

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Meris Velling

**RIIGIVASTUTUS ÕIGUSMÕISTMISEL EUROOPA LIIDU ÕIGUSE  
RIKKUMISEGA TEKITATUD KAHJU EEST**

Magistritöö

Juhendaja  
Professor Kalle Merusk

Tartu  
2014

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. RIIGIVASTUTUSE KONTSEPTSIOON ÕIGUSMÕISTMISEL TEKITATUD KAHJU EEST EUROOPA LIIDU ÕIGUSRUUMIS .....	8
1.1. Liikmesriigi vastutuse õiguslikud alused Euroopa Liidu õiguse rikkumisega üksikisikule tekitatud kahju eest .....	8
1.2. Liikmesriigi vastutuse üldtingimused kahju hüvitamisel .....	9
1.2.1. Üksikisikule õigusi loov norm .....	10
1.2.2. „Piisavalt oluline“ rikkumine .....	10
1.2.3. Põhjuslik seos .....	11
1.2.4. Hüvitamisele kuuluv kahju .....	13
1.3. Siseriiklike kohtute roll Euroopa Liidu õiguse rakendamisel .....	16
1.3.1. Siseriikliku õiguse tõlgendamine vastavalt Euroopa Liidu õigusele .....	17
1.3.2. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse ja vahetu kohaldatavuse põhimõtte rakendamine .....	19
1.3.3. Eelotsusetaotluse esitamine Euroopa Kohtule .....	21
1.4. Riigi vastutus õigusemõistmisel tekitatud kahju eest <i>Köbleri</i> kohtuasja valguses .....	24
1.4.1. Lühidalt <i>Köbleri</i> lahendi asjaoludest .....	24
1.4.2. Kahju hüvitamise tingimused tulenevalt <i>Köbleri</i> lahendist .....	26
1.4.3. „Piisavalt olulise rikkumise“ tuvastamine pidades silmas õigusemõistmise erilist olemust .....	28
1.4.4. Mõiste „viimase astme kohus“ sisustamine .....	29
1.5. Õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise põhimõtete areng Euroopa Kohtu praktikas pärast <i>Köbleri</i> lahendit .....	31
1.6. Riigivastutus ELTL 267 lõike 3 rikkumise eest Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni alusel .....	32
1.7. Menetlusliku autonoomia põhimõtte roll liikmesriigi vastutusest tuleneva kahju hüvitamise kohustuse täitmisel .....	34
2. ÕIGUSMÕISTMISTEL TEKITATUD KAHJU HÜVITAMISE SISERIIKLIK REGULATSIOON EUROOPA LIIDU ÕIGUSE VALGUSES .....	37
2.1. Õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõude alus .....	37
2.2. Kohtuvõim ja õigusemõistmine .....	38
2.3. Õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõude eeldused .....	41
2.3.1. Isiku subjektiivsete õiguste rikkumine .....	41
2.3.2. Kahju hüvitamise keskne eeldus: kahju tekkimine .....	43
2.3.2.1. Tekkinud kahju tõendamine ja selle ulatuse määramine .....	43

2.3.2.2. Kohtumenetluse käigus tekitatud hüvitamisele kuuluv varaline kahju .....	45
2.3.2.3. Kohtumenetluse käigus tekitatud hüvitamisele kuuluv mittevaraline kahju ...	46
2.3.3. Põhjuslik seos .....	46
2.3.4. Süü .....	47
2.3.5. RVastS § -i 15 sobilikkusest kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamise alusnormina .....	48
2.4. Kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamise alusnormi vajalikkusest siseriiklikus õiguses .....	52
2.5. Kohtu poolt EL õiguse rikkumise tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon <i>de lege ferenda</i> .....	54
2.5.1 Riigivastutuse seaduse eelnõus (7 SE) sisalduvad muudatused õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamist puudutavas osas .....	54
2.5.2. Alternatiivsed lahendus materiaalõiguse regulatsiooni loomiseks.....	57
3. KAHJU HÜVITAMISE NÕUDE MENETLUS.....	60
3.1 Kahju hüvitise nõude menetlemine kehitva siseriikliku õiguse alusel .....	60
3.1.1. Nõude esitamise kord .....	60
3.1.2. Nõude esitamise tähtaeg .....	62
3.1.3. Kehtiva menetlusekorra sobilikkus efektiivselt toimiva kohtusüsteemi vaatenurgast .....	63
3.1.4. Kehtiva menetluskorra sobilikkusest isiku tõhusa õiguskaitse sesiukohast .....	65
3.2. Alternatiivsed lahendused kõrgeima astme kohtu tekitatud kahju hüvitamise nõude menetlemiseks .....	66
3.2.1 Kõrgeima astme kohtu tekitatud kahju hüvitamine teistes Euroopa Liidu liikmesriikides .....	67
3.2.1.1. Austria näitel.....	67
3.2.1.1.1. Lühiülevaade Austria kohtusüsteemist.....	67
3.2.1.1.2. Kahju hüvitamine kõrgeima astme kohtu tekitatud kahju eest.....	68
3.2.1.2 Poola Näitel .....	71
3.2.1.2.1. Lühiülevaade Poola kohtusüsteemist.....	71
3.2.1.2.2. Kahju hüvitamine kõrgeima astme kohtu tekitatud kahju eest.....	72
3.2.2 Soovitused kõrgeima astme kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise eriregulatsiooni loomiseks.....	74
KOKKUVÕTE .....	78
STATE LIABILITY FOR JUDICIAL BREACHES OF EUROPEAN UNION LAW .....	81
KASUTATUD LÜHENDID .....	85
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	86

## SISSEJUHATUS

Euroopasisest rahvusvahelist õigusruumi kujundavad kaks eraldiseisvat piirkondliku organisatsiooni: Euroopa Liit (EL) ja Euroopa Nõukogu.<sup>1</sup> Pärast Teist maailmasõda hakati üha enam tähelepanu pöörama isikute inim- ning põhiõiguste kaitsele. Integreeruvus Euroopas kujunes välja põhimõtte, et riigil tuleb oma tegude eest vastutada.<sup>2</sup> Riigi vastutus üksikisikule põhjustatud kahju eest kujuneski välja üldise rahvusvahelise õiguse pinnalt ning vajadusest kaitsta isikute põhiõigusi.<sup>3</sup> Tänapäevaks on riigi vastutus isikule tekitatud kahju eest lahutamatu osa Euroopa õiguskultuurist. Seda tunnistavad kõik EL liikmesriigid ning enamik nende naaberriike.<sup>4</sup>

Euroopa Nõukogu süsteemis põhineb riigi vastutus isikule põhjustatud kahju eest Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonis (EIÕK)<sup>5</sup> sätestatud. Juhul, kui isiku EIÕK-st tulenevaid õigusi on rikutud ning rikkumine ei ole siseriiklikult heastatud, on isikul võimalik rikutud õiguste heastamiseks, sh kahju hüvitamiseks, pöörduda EIÕK artikkel 34 alusel kaebusega Euroopa Inimõiguste Kohtusse (EIK).<sup>6</sup> EL õigusruumis isikul taoline õiguskaitsevahend puudub, sest individuaalkaebustega Euroopa Kohtusse (EK) pöörduda võimalik ei ole. EL liikmesriigi (edaspidi *liikmesriik*) poolt toime pandud rikkumisest saab isik küll teavitada Euroopa Komisjoni, kellel omakorda on õigus pöörduda EK-sse, kuid isiku käsutuses puuduvad vahendid sundida Euroopa Komisjoni algatama liikmesriigi vastu Euroopa Liidu Lepingu (ELL)<sup>7</sup> artiklis 258 sätestatud rikkumismenetlust.<sup>8</sup> Üksikisikul on EL õigusest tulenevate õiguste rikkumise korral võimalik pöörduda vaid siseriiklikku kohtusse. Seetõttu sõltub üksikisiku EL õigusest tulenevate õiguste kaitse ning EL õiguse tõhus toimimine justnimelt siseriiklikust menetluskorrast ning kohtumenetluse kvaliteedist.

---

<sup>1</sup> Besselink, L., Pennings, F., Prechal, S. The Eclipse of the Legality Principle in the European Union. Kluwers Law International. The Netherlands 2011, lk 3-5; Perez, A. T., Conflicts of Rights in the European Union. A Theory of Supranational Adjudication. Oxford University Press. United States 2009, lk 27-31.

<sup>2</sup> M. Nowak (jt). All Human Rights for All: Vienna Manual on Human Rights. Intersentia Uitgeveres N.V 2012, lk 35.

<sup>3</sup> Vt nt Zingales, N. Member State Liability vs. National Procedural Autonomy: What Rules for Judicial Breaches of EU Law? German Law Journal Vol 11 No 4, lk 428.

<sup>4</sup> O. Dörr. Staatshaftung in Europa. Nationales und Unionsrecht. Berlin/Boston: Walter de Gruyter GmbH 2014, lk 2.

<sup>5</sup> Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Euroopa Nõukogu, 4 november 1950. – RT II 2010, 14, 54

<sup>6</sup> M. Kuurberg. Euroopa Inimõiguste Kohtusse individuaalkaebusega pöördumise tingimused. – Juridica 2010 (10) lk, 677-678.

<sup>7</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (2012. aasta seisuga). – ELT C 326, 26.10.2012.

<sup>8</sup> J. Erne. Üksikisiku õiguste kaitse juhul, kui riik rikub Ühenduse õigust. – Juridica 2005 (5), lk 340.

Euroopa Liidu algusaastel oli liidu eesmärk suunatud majanduslikule integratsioonile ning põhiõigused olid selgelt tagaplaanil. Alles seitsmekümnendate aastate alguses tunnistas EK, et „põhiõiguste austamine on Euroopa Kohtu poolt kaitsvate üldiste õiguspõhimõtete lahutamatu osa“<sup>9</sup>. Sealt edasi hakkas EK praktikas arenema liikmesriigi vastutuse kontseptsioon üksikisikule EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju eest. Esmakordselt tunnistas EK 1991. aastal tehtud *Francovich*<sup>10</sup> otsuses, et EL õiguse põhimõttest tulenevalt on liikmesriigil kohustus üksikisikule ühenduse<sup>11</sup> õigusega tekitatud kahju hüvitada. Otsuses rõhutas EK, et kui üksikisikul puuduks võimalus nõuda kahju heastamist, mis on talle põhjustatud ühenduse õiguse rikkumisega ning mille eest vastutab liikmesriik, siis oleks ühest küljest kahjustatud ühenduse õigusnormide toimimise tõhusus ning teisest küljest oleks nõrgestatud ühenduse õigusest tulenev üksikisiku õiguste kaitse.<sup>12</sup> Järgenvate otsustega laiendas EK liikmesriigi vastutuse kõikidele riigi funktsioonidele: seadusandlikule, täidesaatvale ning kohtuvõimule<sup>13</sup> ning täiendas liikmesriigi vastutuse kriteeriumi ning EL õiguse rikkumisega üksikisikule põhjustatud kahju hüvitamise kohustuse eeldusi.

2004. a tegi EK liikmesriike mõnevõrra raputava otsuse asjas *Köbler*.<sup>14</sup> Nimelt tunnistas EK liikmesriigi vastutust riigi viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega üksikisikule tekitatud kahju eest. Riigivastutuse tunnistamise vastu õigusmõistmisel tekitatud kahju eest olid mitmed liikmesriigid (nt Prantsusmaa, Austria, Suurbritannia). Eelkõige nähakse taolise vastutuse kohaldamisel ohtu *res judicata*, õiguskindluse ning kohtunike sõltumatus põhimõttele. Kui EK ise jõudis otsuses järeldusele, et taolised kahtlused on põhjendamatud, kerkis lahendiga aga ülesse veelgi suurem probleem, mille lahendamise jättis EK liikmesriikidele. Nimelt, milline siseriiklik kohus on pädev hindama riigi viimase astme kohtu poolt EL õiguse kohaldamise õiguspärasust ning lahendama riigi viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisel põhinevat kahju hüvitamise kaebust.

---

<sup>9</sup> EK 17. detsembri 1970. a. otsus asjas *Internationale Handelsgesellschaft*, ELT I – 1125, p 4. Viidatud U. Lõhmus. Põhiõiguste kaitse kolmnurgas: riik – Euroopa Nõukogu – Euroopa Liit. *Juridica* 2010 (5), lk 357.

<sup>10</sup> 19. novembri 1991. a otsus liidetud kohtuasjades C-6/90 ja C-9/90, *Francovich ja Bonifaci vs Itaalia*, ELT I-5357

<sup>11</sup> EK varasem praktika ning õiguskirjandus kasutavad mõistet „ühenduse õigus“ põhjusel, et enne Lissaboni lepingu jõustumist 1. detsembril 2009. a eksisteeris EL asemel Euroopa Ühendus. Kuivõrd töös viidatakse suures osas EK varasemale praktikale, kasutatakse läbivalt ka mõistet „ühenduse õigus“ võrdsustades seda terminitega „EL õigus“ või „liidu õigus“.

et EL asendas Euroopa Ühenduse 1. detsembril 2009. a jõustunud Lissaboni lepinguga

<sup>12</sup> *Op cit* *Francovich* (C-6/90), p 33.

<sup>13</sup> Vt nt EK 5. märtsi 1996. a otsus liidetud kohtuasjas C-46/93, *Brasserie du Pecheur SA vs Federal Republic of Germany* ja *The Queen vs Secretary State for Transport, ex parte: Factortame Ltd. ja teised*, ELT I-1029.

<sup>14</sup> EK. 30 septembri. 2003. otsus asjas C- 224/01, *Köbler*, ELT I – 0239.

Olenemata sellest, et *Köbleri* lahendist on tänaseks möödas juba 10 aastat on liikmesriigid endiselt hädas pädeva kohtu määramisega. Lisaks on probleemina ülesse kerkinud siseriikliku õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise materiaalõiguse kohaldamise ulatus ning sobilikkus kohtu poolt EL õiguse rikkumisega üksikisikule tekitatud kahju hüvitamise nõuete lahendamisel. Nimelt on riikides õigusmõistmistel tekitatud kahju hüvitamine traditsionaalselt allutatud märksa rangematele piirangutele, kui EK praktikas väljakujunenud standardid.

Eelnevast tulenevalt on töö eesmärgiks leida vastus küsimusele, kas Eesti riigivastutuse regulatsioon, mis puudutab õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamist, vastab EL õigusruumis välja kujundatud kriteeriumidele. Vastava uurimisküsimuse lahendamisel on autori eesmärgiks leida vastus küsimusele, kas ja millises ulatuses vajaks Eesti riigivastutuse regulatsioon õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise osas EL õiguse valguses muutmist. Lisaks on autori eesmärgiks leida vastus sellele, kas hetkel kehtiv õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõuetele kohalduv menetluskord on sobilik ka viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega üksikisikule põhjustatud kahju hüvitamise kaebuste lahendamiseks. Seejuures on autori sooviks pakkuda välja omapoolne lahendus sobiva menetluskorra kehtestamiseks. Käesoleva töö teema aktuaalsust ilmestab seegi, et alates 2011. aastast on Riigikogus menetluses riigivastutuse seaduse eelnõu (7 SE II-1), mille algatamise üheks eesmärgiks oli siseriikliku riigivastutuse regulatsiooni kooskõlla viimine EL õigusega. Seetõttu analüüsitakse magistritöös ka seda, kas eelnõu jõustumise järgselt oleks Eesti riigivastutuse regulatsioon õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamist puudutavas osas EK praktikas väljakujundatud standartidele vastav. Kuigi riigivastutuse regulatsioon on analüüsitava osas problemaatiline ka EIK praktika valguses, on käesoleva töö autor vastava problemaatika magistritöö mahtu silmas pidades ning teema konkretiseerimiseks käsitluse alt välja jätnud. Autori valikut mõjutas seegi, et võrreldes EL õigusüsteemiga on isikute õigused, mis tulenev EIÕK-st, märksa paremini tagatud.

Püstitatud eesmärkide saavutamiseks on kasutatud süsteemset, analüütilist ning võrdlevat meetodit. Eelkõige võrreldakse siseriikliku õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni EK praktikas väljakujunenud põhimõtetega. Samuti uuritakse teistes riikides viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamise nõuetele kohalduvat menetlusõigust, et võrdluses vastavate riikide kohtusüsteemidega leida ka Eestis sobilik lahendus viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise nõuete lahendamiseks. Töö põhiallikateks on EK ning siseriiklik kohtupraktika. Teisesteks allikateks on EL õiguse rikkumisega seonduv riigivastutust puudutav kirjandus. Kasutatud on

selliste rahvusvaheliselt tuntud õigusteadlaste, nagu G. Anagnostaras, O. Dörr ning H. Maurer teoseid. Eesti riigivastutusõiguses õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise aluspõhimõtete analüüsimisel on lähteallikana kasutatud E. Andreseni teost „Riigivastutus“.

Käesolev magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis analüüsitakse EK praktikat seoses liikmesriigi vastutusega EL õiguse rikkumise eest. Vastav analüüs on vajalik konkretiseerimaks kriteeriumid, millal on liikmesriik EL õiguse rikkumise eest vastutav. Seeläbi selguvad liikmesriigi poolt EL õiguse rikkumisega üksikisikule põhjustatud kahju hüvitamise kohustuse eeldused. Nendele tingimustele, mis kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise nõude lahendamisel üldistest tingimustest erinevad, on töös eraldi rõhku asetatud. Lisaks käsitletakse ka siseriiklike kohtute rolli EL õiguse rakendamisel, kuivõrd see aitab mõista millise kohtu tegevusega võib kaasneda EL õiguse rikkumisest tulenev vastutus.

Töö teises peatükis analüüsitakse Eesti riigivastutusõiguses õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni EL õigusruumis kehtestatud kriteeriumide valguses. Esmalt käsitletakse õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise eeldusi ning nende sobilikkust juhul, kui kohtul tuleb lahendada kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisel põhinevat kaebust. Samuti antakse hinnang siseriikliku materiaalõiguse sobilikkusest ning vajalikkusest EL õiguse rikkumisest tuleneva kahju hüvitamise nõude alusena. Teises osas vaadatakse aga õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni tuleviku suunas.

Töö kolmas peatükk keskendub riigi viimase astme kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise kaebuse lahendamise menetlusõiguslikele probleemidele. Esmalt analüüsitakse kehtivat menetlusõigust ning seejärel hinnatakse selle kohaldamise sobilikkust kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise nõude lahendamiseks. Teises osas vaadeldakse aga teiste riikide menetlusõiguslike lahendusi samasisuliste kahju hüvitamise nõuete lahendamiks. Seejärel asetatakse vastavad lahendused Eesti kohtusüsteemi konteksti, et leida alternatiivne lahendus kehtivale menetluskorrale.

Eelnevat silmas pidades on käesoleva magistritöö hüpotees, et Eestis õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamisele kohalduv regulatsioon ei vasta EL õigusruumis väljakujunenud kriteeriumidele ning kehtiv menetluskord ei sobi riigi viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise kaebuste lahendamiseks.

# 1. RIIGIVASTUTUSE KONTSEPTSIOON ÕIGUSMÕISTMISEL TEKITATUD KAHJU EEST EUROOPA LIIDU ÕIGUSRUMIS

## 1.1. Liikmesriigi vastutuse õiguslikud alused Euroopa Liidu õiguse rikkumisega üksikisikule tekitatud kahju eest

Iga riik, kes liitub EL-ga võtab endale kohustuse järgida nii EL esmast kui ka teisest õigust. Euroopa Liidu leping ei sisalda sätet, mille alusel saaks liikmesriigilt nõuda kahju hüvitamist juhul, kui liikmesriik on põhjustanud EL õiguse rikkumisega isikule kahju.<sup>15</sup> Kahjuhüvitamise alusnormi ei leidu ka teistes EL õigusaktidest.<sup>16</sup> Seetõttu tuleneb üksikisikule EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamise kohustus õigusriiklikest üldpõhimõtetest.<sup>17</sup>

Olukordades, kus EL õiguse rikkumise tagajärjena peaks ülesse kerkima liikmesriigi vastutus, kuid vastutuse põhistamiseks liidu õiguses täpsem säte puudub, on EK tavapäraseks praktikaks kujunenud kohaldada liikmesriigi vastuse alusena ELL artiklit 4. Sätte järgi tuleb liikmesriikidel kasutada kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid, et tagada aluslepingutest või liidu institutsioonide õigusaktidest tulenevate kohustuste täitmine. Seetõttu nimetatakse ELL artiklist 4 tulenevat kohustust ka lojaalsuskohustuseks. ELL artiklist 4 tulenevad põhimõtted laienevad kõikidele liikmesriikide funktsioonidele. See tähendab, et kohustatud subjektideks on kõik kolm konstitutsioonilist riigivõimu: seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim.<sup>18</sup>

Justnimelt liikmesriikide lojaalsuskohustusele tuginedes tuletas EK *Francovich*<sup>19</sup> otsuses esmakordselt EL õiguse põhimõttena liikmesriigi kohustuse hüvitada üksikisikule liidu õiguse rikkumisega põhjustatud kahju, kujundades seejuures välja riigivastutuse esmased eeldused. Kuivõrd *Francovich* lahendis kinnitas EK liikmesriigi vastutust direktiivi siseriiklikusse õigusesse ülevõtmata jätmise eest, siis jäi EL õigusruumis mõneks ajaks õhku küsimus, kas liikmesriigi vastutus piirneb vaid seda laadi rikkumistega. Olukord selgus 5 aastat hiljem, kui EK otsuse asjas *Brasserie du Pêcheur and Factortame III*<sup>20</sup>, milles kohus täpsustas tingimusi liikmesriigi vastutuse osas ning laiendas liikmesriigi vastuse nii seadusandlikule, täidesaatvale kui ka kohtuvõimule. Nendele ostustele järgnes rida kohtuasju, milles EK-l tuli selgitada ühenduse õiguse rikkumisega kaasneva liikmesriigi vastutuse erinevaid aspekte.<sup>21</sup> Seega

<sup>15</sup> J. Lonbay, A. Biondi. Remedies for Breaches of EC Law. John Wiley & Sons Ltd, 1997, lk 19.

<sup>16</sup> P. Craig, G. Burca. EU Law. Text, Cases and Materials (3rd ed). Oxford University Press. Oxford, 2003, lk 230.

<sup>17</sup> A. Taro. Euroopa Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju. Ühenduse liikmesriigi vastutus. Juridica 2003 (3), lk 169.

<sup>18</sup> J. Laffranque. Lojaalsuse põhimõte Euroopa Liidus ja selle mõju Eestile. – Juridica, 2001 (9), lk-d 617- 618.

<sup>19</sup> *Op cit* Francovich (C-6/90).

<sup>20</sup> *Op cit* Brasserie (C-46/93).

<sup>21</sup> Kokkuvõtliku ülevaate saamiseks vastava EK praktika kohta vt *op cit* A. Taro, lk 173.



põhineb EL õiguse rikkumisega seonduv riigivastutus EK praktikal. Riigivastutuse tingimuste konkretiseerimine on seetõttu võimalik üksnes EK praktikast tulenevate põhimõtete koondamisel. Järgevalt ongi käesoleva töö lugejal võimalik tutvuda EK praktikast tulenevate riigivastutuse e tingimustega. Etteruttavalt mainib siinkirjutaja, et need tingimused kehtivad ilma oluliste eristusteta ka kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise kohustusele. Eesmärgiga näidata, millistest aspektidest peab EK õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamist tavapärase riigivastutusega võrreldes eriliseks, soovib aga autor neile hiljem eraldi rõhku asetada.

## 1.2. Liikmesriigi vastutuse üldtingimused kahju hüvitamisel

EK on korduvalt märkinud, et liikmesriigi vastutuse sisulised tingimused sõltuvad konkreetse kaasuse asjaoludest ning sellega seotud rikkumise iseloomust.<sup>22</sup> Vaatamata EK kohtupraktika mitmekesisusele analüüsitavas valdkonnas, on siiski võimalik välja tuua kolm peamist tingimust riigivastutusest tuleneva kahju hüvitamise kohustuse eeldusena, mis läbivad ühisnimetajana EK kohtuasju, milles käsitletakse liikmesriigi vastutust ühenduse õiguse rikkumise eest. Üldised tingimused, mis peavad olema täidetud, et liikmesriigil tekiks vastutus ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest on järgmised:

1. rikutud õigusnorm peab looma üksikisikule õigusi;
2. liikmesriigi rikkumine peab olema piisavalt oluline;
3. liikmesriigi õigusrikkumise ning üksikisikule tekkinud kahju vahel peab eksisteerima otsene põhjuslik seos.<sup>23</sup>

Nende kolme tingimuse täitmine on eelduseks, et üksikisikul tekiks õigus nõuda liikmesriigilt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamist.<sup>24</sup> Samas on EK jätnud liikmesriikidele õiguse kehtestada riigivastutusest tuleneva kahju hüvitamise eeldusena leebemad tingimused.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> EK 8. oktoobri 1996. a otsus liidetud kohtuasjas C-178/94, *E. Dillenkofer jt vs Bundesrepublik Deutschland*, ELT I-4845, p 20; EK 15. juuni 1999. a otsus asjas C-140/97, *Rechberger jt*, ELT I-3499, p 21.

<sup>23</sup> Välja toodud tingimuste minimaalse täitmise kohustuslikkus on järeldatav näiteks sellistest EK otsustest nagu 15. juuni 1999. a otsus asjas C-140/94, *Rechberger jt*, ELT I-3499; EK 17. oktoobri 1996. a otsus liidetud kohtuasjas C-283/94, *Denkavit Internationaal jt vs Bundesamt für Finanzen*, ELT I-5063; 18. jaanuari 2001. a otsus asjas C-150/99, *Stockholm Lindöpark*, ELT I-0493; 4. juuli 2000. a otsus asjas C-424/97, *Haim vs Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, ELT I-5123; *op cit* Brasserie (C-46/93); *op cit* Dillenkofer (C-178/94) jt.

<sup>24</sup> *Op cit* Denkavit (C-283/94), p 48; *op cit* Haim (C-424/97), p 36; *op cit* Stockholm Lindöpark (C-150/99), p 37; EK 24. septembri 1998. a otsus asjas C-319/96, *Brinkmann Tabakfabriken vs Skatteministeriet*, ELT I-5255, p 25.

<sup>25</sup> *Op cit* Brasserie (C-46/93), p 66.

### 1.2.1. Üksikisikule õigusi loov norm

Esimene tingimus, mille järgi rikutud õigusnorm peab looma üksikisikule õigusi tähendab, et vastava normi ja puudutatud isiku huvide vahel on piisav seos. Juhul, kui liikmesriigi EL õiguse rikkumine on seotud mõne direktiiviga, peab üksikisikule antavate õiguste sisu olema piiritletav direktiivi sätete põhjal. Seejuures tuleb aga tähele panna, et EL õigusest ei tulene üksikisikule õigusi, mitte ainult siis kui need on *expressis verbis* ühenduse õiguses sätestatud, vaid ka liikmesriikidele, üksikisikutele ning EL institutsioonidele pandud kohustuste kaudu. Ka selliseid õigusnorme, mille eesmärgiks on kaitsta pigem üldisi huve kui üksikisiku omasid, peetakse teatud tingimustel selliseks, mis on kavandatud looma üksikisikule õigusi.<sup>26</sup>

### 1.2.2. „Piisavalt oluline“ rikkumine

EL õiguse rikkumise kvalifitseerimine „piisavalt olulisena“ eeldab mitmesuguste objektiivsete ning subjektiivsete asjaolude hindamist. Kohus, kes EL õiguse rikkumise olulisust hindab, peaks arvesse võtma rikutud normi selgust ning täpsust, rikutud normist siseriiklikele institutsioonidele tuleneva kaalutusõiguse ulatust, seda, kas rikkumine ning seeläbi kahju tekitamine oli tahtlik ja kas rikkumine on vabandav või mitte. Lisaks saab hinnata ka seda, kas ühenduse institutsioonide seisukohad võisid rikkumist soodustada ning kas liikmesriik on säilitanud EL õigusega vastuolus oleva regulatsiooni.<sup>27</sup> Juhul, kui EL õiguse vaidlusalune säte on sõnastatud ebatäpselt ja see võimaldab erinevaid tõlgendusi, tuleb kohtul kontrollida ka seda, kas liikmesriigi poolt vastavale õigusnormile antud tõlgendus on mõistlikult selle sõnastusest tuletatav. Seejuures tuleb arvesse võtta EK varasema praktika olemasolu. Piisavalt olulise rikkumise kriteerium ei pruugi olla täidetud juhul, kui EK pole varem sarnases küsimuses seisukohta võtnud, mistõttu ei olnud liikmesriigil võimalik korrektsest tõlgendusest juhinduda.<sup>28</sup> Välja toodud „piisavalt olulise“ rikkumise tuvastamise kriteeriumid ei moodusta kinnist ja lõplikku loetelu. EK praktika järgi on tegemist pigem subjektiivsete kui objektiivsete teguritega. Kindlasti ei ole kohtul, kes hindab liikmesriigi EL õiguse rikkumist kohustust tuvastada kõikide asjaolude esinemist.<sup>29</sup>

Eelpool välja toodud „piisavalt olulise rikkumise“ kriteeriumide hindamine on asjakohane vaid juhul, kui liikmesriigile on jäetud lai kaalutusruum. Kui liikmesriigil puudub

<sup>26</sup> T. Tridimas. Member State Liability in Damages for Breaches of Community Law: An Assessment of the Case Law. – J. Beatson, T. Tridimas (toim). New Directions in European Public Law. Oxford: Hart Publishing, 1998, lk 20-21.

<sup>27</sup> *Op cit* Brasserie (C-46/93), p 56.

<sup>28</sup> EK 26. märsti 1996. a otsus asjas C-392/93, *The Queen vs H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications*, ELT I-1631, p-d 43 ja 44.

<sup>29</sup> EK 16. oktoobri 2008. a otsus asjas C-452/06, *Synthon*, ELT I-7681, p-d 37-39; EK 13. juuni 2006. a otsus asjas C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, ELT I- 5177, p 43.

diskretsioon teha seaduslikke valikuid, või kui liikmesriigile jäetud diskretsioon on väga kitsas, kuid hoolimata sellest rikub liikmesriik liidu õigust, on EK väljakujunenud praktika kohaselt „piisavalt olulise“ rikkumise kriteerium täidetud juba ainuüksi rikkumise faktist endast tulenevalt. Muude tingimuste täidetuse korral toob vastav rikkumine kaasa riigivastutuse ning kohustuse hüvitada üksikisikule rikkumisega põhjustatud kahju.<sup>30</sup> Kusjuures, mida laiem kaalutusõigus riigile EL õiguse rakendamise osas on jäetud, seda suurem on isiku tõendamiskoormus, et rikkumine on olnud piisavalt oluline.<sup>31</sup> Rikkumine on aga igal juhul „piisavalt oluline“, kui jätkatakse tegevust, mille õigusvastasus on kohtuotsusega tuvastatud või kui EK eelotsusest või väljakujunenud praktikast tulenevalt on ilmne, et vastav tegevus on EL õigusega vastuolus.<sup>32</sup>

Rikkumise „piisavalt olulisuse“ kriteerium ei ole samastatav liikmesriikide õigussüsteemis kasutatava „süü“ mõistega, sest erinevate riikide õiguskordades on „süü“ kui õigusrikkumisest tuleneva vastutuse eeldus sisustatav erinevalt.<sup>33</sup> Kui liikmesriigi kohus mõtestaks EL õiguse „piisavalt olulist“ rikkumist lähtuvalt siseriiklikus õiguses omaks võetud subjektiivse „süü“ kontseptsioonist, seaks see ohtu EL õiguse ühetaolise ning tõhusa kohaldamise. Tõenäoliselt seetõttu asus EK asjas *Brasserie* seisukohale, et siseriiklik kohus ei tohi EL õiguse rikkumise olulisuse hinnangut seada sõltuvusse riigisisese organi süüst (tahtlus või hooletus), millest tuleneksid riigi vastutuse tekkimisele rangemad tingimused kui EL õiguses tunnustatud „piisavalt olulise“ rikkumise nõue.<sup>34</sup>

### 1.2.3. Põhjuslik seos

Kolmas riigivastutuse eeltingimus, mille kohaselt rikkumise ja üksikisikule põhjustatud kahju vahel peab olema otsene põhjuslik seos, on EK praktikas läbinud teatud arengu. EK varasema praktika kohaselt ei pidanud põhjuslik seos rikkumise ja kahju vahel olema otsene.<sup>35</sup> Järgnevate lahenditega kinnistus aga nõue, et tõendada tuleb otsese põhjusliku seose

---

<sup>30</sup> *Op cit* Dillenkofer (C-178/94), p 25; *op cit* Stockholm Lindöpark (C-150/99), p 40; EK 23. mai 1996. a otsust asjas C-5/94, *The Queenvs Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ec parte Hedley Lomas(Ireland)*, ELT I-2553, para 28; EK 2. aprilli 1998. a otsus asjas C-127/95, *Norbrook Laboratories vs Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, ELT I-1531, p-d 97-108; Opinion of Advocate General Leger in Case C-224/01, *Gehard Köbler vs Republik Österreich* (2003) ELT I-10239, p 1333.

<sup>31</sup> P. Gasparon. The Transposition of the Principle of Member State Liability into the Context of External Relations. – European Journal of International Law 1999 (10), lk 616; T. Tridimas. Liability for Breach of Community Law. Growing up and Mellowing Down? – Common Market Law Review 2001 (38), lk 311; S. Prechal. Directives in EC Law. (Second Edition). Oxford: Oxford Univeristy Press 2005, lk 289.

<sup>32</sup> *Ob cit* *Brasserie* (C-46/93), p 57.

<sup>33</sup> *Ibid*, p 76.

<sup>34</sup> *Ibid*, p-d 79-80.

<sup>35</sup> EK 14. juuli 1994. a otsus asjas C-91/92, *Faccini Dori vs Recreb*, ELT I-3325, p 27; EK 7. märsti 1996. a otsus asjas C-192/94, *El Corte vs Blazques Rivero*, ELT I-1281, p 22.

olemasolu.<sup>36</sup> Seejuures on EK mitmel korral rõhutanud, et otsese põhjusliku seose hindamine kuulub siseriiklike kohtute pädevusse.<sup>37</sup> A. Taro on selles osas asunud seisukohale, et EK on siseriiklikele kohtutele jätnud siiski vaid põhjusliku seoses tuvastamispädevuse konkreetse kaasuse asjaolude pinnalt. Põhjusliku seose kindlakstegemise sisulised tingimused määrab sarnaselt „piisavalt olulise rikkumise“ kontseptsioonile siiski EK ise. Vastasel juhul sõltuks liikmesriigi vastutuse koosseis liialt siseriiklikust õigusest ning see kahjustaks ühenduse õiguse ühetaolise kohaldamise põhimõtet.<sup>38</sup>

Töö autor nõustub A. Taroga selles osas, et otsese põhjusliku seose tuvastamine lähtuvalt siseriiklikult tunnustatud kriteeriumidele seaks ohtu EL õiguse ühetaolise kohaldamise. Samas ei ole EK tänaseni loonud konkreetseid tingimusi, millest siseriiklik kohus saaks otsese põhjusliku seose hindamisel lähtuda. Põhjalikumalt on EK analüüsinud otsest põhjuslikku seost *Brinkmanni*<sup>39</sup> ja *Rechbergeri*<sup>40</sup> asjas. *Rechbergeri* otsuses nägi EK otsese põhjusliku seosena asjaolu, et direktiiv, mida vaidlusega seotud liikmesriik oli vääralt kohaldanud, omas spetsiifilist (tarbijate kaitse) eesmärki. *Brinkmanni* i asjas leidis EK aga vastupidiselt, et direktiivi mittenõuetekohane rakendamine ei olnud põhjuslikus seoses vaidlusega seotud äriühingule põhjustatud kahjuga. Nimelt oli liikmesriik jätnud direktiivi siseriiklikusse õigusesse üle võtmata ning haldusorgan tegi direktiivi otsekohaldamisel vea. EK leidis, et tekkinud kahju ning seadusandja tegevuse, direktiivi õigeaegselt siseriiklikusse õigusesse ülevõtmata jätmise vahel puudus põhjuslik seos. Ainuüksi nende kahe lahendi pinnalt nähtub, et EK ei ole kujundanud ühtset praktikat otsese põhjusliku seose tuvastamiskriteeriumide osas. Seega tuleks siseriiklikel kohtutel seni, kuni EK praktika antud küsimuses ühtlustub ning kinnistub, lähtuda põhjusliku seose kindlaksmääramisel tavapäraest siseriiklikest standartidest.

Viimasena esitatud järeldust toetab ka asjaolu, et kuigi EK võttis riigivastutuse arendamisel liikmesriigi organite õigusvastase tegevuse eest arvesse justnimelt ühenduse institutsioonide deliktiõigusliku vastutuse kontseptsiooni<sup>41</sup> ning et EK on EL deliktiõigusliku vastutuse

---

<sup>36</sup> EK 10. juuli 1997. a otsus asjas C-373/95, *Maso jt vs INPS ja Repubblica Italiana*, ELT I-4051, p 35; EK 22. aprilli 1997. a otsus asjas C-66/95, *The Queen vs Secretary of State for Social Security, ex parte Sutton*, ELT I-2163, p 32; EK 10. juuli 1997. a otsus liidetud kohtuasjas C94/95, *Bonifaci jt et Berto jt vs INPS*, ELT I-3969, p 47; EK 28. juuni 2001. a otsus asjas C-118/00, *Larsy*, ELT I-5063, p 36; EK 25. jaanuari 2007. a otsus asjas C-278/05, *Robins jt*, ELT I-1053, p 69 ja neis viidatud kohtuasjad.

<sup>37</sup> *Op cit* Brasserie (C-46/93), p 56; *op cit* Norbrook Laboratories (C-127/95).

<sup>38</sup> *Op cit* A. Taro, lk 177.

<sup>39</sup> *Op cit* Brinkmann (C-319/96).

<sup>40</sup> *Op cit* Rechberger jt (C-140/97).

<sup>41</sup> Asjas *Op cit* Brasserie (C-46/93), p 42 leidis kohus järgmist: „tingimused, mille alusel riik vastutab üksikisikule ühenduse õiguse rikkumisega põhjustatud kahju eest, ei või ilma piisava õigustusega, erineda neist tingimustest, mille alusel vastutaks ühendus oma institutsioonide sarnase tegevuse eest. Üksikisikule ühenduse

küsimuste lahendamisel otsese põhjusliku seose tuvastamiskriteeriumid küllaltki rangelt määratlenud<sup>42</sup>, ei ole kohus deliktiõigusliku vastutusega seonduvat praktikat riigivastutusõiguslike küsimuste lahendamisel järginud ega sellele viidanud.<sup>43</sup> Pidades silmas, et EL õigus on paljuski mõjutatud siseriiklikust õigusest, et siseriiklikul kohtul on ainupädevus EL õiguse rikkumise korral otsustada üksikisiku kahju hüvitamise nõude rahuldamise üle, ning et otsese põhjusliku seose kindlakstegemine on suuresti tõendamisküsimus, kuuludes seega siseriikliku menetlusõiguse valdkonda, ei ole töö autori hinnangul põhjusliku seose tuvastamine siseriiklikest standarditest lähtuvalt ebamõistlik lahendus. Seejuures nõustub autor õiguskirjanduses käsitlust leidnud seisukohaga, et EK praktika otsese põhjusliku seose kindlaksmääramise kohta EL deliktiõigusest tuleneva vastutusküsimuste lahendamisel võiks olla eeskujuks nii siseriiklikele kohtutele<sup>44</sup> kui ka EK-le endale riigivastuse tingimuste kujundamisel.<sup>45</sup> Seetõttu toetab käesoleva töö autor lähenemist, et siseriiklikud kohtud peaksid põhjusliku seose kindlaksmääramisel lähtuma siseriiklikest normidest, kuid vastavad reeglid ei tohiks olla rangemad kui EK praktikas väljakujunenud põhjusliku seose tuvastamiskriteeriumid EL deliktiõiguslike kahju hüvitamise nõuete lahendamisel. Üldpõhimõttena tuleb kohtutel otsese põhjusliku seose tuvastamisel EL õiguse rikkumise ning isikule tekitatud kahju vahel arvestada, et siseriiklikest normidest lähtumisel peab olema tagatud EL õiguse tõhus kohaldamine ning võrdse kohtlemise põhimõte.

#### 1.2.4. Hüvitamisele kuuluv kahju

EK ei ole liikmesriigi vastutusega seonduvates kohtuasjades täpsustanud, millise kahju hüvitamise kohustus liikmesriigi EL õigusega rikkumisega üksikisikule põhjustatud kahju eest lasub. Riigivastusega seonduvates kohtuasjades on EK rõhutanud vaid seda, et tagamaks

---

õigusest tulenevate õiguste kaitse ei tohi erineda sõltuvalt sellest, kas kahju on põhjustanud liikmesriik või ühenduse institutsioon.“

<sup>42</sup> Vt nt EK 28. juuni 2007. a otsust asjas C-331/05, *Internationaler Hilfsfond vs Euroopa Komisjon*, ELT I-5475, p 23 ja EK 30. jaanuari 1992. a otsust asjas C-364/88, *Finsider jt vs Euroopa Komisjon*, ELT I-359, p 25, milles kohus leiab, et otsene põhjuslik seos on olemas, kui kahju on tekkinud õigusvastase teo otsese tagajärjena.; EK 19. septembri 1985. a otsust asjas C-33/82, *Murri Frères vs Euroopa Komisjon*, ELT I-2759 ja EK 9. septembri 2010. a otsust asjas T-300/07, *Evropaiki Dynamiki*, p 144, milledes kohus eemaldas hüpoteetiliselt kahju põhjustanud EL institutsiooni tegevuse, et tuvastada, kas ka vastava tegevuseta oleks isikule kahju tekkinud. Põhjusliku seoses kontseptsiooni kohta EL deliktiõiguslikus vastutuses täpsemalt: A. G. Toth. *The Concepts of Damages and Causality as Elements of Non-Contractual Liability*. – T. Hekuels, A. McDonnell (toim.). *The Action for Damages in Community Law*. The Hague/London/Boston: Kulwer Law International 1997.

<sup>43</sup> W. van Gerven. *Of Rights, Remedies and Procedure*. – *Common Market Law Review* 2000 (37) 3, lk 512.

<sup>44</sup> L. Woods. *Causation in Francovich: The Neglected Problem*. – *International and Comparative Law Quarterly* 1997(46), lk-d 936-941; W. van Gerven. *Remedies for Infringements of Fundamental Rights*. – *European Public Law* 2004 (10), lk 267; N. Reich. *Horizontal Liability in EC Law: Hybridization of Remedies for Compensation in Case of Breach of EC Rights*. – *Common Market Law Review* 2007 (44), lk-d 726-728.

<sup>45</sup> W. van Gerven. *Taking Art. 215(2) EC Seriously*. – J. Beatson, T. Tridimas (toim.). *New Directions in European Public Law*. Oxford: Hart Publishing 1998, lk-d 35-47.

ühenduse õigusest üksikisikule tulenevate õiguste kaitset, peab makstav hüvitis olema proportsionaalne kahjuga, mis on isikule EL õiguse rikkumisega põhjustatud.<sup>46</sup> Seejuures on siseriiklike kohtute ülesanne tagada, et määratud kahju hüvitis vastaks proportsionaalsuse nõudele<sup>47</sup>. Lähtudes siingi põhimõttest, et EK kujundatud liikmesriigi vastutus kasvas välja EL deliktiõigusest, pöördub autor EL õiguse rikkumisega põhjustatud hüvitamisele kuuluva kahju määratlemisel EK praktika poole, mis seondub EL deliktiõigusega.

Olenemata sellest, et EK lahendab asju üldjuhul *ad hoc* korras ning pigem väldib kindlate ja selgete üldpõhimõtete väljaütlemisest, nähtub pretsedentide pinnalt, et EK on seadnud igasuguse kahju hüvitamisele kindlad eeltingimused. Selleks, et isikul oleks üldse võimalik EL institutsioonide poolt tekitatud kahju hüvitamist nõuda, peab isikule põhjustatud kahju olema:

- 1) selgelt määratletav;
- 2) spetsiifiline;
- 3) otsene;
- 4) tegelik ning kindel.<sup>48</sup>

Vastavaid tingimusi õiguskirjanduses analüüsides on selgitatud, et hüpoteetiline, tulevikus tekkida võiv kahju hüvitamisele ei kuulu.<sup>49</sup> Seejuures lasub kahju tekkimise tõendamiskoormis kaebajal.<sup>50</sup> Kui vastavad eeldused on täidetud, kuulub hüvitamisele nii varaline kui ka moraalne kahju. Autorile teadaolevalt ei ole EK *expressis verbis* hüvitamisele kuuluva varalise kahju liike määratlenud. Vastavat küsimust on aga puudutanud kohtujurist asja *Ireks-Arkady*, kes leidis, et EK poolt rakendatav kahju hüvitamise kontseptsioon hõlmab endas nii otsest varalist kahju ning saamata jäänud tulu.<sup>51</sup>

Otsese varalise kahjuna kuulub hüvitamisel üldjuhul kogu kahju, mis on põhjuslikus seoses kahju põhjustanud rikkumisega. EK on otsese varalise kahju hulka lugenud näiteks

---

<sup>46</sup> *Op cit* Brasserie (C-46/93), p 82.

<sup>47</sup> EK 10. juuli 1997. a otsus asjas C-261/95, *Palmisani vs INPS*, ELT I-4025, p 35.

<sup>48</sup> Loetelu on koostatud järgenvate lahendite põhjal: EK 17. detsembri 1959. a otsus asjas C-23/59, *F.E.R.A.M. v High Authority*, ELT I-0501; EK 12. juuli 1962. a otsus asjas C-18/60, *Worms v High Authority*, ELT I-0377; EK 15. detsembri 1965. a otsus asjas C-4/65, *SA Métallurgique Hainaut-Sambre v High Authority*, ELT I-1363; EK 17. märtsi 1976. a otsus liidetud kohtuasjas C-67/75, *Lesieur v Euroopa Komisjon*, ELT I-0391; EK 9. juuli 1999. a otsus asjas T-231/97, *New Europe Consulting and Brown vs Euroopa Komisjon*, ELT I-2403; 21. mai 1976. a otsus asjas C-26/74, *Roquette Frères v Euroopa Komisjon*, ELT I-0677.

<sup>49</sup> K. A. Stefanou, H. Xanthaki. *A Legal and Political Interpretation of Article 215(2) (New Article 288(2)) of the Treaty of Rome: The Individual Strike Back*. Dartmouth Publishing Company 2000, p 94.

<sup>50</sup> *Op cit* Roquette Frères (C-26/74).

<sup>51</sup> Opinion of Advocate General Capotorti in Case C-238/78, *Ireks-Arkady vs Euroopa nõukogu ja Euroopa Komisjon* (1981) ELT I-1723.

esinduskulusid, intressinõudeid, administratiivseid kulusid jne.<sup>52</sup> Kuigi algselt EK ei nõustunud saamata jäänud tulu hüvitamisega, pidades seda liiga spekulatiivseks,<sup>53</sup> siis tänaseks on saamata jäänud tulu hüvitamise kohustus leidnud EK praktikas mitmekordset kinnitust<sup>54</sup> ning muutunud seeläbi kahju hüvitamise kontseptsiooni lahutamatuks osaks.

Mõnevõrra üllatuslikuna selgub, et EK on juba üsna varajastes seisukohtades tunnistanud moraalse kahju hüvitamise võimalikkust. Algselt söe- ja terasühendusena loodud majandusliit seadis inim- ja põhiõiguste kaitse enda tegevuse keskseks põhimõtteks märksa hiljem. Ometigi on EK tänaseks leidnud, et hüvitamisele kuulub kahju, mis on isikule tekkinud emotsionaalsete ning füüsiliste kannatuste tulemusena ning isiku au või hea nime ning maine kahjustamisest. Juba 1985. a asjas *Adamas* tunnistas EK isikule põhjustatud moraalse kahju hüvitamise kohustust. Nimetatud kohtuasjas taotles isik kahju hüvitamist tema maine ning hea nime kahjustamise eest, mille põhjustas talle Euroopa Komisjoni poolt keelatud konfidentsiaalsete andmete avaldamine. See viis lõppastmes tema vahistamiseni ning abikaasa enesetapuni.<sup>55</sup> Siinjuures väärib mainimist, et EK on tunnistanud moraalse kahju tekkimist ka juriidilisele isikule, selle maine kahjustamise tõttu.<sup>56</sup> Heaks näiteks mittevaralise kahju hüvitamise kohustuse kohta emotsionaalsete kannatuste eest on *Huatem*'i kohtuasi, milles Euroopa ühenduse Esimese astme kohus oli tuvastanud isiku ametist vabastamise õigusvastasuse Euroopa Investeerimispannga poolt, kuid vaatama kohtu otsusele ei taastatud isikuga töösuhteid. Isik leidis, et taoline ebakindlus ning sellest tulenevad pinged ning ärevus on talle põhjustanud moraalselt kahju. Kohus tunnistas vatsava kahju olemasolu, leides, et olenemata varalise kahju tekkimisest on isiku ebakindlus, pinged ning ärevus seoses tema ametialase karjääriga põhjustanud talle mittevaralist kahju, mis on põhjuslikus seoses ühenduse kohtu otsuse mittetäitmisega ühenduse enda institutsiooni poolt.<sup>57</sup>

Pidades silmas EK seisukohta asjas *Brasserie*, mille kohaselt riigi vastutuse tingimused ei tohiks põhimõtteliselt erineda neist, mis seonduvad ühenduse institutsioonide vastutusega sarnastes situatsioonides ning seda, et *Köbleri* asjas tugines EK õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise kriteeriumide loomisel liikmesriigi EL õiguse rikkumisega kaasneva vastutuse üldistele eeldustele, siis on autor arvamusel, et kohtu poolt EL õiguse rikkumisega

---

<sup>52</sup> EK 17. detsembri 1998. a otsus asjas T-203/96, *Embassy Limousines & Services v Euroopa Parlament*, ELT I-4239, p 89; EK 17. jaanuari 1992. a otsus asjas C-152/88, *Sofrimport v Euroopa Komisjon*, ELT I-0153, p 32.

<sup>53</sup> EK 13. detsembri 1973. a otsus asjas C-24/66, *Gesellschaft für Getreidehandel v Euroopa Komisjon*, ELT I-1599.

<sup>54</sup> EK 6. jaanuari 2004. a otsus asjas C-104/89, *Mulder jt v Euroopa Nõukogu ja Euroopa Komisjon*, ELT I-0001.

<sup>55</sup> EK 7. novembri 1985. a otsus asjas C-145/83, *Adam vs Euroopa Komisjon*, ELT I-3539, p-d 53-55.

<sup>56</sup> *Op cit* New Europe Consulting (T-231/97).

<sup>57</sup> EK 12. detsembri. 2000. a otsus asjas T-11/00, *Huatem vs EIB*, ELT I-4019, p-d 51- 53.

üksikisikule põhjustatud kahju määratlemisel tuleb EK lähtuda eelpool välja toodud põhimõtetest. See tähendab, et kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahjuna kuulub hüvitamisele lisaks otsesele varalisele kahjule ka saamata jäänud tulu ning moraalne kahju.

### 1.3. Siseriiklike kohtute roll Euroopa Liidu õiguse rakendamisel

EL liikmesriikide kohtute pädevuse ning ülesannete määratlemine EL õiguse kohaldamisel on oluline mitmest aspektist. Ühelt poolt loob see selguse, millistele siseriiklike kohtute tegevustele kohalduvad EK praktikas väljakujunenud liikmesriikide vastutuse standardid õigussüsteemis üksikisikule põhjustatud kahju eest. Teiselt poolt võimaldab see mõista kohtute vastutuse ulatust üksikisikule EL õigusest tulenevate õiguste tagamisel. Nende aspektide teadvustamine loob eeldused siseriiklike kohtute õiguspärasele tegevusele ning aitab seeläbi vähendada potentsiaalseid EL õigusega seonduvaid rikkumisi.

EK on otsustes *Costa vs Enel*<sup>58</sup> pannud aluse olulisele EL õigussüsteemi põhimõttele, öeldes järgmist: „Erinevalt tavalistest rahvusvahelistest lepingutest on Euroopa Ühendus (EÜ) asutamisleping loonud oma õigussüsteemi, mis koos EÜ asutamislepingu jõustumisega muutus liikmesriikide õigussüsteemide lahutamatuks osaks ja millede kohaldamisega liikmesriikide kohtud on seotud.“ Seega on iga liikmesriigi kohus sõltumata siseriiklikust kompetentsist samaaegselt ka ühenduse üldjurisdiktsiooniga kohus, mille pädevuses on rakendada EL õiguse norme.<sup>59</sup> Autori arvates iseloomustab siseriiklike kohtute rolli EL õigussüsteemis suurepärast U. Lõhmuse selgitus, et liikmesriikide kohtutel on kahesugune funktsioon. Ühelt poolt säilitavad nad koha liikmesriigi organisatsioonilises struktuuris ja teiselt poolt on neil ülesanded tulenevalt EL õigussüsteemi toimimise vajadusest. Euroopa ühenduse lepingute loojad usaldasid EK-le liidu õiguse tõlgendamise monopoli. Liikmesriikide kohtute esmane ülesanne on aga selles süsteemis vastavat õigust kohaldada.<sup>60</sup>

Siseriiklike kohtute seotus ühenduse õigusega realiseerub mitmete põhimõtete ning meetmete kaudu, mis tulenevad EL aluslepingutest või on EL õigusraamistiku kujundamisel loodud EK praktikaga. Esmajoones saab siin nimetada Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) artikliga 267 ette nähtud eelotsuse menetlust ning EL õiguse ülimuslikkuse ja vahetu

<sup>58</sup> EK 15. juuli 1964. a otsust asjas C-6/64, *Flaminio Costa vs E.N.E.L.*, ELT I-1141.

<sup>59</sup> J. T. Lang. The Duties of National Courts under Community Constitutional Law. – *European Law Review*, 1997, nr 22, lk 3.

<sup>60</sup> U. Lõhmus. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? – *Juridica* 2007 (3), lk 144.



kohaldamise põhimõtte rakendamise kohustuslikkust.<sup>61</sup> Neile tuginedes tuleb siseriiklikel kohtutel tagada, et liikmesriikides toimuks EL õiguse korrektne kohaldamine.<sup>62</sup> Seejuures lasub liikmesriikide kohtunikel vastutusrikas roll isikute tõhusa õiguskaitse tagamisel. Nimelt on EK praktikas mitmekordset kinnitamist leidnud põhimõtte, et EL õiguse otsekohalduvusest tulenevalt loob see üksikisikule õigusi, millede kaitsmise kohustus on lõppastmes siseriiklikel kohtutel<sup>63</sup>.

Eelnevast nähtub, et siseriiklikel kohtutel ei lasu mitte ainult EL materiaalõiguse sisulise kohaldamise kohustus, vaid neil tuleb EL õiguse rikkumise korral tagada isiku õiguste kaitse sobivate ja mõjusate õiguskaitsevahendite kaudu.<sup>64</sup> Viidates siseriiklike kohtute kohustusele tagada isikute ühenduse õigusest tulenev õiguste tõhus kaitse, asus EK juba 1986. aastal seisukohale, et tõhus õiguslik kontroll on üldine õiguse põhimõtte, mis on iseloomulik liikmesriikide põhiseaduslikele traditsioonidele, mis on garanteeritud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklitega 6 ja 13 ning mida tuleb seetõttu ühenduse õiguse kohaldamisel arvesse võtta.<sup>65</sup> Tänapäevaks on tõhusa õiguskaitse tagamise põhimõtte kinnitust leidnud ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47, millel on alates Lissaboni lepingu jõustumisest on ELL artikkel 6 lõike 1 esimese lõigu kohaselt aluslepingutega võrreldes samaväärne õigusjõud.<sup>66</sup> Järgevalt käsitlebki siinkirjutaja lähemalt neid „vahendeid“, mille kaudu tuleb siseriiklikel kohtutel tagada EL õigussüsteemi operatiivne toimimine ning üksikisikule ühenduse õigusest tulenevate õiguste tõhus kaitse.

### **1.3.1. Siseriikliku õiguse tõlgendamine vastavalt Euroopa Liidu õigusele**

Põhimõtte, mille kohaselt tuleb siseriiklikku õigust tõlgendada koosõlas EL õigusega leidis esmakordselt kinnitust kohtuasjas *Von Colson ja Kamann*, milles EK asus seisukohale, et siseriikliku õiguse tõlgendamine kuulub küll liikmesriigi kohtu ainupädevusse, kuid kohtul

---

<sup>61</sup> G. A. Bermann. *New Frontiers in the Relationship between National and European Courts*. Fordham International Law Journal, 2008 (32).

<sup>62</sup> EK 16. detsembri 1981. a otsus asjas C-244/80, *Foglia v Novello*, ELT I-3045, para 16; EK 15. juuni 1995. a otsus liidetud kohtuasjas C-422/93, *Zabala Erasun jt vs Instituto Nacional de Empleo*, ELT I-1567, para 15.

<sup>63</sup> EK 27. märtsi 1974. a otsus asjas C-127/73, *Belgische Radion en Televisie and societe belge des auteurs, compositeurs et éditeurs vs SV SABAM aand NV Fonior*, ELT I-0313, para 16; EK 10. juuli 1980. a otsus asjas C-37/79, *Anne Marty SA vs Estee Lauder SA*, ELT I-2481, para 13; EK 28. veebruari 1991. a otsus asjas C-234/89, *Stergios Delimitis vs Henninger Bräu AG*, ELT I-0935, para 45, EK 1. jaanuari 1995. a otsus asjas T-114/92, *Bemin v Euroopa Komisjon*, ELT I-0147, para 62; EK 9. märtsi 1978. a otsus asjas C-106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato vs Simmenthal*, ELT I-0629, para 15-16.

<sup>64</sup> Vastavat järeldust on õiguskirjanduses rõhutatud juba pikka aega. Vt nt A. Barav. *Enforcement of Community Rights in the National Courts: The Case for Jurisdiction to Grant an Interim Relief*. – *Common Market Law Review*. 1989 (26), lk 369; P. Oliver. *Enforcing Community Rights in the English Courts*. – *Modern Law Review* 1987 (50), lk 881-882.

<sup>65</sup> EK 15. mai 1986. a otsus asjas C-222/84, *Marguente Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ELT I-1651, para 17-18.

<sup>66</sup> EK 22. detsembri 2010. a otsus asjas C-279/09, *DEB*, ELT I-13849, p 30.

tuleb siseriiklikku õigust tõlgendada kohaldamisele kuuluva direktiivi sõnastust ja mõtet silmas pidades.<sup>67</sup> Sellise tõlgendamismeetodi kasutamine võimaldab siseriiklikul kohtul saavutada direktiiviga taotletud eesmärged ka juhul, kui siseriiklik õigus seda direktiivi puuduliku ülevõtmise tõttu ei võimaldaks. Taolise olukorra tavapärase näitena saab siinkohal tuua juhu, mil direktiivi ülevõtmise tähtaeg on möödunud ning direktiiv on siseriiklikusse õigusesse jäänud üle kandmata.<sup>68</sup> Eelnevast ei tasu järeldada justkui piirneks kohustus tõlgendada siseriikliku õigust vastavalt EL õigusele üksnes direktiive liikmesriigi õigusesse ülevõtvate õigusnormidega. Nimelt laiendas EK *Marleasing*'i<sup>69</sup> otsuses vastava põhimõtte sisu ka kõigile teistele liikmesriigi õigusnormidele. Otsusest lähtuvalt tuleb siseriiklikel kohtutel tõlgendada kogu siseriikliku õigust EL õiguse valguses. Tänapäevaks on kooskõlalise tõlgendamise põhimõte laienenud ka ELL VI jaotise alusel vastu võetud raamotsuste suhtes.<sup>70</sup>

Olukordades, kus liikmesriigi seadust on võimalik tõlgendada kahel erineval viisil, kuid ühe tõlgenduse tulemusena oleks liikmesriigi seadus vastuolus EL õigusega, tuleb kohtul lähtuda sellisest tõlgendusest, mille järgi vastuolu liikmesriigi ja EL õiguse vahel puudub.<sup>71</sup> Taolise eelistuse saab kohus teha aga vaid juhul, kui normi EL õigusega mittevastuoluline tõlgendamine on lahendatava probleemi kontekstis võimalik ning see ei kujuta lõppastmes endast uue õiguse loomist või tõlgendatava teksti sisulist muutmist.<sup>72</sup> U. Lõhmus peab kooskõlalise tõlgendamise põhimõtet võtteks, millega lahendada konflikt sama olukorda reguleerivate õigusnormide vahel.<sup>73</sup> Seega on siseriikliku õiguse tõlgendamine vastavalt EL õigusele vahend ületamiseks lünki ja puudujääke seadusandja tegevuses. Vastava vahendi korrektse kasutamise vastust on pandud siseriiklikele kohtutele, kellel tuleb seeläbi tagada EL õiguse tõhus toiminine. Juhul, kui kohus ei ole siseriikliku õigust kirjeldatud põhimõttest lähtuvalt tõlgendatud ja EL õigust tõhusalt kohaldanud ning isikule on seeläbi kahju tekkinud, lasub liikmesriigil kohustus vastav kahju hüvitada.<sup>74</sup>

---

<sup>67</sup> EK 10. aprilli 1984. a otsus asjas C-14/83, *Von Colson ja Kamann vs Land Nordrhein- Westfalen*, ELT I-1891, p-d 26 ja 28. Viidatud põhimõte on hiljem mitmel korral kinnisust leidnud nt järgmisest EK otsustest: 13. novembri 1990. a otsus asjas C-106/89, *Marleasing vs Comercial Internacional de Alimentación*, ELT I-4135 p-d 8 ja 9; 4. märtsi 1999. a otsus asjas C-258/97, *HI vs Landeskrankenanstalten. Betriebsgesellschaft* (Austria eelotsuse taotlus), ELT I-1405, p 25; 16. detsembri 1993. a otsus asjas C-334/92, *Wanger Miret vs Fondo de grantia salarial*, ELT I-6911, p 20; *ob cit* Faccini Dori (C-91/92), p 26.

<sup>68</sup> J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Kirjastus Juura 2006, lk 296

<sup>69</sup> *Op cit* *Marleasing* (C-106/89). Siseriiklike kohtute kohustus tõlgendada riigisisest õigust vastavalt EL õiguses sätestatule täidab sisuliselt seadusandja tegevusest või tegevusetusest tulenevaid lünki.

<sup>70</sup> EK 16. juuni 2005. a otsust asjas C-105/03, *Pupino*, ELT I-5285.

<sup>71</sup> EK 10. septembri 1996. a otsus asjas C-61/94, *Euroopa Komisjon vs Saksamaa*, ELT I-3989.

<sup>72</sup> *Op cit* J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem, lk 296.

<sup>73</sup> *Op cit* U. Lõhmus. Kuidas liikmesriigi, lk 146.

<sup>74</sup> J.T. Lang. Developments, Issues, and New Remedies – The Duties of National Authorities and Courts Under Article 10 of the EC Treat. – *Fordham International Law Journal* 2003 (27) 6, lk-d 1903-1904.

### 1.3.2. Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkuse ja vahetu kohaldatavuse põhimõtte rakendamine

Kui EL õiguse tõhusat toimimist ei ole võimalik tagada siseriikliku õiguse kooskõlalise tõlgendamisega, siis tuleb kohtunikul kaaluda, kas õigusnormide kollisiooni on võimalik kõrvaldada siseriikliku õigusnormi kohaldamata jätmisega. Sellise võimaluse annab EL õiguse vahetu õigusmõju põhimõte, mis tugineb EL õiguse ülimuslikkuse põhimõttele.<sup>75</sup> EL õiguse ülimuslikke põhimõttele pani aluse EK otsus asjas *Costa vs Enel*.<sup>76</sup> ning see kehtib nii EL esmase kui ka teisese õiguse suhtes.<sup>77</sup> Peamine kohustus, mil EL õiguse ülimuslikkuse põhimõttest siseriiklikele kohtutele tuleneb seisneb kohustuses jätta õigusmõistmisel kohaldamata selline siseriiklik õigusnorm, mis on EL õigusega vastuolus.<sup>78</sup> Seejuures tuleb tähele panna, et siseriikliku õigusnormi kohaldamata jätmiseks peab esinema otsene või kaudne kollisioon. Ainuüksi põhimõtete või väärtuste abstraktne lahknevus ei tekita kohustust siseriiklik õigusnorm kõrvale heita.<sup>79</sup> Võimalusel tuleb siseriikliku normi kohaldamata jätmisega tekkinud lünk täita asjakohase EL õigusnormiga.<sup>80</sup> Kui liikmesriigi kohus tuvastab siseriikliku ja EL õiguse normide ebakooskõla, kuid kohaldab EL õiguse asemel siiski siseriiklikku õigust, mille tulemusena tekib isikule kahju, siis tuleb liikmesriigil kohtu taolise tegevuse eest vastutada ning isikule tekitatud kahju hüvitada.

Olenemata sellest, et EL õiguse ülimuslikkuse põhimõte on tänaseks omaks võetud kõikide liikmesriikide poolt, on senini täielikult lahendamata küsimus õigusnormide hierarhia tipu kohta EL õiguse kontekstis. Ühtselt lahendamata küsimus seisneb selles, kas ja millal asetub EL õigus liikmesriigi põhiseadusest kõrgemale. Näiteks on Itaalia valinud lähenemise, mille kohaselt ei tohi ühenduse õiguse mõju viia põhiõiguste rikkumiseni.<sup>81</sup> Saksamaa Konstitutsioonikohus on aga loobunud oma pädevusest kontrollida teisese õiguse kohaldatavaust niikaua kuni EL tagab põhiõiguste põhiseadusega võrdväärse kaitse.<sup>82</sup> Ka teiste EL liikmesriikide puhul on põhiõiguste kontekstis märgatav teatud

<sup>75</sup> *Op cit* U. Lõhmus. Kuidas liikmesriigi, lk 150.

<sup>76</sup> *Op cit* Flaminio Costa (C-6/64).

<sup>77</sup> T. Oppermann. Euroopa Õigus. Juura Õigusteabe AS, 2002, lk 198.

<sup>78</sup> A. Biondi. How to Go Ahead as an EU Law National Judge. European Public Law 2009 (15) 2, lk 227.

<sup>79</sup> K. Merusk, I. Pilving. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. *Sine loco*: Kirjastus Juura 2013, § 158 komm E III. I. Pilving täpsustab siinjuures, et otsese normide kollisiooni korral näevad supranatsionaalne ja riigisisene õiguse samdade asjaolude suhtes erinevad õiguslikud tagajärjed. Kaudse kollisiooni korral ei reguleeri EL õigus otseselt vaidlusalust küsimust, kuid siseriiklik norm takistab õiguse efektiivse elluviimist (nt kaebeõiguse piirangud).

<sup>80</sup> *Ibid*, § 158 komm E III 4.

<sup>81</sup> H. Kalmo. Mis on järel põhiseadusest? Veel kord Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkusest. – *Juridica* 2008 (9), lk 584-585.

<sup>82</sup> 2 BvR 197/83, 22. otkoobri otsust 1986 a. Solange II,

riigisuveräänsuskeskne lähenemine.<sup>83</sup> Näiteks Tšehhis tunnistatakse EL õiguse normide ülimuslikkust põhiseaduse üle, kuid siiski ei ole loobunud EL õiguse sätete põhiseaduslikkuse järelevalve kontrollist.<sup>84</sup> Liikmesriikide vastutus kohtute tegevuse eest ning EL õiguse ülimuslikkuse tunnustamise ulatus põhiseaduse üle loovad omavahelises suhtes vähemalt kaks olulist küsimust, millele tähelepanu pöörata.

Ühest küljest tõusetub küsimus, kas EK kohustaks (või ka üldse saaks kohustada) liikmesriike hüvitama EL õiguse rikkumise tulemusena üksikisikule tekitatud kahju, kui liikmesriigi kohus on jätnud EL õigusnormi kohaldamata põhjusel, et see on vastuolus põhiseadusega. Autor on seisukohal, et tulenevalt liikmesriikide lojaalsuskohustusest ning EL õiguse tõhusa toimise põhimõttest, ei saa liikmesriikide EL õiguse rikkumisega üksikisikule põhjustatud kahju hüvitamise kohustuse välistada vabandus, et EL õiguse kohaldamine oleks vastuolus põhiseadusega. Vastavat seisukohta toetab ka EK otsus asjas *Internationale Handelsgesellschaft*, milles kohus leidis, et ühenduse õiguse kehtivust ega selle toimet ei saa mõjutada väited, mille kohaselt on see vastuolus vastava liikmesriigi põhiseadusega.<sup>85</sup> Samuti nähtub EK seisukohatest asjas *Costa vs ENEL*, et EL õiguse ülimuslikkuse põhimõttele ei ole seatud piiranguid. Nimelt sedastas kohus nimetatud asjas, et aluslepingust kui iseseisvast õigusesallikast lähtuv õigus ei saa oma iselaadse ja algupärase loomuse tõttu jääda alla riigisisestele õigussätetele, ükskõik mis vormis need on. Seega tuleb kohtutel riigivastutuse vältimiseks püüda ka põhiseaduse (PS) sätteid EL õigusega kooskõlas tõlgendada ning vajadusel jätta PS säte kohaldamata. Kui PS säte EL õigusega kooskõlaline tõlgendamine tundub kohtule tõesti väga sobimatu, on kohtul alternatiivsena võimalik esitada EK eelotsuse taotlus EL õigusnormi kehtivuse kahtlusega. Lähtudes sellest, et liikmesriikide ühtsetel põhiseaduslikel printsiipidel on olnud oluline roll EL õiguse arengul, võiks EL kahtluse alla seatud õigusnormi vastuolu liikmesriigi PS-ga viidata suure tõenäosusega ka vastuolule EL õigusruumis tunnustatud põhimõtetega. Kui see tõeks osutub, saab EK otsuse *Foto Frost*<sup>86</sup> järgi EL õiguse vastava normi kehtetuks tunnistada ning siseriikliku kohtu kohustus vastavat normi kohaldada langeks ära.

Teiselt poolt näitab EL õiguse põhiseadusest kõrgemale seadmine seda, et liikmesriik on liidu õigusest tuleneva täielikult enda õiguskorras omaks võtnud. Käsitledes EL õigusest

---

<sup>83</sup> A. Albi, „Europe“ Articles in the Constitutions of Central and Eastern Europe Countries. – Common Market Law Review 2005 (42), lk 416-417.

<sup>84</sup> *Op cit* H. Kalmo, lk 586.

<sup>85</sup> EK 17. detsembri .1970. a otsus asjas C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH vs Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ELT I-1125.

<sup>86</sup> EK 22. oktoobri 1987. a otsus asjas C-314/85, *Foto-Frost vs Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ELT I-4199, p-d 14, 17.

üksikisikule tulenevaid norme vähemalt võrdväärseina põhiseadusest tulenevate õigustega, võiks EL õiguste kaitse alluda siseriiklikult samadele reeglite, mida kohaldatakse isikutele põhiseadusest tulenevatele õiguste kaitsel. Taolises süsteemis võiks EL õiguse rikkumine tähendada ka PS rikkumist.

Pannes eeltoodu Eesti õiguse konteksti peaks olema välistatud, et siseriiklikud kohtud jätaksid mõne EL õiguse normi PS-ga vastuolu tõttu kohaldamata ning tooksid seeläbi kaasa riigi vastutuse EL õiguse rikkumise eest. Nimelt kuulub Eesti nende riikide hulka, kes on tunnistanud EL õiguse ülimuslikkust ka PS suhtes. Riigikohus on tõdenud järgmist „*Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu vastuvõtmise tulemusena muutus EL õiguse üheks põhiseaduse tõlgendamise ja rakendamise aluseks [...] Selgitamaks välja, missugune osa põhiseadusest on kohaldatav, tuleb seda tõlgendada koosmõjus Eesti jaoks liitumislepingu kaudu siduvaks muutunud Euroopa Liidu õigusega. Kohaldada saab seejuures üksnes seda osa põhiseadusest, mis on Euroopa Liidu õigusega kooskõlas või reguleerib suhteid, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri. Põhiseaduse nende sätete toime, mis pole Euroopa Liidu õigusega kooskõlas ja mida seepärast kohaldada ei saa, aga peatub. [...] Eesti seaduste, sealhulgas põhiseaduse vastuolu korral Euroopa Liidu õigusega Euroopa Liidu õigust*“.<sup>87</sup> Samuti on leitud, et läbi Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seaduse tähendab riigi organi EL õiguse vastane käitumine vastuolu ka PS-ga.<sup>88</sup> Kas see aga tähendab, et üksikisiku EL õigusest tulenevate õiguste rikkumine peaks alluma põhiseaduslikkuse järelevalvele sarnaselt otse põhiseadusest tulenevate õigustega ning kas Riigikohtu PSJV kolleegiumil peaks olema roll vastavate õigustega seonduvas kohtumenetluses? Sellele küsimusel püüab autor vastuse anda käesoleva töö 3. peatükis.

### **1.3.3. Eelotsusetaotluse esitamine Euroopa Kohtule**

Eelotsusemenetlust reguleerib Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL)<sup>89</sup> artikkel 267 (endine EÜ asutamislepingu artikkel 234), mis on sõnastatud järgnevalt:

„Euroopa Liidu Kohus on pädev tegema eelotsuseid, mis käsitlevad:

a) aluslepingute tõlgendamist;

b) liidu institutsioonide, organite või asutuste õigusaktide kehtivust ja tõlgendamist.

<sup>87</sup> RKPJK 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p-d 15, 16.

<sup>88</sup> I. Pilvingu ja N. Parresti koostatud riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumeneteluse seaduse muutmise seaduse eelnõu (357 SE I) seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav:

[www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041130026\(1.05.2014\)](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041130026(1.05.2014)).

<sup>89</sup> *Op cit* ELL ja ELTL (C 326) Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (2012. aasta seisuga). – ELT C 326, 26.10.2012.

*Kui selline küsimus antakse liikmesriigi kohtusse, võib see kohus, kui ta leiab, et otsuse tegemiseks on vaja kõnealune küsimus lahendada, taotleda sellekohast eelotsust kohtult.*

*Kui mingi niisugune küsimus kerkib üles poolelioleva kohtuasja käigus liikmesriigi kohtus, mille otsuste peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata, siis peab nimetatud kohus saatma asja kohtusse.*

*Kui niisugune küsimus tõusetub liikmesriigi kohtus poolelioleva kohtuasja käigus seoses kinnipeetava isikuga, teeb kohus otsuse võimalikult kiiresti“.*

Eelotsuse menetlus on dialoog Euroopa Kohtu ning siseriiklike kohtute vahel ning põhineb nende omavahelisel koostööl.<sup>90</sup> Tegemist on liidu õiguse põhimehhanismiga, mille eesmärk on anda liikmesriikide kohtutele vahend, mille kaudu tagada liidu õiguse ühetaoline tõlgendamine ja kohaldamine liidus.<sup>91</sup> Seejuures on Euroopa Kohtu ainupädevuses liidu õiguse tõlgendamine, selle kehtivuse üle otsustamine ja liidu institutsioonide toimingute kehtivuse kontrollimine.<sup>92</sup> Põhikohtuasjas tõusetunud faktilisi küsimusi ega siseriiklikke õigusnormide tõlgendamise või kohaldamisega seotud võimalikke lahkarvamusi Euroopa Kohus ei lahenda.<sup>93</sup> Siseriiklik kohus on see, kellel tuleb Euroopa Kohtu eelotsuse pinnalt teha konkreetsed järeldused ning vajaduse korral jätta asjassepuutuv siseriiklik õigusnorm kohaldamata.<sup>94</sup>

Eelotsusetaotluse võib põhimõtteliselt esitada iga liikmesriigi kohus, kelle pädevuses on teha lahend menetluses, mis lõpeb kohtuotsuse jõudu omava otsusega. Kusjuures Euroopa Kohus tõlgendab kohtu mõistet autonoomselt ning see ei ole piiratud liikmesriikide kohtutega kitsas tähenduses. Vaidlusi lahendava organi määratlemisel kohtuna artikkel 267 mõttes võtab

---

<sup>90</sup> C. Timmermans. The European Union's judicial system. Common Market Law Review, 2004 (41) 2, lk 401; vt ka EK 12. juuni 2003. a otsust asjas C-112/00, *Eugen Schidberger, Interntaionale Transporte und Planzüge vs Republik Österreich*, ELT I-5659, para 30, 31; EK 6. oktoobri 1982. a otsus asjas C-283/81, *CLIFIT and Lanificio di Gavardo Dior*, ELT I-3415, p 25; EK 24. mai 1977. a otsus asjas C-107/76, *Hoffman-La Roche vs Centrafarm*, ELT I-0957, p 5; EK 27.oktoobri 1982. a otsus liidetud kohtuasjas C-35/82, *Morson ja Jbajan vs Staat der Nederlanden*, ELT I-3723, p 8; EK 22. veebruari 2001. a otsus asjas C-393/98, *Gomes Valente*, ELT I-1327, p 17.

<sup>91</sup> EK 13. mai 1981. a otsus asjas C-66/80, *International Chemical Corporation v Amministrazione delle finanze dello Stato*, ELT I-1191, p 11.

<sup>92</sup> *Op cit* T. Oppermann, lk 258-249; Selles osas vt ka EK 26. aprilli 1986. a otsust asjas C-294/83, *Parti ecologiste les Verts' vs Eurpean Parliament*, ELT I-1339.

<sup>93</sup> EK 3. märtsi 1994. a otsus liidetud kohtuasjas C-332/92, *Eurico Italia jt vs. Ente Nazionale Risi*, ELT I-0711, para 19; EK 11. juuni 1992. a otsus liidetud kohtuasjas C-149/91, *Sanders Adout ja Guymarc'h Orthez vs Directeur des srviles fiscaux des Pyrenees-Atlantiques*, ELT I-3899, para 10.

<sup>94</sup> Soovitused siseriiklikele kohtutele eelotsuse taotlemiseks. Euroopa Liidu Kohus. 6. november 2012. C-338/01. Internetis kättesaadav: [http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?year=2012&serie=C&textfield2=338&Submit=Otsing&\\_submit=Otsing&ihmlang=et](http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?year=2012&serie=C&textfield2=338&Submit=Otsing&_submit=Otsing&ihmlang=et). (3.05.2014)

Euroopa Kohus arvesse mitmeid tegureid: vastava organi loomise õiguslikku alust, organi püsivust, sõltumatust ja iseseisvust, menetluse võistlevust ning otsuste õiguslikku siduvust.<sup>95</sup>

Siseriiklik kohus otsustab eelotsusetaotluse esitamise olenemata poolte soovist või arvamusest selle vajalikkuse kohta.<sup>96</sup> EL õiguse tõlgendamise ja kehtivusega seonduvate küsimuste osas on eelotsusetaotluse esitamiseks pädev iga liikmesriigi kohus, kes peab seda asja lahendamiseks vajalikuks. Tähelepanu tuleb pöörata aga sellele, et kohus kelle otsuse peale ei saa siseriiklikult edasi kaevata on eelotsuse taotluse esitamiseks kohustatud.<sup>97</sup> *Praeter legem* lasub eelotsuse taotluse esitamise kohustus igal kohtul ka juhul, kui asja lahendamisel tekib kahtlus liidu teisese õiguse kehtetuks tunnistamise vajalikkuse osas.<sup>98</sup> Taolisele järeldusele viib Euroopa Kohtu otsus asjas *Foto Frost*, milles kohus asus seisukohale, et juhul, kui siseriiklikus kohtus on ühenduse õigusakti kehtivus seatud kahtluse alla, siis on selle kehtetuks tunnistamise pädevus ainult Euroopa Kohtul; liikmesriigi kohtul taoline pädevus puudub. Kohus selgitas, et juhul, kui menetluse pool on siseriiklikus kohtus vaidlustanud liidu õigusakti kehtivust, on siseriiklikul kohtul õigus hinnata, kas poole väitel on alust. Leides, et poole väide on alusetu, võib kohus vastava väite tagasi lükata ning otsustada, et õigusakt on kehtiv.<sup>99</sup> Sellest järeldub, et juhul kui siseriiklik kohus jõuab veendumuseni, et kohaldatav ühenduse õigusakt võib olla kehtetu, tuleb siseriiklikul kohtul eelotsuse taotlusega pöörduda Euroopa Kohtu poole.

Artiklis 267 lõikest 3 tulenevale kohustusele, mille järgi liikmesriigi kohus, kelle otsuse peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata, peab liidu õiguse tõlgendamise või kehtivuse küsimusega pöörduma eelotsuse taotlusega EK poole, kehtib EK otsusest *CLIFIT* tulenevalt kolm erandit.<sup>100</sup> Osundatud artikli lõikes 3 nimetatud kohtul ei ole kohustust eelotsuse taotlust esitada, kui (a) liidu õiguse tõlgendamise või kehtivusega seonduv küsimus ei ole konkreetse asja lahendamiseks oluline, (b) Euroopa Kohus on varasemalt tõstatud küsimuses oma

---

<sup>95</sup> L. Teras, U. Lõhmus. Euroopa Kohtust ja eelotsusemenetlusest. Riigikogu Toimetised 2006 (14).

<sup>96</sup> *Op cit* CLIFIT vs Ministero della Sanita (C-283/81), p 9.

<sup>97</sup> J. Laffranque. Euroopa Kohtu eelotsus Eesti kohtupraktika mõjutajana. Riigikogu Toimetised 2006 (15); Opinion of Advocate General Tizzano in case C-99/00, *Lyckeskog*, 21.02.2002, ELT I-4839, p 43.

<sup>98</sup> Vt ka Soovitused siseriiklikele kohtutele eelotsuse taotlemiseks. EK 6. november 2012. C-338/01. Punkti 16 peab iga siseriiklik kohus, kui tal tekib õigusakti kehtivuse osas kahtlus, esitama eelotsuse taotluse Euroopa Kohtule, märkides põhjused, miks ta leiab, et see õigusakt võib olla kehtetu. Punkti 17 järgi võib siseriiklik kohus, juhul, kui tal tekib tõsine kahtlus liidu institutsiooni, organi või asutuse niisuguse õigusakti kehtivuse suhtes, millel põhineb siseriiklik õigusakt, jätta selle siseriikliku akti ajutiselt kohaldamata või rakendada selle suhtes muid ajutisi meetmeid. Sel juhul peab siseriiklik kohus esitama kehtivust puudutava küsimuse Euroopa Kohtule ja märkima põhjused, miks ta leiab, et see akt on kehtetu.

<sup>99</sup> *Op cit* Foto-Frost (C314/85), p-d 14, 17.

<sup>100</sup> *Op cit* CLIFIT vs Ministero della Sanita (C-283/81), p-d 10 ja 21.

tõlgenduse andnud (*acte éclairée*) ning (c) kahtluse alla seatud liidu õigusnorm on niivõrd selge, et selle tõlgendamise osas ei teki vähimatki kahtlust (*acte clair*).

#### **1.4. Riigi vastutus õiguspõhises tekitatud kahju eest Köbleri kohtuasja valguses**

##### **1.4.1. Lühidalt Köbleri lahendi asjaoludest**

EK tegi otsuse Köbleri asjas 30. septembril 2003. a, millega lahendati küsimus sellest, kas riik vastutab ka kohtute poolt EL õiguse rikkumisega üksikisikule tekitatud kahju eest. Nimetatud otsuse ajend oli Austria *Landesgericht für Zivilrechtssachen* eelotsuse taotlus, mille asjaolud olid lühidalt järgnevad. Gerhard Köbler oli siseriiklikus halduskohtumenetluses vaidlustanud Austria 1956. a palgaseaduse (*Gehaltsgesetz*) neid sätteid, mille kohaselt on ülikooli või muu kõrgkooli professoril, kes on töötanud vähemalt 15 aastat Austria ülikoolis või muus kõrgkoolis ja kes on nelja aasta jooksul saanud lisatasu pikaajalise teenistuse eest, õigus saada pikaajalise teenistuse eest täiendavalt lisatasu, mis arvestatakse juurde tema pensionile. G. Köbler töötas alates 1. märtsist 1986. aastat professorina Innsbruck'i (Austria) ülikoolis professorina. Talle oli ka määratud lisatasu pikaajalise teenistuse eest. 28. veebruaril 1996. aastal taotles G. Köbler endale pensionilisa määramist. Probleem tekkis aga sellest, et olenemata oma pikast teenistusstaažist ei olnud ta töötanud 15 aastat mitte ainult Austria ülikoolis vaid ka teistes EL liikmesriikide ülikoolides. G. Köbler leidis, et siseriiklik regulatsioon, mille kohaselt peab isik olema töötanud just Austria ülikoolis arvestamata seejuures teenistusaega mõne muu EL liikmesriigi ülikoolis, on ühenduse õigusega vastuolus olev kaudne diskrimineerimine.

Austria *Verwaltungsgerichtshof* (Austria kõrgeim halduskohus), lahendades G. Köbleri taotlust, esitas 22. oktoobril 1997. a eelotsuse taotluse, et saada EK seisukohta seoses G. Köbleri väidetega ühenduse õiguse võimaliku rikkumise kohta. 11. märts 1998. a saatis aga EK sekretär kirja, milles viitas EK 15. jaanuari 1998. a otsusele asjas C-15/96, *Schöningh-Kougebetopoulou*, ning küsis, kas Austria kohus peab eelotsuse taotlust endiselt vajalikuks. Seepeale võttis Austria kohus oma eelotsuse taotluse tagasi ning jättis G. Köbleri kaebuse rahuldamata. Austria kohus, tõlgendades EK sekretäri viidatud lahendid ekslikult, leidis, et pensionile juurdemakstav lisatasu oli lojaalsusboonus, mis objektiivselt õigustab EÜ asutamislepinguga ette nähtud õiguse (töötajate vabaliikumine) piiramist. Boonuse eesmärk oli motiveerida haritlasi Austria ülikoolides ning seetõttu ei olnud kohtu hinnangul lisatasu käsitletav töötasuna.



G. Köbler leidis, et Austria *Verwaltungsgerichtshof* rikkus oma otsusega EL õigust ning tõlgendas vastava lisatasu olemust vääralt, mis läbi on talle kahju tekkinud. Seetõttu esitas ta kahju hüvitamise nõude *Landesgericht für Zivilrechtssachen*’le, kes esitas EK-le eelpool mainitud eelotsuse taotluse. Austria kohus leidis, et *Verwaltungsgerichtshof*’i otsus ei rikkunud EL õigust ning et riigivastutuse aluseks ei saa olla kõrgeima astme kohtu, nagu *Verwaltungsgerichtshof*, otsus. Vastavas eelotsuse taotluses oli esitatud viis küsimust, millest kaks puudutasid riigivastutuse võimalikkust ja tingimusi ning kolm oli seotud konkreetse kaasuse asjaoludega. Esimese küsimusega soovis Austria kohus EK seisukohta selles, kas EK riigivastutust puudutav praktika (eelkõige *Brasserie du Pêcheur ja Factortame*) on kohaldatav ka juhul, kui võimalik ühenduse õiguse rikkumine on toimunud liikmesriigi kõrgeima astme kohtu otsuse kaudu ehk kas liikmesriik on vastutav siseriikliku kohtu tegevusega põhjustatud kahju eest. Teine küsimus oli suunatud sellele, kas EK praktika, mille kohaselt tuleb igal liikmesriigil ise määrata kohus, kes on pädev lahendama kaebusi, mis on seotud EL õigusest üksikisikule tulenevate õigustega, on kohaldatav ka juhul, kui üksikisiku võimalik õiguste rikkumine on põhjustatud liikmesriigi kõrgeima astme kohtu otsusega.

Siinjuures tuleb mainida, et riikide seisukohad küsimuses, kas liikmesriik peaks vastutama siseriiklike kohtute tegevuse eest olid vastakad. Saksamaa ja Hollandi esindajad ning Euroopa Komisjon leidsid, et riigivastutus kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest on põhimõtteliselt võimalik, kuid seda vaid väga rangete kriteeriumide täitmise korral. Liikmesriigi taolist vastutust toetati vaid juhul, kui EL õiguse rikkumine kohtu poolt on ilmne ja eriti tõsine ning kui EL õiguse ekslik tõlgendus või kohaldamata jätmine on olnud tahtlik ning rikkumine ei ole objektiivselt vabandatav. Lisaks asusid Saksamaa ja Hollandi esindajad seisukohale, et liikmesriigi vastutus peaks piirduma sellise kohtu tegevuse eest, kelle otsust ei ole siseriiklikult võimalik edasi kaevata, põhjusel, et tulenevalt (EÜA) artiklist 234 (praegune ELL artikkel 267) on vaid sellistel kohtutel kohustus esitada eelotsuse taotlus EK-le. Hollandi valitsus lisis, et riik peaks eelotsuse taotluse esitamata jätmise eest vastutama vaid juhul, kui vastava kohustuse rikkumine on olnud ilme ning piisavalt tõsine.<sup>101</sup>

Prantsusmaa, Austria ning Suurbritannia ei toetanud liikmesriigi vastutust kohtu poolt ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest. Esitatud seisukohtade järgi peaks liikmesriigi taolise vastutuse välistama *res judicata* põhimõte, asjaolu, et riigivastutuse kohaldamine ning kahju hüvitamise võimaldamine kohtuvõimu tekitatud kahju eest õõnestaks õiguskindlust, seaks ohtu kohtu autoriteedi ja maine ning mõjuks negatiivselt kohtute

---

<sup>101</sup> *Op cit* Köbler (C-224/01), p-d 16-18; *op cit* Köbler – Leger opinion (C-224/01), p22.

sõltumatusele. Lisaks leidsid Austria esindajad, et EÜA artikkel 234, mis kohustab riigi kõrgeima astme kohut esitama eelotsusetaotluse, ei loo üksikisikule õigusi. Kuivõrd viimane on üks riigivastutuse eeldustes, siis ei saa eelotsusetaotluse esitamata jätmise riigi kõrgeima astme kohtu poolt tuua kaasa riigivastust isegi juhul, kui taotluse esitamata jätmise tulemusena on üksikisikule tekkinud kahju. Suurbritannia esindajad viitasid täiendavalt probleemile määrata siseriiklikult kohus, kes oleks pädev lahendama kõrgeima astme kohtu tegevusega põhjustatud kahju hüvitamise nõudeid.<sup>102</sup>

Kohtuvõimu poolt tekitatud kahju hüvitamise piiramise ulatust ja põhjendatust on analüüsinud mitmed õigusteadlased ning sellega seonduva problemaatika kohta on ilmunud arvukaid artikleid ning muid õiguslaseid kirjutisi. Käesoleva töö terviklikkust silmas pidades oleks sobilik tutvustada lugejale lähemalt ka neid kontseptsioone, millele tuginedes riigivastutust õigusmõistmisel tekitatud kahju eest ei toetata.<sup>103</sup> Pidades aga silmas asjaolu, et EK tunnistas *Köbleri* lahendis riigivastutuse võimalikkust kohtu poolt tekitatud kahju eest, millest tulenevalt peavad liikmesriigid vähemalt *Köbleri* lahendis sätestatud tingimuste esinemisel üksikisikule õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitama, siis keskendub autor käesoleva töö mahtu ning eesmärki arvesse võttes tingimustele, millal riik peab võtma vastuse kohtu tegevusega tekitatud kahju eest, jättes välja põhjendused, millest tulenevalt võiks riigi vastuste käsitletavas valdkonnas välistada.

#### **1.4.2. Kahju hüvitamise tingimused tulenevalt *Köbleri* lahendist**

*Köbleri* asjas kinnitas EK, et liikmesriigi vastutus ühenduse õiguse rikkumise eest laieneb ka kohtu poolt toime pandud rikkumistele ja sellega põhjustatud kahjule. EK põhistas oma seisukohta sellega, et liikmesriigi vastutus üksikisikule ühenduse õiguse rikkumisega põhjustatud kahju eest on EL aluspõhimõtte, mille kohaldamine ei sõltu riigi organist, kes kahju põhjustas. Seejuures viitas kohus *Francovich*, *Brasserie du Pecheur*, *Dillenkoferi* jt lahenditele ning üldisele rahvusvahelisele õigusele, mille järgi riigivastus rahvusvahelise kohustuse rikkumise eest ei sõltu selles, kas rikkumise on toime pannud seadusandlik-, täidesaatev või kohtuvõim.<sup>104</sup> EK lisas, et kohtuvõimul on sedavõrd oluline roll üksikisikute õiguste kaitsmisel, et kui isikutel puuduks võimalus nõuda kahju hüvitist, mille on neile põhjustanud riigi viimase astme kohus, siis saaks kahjustatud ühenduse õiguse tõhusus

<sup>102</sup> *Op cit Köbler* (C-224/01), p-d 20-28.

<sup>103</sup> Autor peab siinkohal silmas esmajoones *res judicata* põhimõtet, kohtute sõltumatuse küsimusi, kohtuvõimu maine võimalikku kahjustamist ning õiguskindluse tagamise vajadust.

<sup>104</sup> *Op cit Köbler* (C-224/01), p-d 30-32.

tervikuna ning isikute õiguste kaitse oleks nõrgestatud.<sup>105</sup> Lisaargumendina tõi EK välja asjaolu, et ka EIK saab nõuda liikmesriikidelt üksiksikule põhjustatud kahju hüvitamist ning seda samuti juhul, kui kahju on tekitatud riigi viimase astme kohtu otsusega.<sup>106</sup> Seetõttu leidis EK, et isikutel peab olema võimalik liikmesriikide kohtutes nõuda neile viimase astme kohtu otsusega tekitatud kahju hüvitamist.<sup>107</sup>

Eelnevast nähtub õiguspõhjustamisel EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise esmane kriteerium. Liikmesriigil tekib vastust ning kohustus hüvitada üksiksikule õiguspõhjustamisega põhjustatud kahju vaid juhul, kui kahju on tekitatud liikmesriigi viimase astme kohtu otsusega (ingl.k *a court adjudicating at last instance*<sup>108</sup>). EK põhjendas oma lähenemist kahe argumendiga. Esiteks on viimase astme kohus siseriiklikult viimane õiguspõhjustav organ, mille kaudu on isikutel võimalik ühenduse õigusest tulenevaid õigusi kaitsta. Kuivõrd viimase astme kohtu otsus on lõplik ning seda ei saa üldjuhul muul viisil korrigeerida, siis ei oleks põhjendatud isikute õiguste kaitse eesmärki silmas pidades piirata riigivastust juhtudeks, mil viimase astme kohtu otsusega on isikule kahju tekitatud. Teiseks on viimase astme kohtul, kelle otsuse peale ei saa edasi kaevata, kohustus esitada ELTL artikkel 234 (praegune artikkel 267) lõike 3 alusel EK-le eelotsuse taotlus, mistõttu on viimase astme kohtutel eriline roll üksiksikule ühenduse õigusest tulenevate õiguste kaitsel.

Analüüsides tingimusi, mis peavad olema täidetud, et riik vastutaks kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju eest, asus EK seisukohale, et need on sarnased riigivastutuse üldalustega. See tähendab, et rikutud õigusnormi eesmärk peab olema üksiksikule õiguste andmine, rikkumine peab olema piisavalt oluline ning tekitatud kahju ja rikkumise vahel peab olema otsene põhjuslik seos. Riigivastutuse üldtingimustena sätestatud kriteeriumide täitmine on vajalik ning piisav, et üksiksikul tekiks õigus nõuda viimase astme kohtu tekitatud kahju hüvitamist. Samas ei välistanud EK liikmesriikide õigust sätestada siseriiklikult õiguspõhjustamisel tekitatud kahju hüvitamiseks leebemad tingimused.<sup>109</sup>

---

<sup>105</sup> *Ibid*, p-d 33-34.

<sup>106</sup> *Ibid*, p 49. EK viitas siinjuures EIK 21.märsti 2000. a otsusele asjas *Dulaurans vs Prantsusmaa*, nr 34553/97.

<sup>107</sup> *Op cit* Köbler (C-224/01), p 36.

<sup>108</sup> ELTL artikkel 267 ingl. k versioon on sõnastatud järgmiselt: „*Where any such question is raised before in a case pending before a court or a tribunal of a Member State against whose decision there is no judicial remedy under national law, that court or tribunal shall bring the matter before the Court*“. Seega peab EK, kohut, mille otsuse peale ei saa siseriikliku õiguse järgi edasi kaevata, viimase astme kohtuks. Seda, kas viimase astme kohut tuleks osundatud artikli mõttes ning *Köbleri* lahendi valguses tõlgendada kui kohut, kelle otsuse peale ei saa edasi kaevata tulenevalt siseriiklikust menetlusõigusest või kohut, kes on institutsionaalses mõttes liikmesriigi kõrgeima astme kohus analüüsitakse käesoleva.

<sup>109</sup> *Op cit* Köbler (C-224/01), p-d 51-52 ja 57.

Olenemata sellest, et EK tugines *Köbleri* lahendis liikmesriigi vastutuse laiendamisel kohtu poolt õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest riigivastutuse doktriini üldtingimustele, kumab lahendist siiski läbi lähenemine, et kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamine allub siiski õigusmõistmise spetsiifilisest olemusest tulenevalt erandlikele kriteeriumidele. Nimelt rõhutas kohus, et liikmesriigi vastutus viimase astme kohtu poolt ühenduse õiguse rikkumisega põhjustatud kahju eest saab tekkida siiski vaid erandlikel juhtudel. Kahju hüvitamise eeldusi kontrollival kohtud tuleb seejuures arvesse võtta kõiki asjaolusid, mis võivad kahju hüvitamise määramisel tähtsust omada.<sup>110</sup> Kuigi EK ei selgitanud täpsemalt, millised võiksid olla erandlikud juhud, millal liikmesriigil tuleb kohtuvõimu tegevuse eest vastutada, andis EK siiski juhiseid selle kohta, milliseid asjaolusid peaks kahju hüvitamise nõuet lahendav siseriiklik kohus arvesse võtma, et tuvastada, kas ühenduse õiguse rikkumine on olnud „piisavalt oluline“.

#### **1.4.3. „Piisavalt olulise rikkumise“ tuvastamine pidades silmas õigusmõistmise erilist olemust**

Teadvustades õigusmõistmise spetsiifilist olemast, kohtunikele õigussüsteemis omistatud erilist staatust ning õiguskindluse tagamise vajadust, seadis EK õigusmõistmisel tehtud vigade eest riigivastutuse tekkimiseks mõnevõrra rangemad kriteeriumid. Eesmärgiga kitsendada riigivastutuse ulatust viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju eest, muutis EK riigivastutuse üldalustena kehtestatud kolmest kriteeriumist tingimust, mille kohaselt peab ühenduse õiguse rikkumine olema „piisavalt oluline“. Nimelt leidis EK, et rikkumise olulist kaaludes peab tuvastama, kas rikkumine on ilmselge. Kahjuks ei andnud EK siseriiklike kohtutele selgeid ning täpseid juhiseid selle kohta, kuidas tuleks mõistet „ilmselge“ sisustada. EK tõi välja vaid ühe juhu, millal ühenduse õiguse rikkumine on niivõrd ilmselge, et seda saab pidada „piisavalt oluliseks“ rikkumiseks. Ühenduse õiguse rikkumine on igal juhul „piisavalt oluliseks“ siis, kui viimase astme kohtu otsust on ilmselgelt vastuolus EK väljakujunenud praktikaga sarnases asjas.<sup>111</sup> Muudel juhtudel tuleb kohtul rikkumise „piisavalt olulisuse“ hindamisel lähtuda kaasusepõhiselt võttes muuhulgas arvesse järgnevaid asjaolusid:

- ühenduse reegli selgust ja täpsust;
- kas rikkumine oli tahtlik või mitte;

---

<sup>110</sup> *Ibid*, p-d 53-54.

<sup>111</sup> *Op cit* Köbler (C-224/01), p 56.

- kas eksimus oli vabandataav või mitte;
- ühenduse institutsiooni seisukoha olemasolu vastavas küsimuses;
- rikkumise toime pannud kohtu eelotsuse taotluse esitamise kohtust ELTL artikli 267 lõike 3 alusel.

Kohtujurist Léger' i arvamuse kohaselt on kõige olulisem tuvastada, kas õiguse rikkumine on vabandataav. Kusjuures kaalutlusõiguse ruum, mis liikmesriigile on kohtu tegevuseks jäetud, ei ole oluline. Rikkumise vabandataavuse hindamisel tuleks aga esmajoones arvesse võtta rikutud õigusnormi selgust ja täpsust ning seda, kas EK on sarnases asjas välja kujundanud praktika, millest siseriiklikul kohtul oleks olnud võimalik juhinduda. Leager toob siinkohal näite, et liikmesriik peaks kõrgeima astme kohtu eksimuse eest vastutama juhul, kui kohus on teinud ühenduse õigusega vastuolus oleva otsuse, kuigi kohaldatav õigusnorm on olnud niivõrd selge, et selle täpne sõnastus ei jäta ruumi tõlgendamiseks. Samuti on Leager arvates rikkumine „ilmselge“ juhul, kui viimase astme kohtu otsus on vastuolus EK praktikaga või kui kohus ei ole järginud asjas tehtud eelotsust. Lisaks peaks liikmesriik vastutama üksikisikule põhjustatud kahju eest ka juhul, kui riigi kõrgeima astme kohus on eiranud ELTL artikkel 267 lõike 3 vastaselt kohtustus esitada eelotsusetaotlus.<sup>112</sup> Rikkumise tahtlust ei pea Leager oluliseks. Töö autor toetab siinjuures kohtujuristi toodud põhjendust, et kuivõrd kõrgema astme kohtu otsused on üldjuhul kollegiaalsed, siis on oleks kolleegiumi tahtluse, kui subjektiivse elemendi hindamine, märkimisväärselt keeruline. Seetõttu tuleks rikkumise „piisavalt olulisuse“ hindamisel pigem arvestada seda, kas eksimus on vabandataav.<sup>113</sup>

#### **1.4.4. Mõiste „viimase astme kohus“ sisustamine**

*Köbleri* lahendis kinnitust leidnud tingimuste järgi tõusetub riigivastutus kohtuvõimu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest vaid juhul, kui rikkumise pani toime liikmesriigi „viimase astme kohus“ Vastava lähenemise põhjenduseks sobib hästi S. Anagnostaras'i selgitus, mille kohaselt kahju hüvitamise nõuded ei peaks olema võimalikud kohtulahendite suhtes, mille peale on veel võimalik edasi kaevata, sest sellisel juhul on kahju võimalik heasta kohtukaebemenetluses. Eelkõige oleks õigluse ja õiguskindlusega vastuolus see, kui samaaegselt toimuks kaks kohtumenetlust, milles ühe käigus kontrollitakse kaudselt kahju hüvitamise eeldusena kohtu tegevuse õiguspärasust, mis tulevikus võib või on juba osutunud

<sup>112</sup> *op cit* Köbler – Leger opinion (C-224/01), p-d 138-141, 143-144 ja 148.

<sup>113</sup> *Ibid*, p-d 153 ja 156.

edasikaebamisel teise kohtumenetluse sisuks.<sup>114</sup> Eelnevast nähtub, et riigivastutuse ulatus kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest sõltub mõiste „viimase astme kohus“ määratluse. Küsimus seisneb siin eelkõige selles, kas viimase astme kohtuks tuleb pidada riigi kõrgeima astme kohut institutsionaalses mõttes nagu näiteks Riigikohus Eestis või kohut, kelle otsuste peale ei ole siseriiklikest menetlusreeglitest tulenevalt võimalik edasi kaevata.

Õiguskirjanduses käsitletakse püstitatud küsimust läbi kahe erineva teooria: *abstraktse* ning *konkreetses lähenemise teooria*.<sup>115</sup> Abstraktse lähenemise teooria järgi on „viimase astme“ kohtuteks ainult sellised siseriiklikud kohtud, mille otsuste peale ei ole mingi viisil apelleerida ehk kõrgeimad kohtud institutsionaalses mõttes. Seda lähenemist toetatakse peamiselt argumentidega, et ELTL artikkel 267, mille järgi on „viimase astme kohtud“ kohustatud teatud juhtudel eelotsuse taotluse esitama ei ole loodud selleks, et ka selliste väheoluliste ja triviaalsete otsuste tegemisel, mille peale ei saa siseriiklikult isegi apelleerida, oleks eelotsuse taotluse esitamine kohustuslik.<sup>116</sup> Konkreetse lähenemise teooria järgi tuleb „viimase astme“ kohtuks pidada selliseid kohtuid, mille otsust konkreetses õiguslikuks vaidlused enam edasi kaevata ei saa. Konkreetse lähenemise teooriat peetakse hetkel domineerivaks. T. Opperman leiab, et konkreetse käsitluse kasuks räägib asjaolu, et nii saavutatakse tõhusamalt eelotsusemenetluse mõtte tagada ühenduse õiguse ühtne ja samaväärne kohaldamine Euroopas ulatuses.<sup>117</sup>

Töö autor pooldab siinjuures konkreetse teooria lähenemist ning leiab, et „viimase astme“ kohtuks, mille õigustmõistva tegevuse eest tekib riigil EL liikmesriigina vastutus, on selline kohus, mille otsust ei ole konkreetsel juhul võimalik edasikaebemenetlusega korrigeerida. Muidugi ei lähe siin arvesse sellised otsused, mida isik ei saa endast tulenevatel põhjustel, näiteks kaebetähtaja mööda laskmise tõttu edasi kaevata. Konkreetsest lähenemist näib lähtuvat ka EK. Kuigi *Köbleri* asjas, kasutas EK mõiste „viimase astme kohus“ (ingl. k. *a court of last instance, a court adjudicating at last instance*) kõrval mõned korrad ka „kõrgeima astme kohtu“ (ingl. k. *a supreme court*) terminit, tulenes see pigem konkreetse kaasuse asjaoludes. Eelotsuse taotlus esitati ju seonduvalt kahjuga, mille oli väidetavalt põhjustanud Austria kõrgeim halduskohus. Siiski rõhutas EK, et definitsiooni järgi on „viimase astme kohus“ viimane õigustmõistev organ, mille kaudu on üksikisikutel EL õigusest

<sup>114</sup> G. Anagnostaras. The Principle of State Liability for Judicial Breaches: The Impact of European Community Law. – European Public Law 2001 (7) 2, lk 289-290.

<sup>115</sup> F. Jacobs. Which courts and tribunals are bound to refer to the European Court? – European Law Review 1997 (2) 2; *op cit* T. Opperman, lk 250.

<sup>116</sup> D. Anderson, M. Demetriou. References to the European Court (2nd ed). London: Sweet & Maxwell 2002, lk 165.

<sup>117</sup> *Op cit* T. Opperman, lk 250.

tulenevaid õigusi kaitsta. Sellise kohtu lõplikke otsuseid ei ole tavapärasel viisil enam võimalik korrigeerida.<sup>118</sup> Veelgi selgemalt ilmneb EK seisukohta „viimase astme kohtu“ sisustamisel asjas *Lyckeskog*, milles kohus leidis, et artikkel 234 (praegu ELTL artikkel 267) lõikest 3 tuleneva eelotsuse taotluse esitamise kohustusega on seotud nii „kõrgeima astme kohtud“ (ingl. k *supreme courts*), kui ka kõik ülejäänud siseriiklikud kohtud ja tribunamid, mille otsuste suhtes ei eksisteeri õiguskaitsevahendeid.<sup>119</sup>

### **1.5. Õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise põhimõtete areng Euroopa Kohtu praktikas pärast *Köbleri* lahendit**

13. juunil 2006. a tegi EK otsuse asjas *Traghetti*<sup>120</sup>, millega lahendas Itaalia kohtu eelotsusetaotlust seoses liikmesriigi vastutusega ühenduse õigusrikkumise eest, olukorras mil rikkumine on omistatav siseriiklikule kohtule. Nimelt leidis *Traghetti del Mediterraneo SpA* (veetranspordiettevõtte) siseriiklikus kohtumenetluses, et Itaalia kõrgeima astme kohus (Italian Supreme Court of Cassation), tõlgendades EL õigust ekslikult ning jättes esitamata eelotsuse taotluse, põhjustas ettevõttele kahju. *Traghetti del Mediterraneo* taotles kahju hüvitamist.

Itaalia kohut ajendas eelotsuse taotlust esitama asjaolu, et siseriiklik õigus võimaldas isikutel õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamist nõuda vaid juhul, kui kohtunik rikub süüliselt (tahtlikult või raske hooletuse tõttu) oma ametikohustusi. Vastutus on välistatud juhtudeks, mil kohtu poolt põhjustatud kahju on tekkinud õigusnormi tõlgendamise või faktiliste asjaolude ja tõendite hindamise tõttu. Eelotsusega lahendatav küsimus seisneski selles, kas liikmesriigi vastutuse kõrgeima astme kohtu poolt ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest saab välistada siseriiklik seadus, mis piirab õigusmõistmisel tekitatud kahju eelnevalt kirjeldatud tingimustega.

EK leidis, et üksikisikute õiguste kaitse peab laienema ka juhtudele, kui liikmesriigi kõrgeima astme kohus on eksinud õigusnormide tõlgendamisel või faktiliste asjaolude ja tõendite hindamisel. Kohus põhistas oma seisukohta järgnevalt. Õigusnormide tõlgendamine on õigusmõistmise olemuslik element. Kohtul, millele on esitatud erinevaid ja vastukäivaid argumente tuleb tavapäraselt otsuse tegemiseks tõlgendada asjassepuutuvaid – siseriiklike ja/või EL õiguse norme. Seetõttu ei saa välistada, et ühenduse õiguse ilmselge rikkumine pannakse toime justnimelt normi tõlgendamise käigus: näiteks kui siseriiklik kohus annab ühenduse õiguse normile ilmselgelt väärat tõlgenduse. Eriti juhul, kui kohus jätab arvesse

<sup>118</sup> *Op cit Köbler* (C- 224/01), p 34.

<sup>119</sup> EK 4. juuni 2002. a otsus asja C-99/00, *Lyckeskog*, ELT I-4839, p 15.

<sup>120</sup> *Op cit Traghetti del Mediterraneo* (C-173/03).

võtmata asjassepuutuva EK praktika või siseriikliku õigust tõlgendatakse viisil, mis lõppastmes viib EL õiguse rikkumiseni. Kuivõrd kõrgeima astme kohus vastutab siseriiklikul tasandil õigusnormide ühtse tõlgendamise eest, siis muudaks vastutuse välistamine õigusnormi eksliku tõlgendamise eest *Köbleri* lahendiga kinnistatud põhimõtted sisutuks. Sama kehtib ka faktiliste asjaolude ning tõendite hindamise kohta, kuivõrd taoline hinnang hõlmab endast tavapäraselt asjaolude ja tõendite õiguslikku kvalifitseerimist asjassepuutuva õigusnormi kontekstist. Tõendite ja asjaolude väär hindamine võib omakorda kujuneda siseriikliku menetlusõiguse rikkumiseks, millel on aga oluline roll üksikisikule ühenduse õigusest tulenevate õiguste tagamisel.

*Traghetti* lahendist tuleneb eelnevat silmas pidades kaks olulist seisukohta, mida peab siseriikliku riigivastutusõiguse regulatsiooni loomisel ning ühenduse õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamisel arvestama. Esiteks, peab siseriiklik riigivastutusõigus võimaldama üksikisikule ühenduse õiguse rikkumisega kõrgeima astme poolt põhjustatud kahju hüvitamist ka siis, kui kahju on põhjustatud EL õigusnormi vale tõlgendamise või faktiliste asjaolude ja tõendite eksliku hindamise tulemusel. Teiseks ei tohi riigivastutus, vähemalt ühenduse õiguse rikkumisega õigusmõistmise käigus põhjustatud kahju eest olla sõltuv kohtuvõimu süüst (tahtlus/raske hooletus). Liikmesriik võib küll ise kehtestada siseriiklikud kriteeriumid EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamiseks, kuid need ei või olla rangemad kui EK praktikas väljakujunenud liikmesriigi vastutusest tulenevad kahju hüvitamise kohustuse põhimõtted.

## **1.6. Riigivastutus ELTL 267 lõike 3 rikkumise eest Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni alusel**

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist (EIÕK)<sup>121</sup> tulenevad üksikisikule õigused, mille adressaadiks on riik.<sup>122</sup> Konventsiooni osalisriikidel tuleb kindlustada nende jurisdiktsiooni all viibivate isikute EIÕK-s tulenevate õiguste kaitse, rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamine ning meetmete tagamine, mille abil vältida sarnaste rikkumiste esinemine tulevikus.<sup>123</sup> Kui EIÕK rikkumist ei ole suudetud siseriiklikult heastada tuleb konventsiooni osalisriigil vastutada rahvusvahelisel tasandil – EIK ees.<sup>124</sup>

<sup>121</sup> *Op cit* Euroopa inimõiguste konventsioon (RT II 2010, 14, 54).

<sup>122</sup> D. Ehlers. *European Fundamental Rights and Freedoms*. Berlin: De Gruyter Recht 2007, lk 65, para 74.

<sup>123</sup> EIKo 08.04.2004, 71503/01, *Assanidze vs Georgia*, p 198; vt ka EIKo 18.01.1978, 5310/71, *Ireland vs the United Kingdom*, mille punktis 239 kohus rõhutab, et EIÕK ei pane liikmesriigile mitte ainult kohustust kaitsa



EIÕK osalisriigi EL õiguse rikkumisega seonduva tegevuse allumine EIK-le ning EIK otsuste täitmise ulatus, juhul kui on tuvastatud rikkumine liikmesriigi tegevuses, mis tulenes EL õigusest on siiani lünklik. Vastavad küsimused peaksid lahenduse leidma EL liitumisel EIÕK-ga.<sup>125</sup> Kuigi EIK-l puudub otsene pädevus kontrollida EL õiguse vastavust EIÕK-s sätestatule, on EIK siiski andnud hinnanguid siseriiklike meetmete õiguspärasusele, mis seonduvad EL õiguse rakendamisega.<sup>126</sup> EIK taoline lähenemine põhineb EIÕK artikkel 1<sup>127</sup> laiendaval tõlgendamisel, mille järgi riik vastustab EIÕK artikkel 1 alusel iga riigi tegevuse või tegevusetuse eest olenemata sellest, kas nende aluseks on riigisisene õigus või kohustus rahvusvahelise organisatsiooni ees.<sup>128</sup> EIK täpsustas vastavat lähenemist lisades, et artikkel 1 ei erista reegleid ja meetmeid, mis ei alluks EIK pädevusele kontrollida nende vastavust EIÕK-s sätestatule, kui need moodustavad osa liikmesriigi „jurisdiktsioonist“.<sup>129</sup> Eelnevalt järeldub, et riik on vastutav EIÕK-ga tagatud õiguste rikkumise eest ka juhul, kui rikkumine tuleneb EL õiguse kohaldamisest.

ELTL artikkel 267 lõikes 3 sätestatud riigi kõrgeima astme kohustus esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus on EL õigusest tulenev meede, millega tagatakse EL õiguse ühetaoline kohaldamine ning lõppastmes isikute ühenduse õigusest tulenevate õiguste tõhus kaitse. Kuivõrd eelotsuse taotluse esitamine avaldab mõju isiku õiguste tõhusale kohtulikule kaitsele, võib selle meelevaldne esitamata jätmine kujuneda õiglase kohtuliku arutamise õiguse rikkumiseks EIÕK artikkel 6 (1) mõttes.<sup>130</sup> EIK keskse seisukoha järgi ei taga EIÕK isikutele eraldiseisvat õigust saada enda kohtuasja siseriikliku arutamise raames rahvusvaheliselt

---

ning tagada üksikisikule konventsioonist tulenevaid õigusi, vaid liikmesriigil on ka kohustus ennetada konventsiooniga tagatud õiguste rikkumist ning rikkumise korral kahju heastada.

<sup>124</sup> EIKo 28.07.1999, 25803/94, *Selmouni vs France*, p 74; EIK 04.01.2012, 676232/10, otsus vastuvõetavuse kohta, *Velliste vs Estonia*.

<sup>125</sup> A. Laurand. Euroopa Liidu liitumine inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. – *Juridica* 2013(9), lk 679. Lissaboni lepingu jõustumisest alates 1. detsembril 2009. a sätestab ELL artikkel 6 lõige 2, et Euroopa Liit ühineb EIÕK-ga. 2013. aasta aprillis kinnitas Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu ühine töörühm Euroopa Liidu konventsiooniga liitumise lõpliku eelnõu. Täna ootab 2013. aasta liitumisleping Euroopa Kohtu hinnangut.

<sup>126</sup> EIK 18. veebruari 1999. a otsus *Matthews vs the Unites Kingdom*, application no 24822/94.

<sup>127</sup> EIÕK artikkel 1 sätestab, et Kõrged Lepinguosalised tagavad igäihele, kes on nende jurisdiktsiooni all, käesoleva konventsiooni I osas määratletud õigused ja vabadused.

<sup>128</sup> EIK 9. veebruari 1990. a otsus kaebuse vastuvõetavuse kohta, *Melchers & Co vs Germany*, application no 13258/87.

<sup>129</sup> EIK 30. jaanuari 1998. a otsus asjas *United Communist Party of Turkey vs Turkey*, application no 133/1996/951, p-d 29-30; EIK 30. juuni 2005. a otsust *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi vs Ireland*, application no 45036/98.

<sup>130</sup> Vt ka *op cit* Köbler – Leger opinion (C-224/01), mille punktis 147 kohtujurist möönab, et eelotsusetaotluse esitamise kohustus rikkumine võib viia EIÕK artikli 6 (1) sätestatud õiglase kohtuliku arutamise põhimõtte rikkumiseni, kuivõrd see moodustab ühe osas õigusest vaidlustada kohtus isiku suhtes rakendatud meetmeid ning tagab õigusselgust.

kohtult eelotsust.<sup>131</sup> Siiski on EIK tänaseks mitmel korral kinnitanud, et eelotsuste taotluse küsimata jätmise viimase astme kohtu poolt võib teatud tingimustel osutada EIÕK artikkel 6 (1) rikkumiseks.<sup>132</sup> EIK praktika kohaselt nõuab artikkel 6 (1), et siseriiklike kohtute otsused oleksid põhjendatud.<sup>133</sup> Vastav kohustus laieneb ka eelotsuste taotluse esitamata jätmisele.<sup>134</sup> Kõrgeima astme kohtutel tuleb põhjendada eelotsuse taotluse esitamisest keeldumist. Keeldumise mõjuvateks põhjusteks on küsimuse väheoluline iseloom, EK väljakujunenud kohtupraktika või EL õiguse selgus. Kui eelotsuse taotluse EK-le esitamata jätmiseks ei ole olnud mõjuvat põhjust ning see on kohtuotsuses motiveerimata, siis on eelotsuse taotluse esitamata jätmise EIÕK artikkel 6 (1) rikkumine.<sup>135</sup> Seega on isikul lisaks siseriiklikele õiguskaitsevahenditele võimalik enda EL õigusest tulenevate rikkumiste korral teatud juhtudel saada kaitset ka EIK-st. Võttes aga arvesse, et isikul on võimalik pöörduda kaebusega EIK-sse alles pärast siseriikliku kohtumenetluse läbimist, ei saa seda kindlasti pidada asenduseks tõhusale siseriiklikule õiguste kaitse mehhanismidele.

### **1.7. Menetlusliku autonoomia põhimõtte roll liikmesriigi vastutusest tuleneva kahju hüvitamise kohustuse täitmisel**

Iga õigussüsteemi operatiivsus sõltub õiguskaitsevahenditest ning menetluslikest reeglitest, mille kaudu tagatakse materiaalõiguslike normide järgimine.<sup>136</sup> Põhjusel, et EL puudub pädevus liikmesriikide menetlusnormide harmoniseerimiseks, siis on liikmesriigid vastavas valdkonnas autonoomsed.<sup>137</sup> See tähendab, et juhul, kui EL õigus konkreetset menetluslikku reeglit ei sisalda, kuulub liikmesriikide pädevusse luua siseriiklikus õiguses menetluskord, mis tagaks EL õigusest tulenevate üksikisiku õiguste realiseerumise.<sup>138</sup>

<sup>131</sup> EIKo 19.12.1997, 26737/95, *Brualla Cómez de la Torre vs Spain*, p 33.

<sup>132</sup> EIKo 07.12.1999, 38399/97, *Dotta vs Italy*; EIKo 08.06.1999, 31993/96, *Anstalt S.A vs Italy*; EIKo 22.06.2000, 32492/96, *Coeme et al vs Belgium*.

<sup>133</sup> EIKo 09.12.1994, 18390/92, *Ruiz vs Spain*, p 29; EIKo 19.02.1998, 20124/92, *Higgins and others vs France*, p 42.

<sup>134</sup> EIKo 12.05.1993, 41358/98, *Desmots vs France*; EIKo 07.09.1999, 389399/97, *Dotta vs Italy*; EIKo 25.01.2000, 44861/98, *Mooosbrugger vs Austria*; EIKo 13.02.2007, 15073/03, *John vs Germany*.

<sup>135</sup> EIKo 20.09.2011, 3989/07, *Case of Ullens de Schooten and Rezabek vs Belgium*; EIKo 08.04.2014, 17120/09, *Affaire Dhahbi vs Italie*; vt ka eelmises viites 134 esitatud otsuseid, milles EIK analüüsis samuti EIÕK artikkel 6 (1) rikkumise võimalikkust eelotsuse taotluse esitamata jätmise korral.

<sup>136</sup> G. Anagnostaras. The Guest for an Effective Remedy and the Measure of Judicial Protection Afforded to Putative Community Law Rights. – *European Law Review* 2007, 32 (5), lk 723.

<sup>137</sup> Eliantonio, M. The Future of National Procedural Rules Law in Europe: Harmonisation vs. Judge-Made Standards in the Field of Administrative Justice. *Maatsrich Working Papers, Faculty of Law*. 2008-8, lk 3.

<sup>138</sup> EK 16. detsembri 1976. a otsus asjas C-33/76, *Rewe vs Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ELT I-1989; EK 16. detsembri 1976. a otsus C-45/76, *Comet BV vs Produktschap voor Siergewassen*, ELT I-2043; EK 14. detsembri 1995. a otsus asjas C-312/93, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie vs Belgian State*, ELT I-4599;

Samas ei ole liikmesriikidele jäetud menetluslike küsimuste lahendamiseks täielikku vabadust. EL efektiivse toimimise seisukohast on oluline, et liidu õiguse kohaldamine toimuks liikmesriikides ühtsetest põhimõtetest lähtuvalt. Juba asjas *Costa vs ENEL* rõhutas EK ühenduse õiguse ühtse kohaldamise põhimõtte olulisust, asudes seisukohale, et ühenduse õiguse täideviimine ei tohi liikmesriigiti erineda ning et aluslepingutest tulenevate kohustuste täitmine ei saa olla sõltuv siseriiklikest reeglitest.<sup>139</sup> Asjas *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* andis EK aga liikmesriikidele mõista, et liidu õiguse ühtne kohaldamine on EL õiguskorra aluspõhimõte.<sup>140</sup> Tuginedes liidu õiguse ühtse kohaldamise põhimõttele on EK laiendanud liikmesriikide vastutust EL õiguse rikkumise eest kõikidele selle organitele<sup>141</sup> ning olenemata liikmesriikide menetlusõiguslikust autonoomiast loonud teatud miinimumstandardid, milledega liikmesriikidel tuleb siseriikliku menetluse korraldamisel arvestada.

Esiteks peab liikmesriikide menetluskord suutma tagada EL õiguse tõhusa toimimise. See tähendab, et siseriiklik menetluskord ei tohi oma olemuselt olla selline, mis muudaks EL õigussüsteemist tulenevate õiguste kaitse praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks<sup>142</sup> EL õiguskorrast tulenevad õigused ei saa jääda näiliseks, vaid need peavad olema ka sisuliselt tagatud.<sup>143</sup> *Francovich* otsuses rõhutas EK, et kui üksikisikul puuduks võimalus nõuda kahju heastamist, mis on talle põhjustatud ühenduse õiguse rikkumisega ning mille eest vastutab liikmesriik, siis oleks ühest küljest kahjustatud ühenduse õigusnormide toimimise tõhusus ning teisest küljest oleks nõrgestatud ühenduse õigusest tulenev üksikisiku õiguste kaitse.<sup>144</sup> Kuivõrd tõhusa õiguskaitse lahutamatu komponent on toimivate õiguskaitsevahendite kasutamise võimalikkus, sh kahju hüvitamise süsteemi olemasolu, siis on liikmesriikidel menetlusliku autonoomia kontseptsiooni silmas pidades kohustus luua toimiv kahjuhüvitissüsteem, sh määrata kindlaks kohtud, kes vastavate õigustega seonduvaid vaidlusi lahendavad.<sup>145</sup>

---

EK 14. detsembri 1995. a otsust asjas C430/93, *Van Schijndel vs Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, ELT I-4705; EK 17. septembri 1997. a otsust asjas C-54/96, *Dorch Consult Ingenieursgesellschaft vs Bundesbaugesellschaft Berlin*, ELT I-4961; EK 24. septembri 1998. a otsust asjas C-76/97, *Tögel vs Niederösterreichische Gebietskrankenkasse*, ELT I-5357; EK 27. veebruari 1980. a otsust asjas C-68/79, *Just*, ELT I-0501.

<sup>139</sup> *Op cit* Flaminio Costa (C-6/64), lk 594.

<sup>140</sup> EK 21. veebruari 1991. a otsust liidetud kohtuasjas C-143/88, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen and Zuckerfabrik Soest v Hauptzollamt Itzehoe and Hauptzollamt Paderborn*, ELT I-0415, p 26.

<sup>141</sup> *Op cit* Brasserie (C-46/93), p 33.

<sup>142</sup> Vt *supra* note 55 viidatud EK praktkat: *op cit* Rewe vs Landwirtschaftskammer (C-33/76); *op cit* Comet BV vs Produktschap (C-45/76) jt.

<sup>143</sup> Opinion of Advocate General M. Poiares Maduro, liidetud kohtuasjas C-222/05, *Van Middendorp*, 1. märts 2007, p 29.

<sup>144</sup> *Op cit* Francovich ja Bonifaci (C-6/90), p 33.

<sup>145</sup> *Op cit* W. van Gerven. Of Rights, lk 503-504.

Teiseks peab EL õigusest tulenevate üksikisiku õiguste kaitseks loodud menetluskord olema võrdne siseriiklikust õigusest tulenevate samaväärsete õiguste kaitsmiseks loodud süsteemiga<sup>146</sup> Asjas *Edilizia* selgitas EK, et võrdse kohtlemise kohustus on täidetud juhul, kui siseriiklikud normid kohalduvad võrdselt nii EL õiguse rikkumise kui ka siseriiklike õiguste rikkumisega seonduvate kaebuste suhtes. Võrdse kohtlemise põhimõtte ei eelda aga, et liikmesriik peaks kohaldama EL õiguse rikkumisega seonduvatele kaebustele kõige soodsamaid menetlusõiguse norme, mis on omased vastava liikmesriigi õigussüsteemile.<sup>147</sup> See tähendab, et liikmesriigil on õigus luua erinevad menetlusnormid erinevasisuliste kaebuste tarvis. EK kohtujurist Ruiz- Arabo Colomer leidis selles osas, et EL õigus ei kohusta liikmesriike looma identseid menetlusnorme sisuliselt erinevate probleemide lahendamiseks.<sup>148</sup> Seega võrdse kohtlemise põhimõtet rikutakse juhul, kui samasisulistele kaebustele kohaldataks erinevaid menetlusnorme sõltuvalt kaebuses esitatud rikutud õiguste päritolust. Sellised siseriiklikud menetlusõiguse normid, mis takistavad EL õiguskorrast tulenevate õiguste tõhusat kaitset tuleb liikmesriigi kohtul asja lahendamisel kohaldamata jätta.<sup>149</sup> Seetõttu on siseriiklike kohtute pädevuses hinnata, kas menetlusnormid, mis on loodud tagama üksikisikule EL õigusest tulenevate õiguste kaitse, on kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega.<sup>150</sup>

---

<sup>146</sup> EK 1. veebruari 2001. a otsust asjas C-333/99, *Euroopa Komisjon vs Prantsusmaa*, ELT I-1025.

<sup>147</sup> EK 15. septembri 1998. a otsus asjas C-231/96, *Edilizia Industriale Siderurgica vs Ministero delle Finanze*, ELT I-4951.

<sup>148</sup> Opinion of Advocate General Ruiz- Jarabo Colomer in Case, C- 231/96, *Edilizia Industriale Siderurgica vs Ministero delle Finanze*, 26. märts 1998, ELT I-4951.

<sup>149</sup> EK 19. juuni 1990. a otsus asjas C-213/89, *The Queen vs Secretary of State for Transport, ex parte Factortame*, ELT I-2433, p-d 20-23.

<sup>150</sup> *Op cit* Palmisani vs INPS (C-261/95), p 33.

## 2. ÕIGUSMÕISTMISTEL TEKITATUD KAHJU HÜVITAMISE SISERIIKLIK REGULATSIOON EUROOPA LIIDU ÕIGUSE VALGUSES

### 2.1. Õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõude alus

Riigivastutuse seadus (RVastS)<sup>151</sup> on kohaldatav kõigile avalik-õiguslikus suhtes avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju hüvitamise juhtudele, kui puudub täpsem regulatsioon.<sup>152</sup> Riigivastutuse seaduse alusel kahjunõude lahendamine eeldab esmalt kahjunõude õigusliku aluse tuvastamist.<sup>153</sup> Õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise alused on sätestatud RVastS §-s 15. Sätte esimene lõige näeb ette, et isik võib nõuda kohtumenetluse käigus, sealhulgas kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamist üksnes juhul, kui kohtunik on kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo. Sätte teine lõige näeb ette, et isikul on õigus nõuda õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamist juhul, kui EIK on tuvastanud isiku EIÕK-st tulenevate õiguste rikkumise asjaomases kohtumenetluses, rikkumine viis asja ebaõige lahendamiseni ja isikul puuduvad muud võimalused oma õiguste taastamiseks. Regulatsioon laieneb ka väärteto kohtuvälise menetlemise käigus ning vaidluste lahendamisel seadusega vaidluste kohtuväliseks lahendamiseks loodud organi poolt tekitatud kahjule (§ 15 lg 2).

Kuivõrd käesoleva töö eesmärk on uurida, kas kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise siseriiklik regulatsioon võtab arvesse Euroopa õigusruumis kehtestatud riigivastutuse põhimõtteid õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamiseks, siis käsitleb autor üksnes kohtuvõimu tekitatud kahju hüvitamisega seonduvat problemaatikat. Seetõttu avatakse käesolevas alapeatükis lisaks õigusmõistmisel tekitatud kahjuhüvitamise eeldustele terminite „kohtuvõim“ ning „õigusmõistmine“ sisu. Vastavate mõistete tähenduse ja ulatuse väljaselgitamine on oluline RVastS § 15 kohaldamisala määratlemiseks. Kui kohtunik on isikule kahju tekitanud õigusmõistmisega mitteseotud tegevusega või kui isikule tekitatud kahju ei ole üldse põhjustatud kohtuvõimu poolt, siis kohalduvad avaliku võimu kandja poolt tekitatud kahju hüvitamise üldised sätted, mis võimaldavad kahju hüvitamist oluliselt leebematel tingimustel<sup>154</sup>.

<sup>151</sup> Riigivastutuse seadus. – RT I, 13.09.2011,11

<sup>152</sup> VMK 01.02.2011, 2-11-3128.

<sup>153</sup> RKÜKo 11.12.2012, 3-3-1-75-11, p 12

<sup>154</sup> Vt nt TlnHK 09.04.2010, 3-10-387, milles kohus leiab, et õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise võimalused on RVastS § 15 kohaselt on äärmiselt piiratud. Kaebaja poolt õigusliku aluse RVastS § 7 lg 1 ei ole kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamise taotluse lahendamisel asjakohane, sest õigusmõistmisel tekitatud kahju puhul on tegemist erijuhuga, mille puhul üldalused kohaldamisele ei kuulu.

## 2.2. Kohtuvõim ja õigusmõistmine

Põhiseaduse (PS) § 146 järgi mõistab õigust ainult kohus. Kuigi PS kohtuvõimu määratlust ei anna, tuleneb §-dest 148 ja 149, et kohtud on maa-, linna-, haldus-, ringkonna- ja Riigikohus<sup>155</sup>. PS § 149 lg 3 järgi on Riigikogus kõrgeim kohus. Lähtudes kõrgeima astme kohtu määratlemisel institutsionaalsest kontseptsioonist, tuleb justnimelt Riigikohut pidada selleks siseriiklikuks kohtuks, mille EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise võimalikkus riigivastutuse seaduse järgi vastavalt EK praktikas väljakujunenud kriteeriumidele käesoleva tööga luubi alla seatud on. Nimetatud kohtuasutustes tegelevad õigusmõistmisega eri liiki riigiametnikud, kohtunikud, kes on §-des 147 ja 150 ette nähtud korras ametisse nimetatud ning kellel on PS §-de 146, 147 ja 159 järgi ainupädevus õiguse mõistmiseks.<sup>156</sup> Kohtunikud teostavad õigusmõistmisel avalikku võimu, mis selgitab ka asjaolu, miks õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõude lahendamisel, ei ole tarvilik avalik-õigusliku suhte olemasolu eraldi tuvastada.<sup>157</sup> Tehes kindlaks, et kahju on tekitatud kohtumenetluse käigus kohtuniku poolt toime pandud kuriteoga, on automaatselt tuvastatud ka avalik-õigusliku suhte olemasolu.

U. Lõhmus on kohtute õigustmõistva tegevuse kontekstis juhtinud tähelepanu kohtunikuabi laiendatud pädevusele, mille lubatavus on PS valguses vaieldav.<sup>158</sup> Autori hinnangul võib kohtuniku abi pädevuse laiendamine osutada problemaatiliseks ka RVastS § 15 kontekstis. Nimelt näeb TsMS<sup>159</sup> § 22<sup>1</sup> lg 1 ette, et seaduses sätestatud juhtudel võib tsiviilasja kohtuniku asemel lahendada ka kohtunikuabi. RVastS § 15 grammatilisel tõlgendamisel saab aga õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamist nõude vaid kohtuniku poolt kohtumenetluse käigus toime pandud kuriteoga põhjustada kahju korral. Kuigi kohtunikuabi poolt kuriteoga õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise probleem RVastS 15 lg 1 alusel on autori arvates praktikas ületatav normi laiendaval teleoloogilisel tõlgendamisel, siis oleks mõistlik kohtunikuabi laiendatud pädevust silmas pidades kohandada ka RVastS § 15 regulatsiooni.

---

<sup>155</sup> Kohtuasutuste reorganiseerimise tulemusena pole Eestis enam linnakohtuid, kuid maa- ja halduskohtu sees on moodustatud struktuuriüksus, mida nimetatakse kohtumajaks. Vastav muudatus tehti Eesti kohtusüsteemis 22.02.2005 jõustunud kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega kohtute tööpiirkondade ühendamiseks. – RT I 2005, 15, 85. Osundatud seaduse eelnõu 503 SE I järgi oli muudatuse eesmärk õigusmõistmise kiiruse ühtlustamine ning õigusmõistmise kvaliteedi parandamine.

<sup>156</sup> U. Lõhmus. Eesti Vabariigi Põhiseadus Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 146 komm 3. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-13/> (1.05.2014).

<sup>157</sup> Kahju hüvitamise üldiste eelduste kohta riigivastutusõiguses vt E. Andresen. Riigivastutus (Õppematerjal kohtunikele). Tartu 2009, lk 31 ning lk 13, milles E. Andresen toob välja, et riigivastutusnõude esmaseks üldiseks eelduseks on, et nõude aluseks oleva õigussuhte näol peab olema tegemist avalik-õigusliku suhtega.

<sup>158</sup> *Op cit* U. Lõhmus, EV Põhiseadus, § 146 komm 3.

<sup>159</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.03.2014, 100.

Eelnevast nähtub, et kohtuvõim realiseerub kohtuasutuste tegevuse kaudu. Kuigi kohtute peamine tegevus on õigusemõistmine, siis funktsionaalsest küljest ei ole olemas puhtalt seadusandlus-, haldus- ja õigusemõistmisfunktsiooni täitvaid asutusi ning organeid.<sup>160</sup> Seetõttu on oluline selgelt piiritleda, milline osa kohtute tegevusest on oma olemuselt õigusemõistmine. Klassikalise määratluse järgi tähendab õigusemõistmine konkreetse vaidluse või õigusküsimuse siduvat otsustamist ning kuriteo või väärteo toime pannud isikute süü kindlakstegemist ja nendele karistuse mõistmist.<sup>161</sup> Enam levinud käsitluse kohaselt sisaldab õigusemõistmine kui õigustrakendav otsustus lisaks ka faktilise asjaolude tuvastamist ning õiguse tõlgendamist.<sup>162</sup> E. Kergandberg, analüüsides õigusemõistmise sisu, ei nõustu et õigusemõistmine hõlmab endas ka faktiliste asjaolude tuvastamist. Ta leiab, et õigusemõistmine algab pärast seda, kui kohus loeb õigusliku vaidluse lahendamiseks olulised asjaolud enda jaoks tuvastatuks ja asub lahendama õiguslikku küsimust. Sellest järeldab E. Kergandberg, et Eesti kohtusüsteemis tegeleb vaid Riigikohus puhtalt õigusemõistmisega, esimese astme kohtud ning ringkonnakohtud aga nii faktilise asjaolude tuvastamise kui ka õigusemõistmisega.<sup>163</sup>

Autor ei pea õigeaks, vähemalt RvastS § 15 kontekstist, lähtuda õigusemõistmise sisustamisel E. Kergandbergi lähenemisest. Esiteks ei sobituks see kokku EK riigivastutusest tuleneva kahju hüvitamise praktikaga. Nimelt on EK asunud seisukohale, et sarnaselt õiguse tõlgendamisega on faktiliste asjaolude ja tõendite hindamine õigusemõistmise olemuslik osa. Ka faktiliste asjaolude ning tõendite hindamine eeldab nende õiguslikku kvalifitseerimist asjapuutuva normi kontekstis.<sup>164</sup> Seega tuleb kohtul tuvastada, millised faktilised asjaolud ja tõendid on õigusliku vaidluse lahendamisel olulised ning need õigusküsimuse siduval otsustamisel asjassepuutuvate normide rakendamiseks õiguslikult kvalifitseerima. Autor märgib selguse huvides, et faktiliste asjaolude tuvastamist õigusliku otsustuse tegemiseks ei tohi samastada kuriteo faktiliste asjaolude tuvastamisega kohtueelses kriminaalmenetluses. Ka kohtueelne uurija tuvastab sündmuse olulisi asjaolusid üldjuhul konkreetset karistusõiguslikku kvalifikatsiooni silmas pidades, kuid nende asjaolude tuvastamine, mis lõppastmes määravad kohtuotsuse tegemise, jääb siiski kohtunikku otsustuspädevusse.

---

<sup>160</sup> *Op cit* U. Lõhmus, EV Põhiseadus, § 146 komm 4. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-13/> (3.05.2014)

<sup>161</sup> *Op cit* U. Lõhmus, EV Põhiseadus, § 146 komm 10. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-13/> (3.05.2014)

<sup>162</sup> E. Kergandberg jt, Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Eesti kohtumenetlusõiguse võrdluspilt. Tallinna: Kirjastus Juura 2008, lk 108.

<sup>163</sup> *Ibid* lk 108.

<sup>164</sup> *Op cit* Traghetti (C-173/03), p-d 36-39.

Teiseks tuleb õigusmõistmise sisu tõlgendada võimalikult avaralt. Nii on Tallinna Ringkonnakohus rõhutanud, et „õigusmõistmine PS § 146 tähenduses on lai mõiste, mis hõlmab endas kõigi seaduse ja põhiseadusega kohtu pädevusse antud toimingute tegemist, jättes välja üksnes kinnistus-, registri- ja kriminaalhooldusosakonna toimingud, mis kujutavad endast haldusfunktsiooni teostamist“. Mingit alust ei ole õigusmõistmist RVastS § 15 mõttes käsitleda kitsamalt ja pidada õigusemõistmiseks üksnes isiku süüüisimise otsustamise või lõplikku vaidlusküsimuse lahendamist.<sup>165</sup> Siinjuures saab näite tuua halduskohtu menetluse seadustikust, mille § 2 lg 4 sätestab, et kohus tagab omal algatusel asja lahendamiseks oluliste asjaolude väljaselgitamise, kogudes vajaduse korral tõendeid ise. Seega kuulub ka asjaolude ja tõendite tuvastamise seaduse alusel kohtute pädevusse.

Eelnevat kokku võttes saab öelda, et õigusmõistmine on konkreetse vaidluse või õigusküsimuse lahendamine, mille tulemuseks on õigusvaidluse lõplik otsustamine, hõlmates endas ka meetmete rakendamist, mis on suunatud õigusvaidluse lahendmiseks vajalike asjaolude välja selgitamisele.<sup>166</sup> Õigusmõistmise olemuse juurde kuulub ka menetlus, mis viib lõpliku otsuseni. Taoline käsitlus näib autorile RVastS § 15 sõnastust silmas pidades üsnagi loomulikult sobivat sätte pealkirjas kasutatud termini „õigusmõistmisel“ sisustamiseks. RVastS § 15 lg 1 nimetab kohtumenetluse kõrval eraldi kohtuotsust. Sellest järeldub, et kahju, mis antud sätte alusel hüvitamisele kuulub, võib tuleneda ka muust kohtu tegevusest menetluse käigus, näiteks mõnest kohtumenetluse vaheetapilt tehtud menetlustoimingust vmt. Seega ei ole õigusmõistmine osundatud sätte raames hõlmatud mitte ainult lõpliku otsusega, vaid ka nende kohtu tegevustega, mis aitavad lõpliku otsuseni jõuda. Kuivõrd EK praktikas peetakse õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise eelduseks EL õigust rikkuvat viimase astme kohtuotsust, siis mahub EL õigusruumis tunnustatud riigivastutuse kontseptsioon kohtu poolt tekitatud kahju eest RVastS §-s 15 määratletud õigusmõistmise alasse.

---

<sup>165</sup> TlnRK 15.02.2007, 3-06-402, p 14. Samale seisukohale jõudsid TlnRK 21.05.2008 otsuses nr 3-07-1430 p 11.

<sup>166</sup> C. Zantis. Das Richterspruchprivileg in nationaler und gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht. Frankfurt/M: Peter Lang, 2010, lk 36; F. Ossenbühl, F., Conils, M. Staatshaftungsrecht. 6. neubearb Aufl. München: Beck 2013, lk 103. Õigusmõistmise olemust Saksa Konstitutsioonikohtu praktikas ning saksa õiguskorras on pikemalt käsitlenud K. Kärsten. Riigivastutus kohtu poolt esialgse õiguskaitse kohaldamise käigus tekitatud kahju eest. Magistratöö. Tartu: 2013. Töös jõudis K. Kärsten seisukohale, et Saksmaa Konstitutsioonikohtu poolt välja kujundatud õigusmõistmise olemuslikud tunnused haakuvad Eesti õiguskorraga ja on siin kohaldatavad, ilma et tekiks vastuolu olemasoleva kohtupraktikaga või õiguskirjanduses käsitletuga. Seetõttu on õigusmõistmise sisustamisel RVastS § 15 kontekstis asjakohane viidata ka saksa autorite teoste.



### 2.3. Õiguspõhiste tekitatud kahju hüvitamise nõude eeldused

Õiguspõhiste tekitatud kahju hüvitamise nõude tekkimiseks peab lisaks RVastS §-st 15 tulenevatele alustele olema täidetud ka järgmised eeldused:

1. kohtumenetluse käigus peab olema rikutud isiku subjektiivseid õigusi ;
2. isikule peab olema tekkinud kahju,
3. tekkinud kahju ning kohtumenetluse käigus toime pandud rikkumise vahel peab olema põhjuslik seos<sup>167</sup>

Järgnevates alapunktides analüüsib töö autor vastavaid eeldusi tuues esmalt välja siseriiklikust õigusest tulenevad põhimõtted vastavate eelduste täitmiseks ning seejärel analüüsitakse seda, kas kohtus saab kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisel põhineva kahju hüvitamise kaebuse lahendamisel vastavate eelduste sisustamisel lähtuda samadest standardidest.

#### 2.3.1. Isiku subjektiivsete õiguste rikkumine

Õigusteoorias mõistetakse subjektiivse õiguse all õigusnormiga subjektile antud õiguslikku võimu nõuda enda isiklikes huvides teistelt isikutelt kindlat käitumist või sellest hoidumist. Subjektiivsed õigused võivad olla loodud nii eraõiguslikel kui ka avalik-õiguslikel alustel. Kuivõrd riigivastutusel põhinev kahju hüvitamise nõue on avalik-õiguslik, peatatakse järgnevalt subjektiivse avalik-õigus mõiste olemusel. Subjektiivne avalik-õigus on avalik-õigusega üksikisikule antud õigusvõim nõuda riigilt oma huvides kindlat käitumist.<sup>168</sup> Seega seisneb subjektiivse avaliku-õiguse peamine tähtsus selles, et see annab isikule võimaluse riigi vastu iseseisvalt välja astuda ning nõuda isikut puudutava seaduse järgimist. Praktiliselt väljendub isiku subjektiivne avalik-õigus õiguses pöörduda oma õiguste kaitseks avaliku võimu kandja vastu kohtusse. Kusjuures kohtusse pöördumise õigus on isikutele HKMS § 44 lg 1 järgi antudki vaid subjektiivsete õiguste kaitseks.<sup>169</sup> Seejuures on kaebaja ülesanne näidata, milliste subjektiivsete õiguste kaitseks ta kohtusse pöördub.<sup>170</sup>

H. Maurer'i kohaselt tuleb subjektiivse õiguse tuvastamiseks kontrollida kahte küsimust:

- 1) Kas on olemas õigusnorm, kohustab haldust kindlaks käitumiseks?

<sup>167</sup> *Op cit* E. Andresen, lk 91.

<sup>168</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Kirjastus Juura 2004, lk 103.; K. Meruks, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Kirjastus Juura 1995, lk 51; K. Lind. Riigivastusõigus. Sisekaitseakadeemia. Tallinn 2001, lk 11.

<sup>169</sup> Halduskohtumenetluse seadustiku.- RT I, 23.12.2013, 38. § 44 lg järgi võib isiku halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguste kaitseks. Sama sätte lg 2 kohaselt saab teiste isikute õiguste või avaliku huvi kaitseks kohtusse pöörduda vaid seaduses sätestatud juhtudel. Vastavat reeglit kinnitab arvukas kohtupraktika. Vt nt: TlnRK 03.10.2007, 3-07-1198; TlnHK 20.12.2007, 3-07-2199.

<sup>170</sup> Vt nt TlnHKm 16.10.2007, 3-07-1955; TlnHKm 1.09.2006, 3-05-851.

2) Kas õigusnorm peab teenima iga üksikisiku huve? <sup>171</sup>

Teise küsimuse osas täpsustab H. Maurer, et kui puudub selgesõnaline üksikisiku huvidele suunatud regulatsioon, siis tuleb tavapärase tõlgendamismeetoditega selgeks teha, kas üldse ja milliseid erahuvisid peaks mingi õigusnorm konkreetsel juhul kaitsma. Kui spetsiaalne norm puudub, tuleb kaasata isiku põhiõigused. <sup>172</sup> Samast põhimõttest lähtutakse ka praktikas. Näiteks on Riigikohtu erikogu asunud seisukohale, et kaebuse läbivaatamisel kaitstavate õiguste ja vabadustena tuleb mõista isiku subjektiivseid avalikke õigusi – põhiõigus ja -vabadusi, seadustest, muudest õigustloovatest aktidest, haldusaktidest ja halduslepingutest tulenevaid õigusi. <sup>173</sup> Kuidas aga tuvastada, et rikutud õigusnormi eesmärk on üksikisiku huvide tagamine?

Õigusteooriast ning kohtupraktikast tuleneb, et isiku subjektiivsete õiguste tuvastamiseks tuleb hinnata, kas rikutud norm kaitseb vähemalt muuhulgas kannatanud isiku huve, mida haldusorgani tegevus kahjustas. M. Ernits on Saksa õiguskirjandusele tuginedes leidnud, et „*Kaebuse esitaja on alati siis puudutatud, kui ta on õigusakti adressaat. Peale selle on kaebuse esitaja ka siis puudutatud, kui kaebuse esitaja on põhiõigusliku positsiooni ja vastava akti vahel on piisav side*“<sup>174</sup> Riigikohtu erikogu on aga seoses subjektiivse avalik-õigusega tuvastamisega selgitanud järgmist: „*Kohus peab väidetavalt rikutud seadust või muud õigusloovat akti tõlgendades hindama, kas selles sisalduv säte kaitseb vaid avalikke huve või ka isiku huve. Kui säte kaitseb avalike huvide kõrval ka isiku huve, tuleneb sättest isiku subjektiivne õigus nõuda sättest kinnipidamist. Seejuures tuleb arvestada nii sätte eesmärki, kui ka huvi kaalukust.*“<sup>175</sup> Kui avaliku võimu kandja ei täida juriidilist kohustust, mis tuleneb isikule kuuluvast subjektiivsest õigusest, siis on tegemist isiku subjektiivsete avalik-õiguste rikkumisega.<sup>176</sup>

Kui kohtu lahendada on õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise taotlus, mis tugineb EL õigus rikkumisele kõrgiema astme kohtu poolt, tuleb isiku subjektiivsete õiguste tuvastamisel lähtuda mõnevõrra teistsugustest alustest. Nimelt on ka EL õiguses subjektiivsetel õigustel kaebuse esitamise eeldusena oluline roll, kuid neil on vähemalt osaliselt teistsugune funktsioon ning seetõttu ka teistsugune sisuga.<sup>177</sup> Kui siseriikliku õiguse rikkumisega

<sup>171</sup> *Op cit* H. Maurer. Haldusõigus, lk 105.

<sup>172</sup> *Op cit* H. Maurer. Haldusõigus, lk-d 105 ja 107

<sup>173</sup> RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 22.

<sup>174</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseaduse põhiõigused. Üldosa. Tallinn: Justiitsministeerium 1996, lk 89.

<sup>175</sup> RKEK 3-3-1-8-01, p 22.

<sup>176</sup> E. Vene. Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. Kohtupraktika ja riigivastutusõiguse *de lege ferende*. - Juridica 2009 (5), lk 332.

<sup>177</sup> *Op cit* H. Maurer. Haldusõigus, lk 109.

seonduvas menetluses peab isiku subjektiivsete õiguste kaitseks olema materiaalõiguslik eeldus, st tähendab, et peab eksisteerima normi, mis isikule vastavad õigused annab, siis EL õiguses on isiku subjektiivsete õiguste mõiste laiem. EL õiguses tulenevad isiku subjektiivsed õigused ka sellisest normist, mis kaitsevad üldisi huve, st kohustavad liikmesriike teatud viisil käituma. Kui vastavast normist tulenev käitumine isikut otseselt ja individuaalselt puudutab, siis tuleb isiku subjektiivsete õiguste olemasolu kohtus objektiivse õiguse maksmapanekuks lugeda tuvastatuks. Seega peab kohus õigusemõistmisel kohtu poolt EL õiguse rikkumisest tuleneva kahju hüvitamise taotluse lahendamisel olema subjektiivse kaebeõiguse tuvastamisel mõnevõrra paindlikum ning vaatama tavapäraest siseriiklikest subjektiivsetest avalikõigustest kaugemale.

### **2.3.2. Kahju hüvitamise keskne eeldus: kahju tekkimine**

Riigikohtu halduskolleegium on rõhutanud, et enne kui otsustada, milline norm kuulub kohaldamisele, tuleb välja selgitada kahju hüvitamise esmased eeldused, sh kas isikule on kahju tekkinud ja kes on kahju tekitaja.<sup>178</sup> Kui kahjustatud isikul ei ole kahju tekkinud, siis ei eksisteeri kahju hüvitamise nõuet isegi juhul, kui muud kahju hüvitamise eeldused on täidetud.<sup>179</sup> PS § 25 järgi on igapähe õigus moraalse ning materiaalse kahju hüvitamisele. RVastS § 15 ei ole selle põhimõttele seadnud piiranguid ega sätestatud RVastS kahju hüvitamise üldregulatsiooniga võrreldes erisusi. Seetõttu kuulub ka õigusemõistmisel tekitatud kahju korral lähtuvalt RVastS § 8 ja 9 järgi hüvitamisele nii varaline kui ka mittevaraline kahju.

#### **2.3.2.1. Tekkinud kahju tõendamise ja selle ulatuse määramine**

Õiguse üldpõhimõtte, HKMS § 59 lg 1 ning väljakujunenud kohtupraktika kohaselt lasub kahju tekkimise ning ulatuse tõendamiskoormis isikul, kes väidab endal kahju tekkimist. Vastav põhimõte kehtib nii eraõiguslikes- kui ka avalikõiguslikes suhetes.<sup>180</sup> Juhul, kui isik ei suuda näidata talle kahju tekkimist jääb üldjuhul tema kahju hüvitamise nõue rahuldamata. Siiski on halduskohus kohtumenetluses kannatanu tõendamiskoormist mõnevõrra kergendatud. Nimelt sedastas Riigikohtu halduskolleegiumi, et „kahju hüvitamise küsimuse otsustamisel halduskohtumenetluses peab kohus juhinduma uurimisprintsipiist ning selgitama välja asjas õigeks lahendamiseks vajalikud asjaolud“ ning alles seejärel lisan, et „kahju

<sup>178</sup> RKHK, 06.03.2012, 3-3-1-73-12, p 7.

<sup>179</sup> RKTko 13.02.2002, 3-2-1-14-02.

<sup>180</sup> I. Pilving, P. Roosmaa. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 25 kamm 2.1.5.;

hüvitamise nõude põhjendatuse tõendamisel on aga kaalukas roll ka kaebajal<sup>181</sup>. Riigivastutuasjades on mindud lausa nii kaugele, et kahju tekkimine isikule on loetud tuvastatuks põhjusel, et isik kuulub piiritletud isikute gruppi, kellest vähemalt üks kindlasti kahju kannatas, kuigi konkreetsele isikule kahju tekkimine ei olnud tõendatav.<sup>182</sup> Tõenäoliselt tuleks taolise tõendamiskoormise vähendamise põhjust otsida halduskohtumenetluse eripärast. Taoline eripära avaldub vast paremini halduskohtumenetluse normistiku eesmärkide kaudu, milleks R. Naritsa järgi on avalik õiguslikes suhetes „nõrgema poole“ kaitsmine.<sup>183</sup> Seega, kui isik pöördub õigustõendamisel tekitatud kahju hüvitamise nõudega kohtusse, tuleb kohtul vajadusel kaebajat kahju tõendamise osas abistada.

Kui kahju tekkimine isikule on tõendatud, tuleb kindlaks määrata kahju suurus. Kahju suuruse kindlaks määramine on autori hinnangul üks olulisemaid aspekte, millest lõppastmes sõltub kahju hüvitamise eesmärgi täitmine. Üldtuntud seisukoha järgi on kahju hüvitamise eesmärgiks kahjustatud isiku asetamine võimalikult lähedale sellele olukorrale, milles ta oleks olnud siis, kui talle ei oleks kahju tekkinud.<sup>184</sup> Vastav põhimõtte ei ole võõras ka avalik-õiguslikus suhtes tekkinud kahju hüvitamise kontseptsioonile kajastudes RVastS § 8 lg 1 esimeses lauses. Ilma kahju suurust teadmata, oleks keeruline asetada isikut sellise olukorda, milles ta oleks siis, kui kahju põhjustanud sündmust ei oleks toimunud. Kahju suuruse tuvastamise meetodika ning tõendamiskoormis sõltub sellest, kas isikule on väidetavalt põhjustatud varalist või mittevaralist kahju.

Varalise kahju suuruse kindlaks määramiseks võrreldakse tavapärast kannatanu tegelikku varalist olukorda pärast õiguste rikkumist ja hüpoteetilist olukorda, milles oleks isik siis, kui kahju ei oleks tekkinud.<sup>185</sup> Õigusteoorias nimetatakse vastavat lähenemist ka diferentsihüpoteesiks. Kusjuures oluline ei ole mitte vara tegelik vähenemine või juurdekasv ajalises plaanis, vaid võrrelda tuleb isiku teo tulemusena tekkinud tegelikku olukorda sellega, milles oleks kahju kannatanud isik siis, kui vastavat tegu ei oleks olnud.<sup>186</sup> Vältimaks kannatanu põhjendamatu rikastumist kahju hüvitamise tagajärjel, tuleb kahjust maha arvata igasugune kasu, mida isik sai kahju tekkimise tõttu.<sup>187</sup> Näiteks, kui isik kaotas oma töö kohtuotsuse tõttu, mille tegemise käigus kohtunik pani toime kuriteo, siis võiks varaliseks

<sup>181</sup> RKHK 16.12.2004, 3-3-1-60-04, p 18.

<sup>182</sup> RKHKo 08.11.2002, 3-3-1-53-02; RKHKo 24.05.2007, 3-3-1-10-07.

<sup>183</sup> R. Narits. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. *Sine loco*: Kirjastus Juura 2013, § 2 kamm B II.

<sup>184</sup> Vt nt RKHKo 18.06.2002, 3-3-1-33-02.

<sup>185</sup> RKHK 30.11.2004, 3-3-1-64-04.

<sup>186</sup> P. Varul jt (koost). Võlaõiguseseadus. Kommenteeritud väljaanne Kirjastus Juura 2006, § 127 kamm 4.

<sup>187</sup> Vt nt RKHKo 08.03.2012, 3-3-1-85-11; RKHKo 30.11.2004, 3-3-1-56-04; RKHKo 24.05.2011, 3-3-1-23-10.

kahjuks pidada saamata jäänud töötasu. Saamata jäänud töötasust arvutatakse maha aga võimalikud toetused, mida isik töö puudumise tõttu sai. Kuivõrd kahju suurus võib aja jooksul muutuda, siis on kahju suuruse tõendamisel oluline teha kindlaks ka kahju tuvastamise ajahetk. Vastavaks ajahetkeks peetakse üldjuhul kahju hüvitise nõude kohta otsuse tegemise hetke.<sup>188</sup> See tähendab, et isik võib kohtumenetluse käigus muuta kahjunõude suurust nii, et seda ei peeta kaebuse muutmiseks.

Moraalse kahju või saamata jäänud tulu suurust võib kaebajal olla üpriski keeruline rahaliselt hinnatavas vääringus tõendada. Ka Riigikohus on nentunud, et valu ja kannatused ei ole objektiivselt mõõdetavad, mistõttu ei ole mittevaralise kahju suurus tõendatav. Piisab nende asjaolude tõendamisest, millega seadus seob mittevaralise kahju hüvitamise nõude tekkimise.<sup>189</sup> Seetõttu on kaebajal HKMS § 38 lg 2 alusel võimalik mittevaralise kahju eest hüvitise nõudmisel ning muudel juhtudel, mil varalist kahju on keeruline kindlaks määrata, taotleda kohtult õiglast hüvitist kohtu äranägemisel. Kohus hindab mittevaralise kahju tekkimist ja selle suurust diskretsiooni alusel.<sup>190</sup> Seega ei jää mitte alati kahju hüvitamise nõue rahuldamata, kui kahju suurus on tõendamata, kuid muud kahju hüvitamise eeldused on täidetud.

### **2.3.2.2. Kohtumenetluse käigus tekitatud hüvitamisele kuuluv varaline kahju**

Riigivastutuse seaduse ei ava varalise kahju mõiste sisu. Seetõttu tuleb riigivastuse seaduse § 7 lg 4 alusel lähtuda varalise kahju sisustamisel võlaõigusseadusest (VÕS). VÕS § 128 lg 2 järgi on varaline kahju eelkõige otsene varaline kahju ja saamata jäänud tulu. Otsene varaline kahju seisneb isiku vara kaotamises või selle väärtuse vähenemises. Saamata jäänud tulu aga kaotatud võimaluses oma vara väärtust suurendada. Riigikohus on teinud hulgaliselt lahendeid, milles on peetud võimalikuks hüvitada isikule avalik-õiguslikus suhtes tekitatud otsene varaline kahju omandiõiguse intensiivse riive eest<sup>191</sup>, mis on muuhulgas seisnenud näiteks seadusega ette nähtud väiksemas pensionis<sup>192</sup>, ettevõtlusvabaduse rikkumisega tekitatud kahju eest<sup>193</sup> ning saamata jäänud tulu eest.<sup>194</sup> Samadest põhimõtetest tuleks lähtuda ka õiguspõhiste tekitatud kahju hüvitamisel. Esimeses peatükis analüüsitud hüvitamisele kuuluva kahju põhimõtete kohaselt kuulub samuti kohaldamisele otsene varaline kahju ning

<sup>188</sup> RKHK 18.06.2006, 3-3-1-33-02.

<sup>189</sup> RKHKo 30.01.2012, 3-3-1-78-11.

<sup>190</sup> RKHKo 30.01.2012, 3-3-1-78-11

<sup>191</sup> RKHKo 02.11.2011, 3-3-1-52-10.

<sup>192</sup> RKHKo 11.03.2010, 3-3-1-2-10.

<sup>193</sup> RKHKo 31.10.2013, 3-3-1-84-12.

<sup>194</sup> RKHKo 25.03.2013, 3-3-1-55-12.

saamata jäänud tulu. Seetõttu ei tohiks siseriiklikud kohtud sattuda EL õigusega konflikti, kui nad lähtuvad varalise kahju hüvitamisel siseriiklikest põhimõtetest.

### **2.3.2.3. Kohtumenetluse käigus tekitatud hüvitamisele kuuluv mittevaraline kahju**

Moraalse ehk mittevaralise kahju all peetakse silmas ennekõike mittevaralise, erandina ka varalise õigushüve rikkumisega kaasnevaid psühholoogilisi mõjusid: füüsilist või hingelist valu või kannatusi. Hingelisteks kannatusteks saab pidada nt alandustunnet, solvumist, hirmu, nõrdimust, mure ja kaotusvalu.<sup>195</sup> RVastS § 9 lg-ga 1 on mittevaralise kahju hüvitamine piiratud süüliselt vääriskuse alandamise, tervise kahjustamise, vabaduse võtmise, kodu või eraelu puutumatus või sõnumi saladuse rikkumise, au või hea nime teotamise korral. Vastava sätte liigset piiravust on analüüsinud põhjalikult R. Kitsing.<sup>196</sup> EL õiguse valguses võib aga tekkida vajadus mõningatel juhtudel jätta vastavast normist tulenevad piirangud kohaldamata. EK praktika kohaselt on isikule hüvitatud moraalne kahju, mis tulenes isikule liigsetest pingetest ning ärevusest oma tuleviku ebakindluse pärast.<sup>197</sup> On võimalik, et riigi kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatakse isikule selline mittevaraline kahju, mis ei ole RVastS § 9 lg-s 1 loetletud. Seega võib teatud liiki mittevaralise kahju hüvitamine olla vastuolus EL õigusega.

### **2.3.3. Põhjuslik seos**

Hüvitisnõude eelduseks on, et isikule põhjustatud kahju on põhjuslikus seoses teoga, millega väidetav kahju põhjustati<sup>198</sup>. Seejuures tuleb põhjuslikku seost nii era- kui avalikusõiguses tõendada kahju kannatanud isikul<sup>199</sup> Õigismõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõude kontekstist tähendab vastav eeldus seda, et põhjuslik seoses peab eksisteerima isikule tekkinud kahju ning kohtuniku poolt toime pandud kuriteod vahel. Kui põhjuslik seoses puudub, ei ole isikul õigust kahju hüvitamisele. Kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega üksikisikule põhjustatud kahju korral peab isikule tekkinud kahju olema põhjuslikus seoses kohtu poolt EL õiguse rikkumisega.

Üldjuhul hinnatakse põhjuslikku seost *condition sine qua non* testiga, mille järgi esineb faktiline põhjuslik seos juhul, kui ilma ajalisel eelneva sündmuseta poleks ajalisel hilisemat

<sup>195</sup> RKHKo 06.06.2002, 3-3-1-27-02.

<sup>196</sup> R. Kitsing. Õigusvastaselt tekitatud mittevaralise kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. Magistritöö. Tartu 2012.

<sup>197</sup> EK12.detsembri.2000 otsus asjas T-11/00, *Hautem vs EIBI*, p 51- 53.

<sup>198</sup> I. Pilving. Eesti Vabariigi Põhiseadus Kommenteeritud väljaanne. 2012 § 25 komm 2.1.4.

<sup>199</sup> RKTko 25.04.2007, 3-2-1-30-07.

sündmust toimunud.<sup>200</sup> Riigikohtu tsiviilkolleegium on tõdenud, et kahju ei pea olema teo otsene tagajärg, vaid need võivad olla omavahel põhjuste ahelas.<sup>201</sup> Kuigi EK praktikast järelduvalt tuleb põhjuslik seost tuvastada siseriiklikest põhimõtetest lähtuvalt, tuleks vastav põhimõte kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamise nõude lahendamisel kõrvale jätta. Nimelt on EK praktikas tänaseks välja kujunenud tingimus, et isikule põhjustatud kahju ja kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju vahel olev seos peab olema otsene. Üldpõhimõttena peab siseriikliku riigivastutuse regulatsiooni kohaldamisel põhjusliku seoses tuvastamisel EL õiguse rikkumise korral silmas pidama EL õiguse tõhususe ning võrdse kohtlemise põhimõtet.<sup>202</sup>

#### 2.3.4. Süü

Süü, kui õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise eeldus saaks kõne alla tulla vaid mittevaralise kahjuhüvitise taotlemisel, kuivõrd RVastS § 9 näeb ette, et mittevaralise kahju hüvitamist võib nõuda vaid süüliselt põhjustatud kahju eest. RVastS ise süü vorme ei määratle, kuid kohtupraktikast saab järeldada, et antud küsimuses kohaldub võlaõigusseadus.<sup>203</sup> Samale järeldusele viib ka RVastS § 7 lg-st 4, mille kohaselt võib eraõiguse kahju hüvitamise sätteid subsidiaarselt kohaldada ka avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju korral, kui see pole vastuolus avalik õigusliku suhte olemusega. Autori hinnangul vääriks pikemat käsitlust küsimus, kas kohtuniku poolt toime pandud kuriteo tuvastamine, mille eelduseks on karistusõigusliku süü elemendi tuvastamine tähendab seda, et automaatsel on täidetud ka deliktiõigusliku vastutuse süü element. Kuivõrd aga EK praktikast tulenevalt ei saa isikule EL õigusega põhjustatud kahju hüvitamise kohustust sõltuta rikkumise toime pannud kohtuniku süüst, tuleks EL õiguse rikkumisel põhineva mittevaralise kahju hüvitamise nõude lahendamisel süü tuvastamise nõue kõrvale jätta.

---

<sup>200</sup> *Op cit* I. Pilving. Eesti Vabariigi Põhiseadus Kommenteeritud väljaanne. 2012§ 25 komm 2.1.4.

<sup>201</sup> RKTõ 10.12.2003, 3-2-1-125-03.

<sup>202</sup> M. T. Vehoveg. The Cause of Member State. – European Review of Private Law 2012 (3), lk 854; R. Gordon. EC Law in Judicial Review. Oxford: Oxford University Press 2008, para-s 5.126-5.131.

<sup>203</sup> TlnRK 16.02.2011, 3-08-1883, p 27.

### 2.3.5. RVastS § -i 15 sobilikkusest kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamise alusnormina

RVastS § 15 võimaldab *expressis verbis* õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamist kahel alusel:

- 1) kohtunik on kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo (RVastS § 15 lg 1);
- 2) EIK on tuvastanud isiku EIÕK-st tulenevate õiguste rikkumise asjaomases kohtumenetluses, rikkumine viis asja ebaõige lahendamiseni ja isikul puuduvad muud võimalused oma õiguste taastamiseks (RVastS § 15 lg 3<sup>1</sup>).

Esimesena välja toodud alus, kohtuniku poolt toime pandud kuritegu, tuleb kohaldamisele ainult juhul, kui väidetava kahju tekitanud kohtuniku suhtes on jõustunud süüdimõistev otsus. Kohtupraktikas on üsna tavapärane, et juhul, kui isiku RVastS § 15 lg 1 alusel esitatud kahju hüvitamise taotlus põhineb väitel, et kohtunik on asjaomase kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo, kuid kohtuniku suhtes puudub süüdimõistev otsus, jäetakse isiku kahju hüvitamise taotlus rahuldamata.<sup>204</sup> Kuivõrd kohtuniku kuritegu, mis annab aluse kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamisele, peab RVastS § 15 lg 1 sõnastuse järgi olema seotud õigusemõistmisega, siis saab autori hinnangul kõne alla tulla eelkõige karistusseadustiku<sup>205</sup> 17. peatükis sanktsioneeritud teod ning kohtuniku poolt teadvalt ebaseadusliku kohtulahendi tegemine KarS § 311 järgi.

Kohtunike poolt õigusmõistmisega seonduvate kuritegude sooritamine on ja peakski olema õigusriigis pigem harv nähtus.<sup>206</sup> Samuti ei pruugi mitte iga kohtumenetluse käigus toime pandud kuritegu põhjustada isikule kahju ning rikkumisega isikule põhjustatud kahjulikud tagajärjed kõrvaldatakse hoopiski teistmismenetluses.<sup>207</sup> Seetõttu on mõistetav, miks (autorile teadaolevalt) Justiitsministeerium või kohus ei ole senini rahuldanud ühtegi RVastS § 15 lg 1 alusel esitatud kahju hüvitamise taotlust. Ometigi muudab käesoleva töö autorit murelikuks asjaolu, et kohtud jätavad isikute kaebused seoses õigusmõistmisel kohtuniku poolt

<sup>204</sup> VMK 01.02.2011, 2-11-3128; TrtHK 18.10.2012, 3-12-1976; TrtHK 03.12.2011, 3-11-2809; TrtRK 12.09.2012, 3-11-2795.

<sup>205</sup> Karistusseadustik. – RT I, 26.02.2014, 6.

<sup>206</sup> Nt ajavahemikus 2003-2010 oli Eestis korruptsioonikuritegudes süüdi mõistetud viis kohtunikku. – A. Ahven jt (koost). Kuritegevus Eestis 2010. Kriminaalpoliitika uuringud 15. Tallinn: Justiitsministeerium 2011, lk 87.

Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54700/KuritegevusEestis2010\\_web.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54700/KuritegevusEestis2010_web.pdf) (2.05.2014).

Aastatel 1993-2013 on Riigikohtu distsiplinaarkolleegiumi arutada olnud 67 distsiplinaarasja. Näiteks 2013 a. mõisteti ametikohustuse rikkumises või vääras käitumises süüdi 4 kohtunikku 5-st algatatud menetlusest. Autori hinnangul ei ole need näitajad ülemäära suured ning järeldab sellest, et kohtunike ebakorrektno käitumine ei ole sage nähtus. – P. Pikamäe. Õigus- ja kohtusüsteemi areng. Ettekanne kohtunike täiskogul 14.02.2014, lk 2. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1664/Lisa\\_nr\\_3\\_Priit%20Pikamae.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1664/Lisa_nr_3_Priit%20Pikamae.pdf) (2.05.2014).

<sup>207</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. § 240 lg 2 p5; Kriminaalmenetluse seadustik § 366 p 2; Tsiviilkohtumenetluse seadustik § 702 lg 2 p 5. – RT I, 13.03.2014,100.



väidetavalt toime pandud kuriteoga niivõrd kergekäeliselt, ilma edasiste toiminguteta, rahuldamata. Kuigi on mõistetav, et viidatud kohtuotsustes võis kaebuse rahuldamata jätmine olla sisuliselt põhjendatud ning kuriteokahtluseks ei pruukinud olla alust, siis minimaalsena tuleks kohtunikul selgitada võimalust pöörduda uurimisasutuse poole kuriteoteatega. Taoline selgituskohustust tuleneb autori hinnangul juba ainuüksi HKMS § 2 lg 5 ning on vajalik kaebaja huvide kaitseks.<sup>208</sup> Kui asjaolude pinnalt saab eeldada, et tegemist võib olla tõsiseltvõetava kuriteokahtlusega, siis oleks menetlusökonoomiat silmas pidades mõistlik kahju hüvitamise menetlus HKMS § 95 lg 1 alusel peatada (otsus sõltub täielikult asjaolu olemasolust, mille olemasolu peab tuvastama muus kohtumenetluses) kas kuni KrMS § 200 alusel tehtava kriminaalmenetlust lõpetava määruseni või süüdistuse esitamisel kuni kriminaalasjas kohtuotsuse tegemiseni.

Kahju hüvitamise taotluse eelpool kirjeldatud viisil menetlemine on käesoleva töö autori arvates otstarbekas ka seetõttu, et kohtuniku suhtes süüdistuse esitamine on tavakodanikuga võrreldes mõnevõrra keerulisem ja seeläbi aeganõudvam. Nimelt võib kohtute seaduse<sup>209</sup> § 3 lg-te 3 ja 4 järgi esimese ja teise astme kohtu kohtunikule ametisoleku ajal kriminaalasjas süüdistuse esitada ainult Riigikohtu üldkogu ettepanekul ja Vabariigi Presidendi nõusolekul ning Riigikohtunikule ainult õiguskantsleri ettepanekul ja Riigikogu koosseisu enamuse nõusolekul. Kui kaebajal tuleks pärast kohtuniku süüdimõistvat otsust kahju hüvitamise taotlus uuesti esitada, muutuks niigi pikaleveninud menetlus veelgi aeganõudvamaks. Arvestades, et õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamist on seadusega oluliselt piiratud, peaks vähemalt kahju hüvitamise menetlus olema piisavalt tõhus ning isiku jaoks võimalikult lihtne.

Õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise teine alus – võimalus nõuda kohtumenetluse käigus, sh asjas tehtud lahendiga tekitatud kahju hüvitamist juhul, kui EIK on rahuldanud isiku individuaalkaebuse EIÕK või selle protokollrikkumise tõttu asjaomases menetluses, rikkumine viis asja ebaõige lahendamiseni ja isikul puuduvad muud võimalused oma õiguste taastamiseks, lisati RVastS §-i 15 alles 18.novembril 2006. a. RVastS eelnõu seletuskirja kohaselt loodi vastav täiendus eesmärgiga võimaldada kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamine juhtudeks, mil EIK poolt EIÕK rikkumise tuvastamine pole juba iseenesest piisavaks hüvituseks isikule, kelle õigusi rikuti. Kahju hüvitamise võimaldamine taolistes olukordades on eelkõige vajalik EIK otsuste täiemahuliseks ellurakendamiseks. Nimelt võib

---

<sup>208</sup> Juhul, kui isik on kahju hüvitamise taotlusega pöördunud Justiitsministeeriumi poole, lasub samasisuline selgitamiskohustus ka Justiitsministeeriumil.

<sup>209</sup> Kohtute seadus. – RT I,06.02.2014, 14.

EIK kaebajale ise EIÕK artikkel 41 alusel õiglase hüvitise määrata, kuid seda tehakse vaid juhul, kui siseriiklikus õiguses asjakohane kahju hüvitamise võimalus puudub või on see ebapiisav.<sup>210</sup> Seega võimaldab RVastS § 15 lg 3<sup>1</sup> kohtumenetluse käigus isikute EIÕK-st tulenevate õiguste rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamist oluliselt piiratud tingimustel. Isegi juhul, kui siseriiklikult on konventsiooni rikkumine tuvastatud, tuleb sätte kohaselt isikul kahju hüvitamiseks läbida erinevaid ressursse kurnav EIK kohtutee.

RVastS § 15 lg 3<sup>1</sup> peamiseks puuduseks peetaksegi seda, et regulatsioon ei võimalda isiku õiguste kaitset juhul, kui siseriiklik kohus on tuvastanud isiku kohtumenetluse ebamõistlikult pika aja ning isik soovib selle eest hüvitist, kuid kelle kaebust ei ole EIK rahuldanud.<sup>211</sup> EIÕK pööras vastavale probleemile tähelepanu juba 2007. a Eesti suhtes tehtus otsuses *Saarekallas OÜ vs Eesti*, leides, et siseriiklikud kahju hüvitamise sätted on üldist laadi ega näe ette otseselt hüvitist kahju eest, mis oleks seotud ebamõistlikult pika kohtumenetlusega järeldades, et Eestis puudub tõhus hüvitislik õiguskaitsevahend.<sup>212</sup> Samuti on Õiguskantsler sedastanud, et „kohtuasja venimine üle mõistliku aja piiri võib kaasa tuua isikule nii moraalset kui ka materiaalselt kahju“, kuid „kehtiv Eesti seadusandlus ei näe ette võimalust nõuda (moraalse ja materiaalse) kahju hüvitamist juhul, kui isikut puudutavas kohtumenetluses ei ole järgitud mõistliku aja jooksul toimumise põhimõtet“.<sup>213</sup> Kuigi õigismõistmisel tehtud vead tuleks parandada kohtusüsteemi sees edasikaebemenetluses, siis kohtuotsuse peale edasikaebamine ei võimalda isiku õiguste heastamist juhul, kui menetlus on toimunud ebamõistlikult pika aja jooksul, sest üldjuhul ei mõjuta vastav rikkumine lõppastmes kohtuotsuse õigsust.<sup>214</sup> Seetõttu on ilmne, et isiku PS §-25 tuleneva õiguse kahju hüvitamisele tagamiseks on vajalik RVastS §- 15 muudatus.

RVastS § 15 lg 1 laiendaval tõlgendamisel ning § 15 lg- e 3<sup>1</sup> analoogsel kohaldamise kaudu on kohtupraktikas pretsedendi korras loodud õigismõistmisel tekitatud kahju hüvitamiseks ka kolmas, alternatiivne alus. Nimelt tunnistas Tallinna Ringkonnakohus<sup>215</sup>, RVastS § 15 alusel kahju hüvitamise võimalikkust isikule, kes oli paigutatud maakohtu otsuse alusel tema tahte

---

<sup>210</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustiku, halduskohtumenetluse seadustiku, riigivastutuse seaduse, väärteomenetluse seadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu algtekst (545 SE I). Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=043490019](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=043490019) (1.05.2014).

<sup>211</sup> *Op cit* E. Andresen, lk 93,

<sup>212</sup> EIK 08.11.2007, 11548/94, *Saarekallas OÜ vs Eesti*, p 66.

<sup>213</sup> Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2008, lk 80 . Arvutivõrgus kättesaadav: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2007.\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2007._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf).

<sup>214</sup> *Ibid*, lk 79.

<sup>215</sup> TlnRK 20.06.2006, 3-06-1321.

vastaselt hooldekodu tugevdatud järelevalve osakonda. Vastav maakohtu otsus oli hiljem Riigikohtu poolt tühistatud, mistõttu ei olnud isikult vabaduse võtmiseks alust. Kohus leidis, et RVastS § 15 ei välista eriseaduse puudumise tõttu kahju hüvitamist isikule, kui kahju kaasnes EIÕK vastase vabaduse võtmisega siseriiklikult tühistatud kohtuotsuse alusel. Kohtu hinnangul ei saa selline seaduselünk olla seadusandja tahe, kuivõrd RVastS § 15 lg 3<sup>1</sup> võimaldab kahju hüvitamist EIÕK rikkumise korral ning olemas on eriseadus, mis võimaldab süüteo menetluses alusetult vabaduse võetud kahju hüvitamist. Seadusandjal on lihtsalt jäänud märkamata, et kehtiv regulatsioon ei võimalda kahju hüvitamist juhtudel, mil isiku vabadus on võetud EIÕK artikkel 5 vastaselt ning kohtulahendi õigusvastasus on tuvastatud riigisisese tühistamise teel, mitte EIK poolt. Seejuures leidis kohus, et kuigi RVastS § 15 lg-s 1 sätestatud piirang võis olla ebaproportsionaalne võrreldes isiku põhiõiguste rikkumisega, ei ole tegemist siiski põhiseadusvastase sättega, kuivõrd seda on võimalik tõlgendada põhiseaduspäraselt.

Tõenäoliselt on lugejale eelneva põhjal ilma pikema analüüsita ilmne, et RVastS § 15 piirab olulisel määral PS § -st 25 tulenevat igapäevast õigust talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele. RVastS eelnõu seletuskirjast (480 SE I) ei ole esitatud põhjendusi, miks seadusandja otsustas õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamist sellises ulatuses piirata. Samuti ei tõstatud vastavat küsimust eelnõu arutamisel Riigikogus.<sup>216</sup> Õiguskirjanduses ning kohtupraktikas on riigivastutuse kitsendamist kohtu poolt tekitatud kahju eest õigustatud traditsionaalsete põhjendustega – kaitsta õigusrahu, kohtuotsuse seadusjõudu (*res judicata*), kohtunike sõltumatust ning õiguskindlust. Nii on näiteks Tallina Ringkonnakohus märkinud järgmist: „[...] RVastS § 15 lg-s 1 sätestatud kahju hüvitamise piirangu legitiimseks põhjueks on kaitsta PS §-s 146 sätestatud õigusväärtust- kohtu sõltumatust õigusemõistmisel [...] kui riik peaks hüvitama igasuguse kohtumenetlus käigusisikule tekitatud kahju, tekiks riigil, eelkõige täidesaatval võimul oluline huvi sekkuda õigusemõistmise protsessi, mis on demokraatlikus ühiskonnas lubamatu“<sup>217</sup> Ühes hilisemas otsuses nentis aga sama kohus: „[...]õigusemõistmisega tekitatud kahju hüvitamise nõude piiramise eesmärk on ära hoida olukord, kus sama kohtuasja lahendatakse kahel korral: esmalt primaarnõude läbivaatamisel ja seejärel õigusemõistmisega tekitatud kahju hüvitamise taotluse lahendamisel. Sellise võimaluse avardamine tooks kaasa olukorra, kus õigusemõistmisega tekitatud kahjuks saaks pidada ka viimasena nimetatud nõude alusel

<sup>216</sup> Vt nt Riigikogu õiguskomisjoni 19.septembri 2000. a istungi protokoll nr. 62. Riigivastutuse seaduse eelnõu algtekst (480 SE) ning RVastS eelnõu Riigikogus arutamisega seonduv materjal on arvutivõrgust kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=480&assembly=9&u=20140419233453> (2.05.2014).

<sup>217</sup> TlnRK, 16.02.2004, 2-3-/122/04.

*halduskohtule esitatud kaebuse (ebaõiget) rahuldamata jätmist, mis avaks sama vaidluse lõputult. RVastS § 15 lõikes 1 sätestatud piirangu eesmärk on tagada jõustunud kohtulahendite suhtes õiguskindlus.*<sup>218</sup>

Olenemata eelpool esitatud põhjendustest on RVastS §- 15 peetud riigivastutuse seaduse üheks kõige problemaatilisemaks sätteks.<sup>219</sup> Riigikohtu halduskolleegium on tänaseks nentunud vastava sätte võimalikku vastuolu PS-ga.<sup>220</sup> Käesoleva töö raames osutub aga oluliseks see, et vastav sätte on ilmselgelt konfliktis EK praktikas väljakujunenud riigivastutuse põhimõtetega õigumõistmisel kohtu poolt EL õiguse rikkuse eest. Vastavast sättest ei saa tuletada alust, millele isik saaks tugineda, kui ta leiab, et viimase astme kohus on talle EK-le eelotsusetaotluse esitamata jätmisega kahju põhjustanud. Ammugi mitte, ei võimalda vastav norm kahju hüvitamist juhul, kui kohus EL õiguse rikkumise toime pannud selle väär tõlgendamise või asjaolude ja tõendite eksliku hindamisega. Seetõttu tuleb RVastS § 15 jätta kohaldamata, kui isik taotleb kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist.

#### **2.4. Kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamise alusnormi vajalikkusest siseriiklikus õiguses**

Jõudes järeldusele, et riigivastutuse seadus Eestis ei võimalda õigumõistmistel kohtu poolt EL õiguse rikkumisega üksikisikule põhjustatud kahju hüvitamist tingimustel, mis on EK praktika kohaselt miinimumstandardiks, tekib küsimus, kas siseriiklik materiaalõiguslik regulatsioon taolise kahju hüvitamise kohta on üldse vajalik. On ju EL õiguse rikkumisega kaasneva vastutuse ning kahju hüvitamise kohustuse vahetuks aluseks EL õigus, sh EK pretsedendiõigus.<sup>221</sup> Juhul, kui siseriiklik õigusnorm on vastuolus EL õigusega või takistab selle tõhusat toimimist jäetakse see kohaldamata. Pidades neid argumente silmas, saab asuda seisukohale, et siseriikliku regulatsiooni kehtestamine, mis annaks aluse õigumõistmisel kohtu poolt EL õiguse rikkumisega üksikisikule põhjustatud kahju hüvitamisele, ei ole iseenesest vajalik. Siiski esineb püstitatud küsimusega seoses ka vastupidiseid arvamusi. Näiteks on mõned Saksa autorid asunud seisukohale, et *Francovich* otsus ei loo mitte

<sup>218</sup> TlnRK 27.10.2011, 3-08-2015, p 10.

<sup>219</sup> M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmisevajaduse analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium 2009.

Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=51165/Riigivastutuse+seaduse+muutmisevajaduse+anal%FC%FCs.pdf>

<sup>220</sup> RKHK 06.03.2012, 3-3-1-73-12, p 10.

<sup>221</sup> M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmisevajaduse analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium 2009, lk 9.

ühenduse õigusel põhinevat kahju hüvitamise nõuet, vaid hoopiski kohustuse liikmesriikidele luua siseriiklik riigivastutusel põhinev kahju hüvitamise nõude esitamise võimalus.<sup>222</sup> H. Maurer on lausa soovitanud, et Saksamaa riigivastutuse õigust tuleks põhjalikult reformida nii, et see võimaldaks üksikisikule kahju hüvitamist riigi organite EL õigust rikkuva tegevuse eest.<sup>223</sup> Käesoleva töö autor pooldab seisukohta, et olenemata EL õiguse vahetu kohaldamise põhimõttest peaks riigivastutusel põhinev isiku õigus kohtu poolt EL õigusega tekitatud kahju hüvitamisele olema sätestatud ka siseriiklikus materiaalõiguses.

Töö kirjutaja pöördub siinjuures õiguse algpõhimõtte – normi eesmärgi poole. A. Aarnio on õigusnormi keskse ülesandena määratlenud kodanike ja ametnike juhtimist ning suunamist. Lisaks tugevdavad ja stabiliseerivad õigusnormid ühiskonna suhteid. Üheks olulisemaks õigusnormi eesmärgiks peab A. Aarnio ühiskonna suhete tugevdamise ja stabiliseerimise kõrval isiku füüsilise ja sotsiaalse kaitse tagamist.<sup>224</sup> Riigivastutuse aluste sätestamine õigusmõistmisel EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest on vajalik ainuüksi neid eesmärke silmas pidades. Kuigi EK pretsedendiõigusele tuginemine tagab printsiibis üksikisiku õiguste kaitse, ei pruugi mitte iga kodaniku õigusteadlikkus olla piisavalt kõrge tagamaks enda õiguste tõhusat kaitset. Tavainimesele võib küll olla teadlik siseriiklikust õigusaktide andebaasist *Riigiteataja*, olla kuulnud riigivastutuse seadusest ning omada võimet seaduses reguleeritu sisu mõista, kuid eeldada teadmisi EK praktika kohta, mis on harva tõlgitud emakeelde ning mille sisu lahtimõtestamiseks kulub ka keskmisel juristil omajagu aega, ei saa kuidagi olla kooskõlas õigusriigi põhimõtetega, mille järgimine eeldab kodanike kindlustamist õiguse ja riigivõimu õiguspärasuse suhtes.<sup>225</sup> Olenemata asjaolust, et EL õigus on juba 2004. aastat Eesti õigusruumi lahutamatu osa, ei ole ka siseriiklikud kohtud ülemäära aktiivsed EL õiguse rakendamisel.<sup>226</sup> Seetõttu tuleb kahetsusega möönda, et ka kohtunikkond ei pruugi omada täielikku ülevaadet EK praktikast. Järelikult on õigusmõistmisel EL õiguse

---

<sup>222</sup> Vt. nt R. Streinz. Staatshaftung für Verletzung primären Gemeinschaftsrechts durch die Bundesrepublik Deutschland- Zum Vorlagebeschluss dess BGH, EuZW. – EuZW 1993, 226, lk

<sup>223</sup> H. Maurer. Staatshaftung im europäischen Kontext. Zur Umsetzung der *Francovich*-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im deutschen Recht.- Festchrift für Karlheinz Boujong. Munich: C.H. Beck 1996, lk 591.

<sup>224</sup> A. Aarnio. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1996, lk 75.

<sup>225</sup> Õigusriigi põhimõtete määratlemisele on olulist rõhku asetanud nt RKPJKo 30.09.1994, RT I 1994,66,1159.

<sup>226</sup> L. Kanger on asunud seisukohale, et kohtulahendite analüüsist nähtus üheselt, et kohtud kontrollivad Eesti õiguse kooksõla ühenduse õigusega üksnes siis, kui üks pooltest on selle vajadusele eraldi tähelepanu osutanud ja vastavat otsust palunud. Valdavalt kohtud ei võta eraldi vaatluse alla EL eesmärke, väärtusi või printsiipe. – L. Kanger. Euroopa Liidu õiguse kohaldamine Eesti halduskohtu praktikas: põllumajandusetoetuste ja üleliigse laovarude tasu kaasuste näitel. Riigikohus: Õigusteabe osakond 2007, lk 12. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikohus.ee/vfs/776/Analys%20EL%20oiguse%20kohaldamine%20HK%20praktikas%20\(L\\_Kanger\).pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/776/Analys%20EL%20oiguse%20kohaldamine%20HK%20praktikas%20(L_Kanger).pdf) (3.05.2014).

rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise siseriiklik reguleerimine kodanike õiguste tagamise ning ametnike käitumise suunamise eesmärgist lähtuvalt vajalik.

Vastavat seisukohta toetab seegi, et 2004. aastal RVastS õigusloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni muutmisel lähtuti justnimelt eesmärgist viia vastav regulatsioon kooskõlla EL õigusega. Eelnõu seletuskirjas mõõndakse, et seadusandja vastutusele kohaldatakse enamikes EL liikmesriikides EK pretsedendi õigust ning siseriiklikes seadustes üldjuhul seesugust vastutust reguleeritud ei ole. Eestis oli RVastS §-ga 14 seadusandja vastutus küll reguleeritud, kuid vastava sätte sõnastus oli otseses vastuolu EL õigusega. Eelnõu koostajad rõhutavad: „*Sätte senisel kujul kehtima jäämine kahjustaks riigi mainet ja hägustaks kodanike jaoks õiguslikku regulatsiooni*“.<sup>227</sup> Töö autor leiab, et sama põhimõtte on loogiline kehtima ka kohtuvõimu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamise regulatsiooni suhtes. EL õiguskorra tõhususe põhimõtte nõuab, et liikmesriigid ei kehtestaks õigusnorme, mis on vastuolus EL õigusega.<sup>228</sup> EL õigusega vastuolus oleva normi kohaldamata jätmine peaks olema subsidiaarne menetluslik meede, mitte aga üks seadusandjale, mille kaudu hiilida kõrvale õiguse loomisel EL õiguspõhimõtetega arvestamisest.

## **2.5. Kohtu poolt EL õiguse rikkumise tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon *de lege ferenda***

### **2.5.1 Riigivastutuse seaduse eelnõus (7 SE) sisalduvad muudatused õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamist puudutavas osas**

Uue riigivastutuse seaduse eelnõu (818 SE II-1)<sup>229</sup> algatati juba 2010. aastat, kuid see langes Riigikogu menetlusest välja koosseisu lõppemise tõttu. Samasisuline riigivastutuse seaduse eelnõu (7 SE II-1)<sup>230</sup> algatati uuesti 2011. aastal, mis käesoleva töö kirjutamise ajal on Riigikogus teisel lugemisel. Viimat nimetatud eelnõu seletuskirja järgi on kehtiva RVastS

---

<sup>227</sup> Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu .357 SE I. – Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041130026](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041130026)  
(1.05.2014).

<sup>228</sup> Lõhmus, U. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? - *Juridica* 2007 (3), lk 144.

<sup>229</sup> Riigivastutuse seaduse eelnõue 818 SE II-1 menetlusega seonduv materjal on arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=1157015&u=20140505084614>  
(1.05.2014).

<sup>230</sup> Riigivastutuse seaduse eelnõu 7 SE II-1 menetlusega seonduv materjal on arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=1328835&u=20140505085154>  
(1.05.2014).

mittetoimivaks osaks osutunud õigusmõistmise käigus tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon. Õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise võimaluste avardamiseks ja isikute õiguste tõhusa kaitse tagamiseks on eelnõu §-i 17 võrreldes kehtiva RVastS §-ga 15 täiendatud viidetega menetlusõiguse normi rikkumisele. Eelnõu § 17 lg 1 alusel võib isik kohtumenetluse käigus, sealhulgas kohtulahendiga tekitatud kahju hüvitamist õiglasel ulatuses lisaks kehtivas RVastS §- 15 sätestatule juhul, kui

- 1) kohus on vähemalt raske hooletuse tõttu rikkunud menetlusõiguse normi, rikkudes isiku õigust õigusmõistmisele mõistliku aja jooksul ning ennetav õiguskaitsevahend ei ole kasutatav või ei olnud mõjus (§ 17 lg 1 p 3);
- 2) kohus on vähemalt raske hooletuse tõttu rikkunud olulist menetlusõiguse normi ning õigusvastasus on samas asjas eelnevalt tuvastatud edasikaebemenetluses (§ 17 lg 1 p 2).

Esimesena esitatud alus (eelnõu § 17 lg 1 p 3) lahendaks seni kehtiva regulatsiooni puuduse, mis ei võimaldanud nõuda hüvitist ebamõistlikult pika menetlusaja eest, ilma et EIK oleks eelnevalt tuvastanud EIÕK artikkel 6 rikkumise. Ennetava õiguskaitsevahendina tuleks sätte mõttes mõista eelkõige KrMS § 274<sup>1</sup>, HKM § 100 ning TsMS § 333<sup>1</sup> alusel kohtumenetluse kiirendamise taotluse esitamist. Seega viib eelnõu vastav muudatus õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni vastavausse EIK praktikaga, mille kohaselt peab siseriiklikult olema isikule tagatud ennetav õiguskaitsevahend, menetluse kiirendamiseks ning õigus saada kahju hüvitis liiga pika menetlusega tekitatud kahju eest.<sup>231</sup> Seega lähtub säte Euroopa Nõukogu loodud õiguste kaitse miinimumstandardist ning on isiku kohtumenetluse käigus rikutud õiguste üldise kaitse seisukohast igati tervitatav. Autor ei näe, et isikul oleks võimalik vastavale sättele tugineda juhul, kui talle on kahju tekitatud kohtu poolt EL õiguse rikkumise, nt eelotsuse taotlemise kohustuse täitmata jätmise või EL õigusnormi ilmselget väära tõlgendamise kaudu. Seega ei aita vastav muudatus viia kehtivat RVastS kooskõlla EK praktikast tulenevate kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamise kriteeriumitega.

Teisena esitatud täiendus (eelnõu § 17 lg 1 p 2) võiks potentsiaalselt sobida teatud tüüpi EL õiguse rikkumisel põhineva kahju hüvitamise nõude aluseks. Autor peab siin eelkõige silmas eelotsuse taotluse esitamise kohustuse rikkumist või EL õigusega seonduvates vaidlustes tõendite väära hindamist, sest neid mõlemaid saab pidada kohtuasja lahendamise menetlusõiguslikuks osaks. Tõendite hindamine on reguleeritud näiteks KrMS §-ga 61, TsMS §-ga 232 ning HKMS §-ga 61. Kohtumenetluse seadustikus puuduvad aga alused EK-lt

---

<sup>231</sup> EIK 08.11.2007, 11548/94, *Saarekallas OÜ vs Eesti*; EIK 29.01.2009, 43276/06, *Missenjoy vs Eesti*.

eelotsuse taotluse esitamise kohta. Reguleeritud on vaid see, et eelotsuse taotluse esitamisel tuleb käimasoleva kohtumenetlus peatada. Seega võib tekkida küsimus, kas ja miks saab eelotsuse taotluse esitamata jätmist siiski pidada menetlusõiguse osaks. Töö kirjutaja leiab, et kuivõrd ELTL artikkel 267 näeb kohtutele ette kohtumenetluse käigus EL materiaalõiguse realiseerimise küsimustes kindlad käitumisreeglid ning avaldab seeläbi mõju kohtumenetlusprotsessile, siis on vastav säte olemuslikult menetlusnorm. Kuuludes EL esmase õiguse juurde, on see lahutamatu Eesti õiguse, sh menetlusõiguse lahutamatu osa. Vastavat loogikat kinnitab seegi, et kuigi EL puudub pädevus EL õiguse ühise kohtumenetluse regulatsiooni loomiseks, võib EL teisene õigus siiski sisaldada teatud liiki asjades kohtumenetlust reguleerivaid norme.<sup>232</sup>

Eelnõu § 17 lg 1 p 2 kohaldamisel kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise nõude alusena tekkisid aga järgnevad probleemid. Nimelt oleks vastava sätte alusel võimalik menetlusõiguse normi olulise rikkumise tõttu kahju hüvitamist nõuda vaid juhul, kui õigusvastasus on tuvastatud edasikaebemenetluses. EL õiguse kohaselt vastutab kohtumenetluse käigus EL õiguse rikkumise eest eelkõige liikmesriigi kõrgeima astme kohus. Riigikohtu poolt menetlusnormi olulise rikkumise tuvastamine ei ole aga siseriikliku menetluskorra kohaselt õiguslikult võimalik. Teiseks osutuks sätte kohaldamisel problemaatiliseks selles sätestatud tingimus, mille järgi tuleb isikule tekitatud kahju hüvitada vaid juhul, kui kohus on menetlusnormi rikkunud „raske hooletuse“ tõttu. „Raske hooletus“ on VÕS<sup>233</sup> § 104 lg 2 järgi üks süü vormidest. See tähendab, et kahju hüvitamine menetlusnormi olulise rikkumise tõttu oleks sõltuv kohtu süüst. EK on aga selgelt väljendanud seisukohta, et riigivastutus kohtu poolt EL õiguse rikkumise eest ei tohi olla sõltuv süüst. Lisaks ei võimalda analüüsiv säte kahju hüvitamist juhtudel, kui kõrgeima astme kohus on otsuse tegemisel EL õiguse normi ekslikult tõlgendanud või asjaolus ja tõendeid valesti hinnanud.

Eelnevast lähtuvalt tuleb möönda, et hetkel menetluses olev riigivastutuse seaduse eelnõu ei arvesta piisavalt EK praktikast tulenevaid põhimõtteid, mis seonduvad kohtu poolt EL õiguse rikkumisega isikule põhjustatud kahju hüvitamisega. On võimalik, et eelnõu koostajad on pidanud piisavaks EK praktikale tuginemise võimalust ning kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise alusnormi siseriiklikust õigusest välja jätmine on olnud teadlik valik, mis on jäänud mingil põhjusel selgitama. Samas aga nähtub eelnõu

---

<sup>232</sup> I. Piving, R. Narits. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura 2013, § 1 komm 1 ja 2.

<sup>233</sup> Võlaõigusseadus. – RT I, 29.11.2013,4.



seletuskirjast, et seadusandja üheks peamiseks eesmärgiks on olnud riigivastutuse regulatsiooni kooskõlla viimine EL õigusega. Vastavast eesmärgist on selgelt lähtunud õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni muutmisel. Seejuures ei seisne aga õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni puudus mitte ainult EL õigust arvesse võtvas alusnormi puudumises. EK praktikas väljakujunenud standardite järgi ei oleks kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamise nõudele kohaldatav ka mittevaralise kahju hüvitamise regulatsioon. Nimelt põhineb mittevaralise kahju hüvitamine süülisel vastutusel. Seega oleks ka uues riigivastutuse seaduses sisalduv õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise regulatsioon EL õigusega konfliktis.

### **2.5.2. Alternatiivsed lahendus materiaalõiguse regulatsiooni loomiseks**

Käesolevas peatükis on jõutud kolmele peamisele järeldusele: 1) kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamise materiaalõiguslikud aspektid peaksid olema reguleeritud ka siseriiklikus riigivastutusõiguses; 2) kehtiv regulatsioon ei vasta EL õigusruumis kehtestatud miinimumstandarditele ning 3) riigivastutuse seaduse plaanitavad muudatused õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamist puudutavas osas sobi viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise nõude aluseks. Ka tulevikus kehtima hakkav regulatsioon ei oleks kooskõlas EK praktikas välja kujunenud riigivastutuse standartidega kohtu poolt EL õiguse rikkumisega üksikisikule põhjustatud kahju eest.

EL õigusaktidega ei ole kitsendatud liikmesriikide seadusandlikku pädevust riigivastutusest tuleneva kahju hüvitamise regulatsiooni loomisel. Liikmesriigi seadusandja on pädev reguleerima kahju hüvitamist nii juhul, kui see on tekitatud riigisisese õiguse rikkumisega, kui ka juhul, mil kahju tekitamisel rikuti Euroopa Liidu õigust.<sup>234</sup> Seega on kehtiva õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni EL õigusega kooskõlla viimiseks kaks alternatiivset lahendust: 1) näha ette õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise üldregulatsioon ning täiendada seda eraldi normiga, mis reguleeriks kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamist või 2) näha ette ühtsed alused õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamiseks, sõltumata selles, kas kohtu poolt tekitatud kahju on seotud siseriikliku või EL õiguse rikkumisega.<sup>235</sup> RVastS § 14 riigivastutuse seaduse ja

<sup>234</sup> RKHKo 31.112013, 3-3-1-84-12.

<sup>235</sup> RVastS § 14 täiendamisel riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadusega (RT I 2004, 56, 405) kaaluti samuti samalaadsete variantide vahel ning otsustati ühtse regulatsiooni kasuks, põhjusel et siseriikliku riigivastutusõiguse ja EL õigusest tuleneva riigivastutuse eristamine võib tekitada tulevikus mitmeid praktilisi probleeme. Avalik-õiguslikus suhtes kahe erineva praktika juurutamine kahandaks õigusselgust ning tagatud ei oleks kahju kannatanud isikute võrdne kohtlemine. – Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu .357 SE I.

põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadusega<sup>236</sup> 2004. a kaaluti samuti samalaadsete variantide vahel. Tookord otsustati ühtse regulatsiooni kasuks põhjusel, et siseriikliku riigivastusõiguse ja EL õigusest tuleneva riigivastutuse eristamine võiks tekitada tulevikus mitmeid praktilisi probleeme. Leiti, et avalik-õiguslikus suhtes kahe erineva praktika juurutamine kahandaks õigusselgust ning tagatud ei oleks kahju kannatanud isikute võrdne kohtlemine.<sup>237</sup> C. Ginter, analüüsisides RvatsS § 15 muutmisevajadust EL õiguse valguses ning leides, et vastav regulatsioon vajab olulisi muudatusi, tõdes, et kuigi Euroopa Ühenduse õigus võimaldaks rangemate nõuete kehtestamist siseriiklikul õigusel põhinevatele kahjunõuetele, oleks siiski küsitav, kas selline eristamine oleks õigustatud.<sup>238</sup> Seega näib C. Ginter pooldavat pigem ühtse regulatsiooni loomist eristamata, millise õiguse rikkumisega kohus kahju põhjustas.

Töö kirjutaja nõustub, et kuivõrd EL õigus on Eesti õiguskorra lahutamatu osa, siis tuleb neid üldprintsipiibis kohelda võrdväärseina. Seetõttu peab ka erinevate tagajärgede kehtestamine sõltuvalt sellest, kas üksikisikule on põhjustatud kahju siseriikliku õiguse või EL õiguse rikkumisega, olema tõepoolest õigustatud. Käesoleva töö autor on seisukohal, et kuivõrd EK on tänaseks kehtestanud riigivastutuse tekkimiseks kohtu poolt EL õiguse rikkumise eest niivõrd leebed tingimused, nagu näiteks vead materiaalõiguse tõlgendamisel või ajaolude hindamisel, siis on põhjendatud nende mittelaiendamise kohtu poolt õigusmõistmisel siseriikliku õiguse rikkumisega kaasnevale vastutusele.

Riigivastutusel põhineva õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise kohustuse tekkimise eristamine lähtuvalt sellest, kas kohus on teinud vea EL õiguse tõlgendamisel või siseriikliku õiguse tõlgendamisel on õigustatav järgmistest põhjendustest lähtuvalt. Kõrgiema astme kohtu poolt EL õiguse ekslik tõlgendamine on välditav mitmel viisil. Esiteks ei ole riigi kõrgeima astme kohus EL õiguse tõlgendamisel jäetud „üksinda“. Kohtul on võimalus ja kohustus järgida EK väljakujunenud praktikat, millele tuginedes peaks olulisel määral vähenema EL õigusnormi väära tõlgendamise oht. Kahtluse või asjakohase EK praktika puudumisel, on riigi kõrgeima astme kohtul võimalus ja kohustus esitada EK-le eelotsuse taotlus. Teiseks ei ole kõrgeima astme kohtul pädevust kujundada EL õiguse ühtset tõlgendust. Seega on EK liidu õigusega seonduvates küsimustes „viimase otsuse tegija“,

<sup>236</sup> Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seadus. –RT I 2004, 56, 405.

<sup>237</sup> Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu .357 SE I. – Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041130026](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041130026) (2.05.2014).

<sup>238</sup> C. Ginter. Riigivastutus õigusmõistmisel tekitatud kahju eest. – Juridica 2004 (8), lk 525.

kellega siseriiklikul kohtul tuleb teha koostööd. Koostöökohustuse mittejärgimisel rikub siseriiklik kohus oma pädevuse piire.

Siseriikliku õigussüsteemi kujundamisel on riigi kõrgeima astme kohtul aga teistsugune roll. Siin kuulub kõrgeima astme kohtule vastutusmonopol siseriikliku õiguse ühtse kohaldamise ja tõlgenduse eest.<sup>239</sup> Seetõttu on keeruline omistada riigi kõrgeima astme kohtule, kui normi lõpptõlgendajale, siseriikliku õiguse tõlgendamise eksimusi. Kui EL õiguse rikkumise tuvastamisel saab tugineda EK seisukohtadele ning vajadusel lähtuda eelotsusest, siis siseriikliku õiguse kontekstis taolised vahendid puuduvad. Kuigi kõrgeima astme kohtu siseriikliku õiguse normi tõlgendus ei pruugi kahju kannatanud isikule sobida, tuleb siin lähtuda eelduses, et kõrgeima astme kohtust pädevamat institutsiooni siseriikliku õiguse korrektse kohaldamise kriteeriumide loomiseks ei ole.

Õigumõistmisel kohtu poolt EL õiguse rikkumisest tuleneva riigivastutuse osas eriregulatsiooni loomisel tuleb kindlasti välistada vastutuse sõltuvuse kohtu süüst. Esiteks seetõttu, et kolleegiaalselt õigustmõistva kõrgeima astme kohtu süü subjektiivset külge oleks väga raske, kui mitte võimatu tuvastada. Teiseks aga seetõttu, et EK praktikast tulenevalt ei ole riigivastutus kohtu poolt EL õiguse rikkumisel põhinev süül. Esmajoones tuleb hinnata seda, kas kohtu poolt EL õiguse rikkumine on olnud vabandataav või mitte. Samuti võiks sätestada lahtise loetelu neist kriteeriumidest, mis EK praktikast tulenevalt moodustavad EL õiguse olulise rikkumise. Silmas tuleb muidugi pidada seda, et kuivõrd EK praktika on ajas muutuv ning riigivastutuse alused võivad seetõttu pidevalt täieneda, peaks loodav regulatsioon olema võimalikult paindlik. Näiteks võib regulatsiooniga luua normi, mis sätestaks, et olulise rikkumise eelduste tõlgendamisel võetakse lisaks arvesse EK praktikat.

---

<sup>239</sup> § 149 komm 13 E. Kergandberg on siinjuures seisukohal, et õigusliku vaidluse jõudmisel kohtusse ütleb kohus õigumõistmise tulemusena kõigile ühiskonna liikmetele siduvalt, milline on tegelik õiguse sisu. Tegemist on ühiskondliku kokkuleppega, et n-ö lõplik õiguse tõlgendamise õigus on kohtul. Arutledes selle üle, kes võiks ühiskonnas veel otsustada õiguse tegeliku sisu üle, jõuab E. Kergandberg järelduseni, et seadusandja ei sobi seaduse sisu seletajaks juba ainuüksi seetõttu, et seadus muutub asjas vältimatult tegijast targemaks. Vt. E. Kergandberg jt. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Eesti kohtumenetlusõiguse võrdluspilt. Tallinn: Kirjastus Juura 2008, lk 110-111.

### 3. KAHJU HÜVITAMISE NÕUDE MENETLUS

#### 3.1 Kahju hüvitise nõude menetlemine kehitva siseriikliku õiguse alusel

##### 3.1.1. Nõude esitamise kord

Riigivastutusega kaetud kahju hüvitamise kord on reguleeritud riigivastutuse seaduse 3. peatüki 3. jaos. Selle § 17 lõige 1 sätestab järgneva: „*Kahju hüvitamiseks võib esitada taotluse kahju tekitanud haldusorganile või kaebuse halduskohtule. Taotluse kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamiseks esitatakse Justiitsministeeriumile*“. Normi sõnastuse ebamäärasusest tulenevalt ei ole üheselt mõistetav, kas RVastS § 17 lg 1 teine lause sätestab kohustusliku kohtueelse menetluse halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 47 lg 1 mõttes. Kui tegemist on kohustusliku kohtueelse menetlusega, saab õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõudega pöörduda halduskohtusse üksnes siis, kui isiku kahju hüvitamise taotluse on eelnevalt läbi vaadanud Justiitsministeerium (HKMS § 47 lg 1 teine lause). Kohtupraktika on vastav küsimuse lahendamisel lahknev. Osa kohtupraktikas viitab selle, et RVastS § 17 lg 1 teises lauses sätestatud tuleks tõlgendada kohustusliku kohtueelse menetlusena. Neis lahendites on kohus sõnaslegelt asunud seiukohale, et kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise taotlus tuleb esitada Justiitsministeeriumile. Otse halduskohtule esitatud taotlused on kaebajale tagastatud.<sup>240</sup>

Tallinna Ringkonnakohtus on jõudnud aga hoopis vastupidusele seisukohale märkides järgnevat: „*RVastS § 17 lg 1 teine lause määratleb selgesõnaliselt vaid kahju hüvitamise taotluse labivaatamiseks pädeva haldusorgani, kuid ei reguleeri halduskohtule esitatava hüvitamiskaebuse lubatavuse eedlusi. Seega ei tee nimetatud lause erandit sama lõike esimesest lausest, mille kohaselt kahjunõude saab esitada ka kaebuses halduskohtule. Eeltoodu tõttu ei ole käesolevas asjas kehtestatud vaidluse kohustuslikku kohtueelset menetlust [...]*“<sup>241</sup> Samasisulist lähenemist kinnitab hilisem ringkonnakohtu lahend, millise kohus leidis, et RVastS § 17 lg 1 annab alternatiivse võimaluse esitada taotlus tekkinud kahju hüvitamiseks haldusorganile või kaebuse halduskohtule.<sup>242</sup> Käesoleva töö autor toetab viimases kahes lahendis esitatud seisukohta, et RVastS § 17 lg 1 teisest lausest ei tulene kohtu

<sup>240</sup> Vt nt TrRko 17.05.2010, 3-10-3047; TrRKm 30. 01. 2007, 3-06-1846; TrRKm 30.01.2007, 3-06-2047; TrHKm 19.03.2008, 3-08-540; TrtRKm 25. 01. 2011, 3-09-3257; TrHKm, 14.09.2012, 3-12-1872; TlnHKm 22.05.2012, 3-12-547; TlnHK 11.05.2011, 3-10-3224; TlnHKm 25.08.2009, 3-09-1493.

<sup>241</sup> TlnRKm 12.03.2007, 3-06-1969, p 6. Vastvast seisukohast on lähtunud ka TrHKm 30.06.2011, 3-11-1436, p 3.

<sup>242</sup> TlnRKm 04.06.2009, 3-08-709, p 23; vt ka RKHKm 11.11.2008, 3-3-1-68-08, mille p-s 7 leiab kohus, et RVastS § 17 lg 1 kohaselt võib isik kahju hüvitamiseks esitada taotluse kahju tekitanud haldusorganile või kaebuse halduskohtule.

poolt tekitatud kahju hüvitamise nõude<sup>243</sup> kohustuslikku kohtueelusest menetluse läbimise nõuet. Pigem täpsustab osundatud paragrahvi teises lauses sätestatu, et kui isik soovib kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise taotlusega pöörduda alternatiivina haldusorgani poole, siis vastavaks haldusorganiks on Justiitsministeerium. Isiku soovi mitte kasutada põhiseaduse §-s 15 sätestatud õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste kaitseks kohtusse võivad põhjendada mitmed asjaolud. Näiteks ei tule isikul haldusorgani poole pöördudes tasuda riigilõivu.

Vastavat järeldust toetab ka Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoht, milles kohus rõhutab, et PS § 15 ega HKMS<sup>244</sup> § 7 kohaselt ei ole isik kohustatud püüdma vaidlust lahendada kõigepealt kohtuväliselt ja alles siis pöörduda kohtusse.<sup>245</sup> Selleks, et vaidluste lahendamise kohtueelne kord saaks endast kujutada kaebeõiguse piirangut, peab seaduses olema selgesõnaliselt sätestatud, et kaebusega saab halduskohtusse pöörduda alles peale kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist.<sup>246</sup> Autrori hinnangul ei tulene RVastS § 17 lg 1 teisest lausest selgesõnalist kohustust läbida enne halduskohtusse pöördumist vaidluste lahendamise kohtueelne menetlust. Selgesõnaliselt on kohtueelse läbimise menetluse kohust sätestatud näiteks vangistusseaduses.<sup>247</sup> Ka Riigikohus on märkinud, et erinevalt RvastS § 17 lg-st 1, mis võimaldab kahju hüvitamise taotluse esitamist otse halduskohtule, on vangistusseaduses tegemist erikorrada, mis näeb ette kohustusliku kohtueelse menetluse.<sup>248</sup>

Seisukohta, et Justiitsministeeriumi tuleks RVastS § 17 lg 1 esimese lause mõttes võrdustada kahju tekitanud haldusorganiga toetab seegi, et õigusmõistmisel tekitab kahju hüvitise taotlusega halduskohtusse pöördudes peab menetluses vastustajana esinema Justiitsministeerium<sup>249</sup> Eelnevast tulenevalt saab RVastS § 17 lg -s 1 sätestatud esimese ja teise lause koherentsel tõlgendamisel järeldada, et regulatsioon võimaldab kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise nõude esitamisel isikul valida, kas esitada taotlus esmalt

---

<sup>243</sup> Vastavat seisukohta toetab ka L. Kangur. RvastS § 15 ja 17 lg 1: Kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise kaebuse tagastamine. Ringkonnakohtu praktika . Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohtu õigusteabe osakond 2011 juuni, lk 5. Samuti on Justiitsministeerium seisukohal, et RVastS § 17 lg 1 teine lause ei sätesta sõnaselget kohustuslikku kohtueelset menetlust (vt TlnRKm 12.03. 2007, 3-06-1969).

<sup>244</sup> Halduskohtu menetluse seadustik (25. veebruar 1999). – RT I 1999, 31, 425; RT I 2007, 12, 66.

<sup>245</sup> RKHKo 8.05.2001, 3-3-1-28-01.

<sup>246</sup> RKHKo 15.01.2002, 3-3-1-63-02.

<sup>247</sup> Vangistusseadus. – RT I, 05.07.2013, 22. § 1 lg 8 näeb ette, et vangla tekitatud kahju hüvitamiseks on kinnipeetaval või vahistatud õigus halduskohtu poole pöörduda tingimusel, et kinnipeetav või vahistatud on eelnevalt esitanud riigivastutuse seaduses sätestatud korras kahju hüvitamise taotluse vanglale ning vangla on taotluse tagastanud või rahuldamata või tähtaegselt läbi vaatamata jätnud.

<sup>248</sup> RKHKo 16.12.2009, 3-3-1-71-09, p 9.

<sup>249</sup> RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, mille p 83 leab kohus. et kohtuasjas on RVastS § 17 lõike 1 teise lause järgi kohaseks vastustajaks Justiitsministeerium, sest kaebaja taotleb kohtu tekitatud kahju hüvitamist; TlnRKm 25.01.2011, 3-08-709 p 23.

Justiitsministeeriumile ja alles taotluse lahendiga mittenoustumisel poorduda halduskohtusse, vdi poorduda halsukohtumenetluse seadustiku satestatud korras oste halduskohtusse.

### 3.1.2. Ndude esitamise tahtaeg

RVastS § 17 lg 3 jargi tuleb kaebus esitada kolme aasta jooksul, arvates pdevast, millal kannatanu kahjust ja selle pohjustanud isikust teada sai vdi pidi teada saama, soltumata teada saamisest aga 10 aasta jooksul kahju tekitamisest vdi selle pohjustanud sündmusest arvates.

EK ei ole kolmeaastast tahtaega kahju huvitamise ndude esitamiseks pidanud ebamdistikuks. Seega tuleb digusmdistmisel tekitatud kahju huvitamise ndudele kohalduvat menetluskorra vastavat osa pidada EL digusruumist kehtestatud kriteeriumide kooskõlas olevaks.<sup>250</sup> Siinjuures tekib kusimus, mis hekteks hakkab digusmdistmisel tekitatud kahju huvitamise kaebuse esitamise aegumistahtaeg kulgema. RVastS § 17 lg 3 susteematilisel tolendamisel koos HKMS § 46 lg- 4<sup>251</sup>, nahtub, et vastavaks hetkeks tuleb pidada pdeva, mil kahju pohjustanud kohtuotsus teatavaks tehti. Taolise lahenduse kohaldamist korgeima astme kohtu poolt EL digusega tekitatud kahju huvitamise kaebus menetlusele tuleb siinkirjutaja hinnangul pidada loogiliseks, sest toepolest saab isik alles otsuse teatavakstegemisel, et kohus on EL digust rikkunud.

Kehtiva RVastS § 15 lg 2 saestatud alustel kahju huvitamise nduet esitades, ei saaa aga autori hinnangul piada aegumistahtaja hetkeks kahju tekitnud kohtuotsuse teatavaks tegemise hetke. Nimelt saab isik, RVastS § 15 lg 2 p -s 1 satestatud alusele (kohtuniku poolt toime pandud kuritegu) tuginedes, talle kahju tekkimisest teada alles siis, kui kohtuniku suhtes on joustunud suudimdistev otsusu. Seega tuleks kahju huvitamise ndude aegumistahtaja alguseks lugeda, mitte kahju tekitanud kohtuotsuse teatavaks tegemist, vaid kohtumenetlust ladi viinud kohtuniku suhtes suudimdistva kohtuotsuse teatavaks tegemise pdeva. Samast loogikast lahtuvalt tuleks RVastS § 15 lg 2 p - 2 satestatud alusele tuginedes pidada kahju tekkimise hetkeks pdeva, mil isiku diguste rikkumist tunnistav EIK otsus on avaldatud.

<sup>250</sup> Vt nt EK 24.marts 2009. a otsust asjas C-445/06, *Dancke Slagterier*, ELT I-2119, p 34.

<sup>251</sup> HHKM § 46 lg 4 teise lause jargi ei saa huvitamiskaebust esitada parast kumne aasta moodumist digusmdistmisel tehtud lahendi teatavakstegemisest.

### 3.1.3. Kehtiva menetlusekorra sobilikkus efektiivselt toimiva kohtusüsteemi vaatenurgast

Hetkel kehtiva RVastS § 15 lg-tes 1 ja 3<sup>1</sup> sätestatud alustest lähtuvalt kahju hüvitamise taotlust lahendades, tuleb kohtul teha kindlaks isikule tekkinud kahju, selle ulatus ning põhjuslik seos kas a) kohtuniku poolt kohtumenetluse käigus toime pandud kuriteo või b) kohtumenetluse käigus EIÕK-st tulenevate õiguste rikkumise ning isikule tekkinud kahju vahel. Punktides a) ja b) toodud eeldusi kahju hüvitamise nõuet lahendav kohus ise kindlaks tegema ei pea. Kontrollida tuleb vaid vastavate eelduste olemasolu. Esimesel juhul peab eksisteerima kohtuniku suhtes tehtud süüdimõistev otsus. See tähendab, et kahju hüvitamise vastav eeldus- kohtuniku poolt toime pandud kuritegi, on juba eelneva kohtumenetluse käigus tuvastatud. Sama kehtib ka teisel juhul. Kohtumenetluse käigus toime pandud EIÕK-s sätestatud õiguste rikkumise fakt on eelnevalt EIK poolt tuvastatud. See tähendab, et sisuliselt jõutakse kahju hüvitist puudutava lõppotsuseni kahe erineva kohtuinstantsi koostöö tulemusel.

Kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisel põhinevat kahju hüvitamise kaebust lahendades tuleks aga halduskohtul ise tuvastada nõude eeldus– EL õiguse rikkumise fakt kõrgeima astme kohtu poolt. Teistel kohtuinstantsidel kahju hüvitise nõude kohta tehtava otsuse kujunemisel rolli ei oleks. Kuigi kehtivast menetluskorrast vastavat erisust *expressis verbis* ei tulene ning vaevalt oleks see ka olnud seadusandja soov, viitab see autori hinnangul vähemalt kaudselt EL õiguse võrdse kohtlemise põhimõtte riivele. Kuivõrd aga menetluslikult ei ole EL õiguse kohtupoolse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise nõudega halduskohtusse pöördumisele või vastava nõude menetlemisele seatud üldkorrast erinevaid, EL õigust mingil viisil diskrimineerivaid tingimusi, ei pea siinkirjutaja hetkel kehtiva menetluskorra probleemiks EL õiguse samalaadse kohtlemise põhimõtte riivet. Pigema tõstatab halduskohtu kui esimese astme kohtu koormamine niivõrd keerulise ülesandega, kui seda on Riigikohtu tegevuse õiguspärasuse hindamine EL õiguse rakendamisel küsimuse sellest, kuivõrd hästi sobitub taoline menetluslik lähenemine kohtusüsteemi loomupärase tõhusa toimimisega.

Tavapäraselt võtavad madalama astme kohtud õiguslike küsimuste lahendamisel eeskju kõrgeima astme kohtu eelnevatest seisukohtadest. Keerukamate õiguslike küsimuste lahendamisel vaadatakse ikka Riigikohtu praktika poole.<sup>252</sup> Kõrgema astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise kaebuse rahuldamiseks tuleks halduskohtul

---

<sup>252</sup> Krimiaalkohtumenetluses on Riigikohtu lahendite järgmine teatud tingimustel lausa kohustuslik. Nimelt sätestab KrMS § 2 lg 4, et kriminaalmenetlusõiguse allikad on Riigikohtu lahendid küsimustes, mida ei ole lahendatud muudes kriminaalmenetlusõiguse allikates, kuid on tõusetunud seaduse kohaldamisel.

tunnistada Riigikohtu sesiukoht EL õiguse tõlgendamise või kohaldamise kohta konkreetses asjas ekslikuks. See eeldab esimese astme kohtunikult, vähemalt printsipiis, EL õigusest paremaid teadmisi kui kõrgeima astme kohtunikel kollegiaalselt. Arutledes kohtute sõltumatuse üle on R. Maruste öelnud järgmist: „*Võimalik on kahtlus, et äkki tunneb kohus halvasti õigust ja õigusmõistmise põhimõtteid, sest iseseisvalt ja sõltumatult ehk vabalt saab toimida see, kes valdab ainet.*“<sup>253</sup> Seesugusest mõttest lähtuvalt seab autor, soovimata seejuures õõnestada esimese astme kohtute pädevust, kahtluse alla, kas neis õigusmõistvatel kohtunikel on või peakski olema õigusest paremad teadmised kui riigi kõrgeima astme kohtunikel.

Uurides kohtuniku sõltumatust nendib T. Raudsepp: „*[...] põhjusel, et õigusmõistmine on usaldatud siiski inimestest kohtunikele, mõjutavad nende otsustusi ka sotsiaalset taju iseloomustavad psühholiigilised nähtused*“.<sup>254</sup> Viidades L. Posnerile peab T. Raudsepp võimalikuks ka kohtunike vastastikust sõltuvust. Mõjutavas sesinudis on eelkõige kõrgeima astme kohtunikud. Kuivõrd madalama astme kohtute otsuste peale on võimalik edasi kaevata tekib oht, et madalama astme kohtunik seab eesmärgiks teha kõrgeima astme kohtunikele meelepärased otsused.<sup>255</sup> Kõrgeima astme kohtu tegevuse õiguspärasuse üle otsustamine asetab madalama astme kohtuniku ebaloofiliku olukorda, kus kohtunike positsioonid tavapärasel hierarhias on vahetanud. Seejuures võib madalama astme kohtikul olla psühholoogiliselt keeruline kõrvale seada harjumuslik autoriteet kõrgeima astme kohtunike otsuste suhtes. Neil põhjustel seab autor kahtluse alla, kas iga madalama astme kohtunik suudab ennast eelnevalt mitte mõjutada lasta ning vajadusel olla piisavalt julge, et tunnistada kõrgeima astme kohtu EL õiguse rikkumist otsusega, mis edasikaebamisel jõuaks sellesse samasse kohtusse, mille vastu kriitika suunatud oli.

Eelnevat silmas pidades ei pea autor kohtusüsteemi loomupärase toimimise<sup>256</sup> vaatenurgast heaks lahenduseks esimese astmete kohtunike koormamist seesuguse jurisdiktsiooniga, mille kohaldamine suure tõenäosusega ületaks nende võimekust. Lisaks vähendaks töö kirjutaja hinnangul oluliselt Riigikohtu autoriteeti madalama astme kohtu otsus, millega on kahtluse alla seatud selles võetud seisukohtade õiguspärasus või need lausa õigusega vastuolus olevaks tunnistatud. Seejuures jääks õhku küsimus, kas tulevikus peaks samalaadsetes õiguslikes

---

<sup>253</sup> R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Kirjastus Juura 1997, lk 153.

<sup>254</sup> T. Raudsepp. Kohtunike otsustuslik sõltumatus. – Kohtutue sõltumatus ja kohtusüsteemi toimise efektiivsus Eestist. Tartu: Kirjastus Sithasutus Juridicum 2002, lk 39

<sup>255</sup> *Ibid*, lk 43-44.

<sup>256</sup> Riigikohus on pidanud kohtusüsteemi efektiivset toimimist niivõrd oluliseks väärtuseks, mis õigustab põhiõiguste piiramist.- RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02., p 28.



küsimustes eeskju võtma halduskohtu otsusest, millega on kahju hüvitamise nõude eeldusena tuvastanud Riigikohtu poolt EL õiguse rikkumine või tuleks siiski lähtuda Riigikohtu kui kõrgeima astme kohtus seisukohast. Taolise küsimuse eelduseks on muidugi see, et halduskohtu otsus on kahju hüvitamise kaebuse lahendina lõplik.

#### **3.1.4. Kehtiva menetluskorra sobilikkusest isiku tõhusa õiguskaitse sesiukohast**

Eelnevat arvesse võttes tekib küsimus, kas kahtlus seoses halduskohtute õigusliku võimekusega hinnata endast kõrgemal seisva kohtu tegevuse sisulist õigupärasust ning võimalikku mõjutatust kõrgema astme kohtunike autoriteedist, avaldab üksikisiku õiguste tõhusale kaitsele niivõrd olulist mõju, et pidada isiku EL õigusest tulenevate õiguste kaitset kehtiva menetluskorra järgi ülemäära raskeks või praktiliselt võimatuks. Isikute õiguste tõhus kaitse hõlmab mitmeid erinevaid aspekte, muuhulgas ka õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, õigust ajasa arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus kohtus.<sup>257</sup> EK praktika järgi muudab siseriiklik menetluskord isikute õiguste kaitse praktiliselt võimatuks juhul, kui see ei sisalda ühtegi sobivat õiguskaitsevahendit, mille kaudu isikul oleks võimalik EL õigusest tulenevaid õigusi maksma panna.<sup>258</sup> Ülemäära raske on isikul end ühendusest tulenevaid õigusi siseriikliku menetluse kaudu kasutada, kui menetluses osalemiseks tuleb teha ebamõistlikke pingutusi. Menetluses osalemiseks lisatingimuste seadmine peab lähtuma õiguspärasest eesmärgist ning kasutatava vahendi ja taotletava eesmärgi vahel peab esinema mõistlik proportsionaalne suhe.<sup>259</sup> Seejuures tuleb analüüsida menetluse kulgu, selle eripära ning lisatingimuse rolli menetluses tervikuna.<sup>260</sup>

Kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise kaebusega halduskohtusse pöördumisel tuleks isikul tavapärase korra järgi kinni pidada menetlustähtaegadest ning tasuda riigilõiv. Kumbagi neist ei saa pidada selliseks lisatingimuseks, mis takistaks isikutel kohtusse pöörduda või muudaks selle ülemääraselt keeruliseks.<sup>261</sup> Seoses kahtlusega halduskohtute võimekuses hinnata EL õiguse kohaldamise õiguspärasust kõrgeima astme kohtupoolt ning selle võimalikust ohust isiku õiguste tõhusale

---

<sup>257</sup> T. Kolk. Tõhus ja õigalne menetlus õigusakti põhiseadusvastasuse nõude lahendamisel. – *Juridica* 2012 (10), lk 740. U. Lõhmus. Inimõigused ja nende kaitse Euroopa: Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. Tartu: Sihtasutus *Juridicum* 2003, lk 147.

<sup>258</sup> EK 13. märsti 2007. a otsus asjas C-342/05, *Unibet*, ELT I-2271.

<sup>259</sup> *Op cit* DEB (C- 279/09)

<sup>260</sup> *Ob cit* Peterbroeck (C-312/93), p 14; *op cit* Van Schijndel (C-430/93), p 19.

<sup>261</sup> Asjas DEB C-279/09 ei pidanud EK menetlusabi andmata jätmist automaatselt õigsute tõhusa kaitse põhimõtte rikkumiseks juhul, kui see on proportsionaalne meede, võttes arvesse selle eesmärki. Riigikohus on hinnanud riigilõivu mõju isiku tõhusale õiguskaitsele ning leidnud, et riigilõivu kehtestamine lähtub legitiimisest eesmärgist (menetlusökoonomia tagamine ning menetlusosaliste õigusmõistmise kulutuste kandmine). – RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p –d 46-47

kaitsele, märgib autor, et üheski õigussüsteemis ei ole võimalik täielikult välitada olukorda, mil kohtul tuleb lahendada tavapärasest keerukamaid kaebusi, mis võivad osutada nende resursse või võimekust ületavaks. Tegemist ei ole aga olukorraga, mis juba eos muudaks isikute õiguste tõhua kaitse võimatuks või ülemäära raskeks.

Kui halduskohtul puudub kahju hüvitamise taotlust lahendades kindlus selles, kas kõrgeima astme kohus on EL õiguse tõlgendamisel ja kohaldamisel teinud eksimuse, on esimese astme kohtunikul EL õiguse tõlgendamisküsimuses selguse loomiseks alati võimalik esitada eelotsuse taotlus EK-le. Vastavale võimaluse juhtis tähelepanu ka EK kohtujurist Léger *Köbleri* asjas. Siinkirjutaja rõhutab aga, et taolise võimaluse kasutamine ei tohi kujuneda siseriikliku kohtumenetluse tavapärase praktika lahutamatuks osaks või automaatseks menetlustoiminguks, mis sisuliselt muudaks EK siseriiklike kohtute pädevusse jäetud kaebuste lahendamisel appellatsioonikohtuks.<sup>262</sup> Isikute õiguste tõhus kaitse peab olema tagatud esmajoonel ikkagi siseriikliku kohtumenetluse kaudu. Kuivõrd kehtiva menetluskorra järgi on isikul võimalik halduskohtu poolt kahju hüvitamise kaebuse suhtes tehtud otsusega rahulolematuse korral edasi kaevata kuni Riigikohtuni välja, siis ei jää isikute õigused lõppastmes sõltuma kohtust, kelle võimekus vastavaid kaebusi lahendada on eelnevalt kahtluse alla seatud. Kuigi vastav menetlus võib kujuneda kuigivõrd pikaks, ei saa vastavat menetluskorda pida selliseks, mis muudaks isiku EL õigusest tulenevate õiguste kaitse ülemäära raskeks.

### **3.2. Alternatiivsed lahendused kõrgeima astme kohtu tekitatud kahju hüvitamise nõude menetlemiseks**

Kuivõrd autori hinnangul ei ole hetkel kehtiv õigusemõistmisel tekitatud kahju hüvitamisele kohalduv menetluskord riigi viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise kaebuse lahendamiseks parim lahendus, siis pakub autor järgnevalt välja alternatiivseid lahendusi menetluskorra ümberkujundamiseks.

Sobivamate lahenduste leidmiseks on autor uurinud õigusemõistmisel põhjustatud kahju hüvitamise menetlusi teistes riikides. Lisaks on püüdnud siinkirjutaja inspiratsioonini saada õigusteooriast. Kahetsusega tuleb möönda, et vähemalt autorile teadaolevalt ei ole hästi toimivat ning ilma kitsaskohtadeta lahendust senini leitud.

---

<sup>262</sup> *op cit Köbler* – Leger opinion (C-224/01), p-d 111-112.

### **3.2.1 Kõrgeima astme kohtu tekitatud kahju hüvitamine teistes Euroopa Liidu liikmesriikides**

Enamikes liikmesriikides ei ole siseriikliku õigusega eraldi reguleeritud EL õiguse rikkumisega kaasnevat kahju hüvitamist ning õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamine toimub lähtuvalt riigivastutuse üldistest reeglidest (nt Belgia, Prantsusmaa, Taani, Ungari, Austria ja Hispaania). Mõningates riikides on kõrgeima astme kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise nõuded lahendatud *ad hoc* korras, mistõttu tulenevad kõrgeima astme kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise menetluslikud lahendused vastavast siseriiklikust kohtupraktikast.<sup>263</sup>

Pikemalt on otsustanud autor käsitleda Austrias ja Poolas välja kujundatud lahendusi kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise nõuete menetluseks. Austria näite valis autor põhjusel, et *Köbleri* lahend on seda riiki kõige lähedamalt puudutanud. Kuivõrd EK tegi nimetatud otsuse justnimelt Austria suhtes, siis võiks eeldada Austria kohtumenetluse korraldajatelt suuremat soovi luua viimase astme kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise nõude lahendamiseks sobiv menetluskord. Poola on näitena valitud aga seetõttu, et tegemist on ühega vähestest riikidest, milles on kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumise tekitatud kahju hüvitamise menetluseks loodud erikord. Enne konkreetsete menetluslike lahenduste juurde asumist antakse töös lühiülevaade vastavate riikide kohtusüsteemidest. Riigi kohtusüsteemi tundmine loob autroi hinnangul eelduse neis läbiviidavate menetluste mõistmiseks.

#### **3.2.1.1. Austria näitel**

##### **3.2.1.1.1. Lühiülevaade Austria kohtusüsteemist**

Austria õigussüsteemis saab eristada üld- ja erikohtuid. Üldkohtutes toimub õigusmõistmine neljal tasandil ning neis otsustatakse tsiviil-, kaubandus- ning kriminaalasju. Erikohtute pädevus on jagatud töökohtute, Arbitraažikohtu, Patendikohtu ning Provintsiiaalse Sotsiaalkindlustuskomjoni vahel. Erikohtute otsuseid ei ole võimalik üldkohtu kõrgeimas astmes appelleerida. Lisaks omavad üld- ja erikohtutest eraldiseisvat jurisdiktsiooni Austria Konstitusioonikohus (*Der Verfassungsgerichtshof*) ning Halduskohus (*Der Verwaltungsgerichtshof*).

Kõige madalama astme kohtud on jaoskonnakohtud (*Bezirksgerichte*). Neis otsustatakse ühe kohtuniku poolt väiksemaid tsiviilasju ning kergemaid kriminaalasju. Järgmisel astme

---

<sup>263</sup> *Op cit* O. Dörr, lk 12.

moodustavad liidumakohtud (*Landesgerichte*). Liidumaakohtud on apellatsioonikohtuteks jaoskonnakohtute ostustele ning esimese astme kohtuteks intellektuaalse omandi küsimustega seonduvates vaidlustes ja nendes tsiviil- või kriminaalajdes, mille lahendamise pädevust jaoskonnakohtutel ei ole. Kui liidukohus tegutseb esimese astme kohtuna, siis teeb otsuseid üldjuhul üks kohtunik. Apellatsioonikohtuna lahendatakse asja kolmest kohtunikust koosnevas kolleegiumis. Viinis asub kolm eraldiseisvat liidumaakohtut: tsiviilkohus (*Landesgericht für Zivilrechtssachen*), kaubanduskohus (*Handelsgericht Wien*), töö- ja sotsiaalasjade kohus (*Arbeits- und Sozialgericht Wien*). Kohtuhierarhia järgmisel tasandil asuvad ülemliidumaakohtud (*Oberlandesgerichte*), mis tegutsevad edasikaebestmena eelpool nimetatud liidumaakohtute otsuste suhtes. Sarnaselt Saksamaaga on ka Austria kohtusüsteemis kolm kõrgeima astme kohut: Austria Ülemkohus (*Oberster Gerichtshof*), mis on viimaseks astmeks tsiviil-, kriminaal- ja kaubandusajude lahendamisele üldkohtute otsustele, Halduskohus (*Der Verwaltungsgerichtshof*), mis lahendab ainult haldusajude ning Austria Konstitutsioonikohus (*Der Verfassungsgerichtshof*), kelle pädevusse kuulub seaduste ning muude õigusaktide põhiseaduspärasuse üle. Isikutel on võimalik pöörduda individuaalkaebustega Konstitutsioonikohtusse kui nad on veendumusel, et haldustegevuse käigus on rikutud nende põhiõigusi. Lisaks teeb Konstitutsioonikohus otsuseid riigi vastu suunatud rahaliste nõuete suhtes juhul, kui nende lahendamine ei ole võimalik üldkohtus või haldusorgani poolt. Kõrgeima astme otsuseid ei ole võimalik siseriiklikult vaidlustada. See tähendab, et Austria Konstitutsioonil ei ole pädevust edasikaeba korras üle vaadata ka Austria Ülemkohtu või Halduskohtu lahendeid.<sup>264</sup>

### 3.2.1.1.2. Kahju hüvitamine kõrgeima astme koht tekitatud kahju eest

Riigivastutuse üldised alused on Austrias sätestatud põhiseaduse (*Bundes-verfassungsgesetz; B-VG*)<sup>265</sup> artiklis 23 lõikes 1, mida täpsustab ametivastutuse seaduse (*Amthaftungsgesetz; AHG*).<sup>266</sup> Tulenevalt B-VG viidatud sättest on riik vastutav kahju eest, mille on põhjustanud riigi nimel tegutsenud isiku süüline õigusvastane seaduse kohaldamine.<sup>267</sup> AHG § 1 (1) näeb samuti ette, et riik on vastutav iga süülise ja õigusvastase seaduse rakendamise põhjustatud

<sup>264</sup> C.Jull, M. Adensamer. The Austrian Judicial System. Unidroit Documents. *Sine loci, sine anno*. Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.unidroit.info/mm/TheAustrianJudicialSystem.pdf> (3.05.2014).

Eestikeelse ülevaate saamiseks Austria kohtusüsteemi ja –korralduse kohta vt ka W. Fellner. Austria kohtute korraldus, halduse ja kontrolli õiguslikud alused. – *Juridica* 1996 (8), lk 387.

<sup>265</sup> Bundes-Verfassungsgesetz BGBl. Nr 1/1930, viimati muudetud BGBl. I Nr. 164/2013. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.jusline.at/Bundes-Verfassungsgesetz\\_\(B-VG\)\\_Langversion.html](http://www.jusline.at/Bundes-Verfassungsgesetz_(B-VG)_Langversion.html) (3.05.2014).

<sup>266</sup> Amthaftungsgesetz BGBl. Nr 20/149, viimati muudetud BGBl. I Nr 122/2013. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.jusline.at/Amtshaftungsgesetz\\_\(AHG\).html](https://www.jusline.at/Amtshaftungsgesetz_(AHG).html) (1.05.2014)

<sup>267</sup> B-VG art 23(1) sätestab järgneva: „Der Bund, die Länder, die Gemeinden und die sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts haften für den Schaden, den die als ihre Organe handelnden Personen in Vollziehung der Gesetze durch ein rechtswidriges Verhalten wem immer schuldhaft zugefügt haben“.

kahju eest.<sup>268</sup> AHG § 1 lõigete 1 ja 2 süstemaatilisel tõlgendamisel on selge, et riik vastutab ka õigusmõistmisel tekitatud kahju eest. Nimelt nähtub AHG § 1(2), et seaduse rakendamine hõlmab endast nii avaliku halduse teostamist kui ka õigusmõistmist. Asetades aga Austria riigivastutusõiguses sätestatu EK loodud riigivastutusest tuleneva õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise põhimõtete taustale ilmnevad mitmed ebakooskõlad.

Esiteks on Austria riigivastutusõigus süüpõhine, kuid EK loodud standartide järgi ei sõltu riigi vastutus sellest, kas riigi nimel tegutsenud isik või organ põhjustas isikule kahju süüliselt või mitte. Teiseks on õigusmõistmisel kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise kontekstis veelgi problemaatilisem AHG § 2 (3)<sup>269</sup>, mis välistab *expressis verbis* Austria Konstitutsioonikohtu, Ülemkohtu või Halduskohtu otsustega tekitatud kahju hüvitamise. Siinjuures paneb imestama, et Austria seadusandja ei ole tänaseks, 10 aastat pärast *Köbleri* lahendit, senini muutnud õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise regulatsiooni nii, et siseriikliku õiguse alusel oleks võimalik nõuda kõrgeima astme kohtu poolt õigusmõistmisel, vähemalt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamist. Tunnistas ju EK riigi vastutust kõrgeima kohtu poolt õigusmõistmisel üksikisikule tekitatud kahju eest esmaskordselt just Austria suhtes tehtus otsuses ning juba sel ajal ilmnis, et AHG § 2 (3) ei ole selle põhimõttega kooskõlas.

Kuivõrd AHG § 2 (3) välistab kõrgeima astmete kohtute tegevusest tuleneva kahju hüvitamise võimaluse täielikult, kerkis Austrias pärast *Köbleri* lahendit ülesse mitmeid probleeme. Eelkõige algas diskussioon küsimuse üle, milline kohus on pädev vastavaid kahju hüvitamise taotlusi lahendama. Nimelt toimub riigi, sh kohtute poolt üksikisikule põhjustatud kahju hüvitamine tsiviilõiguse alusel<sup>270</sup>, mistõttu tuleb õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõudega pöörduda üldkorras tsiviilkohtusse. Tsiviilkohtud on lahendanud mitmeid EL õiguse rikkumisega seonduvaid kaebusi.<sup>271</sup> Ainuüksi asjaolust, et eelotsuse taotluse *Köbleri* asjas

---

<sup>268</sup> AHG § 1(1) sätestab: „*Der Bund, die Länder, die Gemeinden, sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts und die Träger der Sozialversicherung - im folgenden Rechtsträger genannt - haften nach den Bestimmungen des bürgerlichen Rechts für den Schaden am Vermögen oder an der Person, den die als ihre Organe handelnden Personen in Vollziehung der Gesetze durch ein rechtswidriges Verhalten wem immer schuldhaft zugefügt haben; dem Geschädigten haftet das Organ nicht. Der Schaden ist nur in Geld zu ersetzen*“.

<sup>269</sup> AHG § 2(3) näeb ette: „*Aus einem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, des Obersten Gerichtshofes und des Verwaltungsgerichtshofes kann ein Ersatzanspruch nicht abgeleitet werden*“.

<sup>270</sup> *Op cit* O. Dörr, lk 430.

<sup>271</sup> Vt nt OGH 6.10.2000, 10b12/00x. Arvutivõrgus kättesaadav:

[https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT\\_20001006\\_OGH0002\\_0010OB00012\\_00X0000\\_000](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20001006_OGH0002_0010OB00012_00X0000_000) (2.05.2014); OGH 31.03.2009, 10b47/09g. Arvutivõrgus kättesaadav:

[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT\\_20090331\\_OGH0002\\_0010OB00047\\_09G0000\\_000/JJT\\_20090331\\_OGH0002\\_0010OB00047\\_09G0000\\_000.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT_20090331_OGH0002_0010OB00047_09G0000_000/JJT_20090331_OGH0002_0010OB00047_09G0000_000.pdf) (2.05.2014); OGH 11.12.2007, 17Ob28/07b. Arvutivõrgus kättesaadav:

esitas Viini Regionaalne tsviilkohus (*Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien*), võiks järeldada, et tsviilkohtud on pädevad arutama ka selliseid kahju hüvitamise nõudeid, mis on esitatud mõne Austria kõrgeima astme kohtu otsusega põhjustatud kahjuga seonduvalt. Siiski oleks taoline järeldus ennatlik, sest vahetult pärast *Köbleri* lahendit asus Austria Konstitutsioonikohus seisukohale, et ainult neil on pädevust vastavasisuliste kaebuste lahendamiseks.<sup>272</sup>

Austria Konstitutsioonikohus lähtus oma ainujurisdiiktsiooni põhjendamisel järgnevast loogikats. Esmalt leidis kohus, et tulenevalt EL õiguse ülimuslikkuse põhimõttest tuleb jätta AHG § 2 (3) kohaldamata, kuivõrd see on vastuolus EK *Köbleri* otsust silmas pidades vastuolus EL õigusega. Seejärel tugines kohus B-VG artiklile 137, mille järgi on konstitutsioonikohus pädev tegema ostuseid riigi vastu suunatud rahaliste nõuete suhtes juhul, kui nõuet ei ole võimalik lahendada tavapärasel menetluses või realiseerida haldusorgani otsuse kaudu ning B-VG artiklile 138 (1), mille järgi määrab pädevuskonflikti korral pädeva kohtu konstitutsioonikohus. Kuigi vastava lahenduse sobilikkust ning praktilisust on õigusalases kirjanduses mitmeti kritiseeritud,<sup>273</sup> toetab käesoleva töö autor prof. W. Hummeri seisukohta, et Austria Konstitutsioonikohtu eelpool välja toodud lahendus on mõistlik. Juhul, kui kõrgeima astme kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise nõuete lahendamine oleks jäetud tsviilkohtute pädevusse, viinuks see lõppastmes olukorrani, kus madalama astme kohus hindaks kõrgema astme kohtu otsust.

Tänaseks on Austria Konstitutsioonikohtu seisukohast kujunenud tavapärane praktika. Konstitutsioonikohus on lahendanud mitmeid kaebusi seoses Halduskohtu või Austria Ülemkohtu poolt EL õiguse rikkumisega.<sup>274</sup> Pärast vastava lahenduse väljatöötamist kerkis ülesse aga veel üks probleem. Nimelt, milline kohus on pädev lahendada kahju hüvitamise kaebust, mis on esitatud seoses Austria Konstitutsioonikohtu enda tekitatud kahjuga. Sellele küsimusele vastust otsides jõudis Konstitutsioonikohus seisukohale, et ka taolise kahju

---

[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT\\_20071211\\_OGH0002\\_0170OB00028\\_07B0000\\_000/JJT\\_20071211\\_OGH0002\\_0170OB00028\\_07B0000\\_000.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT_20071211_OGH0002_0170OB00028_07B0000_000/JJT_20071211_OGH0002_0170OB00028_07B0000_000.pdf) (2.05.2014).

<sup>272</sup> VfGH, 10.10.2003, A 36/00, VfSlg 17019/2003. Arvutivõrgus kättesaadav:

[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR\\_09968990\\_00A00036\\_01/JFR\\_09968990\\_00A00036\\_01.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR_09968990_00A00036_01/JFR_09968990_00A00036_01.pdf) (2.05.2014).

<sup>273</sup> W. Hummer. *Neueste Entwicklungen im Zusammenspiel von Europarecht und nationalem Recht der Mitgliedstaaten*. Mörlenbach: Sprrienger Wien 2010, lk 518.

<sup>274</sup> Vt nt VfGH, 15.10.2004, VfSlg 17339/2004. Arvutivõrgus kättesaadav:

[https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT\\_09958985\\_04B00304\\_00](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09958985_04B00304_00) (1.05.2014). VfGH, 19.06.2006, A17/05- A20/05, VfSlg 17865/2006. Arvutivõrgus kättesaadav:

[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR\\_09939381\\_05A00017\\_01/JFR\\_09939381\\_05A00017\\_01.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR_09939381_05A00017_01/JFR_09939381_05A00017_01.pdf) (3.05.2014). VfGH, 17.12.2009, A 10/09 VfSlg 18971/2009. Arvutivõrgus kättesaadav:

[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR\\_09908783\\_09A00010\\_01/JFR\\_09908783\\_09A00010\\_01.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR_09908783_09A00010_01/JFR_09908783_09A00010_01.pdf) (3.05.2014).

hüvitamise kaebuse lahendamisel on kõige sobilikum suunata jurisdiktsioon Konstitutsiooni kohtule endale. Sellisel juhul esitaks Konstitutsioonikohus aga eelotsusetaotluse EK-le.<sup>275</sup> Senini ei ole Austrias esitatud Konstitutsioonikohtu tegevusest tulenevat kahju hüvitamise nõuet. Samuti ei ole Konstitutsioonikohus veel üheski otsuses leidnud, et Halduskohus või Ülemkohus oleks mõnda EL õiguse normi piisavalt oluliselt rikkunud, et selle alusel kahju välja mõista.<sup>276</sup>

### **3.2.1.2 Poola Näitel**

#### **3.2.1.2.1. Lühiülevaade Poola kohtusüsteemist**

Poola riigi õigussüsteemis saab eristada üld- ja erikohtuid. Erikohtute alla kuuluvad Haldus- ja Militaarkohtud.<sup>277</sup> Halduskohtute (Wojewódzki Sąd Administracyjny) tegevust kontrollib viimase astmena Poola Kõrgeim Halduskohus (Naczelny Sąd Administracyjny) ning kontroll nende poolt vastu võetud otsustele ei allu üldkohtute jurisdiktsioonile<sup>278</sup>. Üldkohtute hierarhia tipus asub Poola Ülemkohus (Sąd Najwyższy), mis lisaks kolmeastmelise üldkohtute süsteemi kontrollimisele lahendab kassatsiooni korras ka Militaarkohtute (Sądownictwo wojskowe) otsuste kohta esitatud kaebusi<sup>279</sup>. Eelpool mainitud üldkohtute süsteemi alla kuuluvad kohalikud- (Sąd Rejonowy), piirkonna- (Sąd Okręgowy) ja apellatsioonikohtud (Sąd Apelacyjny). Üld- ja erikohtute kõrvale on eraldi moodustatud õigust mõistvate üksustena Konstitutsioonikohus (Trybunał Konstytucyjny) ning Riigikohus (Trybunał Stanu).

Poola põhiseaduse artikli nr 177 kohaselt kuuluvad üldkohtute pädevusse kõik kohtuasjad, mis ei ole teiste kohtute põhikirjaga vastupidiselt määratletud<sup>280</sup>. Üldkohtu süsteemi esimese astme kohtuteks on kohalikud- ja piirkonnakohtud. Kohalikud kohtud lahendavad esimese astme kohtuna kergemaid tsiviil- ja kriminaalasju ning nende kohtute otsusteid saab edasi kaevata Piirkonnakohtusse, mis tegutseb seeläbi apellatsioonikohtuna. Samal ajal on piirkonnakohtud esimese astme kohtuteks nendes asjades, millega Kohalikku kohtusse pöörduda ei saa (kõrgema väärtusega tsiviilasjad ning raskemad kriminaalasjad). Teise astme kohtuna töötab ka Apellatsioonikohus, mille ülesandeks on teostada järelevalet sellega

---

<sup>275</sup> VfGH, 10.10.2003, A 36/00, VfSlg 17019/2003.

<sup>276</sup> M. Potacs, C. Mayer. Changes in Austrian State Liability under the Influence of European Law. – European Public Law 2003 (19) 1, lk 59.

<sup>277</sup> The Constitution of Poland of 2nd April, 1997. Dziennik Ustaw No.78; 483 (Poola põhiseadus). Internetis kättesaadav: Poola Parlamendi (Sejm) ametlik kodulehekülg – <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (2.05.2014), artikkel 175 lõik 1.

<sup>278</sup> U. Jaremba. National Judges As EU Law Judges: The Polish Civil Law System. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden 2013, lk 114.

<sup>279</sup> *Ibid*, lk 114.

<sup>280</sup> *Op cit* Poola põhiseadus art 177.

samasse piirkonda jäävate kohtute üle ning lahendada Piirkonnakohtu otsuste edasikaebamisi. Konstitutsioonikohus tegeleb riigi põhiseaduse täitmisega seonduvate probleemide lahendamise. Isikutel, kes leiavad, et nende põhiseaduslikke õigusi on mingil määral rikutud, on õigus pöörduda oma kaebustega Konstitutsioonikohtu poole.<sup>281</sup> Riigikohtu peamiseks ülesandeks on kõrgematel ametipositsioonidel paiknevate isikute seaduskuulekuse kontroll. Kõnealuste isikute sekka kuuluvad teiste seas vabariigi president, riigi valitsuse liikmed, relvajõudude juht jne<sup>282</sup>.

### 3.2.1.2.2. Kahju hüvitamine kõrgeima astme kohtu tekitatud kahju eest

Poola õigussüsteem tunneb riigivastutust nii õigusloova aktiga tekitatud kahju kui ka õigusmõistmisel tekitatud kahju eest.<sup>283</sup> Riigivastutuse aluspõhimõtted on sätestatud Poola põhiseaduse (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*) artiklis 77, mille lõike 1 järgi on igaühel õigus talle riigiorgani õigusvastase tegevusega põhjustatud kahju hüvitamisele.<sup>284</sup> Riigivastutusest tulenev kahju hüvitamise täpsem regulatsioon on sätestatud Poola tsiviilkoodeksi (*Kodeks Cywiln; KC*) artiklites 417, 417<sup>1</sup> ja 417<sup>2</sup>.<sup>285</sup> Õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamist reguleerivad KC artikkel 417<sup>1</sup> §-d 2 ja 3. Artikkel 417<sup>1</sup> § 2 esimese lause kohaselt on võimalik lõpliku kohtuotsusega, mida ei saa enam edasi kaevata, tekitatud kahju hüvitamist nõuda ainult juhul, kui otsuse õigusvastasus on selleks ette nähtud menetluse käigus tuvastatud.

Jõustunud kohtuotsuse õigusvastasuse tuvastamiseks on Poola õigussüsteemis loodud eriline tuvastushagi liik. Õigusalases kirjanduses on vastavat tuvastushagi liiki peetud suureks uuenduseks mitte ainult Poola tsiviilprotsesses vaid Euroopa protsessiõiguse pärandis tervikuna. Vastava hagiga saab tsiviilkohtumenetlusseadustiku artikkel 424 kohaselt nõuda lõpliku kohtuotsuse õigusega vastuolus olemise tuvastamist. Kohtuotsuse õigusega vastuolus olevaks tunnistamine on võimalik juhul, kui kohtunik on toime pannud rikkumise, mis seisneb materiaalõiguse või menetlusnormide väärkohaldamises. Faktiliste asjaolude või tõendite ekslik hindamine ei anna vastava sätte kohaaselt alust kohtuotsuse õigusvastasuse tunnistamiseks. Hagi rahuldamine ei mõjuta kohtuotsuse kehtivust ega õigusjõudu.

<sup>281</sup> *Op cit* Poola põhiseadus art. 79 lõik 1.

<sup>282</sup> *Op cit* Poola põhiseadus art. 198 lõik 1.

<sup>283</sup> *Op cit* O. Dörr, lk 462.

<sup>284</sup> The Constitution of Poland of 2nd April, 1997. Dziennik Ustaw No.78; 483. Internetis kättesaada: Poola Parlamendi (Sejm) ametlik kodulehekülg - <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (3.05.2014).

<sup>285</sup> *Op cit* O. Dörr, lk 465. Poola Tsiviilkoodeksi saksa keelse tõlke leiab sama teose leheküljelt 499.



Kohtuotsuse õigusvastasuse tuvastamine on aga eelduseks kahju hüvitamise nõude esitamiseks.<sup>286</sup>

Taoline kord loodi Poola õigussüsteemis *Köbleri* lahendi mõjul 2010. aastal tsiviilkoodeksi artikkel 417 § 2 muudatustega. *Köbleri* lahendi tulemusel viidi õiguspõhjustamisel tekitatud kahju hüvitamise korras läbi veelgi olulisem muudatus. Nimelt võimaldab Poola halduskohtumenetluse seadustiku artikkel 285a § 1 esitada taotluse sellise halduskohtu otsuse õigusvastasuse tuvastamiseks, mida ei saa edasi kaebata või muul viisil vaidlustada. Üldpõhimõttena ei ole võimalik esitada taotlust Poola Kõrgeima Halduskohtu otsuse õigusvastasuse tuvastamiseks. Paragrahv 3 sätestab aga erandi, mille kohaselt saab taotleda Kõrgeima Halduskohtu otsuse õigusvastasuse tuvastamist juhul, kui otsuse õigusvastasuse on põhjustanud EL õiguse piisavalt oluline rikkumine.<sup>287</sup> Arikliit 285a § 1 lõikes 3 sätestatud erandi loomist ajendas lisaks *Köbleri* lahendist tulenevatele põhimõtetele ka Poola Konstitutsioonikohtu 8. detsembri 2009. aasta otsus.<sup>288</sup>

Seega eeldab Poolas riigi kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamise süsteem haldus- ja tsiviilkohtu koostööd. Kahju hüvitamise taotluse rahuldamise otsustab lõppastmes tsiviilkohtus. Samas on tsiviilkoodeksi artikkel 417<sup>1</sup> § 2 esimese lause kohaselt eelnev kohtuotsuse õigusvastasuse tuvastamine *sine qua non* tingimuseks kahju hüvitamise taotluse lõplikuks lahendamiseks. Loodud süsteemi rakendamisel on aga võimalik, et Poola Kõrgeimal halduskohtul tuleb kassatsioonimenetluses tuvastada seda, kas nad ise on õiguspõhjustamisel toime pannud EL õiguse piisavalt olulise rikkumise. Kusjuures mõistet „piisavalt oluline“ rikkumine sisustatakse lähtuvalt *Köbleri* lahendist ette nähtud tingimustele. Selleks aga, et halduskohus teeks otsuste halduskohtumenetluse seadustiku arikliit 285a § 1 lõikes 3 alusel, tuleb kaebuse esitajal näidata võimalik kahju, mis on talle tekkinud kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumise tulemusel. Kohus jätab taotluse tunnistada kõrgeima astme kohtu otsus õigusvastaseks rahuldama, kui sellest ei nähtu võimalik kahju või EL õigusnorm, mida kohus on väidetavalt rikkunud.<sup>289</sup>

---

<sup>286</sup> *Op cit* O. Dörr, lk 492-492.

<sup>287</sup> A. Dumas, M. Kullikowska. Liability of the Supreme Administrative Court for Infringement of the EU Law. Warsaw: 2012, lk 1-2. Dokument valmistati ette Poola Kõrgeima Halduskohtu kohtuniku poolt 14-15 detsember 2012 Itaalias toimunud konverentsi „Liability of Judges in European and National Laws“ tarvis, mis keskendus kohtunike vastutusele ja kahju hüvitamise võimalustele EL õiguse rikkumise eest pidades silmas *Köbleri* lahendis esitatud kriteeriume.

<sup>288</sup> Poola Konstitutsioonikohtu 8. detsembri 2009. a otsus SK 34/08. – OTK ZU nr 11, lk 165. – viidatud *op cit* A. Dumas, viide 2.

<sup>289</sup> *Op cit* A. Dumas, lk 3.

### 3.2.2 Soovitused kõrgeima astme kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise eriregulatsiooni loomiseks

Autori nägemuse kohaselt on kehtiva õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõude menetluskorra modifitseerimiseks kaks alternatiivset võimalust:

- 1) luua erikord, mille kohaselt viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega üksikisikule tekitatud kahju hüvitamise kaebuse lahendab Riigikohus (süsteem sarnaneks Austriaga)
- 2) luua erikord, mille kohaselt isik pöördub kahju hüvitamise kaebusega halduskohtusse, kuid viimase astme kohtu otsuse EL õigusega vastuolu tuvastab mõni muu kohtuinstants(süsteem sarnaneks Poolaga).

Kuivõrd mõlemas lahenduses on kahju hüvitamise menetlus, vähemalt osaliselt, suunatud Riigikohtule, tekib küsimus sellest, milline kolleegium oleks kõige sobilikum vastavasisuliste kaebuste lahendamiseks. Kohtute seaduse (KS) § 28 ja 29 järgi on Riigikohtus tsiviil-, kriminaal- ja halduskolleegium ning põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium. KS § 30 kohaselt kuulub Riigikohtu juurde kõikidest riigikohtunikest moodustuv üldkogu. Lisaks on kohtumenetluse seadustike järgi võimalik moodustada erikogusid.<sup>290</sup>

Lähtudes, Austria näitest, milles on omaks võetud lahendus, et kõrgeima astme kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise nõudeid lahendab konstitutsioonikohus; võttes arvesse Euroopa Liidu Riiginõukogude ja Kõrgemate Halduskohtute Ühenduse (*Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdiction of the European Union, ACA*) 2008. a kollokviumil<sup>291</sup> arutatud võimalust, et EL õigusega vastuolus olevatele otsustele võiks kohaldada sama menetluskorda, mida rakendatakse otsuste suhtes, mis on vastuolus vastava liikmesriigi põhiseadusega; ning pidades silmas asjaolu, et Eesti õiguskorras on EL õigusele antud PS suhtes ülimuslikkuse staatus, võiks esmajoones sobivaimaks lahenduseks pidada kahju hüvitamise kaebuse lahendamise suunamist põhiseaduslikkue järelevalve kolleegiumile (PSJVK).

<sup>290</sup> Vt KrMS § 355; HKMS § 227 ning TsMS § 19.

<sup>291</sup> ACA 2008. aastal toimunud kollokviumil puudutati muuhulgas ka EL õigusega vastuolus olevate halduskohtu otsuste probleematikat. Eelkõige keskenduti selle, millisel viisil oleks kõige efektiivsem isikule EL õigusega vastuolus oleva lõpliku kohtuotsusega tekitatud kahju heastada, sh hüvitada. Ühe lahendusena arutati võimalust kohaldada EL õigusega vastuolus olevatele otsustele sama menetluskorda, mida rakendatakse otsuste suhtes, mis on vastuolus vastava liikmesriigi põhiseadusega. Samalaadse meneltuskorra eeldusena toodi välja asjaolu, et EL õigusele on EK praktikast tulenevat antud siseriikliku õiguse suhtes ülimuslik staatus. – S. Biernat jt. *Consequences of Incompatibility with EC Law for Final Administrative Decisions and Final Judgments of Administrative Courts in the Member States*. Warsaw 2008, lk 69.

Esimesena esitatud variandi puhul tähendaks eeltoodu seda, et isikul antakse võimalus pöörduda kaebusega otse Riigikohtusse. Siinjuures tuleb selgitada, et PSJVK näol ei ole tegemist eraldiseisva konstitutsioonikohtuga. Nimelt näeb PS § 149 lg 3 ette, et „*Riigikohus on riigi kõrgeim kohus...ning ..ühtlasi põhiseaduslikkuse järelevalve kohus*“. Vastav säte annab konstitutsioonikohtu pädevuse Riigikohtule.<sup>292</sup> Põhiseaduse mõttes on vastav kolleegium Riigikohtu üks tööorgan, mille pädevusse on antud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 3 lg 1 järgi nimetatud seadusega Riigikohtu pädevusse antud asju. Sama sätte järgi täidab PJSKS-s sätestatud põhiseaduslikkuse järelevalvega seonduvaid asju ka Riigikohtu üldkogu. Seega ei ole Eestis võimalik, sarnaselt Austria või Poola kohtusüsteemiga, eristada teistest riigi kõrgeima astme kohtutest eraldiseisvat konstitutsioonikohtu. Sellest tulenevalt ei saa riigi kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise nõuete suhtes erikorra loomisel Eesti õigusesse otse üle võtta nende riikide menetluslikke lahendusi, millede kohtusüsteem sisaldab eraldiseisvat konstitutsiooni kohtu.

Viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise kaebuse suunamine otse Riigikohtusse, mida lahendaks eeltoodust tulenevalt PSJVK või Riigikohtu üldkogu, oleks autori hinnangul probemaatiline mitmest aspektist. Esiteks nõuaks see olulisi muudatusi kehtivas seadusandluses ning Eesti õiguskorra põhimõtetes. Nimelt ei näe Eesti õiguskord ette individuaalset põhiseaduslikke kaebust. Tulenevalt PSJKS § 4 lg-st 2 võivad taotlusi Riigikohtule esitada vaid Vabariigi President, õiguskantsler, kohaliku omavalitsuse volikogu liige ja Riigikogu. Riigikohtu Üldkogu on küll ühel korral lahendanud otse Riigikohtule esitatud individuaalkaebust, kuid tegemist oli erandliku olukorraga, mil isikul puudusid võimalused enda õiguste tõhusaks kaitseks.<sup>293</sup> Autori hinnangul ei oleks käesolval juhul põhjendatud individuaalkaebuse lubamiseks erandi tegemine, sest isikul on võimalik kehtiva menetluskorra alusel pöörduda oma õiguste kaitseks halduskohtusse.

Õiguskirjanduses on viidatud probleemile, et põhiseadusliku kaebuse instituudi laiendamisel ning individuaalkaebuse sisseviimisega kasvaks tõenäoliselt plahvatuslikult Riigikohtu töökoormus.<sup>294</sup> Kuigi kaebuste esitamise kasvu on keeruline prognoosida, tuleks esimese variandi kasuks otsustamisel mõelda ka sellele, milliste meetmete kaudu saaks vältida põhjendamatute kaebuste esitamist ning Riigikohtus töötavate kohtunike töökoormuse kasvu

---

<sup>292</sup> U. Lõhmus. Eesti Vabariigi Põhiseadus Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 149 komm 15

<sup>293</sup> RKÜK 17.03.2003, 3-1-3-10-02.

<sup>294</sup> V. Saarmets. Individuaalne konstitutsiooniline kaebus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtus. – Juridica 2001 (5), lk 378

suurenemist. Näiteks võiks vajalikuks osutada kaasata Riigikohtu töösse abipersonali, kelle pädevusse kuuluks vaid kaebuste lubatavuse hindamine. Lisaks osutuks kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisel põhinevate kaebuste lahendamisel vastavalt põhiseaduslikkuse järelevalve korrale takistuseks asjaolu, et PSJKS § 2 järgi on Riigikohtul põhiseaduslikkuse järelevalve korras pädevus tõlgendada põhiseadust, mitte aga EL õigust. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalvega tegelevate organite pädevuse laiendamine *expressis verbis* ei oleks siinkirjutaja hinnangul kooskõlas vastava menetluse põhimõtetega. Autori toetab siinjuures R. Maruste seisukohta: „*Et konstitustioonikohus ei muutuks veel üheks lisa- või täiendava edasikaeba kohtuks, peaks temapoolne asjade lävbivaatamise ulatus piirnema reeglina põhiseaduslike õiguste ja vabaduste rikkumise või mitterikkumise hindamise ja tuvastamisega*“.<sup>295</sup>

Eelnevast tulenevatel põhjustel toetab autor lahendust, mille kohaselt pöörduks isik viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisel põhineva kahju hüvitamise kaebusega tavapäraselt halduskohtusse, kuid EL õiguse rikkumise tuvastamine ei jääks halduskohtunike endi kanda. Küsimuse kas kohtuotsuga, millega isik väidab endale kahju tekkivat, on rikutud EL õigust, peaks autori hinnangul lahendama Riigikohtu erikogu. Vastav menetlus sarnaneks autori nägemusel oma olemuselt mõnevõrra hetkel kehtiva põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise taotluse ning EK-le eelotustetaotluse esitamise menetlusega, sisaldades endas kombinatsioonis elemente mõlemast. Kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise kaebuse lahendamine toimuks järgnevalt. Esmalt tuleks halduskohtul hinnata, kas isikule on kahju tekkinud. Tuvastades kahju tekkimise, tuleks järgmises etapis halduskohtul anda algne hinnang sellele, kas kohtuotsusega on toime pandud EL õiguse rikkumine. Kui halduskohus on jõudnud põhjendatud järeldusele, et väidetavalt kahju tekitanud kohtuotsus on vastuolus EL õigusega, esitaks halduskohus järgmise sammuna taotluse Riigikohtule otsuse tegemiseks EL õiguse rikumise kohta. Halduskohtu eelnev hinnang kahju tekkimise ning EL õiguse võimaliku rikkumise kohta on vajalik vältimaks Riigikohtu koormamist põhjendamatute kaebustega. Taotluse esitamisel Riigikohtule tuleks halduskohtul kahju hüvitamise kaebuse menetlus peatada seni, kuni Riigikohus on teinud otsuse EL õiguse rikkumise kohta. Kui Riigikohus tuvastab EL õiguse rikkumise jätkuks menetlus halduskohtus. Järgnevalt saaks halduskohus anda hinnangu sellele, kas EL õiguse rikkumise ning isikule tekkinud kahju vahel on olnud põhjuslik seos ning määrata kahju hüvitise ulatuse. Taotluse Riigikohtule EL õiguse rikkumise tuvastamiseks võiks halduskohus

---

<sup>295</sup> R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Võrdlevad selgitused. Kommentaarid. Tekstid. Tallinn: Kirjastus Juura 1997, lk 175,

jätta esitamata juhul, kui tema hinnangul on ilmselge, et kohtuotsusega väidetavat rikkumist toime pandud ei ole. Sellisel juhul peaks haldukohtul olema õigus jätta kaebus rahuldamata. Seejuures oleks isikul õigus vastava halduskohtu otsuse peale edasi kaevata. Taolise menetluse eelis võrreldes esimese variandiga on seegi, et sellisel juhul ei tule Riigikohtul tegeleda kahju tekkimise tõendmisküsimustega.

Riigikohtu erikogu moodustamise korral ei tekiks erinevalt PSJK-st küsimust seoses pädevuse ületamise või seadusega ette nähtud funktsioonide laiendamise põhjendatusest. HKMS § 227 lg 1 järgi moodustatakse erikogu justnimelt juhtudeks, kui Riigikohus soovib oma viimasest seisukohast asuda erinevale seisukohale. Seejuures on Riigikohtul võimalik ise enda vigu tunnistada. Kohtunike sõltumatuse probleem oleks aga välistatav jättes erikogu moodustamisel välja need kohtunikud, kes väidetavalt isiku õigusi rikkuva otsuse tegemisel osalesid.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli leida vastus küsimusele, kas Eesti riigivastutuse regulatsioon, mis puudutab õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamist, vastab EL õigusruumis väljakujunenud kriteeriumitele. Vastav uurimusküsimus püstitati eemärgiga leida vastus küsimusele, kas ja millises ulatuses vajaks Eesti riigivastutuse regulatsioon õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamist puudutavas osas EL õiguse valguses muutmist. Lisaks soovis autor leida vastuse sellele, kas Esstis kehtiv õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamise nõuetele kohalduv menetluskord on sobilik ka viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega üksikisikule põhjustatud kahju hüvitamise kaebuste lahendamiseks. Seejuures oli autori sooviks pakkuda välja omapoolne lahendus sobiva menetluskorra kehtestamiseks.

Magistritöö kirjutamisel püstitas autor hüpoteesi, et Eestis õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamisele kohalduv regulatsioon ei vasta EL õigusruumis väljakujunenud kriteeriumitele ning kehtiv menetluskord ei sobi riigi viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise kaebuste lahendamiseks.

Saavutamaks magistritöös püstitatud eesmäärke, analüüsis autor EK praktikat seoses liikmesriigi vastutusega EL õiguse rikkumise eest. Vastav analüüs tehti selleks, et konkretiseerida tingimused, millal liikmesriigil tuleb võtta vastutus kohtu poolt õigusmõistmisel EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest. Kuivõrd EL liikmesriigi vastutuse alused pärinevad EL institutsioonide deliktiõiguslikust vastutusest, sisustas töö autor osad liikmesriigi vastutuse eeldused EK deliktiõigusliku vastutusega seonduvast kohtupraktikast lähtuvalt. Vastava analüüsi tulemusel jõudis autor järeldusele, et liikmesriigil tuleb kohtu poolt EL õigusega rikkumisega üksikisikule põhjustatud kahju eest vastutada juhul kui:

- EL õiguse rikkumine on tekitatud viimase astme kohtu otsusega;
- rikutud EL õigusnorm on kavandatud looma üksikisikule õigusi;
- rikkumine on „piisavalt oluline“;
- rikkumise ja üksikisiku poolt kannatatud kahju vahel on põhjuslik seoses.

Seejuures vastutab liikmesriik kohtu poolt õigusmõistmisel EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju eest vaid erandlikel juhtudel ning juhul kui rikkumine on ilmselge. Vastavad eeldused tulenevad EK otsusest *Köbleri* asjas. Selle järgnevas lahendis *Traghetti* laiendas EK

liikmesriigi vastutuse tingimusi kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju eest veelgi. Nimelt jõudis kohus seisukohale, et liikmesriigil tuleb üksikisikule põhjustatud kahju hüvitada ka juhul, kui kohtu EL õiguse rikkumine seisneb selles vääras tõlgendamises ja asjaolude või faktide ekslikus hindamises.

Eestis kehtiva RVastS võimaldab kahju hüvitamist kahel juhul:

- kohtunik on kohtumenetluse käigus toime pannud kuriteo (RVastS § 15 lg 1);
- EIK on tuvastanud isiku EIÕK-st tulenevate õiguste rikkumise asjaomases kohtumenetluses, rikkumine viis asja ebaõige lahendamiseni ja isikul puuduvad muud võimalused oma õiguste taastamiseks (RVastS § 15 lg 3<sup>1</sup>).

Võrreldes neid tingimusi EK kehtestatud kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise kohustuse kriteeriumitega, jõudis autor järeldusele, et kehtiv RVastS on konfliktis EK praktikaga. Kahetsusega tuli mõõnda, et käesoleva töö kirjutamise ajal Riigikogus teisel lugemisel olev riigivastutuse seaduse eelnõu (7 SE II-1), ei loo Eesti siseriikliku ning EL õiguses sätestatud õigustumõistmisel tekitatud kahju hüvitamise põhimõtete osas kooskõla.

Olenemata asjaolust, et kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitise nõude alus tuleneb otseselt EK praktikast, jõudis autor järeldusele, et õigusselguse põhimõttest lähtuvalt ning isikute õiguste paremaks tagamiseks peaks vastav nõudealus olema sätestatud ka siseriiklikus materiaalõiguses. Taolise normi loomisel tuleks võtta eeskujuna EK praktikast. Seejuures pooldas autor kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamise eriregulatsiooni loomist, mis sisaldaks kohtu poolt siseriikliku õiguse rikkumisega võrreldes erinevaid tingimusi. Autor ei pidanud mõistlikuks kohaldada kohtu poolt siseriikliku õiguse rikkumisele samavõrd leebemaid kriteeriume, mis kohalduvad EK praktikast tulenevalt kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega põhjustatud kahju hüvitamise kohustusele.

Analüüsis kehtivat menetluskorda, mis kohaldub RVastS §-st 15 tulenevate kahju hüvitise nõuetele, jõudis autor järeldusele, et vastava menetluskorra kohaldamine riigi kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisel põhinevate nõuete lahendamiseks ei ole kohtusüsteemi loomupärast toimimist silmas pidades sobilik. Seetõttu pakkus autor välja kaks alternatiivset lahendust kehtivale menetluskorrale:

- 1) luua erikord, mille kohaselt viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega üksikisikule tekitatud kahju hüvitamise kaebuse lahendab Riigikohus;

2) luua erikord, mille kohaselt isik pöördub kahju hüvitamise kaebusega halduskohtusse, kuid viimase astme kohtu otsuse EL õigusega vastuolu tuvastab mõni muu kohtuinstants.

Autor pooldas siinjuures Eesti õiguskorra eripärasid silmas pidades teist lahendust. Vastava lahenduse kohaselt pöörduks isik viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisel põhineva kahju hüvitamise kaebusega tavapäraselt halduskohtusse, kuid EL õiguse rikkumise tuvastamine ei jääks halduskohtunike endi kanda. Küsimuse, kas kohtuotsusega, millega isik väidab endale kahju tekkivat, on rikutud EL õigust, lahendaks Riigikohtu erikogu. Seega kõrgeima astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisel põhinev kahju hüvitamise kaebus lahendataks halduskohtu ning Riigikohtu erikogu koostöös.

Lõpetuseks leidis magistritöö hüpotees kinnitust. Eestis õigusmõistmisel tekitatud kahju hüvitamisele kohalduv regulatsioon ei vasta EL õigusruumis väljakujunenud kriteeriumitele ning kehtiv menetluskord ei sobi riigi viimase astme kohtu poolt EL õiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise kaebuste lahendamiseks.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_/signature/

Meris Velling



# STATE LIABILITY FOR JUDICIAL BREACHES OF EUROPEAN UNION LAW

## Summary

The aftermath of World War II brought along a recognition of human- and basic rights. During its integration process, European countries developed a mutual understanding of the need to hold states liable for their misconduct. Today, state liability for damage caused to an individual is an integral part of the European legal culture. Within the legal framework of the European Council such state liability is regulated in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. In the European Union, however, an individual does not have a direct access to justice in the Court of Justice of the European Union (CJEU). While the establishing treaties of the European Union grant individuals with rights and states with obligations, the only realistic mechanism for seeking redress when a state violates EU law is through the court systems of the member states. Therefore the protection of individual's rights deriving from EU law is solely dependent on national procedures and their quality.

In 2004, the CJEU ruled that a state is liable for the damage caused to an individual as a result of EU law violation by the national courts of last instance. CJEU ignored the objections by some of the member states (e.g. France, Austria, United Kingdom) regarding the negative effect of such a ruling on the principles of *res judicata*, legal certainty and judicial impartiality. CJEU also left unanswered the question of which court of the member state should review individual applications claiming the court adjudicating at last instance has violated EU law. Hence, member states continue to struggle with appointing the appropriate court. Additional concerns have arisen due to the scope of application of the state's national material law regarding state liability together with EU law.

Due to these concerns, the purpose of this thesis is to analyze whether the regulation of state liability in Estonia, concerning damage caused by judiciary, is in accordance with the rules developed in the EU legal system. The author attempts to answer the question whether Estonian state liability regulation would have to be amended in the light of EU law and if so, then to what extent. Additionally, the author seeks to clarify whether the procedures currently established are applicable to the disputes where the conduct of the court of last instance is in question due to alleged violations of EU law. The author provides her solution to adopting a suitable procedure. In her analysis the author relies not solely on the existing law in force as of May 2014, but also on the proposed draft laws regarding state liability framework in Estonia.

Systematic, analytical and comparative approaches have been used to answer the raised questions. Foremost, the national regulation of state liability is compared to the principles established in the practice of the CJEU. Additionally, procedural rules adopted in other member states in regards to claims alleging violations of EU law by the court of last instance shall be analysed to draw parallels with Estonia. The thesis is mainly based on relevant jurisprudence of the CJEU and the courts of the member states. Further sources include legal literature about state liability and scholarship of such well known scholars as G. Anagnostaras, O. Dörr and H. Maurer.

The thesis is divided into three chapters. The first chapter addresses the case law of the CJEU in relation to the violations of EU law by the member states. The author identifies the main criteria that has to be met in order for state liability to arise from EU law. There are three main requirements: the alleged provision from EU law giving rise to the claim has to grant individuals rights; the violation by the member state has to be sufficiently serious; and there has to be causation between the violation of the EU law provision and the damage caused to the individual. The 2004 decision of *Köbler* sets forth state liability for violations due to the acts of the national courts. In addition to meeting the general criteria, it is further required that the court violating the EU law provision be the member state's court of last instance. The author takes a viewpoint that only courts that decisions cannot be appealed should be considered as "courts of last instance". In a 2006 decision of *Traghetti*, the CJEU widened the scope of state's liability. *Traghetti* establishes two principles that should be born in mind when adopting state regulations regarding state liability for violations of EU law. Firstly, the CJEU found that a state should be held liable where its court of last instance has made a mistake in interpreting the law or has wrongfully considered the facts and evidence. Secondly, state liability for EU law violations cannot be dependent on the fault of the judiciary. It was further explained in *Traghetti* that a member state can set its own rules for adjudicating claims raising an issue of EU law violation, but such rules cannot set a higher standard than the existing rules under EU law.

The second chapter analyses Estonian state liability regulation in the light of EU law criteria. Article 15 of the Estonian State Liability Act (SLA) provides for *expressis verbis* state liability for damage caused upon administration of justice. There are two possibilities for state's liability: if a judge committed a criminal offence in the course of judicial proceedings; or if the European Court of Human Rights has satisfied the person's individual petition due to a violation of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental

Freedoms or any of its protocols in the relevant proceedings, if the violation lead to incorrect adjudication of the matter, and the person has no other means to restore the person's rights. The existing state liability regulation in Estonia greatly restricts a constitutional right deriving from § 25 of the Constitution to everyone's right to compensation for damage. In conclusion, it is not in accordance with the minimum requirements set forth in EU law. In case of conflict, EU law will prevail rendering § 15 of the SLA meaningless in cases of judiciary's violations of EU law.

Currently, the Estonian *Riigikogu* is in the process of reading a draft law of the proposed new SLA. The draft proposes that state be liable if the court has at least due to grave negligence violated a procedural rule that violates individual's right for administration of justice in a reasonable time and a preventive judicial remedy was not available or was not effective. Additionally, the draft law proposes state liability where the court has at least due to grave negligence violated an important procedural rule and its unlawfulness has been established in the same case in appellate proceedings. The latter rule could potentially fit as a basis for certain claims regarding violations of EU law, e.g. in case of a failure to refer a preliminary question to the CJEU or wrongful interpretation of evidence in matters concerning EU law. However, as the unlawfulness has to be established in appellate proceedings, which is contradictory to EU law requirements, which foresee that only the violations of the court of last instance constitutes a basis for EU law violation claims. Estonian law does not provide, nor is it addressed in the new draft SLA, that the actions of the highest court could be subject to review by any other courts. Additionally, the criterion of "grave negligence" is in contrast with EU law requirement that the fault of the court play no role in determination of state liability. Consequently, the new draft SLA does not sufficiently consider the case law of the CJEU and the developed standards for determining state liability for EU law violations by the judiciary. Hence, SLA needs further amendments in light of EU law criteria.

In the third chapter the focus is on procedural issues surrounding the managing of claims regarding alleged EU law violations by the highest court of the member state. According to the existing law in Estonia, the claims alleging damage due to the violations of the highest court should be adjudicated by the first instance administrative court. The author takes the view that while such procedure does not unreasonably prevent the administration of justice nor render it impossible, it is not the best solution for administrating individual claims concerning EU law violations by the highest court. The reason being that it contradicts the inherent functioning of the judiciary. Namely, judges in the courts of first instance may not

have adequate knowledge or training to review the decisions of the highest court concerning EU law. Additionally, such procedure would diminish the authority of the highest court when its decisions concerning EU law would be subject to review by a lower court. Furthermore, the precedential value of the decisions of the administrative court concerning review of the decisions of EU law from the highest court would be highly questionable. Hence, the author proposes the adoption of a special procedure that would take into account the specificities of the liability for violations of EU law by the highest court. In the author's opinion an individual should continue to file a claim in the administrative court. If the administrative court finds there is a violation of EU law by the highest court, it should suspend the proceedings and forward the question concerning the possible violation of EU law to the Supreme Court (*Riigikohus*), where the special panel will decide if there indeed is or is not an EU law violation by the highest court. Should the special panel deem a violation exists, the case will be sent back to the administrative court who can assess the amount of damages in question. That way the individual will retain a right of appeal while the highest court only has to determine whether it misapplied EU law or not, but will not address other questions regarding the establishment of state liability.

In conclusion, the regulation adopted in Estonia for state liability upon administration of justice is in conflict with EU law requirements. The existing procedural framework does not provide for an efficient procedure for handling claims of EU law violations by the highest court. Hence, amendments to the SLA in light of EU law requirements are a necessity.

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_/signature/

Meris Velling

## KASUTATUD LÜHENDID

ACA – Association of Councils of State and Supreme Administrative Jurisdiction of the European Union

CJEU – Court of Justice of the European Union

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EIÕK – Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

EK – Euroopa Kohus

EL – Euroopa Liit

ELL – Euroopa Liidu Lepingu

ELT – Euroopa Liidu Teataja

ELTL – Euroopa Liidu toimimise leping

EÜ – Euroopa Ühendus

EÜA – Euroopa Ühenduse asutamise leping

HKMS – Halduskohtu menetluse seadustik

Jt – ja teised

KarS – Karistusseadustik

KrMS – Kriminaalmenetluse seadustik

Lg – Lõige

P – punkt

PS – Põhiseadus

PSJV – Põhiseaduslikkue järelevalve kolleegiumile

RKHK – Riigikohu halduskolleegium

RKPJK – Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seadus

RKTK – Riigikohtu tsiviilkolleegium

RKÜK – Riigikohtu üldkogu

RT – Riigi Teataja

RvastS – Riigivastutuse seadus

SE – Seaduse eelnõu

SLA – State Liability Act

TlnHK – Tallinna Halduskohus

TlnRK – Tallinna Ringkonnakohus

TrtHK – Tartu Halduskohus

TrtRK – Tartu Ringkonnakohus

VMK – Viru Maakohus

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

### KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1996.
2. Albi, A. „Europe“ Articles in the Constitutions of Central and Eastern Europe Countries. – *Common Market Law Review* 2005 (42).
3. Anagnostaras, G. The Guest for an Effective Remedy and the Measure of Judicial Protection Afforded to Putative Community Law Rights. – *European Law Review* 2007, 32 (5).
4. Anagnostaras, G. The Principle of State Liability for Judicial Breaches: The Impact of European Community Law. – *European Public Law* 2001 (7) 2
5. Anderson, D., Demetriou, M. *References to the European Court* (2nd ed). London: Sweet&Maxwell 2002.
6. Andresen, E. Riigivastutus (Õppematerjal kohtunikele). Tartu 2009
7. Barav, A. Enforcement of Community Rights in the National Courts: The Case for Jurisdiction to Grant an Interim Relief. – *Common Market Law review*. 1989 (26).
8. Besselink, L., Pennings, F., Prechal, S. *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*. Kluwers Law International. The Netherlands 2011.
9. Biernat, S., jt. *Consequences of Incompatibility with EC Law for Final Administrative Decisions and Final Judgments of Administrative Courts in the Member States*. Warsaw 2008, lk 69
10. Biondi, A. How to Go Ahead as an EU Law National Judge. *European Public Law* 2009 (15) 2.
11. Cannizzaro, E., Palchetti, P., Wessel, R. A., *International Law as Law of the European Union*. Martinus Nijhoff Publishers. Leiden, Poston 2012.
12. Carrozza, P. Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law. *American Journal of International Law*, 2003 (97) 38.
13. Carter, W. M. jr. Rethinking Subsidiarity in International Human Rights Law. *Journal of Public Law & Policy*. 3008 (30).
14. Craig, P., Burca, G. *EU Law. Text, Cases and Materials* (3rd ed). Oxford University Press. Oxford 2003.
15. Delicostopoulos, J. Towards European Procedural Primacy in National Legal Systems. – *European Law Journal* (2003) 9, lk 599-613.
16. Dumas, A., Kullikowska, M. *Liability of the Supreme Administrative Court for Infringement of the EU Law*. Warsaw 2012.
17. Dörr, O. *Staatshaftung in Europa. Nationales und Unionsrecht*. Berlin/Boston: Walter de Gruyter GmbH 2014.
18. Ehlers, D. *European Fundamental Rights and Freedoms*. De Gruyter Recht. Berlin, 2007.
19. Eliantonio, M. *The Future of National Procedural Rules Law in Europe: Harmonisation vs. Judge-Made Standards in the Field of Administrative Justice*. Maatsrich Working Papers, Faculty of Law. 2008-8.
20. Erne, J. Üksikisiku õiguste kaitse juhul, kui riik rikub Ühenduse õigust. – *Juridica* 2005 (5).

21. Ernits, M. Eesti Vabariigi põhiseaduse põhiõigused. Üldosa. Tallinn: Justiitsministeerium 1996.
22. Fellner, W. Austria kohtute korraldus, halduse ja kontrolli õiguslikud alused. – *Juridica* 1996 (8)
23. Fellner, W. Austria kohtute korraldus, halduse ja kontrolli õiguslikud alused. – *Juridica* 1996 (8),
24. Gasparon, P. The Transposition of the Principle of Member State Liability into the Context of External Relations. – *European Journal of International Law* 1999 ( 10).
25. Gerven van, W. Remedies for Infringements of Fundamental Rights. – *European Public Law* 2004 (10).
26. Gerven van, W. Of Rights, Remedies and Procedure. – *Common Market Law Review* 2000 (37) 3.
27. Gerven van, W. Taking Art. 215(2) EC Seriously. – J. Beatson, T. Tridimas (toim.). *New Directions in European Public Law*. Oxford: Hart Publishing 1998.
28. Ginter, C. Riigivastutus õiguspõhises tekitatud kahju eest. – *Juridica* 2004 (8), lk 525.
29. Gordon, R. *EC Law in Judicial Review*. Oxford: Oxford University Press 2008.
30. Hummer, W. Neueste Entwicklungen im Zusammenspiel von Europarecht und nationalem Recht der Mitgliedstaaten. Mörlenbach: SpringerWien New York 2010.
31. Jacobs, F. Which courts and tribunals are bound to refer to the European Court? – *European Law Review* 1997 (2) 2.
32. Jarass, H. D. Haftung für die Verletzung von EU-Recht durch nationale Organe und Amtsträger. – *Neue juristische Wochenschrift* 1994 (47) 14.
33. Kalmo, K. Mis on järel põhiseadusest? Veel kord Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkusest. – *Juridica* 2008 (9).
34. Kergendberg, E. Jt. Sissejuhatus kohtumenetluse õpetusse. Eesti kohtumenetlusõiguse võrdluspilt. Tallinna: Kirjastus Juura 2008.
35. Kitsing, R. Õigusvastaselt tekitatud mittevaralise kahju hüvitamine riigivastutusõiguses. Magistritöö. Tartu 2012.
36. Kolk, T. Tõhus ja õigalne menetlus õigusakti põhiseadusvastasuse nõude lahendamisel. – *Juridica* 2012 (10).
37. Krümmel, T., D'SA R. M. Implementation by German Courts of the Jurisprudence of the European Court of Justice on State Liability for Breach of Community Law as Developed in *Francovich* and Subsequent Cases. – *European Business Law Review* 2009 (20) 273.
38. Kuurberg, M. Euroopa Inimõiguste Kohtusse individuaalkaebusega pöördumise tingimused. – *Juridica* 2010 (10).
39. Kwiecien, R. The Primacy of European Union Law over National Law Under the Constitutional Treaty. *German Law Journal*, 2005 Vol. 6 No 11.
40. Kärsten, K. Riigivastutus kohtu poolt esialgse õiguskaitse kohaldamise käigus tekitatud kahju eest. Magistritöö. Tartu: 2013.
41. Laffranque, J. Euroopa Kohtu eelotsus Eesti kohtupraktika mõjutajana. Riigikogu Toimetised 2006 (15)

42. Laffranque, J. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Tallinn: Kirjastus Juura 2006.
43. Laffranque, J. Lojalsuse põhimõtte Euroopa Liidus ja selle mõju Eestile. – *Juridica*, 2001 (9).
44. Lang J. T. Developments, Issues, and New Remedies – The Duties of National Authorities and Courts Under Article 10 of the EC Treaty. – *Fordham International Law Journal* 2003 (27) 6.
45. Lang J. T. The Duties of National Courts under Community Law. *European Law Review*, 1997, 22(1).
46. Laurand, A. Euroopa Liidu liitumine inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. – *Juridica* 2013(9).
47. Lind, L. Riigivastusõigus. Sisekaitseakadeemia. Tallinn 2001.
48. Lonbay, J., Biondi, A. Remedies for Breaches of EC Law. John Wiley & Sons Ltd, 1997.
49. Lõhmu, U. Inimõigused ja nende kaitse Euroopa: Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. Tartu: Sihtasutus Juridicum 2003.
50. Lõhmus, U. Kuidas liikmesriigi kohtusüsteem tagab Euroopa Liidu õiguse tõhusa toime? - *Juridica* 2007 (3).
51. Lõhmus, U. Põhiõiguste kaitse kolmnurgas: riik – Euroopa Nõukogu – Euroopa Liit. *Juridica* 2010 (5).
52. Madise, Ü. (toim.). Eesti Vabariigi Põhiseadus Kommenteeritud väljaanne. 2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-13/>.
53. Martinico, G., Pollicino, O. The Interaction between Europe's Legal Systems. Judicial Dialogue and the Creation of Supranational Laws. Edward Elgar Publishing Limited. Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA 2012.
54. Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Kirjastus Juura 1997.
55. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. ümbertöötatud ja täiendatud trükk. Tallinn: Kirjastus Juura 2004.
56. Maurer, H. Staatshaftung im europäischen Kontext. Zur Umsetzung der *Francovich*-Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im deutschen Recht.- Festchrift für Karlheinz Boujong. Munich: C.H. Beck 1996.
57. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Kirjastus Juura 1995.
58. Merusk, K., Pilving, I. Halduskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. *Sine loco*: Kirjastus Juura 2013.
59. Nowak, M (jt) All Human Rights for All: Vienna Manual on Human Rights. Intersentia Uitgeveres N.V 2012
60. Oliver, P. Enforcing Community Rights in the English Courts. – *Modern Law Review* 1987 (50).
61. Oppermann, T. Euroopa Õigus. Juura Õigusteabe AS, 2002.
62. Ossenbühl, F., Conils, M. Staatshaftungsrecht. 6. neubearb Aufl. München: Beck 2013.
63. Perchal, S. Directives in European community law: A study on EC directives and their enforcement in national courts. Oxford: Clarendon Press 1995.



64. Perez, A. T., *Conflicts of Rights in the European Union. A Theory of Supranational Adjudication.* Oxford University Press. United States 2009.
65. Pilving, I., Narits, R. *Hadluskohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne.* Tallinn: Kirjastus Juura 2013.
66. Potacs, M., Mayer, C. *Changes in Austrian State Liability Law under the Influence of European Law.* – *European Public Law* 2013 (19) 1.
67. Prechal, S. *Directives in EC Law. (Second Edition).* Oxford: Oxford University Press 2005.
68. Raudsepp, T. *Kohtunike otsustuslik sõltumatus. – Kohtutue sõltumatus ja kohtusüsteemi toimise efektiivsus Eestist.* Tartu: Kirjastus Sithasutus Juridicum 2002
69. Ravo, L. M. *The Role of the Principle of Effective Judicial Protection in the EU and its Impact on National Jurisdiction.* EUT Edizioni Università di Trieste, 2012.
70. Reich, R. *Horizontal Liability in EC Law: Hybridization of Remedies for Compensation in Case of Breach of EC Rights.* – *Common Market Law Review* 2007 (44).
71. Saarmets, V. *Individuaalne konstitutsiooniline kaebus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtus.* – *Juridica* 2001 (5)
72. Slaughter, A-M., Sweet, A.S., Weiler, J.H.H. *The European Courts & National Courts -Doctrine and Jurisprudence. Legal Change in Its Social Context.* Hart Publishing. Oxford, 1997.
73. Stefanou, K. A., Xanthaki, H. *A Legal and Political Interpretation of Article 215(2) (New Article 288(2)) of the Treaty of Rome: The Individual Strike Back.* Dartmouth Publishing Company 2000.
74. Streinz, R. *Staatshaftung für Verletzung primären Gemeinschaftsrechts durch die Bundesrepublik Deutschland-Zum Vorlagebeschluss des BGH, EuZW.*
75. Zantis, C. *Das Richterspruchprivileg in nationaler und gemeinschaftsrechtlicher Hinsicht.* Frankfurt/M: Peter Lang 2010.
76. Zingales, N. *Member State Liability vs. National Procedural Autonomy: What Rules for Judicial Breaches of EU Law?* *German Law Journal* Vol 11 No 4.
77. Taro, A. *Euroopa Ühenduse õiguse rikkumisega tekitatud kahju. Ühenduse liikmesriigi vastutus.* – *Juridica* 2003 (3).
78. Teras, L., Lõhmus, U. *Euroopa Kohtust ja eelotsusemenetlustest.* Riigikogu Toimetised 2006 (14).
79. Timmermans, C. *The European Union's judicial system.* *Common Market Law Review*, 2004 (41) 2.
80. Toth, A.G. *The Concepts of Damages and Causality as Elements of Non-Contractual Liability.* – T. Hekuels, A. McDonnell (toim). *The Action for Damages in Community Law.* The Hague/London/Boston: Kluwer Law International 1997.
81. Tridimas, T. *Liability for Breach of Community Law. Growing up and Mellowing Down?* – *Common Market Law Review* 2001 (38).
82. Tridimas, T. *Member State Liability in Damages for Breaches of Community Law: An Assessment of the Case Law.* – J. Beatson, T. Tridimas (toim). *New Directions in European Public Law.* Oxford: Hart Publishing, 1998.

83. Valutyte, R. The Concept of Court's Fault in State Liability Action for Infringement of European Union Law. *Jurisprudence – Research Journal*, Vol 18, No 1(2011).
84. Varul, P jt (koost). *Võlaõigusseadus. Kommenteeritud väljanne*. Kirjastus Juura 2006.
85. Vehoveg, M. T. The Cause of Member State. – *European Review of Private Law* 2012 (3).
86. Vene, E. Avaliku halduse kandja tekitatud kahju hüvitamine. *Kohtupraktika ja riigivastutusõiguse de lege ferende*. – *Juridica* 2009 (5).
87. Woods, L. Causation in Francovich: The Neglected Problem. – *International and Comparative Law Quarterly* 1997(46).

## KOHTUPRAKTIKA

### Euroopa Kohtu praktika

88. 22. detsembri 2010. a otsus asjas C-279/09, *DEB*, ELT I-13849.
89. 9. septembri 2010. a otsus asjas T-300/07, *Evropaiki Dynamiki*, ELT I-153057.
90. 24. märtsi 2009 otsust asjas C-445/06; *Dancke Slagterier*, ELT I- 2119.
91. 16. oktoobri 2008. a otsus asjas C-452/06, *Synthon*, ELT I-7681.
92. 3. juuni 2008. a otsus asjas C-308/06, *Intertanko jt vs Secretary State for Transport*, ELT I-4057.
93. 28. juuni 2007. a otsus asjas C-331/05, *Internationaler Hilfsfond vs Euroopa Komisjon*, ELT I-5475.
94. 13. märsti 2007. a otsus asjas C-342/05, *Unibet*, ELT I-2271.
95. 25. jaanuari 2007. a otsus asjas C-278/05, *Robins jt*, ELT I-1053.
96. 13. juuni 2006. a otsus asjas C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, ELT I-5177.
97. 1. mai 2005. a otsus asjas C-377/02, *Leon Van Prays NV v Belgich Interventie*, ELT I-1565.
98. 30 septembri. 2003. otsus asjas C-224/01, *Köbler*, ELT I – 0239.
99. 12. juuni 2003. a otsus asjas C-112/00, *Eugen Schidberger, Interntaionale Transporte und Planzüge vs Republik Österreich*, ELT I-5659.
100. 4. juuni 2002. a otsus asjas C-99/00, *Lyckkeskog*, ELT I-3839.
101. 28. juuni 2001. a otsus asjas C-118/00, *Larsy*, ELT I-5063.
102. 22. veebruari 2001. a otsus asjas C-393/98, *Gomes Valente*, ELT I-1327.
103. 1. veebruari 2001. a otsus asjas C-333/99, *komisjon vs Prantsusmaa*, ELT I-1025.
104. 18. jaanuari 2001. a otsus asjas C-150/99, *Stockholm Lindöpark*, ELT I-0493.
105. 12. detsembri 2000. a otsus asjas T-11/00, *Hautem vs EIBI*, ELT I-4019.
106. 7. detsembri 2000. a otsus asjas C-213/99, *de Andrade*, ELT I-11083.
107. 4. juuli 2000. a otsus asjas C-424/97, *Haim vs Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, ELT I- 5123.
108. 15. juuni 1999. a otsus asjas C-140/97, *Rchberger jt*, ELT I-3499.
109. 4. märtsi 1999. a otsus asjas C-258/97, *HI vs Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaft (Austria eelotsuse taotlus)*, ELT I-1405.
110. 24. septembri 1998. a otsus asjas C-319/96, *Brinkmann Tabakfabriken vs Skatteministeriet*, ELT I-5255.

111. 24. septembri 1998. a otsus asjas C-76/97, *Tögel vs Niederösterreichische Gebietskrankenkasse*, ELT I-5357.
112. 15. septembri 1998. a otsus asjas C-231/96, *Edilizia Industriale Siderurgica vs Ministero delle Finanze*, ELT I-4951.
113. 2. aprilli 1998. a otsus asjas C-127/95, *Norbrook Laboratories vs Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, ELT I-1531.
114. 9. detsembri 1997. a otsus asjas C-265/95, *Euroopa komisjon vs Prantsusmaa*, ELT I-6959.
115. 17. septembri 1997. a otsus asjas C-54/96, *Dorch Consult Ingenieursgesellschaft vs Bundesbaugesellschaft Berlin*, ELT I-4961.
116. 10. juuli 1997. a otsus asjas C-373/95, *Maso jt vs INPS ja Repubblica Italiana*, ELT I-4051.
117. 10. juuli 1997. a otsus liidetud kohtuasjas C-94/95, *Bonifaci jt et Berto jt vs INPS*, ELT I-3969.
118. 10. juuli 1997. a otsus asjas C-261/95, *Palmisani vs INPS*, ELT I-4025.
119. 22. aprilli 1997. a otsus asjas C-66/95, *The Queen vs Secretary of State for Social Security, ex parte Sutton*, ELT I-2163.
120. 26. oktoobri 1996. a otsus asjas C-36/94, *Siesse vs Director da Alfandega de Alcantara*, ELT I-3573.
121. 17. oktoobri 1996. a otsus asjas C-283/94, *Denkavit Internationaal jt vs Bundesamt für Finanzen*, ELT I-5063.
122. 8. oktoobri 1996. a otsus liidetud kohtuasjas C-178/94, *E. Dillenkofer jt vs Bundesrepublik Deutschland*, ELT I-1029.
123. 10. septembri 1996. a otsus asjas C-61/94, *Euroopa Komisjon vs Saksamaa*, ELT I-3989.
124. 23. mai 1996. a otsust asjas C-5/94, *The Queen vs Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ec parte Hedley Lomas(Ireland)*, ELT I-2553.
125. 26. märsti 1996. a otsus asjas C-392/93, *The Queen vs H.M. Treasury, ex parte British Telecommunications*, ELT I-1631.
126. 7. märsti 1996. a otsus asjas C-192/94, *El Corte vs Blazques Rivero*, ELT I-1281.
127. 5. märtsi 1996. a otsus liidetud kohtuasjas C-46/93, *Brasserie du Pecheur SA vs Federal Republic of Germany ja The Queen vs Secretary State for Transport, ex parte: Factortame Ltd. ja teised*, ELT I-1029.
128. 14. detsembri 1995. a otsus asjas C-312/93, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie vs Belgian State*, ELT I – 4599.
129. 14. detsembri 1995. a otsus asjas C-430/93, *Van Schijndel vs Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, ELT I-4705.
130. 15. juuni 1995. a otsus liidetud kohtuasjas C-422/93, *Zabala Erasun jt vs Instituto Nacional de Empleo*, ELT I-1567.
131. 1. jaanuari 1995. a otsus asjas T-114/92, *Bemin v Commission*, ELT I-0147.
132. 14. juuli 1994. a otsus asjas C-91/92, *Faccini Dori vs Rescreb*, ELT I-3325.
133. 8. juuni 1994. a otsus asjas C-382/92, *Euroopa komisjon vs Ühnendkuningriik*, ELT I-2435.

134. 8. juuni 1994. a otsus asjas C-383/92, *Euroopa komisjon vs Ühendkuningriik*, ELT I- 2479.
135. 30. jaanuari 1992. a otsus liidetud kohtuasjas C-364/88, *Finsider jt vs Euroopa Komisjon*, ELT I- 0359.
136. 19. novembri 1991. a otsus liidetud kohtuasjas C-6/90, *Francovich ja Bonifaci vs Itaalia*, ELT I-5357.
137. 28. veebruari 1991. a otsus asjas C-234/89, *Stergios Delimitis vs Henninger Bräu AG*, ELT I-0935.
138. 21. veebruari 1991. a otsus liidetud kohtuasjas C-143/88, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen and Zuckerfabrik Soest v Hauptzollamt Itzehoe and Hauptzollamt Paderborn*, ELT I-0415.
139. 16. detsembri 1993. a otsus asjas C-334/92, *Wanger Miret vs Fondo de grantia salarial*, ELT I-6911.
140. 13. novembri 1990. a otsus asjas C-106/89, *Marleasing vc Comercial Internacional de Alimentación*, ELT I-4135.
141. 19. juuni 1990. a otsus asjas C-213/89, *The Queen vs Secretary for Transport, ex parte Factortame*, ELT I-2433.
142. 20. septembri 1988. a otsus asjas C-190/87, *Oberkreisdirektor des Kreises Broken jt vs Moormann*, ELT I-4689.
143. 22. oktoobri 1987. a otsus asjas C-314/85, *Foto-Frost vs Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ELT I-4199.
144. 15. mai 1986. a otsus asjas C-222/84, *Marguente Johnston v Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ELT I-1651.
145. 26. aprilli 1986. a otsus C-294/83, *Parti ecologiste les Verts' vs Eurpean Parliament*, ELT I-1339.
146. 7. novembri 1985. a otsus asjas C-145/83, *Adam vs Euroopa Komisjon*, ELT I-3539.
147. 19. septembri 1985. a otsus asjas C-33/82, *Murri Frères vs Euroopa Komisjon*, ELT I-2759.
148. 10. aprilli 1984. a otsus asjas C-14/83, *Von Colson and Kamann vs Land Nordrhein-Westfalen*, ELT I-1891.
149. 13. detsembri 1983. a otsus asjas C-218/82, *Euroopa Komisjon vs Nõukogu*, ELT I-4063.
150. 27.oktoobri 1982. a otsus liidetud kohtuasjas C-35/82, *Morson ja Jbajan vs Staat der Nederlanden*, ELT I-3723.
151. 6. oktoobri 1982. a otsus asjas C-283/81, *CLIFIT vs Ministero della Sanita*, ELT I-3415.
152. 16. detsembri 1981. a otsus asjas C-244/80, *Foglia v Novello*, ELT I-3045.
153. 13. mai 1981. a otsus asjas C-66/80, *International Chemical Corporation vs Amministrazione delle fianze dello Stato*, ELT I-1191.
154. 10. juuli 1980. a otsus asjas C-37/79, *Anne Marty SA vs Estee Lauder SA*, ELT I-2481.
155. 10. juuli 1980. a otsus asjas C-811/79, *Ariete SpA v Amnisitazione delle finanze dello Stato*, ELT I-2545.

156. 10. juuli 1980. a otsus asjas C-826/79, *Amministrazione delle finanze dello Stato vs MIRECO*, ELT I -2559.
157. 27. veebruari 1980. a otsust asjas C-68/79, *Just*, ELT I-0501.
158. 5. aprilli 1979. a otsus asjas C-148/78, *Ratti*, ELT I-1629.
159. 9. märtsi 1978. a otsus asjas C-106/77, *Amministrazione delle finanze dello Stato vs Simmenthal*, ELT I-629.
160. 16. detsembri 1976. a otsus asjas C-33/76, *Rewe vs Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ELT I-1989.
161. 16. detsebril 1976. a otsus asjas C-45/76, *Comet BV vs Produktschap voor Siergewassen*, ELT I -2043.
162. 24. mai 1977. a otsus asjas C-107/76, *Hoffman-La Roche v Centrafarm*, ELT I-0957.
163. 17. märtsi 1976. a otsus liidetud kohtuasjas C-67/75, *Lesieur v Commission*, ELT I-0391.
164. 30. aprilli 1974. a otsus asjas C-181/73, *Haegemann vs Belgian State*, ELT I-0449.
165. 27. märtsi 1974. a otsus asjas C-127/73, *Belgische Radion en Televisie and societe belge des auteurs, compositeurs et editeurs vs SV SABAM and NV Fonior*, ELT I-0313.
166. 17. detsembri 1970. a otsus asjas C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ELT I-1125
167. 15. detsembri 1965. a otsus asjas C-4/65, *SA Métallurgique Hainaut-Sambre v High Authority*, ELT I-1363.
168. 15. juuli 1964. a otsust asjas C-6/64, *Flaminio Costa vs E.N.E.L.*, ECR 1141.
169. 12. juuli 1962. a otsus asjas C-18/60, *Worms v High Authority*, ELT I-0377.
170. 17. detsembri 1959. a otsus asjas C-23/59, *F.E.R.A.M. v High Authority*, ELT I-0501.

#### Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

171. EIKo 08.04.2014, 17120/09, *Affaire Dhahbi vs Italie*.
172. EIKo 04.01.2012, 676232/10, otsus kaebuse vastuvõetavuse kohta, *Velliste vs Estonia*.
173. EIKo 20.09.2011, 3989/07, *Case of Ullens de Schooten and Rezabek vs Belgium*.
174. EIKo 22.12.2009, 27996/06 ja 3486/06, *Sejdic and Finci vs Bosnia and Herzegovina*.
175. EIKo 08.11.2007, 11548/94, *Saarekallas OÜ vs Eesti*.
176. EIKo 13.02.2007, 15073/03, *John vs Germany*.
177. EIKo 30.06.2005, 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi vs Ireland*.
178. EIKo 08.04.2004, 71503/01, *Assanidze vs Georgia*.
179. EIKo 22.06.2000, 32492/96, *Coeme et al vs Belgium*.
180. EIKo 25.01.2000, 44861/98, *Mooosbrugger vs Austria*.
181. EIKo 07.12.1999, 38399/97, *Dotta vs Italy*.

182. EIKo 07.09.1999, 389399/97, *Dotta vs Italy*.
183. EIKo 28.07.1999, 25803/94, *Selmouni vs France*
184. EIKo 08.06.1999, 31993/96, *Anstalt S.A vs Italy*.
185. EIKo 18.02.1999, 24822/94, *Matthews vs the Unites Kingdom*.
186. EIKo 19.02.1998, 20124/92, *Higgins and others vs France*.
187. EIKo 30.01.1998, 133/1996/951 *United Communist Party of Turkey vs Turkey*.
188. EIKo 19.12.1997, 26737/95, *Brualla Cómez de la Torrrre vs Spain*.
189. EIKo 09.12.1994, 18390/92, *Ruiz vs Spain*.
190. EIKo 12.05.1993, 41358/98, *Desmots vs France*.
191. EIKo 09.02.1990, 13258/87, otsus kaebuse vastuvõetavuse kohta, *Melchers & Co vs Germany*.
192. EIKo 18.01.1978, 5310/71, *Ireland vs the United Kingdom*.

#### Siseriiklik kohtupraktika

193. RKHKo 31.11.2013, 3-3-1-84-12.
194. RKHKo 25.03.2013, 3-3-1-55-12.
195. RKÜKo 11.12.2012, 3-3-1-75-11.
196. RKHKo 08.03.2012, 3-3-1-85-11.
197. RKHKm 06.03.2012, 3-3-1-73-12.
198. RKHKo 30.01.2012, 3-3-1-78-11.
199. RKHKo 02.11.2011, 3-3-1-52-10.
200. RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10.
201. RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09.
202. RKHKo 24.05.2010, 3-3-1-23-10.
203. RKHKo 16.12.2009, 3-3-1-71-09.
204. RKHKm 11.11.2008, 3-3-1-68-08.
205. RKHKo 24.05.2007, 3-3-1-10-07.
206. RKTKo 25.04.2007, 3-2-1-30-01.
207. RKTKo 25.04.2007, 3-2-1-30-07.
208. RKHKo 18.06.2006, 3-3-1-33-02.
209. RKPJK 11.05.2006, 3-4-1-3-06.
210. RKHKo 16.12.2004, 3-3-1-60-04.
211. RKHKo 30.11.2004, 3-3-1-64-04.
212. RKHKo 30.11.2004, 3-3-1-56-04.
213. RKTö 10.12.2003, 3-2-1-125-03.
214. RKÜK 17.03.2003, 3-1-3-10-02.
215. RKHKo 08.11.2002, 3-3-1-53-02.
216. RKTKo 09.10. 2002, 3-2-1-99-02.
217. RKHKo 06.06.2002, 3-3-1-27-02.
218. RKTKo 13.02.2002, 3-2-1-14-02.
219. RKHKo 15.01.2002, 3-3-1-63-02.
220. RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01.
221. RKHKo 8.05.2001, 3-3-1-28-01.
222. RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94.

- 223. TrtRKm 12.09.2012, 3-11-2795.
- 224. TlnRKO 27.10.2011, 3-08-2015.
- 225. TlnRKO 16.02.2011, 3-08-1883.
- 226. TrtRKm 25. 01.2011, 3-09-3257.
- 227. TlnRKm 25.01.2011, 3-08-709/85.
- 228. TrRKO 17.05.2010, 3-10-3047.
- 229. TlnRKm 04.06.2009, 3-08-709/24.
- 230. TlnRKO 21.05.2008, 3-07-1430.
- 231. TlnRKm 03.10.2007, 3-07-1198.
- 232. TlnRKO 20.06.2007, 3-06-1321.
- 233. TlnRKm 12.03.2007, 3-06-1969.
- 234. TlnRKO 15.02.2007, 3-06-402.
- 235. TrRKm 30.01.2007, 3-06-1846.
- 236. TrRKm 30.01.2007, 3-06-2047.
- 237. TlnRKO 16.02.2004, 2-3/122/04.
  
- 238. TrtHKm 18.10.2012, 3-12-1976.
- 239. TrHKm 14.09.2012, 3-12-1872.
- 240. TlnHKm 22.05.2012, 3-12-547.
- 241. TrtHKm 03.12.2011, 3-11-2809.
- 242. TrHKm 30.06.2011, 3-11-1436.
- 243. TlnHKm 11.05.2011, 3-10-3224.
- 244. VMKm 01.02.2011, 2-11-3128.
- 245. TlnHKm 09.04.2010, 3-10-387.
- 246. TlnHKm 25.08.2009, 3-09-1493.
- 247. TrHKm 19.03.2008, 3-08-540.
- 248. TlnHKm 20.12.2007, 3-07-2199.
- 249. TlnHKm 16.10.2007, 3-07-1955.
- 250. TlnHKm 01.09.2006, 3-05-851.

Teiste riikide kohtupraktika

- 251. Austira Ülemkohus (OGH) 11.12.2007, 17Ob28/07b. Arvutivõrgus kättesaadav:  
[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT\\_20071211\\_OGH0002\\_01700B00028\\_07B0000\\_000/JJT\\_20071211\\_OGH0002\\_01700B00028\\_07B0000\\_000.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT_20071211_OGH0002_01700B00028_07B0000_000/JJT_20071211_OGH0002_01700B00028_07B0000_000.pdf).
- 252. Austria Konstitusioonikohus (VfGH), 17.12.2009, A 10/09 VfSlg 18971/2009. Arvutivõrgus kättesaadav:  
[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR\\_09908783\\_09A00010\\_01/JFR\\_09908783\\_09A00010\\_01.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR_09908783_09A00010_01/JFR_09908783_09A00010_01.pdf).
- 253. Austria Konstitusioonikohus (VfGH), 19.06.2006, A17/05- A20/05, VfSlg 17865/2006. Arvutivõrgus kättesaadav:  
[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR\\_09939381\\_05A00017\\_01/JFR\\_09939381\\_05A00017\\_01.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR_09939381_05A00017_01/JFR_09939381_05A00017_01.pdf).

254. Austria Konstitusioonikohus (VfGH), 26.06.1997, B 3486/96, VfSlg 14889.  
Arvutivõrgus kättesaadav:  
[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT\\_10029374\\_96B03486\\_00/JFT\\_10029374\\_96B03486\\_00.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_10029374_96B03486_00/JFT_10029374_96B03486_00.pdf).
255. Austria Konstitusioonikohus (VfGH), 30.09.2003, B 614/01, VfSlg 16988.  
Arvutivõrgus kättesaadav:  
[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR\\_09969070\\_01B00614\\_01/JFR\\_09969070\\_01B00614\\_01.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR_09969070_01B00614_01/JFR_09969070_01B00614_01.pdf).
256. Austria Konstitusioonikohus (VfGH), 15.10.2004, VfSlg 17339/2004.  
Arvutivõrgus kättesaadav:  
[https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT\\_09958985\\_04B00304\\_00](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09958985_04B00304_00).
257. Austria Konstitusioonikohus (VfGH), 10.10.2003, A 36/00, VfSlg 17019/2003. Arvutivõrgus kättesaadav:  
[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR\\_09968990\\_00A00036\\_01/JFR\\_09968990\\_00A00036\\_01.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR_09968990_00A00036_01/JFR_09968990_00A00036_01.pdf).
258. Austria Konstitusioonikohus (VfGH), 11.12.1995, B 2300/95, VfSlg 14390/1995 Arvutivõrgus kättesaadav:  
[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR\\_10048789\\_95B02300\\_2\\_01/JFR\\_10048789\\_95B02300\\_2\\_01.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFR_10048789_95B02300_2_01/JFR_10048789_95B02300_2_01.pdf).
259. Austria Ülemkohus (OGH) 31.03.2009, 10b47/09g. Arvutivõrgus kättesaadav:  
[https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT\\_20090331\\_OGH0002\\_0010OB00047\\_09G0000\\_000/JJT\\_20090331\\_OGH0002\\_0010OB00047\\_09G0000\\_000.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Justiz/JJT_20090331_OGH0002_0010OB00047_09G0000_000/JJT_20090331_OGH0002_0010OB00047_09G0000_000.pdf).
260. Austria Ülemkohus (OGH), 6.10.2000, 10b12/00x. Arvutivõrgus kättesaadav:  
[https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT\\_20001006\\_OGH0002\\_0010OB00012\\_00X0000\\_000](https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20001006_OGH0002_0010OB00012_00X0000_000).
261. Poola Konstitusioonikohtu 8. detsembri 2009. a otsus SK 34/08. – OTK ZU nr 11, lk 165.
262. Saksamaa Konstitusioonikohtu 22. otkoobri otsust 1986a. otssus NO. 2 BvR 197/83,. *Solange II*.

## NORMATIIVMATERJAL

263. Amthaftungsgesetz BGBl. Nr 20/149, viimati muudetud BGBI Nr 122/2013. Arvutivõrgus kättesaadav [https://www.jusline.at/Amtshaftungsgesetz\\_\(AHG\).html](https://www.jusline.at/Amtshaftungsgesetz_(AHG).html).
264. Bundes-Verfassungsgesetz BGBl. Nr 1/1930, viimati muudetud BGBI. I Nr. 164/2013. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.jusline.at/Bundes-Verfassungsgesetz\\_\(B-VG\)\\_Langversion.html](http://www.jusline.at/Bundes-Verfassungsgesetz_(B-VG)_Langversion.html).
265. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. Euroopa Nõukogu, 4 november 1950. – RT II 2010, 14, 54.
266. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (2012. aasta seisuga). – ELT C 326, 26.10.2012.



267. Halduskohtu menetluse seadustik (25. veebruar 1999). – RT I 1999, 31, 425; RT I 2007, 12, 66.
268. Halduskohtumenetluse seadustiku. – RT I, 23.12.2013, 38.
269. Karistusseadustik. – RT I, 26.02.2014, 6.
270. Kohtute seadus. – RT I, 06.02.2014, 14.
271. Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus kohtute tööpiirkondade ühendamiseks. – RT I 2005, 15, 85.
272. Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 26.02.2014, 8.
273. Soovitused siseriiklikele kohtutele eelotsuse taotlemiseks. Euroopa Liidu Kohus. 6. november 2012. C-338/01. Internetis kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?year=2012&serie=C&textfield2=338&Submit=Otsing&submit=Otsing&ihmlang=et>.
274. The Constitution of Poland of 2nd April, 1997. Dziennik Ustaw No.78; 483 (Poola põhiseadus). Internetis kättesaadav: Poola Parlamendi (Sejm) ametlik kodulehekülg – <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> (2.05.2014), artikkel 175 lõik 1.
275. Tsiviilkohtumenetluse seadustik – RT I, 13.03.2014, 100.
276. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 13.03.2014, 100.
277. Vangistusseadus. – RT I, 05.07.2013, 22.
278. Võlaõigusseadus. – RT I, 29.11.2013, 4.

## MUU MATERJAL

279. A. Ahven jt (koost). Kuritegevus Eestis 2010. Kriminaalpoliitika uuringud 15. Tallinn: Justiitsministeerium 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54700/KuritegevusEestis2010\\_web.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54700/KuritegevusEestis2010_web.pdf).
280. Jull, C., Adensamer, M. The Austrian Judicial System. Unidroit Documents. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.unidroit.info/mm/TheAustrianJudicialSystem.pdf>.
281. Kohtute seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus kohtute tööpiirkondade ühendamiseks eelnõu algtekst 509 SE I. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=043140014](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=043140014).
282. L. Kanger. Euroopa Liidu õiguse kohaldamine Eesti halduskohtu praktikas: põllumajandusetoetuste ja üleliigse laovaru tasu kaasuste näitel. Riigikohus: Õigusteabe osakond 2007. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikohus.ee/vfs/776/Analyys%20EL%20õiguse%20kohaldamine%20HK%20praktikas%20\(L\\_Kanger\).pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/776/Analyys%20EL%20õiguse%20kohaldamine%20HK%20praktikas%20(L_Kanger).pdf).
283. L. Kangur. RvastS § 15 ja 17 lg 1: Kohtu poolt tekitatud kahju hüvitamise kaebuse tagastamine. Ringkonnakohtu praktika. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohtu õigusteabe osakond, 2011 juuni.

284. M. Laaring. Riigivastutuse seaduse muutmisvajaduse analüüs. Tallinn: Justiitsministeerium 2009. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=51165/Riigivastutuse+seaduse+muutmisvajaduse+anal%FC%FCs.pdf>.
285. Opinion of Advocate General Leger in Case C-224/01, *Gehard Köbler vs Republik Österreich* (2003) ELT I-10239.
286. Opinion of Advocate General Ruiz- Jarabo Colomer in Case, C-231/96, *Edilizia Industriale Siderurgica vc Ministero delle Finanze*, 26. märts 1998, ELT I-4951.
287. Opinion of Advocate General Tizzano in case C-99/00, *Lyckeskog*, 21.02.2002, ELT I-4839.
288. P. Pikamäe. Õigus- ja kohtusüsteemi areng. Ettekanne kohtunike täiskogul 14.02.2014, Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikohus.ee/vfs/1664/Lisa\\_nr\\_3\\_Priit%20Pikamae.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/1664/Lisa_nr_3_Priit%20Pikamae.pdf).
289. Riigikogu õiguskomisjoni 19.septembri 2000. a istungi protokoll nr 62. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673253](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003673253).
290. Riigivastutuse seaduse ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse muutmise seaduse eelnõu .357 SE I. – Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041130026](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041130026).
291. Riigivastutuse seadse eelnõu 480 SE I. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672916](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672916).
292. Riigivastutuse seaduse eelnõue 818 SE II-1 Riigikogu menetlusega seonduv materjal on arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=1157015&u=20140505084614>.
293. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku, halduskohtumenetluse seadustiku, riigivastutuse seaduse, väärteomenetluse seadustiku ja kriminaalmenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu algtekst (545 SE I). Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=043490019](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=043490019).
294. Õiguskantsleri 2007. aasta tegevuse ülevaade. Tallinn 2008, lk 80. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri\\_2007.\\_aasta\\_tegevuse\\_ylevaade.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/6iguskantsleri_2007._aasta_tegevuse_ylevaade.pdf).

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, **Meris Velling** (48809164233), annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „**Riigivastutus õigusmõistmisel Euroopa Liidu õiguse rikkumisega tekitatud kahju eest**”, mille juhendaja on professor **Kalle Merusk**,

- 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 veebikeskonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi Dspace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõpuni.
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.

Tartus, 05.05.2014. a.

Meris Velling