

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu üldkogu
otsus
algtekst
30.08.2011
RT I, 13.09.2011, 8

Riigiprokuratuuri kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 15. detsembri 2009. a otsuse peale haldusasjas nr 3-09-202 K. M (M) kaebuses riigilt 79 422 kroonise kahjuhüvitise väljamõistmiseks

Vastu võetud 30.08.2011

RIIGIKOHUS ÜLDKOGU

KOHTUOTSUS
Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number
Otsuse kuupäev
Kohtukoosseis

3-3-1-15-10
30. august 2011
Eesistuja Märt Rask, liikmed Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Peeter Jerofejev, Henn Jõks, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Hannes Kiris, Lea Kivi, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Lea Laarmaa, Jaak Luik, Priit Pikamäe, Jüri Põld, Harri Salmann ja Tambet Tampuu

Kohtuasi

K. M (M) kaebus Eesti Vabariigi tekitatud 79 422 krooni suuruse kahju hüvitamise nõudes

Vaidlustatud kohtulahend

Tallinna Ringkonnakohtu 15. detsembri 2009. a otsus haldusasjas nr 3-09-202

Menetluse alus Riigikohtus
Asja läbivaatamine

Riigiprokuratuuri kassatsioonkaebus
Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

- 1. Jätta Riigiprokuratuuri kassatsioonkaebus rahuldamata.**
- 2. Jätta haldusasjas nr 3-09-202 tehtud Tallinna Ringkonnakohtu 15. detsembri 2009. a otsuse ja Tallinna Halduskohtu 11. mai 2009. a otsuse resolutsioon muutmata, muutes otsuste põhjendusi vastavalt käesoleva otsuse põhjendustele.**
- 3. Tunnistada kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õiguspäraselt tekitatud varalise kahju õiglases ulatuses hüvitamise regulatsioonipuudumine põhiseadusega vastuolus olevaks.**
- 4. Kautsjon arvata riigituludesse.**

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. K. M töötas Maksu- ja Tolliameti (MTA) Lääne maksu- ja tollikeskuse teabeosakonna spetsialisti ametikohal. Lääne Politseiprefektuur alustas 4. oktoobril 2007 menetlust kriminaalasjas nr 07250000201, milles K. M kahtlustati karistusseadustiku (KarS) § 293 lg 2 p-s 2 (pistise võtmise pistise nõudmisega) sätestatud kuriteo toimepanemises. KarS §-s 293 sätestatud pistise võtmine on ametialane süütegu, mille toimepanemine rikub ametiisiku aususekohustust. Kahtlustuse kohaselt nõudis K. M oma ametiseisundit ära kasutades pistist. Hiljem kvalifitseeriti tema tegu ümber KarS § 293 lg 1 ja § 251 lg 2 järgi pistise võtmise katseks. Samas kriminaalasjas kahtlustati K. M veel kahe kuriteo toimepanemises, kuid need ei olnud seotud tema ametikohaga.

2. Prokurör esitas 2. novembril 2007 Pärnu Maakohtuletaotluse K. M ametist kõrvaldamiseks. Kohus rahuldab 5. novembri 2007. a määrusega prokuröri taotluse ning kõrvaldas K. M kriminaalmenetluse seadustiku (*KrMS*) § 141 lg 1 alusel ametikohalt. Kohtuhinnangul oli põhjendatud kahtlus, et kuivõrd K. M töötab ametiisikuna ningtada kahtlustatakse ametialase süüteo toimepanemises, võib K. M ametikohaledasi töötades panna jätkuvalt toime kuritegusid. Arvestades tema ametikohagakaasnevaid võimalusi ning temale etteheidetavat kahtlust, oli kohtu hinnangul küllaldane arvata, et K. M võib samasuguste süütegude toimepanemist jätkates kahjustada kriminaalmenetlust. MTA Lääne maksu- ja tollikeskuse peadirektor peatas 7. novembri 2007. a käskkirjaga K. M teenistussuhte kriminaalajaueuurimise ajaks alates 6. novembrist 2007.

3. 29. oktoobril 2008 esitas K. M Lääne Ringkonnaprokuratuurile *KrMS* § 225 alusel taotluse kriminaalaja lõpetamiseks. K. M leidis, et tema käitumises puudusid kuriteo tunnused, kuna ta ei olnud ametiisik *KaS* § 228 tähenduses.

4. Lääne Ringkonnaprokuratuur lõpetas 4. novembri 2008. a määrusega kriminaalmenetluse K. M suhtes pistise võtmise katse osas *KrMS* § 199 lg 1 ja § 200 alusel. Prokuratuur leidis, et K. M käitumises puudus *KaS* § 293 lg 1 ettenähtud kuriteokoosseis. Teistekuriteoepisoodide osas kriminaalmenetlus K. M suhtes jätkus. Prokuratuur loobus määruses K. M ametist kõrvaldamisest.

5. MTA peadirektor lõpetas 11. novembri 2008. a käskkirjaga K. M teenistussuhte peatamise tagasiulatuvalt alates 5. novembrist 2008. K. M asus alates 10. novembrist 2008 oma ametikohustusi täitma. MTA peadirektor teatas 6. novembril 2008 K. M, et tema ametikoht koondatakse alates 1. detsembrist 2008.

6. K. M esitas 23. jaanuaril 2009 Tallinna Halduskohtule kaebuse kriminaalmenetlusega tekitatud kahju hüvitamiseks. Kaebaja leidis, et kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldatud isikul, kelle suhtes kriminaalmenetlus lõpetati või kes mõisteti õigeks, on õigus saada riigilt hüvitist.

7. Ametist kõrvaldamise tõttu kaotas kaebaja aastaks võimalusesaada tasu töötamise eest oma ametikohal ning tal ei õnnestunud endale muul viisilelatist teenida. Avaliku teenistuse seaduse (*ATS*) § 16 p 2 välistas kaebajavõtmise avalikku teenistusse ja hoolimata püüetest ei leidnud ta tööd ka erasektoris. Kaebaja ei lahkunud ametist, kuna oli oma süütuses kindel. Oma lepinguliste kohustustetäitmiseks pidi kaebaja võtma laenu. Kaebajal oli eluasemelaenu leping pangaga ning tapidi tasuma õppemaksu (20 500 krooni) õppimise eest Tartu Ülikoolimajandusteaduskonnas, kuna ei soovinud õpinguid viimasel kursusel katkestada.

8. Kaebaja leidis, et õiglaseks hüvitiseks talle tekitatud kahjueest on tema 6. novembrist 2007 kuni 5. novembrini 2008 saamata jäänud töötasu 79 422 krooni (kaebaja sissetulek ühes päevas 217 krooni korrutatud päevade arvuga 366, ilma maksudeta). Kaebaja hinnangul oleks avalik võim saanud temapõhiõiguste riivet ja kahju suurust vähendada, tehes kriminaalmenetluse toiminguid kiiremini. Kaebajale kahju tekitamine pidi avalikule võimule olema ettenähtav, sest ükski seadus ei näe teenistussuhte peatamise ajaks ette palga või muu hüvitisemaksmist.

9. Vastustajaks oli kaebuses märgitud Justiitsministeerium. Kaebusetäienduses leidis kaebaja, et kahju tekitajaks oli Lääne Ringkonnaprokuratuur. Ametist kõrvaldamise vahetuks aluseks oli Pärnu Maakohtu määrus, kuid ametist kõrvaldamiseriive ulatuse osas oli määrav kriminaalmenetlus.

10. Riigiprokuratuur leidis vastuses kaebusele, et kaebuses esitatud väited on paljasõnalised ja tõendamata. Prokuratuur oli seisukohal, et ametikohalt kõrvaldamist ei kohaldata kriminaalaja kohtueelses uurimises ebamõistlikult pika ajajooksul.

11. Tallinna Halduskohtu rahuldab 11. mai 2009. a otsusega haldusajandus nr 3-09-202 K. M kaebuse osaliselt ning mõistis riigilt K. M kasuks välja 40 000 krooni (neto).

12. Kohus tõlgendas kaebust kui kahjunõuet kriminaalmenetlusega tekitatud kahju hüvitamiseks. Kahjunõude õiguslikuks aluseks pidas kohus riigivastutuse seaduse (*RVastS*) § 16, mille lg 1 annab aluse nõuda õiguspärase, kuid isikupõhiõigusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud kahjuhüvitamist õiglases ulatuses. Kohus leidis, et asjaolusid kogumis hinnates piiras ametist kõrvaldamine kaebaja vaba eneseteostust, mis on põhiõigusena tagatud põhiseaduse (*PS*) §-s 29. Põhiõiguse riive oli sedavõrd tõsine, et lugeda *RVastS* § 16 lg 1 koosseis täidetuks.

13. Õiglaseks hüvitiseks tekitatud kahju eest pidas kohus pooltaotletud summast. Hüvitise suuruse määramisel hindas kohus kaebaja õiguste piiramiseraskuse keskmiseks. Kohus arvestas, et kaebaja õigusi piirati avalikes huvides. Isikulasub teatav kohustus taluda oma õiguste piiramist ilma selle eest täielikku hüvitistsaamata. Samas leidis kohus, et prokurör oleks võinud varem hinnata ametikohalt kõrvaldamise jätkuvat põhjendatust. Ametialase kuriteo puhul peaks üks esimesituvastatavaid asjaolusid olema see, kas isik saab olla kuriteo subjekt või mitte. Kahjutekkimine pidi olema avalikule võimule ettenähtav, sest ametikohalt kõrvaldamisel einäe seadus ette palga säilitamist või muud hüvitise maksmist. Samas oli kaebajal võimalik töötada mõnel muul töökohal erasektoris. Kaebaja polnud tõendanud, et tategi katset kuskil tööd leida. Kohus mõõnis, et ebakindlas olukorras, kus polnud teada, kui kaua ametikohalt kõrvaldamine kestab, polnud kaebajal võimalik oma elukorraldust põhjalikult muuta.

14. Tallinna Halduskohtu 11. mai 2009. a otsuse peale esitasid apellatsioonkaebuse Riigiprokuratuur ja K. M.

15.Riigiprokuratuur palus apellatsioonkaebuses halduskohtu otsusetühistada ja teha asjas uus otsus, millega jätta K. M kaebus rahuldamata. Riigiprokuratuur leidis, et kaebaja õiguste piiramine ei olnud erakordne ning RVastS § 16 lg 2 p 2 välistab kahju hüvitamise. Lisaks sellele leidis Riigiprokuratuur, et prokuratuur ei ole asjas õige vastustaja. Määrus, millega K.M kõrvaldati ametist, tehti küll Lääne Ringkonnaprokuratuuri taotlusel, kuid sisuliselt otsustajaks kaebaja põhiõigusi piirava meetme kohaldamise üle oli Pärnu Maakohtu eeluurimiskohtunik.

16.K. M palus tühistada halduskohtu otsuse ulatuses, millega ei rahuldatud kahju hüvitamise nõuet täies ulatuses, ja teha asjas uus otsus, millega rahuldada kaebuses esitatud nõue täies ulatuses. Apellant leidis, et halduskohusrikkus uurimispõhimõtet ning jõudis hüvitise suuruse määramisel väärajäreldusele.

17. Tallinna Ringkonnakohus jättis 15. detsembri 2009. a otsusega haldusasjas nr 3-09-202 mõlemad apellatsioonkaebused rahuldamata ning Tallinna Halduskohtu 11. mai 2009. a otsuse muutmata.

18.Ringkonnakohus leidis, et Riigiprokuratuur on kohtuasjas õige vastustaja. Kohtumäärus oli küll ametist kõrvaldamise vahetuks aluseks, kuid ametist kõrvaldamise kestuse ja riive ulatuse osas oli määra v kriminaalmenetlus, mida korraldas Lääne Ringkonnaprokuratuur.

19.Ringkonnakohtu hinnangul piiras kaebaja õigusi erakordselt see, et tema ametist kõrvaldamine kriminaalmenetluses kestis aasta aega. Ringkonnakohus leidis, et RVastS § 16 lg 2 p 2 ei välista kaebaja nõude õigust. Seadusei näe ette, et kriminaalmenetluse ajaks ametist kõrvaldatud isikule tekitatud kahju eitule hüvitada. Avaliku teenistuse seadus ja kriminaalmenetluse seadustik, mille sätetealusel teenistussuhe peatati, ei näe küll ette selleks perioodiks palga säilitamist või hüvitise maksmist, kuid ühestki normist ei saa järeldada, et seadusega ongi soovitud õigeksmõistetud kanda jätta kriminaalmenetluse ja palga kaotusega tekitatud kahju.

20.Halduskohtu määratud hüvitis oli ringkonnakohtu arvates õiglane ja võrreldav sellistes asjades varem tehtud kohtuotsustega. Kaebaja taotles õiguspärase teenistusest kõrvaldamisega tekitatud kahju hüvitamist, seetõttu olikahju hüvitise suuruse määramisel asjakohane RVastS § 16 lg 3. Uurimisprintsipi rikkumine ei toonud kaasa ebaõiget kohtulahendit, sest kaebajataiendavalt esitatud tõendid ei anna alust muuta halduskohtu välja mõistetud hüvitis suurust.

21.Riigiprokuratuur esitas Tallinna Ringkonnakohtu 15. detsembri 2009. a otsuse peale kassatsioonkaebuse, milles palus ringkonnakohtu otsusetühistada ja teha asjas uus otsus, millega jätta K. M kaebus rahuldamata. Prokuratuur leidis, et K. M õiguste piiramine ei olnud erakordne ning prokuratuur pole haldusasjas kohane vastustaja.

22. Riigikohtu halduskolleegium andis 18. juuni 2010. a määrusega kohtuasjas nr 3-3-1-15-10 haldusasja läbivaatamiseks Riigikohtu üldkogule, kuna kohtuasja lahendamine eeldas põhiseaduslikkuse järelevalvekohtumenetluse seaduse alusel läbivaadatava küsimuse lahendamist.

23.Kolleegium nentis, et kaebaja ega kohtud ei ole selgelt piiritletud, millise akti või toiminguga kahju tekitati. Kahju tekkis seetõttu, et ametist kõrvaldamise kestus oli ülemäärane. Seega on etteheidetav, et prokuratuur jättis andmata sellise akti või viivitas akti andmisel, millega ametist kõrvaldamine oleks lõppenud, mitte ametist kõrvaldamine iseenesest.

24.Kolleegium leidis, et riigivastutuse seadus ei määratle haldusakti või halduse toimingut erinevalt tavapärasest ning haldusmenetluse seaduses sätestatud tähendusest. Kriminaalasja raames tehtav kohtumäärus, millega isikkõrvaldatakse ametist, ega uurija või prokuröri määrus ei ole haldusakt eihaldusmenetluse seaduse ega RVastS § 16 tähenduses. Kolleegium oli seetõttu seisukohal, et K. M kahjunõude õiguslikuks aluseks ei saa olla RVastS § 16. Halduskolleegium mõnits, et kuna tegemist on avaliku võimu volitusterakendamisega, peaksid ka need aktid ja toimingud kuuluma riigivastutuse seaduse reguleerimisalasse.

25.Kolleegium rõhutas, et halduskohus peab riigivastutuse seadusealusel kahjunõude lahendamisel tuvastama ühe esmase tingimusena, kas kahju põhjustanud akt või toiming on õiguspärane või mitte. Kahju põhjustanud menetlustoimingu või akti õiguspärasusele antavast hinnangust sõltub kahjunõude läbivaatamisel kohaldatav õigus ning lõppastmes ka hüvitatava kahju liigid ja ulatus. Kolleegium leidis, et selles kohtuasjas ei ole halduskohtud teinud järeldusotsust menetluse õiguspärasuse kohta. Sisuliselt oli K. M kahjunõude aluseks väide ametist kõrvaldamise õigusvastasuse kohta. Kohaldamise ajal õiguspärane ametist kõrvaldamine võib muutuda õigusvastaseks kriminaalmenetluse käigus, kui seda kohaldatakse jätkuvalt ka siis, kui kohaldamise alus on ära langenud või kui seda kohaldatakse ebamõistliku kestusega.

26.Kolleegium oli seisukohal, et riigivastutuse seadus ei sisaldaneid regulatsioone, millele tuginedes oleks võimalik lahendada kriminaalasja kohtueelse menetluse käigus õigusvastase akti või toiminguga tekitatud kahju nõue. Kehtivas õiguses puudub ka regulatsioon, mis selgesõnaliselt annab halduskohtule pädevuse hinnata kriminaalmenetluse aktide ja toimingute õiguspärasust. Kolleegiumi hinnangul ei ole kehtiv regulatsioon vastavuses PS §-ga 25, mille kohaselt tuleb õigusvastasel tekitatud moraalne ja materiaalne kahju hüvitada, regulatsiooni puudumisel on rikutud aga PS § 13 nõudeid ning tagatud ei ole isiku õigust menetlusele.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

27. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PS/JKS) § 10 lg 1 kohaselt on põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses menetlusosalisteks vaidlustatud õigustloova akti vastu võtnud või vastu võtmatajätanud organ (p-d 1 ja 2), kohtuotsuse või -määruse alusel algatatud menetluses kohtuvaidluse menetlusosalistes (p 3), õiguskantsler (p 5) ja justiitsminister (p 6). Praeguses põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses on menetlusosalisteks Riigikogu, halduskohtumenetluses kaebuse esitaja K. M., vastustaja Riigiprokuratuur, õiguskantsler ja justiitsminister. Riigikohtu üldkoguküsis menetlusosaliste arvamust kriminaalmenetluse aktide ja toimingutega tekitatud kahjuhüvitamise sätete või nende puudumise põhiseadusele vastavuse kohta.

Riigikogu põhiseaduskomisjon

28. Riigikogu põhiseaduskomisjon leidis, et RVastS § 16 lg 1 ei ole põhiseadusega vastuolus ning halduskohtud on õigesti kohaldanud sedasätet kohtuasja lahendamisel. Komisjon leidis, et arvestada tuleb riigivastutuse seaduselaia reguleerimisala, mis välistab üksnes eraõiguslikes suhetes kahju hüvitamist, ning avaliku võimu kandja laia mõistet RVastS § 2 lg-s 1. Riigivastutuse seadusesse peaks olema hõlmatud kogu avaliku võimu tekitatav kahju ning halduskohtumenetluse seadustikus on haldusakti mõiste sätestatud laiemalt kui haldusmenetluse seaduses.

K. M

29. K. M leidis, et RVastS § 16 ei pruugi olla põhiseadusega kooskõlas kriminaalmenetluse käigus tekitatud kahju hüvitamise puhul. Samas puudus tal võimalus esitada riigi vastu nõue muul alusel kui riigivastutuse seadus. Kahju hüvitamine tuleks reguleerida seadusega, nii nagu on reguleeritud alusetultvahi all viibinud isikutele tekitatud kahju hüvitamine. K. M leidis, et avalikvõim peab hüvitama kogu tekitatud kahju.

Riigiprokuratuur

30. Riigi peaprokurör nõustus halduskolleegiumi seisukohaga, et RVastS § 16 lg 1 ei ole kohaldatav kriminaalmenetluse toimingutega tekitatud kahju hüvitamise alusena, sest prokuratuuri (või kohtu) otsustused ja toimingud ei ole käsitatavad haldusaktide ega halduse toimingutena riigivastutuse seaduse tähenduses. Seega puudub riigivastutuse seaduses regulatsioon, mille alusel kuuluks hüvitamisele kriminaalmenetluse käigus riigi õiguspärase tegevusega tekitatud kahju. Erandina on selline eriregulatsioon kehtestatud alusetult vabaduse võtmisega tekkinud kahjuhüvitamiseks.

31. Riigi peaprokurör pidas võimalikuks, et seadusandja onkuritegude lahendamist isikute õiguste ja vabaduste kaitse ning üldise turvalisusetagamise seisukohalt pidanud sedavõrd oluliseks, et on pannud isikule kohustuse taludapiiranguid ja kahju, mida avalik võim talle kriminaalmenetluses õiguspärasest toimingutega tekitab. Selline talumiskohustus tuleneb tõdemusest, et ilma sunni japiirangute kasutamiset ei ole kuritegude avastamine ja tõendamine võimalik. Peaprokuröri hinnangul ei oleks see vastuolus PS §-ga 25, mis räägib õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamisest. Riigi õiguspärase tegevusega tekitatud kahju hüvitamise osas on parlamendil suur otsustusruum ning parlamendi senine otsus sätestada hüvitise maksmine üksnes vabaduse võtmisega seotud juhtudele on kooskõlas põhiseadusega.

32. Peaprokurör oli seisukohal, et kriminaalmenetluse käigus riigi õigusvastase tegevusega tekitatud kahju hüvitamine riigivastutuse seadusele tuginedes on võimalik, kuid selleks tuleb hinnata, millist menetluskorda järgides toimub kriminaalmenetluse toimingute või aktide õigusvastasuse kindlakstegemine. Kriminaalmenetluse toimingute või aktide õiguspärasuse hindamiseks on ette nähtud kriminaalmenetluslikud reeglid kriminaalmenetluse seadustikus. Näiteks KrMS §-des 228-232 on ette nähtud menetluskord uurimisasutuste ja prokuratuuri tegevusepeale kaebamiseks, mille käigus võib prokuratuur või eeluurimiskohtunik vaidlustatud akti või toimingut õigusvastaseks tunnistada (KrMS § 229 lg 2 p-d 2 ja 3; § 231 lg 3 p-d 2 ja 3).

33. Juhul kui kriminaalmenetluse toimingut või akti õigusvastasus on kindlaks tehtud kriminaalmenetluse käigus, siis sellega tekitatud kahju hüvitamiseks kohaldub kahju hüvitamise üldkord (RVastS §-d 17-18). Kohase menetluskorrapuudumise küsimus tekib juhul, kui kriminaalmenetluse toimingute või aktide õigusvastasuse kindlakstegemine kriminaalmenetluse enda reegleid järgides pole mingil põhjusel võimalik (näiteks kui kohtumenetlus kriminaalasjas on lõppenud ja otsus jõustunud). Seni on sellises olukorras esitatud kaebus halduskohtule.

34. Peaprokurör nõustus halduskolleegiumi seisukohaga, et praegusisuliselt puudub halduskohtumenetluse käigus võimalus hinnata kriminaalmenetluses antud aktide ja sooritatud toimingute õiguspärasust. Isegi kui laiendava tõlgendusega andahalduskohtule selline pädevus, võib see viia õigusselguse põhimõtte rikkumiseni, kunas isiks on kriminaalmenetluse toimingute või akti õigusvastasuse tuvastamine korraga niisil-

kui ka halduskohtu pädevuses. Peaprokurör leidis, et kriminaalmenetluse aktide jatoimingutega tekitatud kahju hüvitamise regulatsioonid või nende puudumine ei vasta PS§-dele 13, 15 ja 25 osas, mis puudutab kriminaalmenetluse aktide ja toimingute õigusvastasuse kindlakstegemist väljaspool kriminaalmenetluslikku menetluskorda.

Õiguskantsler

35. Õiguskantsler leidis, et halduskohus on seaduse ja põhiseaduse järgi pädev kohtueelses kriminaalmenetluses tekitatud kahju välja mõistma. Samuti on riigivastutuse seadus kohaldatav ja sisaldab piisavaid nõudealuseid kahjuväljamõistmiseks. Seetõttu oli õiguskantsler seisukohal, et vaadeldaval juhul pole asjasse puutuvat normi, mille põhiseaduspärasust tuleks hinnata. Kuna piisavad normid on olemas ja kohaldatavad, siis ei ole põhjust hinnata ka sätete puudumise põhiseaduspärasust.

36. Õiguskantsler oli seisukohal, et kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud kahju väljamõistmine kuulub halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 3alusel halduskohtu pädevusse ja riigivastutuse seadus kohaldub kohtueelsetele kriminaalmenetlustoimingutele ning kriminaalmenetluses tehtud määrustele. Kuigiriigivastutuse seadus peab eelkõige silmas haldusmenetluse seaduse mõtleshaldusmenetluses tekitatud kahju, on tegemist üldseadusega, mille eesmärgiks on hõlmata kõik avaliku võimu tekitatud kahju juhtumid.

37. Õiguskantsleri hinnangul tuleb kaebajale kahju hüvitada RVastS § 7 alusel, mis on kohaldatav ka kohtueelses kriminaalmenetluses tekitatud kahjupuhul. Õiguskantsler nõustus halduskolleegiumi seisukohaga, et halduskohus ei saa andahinnangut kohtueelses kriminaalmenetluses tehtud määruse või toimingu kui sellise õiguspärasuse kohta. Hinnang tuleb anda sellele, kas riigivastutuse õiguse mõttes oliteenistussuhte peatamine õiguspärane. Seejuures tuleb vahet teha riigivastutuse kaasatunud õigusakti või toimingu õiguspärasusel *ex antevõi ex post* perspektiivist. *Ex anteperspektiivist* vaadatuna tohtis menetleja kaebajateenistussuhte peatada, mistõttu tema otsus oli õiguspärane. Kuna kaebaja vastualgatatud kriminaalasi lõpetati hiljem kuriteokoosseisu puudumise tõttu, siis *ex post* perspektiivist hinnatuna oli see akt õigusvastane, sest tagantjärele hinnates ei olekstohtinud kaebaja teenistussuhtet üldse peatada.

Justiitsminister

38. Justiitsminister märkis, et osal juhtudel võib avaliku võimukandja õiguspärane tegevus osutada isikule sedavõrd koormavaks, et ei saa eeldada isikualumiskohustust. Sellest tulenevalt on õiglane ja põhjendatud tekitatud kahju isikule hüvitada ning sellest kaalutlusest lähtubki RVastS § 16. Sellisel juhul ei ole kahju hüvitamise aluseks PS § 25, mis nõuab üksnes õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamist. Õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju hüvitamiselahtekohaks on põhiseaduse üldised põhimõtted, eelkõige proportsionaalsuse põhimõte.

39. Ministri hinnangul ei ole kriminaalmenetlus täpselt tõlgendatunahalduse toiming, vaid õigusemõistmine või selle ettevalmistamine. Samas on kakriminaalmenetluslikud aktid ja toimingud andnud avaliku võimu kandja avalik-õiguslikkusuhetes ning võivad isikule kaasa tuua varalise kahju. Riigivastutuse põhimõtetest jaeesmärgist tulenevalt peaks avaliku võimu vastutus laienema ka kriminaalmenetluslikele aktidele ja toimingutele. Justiitsministri arvates tuleb õiguse üldpõhimõtetest jariiigivastutuse seaduse eesmärkidest lähtudes sisustada RVastS § 16 lg-s 1 kasutatud termineid „haldusakt” ja „halduse toiming” tavapärasest laiemalt ning kohaldada seda sätet ka eeluurimise käigus riigi õiguspäraselt tekitatud kahju puhul.

40. Justiitsminister oli seisukohal, et RVastS § 16 lg 1 eiole põhiseadusega vastuolus. Riigivastutuse seadus ei välista riigi õiguspärasetegevusega kriminaalmenetluses tekitatud kahju hüvitamist ning kahju hüvitamisel tuleblähtuda kohustusest hüvitada selline varaline kahju õiglases ulatuses. Kahju suurus eiole automaatselt võrdsustatav isiku saamata jäänud ametipalgaga. Minister nentis, etolukord, kus töölt või teenistusest kriminaalmenetluse ajaks kõrvaldatud isik on sattunud puudusesse, on PS § 28 lg 2 kaitsealas. Selles sättes tagatud sotsiaalse põhiõiguse riive korral on isikul õigus pöörduda kohtusse ning kohtul onkohustus kontrollida sotsiaalseid õigusi andva seaduse vastavust põhiseadusele.

ÜLDKOGU SEISUKOHT

41. Üldkogu sedastab kõigepealt, et K. M tekitatav varaline kahju kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega ja Riigiprokuratuur on asjas kohane vastustaja (I). Üldkogu leiab, et PS §-st 32 tuleneb riigi kohustus hüvitada riigi õiguspärase tegevusega põhjustatud varaline kahju õiglases ulatuses, kui omandipõhiõigust on riivatud erakordselt intensiivselt (II). Üldkogu selgitab välja, et kehtivas õiguses puudub regulatsioon, mis realiseeriks PS §-st 32 tuleneva kohustuse ja sätetaks kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õiguspäraselt tekitatud varalise kahju

õiglases ulatuseshüvitamise regulatsiooni (III). Seejärel tuvastab üldkogu K. Momandipõhiõiguse õiguspärase, kuid erakordselt intensiivse riive (IV) ja tunnistab kahju hüvitamise regulatsiooni puudumise põhiseadusvastaseks (V). Üldkogu nõustubhalduskohtute otsustega õiglase hüvitise suuruse osas (VI) ja jätab halduskohtuteotsuste resolutsioonid muutmata, kuid asendab halduskohtute otsuste õiguslikud põhjendused üldkogu otsuses toodud põhjendustega (VII). Riigiprokuratuurikassatsioonkaebuse jätab üldkogu rahuldamata (samuti VII).

I

42.K. M esitas Tallinna Halduskohtule kaebuse, millestootles kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud kahju eest õiglase hüvitiseväljamõistmist. Üldkogu leiab, et K. M tekitas varalise kahju temaametikohtalt kõrvaldamine kohtueelses kriminaalmenetluses. Ametikohalt kõrvaldamisetõttu ei saanud K. M töötada ajavahemikul 6. novembrist 2007 kuni 4. novembrini 2008 MTA Lääne maksu- ja tollikeskuse teabeosakonna spetsialistiametikohal ega saada töö eest tasu.

43. Ametikohalt kõrvaldamine on kriminaalmenetluse tagamise vahend, mida kohaldatakse kahtlustatava või süüdistatava suhtes eeluurimiskohtuniku või kohtuniku määruse alusel (KrMS § 141 lg 1). Isiku kõrvaldamine ametikohtalt kriminaalmenetluse tagamiseks riivab PS § 29 lg 1 esimeses lauses tagatud põhiõigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Üldjuhul on töö peaminesissetuleku hankimise vahend, seetõttu võib ametikohtalt kõrvaldamisega ja PS § 29 riivega kaasneda ka PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse riive.

44. PS § 32 lg 1 esimese lause kohaselt on igapäheomand puutumatu ja võrdselt kaitstud ning PS § 32 lg 2 esimene lauseütleb, et igapähel on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Omandipõhiõiguse riive on PS §-s 32 sätestatud õigusliku positsiooni igasugune kitsendamine, omanikule varalise kaotuse põhjustamine (Riigikohtu üldkogu 31. märtsi 2011. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-69-09, p 57). Ajal, mil isik on kriminaalmenetluses ametikohtalt kõrvaldatud, ei saa ta oma senisel ametikohtalt töötada ega saada töötasu ja kasutada muid töökohaga kaasnevat varalisi hüvesid. Ametikohalt kõrvaldamine võib seega põhjustada kahtlustatavale või süüdistatavale varalise kaotuse.

45. Kohtuasjas ei ole vaidlust selle üle, et kriminaalmenetluses ametikohtalt kõrvaldamise tõttu jäi K. M tulu saamata, samuti pole vaidlust saamata jäänud tulu suuruse üle. Kaebuse kohaselt oleks K. M omaametikohtustuste täitmise korral ajavahemikul 6. novembrist 2007 kuni 4. novembrini 2008 saanud töö eest tasu 79 422 krooni (ilma maksudeta).

46. HKMS § 12 lg 2 p 1 kohaselt teeb halduskohuseelmenetluses kindlaks vastustaja. Halduskohtumenetluses on vastustajaks haldusorgan, kelle tegevuse peale on kaebus esitatud (HKMS § 14 lg 2 p 2). Kahjuhüvitamise kaebuse läbivaatamisel on vastustajaks kahju tekitanud haldusorgan.

47. Erinevalt Riigiprokuratuuri kassatsioonkaebuses esitatud seisukohast leiab üldkogu, et Riigiprokuratuur on haldusasjas õige vastustaja. K. M tekitati kahju kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohtalt kõrvaldamisega. Ametist kõrvaldati K. M eeluurimiskohtuniku määruse alusel. Samas puuduseeluurimiskohtunikul kohtueelses kriminaalmenetluses võimalus omal algatusel kontrollida ametikohtalt kõrvaldamise jätkuva kohaldamise põhjendatust. Eeluurimiskohtunik otsustab ametikohtalt kõrvaldamise aluseks olevate asjaolude esinemise või puudumise üle hetkel, mil prokuratuur selle kriminaalmenetluse tagamise vahendi kohaldamist taotleb. Ametikohalt kõrvaldamise lõpetamine ja seega kohaldamise kestus on üldjuhul jäetud prokuratuuri otsustada. KrMS § 30 lg 1 kohaselt juhib prokuratuur kohtueelset menetlust, tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse. Prokuratuur võib igal ajal omal algatusel kontrollida ametikohtalt kõrvaldamise korral jätkuvat põhjendatust ja põhjendatuse äralangemisel ametikohtalt kõrvaldamise lõpetada.

II

48. PS § 32 lg 1 teise lause kohaselt võib omandit omanikunõusolekuta võõrandada ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras üldistes huvides õiglase ja kohese hüvitise eest. PS § 32 lg 1 kolmanda lause kohaselt on igapähel, kelle vara on tema nõusolekuta võõrandatud, õigus pöörduda kohtusse ning vaidlustada vara võõrandamine, hüvitis või selle suurus.

49. Üldkogu leiab, et PS §-st 32 tuleneb riigi kohustus kujundada õigusinstituut, mille normidega reguleeritakse omandiõigust erakordselt piirava õiguspärase akti või toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamine õiglases ulatuses. Paljudel omandipõhiõiguse piiramise juhtudel on võimalik leida mõistlik tasakaal üldiste huvide ja üksikisiku põhiõiguste kaitse vahel. Samas võib ette tulla olukordi, kus riigil on üldistes huvides vajalik piirata üksikisiku omandipõhiõigust sedavõrd, et oleks põhjendamatu jätta kogu tekitatud kahju üksikisiku kanda. Omandipõhiõiguse erakordse piirangu puhul pole ilma hüvitist maksmata võimalik leida tasakaalu üldiste ja üksikisiku huvide vahel.

50. Eeltoodust lähtudes tuleneb PS §-st 32 riigi kohustus maksta kriminaalmenetluses ametikohtalt kõrvaldamisega omandipõhiõiguse õiguspärase erakordse piiramise korral õiglast hüvitist. Riigi kohustust hüvitada kohtueelses kriminaalmenetluses õiguspäraselt tekitatud varaline kahju on Riigikohtu üldkogurõhutanud 31. märtsi 2011. a otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-69-09 (otsusep 64). Sarnaselt on Riigikohtu

halduskolleegium leidnud, et "ka neil juhtudel, kui ametikohalt kõrvaldamine toimus küll kooskõlas seadusega, kuid isik mõistetakse hiljem õigeks või kriminaalasja menetlus tema suhtes lõpetatakse, peab isikul olemavõimalus saada riigilt õiglast hüvitist. Sellisel juhul on isik kahju kandnud kriminaalasjas tõe väljaselgitamise huvides, seega avalikes huvides. Seadusandja peabette nägema sellise kahju hüvitamise alused ja korra, nagu ta on seda teinud näiteks kriminaalmenetluses alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamiseks" (Riigikohtu halduskolleegiumi 17. aprilli 2001. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-10-01, p 4).

51. Omandipõhiõiguse õiguspärase erakordse piiramise korral õiglase hüvitise maksmise aluseid ja korda reguleeriva seaduse kehtestamata jätmise või õiglase hüvitise maksmist välistav regulatsioon riivab PS §-ga 32 kaitstud omandipõhiõigust ning PS §-dest 14 ja 15 koostoimes tulenevat õigust tõhusale kohtumenetlusele. Sellisel juhul puudub menetlus, mis võimaldaks isikul, kelle omandipõhiõigust on kohtueelses kriminaalmenetluses erakordselt piiratud, pöörduda kohtu poole nõudega tekitatud kahju hüvitada (sarnaselt Riigikohtu üldkogu 22. märtsi 2011. a otsuses kohtuasjas nr 3-3-1-85-09, p 119).

III

52. Üldkogu hindab, kas kehtiva õiguse alusel saab hüvitada kohtueelses kriminaalmenetluses õiguspärase ametikohalt kõrvaldamisega põhjustatud varalise kahju õiglases ulatuses, kui omandipõhiõigust on erakordselt piiratud.

53. Avaliku võimu volituste rakendamisel ja muude avalike ülesannete täitmisel rikutud õiguste kaitse ja taastamise ning tekitatud kahju hüvitamise alused ja korra sätestab riigivastutuse seadus (vt Riigikohtu üldkogu 22. märtsi 2011. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-85-09, p 110). Kohtueelses kriminaalmenetluses tekitatud kahju hüvitamisel ei tule kohaldada RVastS § 15 lg-t 1, mis reguleerib kohtumenetluses tekitatud kahju hüvitamist (vt Riigikohtu üldkogu 31. märtsi 2011. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-69-09, p 74).

54. Üldkogu leiab, et kohaldada ei tule ka RVastS § 16 "Õiguspärase haldusakti või toiminguga tekitatud kahju". RVastS § 16 lg 1 kohaselt võib isik nõuda õiguspärase, kuid tema põhiõigusi või -vabadusi erakordselt piirava haldusakti või halduse toiminguga tekitatud varalise kahju hüvitamist õiglases ulatuses. Üldkogu hinnangul on seadusandja RVastS § 16 lg-s 1 realiseerinud PS §-st 32 tuleneva kohustuse hüvitada õiguspäraselt tekitatud varaline kahju, mis piirab põhiõigusi erakordselt, kuid üksnes haldustegevuse jaoks.

55. Kohtueelses kriminaalmenetluses antud aktid ja toimingud ei ole haldusaktid ja haldustoimingud RVastS § 16 lg 1 tähenduses. Haldusaktiks ei ole ka kohtueelses kriminaalmenetluses tehtud kohtumäärus, millega otsustatakse ametikohalt kõrvaldamine, kuna kohus ei täida siin haldusülesannet. RVastS § 16 lg 1 alusel ei saa hüvitada kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õiguspäraselt tekitatud kahju, kuna tegemist ei ole haldusakti või haldustoiminguga (Riigikohtu üldkogu 31. märtsi 2011. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-69-09, p 77).

56. Üldkogu on seisukohal, et kehtivas õiguses puudub regulatsioon, mis sätestaks kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õiguspäraselt tekitatud varalise kahju hüvitamise õiglases ulatuses. Kahju hüvitamise aluseid pole sätestatud riigivastutuse seaduses, mis on avaliku võimu tekitatud kahju hüvitamist reguleeriv üldseadus, ega üheski teises seaduses.

57. Üldkogu on seisukohal, et RVastS § 16 ei saa kohaldada kohtueelses kriminaalmenetluses tekitatud kahju hüvitamisel ka analoogiat kasutades. Riigivastutuse seaduse alusel kahju hüvitamise eelduseks on haldustoimingu või haldusakti õigusvastasuse või õiguspärasuse tuvastamine. Riigivastutuse seadus eisätesta, kas, kuidas ja millises ulatuses peab halduskohus hindama kohtueelse kriminaalmenetluse toimingute ja otsustuste õiguspärasust või õigusvastasust.

58. Kriminaalmenetlus on riigivõimu spetsiifiline teostamine, mis on reguleeritud muust avaliku võimu teostamisest - haldustegevusest - eraldi. Kriminaalmenetluse toimingute ja otsustuste õiguspärasust kontrollivad üldjuhul kriminaalmenetluse reeglite kohaselt ja kriminaalmenetluse raames üldkohtud. Eelduslikult peaks kriminaalmenetluses kohtueelsele menetlusele järgnema kohtumenetlus, mille raames antakse muu hulgas hinnang kohtueelse menetluse toimingutele ja otsustustele. Kriminaalmenetluses tekitatud kahju hüvitamise otsustamine riigivastutuse seaduses enikehtivate põhimõtete alusel võib kaasa tuua ka üldkohtu lahendite allutamise halduskohtu kontrollile. Kohtusüsteemi terviklikkust ja ülesehitust arvestades oleks seebamõistlik lahendus ning ei aitaks tõenäoliselt kaasa tõhusa ja lünkadeta õiguskaitse tagamisele (Riigikohtu üldkogu 22. märtsi 2011. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-85-09, p-d 127-128).

IV

59. K. M leidis kaebuses, et tema ametikohalt kõrvaldamine oli õiguspärane ja hüvitada tuleks õiguspäraselt tekitatud varaline kahju. Olukorras, kus halduskohtule pole kehtivas õiguses antud selget pädevust

kahju hüvitamisel hinnatakohtueelse kriminaalmenetluse toimingute ja otsustuste õiguspärasust, peab üldkoguvõimalikuks eeldada, et K. M ametikohalt kõrvaldamine oli õiguspärane jakahju tekitati õiguspäraselt.

60.Halduskohus ja ringkonnakohus kohaldasid RVastS § 16lg-t 1 ning leidsid, et õiguspärane ametikohalt kõrvaldamine riivas K. Mõigusi erakordselt. Vastustaja, Riigiprokuratuur leidis nii halduskohtus kui karingkonnakohtus, samuti Riigikohtule esitatud kassatsioonkaebuses, et ametikohalt kõrvaldamisega ei piiratud K. M põhiõigusi erakordselt. K. M olivõimalik töötada teistel töökohtadel ja tema väited töö otsimise kohta olidprokuratuuri hinnangul paljasõnalised ning tõendamata.

61.Üldkogu leiab, et ametikohalt kõrvaldamine piiras K. Momandipõhiõigust erakordselt. Peaaegu aasta aega ei saanud K. M töötada oma ametikohal MTA-s ja kaotas võimaluse saada töö eest tasu. Piirangu intensiivsustvähendab asjaolu, et K. M oleks ametikohalt kõrvaldamise ajal olnud võimalikeida ajutine töö või tegeleda ettevõtlusega. Samuti oleks ta võinud loobudatöötamisest MTA-s ja püüda leida endale uus püsiv töökoht. Siinjuures tulebarvestada, et K. M oleks saanud töötada üksnes eraettevõttes, sest ATS§ 16 p 2 kohaselt ei või avalikku teenistusse võtta isikut, kes oneeluurimise või kohtu all süüdistatuna kuriteos, mille eest seadus näeb ettevabadusekaotuse. Samuti tuleb arvestada seda, et ametikohalt kõrvaldamineoli ajutine ja K. M polnud võimalik ette näha, kui kaua see kestab. Sellisesolukorras on keeruline leida ajutist töökohta määramata ajaks või alustadaettevõtlusega. K. M ei saa ka ette heita, et ta ei loobunud ametikohastMTA-s. Kriminaalmenetluse kulg näitas, et K. M esitatud kahtlustus oliosaliselt alusetu.

V

62.Üldkogu leidis eespool, et PS §-st 32 tuleneb riigikohustus hüvitada õiguspärase ametikohalt kõrvaldamisega põhjustatud varaline kahju, kui omandipõhiõigust on riivatud erakordselt intensiivselt. Üldkogu leidis samuti, etkehtivas õiguses puudub regulatsioon, mis võimaldaks hüvitada kohtueelseskriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õiguspäraselt tekitatud varalise kahjuõiglasel ulatuses.

63.Regulatsiooni puudumine riivab intensiivselt PS §-st 32tulenevat omandipõhiõigust ning PS §-dest 14 ja 15 koostoimes tulenevat õigusttõhusale kohtumenetlusele. Kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisegaõiguspäraselt tekitatud varalise kahju hüvitamine on välistatud. Puudub regulatsioon, mis võimaldaks isikul, kelle omandipõhiõigust on kohtueelses kriminaalmenetluseserakordselt piiratud, pöörduda kohtu poole nõudega tekitatud kahju õiglasel ulatuseshüvitada. Üldkogul pole andmeid, millisel eesmärgil on seadusandja jätnud vastavaregulatsiooni kehtestamata, kuid leiab, et riigi rahanduslike huvide kaitsmise vajadus ei ole sellise põhiõiguste riive põhjendamiseks piisavalt kaalukas.

64.Eeltoodust lähtudes leiab üldkogu, et regulatsiooni puudumine, mis näeks ette võimaluse hüvitada kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õiguspäraselt tekitatud varalise kahju õiglasel ulatuses, riivabebaproportsionaalselt PS §-des 32 ning 14 ja 15 sätestatud põhiõigusi. PSJKS § 15 lg 1 p 2¹ kohaselt võib Riigikohus põhiseaduslikkusejärelvalve menetluses tunnistada õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusegavastuolus olevaks. Tuginedes PSJKS § 15 lg 1 p-le 2¹, tunnistabüldkogu kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õiguspäraselttekitatud varalise kahju õiglasel ulatuses hüvitamise regulatsiooni puudumisePS §-dega 11, 14, 15 ja 32 vastuolus olevaks.

65.Üldkogu leiab, et K. M kohtueelseskriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õiguspäraselt põhjustatud saamatajäänud tulu tuleb hüvitada põhiseaduse alusel. Üldkogu ei pea võimalikuks kohaldadaseaduse analoogia korras RVastS § 16 olukorras, kus kohase õigusliku regulatsiooni(kohtueelses kriminaalmenetluses õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamiseõigusinstituudi) puudumine on PSJKS § 15 lg 1 p 2¹ aluseltunnistatud põhiseaduse vastaseks. Analoogia kohaldamisel puuduks vajadus tunnistadaõigusliku regulatsiooni puudumine PSJKS § 15 lg 1 p 2¹ alusel põhiseaduse vastaseks. PSJKS § 15 lg 1 p 2¹ alusel kohaseregulatsiooni puudumise põhiseaduse vastaseks tunnistamise korral on kohtul kaksvõimalust. Kohus võib lükata kohtuotsuse jõustumise edasi ja anda seadusandjale aegakohase regulatsiooni kehtestamiseks või seadusandja asemel ise kujundada puuduva normi, lähtudes õiguse üldpõhimõtetest. Üldkogu mõonab, et kuivõrd RVastS § 16lg-s 1 on (haldustegevuse jaoks) leidnud väljenduse riigi PS §-st 32 tulenevkohustus hüvitada omandipõhiõiguse erakordse riivega õiguspäraselt tekitatud kahjuõiglasel ulatuses, on võimalik RVastS § 16 lg-t 1 võtta kahju hüvitamiseleeskujuks.

VI

66.Üldkogu nõustub Tallinna Halduskohtu põhjenduste jaseisukohaga, et õiglase hüvitis K. M õiguspäraselt tekitatud varaliskahju eest on 40 000 krooni. Halduskohus juhendus õiglase hüvitiseväljamõistmisel RVastS § 16 lg-st 3, mille kohaselt arvestatakse kasu, midapõhiõiguste või -vabaduste piiramine avaliku võimu kandjale või avalikele huvidelekaasa töi, piiramise raskust, kahju tekkimise ettenägematust ja muid olulisi asjaolusid.

67.Üldkogu märgib, et kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamine teenib üldisi (avalikke) huvisid. KrMS § 141 lg 1 järgikohaldatakse ametikohalt kõrvaldamist juhul, kui ametikohal edasi töötades võib isikjätkevvalt kuritegusid toime panna (p 1), või juhul, kui ametikohal edasitöötamine võib kahjustada kriminaalmenetlust (p 2).

68.Pärnu Maakohtu 5. novembri 2007. a määrusestjäreldeb, et K. M ametikohalt kõrvaldamise ajendiks oli oht, et ametikohaledasi töötades kahjustab K. M kriminaalmenetlust. Kriminaalmenetluseeesmärgiks oli välja selgitada, kas K. M tegi katse nõuda pistist vastutasunaselle eest, et ta oma ametiseisundit kasutades paneb toime seadusega lubatud teo (KarS§ 293 lg 2 p 2 ja § 25 lg 2). Üldkogu mõonab, etkriminaalmenetluses tõe väljaselgitamine on oluline üldine huvi ja K. M olikohustus taluda tema suhtes kriminaalmenetluse toimingute tegemist ning tema põhiõiguste piiranguid.

69.Üldiste huvide kaalukust vähendab aga asjaolu, et kohtueelne kriminaalmenetlus K. M suhtes pistise võtmise katse osas lõpetati KrMS§ 199 lg 1 p 1 ja § 200 kohaselt, kuna puudus kriminaalmenetlusealal. Lääne Ringkonnaprokuratuur leidis 4. novembri 2008. a kriminaalmenetluseosalise lõpetamise määruses, et K. M käitumises puudus KarS §-s 293 sätestatud kuriteokoosseis. K. M ametialasteks ülesanneteks oli eelkõige andmete töötlemine ja tal puudus pädevus arestitud kontode vabastamise üleotsustamiseks. Põrdumisega kolleegi poole sooviga vabastada kontod aresti alt ei pannud K. M toime tegu oma ametiseisundit kasutades.

70.KarS § 293 lg 1 kohaselt karistatakse ametiisikut tallevõi kolmandale isikule vara või muu soodustuse lubamisega nõustumise või vara või muusoodustuse vastuvõtmise eest vastutasuna selle eest, et ametiisik on oma ametiseisundit kasutades toime pannud või on alust arvata, et ta edaspidi paneb toime seadusega lubatud teo, või on seaduslikult jätnud teo toime panemata või on alust arvata, et ta jätab selle toime panemata edaspidi. Üldkogu hinnangul lõpetati kriminaalmenetlus pistise võtmise katse osas K. M suhtes ühe koosseisulise tunnuse puudumise tõttu. K. M ei saanud talle süüks pandud tegu toime panna "oma ametiseisundit kasutades".

71.Üldkogu märgib, et sellise koosseisulise tunnuse olemasolu on üks esimesi asju, mida menetleja KarS §-s 293 sätestatud kuritegu uurima asudes peaksvälja selgitama. K. M kriminaalasja menetlemisel kulus menetlejal peaaegu aasta, et välja selgitada see, et K. M ametikohustuste hulka ei kuulunud arestitud kontode arestist vabastamine. Riigiprokuratuur ei ole välja toonud, et selle kriminaalasja menetlemisel oli raske anda hinnangut, millised kohustused kuulusid faktiliselt K. M ametikohustuste hulka. Samuti puudub põhjendus, et olikeeruline anda K. M teole õiguslikku hinnangut. Üldkogu leiab, et sellises faktiliselt ja õiguslikult selges olukorras puudub õigustus kulutada aasta aega, selgitamiseks välja, kas isiku käitumises esines KarS §-s 293 sätestatud kuriteokoosseisuline tunnus või mitte. Üldkogu mõonab, et K. M kahtlustati samaskriminaalasjas veel kahe (KarS § 263 p-des 1 ja 4 ning §-s 209 sätestatud) kuriteo toimepanemises ja kriminaalasjas oli uurimise all veel kaks kahtlustatavat. Samas polnud asjaolu väljaselgitamine, kas K. M oleks saanud toime panna teo, milles teda kahtlustati, seotud mahukate uurimistoimingutega või teiste kahtlustatavatega tehtud menetlustoimingutega. Suuremate probleemideta tuvastatavate kuriteokoosseisu tunnuste olemasolule peaks tähelepanu pöörama ka põhiõiguste piiravaks menetlustoiminguks või kriminaalmenetluse tagamise vahendi kohaldamiseks lubaandev kohus.

VII

72.Eeltoodust lähtuvalt muudab üldkogu HKMS § 72 lg 1 p 4 alusel haldusasjas nr 3-09-202 tehtud Tallinna Ringkonnakohtu 15. detsembri 2009. a otsuse ja Tallinna Halduskohtu 11. mai 2009. a otsuse õiguslikke põhjendusi ja asendab need üldkogu otsuses toodud põhjendustega, jättes halduskohtute otsuste resolutsioonid muutmata.

73.Üldkogu jätab Riigiprokuratuuri kassatsioonkaebuse rahuldamata. Kassatsioonkaebuse esitamisel tasutud kautsjon tuleb arvata riigitulusesse.

Märt Rask, Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Peeter Jerofejev, Henn Jõks, Ott Järvesaar, Erik Kergandberg, Hannes Kiris, Lea Kivi, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Lea Laarmaa, Jaak Luik, Priit Pikamäe, Jüri Põld, Harri Salmann, Tambet Tampuu

Riigikohtunike Henn Jõksi, Villu Kõve ja Tambet Tampuu eriarvamus Riigikohtu üldkogu otsuse kohta kohtuasjas nr 3-3-1-15-10. Eriarvamuse p-dega 1 ja 2 on ühinenud riigikohtunik Peeter Jerofejev ning p-ga 3 riigikohtunik Jaak Luik

1.Leiame erinevalt üldkogu enamusest, et K. M kaebuserahuldamiseks ei olnud üldkogul vaja tunnistada kohtueelses kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õiguspäraselt tekitatud varalise kahju õiglasest ulatuses hüvitamise regulatsiooni puudumist põhiseadusega vastuolus olevaks. Üldkogu oleks saanud muuta

alama astme kohtute otsuste õiguslikke põhjendusi, öeldes, et alama astmekohtute kohaldatud RVastS § 16 lg 1 on kohaldatav analoogia korras.

Riigikohtu varasema praktika järgi aitab seaduse analoogia kasutamiseks määrata seaduse lünka, st olukorda, kus seaduse normistik on kohtuasja lahendamiseks ebapiisav ega vasta täies ulatuses reguleerimisvaldkonna nõuetele (vt Riigikohtuhalduskolleegiumi 8. septembri 2008. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-38-08, p 16). Analooilise regulatsiooni valikul tuleb kaaluda nii kõikide asjast huvitatud isikute huve kui ka tagajärgede otstarbekust, mis järgneksid ühe või teiseregulatsiooni kohaldamisele (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 5. juuni 2003. a otsus kohtuasjas nr 3-3-1-45-03, p 14).

Üldkogu leidis, et ühegi seadusega ei ole reguleeritud kohtueelseskriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega õiguspäraselt tekitatud kahjuhüvitamise võimalust (vt üldkogu otsuse p-d 55-57). Samas on RVastS § 16 lg-s 1 sätestatud võimalus nõuda avaliku võimu kandjalt õiguspärase haldusakti halduse toiminguga tekitatud kahju hüvitamist juhul, kui esinevad selles sättes nimetatud täiendavad eeldused. Kuigi kriminaalmenetleja menetlusotsustused ei ole haldusaktid ega menetlustoimingud halduse toimingud, on need oma olemuselt samuti avalikuvõimu kandja õigust kohaldavad üksikaktid ja toimingud. Puuduvad andmed, et seadusandja oleks tahtnud välistada kriminaalmenetleja õiguspärase tegevusega põhjustatud kahjuhüvitamist. Seetõttu on meie arvates tegemist seaduse lüngaga, mida saab kõrvaldada seaduse analoogiat kasutades.

2. Üldkogu põhjendas seaduse analoogia mittekohaldamist oma otsusep-s 57 sellega, et riigivastutuse seaduses ei sätestata, kas, kuidas ja millises ulatuses peab halduskohus hindama kohtueelse kriminaalmenetluse toimingute ja otsustuste õiguspärasust või õigusvastasust. Leiame, et sellise regulatsiooni puudumine justannabki aluse kohaldada riigivastutuse seaduse analoogiat.

Üldkogu on oma otsuse p-s 65 leidnud, et ei pea võimalikuks kohaldada seaduse analoogia korras RVastS § 16 olukorras, kus kohase õiguslikuregulatsiooni (kohtueelses kriminaalmenetluses õiguspäraselt tekitatud kahju hüvitamise õigusinstituudi) puudumine on PSJKS § 15 lg 1 p 2¹ alusel tunnistatud põhiseaduse vastaseks. Kuna üldkogu tunnistab eelnimetatud osas seadusandjategevusetuse põhiseadusega vastuolus olevaks samas asjas, siis võib öelda, et üldkogulõi ise enda märgitud seaduse analoogia kasutamist välistava takistuse. Otsusep-s 65 on üldkogu põhjendanud seaduse analoogia mittekasutamist veel sellega, et analoogia kohaldamisel puuduks vajadus tunnistada õigusliku regulatsiooni puudumine PSJKS § 15 lg 1 p 2¹ alusel põhiseaduse vastaseks. Leiame, et seadusandja tegevusetuse põhiseaduse vastaseks tunnistamine ei ole eesmärk iseenesest. Eelistada tuleks seaduse analoogia kasutamist, mis tagab isiku õiguste efektiivse kaitse.

Seaduse analoogia kohaldamist välistava põhjendusena on käsitatav veel üldkogu otsuse p-s 58 märgitu, et kriminaalmenetluses tekitatud kahju hüvitamise otsustamine riigivastutuse seaduse senikehtivate põhimõtete alusel võib kaasa tuua ka üldkohtu lahendite allutamise halduskohtu kontrollile ning et kohtusüsteemitehniklikust ja ülesehitust arvestades oleks see ebamõistlik lahendus. Samas on üldkogu olnud hiljuti teistsugusel seisukohal, tunnistades just riigivastutuse seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks osas, mis ei näe ette ebamõistlikult pika kohtueelseskriminaalmenetlusega tekitatud mittevarelise kahju hüvitamist ning lugedes sellise kahjuhüvitamise nõuete menetlemise halduskohtu pädevusse kuuluvaks (vt Riigikohtu üldkogu 23. märtsi 2011. a otsus haldusasjas nr 3-3-1-85-09). Pealegi on üldkogu oma otsuse p-s 65 märkinud, et käesolevas asjas on RVastS § 16 lg-t 1 võimalik võtta kahju hüvitamisel eeskujuks. Üldkogu ei ole selgitanud, mille poolest erineb seaduse analoogia kasutamine seaduse eeskujuks võtmisest.

3. Me ei ole nõus üldkogu enamuse seisukohaga, et PS §-dest 14, 15 ja 32 tulenevalt on riigil kohustus maksta kriminaalmenetluses ametikohalt kõrvaldamisega omandipõhiõiguse õiguspärase erakordse piiramise korral õiglast hüvitist (vt üldkogu otsuse p-d 50 ja 51). Oleme seisukohal, et selline kohustus on riigil nendesätete alusel üksnes koostoimes PS §-ga 25.

Üldkogu on PS § 32 kohaldamise osas viidanud küll 31. märtsil 2011 haldusasjas nr 3-3-1-69-09 tehtud üldkogu otsusep-le 64, kuid on jätnud märkimata, et sama otsuse p-s 60 leidis üldkogu, et PS §-des 32 ja 12 sätestatud põhiõiguste ebaproportsionaalne riive toob kaasa õigusvastase varalise kaotuse, mille hüvitamise kohustus tuleneb PS §-st 25. Seega ei ole üldkogu varasema seisukoha järgi PS §-s 32 sätestatud iseseisvat kahju hüvitamise kohustust. Selgitamist vajanuks, kas üldkogu muudab oma varasemat seisukohta PS § 25 kohaldamise osas või mitte.

4. Märkimata ei saa jätta, et üldkogu põhjendused, miks tuleb kohaldada PSJKS § 15 lg 1 p 2¹, on meie arvates ebapiisavad ning erinevad üldkogu varasematest seisukohtadest. Üldkogu on asjassepuutuvaregulatsiooni puudumise põhiseadusvastasust põhjendanud oma otsuse p-s 63, kus on märgitud üksnes seda, et riigi rahanduslike huvide kaitsmise vajadus kui riive oletatav eesmärk ei ole kõnealuste põhiõiguste riive põhjendamiseks piisavalt kaalukas. Varasema kohtupraktika järgi ei ole Riigikohus hinnanud õigusaktide põhiseaduslikkuse kontrolli käigus mitte põhiõiguste riive eesmärgi kaalukust, vaid eesmärgilegitiimsust ja seda, kas legitiimsuse eesmärgiga riive on selle eesmärgi saavutamise abinõuna vajalik, sobiv ning mõõdukas (vt nt Riigikohtu üldkogu 7. juuni 2011. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-12-10, p-d 40-58).

5. Üldkogu otsusest jääb ebaselgeks, kas seadusandja on kõnealuseregulatsiooni jätnud kehtestamata tahtlikult või on tegemist tähelepanematusega. Esimesel juhul oleks üldkogu pidanud hindama põhiõigust piirava sätte põhiseaduselevastavust ja vajadusel kohaldama PSJKS § 15 lg 1 p 2, st tunnistama sellesätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks. Teisel juhul oleks üldkogu saanud kasutada RVastS § 16 lg 1 analoogiat ilma põhiseaduslikkuse järelevalvekohtumenetlust algatamata.

Peeter Jerofejev, Henn Jõks, Villu Kõve, Jaak Luik, Tambet Tampuu

27.03.2012 12:00

Isikuandmed asendatud initsiaalidega.

Alus: „Riigi Teataja seaduse“ § 4 lõige 3 ja Riigikohtu kiri 27.03.2012 nr 3-10-7-68-12.