



RIIGIKOHUS  
♦♦♦♦♦♦♦♦

ÕIGUSTEABE- JA KOOLITUSOSAKOND

## **Avalik-õiguslik nõudeavaldus kriminaalmenetluses**

Kohtupraktika analüüs

Liina Reisberg

analüütik

Tartu

2018

## SISUKORD

<b>SISSEJUHATUS .....</b>	<b>3</b>
<b>1. AÕNA ÕIGUSLIK OLEMUS.....</b>	<b>5</b>
<b>1.1. FAKTILISTE ASJAOLUDE KATTUMINE OLULISES OSAS KURITEO TEHIOLUDEGA.....</b>	<b>7</b>
<b>1.2. AVALIK-ÕIGUSLIK NÕUE: ERISTAMINE TSIVILÕIGUSLIKUST NÕUDEST.....</b>	<b>8</b>
<b>1.2.1. Riigikohtu praktika.....</b>	<b>8</b>
1.2.1.1. Riigi nõude esitamine tsiviilhagis .....	9
1.2.1.2. Avalik-õiguslikust suhtest tuleneva kahju hüvitamise või alusetu rikastumise nõude esitamine halduskohtus või maakohtus .....	9
1.2.1.3. Äriühingu juhatuse liikme vastutus riigi ees.....	12
<b>1.2.2. Maa- ja ringkonnakohtute praktika.....</b>	<b>13</b>
<b>2. AÕNA MATERIAALÕIGUSLIKU ALUSE MÄÄRATLEMINE.....</b>	<b>16</b>
<b>3. AÕNA MENETLEMINE MAAKOHTUS.....</b>	<b>18</b>
<b>3.1. KOHALDUV MENETLUSÕIGUS .....</b>	<b>18</b>
<b>3.2. AÕNA ESITAMISE TÄHTAEG KUI MAAKOHTUS LÄBIVAATAMISE ÜKS EELDUS.....</b>	<b>19</b>
<b>3.3. AÕNA TÕENDAMINE .....</b>	<b>20</b>
<b>3.4. AÕNA ÕIGEKSVÕTT .....</b>	<b>21</b>
<b>3.5. AÕNA LAHENDAMINE KOKKULEPPEMENETLUSES.....</b>	<b>22</b>
<b>3.6. AÕNA LAHENDAMINE LÜHIMENETLUSES.....</b>	<b>23</b>
<b>3.7. AÕNA LÄBI VAATAMATA JÄTMISE ALUSED .....</b>	<b>24</b>
<b>3.8. RIIGILÕIV .....</b>	<b>25</b>
<b>KOKKUVÕTE .....</b>	<b>26</b>

## SISSEJUHATUS

Kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, millega laiendati kannatanute õigusi kriminaalmenetluses, jõustus 1. jaanuaril 2017. Sellega loodi Eesti õiguskorda uus võimalus, mille järgi võib kannatanust avaliku võimu kandja esitada kriminaalmenetluses avalik-õigusliku nõudeavalduse süüdistatavalt nõutava avalik-õigusliku rahalise kohustuse kindlaksmääramiseks, kui sellise kohustuse tekkimise aluseks olevad faktilised asjaolud kattuvad olulises osas menetletava kuriteo tehiooludega (KrMS § 38<sup>1</sup> lõige 2). Eelnõu seletuskirja kohaselt toimub avalik-õigusliku nõudeavalduse (AÕNA) menetlemine analoogselt tsiviilhagiga.<sup>1</sup> Seletuskirjas on põhjendatud, et uus menetlus võimaldab riigil vältida kriminaalmenetlusega paralleelselt toimuvat topeltnenetlust, mis koormaks nii avaliku võimu kandjat kui ka menetlusosalisi, samuti tekitaks ohu, et eri menetlustes jõutakse vastukäivate järeldusteni.<sup>2</sup> Uue regulatsiooni alusel saab esitada riigi rahalised nõuded ühes menetluses. Muudatustel on ka mõju kuriteo tagajärjel tekkinud maksukohustuse väljanõudmisele. Uue regulatsiooni järgi langeb ära maksusüütegude puhul nii maksumenetluses tehtud otsuse kui ka kriminaalasjas tehtud kohtuotsuse paralleelne täitmisele pööramine.<sup>3</sup> Eelnõu seletuskirja järgi on muudatuse mõju väike, sest selliseid kriminaalasju, kus avalik-õiguslik organ saab esitada nõude, on kõigest kriminaalasjadest väga väike osa.<sup>4</sup> Ligi kahe aasta jooksul ei ole neid kriminaalasju, mille raames oleks lahendatud AÕNA, jõudnud jõustunud kohtulahendini tõepoolest kuigi palju. AÕNA-alase praktika moodustavad praegu kuus kohtuotsust ja kuus määrust, mis on tehtud vahemikus 1. jaanuarist 2017 kuni 1. septembrini 2018.<sup>5</sup> Rahuldatud on tänaseks kolm AÕNA, neist kaks kokkuleppemenetluses, ühe on läbi vaadanud ringkonnakohus. Nõude suurus oli ühel juhul ligi 200 000 eurot. Seega tähelepanu väärib, et nõuded, mida maakohus menetleb, võivad olla suured. Rahuldamata jätmisi ega läbi vaatamata jätmisi ei ole seni olnud. Ka ei ole süüdistatavad seni vaidlustanud kohtumenetluses nõude olemasolu ega suurust.

### Otsus

TrtMK 10.04.2017, 1-17-2140(1)  
ViruMK 28.07.2017, 1-16-9497(1)  
TrtRK 22.01.2018, 1-16-9497(2)  
HarjuMK 09.05.2017, 1-17-3093(1)  
TartuMK 22.05.2018, 1-18-1824(1)  
ViruMK 19.03.2018, 1-18-1154(1)

### Rahuldatud/rahuldamata

Rahuldatud kokkuleppemenetluses  
Rahuldatud  
Jätta Viru Maakohtu otsus muutmata  
Rahuldatud kokkuleppemenetluses  
Rahuldatud (lühimenetlus)  
Rahuldatud (resolutsioonotsus)

---

<sup>1</sup> Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, millega laiendatakse kannatanute õigusi kriminaalmenetluses 80 SE, Riigikogu XIII koosseis, lk 14. (Edaspidi: seletuskiri) Kättesaadav Internetis:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3fdc8de9-e0bc-4c52-87ac-b823f8369cfe/Kriminaalmenetluse%20seadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus.%20millega%20laiendatakse%20kannatanute%20%C3%B5igusi%20kriminaalmenetluses/>.

<sup>2</sup> Seletuskiri, lk 18.

<sup>3</sup> AÕNA võimaldab vältida maksusüütegude puhul paralleelmenetlusi, nt loobuda konfiskeerimisest. Varasemas praktikas on Riigikohus osutanud sellele, et paralleelmenetlused ja topeltnõuete tekkimine on ebasoovitavad: vt RKKKo 23.02.2015, 3-1-1-62-14, p 16.2 ja RKKKo 17.10.2016, 3-3-1-6-16, p 16. KarS § 83<sup>1</sup> lg 3 uue sõnastuse järgi võib süüteoaga saadud vara jätta osaliselt või täielikult konfiskeerimata, kui konfiskeerimine oleks süüteo asjaolusid või isiku olukorda arvestades ebamõistlikult koormav või kui vara väärtus on vara hoiu-, võõrandamis- või hävitamiskuludega võrreldes ebaproportsionaalselt väike. Kohus vähendab konfiskeeritava vara suurust rahulditava tsiviilhagi või avalik-õigusliku nõudeavalduse eseme võrra.

<sup>4</sup> Seletuskiri, lk 85.

<sup>5</sup> Need on leitud kohtulahendite infosüsteemist (KIS) tekstiotsingu abil.

Eelnimetatud kuus määrust puudutavad AÕNA käiguta jätmist puuduste kõrvaldamiseks ja AÕNA menetlusse võtmist, samuti tsiviilhagi läbi vaatamata jätmist ja ringkonnakohtu poolt tsiviilhagi menetlusse võtmisest keeldumise tühistamist (nõude piiritlemisprobleemid). Rohkem on määrusi, millega otsustatakse vara arestimise vajadus AÕNA tagamiseks (seisuga 1. aprill 2018 oli neid 34). Kõige olulisem määrus, mis puudutab vara arestimist, on Riigikohtu hiljutisest praktikast ([1-17-4343/18](#)<sup>6</sup>) ja seda on analüüsis ka lähemalt tutvustatud.

Analüüsi eesmärk on AÕNA-alase ning sellega haakuva kohtupraktika ja kohtupraktikas osutatud probleemide väljaselgitamine ehk taustamaterjali loomine olukordadeks, mis võivad edaspidi kriminaalasja lahendamisel kerkida. Analüüs sisaldab Riigikohtu praktikat tsiviilhagi kohta ning era- ja avalikõiguslike nõuete eristamise kohta. Kevadel 2017 avaldasid kriminaalkohtunike koolitusel „Avalik-õiguslik nõue kriminaalmenetluses“<sup>7</sup> Tartu Halduskohtu kohtunik Janar Jäätma ja Tartu Ülikooli dotsent Lasse Lehis kahtlust, et uut regulatsiooni on keeruline rakendada, mis lubab arvata, et sellist taustamaterjali on kohtunikele vaja. Ka eelnõu seletuskirjas on ebasoovitavate mõjude kaasnemise riskina nimetatud erineva kohtupraktika tekkimist maa- ja halduskohtunike vahel.<sup>8</sup> Analüüs võiks huvi pakkuda veel haldusorganitele, kes nõudeavalduste rakenduspraktika kujundamises keskset osa mängivad (nt Maksu- ja Tolliamet ja PRIA, KOV-d, SKA, Haigekassa jt), ning prokuratuurile.

Tulenevalt sellest, et avalik-õiguslikke nõudeavaldusi on veel lahendatud vähe, on osa probleeme tõstatatud ainult teoreetiliselt, ilma empiirilise materjalita. Analüüsis esitatut ei saa võrdsustada Riigikohtu seisukohaga. Riigikohus võtab õiguslikke seisukohti kohtulahendais.

---

<sup>6</sup> RKKKm 27.10.2017, [1-17-4343/18](#).

<sup>7</sup> 12.05.2017 kohtunike koolitus: Avalik-õiguslik nõue kriminaalmenetluses. Lektorid Lasse Lehis ja Janar Jäätma.

<sup>8</sup> Seletuskiri, lk 84.

## 1. AÕNA ÕIGUSLIK OLEMUS

AÕNA regulatsioon on suuremas osas menetlusõiguslik kui materiaalõiguslik. Pigem napp kui detailne. Seadusest tulenev vastus küsimusele, mida AÕNA endast materiaalõiguslikus mõttes kujutab, piirdub kahe sättega – KrMS §-ga 154<sup>2</sup> ja § 38<sup>1</sup> lõikega 2.

KrMS § 38<sup>1</sup> lõige 2 sätestab: „Avaliku võimu kandja võib lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatule [tsiviilhagile] esitada kannatanuna ka avalik-õigusliku nõudeavalduse süüdistatavalt nõutava avalik-õigusliku rahalise kohustuse kindlaksmääramiseks, kui sellise kohustuse tekkimise aluseks olevad faktilised asjaolud kattuvad olulises osas menetletava kuriteo tehiooludega. Avalik-õigusliku nõudeavalduse võib esitada haldusorgan, kes oleks õigustatud sama rahalise kohustuse kindlaks määrama haldusmenetluses. Avalik-õigusliku nõudeavalduse esitamine kriminaalmenetluses välistab sama nõude maksmapaneku muus menetluses, välja arvatud juhul, kui taotlus jäetakse kriminaalmenetluses läbi vaatamata.“<sup>9</sup>

Peale eelnõu seletuskirja ei ole AÕNA õiguslikku olemust mujal kirjanduses käsitletud. Seletuskirjas märgitakse, et oma olemuselt on AÕNA kõige sarnasem HKMS-i 26. peatükis reguleeritud **kaebusega eraisiku vastu**.<sup>10</sup> Lisaks leiame seletuskirjast viite, et AÕNA-le esitatavad nõuded vastavad HKMS §-s 38 sätestatud **kaebuse** nõuetele.<sup>11</sup> Küsimust, kas AÕNA peab vastama ka **haldusakti** nõuetele, kui võrd AÕNA esitatakse haldusakti andmise asemel, ei ole reguleeritud ega käsitletud ka seletuskirjas. Või peab haldusakti nõuetele vastama hoopis maakohtu otsus? Praegu ei ole sellele küsimusele Riigikohtu tasandil vastust.

Võib arutleda, et kui AÕNA peaks vastama haldusakti kvaliteedile, siis enne AÕNA esitamist tuleks haldusorganil viia läbi haldusmenetlus (tõendite kogumine, ärakuulamine jm menetlusõiguste kaitse) ja AÕNA-s tuleb esitada õiguslik alus, faktiline alus ning kaalutlused (nagu haldusaktis). Sisuliselt esitab haldusorgan „haldusakti“ prokuratuuri kaudu; selle õiguspärasus läbib süüteo menetluse käigus kohtuliku kontrolli ja süüteo menetluse otsuse jõustumisega muutub „haldusaktis“ sisalduv kohustus sundtäidetavaks ja kohtulikult mitte enam kontrollitavaks. Kui aga maakohtu lahend on see, mis peab vastama haldusakti kvaliteedile, siis tagatakse olulised menetlusõigused, nagu ärakuulamine, tõendite esitamine jm, kriminaalmenetluse käigus. Sel juhul võiks arutleda, kas kohtupraktika saab menetlusõigusi sisustada HMS-i vaimus. Võimalik on veel küsida: ehk peaks muidu haldusmenetlusele omaseid aspekte jagama kohtueelse ja kohtumenetluse vahel?

Kui võrrelda KrMS §-s 154<sup>2</sup> AÕNA-le esitatud nõudeid HMS § 54 jj-s haldusaktile esitatud nõuetega, siis KrMS § 154<sup>2</sup> järgi esitatakse AÕNA kirjalikus vormis. Kirjalik on enamasti ka haldusakt (HMS § 55 lg 2). Lisaks poolte andmetele peab AÕNA-s sisalduma **kannatanu selgelt väljendatud nõue** (KrMS § 154<sup>2</sup> punkt 3), **esitatud nõude materiaalõiguslik alus** ning **õiguslik ja faktiline põhjendus** (KrMS § 154<sup>2</sup> punkt 4) ja **tõendid**, mis kinnitavad kannatanu nõude aluseks olevaid asjaolusid ja millele kannatanu soovib tugineda sõltumata prokuratuuri esitatavast tõendikogumist (KrMS § 154<sup>2</sup> punkt 5).

Võrdluseks, haldusakti õiguspärasuse eelduseks HMS § 54 alusel on see, et haldusakt on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Halduskohus kontrollib selle haldusakti (või halduslepingu) formaalset ja materiaalselt õiguspärasust, millega haldusorgan isikult rahalise kohustuse tasumist nõuab. Pädevus-, menetlus- ja vorminõuete järgimise korral on haldusorgani tegevus formaalselt õiguspärane, vastasel juhul formaalselt õigusvastane.

---

<sup>9</sup> KrMS § 263<sup>1</sup> lõige 2 sätestab sama põhimõtte halduskohtusse pöördumise kohta, kui AÕNA jäeti läbi vaatamata.

<sup>10</sup> Seletuskiri, lk 20.

<sup>11</sup> Seletuskiri, lk 24.

**AÕNA formaalse õiguspärasuse** puhul tekib terve rida küsimusi. Kas isikul on kaasaaitamiskohustus nagu haldusmenetluses üldiselt? Millal isik ära kuulatakse? Kas enne AÕNA esitamist või maakohtu menetluses? Mis on ära kuulamata jätmise tagajärg? Vähestes kogunenud kohtulahendites, milles lahendatakse nõudeavalduse nõue, ei kajastu kohtu poolt AÕNA-ga seoses menetlusosaliste eraldi ära kuulamist või seda, et AÕNA adressaat (süüdistatav) esitaks mingeid tõendeid või vastuväiteid. Nõude suuruse määramisel on kohus lähtunud kõigil juhtudel nõudeavalduse esitanud haldusorgani arvutuskäigust.<sup>12</sup>

**Materiaalse õiguspärasuse** all hindab halduskohus õigusliku aluse olemasolu, selle kehtivust ja õiguspärasust ning kooskõla õigusaktidega (nt ega ei tõusetu põhiseaduslikkuse järelevalve probleem või eelotsuse küsimise vajadus Euroopa Kohtult). Järgnevalt kontrollib kohus haldustegevuse vastavust õiguslikule alusele ja kooskõla kõrgemalseisvate normidega (volitusnormi piiride ja eesmärgi järgimine, õigusakti korrektne tõlgendamine ja rakendamine) ja seejärel haldustegevuse kooskõla põhiõiguste ja õiguse üldpõhimõtetega. Kaalutusõiguse olemasolu korral tuleb hinnata diskretsioonivigade puudumist (diskretsiooni kasutamata jätmine, piiride ületamine ja kuritarvitamine). AÕNA proportsionaalsuse ja kaalutusvigade kontrolli kohta KrMS § 154<sup>2</sup> midagi ei sätesta. KrMS §-st 154<sup>2</sup> puudub AÕNA-le kaalutluste lisamise nõue (vrd HMS § 56 lg 3 kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjendamise), kuid tõlgendades KrMS § 154<sup>2</sup> eesmärgipäraselt, võib selle lugeda hõlmatuks § 154<sup>2</sup> p-ga 4, mille kohaselt tuleb AÕNA-le lisada **õiguslik ja faktiline põhjendus**. AÕNA õigusliku põhjenduse all võiks sel juhul näha materiaalõigusliku aluse sidumist faktoloogiaga, millele on lisatud **kaalutlused**, kui (tagasi)nõude suurus on kaalumise tulemus. Halduskolleegiumi praktika järgi ei saa kohus astuda haldusorgani asemele ega sisuliselt hinnata kaalumisel asjassepuutuvaid asjaolusid.<sup>13</sup> Kohus ei hinda ümber kaalutusotsuse otstarbekust, vaid kontrollib üksnes seda, kas kaalutusotsuse tegemisel ei esinenud menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada sisulist otsustamist, kas otsus on kooskõlas kehtiva õigusega ja õiguse üldpõhimõtetega ning ei ole tehtud kaalutusvigu.<sup>14</sup> Kohus võib sekkuda kaalutusõiguse teostamisse juhul, kui haldusorgan on lähtunud lubamatutest, asjakohatutest või sobimatutest kaalutlustest, mistõttu tekkivad kahtlused otsuse ratsionaalsuses.<sup>15</sup>

KrMS § 306 lõike 1 punktist 11 tuleb maakohtu volitus otsustada, kas ja millises ulatuses rahuldada avalik-õiguslik nõudeavaldus. Tsiviilhagi kontekstis on kohtu kaalutusruumi mõistetud nii, et kohus rahuldab hagi selles ulatuses, milles see on tõendatud (analoogselt tsiviilkohtumenetlusega). Kui esineb materiaalõiguslik alus nõude vähendamiseks, siis kohtul on õigus (kohustus) seda teha. Ilmselt on sama põhimõte ülekantav AÕNA konteksti.

Nagu ülal näidatud, regulatsioon ühe ja sama rahalise kohustuse kindlaksmääramiseks haldusmenetluses ja süüteo menetluses ei kattu. Sellegipoolest on kindel, et AÕNA materiaalõigusliku aluse ning õigusliku ja faktilise põhjenduse kontroll (formaalse ja materiaalse õiguspärasuse) ei tohiks maakohtus jääda liiga napiks, sest Riigikohtu kriminaalkolleegium on juhul, kui **kohtu argumentatsioon on tsiviilhagide lahendamist puudutavas osas lubamatult puudulik**, põhinedes sisuliselt hagiavalduste põhjenduste kriitikavabal kordamisel, järeldanud, et tegemist on kohtuotsuse põhistamise kohustuse

---

<sup>12</sup> Vt nt TrtMK(Valga) 22.05.2018, 1-18-1824, p 51.

<sup>13</sup> Vt nt RKHKo 28.04.2014, 3-3-1-52-13, p 33; RKHKo 25.09.2008, 3-3-1-15-08, p 18, alap 1; RKHKo 27.05.2015, 3-3-1-14-15, p 27.

<sup>14</sup> RKHKo 02.04.2014, 3-3-1-72-13, 23.

<sup>15</sup> RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-18-08, p 13; RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 40; RKHKo 11.11.2015, 3-3-1-37-15, p 20.

(KrMS § 305<sup>1</sup> lg 1) rikkumisega ulatuses, mida tuleb pidada **kriminaalmenetlusõiguse oluliseks rikkumiseks** KrMS § 339 lg 2 mõttes.<sup>16</sup>

Keskne küsimus AÕNA menetlemisel on see, milline nõue võib olla AÕNA esemeks. KrMS § 38<sup>1</sup> lõikest 2 loeme välja, et nõue peab olema:

1. rahaline nõue, mis muidu määratakse kindlaks haldusmenetluses;
2. selline nõue, mille tekkimise aluseks olevad faktilised asjaolud peavad kattuma olulises osas menetletava kuriteo tehjoludega;
3. avalik-õiguslik nõue.

Esimese tingimusega, et nõue on rahaline, pole kohtupraktikas tänaseks probleeme tekkinud. Kõik esitatud AÕNA-d on olnud rahalised nõuded. Teine ja kolmas tingimus vajavad lähemat analüüsi järgmistes alapeatükkides.

## **1.1. FAKTILISTE ASJAOLUDE KATTUMINE OLULISES OSAS KURITEO TEHIOLUDEGA**

AÕNA aluseks olevad faktilised asjaolud peavad kattuma olulises osas kuriteo tehjoludega. Seletuskirjas pole öeldud, kes seda kattuvust tõendama peaks (haldusorgan või prokuratuur?). Sarnane regulatsioon on sätestatud tsiviilhagi kohta (KrMS § 38<sup>1</sup> lõike 1 punkt 1). Tsiviilhagi osas on olemas Riigikohtu kriminaalkolleegiumi praktika, millest saab juhinduda AÕNA asjaolude ning kuriteo tehjolude kattuvuse hindamisel.

Nii Riigikohtu tsiviil- kui ka kriminaalkolleegium on korduvalt selgitanud, et teo lugemine kuriteoks on üksnes karistusõiguslik hinnang teole, mitte uus iseseisev tegu, millest tekiks eraldiseisev tsiviilõiguslik nõue. Tsiviilõiguslik vastutus saab põhineda esmajoonel lepingu rikkumisel või deliktil.<sup>17</sup> Seega ei saa tsiviilhagi aluseks olla mitte süüdistatava "kuritegu" kui karistusõiguslik hinnang süüdistatava käitumisele, vaid süüdistatava "tegu" (faktiline tegevus või tegevusetus), mis täidab tsiviilõiguste ja -kohustuste tekkimise eeldused, vastates samas tervikuna või osaliselt ka mõne kuriteokoosseisu tunnustele.<sup>18</sup> Kriminaalasja nr 3-1-1-22-17<sup>19</sup> lahendamisel ütles Riigikohus *obiter dictumi* korras, et KrMS § 38<sup>1</sup> lg 1 kohaselt on kannatanul õigus esitada kahtlustatava, süüdistatava või tsiviilkostja vastu tsiviilhagi, mille kohus vaatab läbi kriminaalmenetluses. Kannatanu võib tsiviilhagis esitada nõude, kui: 1) nõude eesmärk on kriminaalmenetluse esemeks oleva teoga rikutud kannatanu hüveolukorra taastamine või heastamine, kui selle nõude aluseks olevad faktilised asjaolud kattuvad olulises osas menetletava kuriteo tehjoludega ja kui sellist nõuet oleks võimalik läbi vaadata ka tsiviilkohtumenetluses või kui 2) tegemist on kahjuhüvitisnõudega avaliku võimu kandja vastu, mida oleks võimalik esitada halduskohtumenetluses.<sup>20</sup>

Riigikohus leidis, et see, millal saab kannatanu nõude aluseks olevate asjaolude ja menetletava kuriteo tehjolude kattuvat osa pidada piisavalt oluliseks, lugemaks tsiviilhagi kriminaalmenetluses lubatavaks, on kohtupraktika kohaselt fakti küsimus. Nõutav ei ole, et tsiviilhagi aluseks olevad faktilised asjaolud oleksid täielikult hõlmatud süüdistuse alusfaktidest. Kuna süüdistatava karistusõigusliku vastutuse ja tema vastu suunatud kannatanu nõude eeldused tulenevad erinevatest õigusnormidest, siis ei saa nende eelduste täitmiseks

---

<sup>16</sup> RKKKo 15.06.2015, 3-1-1-42-15, p 86.

<sup>17</sup> Vt nt RKTko 11.05.2005, 3-2-1-41-05, p 19 ja RKKKo 28.01.2008, 3-1-1-60-07, p 32.

<sup>18</sup> RKKKo 27.03.2014, 3-1-1-13-14, p 17-18.

<sup>19</sup> RKKKm 25.05.2017, 3-1-1-22-17.

<sup>20</sup> RKKKm 25.05.2017, 3-1-1-22-17, p 39.

vajalik faktikogum tavaliselt täielikult kokku langeda. Seetõttu tulebki tsiviilhagi lahendamiseks üldjuhul tuvastada täiendavalt selliseid asjaolusid, millel isiku käitumise karistatavuse seisukohalt tähtsust ei ole.<sup>21</sup> Teisalt ei tohi tsiviilhagi aluseks olevate asjaolude seos kriminaalmenetluse esemeks oleva teoga olla ka liiga väike. Kriminaalasjas menetletav tegu (kuriteo koosseisulistele tunnustele vastavad faktilised asjaolud) peab moodustama tsiviilhagi aluse **raskuspunkti**. Muidu ei ole kahel õigusvaidlusel piisavat ühisosa ja tsiviilnõude lahendamine kriminaalmenetluses ei täida enam oma eesmärki ning võib hakata ebamõistlikult takistama karistusõiguse rakendamist (otsus asjas 3-1-1-13-14, p 21 ja 13. mai 2015. a määrus asjas nr 3-1-1-41-15, p 36).<sup>22</sup>

Lahendades küsimust, kas tsiviilhagi aluseks olevate asjaolude kattuvus süüdistuse alusfaktidega on konkreetsel juhul piisav, on kriminaalasja lahendaval kohtul kriminaalkolleegiumi praktika järgi **hindamisruum**, mis mh võimaldab arvestada juhtumi isepära. Samas on selline hindamisruum siiski piiratud ega anna kohtule alust jätta menetlemata tsiviilnõudeid, mis on süüdistuses kirjeldatud teoga olemuslikult seotud ja mille lahendamine kriminaalmenetluses on selgelt kooskõlas tsiviilhagi instituudi eesmärgiga, isegi kui see suurendab mõnevõrra menetluse mahtu. Siinkohal tuleb arvestada, et kui kriminaalasja arutamist ebamõistlikult edasi lükkamata ei ole võimalik tagada tsiviilhagi või avalik-õigusliku nõudeavalduse lahendamist, võib alates 1. jaanuarist 2017 kohus kuni kohtuotsuse tegemiseni määrata, et tsiviilhagi või nõudeavaldus lahendatakse osaliselt või tervikuna eraldi otsusega.<sup>23</sup>

Osutatud lahendis võttis Riigikohus kokku tsiviilhagide kohta kogunenud kohtupraktika ja järeldas selle pinnalt, et tsiviilhagi ja süüdistuse olulise ühisosa nõuet ei tule tõlgendada kitsalt, vaid selliselt, et **kriminaalmenetluses ei saa läbi vaadata tsiviilhagi, mille alus on süüdistuse teokirjeldusest kvalitatiivselt erinev**.<sup>24</sup>

Kui AÕNA aluseks olevad faktilised asjaolud ei kattu olulises osas kuriteo tehiooludega, siis jäetakse nii tsiviilhagi kui ka AÕNA läbi vaatamata KrMS § 296<sup>2</sup> lõike 1 punkti 1 alusel, sest sel juhul on rikutud KrMS § 38<sup>1</sup> lõiget 2.

## **1.2. AVALIK-ÕIGUSLIK NÕUE: ERISTAMINE TSIVIILÕIGUSLIKUST NÕUDEST**

### **1.2.1. Riigikohtu praktika**

AÕNA saab esitada haldusorgan, kes oleks õigustatud sama rahalise kohustuse kindlaks määrama haldusmenetluses. Seega on eelduseks, et nõude aluseks on avalik-õiguslik suhe. See, milline nõue on avalik-õiguslik, milline mitte, tekitab AÕNA ja tsiviilhagi piiritlemise

---

<sup>21</sup> Vt ka RKKKo 28.01.2008, 3-1-1-60-07, p 32 ja RKEKo 22.01.2013, 3-1-1-106-12, p 47.

<sup>22</sup> RKKKm 25.05.2017, 3-1-1-22-17, p 41; RKKKo 27.03.2014, 3-1-1-13-14, p 21 ja RKKKm 13.05.2015, 3-1-1-41-15, p 36.

<sup>23</sup> RKKKm 25.05.2017, 3-1-1-22-17, p 42.

<sup>24</sup> RKKKm 25.05.2017, 3-1-1-22-17, p 44. Riigikohtu praktika rakendamise kohta II kohtuastmes vt nt: TlnRkm 24.04.2017, 1-16-10076, p 8. Maakohus oli selles asjas jätnud tsiviilhagi läbi vaatamata, kuna tsiviilhagi aluseks olevad asjaolud ei kattunud olulises osas süüdistuse aluseks olevate faktiliste asjaoludega. Seda seisukohta põhjendas maakohus sellega, et varaline kahju, mille hüvitamist taotleti, ei olnud isikule omistatava kuriteo (KarS § 210 lg-te 2 ja 3) koosseisutunnus. Tallinna Ringkonnakohus pidas maakohtu seisukohta sügavalt ekslikuks ja nentis, et „sellise seisukohaga on maakohus tsiviilhagi esitamise õigust võrreldes senise kohtupraktikaga radikaalselt piiranud. Sisuliselt välistaks maakohtu seisukoht tsiviilhagi esitamise kõigi kuriteokoosseisude puhul, milles ei ole koosseisutunnusena nimetatud kahju, sh nt tervisekahjustuse tekitamise või koguni varguse puhul. See, et kriminaalmenetluses on võimalik esitada üksnes selline tsiviilhagi, mille aluseks olevad faktilised asjaolud kattuvad olulises osas süüdistuse aluseks olevate faktiliste asjaoludega, tähendab, et tsiviilhagis tsiviilhagi aluseks olevate faktiliste asjaolude kogum oleks vahetus puutumuses süüdistuses kirjeldatud teoga (Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 27.03.2014. a otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-13-14, p 21).“



küsimuse. Haldusorganil võib tekkida mõlemat liiki nõudeid: nii avalik-õiguslikke kui ka eraõiguslikke. AÕNA-s saab esitada üksnes avalik-õigusliku nõude. Eraõigusliku nõude saab esitada tsiviilhagis. Avalik-õigusliku nõude eristamine eraõiguslikust võib olla keeruline. Piiritlemisprobleemide hõlpsamaks lahendamiseks kriminaalmenetluses tasub vaadata, milliseks on kujunenud senine Riigikohtu praktika.

### 1.2.1.1. Riigi nõude esitamine tsiviilhagis

Esiteks kinnitab Riigikohtu AÕNA-eelne praktika seda, et riik ei saa esitada nt maksunõuet tsiviilhagis hagimenetluses. Küll saab riik nõuda tsiviilhagiga kahju hüvitamist selle eest, et õigusvastase teo tõttu on **riigi maksunõude väärtus langenud**. Riigikohtu kriminaalkollegium leidis 17. augusti 2011. a otsuses nr 3-1-1-57-11\_järgmist: See, et tsiviilhagis ei ole võimalik esitada maksunõuet (sh vastutusnõuet), ei tähenda aga seda, et tsiviilhagis ei saaks riik nõuda hüvitist sellise kahju eest, mis seisneb (kolmanda isiku vastu suunatud) riigi maksunõude reaolväärtuse vähenemises või maksunõudelt teenimata finantstulus.<sup>25</sup> Viimati nimetatud juhul ei nõuta süüdistatavalt (võõra) maksuvõla tasumist, vaid hüvitist selle eest, et tema õigusvastase teo (deklareerimiskohustuse rikkumise) tõttu on riigi maksunõude väärtus langenud. Selline nõue ei ole käsitatav maksunõudena, vaid deliktiõigusliku kahju hüvitamise nõudena, mille materiaalõiguslik alus tuleneb tsiviilõigusest.<sup>26</sup>

Teine näide on samuti Riigikohtu kriminaalkollegiumi praktikast. Riigikohtu kriminaalkollegiumi 30. novembri 2009. a otsuses kriminaalasjas nr 3-1-1-101-09 oli küsimuseks, kas Eesti Haigekassa saab esitada tsiviilhagi, kui ta on talle esitatud valeandmete tõttu maksnud isikutele alusetult ajutise töövõimetuse hüvitist. Riigikohus kvalifitseeris nõude alusetult makstud ajutise töövõimetuse hüvitise tagastamise nõudeks, mida hagimenetluses läbi vaadata ei saa. See ei olnud kvalifitseeritav õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise nõudeks. Lahendis on sarnaselt eelviidatud otsusega märgitud, et „[õ]igusvastaselt tekitatud kahjust, mille hüvitamist saaks Eesti Haigekassa (näiteks VÕS § 1043 ja § 1045 lõike 1 punkti 7 ning KarS § 209 kui deliktiõigusliku kaitsenormi alusel) süüdistatavatelt nõuda, oleks võimalik rääkida eeskätt juhul, kui ajutise töövõimetuse hüvitise tagastamise nõue isikute vastu oleks osaliselt või täielikult **väärtusetu**. Kahjuna oleks vaadeldav see osa töövõimetushüvitise tagastamise nõudest, millel tegelik väärtus puudub.<sup>27</sup> Sellise nõude väärtusetus võib tuleneda näiteks isikute maksevõimetusest.<sup>28</sup> Niisiis, paistab Riigikohtu lahenditest vajadus eristada riigi deliktiõiguslikke kahju hüvitamise nõudeid avalik-õiguslikest nõuetest. Küsimus on, kas pärast AÕNA regulatsiooni jõustumist on see vahetegu tähtsuse kaotanud.

### 1.2.1.2. Avalik-õiguslikust suhtest tuleneva kahju hüvitamise või alusetu rikastumise nõude esitamine halduskohtus või maakohtus

Riigikohtu lahenditest näeme, et **avalik-õiguslikust suhtest tuleneva kahju hüvitamise nõude või alusetu rikastumise nõude lahendamine võib kuuluda nii haldus- kui ka tsiviilkohtu pädevusse**.

Saab tuua mitu näidet keskkonnakahju hüvitamisest hagi alusel maakohtus (mitte haldusakti kui täitedokumendi alusel raha maksmata kohustamisest, mida kohustatud isik saab vaidlustada halduskohtus). Näiteks on Riigikohus tunnustanud Keskkonnainspektiooni õigust esitada

---

<sup>25</sup> Vt nt RKKKo 28.01.2008, 3-1-1-60-07, p 43 jj; RKKKo 16.11.2010, 3-1-1-83-10, p-d 30–36; RKKKo 23.03.2011, 3-1-1-6-11, p 15, RKKKo 02.10.2009, 3-1-1-73-09, p 12.

<sup>26</sup> RKKKo 17.08.2011, 3-1-1-57-11, p.17.2.

<sup>27</sup> RKTCo 25.04.2006, 3-2-1-27-06, p 13 ja RKTCo 30.05.2007, 3-2-1-49-07, p-d 13–16.

<sup>28</sup> RKKKo 30.11.2009, 3-3-3-101-09, p 10.

tsiviil- või kriminaalmenetluses Eesti Vabariigi nimel **hagi** puude ja põõsaste ebaseadusliku raiega **keskkonnale tekitatud kahju hüvitamiseks**.<sup>29</sup> Kõnealusel kriminaalkolleegiumi 3. oktoobri 2008. a otsuses kriminaalasjas nr 3-1-1-35-08 leiti, et ebaseadusliku raiega tekitatud keskkonnakahju, mille hüvitamise nõue tuleb metsaseadusest, ei ole deliktiõiguslik, vaid avalik-õiguslik. Riigikohus leidis, et keskkonnale tekitatud kahju hüvitamise nõude avalik-õiguslik iseloom ei välista aga veel iseenesest võimalust, et selline nõue võib olla tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) §-st 1 tulenevalt tsiviil- või kriminaalasjas esitatava hagi esemeks. Veel märkis Riigikohus selles lahendis, et metsaseaduse vastav säte<sup>30</sup> ei andnud alust nõuda keskkonnakahju hüvitis sisse haldusaktiga, mis oleks täitedokument täitemenetluse seadustiku § 2 p 21 mõttes, sest selles polnud selgesõnaliselt sätestatud, et keskkonnakahju hüvitise sissenõudmiseks võiks Keskkonnainspeksioon teha ettekirjutuse, milles märgitud tähtaja jooksul ettekirjutuse täitmata jätmise korral oleks Keskkonnainspeksioonil õigus anda ettekirjutus sundtäitmiseks täitemenetluse seadustikus sätestatud korras. Lahendis on põhjendatud, et Eesti keskkonnaõigusele on tundmatu olukord, kus seadus aktsepteerib otsesõnu avalik-õiguslike keskkonnakahju hüvitiste sissenõudmist hagimenetluse korras. Lisaks eelmärgitule on puude ja põõsaste kahjustamise, hävitamise või raiega keskkonnale tekitatud kahju KarS §-des 354–356 sätestatud kuritegude koosseisuline tunnus, mis samuti räägib selle kasuks, et keskkonnakahju hüvitise sissenõudmine toimuks hagimenetluses, sest see võimaldab keskkonnakahju hüvitise nõude esitada kriminaalmenetluse raames.<sup>31</sup>

Sarnaselt eelmärgituga asus kriminaalkolleegium 13. novembri 2014. a otsuses nr 3-1-1-67-14 seisukohale, et **loata kaevandamisega tekitatava keskkonnakahju-hüvitise nõue on avalik-õiguslik** ja see on suunatud looduskeskkonnale kui sellisele (*per se*) tekitatud kahju heastamisele. Selles asjas nõudis keskkonnakahju sisse Keskkonnainspeksioon, kellele seadus ei andnud pädevust teha nimetatud kahju sissenõudmiseks ettekirjutust või väljastada makseteatist, mis oleks käsitatav täitemenetluse seadustiku § 2 lg 1 p-s 21 nimetatud haldusaktina avalik-õigusliku rahalise kohustuse täitmiseks. Vaatamata sellele käsitas Riigikohus keskkonnakahju hüvitist avalik-õigusliku rahalise kohustusena, mis tekib avalik-õigusliku normi rikkumisest.<sup>32</sup>

Veel lahendas Riigikohtu tsiviilkolleegium avalik-õiguslikku kahju hüvitamise nõuet **loata kalapüügi keskkonnale tekitatud kahju** kohta. Selles asjas piiritles Riigikohus kohtute pädevust järgnevalt: „TsMS § 1 järgi vaadatakse tsiviilkohtumenetluses läbi tsiviilasi, milleks on eraõigussuhetest tulenev kohtuasi. TsMS § 9 lg 1 ja § 11 lg 1 järgi lahendavad tsiviilasju esimese astme kohtuna maakohtud. Halduskohtu pädevuses seevastu on halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 4 lg 1 kohaselt avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine. Siiski näeb TsMS § 1 ette võimaluse, et tsiviilkohtumenetluses lahendatakse ka muid kui eraõigussuhetest tulenevaid asju. HKMS § 4 lg 1 järgi võib seadus avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluse lahendamiseks ette näha ka muu menetluskorra kui halduskohtumenetluse. Seega ei ole välistatud, et maakohtus lahendatakse tsiviilkohtumenetluses avalik-õiguslik vaidlus, kui see tuleneb seadusest.“<sup>33</sup> Tsiviilkolleegium mõõnis, et iseenesest oleks kolleegiumi arvates **mõistlikum ja eeldatavam avalik-õigusliku rahalise kohustuse sissenõudmine haldusaktiga ning haldusakti vaidlustamine halduskohtus**.<sup>34</sup>

Lisaks keskkonnale tekitatud kahjule on vaidlusi olnud ka mitmes teises valdkonnas. Näiteks Riigikohtu halduskolleegiumi 10. mai 2017. a otsuses haldusasjas nr 3-3-1-67-16 asuti

<sup>29</sup> RKKKo 03.10.2008, 3-1-1-35-08.

<sup>30</sup> MS II § 67 lg 12 esimene lause sätestab, et keskkonnakahju hüvitise nõuab sisse Keskkonnainspeksioon.

<sup>31</sup> RKKKo 03.10.2008, 3-1-1-35-08, p 24-25.

<sup>32</sup> RKKKo 13.11.2014, 3-1-1-67-14, p 58-59.

<sup>33</sup> RKTCo 15.02.2017, 3-2-1-158-16, p 14-15.

<sup>34</sup> RKTCo 15.02.2017, 3-2-1-158-16, p 16.

seisukohale, et keskkonnatasude laekumisest tekkinud **riigi alusetu rikastumise nõue KOV vastu tuleb lahendada hagimenetluses** tsiviilkohtumenetluse seadustikus ettenähtud korras.<sup>35</sup> Seoses ametnikult alusetult makstud lisatasu tagasinõudega RVastS § 22 lg 3 kohaldamisel kerkis Riigikohtu erikogul 18. märtsi 2016. a otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-178-15 küsimus, kui võrd tsiviilkohtumenetluses on võimalik hinnata haldusakti kehtivust. Riigikohtu erikogu järeldas selles, et **maakohus saab kontrollida**, kas haldusakt, millega haldusorgan tunnistas kehtetuks raha maksmise aluseks olnud haldusakti, on isikule teatavaks tehtud või kätte toimetatud; haldusorgani poolt kehtetuks tunnistatud või halduskohtu poolt tühistatud; kehtivusaja kaotanud (kui on tähtajaline haldusakt); realiseeritud või sellest tulenev kohustus täidetud. Eespool nimetatud asjaolude tuvastamisel ei tunnista maakohus haldusakti kehtetuks. Kehtiva õiguse kohaselt on haldusakti kehtetuks tunnistamise õigus halduskohtul (HKMS § 4 lg 1, § 5 lg 1 p 1, RVastS § 3 lg 4).<sup>36</sup>

Avalik-õiguslik nõue on politseiametniku koolituskulude tagasinõue. Riigikohtu tsiviilkolleegium asus oma 16. detsembri 2015. a määruses asjas nr 3-2-1-155-15 seisukohale, et **riigi kantud politseiametniku koolituskulude hüvitamise nõude avalik-õigusliku iseloomu** tõttu tuleb neid kulusid sisse nõuda haldusmenetluses, sest puudub volitusnorm, mis lubaks neid sisse nõuda tsiviilkohtumenetluse korras.<sup>37</sup> Samuti luges halduskolleegium avalik-õiguslikuks kahju, mis tekkis seoses sellega, et ei teostatud nõuetekohaselt järelevalvet kolmandate isikute üle, mistõttu said nad esmalt kahju tekitada ja hiljem varatuks muutuda. Seetõttu vähenes kolmanda isiku vastu suunatud nõudeõiguse reaalkaalu väärtus. Kolleegium leidis, et tegemist on avaliku võimu volituste rakendamisel tekitatud kahju hüvitamise nõudega ning niisuguse kahju hüvitamist ei reguleeri eraõigus, vaid RVastS.<sup>38</sup>

Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 14. juuni 2016. a määruses tsiviilasjas nr 3-2-1-40-16 oli peamiseks õiguslikuks küsimuseks see, kas avaliku võimu kandjaga teenistussuhtes olev füüsiline isik (vanglaametnik) vastutab kannatanu ees eraõiguslikul alusel solidaarselt avaliku võimu kandjaga, st kas mõnes seaduses on sätestatud teisiti RVastS § 12 lg 2 teise lause algsõnaga võrreldes.<sup>39</sup> Vastata tuli küsimusele, kas hageja saab lisaks avaliku võimu kandja vastu HKMS § 37 lg 2 p 4 alusel halduskohtusse esitatavale avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamise nõudele (hüvitamiskaebus) esitada ka tsiviilkorras nõude vanglaametniku vastu. Vastuseks sellele leidis tsiviilkolleegium, et RVastS § 1 lg 1, § 7 lg 1 ja § 12 lg 2 tõttu ei tekkinud hageja ning kostjate vahel eraõiguslikku õigussuhet, mistõttu polnud ka maakohus pädev kohus. Kolleegium märkis, et hageja mittevaralise kahju hüvitamise nõue Eesti Vabariigi (Viru Vangla) vastu oli lõplikult lahendatud asjakohases haldusajaloo joustunud lahenditega. Õiguse ühetaolise kohaldamise huvides selgitas kolleegium, et **kannatanu õigus nõuda kahju hüvitamist otse kahju tekitanud ametnikult ei sõltu sellest, kas kahju põhjustanud tegevus vastab mõnele karistusseadustikus sätestatud kuriteokoosseisule**. Õiguskorras ei ole normi, mis omistaks teo süüteokoosseisu-pärasusele otsenõuet tekitava tähenduse; teo koosseisupärasus ei loo iseseisvat nõudealust.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> RKHKo 10.05.2017, 3-3-1-67-16, p 12.

<sup>36</sup> RKEKo 28.03.2016, 3-2-1-178-15, p 18.1.

<sup>37</sup> RKTkm 16.12.2015, 3-2-1-155-15, p 10.

<sup>38</sup> RKHKm 30.08.2017, 3-16-519, p 10.

<sup>39</sup> Nimetatud lõike esimese lause kohaselt loetakse avaliku võimu kandja tekitatud kahjuks igasugune selle avaliku võimu kandja ülesandeid täitnud füüsilise isiku poolt vahetult põhjustatud kahju, sõltumata sellest, kas ülesandeid täideti teenistussuhte, lepingu, üksikkorralduse või muul alusel. Lõike teise lause kohaselt selles lõikes nimetatud füüsiline isik kannatanu ees ei vastuta, kui seadus ei sätesta teisiti.

<sup>40</sup> RKTkm 14.06.2016, 3-2-1-40-16, p-d 17, 19; RKKKo 27.03.2014, 3-1-1-13-14, p 18; RKKKo 28.01.2008, 3-1-1-60-07, p 32.

### 1.2.1.3. Äriühingu juhatuse liikme vastutus riigi ees

Leidub veel hulk segaprobleeme era- ja avalik-õiguslike nõuete eristamisel. Eeskätt puudutavad need äriühingu juhatuse liikme otsevastutust riigi kui võlausaldaja ees, kui äriühingu maksud on maksmata. Kogunenud Riigikohtu praktikast näeme, et ehkki äriühingu juhatuse liikmel on õigussuhe üksnes äriühinguga, mitte aga kolmandate isikutega<sup>41</sup> (nt riigiga), siis tsiviilkolleegiumi praktika järgi võib äriühingu juhtorgani liige vastutada juriidilise isiku võlausaldaja ees ka **deliktiõiguse** alusel, kui ta on toime pannud õigusvastase teo, milleks võib olla ka seaduses sätestatud kohustuse rikkumine, mida ta pidi täitma isiklikult selleks, et juriidilise isiku võlausaldajal ei tekiks kahju.<sup>42</sup> Selliste kohustuste näidetena võib tuua **seadusest tulenevad kohustused, mis on kehtestatud kas ainuüksi või sealhulgas ühingu võlausaldajate kaitseks**<sup>43</sup> (nt äriseadustiku sätted, mis kohustavad juhatust korraldama äriühingu raamatupidamist,<sup>44</sup> ning kohustus esitada osäühingu püsiva maksejõuetuse korral osäühingu pankrotiavaldus<sup>45</sup>).

Deliktiõiguslik juhtorgani liikme vastutus põhineb õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamisel (VÕS § 1043) ja kahju tekitamisel seadusest tulenevat kohustust rikkuva käitumisega (§ 1045 lg 1 p 7). Kõne alla võib tulla ka juhtorgani liikmete vastutus VÕS § 1045 lg 1 p 8 alusel, kui võlausaldajatele tekitati kahju heade kommete vastase tahtliku käitumisega.<sup>46</sup> Veel on võimalik, et vastutus on suunatud VÕS § 14 lõigete 1 ja 2 järgi usalduskahju hüvitamisele.<sup>47</sup>

Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 25. veebruari 2013. a otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-188-12 leiti, et ÄS § 180 lg-s 5<sup>1</sup> sätestatud õigeaegse pankrotiavalduse esitamise kohustus on võlausaldajat, sh MTA maksunõuet, kaitsev norm ja riik saab nõuda selle alusel kahju hüvitamist. Otsuses seisab, et ÄS § 180 lg-st 5<sup>1</sup> tulenev kohustus esitada osäühingu püsiva maksejõuetuse korral osäühingu pankrotiavaldus on kaitsenormiks VÕS § 1045 lg 1 punkti 7 mõttes, mis kaitseb riiki maksunõude rahalise väärtuse vähenemise eest. Teiseks peab pankrotiavalduse õigeaegne esitamine tagama seda, et sisuliselt maksejõuetu äriühing ei osaleks edasi majandustegevuses, mille käigus tekkivaid kohustusi ta täita ei suuda. Seejuures on ÄS § 180 lõikel 5<sup>1</sup> samasugune toime nii eraõiguslikest suhetest tulenevate kohustuste võlausaldajate nõuete kaitsel kui ka riigi maksunõude kaitsel. Seetõttu ei ole põhjust kohaldada nimetatud sätet erinevate nõuete puhul kaitsenormina erinevalt.<sup>48</sup>

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi seisukoha järgi saab riik nõuda hüvitist sellise kahju eest, mis seisneb riigi maksunõude reaalkaotuse vähenemises või maksunõudelt teenimata finantstulus. Viimati nimetatud juhul **ei nõuta maksuvõla tasumist, vaid hüvitist selle eest, et õigusvastase teo tõttu on riigi maksunõude väärtus langenud**. Selline nõue ei ole käsitatav

---

<sup>41</sup> Tsiviilasjas nr 3-2-1-45-03 on öeldud, et juhatuse liige saab rikkuda oma kohustusi vaid ühingu ees. Juhatuse liikme kohustused tulenevad kas otse seadusest või lisaks põhikirjast ning näiteks ka juhatuse liikmega sõlmitud lepingust. Sellest lähtudes on osäühingu võlausaldajal isiklik nõue osäühingu juhatuse liikme vastu juhul, kui võlausaldaja tõendab, et tal on täitmata jäänud nõue osäühingu vastu (kahju). Võlausaldaja peab tõendama ka, et juhatuse liige on rikkunud mõnda oma kohustust osäühingu ees, näiteks hoolekohustust, ning võlausaldaja kahju on tekkinud nimelt juhatuse liikme kohustuse rikkumise tõttu (põhjuslik seos). Juhatuse liige peab vastutusest vabanemiseks tõendama, et ta ei ole kohustuse rikkumises süüdi. RKTk 06.05.2003, 3-2-1-45-03, p 23.

<sup>42</sup> RKTk 25.02.2013, 3-2-1-188-02, p 12.

<sup>43</sup> RKTk 17.06.2015, 3-2-1-69-15, p 11; vt ka RKTk 31.03.2010, 3-2-1-7-10, p 30; RKTk 25.04.2007, 3-2-1-30-07, p 10; RKTk 22.09.2005, 3-2-1-79-05, p 12.

<sup>44</sup> RKTk 08.05.2013, 3-2-1-191-12, p 16; RKTk 30.09.2015, 3-2-1-82-15, p 12; RKTk 17.06.2015, 3-2-1-69-15, p 19.

<sup>45</sup> RKTk 17.12.2009, 3-2-1-150-09, p 11.

<sup>46</sup> Vt ka RKTm 02.11.2007, 3-2-1-90-07, p-d 13 ja 20.

<sup>47</sup> RKTk 05.06.2013, 3-2-1-62-13, p 21.

<sup>48</sup> RKTk 25.02.2013, 3-2-1-188-12, p 12.

maksunõudena, vaid deliktiõigusliku kahju hüvitamise nõudena, mille materiaalõiguslik alus tuleneb tsiviilõigusest.<sup>49</sup>

### 1.2.2. Maa- ja ringkonnakohtute praktika

Era- ja avalik-õigusliku nõude piiritlemise probleemid kajastuvad juba ka kesises nõudeavalduste läbivaatamise kohtupraktikas. Vahemikus 1. jaanuarist 2017 kuni 1. septembrini 2018 oli nõudeavaldust sisaldavate kriminaalasjade hulgas kaks sellist, kus vaieldi, kumma, kas tsiviilhagi või AÕNA, peaks haldusorgan eraisiku vastu esitama.

Pärnu Maakohtu ja Tallinna Ringkonnakohtu menetluses olnud kriminaalasjas nr 1-16-10076 oli kannatanuks SA Keskkonnainvesteeringute Keskus (SA KIK), kes soovis MTÜ-lt või sellega seotud isikutelt tagasi saada väidetavalt soodustuskelmuse teel saadud toetust, mida SA KIK rakendusüksusena vahendas. MTÜ-l puudus kohtutäituri andmetel vara, mille arvelt nõuet täita. Et toetuse saanud MTÜ oli varatu, esitas SA KIK tsiviilhagi<sup>50</sup> selle MTÜ juhatuse liikmete vastu õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise nõudes. Maa- ja ringkonnakohtu seisukohad lahkesid küsimuses, kas SA KIK nõue on era- või avalik-õiguslik.

Maakohus pidas nõuet haldusõiguslikuks, sest seda ei saa rahuldada eraõiguslikel alustel ega võtnud tsiviilhagi menetlusse (mh pidas Eesti Vabariigi õigusi tõhusalt kaitstuks).<sup>51</sup> Ringkonnakohus leidis, et maakohus eksis. Ringkonnakohus märkis, et haldusõiguslik nõue oli SA-l KIK MTÜ vastu, kes oli toetuse saaja. Toetuse tagasinõudmine MTÜ-lt ei välista aga tsiviilhagi esitamist füüsiliste isikute vastu, kelle puhul saab rääkida deliktisest vastutusest. Ringkonnakohus toetus otsuse motivatsioonis Riigikohtu praktikale asjas nr 3-1-1-101-09. Selle kohaselt on võimalik käsitada õigusvastaselt tekitatud kahjuna, mille hüvitamist saaks süüdistatava(te)lt nõuda, seda, kui toetuse tagastamise nõue oleks osaliselt või täielikult väärtusetu.<sup>52</sup> Ringkonnakohus tugines Riigikohtu seisukohale, et kuriteoga tekitatud kahju hüvitamise nõue ei ole materiaalõiguslikult iseseisev nõue ning ka kuriteo toimepanija tsiviilõiguslik vastutus saab põhineda esmajoones lepingu rikkumisel või deliktil.<sup>53</sup> Tallinna Ringkonnakohtu hinnangul tugineti selles tsiviilhagis asjaoludele, mis viitasid süüdistatavate deliktisemale vastutusele: süüdistatavate tegevus oli suunatud KIK-i eksitamisele ning eksimuse tõttu tegi KIK väljamakseid. Kui ilmnes, et väljamaksed olid tehtud alusetult, selgus, et haldusõiguslik nõue MTÜ vastu on väärtusetu.<sup>54</sup> Lõplikku hinnangut aga ringkonnakohus ei andnudki, sest tsiviilhagis olid asjaolud esitatud niivõrd pealiskaudselt ja ebaselgelt, et sellest ei olnud võimalik aru saada, mil moel on iga süüdistatava tegevus seotud kannatanul tekkinud kahjuga. Seepärast tühistas Tallinna Ringkonnakohus Pärnu Maakohtu määruse, millega kohus jättis KIK-i tsiviilhagi läbi vaatamata, ja saatis selle menetlusse võtmise küsimuse uueks arutamiseks maakohtu samale kohtukoosseisule.<sup>55</sup>

Kriminaalasjas nr 1-16-9497 oli kannatanuks Eesti Haigekassa, kes esitas kohtueelses menetluses tsiviilhagi, mille sisuks oli alusetult makstud ajutise töövõimetuse hüvitise tagasinõue. Ka eelviidatud Riigikohtu 2009. a otsus nr 3-1-1-101-09 puudutas Eesti Haigekassa sama tüüpi nõuet. Kuna Riigikohtu viidatud lahend oli aastast 2009, mil ravikindlustusseaduse alusel tekkinud nõuet ei olnud võimalik tsiviilhagi teel nõuda, andis Riigikohus 2009. aastal

---

<sup>49</sup> RKKKo 17.08.2011, 3-1-1-57-11, p-d 17–17.2. (Sellele praktikale on viidatud: RRTKo 25.02.2013, 3-2-1-188-12, p 13).

<sup>50</sup> KIK esitas tsiviilhagi enne, kui jõustusid KrMS-i muudatused.

<sup>51</sup> PärnuMKm 28.02.2017, 1-16-10076.

<sup>52</sup> RKKKo 30.11.2009, 3-1-1-101-09, p 10.

<sup>53</sup> TlnRKm 24.04.2017, 1-16-10076, p 9. Viidatud Riigikohtu praktika: RKKKo 22.06.2007, 3-1-1-22-07, p 14.2.

<sup>54</sup> TlnRKm 24.04.2017, 1-16-10076, p 11.

<sup>55</sup> TlnRKm 24.04.2017, 1-16-10076.

asjas juhise vaidluse lahendamiseks halduskohtus. Nüüd on kirjeldatud nõue AÕNA-s lubatav ja sarnase värske näite saabki tuua Viru Maakohtu ja Tartu Ringkonnakohtu praktikast (1-16-9497). Kannatanu viitas nõude õiguslike alustena nii ravikindlustusseaduse (RaKS) § 51 lõikele 1 ning § 60 lõike 1 punktile 5 kui ka VÕS § 127 lõigetele 1 ja 4, § 128 lõikele 2, §-le 1043 ja § 1045 lõike 1 punktidele 7 ja 8. Seega olid viited korraga nii avaliku õiguse normidele ja võlaõiguse kahju hüvitamise kui ka kahju õigusvastase tekitamise sätetele. Kuigi kohus selgitas, et antud juhul võib tulla kõne alla vajadus muuta nõudeavalduse alust ning küsis kannatanult arvamust nõude aluse kohta, jäi Eesti Haigekassa seisukohale, et tegemist on kokkuvõttes tsiviilõigusliku nõudega. Viru Maakohus ei pidanud seda õigeks ja leidis Riigikohtu otsusele nr 3-1-1-101-09 tuginedes, et kuigi Eesti Haigekassa tsiviilhagis esitatud nõue ei ole kvalifitseeritav õigusvastaselt tekitatud kahju hüvitamise nõudena, vaid alusetult makstud ajutise töövõimetuse hüvitise tagastamise nõudena ja seda ei saa hagi menetluses läbi vaadata, ei tingi see siiski kannatanu nõude läbi vaatamata jätmist.<sup>56</sup> Kohus leidis, et kannatanu nõudeavaldus on oma sisult avalik-õiguslik nõudeavaldus ja kvalifitseeris nõude ise ümber: „**Kannatanu esitas kohtueelses menetluses nõude ajal, mil kriminaalmenetluse seadustik ei võimaldanud avalik-õigusliku nõude esitamist (vastav võimalus tekkis 01.01.2017), kuid lähtudes nõude tegelikust sisust, KrMS § 3 lõikes 2 sätestatust ning menetlusökonoomia põhimõttest, ei ole kohtu hinnangul välistatud esitatud nõude ümberkvalifitseerimine avalik-õigusliku nõudena ning selle läbivaatamine kriminaalmenetluse raames.** Ning seda hoolimata asjaolust, et kannatanu ise on avaldanud, et tema nõue on tsiviilõiguslik. Kohus on pädev omaalgatuslikult muutma nõude materiaal- ja menetlusõiguslikku alust olukorras, kus nõudes kirjeldatud faktilised asjaolud kvalifitseeruvad nõudes nimetatud või ebaõigesti viidatud materiaal- või menetlusõiguslikule normile. Seda enam, et süüdistataval ja kaitsjal on olnud võimalus esitada nõudele vastuväiteid ning kaitsja on ise viidanud, et tegemist on avalik-õigusliku nõudega.“<sup>57</sup>

Järgnevalt leidis maakohus ise AÕNA materiaalõigusliku aluse ravikindlustusseadusest. Kohus märkis, et selleks on RaKS § 62 lõige 3, mis sätestab, et Eesti Haigekassa võib alusetult makstud ajutise töövõimetuse hüvitise tagasi nõuda. Viru Maakohus analüüsis ka, miks on välistatud nõude esitamine RaKS § 62 lõike 4 alusel tööandja vastu. Sellest nähtub, et kohus tegi iseseisvat tööd nõude kvalifitseerimisel, ei piirdunud kannatanu poolt väidetuga ja lõppastmes tugines teistele sätetele, kui Eesti Haigekassa oli välja pakkunud. Kokkuvõttes leidis kohus, et Eesti Haigekassale oli loodud teadvalt ebaõige ettekujutus, et hüvitise maksmiseks on seaduslik alus, ja otsustas, et nõue on põhjendatud ja tuleb rahuldada (osas, mis ei ole juba tasutud).

Samas asjas on olemas ka Tartu Ringkonnakohtu lahend. Ringkonnakohus nõustus Viru Maakohtuga, et tegu oli AÕNA-ga. Ringkonnakohus lisas, et **õigusliku aluse kriminaalmenetluse raames selle nõude läbivaatamiseks andis asjaolu, et kohus võttis haigekassa esitatud nõude menetluse 14. veebruari 2017. a kohtu alla andmise määrusega, s.o ajal, mil KrMS § 38 lõike 1 punkti 2 ja § 38<sup>1</sup> lõike 1 punktide 1 ja 2 muudatused olid jõustunud.**<sup>58</sup>

Seega võib teha kokkuvõtte, et on olemas ringkonnakohtu praktika selle kohta, et uue regulatsiooni kehtivuse ajal (al 1. jaanuarist 2017) menetluse võetud tsiviilhagi võib kohus omal algatusel AÕNA-ks ümber kvalifitseerida. Võib arutleda, et kas ümberkvalifitseerimine on õigustatud vaid ülemineku olukorras, kus varem AÕNA-d esitada ei saanud, või ka hiljem. KrMS § 296<sup>2</sup> lg 1 p 1 nimetab nõuetele mittevastavust tsiviilhagi ja AÕNA puhul koos,

---

<sup>56</sup> ViruMKo 28.07.2017, 1-16-9497.

<sup>57</sup> Samas.

<sup>58</sup> TartuRKO 22.01.2018, 1-16-9497.

mistõttu on mõeldav seda sätet tõlgendada edaspidi ümberkvalifitseerimise ja läbivaatamata jätmise alusena.

Kohtupraktikas on praegu pooleli veel üks vaidlus seoses toetuste tagasinõuete kvalifitseerimisega, milles tehtud määrustest<sup>59</sup> nähtub, et kohus ei võtnud avalik-õiguslikke nõudeavaldusi menetlusse, paludes nende asemel esitada nõuetekohase tsiviilhagi. Need näited lubavad järeldada, et avalik-õigusliku ja eraõigusliku nõude piiritlemine on AÕNA lahendamisel üks keskse tähtsusega küsimus.

---

<sup>59</sup> Kuna menetlus on pooleli, siis asja numbrit analüüsis ei kajastata.

## 2. AÕNA MATERIAALÕIGUSLIKU ALUSE MÄÄRATLEMINE

Lahutamatus seoses küsimusega, kas nõue on avalik-õiguslik või eraõiguslik, kerkib küsimus selle materiaaloiguslikust alusest. KrMS § 154<sup>2</sup> p 4 järgi märgitakse AÕNA-s nõude materiaaloiguslik alus ning õiguslik ja faktiline põhjendus. Mis vahet on materiaaloiguslikul alusel ja õiguslikul põhjendusel, seletuskirjas lahti ei mõtestata.

Seletuskirjas on välja toodud, et erinevalt tsiviilhagist, mis ei pea sisaldama kannatanu nõude materiaaloiguslikku alust,<sup>60</sup> kehtivad nõudeavalduse kohta rangemad nõuded, kuivõrd selle esitab alati avaliku võimu kandja. Nõudeavalduse esitamiseks pädev haldusorgan on kohustatud märkima nõudeavalduses ka nõude materiaaloigusliku aluse. Seletuskirjas on öeldud, et sellisel kujul vastavad avalik-õiguslikule nõudeavaldusele esitatavad nõuded ka HKMS §-s 38 sätestatud kaebuse nõuetele.<sup>61</sup> Märgitud olgu, et HKMS § 38 kaebuse materiaaloiguslikku alust siiski lisama ei kohusta. Võrreldes HKMS-i varem kehtinud redaktsiooniga on kehtivas HKMS-is loobutud nõudest esitada kaebuses õiguslikud põhjendused haldusakti õigusvastasuse ja kaebaja õiguste rikkumise kohta. Kaebuses tuleb välja tuua üksnes faktilised põhjendused ning õiguslike väidete esitamise kohustust kaebajal ei ole (HKMS § 38 lg 1 p 7).<sup>62</sup> KrMS § 154<sup>2</sup> p 4 nõuded erinevad seega siiski HKMS §-s 38 sätestatud nõuetest, olles haldusorgani jaoks rangemad.

Riigikohtu kriminaalkolleegium on tsiviilhagisse puutuvalt öelnud, et kriminaalasja lahendav kohus peab tulenevalt TsMS § 436 lõikest 1, § 438 lõikest 1 ja § 442 lõikest 8 tsiviilhagi lahendamisel mis tahes nõude rahuldamisel otsuses ära näitama õigusnormid, mis moodustavad nõude rahuldamise materiaaloigusliku aluse. **Olukorras, kus nõude materiaaloiguslikku alust ei ole määratletud, ei ole võimalik kindlaks teha ka nõude rahuldamise eeldusi ega ulatust.** Sellise rikkumise korral on kohtuotsus tsiviilhagi lahendamist puudutavas osas õiguslikult põhistamata.<sup>63</sup> Riigikohtu kriminaalkolleegiumi sõnul tähendab kannatanu hüvitisenõude õigusliku aluse määramine nõude kvalifitseerimist, mis on kohtu ülesanne sõltumata poolte väidetest. **Kohus ei ole seotud hageja poolt õigussuhtele antud õigusliku kvalifikatsiooniga, vaid kohaldab seadust ise.**<sup>64</sup>

Asjasse puutuv Riigikohtu halduskolleegiumi praktika puudutab haldusaktis õigusliku aluse esitamise kohustust (sarnaselt sellega, et AÕNA-s peab esitama nõude materiaaloigusliku aluse ja õigusliku põhjenduse). Halduskolleegium on öelnud, et **koormav haldusakt, sh ettekirjutus peab rajanema kehtivale õiguslikule alusele. Ekslik õigusliku aluse kasutamine on haldusakti oluline puudus, kuid see ei pruugi tuua siiski vältimatult kaasa akti tühistamist juhul, kui asjakohane regulatsioon on olemas.**<sup>65</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi eelmainitud seisukoht on laiendatav ka juhtumile, kui on ilmselge, et esinevad erinevad õiguslikud ja faktilised alused haldusakti põhjendamiseks. Sellisel juhul peaks haldusorgan nii või teisiti vaidlustatud korralduse uuesti välja andma. Halduskolleegium märgib, et **üldjuhul ei saa kohus asuda ise haldusakti resolutsiooni põhjendama õiguslike ja faktiliste alustega**, mida haldusorgan oma haldusaktis ei ole selle andmisel (*ex ante*-situatsioonis) märkinud. Seda eriti

---

<sup>60</sup> Vt nt RKKK 3-1-1-3-10, p 20.

<sup>61</sup> Seletuskiri, lk 24.

<sup>62</sup> HKMS kommenteeritud väljaanne. Toim. Merusk, K., Pilving, I. Kirjastus Juura. 2013, komm. § 38, lk 163. (edaspidi: HKMS kommenteeritud väljaanne).

<sup>63</sup> RKKKo 04.06.2007, 3-1-1-11-07, p-d 47-48; RKKKo 22.06.2007, 3-1-1-22-07, p-d 14–14.5, RKKKo 28.10.2010, 3-1-1-60-08, p 18; RKKKm 12.05.2009, 3-1-1-41-09.

<sup>64</sup> Vt nt RKKKo 14.04.2010, 3-1-1-3-10, p 20; RKTko 18.02.2015, 3-2-1-159-14, p 12 ja RKKKo 15.06.2015, 3-1-1-42-15, p 92.

<sup>65</sup> RKHKo 20.09.2007, 3-3-1-33-07, p 16; RKHKo 30.05.2013, 3-3-1-85-12, p 17; RKHKo 04.12.2013, 3-3-1-57-13, p 11.



juhtumitel, kus haldusakt antakse kaalutusõiguse alusel. Haldusakti põhjendamine on üldine nõue, mis peab tagama põhiseaduse §-s 15 sätestatud kaebeõiguse reaalse teostamise võimaluse. Kui haldusakti adressaat ei tea haldusakti andmise tegelikke põhjuseid selle andmise hetkel, siis ei ole tal efektiivselt ja argumenteeritult võimalik vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Haldusakti õigusliku ja faktilise aluse kaudu saab isikule selgeks, miks just selline haldusakt tema suhtes anti. Vastasel korral kanduks haldusakti õigusliku ja faktilise aluse otsimine üle kohtumenetluse. Sellisel juhul ei kontrollita enam haldusorgani tegevust, vaid otsitakse põhjendusi haldusakti kehtima jäämiseks.<sup>66</sup>

Riigikohtu halduskolleegiumi 24. novembril 2011 tehtud otsuse kohaselt haldusasjas nr 3-3-1-74-11 on võimalus, et kohus asendab haldusakti andmise aluseks oleva õigusliku aluse teisega, siiski erandlik ning **kohus ei saa asuda haldusorgani asemel teostama kaalutusõigust.**<sup>67</sup> Põhjendamata või ebapiisavalt põhjendatud kaalutusotsuse võib kohus jõusse jätta üksnes juhul, kui kaalutusõiguse piirid on sedavõrd ahenenud, et samasisuline otsus tuleks igal juhul uuesti vastu võtta.<sup>68</sup> Kui alternatiivne õiguslik alus näeb ette kaalutusõiguse ning kaalutusruumi ei kattu haldusorgani poolt ekslikult valitud õiguslikus aluses ettenähtuga, ei saa kohus ise seda rakendada.<sup>69</sup> Riigikohtu halduskolleegium on korduvalt sedastanud, et **kohus ei tohi haldusakti õiguspärasust kontrollides asuda haldusorgani asemel haldusakti põhjendama või kaalutusõigust teostama.**<sup>70</sup>

Maksuasjades on halduskolleegium leidnud, et eksliku õigusliku aluse kasutamine ei pruugi vältimatult kaasa tuua maksuotsuse tühistamist.<sup>71</sup> Näide sellest, et õigusliku aluse muutmiseks peaks tuvastatud olema, et täidetud on kõik teise õigusliku aluse rakendamise eeldused, on Riigikohtu halduskolleegiumi 26. oktoobri 2016. a otsus asjas nr 3-3-1-28-16 tulumaksu määramise kohta.<sup>72</sup> Seisukoha, et **maksuotsuse täiendamine kohtumenetluses uue õigusliku ja faktilise alusega ei ole lubatav**, on Riigikohus kujundanud vaidluses 3-3-1-78-16.<sup>73</sup>

**Oluline on rõhutada veel AÕNA materiaal- ja menetlusõigusliku aluse erinevust.** Menetluslikud sätted (KrMS või HKMS sätted) ei saa olla nõude materiaalõiguslikuks aluseks. Nõude materiaalõiguslikuks aluseks on see norm, mis lahendab õigusliku küsimuse ehk annab vastuse, kas AÕNA tuleks rahuldada. Tegu on selle normiga, mille muidu haldusorgan märgiks haldusakti õiguslikuks aluseks, mis näitab, et isik on kohustatud haldusakti resolutsioonis märgitud rahalise kohustuse täitma. Seda vastust tuleks otsida mitte menetlusseadustikest, vaid konkreetse vaidlusega seotud õigusaktidest või mõnel juhul ka halduslepingust.

---

<sup>66</sup> RKHKo 5.11.2008, 3-3-1-49-08, p 11.

<sup>67</sup> RKHKo 24.11.2011, 3-3-1-74-11, p 16; vt ka RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 44; RKHKo 15.12.2009, 3-3-1-82-09, p 22.

<sup>68</sup> RKHKo 15.10.2009, 3-3-1-57-09, p-d 13 ja 23; RKHKo 24.11.2011, 3-3-1-74-11, p 16.

<sup>69</sup> RKHKo 15.12.2009, 3-3-1-82-09, p 22.

<sup>70</sup> vt nt RKHKo 25.09.2008, 3-3-1-15-08, p 8 alap 1.

<sup>71</sup> vt RKHKo 11.01.2012, 3-3-1-46-11, p 14.

<sup>72</sup> RKHKo 26.10.2016, 3-3-1-28-16, p 14.

<sup>73</sup> RKHKo 19.06.2017, 3-3-1-78-16, p 18.

### 3. AÕNA MENETLEMINE MAAKOHTUS

#### 3.1. KOHALDUV MENETLUSÕIGUS

KrMS-s reguleerimata küsimuse lahendamisel kohaldatakse avalik-õigusliku nõudeavalduse lahendamisel **HKMS-i 26. peatükis sätestatud** (KrMS § 38<sup>1</sup> lõige 7). Selles peatükis on reguleeritud eraisiku vastu esitatud haldusorgani kaebuse menetlemise kord. Riigikohtu halduskolleegiumil puudub praktika eraisiku vastu esitatud kaebuse lahendamise osas. Enamgi veel, ka esimese ja teise astme halduskohtutel see niisama hästi kui puudub. Senisest halduskohtute praktikast saab tuua vaid üksikuid näiteid.<sup>74</sup> Need puudutavad kaebetähtaja kulgemist, mis on aga KrMS-iga reguleeritud teisiti. Seega on paradoksaalsel kombel just maakohtud need, kes hakkavad HKMS 26. peatükki esimesena tõlgendama. Kusjuures tõlgendada tuleb nii seda, ega KrMS teatud olukorda teisiti ei reguleeri, kui ka seda, mida HKMS 26. peatükk ütleb, juhul kui KrMS-is regulatsioon puudub.

HKMS 26. peatükis on kokku neli paragrahvi, mis üksi just suurt regulatsioonitihedust ei anna. Ent kohaldatavaid norme on palju rohkem, sest 26. peatükis asuva HKMS § 260 lõike 3 järgi kohaldatakse eraisiku vastu esitatud kaebuse ja sellega algatatud halduskohtumenetluse suhtes vastavalt HKMS I–V osa ja 23. ning 24. peatüki sätteid, kui HKMS 26. peatükis ei ole sätestatud teisiti. Nimetatud osades ning peatükkides on reguleeritud halduskohtumenetluse põhisätteid, menetluse üldsätteid, menetlus halduskohtus, menetlus ringkonnakohtus, kohtulahendi täitmine ja esialgne õiguskaitse.

HKMS § 260 lõike 3 kaudu on AÕNA menetlemisel märkimisväärne osa halduskohtumenetlusest kriminaalkohtuniku jaoks relevantne. Veelgi enam, edasiviite kaudu halduskohtumenetluse põhisätete peatükile muutub relevantseks ka uurimispehõimõte (HKMS § 2 lõige 4), mis on haldusprotsessi fundamentaalseks printsiibiks.<sup>75</sup> Kumb maakohtus prevaleerib, võistlev või uuriv kohtumenetlus, ei ole seletuskirjas kordagi jutuks võetud. Kas see viide HKMS-i olulistele peatükkidele on seadusandjal kahe silma vahele jäänud või on see regulatsiooni taotlus teatud ulatuses kohaldada ka uurivat menetlust, seletuskirjast välja ei tule. Seletuskirjas mainitakse, et HKMS-i 26. peatükk kohaldub avalik-õigusliku nõudeavalduse menetlusreeglitele kohtus selles osas, mis KrMS-is on reguleerimata.<sup>76</sup> Kui sellest järeldub, et seadusandja on näinud kohtumenetluse reegleid nii, et KrMS kohaldub HKMS-ist tulenevate eranditega ja HKMS ei saa domineerida, siis kas menetlus, mis oleks halduskohtus uuriv, peaks olema või saab olla maakohtus võistlev?

AÕNA puhul tekib probleem juhul, kui uurimispehõimõtetest tulenevalt peaks kohus enda algatusel selgitama välja mingeid AÕNA seisukohalt olulisi faktilisi asjaolusid ja koguma tõendeid, mis seonduvad ka kriminaalasja tõendamisesemega. Juhul, kui AÕNA-s ei ole välja toodud vajalikke asjaolusid või esitatud tõendeid, võib kohus rakendada uurimispehõimõtet ainult piiratud ulatuses – vt KrMS § 296<sup>1</sup> lõige 2. Kõne alla tuleks ilmselt vajadusel AÕNA läbi vaatamata jätmise (nõuetele mittevastavuse tõttu).

Uurimispehõimõttega halduskohtumenetluses käib kokku kohtu **selgitamiskohustus**. See on kriminaalasja lahendaval kohtul ka tsiviilhagi läbivaatamisel olemas. Riigikohtu erikogu on asunud seisukohale, et see, kui kannatanu tsiviilhagi ei sisalda kõiki süüdistusest hõlmamata faktilisi asjaolusid, mis on kannatanu nõude lahendamise seisukohalt olulised, või kui kannatanu nõue on ebaselge, ei tähenda, et kohus saaks jätta tsiviilhagi automaatselt

---

<sup>74</sup> Vt TlnHK 26.06.2013, 3-13-154; TlnHKm 12.04.2016, 3-15-737 ja TlnHKm 09.06.2015, 3-14-53257.

<sup>75</sup> HKMS kommenteeritud väljaanne, § 2 komm., lk 27.

<sup>76</sup> Seletuskiri, lk 20.

TsMS § 423 lg 2 p 1 alusel läbi vaatamata või rahuldamata. Tsiviilhagi menetlemisel tuleb kohtul ka kriminaalmenetluses järgida TsMS § 328 lg-st 2, § 329 lg-st 3, § 351 lg-st 2 ja § 392 lg 1 p-dest 1–4 tulenevat **selgitamiskohustust**, sh **kohustust selgitada kohtumenetluse pooltele, missuguseid asjaolusid peavad pooled nende seatud materiaalõiguslike eesmärkide saavutamiseks tõendama ja milline on nende asjaolude tõendamise koormus.**<sup>77</sup>

HKMS 26. peatükis asuva § 263 kaudu kohaldub AÕNA menetlemisele samuti selgitamiskohustus. Halduskohtumenetluses eraisiku vastu esitatud kaebuse kättetoimetamisel selgitatakse vastustajale (eraisikule) muu hulgas järgmist: mida peab sisaldama vastus kaebusele, kaebusele vastamata jätmise ja kohtuistungilt puudumise tagajärgi ja kaebuse õigeksvõtmise võimalust ja tagajärgi. Kriminaalmenetluses toimub see juba kohtueelses menetluses, nt saab kaitsja seda teha kaitseaktis (§ 227 lg 3, mida avalik-õigusliku nõude spetsiifikat arvestades täiendatud ei ole) ja seejärel on võimalus väited esitada kohtuistungil ning vajadusel ka edasikaebuses.

Kohtu selgitamiskohustust halduskohtumenetluses üldiselt (mitte kitsalt HKMS 26. peatüki tähenduses) on Riigikohtu halduskolleegium rõhutanud näiteks oma 5. juuni 2013. a määruses haldusasjas nr 3-3-1-6-13, öeldes, et olukorras, kus kaebajale on antud riigi õigusabi tema esindamiseks halduskohtumenetluses ning kaebaja on halduskohtu korduvalt teavitanud esindajaga kontakti puudumisest, pidi kohtul olema alus kahtluseks, et määratud esindaja võis olla jätnud oma kohustused täitmata. Selle tõttu lasus halduskohtul täiendav selgitamiskohustus kaebaja õiguste kaitse võimaluste ja vajaduse osas.<sup>78</sup> Siit võib järeldada, et maakohtu jaoks on oluline veenduda, et kaitsja täidab oma ülesandeid nõuetekohaselt mitte ainult süüasja lahendamise, vaid ka AÕNA lahendamises osas. RÕS § 20 lõike 3<sup>1</sup> järgi kõrvaldab kohus riigi õigusabi saaja taotlusel või omal algatusel määrusega advokaadi riigi õigusabi osutamisest, kui advokaat on end näidanud asjatundmatuna või hooletuna. Seega on kohtul määratud kaitsja puhul kohustus kõrvaldada (ka omal algatusel) nõutele mittevastav kaitsja. Samas ei ole kohtu sekkumine välistatud ka advokaadist lepingulise kaitsja puhul. (KrMS § 267 lg 4<sup>1</sup>)

Märgitud olgu, et Riigikohutu halduskolleegium ei ole välistanud vajadust selgitamiskohustuse täitmiseks **avaliku võimu kandja suhtes**, st kahe avaliku võimu kandja vahelises vaidluses nõ nõrgema menetlusosalise suhtes. Selgitamiskohustust ei ole, kui esitatud kaebus seondub haldusorgani põhitegevusega.<sup>79</sup> Kriminaalasjas on haldusorgan küll menetluspositsioonilt „kannatanu“, aga AÕNA nõudes süüdistatava vastu tuleks siiski eeldada, et süüdistatav on nõrgem pool sarnaselt HKMS-s reguleeritud kaebusega eraisiku vastu. Sellest tuleks lähtuda ka selgitamiskohustuse sisustamisel.

### **3.2. AÕNA ESITAMISE TÄHTAEG KUI MAAKOHTUS LÄBIVAATAMISE ÜKS EELDUS**

AÕNA esitatakse uurimisasutuse või prokuratuuri kaudu üldjuhul 10 päeva jooksul alates kriminaaltoimiku tutvustamisest või kokkuleppemenetluse puhul prokuratuuri antud mõistliku tähtaja jooksul (KrMS § 38<sup>1</sup> lõige 3 ja § 240 p 4).

Riigikohus on oma varasemas praktikas selgitanud, et **tsiviilhagi on võimalik esitada juba kriminaalmenetluse alustamisest alates või isegi enne seda**, nt koos kuriteoteatega, kui pärast tsiviilhagi esitamist alustatakse selle aluseks olevas menetluses kriminaalmenetlust ja

<sup>77</sup> RKKKo 15.06.2015, 3-1-1-42-15, p 102; RKEKo 22.02.2013, 3-1-1-106-12, p 60.

<sup>78</sup> RKHKm 05.06.2013, 3-3-1-6-13, p 22.

<sup>79</sup> RKHKm 27.11.2013, 3-3-1-62-13, p 15.

tsiviilhagi esitaja kaasatakse kannatanuna menetlusse.<sup>80</sup> Oma praeguseks ainsas AÕNA teemal tehtud lahendis nr [1-17-4343/18](#) on Riigikohtu kriminaalkolleegium võtnud seisukoha, et kuigi alates 1. jaanuarist 2017 kehtiva KrMS § 38 lõike 1 punkti 2 sõnastus on mõnevõrra muutunud – tsiviilhagi ja avalik-õiguslik nõudeavaldus tuleb esitada KrMS § 225 lõikes 1 ja § 240 punktis 4 sätestatud tähtaja jooksul –, on kolleegiumi hinnangul eeltoodud arusaamad jätkuvalt kohaldatavad.<sup>81</sup>

Kolleegium asus selles asjas seisukohale, et **kannatanul on õigus esitada avalik-õiguslik nõudeavaldus kogu kriminaalasja kohtueelse menetluse vältel, s.o enne KrMS § 225 lõikes 1 sätestatud tähtaja kulgemise algust.** Kolleegium selgitas, et analoogselt hagiavaldusega, mille esitamist ei saa iseenesest käsitada süüdistatava (kahtlustatava) õiguste rikkumisena,<sup>82</sup> ei riku süüdistatava (kahtlustatava) õiguseid pelgalt avalik-õigusliku nõudeavalduse esitamine kohtueelses menetluses. Nimelt ei mõjuta see süüdistatava võimalusi vaidlustada kohtumenetluses nõude olemasolu ja suurust. Samuti võiks avaliku võimu kandja esitada avalik-õigusliku nõudeavalduse sisuks oleva nõude kriminaalasja asemel haldusmenetluses,<sup>83</sup> milles oleks samuti võimalik selle täitmist tagavate abinõude kohaldamine.<sup>84</sup>

### 3.3. AÕNA TÕENDAMINE

Riigikohtu kriminaalkolleegium on tsiviilhagisse puutuvalt märkinud, et kriminaalasjas, kus on esitatud hagi kuriteoga tekitatud kahju hüvitamise nõudes, peab kohus andma tuvastatud faktilistele asjaoludele **paralleelselt nii karistusõigusliku kui ka tsiviilõigusliku hinnangu.** Teatud juhtudel on kahju hüvitamise küsimuse otsustamiseks vaja tuvastada täiendavalt asjaolusid, millel isiku käitumise karistatavuse seisukohalt tähtsust ei ole.<sup>85</sup> Riigikohus on käsitlenud ka tõendamiskoormise küsimust. Kahju õigusvastasest põhjustamisest tuleneva deliktilise vastutuse kohaldamiseks peab hageja tõendama kostja teo, kahju, põhjusliku seose kostja teo ja kahju vahel ning teo õigusvastasuse. Kui hageja on tõendanud kahju õigusvastase põhjustamise kostja poolt, siis vabaneb kostja vastutusest, kui ta tõendab süü puudumise.<sup>86</sup> Kuna kriminaalmenetluses tuvastatakse need tsiviilhagi aluseks olevad asjaolud, mis on ühtlasi kuriteo koosseisulised asjaolud, isiku süüküsimuse lahendamisel kriminaalmenetluslikust tõendamiskoormisest lähtudes, tuleb eelnimetatud tõendamiskoormise jaotust arvestada üksnes nende hagi aluseks olevate asjaolude tuvastamisel, mis süüdistuse esemesse ei kuulu.<sup>87</sup>

Seletuskirjast on näha, et nimetatud seisukohti on KrMS muudatustega **laiendatud ka AÕNA menetlemisele.** Paragrahviga 296<sup>1</sup> reguleeritakse tõendamisega seotud erisused AÕNA lahendamisel. Säte näeb ette õigusliku aluse esitada kohtule AÕNA lahendamiseks ka **selliseid tõendeid, millel menetletava kuriteo asjaolude tõendamise seisukohast tähtsust ei ole, kuid mis on olulised AÕNA lahendamiseks.** Kohus võib teha menetlusosalisele ettepaneku esitada AÕNA lahendamiseks täiendavaid tõendeid.<sup>88</sup> Kohtupraktikat tõendamiskoormise jagunemise kohta AÕNA menetlemisel veel ei ole.

---

<sup>80</sup> RKEKo 22.02.2013, 3-1-1-106-12, p 44.

<sup>81</sup> RKKKm 27.10.2017, 1-17-4343, p 12.

<sup>82</sup> RKKKm 30.06.2014, 3-1-1-35-14, p 16.

<sup>83</sup> vt seletuskiri, lk 18.

<sup>84</sup> RKKKm 27.10.2017, 1-17-4343, p 13.

<sup>85</sup> RKKKo 28.01.2008, 3-1-1-60-07, p 32.

<sup>86</sup> Vt nt RKTko 09.10.2002, 3-2-1-99-02, p 10.

<sup>87</sup> Seletuskiri, lk 34.

<sup>88</sup> Samas, lk 33-34.

### 3.4. AÕNA ÕIGEKSVÕTT

**KrMS AÕNA õigeksvõtu mõistet ei sisalda.** KrMS § 306 lõike 1 punkti 11 järgi lahendab kohus kohtuotsuse tegemisel küsimuse, kas ja millises ulatuses rahuldada avalik-õiguslik nõudeavaldus. See sõnastus õigeksvõtu kohaldamist kriminaalmenetluses AÕNA lahendamisel iseenesest ei välista. Lisaks saab tuua paralleeli tsiviilhagi omaksvõtuga ja õigeksvõtuga.

TsMS § 231 lg 2 teise lause kohaselt on **omaksvõtt faktilise väitega tingimusteta ja selgesõnaline nõustumine** kohtule adresseeritud kirjalikus avalduses või kohtuistungil, kus selline nõustumine protokollitakse. Sama paragrahvi neljanda lõike järgi eeldatakse omaksvõttu, kuni vastaspool ei vaidlusta faktilise asjaolu kohta esitatud väidet selgesõnaliselt ja vaidlustamise tahe ei ilmne ka poolte muudest avaldustest. Kolleegium on 17. juunil 2009 tsiviilasjas nr 3-2-1-73-09 tehtud otsuse p-s 13 rõhutanud, et omaksvõtt TsMS § 231 lg 2 tähenduses on üksnes poole nõustumine vastaspoole väitega. 1. juulil 2009 tsiviilasjas nr 3-2-1-72-09 tehtud otsuse p-s 12 selgitas kolleegium lisaks, et TsMS § 231 lg 4 alusel omaksvõtu tuvastamine eeldab, et kohus järgiks TsMS § 392 lg 1 p 3, st et kohus peab eeldatava omaksvõtu olukorras võimalusel küsima poole seisukohta asjaolu kohta ning alles siis, kui pool ei avalda pärast seda otseselt või kaudselt tahet asjaolu vaidlustada, on alust lugeda, et pool on asjaolu omaks võtnud.<sup>89</sup>

Omaksvõttust tuleb eristada õigeksvõttu. Riigikohtu praktika kohaselt kohaldatakse kriminaalmenetluses tsiviilhagi läbivaatamisel tsiviilkohtumenetluse nõudeid, kui see ei ole vastuolus kriminaalmenetluse üldpõhimõtetega.<sup>90</sup> Tulenevalt TsMS § 440 lg-st 1 ja § 444 lg-st 4 ning KrMS § 310 lg-st 1 **tingib hagi õigeksvõtt selle rahuldamise.**<sup>91</sup>

KrMS-i muutmise eelnõu seletuskirjast on näha, et kohus ei saa enam sekkuda tsiviilhagi üle otsustamise protsessi, kui süüdistatav on tsiviilhagiga nõustunud ehk selle õigeks võtnud TsMS § 440 mõttes. Eelnõuga muudeti § 248 lõike 1 punkti 2, mis puudutab kohtu õigust tagastada kriminaaltoimik prokuratuurile, kui kohus ei nõustu kuriteo kvalifikatsiooniga, tsiviilhagi suurusega või karistuse liigi või määraga. Eelnõuga jäeti sellest loetelust välja tsiviilhagi suurus, kuna vastavalt tsiviilõiguse reeglitele ei saa kohus enam sekkuda tsiviilhagi üle otsustamise protsessi, kui süüdistatav on tsiviilhagiga nõustunud – sellisel juhul kohus üksnes kinnitab kannatanu ja süüdistatava kokkuleppe, mis oma olemuselt on hagi õigeksvõtmisele kostja poolt TsMS § 440 mõttes. Seletuskirjas on põhjendatud, et selline olukord tsiviilkohtumenetluses toob automaatselt kaasa hagi rahuldamise, mistõttu ei ole põhjendatud jätta kohtule kriminaalasjas võimalust õigeksvõtuga mitte nõustuda. Samas tähendab selline muudatus, et prokuratuur peab olema kokkuleppemenetluses ka filtri, mis peaks selekteerima välja need juhtumid, kui tsiviilhagis esitatud nõue on ilmselgelt lubamatu või põhjendamatu.<sup>92</sup> Samad põhimõtted peaksid kohalduma ka AÕNA õigeksvõttule.

Kaebuse õigeksvõtu sisuks halduskohtumenetluses on nõustumine kaebuse nõudega ja HKMS § 159 lõike 1 järgi rahuldab kohus kaebuse, kui vastustaja võtab kohtuistungil või kohtule esitatud avalduses kaebuse õigeks. Kaebuse õigeksvõttu puutuvalt on Riigikohtu halduskolleegium (üldmenetluse kohta, mitte kaebuses eraisiku vastu) asunud seisukohale, et kaebuse õigeksvõtt eeldab, et vastustaja nõustuks sellega, et kaebus mingis osas rahuldatakse. **Kui vastustaja nõustub küll mingi kaebuses sisalduva väitega, kuid leiab, et kaebus tuleks**

---

<sup>89</sup> Vt nt RKTko 21.06.2011, 3-2-1-55-11, p 11; RKTko 04.01.2012, 3-2-1-129-11, p 12; RKKko 03.10.2016, 3-1-1-67-16, p 12.

<sup>90</sup> Vt nt RKKko 18.06.2007, 3-1-1-23-07, p 22

<sup>91</sup> RKKko 12.10.2012, 3-1-1-81-12, p 19 ja RKKko 30.03.2015, 3-1-1-2-15, p 10.3.

<sup>92</sup> Seletuskiri, lk 32.

**jätta täies ulatuses rahuldamata, siis ei ole tegemist õigeksvõtuga.**<sup>93</sup>(Võrdle omaksvõtuga ülal.)

Küsimusi tekib AÕNA õigeksvõtu tagajärgede kohta. Kaebuse õigeksvõtu tagajärjeks halduskohtus on mh see, et HKMS § 108 lõike 5 järgi ei kanna vastustaja pärast õigeksvõttu tekkinud menetluskulusid. KrMS § 182 ei sisalda tsiviilhagi ja avalik-õigusliku nõudeavaldusega seotud menetluskulude jaotuse reguleerimisel sama põhimõtet, ent lõike 4 alusel võib kohus jätta süüdimõistetul, kannatanul või tsiviilkostjal seoses tsiviilhagi või avalik-õigusliku nõudeavalduse menetlemisega tekkinud kulud osaliselt või täielikult tema enda kanda, kui kulude väljamõistmine vastaspoolelt oleks viimase suhtes äärmiselt ebaõiglane või ebamõistlik. Järelikult tuleb kohtupraktikas leida lahendus küsimusele, kas AÕNA õigeksvõtu korral kohaldub menetluskuludele KrMS § 182 kui eriregulatsioon või HKMS.

### **3.5. AÕNA LAHENDAMINE KOKKULEPPEMENETLUSES**

Kui kohus kinnitab kokkuleppe kokkuleppemenetluses, siis AÕNA õiguspärasuse kontroll kohtuotsuses ei kajastu, mis ei ole võrreldav olukorraga, kui sama nõude oleks lahendanud halduskohus. Kohtuotsuses, millega kokkuleppe kinnitatakse, on kohustuslik märkida üksnes süüdistatava vastu esitatud tsiviilhagi või avalik-õigusliku nõudeavalduse alus ja ese. AÕNA lubatavuse ja põhjendatuse kontroll nähtub ainult AÕNA-st.

Samas, kohtulik kontroll ei ole kohtulahendist küll jälgitav, kuid see ei tähenda, et seda poleks. Kui kohus peab AÕNA-s esitatud nõuet tervikuna või olulises osas lubamatuks või põhjendamatuks, on see KrMS § 244<sup>1</sup> lõike 1 järgi avalik-õigusliku nõudeavalduse läbi vaatamata jätmise aluseks kokkuleppemenetluses.<sup>94</sup>

Kannatanul on õigus mitte nõustuda kokkuleppemenetlusega tulenevalt KrMS § 38 lõike 1 punktist 9 ja § 239 lõike 2 punktist 4. Kui ta aga nõustub, siis määrab prokurör kannatanule tähtaja AÕNA esitamiseks. Juba esitatud AÕNA osas ei saa prokurör ise midagi muuta. Kui prokurör leiab, et AÕNA takistab kokkuleppe sõlmimist (on põhjendamatu suur ja süüdistatav keeldub seetõttu kokkuleppest) ja prokuratuur ja kahtlustatav või süüdistatav ning tema kaitsja kokkuleppele ei jõua, jätkatakse kriminaalmenetlust üldkorras. (KrMS § 244<sup>1</sup>.)

KrMS § 318 lõike 3 punkti 4 järgi ei saa kokkuleppemenetluses tehtud kohtuotsuse peale apellatsiooni üldjuhul esitada. Põhiseaduslikku järku kahtlusi, kuidas sama nõue halduskohtus läbiks kolm kohtuastet, samal ajal kui see maakohtus lahendatakse põhjendusteta ja edasikaebevõimaluseta kokkuleppes, leevendab asjaolu, et tegemist on edasikaebeõigusest vabatahtliku loobumisega. Apelleerida saab piiratud juhtudel, kui rikutud on kokkuleppemenetluse läbiviimise sätteid või kui kriminaalmenetluse rikkumine on oluline (KrMS § 339 lõige 1).

AÕNA lahendamise kokkuleppemenetluses on praeguseks tuua kaks näidet. Tartu Maakohus rahuldab kokkuleppemenetluses läbi vaadatud kriminaalasjas Ettevõtlike Arendamise

---

<sup>93</sup> RKHKo 15.01.2014 3-3-1-71-13, p 13.1.

<sup>94</sup> AÕNA võib prokuratuur kannatanule tagastada sama sätte alusel ka siis, kui see on vajalik kriminaalasja kiire lahendamise huvides, ja hiljem, kui menetlus jätkub siiski muus menetlusliigis kui kokkuleppemenetlus, saab selle menetlemist jätkata, juhul kui sama tsiviilhagi ei ole esitatud juba tsiviilkohtumenetluse tsiviil- või halduskohtumenetluse korras või haldusorgan ei ole avalik-õiguslikus nõudeavalduses esitatud nõuet haldusaktiga lahendanud. (Vaatamata sellele, et KrMS § 244<sup>1</sup> lg-s 4 on kasutatud sõnastust „sama tsiviilhagi“, käib see ka AÕNA kohta. See selgub lause esimesest poolest, milles on juttu mõlemast, nii tsiviilhagist kui ka AÕNA-st. Normi sõnastus ei ole õnnestunud ka seetõttu, et halduskohtusse saab pöörduda kaebuse, mitte hagi alusel. Sõnastus „tsiviilkohtumenetluse tsiviil- või halduskohtumenetluse korras“ on samuti ebaõnnestunud.)

Sihtasutuse (EAS) AÕNA, mille sisuks oli alusetult välja makstud toetuste tagasinõue. Kohtuotsuses seisib: „Kokku on lepitud, et tulenevalt KrMS §-st 306 lõike 1 punktist 11 mõistab kohus isikult<sup>95</sup> välja EAS kasuks 31 507,69 eurot. Kohus on seiskohal, et avalik-õiguslik nõue on seaduslik ja selle suurus igati põhjendatud ning see kuulub EAS-i kasuks isikult väljamõistmisele.“<sup>96</sup> Kriminaalasjas nr 1-17-3093 kinnitas Harju Maakohus kokkuleppe ja kohtuotsuse resolutsioonis rahuldab AÕNA täies ulatuses. Selles asjas oli kannatanuks Maksu- ja Tolliamet, kes nõudis kokku kolmes AÕNA-s välja ligi 200 000 eurot. Et asi lahendati kokkuleppemenetluses, milles motiveeritud kohtuotsust ei kirjutata, siis ei ole ka näha, kuidas AÕNA-s esitatud nõude suurus kindlaks määrati ja kas selles osas oli enne kokkuleppe allkirjastamist vaidlust.<sup>97</sup>

### 3.6. AÕNA LAHENDAMINE LÜHIMENETLUSES

Süüdistatava ja prokuratuuri taotlusel võib kohus kriminaalasja lahendada tunnistajaid, asjatundjaid ja eksperte välja kutsumata lühimenetluses kriminaaltoimiku materjali põhjal. (KrMS § 233 lg 1). Seega on olemas ka võimalus, et AÕNA lahendatakse lühimenetluses. Seepärast on oluline tutvuda Riigikohtu kriminaalkolleegiumi praktikaga tsiviilhagi lahendamise kohta lühimenetluses.

Kriminaalkolleegium on lühimenetluses lahendatud tsiviilhagide kohta öelnud, et **kriminaaltoimiku materjali põhjal asja lahendamine tähendab, et kriminaalasja arutamisel lühimenetluse vormis ei saa kohtumenetluses enam lisatõendeid esitada**, välja arvatud KrMS § 63 lg-s 2 nimetatud tõendeid kriminaalmenetluse asjaolude tuvastamiseks. Osutatud seisukoht puudutab arusaadavalt ka kannatanu nõude aluseks olevate asjaolude kohta tõendite esitamist.<sup>98</sup> Kannatanu õiguste kaitse aspektist on Riigikohus toonitanud, et **lühimenetluse kohaldamine, mis seaduse kohaselt ei sõltu kannatanu nõusolekust, ei tohi viia selleni, et temalt võetakse võimalus ausale ja õiglasele kohtumenetlusele ning tõhusale õiguskaitsele**. Nii ongi kolleegium senises praktikas asunud seisukohale, et kui lühimenetluses kohtuistungil ilmneb, et tsiviilhagi lahendamiseks on vaja koguda lisatõendeid, peab kohus tegema KrMS § 238 lg 1 p-s 2 nimetatud lahendi, s.t tagastama kriminaaltoimiku prokuratuurile põhjusel, et kriminaaltoimiku materjal ei ole piisav kriminaalasja lahendamiseks lühimenetluses. KrMS § 238 lg 1 p-s 2 nimetatud lahendi tegemist saab taotleda ka kannatanu, kui tal tekib kohtumenetluses vajadus esitada enda huvide kaitseks lisatõendeid.<sup>99</sup>

Veel on Riigikohtu kriminaalkolleegium leidnud, et maakohus saab lühimenetluses teha KrMS § 238 lg 1 p-s 4 sätestatud kohtuotsuse vaid juhul, **kui kriminaaltoimikus on kajastatud küllaldaselt informatsiooni asja lahendamiseks, sh ka tsiviilhagi osas**. Kui kohus peaks lühimenetluses tuvastama, et kriminaaltoimikus oleva tsiviilhagi lahendamiseks ei ole küllaldaselt teavet, on tegemist olukorraga, kus kriminaaltoimiku materjalid ei ole piisavad kriminaalasja lahendamiseks lühimenetluses.<sup>100</sup> Kuigi kannatanu nõude kohta käivad täiendavalt esitatavad tõendid võivad sisaldada teavet ka süüdistuses kirjeldatud faktiliste asjaolude kohta, on kohtul **avar otsustuspädevus lühimenetlusest keeldumiseks**, millega alati kaasneb võimalus täiendavate tõendite kogumiseks.<sup>101</sup>

---

<sup>95</sup> Nime on asendanud sõnaga „isik“ analüüsi autor.

<sup>96</sup> TartuMKo 10.04.2017, 1-17-2140.

<sup>97</sup> HarjuMKo 09.05.2017, 1-17-3093.

<sup>98</sup> RKKKo 03.10.2016, 3-1-1-67-16, p 15; RKKKo 23.02.2011, 3-1-1-105-10, p 7.5.6.

<sup>99</sup> RKKKo 03.10.2016, 3-1-1-67-16, p 15; RKKKo 13.11.2015, 3-1-1-90-15, p 21.

<sup>100</sup> RKKKo 6.02.2014, 3-1-1-1-14, p 22.

<sup>101</sup> RKKKo 13.11.2015, 3-1-1-90-15, p 22.

### 3.7. AÕNA LÄBI VAATAMATA JÄTMISE ALUSED

KrMS § 296<sup>2</sup> lõige 1 sätestab nii tsiviilhagi kui ka AÕNA läbi vaatamata jätmise alustena juhud kui 1) tsiviilhagi või AÕNA ei vasta nõuetele; 2) kannatanu on tsiviilhagi tagasi võtnud; 3) kannatanu ei ole tasunud riigilõivu; 4) kriminaalmenetlus lõpetatakse; 5) esineb muu seaduses nimetatud alus. Küsimus on, kas KrMS § 296<sup>2</sup> lg 1 punkt 2 (kannatanu on võtnud tsiviilhagi tagasi) laieneb ka AÕNA-le. Miks ei ole selles sättes nimetatud tsiviilhagi kõrval ka AÕNA, kas see on seadusandjal kahe silma vahele jäänud? On loogiline, et AÕNA tagasivõtmise korral ei ole muud võimalust, kui jätta see läbi vaatamata; viidata saab siis KrMS § 296<sup>2</sup> lg 1 p 5 kaudu HKMS § 153 lõikele 1. AÕNA läbi vaatamata jätmise saab otsustada nii eelistungil kui ka kohtulikul uurimisel (§ 262 lõige 1 punkt 4<sup>1</sup>, § 263<sup>1</sup> lõige 1).

Võrdluseks, **kokkuleppemenetluses on AÕNA läbi vaatamata jätmiseks üldmenetlusest erinevad alused**: leides, et tsiviilhagi või avalik-õiguslik nõudeavaldus on **tervikuna või olulises osas lubamatu või põhjendamatu**, tagastab prokuratuur selle määrusega kannatanule. Avalik-õigusliku nõudeavalduse võib prokuratuur kannatanule tagastada ka siis, kui see on vajalik kriminaalasja **kiire lahendamise huvides**. (KrMS § 244<sup>1</sup> lõige 1.) Seletuskirjas on seda erisust põhjendatud järgmiselt: muudatuse eesmärk on vältida olukorda, kus kannatanu nõue, mis ka prokuratuuri arvates on tervikuna või olulises osas ilmselt alusetu, välistab kokkuleppemenetluse kohaldamise. [---] See, mis konkreetsel juhul on lubamatu või põhjendamatu, jääb prokuratuuri otsustada, kuid lubamatu võib hagi olla nt juhul, kui selle aluseks olevad faktilised asjaolud ei kattu olulises osas süüdistuse alusfaktidega. Samuti võib hagi või avalik-õigusliku nõudeavalduse lugeda ilmselt tervikuna või osaliselt põhjendamatuks, kui selles väljendatud nõue (nt hüvitis, rahaline kohustus) on ilmselt liiga suur. Täiendavalt on prokuratuurile avalik-õigusliku nõudeavalduse puhul võimalik see tagastada ka juhul, kui see on vajalik kriminaalasja kiire lahendamise huvides. Sellise regulatsiooni eesmärk on võimaldada prokuratuuril jätta avalik-õiguslik nõudeavaldus kokkuleppemenetluses läbi vaatamata, kui see võimaldab kriminaalasja kiiret lahendamist kokkuleppemenetluses, kuid vaidlus nõudeavalduse üle tooks kaasa ajamahuka üldmenetluse.<sup>102</sup> Kohus saab AÕNA-s kahtlemise korral tagastada kogu kokkuleppe KrMS § 248 lg 1 p 3 alusel.

Võimalus, et prokuratuur tagastab AÕNA kannatanule, on halduskohtusse pöördumisest erinev selle poolest, et halduskohus hindab nõude põhjendatust pärast kaebuse menetlusse võtmist. Üksnes piiratud juhtudel saab kohus teha järelduse nõude põhjendatuse kohta juba menetlusse võtmise otsustamisel.<sup>103</sup> Võib arvesse võtta, et erinevalt halduskohtumenetlusest on otsustus AÕNA lubamatuse või põhjendamatuse kohta siin siiski n-ö tinglik, mitte lõplik, sest isik võib pöörduda nõudega uuesti halduskohtusse.

---

<sup>102</sup> Seletuskiri, lk 31.

<sup>103</sup> HKMS § 121 lõike 2 punkti 2<sup>1</sup> alusel võib kohus kaebuse tagastada, kui kaebusega kaitstava õiguse riive on väheintensiivne ning asjaoludest tulenevalt on kaebuse rahuldamine ebatõenäoline.



### 3.8. RIIGILÕIV

KrMS § 38<sup>1</sup> lõige 5 sätestab, et riigilõivu tasumisest avalik-õigusliku nõudeavalduse esitamisel on **vabastatud Eesti Vabariik kui kannatanu**. Sama põhimõte on sätestatud ka halduskohtumenetluses (HKMS § 104 lõige 10). HKMS-i kommenteeritud väljaande järgi on kooskõlas HKMS § 15 lõikega 2 sellel alusel lõivu tasumisest vabastatud ka menetluses osalevad riigi haldusorganid.<sup>104</sup> Maakohtute AÕNA-alaste asjade seas oli üks määrus, milles öeldi, et kohalikule omavalitsusele see vabastus ei laiene. KOV kohustub kriminaalmenetluses avalik-õigusliku nõudeavalduse esitamisel tasuma riigilõivu.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup> HKMS kommenteeritud väljaanne, § 104 komm., lk 387.

<sup>105</sup> Et menetlus on pooleli, ei viidata siin kohtuasja numbrile.

## KOKKUVÕTE

KrMS-i muutmisega loodi avaliku võimu kandjatele uus võimalus esitada lisaks tsiviilhagile kannatanuna ka AÕNA süüdistatavalt nõutava avalik-õigusliku rahalise kohustuse kindlaksmääramiseks, kui sellise kohustuse tekkimise aluseks olevad faktilised asjaolud kattuvad olulises osas menetletava kuriteo tehjuludega. AÕNA võib esitada haldusorgan, kes oleks õigustatud sama rahalise kohustuse kindlaks määrama haldusmenetluses. Küsimust sellest, kas ühe ja sama rahalise kohustuse kindlaksmääramise õiguspärasuse kontroll haldusmenetluses ja süüteoamenetluses järgib sama või erinevat loogikat, ei ole kirjanduses ega kohtupraktikas veel tõstatatud.

Et nõudeavalduses nõutava rahalise nõude tekkimise aluseks olevad faktilised asjaolud peavad kattuma olulises osas menetletava kuriteo tehjuludega, siis saab järgida Riigikohtu kriminaalkolleegiumi asjakohast praktikat tsiviilhagide sama nõude osas. Selle järgi peab kriminaalasjas menetletav tegu (kuriteo koosseisulistele tunnustele vastavad faktilised asjaolud) moodustama tsiviilhagi aluse raskuspunkti ja kriminaalasja lahendaval kohtul on kriminaalkolleegiumi praktika järgi hindamisruum, mis mh võimaldab arvestada juhtumi isepära. Kriminaalmenetluses ei saa läbi vaadata tsiviilhagi, mille alus on süüdistuse teokirjeldusest kvalitatiivselt erinev, ja see järeldus võiks laieneda nüüd ka AÕNA-le. Kui AÕNA aluseks olevad faktilised asjaolud ei kattu olulises osas kuriteo tehjuludega, siis jäetakse nii tsiviilhagi kui ka AÕNA läbi vaatamata KrMS § 296<sup>2</sup> lõike 1 punkti 1alusel, sest sel juhul on rikutud KrMS § 38<sup>1</sup> lõiget 2. Riigikohtu kriminaalkolleegium on tsiviilhagi puhul rõhutanud kohtuotsuse põhendamise vajadust<sup>106</sup> ja seda tasub silmas pidada ka nõudeavalduste lahendamisel.

AÕNA esemeks saab olla vaid avalik-õiguslik nõue, seetõttu on oluline piiritleda riigi võimalikke avalik-õiguslikke ja eraõiguslikke nõudeid. Riigikohtu senise praktika järgi ei saanud riik esitada nt maksunõuet tsiviilhagis hagimenetluses, küll aga saab tsiviilhagis nõuda kahju hüvitamist (ka praegu), kui see on tekkinud õigusvastase teo tulemusel. Riigikohtu lahenditest näeme veel, et avalik-õiguslikust suhtest tuleneva kahju hüvitamise nõude või alusetu rikastumise nõude lahendamine võib kuuluda nii haldus- kui ka tsiviilkohtu pädevusse. Nõuete piiritlemisprobleemid kajastuvad ka esimese ja teise kohtuastme AÕNA-alases praktikas, puudutades toetuste tagasinõudeid äriühingute ja nende juhatuse liikmete suhtes.

Rõhutada tuleb AÕNA materiaaõigusliku aluse kindlaks määramist, seejuures saab lähtuda Riigikohtu kriminaalkolleegiumi praktikast tsiviilhagi kohta, mille järgi kohus ei ole seotud õigussuhtele menetlusosaliste antud õigusliku kvalifikatsiooniga, vaid kohaldab seadust ise. Halduskolleegiumi praktika järgi ei saa aga kohus üldjuhul ise asuda haldusakti resolutsiooni põhjendama õiguslike ja faktiliste alustega. Ringkonnakohtu tasemelt saab tuua ühe näite selle kohta, et kohus kvalifitseerib nõude ümber ja loeb esitatud tsiviilhagi AÕNA-ks.

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi värske praktika järgi on võimalik AÕNA esitada juba kriminaalmenetluse alustamisest alates või isegi enne seda, nt koos kuriteoteatega.

AÕNA lahendamiseks saab esitada kohtule ka selliseid tõendeid, millel menetletava kuriteo asjaolude tõendamise seisukohast tähtsust ei ole, kuid mis on olulised AÕNA lahendamiseks. Kuidas jookseb piir uuriva ja võistleva kohtumenetluse vahel AÕNA lahendamisel, eelnõu seletuskirjast ei selgu. Ka on ebaselge, kui suures osas kohaldub HKMS (kas ainult 26. peatükk

---

<sup>106</sup> RKKKo 15.06.2015, 3-1-1-42-15, p 86.

või ka HKMS I–V osa ja 23. ja 24. ptk, kui HKMS 26. ptk-s ei ole sätestatud teisiti). AÕNA menetlemisel on oluline kohtu selgitamiskohustus.

KrMS AÕNA õigeksvõtu mõistet ei sisalda, kuid ka ei välista. Kuidas jagunevad menetluskulud õigeksvõtu korral, on kohtupraktika sisustada.

AÕNA on võimalik lahendada nii kokkuleppe- kui ka lühimenetluses. Viimase osas saab juhinduda Riigikohtu kriminaalkolleegiumi praktikast tsiviilhagi kohta, mille järgi on kohtul küllaldase informatsiooni puudumisel avar otsustuspädevus lühimenetlusest keeldumiseks.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et AÕNA-d sisaldavaid kriminaalasju on vähe ja küsimuste lahendamisel saab pöörduda Riigikohtu praktika poole. Ent tuleb silmas pidada, et need nõuded, mis on kunagi tsiviilhagiks loetud, ei pruugi seda enam olla, sest on olemas uus, avalik-õiguslike nõuete lahendamisele omane menetlus.