TOIMINGUPIIRANGU RIKKUMISE KARISTUSÕIGUSLIKU REGULATSIOONI JA SELLE ALTERNATIIVIDE ANALÜÜS

JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUMI TELLIMUSEL

SORAINEN

AUTORID:

NORMAN AAS
ALBERT LINNTAM
MARKO KAIRJAK

OKTOOBER 2026

TALLINN

SISUKORD

1. Analüüsi eesmärk ja metoodika ... 3
2. Kokkuvõte ... 5
3. Kohtupraktikas esinenud kaasusgruppide võrdlev analüüs alternatiivsete süüteokoosseisudega ... 7
   3.1. Avaliku vara, raha või muu varalise positsiooni käsutamine seotud isiku kasuks väljaspool riigihanget ... 7
      3.1.1. Kohtupraktikas esinenud juhtumid ... 7
      3.1.2. Võrdlev analüüs alternatiivsete kuriteokoosseisudega ... 9
   3.2. Toetuse, rahastuse või muu avaliku soodustuse andmine ... 18
      3.2.1. Kohtupraktikas esinenud juhtumid ... 18
      3.2.2. Võrdlev analüüs alternatiivsete kuriteokoosseisudega ... 19
   3.3. Toimingupiirangu rikkumine riigihankemenetluses ... 22
      3.3.1. Kohtupraktikas esinenud juhtumid ... 22
      3.3.2. Võrdlev analüüs alternatiivsete kuriteokoosseisudega ... 24
   3.4. Planeerimis-, loa- või muu avaliku võimu otsuse tegemine ... 26
      3.4.1. Kohtupraktikas esinenud juhtumid ... 26
      3.4.2. Võrdlev analüüs alternatiivsete kuriteokoosseisudega ... 27
   3.5. Nõudest, sanktsioonist, kontrollist või vastutusest loobumine ... 29
      3.5.1. Kohtupraktikas esinenud juhtumid ... 29
      3.5.2. Võrdlev analüüs alternatiivsete kuriteokoosseisudega ... 29
4. Järeldused ja ettepanekud ... 32
   4.1. Järeldused karistuslünkade ulatuse ja põhjendatuse osas ... 32
   4.2. Alternatiivsete regulatsioonimudelite analüüs ja ettepanekud regulatsiooni muutmiseks ... 36
5. Kasutatud allikate ja lühendite loetelu ... 41

Lisa 1. KarS § 300[1] koosseisutunnuste ja kohaldamisala analüüs ... 43

Lisa 2. Kaasusgruppide ja karistuslünkade koondtabel ... 73

1. ANALÜÜSI EESMÄRK JA METOODIKA

Käesoleva analüüsi aluseks on Justiits- ja Digiministeeriumi väikehange nr 313452, mille raames avaldatud lähteülesande järgi on analüüsil **kaks peamist eesmärki**:

1) selgitada välja, millised oleksid KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamise õiguslikud tagajärjed, eelkõige millised toimingupiirangu rikkumise juhtumid oleksid sellisel juhul jätkuvalt karistatavad teiste KarS-i sätete alusel ning millised teod jääksid karistusõigusliku vastutuseta; ja
2) hinnata võimalust kujundada KVS-i ja KarS-i omavaheline suhe ümber selliselt, et toimingupiirangu rikkumisega seotud kuriteokoosseisud oleksid KarS-is iseseisvalt määratletud ega eeldaks karistusõigusliku vastutuse kohaldamisel KVS-i toimingupiirangu normide blanketset kohaldamist.

KarS §-s 300[1] sätestatud toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu kitsaskohtade üle on Eesti juristkonnas ja laiemas avalikkuses arutatud pikemat aega. Koosseisuga seonduvad probleemid puudutavad nii selle määratletust ja kohaldamisala kui ka küsimust, millise ebaõigussisuga tegude puhul on kriminaalkaristus põhjendatud.

Esiteks on KarS § 300[1] blanketse iseloomuga karistusnorm, mille sisustamine sõltub suurel määral KVS-i mõisteaparaadist, sealhulgas toimingupiirangu regulatsioonist. KVS-is kasutatakse muuhulgas selliseid avaraid ja osaliselt määratlemata õigusmõisteid nagu avalik ülesanne, ametiseisund, otsus, toiming ja seotud isik. Selline paindlik regulatsioon võib olla põhjendatud korruptsiooni ennetamisel, sest võimaldab hõlmata erinevaid ja ajas muutuvaid huvide konflikti olukordi. Karistusõigusliku vastutuse alusena võib samade mõistete kasutamine aga tekitada küsimusi normi õigusselguse ning PS §-st 23 tuleneva määratletuspõhimõtte järgimise kohta. KVS-i mõistete täpsustamine üksnes karistusõiguslikest vajadustest lähtudes võib omakorda muuta korruptsiooni ennetamiseks mõeldud regulatsiooni põhjendamatult jäigaks. Seega on keeruline kujundada norme, mis sobiksid samaväärselt nii korruptsiooni ennetamiseks kui ka isikute karistamiseks.

Teiseks on probleemi võimendanud KarS § 300[1] kohati liiga avar tõlgendamine õiguskaitseasutuste praktikas, millega on kaasnenud arvukalt õigeksmõistvaid kohtuotsuseid. Seetõttu on avalikus debatis seatud kahtluse alla KarS § 300[1] vajalikkus senisel kujul ning selle tegelik kasutegur korruptsioonivastases võitluses.

Kolmandaks on KarS § 300[1] olnud ajalooliselt formaalse iseloomuga koosseis. Enne 19.07.2026 kehtinud redaktsioon võimaldas karistada toimingupiirangu teadva rikkumise eest suures ulatuses ka juhul, kui rikkumisega ei kaasnenud avalikule isikule kahju, seotud isikule põhjendamatut eelist ega muud selgelt tajutavat korruptiivset tagajärge. See tekitas küsimuse, kas kõik normiga hõlmatud rikkumised olid piisava ebaõigussisuga, et õigustada karistusõiguslikku sekkumist *ultima ratio* põhimõttest lähtudes.

19.07.2026 jõustunud KarS § 300[1] redaktsioon seob vastutuse täiendavalt nõudega, et toimingupiirangu rikkumine oleks toonud avaliku huvi seisukohast kaasa ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule. Muudatus võimaldab piiritleda sisulise korruptiivse ebaõigussisuga tegusid formaalsetest huvide konflikti olukordadest. Samas ei lahenda uus tunnus kõiki regulatsiooniga seotud küsimusi ja praktikas tekkinud probleeme. Eelkõige tuleb sisustada ebavõrdse või põhjendamatu eelise mõiste ning hinnata, kas uue koosseisutunnuse lisamise järel on põhjendatud KarS § 300[1] säilitamine iseseisva süüteokoosseisuna.

Seejuures võivad KarS § 300[1] kohaldamisalasse kuuluvad teod olla hõlmatud ka teiste süüteokoosseisudega. Sõltuvalt teo asjaoludest võivad kõne alla tulla eelkõige vara- ja ametialased süüteod, korruptsioonikuriteod, riigihangete nõuete rikkumine ning muud

majandusalased või dokumendisüüteod. Seetõttu ei saa KarS § 300[1] vajalikkust hinnata üksnes selle normi abstraktse sõnastuse põhjal. Analüüsida tuleb, milliseid elulisi olukordi on normiga praktikas hõlmatud, kas sama ebaõigussisu katavad teised süüteokoosseisud ning millised teod jääksid KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamise korral tegelikult karistusõigusliku reaktsioonita.

Käesolev analüüs koosneb viiest omavahel seotud etapist. Esmalt määratletakse KarS § 300[1] kehtiva redaktsiooni koosseisutunnused ja kohaldamisala, sealhulgas KVS-i roll blanketse karistusnormi sisustamisel ning 19.07.2026 jõustunud ebavõrdse või põhjendamatu eelise tunnuse tähendus. Teiseks tuvastatakse maa-, ringkonna- ja Riigikohtu lahendite põhjal elulised juhtumid, milles on isik KarS § 300[1] alusel süüdi tunnistatud. Kui samas kohtuasjas on tehtud mitu KarS § 300[1] puudutavat lahendit, lähtutakse asja liigitamisel ajaliselt viimasest (s.o jõustunud) asjakohasest lahendist. Tuvastatud juhtumid jaotatakse otsuse või toimingu eseme ja õigusliku konteksti alusel valdkondlikesse kategooriatesse. Vajadusel tuuakse kategooriate lõikes eraldi välja korduvatel või sisult sarnastel tehioludel põhinevad kaasusgrupid. Kolmandaks hinnatakse iga kaasusgrupi puhul, kas ja millises ulatuses on kirjeldatud tegevus hõlmatud teiste kuriteokoosseisudega. Neljandaks tuvastatakse võimalikud karistuslüngad ning hinnatakse, kas katmata jäävate tegude ebaõigussisu õigustab karistusõiguslikku sekkumist. Viiendaks töötatakse välja ettepanekud regulatsiooni muutmiseks. Analüüs lähtub eeldusest, et ülejäänud KVS-i regulatsioon jääb senisel kujul kehtima, sealhulgas, et toimingupiirangu rikkumine on ka edaspidi karistatav väärteona KVS § 19 alusel.

2. KOKKUVÕTE

Analüüsi eesmärk oli hinnata, millised oleksid KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamise tagajärjed, st millised praegu selle sätte kohaldamisalasse kuuluvad teod oleksid jätkuvalt karistatavad teiste kuriteokoosseisude alusel ning kas võimalike karistuslünkade täitmiseks oleks vaja kehtestada uus kuriteokoosseis. Selleks analüüsiti KarS § 300[1] puudutavat kohtupraktikat alates selle sätte kehtestamisest 15.03.2007 kuni tänaseni ja jaotati selles esinenud juhtumid viide sisulisse kategooriasse: (1) avalikku ülesannet täites hallatava vara või muu varalise positsiooni käsutamine seotud isiku kasuks väljaspool riigihankemenetlust; (2) toetuse, rahastuse või muu avaliku soodustuse andmine; (3) toimingupiirangu rikkumine riigihankemenetluses; (4) planeerimis-, loa- või muu avaliku võimu otsuse tegemine või selles osalemine; ning (5) nõudest, sanktsioonist, kontrollist või vastutusest loobumine.

KarS § 300[1] koosseisutunnuste, kohaldamisala ja tõlgendusprobleemide põhjalik käsitlus on esitatud **lisas 1**, mis on võetud aluseks kaasusgruppide võrdluse ja regulatsiooniettepaneku koostamisel. **Lisas 2** toodud koondtabel annab kaasusgruppide kaupa illustratiivse ülevaate analüüsitud kohtuasjadest, kehtiva KarS § 300[1] võimalikust kohaldatavusest, alternatiivsetest kuriteokoosseisudest ning võimalikest karistuslünkadest ja nende täitmise põhjendatusest.

Analüüsi koostajad jõudsid järeldusele, et KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamisel ei jääks enamik selle praegusesse kohaldamisalasse kuuluvaid elulisi juhtumeid kuriteona karistamata. Sõltuvalt teo tehioludest oleksid need jätkuvalt hõlmatud eelkõige omastamise (KarS § 201), usalduse kuritarvitamise (KarS § 217[2]), riigihanke menetluse nõuete rikkumise (KarS § 300), kelmuse (KarS § 209), soodustuskelmuse (KarS § 210), altkäemaksukuritegude (KarS §-d 294, 296 ja 298), mõjuvõimuga kauplemise (KarS § 298[1]), riikliku järelevalve ebaseadusliku teostamise (KarS § 291[1]) või õigusemõistmisvastaste kuritegude (eelkõige KarS §-d 311[2] ja 311[3]) koosseisude alusel. KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamisel tekiks küll üksikuid teoreetilisi karistuslünki, kuid mitte kõik neist ei õigusta karistusõiguse *ultima ratio* põhimõttest lähtudes uue kuriteokoosseisu loomist. Toimingupiirangu rikkumine jääks ka edaspidi karistatavaks väärteona KVS § 19 alusel ning sõltuvalt asjaoludest saab rakendada ka haldus-, distsiplinaar- ja tsiviilõiguslikke abinõusid.

Esimeses kategoorias (tehingud avaliku varaga, ptk 3.1) võivad teiste koosseisudega jääda katmata juhtumid, kus seotud isikule antakse avalike vahendite arvelt kasutuseelis, millega kaasnev kahju jääb alla 40 000 euro. Samuti poleks karistatavad turutingimustele vastavad tehingud, mis sõlmitakse seotud isikuga ilma kohase konkureeriva menetluseta, ning mille puhul ei esine RHS-i rikkumist (KarS § 300). Teise kategooria (ptk 3.2) puhul võib lünk tekkida eelkõige siis, kui ametiisik üksnes osaleb seotud isikule toetuse määramise kollektiivses otsustamises või selle ettevalmistamises, mistõttu ei muutu toetusotsus KarS § 201 tähenduses ebaseaduslikuks. Nende juhtumite ebaõigussisu ei ole siiski üldjuhul sedavõrd suur, et õigustada eraldiseisvat kriminaalvastutust. Kolmandas kategoorias (ptk 3.3) karistuslünka ei teki, kuivõrd KarS § 300 (riigihanke menetluse nõuete rikkumine eelise andmise eesmärgil) kohaldamisala on juba praegu laiem võrreldes kehtiva KarS §-ga 300[1]. Viienda kategooria (ptk 3.5) osas katab riikliku järelevalve raames teadvalt ebaseadusliku tegevusetuse üldjuhul KarS § 291[1] ning väärteomenetluses tehtud teadvalt ebaseaduslikke otsuseid võivad hõlmata KarS §-d 311[2] ja 311[3]. Nende koosseisudega katmata jäävate väiksema raskusega juhtumite tarvis eraldi kuriteokoosseisu loomine ei ole põhjendatud (vt lähemalt ptk 4.1).

Sisuline ja seadusandja sekkumist õigustav karistuslünk tuvastati neljandas kategoorias. See hõlmab juhtumeid, kus ametiisik kasutab avalikku võimu enda või kolmanda isiku huvides, tehes huvide konfliktis ebaseadusliku planeeringu-, ehitusloa-, kasutusloa- või muu sarnase avaliku võimu otsuse või osaledes selle tegemises. Selline otsus võib anda ametiisikule või kolmandale isikule olulise majandusliku eelise, näiteks suurendada kinnisasja väärtust, ilma et riigile, kohaliku omavalitsuse üksusele või muule isikule tekiks sellega korrespondeerivat

varalist kahju. Seetõttu ei ole selline tegu üldjuhul hõlmatud omastamise (KarS § 201) ega usalduse kuritarvitamise (KarS § 217[2]) koosseisuga. Teised olemasolevad kuriteokoosseisud kohalduvad üksnes täiendavate tunnuste esinemisel, näiteks valeandmete või võltsitud dokumentide kasutamise või ebaõiguskokkuleppe olemasolu korral.

Analüüsi koostajate ettepanek on seetõttu KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamisel kaaluda selle asemel KVS-i regulatsioonist võimalikult autonoomse ning raskematele korruptiivsetele juhtumitele suunatud kuriteokoosseisu kehtestamist. Pakutud koosseisu sõnastus on järgmine:

Ametiseisundi korruptiivne kasutamine

Ametiisiku poolt enda või kolmanda isiku huvides teadvalt ebaseadusliku [alternatiiv: ametikohustust rikkudes] otsuse või toimingu tegemise eest või otsuse või toimingu ebaseaduslikult tegemata jätmise eest, kui see on kaasa toonud avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise suures ulatuses [alternatiiv: olulises ulatuses] ametiisikule või kolmandale isikule,

– karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega.

Pakutud koosseis ei tugineks KVS-i seotud isiku mõistele, vaid hõlmaks üldiselt ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides toime pandud teo. Karistatav oleks üksnes ebaseadusliku otsuse või toimingu tegemine või selle ebaseaduslikult tegemata jätmine, mitte pelgalt formaalne huvide konflikt. Koosseis ei hõlmaks otsuse või toimingu sisulist suunamist, sest see mõiste on raskesti piiritletav õiguspärasest nõustamisest ja muust seaduslikust tegevusest. Samuti eeldaks vastutus (sarnaselt kehtivale KarS §-le 300[1]) reaalselt tekkinud ning avaliku huvi seisukohast ebavõrdset või põhjendamatut eelist, millel oleks varaline mõõde. Nii oleks uus koosseis suunatud just sellistele rasketele avaliku võimu korruptiivse kasutamise juhtumitele, mida olemasolevad kuriteokoosseisud ei kata, kuid väldiks kergemate ja formaalsete toimingupiirangu rikkumiste kriminaliseerimist.

3. KOHTUPRAKTIKAS ESINENUD KAASUSGRUPPIDE VÕRDLEV ANALÜÜS ALTERNATIIVSETE SÜÜTEOKOOSSEISUDEGA

KarS § 300[1] võimaliku kehtetuks tunnistamise tagajärgede hindamiseks on 14.10.2026 seisuga jõustunud kohtulahenditega KarS § 300[1] järgi karistatavaks loetud teod jaotatud nende eseme ja õigusliku konteksti järgi järgmistesse kategooriatesse: (1) avalikku ülesannet täites hallatava vara või muu varalise positsiooni käsutamine seotud isiku kasuks väljaspool riigihanget; (2) toetuse, rahastuse või muu avaliku soodustuse andmine; (3) huvide konflikt riigihankemenetluses; (4) planeerimis-, loa- või muu avaliku võimu otsuse tegemine või sisuline suunamine; ning (5) nõudest, sanktsioonist, kontrollist või vastutusest loobumine.

Liigituse väljatöötamisel on lähtutud eesmärgist, et iga kohtupraktikas KarS § 300[1] järgi karistatavaks loetud eluline tegu oleks paigutatav vähemalt ühe kategooria alla. Kui sama kriminaalasi hõlmab sisult erinevaid episoode, käsitletakse kohtulahendit vastavate episoodide ulatuses mitme kategooria lõikes.

Kaasusgruppide kujundamisel lähtutakse eelkõige süüdimõistvatest lahenditest, kuivõrd analüüsi eesmärk on hinnata, millised praegu KarS § 300[1] alusel karistatavad elulised juhtumid jääksid sätte kehtetuks tunnistamisel teiste kuriteokoosseisudega katmata. Õigeksmõistvaid lahendeid kasutatakse seevastu koosseisu kohaldamisala ja tõendamisnõuete piiritlemiseks (vt lisa 1) ning pakutava regulatsiooni hindamiseks. Kui õigeksmõistmise põhjus on näiteks ametiisiku staatuse või seotud isiku suhte puudumine või tõendamata jäämine, ei näita see iseenesest KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamisest tekkivat karistuslünka. Sellisel juhul ei olnud konkreetses menetluses tuvastatud asjaoludel alust isikut ka senise regulatsiooni järgi süüdi mõista.

Iga kategooria juures eristatakse esmalt selles esinevad peamised elulised kaasusgrupid. Seejärel hinnatakse, kas ja millistel tingimustel oleksid samad teod KarS § 300[1] puudumisel hõlmatud teiste kuriteokoosseisudega ning millised teod võiksid jääda kuriteona karistamata. Võimalike karistuslünkade põhjendatust, sealhulgas katmata jäävate tegude ebaõigussisu, muude õiguskaitsevahendite piisavust ja *ultima ratio* põhimõtet puudutavaid järeldusi käsitletakse allpool eraldi ptk-s 4. Kõik analüüsis nimetatud jõustunud süüdimõistvad kohtuotsused on tehtud enne 19.07.2026 kehtinud KarS § 300[1] redaktsiooni alusel.

Lisaks allpool loetletud kriminaalasjadele on avalikult kättesaadava kohtulahendite andmebaasi põhjal isikud KarS § 300[1] järgi süüdi tunnistatud ka kriminaalasjades nr 1-12-5714, 1-17-5965 ja 1-19-4444, kuid avaldatud on üksnes nende lahendite resolutsioonid. Seetõttu ei ole mainitud kohtuasjade puhul võimalik avalike andmete põhjal kirjeldada ega analüüsida ametiisiku rolli, seotud isikut ega konkreetset otsust või toimingut, mille eest isik KarS § 300[1] järgi süüdi mõisteti.[1]

3.1. Avaliku vara, raha või muu varalise positsiooni käsutamine seotud isiku kasuks väljaspool riigihanget

3.1.1. Kohtupraktikas esinenud juhtumid

Alljärgnevalt käsitletakse kriminaalasju, milles KarS § 300[1] järgi karistatavaks loetud tegu seisnes avalikku ülesannet täites hallatava vara, raha, nõude, kasutusõiguse või muu varalise positsiooni käsutamises ametiisiku enda või temaga seotud isiku kasuks. Kategooria ei hõlma tehinguid ega muid varalisi otsuseid, mille suhtes kohaldati või oleks tulnud kohaldada

[1] HMKo 1-12-5714/7; HMKo 1-17-5965/4; VMKo 1-19-4444/8.

riigihangete seaduses sätestatud menetlusreegleid; riigihankemenetluses esinenud toimingupiirangu rikkumisi käsitletakse eraldi ptk-s 3.3.

Kriminaalasjas nr 1-14-10988 mõisteti vallavanem süüdi selles, et ta tegi ajavahemikul 30.12.2008–07.03.2014 valla nimel korduvalt tehinguid iseenda ja temaga seotud isikutega. Tehingud hõlmasid muuhulgas ehitus- ja remonditöid ning transporditeenuste tellimist vallavanemaga seotud äriühingutelt, tehinguid vallavanema kui füüsilisest isikust ettevõtjaga ning makseid mittetulundusühingutele, mille juhatusse vallavanem kuulus. Toimingupiirangu rikkumise ulatuseks loeti tehingute kogumaksumus 88 751,18 eurot.[2]

Linnavolikogu esimees mõisteti **kriminaalasjas nr 1-16-1302** süüdi selles, et aastatel 2009–2014 osales ta piiriülese koostöö projektides osalemist, projektide omafinantseerimist ja selleks laenu võtmist puudutavate volikogu otsuste tegemisel. Projektide raames süvendati sadamaala ja tehti muid töid, millega parendati linnavolikogu esimehele kuuluva äriühingu kinnistut.[3]

Vallavolikogu esimees mõisteti **kriminaalasjas nr 1-19-5367** süüdi selles, et ta osales otsuse tegemisel, millega anti vallale kuuluva hoone üks korrus kümneks aastaks tasu eest kasutada toitlustus- ja meelelahutusteenust osutavale äriühingule, millega sõlmitud käsundusleping oli tema peamine sissetulekuallikas. Volikogu otsusega nähti ette ruumide kasutusse andmine, kuid konkreetne kasutusleping ja kasutustasu tuli kindlaks määrata hiljem. Toimingupiirangu rikkumise ulatuseks loeti kavandatud kümneaastase kasutuslepingu kogutasu 48 444 eurot.[4]

Kokkuleppemenetluses lahendatud **kriminaalasjas nr 1-08-7508** mõisteti vallavalitsuse haldusspetsialist süüdi selles, et ta tellis ajavahemikul 15.03.2007–22.05.2008 valla ja selle hallatavate asutuste hoone ja teederemonditöid iseendalt ning temaga seotud äriühingult. Vallaeelarvest tasuti nende tööde eest kokku 485 422,55 krooni.[5]

Kriminaalasjas nr 1-14-2310 mõisteti mereväebaasi materjaliteenistuse ülem kokkuleppemenetluses süüdi selles, et ta tellis ajavahemikul 02.08.2012–14.06.2013 Kaitseväele 21 tehinguga kaupu ja teenuseid kahelt temaga seotud äriühingult. Tehingute kogumaksumus oli 90 450,09 eurot.[6]

Kokkuleppemenetluses lahendatud **kriminaalasjas nr 1-15-1605** mõisteti pankrotihaldur süüdi selles, et ta võõrandas kolmel avalikul enampakkumisel pankrotivara hulka kuulunud laenu- ja arvelduskontojäägi tagasinõudmise nõudeõigused äriühingule, mille juhatuse liige ja osanik oli tema elukaaslane ning kuulus seetõttu temaga ühisesse leibkonda. Võõrandatud nõuete nimiväärtused olid vastavalt 50 422,80 eurot, 44 316,27 eurot ja 120 665,20 eurot.[7]

Munitsipaalsihtasutuse juhatuse liige mõisteti **kriminaalasjas nr 1-17-7478** kokkuleppemenetluses süüdi selles, et ta sõlmis sihtasutuse nimel kaks 20-aastast kaikohtade rendilepingut äriühinguga, mille tegevust ta faktiliselt juhtis. Lepingute koguväärtus oli 54 000 eurot.[8]

Kokkuleppemenetluses lahendatud **kriminaalasjas nr 1-18-469** mõisteti vallavolikogu liige süüdi selles, et ta hääletas volikogu istungil kahe valla maaüksuse otsustuskorras võõrandamise

---

[2] TMKo 1-14-10988/77; TrtRnKo 1-14-10988/119, p-d 15.2, 15.4 ja 15.5.
[3] TrtRnKo 1-16-1302/31, p-d 2.2.7–2.2.10 ja 33–36.
[4] RKKKo 1-19-5367/144, p-d 27–33; TrtRnKo 1-19-5367/152, p-d 41, 44, 47, 49–50 ja 53.
[5] HMKo 1-08-7508/2.
[6] HMKo 1-14-2310/7.
[7] TMKo 1-15-1605/5.
[8] PMKo 1-17-7478/13; RKKKo 1-17-7478/24, p 11.

poolt äriühingule, mille osanik ta ise oli ja mille nõukogusse kuulus tema sugulane. Võõrandatava vara väärtus oli kokku 84 000 eurot.[9]

Vallavolikogu esimees mõisteti **kriminaalasjas nr 1-19-5194** kokkuleppemenetluses süüdi selles, et ta osales valla kooli kinnisasja, korteriomandi ja vallasasjade tasuta võõrandamist puudutavate volikogu otsuste ettevalmistamises ja tegemises. Vara võõrandati mittetulundusühingule, mille juhatuse liige vallavolikogu esimees ise oli. Võõrandatud vara koguväärtus oli 133 264,44 eurot.[10]

Linnaosavanem mõisteti **kriminaalasjas nr 1-24-6439** kokkuleppemenetluses süüdi selles, et ta tegi linnaosa eelarvevahendite kasutamist puudutavaid otsuseid ja toiminguid, mille tulemusel rajati müratõkkevall, müratõkkeaed ja selle lisapaneelid talle laenu andnud ning tema valimiskampaaniat rahastanud isiku kinnistu juurde. Nende otsuste ja toimingute rahaliseks ulatuseks loeti 70 667,46 eurot.[11]

3.1.2. Võrdlev analüüs alternatiivsete kuriteokoosseisudega

Eelnevalt käsitletud kohtupraktika ja 19.07.2026 KarS §-le 300¹ lisatud koosseisutunnuste põhjal joonistuvad käesolevas kategoorias välja kolm peamist kaasusgruppi. Alljärgnevalt analüüsitakse, kas ja millistel tingimustel oleksid nendesse kaasusgruppidesse kuuluvad teod KarS § 300¹ kehtetuks tunnistamise korral jätkuvalt karistatavad teiste asjakohaste kuriteokoosseisude, s.o KarS §-de 201, 217², 294, 296, 298 ja 298¹ järgi.

(a) Turutingimustest ebasoodsamad tehingud

Esimene kaasusgrupp puudutab olukordi, kus seotud isikuga sõlmitakse asutuse või muu vara omaniku jaoks turutingimustest ebasoodsam tehing. See võib seisneda vara tasuta või turuväärtusest madalama tasu eest võõrandamises või kasutusse andmises, seotud isikule turuhinnast kõrgema tasu maksmises või avalike vahendite kasutamises seotud isiku vara parendamiseks. KarS § 300¹ lg 1 uus koosseisutunnus "põhjendamatu eelis" seisneb selliste tehingute puhul üldjuhul selles, et ametiisik või temaga seotud isik saab varalise hüve ilma kohase vastusoorituseta.[12] Tehing on vara omaniku jaoks ebasoodne, kui tema tehtud soorituse harilik väärtus TsÜS § 65 tähenduses ületab tehingu teiselt poolelt saadud vastusoorituse väärtust.

Sellesse kaasusgruppi kuuluvad eelkõige kriminaalasjas nr 1-19-5194 käsitletud valla vara tasuta võõrandamine seotud mittetulundusühingule ning kriminaalasjades nr 1-16-1302 ja 1-24-6439 käsitletud seotud isikule kuuluva kinnisasja parendamine avalike vahenditega. Samasse kaasusgruppi kuuluvad ametiisikule või seotud isikule vara võõrandamise või kasutusse andmise juhtumid, kui tehingutingimused on riigi, kohaliku omavalitsusüksuse või muu vara omaniku jaoks turutingimustest ebasoodsamad.

KarS § 201 lg 1 järgi on karistatav toimepanija valduses oleva võõra vallasasja või toimepanijale usaldatud muu võõra vara ebaseaduslik pööramine enda või kolmanda isiku kasuks. Omastamise ese võib peale vallasasja olla ka toimepanijale usaldatud muu vara, sealhulgas kontol olev raha või nõudeõigus. KarS § 201 lg 1 teises alternatiivis nimetatud muu

---

[9] TMKo 1-18-469/3.
[10] TMKo 1-19-5194/10.
[11] HMKo 1-24-6439/8.
[12] Tuleb arvestada, et kuna kõnealune koosseisutunnus ei kehtinud süüdimõistmise ajal, ei ole sellega seotud asjaolusid kohtulahendites üldjuhul ka käsitletud. Seetõttu on käesolevas analüüsis toodud järeldused selle koosseisutunnuse esinemise kohta pigem hüpoteetilised ja kõrge abstraktsusastmega.

vara mõiste sisustamisel tuleb lähtuda TsÜS §-st 66, mille kohaselt on vara isikule kuuluvate rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum.[13] Koosseis eeldab, et toimepanija manifesteerib vara enda või kolmanda isiku kasuks pööramise tahet, käitudes varaga viisil, mis on vastuolus selle valdamise või talle usaldamise õigusliku alusega.[14]

Tehingu sõlmimise karistatavus KarS § 201 lg 1 järgi sõltub muuhulgas sellest, kas vara enda või kolmanda isiku kasuks pööramine on ebaseaduslik. Toimingupiirangut rikkudes sõlmitud tehing oleks KarS § 201 lg 1 mõttes ebaseaduslik ka KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamise korral, kuivõrd sellise tehingu keelatus tuleneb KVS § 11 lg-test 1 ja 2 koosmõjus §-ga 19, mitte vahetult KarS §-st 300[1]. Siiski tuleb tähele panna, et taoline ebaseaduslikkuse käsitlus kohaldub eelkõige olukordadele, kui ametiisik teeb toimingu või otsuse ise. Kui toimingupiirangut rikkuv ametiisik üksnes osaleb otsuse või toimingu tegemises (nt kollegiaalses organis) või vaid mõjutab seda sisuliselt, ei pruugi vastav varaline otsus või toiming sellest tulenevalt tingimata lõppastmes ebaseaduslikuks muutuda. Lisaks KVS §-le 11 võib tehingu ebaseaduslikkus sõltuvalt asjaoludest tuleneda ka muudest õigusnormidest, sealhulgas juriidilise isiku ja tema juhtorgani liikme sisesuhet ning juhtorgani liikmega tehtavaid tehinguid reguleerivatest sätetest. Samuti indikeerib KarS § 300[1] lisatud tagajärg (avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis ametiisikule või kolmandale isikule) seda, et tõenäoliselt on vastava otsuse või toimingu tegemisel rikutud ka muid seadusi või menetlusnorme, mis võivad samuti anda iseseisva aluse hinnata vastavat tehingut ebaseaduslikuks.[15]

Vara kolmanda isiku kasuks pööramine KarS § 201 lg 1 tähenduses võib seisneda näiteks avaliku raha maksmises seotud isikule näiliku tehingu alusel, vara tasuta üleandmises või seotud isikule sellise tasu maksmises, millele vastavat tööd või teenust tegelikult ei osutata. Samuti võib vara kasuks pööramine põhimõtteliselt seisneda selles, et seotud isikule makstakse tegelikult osutatud töö või teenuse eest teadlikult turuväärtust ületavat tasu. Viimasel juhul tuleb hinnata, millises ulatuses suurenes seotud isiku vara väärtus vara omaniku vara väärtuse arvel. Riigikohus on hankelepingu kontekstis leidnud, et sellise lepingu allkirjastamisega, mille alusel tekkis ettevõtjal õigus nõuda ja riik maksis ülemäärast tasu, pöörati ülemäärane summa kolmanda isiku kasuks.[16]

Kui toimingupiirangut rikkudes tehtud tehingu tulemusena saab ametiisik või kolmas isik, sealhulgas ametiisikuga KVS § 7 lg 1 tähenduses seotud isik, vallasasja tasuta või turuväärtusest madalama tasu eest, on üldjuhul täidetud ka vara enda või kolmanda isiku kasuks pööramise koosseisutunnus. Muu isikule usaldatud vara puhul tuleb seevastu arvestada, et KarS § 201 lg 1 teine alternatiiv kaitseb vara väärtust, mitte selle esemelise koosseisu säilimist. Riigikohtu praktika järgi saab muu vara omastamisest üldjuhul rääkida siis, kui toimepanija või kolmanda isiku vara väärtus suureneb kannatanu vara väärtuse arvel. Kui vara omanik saab ebaseadusliku varakäsutuse eest majanduslikult samaväärse vastusoorituse ja tema vara koguväärtus ei vähene, ei pruugi muu vara omastamise koosseis olla täidetud.[17]

Avaliku raha kasutamisel seotud isiku huvides tuleb hinnata, kelle kasuks vara tegelikult pöörati. Kui vara omanik tasub turuhinnale vastava summa töövõtjale, kes teeb selle eest töid ametiisikule või seotud isikule kuuluval kinnisasjal, ei pöörata raha üldjuhul mitte töövõtja, vaid kinnisasja omaniku kasuks. Töövõtja saab sellisel juhul oma sooritusele vastava tasu, samal ajal kui kinnisasja omaniku vara väärtus suureneb avaliku isiku vara arvel. Riigikohus

---

[13] KarS kommentaarid 2021, § 201; RKKKo 3-1-1-13-12, p 22; RKKKo 1-20-3101/99, p 107.
[14] KarS kommentaarid 2021, § 201 komm 6.1; RKKKo 3-1-1-92-13, p 14; RKKKo 3-1-1-49-16, p 13.
[15] Nt ÄS §-d 181 ja 307 ning SAS § 18; RKKKo 1-16-4197/76, p 33; RKKKo 1-18-5732/226, p-d 46–48.
[16] RKKKo 3-1-1-46-14, p 20.
[17] Riigikohus muutis selles küsimuses 2024. a-l oma varasemat praktikat, vt: RKKKo 1-20-3101/99, p-d 107–110; RKKKo 1-23-7274/138, p-d 76–79.

on leidnud, et avaliku raha eest erakinnisasjade parendamiseks tehtud tööde puhul pöörati raha parendatud kinnisasjade omanike, mitte turuhinnale vastava tasu saanud töövõtjate kasuks.[18]

KarS § 201 lg 1 kohaldamine on aga problemaatiline tehingute puhul, mille esemeks ei ole vallasasi ning kus toimepanijale usaldatud muu vara ei vaheta omanikku. Kõige tüüpilisem näide on üüri- või muust kasutuslepingust tulenev kasutuseelis, mis seisneb õiguses kasutada asja ajutiselt tasuta või turuhinnast madalama tasu eest. Kasutuseelis ei ole samastatav kasutuslepingu esemeks oleva asja omandiõigusega ega too iseenesest kaasa väljaüüritava vara omandi üleandmist teisele isikule.

KarS § 201 lg 1 kohaldamine eeldab vara enda või kolmanda isiku kasuks pööramist ehk väliselt tajutavat tegu, mille põhjal saab objektiivne vaatleja järeldada, et toimepanija soovib edaspidi ise võõra asja või vara omanikuna käituda või lasta seda teha kolmandal isikul. Asja kokkulepitud tähtajaline kasutamine ei väljenda sellist omanikupositsiooni hõivavat tahet. Riigikohus on leidnud, et võõra asja pelk edasikasutamine pärast kasutuslepingu lõppemist ei kujuta endast iseenesest omastamistahte manifesteerimist. Omastamisele võib viidata alles täiendav objektiivselt tajutav käitumine, näiteks asja aktiivne varjamine või võõrandamine.[19]

Kasutuseelis on küll majanduslikult hinnatav hüve, kuid see ei tähenda tingimata, et kasutajale oleks üle antud omand varem omanikule kuulunud seejärel toimepanijale usaldatud vara üle (KarS § 201 lg 1 teine alternatiiv). Turuhinnast soodsama kasutusõiguse andmise majanduslik tagajärg seisneb eelkõige seotud isiku kulude kokkuhoius ning vara omaniku võimalikus saamata jäänud tulus. Seetõttu ei saa kasutuseelise andmist üldjuhul käsitada KarS § 201 lg 1 järgi omastamisena üksnes põhjusel, et kasutusleping sõlmiti toimingupiirangut rikkudes ja turutingimustest soodsamatel tingimustel.

Eelnevast tulenevalt hõlmab KarS § 201 lg 1 esimese kaasusgrupi juhtumeid eelkõige ulatuses, milles ametiisik annab seotud isikule tasuta või turuväärtusest madalama tasu eest üle vallasasja või pöörab seotud isiku kasuks raha, nõudeõiguse või muu sarnase talle usaldatud vara – täpsemalt annab üle omandiõiguse sellise eseme üle. KarS § 201 lg 1 ei ole seevastu üldjuhul kohaldatav juhul, kui toimingupiirangut rikkudes antakse ametiisikule või temaga seotud isikule turutingimustest soodsamatel tingimustel üksnes kasutuseelis. Praktikas võib sellise olukorraga eelkõige tegemist olla näiteks juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksus annab talle kuuluvad ruumid turuhinnast madalama tasu eest kasutada juriidilisele isikule, kellega seotud ametiisik osaleb vastava otsuse või toimingu tegemises (vt lisa 1 ptk 1.2.2 alapunkt (c)).

KarS § 217² lg 1 järgi on karistatav seadusest või tehingust tuleneva teise isiku vara käsutamise või talle kohustuse võtmise õiguse ebaseaduslik ärakasutamine või teise isiku varaliste huvide järgimise kohustuse rikkumine, kui teoga põhjustatakse suur varaline kahju ja puudub KarS §-s 201 sätestatud süüteokoosseis. Säte sisaldab kahte teoalternatiivi: (a) ärakasutamiskoosseis eeldab toimepanija õiguspädevust teise isiku vara käsutada või talle kohustusi võtta; (b) usalduse murdmise koosseis eeldab aga tsiviilõiguslikul või avalik-õiguslikul suhtel põhinevat hoolsus- või järelevalvekohustust teise isiku vara suhtes. Mõlema alternatiivi puhul peab õiguse ebaseaduslik ärakasutamine või kohustuse rikkumine põhjustama kannatanu varalise olukorra halvenemise.[20]

KarS § 217² lg 1 on KarS § 201 suhtes subsidiaarne. Seetõttu tuleb esmalt kontrollida teo vastavust omastamise koosseisule ning alles KarS § 201 kohaldamise välistamise korral hinnata KarS § 217² lg-s 1 sätestatud eeldusi. Õiguskirjanduses on samal põhjusel rõhutatud, et KarS §

[18] RKKKo 1-20-3101/99, p-d 98–104 ja 110; RKKKo 3-1-1-43-13, p 24.
[19] KarS kommentaarid 2021, § 201 komm 6.1; RKKKo 3-1-1-99-15, p-d 31–33; RKKKo 3-1-1-49-16, p-d 12–14.
[20] KarS kommentaarid 2021, § 217²; RKKKo 3-1-1-4-08, p 25; RKKKo 3-1-1-100-09, p-d 30.1–30.2; RKKKo 1-21-4494/167, p 107.

201 puudumine on KarS § 217² sõnaselge negatiivne koosseisutunnus ning koosseisude piiritlemisel on keskne küsimus, kas toimepanija käitumine kujutas endast vara enda või kolmanda isiku kasuks pööramist.[21]

Ärakasutamiskoosseisu puhul seisneb koosseisupärane tegu eeskätt sisesuhte tingimusi rikkuva tehingu sõlmimises. Toimepanija teeb talle antud välispädevuse piires vara omanikule õiguslikult siduva tehingu, kuid rikub pädevuse kasutamisel tema ja vara omaniku vahelisest õigussuhtest tulenevaid piiranguid. Õiguskirjanduses on selle alternatiivi ebaõigussisu kirjeldatud kui lubatu ületamist võimaldatu piires: toimepanija kasutab talle antud käsutuspädevust viisil, mida pädevuse aluseks olev sisesuhe ei luba.[22]

Usalduse murdmise koosseis hõlmab seevastu vara käsutamisest või kohustuse võtmisest erinevaid tegevusi ja tegevusetust, millega rikutakse varaliste huvide järgimise kohustust. Kohustuse olemasolu, õiguslik alus ja konkreetne sisu tuleb iga juhtumi puhul eraldi tuvastada. Õiguskirjanduses on juhitud tähelepanu sellele, et varaliste huvide järgimise kohustust ei saa käsitada piiramatu karistusõigusautonoomse mõistena. Vastasel korral kujuneks era- ja avalik-õiguslike kohustuste kõrvale iseseisev karistusõiguslik kohustuste süsteem. Seetõttu peab KarS § 217² kohaldamise aluseks olev kohustus olema tuletatav toimepanija ja vara omaniku vahelist õigussuhet reguleerivast normist või tehingust.[23]

Esimese kaasusgrupi puhul võib KarS § 217² lg 1 kohalduda eelkõige siis, kui ametiisik sõlmib seotud isikuga vara omaniku jaoks ebasoodsa tehingu või annab talle turutingimustest soodsama kasutuseelise, kuid tehinguga antav hüve ei ole kas käsitatav KarS § 201 tähenduses toimepanijale usaldatud varana või ei ole muutunud vara omanik. Niisugusel juhul võib ametiisik olla kasutanud ebaseaduslikult vara käsutamise või kohustuse võtmise õigust, kuigi ta ei ole pööranud omastamise eset enda või kolmanda isiku kasuks.

KarS § 217² lg 1 kohaldamiseks peab teoga põhjustatud varaline kahju ületama KarS § 12¹ p-s 2 sätestatud 40 000 euro piiri. Täpse kahjusumma kindlakstegemine ei ole alati vajalik, kuid vähemalt 40 000 euro suuruse kahju tekkimine tuleb ühemõtteliselt tuvastada. Koosseisu subjektiivne külg eeldab omakorda tahtlust nii kohustuse rikkumise kui ka suure varalise kahju põhjustamise suhtes.[24]

Kahju tuvastamisel tuleb lähtuda saldopõhimõttest, võrreldes vara omaniku vara koguväärtust enne ja pärast tegu ning arvestades maha tehingu tulemusel saadud majandusliku väärtusega vastusoorituse. Kui vara omanik saab oma soorituse eest samaväärse vastusoorituse, ei ole tema vara koguväärtus vähenenud ning KarS § 217² tähenduses varalist kahju üldjuhul ei teki. Kahju võib seisneda ka saamata jäänud tulus, kuid vara suurenemise ootus on käsitatav varana üksnes siis, kui selle realiseerumine oli sedavõrd kindel, et ootusele saab omistada majandusliku väärtuse.[25]

KarS § 217² tähenduses suur varaline kahju ei ole alati samastatav KarS § 300¹ tähenduses toimingupiirangu rikkumise suure ulatusega. KarS § 300¹ puhul väljendab ulatus huvide konfliktis tehtud otsuse või toimingu rahalist väärtust. KarS § 217² eeldab seevastu vara omaniku varalise seisundi tegelikku halvenemist, lähtudes saldopõhimõttest. Seetõttu ei pruugi

---

[21] RKKKo 3-1-1-100-09, p 28; RKKKo 3-1-1-46-14, p 19; RKKKo 1-23-7274/138, p 73; M. Kairjak. Keerukuse redutseerimine Eesti õiguses karistusseadustiku § 217² objektiivse koosseisu relatiivsete õigusmõistete sisustamise näitel. Tartu, 2015, lk 7 ja 10.
[22] RKKKo 3-1-1-100-09, p 30.1; M. Kairjak, viidatud töö, lk 72 ja 77–79.
[23] M. Kairjak, viidatud töö, lk 66–68 ja 76; RKKKo 1-21-4494/167, p 107.
[24] RKKKo 1-21-2315/77, p 45; RKKKo 1-21-4494/167, p-d 113 ja 116; RKKKo 3-1-1-61-09, p 32.
[25] RKKKo 3-1-1-23-14, p-d 9, 11.1 ja 18; RKKKo 1-21-8803/138, p 45.

tehingu kogumaksumus, kasutusse antud vara väärtus või lepingu rahaline maht olla alati üheselt samastatav KarS § 217² kohaldamiseks vajaliku kahjuga.

Kui seotud isikule antakse vara või kasutusõigus turutingimustest soodsamalt, võib kahju seisneda turutingimustele vastava tasu ja seotud isiku tegelikult makstud tasu vahes. Avalike ruumide tasuta või turuhinnast madalama tasu eest kasutusse andmisel võib kahjuna arvesse tulla saamata jäänud tasu, kui selle saamine ilma rikkumiseta oli piisavalt tõenäoline. KarS § 217² lõpuleviidud koosseis on siiski täidetud üksnes juhul, kui selliselt tuvastatud kahju ületab 40 000 eurot. Ei piisa sellest, et kasutuseelise väärtus, lepingu kogumaht või kasutusse antud vara väärtus ületab nimetatud piiri.

KarS § 300¹ kehtetuks tunnistamise korral oleksid KarS § 217² lg 1 alusel seega jätkuvalt kriminaalkorras karistatavad sellised toimingupiirangut rikkudes tehtud tehingud, millega antakse ametiisikule või temaga seotud isikule varaline hüve turutingimustest soodsamatel tingimustel ning põhjustatakse vara omanikule üle 40 000 euro suurune varaline kahju. Kehtiva KarS § 300¹ tähenduses vastaks selline hüve üldjuhul põhjendamatu eelise tunnusele, kuid KarS § 217² lg 1 kohaldamiseks tuleb täiendavalt tuvastada vara omaniku varalise seisundi tegelik halvenemine saldopõhimõtte alusel.

Erinevalt KarS § 201 lg-st 1 võib KarS § 217² lg 1 hõlmata ka turutingimustest soodsama kasutuseelise, näiteks riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele kuuluvate ruumide tasuta või turuhinnast madalama tasu eest kasutusse andmise. Seda siiski üksnes juhul, kui vara omanikule tekkinud kahju, näiteks piisava tõenäosusega saamata jäänud tasu, ületab 40 000 eurot. KarS §-d 201 ja 217² koosmõjus jätaksid seega katmata olukorrad, kus toimingupiirangut rikkudes antakse ametiisikule või temaga seotud isikule turutingimustest soodsam kasutuseelis, kuid vara omanikule ei teki selle andmisega varalist kahju või jääb tekkinud kahju alla KarS § 217² lg-s 1 nõutava 40 000 euro piirmäära.

KarS §-des 294, 296 ja 298 loetletud altkäemaksukuriteod eeldavad ebaõiguskokkulepet ehk ekvivalentsussuhet. KarS § 294 hõlmab ametiisiku poolt talle või kolmandale isikule vara või muu soodustuse küsimist, selle lubamisega nõustumist või vastuvõtmist vastutasuna ametiseisundi kasutamise eest. KarS § 298 hõlmab vastava vara või soodustuse lubamist või andmist. Ekvivalentsussuhe eeldab pooltevahelist üksmeelt, et soodustus on vastuteene tehtud või tulevikus tehtava ametialase teo eest. Ametialane tegu ei pea olema kindlaks määratud kõigis üksikasjades, kuid kokkuleppest peab vähemalt üldjoontes nähtuma, kuidas ja millisel eesmärgil peab ametiisik oma ametiseisundit kasutama. Ametiisiku üldisest heasoovlikkusest koosseisu täitmiseks ei piisa.[26]

Seotud isikule vara tasuta või turutingimustest soodsamalt võõrandamine, kasutusse andmine või tema vara parendamine iseenesest ei eelda ega tõenda ebaõiguskokkuleppe olemasolu. Ametiisiku tegevus võib lähtuda tema enda või seotud isiku majanduslikust või isiklikust huvist, ilma et keegi annaks või lubaks talle ametialase teo eest vastusooritust. KarS §-d 294 ja 298 järgi on esimeses kaasusgrupis kirjeldatud episoodid karistatavad üksnes siis, kui lisaks seotud isiku soodustamisele on tõendatud piisavalt määratletud seos (vastastikkus) antava soodustuse ja ametialase teo vahel. Kuigi toimingupiirangut rikkudes tehtav tehing on üldjuhul keelatud KVS § 11 alusel, ei saa toimingupiirangu rikkumisest üksi järeldada, et vara või muu soodustus anti või lubati vastutasuna ametiseisundi kasutamise eest.[27] KarS §-de 294, 296 ja 298 järgi oleksid seega esimese kaasusgrupi episoodid karistatavad üksnes juhul, kui lisaks toimingupiirangu rikkumisele on tuvastatud ebaõiguskokkulepe, mille kohaselt anti või lubati

[26] KarS kommentaarid 2021, §-de 294 ja 298; RKKKo 3-1-1-68-11, p 9.3; RKKKo 1-18-7807/58, p 13.
[27] RKKKo 3-1-1-118-06, p-d 15–16; RKKKo 3-1-1-14-14, p-d 846, 866, 868–873 ja 903.

või vahendati ametiisikule või kolmandale isikule vara või muu soodustus vastutasuna piisavalt määratletud ametialase teo eest.

KarS § 298[1] lg 1 ehk mõjuvõimuga kauplemise koosseisu keskne tunnus on vara või muu soodustuse andja või lubaja ja vahendaja kokkulepe, mille kohaselt antakse vahendajale või kolmandale isikule soodustus ametiisiku tegeliku või väidetava mõjutamise eest. Soodustuse andja eesmärk peab olema saada ametiisikult avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis. Kokkulepe võib olla sõnaselge, konkludentne või tingimuslik, kuid peab avalduma objektiivselt tajutaval viisil.[28]

Mõjuvõimuga kauplemine eeldab seega kolmiksuhet soodustuse andja, vahendaja ja mõjutatava ametiisiku vahel. Koosseis ei nõua, et vahendaja ametiisikut tegelikult mõjutaks või et taotletav eelis saabuks. Samuti võib kokkulepe puudutada üksnes väidetava mõjuvõimu kasutamist. Mõjuvõim tähendab seejuures isiku ameti- või isiklikust positsioonist tulenevat võimet suunata ametiisiku tahtekujundus- või otsustusprotsessi.[29]

KarS § 298[1] lg 1 ei hõlma olukorda, kus huvide konfliktis olev ametiisik teeb enda või temaga seotud isiku kasuks otsuse ise. Sellisel juhul puuduvad nii ametiisikut mõjutav vahendaja kui ka mõjuvõimu kasutamise eest soodustuse andmise kokkulepe. KarS § 298[1] võib esimese kaasusgrupi puhul kohalduda üksnes siis, kui seotud isik püüab saavutada turutingimustest soodsamat tehingut vahendaja kaudu ning annab või lubab vahendajale ametiisiku tegeliku või väidetava mõjutamise eest vara või muu soodustuse. KarS § 298[1] lg 1 järgi oleksid esimese kaasusgrupi episoodid karistatavad üksnes juhul, kui seotud isik saab või püüab saada turutingimustest soodsama tehingu vahendaja kaudu ning annab või lubab vahendajale vara või muu soodustuse ametiisiku tegeliku või väidetava mõjutamise eest.

Esimese kaasusgrupi teod jääksid KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamise korral seega üldjuhul kuriteona karistatavaks, kui ametiisik pöörab seotud isiku kasuks KarS § 201 tähenduses vallasasja või talle usaldatud muu vara. Kui KarS § 201 kohaldamine on välistatud, võib tegu vastata KarS § 217[2] tunnustele, kui ametiisik kasutab ebaseaduslikult vara käsutamise või kohustuse võtmise õigust või rikub varaliste huvide järgimise kohustust ning põhjustab sellega vara omanikule üle 40 000 euro suuruse varalise kahju. Siiski on küsitav, kas antud varavastased kuriteod kohalduksid juhul, kui toimingupiirangut rikkunud ametiisik üksnes osales otsuse või toimingu tegemises (nt kollegiaalses organis) või vaid mõjutas seda sisuliselt, kuna siis ei pruugi vastav varaline otsus või toiming olla iseenesest ebaseaduslik. KarS §-d 294 ja 298 kohalduvad juhul, kui seotud isiku soodustamine põhineb ebaõiguskokkuleppel, ning KarS § 298[1] juhul, kui soodustamine saavutatakse tasustatud mõjuvõimu kasutamise kokkuleppe kaudu.

Teiste käsitletud kuriteokoosseisudega võivad seevastu jääda katmata juhtumid, kus seotud isikule antakse turutingimustest soodsam kasutuseelis või muu majanduslikult hinnatav hüve, mis ei ole KarS § 201 tähenduses toimepanijale usaldatud vara, ning vara omanikule põhjustatud kahju ei ületa KarS § 217[2] kohaldamiseks vajalikku 40 000 euro piiri. Kui soodustamine ei põhine ka ebaõiguskokkuleppel ega tasustatud mõjuvõimu kasutamise kokkuleppel, ei kohaldu KarS §-d 294, 296, 298 ega 298[1]. Praktikas puudutaks see eelkõige olukorda, kus riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele kuuluv vara antakse ametiisiku või temaga seotud isiku kasutusse turutingimustest soodsamalt, kuid kasutusse andmisega kaasnenud tõendatav varaline kahju ei ületa 40 000 eurot.

---

[28] KarS kommentaarid 2021, § 298[1]; RKKKo 1-22-3155/132, p 52.
[29] RKKKo 1-22-3155/132, p-d 61, 63–64 ja 68.

(b) Tehingu sõlmimine ilma kohase konkureeriva menetluseta

Teine kaasusgrupp hõlmab olukordi, kus seotud isikuga sõlmitakse vähemalt turutingimustele vastav tehing, kuid talle antakse leping, ärivõimalus või muu varaline positsioon ilma kohase konkureeriva menetluseta. Sellisel juhul ei seisne seotud isikule antud eelis tehingupoolte soorituste majanduslikus ebavõrdsuses, vaid võimaluses saada tehingupartneriks olukorras, kus teistele potentsiaalselt huvitatud isikutele samaväärset võimalust tehingut sõlmida ei antud. KarS § 300[1] lg 1 tähenduses võib tegemist olla ebavõrdse eelisega, kui seotud isiku menetluslik või majanduslik positsioon paranes võrreldes olukorraga, mis oleks kujunenud õiguspärase ja erapooletu menetluse korral.

Sellesse kaasusgruppi kuuluvad eelkõige kriminaalasjades nr 1-08-7508, 1-14-10988, 1-14-2310 ja 1-17-7478 käsitletud tehingud. Samasse kaasusgruppi kuulub ka kriminaalasjas nr 1-19-5367 käsitletud vallavolikogu otsus, millega anti vallavolikogu esimehega seotud äriühingule turutingimustel ruumide pikaajaline kasutusõigus, aga ilma avatud või muu kohase konkureeriva menetluseta.

KarS § 201 lg 1 alusel isiku karistamiseks ei piisa asjaolust, et turutingimustele vastav tehing sõlmiti toimingupiirangut rikkudes. Kuigi vara käsutamise ebaseaduslikkus võib sellisel juhul tuleneda KVS §-st 11, peab lisaks olema tuvastatav toimepanijale usaldatud vara pööramine enda või kolmanda isiku kasuks.

Kui tehingu esemeks on vallasasi, võib selle ebaseaduslik võõrandamine seotud isikule täita kasuks pööramise tunnuse ka juhul, kui vara omanik saab vastu turuväärtusele vastava tasu. Vallasasja omastamine ei eelda vara omaniku varalise seisundi halvenemist, mistõttu võib KarS § 201 lg 1 esimene alternatiiv kohalduda ka majanduslikult tasakaalus tehingule.[30]

KarS § 201 lg 1 teises alternatiivis nimetatud muu vara puhul tuleb seevastu tuvastada, et toimepanija või kolmanda isiku vara väärtus suurenes vara omaniku vara väärtuse arvel. Kui vara omanik saab talle usaldatud muu vara käsutamise eest majanduslikult samaväärse vastusoorituse, ei ole tema vara väärtus vähenenud ning muu vara omastamise koosseis ei ole üldjuhul täidetud. Turutingimustele vastava lepingu või muu ärivõimaluse saamine ei ole ka iseenesest vara, mis kuulus enne tehingut vara omanikule ja oli ametiisikule usaldatud.[31]

KarS § 201 lg 1 järgi oleksid teises kaasusgrupis loetletud teod seega karistatavad üksnes juhul, kui toimingupiirangut rikkudes võõrandatakse seotud isikule vallasasi. Turutingimustele vastava lepingu, tasustatud ülesande, kasutusõiguse või muu ärivõimaluse andmine ilma konkureeriva menetluseta ei ole KarS § 201 lg 1 teise alternatiivi järgi karistatav, sest kohase vastusoorituse korral ei suurene seotud isiku vara väärtus vara omaniku vara väärtuse arvel.[32]

KarS § 217[2] lg 1 eeldab vara omanikule vähemalt 40 000 euro suuruse varalise kahju põhjustamist. Kui tehing toimub turutingimustel ja vara omanik saab majanduslikult samaväärse vastusoorituse, ei ole tema vara koguväärtus üldjuhul vähenenud. Konkureeriva menetluse korraldamata jätmine ega alternatiivsete pakkumuste küsimata jätmine ei tõenda iseenesest varalise kahju tekkimist.[33]

Kahju võib siiski kõne alla tulla juhul, kui kohase konkureeriva menetluse korral oleks vara omanik saanud majanduslikult soodsama pakkumuse. Saamata jäänud tuluna arvestatava kahju tuvastamiseks peab soodsama tehingu sõlmimise võimalus olema sedavõrd kindel, et sellele

---

[30] KarS kommentaarid (2021), § 201 komm 6.1; RKKKo 3-1-1-92-13, p 14; RKKKo 3-1-1-49-16, p 13.
[31] KarS kommentaarid (2021), § 201; RKKKo 3-1-1-92-13, p-d 14–16; RKKKo 1-20-3101/99, p-d 107–110.
[32] RKKKo 28.06.2024, 1-20-3101/99, p-d 107–110; RKKKo 18.11.2025, 1-23-7274/138, p-d 76–79.
[33] KarS kommentaarid (2021), § 217[2]; RKKKo 3-1-1-4-08, p 25; RKKKo 3-1-1-100-09, p-d 28 ja 30.1–30.2; RKKKo 1-21-4494/167, p 107.

saab omistada majandusliku väärtuse. Pelgast oletusest, et konkurentsi korral oleks võinud kujuneda parem hind või muu soodsam tingimus, KarS § 217² lg 1 kohaldamiseks ei piisa. Lisaks peab sel viisil tuvastatud kahju ületama 40 000 eurot.[34]

KarS § 217² lg 1 järgi oleksid teise kaasusgrupi teod järelikult karistatavad üksnes erandjuhul, kui on võimalik piisava kindlusega tuvastada, et konkureeriva menetluse korraldamata jätmise tõttu jäi vara omanikul saamata üle 40 000 euro suurune varaline väärtus. Kui tehing toimus turutingimustel ja soodsama tehingu sõlmimise võimalust ei ole võimalik nõutava kindlusega tuvastada, ei ole KarS § 217² lg 1 koosseis täidetud.

KarS §-de 294, 296 ja 298 kohaldamiseks peab ka teise kaasusgrupi puhul olema tuvastatud ebaõiguskokkulepe. Seotud isiku valimine tehingupartneriks ega konkureeriva menetluse korraldamata jätmine ei tõenda iseenesest, et ametiisikule või kolmandale isikule anti või lubati selle eest vara või muud soodustust. Nende sätete järgi oleksid teise kaasusgrupi episoodid karistatavad üksnes juhul, kui lepingu või ärivõimaluse andmine oli seotud piisavalt määratletud ametialase teo eest antud, lubatud või vahendatud soodustusega.[35]

KarS § 298¹ lg 1 kohaldamine eeldab vara või muu soodustuse andja ja vahendaja vahelist kokkulepet ametiisiku tegelikuks või väidetavaks mõjutamiseks. Kui ametiisik valib seotud isiku tehingupartneriks oma majandusliku või isikliku huvi tõttu ise, puuduvad mõjuvõimuga kauplemisele iseloomulik vahendaja ning mõjuvõimu kasutamise eest soodustuse andmise kokkulepe. KarS § 298¹ lg 1 järgi oleksid teise kaasusgrupi episoodid karistatavad üksnes juhul, kui seotud isik püüab saada lepingu või ärivõimaluse vahendaja kaudu ning annab või lubab vahendajale ametiisiku tegeliku või väidetava mõjutamise eest vara või muu soodustuse.[36]

Kokkuvõttes oleksid teise kaasusgrupi teod KarS § 201 lg 1 järgi jätkuvalt karistatavad üksnes juhul, kui toimingupiirangut rikkudes võõrandatakse seotud isikule vallasasi. KarS § 217² lg 1 võiks kohalduda juhul, kui konkureeriva menetluse korraldamata jätmise tagajärjel jäi vara omanikul piisava tõenäosusega saamata üle 40 000 euro suurune varaline väärtus. Siiski on küsitav, kas antud varavastased kuriteod kohalduksid juhul, kui toimingupiirangut rikkunud ametiisik üksnes osales otsuse või toimingu tegemises (nt kollegiaalses organis) või vaid mõjutas seda sisuliselt, kuna siis ei pruugi vastav varaline otsus või toiming olla iseenesest ebaseaduslik. KarS §-de 294, 296 ja 298 või KarS § 298¹ lg 1 kohaldamine eeldaks vastavalt ebaõiguskokkuleppe või tasustatud mõjuvõimu kasutamise kokkuleppe tuvastamist.[37]

(c) Endale või seotud isikule tasu või muu varalise õiguse määramine

Kolmas kaasusgrupp hõlmab olukordi, kus ametiisik osaleb endale või seotud isikule tasu, preemia, hüvitise, tasustatud ülesande või muu varalise õiguse määramises. KarS § 300¹ lg 1 tähenduses võib põhjendamatu eelis seisneda õigusliku aluseta või tegelikult täitmata ülesande eest määratud soorituses, samuti tasus, mis ületab tehtud töö või osutatud teenuse harilikku väärtust. Ebavõrdne eelis võib seisneda sooritusse määramises tingimustel, mida teistele võrreldavas olukorras olevatele isikutele ei võimaldata.

Tegemist on hüpoteetilise kaasusgrupiga: analüüsitud kohtupraktikas ei tuvastatud juhtumit, mille ainsaks või keskseks esemeks oleks olnud ametiisiku osalemine enda või seotud isiku tasu, preemia või hüvitise määramises. Kaasusgruppi käsitletakse võimaliku karistuslünga hindamiseks, kuivõrd sellised teod võivad põhimõtteliselt kuuluda KarS § 300¹ kohaldamisalasse: seotud isikuga tehtud tehingud võivad hõlmata talle töö, teenuse või muu

[34] RKKKo 3-1-1-23-14, p-d 9, 11.1 ja 18; RKKKo 1-21-8803/138, p 45.
[35] KarS kommentaarid (2021), §-de 294, 296 ja 298; RKKKo 3-1-1-68-11, p 9.3; RKKKo 1-18-7807/58, p 13.
[36] KarS kommentaarid (2021), § 298¹; RKKKo 1-22-3155/132, p 52.
[37] RKKKo 26.03.2007, 3-1-1-118-06, p-d 15–16; RKKKo 30.06.2014, 3-1-1-14-14, p-d 846, 866, 868–873 ja 903.

ülesande eest tasu määramist. KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamisel tekkivad võimalikud karistuslüngad antud kaasusgrupis väärivad analüüsimist sõltumata sellest, et senises kohtupraktikas on selliseid olukordi käsitletud pigem varavastaste süütegude (nt KarS § 201) alusel.

KarS § 201 lg 1 kohaldamisel tuleb hinnata, kas tasu või muu rahalise sooritusega määramisega pöörati toimepanijale usaldatud vara tema enda või kolmanda isiku kasuks. Riigikohtu praktika kohaselt võib kasuks pööramise tahte manifesteerimine seisneda käskkirja või muu otsuse tegemises, millega antakse kolmandale isikule õigusliku aluseta nõue rahalise väljamakse saamiseks. Samuti võib vara kasuks pööramine seisneda korralduses teha avalikest vahenditest õigusliku aluseta väljamakseid kolmandate isikute huvides.[38]

Kui tasu, preemia või hüvitise maksmiseks puudub materiaalõiguslik alus või makse tehakse tegelikult tegemata töö eest, on rahalise sooritusega määramine üldjuhul käsitatav vara ebaseadusliku pööramisena ametiisiku enda või seotud isiku kasuks. Sama kehtib ulatuses, milles määratud tasu ületab teadlikult tehtud töö või osutatud teenuse harilikku väärtust. Sellisel juhul suureneb tasu saaja vara väärtus vara omaniku vara väärtuse arvel ning KarS § 201 lg 1 teises alternatiivis sätestatud muu vara omastamise koosseis võib olla täidetud.

Kui tasu saamiseks on materiaalõiguslik alus ja tasu vastab tegelikult tehtud töö või osutatud teenuse väärtusele, ei saa KarS § 201 lg 1 kohaldamist järeldada üksnes sellest, et ametiisik osales toimingupiirangut rikkudes tasu määramise otsuses. Vara omanik saab sel juhul väljamakse eest majanduslikult samaväärse vastusoorituse ning tema vara väärtus ei vähene. Samuti ei kujuta tasustatud ülesande saamine iseenesest toimepanijale usaldatud vara üleandmist, kui ülesande täitmise eest makstav tasu vastab saadud sooritusе harilikule väärtusele.

KarS § 201 lg 1 järgi oleksid kolmanda kaasusgrupi teod seega karistatavad eelkõige juhul, kui tasu, preemia, hüvitis või muu rahaline sooritus määratakse endale või seotud isikule õigusliku aluseta, tegelikult tegemata töö eest või ulatuses, mis ületab teadlikult saadud vastusoorituse väärtust. Materiaalõiguslikul alusel ja kohase vastusoorituse eest määratud tasu ei oleks üksnes huvide konfliktis otsustamise tõttu KarS § 201 lg 1 järgi karistatav.

KarS § 217[2] lg 1 võib kohalduda juhul, kui tasu või muu varalise õiguse määramisel kasutatakse ebaseaduslikult vara käsutamise või kohustuse võtmise õigust või rikutakse vara omaniku varaliste huvide järgimise kohustust ning põhjustatakse sellega üle 40 000 euro suurune varaline kahju. Õigusliku aluseta tasu puhul võib kahju seisneda väljamakse summas, millest tuleb maha arvata osa, mille saamiseks oli isikul tegelikult õigus. Ülemäärase tasu puhul võib kahju seisneda tegelikult makstud tasu ja tehtud töö või osutatud teenuse harilikku väärtuse vahes.[39]

Kui tasu vastab tegelikult tehtud töö või osutatud teenuse väärtusele, ei ole vara omaniku vara koguväärtus üldjuhul vähenenud ning KarS § 217[2] lg 1 koosseis ei ole täidetud. Sama kehtib juhul, kui väljamakse oli küll osaliselt põhjendamatu, kuid saldopõhimõtte alusel tuvastatud kahju ei ületa 40 000 eurot. KarS § 300[1] tähenduses otsuse või toimingu ulatuse määramisel arvesse võetavat väljamakse kogusummat ei saa tingimata samastada KarS § 217[2] lg 1 tähenduses varalise kahjuga.

KarS § 217[2] lg 1 järgi oleksid kolmanda kaasusgrupi teod seega karistatavad ulatuses, milles tasu või muu varalise õiguse ebaseadusliku määramisega põhjustatakse vara omanikule üle 40 000 euro suurune varaline kahju ning KarS § 201 lg 1 koosseis ei ole täidetud. Kui määratud

[38] RKKKo 3-1-1-92-13, p-d 14–16; RKKKo 1-23-7274/138, p-d 71, 73 ja 76–79.
[39] KarS kommentaarid (2021), § 217[2]; RKKKo 1-23-7274/138, p 71.

tasule vastab majanduslikult samaväärne vastusooritus või tuvastatud kahju ei ületa nimetatud piirmäära, ei ole KarS § 217² lg 1 kohaldatav.

KarS §-de 294, 296 ja 298 järgi oleks tasu või muu soodustuse määramine karistatav üksnes juhul, kui see põhineb ebaõiguskokkuleppel. Näiteks võivad need koosseisud kohalduda juhul, kui ametiisikule või kolmandale isikule määratakse tasu või muu soodustus vastutasuna ametiisiku piisavalt määratletud ametialase teo eest. Ametiisiku osalemine enda või seotud isiku tasu määramises ei tõenda sellist kokkulepet, kui otsus lähtub üksnes ametiisiku enda majanduslikust või isiklikust huvist.

KarS § 298¹ lg 1 võib kohalduda juhul, kui tasu või muu soodustus antakse vahendajale või kolmandale isikule vastutasuna ametiisiku tegeliku või väidetava mõjutamise eest. Koosseis ei kohaldu olukorras, kus ametiisik määrab tasu endale või seotud isikule ise, sest sellisel juhul puuduvad mõjutatavast ametiisikust eristatav vahendaja ning mõjuvõimu kasutamise eest soodustuse andmise kokkulepe. KarS § 298¹ lg 1 järgi oleksid kolmanda kaasusgrupi episoodid seega karistatavad üksnes juhul, kui tasu või muu soodustus on osa vahendaja kaudu toimivast tasustatud mõjuvõimu kasutamise kokkuleppest.

Kokkuvõttes oleksid kolmanda kaasusgrupi teod KarS § 201 lg 1 järgi jätkuvalt karistatavad eelkõige siis, kui tasu või muu rahaline sooritus määratakse endale või seotud isikule õigusliku aluseta, tegelikult tegemata töö eest või ulatuses, mis ületab teadlikult saadud vastusoorituse väärtust. KarS § 217² lg 1 võiks hõlmata KarS §-ga 201 katmata juhtumi, kui tasu määramisega põhjustatakse vara omanikule üle 40 000 euro suurune varaline kahju. KarS §-de 294, 296 ja 298 või KarS § 298¹ lg 1 kohaldamine eeldaks vastavalt ebaõiguskokkuleppe või tasustatud mõjuvõimu kasutamise kokkuleppe tuvastamist.

3.2. Toetuse, rahastuse või muu avaliku soodustuse andmine

3.2.1. Kohtupraktikas esinenud juhtumid

Alljärgnevalt käsitletakse kriminaalasju, milles KarS § 300¹ järgi karistatavaks loetud tegu seisnes toetuse, sponsorluse, rahastuse või muu avaliku soodustuse andmise ettevalmistamises, otsustamises või kasutamise kontrollimises olukorras, kus ametiisik oli toetuse või soodustuse saajaga seotud. Kategooria hõlmab nii toetuse määramise otsuses osalemist kui ka toetuse andmise menetluse sisulist kujundamist. Esimesest kategooriast erinevad need juhtumid eelkõige seetõttu, et taoliste soodustuste andmiseks on ette nähtud erireeglid, teiseks puudub neil definitsiooni järgi üldjuhul majanduslik vastusooritus. Toetuse kasutamise hilisem kontrollimine ning tagasinõudest või sanktsioonist loobumine kuuluvad samade asjaolude vastavas osas ka ptk-s 3.5 käsitletavasse kategooriasse.

Kriminaalasjas nr 1-14-2550 mõisteti riigi osalusega äriühingu nõukogu esimees süüdi selles, et ta osales nõukogu otsuse tegemisel, millega kinnitati sponsorlustaotlusi hinnanud komisjoni protokoll ning eraldati tema juhitavale spordiorganisatsioonile peasponsorlusena 250 000 eurot. Ametiisiku hääletus puudutas protokolli tervikuna, mis sisaldas ettepanekuid sponsorluse andmiseks ka teistele taotlejatele. Riigikohus leidis, et kollektiivse organi liikme hääletamine kujutas endast seotud isiku suhtes otsuse tegemises osalemist, kuigi ametiisik ei otsustanud sponsorluse andmist üksinda.[40]

Linnavalitsuse spordinõunik mõisteti **kriminaalasjas nr 1-17-6375** süüdi selles, et ta valmistas aastatel 2009–2013 ette sporditegevuse toetamiseks antavate toetuste korralduste eelnõusid ja

[40] TlnRnKo 1-14-2550/60; RKKKo 3-1-1-98-15, p-d 84–85 ja 90–95.

toetuslepinguid, mis hõlmasid toetuse andmist mittetulundusühingule, mille juhatuse liige ta ise oli. Seotud mittetulundusühingule eraldati käsitletud ajavahemikul toetusi kokku 88 123,75 eurot. Ametiisiku ülesannete hulka kuulus lisaks toetuse andmise ettevalmistamisele toetuse kasutamise aruannete kontrollimine, samal ajal kinnitas ta enda juhitud mittetulundusühingu esitatud aruandeid.[41]

Kriminaalasjas nr 1-14-10988 mõisteti vallavanem süüdi muuhulgas selles, et ta osales valla vahenditest tegevustoetuste maksmisel mittetulundusühingutele, mille juhatusse ta ise kuulus. Toetuste maksmist käsitati osana jätkuvast toimingupiirangu rikkumisest, mis hõlmas ka muid valla ja vallavanemaga seotud isikute vahelisi tehinguid.[42]

3.2.2. Võrdlev analüüs alternatiivsete kuriteokoosseisudega

Nagu eelnevalt toodud, on kohtupraktikas korduvalt esinenud juhtumeid, kus ametiisik osaleb toimingupiirangut rikkudes endaga seotud isikule toetuse, rahastuse, sponsorluse või muu avaliku soodustuse andmises. Ametiisiku osalus võib seisneda taotluse hindamises, otsuse ettevalmistamises, toetuse määramises või selle andmiseks vajaliku muu otsuse või toimingu tegemises. Alljärgnevalt hinnatakse, kas ja millistel tingimustel oleksid sellised teod KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamise korral jätkuvalt karistatavad KarS §-de 201, 209, 210, 217[2], 294, 296, 298 või 298[1] järgi.

KarS § 201 lg 1 järgi võib seotud isikule toetuse või muu rahalise soodustuse määramine olla käsitatav vara kolmanda isiku kasuks pööramisena. Toimingupiirangut rikkudes tehtud toetusotsus oleks KarS § 201 lg 1 tähenduses ebaseaduslik ka KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamise korral, sest sellise otsuse tegemise keeld tuleneb KVS § 11 lg-test 1 ja 2 koosmõjus KVS §-ga 19, mitte vahetult KarS §-st 300[1].[43] Siiski tuleb arvestada, et selline järeldus kehtib eelkõige juhul, kui ametiisik teeb toetuse määramise otsuse ainuisikuliselt. Kui ametiisik üksnes osaleb kollektiivse organi otsuse tegemises, valmistab otsust ette või suunab seda sisuliselt, ei pruugi temapoolne toimingupiirangu rikkumine muuta toetusotsust tervikuna KarS § 201 lg 1 tähenduses ebaseaduslikuks. Sellisel juhul eeldab KarS § 201 lg 1 kohaldamine, et toetusotsuse või väljamakse ebaseaduslikkus tuleneb lisaks mõnest muust õigusnormist või et teiste otsustajate tegevus vastab iseseisvalt vara ebaseadusliku kasuks pööramise tunnustele.

Toetuse puhul on üldjuhul tegemist tasuta või osaliselt tasuta väljamaksega, mille eest toetuse andja ei saa toetuse saajalt majanduslikult samaväärset vastusooritust. Toetuse eesmärgipärane kasutamine võib küll teenida avalikku huvi, kuid see ei ole iseenesest käsitatav toetuse andjale kuuluva vara väärtust kompenseeriva vastusooritusena. Kui ametiisik osaleb toimingupiirangut rikkudes endale või seotud isikule toetuse määramises, annab ta toetuse saajale õiguse avaliku raha väljamaksmisele ja pöörab selle raha enda või kolmanda isiku kasuks. Muu vara omastamiseks vajalik vara väärtuse muutus seisneb sellisel juhul toetuse saaja vara suurenemises toetuse andja vara arvel.[44]

Sama kehtib juhul, kui toetus või sponsorlus vormistatakse lepingu või muu kokkuleppena. Tehingu vorm ei välista KarS § 201 lg 1 kohaldamist, kui raha antakse sisuliselt tasuta või kui toetuse andja saadav vastusooritus ei ole väljamaksega majanduslikult samaväärne. Kui sponsorluse saaja osutab aga toetuse andjale reklaami-, turundus- või muud teenust, tuleb eraldi

---

[41] PMKo 1-17-6375/40; TlnRnKo 1-17-6375/53, p 11.
[42] TMKo 1-14-10988/77; TrtRnKo 1-14-10988/119, p-d 15.2, 15.4 ja 15.5.
[43] KarS kommentaarid (2021), § 201; RKKKo 3-1-1-100-09, p 29; RKKKo 3-1-1-46-14, p-d 19–20.
[44] KarS kommentaarid (2021), § 201; RKKKo 1-20-3101/99, p-d 107–110; RKKKo 1-23-7274/138, p-d 71, 73 ja 76–79.

hinnata, kas saadud vastusooritus vastas tehtud väljamakse harilikule väärtusele.[45] Majanduslikult samaväärse vastusoorituse korral ei vähene vara omaniku vara väärtus ning KarS § 201 lg 1 teises alternatiivis sätestatud muu vara omastamise koosseis ei ole täidetud.[46]

KarS § 201 lg 1 hõlmaks seega KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamise korral üldjuhul kõik olukorrad, kus ametiisik määrab toimingupiirangut rikkudes endale või seotud isikule tasuta või osaliselt tasuta toetuse, rahastuse või muu rahalise soodustuse. KarS § 201 lg 1 kohaldamine oleks välistatud juhul, kui toetuse või sponsorluse nimetuse all tehtud väljamakse eest saab vara omanik majanduslikult samaväärse vastusoorituse.[47]

KarS § 209 lg 1 alusel saab isikut karistada antud kontekstis üksnes juhul, kui toetuse andmise üle otsustavale isikule või organile luuakse tegelikest asjaoludest teadvalt ebaõige ettekujutus ning sellest tingitud varakäsutusega tekitatakse vara omanikule varalist kahju. Pettuse esemeks peavad olema objektiivselt kontrollitavad sündmused, olukorrad või seisundid, mis määravad või kujundavad eksimusse viidud isiku otsust varakäsutuse tegemiseks. Subjektiivsest küljest peab toimepanija tegutsema varalise kasu saamise eesmärgil ning pettuse suhtes vähemalt otsese tahtlusega.[48]

Kui toetuse määramise otsustab huvide konfliktis olev ametiisik ise, viimata ühtegi teist vara käsutavat isikut või organit eksimusse, puudub KarS § 209 lg 1 kohaldamiseks vajalik eksimusest tingitud varakäsutus. Ainuüksi toimingupiirangu rikkumine ega ametiisiku huvide konflikti avaldamata jätmine ei täida seetõttu kelmuse koosseisu. Teistsugune hinnang võib olla põhjendatud juhul, kui ametiisik varjab kollegiaalse organi või muu otsustaja eest toetuse saamise seisukohalt olulisi faktilisi asjaolusid ning kutsub sellega esile eksimusest tingitud toetusotsuse.[49]

KarS § 209 lg 1 järgi oleksid käsitletud episoodid seega karistatavad üksnes juhul, kui toetuse andmise üle otsustavale isikule või organile esitatakse toetuse määramisel oluliste faktiliste asjaolude kohta valeandmeid või neid asjaolusid varjatakse ning sellest tingitud eksimuse tõttu tehakse vara omanikule kahjulik varakäsutus. Kui ametiisik määrab toetuse seotud isikule ise, ilma teist vara käsutavat isikut või organit faktiliste asjaolude suhtes eksitusse viimata, KarS § 209 lg 1 ei kohaldu.

KarS § 210 on KarS § 209 suhtes erinorm juhul, kui pettuse esemeks on KarS § 210 lg-s 1 määratletud soodustus. KarS § 210 lg 2 sisaldab kahte teoalternatiivi: pettuse teel soodustuse saamist ja soodustuse mitte-eesmärgipärast kasutamist. Pettuse teel soodustuse saamise objektiivsed tunnused on pettus, selle tagajärjel teise isiku eksimus ja varakäsutus ning seeläbi soodustuse saamine. KarS § 210 kaitseb erinevalt kelmuse üldkoosseisust spetsiifilist liiki vara, nimelt avalikke rahalisi ja muid majanduslikke vahendeid.[50]

KarS § 210 lg 1 tähenduses on soodustus tasuta või osaliselt tasuta väljamakse majandustegevuses osalevale isikule riigieelarve, kohaliku omavalitsuse või muudest avalikest vahenditest või maksusoodustus, mille eesmärk on soodustada majandustegevust. Väljamakse võib olla soodustus ka juhul, kui sellel on majandusliku eesmärgi kõrval või asemel muu,

---

[45] Sellised tehingud kuuluvad esimesse kategooriasse ja neid käsitletakse ptk-s 3.1.
[46] RKKKo 1-20-3101/99, p-d 107–110; RKKKo 1-23-7274/138, p-d 76–79.
[47] KarS kommentaarid (2021), § 201; RKKKo 3-1-1-100-09, p 29; RKKKo 1-20-3101/99, p-d 107–110; RKKKo 1-23-7274/138, p-d 71, 73 ja 76–79.
[48] KarS kommentaarid (2021), § 209 komm-d 2 ja 12; RKKKo 3-1-1-41-11, p 13; RKKKo 3-1-1-14-15, p 48; RKKKo 1-15-2666/492, p 11.
[49] KarS kommentaarid (2021), § 209 komm-d 2 ja 12; RKKKo 3-1-1-41-11, p-d 13–14; RKKKo 3-1-1-14-15, p 48.
[50] RKKKo 3-1-1-92-07, p 6.1; RKKKo 3-1-1-96-16, p 9; RKKKo 1-15-11032/308, p-d 28–29.

näiteks tervishoiu-, kultuuri- või haridusalane eesmärk. Määrav on, et väljamakse vähemalt kaudselt edendaks saaja majandustegevust.[51]

KarS § 210 lg 2 esimese alternatiivi tähenduses seisneb pettus tegelikest asjaoludest ebaõige ettekujutuse loomises. Ebaõiged andmed peavad olema soodustusrelevantsed, see tähendab mõjutama soodustuse saamist või selle suurust. Riigikohus on käsitanud pettusena näiteks materiaalselt või intellektuaalselt võltsitud hinnapakkumiste ning nende alusel koostatud toetustaotluste esitamist. Pettuse teel soodustuse saamine on karistatav sõltumata sellest, kas saadud soodustust kasutatakse hiljem eesmärgipäraselt.[52]

KarS § 210 lg 2 teise alternatiivi järgi on karistatav saadud soodustuse mitte-eesmärgipärane kasutamine. See eeldab soodustuse tegelikku kasutamist muul eesmärgil kui see, milleks soodustus anti. Pelgalt rahastuslepingu sõlmimine, soodustuse vormistamine, teise isiku volitamine või talle pangakaardi üleandmine ei kujuta endast veel soodustuse mitte-eesmärgipärast kasutamist.[53]

Soodustuskelmuse toimepanija ja soodustuse tegelik saaja ei pea kokku langema. KarS § 210 lg 2 ei ole erilise isikutunnusega koosseis KarS § 24 lg 1 tähenduses. Seetõttu võib soodustuskelmuse eest vastutada ka ametiisik, kes paneb pettusliku teo toime seotud juriidilise isiku huvides, kuigi soodustus makstakse sellele juriidilisele isikule.[54]

KarS § 210 järgi oleksid käsitletud episoodid seega karistatavad juhul, kui seotud isik saab KarS § 210 lg-s 1 määratletud soodustuse pettuse teel või kasutab saadud soodustust mitte-eesmärgipäraselt. KarS § 210 ei hõlma aga olukorda, kus seotud isik vastab soodustuse saamise tingimustele, esitab õiged andmed ja kasutab soodustust eesmärgipäraselt, kuid ametiisik osaleb toimingupiirangut rikkudes talle soodustuse määramises.

KarS § 217² lg 1 on KarS § 201 suhtes subsidiaarne süüteokoosseis. Kui toimingupiirangut rikkudes tehtud toetusotsusega pööratakse avalik raha seotud isiku kasuks ning tegu vastab KarS § 201 lg 1 tunnustele, ei ole KarS § 217² lg 1 kohaldatav. Alles siis, kui vara kasuks pööramist KarS § 201 lg 1 tähenduses ei ole võimalik tuvastada, saab hinnata, kas ametiisik kasutas ebaseaduslikult vara käsutamise või kohustuse võtmise õigust või rikkus vara omaniku varaliste huvide järgimise kohustust ning põhjustas sellega suure varalise kahju.[55]

Toetuse, rahastuse või muu tasuta soodustuse määramisel seotud isikule on avaliku raha kandumine toetuse saaja varalisse sfääri üldjuhul käsitatav vara kasuks pööramisena. Seetõttu on KarS § 217² lg 1 võimalik kohaldamisala selles kategoorias piiratud. Säte võib tulla kõne alla eeskätt sellise vara käsutamise või kohustuse võtmise puhul, mis ei vasta KarS § 201 lg 1 tunnustele, kuid vähendab vara omaniku vara koguväärtust vähemalt 40 000 euro võrra.[56]

KarS § 217² lg 1 ei kohaldu olukorras, kus toetuse või sponsorluse eest saadakse majanduslikult samaväärne vastusooritus, sest sellisel juhul ei ole vara omaniku vara koguväärtus saldopõhimõtte järgi vähenenud. Kui samaväärne vastusooritus puudub, on tasuta või osaliselt tasuta väljamakse aga üldjuhul hõlmatud KarS § 201 lg-ga 1, mis välistab KarS § 217² lg 1

---

[51] KarS § 210 lg 1; RKKKo 3-1-1-96-16, p-d 10–11 ja 14. Lahendi p-s 10 väljendatud seisukohta soodustuskelmuse erisubjektsuse kohta muutis Riigikohus hiljem otsuses RKKKo 1-15-11032/308, p-d 25–30.

[52] RKKKo 3-1-1-54-15, p-d 27 ja 32; RKKKo 3-1-1-96-16, p-d 7 ja 9.

[53] RKKKo 3-1-1-54-15, p 32; RKKKo 1-16-8601/66, p 18.

[54] RKKKo 1-15-11032/308, p-d 25–30.

[55] KarS § 217² lg 1; KarS kommentaarid (2021), § 217²; RKKKo 3-1-1-100-09, p-d 28–29; RKKKo 3-1-1-46-14, p 19; RKKKo 1-21-4494/167, p 107.

[56] KarS § 12¹ p 2; RKKKo 3-1-1-4-08, p 25; RKKKo 3-1-1-100-09, p-d 30.1–30.2; RKKKo 1-21-4494/167, p-d 107 ja 113.

kohaldamise.[57] KarS § 217² lg 1 rakendamine oleks antud kategoorias käsitatavate episoodide puhul praktikas peaaegu välistatud.

KarS §-des 294, 296 ja 298 sätestatud altkäemaksukuritegude kohaldamine eeldab ebaõiguskokkulepet, mille kohaselt antakse või lubatakse ametiisikule või kolmandale isikule vara või muud soodustust vastutasuna ametiisiku ametialase teo eest. Seotud isikule toetuse määramine võib lähtuda ametiisiku isiklikust või majanduslikust huvist, ilma et keegi annaks või lubaks selle eest talle või kolmandale isikule eraldiseisvat vastusooritust. Toetuse andmine ja ebaõiguskokkuleppe alusel ametiisikule või kolmandale isikule antav vastusooritus on seetõttu eristatavad.[58]

KarS §-de 294, 296 ja 298 järgi oleksid käsitletud episoodid karistatavad üksnes juhul, kui lisaks toimingupiirangu rikkumisele on tuvastatud, et ametiisikule või kolmandale isikule anti, vahendati või lubati vara või muud soodustust vastutasuna toetuse määramise, taotluse heakskiitmise või muu piisavalt määratletud ametialase teo eest. Ainuüksi seotud isikule toetuse andmine ebaõiguskokkuleppe olemasolu ei tõenda.

KarS § 298¹ lg-t 1 on võimalik kohaldada juhul, kui toetuse taotleja või muu vara või soodustuse andja lepib vahendajaga kokku ametiisiku tegeliku või väidetava mõjutamise, et saada ametiisikult avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis. Koosseisu täitmine ei eelda toetuse tegelikku määramist ega vahendaja tegelikku mõju ametiisiku üle, kuid nõuab mõjuvõimu kasutamise eest vara või muu soodustuse andmise või lubamise kokkulepet.[59]

KarS § 298¹ lg 1 ei hõlma olukorda, kus ametiisik osaleb endale või seotud isikule toetuse määramises ise ning mõjutatavast ametiisikust eristatav vahendaja puudub. Selle sätte järgi oleksid käsitletud episoodid karistatavad üksnes juhul, kui toetust taotletakse vahendaja kaudu ning vahendajale või kolmandale isikule antakse või lubatakse ametiisiku tegeliku või väidetava mõjutamise eest vara või muu soodustus.

Kokkuvõttes oleks toimingupiirangut rikkudes seotud isikule tasuta või osaliselt tasuta toetuse, rahastuse või muu avaliku soodustuse määramine KarS § 300¹ kehtetuks tunnistamise korral üldjuhul jätkuvalt karistatav KarS § 201 lg 1 järgi. Kui toetuse saamiseks kasutatakse pettust või toetust kasutatakse mitte-eesmärgipäraselt, võib tegu vastata KarS § 209 või § 210 tunnustele, kusjuures KarS § 210 kohaldub soodustuse korral erinormina. KarS § 217² lg 1 kohaldamisala jääb KarS § 201 suhtes subsidiaarsuse tõttu piiratuks. KarS §-de 294 ja 298 ning KarS § 298¹ lg 1 kohaldamine eeldab vastavalt ebaõiguskokkuleppe või tasustatud mõjuvõimu kasutamise kokkuleppe tuvastamist.

3.3. Toimingupiirangu rikkumine riigihankemenetluses

3.3.1. Kohtupraktikas esinenud juhtumid

Alljärgnevalt käsitletakse kohtulahendeid, milles KarS § 300¹ järgi karistatavaks loetud tegu seisnes riigihanke ettevalmistamises või läbiviimises, pakkujate kvalifitseerimises, pakkumuste hindamises, hankelepingu sõlmimise otsustamises või hankelepingu täitmise kontrollimises olukorras, kus ametiisik oli seotud ühe hankemenetluses osalenud ettevõtjaga. Antud kaasusegrupi eraldi kategooria kohaldamine on põhjendatud eelkõige sellega, et riigihanke

[57] RKKKo 3-1-1-23-14, p-d 9 ja 18; RKKKo 3-1-1-46-14, p-d 13–14; RKKKo 1-21-4494/167, p-d 107 ja 113.
[58] KarS kommentaarid (2021), §-de 294 ja 298; RKKKo 3-1-1-118-06, p-d 15–16; RKKKo 3-1-1-68-11, p-d 9.3 ja 10.1; RKKKo 1-18-7807/58, p 13; RKKKo 3-1-1-14-14, p 899.
[59] KarS kommentaarid (2021), § 298¹; RKKKo 1-22-3155/132, p-d 52, 61, 63–64 ja 68.

menetlusele, sh huvide konflikti vältimisele, kehtivad erireeglid, samuti on ette nähtud *sui generis* kuritegu (KarS § 300) riigihanke menetluse reeglite rikkumise jaoks.

Kriminaalasjas nr 1-11-3040 mõisteti linnapea süüdi selles, et ta sõlmis linna esindajana kaks hankelepingut riigihanke võitnud äriühingutega, mille nõukogu liige ta ise oli. Üks leping puudutas linna elektripaigaldiste käidu korraldamist maksumusega 1 464 500 krooni, teine leping haljastustöid maksumusega 1 254 302 krooni. KarS § 300[1] järgi karistatavaks loetud teod seisnesid hankelepingute allkirjastamises linna nimel seotud äriühingutega.[60]

Riigi äriühingu struktuuriüksuse juhataja mõisteti **kriminaalasjas nr 1-18-1671** süüdi selles, et ta osales aastatel 2014–2016 üheksa raudteeautomaatika ja turvasüsteemidega seotud riigihanke ettevalmistamisel ja läbiviimisel ettevõtja suhtes, millega tal oli majanduslik seos. Ametiisiku tegevus hõlmas hangete algatamise taotluste koostamist, hankekomisjoni töös osalemist, pakkujate kvalifitseerimise ja pakkumuste edukaks tunnistamise protokollide koostamist või kinnitamist ning sõlmitud hankelepingute täitmise üle järelevalve tegemist. Hangete kogumaksumus oli üle 2,3 miljoni euro.[61]

Hankekonsultant mõisteti **kriminaalasjas nr 1-18-7408** süüdi selles, et ta korraldas hankijate nimel riigihankeid seonduvalt kahe lasteaia ehitamisega ning meditsiiniliste tarvikute hankimisega. Hankemenetluses osalesid hankekonsultandiga seotud ettevõtjad ning ametiisiku tegevus hõlmas hankedokumentide ettevalmistamist, hankemenetluse korraldamist ning pakkujate kvalifitseerimise, pakkumuste vastavuse ja edukuse hindamisega seotud otsustes osalemist. Ühe hanke puhul aitas hankekonsultant samal ajal seotud pakkujal pakkumust ette valmistada ja esitada.[62]

Abilinnapeaga seotud ettevõtja tegelik kasusaaja mõisteti **kriminaalasjas nr 1-19-3352**[63] süüdi kaasaaitamises toimingupiirangu rikkumisele kuues jäätmeveo kontsessioonihankes. KarS § 300[1] episood hõlmas sellise äriühingu kasutamist, mille kaudu osaleti hankemenetlustes, kuigi äriühing tegutses sisuliselt ametiisiku varjatud majanduslikes huvides. Kaasaaitaja tegevus seisnes äriühingu loomises ja kasutamises, hankemenetlustes osalemises ning ametiisiku toimingupiirangu rikkumiseks vajalike tingimuste loomises.

Abilinnapea mõisteti **kriminaalasjas nr 1-19-6293** süüdi selles, et ta osales linnavalitsuse liikmena seitsmes riigihankemenetlusega seotud otsuses, millega tunnistati edukaks temaga olulises ja vahetus mõjutussuhtes olnud isikule kuuluva ehitusettevõtja pakkumused. Hangete hulgas oli avaliku linnaruumi rekonstrueerimise ja muid ehitustöid puudutavaid menetlusi. Toimingupiirangu rikkumisena käsitati hääletamist pakkumuste edukaks tunnistamise otsuste poolt.[64]

Kriminaalasjas nr 1-21-7713 mõisteti kokkuleppemenetluses süüdi vallavalitsuse jurist olukorras, kus ta osales sotsiaaltransporditeenuse lihthanke hindamiskomisjoni liikmena oma elukaaslase äriühingut puudutavate otsuste tegemisel. Ametiisiku tegevus hõlmas pakkumuse vastavaks tunnistamise, pakkuja kvalifitseerimise ja pakkumuse edukaks tunnistamise otsuste koostamist. Hanke eeldatav maksumus oli 47 000 eurot.[65]

---

[60] TrtRnKm 1-11-3040/44, p-d 6.4–6.5.2; VMKo 1-11-3040/55.
[61] HMKo 1-18-1671/34; TlnRnKo 1-18-1671/41, p-d 9–13 ja 17.
[62] HMKo 1-18-7408/45; RKKKo 1-18-7408/62, p-d 12–21 ja 28.
[63] TlnRnKo 1-19-3352/123.
[64] TMKo 1-19-6293/49; TrtRnKo 1-19-6293/61, p-d 185–211.
[65] VMKo 1-21-7713/213.

3.3.2. Võrdlev analüüs alternatiivsete kuriteokoosseisudega

Enamik olukordi eelpool kirjeldatud kohtupraktikast seisnevad selles, et toimingupiirangut rikkunud ehk huvide konfliktis tegutsenud ametiisik (hankekomisjoni liige) mõjutas hankemenetluse käiku temaga seotud ettevõtja kasuks, sh kvalifitseerimisotsuste, pakkumuste vastavaks või edukaks tunnistamise või hankelepingu sõlmimise kaudu. Lisa 1 ptk-s 1.3 käsitletud KarS § 300 ja kehtiva KarS § 300[1] lg 1 sarnaste koosseisutunnuste tõttu on riigihankemenetlusega seotud huvide konflikti juhtumite puhul peamine alternatiivkoosseis KarS § 300. Seetõttu on antud kategooriasse kuuluvate juhtumite puhul põhjendatult esmalt analüüsida, kas menetlusreeglite rikkumine oli kantud eesmärgist anda seotud ettevõtjale eelis KarS § 300 tähenduses (vt lähemalt lisa 1 ptk 1.3).

KarS § 300 lg 1 kohaldamiseks ei pea ametiisik olema seotud menetluses osaleva ettevõtjaga ega rikkuma KVS-is sätestatud toimingupiirangut: piisab, kui riigihanke nõudeid rikuti mingile menetluses osalejale eelise andmise eesmärgil. Kriminaalasjades nr 1-18-1671, 1-18-7408, 1-19-6293 ja 1-21-7713 kirjeldatud tegevused (hanketingimuste kujundamine, kvalifitseerimisotsused, pakkumuste vastavaks või edukaks tunnistamine seotud ettevõtja kasuks) vastavad oma iseloomult just sellisele riigihankemenetluse nõude rikkumisele, mille eesmärk oli anda ametiisikuga ühele ettevõtjale võrreldes teiste pakkujatega eelis. Kui on tuvastatav, et ametiisik rikkus menetlusnormi selleks, et konkreetse ettevõtja pakkumus osutuks edukaks või saaks muul viisil paremas positsioonis konkureerida, on KarS § 300 lg 1 koosseis täidetud sõltumata sellest, kas ettevõtja hanke lõpuks ka võitis.[66] Lisaks on KarS § 300 lg 1 kohaldamisala laiem võrreldes KarS § 300[1] lg-ga 1, kuivõrd KarS § 300 lg 1 alusel isiku karistamiseks ei pea tuvastama KVS § 7 tähenduses seost ametiisiku ja isiku vahel, kellele eelise andmiseks riigihankemenetluse nõudeid rikuti.

Kohtuasjades nr 1-19-6293 ja 1-21-7713 kirjeldatud hääletamine pakkumuse edukaks tunnistamise poolt või sellekohase otsuse koostamine kujutab endast tüüpilist näidet KarS § 300 lg-s 1 nimetatud eelise andmisele suunatud rikkumisest, kuivõrd otsuste sisu, millega ühe pakkuja pakkumus tunnistati edukaks, langes kokku äriühingute huvidega ning ametiisikute eesmärgiga otsuste tegemisel. Sama kehtib kriminaalasjas nr 1-18-1671 kirjeldatud pakkumuste kvalifitseerimis- ja vastavaks tunnistamise otsuste puhul, kuivõrd need olid vahetult suunatud ühe ettevõtja hankemenetluses osalemise võimaldamisele.

Teistsugune oli olukord kriminaalasjas nr 1-11-3040, kus karistatavaks loetud tegu seisnes hankelepingu allkirjastamises juba väljakuulutatud ja läbi viidud, s.o ettevõtja poolt juba võidetud hanke tulemusel. Kui riigihanke enda menetlus, sh pakkujate kvalifitseerimine, pakkumuste hindamine ja eduka pakkuja väljaselgitamine, on toimunud nõuetekohaselt ja ametiisiku toimingupiirangu rikkumine seisneb üksnes juba kujunenud tulemuse vormistamises lepinguna, ei ole KarS § 300 lg 1 koosseis reeglina täidetud, kuivõrd riigihankemenetluse nõudeid pole rikutud. Sellises olukorras tuleb hinnata, kas lepingu allkirjastamine on käsitatav KarS § 201 lg 1 tähenduses vara enda või kolmanda isiku kasuks pööramisena.

KarS § 201 lg 1 võib riigihanke kontekstis teoreetiliselt kohalduda juhul, kui huvide konfliktis olev ametiisik allkirjastab hankelepingu, millega makstav tasu ületab teadlikult tehtava töö või osutatava teenuse harilikku väärtust, või kui leping sõlmitakse tingimustel, mis ei vasta tegelikult osutatavale vastusooritusele. Riigihanke nõuetekohase läbiviimise korral vastab hankelepingu hind aga eelduslikult alati konkurentsi tingimustes kujunenud turuhinnale, mistõttu vara omaniku vara koguväärtus lepingu sõlmimisel üldjuhul ei vähene: hankelepingu sõlmimine parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhtega on üks riigihankemenetluse

[66] RKKKo 1-20-3101/99, p-d 91–92; RKKKo 1-18-7408/62, p-d 12–21.

üldpõhimõtteid (RHS § 3 p 4). Seetõttu pole sellistel juhtumitel KarS § 201 lg 1 teises alternatiivis sätestatud koosseis (muu vara omastamine) täidetud.[67]

Hankelepingute allkirjastamine näiteks kriminaalasjas nr 1-11-3040 kirjeldatud asjaoludel ei ole seega KarS § 201 lg 1 järgi karistatav, kui hankelepingute hinnad vastasid riigihanke tulemusel kujunenud ehk konkurentsitingimustes väljaselgitatud turuhinnale. KarS § 201 lg 1 tuleks teoreetiliselt kõne alla eelkõige siis, kui on tuvastatav, et seotud ettevõtjale maksti hankelepingu alusel teadlikult ülemäärast, tehtud tööle mittevastavat tasu, näiteks kui lepingu hind kujunes kõrgemaks põhjusel, et ametiisik jättis hanke käigus kontrollimata pakkumuse põhjendatuse (millisel juhul kohaldub reeglina KarS § 300 lg 1) või nõustus hiljem tööde mahu suurendamisega ilma objektiivse aluseta.

KarS § 217² lg 1 on KarS § 201 suhtes subsidiaarne ning tuleb seega kõne alla üksnes siis, kui vara kasuks pööramist ei õnnestu KarS § 201 lg 1 järgi tuvastada. Riigihanke kontekstis saaks arutada selle säte kohaldumise üle juhul, kui ametiisik kasutab ebaseaduslikult pädevust hankemenetluses otsuseid teha või jätab täitmata vara omaniku huvide järgimise kohustuse viisil, mis ei kujuta endast otsest vara kasuks pööramist, kuid põhjustab vara omanikule üle 40 000 euro suuruse varalise kahju. Selline kahju saaks riigihanke puhul teoreetiliselt seisneda näiteks selles, et nõuetekohase menetluse korral oleks hankija saanud sõlmida lepingu soodsama pakkumuse alusel, kuid see peab olema tuvastatav piisava kindlusega, mitte pelgalt oletuslik.[68] Samas oleksid praktiliselt kõik kirjeldatud elulised olukorrad karistatavad ka KarS § 300 lg 1 alusel.

KarS §-de 294, 296 ja 298 kohaldamine eeldab ka riigihanke kontekstis ebaõiguskokkuleppe tuvastamist. Asjaolust, et ametiisik eelistas hankemenetluses temaga seotud ettevõtjat, ei saa iseenesest järeldada, et selle eest anti, vahendati või lubati talle või kolmandale isikule eraldiseisvat vastusooritust. Viidatud koosseisud tuleksid kõne alla üksnes siis, kui lisaks seotud ettevõtja eelistamisele on tõendatud, et ametiisikule endale või kolmandale isikule anti, lubati või vahendati vara või muud soodustust vastutasuna piisavalt määratletud ametialase teo eest, näiteks altkäemaksu vastutasuks konkreetse pakkumuse edukaks tunnistamise eest.[69]

KarS § 298¹ lg-s 1 sätestatud koosseisu täitmine eeldab kolmiksuhet, kus vara või muu soodustuse andja lepib vahendajaga kokku ametiisiku tegeliku või väidetava mõjutamise, et saavutada temalt avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis. Kui huvide konfliktis olev ametiisik otsustab seotud ettevõtja kasuks ise, ilma et keegi teda selleks väljastpoolt mõjutaks, puudub mõjuvõimuga kauplemisele omane vahendaja ning säte ei kohaldu. Säte võib riigihanke kontekstis teoreetiliselt kõne alla tulla üksnes juhul, kui ettevõtja püüab hankemenetluses eelist saavutada ametiisikut mõjutava vahendaja kaudu ning annab või lubab vahendajale selle eest vara või muu soodustuse.[70]

Kokkuvõttes jääksid antud kategooriasse kuuluvad elulised olukorrad kriminaalkorras karistatavaks ka KarS § 300¹ kehtetuks tunnistamise korral. Praktiliselt alati kuuluks sellistel juhtumitel kohaldamisele KarS § 300 lg 1, kuivõrd selle süüteokoosseisu täitmiseks piisab, kui tuvastada ametiisiku poolt riigihangete seaduses sätestatud menetlusnõuete rikkumine mistahes isikule (sh ametiisikuga mitteseotud isikule) eelise andmise eesmärgil. Seejuures ei sõltu KarS § 300 lg 1 kohaldamine rikkumise ulatusest (kui hankemenetluse objektiks on leping maksumusega üle 400 000 euro, kohaldub KarS § 300 lg 2). KarS § 300 lg-t 1 ei saa kohaldada olukorras, kus rikkumine seisneb üksnes juba nõuetekohaselt lõppenud hankemenetluse

[67] KarS kommentaarid (2021), § 201; RKKKo 1-20-3101/99, p-d 107–110.
[68] RKKKo 1-21-4494/167, p-d 107 ja 113.
[69] KarS kommentaarid (2021), §-d 294 ja 298; RKKKo 1-18-7807/58, p 13.
[70] KarS kommentaarid (2021), § 298¹; RKKKo 1-22-3155/132, p-d 61, 63–64 ja 68.

tulemusel sõlmitava lepingu allkirjastamises. Samas on kaheldav, kas sellisele olukorrale saaks kohaldada ka kehtivat KarS § 300[1] kuritegu, kuna on keeruline ette kujutada olukorda, kus üksnes hankelepingu sõlmimisega, mis järgneb iseenesest korrakohasele menetlusele, on võimalik anda avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis ametiisikule või kolmandale isikule. Viimasel juhul tuleb hinnata vastavalt esimese kategooria juures (ptk-s 3.1) toodud kriteeriumidele, kas tegu vastab KarS § 201 lg 1 või § 217[2] lg 1 tunnustele. KarS §-d 294, 296 ja 298 ning § 298[1] lg 1 eeldaksid täiendavalt vastavalt ebaõiguskokkuleppe või mõjuvõimu kasutamise kokkuleppe tuvastamist.

3.4. Planeerimis-, loa- või muu avaliku võimu otsuse tegemine

3.4.1. Kohtupraktikas esinenud juhtumid

Alljärgnevalt on välja toodud kohtuotsused, milles KarS § 300[1] järgi karistatavaks loetud tegu seisnes planeerimisotsuse, loa, kooskõlastuse või muu avaliku võimu otsuse tegemises, selle tegemises osalemises või selle sisulises suunamises olukorras, kus ametiisikul või temaga seotud isikul oli otsuse suhtes isiklik huvi.

Vallavolikogu esimees ja abivallavanem mõisteti **kriminaalasjas nr 1-12-5471** süüdi selles, et nad osalesid detailplaneeringu vastuvõtmist ja kehtestamist puudutavate volikogu otsuste tegemisel, kuigi neil oli planeeringualasse kuuluvate kinnistute suhtes oluline majanduslik huvi. Isikud olid sõlminud planeeringualal asuvate kinnistute müüki puudutavad võlaõiguslikud lepingud. Planeering hõlmas ligikaudu 45 hektari suurust maa-ala ning otsuste tegemisega seotud varaliste huvide väärtused olid vastavalt 428 208,04 eurot ja 984 239,38 eurot.[71]

Kriminaalasjas nr 1-16-1302 mõisteti linnavolikogu esimees süüdi selles, et ta osales tema äriühingule kuuluvaid kinnistuid puudutavate detailplaneeringute algatamise, vastuvõtmise ja kehtestamise otsuste tegemisel. Planeeringuotsustega kujundati seotud kinnistute ehitus- ja kasutusvõimalusi.[72]

Kriminaalasjas nr 1-19-6293 mõisteti abilinnapea süüdi muuhulgas selles, et ta osales temaga olulises ja vahetus mõjutussuhtes olnud ettevõtjat puudutavate avaliku võimu otsuste tegemisel. KarS § 300[1] järgi maakohtu poolt karistatavaks loetud teod hõlmasid ettevõtja suhtes tehtud linnavalitsuse otsuseid (sh detailplaneeringu kehtestamist ning kinnisvaraarendusprojekti finantseerimist avalikest vahenditest), mis parandasid ettevõtja majanduslikku positsiooni, ringkonnakohtu poolt jõusse jäetud otsuses mõisteti isik siiski nendes episoodides õigeks.[73]

Ministri lepinguline õigusnõustaja mõisteti **kriminaalasjas nr 1-20-4858** süüdi selles, et ta suunas ministri otsust jätta riigiasutusele (PRIA) andmata erivolitus kriminaalmenetluses, milles riigiasutus oli esitanud nõustaja kaitsealuste vastu üle 1,1 miljoni euro suurused nõuded. Ametiisiku tegevus seisnes õiguslike seisukohtade ja argumentide kujundamises viisil, mis mõjutas ministri otsust ja teenis samal ajal nõustaja klientide huve.[74]

---

[71] TlnRnKo 1-12-5471/43, p-d 8–12.

[72] TrtRnKo 1-16-1302/31, p-d 2.2.1–2.2.6 ja 33–36; Sama kriminaalasja avalike vahendite kasutamist ja kinnistu füüsilist parendamist puudutavaid episoode käsitletakse eraldi ptk-s 3.1.

[73] TMKo 1-19-6293/49; TrtRnKo 1-19-6293/61, p-d 222–254 ja 259–262; selles asjas mõisteti isik detailplaneeringuid puudutavates osades süüdi maakohtus, kuid ringkonnakohus tühistas otsuse vastavas osas. Viidatud episoode tuleb seejuures eristada sama kriminaalasja raames esitatud riigihangetega seonduvatest etteheidetest, mida käsitleti ülalpool ptk-s 3.3.

[74] HMKo 1-20-4858/23; TlnRnKo 1-20-4858/28, p-d 10 ja 12–14.

3.4.2. Võrdlev analüüs alternatiivsete kuriteokoosseisudega

Ptk-s 3.4.1 kirjeldatud juhtumeid ühendab see, et ametiisik osales enda või temaga seotud isiku majanduslikke huve puudutava haldusotsuse, sh planeeringu läbiviimisel, loa väljastamisel või muu avaliku võimu akti tegemisel või mõjutas sellise otsuse sisu.

Eelnevatest kategooriatest eristab neid juhtumeid eelkõige asjaolu, et nendel otsustel ei ole üldjuhul otsest varaliselt hinnatavat väärtust avaliku võimu vaates. Näiteks ei saa planeeringu menetlemise, loa andmise või muu avaliku võimu otsuse ulatust üheselt samastada vastava projekti või ehitise kogumaksumusega, mille elluviimist otsus võib tulevikus võimaldada. Suure ulatuse jaatamiseks tuleb näidata, milline rahaliselt hinnatav vara, õigus, kasutuseelis, soodustus või vara väärtuse muutus tulenes konkreetsest otsusest või toimingust. Madalamate astmete kohtupraktikas on seetõttu isegi leitud, et detailplaneeringu vastuvõtmise ja avalikule väljapanekule suunamise ning kinnistu jagamisel tekkinud reaalosadele aadresside ja katastriüksuste sihtotstarvete määramise korraldustel ei pruugi olla iseseisvat rahalist väärtust. Sellest ei saa siiski tuletada üldreeglit, et detailplaneeringul või muul planeerimisotsusel ei võiks ühelgi juhul olla rahalist väärtust. Planeeringuotsuse ulatus võib olla rahaliselt hinnatav näiteks aga siis, kui otsusega kaasneb vahetult konkreetse vara väärtuse tuvastatav muutus – nt muudetakse kinnistu kasutusotstarvet, mis tõstab kinnistu väärtust – või muu majanduslikult hinnatav positsioon.[75] Samas tähendab eelöeldu, et ka kehtiva KarS § 300[1] kohaldamine sellistele olukordadele on problemaatiline ja seotud kõrgema tõendamiskoormusega.

Eelpool käsitletud kohtupraktikas esinenud olukorrad oleksid kehtiva KarS § 300[1] alusel karistatavad üksnes juhtudel, kus lisaks suures ulatuses toimingupiirangu rikkumisele on tuvastatud ebavõrdse või põhjendamatu eelise andmine. Siinjuures on asjakohased samad järeldused, mida on selgitatud lisa 1 ptk-s 1.3 ja ülalpool ptk-des 3.1–3.3: pelgalt sellest, et ametiisik või temaga seotud isik osales huvide konfliktis otsustamisel, ei saa järeldada, et otsusega kaasnes tegelik eelis. Haldusakti andmise või toimingu tegemise kontekstis (st kui ei sõlmita tehingut) võib eelis väljenduda näiteks kinnisasja kasutus- või ehitusõiguse laienemises või muus positsiooni paranemises, mida ühetaolise ja erapooletu menetluse korral ei oleks isik saanud.

Antud kategooria alla kuuluvate haldusotsuste (nt detailplaneeringute kehtestamise otsuste) puhul eeldab KarS § 300[1] kohaldamine niisiis lisaks KVS § 11 lg 1 rikkumisele ka mõne muu (menetlus)normi materiaalset rikkumist, kui see võis mõjutada otsuse lõpptulemust (HMS § 58). Eelkõige tulevad siin kõne alla haldusmenetluses kehtivate normide rikkumised nagu kaalutlusõiguse piiride ületamine või kuritarvitamine (HMS § 4) või eriseadustest tulenevate kohustuste rikkumine (nt PlanS § 139 lg 2, EhS § 50 lg 1 jt). Seega võivad hüpoteetiliselt olla KarS §-ga 300[1] hõlmatud näiteks olukorrad, kus volikogu liige hääletab tema enda kinnistu väärtust mõjutava detailplaneeringu algatamise või vastu võtmise poolt, kui see on vastuolus kehtiva üldplaneeringuga ja üldplaneeringut ei plaanita muuta (PlanS § 128 lg 2 p 1) või kui eelistatakse samadel asjaoludel ebaseaduslikult teatud kinnistute omanike huve teiste huvidele (PlanS § 10).

Alljärgnevalt analüüsitakse, kas antud kategoorias nimetatud ja hetkel KarS § 300[1] järgi karistatavad juhtumid oleksid KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamisel jätkuvalt karistatavad mõne muu kuriteokoosseisu alusel.

KarS § 201 lg 1 ei ole isiku karistamiseks sobiv koosseis haldusaktide või toimingute andmiseks, kui sellega ei kaasne varakäsutust. Detail- või muud liiki planeeringu kehtestamine, ehitusloa andmine või muu haldusakti väljastamine ei too iseenesest kaasa kellelegi kuuluva

[75] TMKo 1-19-6293/49, p 204; RKKKo 1-22-2637/233, p 43.

vallasasja üleandmist ega ametiisikule usaldatud (riigi) vara ametiisiku või kolmanda isiku kasuks pööramist. Kinnisasja turuväärtuse tõus, mis võib otsusest tuleneda, ei vasta vara omaniku vara vähenemise tunnusele, mida eeldab KarS § 201 lg 1 teine alternatiiv.[76]

Teistsugusele järeldusele saab asuda siis, kui haldusotsusega käib kaasas eraldiseisev avaliku vara käsutamine: näiteks kui otsuse elluviimiseks suunatakse avalikke vahendeid seotud isiku kinnisasja parendamisse. Sellisel juhul on omastamise koosseis täidetud mitte haldusotsuse vastuvõtmisega, vaid sellele järgneva vara käsutustehinguga, mida tuleb hinnata samadel alustel nagu ptk-des 3.1 või 3.2 kirjeldatud kaasusgruppide puhul.

KarS § 217² lg 1 eeldab lisaks vara käsutamise õiguse kuritarvitamisele või huvide järgimise kohustuse rikkumisele ka vara omanikule tekkiva kahju tuvastamist saldopõhimõtte järgi. Asjaolu, et planeering või luba suurendab adressaadi kinnisasja väärtust, ei too kaasa riigile või kohalikule omavalitsusüksusele korrespondeeruva kahju tekkimist.[77] Säte võiks seetõttu teoreetiliselt kohaldamisele kuuluda vaid väga erandlikel juhtudel, kui haldusotsusega on lahutamatult seotud mingi avaliku isiku enda vara käsutamine või kohustuse võtmine, mis ületab 40 000 eurot. Sellisel juhul tuleks isiku karistamisel KarS § 217² lg 1 alusel lähtuda ülalpool ptk-s 3.1.2 nimetatud kriteeriumidest.

Kui soodsa otsuse saavutamiseks esitatakse otsustajale teadvalt valeandmeid või jäetakse olulised asjaolud teadlikult avaldamata, võib tegu olla karistatav KarS § 280 lg 1 alusel. Sätet aga ei saa kohaldada pelgalt seetõttu, et otsustaja rikkus toimingupiirangut. Selleks on vajalik täiendavalt tuvastada, et haldusmenetluses esitati või varjati teadlikult ebaõigeid faktilisi andmeid eesmärgiga saavutada soodne tulemus.

Juhul kui planeeringu-, loa- või muu avaliku võimu otsuse saavutamiseks võltsitakse dokument, mille alusel on võimalik omandada õigusi või vabaneda kohustustest, või kasutatakse sellist dokumenti teadvalt nimetatud eesmärgil, tuleb hinnata vastavalt KarS § 344 lg 1 või § 345 lg 1 kohaldatavust. Nende sätete kohaldamiseks ei piisa siiski üksnes sellest, et otsustamisel kasutatakse ebaõigeid andmeid sisaldavat dokumenti. Dokument peab olema kohane õiguse omandamiseks või kohustusest vabanemiseks ning KarS § 345 lg 1 puhul peab võltsitud dokumendi kasutamise eesmärk seisnema vastavalt õiguse omandamises või kohustusest vabanemises.[78]

KarS §-de 294, 296 ja 298 kohaldamine eeldaks, et haldusotsuse tegemine põhines ebaõiguskokkuleppel, mitte üksnes ametiisiku enda või temaga seotud isiku subjektiivsel huvil. Kui keegi ei ole ametiisikule või kolmandale isikule andnud, vahendanud ega lubanud eraldiseisvat vastusooritust konkreetse otsuse eest, jääb antud koosseis kohaldamata sõltumata sellest, kas esines toimingupiirangu olukord KVS § 11 lg 1 mõttes.[79]

KarS § 298¹ lg 1 järgi teo kvalifitseerimine eeldab, et soodsat haldusotsust taotletakse läbi vahendaja, kes lubab ametiisikut mõjutada, ja vahendajale või kolmandale isikule antakse või lubatakse selle eest vara või muu soodustus. Kui huvide konfliktis ametiisik langetab või suunab otsuse ise, ilma eraldiseisva vahendajata, jääb antud koosseis samuti kohaldamata.[80]

Kokkuvõttes jääksid antud kategoorias viidatud elulised juhtumid (huvide konfliktis haldusotsuse tegemine või selle sisuline suunamine) KarS § 300¹ kehtetuks tunnistamisel teiste karistusseadustikus sätestatud koosseisude alusel karistamata. Alternatiivsed koosseisud

[76] RKKKo 1-20-3101/99, p 109; RKKKo 1-23-7274/138, p 78
[77] RKKKo 1-21-8803/138, p 45; RKKKo 1-22-2637/233, p 43.
[78] KarS kommentaarid (2021), § 344 komm-d 3–6 ja § 345 komm-d 2–4; RKKKo 3-1-1-82-01, p 7.1; RKKKo 3-1-1-40-11, p 13; RKKKo 3-1-1-93-15, p 123; RKKKo 3-1-1-96-16, p 21.
[79] KarS kommentaarid (2021), §-de 294 ja 298; RKKKo 1-18-7807/58.
[80] KarS kommentaarid (2021), § 298¹; RKKKo 1-22-3155/132.

tuleksid kohaldamisele üksnes täiendavate tingimuste täitmisel, nt kui otsuse või toiminguga kaasneb eraldiseisev vara käsutustehing, suur varaline kahju, valeandmete või võltsitud dokumentide kasutamine või ebaõiguskokkulepe.

3.5. Nõudest, sanktsioonist, kontrollist või vastutusest loobumine

3.5.1. Kohtupraktikas esinenud juhtumid

Käesolevas ptk-s käsitletakse juhtumeid, milles KarS § 300[1] järgi karistatavaks loetud tegu seisneb seotud isiku tegevuse kontrollimises, kontrolli tulemuste kinnitamises või seotud isiku suhtes tagasinõude, sanktsiooni või muu vastutuse kohaldamata jätmises.

Antud kategooria kohta leidub KarS § 300[1] kontekstis kohtupraktikast vaid üks näide. **Kriminaalasjas nr 1-17-6375** mõisteti linnavalitsuse spordinõunik süüdi selles, et ta kontrollis mittetulundusühingule antud sporditoetuste kasutamist olukorras, kus ta ise kuulus toetuse saanud mittetulundusühingu juhatusse. Ametiisiku ülesannete hulka kuulus toetuse kasutamise aruannete kontrollimine ning toetuse kasutamise nõuetele vastavuse hindamine. Ta kontrollis ja kinnitas enda juhitud MTÜ esitatud aruandeid ega taganud võimalike puuduste korral toetuse maksmise peatamist, tagasinõude esitamist või muu asjakohase meetme kohaldamist.[81]

3.5.2. Võrdlev analüüs alternatiivsete kuriteokoosseisudega

Ptk-s 3.5.1 kirjeldatud juhtum puudutab üldistatult olukorda, kus toetuse kasutamise üle järelevalvet teostav ametiisik kontrollis enda juhitud ühenduse esitatud aruandeid ning jättis võimalike puuduste korral asjakohase meetme (tagasinõude, toetuse peatamise vms) rakendamata.

Sisuliselt kuuluvad samasse kategooriasse ka muud olukorrad, kus ametiisik on tegevusetu, st jätab enda või temaga seotud isiku suhtes kohaldamata muu avalik-õigusliku või eraõigusliku sunnivahendi või õiguskaitsevahendi, näiteks asendustäitmise ja sunniraha seaduse alusel sunniraha või lepingust tuleneva leppetrahvi. Lisaks kuulub samasse kategooriasse olukord, kus kohtuvälise menetleja pädevusega ametiisik jätab enda või temaga seotud isiku suhtes süüteomenetluse alustamata, lõpetab menetluse või teeb menetluses muu soodsa otsuse, kuigi selleks puudub seaduslik alus. Kuigi selliste tegude eest ei ole KarS § 300[1] alusel senises kohtupraktikas isikuid süüdi mõistetud, võivad need põhimõtteliselt vastata KarS § 300[1] tunnustele ning väärivad seetõttu alternatiivsete kuriteokoosseisudega võrdlemist.

Kehtiva õiguse järgi tuleks KarS § 300[1] lg 1 kohaldamiseks lisaks toimingupiirangu rikkumisele muuhulgas tuvastada, et seotud isiku kontrollimine või tema suhtes meetme kohaldamata jätmine andis ametiisikule või kolmandale isikule avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise, näiteks võimaldas vältida tagasinõuet või muud koormavat meedet olukorras, kus selle rakendamise eeldused olid täidetud (vt lisa 1 ptk 1.3).

KarS § 201 lg 1 saaks kõne alla tulla, kui ametiisiku tegevusetus (nt omaniku volitatud esindajana kolmanda isiku suhtes õiguskaitsevahendi rakendamata jätmine) moodustaks osa teoplaanist, mille lõppeesmärk on pöörata enda või teise isiku kasuks võõras vallasasi või muu toimepanijale usaldatud vara. Üksnes formaalne aruande kinnitamine, nagu kriminaalasjas nr

[81] PMKo 1-17-6375/40; TlnRnKo 1-17-6375/53, p 11; sama lahendit käsitleti ka ülalpool ptk-s 3.2, kuid üksnes toetuse määramise, mitte selle kasutamist puudutava järelevalve teostamise kontekstis.

1-17-6375, või viivitus tagasinõude esitamisel ei pruugi veel seda tahet väljendada.[82] Seega antud kaasusgrupi puhul omastamise koosseis reeglina kohaldamisele ei kuulu.

KarS § 217² lg 1 võib kohalduda, kui ametiisik rikub konkreetsest õigusaktist või lepingust tulenevat toetuse järelevalve- või tagasinõudmiskohustust ning sellega tekib avalikule isikule üle 40 000 euro suurune kahju. Kahju tuvastamiseks ei piisa nõude nominaalsummast, vaid tuleb hinnata, kas nõue oli tegelikult sissenõutav ja kas viivitus või tegevusetus vähendas selle majanduslikku väärtust. Näiteks saamata jäänud tulu puhul tuleb hinnata, kas selle realiseerumine on sedavõrd kindel, et niisugusele ootusele on omistatav majanduslik väärtus.[83]

KarS § 291¹ lg 1 järgi on karistatav riiklikku järelevalvet teostava või kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandud järelevalvekohustust täitva ametiisiku poolt teadvalt ebaseadusliku otsuse või toimingu tegemine või otsuse või toimingu ebaseaduslikult tegemata jätmine, kui sellega tekitatakse oluline varaline kahju või põhjustatakse muule isikule kui riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele muu raske tagajärg. Koosseis võib seega hõlmata näiteks olukorda, kus ametiisik jätab enda või temaga seotud isiku suhtes teadvalt ebaseaduslikult sunniraha määramata või asendustäitmise kohaldamata, määrab kaalutlusõiguse piire (HMS § 4) rikkudes põhjendamatult väikese sunniraha või jätab riikliku järelevalve raames tegemata muu seaduses ettenähtud otsuse või toimingu. Sunniraha määramise õigus järelevalvemenetluses võib tuleneda näiteks KorS § 23 lg-st 4 või § 28 lg-st 2. Viidatud koosseis võib kohalduda ka maksuhalduri tegevusetusele.[84]

KarS § 291¹ lg 1 tähenduses oluline varaline kahju peab KarS § 12¹ p 1 kohaselt ületama 4000 eurot. Kahju võib seisneda ka riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele laekumata jäänud tulus, sealhulgas summas, mis oleks ametiisiku õiguspärase tegevuse korral piisava tõenäosusega laekunud sunniraha või muu rahaliselt mõõdetava tuluna. Samuti võib kõne alla tulla kahju, mis tuleneb sellest, et ametiisik jätab riikliku järelevalve raames seotud isikult sisse nõudmata riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele kuuluva rahalise nõude. Saamata jäänud tulu arvestamine kahjuna eeldab siiski, et rahalise kohustuse määramise ja selle laekumise võimalus oli sedavõrd kindel, et sellele saab omistada majandusliku väärtuse.[85]

KarS § 300¹ lg 1 kohaldamiseks peab toimingupiirangu rikkumine olema toime pandud suures ulatuses, s.o rikkumisega seotud otsuse või toimingu rahaline väärtus peab ületama 40 000 eurot. Kui sellises ulatuses rikkumine seisneb riikliku järelevalve otsuse või toimingu teadvalt ebaseaduslikult tegemata jätmises ning selle tagajärjel jääb riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele laekumata rahaline summa, on keeruline ette kujutada elulisi olukordi, kus poleks ühtlasi tekkinud kahju vähemalt 4000 euro ulatuses. Suur ulatus KarS § 300¹ tähenduses ja oluline kahju KarS § 291¹ tähenduses ei ole siiski õiguslikult samastatavad: viimase kohaldamiseks tuleb igal juhul eraldi tuvastada vara tegelik vähenemine või piisavalt kindla tulu saamata jäämine ning põhjuslik seos ametiisiku tegevusetusega.

KarS § 291¹ lg 1 kataks seega üldjuhul kõik KarS § 300¹ kehtiva redaktsiooni järgi karistatavad juhtumid, kus riiklikku järelevalvet teostav ametiisik jätab toimingupiirangut rikkudes enda või seotud isiku suhtes sunniraha või muu rahalise meetme kohaldamata ning annab talle sellega vähemalt 40 000 euro suuruse eelise. Sellise eelisega peaks tavapäraselt kaasnema vähemalt 4000 euro suurune varaline kahju riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele. KarS § 291¹ ei

---

[82] KarS kommentaarid (2021), § 201.

[83] M. Kairjak. Keerukuse redutseerimine Eesti õiguses karistusseadustiku § 217² objektiivse koosseisu relatiivsete õigusmõistete sisustamise näitel. Tartu, 2015, lk 66–68 ja 76; RKKKo 1-21-8803/138, p 45.

[84] RKKKo 3-1-1-85-10, p 18.

[85] KarS kommentaarid (2021), § 291¹. Varalise kahju ja saamata jäänud tulu tuvastamise kohta vt RKKKo 3-1-1-23-14, p-d 9, 11.1 ja 18; RKKKo 1-21-8803/138, p 45.

hõlma aga ametniku tegevusetust väljaspool riiklikku järelevalvet või kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandud järelevalvekohustuse täitmist, nt lepingutest tulenevate leppetrahvinõuete või muude tsiviilõiguslike õiguskaitsevahendite rakendamist.

Väärteomenetluses tehtud otsuste puhul tuleb alternatiivsete kuriteokoosseisudena hinnata ka KarS §-de 311² ja § 311³ kohaldatavust. KarS § 311² võib hõlmata olukorda, kus kohtuvälise menetleja ametiisik teeb seotud isiku kasuks väärteomenetluses teadvalt ebaseadusliku otsuse. Kui ametiisik jätab väärteomenetluse pelgalt alustamata, sõltub KarS § 311² kohaldatavus sellest, kas alustamisest keeldumist saab käsitada väärteomenetluses tehtud otsusena, kuivõrd koosseis ei hõlma iseseisvalt kogu ametiisiku tegevusetust: näiteks võib kohtuvälisel menetlejal olla kohustus vormistada menetluse algatamata jätmise eraldi otsus väärteoteate saamise korral (VTMS § 59 lg 2). Juba alustatud väärteomenetluse teadvalt ebaseadusliku lõpetamise puhul kohaldub erinormina KarS § 311³. Seega võivad viidatud sätted katta seotud isiku kasuks tehtud teadvalt ebaseadusliku menetlusotsuse või menetluse lõpetamise, kuid mitte tingimata olukorda, kus ametiisik jätab seotud isiku võimaliku väärteo suhtes menetluse alustamata ja sellekohase otsuse vormistamata.[86]

Kui kontrollitav isik on saanud KarS § 210 lg 2 järgi soodustuse pettuse teel või kasutas seda mitte-eesmärgipäraselt, võib kontrolliva ametiisiku vastutus kõne alla tulla osavõtuna soodustuskelmusest, kui tema tahtlik tegevus või tegevusetus hõlbustas põhiteo toimepanemist. Ainuüksi hilisem, pärast soodustuse mitte-eesmärgipärast kasutamist ilmnenud vajakajäämised järelevalvemenetluse läbiviimisel ei muuda ametiisikut tingimata soodustuskelmusest osavõtjaks, kuigi teatud tingimustel ei ole see välistatud.[87]

KarS §-de 294, 296 ja 298 ning § 298¹ lg 1 kohaldamine eeldab ka tegevusetuse puhul ebaõiguskokkulepet või kokkulepet mõjuvõimu kasutamise kohta, näiteks et ametiisikule või vahendajale on antud või lubatud vara või muud soodustust vastutasuna rikkumisele kohaselt reageerimata jätmise eest.

Kokkuvõttes sõltub käesoleva kategooria tegude hõlmatus alternatiivsete kuriteokoosseisudega tegevusetuse õiguslikust kontekstist ja nõutava tagajärje tuvastamisest. Riikliku järelevalve raskemad juhtumid on reeglina hõlmatud KarS §-ga 291¹. Varaliste nõuete rakendamata jätmisel tuleb hinnata KarS §-de 201 ja 217² ning väärteomenetlusotsuste puhul §-de 311² ja 311³ kohaldatavust. Katmata võivad jääda eelkõige juhtumid, kus nende koosseisude iseseisvad tunnused ei ole täidetud.

---

[86] KarS kommentaarid (2021), §-d 311² ja § 311³. Väärteomenetluse alustamisest keeldumise kui menetlusotsustuse kohta KarS §-de 311² ja § 311³ kontekstis vt PMKm 4-23-2166/2.

[87] RKKKo 1-15-11032/308, p-d 29–31; 1-16-8601/66, p 18; RKKKo 1-17-3371/311, p 76.

4. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

4.1. Järeldused karistuslünkade ulatuse ja põhjendatuse osas

Ptk-s 3 toodud võrdlevast analüüsist nähtub, et KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamisel ei jääks enamik selle sätte praegusesse kohaldamisalasse kuuluvaid elulisi juhtumeid kuriteona karistamata. Sõltuvalt teo sisust oleksid need jätkuvalt hõlmatud eelkõige omastamise (KarS § 201), usalduse kuritarvitamise (KarS § 217[2]), riigihanke menetluse nõuete rikkumise (KarS § 300), kelmuse (KarS § 209), soodustuskelmuse (KarS § 210), altkäemaksukuritegude (KarS §-d 294, 296 ja 298), mõjuvõimuga kauplemise (KarS § 298[1]), riikliku järelevalve ebaseadusliku teostamise (KarS § 291[1]) ning õigusemõistmisvastaste kuritegude koosseisudega. KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamisel tekiks siiski teatud olukordi, mis ei oleks teiste kuriteokoosseisudega hõlmatud. Mitte kõik sellised teoreetilised karistuslüngad ei vääri aga seadusandja poolt karistusõiguslikku sekkumist.

KarS §-ga 300[1] kaitstav õigushüve on eelkõige avaliku võimu korrakohane, aus ja erapooletu toimimine, mitte avaliku või muu vara kaitsmine kahju tekitamise eest. Seetõttu ei saaks uue ametialase kuriteokoosseisu vajalikkust näiteks mõistlikult põhjendada üksnes tõdemusega, et mõni toimingupiirangu rikkumisega seotud ja praegu teoreetiliselt KarS § 300[1] alusel karistatav varalist kahju põhjustav tegu ei vasta KarS 13. ptk-s sätestatud varavastaste kuritegude tunnustele. Eesti valitud ühiskonnamudelis on keeruline põhjendada, miks avalikku vara peaks karistusõigus kaitsma rangemalt kui eraomandit.[88] Seejuures tuleb arvestada ka teo korruptiivset ebaõigussisu, teiste õiguslike reageerimisvahendite piisavust ning karistusõiguse *ultima ratio* põhimõtet. Toimingupiirangu rikkumine jääks KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamise korral endiselt karistatavaks väärteona KVS § 19 alusel ning sõltuvalt asjaoludest võivad lisanduda haldus-, distsiplinaar- ja tsiviilõiguslikud tagajärjed.

Ptk-s 3.1 käsitletud **esimese kategooria** puhul võivad teiste kuriteokoosseisudega jääda teoreetiliselt katmata eelkõige kaks kaasusgruppi. Esiteks ei pruugi varavastased süüteokoosseisud hõlmata olukordi, kus (i) seotud isikule antakse turutingimustest soodsam kasutuseelis, kuid tema kasuks ei pöörata toimepanijale usaldatud vara KarS § 201 lg 1 tähenduses, kuna üle ei anta vara omandit ning (ii) vara omanikule põhjustatud kahju jääb alla KarS § 217[2] kohaldamiseks vajaliku 40 000 euro piirmäära. Teiseks ei hõlma KarS §-d 201 ja 217[2] olukordi, kus seotud isik saab turutingimustele vastava lepingu või muu ärivõimaluse ilma kohase konkureeriva menetluseta (nt rakendades RHS §-s 11 sätestatud erandeid) ning selle rikkumisega ei põhjustata vara omanikule üle 40 000 euro suurust varalist kahju.

Analüüsi koostajate hinnangul ei õigusta kumbki ülalnimetatud teoreetiline karistuslünk seadusandja poolt karistusõiguslikku sekkumist. Turutingimustest soodsama kasutuseelise andmisel alla KarS § 217[2] lg 1 lävendi toob tegu kaasa üksnes varalise kahju tekkimise piiratud ulatuses. Sellise teo kriminaliseerimine mõne uue, KarS § 300[1] asendava ametialase kuriteokoosseisu alusel teeniks esmajoones riigi varalisi huve, samas kui eraõiguslike juriidiliste või füüsiliste isikute varalised huvid jääksid samaväärse kaitseta. Olukordades, kus toimingupiirangu rikkumisega kaasnev kahju jääb alla 40 000 euro ning puuduvad vara omastamise, ebaõiguskokkuleppe või muu täiendava korruptiivse käitumise tunnused, ei saa ka rääkida teoga kaasnevast ulatuslikust ebaõigussisust, eriti arvestades kehtivas KarS §-s 300[1] sisalduvat suure varalise ulatuse koosseisutunnust.

Samuti ei ole põhjendatud kriminaliseerida kõiki teoreetiliselt võimalikke juhtumeid, kus seotud isik saab turutingimustel lepingu või muu ärivõimaluse ilma kohase konkureeriva

[88] Lisaks tuleb tähele panna, et ametiisik on paljude varavastaste kuritegude puhul nagunii raskendavaks asjaoluks (nt KarS § 201 lg 2 p 3, § 209 lg 2 p 2),

menetluseta ning mille puhul ei ole ka rikutud RHS-ist tulenevaid nõudeid. Kuivõrd sellistes olukordades puudub reeglina alus arvata, et konkureeriva menetluse läbiviimise korral oleks saavutatud majanduslikult soodsam tulemus (st et tehing ei vastaks turutingimustele), on sellise teo ebaõigussisu piiratud. Lisaks on kõik olukorrad, kus on rikutud RHS-ist tulenevaid nõudeid, juba käesoleval hetkel karistatavad ning KarS §-ga 300 katmata elulisi olukordi esineb praktikas harva, kui üldse. Seetõttu oleks ebaproportsionaalne kriminaliseerida pelgalt toimingupiirangu rikkumise tõttu konkureeriva menetluse korraldamata jätmine madala maksumusega lepingute puhul.

Karistusõiguslikku sekkumist ei õigusta üldjuhul ka olukorrad, kus toimingupiirangut rikkuv ametiisik ei otsusta lepingu sõlmimist ainuisikuliselt, vaid üksnes osaleb kollegiaalse organi otsuse tegemises, valmistab otsust ette või suunab seda sisuliselt. Sellistel juhtudel ei pruugi sõlmitav tehing olla KarS § 201 lg 1 või § 217² lg 1 tähenduses alati ebaseaduslik. Kui otsuse teinud organi tegevus on muus osas õiguspärane, tehing vastab turutingimustele ning vara omanikule ei põhjustata § 217² kohaldamiseks vajalikku suurt kahju (vähemalt 40 000 eurot), piirdub teo ebaõigussisu eelkõige ametiisiku taandumiskohustuse rikkumisega (KVS § 11 lg 1). Sellisele rikkumisele on piisav reageerida KVS §-s 19 sätestatud väärteovastutuse ning muude haldus-, distsiplinaar- ja tsiviilõiguslike vahenditega.

Ptk-s 3.2 käsitletud **teise kategooria** puhul võib teoreetiline karistuslünk tekkida olukorras, kus toimingupiirangut rikkuv ametiisik osaleb seotud isikule toetuse, rahastuse või muu avaliku soodustuse määramise otsuse ettevalmistamises või tegemises, kuid ei võta vastavat otsust vastu ainuisikuliselt. Sellisel juhul ei pruugi ametiisiku toimingupiirangu rikkumine muuta toetusotsust KarS § 201 lg 1 tähenduses ebaseaduslikuks. Kui toetuse saamiseks ei kasutata pettust, toetust kasutatakse eesmärgipäraselt ning puuduvad ebaõiguskokkuleppe või mõjuvõimuga kauplemise tunnused, ei pruugi tegu vastata ka KarS §-de 209, 210, 294, 296, 298 ega 298¹ tunnustele.

Ka nimetatud teoreetiline karistuslünk ei vaja analüüsi koostajate hinnangul seadusandja poolt karistusõiguslikku sekkumist. Kui vastav otsus on iseenesest seaduslik, on keeruline rääkida tegelikult ka täna KarS § 300¹ tähenduses ebavõrdse või põhjendamatu eelise tekkimisest. Ebavõrdsest või põhjendamatust eelisest saab iseenesest materiaalsetele tingimustele vastavate toetuste puhul seetõttu rääkida vaid juhul, kui on raskelt eksitud menetlusreeglite vastu (nt kui toetuse saamine on seotud taotlemise järjekorraga, siis tõstetakse seotud isiku taotlus reeglitevastaselt ettepoole vms). Samas siiski, kui toetuse määramine oli materiaalselt põhjendatud ning puuduvad avaliku vara ebaseadusliku kasuks pööramise või muu täiendava korruptiivse käitumise tunnused, tagavad sel juhul teo raskusele vastava reaktsiooni KVS §-s 19 sätestatud väärteovastutus ning kohaldatavad haldus-, distsiplinaar- ja tsiviilõiguslikud abinõud. Eriti raskete eksimuste jaoks pakuvad analüüsi autorid siiski välja eraldi kuriteokoosseisu ka selles kategoorias (ptk 4.2).

Ptk-s 3.3 käsitletud **kolmanda kategooria** ehk riigihankemenetluses esineva huvide konflikti juhtumite puhul KarS § 300¹ kehtetuks tunnistamisel karistuslünka ei teki. Kui ametiisik rikub riigihanke menetluse nõudeid eesmärgiga anda menetluses osalejale eelis, on selline tegu hõlmatud KarS §-ga 300. Seejuures ei ole KarS § 300 kohaldamiseks tarvis tuvastada KVS § 7 tähenduses seost ametiisiku ja eelise saaja vahel ega eelise tegelikku andmist, vaid piisab sellest, et riigihanke menetluse nõudeid rikuti menetluses osalejale eelise andmise eesmärgil. Seega hõlmab KarS § 300 kõiki riigihankemenetlusega seotud juhtumeid, mis on praegu karistatavad toimingupiirangu rikkumisena KarS § 300¹ alusel.

KarS § 300 ei pruugi kohalduda juhul, kui toimingupiirangu rikkumine seisneb üksnes pärast nõuetekohaselt lõppenud hankemenetlust hankelepingu allkirjastamises. Sellises olukorras on aga küsitav ka KarS § 300¹ kehtiva redaktsiooni kohaldamine, sest õiguspärase menetluse

tulemusena parima pakkumuse esitanud ettevõtjaga hankelepingu sõlmimine ei anna sellele ettevõtjale üldjuhul avaliku huvi seisukohast ebavõrdset ega põhjendamatut eelist. Järelikult ei tekiks ka selles osas KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamisest tulenevat karistuslünka.

Ptk-s 3.4 käsitletud **neljanda kategooria** puhul tekiks seevastu karistuslünk, mille täitmiseks on analüüsi koostajate hinnangul põhjendatud seadusandja poolt karistusõiguslik sekkumine. Tegemist on olukordadega, kus ametiisik teeb huvide konfliktis enda või temaga seotud isiku jaoks soodsa planeeringu-, ehitusloa-, kasutusloa- või muu sarnase sisuga avaliku võimu otsuse, osaleb selle tegemises või suunab seda sisuliselt ning rikkumine toob ametiisikule või kolmandale isikule tegelikult kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise. Pelgalt huvide konfliktis otsustamisest ega toimingupiirangu rikkumisest ei piisa KarS § 300[1] kehtiva redaktsiooni kohaldamiseks. Üldjuhul peab lisaks olema rikutud haldusotsuse või toimingu sisu või menetlust reguleerivat normi viisil, mis võis otsuse lõpptulemust mõjutada (vt nt HMS § 58) ning põhjustas konkreetse eelise tekkimise.

Selliste tegude ebaõigussisu ei seisne esmajoones avaliku vara kahjustamises, vaid avaliku võimu kasutamises erahuvides. Näiteks võib seotud kinnisasja kasutusotstarbe muutmine või ehitus- või kasutusloa väljastamine suurendada kinnisasja väärtust rohkem kui 40 000 euro võrra, ilma et riigile, kohaliku omavalitsuse üksusele või muule isikule tekiks sellele vastav varaline kahju. KarS § 300[1] kehtiva redaktsiooni kohaldamine eeldaks sellisel juhul siiski, et kinnisasja väärtuse suurenemine või muu majanduslik eelis tuleneb toimingupiirangu rikkumise tõttu tehtud materiaalselt õigusvastasest otsusest, mitte üksnes sellest, et seotud isik sai õiguspärase menetluse tulemusena tema jaoks soodsa loa või muu otsuse. KarS §-d 201 ja 217[2] sellist tegu üldjuhul ei hõlma, sest seotud isiku kasuks ei pöörata toimepanijale usaldatud vara ning ühe isiku kinnisasja väärtuse suurenemisega ei kaasne tingimata teise isiku vara väärtuse vähenemist. KarS §-d 280, 344 ja 345 võivad kohalduda üksnes erandjuhtudel, kui otsuse saavutamiseks esitatakse valeandmeid või valmistatakse või kasutatakse võltsitud dokumenti. Ka KarS §-d 294, 296 ja 298 ning § 298[1] lg 1 eeldavad täiendavate koosseisutunnuste esinemist, s.o ebaõiguskokkulepet või mõjuvõimuga kauplemist.

Neljanda kategooria juhtumid kahjustavad vahetult KarS §-ga 300[1] kaitstavat õigushüve, sest ametiisik kasutab avalikku võimu huvide konfliktis viisil, mis annab talle endale või kolmandale isikule avaliku huvi seisukohast põhjendamatu või ebavõrdse eelise. Huvide konfliktis ja õigusvastaselt tehtud haldusotsus võib kahjustada oluliselt avaliku võimu erapooletust ja usaldusväärsust, kuigi sellist tegu ei ole olemuslikult võimalik kvalifitseerida varavastase või muu ametialase kuriteona. Sellise tegevuse puhul ei pruugi ka üksnes KVS §-s 19 sätestatud väärteovastutus alati vastata teo tegelikule raskusele, eriti arvestades, et KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamisel ei diferentseeritaks enam isiku vastutust otsuse või toimingu varalise ulatuse järgi, mis võib põhimõtteliselt ületada ka eriti suure ulatuse määra ehk 400 000 eurot (KarS § 12[1] p 3).

Karistuslünga praktilist ulatust piirab siiski asjaolu, et näiteks planeeringu-, loa- või muul avaliku võimu otsusel ei pruugi alati olla ka täna kehtiva KarS § 300[1] tähenduses iseseisvalt tuvastatavat rahalist ulatust. Näiteks on kohtupraktikas leitud, et detailplaneeringu vastuvõtmise ja avalikule väljapanekule suunamise ning kinnistu jagamisel tekkinud reaalosadele aadresside ja katastriüksuste sihtotstarvete määramise korraldustel ei olnud iseseisvat rahalist väärtust.[89] Projekti kogumaksumust ega arendaja kavandatud investeeringuid ei saa tingimata samastada otsuse rahalise väärtusega. Nõnda on Riigikohus leidnud, et toimingupiirangu rikkumise ulatust

[89] TMKo 1-19-6293, p 204.

ei näita see, milliseid kulutusi eraõiguslik isik otsusest või toimingust lähtudes oma majandustegevuse korraldamiseks teeb või kavatseb teha.[90]

Kuriteona saaksid seetõttu kõne alla tulla üksnes juhtumid, kus otsusest tulenev majanduslik eelis või vara väärtuse muutus on usaldusväärselt rahaliselt hinnatav ning ületab KarS § 12¹ p-s 2 sätestatud 40 000 euro piirmäära. Seejuures tuleb eraldi tuvastada nii rikkumise vähemalt 40 000 euro suurune ulatus kui ka toimingupiirangu rikkumise tagajärjel tekkinud avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis (nt materiaalselt õigusvastane haldusakt). Seega on neljanda kategooria puhul tekkiv karistuslünk sisuline, kuid selle praktilist ulatust vähendavad kehtivas KarS §-s 300¹ sisalduvad suure ulatuse tunnus, ebavõrdse või põhjendamatu eelise tunnus, ning nende tõendamisega seotud raskused.

Ptk-s 3.5 käsitletud **viienda kategooria** puhul ei tekiks üldjuhul karistusõiguslikku sekkumist vajavat lünka. Riiklikku järelevalvet teostava või kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandud järelevalvekohustust täitva ametiisiku teadvalt ebaseaduslik tegevusetus, sealhulgas sunniraha, asendustäitmise või muu järelevalvemeetme rakendamata jätmine, on reeglina hõlmatud KarS §-ga 291¹. Arvestades, et KarS § 300¹ kohaldamine eeldab rikkumise vähemalt 40 000 euro suurust ulatust, kaasneks niisuguse rahaliselt mõõdetava meetme kohaldamata jätmisega üldjuhul ka KarS § 291¹ kohaldamiseks vajalik vähemalt 4000 euro suurune oluline varaline kahju. Väärteomenetluses tehtud teadvalt ebaseaduslikku otsust või menetluse teadvalt ebaseaduslikku lõpetamist võivad omakorda hõlmata KarS §-d 311² ja 311³.

Teoreetiliselt võib katmata jääda eelkõige lepingulise õiguskaitsevahendi, näiteks leppetrahvi kohaldamata jätmine juhul, kui tekitatud kahju ei ületa KarS § 217² kohaldamiseks vajalikku 40 000 euro piirmäära. Selle olukorra jaoks eraldi kuriteokoosseisu loomine ei ole siiski põhjendatud. Lepingulise õiguskaitsevahendi rakendamata jätmisega kahjustatav õigushüve seisneb eelkõige isiku varaliste huvide kahjustamises, mitte avaliku võimu erapooletu ja usaldusväärse toimimise kahjustamises. Sellist tegevust tuleb seetõttu hinnata KarS §-de 201 ja 217² üldiste tunnuste järgi. Kui varavastase kuriteo tunnused ei ole täidetud, ei õigusta üksnes ametiisiku huvide konflikt sama varalist tegu käsitleva täiendava ametialase kuriteokoosseisu loomist.

Kokkuvõttes tekiks KarS § 300¹ kehtetuks tunnistamisel mitu teoreetilist karistuslünka, kuid neist eelkõige neljanda kategooriaga seotud lünk õigustab analüüsi koostajate hinnangul seadusandja poolt karistusõiguslikku sekkumist. Uue kuriteokoosseisu sätestamist on põhjendatud kaaluda juhtumite jaoks, kus ametiisik kasutab ebaseaduslikult avalikku võimu enda või kolmanda isiku huvides ning annab sellega suures ulatuses avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise.

Muude kategooriate puhul katavad raskema ebaõigussisuga teod juba olemasolevad kuriteokoosseisud. Nendega katmata jäävad eeskätt suhteliselt väikese varalise kahjuga teod, ilma kohase konkureeriva menetluseta (kuid turutingimustele vastavad) sõlmitud tehingud ning olukorrad, kus ametiisik üksnes osaleb kollektiivse otsuse tegemises, ilma et tehing oleks seetõttu ebaseaduslik KarS § 201 või § 217² mõttes. Selliste tegude puhul tagavad piisava reaktsiooni KVS §-s 19 sätestatud väärteovastutus ning kohaldatavad haldus-, distsiplinaar- ja tsiviilõiguslikud abinõud. Eraldiseisva kuriteokoosseisu loomine ei oleks seetõttu kooskõlas karistusõiguse *ultima ratio* põhimõttega.

[90] RKKKo 1-22-2637/233, p 43.

4.2. Alternatiivsete regulatsioonimudelite analüüs ja ettepanekud regulatsiooni muutmiseks

Kavandatava *de lege ferenda* kuriteokoosseisu sõnastamisel on aluseks võetud järgmised põhimõtted:

1) Tellija soovil peaks uus koosseis olema võimalikult autonoomne KVS-i suhtes. Kehtiva KarS § 300[1] üks probleeme on seotud sellega, et tegemist on blanketse koosseisuga, mis haarab endasse väga suure osa KVS-i (eelkõige korruptsiooni ennetamiseks mõeldud) regulatsioonist ja mõisteaparaadist. Samas tuleb etteruttavalt siiski mainida, et täielik lahtisidumine ei ole otstarbekas ega ka vajalik, kuna mõlemad regulatsioonid katavad sama ühiskondlikku fenomeni (st korruptsiooni);
2) Uus kuriteokoosseis peaks hõlmama vaid raskemaid juhtumeid, kus karistusõiguslik sekkumine on vajalik PS § 11 mõttes (*ultima ratio*);
3) Uus kuriteokoosseis peaks olema piisavalt õigusselge (kooskõlas määratletuspõhimõttega). Seda saab tagada mh sellega, et kasutada kohtupraktikas või õiguskirjanduses juba varem analüüsitud koosseisutunnuseid.

KarS § 300[1] säilitamine kehtival kujul väldiks küll analüüsis tuvastatud karistuslünkade tekkimist, kuid jätaks lahendamata koosseisu blanketse olemuse ja sellega seotud määratletusprobleemid. Karistusõigusliku vastutuse ulatus sõltuks jätkuvalt KVS-is sätestatud toimingupiirangust ning selle sisustamisel kasutatavatest avaratest mõistetest, eelkõige avaliku ülesande, ametiseisundi, otsuse, toimingu ja seotud isiku mõistetest. KarS § 300[1] muutmine viisil, millega kitsendataks selle kohaldamisala, võimaldaks küll piirata vastutust suurema ebaõigussisuga tegudega, kuid ei kõrvaldaks sõltuvust preventsioonile suunatud KVS-i regulatsioonist ja mõisteaparaadist.

Analüüsi koostajad pakuvad seetõttu vastavalt tellija soovile välja lahenduse, mille kohaselt tunnistatakse KarS § 300[1] kehtetuks ja asendatakse KVS-i toimingupiirangu regulatsioonist võimalikult autonoomse kuriteokoosseisuga.[91] Selline lahendus võimaldab määratleda karistatava teo ja selle tagajärje vahetult KarS-is, piiritleda vastutuse raskemate korruptiivsete juhtumitega ning vältida puhtformaalsete või vähese ebaõigussisuga huvide konflikti olukordade kriminaliseerimist. Uue autonoomse kuriteokoosseisu kehtestamine on analüüsi koostajate hinnangul ainus viis siduda kriminaalvastutuse eeldused lahti KVS-i toimingupiirangu regulatsioonist. See annab võimaluse keskenduda KVS rakendamisel korruptsiooni ennetamisele, samal ajal kui raskemate korruptiivsete tegude karistatavus määratletaks iseseisvalt KarS-is.

Analüüsi autorid uurisid ka teiste Euroopa riikide karistusseadustikke, et leida eeskujusid võimalikule uuele kuriteokoosseisule, kuid sobivaid eeskujusid on vähe. Analüüsi käigus vaadeldud regulatsioonidest sarnaneb Eesti kehtiva KarS §-ga 300[1] Prantsuse Code pénal'i artiklis 432-12 sätestatud koosseis. See on veelgi laiem, kuid sisaldab mitmeid erandeid ja piirmäärasid. Mõnes riigis (nt Leedu kriminaalkoodeksi §-s 228) on kuriteokoosseise, mis sarnanevad kuni 15.03.2007 Eestis kehtinud ametiseisundi kuritarvitamise koosseisuga (KarS § 289), kuid sellise normi taasloomine ei oleks soovitav.

Üksnes planeerimis- ja loamenetlustele suunatud koosseis piiritleks normi valdkondlikult, kuid jätaks väljapoole olemuselt samaväärse avaliku võimu korruptiivse kasutamise muudes

[91] Seejuures uue väärteokoosseisu kehtestamine ei ole vajalik, sest KarS § 300[1] kehtetuks tunnistamisel jääks toimingupiirangu rikkumine jätkuvalt karistatavaks KVS § 19 alusel.

menetlustes. Seetõttu eelistatakse üldisemat koosseisu, mille kohaldamisala piiravad valdkonna asemel teo teadlik ebaseaduslikkus, enda või kolmanda isiku huvide teenimine ning tegelikult tekkinud ebavõrdne või põhjendamatu eelis nõutavas ulatuses. Selline lahendus võimaldab lahutada kriminaalvastutuse KVS-i toimingupiirangu regulatsioonist ning kasutada karistusõiguses juba sisustatud koosseisutunnuseid.

Eeltoodud põhimõtetest lähtudes peavad analüüsi koostajad põhjendatuks KarS § 300[1] asendamist järgmise kuriteokoosseisuga ametialaste süütegude peatükis (KarS 17. peatükk). Uuest koosseisust parema ülevaate saamiseks on erinevad loogiliselt kokku kuuluvad koosseisuelemendid toodud eraldi ridadel:

§ XXX. Ametiseisundi korruptiivne kasutamine

Ametiisiku poolt

enda või kolmanda isiku huvides

teadvalt

ebaseadusliku [alternatiiv: ametikohustust rikkudes]

otsuse või toimingu tegemise eest või otsuse või toimingu ebaseaduslikult tegemata jätmise eest,

kui see on kaasa toonud avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise

suures ulatuses [alternatiiv: olulises ulatuses]

ametiisikule või kolmandale isikule,

– karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega.

Tegemist on **ametialase süüteoga**, mis nõuab erilist isikutunnust KarS § 24 mõttes, st seda saab toime panna üksnes ametiisik. Seejuures lähtub ametiisiku mõiste KarS § 288 definitsioonist, mitte ei viita sisuliselt tagasi KVS § 2 regulatsioonile, nagu tänane KarS § 300[1] (kuigi kehtivas õiguses on KVS ja KarS ametiisiku mõisted paljuski kattuvad).

Karistatava teo kirjeldamise lähtepunktiks on arusaam, et tegemist on sisuliselt avalikke huve ja avaliku võimu tegevust kui õigushüve[92] selgelt kahjustava käitumisega, mitte formaalsete protseduurireeglite rikkumisega. Teiseks on koosseisu loomisel püütud vältida kattumist juba olemasolevate ametialaste süütegudega.

Kõige levinum korruptsiooni definitsioon on ametikoha või võimu kuritarvitamine omakasu eesmärgil[93], mistõttu on koosseisu lisatud tunnus, et seaduserikkumine peab olema toime pandud **ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides**. See tingimus vastab ka KVS § 5 lg-s 1 kasutatud ametiseisundi korruptiivse kasutamise definitsioonile ja selle lisamise eesmärk on rõhutada teo seost ametiisiku enda või kolmanda isiku huvide teenimisega. Selle iseseisev piirav tähendus sõltub siiski sellest, kas tunnust tõlgendatakse objektiivselt või eesmärgipärase huvide edendamisena.

Tunnus *ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides* on sõnastatud ettepanekus objektiivse koosseisutunnusena, st see kirjeldab teo objektiivset suunitlust vastava isiku huvide teenimisele. Huvi teenimist tuleb siiski eristada koosseisus eraldi nõutud eelise tegelikust

[92] KarS kommentaarid (2021), lk 868, 17. ptk sj komm 1.
[93] Vt nt https://www.korruptsioon.ee/et

saabumisest. Selliselt sõnastatuna piisab subjektiivses koosseisus antud tunnuse osas formaalselt kaudsest tahtlusest, mistõttu selle tuvastamiseks vajalikud asjaolud kattuksid suures osas koosseisus kirjeldatud tagajärje ja seda hõlmava tahtluse tuvastamiseks vajalike asjaoludega. Ei ole välistatud, et kohtupraktikas antakse sellele tunnusele seetõttu iseseisvam ja piiravam tähendus ning kellegi huvides tegutsemist tõlgendatakse eesmärgipärase huvide edendamisena, mis eeldab siiski kavatsetust. Tõlgendusliku ebaselguse vältimiseks võib alternatiivina kasutada seetõttu ka selgelt ja koosseisu rakendusala piiravamat subjektiivset koosseisutunnust „enda või kolmanda isiku soodustamise eesmärgil".

Samas ei kasutata uues kuriteokoosseisus „seotud isiku" mõistet, vaid viidatakse üldiselt kolmanda isiku huvides toimepandud teole. Esiteks seob selline lahendus uue koosseisu lahti KVS-i seotud isiku mõistest ja sellega seotud probleemidest, teiseks haakub see paremini ka ülejäänud korruptsioonikuritegude loogikaga. Tegelikult ei ole vahet, mis põhjusel ametiisik kolmanda isiku huve avalikele huvidele eelistab, see ei pea olema tingitud vaid isiklikust või majanduslikust seosest. Sarnaselt näiteks ka KarS § 294 (altkäemaksu võtmine) viitab üldiselt kolmandale isikule, samuti pole KarS § 300 koosseisu täitmiseks oluline, et riigihanke menetluse reeglite tõttu eelise saanud isik oleks rikkujaga kuidagi seotud.

Karistatava teo (tegevus või tegevusetus) kirjeldamisel on eeskujuks võetud kehtiv KarS § 291[1]. Tuleb tähele panna, et sõnastus ei hõlma otsuse või toimingu sisulist suunamist KVS § 2 lg 2 mõttes. Teokirjelduse kitsendamine on põhjendatud sellega, et otsuse või toimingu sisuline suunamine on raskesti piiritletav seaduslikust tegevusest (st selle mõiste kasutamine võib olla vastuolus määratletuspõhimõttega), samuti on tegemist nõrgima ametiseisundi tekkimise alusega (võrreldes otsuse või toimingu tegemise või selles osalemise pädevusega), mistõttu on ka selles peituv ebaõigussisu tunduvalt väiksem (vt ka lisa 1 ptk 1.2.2 alapunktid (d) ja (e)).

Vastav otsus või toiming peab olema **ebaseaduslik**, st tegemist on objektiivse koosseisutunnusega, mis tuleb eraldi tuvastada ja tõendada. Kuna ametiisikute tegevus põhineb eelkõige avalikul õigusel (haldusõigusel), tuleb otsuse või toimingu ebaseaduslikkus tuvastada eelkõige selle taustal. Samas ei tähenda see tingimata seda, et vastav haldusakt või toiming tuleks eelnevalt nt halduskohtumenetluses tühistada või õigusvastaseks tunnistada. Riigikohus on leidnud, et teatud seaduserikkumised (nt otsuse tegemine altkäemaksu tulemusena) avaliku võimu teostamisel on sellised, mille saab tuvastada kriminaalasja arutav kohus. Peaks haldusorgani nimel tegutsev isik andma selgelt õigusvastase (n-ö karistusõiguslikku lävendit ületava kaalutlusveaga) haldusakti, täidab see iseseisvalt erinevates kuriteokoosseisudes kasutatud ebaseaduslikkuse tunnuse.[94] Samas teisalt ei täida seda tunnust automaatselt teatud vormi- ja menetlusvead haldusakti andmisel või toimingu tegemisel või formaalselt huvide konfliktis olemine.

Alternatiivselt on ebaseadusliku otsuse või toimingu tegemise asemel võimalik kasutada ka otsuse või toimingu tegemist **ametikohustusi rikkudes**. Tegemist on laiema mõistega kui *ebaseaduslik,* mis hõlmab nt ka KVS-i mõttes toimingupiirangut rikkudes toime pandud tegu, kuna viimast saab selgelt lugeda ametikohustuse rikkumiseks. Seda mõistet kasutab ka KVS § 5 lg 1 ametiseisundi korruptiivse kasutamise sisustamisel. Selle mõiste probleemiks on siiski teatav ebaselgus võrreldes ebaseaduslikkuse mõistega, mistõttu võib seda olla raskem ühitada määratletuspõhimõttega.

Teo koosseisuliseks **tagajärjeks** on avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis suures ulatuses ametiisikule või kolmandale isikule. Kõnealune tunnus on üle võetud kehtivast

[94] Vt RKKKo 1-12-244 p-d 38, eriarvamuse p 15-19.

KarS §-st 300[1]. Selle eesmärk on tagada, et uus koosseis ei hõlmaks kergemaid tegusid võrreldes kehtiva seadusega.

Suure ulatuse (vt KarS § 12[1]) viimine tagajärje tunnuseks on põhjendatav eelkõige sellega, et kehtiva KarS § 300[1] puhul on see seotud toimingupiirangut rikkudes tehtud otsuse või toimingu enda kvantitatiivse mõõtmega, samas nagu eelnevalt välja toodud, tekib karistatavuslünk § 300[1] dekriminaliseerimisel eelkõige just nende tegude puhul, millele on raske anda avaliku võimu vaates selget varalist mõõdet kuna üldjuhul need otsused ise ei sisalda ühtegi viidet rahalisele mõõtmele (nt detailplaneeringu kehtestamise otsus) ning parandavad eelkõige väljapoole avalikku võimu jäävate isikute varalist positsiooni. Samas teo või tagajärje kvantitatiivsest ulatusest täielikult loobudes langeb karistatavuspiir liiga madalale, hõlmates ka tegusid, mis iseenesest ei nõua karistusõiguslikku sekkumist. Sel põhjusel on mõistlik *suur ulatus* viia tagajärje elemendiks, st tegemist on klassikalise tagajärjega, mille ulatus tuleb tuvastada ja tõendada. Tagajärje tuvastamiseks tuleb võrrelda isiku varalise positsiooni (üldjuhul positiivset) muutust võrreldes olukorraga, kus ebaseaduslik otsus või toiming oleks jäänud tegemata. Samas ei ole tegemist otseselt varalise kasu või kahjuga ametiisikule või kolmandale isikule. Nt kui ebaseaduslikult on muudetud krundi kasutusotstarvet, peegeldub see ka krundi väärtuse muutuses. Samuti näiteks kui käitisele väljastatakse ebaseaduslikult kasutusluba, on võimalik välja arvutada ettevõtte käive, mida tal oli võimalik genereerida tuginedes ebaseaduslikule kasutusloale.

Kinnisasja väärtuse muutuse hindamisel tuleks võrrelda sama ajahetke, eelkõige otsuse õigusliku toime saabumise seisuga kinnisasja turuväärtust (a) tegelikult antud õigustega ja (b) õiguspärase otsustamise korral kujunenud õigustega. Eelise ulatust saab praktikas tõendada eelkõige eksperdihinnangu, võrreldavate tehingute ning planeeringu- ja loamenetluse dokumentidega. Muu majanduslik eelis võib seisneda näiteks loa olemasolust sõltuva toetuse saamises või tagasinõudmise vältimises.

Alternatiivselt on võimalik kasutada *olulise ulatuse* mõistet, eelkõige juhul, kui teokirjelduses jäädakse *ebaseadusliku* otsuse või toimingu juurde. Ka KarS § 291[1] kasutab tagajärjes olulise kahju mõistet, mis on ebaõigussisult sarnane olulisele ulatusele.

Teokirjelduse ja ulatuse lävendi valikut tuleb hinnata koos. Kitsama *ebaseaduslikkuse* tunnuse korral võib kaaluda *olulise ulatuse* lävendit, samas kui laiema *ametikohustuse rikkumise* tunnuse korral aitaks *suure ulatuse* nõue vältida karistatavuse liigset laiendamist. Analüüsi koostajad eelistavad põhivariandina *teadvalt ebaseadusliku otsuse või toimingu* tunnust koos *suure ulatuse* lävendiga, kuivõrd see piiritleb kriminaalvastutuse selgemalt ning suunab selle raskematele korruptiivsetele tegudele.

Analüüsi koostajad kaalusid ka alternatiivseid võimalusi tagajärje sõnastamiseks, kuid ükski neist pole probleemivaba. Kui näiteks sätestada, et selline tegevus peab tagajärjena kaasa tooma *varalise kahju,* siis ei hõlmaks see eelkõige just neid tegusid, mille puhul KarS § 300[1] dekriminaliseerimisel karistuslünk tekiks (nt detailplaneeringu kehtestamine, tegevusloa andmine jne). Lisaks tekiks sel juhul osaline kattuvus ka varavastaste süütegudega (nt KarS §-ga 217[2]). KarS § 291[1] kasutatud tagajärjekirjeldus „*kui sellega on teisele isikule, välja arvatud riik ja kohalik omavalitsusüksus, põhjustatud muu raske tagajärg*“ oleks samuti problemaatiline, kuna see eeldab sisuliselt kolmandale osapoolele tekitatud konkreetset kahju, samas kui korruptsioon on oma olemuselt just konkreetsete kannatanuteta kuriteoliik.

Subjektiivses koosseisus on nõutav otsene tahtlus otsuse või toimingu (või selle tegematajätmise) ebaseaduslikkuse kohta sarnaselt kehtiva KarS §-ga 291[1]. Ülejäänud objektiivsete koosseisutunnuste osas piisab kaudsest tahtlusest.

Eeldades, et uus kuritegu hõlmab ebaõiguse mõttes sarnaseid tegusid võrreldes kehtiva KarS §-ga 300[1], on välja pakutud sarnased karistusmäärad. Samas on selles osas seadusandjal avar otsustusruum.

Uus kuriteokoosseis võib tegelikus elus esineda koos mõne teise ametialase kuriteoga või sellega vähemalt osaliselt kattuda. Üldjuhul saab eeldada, et kui uue kuriteo karistusmäär on väiksem kui teise ametialase kuriteo oma, siis uus kuritegu neeldub selles. Näiteks kuigi altkäemaks (KarS § 294) on nn kärbitud koosseis, mille eest karistamiseks piisab juba ebaõiguskokkuleppe saavutamisest ning koosseisu täitmiseks ei pea ühtegi ametialast tegu toime panema, hõlmab altkäemaksu ebaõigussisu siiski ka ametiisiku poolt altkäemaksu vastutasuna toime pandud ebaseadusliku teo ebaõigust. Kui ametiseisundi korruptiivne kasutamine toimub riikliku järelevalve käigus, kehtib selle kohta erinormina KarS § 291[1]. Uus kuritegu neeldub ka juhul, kui sama tegu vastab samal ajal mõnele raskemini karistatavale varavastasele kuriteole, mis eeldab ametiseisundi kasutamist (nt KarS § 201 lg 2 p 3).

Kui võtta väljatöötamiskavatsuse aluseks analüüsi koostajate ettepanek uue kuriteokoosseisu kehtestamiseks, tuleks järgnevalt otsustada, kas uue koosseisu lävendina kasutatakse suurt või olulist ulatust ning kas teo ebaseaduslikkuse asemel lähtutakse ametikohustuse rikkumisest. Samuti tuleb seaduseelnõu koostamisel eraldi hinnata vajadust rakendussätete järele ja KarS § 5 lg-st 2 tulenevat võimalikku mõju pooleliolevatele menetlustele.

5. KASUTATUD ALLIKATE JA LÜHENDITE LOETELU

Viidatud allikas või termin	Kasutatud lühend
ÕIGUSAKTID JA AMETLIKUD LÜHENDID	
Advokatuuriseadus	AdvS
Avaliku teabe seadus	AvTS
Ehitusseadustik	EhS
Haldusmenetluse seadus	HMS
Jäätmeseadus	JäätS
Karistusseadustik	KarS
Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus	KOKS
Korrakaitseseadus	KorS
Korruptsioonivastane seadus	KVS
Planeerimisseadus	PlanS
Põhiseadus	PS
Rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadus	RahaPTS
Riigihangete seadus	RHS
Riigivaraseadus	RVS
Sihtasutuste seadus	SAS
Tervishoiuteenuste korraldamise seadus	TTKS
Tsiviilseadustiku üldosa seadus	TsÜS
Tulumaksuseadus	TuMS
Väärteomenetluse seadustik	VTMS
Äriseadustik	ÄS
ÕIGUSKIRJANDUS JA MUUD ALLIKAD	
Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004.	HMS käsiraamat (Aedmaa jt)
Ivanova, K. Ametiasutuse töötaja ametiisiku staatus ja toimingupiirangu rikkumine. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2022.	Ivanova 2022
Kairjak, M. Keerukuse redutseerimine Eesti õiguses karistusseadustiku § 217² objektiivse koosseisu relatiivsete õigusmõistete sisustamise näitel. Tartu, 2015.	Kairjak 2015
Kalmet, T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (V). Õiguskeel 2013/4.	Kalmet, Õiguskeel 2013/4
Läänemets, A. Vastutus toimingupiirangu rikkumise eest. Magistritöö. Tallinna Ülikool, 2024.	Läänemets 2024
Nisu, A. Toimingupiirangu rikkumisest praktikas tõusnud küsimuste näitel. Juridica 8/2018, lk 541–552.	Nisu 2018
Parrest, N. Avaliku ülesande eraõiguslik täitmine. Juridica 10/2014.	Parrest 2014
Sootak, J.; Pikamäe, P. (toim). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Juura, 2021.	KarS kommentaarid (2021)
Timma, T. Toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu sisustamine. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2022.	Timma 2022
Õiguskantsleri Kantselei 17.02.2020 kiri nr 7-4/200233/2000830 „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine (pere)arsti töös“.	Õiguskantsleri kiri 17.02.2020

Viidatud allikas või termin	Kasutatud lühend
ÕIGUSLOOME MATERJALID	
Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 192 SE seletuskiri.	192 SE seletuskiri
Korruptsioonivastase seaduse ja karistusseadustiku muutmise seaduse eelnõu 900 SE seletuskiri.	900 SE seletuskiri
Riigikogu põhiseaduskomisjoni 11.05.2026 istungi protokoll nr 165.	Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 165
Riigikogu põhiseaduskomisjoni 01.06.2026 istungi protokoll nr 169.	Põhiseaduskomisjoni protokoll nr 169
KOHTUTE JA KOHTULAHENDITE LÜHENDID	
Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus	RKKKo
Riigikohtu halduskolleegiumi otsus	RKHKo
Riigikohtu halduskolleegiumi määrus	RKHKm
Riigikohtu erikogu määrus	RKEKm
Tallinna Ringkonnakohtu otsus	TlnRnKo
Tallinna Ringkonnakohtu määrus	TlnRnKm
Tartu Ringkonnakohtu otsus	TrtRnKo
Harju Maakohtu otsus	HMKo
Tartu Maakohtu otsus	TMKo
Pärnu Maakohtu otsus	PMKo
Pärnu Maakohtu määrus	PMKm
Viru Maakohtu otsus	VMKo

LISA 1. KARS § 300¹ KOOSSEISUTUNNUSTE JA KOHALDAMISALA ANALÜÜS

1. KAITSTAV ÕIGUSHÜVE JA NORMI KUJUNEMISLUGU

KarS § 300¹ kaitstav õigushüve langeb kokku ametialaste süütegude peatüki (KarS 17. ptk) üldise kaitsealaga, milleks on avaliku võimu korrakohane toimimine.[95] Erinevalt teistest KarS eriosa peatükkidest ei määratle ametialaste süütegude peatükk süüteo mõistet aga mitte niivõrd kaitstava õigushüve kaudu, vaid süüteo subjekti – ametiisiku – mõiste alusel.[96] Üldistades on ametialaste süütegude näol tegemist riigivastaste süütegudega laiemas tähenduses, mille kriminaliseerimine kaitseb avaliku võimu korrakohast toimimist, kusjuures ametialaste süütegude spetsiifika seisneb selles, et siin kahjustatakse avaliku võimu tegevust seestpoolt selle võimu esindajate endi tegevusega.[97]

KarS-s § 300¹ sätestatud süüteokoosseisuga spetsiifiliselt kaitstavad õigushüved langevad ühtlasi kokku sättes viidatud KVS-i kehtestamise üldeesmärkidega, milleks on korruptsiooni ennetamine ja vältimine.[98] Seega ei ole KarS § 300¹ eesmärk mitte konkreetse varalise kahju ärahoidmine ega üksiku õigusvastase otsuse vältimine, vaid laiem korruptsiooniennetuslik funktsioon, s.o tagada, et ametiisik ei teeks otsuseid ega toiminguid olukorras, kus tema erapooletus võib olla ohustatud. Toimingupiirangu rikkumine ei pruugi alati olla seotud reaalse varalise kahju tekkimisega, kuid kahjustab sellegipoolest oluliselt avalikke huve, õõnestades isikute usaldust riigi ja selle esindajate õiguspärase toimimise vastu.[99]

KVS § 1 lg 2 kohaselt on korruptsioonivastase seaduse eesmärk tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine. Riigikohus on selgitanud, et kõige üldisemalt peab KVS tagama, et nii avalikku võimu ja sellel põhinevat mõju ning teavet kui ka avalikke ressursse kasutataks üksnes avalikes huvides, s.t korruptsioonivabalt.[100] Need eesmärgid on ülekantavad ka KarS § 300¹ kaitstava õigushüve sisustamisele, kuivõrd § 300¹ on blanketne koosseis, mis viitab KVS-i toimingupiirangu regulatsioonile.[101] Karistusõigusliku vastutuse ettenägemine on kõige äärmuslikum viis avaliku võimu seadusliku toimimise tagamiseks, kuid see on põhjendatud olukordades, kus muude õiguslike vahendite toime jääks ilmselgelt puudulikuks.[102]

KarS § 300¹ lisati karistusseadustikku 15.03.2007 jõustunud seadusega (RT I 2007, 13, 69), millega revideeriti ametialaste süütegude peatükki ulatuslikumalt.[103] Sama seadusega tunnistati kehtetuks senised ametialaste kuritegude üldkoosseisud ehk ametiseisundi kuritarvitamine (§ 289) ja ametialane lohakus (§ 290). Ametialase lohakuse asendamiseks sätestati muuhulgas vastutus toimingupiirangu rikkumise eest. Seadusandja tahe oli piirata ametialaste süütegude üldkoosseise ja asendada avar ametiseisundi kuritarvitamise koosseis kitsamalt piiritletud koosseisudega, sh § 300¹-ga. Toimingupiirangu kui korruptsiooni ennetamise vahendi mõiste oli avatud juba 1995. aastal jõustunud korruptsioonivastases seaduses.[104]

---

[95] KarS kommentaarid (2021), lk 868, 17. ptk sj komm 1; Nisu, A. Toimingupiirangu rikkumisest praktikas tõusnud küsimuste näitel. Juridica 8/2018, lk 542.
[96] KarS kommentaarid (2021), lk 868, 17. ptk sj komm 1.
[97] KarS kommentaarid (2021), lk 868, 17. ptk sj komm 1; Timma, T. Toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu sisustamine. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2022, lk 10.
[98] KarS kommentaarid (2021), lk 916, § 300¹ komm 1; Timma 2022, lk 12.
[99] Timma 2022, lk 10.
[100] RKKKo 3-1-1-98-15, p 61.
[101] KarS kommentaarid (2021), lk 916–917, § 300¹ komm 2–3.
[102] KarS kommentaarid (2021), lk 868, 17. ptk sj komm 1; Nisu 2018, lk 542; Timma 2022, lk 11.
[103] KarS kommentaarid (2021), lk 870–871, 17. ptk sj komm 2.4; Nisu 2018, lk 542; Timma 2022, lk 10.
[104] Timma 2022, lk 10; RT I 1995, 14, 170.

Koosseisutüübilt on KarS § 300[1] viiteline ning oli enne 19.07.2026 kehtinud redaktsioonis formaalne koosseis ning abstraktne ohudelikt, mille tuvastamisel ei ole oluline mistahes tagajärje saabumine (nt riigihanke võitmine või hankelepingu sõlmimine). Koosseisu formaalsest olemusest tulenevalt oli määrav üksnes toimingupiirangu rikkumine, s.o keelatud toimingu või otsuse tegemine iseenesest.[105] Ka Riigikohus on varasema redaktsiooni kontekstis kinnitanud, et toimingupiirangut rikutakse juba ohu loomisega ning ohu realiseerumine ei ole vajalik, mistõttu on karistatav juba ainuüksi keelatud toimingu või otsuse tegemine ning suur ulatus selle normi mõttes pole mitte koosseisukohane tagajärg, vaid rikkumise kvantitatiivne mõõde.[106] See tähendab, et normi kaitstav õigushüve ei eeldanud konkreetse kahju tuvastamist, vaid kaitses abstraktselt avaliku võimu erapooletut teostamist.

19.07.2026 jõustunud seadusemuudatusega lisati KarS § 300[1] koosseisu täiendav tunnus, mille kohaselt peab toimingupiirangu rikkumine olema toonud kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule. Seaduseelnõu seletuskirja kohaselt oli muudatuse eesmärk viia KarS § 300[1] paremini kooskõlla KVS eesmärkide ja süsteemiga, kohaldades kriminaalvastutust vaid juhtudel, kus avalikku võimu on tegelikult kasutatud erahuvides viisil, mis kahjustab avalikku huvi.[107] Uue tunnuse lisamine ei muuda normi kaitstavat õigushüvet, kuid välistab selle kohaldamisalast puhtformaalsed huvide konflikti olukorrad.

Lisaks KarS § 300[1] täiendamisele uute koosseisutunnustega kitsendati 19.07.2026 jõustunud redaktsioonis ka toimingupiirangu mõistet ennast. Eelnevalt nägi KVS § 11 lg 1 ette toimingupiirangu kohaldamiseks kolm eeldust: 1) otsuse või toimingu tegemine ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes; 2) ametiisiku teadlikkus tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib otsust või toimingut mõjutada; ning 3) ametiisiku teadlikkus korruptsiooniohust. Kohtupraktikas tõlgendati enne 15.02.2019 toimunud muudatusi KVS § 11 lg-t 1 kui loetelu kumulatiivsetest eeldustest[108], pärast seda kui alternatiivseid. Kehtivas redaktsioonis tunnistati KVS § 11 lg 1 p 3 kehtetuks, kuna korruptsioonioht kui määratlemata õigusmõiste tekitas praktikas segadust.[109] KVS § 11 lg 1 p 2 kohaldamisala piirati nõudega, et ametiisiku või temaga seotud isiku majanduslik või muu huvi peab olema oluline. Olulise huvi nõude lisamise eesmärk oli omakorda vältida toimingupiirangu kohaldumist vähese tähtsusega huvide korral.[110]

2. TOIMINGUPIIRANGU TUNNUSED JA ULATUS

2.1. Ametiisik ja avalik ülesanne

2.1.1. Ametiseisund

Toimingupiirangu kohaldamise alused on sätestatud KVS § 11 lg-s 1. Sätte järgi saab toimingupiirangut rikkuda üksnes ametiisik. Sama eeldus kehtib KarS § 300[1] puhul, mis on ametialane süütegu: säte asub KarS-i ametialaste süütegude peatükis ning Riigikohtu praktika järgi saab selle kuriteo täideviija olla vaid ametiisik. Ametiisikuks olemine tuleb seejuures

[105] KarS kommentaarid (2021), lk 917, § 300[1] komm 2; Timma 2022, lk 15; RKKKo 1-18-7408/62, p 18.
[106] Timma 2022, lk 15; Nisu 2018, lk 543.
[107] KVS ja KarS muutmise seaduse eelnõu (900 SE) seletuskiri, lk 8–9.
[108] RKKKo 3-1-1-12-14, p 11; TrtRnKo 1-17-2185/63.
[109] Nt TrtRnKo 1-19-6293.
[110] KVS ja KarS muutmise seaduse eelnõu (900 SE) seletuskiri.

tuvastada KVS § 2 järgi seoses konkreetse avaliku ülesande ja selle täitmiseks antud ametiseisundiga.[111]

KarS § 288 lg 1 ja KVS § 2 lg 1 järgi on ametiisik füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund, sõltumata sellest, kas ta täidab ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles, vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel. Ametiisiku staatuse tuvastamiseks peavad seega üheaegselt esinema kaks eeldust: isik täidab avalikku ülesannet ning tal on selle ülesande täitmisel ametiseisund.[112]

Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduses ja ametiisiku mõiste KVS-is ning KarS-is ei ole samatähenduslikud. Ametiisiku mõiste on funktsionaalne: määrav ei ole isiku teenistus- või töösuhte vorm, ametinimetus ega organisatsiooni õiguslik vorm, vaid avaliku ülesande olemasolu ja isikule selle täitmisel antud pädevuse sisu. Seetõttu võib ametiisikuks olla nii ametnik kui ka töölepingu alusel töötav isik või eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani liige või töötaja, kui konkreetses olukorras on täidetud avaliku ülesande ja ametiseisundi nõuded.[113]

Samas sisaldub sellises ametiisiku definitsioonis teatav tautoloogia, mis on selle mõiste täpse avamise teinud asjatult keerukamaks. Nimelt tulenebki *avaliku ülesande täitmise pädevus* üldjuhul sellest, et isikul on *ametiseisund*, sest on raske kujutada olukorda, kus isikul on küll *ametiseisund* (st teatud õigused ja kohustused avaliku ülesande täitmisel), ta ei täida ametiseisundit kasutades aga avalikku ülesannet. Või vastupidi, isikul on küll *avaliku ülesande täitmise pädevus*, sellega ei kaasne aga õigusi ega kohustusi, mis üldse võimaldaksid tal seda avalikku ülesannet täita. Kokkuvõttes tuleb seetõttu möönda, et *avaliku ülesande täitmise pädevus* ja *ametiseisund* on suures osas kattuvad mõisted.

KVS § 2 lg 2 järgi seisneb ametiseisund õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenevas õiguses ja kohustuses teha avaliku ülesande täitmisel otsus või toiming, sealhulgas osaleda selle tegemises või seda sisuliselt suunata. Ametiseisund ei eelda lõpliku otsustuspädevuse olemasolu ega juhtivat ametikohta. Riigikohus on selgitanud, et ka madalamal ametikohal töötav isik võib olla ametiisik ning piisav võib olla võimalus otsuse kujundamise protsessi sisuliselt mõjutada. Mõju piisavus tuleb kindlaks teha konkreetse isiku teenistusliku pädevuse ja tegeliku rolli põhjal.[114]

Ametiisiku staatust tuleb hinnata konkreetse etteheidetava teo suhtes. Samal asutusel või juriidilisel isikul võib olla nii avalikke ülesandeid kui ka tegevusi, mida avaliku ülesandena käsitada ei saa. Ka sama füüsiline isik võib ühe ametikoha raames teha nii avaliku ülesandega seotud kui ka sellest väljapoole jäävaid otsuseid ja toiminguid. Määrav on, kas isik kasutas talle antud pädevust etteheidetava teo toimepanemisel avaliku ülesande täitmiseks.[115]

On ameteid, kus ainult väike osa isiku igapäevastest tööülesannetest langeb avalike ülesannete täitmise alla. Näiteks perearst, kes diagnoosib patsiendi terviseseisundit ja määrab ravi, ei täida seejuures avalikku ülesannet ega kasuta selleks oma ametiseisundit. Samas, kui ta väljastab patsiendile enda määratud diagnoosi alusel nn töövõimetuslehe või tervisetõendi, teostab ta avalikku võimu. Aga ka vastupidi, on ameteid, kus enamus tööülesannetest on seotud avalike ülesannete täitmisega (nt riigiametnikud), aga ka siis tuleb igakordselt siiski tuvastada, kas konkreetsel juhul ta seda tegi.[116]

---

[111] RKKKo 3-1-1-98-15, p-d 55–58; RKKKo 1-22-2637/233, p-d 30–31.

[112] Ivanova, K. Ametiasutuse töötaja ametiisiku staatus ja toimingupiirangu rikkumine. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2022, lk 40–42; KarS kommentaarid (2021), lk 873–875, § 288 komm 1.1–3.4.

[113] Ivanova 2022, lk 41–45.

[114] RKKKo 3-1-1-68-05, p 8; Ivanova 2022, lk 42–44.

[115] RKKKo 3-1-1-12-14, p 9.3; RKHKm 3-22-2197, p-d 12–14; HMKo 1-18-1671, p 2.1.

[116] 900 SE seletuskiri, lk 8; RKHKm 3-18-1273/27, p 13; Õiguskantsleri Kantselei 17.02.2020 kiri nr 7-4/200233/2000830 „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine (pere)arsti töös“ (kättesaadav:

Eespool kirjeldatud teopõhist lähenemist kinnitab Riigikohtu praktika linnavolikogu liikme näitel. Kuigi linnavolikogu liige on üldjuhul ametiisik, ei piisa erisubjektsuse jaatamiseks tema formaalsest staatusest. Tuleb tuvastada, et isik kasutas või lubas kasutada ametiseisundit seoses konkreetse avaliku ülesande täitmisega. Eraõigusliku juriidilise isiku nimel peetud läbirääkimised ei muutu avaliku ülesande täitmiseks üksnes seetõttu, et läbirääkija on samal ajal volikogu liige.[117]

2.1.2. Avalik ülesanne

Avaliku ülesande üldist legaaldefinitsiooni pole sätestatud KVS-is ega muudes õigusaktides. Tegemist on määratlemata õigusmõistega, mille sisu võib eri õigusvaldkondades mõnevõrra erineda (vt nt AvTS § 3 lg-s 1 viidatud „avalik ülesanne")[118]. Seetõttu ei saa muus õigusaktis või teise õigusharu kohtupraktikas avalikuks ülesandeks nimetatud tegevust tingimata pidada avalikuks ülesandeks KVS § 2 lg 1 tähenduses. KVS-i kohaldamisel tuleb mõistet sisustada eeskätt KVS-i eesmärgist lähtuvalt, milleks on avaliku ülesande ausa ja erapooletu täitmise tagamine. Kuigi taoline KVS-ist autonoomne „avaliku ülesande" mõiste teenib karistusõiguslikku *ultima ratio* põhimõtet, toob see kaasa omakorda tõlgendusraskusi ja segadust, kuna sama mõistet kasutatakse eri valdkondades eri tähenduses.[119]

Kohtupraktika järgi on avalikud ülesanded KVS tähenduses vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohaliku omavalitsuse üksusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded, samuti ülesanded, mis on tõlgendamise teel õigusnormist tuletatavad. Avalik ülesanne ei eelda tingimata täidesaatva riigivõimu volituste kasutamist, haldusakti andmist või sunni kohaldamist. Avalik ülesanne võib seisneda ka teenuse tagamises või muus korraldavas tegevuses.[120]

Avaliku ülesande olemasolu eeldab siiski normatiivset alust. Ülesanne peab olema just avaliku võimu kandja kohustusena seadusest või selle alusel antud õigusaktist tuletatav. Pelgalt tegevuse ühiskondlik olulisus, avalik huvi selle tegevuse vastu või asjaolu, et tegevus toetab avaliku võimu eesmärke, ei muuda tegevust avalikuks ülesandeks.[121]

Eraõiguslik isik võib avalikku ülesannet täita juhul, kui pädev avaliku võimu kandja on andnud talle õigusakti või lepinguga (eelkõige halduslepinguga) volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppastmes riik või muu avaliku võimu kandja. Ülesande üleandmine ei muuda selle avalikku iseloomu ning üleandmine võib seaduses sätestatud tingimustel toimuda ka tsiviilõigusliku lepinguga.[122]

Avaliku ülesande üleandmise korral tuleb eristada vähemalt kolme küsimust. Esiteks tuleb tuvastada, milline avaliku võimu kandja ülesanne tuleneb õigusnormist. Teiseks tuleb hinnata, kas ja millisel õiguslikul alusel on see ülesanne antud eraõiguslikule juriidilisele või füüsilisele isikule täitmiseks. Kolmandaks tuleb kindlaks teha, kas konkreetse ametiisiku pädevus hõlmab

---

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Korruptsioonivastase%20seaduse%20rakendamine%20%28pere%29arsti%20t%C3%B6%C3%B6s.pdf)

[117] RKKKo 1-18-7807/58, p-d 9–13. Konkreetsel juhtumil Riigikohus siiski tuvastas, et isik osales kohtumisel üheaegselt nii äriühingu esindajana kui ka volikogu liikmena, kuna ta seadis oma edasise volikogu liikme ülesannete täitmise (st avalike ülesannete täitmise) sõltuvusse sundvõõrandatud kinnistu hüvitise osas kokkuleppe saavutamisest.

[118] AvtS § 5 lg-d 2 ja 3 laiendavad „avalike ülesannete" mõiste sisuliselt kõikidele avalikele teenustele, monopolidele, igasugusele avaliku raha kasutamisele, jne.

[119] RKKKo 3-1-1-98-15, p-d 60–62; RKKKo 1-22-3155, p 45; Parrest, N. Avaliku ülesande eraõiguslik täitmine. Juridica 10/2014, lk 732–733.

[120] RKEKm 3-3-4-1-10, p 5; RKKKo 3-1-1-98-15, p-d 60–62.

[121] RKHKo 3-3-1-19-14, p 12; RKKKo 1-16-9105, p-d 42–45; Parrest 2014, lk 736–737.

[122] RKEKm 3-3-4-1-10, p-d 5–6; RKKKo 3-1-1-98-15, p 60; RKKKo 4-18-616, p 37; RKKKo 1-16-9105, p 44.

just selle ülesandega seotud otsuste või toimingute tegemist või sisulist suunamist. Näiteks üksnes eraõigusliku juriidilise isiku põhimäärus, põhikiri, omaniku ootus või tema enda otsus avalikes huvides tegutseda ei asenda riigipoolset ülesande andmise õiguslikku alust.[123]

2.1.3. Avalik huvi ja avaliku ettevõtja staatus

Avalikku ülesannet ei saa tuletada üksnes sellest, et äriühing on riigi või kohaliku omavalitsuse valitseva mõju all või konkurentsiseaduse tähenduses avalik ettevõtja. Avalik ettevõtja võib täita mõnes valdkonnas avalikku ülesannet, kuid teha samal ajal otsuseid ja toiminguid, mida võiks samadel tingimustel teha iga eraõiguslik ettevõtja. Avaliku ülesande olemasolu tuleb seetõttu hinnata konkreetse tegevuse ja sellele kohalduva õigusliku aluse järgi.[124]

Samuti ei ole iga avaliku ülesande täitmiseks vajalik abistav või majanduslik tegevus ise avaliku ülesande täitmine. Kui avalik ülesanne on eraõiguslikule isikule delegeeritud, saab selle täitmisena käsitada eeskätt otsuseid ja toiminguid, mis mõjutavad ülesande delegeerinud avaliku võimu kandja või teenusest puudutatud kolmandate isikute õigusi või huve. Eraõigusliku isiku sisemine majandustegevus või avaliku ülesande täitmiseks vajalike kaupade ja teenuste soetamine ei ole alati käsitatav avaliku ülesande täitmisena.[125]

Eeltoodud seisukohti on hiljutises kohtupraktikas (eeskätt nn Tallinna Sadama kriminaalasjas) kohaldatud ka riigi osalusega äriühingu igapäevasele majandustegevuse puhul. Äriühingu lepingute sõlmimine, muutmine ja täitmine ei kujuta endast avaliku ülesande täitmist pelgalt seetõttu, et äriühing kuulub riigile, tema tegevus on strateegiliselt oluline või teenuste osutamise suhtes esineb avalik huvi. Ka see ei ole piisav avaliku ülesande jaatamiseks, kui taoliste lepingute sõlmimisele kohaldub RHS. Avaliku ülesande jaatamiseks tuleb tuvastada õigusnormist tulenev riigi ülesanne ning selle ülesande üleandmine äriühingule.

2.1.4. Riigi äriühingu nõukogu ja juhatuse liikmed

Riigi äriühingu nõukogu liikme puhul tuleneb avalik ülesanne erandlikult RVS § 80 lg 1 p-st 2. Riigikohus on leidnud, et riigi osaluse valitseja valitud nõukogu liikmel on avalik-õiguslik kohustus kasutada talle äriseadustiku ja põhikirjaga antud pädevust riigi kui aktsionäri huvide tõhusaks kaitseks. Seetõttu on sellise nõukogu liikme kogu ametitegevus, mis vastab KVS § 2 lg-s 2 nimetatud otsuse või toimingu tunnustele, käsitatav avaliku ülesande täitmisena sõltumata sellest, kas äriühingu konkreetne tegevus on iseseisvalt avalik ülesanne.[126]

Eeltoodud järeldust ei saa *a priori* laiendada riigi äriühingu juhatuse liikmele. Juhatuse valib üldjuhul nõukogu, mitte riigi osaluse valitseja, ning juhatuse liikmel ei teki üksnes ametisse nimetamise tõttu RVS § 80 lg 1 p-st 2 tulenevat avalik-õiguslikku suhet riigiga. Juhatuse liikme

---

[123] HMKo 1-17-9149, p-d 1737–1750; TlnRnKo 1-17-9149, p-d 31.2–31.5.

[124] RKKKo 3-1-1-98-15, p-d 63–68.

[125] RKKKo 1-21-8803/138, p-d 60–62; Viidatud kriminaalasjas asus kohus seisukohale, et OÜ-le Paikre oli küll KOKS § 6 lg-st 1 ja JäätS § 70 lg-st 1 tulenevalt halduslepinguga delegeeritud avalik ülesanne osutada Pärnu linna haldusterritooriumilt korraldatud jäätmeveo raames kogutud jäätmete vastuvõtmise, töötlemise ja taaskasutamise teenust, samas selle halduslepingu täitmiseks OÜ Paikre majandustegevuse korraldamine osas (antud juhul teenuste osutamiseks vajalike töövahendite ja materjalide hankimine), mis ei mõjuta vahetult halduslepingu teise poole ega puudutatud kolmandate isikute õigusi, ei ole aga avaliku ülesande täitmine KVS § 2 mõttes. Kui mõelda igapäevase jäätmekäitluse peale, siis tuleb tõdeda, et avalikuks ülesandeks jääb sellises käsitluses vaid väike ja suhteliselt tehniline osa kätleja tegevusest (prügi õigeaegne äraviimine ja korrektse arve esitamine kliendile, aruandlus KOV-le), sellest „ülejääv" avalik ülesanne on aga juba nii abstraktne, et seda on keeruline rakendada prügila muudele igapäevastele otsustele või toimingutele.

[126] RKKKo 3-1-1-98-15, p-d 73–77 ja 84.

puhul tuleb seetõttu eraldi tuvastada, kas äriühing täitis konkreetset avalikku ülesannet ning kas juhatuse liikme asjaomane otsus või toiming oli selle ülesande täitmisega seotud.[127]

Eelnev ei välista tingimata juhatuse liikme, keskastmejuhi ega spetsialisti ametiisikuks olemist. Kui eraõiguslikule juriidilisele isikule on avalik ülesanne nõuetekohaselt üle antud ning konkreetse isiku pädevus hõlmab selle ülesande täitmisega seotud otsuseid või toiminguid, võib isikul olla ametiseisund sõltumata tema ametinimetusest ja organisatsioonilisest tasandist. Pädevus võib tuleneda seadusest, põhikirjast, juhatuse liikme lepingust, töölepingust, ametijuhendist, juhtorgani otsusest või tegelikust töökorraldusest.[128]

Kokkuvõttes võib öelda, et KVS-i ja karistusõiguse vaates on kohtupraktika *avalikku ülesannet* tõlgendanud kitsamalt kui muud õigusvaldkonnad ning üldiste arutelude asemel avalikest teenustest, ülesannetest ja huvist on avalik ülesanne pigem alati tuletatud konkreetsest õigusnormist. Teisalt on taolise konkreetse õigusnormini jõutud sageli alles kohtumenetluse tulemusena, mis viitab, et see pole pooltele alati selge olnud.

2.2. Otsuse või toimingu tegemises osalemine või selle sisuline suunamine

Toimingupiirangu rikkumine eeldab ametiisiku pädevuses oleva otsuse või toimingu tegemist, sealhulgas selle tegemises osalemist või sisulist suunamist. KVS § 11 lg 1 otsuse ja toimingu mõisteid eraldi ei määratle. Need tuleb sisustada KVS § 2 lg 2 alusel, mis määratleb ühtlasi ametiseisundi sisu. Toimingupiirangu rikkumise hindamisel tuleb seetõttu esmalt määratleda konkreetne otsus või toiming, millega seoses piirangu rikkumist ette heidetakse, ning seejärel hinnata, kas selle tegemine, selles osalemine või selle sisuline suunamine kuulus isiku ametiseisundist tulenevasse pädevusse. Toimingupiirangu rikkumine saab seisneda üksnes tegevuses, mis kuulub ametiisiku pädevusse.

2.2.1. Otsuse mõiste

KVS § 2 lg 2 p 1 järgi on otsus teise isiku, sealhulgas avalikku ülesannet täitva asutuse õiguse või kohustuse tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud otsustus, millega reguleeritakse üksikjuhtumit või piiritlemata arvu juhtusid. Seadus nimetab otsustena muuhulgas õiguse üldakti, haldusakti, kohtulahendit ja asutuse siseakti. Otsuse mõiste ei piirdu seega haldusaktiga ega sõltu üksnes otsustuse vormist või nimetusest. Määrav on otsustuse suunatus teise isiku või asutuse õiguste või kohustuste kujundamisele.[129]

Asjaolu, et õiguse üldakt vastab KVS § 2 lg 2 p-s 1 sätestatud otsuse määratlusele, ei tähenda siiski, et selle vastuvõtmisele kohalduks toimingupiirang. KVS § 11 lg 3 p 1 järgi ei kohaldata toimingupiirangut õiguse üldakti vastuvõtmisel ega selle vastuvõtmises või ettevalmistamises osalemisel. Riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvet käsitatakse selle erandi kohaldamisel üldaktina. [130]Toimingupiirangu kohaldamata jätmist puudutavaid erandeid käsitletakse allpool eraldi ptk-s 2.4.

Otsus võib olla osa mitmest järjestikusest otsustusest koosnevast protsessist. Lisaks võib otsuseks kvalifitseeruda ka õigusi või kohustusi puudutava lõpptulemuse saavutamiseks vajalik varasem otsustus, isegi kui selle alusel tuleb hiljem teha täiendav otsus või sõlmida tehing. Riigikohus on sellise otsusena käsitanud volikogu otsust anda vallale kuuluvad ruumid äriühingule kümneks aastaks kasutusse, ehkki üürihinna määramine ja lepingu sõlmimine otsustati hiljem eraldiseisvalt. Riigikohus leidis, et toimingupiirangu rikkumine ei eelda

[127] TlnRnKo 1-17-9149, p-d 31.2–31.5.
[128] RKKKo 3-1-1-68-05, p 8; TrtRnKo 1-20-2133, p-d 141–145; Ivanova 2022, lk 42–45.
[129] Nisu 2018, lk 544; Ivanova 2022, lk 44.
[130] Kalmet 2013, lk 1–2.

kavandatud varakäsutuse lõpuleviimist ning otsus võib olla alles esimene samm tulevase varakäsutuse tegemiseks.[131] Otsuse olemasolu tuleb seejuures eristada küsimusest, milline on otsuse rahaline väärtus ja toimingupiirangu rikkumise ulatus, mida on käsitletud analüüsis eraldi ptk-s 4.

2.2.2. Toimingu mõiste

KVS § 2 lg 2 p 2 järgi on toiming teisele isikule, sealhulgas avalikku ülesannet täitvale asutusele õiguslikku või vältimatut faktilist tagajärge põhjustav tegevus, mis ei ole otsuse tegemine. Toiming võib seisneda ka menetlustoimingu tegemises, tegevusetuses või viivituses. Toimingut eristab otsusest seega asjaolu, et tegemist ei ole õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud otsustusega. Üksnes sellest ei piisa siiski tegevuse toiminguks kvalifitseerimiseks. Tegevus peab põhjustama teisele isikule või asutusele õigusliku või vältimatu faktilise tagajärje. Mitte iga avaliku ülesande täitmisel tehtav faktiline või tehniline tegevus ei ole toiming KVS § 2 lg 2 p 2 tähenduses.[132]

Toimingu üheks näiteks on planeerimismenetluses antav maavanema heakskiit. Kohtupraktikas on sellist heakskiitu käsitatud menetlustoiminguna, mitte iseseisva haldusaktina. Kriminaalasjas nr 1-22-2637/233 kirjeldas Riigikohus maavanema heakskiitu detailplaneeringu menetluse osaks oleva siduva kooskõlastusena. Heakskiidu menetlustoiminguna käsitamine ei tähenda siiski, et iga heakskiidu kujunemisele eelnenud seisukohavõtt oleks toimingu tegemises osalemine või selle sisuline suunamine. Need küsimused tuleb eraldi tuvastada isiku pädevuse ja tegeliku rolli põhjal.[133]

Otsuse ja toimingu eristamisel ei ole KarS § 300[1] kohaldamise seisukohalt iseseisvat lõpptähendust, sest KVS § 11 lg 1 hõlmab mõlemat. Eristamine on siiski vajalik etteheidetava teo ning isiku ametiseisundi täpseks piiritlemiseks. Näiteks võib mitmeetapilises menetluses üks isik osaleda lõpliku otsuse kujundamises, teine teha menetlustoimingu ning kolmas täita üksnes tehnilist ülesannet.

2.2.3. Otsuse või toimingu tegemises osalemine

KVS § 2 lg 2 järgi ei piirdu ametiseisund õigusega teha otsus või toiming iseseisvalt. Ametiseisund hõlmab ka õigust ja kohustust selle tegemises osaleda. Osalemine eeldab isiku sisulist kaasatust konkreetse otsuse või toimingu kujunemisse või tegemisse, kuid ei eelda, et isik oleks selle ainus või lõplik tegija.

Otsuse tegemises osalemise kõige selgem näide on hääletamine kollegiaalses organis. Asjas 3-1-1-98-15 hääletas riigi äriühingu nõukogu liige sponsorlustaotlusi käsitleva komisjoni protokolli tervikuna kinnitamise poolt. Protokoll sisaldas ettepanekut toetada ka nõukogu liikmega seotud spordiorganisatsiooni. Riigikohus käsitas hääle andmist otsuse tegemises osalemisena, kuigi nõukogu liige ei otsustanud toetuse andmist üksinda ja hääletus puudutas protokolli, mis hõlmas ka muid küsimusi. Riigikohus rõhutas, et toimingupiirangu rikkumine saab kollektiivse otsustamise puhul seisneda kollektiivse organi otsuse tegemises osalemises.[134]

Osalemine võib avalduda ka mitmeetapilises menetluses enne lõppotsuse tegemist. Kriminaalasjas nr 1-18-7408 esitatud süüdistuse kohaselt valmistas hankekonsultant ette hankedokumente, nõustas hankemenetluse läbiviimist ning osales hankekomisjoni töös,

---

[131] RKKKo 1-19-5367/144, p-d 27–33.
[132] Nisu 2018, lk 544.
[133] RKHKo 3-3-1-12-07, p 19; RKHKo 3-3-1-61-07, p 23; RKKKo 1-22-2637/233, p 33.
[134] RKKKo 3-1-1-98-15, p-d 85, 90 ja 92.

sealhulgas pakkujate kvalifitseerimisel, pakkumuste vastavuse hindamisel ja edukate pakkujate valimisel. Riigikohus selgitas, et riigihankes võib toimingupiirangut rikkuda kuni hankemenetluse lõpuni, s.o menetluse tühistamise või hankelepingu sõlmimiseni. Lahendist ei tulene siiski, et iga hanke ettevalmistamisega seotud tehniline tegevus oleks iseseisvalt otsuse või toimingu tegemises osalemine. Iga tegevuse puhul tuleb eraldi hinnata, kas isikul oli võimalik mõjutada asjaomase otsuse või toimingu sisu.[135]

2.2.4. Otsuse või toimingu sisuline suunamine

Sisuline suunamine erineb otsuse või toimingu vahetust tegemisest ja selle tegemises osalemisest selle poolest, et lõpliku otsuse või toimingu teeb teine isik või organ, kuid suunaja pädevusest tuleneval tegevusel on selle sisu kujunemisel oluline kaal. Sisulise suunamise tuvastamine on fakti küsimus, seejuures tuleb hinnata nii isikule antud pädevust kui ka tema tegelikku rolli otsuse või toimingu kujundamisel.[136]

Riigikohtu praktika kohaselt toetab suunamise ja otsuse tegemise ajaline ning menetluslik lähedus üldjuhul järeldust, et tegevus mõjutas otsuse sisu. Sisuline suunamine võib siiski toimuda ka enne formaalset otsustusmenetlust, väljaspool seda, või olla otsuse tegemisest ajaliselt lahutatud. Eraldiseisvana ei oma määravat tähtsust, kas otsustaja suunaja seisukohta järgis või sellest kõrvale kaldus, ega see, kas otsustust kujundas lisaks veel teisi isikuid. Hinnata tuleb isiku rolli sisulist kaalu konkreetse otsustuse kujunemisel.[137]

Sisuline suunamine võib muuhulgas seisneda eriteadmistele tuginevas nõustamises. Nõustaja mõju võib olla seda suurem, mida spetsiifilisemad on tema teadmised ning mida olulisema osa moodustavad need teadmised otsust mõjutavatest teguritest. Eksperdi või nõustaja staatus ei anna siiski iseenesest alust järeldada ametiseisundi olemasolu või otsuse sisulist suunamist.[138]

Otsuse sisulist suunamist puudutavad kriteeriumid kehtivad üldjuhul ka toimingu sisulise suunamise hindamisel. Näiteks õigusalane nõustamine võib põhimõtteliselt kujundada otsuse või toimingu tegija tahet ning seda ei saa ainuüksi tegevuse liigi tõttu pidada mittesisuliseks abistamiseks. Õigusnormide tõlgendamine, võimalike lahenduste analüüsimine ja argumentide valik võivad mõjutada otsuse või toimingu sisu. Nõustamise mõju peab siiski ületama teatava lävendi, näiteks juba kujundatud tahte pelk vormistamine ei ole sisuline suunamine. Samuti ei ole üldjuhul ametiisik otsuse või toimingu põhjal tekkinud hilisemas õigusvaidluses õigusnõu andev esindaja. Samuti on Riigikohus leidnud, et näiteks detailplaneeringut puudutaval maavanema järelevalvemenetluse arutelul valla nimel küsimustele vastamine ning sisukate ja õiguslikult argumenteeritud seisukohtade esitamine ei pruugi iseenesest tingimata tähendada, et isiku rollil on maavanema heakskiidu kujunemisel eriti kaalukas iseseisev tähendus ning et isik osaleks seega otsuse või toimingu sisulises suunamises.[139]

Kokkuvõtvalt peab otsuse või toimingu sisuliseks suunamiseks olema isiku tegevus seostatav konkreetse otsuse või toimingu kujundamisega ning sellel peab otsustusprotsessis olema piisavalt kaalukas tähendus. Samas ei ole vajalik, et suunaja määraks lõpptulemuse või et tema seisukohta järgitaks täielikult. Piir tavapärase nõustamise ja sisulise suunamise vahel sõltub seetõttu isiku pädevusest, tegevuse sisust, seosest otsustusprotsessiga ning tema panuse tegelikust kaalust.[140]

---

[135] RKKKo 1-18-7408/62, p-d 1 ja 18; KVS § 2 lg 3.
[136] RKKKo 3-1-1-95-12, p 14.2; RKKKo 1-19-10225/120, p-d 43–47; RKKKo 1-22-2637/233, p 35.
[137] RKKKo 1-19-10225/120, p-d 45–47.
[138] RKKKo 1-19-10225/120, p-d 39–47.
[139] RKKKo 1-22-2637/233, p-d 35–37.
[140] RKKKo 1-19-10225/120, p-d 43–47; RKKKo 1-22-2637/233, p-d 35–42.

2.2.5. Sisulise pädevuse piiritlemine tehnilisest tegevusest

KVS § 2 lg 3 loetleb kaks erandit, mille puhul ei loeta ametiisiku tegevust toimingupiirangu (KVS § 11) kontekstis otsuseks või toiminguks. Käsutustehingu tegemise kohustust ei loeta otsuse tegemise pädevuseks, kui isikul puudub õigus määrata tehingu asjaolusid. Toimingu sooritamise kohustust ei loeta toimingu tegemise pädevuseks, kui isikul puudub õigus määrata toimingu tagajärge mõjutavaid asjaolusid. Seetõttu tuleb eristada ametiisiku sisulist otsustuspädevust pelgalt tehnilisest tegevusest. Näiteks ei ole otsuse või toimingu tegemises osalemise ega selle sisulises suunamises käsitatavad dokumendi vormistamine, registritoimingu tegemine, etteantud teksti edastamine või juba tehtud otsuse tehniline täitmine.[141]

Eeltoodu kehtib ka koosolekutel osalemise, nõustamise ja (menetlus)dokumentide koostamise puhul: ainuüksi koosolekul viibimine või menetluses dokumentide koostamisest ei saa järeldada isiku pädevust määrata või sisuliselt suunata otsuse või toimingu sisu. Tuvastada tuleb, millist konkreetset otsust või toimingut isik mõjutas, millest tulenes tema õigus või kohustus selles osaleda ning milline oli tema tegevuse tegelik kaal otsustuse kujunemisel.[142]

Ametiseisundi tuvastamine otsuse või toimingu sisulise suunamistegevuse alusel on karistusõigusliku määratletusprintsiibi valguses siiski problemaatiline. Esiteks on tegemist nõrgima ametiseisundi tekkimise alusega (võrreldes otsuse või toimingu tegemise või selles osalemise pädevusega). Teiseks ei saa sisuline suunamine tähendada mitte igasugust isiku võimalust osaleda ja mõjutada haldusmenetlust, kuna taoline tõlgendus muudaks iga haldusmenetluse osalise ametiisikuks, mis oleks selgelt vastuolus KVS-i mõttega. [143]

Kokkuvõtvalt eeldab otsuse või toimingu tegemises osalemise või selle sisulise suunamise tuvastamine kolme omavahel seotud asjaolu kindlakstegemist. Esiteks tuleb määratleda konkreetne KVS § 2 lg 2 p-le 1 või 2 vastav otsus või toiming. Teiseks peab isiku õigus ja kohustus selle tegemisel osaleda või seda sisuliselt suunata tulenema õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest. Kolmandaks peab isiku tegelik tegevus ületama pelga tehnilise abi, tavapärase nõustamise või menetlusosalise seisukohtade esitamise lävendi. Sisulise suunamise puhul tuleb seejuures hinnata isiku rolli kaalu otsustusprotsessis sisuliselt, mitte lähtuda üksnes tema ametinimetusest, formaalsest staatusest või menetluses osalemise faktist.[144]

2.3. Ametiisikuga seotud isik

KVS § 11 lg 1 p 1 järgi on ametiisikul keelatud teha otsust või toimingut, kui see tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes. Seotud isiku mõiste on sätestatud KVS §-s 7. Alates 19.07.2026 kehtiv KVS § 7 lg 1 näeb ette viis seotud isiku kategooriat: ametiisiku perekonna- ja leibkonnaliikmed; vähemalt kümneprotsendilise osaluse kaudu seotud juriidilised isikud; juriidilised isikud, mille juhtimis- või kontrollorgani liige on ametiisik või temaga seotud isik; ametiisikuga olulises ja vahetus mõjutussuhtes olevad isikud ning juriidilised isikud, mille tegeliku kasusaajana on ametiisik või temaga seotud isik kantud tegelike kasusaajate andmekogusse.[145]

KVS § 11 lg 1 p-de 1 ja 2 kohaldamisala tuleb seejuures eristada. Punkt 1 kohaldub juhul, kui otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes, st otsus või toiming

---

[141] Timma 2022, lk 30.
[142] RKKKo 1-19-10225/120, p-d 43–47; RKKKo 1-22-2637/233, p-d 35–42.
[143] Haldusmenetluse üldpõhimõtete järgi tuleb haldusorgani poolt haldusmenetlusse kaasata kõik asjast huvitatud isikud, kes tuleb ära kuulata ja kelle põhjendatud seisukohti tuleb arvestada (vt nt HMS § 40).
[144] RKKKo 1-19-10225/120, p 47; RKKKo 1-22-2637/233, p-d 35–42.
[145] Timma 2022, lk 37–38.

on suunatud selle isiku õiguste, kohustuste või õigusliku või faktilise positsiooni vahetule kujundamisele. Punkt 2 hõlmab ka olukordi, kus otsuse või toimingu adressaadiks ei ole seotud isik, kuid ametiisik on teadlik enda või seotud isiku olulisest majanduslikust või muust huvist, mis võib otsust või toimingut mõjutada. Seetõttu ei ole iga seotud isiku kaudne huvi hõlmatud KVS § 11 lg 1 p-ga 1, kuid see võib olla hõlmatud sama lõike p-ga 2.[146]

2.3.1. Perekonna- ja leibkonnaliikmed

KVS § 7 lg 1 p 1 järgi on seotud isik ametiisiku abikaasa või registreeritud elukaaslane, ametiisiku või tema abikaasa või registreeritud elukaaslase üleneja ja alaneja sugulane, ametiisiku vanema alaneja sugulane ning ametiisikuga ühises majapidamises olev isik. Vanemaks loetakse ka lapsendaja, kasuvanem ning vanema või lapsendaja abikaasa või registreeritud elukaaslane. Alanejaks sugulaseks loetakse ka lapsendatu ja kasulaps.

Perekondlike seoste loetelu on ammendav selles tähenduses, et isikut ei saa lugeda KVS § 7 lg 1 p 1 alusel seotud isikuks üksnes faktilise läheduse või loetelus nimetamata sugulussuhte tõttu. Näiteks eksabikaasa ei ole pärast abielu lõppemist seotud isik pelgalt endise abielu tõttu. Samuti ei ole loetelus nimetamata kaugem sugulane seotud isik üksnes sugulussideme alusel. See ei välista eksabikaasa, kaugema sugulase või muu läheda isiku käsitamist seotud isikuna KVS § 7 lg 1 p 4 järgi, kui nende vahel esineb selles sättes nõutud intensiivne mõjutussuhe.

Seose olemasolu hinnatakse otsuse või toimingu tegemise aja seisuga. Kui ametiisik tegi otsuse oma toonase abikaasa suhtes, ei muuda hilisem abielulahutus varem toime pandud tegu tagantjärele lubatavaks. Seevastu pärast abielu lõppemist tehtava otsuse puhul ei piisa seose jaatamiseks varasemast abielust, vaid tuleb kontrollida, kas isikute vahel säilib KVS § 7 lg 1 p-s 4 kirjeldatud mõjutussuhe.

Ühine majapidamine ei eelda abielu, registreeritud kooselu ega sugulust. Määrav ei ole ka üksnes ühine elukoht või sama aadress rahvastikuregistris. Ühine majapidamine eeldab isikute püsivamat majanduslikku ja olmelist seotust, näiteks ühiseid kulutusi, ühist eelarvet või vastastikust majanduslikku ülalpidamist. Seetõttu ei ole samas eluruumis elavad üürnikud, ajutiselt samal aadressil viibivad isikud või üksnes formaalselt samale aadressile registreeritud isikud tingimata ühises majapidamises. Ühine majapidamine võib seevastu säilida ka juhul, kui isikud viibivad töö, õpingute või muu põhjuse tõttu ajutiselt eri elukohtades, kuid nad on majanduslikult ja olmeliselt jätkuvalt üksteisega seotud.

Pelgalt eluruumi jagav isik võib siiski olla seotud isik KVS § 7 lg 1 p 4 alusel, kui temaga esineb nõutava intensiivsusega mõjutussuhe. Seetõttu ei välista ühise majapidamise puudumine iseenesest konkreetse korterikaaslase või muu samas eluruumis elava isiku käsitamist seotud isikuna mõnel muul KVS § 7 lg-s 1 sätestatud alusel.

2.3.2. Osaluse kaudu seotud juriidiline isik

KVS § 7 lg 1 p 2 järgi on seotud isik juriidiline isik, milles vähemalt kümnendik osalusest või osaluse omandamise õigusest kuulub ametiisikule või temaga seotud isikule. Kümneprotsendiline künnis on formaalne piir. Selle täitumisel ei ole vaja täiendavalt tõendada, et osalus võimaldas ametiisikul juriidilist isikut tegelikult juhtida või et konkreetne otsus mõjutas ametiisiku majanduslikku olukorda.

Osalus võib kuuluda ametiisikule otse või temaga seotud isiku kaudu. Näiteks kriminaalasjas nr 1-18-7408 oli hankekonsultant ainuosanik ühes äriühingus, millele kuulus enamusosalus

[146] Timma 2022, lk 38–39.

teises konkreetse riigihankega seotud äriühingus. Kohus käsitas viimast äriühingut osaluse kaudu ametiisikuga seotud isikuna.

Alla kümneprotsendiline osalus ei muuda juriidilist isikut tingimata seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 2 alusel. See ei tähenda siiski, et väiksem osalus oleks alati ebaoluline. Kui alla kümneprotsendilise osalusega kaasneb muu intensiivne seos, mille tõttu on täidetud KVS § 7 lg 1 p-s 4 sätestatud mõjutussuhte tunnused, võib juriidiline isik olla seotud isik selle sätte alusel. Kümneprotsendilist piiri ei tohi samas p 4 kaudu sisutühjaks muuta, st pelgalt mistahes väikese osaluse olemasolu ei ole olulise ja vahetu mõju jaatamiseks piisav.

Piiripealne võib olla olukord, kus ametiisikule või temaga seotud isikule kuulub alla kümne protsendi suurest ja kõrge väärtusega äriühingust. Osaluse absoluutne väärtus võib olla märkimisväärne, kuigi seaduses sätestatud osaluskünnis ei ole täidetud. Sellisel juhul ei saa äriühingut lugeda seotud isikuks üksnes osaluse rahalise väärtuse tõttu. KVS § 7 lg 1 p 4 kohaldamiseks tuleb täiendavalt tuvastada oluline ja vahetu mõjutussuhe, mille tõttu ametiisik ei saa avalikku ülesannet ausalt ja erapooletult täita. Osaluse kõrge väärtus võib olla selle hindamisel üks asjaolu, kuid ei ole iseseisev ja piisav alus. Pigem tuleb selline olukord lahendada KVS § 11 lg 1 p 2 valguses ja hinnata, kas konkreetse otsuse või toiminguga on seotud ametiisiku või temaga seotud isiku oluline majanduslik või muu huvi.[147]

Mittetulundusühingul ei ole osasid ega aktsiaid, mistõttu ei ole KVS § 7 lg 1 p-s 2 sätestatud kümneprotsendilist osaluskünnist tavaliselt võimalik liikmelisuse kaudu vahetult kohaldada. Mittetulundusühing võib siiski olla seotud isik KVS § 7 lg 1 p 3 alusel, kui ametiisik või muu seal nimetatud isik kuulub selle juhtimis- või kontrollorganisse, või p 4 alusel, kui esineb nõutava intensiivsusega mõjutussuhe. Väikese liikmete arvuga mittetulundusühingu puhul võib liikmelisuse tegelik tähendus olla p 4 järgi hinnangu andmisel suurem kui suure liikmeskonnaga organisatsioonis, kuid liikmelisus üksi ei asenda mõjutussuhte tõendamist.

2.3.3. Juhtimis- või kontrollorgani liikmelisuse kaudu seotud juriidiline isik

KVS § 7 lg 1 p 3 järgi on seotud isik juriidiline isik, mille juhtimis- või kontrollorgani liige tulumaksuseaduse tähenduses on ametiisik ise või KVS § 7 lg 1 p-s 1 või 4 nimetatud isik. Juhtimis- või kontrollorganite hulka kuuluvad muuhulgas juhatus, nõukogu, likvideerija, pankrotihaldur, audiitor, revident ja revisjonikomisjon. Juriidiline isik võib olla nii era- kui ka avalik-õiguslik ning nii tulunduslik kui ka mittetulunduslik.

Riigikohus käsitles kriminaalasjas nr 3-1-1-98-15 olukorda, kus riigi äriühingu nõukogu liige oli samal ajal MTÜ Eesti Olümpiakomitee juhatuse liige. Riigikohus luges MTÜ Eesti Olümpiakomitee KVS § 7 lg 1 p 3 alusel ametiisikuga seotud isikuks. Ametiisik osales nõukogu hääletusel, millega kinnitati muuhulgas Eesti Olümpiakomiteele 250 000 euro suuruse sponsorluse andmine. Seotud isiku tunnuse täitmiseks piisas õiguslikult kehtivast juhatuse liikme staatusest. Eraldi ei olnud vaja tõendada, kas ametiisik sai toetusest isiklikku varalist kasu või kontrollis ühingu igapäevast tegevust.

KVS § 7 lg 1 p 3 kohaldamiseks peab juhtimis- või kontrollorgani liikmelisus olema õiguslikult kehtiv. Pelgalt sellest ei piisa, et isik käitub jätkuvalt nõukogu liikmena või osaleb faktiliselt selle töös pärast volituste lõppemist. Kohtupraktikas on jäetud näiteks sihtasutus vallavanemaga seotud isikuks lugemata, sest esines kõrvaldamata kahtlus, kas vallavanema tähtajalisi nõukogu

---

[147] Nt hüpoteetilises olukorras, kus ametiisik omab börsil noteeritud ehitusettevõttes 5% (väärtus nt 500 000 eur), ei pruugi selline osalus tähendada tingimata seotud isiku staatust, mis välistaks igasugused otsused või toimingud selle ettevõtja suhtes. Samas ametiisikuna osalemine mõne suure avaliku hanke otsustusprotsessis, mille võit või kaotus võib oluliselt aktsiahinda mõjutada, võib tuua kaasa iseseisva toimingupiirangu KVS § 11 lg 1 p 2 mõttes.

liikme volitusi oli nõuetekohaselt pikendatud. Kohus rõhutas, et nõukogu liikme ametiaeg ei pikene tingimata üksnes seetõttu, et isik jätkab nõukogu liikmena tegutsemist. Selline tegevus võib tõendada isiku tahet ametis jätkata, kuid ei asenda pädeva organi otsust ja isiku nõusolekut ametiaja pikendamiseks. [148]

Kui isik ei ole õiguslikult juhtimis- või kontrollorgani liige, ei saa juriidilist isikut lugeda temaga seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 3 alusel. Juriidiline isik võib siiski kvalifitseeruda seotud isikuks p 2, p 4 või p 5 alusel, kui nende sätete eeldused on iseseisvalt täidetud. Faktiline juhtimistegevus võib olla oluline eelkõige p 4 kohaldamisel, kuid ei võimalda laiendada p 3 formaalselt määratletud isikute ringi.

KVS § 7 lg 2 järgi ei loeta juriidilist isikut seotud isikuks, kui ametiisiku ja juriidilise isiku seos tuleneb eranditult tema ametikohustusest. Kui ametiisik on määratud riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindajana juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganisse, ei muutu juriidiline isik temaga seotud isikuks üksnes selle ametialase esindusfunktsiooni tõttu. Erand ei kohaldu, kui ametiisik otsustab iseenda soodustuste üle või kui juriidiline isik on seotud ametiisikuga lisaks ametikohustusele mõnel muul KVS § 7 lg-s 1 sätestatud alusel, näiteks eraviisilise osaluse kaudu.

2.3.4. Oluline ja vahetu mõjutussuhe

KVS § 7 lg 1 p 4 järgi on seotud isik füüsiline või juriidiline isik, kes mõjutab ametiisikut või keda ametiisik mõjutab väljaspool ametiseisundit sedavõrd oluliselt ja vahetult, et ametiisik ei saa avalikku ülesannet ausalt ja erapooletult täita. Alates 19.07.2026 kehtiv sõnastus on varasemast kitsam, st erinevalt varasemast redaktsioonist ei piisa üksnes olulise ja vahetu mõjutamise tuvastamisest. Mõjutussuhe peab olema sedavõrd intensiivne, et see takistab ametiisikul avalikku ülesannet ausalt ja erapooletult täita.

Muudatuse seletuskirja järgi seoti seotud isiku määratlus otseselt huvide konflikti keskmes oleva erapooletuse põhimõttega. Seotud isiku staatuse tekkimiseks ei piisa abstraktse mõjutussuhte olemasolust, vaid tuleb hinnata selle tegelikku mõju ametiisiku võimele täita ülesandeid ausalt ja erapooletult. Seetõttu on enne seadusemuudatust kujunenud kohtupraktika jätkuvalt abistav mõistete „oluline“, „vahetu“ ja „mõjutab“ sisustamisel, kuid varasema praktika järgi seotud isikuks kvalifitseerumine ei tähenda tingimata, et täidetud on ka kehtiva redaktsiooni lisakriteerium.

Uus redaktsioon toob kaasa ka selle, et selle tunnuse tuvastamine erineb preventiivses ja sanktsioneerivas vaates. Preventiivses vaates (st olukord, mis laheneb isiku taandumisega) on tegemist eelkõige tulevikku suunatud (üldjuhul ametiisiku enda subjektiivse) hinnanguga, et ametiisik ei saaks sellises olukorras täita avalikku ülesannet ausalt ja erapooletult. Isiku karistamisel KVS § 19 või KarS § 300[1] järgi tuleb aga menetlejal tõendada, et ametiisik ei täitnud ka objektiivselt avalikku ülesannet konkreetsel juhul ausalt ja erapooletult, kuna seotud isiku mõiste KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes on defineeritud just võimatuse kaudu täita avalikku ülesannet ausalt ja erapooletult. Kui aga isik sai jääda ausaks ja erapooletuks, siis järelikult ei olnud see võimatu.

Tartu Ringkonnakohus selgitas kriminaalasjas nr 1-19-6293, et olulist mõju iseloomustab ühe isiku reaalne ja äratuntav võime mõjutada teise isiku käitumist või arusaamade kujunemist. Mõju tagajärg peab olema võrreldes mõjutamata olukorraga tajutav. Vahetu mõju tähendab otsest mõjutamist ilma sisulise vahelülita.

---

[148] TrtRnKo 1-17-2185.

Mõju olulisust ei saa hinnata üksnes suhte liigi järgi. Oluline võib olla lähedane isiklik suhe, majanduslik sõltuvus, ametiisiku jaoks tähtsa töö- või lepingusuhte olemasolu või isiku võimalus otsustada ametiisiku jaoks märkimisväärse soorituse üle. Näiteks võib olulisest majanduslikust mõjust kõneleda olukorras, kus teine isik otsustab ametiisiku jaoks suure ja turutingimustest soodsama laenu andmise üle ning ametiisikul puudub võrreldav alternatiiv. Samuti võib teise tööandja mõju olla oluline, kui ametiisik saab sellelt tööandjalt olulise osa oma sissetulekust.

Riigikohus käsitles kriminaalasjas nr 1-19-5367 olukorda, kus äriühing oli vallavolikogu esimehe põhiline sissetulekuallikas. Ametiisik osales otsustamisel, millega anti sellele äriühingule kümneks aastaks kasutusse vallale kuuluvad ruumid. Toodud näite puhul ei olnud tegemist tavapärase ega majanduslikult väheolulise lepingupartneriga, vaid äriühinguga, millest sõltus ametiisiku põhiline sissetulek.

Samas ei ole mistahes võlaõiguslik suhe tingimata käsitatav olulise mõjutussuhtena. Tartu Ringkonnakohus tõi kriminaalasjas nr 1-19-6293 piiritleva näitena välja, et iga võlausaldaja või võlgnik ei ole ametiisiku seotud isik. Üldjuhul ei ole seotud isik pank, kellelt ametiisik on võtnud tavapärastel tingimustel kodulaenu, spordiklubi, mida ametiisik külastab, internetiteenuse osutaja ega muu tavapärane teenusepakkuja. Teistsugune hinnang võib olla põhjendatud, kui lepinguline suhe erineb tavapärastest tingimustest, on ametiisiku majandusliku olukorra seisukohalt märkimisväärne ning annab teisele isikule reaalse võimaluse mõjutada ametiisiku käitumist.

Tartu Ringkonnakohus hindas kriminaalasjas nr 1-24-2128 väidetavat seotust kampaaniakulude hüvitamise, ametiisiku pereliikmete laenuprotsesside, võlakirjade ostmise, erakondliku mõju ja sõprussuhte kogumi põhjal. Kohus leidis, et kampaaniakulude hüvitamisel oli küll vahetu mõju, kuid see mõju ei olnud oluline, ning et nimetatud asjaolud ei näidanud eraldi ega kogumis KVS § 7 lg 1 p-s 4 nõutud olulist ja vahetut seost. Viidatud lahend illustreerib, et isegi mitme isikliku, poliitilise ja majandusliku seose samaaegne esinemine ei ole piisav, kui neist ei ilmne reaalset ja piisavalt intensiivset mõjutamisvõimet.

Ka sõprus ei ole iseseisvalt piisav kriteerium. Lähedane ja aktiivne sõprussuhe võib olla üks märk mõjutussuhte olemasolust, kuid tavalise sõpruse, ühise töökogemuse, naabrussuhte või harrastuse põhjal ei saa tingimata järeldada, et ametiisik ei suuda teist isikut puudutavat avalikku ülesannet ausalt ja erapooletult täita. Kehtiva redaktsiooni järgi tuleb lisaks suhte lähedusele näidata selle tegelikku mõju konkreetse ametiisiku erapooletusele.

Mõjutussuhe peab olema ka vahetu. Tartu Ringkonnakohus selgitas kriminaalasjas nr 1-19-6293, et vahetuse nõue välistab üldjuhul seotud isikuna sellise poliitiku, sportlase, avaliku elu tegelase või muu isiku, kelle vaated või tegevus ametiisikut küll tugevalt mõjutavad, kuid kellega ametiisik ei ole läbi käinud. Näiteks ei ole sportlane ametiisikuga seotud isik üksnes seetõttu, et ametiisik on selle sportlase suur austaja. Samuti ei ole autotootja seotud isik üksnes seetõttu, et ametiisik eelistab konkreetse tootja sõidukeid ja sümboolikat.

Vahetu mõjutamine ei eelda tingimata füüsiliselt vahetut suhtlemist. Mõju võib olla vahetu ka siis, kui suhtlus toimub telefoni, interneti või kolmanda isiku vahendusel, kui mõju pärineb sisuliselt otse kõnealuselt isikult. Juriidiliste isikute puhul eeldab vahetu mõjutamine üldjuhul ametiisiku ja juriidilise isiku vahelist lepingulist või muud konkreetset õigussuhet.

Õiguskirjanduses on juhitud tähelepanu sellele, et varasemat kohtupraktikat ei tohiks tõlgendada nii, nagu eeldaks vahetu mõju alati varasemat intensiivset läbikäimist. Mõjutajaks võib olla ka isik, kellelt ametiisik midagi saada soovib ja kes peab alles otsustama, kas ametiisiku soov täita. Kui sellise isiku otsustusvõime mõjutab tegelikult ametiisiku ametialast käitumist ja suunab ametiisikut lähtuma erahuvist, võib mõju olla sisuliselt vahetu ka vähese

varasema suhtluse korral.[149] Kehtiva redaktsiooni järgi tuleb siiski lisaks tuvastada, et mõjutussuhe on sedavõrd intensiivne, et ametiisik ei saa avalikku ülesannet ausalt ja erapooletult täita.

Mõjutussuhet tuleb hinnata otsuse või toimingu tegemise aja seisuga. Isik, kes oli varem ametiisiku lähedane isiklik või äriline partner, ei pruugi olla enam seotud isik, kui suhe on lõppenud ja varasemal partneril ei ole ametiisiku üle säilinud olulist mõju. Tartu Ringkonnakohus tõi kriminaalasjas nr 1-19-6293 näiteks varasema intiimsuhte ja endise äripartneri: kui suhted on tegelikult lõppenud ja isikute vahel ei ole enam olulist majanduslikku ega isiklikku sidet, ei saa seotust jaatada üksnes varasema suhte alusel.

Varasemas kohtupraktikas on seotud isikuks loetud ka ametiisiku äriühingu juhatuse liiget, kelle tegevus oli ametiisiku kui ainuosaniku mõju all ja kellel oli ametiisikuga muid majanduslikke seoseid. Samas kriminaalasjas loeti seotud isikuks äriühing, mida ametiisik esindas riigihanke pakkumuse ettevalmistamisel ja esitamisel ning millelt ametiisik sai selle eest tasu.[150]

Kokkuvõttes saab varasemat kohtupraktikat kasutada olulise ja vahetu mõju sisustamisel siiski üldjuhul vaid preventiivses vaates. Isiku karistamisel KVS § 19 või KarS § 300¹ järgi tuleb aga menetlejal lisaks tõendada, et ametiisik ka objektiivselt ei täitnud avalikku ülesannet konkreetsel juhul ausalt ja erapooletult.

2.3.5. Tegeliku kasusaaja kaudu seotud juriidiline isik

Alates 19.07.2026 on KVS § 7 lg 1 p 5 järgi seotud isik ka juriidiline isik, mille ametiisik või temaga seotud isik on RahaPTS § 9 alusel kantud tegelike kasusaajate andmekogusse. Erinevalt KVS § 7 lg 1 p-st 2 ei ole siin määrav kindlaksmääratud osaluse protsent, vaid tegeliku kasusaaja kanne.

Säte võimaldab hõlmata juriidilisi isikuid, mille üle ametiisik või temaga seotud isik teostab kontrolli keerukama osalus- või kontrollistruktuuri kaudu, kuigi KVS § 7 lg 1 p-s 2 nimetatud osalus ei pruugi olla vahetult nähtav. KVS § 7 lg 2 järgi ei teki seotust siiski juhul, kui ametiisik on märgitud tegeliku kasusaajana üksnes seetõttu, et esindab juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganis riiki, kohaliku omavalitsuse üksust või avalik-õiguslikku juriidilist isikut.

KVS § 7 lg 1 p 5 seob seotud isiku staatuse tegelike kasusaajate andmekogusse tehtud kandega. Registrikanne on seega seotud isiku tunnuse objektiivne alus. Kui kanne on ebaõige või aegunud, ei saa seda siiski käsitada ümberlükkamatu tõendina ametiisiku tahtlusest. KarS § 300¹ järgi vastutamiseks peab ametiisik teadma vähemalt faktilistest asjaoludest, millest tuleneb seos juriidilise isikuga. Kui ametiisik ei teadnud ega pidanud teadma ebaõigest kandest ega kontrollinud tegelikult juriidilist isikut, tuleb arvestada KVS § 7 lg-t 3.

2.3.6. Seose ja seotud isiku huvi teadmine

KVS § 7 lg 3 järgi ei ole ametiisikul seotud isiku huvi puudutavat kohustust, kui ta ei tea ega peagi teadma KVS § 7 lg-s 1 nimetatud seosest või seotud isiku huvist. Säte ei kehtesta ümberpööratud tõendamiskoormust ega seaduslikku eeldust, et ametiisik teadis kõigist

---

[149] Timma 2022, lk 48–50.

[150] Varasem KVS § 7 lg 1 p 4 hõlmas eraldi ka isiku, kes allus väljaspool ametiseisundit ametiisiku korraldustele või tegutses tema huvides või arvel. Kehtivas redaktsioonis viidatud alternatiive enam ei esine. Niisiis ei piisa kehtiva redaktsiooni järgi sellest, et isik tegutseb ametiisiku huvides, allub tema korraldustele või saab temalt ülesandeid. Lisaks tuleb tuvastada sedavõrd oluline ja vahetu mõjutussuhe, et ametiisik ei saa selle tõttu avalikku ülesannet ausalt ja erapooletult täita.

sugulus-, osalus- või juhtimissuhetest. Igal juhul tuleb eraldi tuvastada, kas seos või huvi oli ametiisikule tegelikult teada või pidi see talle objektiivselt teada olema.

KVS § 7 lg-s 3 viidatud hoolsuskohustus olla teadlik olulistest asjaoludest ja KarS § 300[1] subjektiivne koosseis ei ole täielikult kattuvad. KVS-i ennetava kohustuse tekkimiseks võib piisata sellest, et ametiisik pidi seosest või huvist teadma. KarS § 300[1] eeldab aga toimingupiirangu teadvat rikkumist. Seetõttu ei piisa kriminaalvastutuseks pelgast hooletusest (ettevaatamatusest KarS § 18 tähenduses) või sellest, et tähelepanelik ametiisik oleks seose avastanud. Ametiisik peab teadma vähemalt neid faktilisi asjaolusid, millest tulenevad seotud isiku staatus ja toimingupiirangu kohaldumine.[151]

Sama põhimõte kohaldub olukorras, kus seotud isikule kuulub äriühing või muu vara, millest ametiisik ei tea ega peagi teadma. Näiteks ei saa ametiisik rikkuda teadvalt toimingupiirangut üksnes seetõttu, et otsus puudutab tema sugulasele varjatult kuuluvat äriühingut, kui ametiisik ei olnud omandisuhtest teadlik ega pidanud sellest teadma.[152]

Tahtlust ei välista aga ametiisiku väide, et ta ei teadnud asjaomaste faktiliste asjaolude õiguslikku kvalifikatsiooni. Kui ametiisik teab enda osaluse suurust, juhtorgani liikme staatust, põhilist sissetulekuallikat või sellise mõjutussuhte faktilisi asjaolusid, mis välistavad tema erapooletuse, ei välista tahtlust see, et ta ei pidanud teist isikut õiguslikult „seotud isikuks“. Normatiivse koosseisutunnuse puhul ei ole nõutav termini täpse juriidilise tähenduse teadmine, vaid selle üldise sotsiaalse tähenduse mõistmine. Riigikohus on seda kinnitanud muuhulgas toimingupiirangu kontekstis, s.o et eksimus ametiseisundi või muu normatiivse tunnuse täpses õiguslikus tähenduses ei välista üldjuhul tahtlust, kui isik mõistab tunnuse üldist sotsiaalset tähendust.[153]

2.4. Erandlikud alused toimingupiirangu kohaldamata jätmiseks

KVS § 11 lg-s 3 sätestatud aluste esinemisel ei kohaldata KVS § 11 lg-st 1 tulenevat toimingupiirangut. Toimingupiirangu kohaldamata jätmise alused ei ole õigusvastasust välistavad asjaolud karistusõigusliku deliktistruktuuri tähenduse; analüüsis loetletud aluste esinemise korral ei ole tegemist toimingupiirangu rikkumisega ning puudub ka KarS § 300[1] lg 1 objektiivse koosseisu täitmiseks vajalik KVS-i rikkumine.[154]

KVS § 11 lg 3 sisaldab 11 toimingupiirangu kohaldamata jätmise alust. Osa neist lähtub asjaolust, et otsuse või toimingu olemuse tõttu on huvide konflikti realiseerumise võimalus piiratud. Ülejäänud alused võimaldavad toimingupiirangust kõrvale kalduda juhul, kui taandumine või ametiisiku asendamine takistaks ebamõistlikult avaliku ülesande täitmist. Toimingupiirangu kohaldamata jätmise aluseid tuleb tõlgendada nende sõnastusest ja eesmärgist lähtudes ning neid ei saa laiendada analoogia korras seaduses nimetamata olukordadele.[155]

---

[151] Nisu 2018, lk 548; Timma 2022, lk 55–57.
[152] Läänemets 2024, lk 26; TrtRnKo 1-14-10988.
[153] RKKKo 3-1-1-98-15, p-d 93–95.
[154] Timma 2022, lk 20–21, 192 SE seletuskiri; Sootak jt, KarS kommentaarid, § 11 komm; Kalmet, Õiguskeel 2013/3, lk 5–6.
[155] Kalmet, Õiguskeel 2013/4, lk 1–2; Timma 2022, lk 21.

2.4.1. Õiguse üldakti vastuvõtmine

KVS § 11 lg 3 p 1 järgi ei kohaldata toimingupiirangut õiguse üldakti vastuvõtmisel ega selle vastuvõtmises või ettevalmistamises osalemisel. Riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvet käsitatakse selle erandi kohaldamisel üldaktina.

Erandi kohaldamisel on määrav akti materiaalne olemus, mitte selle nimetus, vastuvõtja ega vastuvõtmise menetlus. Õiguse üldakt sisaldab üldisi ja abstraktseid õigusnorme ning reguleerib piiritlemata arvu juhtumeid. Erand hõlmab nii üldakti lõplikku vastuvõtmist kui ka selle ettevalmistamist ja vastuvõtmises osalemist.[156]

Erand on põhjendatud sellega, et üldine regulatsioon võib mõjutada ka selle ettevalmistamises ja vastuvõtmises osalevaid ametiisikuid. Toimingupiirangu täielik kohaldamine võiks muuta võimatuks või ebamõistlikult raskeks näiteks teenistustingimuste, maksude, tasude, toetuste või muude üldiste küsimuste reguleerimise. Lisaks maandab korruptsiooniriski asjaolu, et enamik õigustloovaid akte võetakse vastu kollegiaalselt, järgides menetluslikke piiranguid.[157]

KVS § 11 lg 3 p 1 ei hõlma üldkorraldust ega muud üksikakti üksnes seetõttu, et selle adressaatide ring on arvukas või määratud üldiste tunnuste kaudu. Üldkorraldus reguleerib konkreetset juhtumit ning on haldusakt, mitte õiguse üldakt (HMS § 51 lg 2).[158]

2.4.2. Pankrotihalduri büroo teenuste kasutamine

KVS § 11 lg 3 p 2 järgi ei kohaldata toimingupiirangut pankrotihalduri poolt pankrotimenetluse läbiviimisel selle büroo teenuste kasutamisele, mille kaudu pankrotihaldur tegutseb. Erand võimaldab pankrotihalduril kasutada menetluse läbiviimisel oma tavapärase büroo töötajaid, töövahendeid, ruume ja muid teenuseid, kuigi büroo võib olla pankrotihalduriga KVS § 7 tähenduses seotud isik.

Antud erand ei hõlma pankrotihalduri kõiki pankrotimenetluses tehtavaid otsuseid ja toiminguid ega vabasta pankrotihaldurit üldiselt toimingupiirangu järgimisest. Näiteks ei saa erandile tuginedes jätta toimingupiiranguna tingimata käsitamata pankrotivara müüki pankrotihalduriga seotud isikule, seotud isiku nõude tunnustamist või muud sisulist otsust, millega kujundatakse pankrotivõlgniku, võlausaldajate või kolmandate isikute õigusi. Selliste otsuste ja toimingute puhul tuleb KVS § 11 kohaldumist hinnata üldistel alustel.

2.4.3. Hädaseisund ja edasilükkamatu toiming

KVS § 11 lg 3 p 3 järgi ei kohaldata toimingupiirangut hädaseisundis ega edasilükkamatu toimingu korral, kui esineb suurema kahju tekkimise oht.

Hädaseisundi puhul peab esinema vahetu või vahetult eesseisev oht kaitstavale huvile ning otsuse või toimingu tegemine peab olema vajalik selle ohu kõrvaldamiseks (sarnane olukord KarS §-ga 29). Edasilükkamatu toimingu korral tuleb tuvastada, et toimingu tegemata jätmise või edasilükkamisega kaasneks suurema kahju tekkimise oht. Erand ei piirdu menetlustoimingutega, vaid võib hõlmata mistahes KVS § 2 lg 2 p-s 2 nimetatud toimingut.[159]

Erandit tuleb tõlgendada kitsalt. Tavapärane tähtaja surve, töökoormus, asutuse puudulik töökorraldus või soov lahendada asi kiiresti ei muuda toimingut edasilükkamatuks. Kui otsuse

---

[156] Kalmet, Õiguskeel 2013/4, lk 1–2.
[157] 900 SE seletuskiri, lk 22.
[158] HMS käsiraamat (Aedmaa jt), lk 264–266.
[159] Kalmet, Õiguskeel 2013/4, lk 2–3.

või toimingu tegemist on võimalik edasi lükata asendaja leidmiseni või huvide konflikti muul viisil kõrvaldamiseni ilma suurema kahju ohuta, ei ole KVS § 11 lg 3 p 3 kohaldatav.

Kõnealune erand võib kohalduda näiteks juhul, kui ootamatu avarii kõrvaldamiseks on viivitamata kättesaadav üksnes ametiisikuga seotud ettevõtja ning teise teenuseosutaja ootamisega kaasneks oluline kahju. Samuti ei takista toimingupiirang politseiametnikul kõrvaldada liiklusest joobes lähisugulast, kui viivitamine seaks ohtu teiste isikute elu või tervise.[160]

2.4.4. Nõuetele vastava asendaja puudumine

KVS § 11 lg 3 p 4 järgi ei kohaldata toimingupiirangut, kui ametiisiku asendamine ei ole võimalik asendajale esitatavatele nõuetele vastava isiku puudumise tõttu. Selle erandi kohaldamine eeldab, et otsuse või toimingu tegemiseks vajalikud nõuded on õiguslikult või objektiivselt määratletavad ning ükski teine olemasolev isik neile ei vasta. Nõuded võivad puudutada näiteks kutsekvalifikatsiooni, erialateadmisi, julgeolekukontrolli, ametikohta või seadusest tulenevat pädevust.

Erand võib olla asjakohane ka juhul, kui otsus või toiming kuulub konkreetse põhiseadusorgani või ametiisiku ainupädevusse ning õigusakt ei võimalda seda pädevust üle anda. Sellises olukorras ei pruugi asendaja puudumine tuleneda sobiva spetsialisti faktilisest puudumisest, vaid sellest, et õigusnormid ei näe ette teist isikut või organit, kes võiks otsuse teha.

Asendamise võimatus ei hõlma olukorda, kus teise isiku kaasamine oleks pelgalt ebamugav, kulukas või töökorralduslikult keeruline. Samuti ei piisa sellest, et huvide konfliktis olev ametiisik on kõige kogenum või kõige paremini asjaoludega kursis. Kui otsuse või toimingu saab õiguspäraselt teha teine nõuetelevastav isik, tuleb ametiisik reeglina asendada.

2.4.5. Asutuse töö korraldamine

KVS § 11 lg 3 p 5 järgi ei kohaldata toimingupiirangut otsuste ja toimingute puhul, millega avalikku ülesannet täitev asutus tagab oma töö korraldamise. Erand ei laiene teenistusalastele otsustele. Asutuse töö korraldamine hõlmab eelkõige asjaajamise, tööjaotuse, tööruumide, töövahendite, infotöötluse, koosolekute ja muu asutusesisese praktilise tegevuse korraldamist. Antud erand võimaldab ametiisikul osaleda üldistes organisatsioonilistes otsustes, mis puudutavad paratamatult ka teda ennast, kuid mille eesmärk ei ole anda talle või seotud isikule individuaalset soodustust.

Erand ei hõlma teenistusse või tööle võtmist, edutamist, töötasu või lisatasu määramist, teenistustingimuste individuaalset muutmist, distsiplinaarvastutust ega teenistusest vabastamist. Samuti ei hõlma erand ametiisiku või seotud isiku kasuks tehtavaid individuaalseid varalisi otsuseid üksnes põhjusel, et need on vormistatud asutusesisese töökorraldusena. Seega tuleb kõnealuse erandi kohaldamisel hinnata, kas otsuse või toimingu tegelik ese on asutuse töö üldine korraldamine või konkreetse isiku teenistusliku, varalise või muu individuaalse positsiooni kujundamine.

2.4.6. Rutiinne või õigusaktis üheselt kindlaks määratud otsus või toiming

KVS § 11 lg 3 p 6 järgi ei kohaldata toimingupiirangut, kui ametiisik teeb rutiinse või õigusaktis üheselt kindlaks määratud tingimustel otsuse või toimingu.

---

[160] 900 SE seletuskiri, lk 22–23.

Viidatud erandi lähtekoht on ametiisiku sisulise otsustus- või mõjutamisruumi puudumine või vähene tähtsus. Rutiinsus ei tähenda üksnes seda, et otsust või toimingut tehakse sageli. Ka korduv tegevus võib eeldada olulist hindamist või kaalutlusõiguse kasutamist. Rutiinseks saab pidada eelkõige toimingut, mille tegemise viis ja tulemus on tavapärased, etteennustatavad ning faktiliste asjaolude esinemisel sisuliselt ette määratud.

Õigusaktis üheselt kindlaks määratud tingimustel tehtava otsuse või toimingu puhul peab otsuse tulemus tulenema vahetult õigusnormist. Kui ametiisikul on võimalik valida adressaat, tehingupartner, hind, järjekord, tähtaeg, sanktsioon või mõni muu olulise tähendusega asjaolu, ei lange ametiisiku tegevus KVS § 11 lg 3 p-s 6 sätestatud erandi alla.

Erand hõlmab praktikas eelkõige standardiseeritud dokumentide väljastamist, kui kõik õigusaktis sätestatud eeldused on täidetud ja ametnikul puudub kaalutlusõigus (nt sünnitunnistuse väljastamine).[161] Samuti võib erandi alla kuuluda eelnevalt kindlaks määratud töötasu tehniline kinnitamine. Seevastu ei ole erandiga hõlmatud enda või seotud isiku lisatasu, preemia või muu kaalutlusel põhineva soodustuse määramine.

KVS § 11 lg 3 p 6 tuleb eristada KVS § 2 lg-st 3. KVS § 2 lg 3 järgi ei ole isikul üldse otsuse või toimingu tegemise pädevust, kui ta täidab üksnes tehnilist ülesannet ega saa määrata tehingu või toimingu asjaolusid. KVS § 11 lg 3 p 6 kohaldub aga juhul, kui isikul on formaalselt otsuse või toimingu tegemise pädevus, kuid otsuse sisu on rutiinsuse või õigusaktis sätestatud tingimuste tõttu sisuliselt ette määratud.

2.4.7. Kohaliku omavalitsuse üksuse eripära

KVS § 11 lg 3 p 7 järgi ei kohaldata toimingupiirangut valla- või linnaasutuses, kui kohaliku omavalitsuse (KOV) üksuse eripära arvestades oleks toimingupiirangu kohaldamine avaliku huvi seisukohast ebamõistlik.

Erandi kohaldamiseks peavad olema kumulatiivselt täidetud kolm eeldust: a) otsus või toiming tehakse valla- või linnaasutuse poolt; b) eripära puudutab konkreetset KOV üksust, st see ei iseloomusta kõiki KOV üksusi; c) toimingupiirangu kohaldamine oleks selle eripära tõttu avaliku huvi seisukohast ebamõistlik.

Eripära võib seisneda näiteks kohalikus geograafilises isoleerituses, väga väikeses elanike arvus, piiratud teenusepakkujate ringis või sobiva pädevusega isikute objektiivses nappuses. Pelgalt asjaolust, et omavalitsus on väike või ametiisiku asendamine on ebamugav, erandi kohaldamiseks ei piisa.

Avaliku huvi seisukohast ebamõistlikkust ei hinnata ametiisiku ega seotud isiku mugavuse või majandusliku kasu järgi. Hinnata tuleb, kas toimingupiirangu rakendamine kahjustaks kohalikule kogukonnale vajaliku teenuse kättesaadavust, tooks kaasa ilmselgelt ebamõistliku kulu või takistaks muul viisil märkimisväärselt kohaliku avaliku ülesande täitmist.

Näiteks võib sellise erandi kasutamine olla asjakohane väikesaarel, kus ainus igapäevakaupu müüv kauplus kuulub valla ametiisikuga seotud isikule ning kauba hankimine mandrilt oleks avaliku huvi seisukohast ebamõistlik. Erand ei kohaldu aga siis, kui on olemas teine mõistlik teenusepakkuja või kui kauplust puudutava otsuse saab teha muu pädev ametiisik või organ.

[161] Timma 2022, lk 22.

Erand laieneb üksnes valla- või linnaasutustes tehtavatele otsustele või toimingutele. Seda ei saa kohaldada kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingu või sihtasutuse suhtes üksnes põhjusel, et see tegutseb väikeses omavalitsuses.[162]

2.4.8. Organisisesed valimised

KVS § 11 lg 3 p 8 järgi ei kohaldata toimingupiirangut organisisesel valimisel.

Organisisene valimine hõlmab organisatsiooni või kollegiaalse organi sees ametikoha või funktsiooni täitja valimist. Erand võimaldab organi liikmel osaleda näiteks esimehe, aseesimehe või muu siseorgani liikme valimisel ka juhul, kui kandidaadiks on tema ise või temaga seotud isik.

Antud erandi eesmärk on vältida olukorda, kus organisatsioonisisene valimine muutuks võimatuks või ebamõistlikult raskeks seetõttu, et kandidaadid ja nendega seotud organi liikmed ei saaks hääletamisel osaleda.[163] Erand hõlmab üksnes valimist ega laiene tingimata valitud isiku töötasu, hüvitise, lisatasu, lepingu tingimuste ega muude soodustuste määramisele.

2.4.9. Tervishoiuteenuse osutamine

KVS § 11 lg 3 p 9 järgi ei kohaldata toimingupiirangut TTKS § 2 lg 1 tähenduses tervishoiuteenuse osutamisel, kui see ei loo ametiisikule või temaga seotud isikule olulist põhjendamatut eelist.

Erand puudutab tervishoiutöötaja tegevust haiguse, vigastuse või mürgistuse ennetamisel, diagnoosimisel ja ravimisel, kui tegevus eeldab arstiteaduslikke teadmisi ja oskusi. Selle erandi alla võivad kuuluda seotud isiku diagnoosimine, ravimine, uuringule suunamine, retsepti väljastamine, ravimisega seotud töövõimetuslehe andmine ja muu patsiendi tervise taastamiseks või säilitamiseks vajalik tegevus.[164]

Siiski tuleb tähele panna, et mitte igasugune tervishoiutöötaja tegevus haiguse, vigastuse või mürgistuse ennetamisel, diagnoosimisel ja ravimisel ei ole avaliku ülesande täitmine, mis tooks kaasa ametiisiku staatuse. Avaliku ülesande täitmiseks on tavapärases ravitegevuses üksnes need tervishoiutöötaja tegevused, mis toovad kaasa õigusi või kohustusi kolmandatele isikutele (nt Tervisekassa kohustus hüvitada teatud kulud jms). Samuti ei hõlma erand tegevust, mis ei ole TTKS § 2 lg 1 tähenduses tervishoiuteenus. Näiteks ei kuulu selle alla alati mootorsõidukijuhi, relvaloa taotleja, turvatöötaja või muu kutse- või tegevusloa saamiseks vajaliku tervisetõendi väljastamine, kui tõendi andmise eesmärk ei ole haiguse, vigastuse või mürgistuse ennetamine, diagnoosimine või ravimine.[165]

Kui tervishoiuteenuse osutamisega antakse ametiisikule või temaga seotud isikule oluline põhjendamatu eelis, kohaldub toimingupiirang üldises korras. Selline eelis võib seisneda näiteks seotud isiku meditsiinilise vajaduseta järjekorras ettepoole tõstmises, talle tavapärasest erineva teenuse võimaldamises või muu patsiendi arvel soodustuse andmises.

---

[162] Nisu, Juridica 8/2018, lk 550; Kalmet, Õiguskeel 2013/4, lk 6; 900 SE seletuskiri, lk 23; 192 SE seletuskiri.
[163] Kalmet, Õiguskeel 2013/4, lk 4.
[164] 900 SE seletuskiri, lk 8; Õiguskantsleri Kantselei 17.02.2020 kiri nr 7-4/200233/2000830 „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine (pere)arsti töös".
[165] 900 SE seletuskiri.

2.4.10. Teadmussiire

KVS § 11 lg 3 p 10 järgi ei kohaldata toimingupiirangut avalik-õigusliku ülikooli ja riigi rakenduskõrgkooli töötajale teadmussiirde protsessis teadustulemuste praktikasse rakendamise eesmärgil. See erand võimaldab ülikooli või riigi rakenduskõrgkooli töötajal osaleda teadustulemuste praktilise rakendamisega seotud otsustes ja toimingutes ka juhul, kui töötajal või temaga seotud isikul on teadmussiirdega majanduslik side. Erand võimaldab ilma toimingupiirangu regulatsiooni kohaldamata näiteks teadustulemuste litsentsimist, intellektuaalomandi kasutusse andmist, teaduspõhise ettevõtte loomist või muud tegevust, mille vahetu eesmärk on teadustulemuste praktikasse viimine.

Erand ei hõlma sättes nimetatud töötaja igasugust ettevõtlus-, investeerimis- või lepingulist tegevust. Otsusel või toimingul peab olema vahetu seos teadmussiirde protsessi ja teadustulemuste praktilise rakendamisega. Samuti ei kuulu muud tavapärased kaupade ja teenuste hanked, personaliotsused või otsused ülikooli vara kasutusse andmise kohta erandi alla üksnes seetõttu, et üheks osapooleks on teadustöötaja või teaduspõhine ettevõte.

2.4.11. Õigusteenuse osutamine

KVS § 11 lg 3 p 11 järgi ei kohaldata toimingupiirangut AdvS § 22 lg-s 1 nimetatud isiku poolt õigusteenuse osutamisel. AdvS § 22 lg-s 1 nimetatud isikud on advokaadid ehk vandeadvokaadid ja vandeadvokaadi abid.

Erand on tegevuspõhine, st advokaadi kogu tegevus ei jää toimingupiirangu kohaldamisalast välja üksnes kutsenimetuse tõttu. Erand hõlmab AdvS-i tähenduses õigusnõustamist, õigusdokumendi koostamist, esindamist ja muud õigusteenust. Kui advokaat täidab õigusteenuse osutamisest eraldiseisvat avalikku ülesannet näiteks organi liikme, halduri või muus rollis, ei kohaldu KVS § 11 lg 3 p 11 üksnes advokaadi kutse tõttu. Määrav on see, kas konkreetne tegevus on käsitatav õigusteenuse osutamisena või eraldiseisva avaliku võimu või avaliku ülesande täitmisena.

2.4.12. Teavitamiskohustus

KVS § 11 lg 3^1 järgi peab ametiisik KVS § 11 lg 3 p-des 4, 5, 7 ja 10 nimetatud erandi kasutamisel viivitamata teavitama ametisse nimetamise õigusega isikut või organit kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil.[166] Kui selline teavitamine ei ole võimalik, peab ametiisik avaldama või taotlema teate avaldamist asutuse veebilehel. Teates tuleb märkida erandi alus ja aeg ning teavet tuleb säilitada vähemalt viis aastat.

Teavitamine võimaldab kontrollida, millisel alusel ja millal ametiisik toimingupiirangu kohaldamata jättis. Seadus nõuab teates vähemalt õigusliku aluse ja aja märkimist. Eraldi põhistamiskohustust KVS § 11 lg 3^1 sõnaselgelt ette ei näe. Erandi kasutamise kontrollitavuse huvides on siiski põhjendatud märkida teates ka lühidalt selle kohaldamise aluseks olevad asjaolud.

Teavitamine ei asenda erandi materiaalsete eelduste olemasolu. Kui näiteks nõuetele vastav asendaja oli tegelikult olemas või kohaliku omavalitsuse eripära ei muutnud toimingupiirangu kohaldamist avaliku huvi seisukohast ebamõistlikuks, ei muuda teate esitamine otsust või toimingut lubatavaks (st teavitamine iseenesest ei välista KVS § 11 lg 1 kohaldumist).

---

[166] Analüüsi koostajate arvates võib olla kohustus teavitada ka KVS § 11 lg 3 p 5 erandist liigne, kuna esiteks asutuse juhid teevad üsna sageli selliseid otsuseid (nt kõikvõimalikud üldkäskkirjad ja juhendid) ning oma sisult ei ole see võrreldav teiste teavitamiskohustusega eranditega.

KVS § 11 lg 3[1] sõnastusest tuleneb, et teavitamiskohustuse täitmine moodustab osa p-de 4, 5, 7 ja 10 alusel toimingupiirangu kohaldamata jätmise eeldustest. Karistusõigusliku vastutuse seisukohalt tuleb siiski eristada erandi materiaalsete eelduste puudumist teavitamise vormilise korra rikkumisest. Kui erandi materiaalsed alused esinevad, kuid teave jäetakse edastamata, teave edastatakse puudulikus vormis või selle säilitamise kohustust rikutakse, vastutab ametiisik üksnes KVS § 19 lg 1 teise alternatiivi alusel väärteokorras.

2.4.13. Asutuse kohustus vältida toimingupiirangu rikkumist töökorralduse kaudu

KVS § 11 lg 5 järgi peab avalikku ülesannet täitev asutus korraldama oma töö nii, et ametiisik ei oleks kohustatud tegema otsust või toimingut iseenda või temaga seotud isiku suhtes. Kui asutus jätab selle kohustuse täitmata, ei vabasta see ametiisikut kohustusest toimingupiirangut järgida.

Asutus peab seega looma tööjaotuse, asendamise ja taandumise korra, mis võimaldab huvide konfliktis oleva ametiisiku asendada. Näiteks tuleb järelevalveülesanded jaotada nii, et ametnik ei kontrolliks enda või seotud isiku tegevust, ning tehingute tegemise pädevus korraldada nii, et ametiisik ei esindaks avalikku isikut iseenda või seotud isikuga sõlmitavas tehingus.

Asutuse puudulik töökorraldus ei tekita ametiisikule toimingupiirangu kohaldamisest erandit. Näiteks kriminaalasjas nr 1-14-10988 leidis kohus, et vallavolikogu oleks pidanud tagama, et vallavanem ei oleks kohustatud tegema otsuseid või toiminguid iseenda või seotud isikute suhtes. Seejuures ei vabastanud volikogu tegevusetus vallavanemat toimingupiirangu järgimisest.[167]

Avalikku ülesannet täitev asutus peab korraldama oma töö nii, et ametiisik ei oleks kohustatud tegema otsust või toimingut iseenda või temaga seotud isiku suhtes. Näiteks tuleb maksuhaldurite tööülesanded jaotada nii, et maksuhaldur ei peaks kontrollima oma vennapoja enamusosalusega äriühingu maksude arvestust, ning piirkonna tuleohutusinspektor ei peaks teostama järelevalvet oma abikaasale kuuluva restorani üle. See töökorralduslik kohustus ei vabasta ametiisikut siiski karistusõiguslikust vastutusest toimingupiirangu rikkumise eest, kui asutus ei ole oma tegevust vastavalt korraldanud.[168]

3. EBAVÕRDNE VÕI PÕHJENDAMATU EELIS

19.07.2026 jõustunud redaktsiooniga täiendati KarS § 300[1] koosseisu tunnusega, mille kohaselt peab toimingupiirangu rikkumine olema toonud kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule endale või kolmandale isikule. Enne seda muudatust oli KarS § 300[1] puhul tegemist abstraktse ohudeliktiga, mille lõpuleviimiseks piisas keelatud otsuse või toimingu tegemisest.[169]

Muudatuse eesmärk oli piirata koosseisu selliselt, et kriminaalvastutus seonduks üksnes juhtudega, kus ametiisiku käitumine toob kaasa avaliku huvi seisukohast kahjuliku tagajärje, mitte pelgalt vormilise toimingupiirangu rikkumisega, millel puudub sisuline korruptiivne tähendus. Seejuures ei ole avaliku huvi kahjustumine eelisest eraldiseisev koosseisutunnus.

---

[167] Läänemets 2024, lk 42; TrtRnKo 1-14-10988, p 15.2.
[168] 900 SE seletuskiri, lk 24.
[169] 900 SE seletuskiri, lk 12–13; RKKKo 1-19-5367/144, p 27; KarS kommentaarid (2021), lk 917–918, § 300[1] komm 2.

KarS § 300[1] järgi tuleb tuvastada ametiisikule või kolmandale isikule tekkinud eelis, mis on avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu.[170]

Muudatus lähtub korruptsioonivastase seaduse enda sisemisest loogikast. KVS § 5 määratleb ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju ja siseteabe korruptiivse kasutamise tegevusena, mis toimub ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides ning toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule. KarS § 300[1] lisatud tunnus kordab selles osas KVS § 5 sisulist kriteeriumi ning seob ka toimingupiirangu rikkumise eest ette nähtud kriminaalvastutuse tegelikult tekkinud eelisega.[171]

Seadusemuudatus aitab ühtlasi vältida varasemat vastuolu erinevate KVS-is sätestatud koosseisude vahel. Varasema redaktsiooni järgi võis tegevus, mis ei pruukinud ebavõrdse või põhjendamatu eelise puudumise tõttu täita KVS § 17 väärteokoosseisu, olla karistatav toimingupiirangu rikkumisena väärteokorras KVS § 19 alusel või kriminaalkorras koguni KarS § 300[1] alusel. Selline tulemus ei pruukinud igas olukorras tagada kooskõla *ultima ratio* põhimõttega. Uus tunnus vähendab seda vastuolu, kuivõrd toimingupiirangu rikkumise eest kriminaalvastutusele võtmiseks tuleb uue redaktsiooni järgi tuvastada pelgast formaalsest huvide konfliktist kaugemale ulatuv eelis.[172]

Eelise põhjendamatust KarS § 300[1] kontekstis ei saa tuletada üksnes toimingupiirangu rikkumisest. Kui iga huvide konflikti olukorras tehtud otsus annaks alati põhjendamatu eelise, puuduks 19.07.2026 lisatud tunnusel iseseisev tähendus. Seetõttu tuleb lisaks toimingupiirangu rikkumisele tuvastada konkreetsed faktilised asjaolud, mille tõttu oli tekkinud eelis avaliku huvi seisukohast põhjendamatu või ebavõrdne.

„Avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis“ on dogmaatiliselt süüteokoosseisus olev objektiivne tagajärg KarS § 12 lg 2 mõttes, st see peab olema põhjuslikus seoses toimingupiirangu rikkumisega (tegu), sellest aga eraldiseisev. Tagajärje saabumine tuleb eraldi tõendada, seda ei saa täita vaid aruteludega toimingupiirangu rikkumise enda raskusest, kuna nii langeks tegu ja tagajärg kokku. Samas teisalt tuleb arvestada, et tegemist on paljuski normatiivse koosseisutunnusega, mis eeldab paratamatult teatud hinnangute andmist.

KVS § 5 ise ei sätesta ebavõrdse või põhjendamatu eelise legaaldefinitsiooni. Kuigi KVS § 5 määratleb korruptiivse kasutamise eelise tegeliku tekkimise kaudu, ei määratle see eraldi, milles eelis seisneb ega millal tuleb seda pidada ebavõrdseks või põhjendamatuks. Seetõttu tuleb tunnuse sisu tuletada KVS-i eesmärgist ja üldpõhimõtetest, 2026. aasta seadusemuudatust puudutavatest materjalidest ning kohtupraktikast, milles on eelise mõistet sisustatud teiste süüteokoosseisude kontekstis.

Täiendavat koosseisutunnust on esmalt võimalik sisustada analoogiliselt KarS §-s 300 sätestatud riigihanke menetluse nõuete rikkumise koosseisuga, mille üheks tunnuseks on samuti menetluses osalejale eelise andmise eesmärk. Eelkõige saab KarS § 300 puudutavast praktikast tuletada juhiseid selle kohta, milles eelis võib faktiliselt väljenduda ning millal on ühe isiku soodsam kohtlemine objektiivselt põhjendamatu.[173]

KarS § 300 ja § 300[1] koosseisude vahel on siiski olemuslik erinevus. KarS § 300 subjektiivne koosseis eeldab vähemalt kaudset tahtlust objektiivse koosseisu tunnustele vastavate faktiliste asjaolude suhtes ning lisaks menetluses osalejale eelise andmise eesmärki. Tegemist on

---

[170] 900 SE seletuskiri, lk 12–13; põhiseaduskomisjoni 11.05.2026 istungi protokoll nr 165; põhiseaduskomisjoni 01.06.2026 istungi protokoll nr 169.
[171] 900 SE seletuskiri, lk 12–13.
[172] 900 SE seletuskiri, lk 12–13; põhiseaduskomisjoni 11.05.2026 istungi protokoll nr 165; põhiseaduskomisjoni 01.06.2026 istungi protokoll nr 169.
[173] 900 SE seletuskiri, lk 12–13; nt RKKKo 1-20-3101/99, p 92.

objektiivsest koosseisust kaugemale ulatuva subjektiivse tunnusega. Erinevalt KarS §-s 300 sätestatud koosseisust, kus hinnatakse subjektiivse koosseisu tasandil eelise andmise eesmärki sõltumata sellest, kas eelis tegelikult realiseerus, on seadusandja KarS § 300[1] koosseisu sõnastamisel valinud sõnastuse, mille kohaselt peab toimingupiirangu rikkumine olema „toonud kaasa" põhjendamatu või ebavõrdse eelise. See tähendab, et lõpuleviidud süüteokoosseisu täitmiseks ei piisa pelgalt kavatsusest eelist anda, vaid tagajärg peab olema tegelikult saabunud. Kui eelist ei teki, võib kõne alla tulla siiski süüteokatse vastavalt KarS §-le 25.[174]

KarS § 300 puudutavas kohtupraktikas on eelise andmisena käsitatud olukorda, kus hankija kohtleb üht või mitut pakkujat teistest paremini selleks, et nende pakkumus osutuks edukaks ja nendega sõlmitaks hankeleping. Sellisel juhul ei ole teistel pakkujatel võimalik võrdsetel alustel ja läbipaistvas menetluses konkureerida. See määratlus seob eelise ühe isiku positsiooni paranemisega võrreldes teiste samas menetluses osalevate või osaleda võivate isikutega.[175]

Riigihangete kontekstis võib eelis muuhulgas väljenduda alljärgnevas:

- hanketingimuste või tehnilise kirjelduse kujundamises konkreetse pakkuja toote või võimaluste järgi;
- hankedokumentide, tehnilise kirjelduse või muude menetluse jaoks oluliste andmete andmises ühele pakkujale enne teiste pakkujate teavitamist;
- konkurentide pakkumuste või hindade avaldamises;
- seotud pakkuja kaasamises hanke ettevalmistamisse, ilma et sellest tulenevat teabe- või ajalist eelist hiljem piisavalt tasakaalustataks;
- ebamõistlikult lühikese pakkumuste esitamise tähtaja määramises, kui see annab ettevalmistamisse kaasatud pakkujale teiste ees tegeliku eelise;
- ebavajalike või ebaproportsionaalsete kvalifitseerimis- või tehniliste tingimuste kehtestamises;
- pakkuja puuduste eiramises või talle nende kõrvaldamiseks teistega võrreldes täiendava aja võimaldamises;
- konkurendi kõrvaldamises või eelistatud pakkuja kõrvaldamata jätmises;
- näiliku konkurentsi loomises olukorras, kus hankija on töö tegija juba enne menetlust sisuliselt välja valinud.[176]

Eelis ei ole siiski tuletatav pelgalt sellest, et ametiisik suhtles enne otsuse tegemist või menetluse alustamist ühe huvitatud isikuga. Näiteks turu-uuringu tegemine, turuosaliselt tehnilise teabe küsimine või võimaliku pakkuja kaasamine tehnilise kirjelduse ettevalmistamisse ei anna iseenesest alust järeldada ebavõrdse või põhjendamatu eelise olemasolu. Määrav on see, kas selline kaasamine parandas konkreetse isiku konkurentsi- või menetluspositsiooni ning kas hankija võttis tarvitusele piisavad meetmed konkurentsimoonutuse kõrvaldamiseks.[177]

---

[174] KarS kommentaarid 2021, § 300 komm 9–10; 900 SE seletuskiri, lk 12–13.
[175] HMKo 1-18-1671/34, II osa p 4; TlnRnKo 1-18-1671/41, p 13.
[176] HMKo 1-18-8101/42; TlnRnKo 1-18-8101/66, p 17.4; TlnRnKo 1-19-2108/49, p-d 45–46 ja 56; TMKo 1-21-5728/67, p-d 632–635; TrtRnKo 1-21-5728/78, p-d 402 ja 408.
[177] HMKo 1-20-8509/108, p-d 212, 232–236 ja 246–249; TlnRnKo 1-19-2108/49, p-d 38 ja 41.

Näiteks ei ole kohtud pidanud eelise olemasolu tõendatuks olukorras, kus tehniline kirjeldus võimaldas pakkuda mitme tootja tooteid, samad hankedokumendid saadeti tagasiside saamiseks ka teistele võimalikele pakkujatele, tehtud muudatus laiendas pakutavate toodete ringi või eelistatud pakkuja parem hind ei olnud põhjuslikult seotud ametiisiku tegevusega. Samuti ei piisa eelise tõendamiseks üldsõnalisest etteheitest, et üks ettevõtja osales tehnilise kirjelduse koostamises. Süüdistuses tuleb konkretiseerida, millised tingimused asetasid selle ettevõtja teistega võrreldes paremasse positsiooni ja kuidas tulenes nimetatud eelis ametiisiku tegevusest.[178]

Seevastu võib eelis olla põhjendamatu, kui hankija määrab konkreetse pakkuja varasema pakkumuse põhjal ülemäära üksikasjalikud tehnilised tingimused, milleks puudub hankija tegelikest vajadustest tulenev objektiivne põhjus ja mis välistavad teiste ettevõtjate hankes osalemise. Üksnes asjaolu, et tingimus sobib ainult ühe ettevõtja pakutava tootega, ei tähenda siiski alati põhjendamatut eelist. Hinnata tuleb, kas tingimus oli hanke eesmärki ja hankija tegelikke vajadusi arvestades objektiivselt põhjendatud ning proportsionaalne.[179]

KarS § 300 kontekstis eelise tuvastamiseks ei ole nõutav, et teo toimepanija saaks ise varalist kasu või tegutseks isiklikust erahuvist. Samuti ei välista eelise andmise eesmärki see, et toimepanija kaugem eesmärk oli hankija raha säästmine, töö kiire tegemine või muu avalikust huvist lähtuv tulemus. KarS § 300 puhul on määrav teo vahetu eesmärk: kas riigihanke nõudeid rikuti selleks, et anda töö või muu menetluslik võimalus konkreetsele osalejale. KarS § 300[1] kohaldamisel ei ole see seisukoht täielikult ülekantav, sest uus koosseis ei nõua eelise andmise eesmärki, vaid eelise tegelikku tekkimist. Siiski võib see aidata eristada eelist ennast ametiisiku kaugematest motiividest.[180]

Kohtupraktikast võib seega tuletada, et eelis seisneb isiku õigusliku, majandusliku või menetlusliku positsiooni paranemises võrreldes olukorraga, milles isik oleks olnud õiguspärase, erapooletu ja ühetaolise menetluse korral. Eelis võib olla varaline, näiteks raha, vara, lepingu, toetuse või kasutusõiguse saamine. Samuti võib see olla mittevaraline või menetluslik, näiteks juurdepääs siseteabele, pikem ettevalmistusaeg, õigus puudusi kõrvaldada, soodsamad menetlustingimused, konkurentsist vabastatud juurdepääs ärivõimalusele jms.

Eelis võib tekkida ka juhul, kui otsuse või tehingu tulemusel ei teki avalikku ülesannet täitvale asutusele varalist kahju. Näiteks võib seotud isik saada lepingu turutingimustel, kuid tema eelis seisneb lepingu saamises ilma võistleva menetluseta või teistele ettevõtjatele samaväärse võimaluse andmiseta. Tehingu majanduslik tasakaal ja tehingu saamisega kaasnev konkurentsi- või menetluslik eelis on seetõttu eraldiseisvad küsimused.

Ebavõrdne eelis esineb juhul, kui ametiisik või kolmas isik saab võrreldes teiste samas või sisuliselt sarnases olukorras olevate isikutega soodsama võimaluse või tulemuse, milleks puudub avalikust huvist lähtuv objektiivne põhjus. Võrdlusaluseks võivad olla samas menetluses osalevad või potentsiaalselt osaleda võivad isikud, teised võrreldavas olukorras taotlejad või lepingupartnerid, asutuse tavapärane praktika või hüpoteetiline õiguspärane ja erapooletu menetlus.

Ebavõrdse eelise tuvastamiseks ei ole igal juhul vaja nimetada konkreetset isikut, kes eelisest ilma jäi. Kui õigusakt või menetluse olemus nõuab avatud ja ühetaolist menetlust, kuid seotud isik saab soodustuse sellist menetlust läbimata, võib võrdlusalus tuleneda menetlusreeglitest ja potentsiaalsete osalejate ringist endast. Samas ei piisa ebavõrdsuse tuvastamiseks üksnes

---

[178] HMKo 1-20-8509/108, p-d 81, 120–121, 207, 212–213, 224, 228, 235–236 ja 246–249.
[179] TlnRnKo 1-19-2108/49, p-d 34–35, 44–46 ja 56; TrtRnKo 1-06-1849/24, p-d 2 ja 4.
[180] TlnRnKo 1-18-8101/66, p 17.4; TrtRnKo 1-21-5728/78, p 411.

erinevast tulemusest. Erinev kohtlemine võib olla õigustatud objektiivsete erinevustega isikute või pakkumuste vahel.

Põhjendamatu eelis esineb juhul, kui ametiisiku või kolmanda isiku saadud soodsamal positsioonil puudub avaliku huvi seisukohast piisav õiguslik või faktiline alus. Erinevalt ebavõrdsest eelisest ei eelda põhjendamatu eelis tingimata (kasvõi hüpoteetiliselt) võrreldavate isikute olemasolu. Põhjendamatu eelis võib seisneda muuhulgas toetuse, loa või muu soodustuse saamises ilma selle materiaalsete eelduste täitmiseta, avaliku vara tasuta või turutingimustest soodsamalt kasutamises, põhjendamatus eelisjärjekorras, siseteabe kasutamises või nõude või sanktsiooni kohaldamata jätmises.

KarS § 298[1] kohaldamist puudutav kohtupraktika on KarS § 300[1] uue koosseisutunnuse sisustamisel samuti asjakohane, sest ka KarS § 298[1] sisaldab tunnust „avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis“. Erinevalt KarS §-st 300[1] ei pea eelis ka KarS § 298[1] puhul tegelikult saabuma, vaid eelise saamine peab olema mõjuvõimuga kauplemise kokkuleppe eesmärk. Riigikohus on selgitanud, et mõjuvõimuga kauplemine on teodelikt, mille lõpuleviimiseks ei ole vaja, et vahendaja ametiisikut tegelikult mõjutaks või et ametiisik taotletava eelise annaks.[181]

KarS § 298[1] käsitleva kohtupraktika kohaselt võib eelis seisneda ka menetluslikus soodustuses. Näiteks kriminaalasjas nr 1-22-3155 pidas Riigikohus ebavõrdseks ja põhjendamatuks eeliseks ettevõtja erandlikku kohtlemist servituudi seadmise menetluses: linnapea isiklikku sekkumist, juba kujundatud seisukoha uuesti läbivaatamist ja tavapärase menetluskorra kõrvalejätmist. Riigikohus rõhutas, et menetluskorra eiramine rikub avalikku huvi sõltumata sellest, kas menetluse lõpptulemus ise on sisuliselt põhjendatud. Samuti ei ole ebavõrdse eelise tuvastamiseks tingimata vaja nimetada konkreetset isikut, keda koheldi eelise saajast ebasoodsamalt, kui eelistatud kohtlemine on tuvastatav asutuse tavapraktikast kõrvalekaldumise kaudu. Eelise hindamise mõõdupuuks on avalik huvi avaliku halduse sõltumatuse, erapooletuse, läbipaistvuse ja usaldusväärsuse vastu.[182]

Eeltoodud kohtupraktikast on võimalik tuletada järgmised kumulatiivsed kriteeriumid KarS § 300[1] lisandunud koosseisutunnuse sisustamiseks: (i) kas ametiisiku või kolmanda isiku positsioon objektiivselt paranes võrreldes olukorraga, kui toimingupiirang poleks kohaldunud; (ii) kas eelise saamine oli asjaolusid arvestades vastuolus kohaldatavate õigusnormide, asutusesiseste eeskirjade ja senise praktikaga; ning (iii) kas positsiooni paranemine tekkis toimingupiirangu rikkumise tagajärjel. Kuivõrd KarS § 300[1] täiendav koosseisutunnus on sõnastatud tagajärjepõhisena („toonud kaasa“), tuleb eelis igal üksikjuhul tuvastada konkreetsete faktiliste asjaolude põhjal, mitte eeldada seda üksnes sellest, et isik tegi otsuse või toimingu enda või temaga seotud isiku suhtes. KarS § 298[1] kohaldamist puudutavast kohtupraktikast saab järeldada, et ebavõrdne või põhjendamatu eelis võib seisneda ka tavapärasest menetluskorrast kõrvale kaldumises.[183] Kehtiva KarS § 300[1] alusel isiku vastutuse võtmiseks tuleb tõendada, milles seisnes ametiisikule või kolmandale isikule tekkinud konkreetne eelis, millal ja kellele see tekkis, miks oli eelis ebavõrdne või põhjendamatu ning kuidas põhjustas selle just toimingupiirangu rikkumine. Üldsõnaline viide huvide konfliktile, seotud isikule või menetlusnormi rikkumisele ei asenda eelise tuvastamist.

---

[181] RKKKo 1-22-3155/132, p-d 39, 52, 61 ja 68.
[182] RKKKo 1-22-3155/132, p-d 70–73.
[183] RKKKo 1-22-3155/132, p-d 70–73.

4. TOIMINGUPIIRANGU RIKKUMISE ULATUS

KarS § 300[1] lg 1 järgi on toimingupiirangu rikkumine kuriteona karistatav, kui see on toime pandud suures ulatuses. Sama paragrahvi lg 2 näeb ette raskema vastutuse eriti suures ulatuses toime pandud rikkumise eest. KarS § 12[1] järgi on süüteo ulatus suur, kui see ületab 40 000 eurot; 400 000 eurot ületava süüteo ulatus on määratletud kui eriti suur.

Suure ja eriti suure ulatuse tunnused väljendavad toimingupiirangu rikkumise kvantitatiivset mõõdet, seejuures ei ole tegemist koosseisupäraste tagajärgedega. Seetõttu ei kohaldu rikkumise ulatuse suhtes KarS §-s 19 sätestatud erireegel, mille kohaselt vastutab isik enamohtliku tagajärje eest, kui ta on selle põhjustanud vähemalt ettevaatamatusest. Toimepanijal peab olema vähemalt otsene tahtlus ka rikkumise suure või eriti suure ulatuse suhtes.[184]

19.07.2026 jõustunud muudatuse järel tuleb ulatuse tunnust eristada samal ajal lisatud põhjendamatu või ebavõrdse eelise tunnusest. Riigikohtu varasema praktika kohaselt oli toimingupiirangu rikkumine abstraktne ohudelikt, mille lõpuleviimine ei eeldanud otsuse või toimingu mõju tegelikku avaldumist. Kehtiva redaktsiooni järgi peab toimingupiirangu rikkumine olema siiski toonud ametiisikule või kolmandale isikule kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise. See on eraldiseisev tagajärjetunnus ega muuda rikkumise suurt või eriti suurt ulatust ennast koosseisupäraseks tagajärjeks. Teisisõnu tuleb eraldi tuvastada nii tegelikult tekkinud eelis kui ka toimingupiirangu rikkumise rahaliselt mõõdetav ulatus.[185]

Riigikohus on selgitanud, et toimingupiirangu rikkumise ulatus tuvastatakse huvide konfliktis tehtud otsuse või toimingu rahalise väärtuse järgi. Rahaline väärtus võib väljenduda muuhulgas otsuse või toimingu alusel omandatud või säästetud vara maksumuses, vara väärtuse muutuses, ostetud teenuse hinnas, kasutuseelise väärtuses või saadud soodustuse suuruses. Seega ei ole määrav üksnes avaliku isiku tehtud väljamakse või talle tekkinud varaline kahju. Rahaline väärtus võib tuleneda ka seotud isikule antud õigusest, kasutuseelisest või muust majanduslikult hinnatavast positsioonist.[186]

Rikkumise ulatus tuleb siduda konkreetse otsuse või toiminguga, mille tegemises ametiisik osales või mida ta sisuliselt suunas. Ulatus peab olema tuletatav otsuse või toimingu objektiivsest sisust, st seda ei saa asendada ametiisiku või temaga seotud isiku subjektiivse huvi, kaugema eesmärgi ega tulevikukavatsustega.

Eeltoodut täpsustas Riigikohus kriminaalasjas nr 1-22-2637, kus ringkonnakohus oli lähtunud toimingupiirangu rikkumise ulatuse tuvastamisel eraõigusliku isiku äriplaanis kajastatud kavandatud investeeringu suurusest. Riigikohus selgitas aga, et toimingupiirangu rikkumise ulatust ei näita see, milliseid rahalisi kulutusi eraõiguslik isik otsusest või toimingust lähtudes oma majandustegevuse korraldamiseks teeb või kavatseb teha. Sellised kulutused ei väljenda otsuse või toimingu enda rahalist väärtust.[187]

Seetõttu ei saa näiteks planeeringu menetlemise, loa andmise või muu avaliku võimu otsuse ulatust üheselt samastada selle projekti kogumaksumusega, mille elluviimist otsus võib tulevikus võimaldada. Projekti eelarve, kavandatud investeering või arendaja tulevased kulutused võivad kirjeldada arenduse majanduslikku mahtu, kuid mitte tingimata

---

[184] RKKKo 1-19-5367/144, p 27; RKKKo 1-22-2637/233, p 43.
[185] 900 SE seletuskiri, lk 12–13.
[186] RKKKo 1-22-2637/233, p 43; RKKKo 3-1-1-98-15, p-d 3 ja 92; RKKKo 1-18-7408/62, p 17; RKKKo 1-19-5367/144, p-d 3 ja 30.
[187] RKKKo 1-22-2637/233, p 43.

toimingupiirangut rikkudes tehtud otsuse või toimingu väärtust. Suure ulatuse jaatamiseks tuleb näidata, milline rahaliselt hinnatav vara, õigus, kasutuseelis, soodustus või vara väärtuse muutus tulenes konkreetsest otsusest või toimingust.

Kohtupraktikas on leitud, et detailplaneeringu vastuvõtmise ja avalikule väljapanekule suunamise ning kinnistu jagamisel tekkinud reaalosadele aadresside ja katastriüksuste sihtotstarvete määramise korraldustel ei pruugi olla iseseisvat rahalist väärtust. Sellise väärtuse puudumise korral pole võimalik tuvastada KarS § 300[1] kohaldamiseks vajalikku suurt ulatust. Sellest ei saa siiski tuletada üldreeglit, et detailplaneeringul või muul planeerimisotsusel ei võiks ühelgi juhul olla rahalist väärtust. Planeeringuotsuse ulatus võib olla rahaliselt hinnatav näiteks siis, kui otsusega kaasneb vahetult konkreetse vara väärtuse tuvastatav muutus – nt muudetakse kinnistu kasutusotstarvet, mis tõstab kinnistu väärtust – või muu majanduslikult hinnatav positsioon.[188]

Kui otsuse või toimingu rahaline väärtus on tuvastatav, ei ole üldjuhul vaja eraldi hinnata, kas see vastab turuväärtusele. Riigikohus on selgitanud, et otsuses fikseeritud rahalise väärtuse puudumine ei muuda otsuse või toimingu väärtust olematuks. Vajaduse korral tuleb rahaline väärtus tuvastada muude tõendite alusel. Turuväärtuse hindamine võib muutuda vajalikuks eelkõige siis, kui otsuses või tehingus ei ole väärtust kindlaks määratud või kui on põhjendatud alus arvata, et nimiväärtus ei väljenda otsuse või toimingu tegelikku majanduslikku väärtust.[189]

Kriminaalasjas nr 1-19-5367 käsitles Riigikohus vallavolikogu otsust anda seotud äriühingule kümneks aastaks tasu eest kasutada vallale kuuluvad ruumid. Riigikohus ei lugenud otsuse väärtust olematuks põhjusel, et konkreetne kasutusleping tuli sõlmida hiljem. Hinnata tuli, kas volikogu otsus oli suunatud vallavalitsusele õigusliku aluse loomisele sõlmida leping, mille rahaline sisu ületas 40 000 eurot. Otsus võib seega olla rahaliselt hinnatav ka juhul, kui see ei kujuta endast veel lõplikku varakäsutust, kuid loob otseselt õigusliku aluse kindla rahalise sisuga lepingu sõlmimiseks.[190]

Samas ei piisa suure ulatuse tuvastamiseks sellest, et otsus loob üksnes üldise või ebakindla võimaluse teha tulevikus rahaliselt suuremahuline otsus. Hilisem tehing või varakäsutus saab väljendada varasema otsuse ulatust juhul, kui varasem otsus oli juba oma sisult suunatud konkreetse rahalise õiguse või kohustuse tekkimisele. Kui hilisema otsuse tegemine eeldab uut iseseisvat menetlust, täiendavate tingimuste täitmist või uut kaalutlusotsust, ei saa hilisema tehingu koguväärtust tingimata samastada varasema otsuse ulatusega.[191]

Rahalise väärtuse kindlaksmääramisel tuleb hinnata otsuse või toimingu kogu majanduslikku sisu. Näiteks toetus- või sponsorlusotsuse puhul vastab rikkumise ulatus üldjuhul määratud (või annetatud) toetuse summale. Kriminaalasjas nr 3-1-1-98-15 seisnes toimingupiirangu rikkumine osalemises otsuse tegemisel, millega eraldati ametiisikuga seotud spordiorganisatsioonile suur rahaline sponsorlus. Sellises olukorras väljendab otsuse rahalist väärtust seotud isikule määratud summa.[192]

Riigihangetega seotud toimingute puhul võib ulatus väljenduda selle hanke või hankelepingu rahalises väärtuses, millega seotud otsuseid või toiminguid ametiisik toimingupiirangut rikkudes tegi. See ei tähenda siiski, et iga hanke ettevalmistamisega seotud toimingu ulatus vastab tingimata kogu tulevase hankelepingu hinnale. Tuleb hinnata, millist konkreetset otsust

---

[188] TMKo 1-19-6293/49, p 204; RKKKo 1-22-2637/233, p 43.
[189] RKKKo 1-19-5367/144, p-d 30–31.
[190] RKKKo 1-19-5367/144, p-d 28–33.
[191] RKKKo 1-19-5367/144, p-d 28–33; RKKKo 1-22-2637/233, p 43.
[192] RKKKo 3-1-1-98-15, p-d 3, 85 ja 90–92.

või toimingut ametiisikule ette heidetakse ning millise rahalise sisuga õiguse, kohustuse või majandusliku positsiooni tekkimisele see oli suunatud.[193]

Kestvuslepingu puhul võib otsuse või toimingu rahaline väärtus seisneda kogu selle kasutusõiguse või muu lepingulise positsiooni väärtuses, mille tekkimisele otsus oli suunatud. Seejuures ei tulene kohtupraktikast üldreeglit, mille kohaselt tuleks avaliku isiku tulu teenimisele suunatud tehingu puhul alati valida kokkulepitud kogutasust ja turuväärtusele vastavast tasust suurem. Asjakohane on konkreetse otsuse või toiminguga antud õiguse või loodud kohustuse objektiivne rahaline väärtus. Kui kokkulepitud tasu ei väljenda antud kasutuseelise tegelikku väärtust (st on sellest kõrgem või madalam), võib selle kindlaksmääramiseks olla vajalik turuväärtuse hindamine.[194]

Mitu otsust või toimingut saab ulatuse kindlaksmääramisel käsitada ühe teona üksnes juhul, kui need moodustavad karistusõiguslikus tähenduses ühe jätkuva teo. Jätkuv süütegu on ühtsest tahtlusest kantud, üldjuhul ajaliselt lähedaste tegudega sama objekti vastu sarnasel viisil toime pandud süütegu (KarS § 81 lg 4). Erinevate hankijate, hankeobjektide ja ajaliselt eraldatud menetluste puhul ei saa tehingute või otsuste väärtusi üksnes nende sarnase laadi tõttu kokku liita. Näiteks leidis Riigikohus kriminaalasjas nr 1-18-7408, et eri hankijatega seotud riigihankeid ei saanud üldjuhul käsitada ühe jätkuva teona – ühe teo võisid moodustada üksnes olemuslikult, ajaliselt ja sisuliselt seotud hanked.[195]

Kui otsuse või toimingu rahalist väärtust ei ole võimalik usaldusväärselt kindlaks teha või kui piirmäära ületamine sõltub ebakindlatest tulevikusündmustest, ei saa suurt või eriti suurt ulatust eeldada.

5. SUBJEKTIIVNE KOOSSEIS

KarS § 300[1] järgi vastutusele võtmiseks peab ametiisik tegutsema toimingupiirangu rikkumisel kas kavatsetult (KarS § 16 lg 2) või vähemalt otsese tahtlusega (KarS § 16 lg 3). Vähemalt otsese tahtluse nõue kehtib sõltumata sellest, millisel KVS § 11 lg-s 1 sätestatud alusel toimingupiirang kohaldub. KVS § 11 lg 1 p 2 sisaldab juba oma sõnastuses ametiisiku teadlikkust tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib otsust või toimingut mõjutada. KVS § 11 lg 1 p 1 samasugust tunnust *expressis verbis* ei sisalda, kuid KarS § 300[1] kohaldamiseks peab ametiisik ka sellisel juhul vähemalt otsese tahtlusega teadma faktilisi asjaolusid, mille tõttu tehakse otsus või toiming tema enda või temaga seotud isiku suhtes.[196] KVS § 11 lg 1 p-des 1 ja 2 sätestatud toimingupiirangu alused on alternatiivsed, mistõttu ei pea KarS § 300[1] kohaldamiseks esinema korraga mõlemad alused.[197]

Riigikohtu praktikas on rõhutatud, et kuigi KarS § 300[1] subjektiivne koosseis eeldab süüdistatava otsest tahtlust objektiivsete koosseisutunnuste suhtes, ei eelda see seda, et ametiisik tunneks täpselt õigusnormide terminoloogiat või kvalifitseeriks faktilised asjaolud õigesti toimingupiirangu rikkumisena.[198]

---

[193] RKKKo 1-18-7408/62, p-d 9–18; RKKKo 1-22-2637/233, p 43.
[194] RKKKo 1-19-5367/144, p-d 28–33.
[195] RKKKo 1-18-7408/62, p-d 9–14.
[196] KarS kommentaarid 2021, § 300[1] komm 6.
[197] 900 SE seletuskiri, KVS § 11 muutmise selgitused.
[198] RKKKo 3-1-1-98-15, p-d 93–95.

5.1.1. Teadmine ametiseisundist

KarS § 300[1] on erisubjektiga süüteokoosseis, mille saab täideviijana toime panna üksnes ametiisik. Seetõttu peab tahtlus hõlmama asjaolusid, millest tuleneb isiku ametiseisund. Ametiisik ei pea tingimata teadma, et teda käsitatakse KVS § 2 lg 1 tähenduses õiguslikult ametiisikuna. Ta peab aga teadma faktilisi asjaolusid, mille põhjal talle tuleneb õigus ja kohustus teha avaliku ülesande täitmisel otsus või toiming, osaleda selle tegemises või seda sisuliselt suunata.

Ametiseisund ei teki üksnes sellest, et isik faktiliselt osaleb avaliku ülesande täitmises. Selleks peab esinema KVS § 2 lg-s 2 nimetatud õiguslik alus, st õigusakt, tehing või asutuse töökorraldus, millest tuleneb isiku otsustus- või toimingupädevus. Kui isik ei tea sellise õigussuhte või korralduse olemasolust ega talle antud pädevusest (nt pole teda teavitatud vastavasisulisest haldusaktist), võib puududa tahtlus ametiseisundi aluseks olevate faktiliste asjaolude suhtes.

Kriminaalasjas nr 1-19-10225 heideti isikule ette tegutsemist ametiisikuna ministri käskkirja alusel. Riigikohus leidis, et süüdistuses viidatud käskkiri ei andnud talle otsuse või toimingu tegemise pädevust. Ametiseisundit ei saanud tagantjärele rajada muule õigussuhtele, mida süüdistuses ei olnud kirjeldatud. Kuna ametiisiku staatuse objektiivne alus jäi tuvastamata, ei olnud täidetud ka KarS § 300[1] subjektiivne koosseis.[199]

KVS § 3 lg 3 p 3 järgi peab avalikku ülesannet täitev asutus tagama, et ametiisik on teadlik oma ametiseisundist. Selle teavitamiskohustuse rikkumine ei muuda ametiseisundit iseenesest olematuks, kui KVS § 2 materiaalsed eeldused on täidetud. Teavitamata jätmine võib aga olla oluline tõendina selle hindamisel, kas isik teadis oma pädevuse aluseks olevatest asjaoludest ja mõistis enda tegelikku rolli avaliku ülesande täitmisel.[200]

5.1.2. Teadmine huvide konfliktist

KVS § 11 lg 1 p 1 kohaldamisel peab ametiisik teadma faktilisi asjaolusid, mille tõttu tehakse otsus või toiming tema enda või KVS § 7 tähenduses seotud isiku suhtes. Näiteks peab ta teadma otsuse adressaati ning neid perekondlikke, osalus-, juhtimis- või mõjutussuhteid, millest seotud isiku staatus tuleneb. Ta ei pea aga teadma, et neid asjaolusid tuleb õiguslikult kvalifitseerida KVS § 7 järgi seotud isiku suhtena.

KVS § 11 lg 1 p 2 puhul tuleneb teadlikkuse nõue sätte enda sõnastusest. Ametiisik peab olema teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist ning asjaoludest, mille tõttu võib see huvi otsust või toimingut mõjutada. Pelgast oletusest, et mingi tuvastamata huvi võib eksisteerida, ei piisa. Samas ei pea ametiisik olema enda erahuvist tegelikult juhitud – toimingupiirangu kohaldumiseks piisab sellest, kui ametiisik on teadlik sellisest huvist, mis võib otsust või toimingut mõjutada.

Seotud isiku suhtes kehtib lisaks KVS § 7 lg 3, mille järgi ei ole ametiisikul seotud isiku huvi puudutavat kohustust, kui ta ei tea ega peagi teadma KVS § 7 lg-s 1 nimetatud seosest või seotud isiku huvist. Viidatud säte ei mõjuta siiski KarS § 300[1] kohaldamisala, kuna isiku karistamiseks peab olema tõendatud tema tegelik teadmine koosseisu moodustavatest faktilistest asjaoludest, st asjaolude kontrollimise kohustuse tuvastamisest ei piisa.

---

[199] RKKKo 1-19-10225/120, p-d 34–42.
[200] KVS § 3 lg 3 p 3; 900 SE seletuskiri.

5.1.3. Tahtlus otsuse või toimingu tegemise ning rikkumise ulatuse suhtes

Ametiisik peab vähemalt otsese tahtlusega tegema tema ametiseisundi piiresse kuuluva otsuse või toimingu, osalema selle tegemises või seda sisuliselt suunama. See nõuab teadlikkust nii enda tegevusest kui ka selle seosest konkreetse otsuse või toimingu kujunemisega.

Otsuse sisulise suunamise puhul peab tahtlus hõlmama asjaolusid, mille tõttu on ametiisiku tegevusel otsustusprotsessis sisuline kaal. Ei piisa sellest, et isik edastab dokumente, osaleb koosolekul või annab üldist laadi teavet, teadmata, et tema tegevus on suunatud konkreetse otsuse kujundamisele. Samas ei ole vajalik, et ametiisik teeks lõpliku otsuse ise või kontrolliks kogu otsustusprotsessi. Määrav on tema teadlik tegevus konkreetse otsuse või toimingu sisulisel kujundamisel.[201]

Tahtlus peab hõlmama ka toimingupiirangu rikkumise suurt või eriti suurt ulatust, mille koosseisupärasest tagajärjest eristuvat, kvantitatiivset olemust on käsitletud eespool ptk-s 4. Ametiisiku kogemus, ametialane taust ja varasem osalemine asja arutamisel võivad olla tahtluse tõendamisel asjakohased, kuid sellist teadmist ei saa tuletada üksnes ametinimetusest, pikaajalisest töökogemusest või üldisest eeldusest, et kogenud ametiisik pidi asjaolusid teadma. Väide, et isik pidi midagi teadma, võib osutada hooletusele, kuid ei asenda otsese tahtluse tõendamist. Siiski ei eeldata, et ametiisik oleks otsuse või toimingu koguväärtuse ise täpselt välja arvutanud. Ametiisik peab teadma faktilisi asjaolusid, millest ulatus tuleneb, näiteks lepingu eset, hinda, kogust, kestust või kasutusse antava õiguse sisu ja ajalist ulatust. Pelgast võimaluse möönmisest ehk kaudsest tahtlusest ei piisa (KarS § 16 lg 3).[202]

5.1.4. Tahtlus ebavõrdse või põhjendamatu eelise suhtes

Alates 19.07.2026 peab tahtlus hõlmama ka avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise kui tagajärje tekkimise aluseks olevaid faktilisi asjaolusid.

Ametiisik peab vähemalt kaudse tahtlusega teadma asjaolusid, mille tõttu tema või kolmanda isiku positsioon toimingupiirangu rikkumise tagajärjel paraneb. Näiteks peab ta pidama võimalikuks, et seotud isik saab toetuse, lepingu, kasutusõiguse, siseteabe, eelisjärjekorra, nõudest vabastamise või muu rahaliselt või faktiliselt hinnatava soodustuse. Samuti peab tema kaudne tahtlus hõlmama faktilisi asjaolusid, mille tõttu on see eelis avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu, näiteks teiste isikute erinevat kohtlemist, menetlusnõuete eiramist või eelise objektiivse aluse puudumist.

Tahtlus ei eelda, et ametiisik oleks kursis ja oskaks tõlgendada määratlemata õigusmõisteid „ebavõrdne eelis“ või „põhjendamatu eelis“. Piisab, kui ta teab nendele normatiivsetele tunnustele vastavaid faktilisi asjaolusid ja mõistab nende üldist sotsiaalset tähendust. Kui ametiisik ei tea näiteks sellest, et seotud isik saab otsuse tulemusena teistest soodsamad tingimused või et toetuse saamise materiaalne eeldus on täitmata, võib tahtlus eelise ebavõrdsuse või põhjendamatuse suhtes puududa.

[201] RKKKo 1-19-10225/120, p-d 43–47; RKKKo 1-22-2637/233, p-d 28–29.
[202] RKKKo 1-19-5367/144, p 27; KarS kommentaarid 2021, § 300¹ komm 6; Timma 2022, lk 54–55.

LISA 2. KAASUSGRUPPIDE JA KARISTUSLÜNKADE KOONDTABEL

Tabel koondab analüüsi järeldused üldistatud kaasusgruppide kaupa. Kohtuasjade lühikirjeldused illustreerivad vastavat kaasusgruppi ega tähenda, et kõigis nimetatud kohtuasjades oleksid tuvastatud alates 19.07.2026 nõutavad koosseisutunnused (sh ebavõrdne või põhjendamatu eelis).

Kaasusgrupp	Kohtuasjade lühikirjeldus ja ulatus	Vastavus KarS § 300¹ kehtivale redaktsioonile	Võimalikud alternatiivsed kuriteokoosseisud	Kas § 300¹ kehtetuks tunnistamisel võib juhtum jääda kuriteona katmata?	Kas tegemist on karistusõiguslikku sekkumist vajava lüngaga?
Kategooria 1. Avaliku vara, raha või muu varalise positsiooni käsutamine seotud isiku kasuks väljaspool riigihanget					
1. Turutingimustest ebasoodsamad tehingud	**Kriminaalasjas nr 1-19-5194** osales vallavolikogu esimees kooli kinnisasja, korteriomandi ja vallasasjade tasuta võõrandamise otsuste ettevalmistamises ja tegemises. Vara anti MTÜ-le, mille juhatuse liige ta oli. Vara koguväärtus 133 264,44 eurot. **Kriminaalasjas nr 1-16-1302** osales linnavolikogu esimees piiriülese koostöö projektides osalemise, omafinantseerimise ja laenuvõtmise otsustes. Projektidega süvendati sadamaala ja parendati tema äriühingu kinnistut. **Kriminaalasjas nr 1-24-6439** tegi linnaosavanem eelarvevahendite kasutamise otsuseid ja toiminguid, mille tulemusel rajati müratõkkevall, -aed ja lisapaneelid talle laenu andnud ning tema valimiskampaaniat rahastanud isiku kinnistu juurde. Rahaline ulatus 70 667,46 eurot.	Võib vastata, kui lisaks kehtiva KVS-i järgi toimingupiirangu rikkumisele ja suurele ulatusele tuvastatakse tegelik põhjendamatu eelis. See seisneb üldjuhul varalise hüve saamises ilma kohase vastusoorituseta. Kasutuseelise puhul võib eelis seisneda tasuta või turutingimustest soodsamas kasutusõiguses. Konkreetsete varasemate kohtuasjade puhul ei saa uue tunnuse täidetust automaatselt eeldada, kuivõrd nende esinemist pole enne 19.07.2026 kohtupraktikas analüüsitud.	KarS § 201 lg 1, kui ebaseaduslikult pööratakse seotud isiku kasuks vallasasi või usaldatud muu vara (mitte kasutuseelis). KarS § 217² lg 1, kui § 201 ei kohaldu ning kohustuse rikkumisega põhjustatakse üle 40 000 euro suurune varaline kahju. KarS §-d 294, 296 ja 298 ning § 298¹ eeldavad täiendavalt ebaõiguskokkulepet või mõjuvõimuga kauplemist.	Üldjuhul mitte, kui tegemist on omastamise või suurt kahju põhjustava usalduse kuritarvitamisega. Katmata võib jääda turutingimustest soodsama kasutuseelise andmine, kui § 201 ei kohaldu ja tõendatav kahju ei ületa 40 000 eurot. Lünk võib tekkida ka siis, kui ametiisik üksnes osaleb kollektiivses otsustamises või suunab otsust ning tema individuaalne rikkumine ei muuda varakäsutust ebaseaduslikuks.	Ei ole, kuna viidatud olukordi on põhjendatud karistada üksnes varavastaste süütegude alusel, sh samadel alustel nii era- kui ka avalikus sektoris (vt põhjendused analüüsi ptk-s 4).

	Kriminaalasjas nr 1-18-469 hääletas vallavolikogu liige kahe maaüksuse võõrandamise poolt äriühingule, mille osanik ta oli ja mille nõukogusse kuulus tema sugulane. Vara väärtus 84 000 eurot. **Kriminaalasjas nr 1-15-1605** võõrandas pankrotihaldur kolmel avalikul enampakkumisel pankrotivara nõuded elukaaslasega seotud äriühingule. Nõuete nimiväärtused 50 422,80, 44 316,27 ja 120 665,20 eurot. Nimetatud kohtuasjad paigutatud sellesse kaasusgruppi lähtuvalt eeldusest, et tehingutingimused olid vara omaniku (riigi või KOV-i) jaoks turutingimustest ebasoodsamad. Tulenevalt kuni 19.07.2026 kehtinud KarS § 300[1] redaktsioonist tehingute vastavust turutingimustele kohtumenetluses eraldi ei tuvastatud.				
2. Tehingu sõlmimine ilma kohase konkureeriva menetluseta	**Kriminaalasjas nr 1-08-7508** tellis vallavalitsuse haldusspetsialist valla ja hallatavate asutuste hoone- ja teederemonditöid iseendalt ning seotud äriühingult. Tasuti 485 422,55 krooni. **Kriminaalasjas nr 1-14-10988** tegi vallavanem valla nimel tehinguid iseenda ja seotud isikutega: tellis ehitus- ja remonditöid ning transporditeenuseid, tegi tehinguid iseenda kui FIE-ga ja makseid	Võib vastata, kui seotud isik saab turutingimustele vastava lepingu või ärivõimaluse ilma kohase konkureeriva menetluseta ning tema menetluslik või majanduslik positsioon tegelikult paraneb võrreldes õiguspärase ja erapooletu menetlusega. Samaväärne vastusooritus ei välista menetluslikku	KarS § 201 lg 1 võib kohalduda vallasasja ebaseaduslikule võõrandamisele ka kohase vastusoorituse korral. Muu vara puhul välistab samaväärne vastusooritus üldjuhul omastamise. KarS § 217[2] lg 1 võib kohalduda, kui piisava kindlusega tõendatakse üle 40 000 euro suurune	Jah, võimalik, kui puuduvad vallasasja omastamine, suur varaline kahju, RHS-i rikkumisega seotud § 300 tunnused ning ebaõiguskokkulepe või mõjuvõimuga kauplemine.	Üldjuhul mitte (vt põhjendused analüüsi ptk-s 4).

	seotud MTÜ-dele. Tehingute kogumaksumus 88 751,18 eurot. **Kriminaalasjas nr 1-14-2310** tellis mereväebaasi materjaliteenistuse ülem Kaitseväele 21 tehinguga kaupu ja teenuseid kahelt seotud äriühingult. Kogumaksumus 90 450,09 eurot. **Kriminaalasjas nr 1-17-7478** sõlmis munitsipaalsihtasutuse juhatuse liige kaks 20-aastast kaikohtade rendilepingut äriühinguga, mille tegevust ta faktiliselt juhtis. Koguväärtus 54 000 eurot. **Kriminaalasjas nr 1-19-5367** osales vallavolikogu esimees otsuses anda vallahoone korrus kümneks aastaks kasutada äriühingule, millega sõlmitud käsundusleping oli tema peamine sissetulekuallikas. Kasutusleping tuli sõlmida hiljem. Rikkumise ulatuseks loeti kavandatud lepingu kogutasu 48 444 eurot. Nimetatud kohtuasjad paigutatud sellesse kaasusgruppi lähtuvalt eeldusest, et tehingud olid sõlmitud turutingimustel või nendest soodsamalt. Tulenevalt kuni 19.07.2026 kehtinud KarS § 300¹ redaktsioonist tehingute vastavust turutingimustele kohtumenetluses eraldi ei tuvastatud.	eelist, kuid pelgast seotud isikuga tehingu tegemisest ei piisa kehtiva KarS § 300¹ alusel isiku süüdimõistmiseks.	kahju (sh saamata jäänud tulu). RHS-i nõuete rikkumise korral tuleb hinnata KarS § 300 kohaldamist. Korruptsioonikoosseisud on asjakohased vaid täiendavate tunnuste korral.		

3. Endale või seotud isikule tasu või muu varalise õiguse määramine	Analüüsi koostajad ei tuvastanud kohtuasju, mille ainsaks või keskseks esemeks oleks olnud ametiisiku osalemine enda töötasu, preemia või hüvitise määramises. Kaasusgrupi analüüsimine on analüüsi koostajate hinnangul siiski põhjendatud (vt analüüsi ptk 3.1).	Võib vastata. Põhjendamatu eelis võib seisneda õigusliku aluseta või tegemata töö eest makstud tasus või töö väärtust ületavas tasus. Ebavõrdne eelis võib seisneda teiste sarnaste isikutega võrreldes põhjendamatult soodsamates (tasu)tingimustes.	KarS § 201 lg 1, kui tasu määratakse õigusliku aluseta, tegemata töö eest või teadlikult vastusoorituse väärtust ületavas osas. Selle puudumisel KarS § 217² lg 1, kui põhjustatakse üle 40 000 euro suurune kahju. Korruptsioonikoosseisud on asjakohased vaid täiendavate tunnuste korral.	Raskemad alusetu või ülemäärase tasu juhtumid üldjuhul ei jää katmata. Katmata võib teoreetiliselt jääda kohase (turutingimustele või halduspraktikale vastava) tasuga ülesande andmine, kui eelis on üksnes menetluslik ning puuduvad teiste koosseisude tunnused.	Eraldi sekkumisvajadust ei tuvastatud (vt põhjendused analüüsi ptk-s 4).
Kategooria 2. Toetuse, rahastuse või muu avaliku soodustuse andmine					
Toetuse või muu avaliku soodustuse määramine, sh otsuse ettevalmistamises või kollektiivses tegemises osalemine	**Kriminaalasjas nr 1-14-2550** hääletas riigi osalusega äriühingu nõukogu esimees sponsorluskomisjoni protokolli kinnitamise poolt. Protokolliga eraldati tema juhitavale spordiorganisatsioonile 250 000 eurot toetust; hääletus puudutas ka teiste taotlejate sponsorlust sisaldanud protokolli tervikuna. **Kriminaalasjas nr 1-17-6375** valmistas linnavalitsuse spordinõunik ette toetuste korralduste eelnõusid ja toetuslepinguid MTÜ-le, mille juhatuse liige ta oli. MTÜ-le eraldati kokku 88 123,75 eurot. Lisaks kontrollis ja kinnitas ta toetuse	Võib vastata, kui toetuse määramine või menetluslik soodustamine toob tegelikult kaasa ebavõrdse või põhjendamatu eelise. Pelgalt huvide konfliktis otsustamises osalemisest ei piisa kehtiva KarS § 300¹ alusel isiku süüdimõistmiseks. Muus osas õiguspärase toetuse puhul tuleb eelise olemasolu eraldi tuvastada (nt toetuse määramise tingimuste rikkumine).	Eelkõige KarS § 201 lg 1, kui ebaseadusliku toetusotsusega pööratakse avalik raha seotud isiku kasuks. Pettuse korral KarS § 209 või erinormina § 210; soodustuse mitte-eesmärgipärasel kasutamisel § 210. § 217² kohaldamisala on subsidiaarsuse tõttu piiratud. Samaväärse vastusooritusega sponsorlust hinnatakse esimese kategooria järgi. Korruptsioonikoosseisud on asjakohased vaid	Üldjuhul mitte, kui ametiisik teeb ebaseadusliku toetusotsuse ise. Lünk võib tekkida, kui ametiisik üksnes valmistab otsust ette, osaleb kollektiivses otsustamises või suunab seda ning tema individuaalne rikkumine ei muuda toetusotsust § 201 tähenduses ebaseaduslikuks.	Üldjuhul mitte (vt põhjendused analüüsi ptk-s 4).

	kasutamise aruandeid, mida käsitletakse kategoorias 5. **Kriminaalasjas nr 1-14-10988** osales vallavanem tegevustoetuste maksmisel MTÜ-dele, mille juhatusse ta kuulus.		täiendavate tunnuste korral.		
Kategooria 3. Toimingupiirangu rikkumine riigihankemenetluses					
Seotud ettevõtja soodustamine riigihankemenetluses	**Kriminaalasjas nr 1-18-1671** osales riigi äriühingu struktuuriüksuse juhataja üheksa raudteeautomaatika ja turvasüsteemide hanke ettevalmistamises ja läbiviimises majanduslikult seotud ettevõtja suhtes. Tegevus hõlmas hangete algatamist, komisjonitööd, kvalifitseerimis- ja edukusprotokolle ning lepingute täitmise kontrolli. Hangete kogumaksumus üle 2,3 miljoni euro. **Kriminaalasjas nr 1-18-7408** korraldas hankekonsultant kahe lasteaia ehitamise ja meditsiinitarvikute hankeid seotud ettevõtjate osalusel. Ta valmistas ette dokumente ning osales kvalifitseerimis-, vastavus- ja edukusotsustes; ühes hankes aitas ka seotud pakkuja pakkumust koostada ja esitada. **Kriminaalasjas nr 1-19-3352** aitas abilinnapeaga seotud ettevõtja tegelik kasusaaja toimingupiirangu rikkumisele kaasa kuues jäätmeveo kontsessioonihankes, luues ja	Võib vastata, kui menetlusnõuete rikkumine on tegelikult parandanud seotud ettevõtja konkurentsi- või menetluspositsiooni ning rikkumise suur ulatus on tuvastatud. Eelise andmise eesmärgist üksi ei piisa isiku süüdimõistmiseks kehtivas KarS §-s 300[1] sätestatud lõpuleviidud kuriteo eest.	Eelkõige KarS § 300 lg 1, kui riigihanke menetluse nõudeid rikutakse menetluses osalejale eelise andmise eesmärgil. Selleks ei ole vaja eelise tegelikku saabumist ega KVS-i tähenduses seotust. Varalise kahjustuse korral võivad lisaks kõne alla tulla §-d 201 ja 217[2]. Korruptsioonikoosseisud on asjakohased vaid täiendavate tunnuste korral.	Antud kaasusgrupis karistuslünka ei teki. Alternatiivne kvalifikatsioon eeldab siiski § 300 iseseisvate tunnuste, sh eelise andmise eesmärgi tuvastamist.	Karistuslüngad puuduvad.

	kasutades ametiisiku varjatud majanduslikes huvides tegutsenud äriühingut **Kriminaalasjas nr 1-19-6293** hääletas abilinnapea seitsme riigihankeotsuse poolt, millega tunnistati edukaks temaga olulises ja vahetus mõjutussuhtes olnud isiku ehitusettevõtja pakkumused. **Kriminaalasjas nr 1-21-7713** osales vallavalitsuse jurist elukaaslase äriühingut puudutavate sotsiaaltranspordi lihthanke otsuste tegemises. Hanke eeldatav maksumus 47 000 eurot.				
Hankelepingu allkirjastamine pärast nõuetekohaselt lõppenud hankemenetlust	**Kriminaalasjas nr 1-11-3040** allkirjastas linnapea kaks hankelepingut hanke võitnud äriühingutega, mille nõukogu liige ta oli: elektripaigaldiste käidu korraldamiseks 1 464 500 krooni ja haljastustöödeks 1 254 302 krooni. Karistatavad teod seisnesid lepingute allkirjastamises.	Kehtiva § 300[1] kohaldamine on küsitav, kui hankemenetlus oli nõuetekohane ja rikkumine seisneb üksnes selle tulemuse vormistamises. Pelgalt lepingu allkirjastamine ei anna üldjuhul tegelikku ebavõrdset või põhjendamatut eelist.	KarS § 300 üldjuhul ei kohaldu, kui riigihanke menetluse nõudeid ei rikutud. §-d 201 ja 217[2] tulevad kõne alla eraldi tuvastatud ülemäärase tasu, ebaseadusliku varakäsutuse või suure kahju korral.	§ 300[1] kehtetuks tunnistamisest tulenevat lünka ei teki, kui tegu ei vasta juba kehtiva redaktsiooni eelise tunnusele.	Karistuslüngad puuduvad.
Kategooria 4. Planeerimis-, loa- või muu avaliku võimu otsuse tegemine või sisuline suunamine					
Seotud isikule eelise andmine planeerimis-, loa- või muu sarnase avaliku võimu otsusega	**Kriminaalasjas nr 1-12-5471** osalesid vallavolikogu esimees ja abivallavanem detailplaneeringu vastuvõtmises ja kehtestamises, olles sõlminud planeeringualal asuvate kinnistute müügilepingud. Planeering hõlmas ligikaudu 45	Võib vastata, kui lisaks toimingupiirangu rikkumisele on tuvastatud otsuse sisu või menetlust puudutav õigusvastasus, mis võis mõjutada lõpptulemust, tegelik	KarS §-d 201 ja 217[2] üldjuhul ei kohaldu, kui puuduvad eraldiseisev varakäsutus ja korrespondeeruv varaline kahju.	**Jah, avaliku võimu õigusvastane kasutamine võib anda seotud isikule olulise majandusliku eelise ilma vara üleandmise, teisele isikule kahju**	**Jah, antud kaasusgrupis esineb peamine sisuline ja sekkumist vajav lünk (vt ettepanek uue koosseisu sätestamiseks ptk-s 4).**

	hektarit; otsustega seotud varaliste huvide väärtused olid 428 208,04 ja 984 239,38 eurot. **Kriminaalasjas nr 1-16-1302** osales linnavolikogu esimees oma äriühingu kinnistute detailplaneeringute algatamise, vastuvõtmise ja kehtestamise otsustes, millega kujundati kinnistute ehitus- ja kasutusvõimalusi. **Kriminaalasjas nr 1-19-6293** osales abilinnapea seotud ettevõtjat puudutavates avaliku võimu otsustes, sh detailplaneeringu kehtestamises ja arendusprojekti avalikus rahastamises. Maakohtu poolt tehtud süüdimõistev otsus osaliselt tühistati ning ringkonnakohus mõistis isiku nendes episoodides õigeks. **Kriminaalasjas nr 1-20-4858** suunas ministri lepinguline õigusnõustaja ministri otsust jätta PRIA-le kriminaalmenetluses erivolitus andmata, kujundades oma klientide huve teenivaid õiguslikke seisukohti ja argumente. PRIA võimalikud nõuded nõustaja kaitsealuste vastu ületasid 1,1 miljonit eurot.	ebavõrdne või põhjendamatu eelis ning rikkumise suur ulatus. Ebavõrdne või põhjendamatu eelis võib seisneda näiteks PlanS-is, EhS-is või HMS-is sätestatud (menetlus)nõuete rikkumises. Õiguspärase loa või soodsa otsuse saamisest üksi ei piisa kehtiva KarS § 300[1] alusel isiku süüdimõistmiseks. Projekti maksumus, investeering, nõuete summa või isikliku varalise huvi väärtus ei väljenda automaatselt otsuse rahalist ulatust.	Täiendavate tunnuste korral võivad kohalduda § 280, §-d 344 ja 345, §-d 294, 296 ja 298 või § 298[1].	**tekitamise või muude alternatiivkoosseisude tunnusteta.**	
Kategooria 5. Nõudest, sanktsioonist, kontrollist või vastutusest loobumine					
Seotud isiku tegevuse kontrollimine ning nõude või muu	**Kriminaalasjas nr 1-17-6375** kontrollis ja kinnitas linnavalitsuse spordinõunik enda juhitud MTÜ	Võib vastata, kui kontroll või tegevusetus võimaldab seotud isikul	KarS § 217[2] lg 1, kui konkreetse kontrolli- või tagasinõudmiskohustuse	Võib teoreetiliselt jääda, kui puuduvad vara kasuks pööramine,	Üldjuhul mitte (vt põhjendused analüüsi ptk-s 4).

meetme rakendamata jätmine	sporditoetuste kasutamise aruandeid ega taganud võimalike puuduste korral toetuse maksmise peatamist, tagasinõude esitamist või muud asjakohast meedet.	tegelikult vältida põhjendatud tagasinõuet või muud koormavat meedet ning rikkumise suur ulatus on tuvastatav. Pelgalt seotud isiku aruande kontrollimisest või kinnitamisest ei piisa kehtiva KarS § 300[1] alusel isiku süüdimõistmiseks.	rikkumisega põhjustatakse üle 40 000 euro suurune kahju. § 201 lg 1, kui tegevusetus moodustab osa vara kasuks pööramise teoplaanist. § 291[1], kui tegemist on selles nimetatud järelevalveülesandega ja saabub nõutav tagajärg. Osavõtt §-s 210 sätestatud teost, kui tahtlikult hõlbustatakse soodustuskelmust. Korruptsioonikoosseisud on asjakohased vaid täiendavate tunnuste korral.	suur kahju, § 291[1] kohaldamiseks vajalik järelevalvepädevus või tagajärg ning muude koosseisude tunnused.	