



Tallinna Ringkonnakohus  
E-post: [talrk.menetlus@kohus.ee](mailto:talrk.menetlus@kohus.ee)

18. detsember 2015.a, nr 2/409

## MÄÄRUSKAEBUS

Riigiprokuratuuri 20. novembri 2015. a määruse tühistamiseks  
ja kriminaalmenetluse alustamise kohustamiseks

Kriminaalasja nr 15700000165

Määruskaebuse  
esitaja:

**Eesti Maksumaksjate Liit MTÜ**  
Registrikood: 80005900  
Ahtri 6a, 10151 Tallinn  
E-post: [info@maksumaksjad.ee](mailto:info@maksumaksjad.ee)

Määruskaebuse  
esitaja esindaja:

**vandeadvokaat Kaspar Lind**  
Advokaadibüroo Lentsius & CASUS  
Lõõtsa 8A, 11415 Tallinn  
Tel: 661 2700, faks: 661 2777  
E-post: [kaspar@casus.ee](mailto:kaspar@casus.ee)

## I Asjaolud

**1.1.** Eesti Maksumaksjate Liidu MTÜ (edaspidi **EML**) juhatuse liikme Jüri Allikalt'i 19.10.2015. a kuriteoteatega paluti alustada menetlust KarS § 209 või § 201 järgi, seoses kahtlusega, et mõned Riigikogu liikmed on taotlenud selliste kulutuste hüvitamist, mis ei ole seotud Riigikogu liikme tööga.

**1.2.** Riigiprokurör Piret Paukštys'e 28.10.2015. a teatega nr RP-6-7/15/361-(1) jäeti kriminaalmenetlus alustamata. Viidatud teates märkis riigiprokurör, et Riigikogu liikmete poolt kuluhüvitiste kasutamise õiguspärasuse analüüs taandub mõistetele „Riigikogu liikme töö“ ja „tööks vajalikud kulutused“ ja need mõisted peavad sisustama aga Riigikogu liikmed ise nende tööd reguleeriva seadusandluse ning eetiliste väärtuste ja normide süsteemi kaudu.

**1.3.** EML esitas 05.11.2015. a määruskaebuse, mis jäeti juhtiva riigiprokuröri Dilaila Nahkur-Tammiksaare 20.11.2015. a määrusega läbi vaatamata kaebeõiguse puudumise tõttu. Määruses asuti seisukohale, et kriminaalmenetluse seadustik ei piira kuriteoteate esitajate ringi, kuid edasikaebeõiguse realiseerimiseks õigustatud isikute ring on piiratud – KrMS § 38 lg 1 p-i 1 ja § 207 lg 2 kohaselt võib Riigiprokuratuuri esitada kaebuse kriminaalmenetluse alustamata jätmise vaidlustamiseks vaid kannatanu.

## II Määruskaebuse põhjendus

### 2.1. Määruskaebuse esitajal on kaebeõigus

**2.1.1.** Määruskaebuse esitaja ei näe ühtegi mõistlikku põhjust, miks piirata kaebeõigus ainult kannatanuga KrMS § 37 mõttes. KarS koosseisud paljudel juhtudel ei eeldagi kindlat või konkreetset kannatanut. Tegude puhul, millega kahjustatakse kas avalikku usaldust või näiteks konkurentsi, ei saa rääkida kannatanust KrMS 37 lg 1 mõistes. Sellest hoolimata võib kaebuse esitajal olla puutumus või huvi, mis väärrib kaitset.

**2.1.2.** Samuti on Riigikohtu praktikas leitud, et kaebeõigus on laiemal ringil isikutel kui kitsalt KrMS §-s 37 sätestatud kannatanul. Nimelt on selgitatud Riigikohtu praktikas järgmist: *Kuigi KrMS § 37 lg 1 kohaselt saab kannatanust rääkida vaid kriminaalmenetluse raames, tuleb KrMS § 38 lg 1 p-s 1 ja §-des 207 ning 208 sätestatud kaebeõiguse subjektina lugeda kannatanuks ka sellist kriminaalmenetluse välist isikut, kes leiab, et talle on kuriteoga tekitatud kahju, kuid kriminaalmenetlus on põhjendamatuks kas lõpetatud või jäetud hoopis alustamata. Sellisel isikul ei saa olla kõiki KrMS § 38 lg-s 1 sätestatud kannatanu õigusi, kuid kaebeõigus tuleb talle tagada täies mahus.*<sup>1</sup>

**2.1.3.** Riigiprokuratuuri 20.11.2015. a määruses antud tõlgenduse järgi saanuks käesoleval juhul kuriteofakti tuvastamise korral kannatanuks lugeda end ainult Riigikogu Kantselei. Esiteks on see järeldus vale seetõttu, et KrMS § 37 lg 1 järgi kannatanu on füüsiline või juriidiline isik, kellele on kuriteoga või süüvõimetu isiku poolt õigusvastase teoga vahetult tekitatud füüsilist, varalist või moraalselt kahju. Riigikogu Kantselei on riigi ametiasutus, kuid tegemist ei ole juriidilise isikuga.<sup>2</sup> Teiseks ei oma Riigikogu Kantselei järelevalve või muud sarnast pädevust. Tegemist on Riigikogu toetava ja teenindava asutusega (vt Riigikogu juhatuse 28.02.2013 otsusega nr 41 kinnitatud Riigikogu Kantselei põhimäärust). Kolmandaks toob Riigiprokuratuuri seisukoht sisuliselt kaasa olukorra, kus ametnikud või ka Riigikogu liikmed saaksid ise otsustada, kas nad käituvad õiguspäraselt ning ükski isik ega isikuid koondav ühendus ei omaks selles küsimuses kaebeõigust, s.h kohtu poole pöörduda. Kaebaja leiab, et selline kaebeõiguse piirang oleks ebamõistlik. EML on mittetulundusühing, mille üheks põhikirjas seatud eesmärgiks on kaitsta maksumaksjate õigusi ja huve. Just oma põhikirjas sätestatu tõttu on EML esitanud kuriteo teate.

**2.1.4.** Kui nõustuda sellega, et igaüks võib esitada kuriteo teate, kuid kaebeõigus on ainult kannatanul, siis kätkeb see endas konflikti. Antud juhul otsustas nii kriminaalmenetluse alustamata jätmise kui ka kaebeõiguse lõppastmes üks sama riigiasutus ehk Riigiprokuratuur. Miski ei välista, et prokuratuur eksib kriminaalmenetluse alustamata jätmisel.<sup>3</sup> Kuigi KrMS § 6 lg 1 järgi kuriteo asjaolude ilmnemisel on uurimisasutus ja prokuratuur kohustatud toimetama kriminaalmenetlust, siis kaebeõiguse välistamine seab paljudel juhtudel uurimisasutuse ja prokuratuuri väljapoole kohtu kontrolli. Seda kõikide kuritegude puhul, kus pole võimalik tuvastada kannatanut KrMS § 37 lg 1 mõistes.

<sup>1</sup> RKKKm 3-1-1-42-05 p 10.

<sup>2</sup> TsÜS § 25 lg 2 kohaselt avalik-õiguslik juriidiline isik on riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel. TsÜS § 25 lg 3 kohaselt riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes kohaldatakse juriidilise isiku kohta sätestatud niivõrd, kui võrd seadusest ei tulene teisiti. KrMS ei näe ette eriõigusvõimet riigiasutustele ja ei samast neid juriidiliste isikutena.

<sup>3</sup> Seda võimalust on käsitletud muuhulgas RKKKm 3-1-1-56-05 p 7.

## 2.2. Kriminaalmenetluse alustamiseks on alus

**2.2.1.** Kuigi riigiprokuröri D. Nahkur-Tammiksaare 20.11.2015. a määruses on leitud, et EML-il puudub kaebeõigus, siis on määruse p 3.3 selgitatud veelkord et Riigiprokuratuur EML-i avalduses kuriteo tunnuseid ei sedastanud, s.o tuvastati kriminaalmenetlust välistav asjaolu KrMS § 199 lg 1 p-i 1 mõttes (puudub kriminaalmenetluse alus). Sisuliselt on seega antud hinnang EML-i väidetele, kuigi selleks vajadust ei tohiks olla, kui isikul pole kaebeõigust. Küll aga viitab määruse sõnastus veelkord sellele, et kui üks asutus otsustab nii menetluse alustamata jätmise kui lahendab menetluse alustamata jätmisele esitatud kaebuse, siis on tegemist sisuliselt ühe asutuse kujundatud seisukohaga ning kaebeõigus on tegelikult näilik ja see võib olla vastuolus muu hulgas põhiseaduse §-ga 15.

**2.2.2.** Määruskaebuse esitaja leiab jätkuvalt, et antud juhul teatavaks saanud asjaolud annavad aluse kriminaalmenetluse alustamiseks. Riigikogu liikme staatuse seaduse § 30 esimene lause näeb ette, et *Riigikogu liikmele hüvitatakse kuludokumentide alusel tööga seotud kulutused kuni 30% Riigikogu liikme ametipalgast Riigikogu juhatuse kehtestatud korras*. Kui Riigikogu liige teeb kulutused viisil või ulatuses, mille puhul ei saa eluliselt usutavaks pidada, et isik teeks neid ainult omatarbeks, ei saa seda pidada tööks vajalikuks kulutuseks. Esmane eeldus kulutuse tegemisel on see, et isik teeb need enda tarbeks ning alles seejärel tuleb hinnata, kas need kulutused on tema tööks või ametiks vajalikud. Just seetõttu peab esitama Riigikogu liige kuludokumendid, sest selliselt on võimalik kontrollida nii kulutuse tegemist kui ka selle sisu. Olukorras, kus on selged viited, et tegemist on kolmandate isikute huvides tehtud kulutuste hüvitamisega, ei pea arutlema, kas see võib olla „riigikogu liikme töö“ või „tööks vajalikud kulutused“. Kui isik (sh Riigikogu liige) esitab teadlikult dokumendi kulutuse hüvitamiseks, mille alusel soetatud kaupu või teenuseid ta ise ei kasutanud ega saanud kasutada, siis esitab isik valeandmeid, sest ta esitab hüvitamiseks kellegi teise kulutuse. Sellega realiseerib ta sõltuvalt asjaoludest kas omastamise või kelmuse koosseisu (vastavalt Kars § 201 või KarS § 209). Riigiprokuratuur on selle asjaolu tähelepanuta jätnud.

**2.2.3.** Olgu veel siinkohal märgitud, et juhtumil, kus taotletakse kütusekulu hüvitamist, kuid kütuse kogused on ebamõistlikult suured, pole küsimus mitte niivõrd kütuse koguses, vaid viisis, kuidas kulutusi on tehtud. Avalikkusele teatavaks saanud asjaoludest nähtub, et korraga sellises koguses erinevate kütuste tankimine ühe isiku tarbeks oli praktiliselt võimatu (eluline usutavus puudub). Seega pidi kõikide eelduste kohaselt tankijaid olema mitu ning seega esineb põhjendatud kahtlus, et tegemist on teiste isikute kulutustega, mida on tegelikult hüvitatud.

**2.2.4.** Seejuures kätkeb liisingumaksete hüvitamine endas eraldi probleemi. Riigikogu juhatuse 2007. aasta 28. juuni otsuse nr 74 „Riigikogu liikme tööga seotud kulutuste hüvitamine“ punktis 3 on selgitatud, et *Sõidukulud on ühissõiduki (sh takso), kütuse-, parkimisteenuse ja sõiduki üürikulud ja ühiselt tellitava transporditeenuse kulud. Kapitalirendi makseid ei hüvitata ja hüvitatav osa sõiduki ühe kuu üürikulust ei või olla rohkem kui 450 eurot kuus*. Otsuse punkti 12 kohaselt: *Kuluna ei hüvitata vara soetamise kulusid*.

Esiteks on õigusvastane hüvitada sellise sõiduki liisingumakseid, mida ei kasuta Riigikogu liige ise, vaid hoopis tema abikaasa või laps. Mõeldamatu oleks olukord, kus äriühing või ka riigiasutus hüvitaks juhatuse liikme, töötaja või ametniku kulusid, mis tegelikult on tehtud kellegi kolmanda isiku huvides. Teiseks on õigusvastane ka sättelega antud tõlgendus. Riigikogu liikmed tõlgendavad seda otsust nii, et sõiduki „üürikuluks“ loetakse ka liisingulepingu makseid. Võlaõigusseaduse kohaselt on üürileping ja liisinguleping erinevad

lepinguliigid ning põhiline erinevus seisneb selles, et liisingulepingu kohaselt tekib liisinguvõtjal võimalus saada liisingueseme omanikuks (st tegemist on „vara soetamisega“). Seda, et liisingu näol on tegemist vara soetamisega, kinnitavad ka riigi raamatupidamist reguleerivad õigusaktid.<sup>4</sup>

**2.2.5.** Lisaks märgime, et mõisted „Riigikogu liikme töö“ ja „tööks vajalikud kulutused“ on sellised, mis võimaldavad välistada teatud liiki või ulatuses kulutuste tegemise. Just seetõttu on Riigikogu liikmetel ka kohustus esitada kuludokumentid, et hinnata tööks vajaliku kulutuse tegemist. Eelpool viidatud Riigikogu 2007. aasta 28. juuni otsuse nr 74 „Riigikogu liikme tööga seotud kulutuste hüvitamine“ punkti 15 kohaselt: *Kuludokumentil on vastavat kulu Riigikogu liikme tööga seostav märke, Riigikogu liikme allkiri ja kuupäev.* Otsuse lisas toodud avalduse vormil on tekst: *Palun mulle hüvitada tööga seotud kulutused lisatud kuludokumentide alusel.* Eelnevast järeldub, et kulude hüvitamise taotluse esitamisel kinnitab Riigikogu liige oma allkirjaga, et tegemist on tema tööga seotud kuludega. Kui kinnitus ei vasta tõele (st kulud ei ole siiski Riigikogu liikme tööga seotud või tegemist on väljamaksega, mida kehtiva korra kohaselt ei tohi hüvitada), siis on meie hinnangul toime pandud KarS § 209 lg-s 1 kirjeldatud kuriteo ehk kelmuse koosseis.

Kehtivas õiguses on sarnastes olukordades tihti kasutatud määratlemata õigusemõisteid, mida tuleb rakendada ja mida ka aktiivselt rakendatakse ning mille puhul võimalik ka karistusõiguslikult oluliste järelduste tegemine. Võime tuua näitena TuMS § 32 lg 1 jj kasutatud mõiste „ettevõtlusega seotud kulu“. Ilma, et seadusandja oleks ülearu täpselt sätestanud, et millised võivad ja millised ei või olla ettevõtlusega seotud või mitteseotud kulud, on võimalik selle mõiste alusel nii maksuseaduste kui ka KarS § 389<sup>1</sup> rakendamine. Näiteks kui ettevõtja peaks esitama raamatupidamisele kellegi kolmanda isiku kulud või dokumendid kaupade või teenuste, mida ta ei kasuta tegelikult oma ettevõtluses, siis tooks see kaasa mitte ainult maksunõude esitamise maksuhalduri poolt vaid ka kriminaalvastutuse (sõltuvalt asjaoludest kas KarS § 201 või KarS § 389<sup>1</sup> järgi). Seda sõltumata sellest, kas ja kuidas on ettevõtja ise reguleerinud kulutuste hüvitamise enda sisekorra eeskirjades või kas äriühingu väljamaksete eest vastutav isik hüvitamise saajale väljamakse teeb.

### III Menetluslikud teated

**3.1.** KrMS § 208 lõike 1 kohaselt on kaebuse või taotluse esitanud isikul õigus määruse vaidlustamiseks advokaadi vahendusel ringkonnakohtus määruse koopia saamisest alates ühe kuu jooksul. Arvestades eeltoodut on käesoleva määruskaebus esitatud tähtaegselt.

**3.2.** Käesolev menetluskirja on allkirjutanu poolt digitaalselt allkirjastatuna edastatud e-posti teel Tallinna Ringkonnakohtule ([talrk.menetlus@kohus.ee](mailto:talrk.menetlus@kohus.ee)).

---

<sup>4</sup> Rahandusministri 11.12.2003 määruse nr 105 „Riigi raamatupidamise üldeeskiri“ (RT I, 21.11.2014, 20) § 1 lg 2 kohaselt: Üldeeskiri lähtub Eesti heast raamatupidamistavast. Üldeeskirjas kirjeldatud arvestusmeetodid tulenevad «Raamatupidamise seadusest» ja Raamatupidamise Toimkonna juhenditest (edaspidi RTJ), samuti rahvusvahelistest avaliku sektori raamatupidamise standarditest (edaspidi IPSAS). Eeskirja § 36 lg 1 kohaselt: Kapitalirendilepingutest tulenevate nõuete arvestamisel lähtutakse RTJ-st 9. Raamatupidamise Toimkonna 30.12.2011 otsusega nr 1 (RT III, 10.01.2012, 5) on muuhulgas kinnitatud juhend RTJ 9 „Rendiarvestus“. Juhendi punktid 7-15 reguleerivad põhimõtteid, mille alusel tuleb kvalifitseerida rendisuhet kapitali- või kasutusrendiks.

**Lähtudes eeltoodust ja juhindudes KrMS § 208 lg-st 6**

**p a l u n :**

**tühistada Riigiprokuratuuri 20. novembri 2015. a määruse ning teha määrus, millega kohustada Riigiprokuratuuri alustama kriminaalmenetlust.**

*/allkirjastatud digitaalselt/*  
Kaspar Lind