

Riigikohtunik Juhan Sarve konkureeriv arvamus Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 2. jaanuari 2026. a otsusele kriminaalasjas nr 1-24-244

KrMS § 23 lg 6 alusel

1. Nõustun süüdistatavate õigeksmõistmisega. Samuti olen päri Riigikohtu otsuse põhjendustega, mis puudutavad isikute gruppi ja avalik-õiguslikku nõudeavaldust.
2. Argumentidega, mis on kirjas otsuse osades I/A, I/B ja II, võinuksin soostuda siis, kui süüdistatavatele oleks ette heidetud näiteks usalduse kuritarvitamist (KarS § 217²). Põhjused, miks süüdistatavad tuleb õigeks mõista kelmuses (KarS § 209) ja ametialases võltsimises (KarS § 299), peituvad minu hinnangul aga hoopis mujal.
3. Nimelt rajaneb süüdistus seadusega sõnaselges vastuolus oleval arusaamal, mis asetab võrdusmärgi haldusakti õigusvastasuse ja kehtetuse vahele (HMS § 61 lg 2) ning eirab haldusakti kehtivuse sisu (HMS § 60 lg 2). Karistusõigus ei saa ignoreerida haldusakti kehtivust, kui just *seadus* selleks selget alust ei anna (vt nt Saksa StGB § 330d lg 1 p 5). Teooriad, mis lubavad karistusõigusel haldusakti kehtivusest mööda vaadata, satuvad paratamatult vastuollu õiguskorra ühtsuse ja õiguskindluse põhimõttega ning PS § 23 lg-s 1 postuleeritud karistusseaduse määratletuse nõudega (vt lähemalt Lenk, Maximilian, Die Bedeutung verwaltungsrechtlicher Entscheidungen und Rechtsbehelfe im Strafrecht. Zugleich eine konzeptionelle Betrachtung über die Berücksichtigung rechtlicher Rückwirkungsfiktionen im Strafrecht. Strafrechtliche Abhandlungen. Neue Folge (SRA), Band 292, 2020, 94–106).

(I) Süüdistus kelmuses

4. KarS § 209 lg 1 järgi on karistatav teisele isikule varalise kahju tekitamine tegelikest asjaoludest teadvalt ebaõige ettekujutuse loomise teel varalise kasu saamise eesmärgil. Seega seisneb kelmuse objektiivsele koosseisule vastav tegu tegelikest asjaoludest ebaõige ettekujutuse loomises ehk pettuses. Pettus peab põhjustama koosseisulise tagajärje – kannatanu varalise kahju (enne 1. jaanuari 2015 oli kelmuse koosseisuline tagajärg varalise kasu saamine, mis kehtivas seaduses on liikunud n-ö üleulatuva tahtena subjektiivsesse koosseisu).
5. Riigikohtu praktika kohaselt on tegelikud ehk faktilised asjaolud kelmuse koosseisu mõttes objektiivselt tuvastatavad ehk kontrollitavad sündmused, olukorrad või seisundid, mille kohta väär väide esitatakse. Oluline on, et tegemist oleks asjaoludega, mis *kujundavad või määravad kannatanu otsust teha varakäsutus*, s.o varalise kasu saamise (kehtivas õiguses *varalise kahju tekkimise*) suhtes põhjuslike asjaoludega. (RKKK 26.11.2009, 3-1-1-98-09, p 13 ja 03.06.2011, 3-1-1-41-11, p 13)
6. Süüdistuses nimetatud SKA varakäsutust – A-le VAPS-pensioni määramist – said kujundada sisuliselt vaid kaks süüdistatava pensioniavalduses kajastatud fakti. Esiteks asjaolu, et A politseiteenistuse staaž (PPVS § 36¹) oli 5. mai 2022. a seisuga 25 aastat (VAPS § 12 lg 1), ja teiseks see, et süüdistatav oli 31. detsembri 2019. a seisuga politseiteenistuses (VAPS § 26).
7. Inimene võetakse politseiteenistusse ja vabastatakse sealt haldusaktiga (PPVS § 6² lg 2 ja § 98). Seega saab järeldus kellegi politseiteenistuses oleku ja selle kestuse (staaži) kohta rajaneda üksnes kehtivatel haldusaktidel, millega inimene on teenistusse võetud ja sealt vabastatud, sest just need haldusaktid loovad ja lõpetavad teenistussuhte.

8. Kõik PPA ja KAPO teenistuskäskkirjad, mille kohaselt täitus A-l 5. mail 2019 kokku 25 aastat politseiteenistuse staaži ja mille järgi oli ta politseiteenistuses ka 31. detsembril 2019, olid A pensioniavalduse esitamise ajal olemas ja kehtisid. Kohtute tuvastatu kohaselt ei ole ühtegi A politseiteenistusse võtmise kohta antud haldusakti – sh PPA 9. aprilli 2019. a käskkirja – kehtetuks tunnistatud. Samuti ei ole nende käskkirjade puhul tuvastatud ühtegi HMS § 63 lg-s 2 loetletud haldusakti tühisuse alust. Sellest piisab, järeldamaks, et A pensioniavalduses esitatud andmed staaži ja 31. detsembri 2019. a seisuga politseiteenistuses oleku kohta vastasid tõele.

9. Ringkonnakohus kummutas põhjendatult prokuratuuri asjatundmatu väite, nagu võiks haldusakt olla TsÜS § 89 lg 1 mõttes näilik ja seetõttu sama paragrahvi teise lõike alusel tühine. Sellist mõistet nagu *näilik haldusakt* kehtiv õigus ei tunne. Siiski lähtusid ka maa- ja ringkonnakohus sarnaselt prokuratuurile ning kaitsjale ekslikust arusaamast, et õigusvastasus muudab haldusakti automaatselt kehtetuks. Seetõttu taandasid nad küsimuse A pensioniavalduses esitatud andmete õigusest väärtelt sellele, kas PPA 9. aprilli 2019. a käskkiri süüdistatava teenistusse võtmise kohta oli HMS § 54 mõttes õiguspärane.

10. HMS § 61 lg 2 sätestab, et haldusakt kehtib kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti. Riigikohus on selgitanud, et haldusakti õigusvastasuse tuvastamine ei muuda haldusakti kehtetuks, st täitmiseks on kohustuslik ka õigusvastane, kuid kehtiv haldusakt. Haldusakti õigusjõu murdmiseks on vajalik selle kehtetuks tunnistamine. (RKHK 28.11.2012, 3-3-1-45-12, p 29; RKEK 28.03.2016, 3-2-1-178-15, p-d 13 ja 18.2) Nagu kirjanduses märgitakse, on haldusakti kehtivus ja õiguspärasus täiesti erinevad mõisted. Õigusvastasus võib kaasa tuua üksnes haldusakti tagantjärele kehtetuks tunnistamise haldusakti andnud haldusorgani, vaideorgani või kohtu poolt. Vaid mõned raskemad ja ilmselgelt äratuntavad õiguslikud vead toovad erandina kaasa haldusakti tühisuse ehk automaatse kehtetuse. (A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2004, lk 313–314) Teisisõnu toimub haldusakti kehtivuse lõppemine autoriteetse riikliku otsuse läbi ja haldusakt on õiguslikult kehtiv ka siis, kui ta peaks olema õigusvastane, eeldusel et erandlikult ei ole esinenud mõnd tühisuse alust (H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004, lk 162). Isegi kui haldusakt on antud pettuse või ähvardusega või muul viisil haldusorgani õigusvastase mõjutamise tulemusena või kui haldusorgani nimel tegutsenud isik on haldusmenetluse käigus pannud toime kuriteo, saab see anda vaid aluse tunnistada haldusakt kehtetuks (vt ka HMS § 44 lg 1 p 3 ja § 67 lg 4 p 6), kuid ei tingi haldusakti tühisust (HMS § 63 lg 2).

11. HMS § 60 lg 2 esimese lause kohaselt on kehtiva haldusakti resolutiivosa kohustuslik igapähele, sealhulgas haldus- ja riigiorganitele, ka kohtule (RKHK 24.11.2022, 3-20-120/49, p 14). Seega peavad õiguslikult kehtivat haldusakti järgima kõik riigiorganid ja see tuleb nende otsustele *faktilise asjaoluna* aluseks võtta (H. Maurer. Viidatud teos, lk 181). Kehtiv haldusakt kuulub täitmisele, sh sundtäitmisele, sõltumata õigusvastasusest (RKHK 19.06.2012, 3-3-1-84-11, p 37). Kehtiva haldusakti adressaadil on õigus nõuda avalikult võimult ja teistelt isikutelt teda soodustavast haldusaktist kinnipidamist. Kehtiv haldusakt on õiguskorra osa. Varem antud haldusakti resolutiivosaga ei tohi oma tegevuses vastuollu minna ei akti andnud ega teised haldusorganid. (A. Aedmaa jt. Viidatud teos, lk-d 315, 318, 343.)

12. Nagu märgitud, põhinesid A pensioniavalduses esitatud väited tema staaži pikkuse ja teenistuses oleku kohta 31. detsembril 2019 kehtivatel haldusaktidel. A teenistusse võtmise kohta antud PPA ja

KAPO teenistuskäskkirjad – sh PPA 9. aprilli 2019. a käskkiri – olid HMS § 60 lg 2 kohaselt SKA-le siduvad. Mis tahes faktilised asjaolud, mis võinuksid mõjutada hinnangut PPA 9. aprilli 2019. a käskkirja õiguspärasusele (HMS § 54), ei saanud seetõttu mõjutada SKA varakäsitust, s.o otsust määrata A-le VAPS-pension. Ka juhul, kui A teavitatuks SKA-d kõigist neist faktidest, mis muutsid tema politseiteenistusse võtmise prokuratuuri arvates õigusvastaseks, puudunuks SKA-l võimalus jätta A-le pension määramata. Seda vähemalt senikaua, kui PPA või siseminister oleks PPA 9. aprilli 2019. a käskkirja kehtetuks tunnistanud.

13. Järelikult ei saanud mis tahes asjaolud, mis võisid mõjutada PPA 9. aprilli 2019. a käskkirja õiguspärasust – kuid mitte kehtivust –, kujundada SKA otsust VAPS-pensioni määramise kohta. Seega ei saa niisugused faktid olla ka KarS § 209 mõttes pettuse esemeks (vt eespool punkt 5). PPA 9. aprilli 2019. a käskkirjas väljenduv haldusorgani regulatiivne tahe A politseiteenistusse võtta – olgu seaduslik või mitte – ei saanud põhimõtteliselt olla KarS § 209 tähenduses *ebaõige*.

14. Isiku teadmine asjaolust, mis võib muuta kehtiva haldusakti suurema või väiksema tõenäosusega õigusvastaseks, ei tähenda, et kui isik esitab selle haldusakti resolutiivosal rajaneva faktiväite, saab viimase lugeda nt KarS § 209 või § 280 mõttes ebaõigeks. Vastupidine seisukoht tooks kaasa õiguskindlusetuse ja nulliks olulise osa HMS § 60 lg 2 esimese lause tähendusest. Lisanduksid raskused karistusseaduse määratletusnõude järgimisel. Olukorras, kus seadusandja on kuulutanud kehtiva haldusakti resolutiivosa – sõltumata haldusakti õiguspärasusest – õiguskorra osana kõigile kohustuslikuks, ei saa sellele tugineda olla kuritegu. Prokuratuuri käsitlest edasi arendades peaks KarS § 209 mõttes ebaõige ettekujutuse loomist jaatama ka näiteks siis, kui keegi esitab kohtutäiturile täitmiseks seadusjärgestunud kohtuotsuse, teades samas fakte, mis lubaksid asuda seisukohale, et kohus rikkus otsust tehes menetlusnorme või kohaldas väärtalt materiaalõigust.

15. Eelmärgitu ei tähenda karistusõiguslikku lünka. Peaks haldusorgani nimel tegutsev isik andma selgelt õigusvastase haldusakti, millele tuginedes omandab adressaat varalise hüve, võib kõne alla tulla haldusakti andja vastutus selle andmise eest näiteks usalduse kuritarvitamise (KarS § 217²) või omastamise (KarS § 201) tunnustel (nt RKKK 18.11.2025, 1-23-7274/138, p-d 54–80, vrd ka kohtuniku vastutusega teadvalt ebaseadusliku kohtuotsuse tegemise eest KarS § 311 järgi). Soodustava haldusakti adressaat võib sellisel juhul vastutada kuriteost osavõtu eest, kui on täidetud KarS § 22 lg-s 2 või 3 sätestatud eeldused.

16. Teinuks B A-d politseiteenistusse võttes n-ö karistusõiguslikku lävendit ületava kaalutusvea (vt selle kohta Riigikohtu otsuse punkt 38), võinuks tema tegu kvalifitseeruda riigi varaliste huvide järgimise kohustuse rikkumiseks KarS § 217² lg 1 mõttes. Riigil seetõttu tekkinud kohustus maksta A-le tulevikus politseipensioni olnuks vaadeldav usalduse kuritarvitamise koosseisulisele tagajärjele vastava kahjuna või vähemalt selle tekitamise katsena (vt ka RKKK 30.11.2009, 3-1-1-55-09, p-d 12–26, vt samas katse osas kriitiliselt: W. Joecks. Varalise kahju mõiste. – *Juridica* 4/2011, lk 267–268). Niisugusel juhul tulnuks kõne alla ka A vastutus B kihutamise eest usalduse kuritarvitamisele, lisaks ka sellele kuriteole kaasaaitamine. Siiski leian, et põhjused, millele Riigikohus tugines menetletavas asjas kelmust eitades, välistanuks ilmselt ka süüdistatavate süüditunnistamise usalduse kuritarvitamises. B võimalik kaalutusviga polnud tõenäoliselt piisav, ületamaks usalduse murdmiseks vajalikku lävendit.

17. HMS § 60 lg 2 kohaselt on üldjuhul siduv vaid haldusakti resolutiivosa, kuna haldusakti muudel osadel, sealhulgas haldusakti põhjenduses tuvastatud asjaoludel, on iseseisev õiguslik tähendus ainult

seaduses sätestatud juhtudel. Seega on tarvis eristada haldusakti koosseisulist ja tuvastavat toimet (H. Maurer. Viidatud teos, lk 181–182). Erinevalt haldusakti resolutiivosast ei omanda haldusakti muud osad iseseisva *fakti* tähendust. See erisus on oluline ka karistusõiguse jaoks.

18. Oletagem, et keegi esitab maksukohustuse varjamiseks maksuhaldurile maksudeklaratsioonides valeandmeid. Seetõttu määrab maksuhaldur talle maksuotsusega (MKS § 95) tasumiseks täiendava maksusumma. Niisuguses olukorras ei ole kohtul, kes arutab samale isikule sama maksuõigussuhte varjamises esitatud süüdistust (KarS § 389¹), takistust asuda seisukohale, et varjatud maksukohustus on suurem või väiksem kui see, mille tuvastas maksuhaldur maksuotsuses. Seda põhjusel, et kõnesolevas näites ei *loo* maksuotsus kui haldusakt maksuõigussuhet, mille varjamine sisustab kuriteo koosseisulist tunnust. Maksuotsuses teeb maksuhaldur selle maksuõigussuhte üksnes kindlaks. Maksuõigussuhte tekkimine, muutumine või lõppemine oleneb sellest, kas on täidetud maksuseaduses sätestatud maksuõigussuhte tekkimise, muutumise või lõppemise eeldused (RKKK 22.02.2016, 3-1-1-109-15, p 194). Nendele eeldustele vastavad elulised asjaolud eksisteerivad maksuotsusest sõltumatult. Järelikult ei kuulu ka maksuotsuse resolutiivosas kindlaks määratud maksukohustus maksukuriteo menetluses tõendamisesemesse (vt ka viidatud 3-1-1-109-15, p-d 195–196). Seevastu ametniku teenistussuhet ei saa olla ega mitte olla sõltumatult haldusakti resolutsioonist, sest viimane on selle suhte tekkimise alus.

19. Niisamuti ei välista soodustust või muud varalist hüve andva haldusakti kehtivus võimalust tunnistada isik süüdi näiteks soodustuskelmuses (KarS § 210) või kelmuses (KarS § 209), kui ta on tekitanud haldusakti andjale ebaõige ettekujutuse hüve andmise eelduste kohta. Ka nüüd on pettuse esemeks faktid, mille eksistents ei sõltu haldusakti regulatiivsest toimest. Seejuures võib isiku eelnev süüditunnistamine haldusakti väljapetmises olla mõnikord isegi alus haldusmenetluse uuendamiseks (HMS § 44 lg 1 p 3) ja välistada vajaduse arvestada haldusakti isiku kahjuks kehtetuks tunnistades usalduse kaitsega (HMS § 67 lg 4 p 6).

20. Menetletavas asjas võinuks A vastutus kelmuse eest kõne alla tulla juhul, kui ta oleks loonud B-le teadvalt ebaõige ettekujutuse nendest asjaoludest, mis kujundasid B otsustust võtta A politseiteenistusse. Midagi sellist ei ole aga prokuratuur väitnud.

(II) Süüdistus ametialases võltsimises

21. PPA 9. aprilli 2019. a käskkirja A politseiteenistusse nimetamise kohta ei saa pidada KarS § 299 lg 1 mõttes intellektuaalselt võltsitud dokumendiks, nagu süüdistuses väidetakse. Intellektuaalse võltsimisega on tegemist, kui dokumendi koostajana näidatud ja selle koostamiseks õigustatud isik kannab formaalselt autentsesse dokumenti sisult ebaõigeid andmeid mingi *faktiväite* kohta (vt ka RKKK 19.04.2018, 1-16-5757/65, p 12). Haldusakt on reguleeriva iseloomuga. Regulatsioon on õiguslikult siduv korraldus, tahteavaldus (või paljud üksteisega seotud tahteavaldused), mis on suunatud õigusliku tagajärje saavutamisele. (H. Maurer. Viidatud teos, lk 121) Haldusorgani tahteavaldus võib olla õiguspärane või õigusvastane, kehtiv või kehtetu, kuid ei saa olla tõene ega väär, sest see ei ole haldusorgani faktiväide. Sarnaselt ei ole kohtuotsus võltsitud dokument põhjusel, et kohus kohaldas otsust tehes seadust valesti. Järelikult ei ole ka 9. aprilli 2019. a käskkirjas sisalduv PPA tahteavaldus võtta A politseiteenistusse (ebaõige) faktiväide.

22. PPA 29. aprilli 2022. a staažiteatis ei saa olla võltsitud dokument, kuna see põhineb selle väljastamise ajal kehtinud haldusaktidel (teenistuskäskkirjadel) ega sisalda seega valeandmeid (vt lähemalt kelmuse kohta märgitut).

(III) Kokkuvõte

23. Seega lahknevad põhjused, mis viisid mind järelduseni, et süüdistatavad tuleb kelmuses ja ametialases võltsimises õigeks mõista, kolleegiumi enamuse argumentatsioonist. Leian aga sedagi, et menetletavas asjas oli õige jätta KrMS § 354 lg 1 kohaldamata. Vastasel korral pikenenuks kriminaalmenetlus veel vähemalt mitme kuu võrra põhjusel, mis praeguse kohtuasja lõpptulemuse seisukohalt määravat rolli ei mängi. Jäägu edasine diskussioon kehtiva haldusakti tähendusest karistusõiguses ootama mõnd teist kohtuasja.

Juhan Sarv

(allkirjastatud digitaalselt)