

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Karistusõiguse osakond

Carmen Lind

**KOHALIKU OMAVALITSUSE JUHI VARALINE VASTUTUS
KRIMINAALMENETLUSES: TSÜS § 37 ANALOGIA KUI AVALIK-ÕIGUSLIKU
NÕUDEAVALDUSE MATERIAALÕIGUSLIK ALUS**

Magistritöö

Juhendaja
PhD Tambet Grauberg

Tartu
2026

SISSEJUHATUS	3
1. AVALIK-ÕIGUSLIKU NÕUDEAVALDUSE JA KOHALIKU OMAVALITSUSE JUHI VASTUTUSE ÕIGUSLIK RAAMISTIK	6
1.1. Avalik-õiguslik nõudeavaldus Eesti õiguskorras	6
1.2. Kohaliku omavalitsuse juhi õiguslik staatus kui vastutuse eeltingimus	10
1.3. Kehtiva õiguse piirangud materiaalõigusliku aluse leidmisel	12
1.4. Riigikohtu praktika ja uue vastutusmudeli kujunemine	16
2. KOHALIKU OMAVALITSUSE JUHI VASTUTUSE DOGMAATILINE ANALÜÜS	19
2.1. Kohaliku omavalitsuse juhi kahetine roll: poliitilised otsused ja haldusülesannete täitmine	19
2.2. Riigikohtu üldkogu otsus nr 1-21-5728 ja TsÜS § 37 analoogia rakendamine kohaliku omavalitsuse juhi vastutuse alusena	22
2.2.1. TsÜS § 37 kohaldatavus avalik-õigusliku juriidilise isiku suhtes	23
2.2.2. TsÜS § 37 analoogia Riigikohtu üldkogu käsitluses	24
2.2.3. Eraõigusliku vastutusmudeli ülekantavus kohaliku omavalitsuse juhi suhtes	27
2.3. Kohaliku omavalitsuse juhi hooldsusstandardi sisustamine ja vastutuse hindamise kriteeriumid	35
2.4. Majanduslikult riskantsed otsused ja vastutuse võimalik ulatus	43
3. JÄRELDUSED JA VÕRDLUS SAKSAMAA VASTUTUSMUDELIGA	46
3.1. Riigikohtu praktika õigusselgus ja vastutuse ulatus	46
3.1.1. Vastutuse piiritlemine	46
3.1.2. Vastutuse ulatus	48
3.1.3. Vastutuse laiendatavus teistele poliitilistele ametikandjatele	49
3.2. Võrdlus Saksamaa vastutusmudeliga	50
3.2.1. Saksamaa avaliku võimu vastutuse üldraamistik	51
3.2.2. Kohaliku omavalitsuse tasand ja poliitiliste otsustajate roll Saksamaa õiguses	53
3.2.3. Karistusõiguslik vastutus poliitiliste otsuste eest: § 266 StGB (Untreue) ja selle piirid	54
3.2.4. Järeldused võrdlusest Eesti õigusega	56
3.3. Võimalikud arengusuunad Eesti õiguses	58
KOKKUVÕTE	61

FINANCIAL LIABILITY OF A LOCAL GOVERNMENT LEADER IN CRIMINAL PROCEEDINGS: SECTION 37 OF THE GENERAL PART OF THE CIVIL CODE ACT (TSÜS) BY ANALOGY AS THE SUBSTANTIVE LEGAL BASIS FOR A PUBLIC-LAW CLAIM	64
KASUTATUD ALLIKAD	67
Kasutatud kirjandus	67
Kasutatud õigusaktid	
Kasutatud kohtupraktika	

SISSEJUHATUS

Kriminaalmenetluses esitatav avalik-õiguslik nõudeavaldus on oluline vahend, mille kaudu riik või kohaliku omavalitsuse üksus saab nõuda talle kuriteoga tekitatud kahju hüvitamist. Sellise nõude esitamine eeldab, et kahju hüvitamise kohustusel on selge materiaalõiguslik alus ning et see on seostatav konkreetse isiku kohustuse rikkumisega. Kehtivas õiguskorras on need alused üldjuhul tuvastatavad olukordades, kus kahju on põhjustanud ametnik või muu isik, kelle suhtes kohaldub selgelt määratletud vastutusrežiim. Probleem tekib aga juhul, kui kahju põhjustaja on kohaliku omavalitsuse juht, kelle õiguslik staatus erineb nii ametniku kui ka eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani liikme omast. Ühelt poolt ei kohaldu talle avaliku teenistuse seadusest tulenev ametnike vastutussüsteem, teisalt ei ole tema ja kohaliku omavalitsuse üksuse vaheline suhe käsitatav sellise eraõigusliku suhtena, millel saaks põhineda deliktiõiguslik vastutus.

2. mail 2025 tehtud Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr 1-21-5728 käsitles kohaliku omavalitsuse juhi varalise vastutuse selge materiaalõigusliku aluse puudumise probleemi ning pakkus sellele lahenduse, pidades võimalikuks tugineda tsiviilseadustiku üldosa seaduse¹ § 37 analoogiale. Selle kaudu käsitati kohaliku omavalitsuse juhti avalik-õigusliku juriidilise juhtorgani liikmega võrreldavas rollis ning seoti tema vastutus juhtimisega seotud kohustuste rikkumisega.² Selline lähenemine võimaldab küll ületada kehtivas õiguses esineva lünka, kuid ei anna iseenesest vastust küsimusele, millistel tingimustel ja millistes piirides saab kohaliku omavalitsuse juhi vastutust analoogia alusel hinnata.

Probleemi muudab keerukaks kohaliku omavalitsuse juhi kahetine roll. Tema tegevus ei piirdu üksnes haldusülesannete täitmisega, vaid hõlmab vältimatult poliitilisi valikuid, mille tegemisel tuleb arvestada erinevate huvide, väärtusotsuste ja võimalike tagajärgedega. Poliitilise otsustamise ja vastutuse seost on klassikaliselt käsitlenud Saksa sotsioloog Max Weber, kes eristab veendumuse eetikat ja vastutuse eetikat, mille kohaselt ei ole poliitilise otsustaja vastutus üksnes õigustehniline küsimus, vaid seondub laiemalt sellega, milliste kriteeriumite alusel poliitilisi otsuseid hinnatakse.³ Õigusliku vastutuse kontekstis muutub

¹ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 31.12.2024, 48.

² RKÜKo 02.05.2025 nr 1-21-5728.

³ Weber, M. Politics as a Vocation. – Gerth, H. H., Mills, C. W. (toim), From Max Weber: Essays in Sociology. New York: Oxford University Press, 1946, lk 41 (orig: “Politik als Beruf”, Gesammelte politische Schriften, München 1921, lk 396-450).

seetõttu keskseks küsimus, millal jääb otsus lubatud poliitilise otsustusruumi piiridesse ja millal muutub see õiguslikult etteheidetavaks.

Töö eesmärk on analüüsida, millistel kriteeriumitel ja millistes piirides saab kohaliku omavalitsuse juhi tegevust hinnata olukorras, kus vastutuse alus ei tulene otseselt seadusest, vaid on kujundatud analoogia kaudu. Sellest tulenevalt püstitab autor uurimisküsimuse: millise vastutusloogika toob TsÜS § 37 analoogia kasutamine kohaliku omavalitsuse juhi varalise vastutuse hindamisse kriminaalmenetluses esitatava avalik-õigusliku nõudeavalduse kontekstis ning kas see vastutusmudel tagab piisava õigusselguse?

Magistritöö ei käsitle kuriteokoosseisude dogmaatikat ega nende tunnuste sisustamist. Autor lähtub eeldusest, et kohaliku omavalitsuse juhi tegu või tegevusetus vastab kuriteokoosseisu tunnustele ning võib sõltuvalt asjaoludest olla kvalifitseeritav näiteks KarS § 201 või § 217² järgi. Küsimus ei ole seega selles, kas süüteokoosseis on täidetud, vaid selles, kas ja millisel materiaalõiguslikul alusel saab kriminaalmenetluses esitada avalik-õigusliku nõudeavalduse tekitatud varalise kahju hüvitamiseks. Avalik-õiguslik nõudeavaldus on seega töö keskne analüüsiobjekt.

Metoodiliselt tugineb töö õigusteaduslikule dogmaatilisele analüüsile, mille eesmärk on süstematiseerida kehtivat õigust ja Riigikohtu praktikat kohaliku omavalitsuse juhi varalise vastutuse kontekstis. Analüüs keskendub vastutuse materiaalõiguslike eelduste ja piiride selgitamisele olukorras, kus seadusandja ei ole kehtestanud selget ja üheselt kohaldatavat vastutusrežiimi. Lisaks kasutab autor õiguskriitilist lähenemist Riigikohtu praktika hindamisel ning piiratud ulatuses võrdlevat käsitlust Saksamaa õiguse näitel, et asetada Eesti õiguses kujunenud vastutusmudel laiemasse konteksti ja hinnata, kas selle määramatus on poliitiliste otsuste õiguslikul hindamisel paratamatu või tuleneb pigem kehtiva regulatsiooni puudulikkusest. Saksamaa võrdlev käsitlus on põhjendatud sellega, et seal on poliitiliste otsuste ja avalike vahendite kasutamise õiguslikud piirid kujunenud pikaajalise kohtupraktika ja õiguskirjanduse kaudu ning pakuvad seetõttu sobivat võrdlusmaterjali vastutuse piiritlemise kriteeriumide analüüsimiseks.

Töö koosneb kolmest peatükist. Esimene peatükk käsitleb avalik-õigusliku nõudeavalduse ja kohaliku omavalitsuse juhi vastutuse õiguslikku raamistikku. Selles selgitatakse avalik-õigusliku nõudeavalduse olemust, avalik-õigusliku rahalise kohustuse tähendust,

kohaliku omavalitsuse juhi õiguslikku staatust ning kehtiva õiguse piiranguid vastutuse aluse leidmisel. Peatüki lõpus käsitleb autor Riigikohtu praktikas kujunenud uut vastutusmudelit.

Teine peatükk keskendub kohaliku omavalitsuse juhi vastutuse dogmaatilisele analüüsile. Selles analüüsib autor kohaliku omavalitsuse juhi kahetist rolli, TsÜS § 37 analoogia kasutamise põhjendatust ning eraõigusliku juhtorgani liikme vastutusmudeli ülekantavust avalik-õiguslikku konteksti. Samuti sisustab autor kohaliku omavalitsuse juhi hoolsusstandardit ning hindab majanduslikult riskantsete otsuste vastutuse piire.

Kolmandas peatükis esitab autor töö järeldused, hindab Riigikohtu kujundatud vastutusmudelit õigusselguse ja vastutuse ulatuse seisukohalt ning võrdleb Eesti lähenemist Saksamaa vastutusmudeliga. Peatüki lõpus käsitleb autor võimalikke arengusuundi Eesti õiguses ning hindab, kas vastutuse piiride selgemaks määratlemiseks piisab kohtupraktika edasiarendamisest või on vajalik seadusandlik sekkumine.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad: kriminaalmenetlus, avalik-õiguslik nõudeavaldus, kohalik omavalitsus, kohaliku omavalitsuse juht.

1. AVALIK-ÕIGUSLIKU NÕUDEAVALDUSE JA KOHALIKU OMAVALITSUSE JUHI VASTUTUSE ÕIGUSLIK RAAMISTIK

1.1. Avalik-õiguslik nõudeavaldus Eesti õiguskorras

Kriminaalmenetluse seadustiku⁴ (KrMS) § 37 lg 1 kohaselt saab riik või muu avaliku võimu kandja olla kriminaalmenetluses kannatanu juhul, kui kuriteoga on kahjustatud tema õigushüve ning selle tulemusena on tal tekkinud varaline nõue. Seejuures ei mõisteta riiki kannatanuna ühe abstraktse tervikuna, vaid määrav on konkreetne avaliku võimu kandja, kelle õigushüve on kuriteoga kahjustatud. Avaliku võimu teostamist saab mõista kahel tasandil: ühelt poolt institutsioonina (riik või muu avalik-õiguslik juriidiline isik koos oma organitega), teiselt poolt tegevusena, s.t avaliku võimu teostamisena, mis võib toimuda ka seaduse alusel delegeeritud ülesande täitmise kaudu.⁵ Õigus avaliku võimu teostamiseks kuulub avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, samas kui selle teostamine toimub tema struktuuriüksuste kaudu, mis täidavad üksnes organisatsioonilist funktsiooni.⁶ Praktikas võib seega kannatanuna esineda nii haldusorgan (näiteks maksuhaldur) kui ka avalikke ülesandeid täitev juriidiline isik (näiteks Ettevõtluse ja Innovatsiooni Sihtasutus), sealhulgas eraõiguslikus vormis tegutsev subjekt, kui kuritegu on suunatud tema vastu.⁷

2017. aastal muudeti kriminaalmenetluse seadustikku eesmärgiga tugevdada kannatanu menetluslikku positsiooni ning parandada kuriteoohvrite õiguste kaitset kriminaalmenetluses. Muudatuste ajend oli muuhulgas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2012/29/EL ülevõtmine, millega kehtestati kuriteoohvrite õiguste, toe ja kaitse miinimumnõuded Euroopa Liidus.⁸ Direktiivi eesmärk on kujundada kriminaalmenetlus selliselt, et kuriteoohvrile oleks tagatud tegelik ja tõhus osalemine menetluses, hõlmates nii juurdepääsu teabele, abile ja kaitsele kui ka võimalust oma õigusi menetluslikult realiseerida.⁹ Sellest tulenevalt laiendati Eesti õiguskorras kannatanu võimalusi esitada kriminaalmenetluses varalisi nõudeid, muuhulgas avalik-õigusliku nõudeavalduse institutsiooni kehtestamise kaudu, mille eesmärk on eeskätt menetlusökoonoomia tagamine olukordades, kus avalik-õigusliku rahalise kohustuse tekkimise aluseks olevad asjaolud kattuvad olulises osas kriminaalasjas

⁴ Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 22.12.2025, 3.

⁵ Narits, R., Ernits, M., Annus, T. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2017. § 3 kott 3, lk 52.

⁶ Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Justiitsministeerium, 2013, lk 26-27.

⁷ RKKKo 16.04.2021 nr 3-18-124, p 17, RKKKo 18.04.2023 nr 1-22-7076, p-d 29-30.

⁸ Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, millega laiendatakse kannatanute õigusi kriminaalmenetluses seletuskiri, 80 SE, lk 1.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/29/EL, 25.10.2012, art 1.

tuvastatavate faktiliste asjaoludega.¹⁰ Olemuselt sarnaneb avalik-õiguslik nõudeavaldus halduskohtumenetluse seadustiku¹¹ (HKMS) 26. peatükis reguleeritud olukorraga, kus avaliku võimu kandja esitab eraisiku vastu avalik-õigusliku nõude. Vastavat regulatsiooni saab avalik-õigusliku nõudeavalduse puhul kasutada eeskätt menetluslike küsimuste lahendamisel ulatuses, milles KrMS neid ei reguleeri.¹²

Avalik-õigusliku nõudeavalduse regulatsioon on valdavalt menetlusõiguslik ning selle materiaalsoiguslikku sisu on seaduses käsitletud napilt, mistõttu vastus küsimusele, mida avalik-õiguslik nõudeavaldus endast materiaalsoiguslikus mõttes kujutab, piirdub sisuliselt KrMS § 38¹ lg 2 ja § 154² regulatsiooniga.¹³ KrMS § 38¹ lg 2 kohaselt saab avaliku võimu kandja esitada avalik-õigusliku nõudeavalduse süüdistatava vastu avalik-õigusliku rahalise kohustuse kindlaksmääramiseks, kui sellise kohustuse tekkimise aluseks olevad faktilised asjaolud kattuvad olulises osas menetletava kuriteo tehiloludega. Seega eeldab nimetatud säte ühelt poolt konkreetse avalik-õigusliku rahalise kohustuse olemasolu ning teiselt poolt selle seotust kriminaalasja esemeks olevate asjaoludega, piirates nõudeavalduse kasutamist olukordades, kus kohustuse kindlaksmääramine eeldaks kriminaalasjast eraldiseisvat faktilist analüüsi. Lisaks võib nõudeavalduse esitada üksnes haldusorgan, kes oleks pädev sama kohustust kindlaks määrama haldusmenetluses, mis kinnitab, et tegemist ei ole kriminaalmenetluses tekkiva iseseisva nõudega, vaid haldusõiguslikust suhtest tuleneva kohustuse maksmapanekuga kriminaalmenetluse raamides. Samast sättest tuleneb ka, et kriminaalmenetluses esitatud nõudeavaldus välistab sama nõude paralleelse maksmapaneku muus menetluses, välja arvatud juhul, kui see jäetakse kriminaalmenetluses läbi vaatamata. KrMS § 154², mis sätestab avalik-õigusliku nõudeavalduse vormi- ja sisunõuded, näeb ette, et nõudeavalduses tuleb muuhulgas esitada nõude materiaalsoiguslik alus ning selle õiguslik ja faktiline põhjendus, mistõttu kujuneb keskseks küsimuseks, milline materiaalsoiguslik alus konkreetsel juhul kõne alla tuleb.

Menetlusnormid, sealhulgas kriminaalmenetluse ja eelnevalt viidatud halduskohtumenetluse sätted, ei saa olla avalik-õigusliku nõudeavalduse materiaalsoiguslikuks aluseks, vaid reguleerivad üksnes nõude esitamise ja lahendamise korda. Materiaalsoiguslik alus on seevastu norm, mis annab vastuse küsimusele, kas nõue tuleb rahuldada, s.t norm, mis paneb

¹⁰ KrMS muutmise seletuskiri, lk 17-19.

¹¹ Halduskohtumenetluse seadustik – RT I, 08.07.2025, 14.

¹² KrMS muutmise seletuskiri, lk 20.

¹³ Reisberg, L. Avalik-õiguslik nõudeavaldus kriminaalmenetluses. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe- ja koolitusosakond 2018, lk 5. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/kohtupraktika%20anal%C3%BC%C3%BCs/Avalik-%C3%B5iguslik%20n%C3%B5udeavaldus%202018.pdf> (07.02.2026).

isikule kohustuse tasuda avalik-õiguslik rahaline kohustus. Selline norm tuleneb väljaspool menetlusseadustikke paiknevatest õigusaktidest või mõnel juhul ka halduslepingust ning vastab sisuliselt sellele õiguslikule alusele, millele haldusorgan tugineks sama kohustuse kindlaksmääramisel haldusaktis.¹⁴

Avalik-õigusliku ja eraõigusliku nõude eristamine ei ole siiski alati üheselt selge. Avaliku võimu kandjal võib sama faktilise olukorra pinnalt tekkida nii avalik-õiguslikke kui ka eraõiguslikke nõudeid ning nende piiritlemine sõltub sellest, kas konkreetne nõue tuleneb avalik-õiguslikust või eraõiguslikust suhtest. Avalik-õigusliku nõudeavalduse kaudu saab maksmata panna üksnes avalik-õiguslikust suhtest tulenevat rahalist kohustust, samas kui eraõiguslik nõue tuleb esitada tsiviilhagina.¹⁵ Näiteks on Riigikohus selgitanud, et keskkonnakahju hüvitamise nõue, mis tuleneb metsaseadusest ja on suunatud keskkonnale kui üldisele õigushüvele tekitatud kahju heastamisele, kujutab endast avalik-õiguslikku rahalist kohustust, mitte deliktiõiguslikku nõuet.¹⁶ Samas ei välista nõude avalik-õiguslik iseloom seda, et teatud juhtudel võib sama faktilise olukorraga seoses tekkida ka eraõiguslik nõue. Näiteks juhul, kui kolmanda isiku õigusvastase teo tõttu väheneb riigi maksunõude reaalkäärtus, ei ole tegemist maksunõude endaga, vaid deliktiõigusliku kahju hüvitamise nõudega, mille materiaalsoõiguslik alus tuleneb tsiviilõigusest.¹⁷ Teisalt ei ole tsiviilhagina võimalik esitada nõuet, mille lahendamine kuulub seaduse kohaselt haldusmenetlusse, nagu ilmneb näiteks ravikindlustuse seadusest tuleneva alusetult makstud hüvitise tagasinõude puhul.¹⁸ Lisaks nähtub Riigikohtu üldkogu lahendist, et ka juhul, kui avalik-õiguslikust suhtest tuleneva kahju hüvitamise nõude materiaalsoõiguslik alus tuletatakse eraõiguslikust normist, tuleb selle maksmapanekul lähtuda nõude avalik-õiguslikust iseloomust ning kasutada vastavat menetluslikku raamistikku, sealhulgas esitada nõue kriminaalmenetluses avalik-õigusliku nõudeavaldusena.¹⁹

Avalik-õigusliku nõudeavalduse puhul on oluline ka rahalise kohustuse mõiste, mille aluseks on avalik-õiguslik suhe.²⁰ Selliste kohustuste kehtestamise alus on põhiseaduse²¹ (PS) § 113, mille järgi tuleb riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestada seadusega. Seega peab avalik-õiguslik rahaline kohustus tuginema seadusele või

¹⁴ Reisberg, lk 17.

¹⁵ *Ibid*, lk 8-9.

¹⁶ RKKKo 03.10.2008 nr 3-1-1-35-08, p 24

¹⁷ RKKKo 17.08.2011 nr 3-1-1-57-11, p 17.2

¹⁸ RKKKo 30.11.2009 nr 3-1-1-101-09, p-d 11-12

¹⁹ RKKÜKo 02.05.2025 nr 1-21-5728, p-d 44-46

²⁰ RKPSJKo 12.10.2011 nr 3-4-1-15-11, p 20

²¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 3.

piisavalt määratletud volitusnormile.²² Sätte kaitseala ei piirdu üksnes eelmainitud klassikaliste rahaliste kohustustega, vaid hõlmab kõiki avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi sõltumata nende nimetusest.²³ Seda kinnitab ka Riigikohtu praktika, mille kohaselt ei pea avalik-õiguslik rahaline kohustus väljenduma üksnes klassikalistes maksudes või lõivudes. Näiteks on sõiduki teisaldamine liiklusnõuete rikkumise tõttu haldusülesannete täitmine ning sellest tekkinud suhted on avalik-õiguslikud, mistõttu on ka teisaldamise, hoidmise ja valvamisega seotud kulud avalik-õiguslikud rahalised kohustused.²⁴ Samuti võib selline kohustus väljenduda tasudes, nagu keskkonnatasu, mille eesmärk on jätta keskkonnakasutusega seotud kulud kasutaja kanda.²⁵ Samas ei kvalifitseeru iga avaliku võimu kandja tegevuse käigus tekkiv rahaline kohustus avalik-õiguslikuks. Näiteks ei ole vangla poolt kinnipeetavatele võimaldatavate toodete hinnad avalik-õiguslikud tasud, kuna vaatamata sellele, et vanglal lasub avalik-õiguslik kohustus tagada kinnipeetavatele sisseostude tegemise võimalus, toimub ost eraõigusliku müügilepingu alusel ning hinnakujundus allub eraõiguslikule regulatsioonile.²⁶ Riik võib osaleda ka tsiviilõigussuhetes, kus tema tegevus allub eraõiguslikele normidele ning nendes suhetes tekkivad rahalised kohustused ei kuulu reeglina PS § 113 kaitsealasse.²⁷

Avalik-õigusliku nõudeavalduse regulatsioonist ja kohtupraktikast nähtub, et selle kohaldamine ei ole pelgalt menetluslik küsimus, vaid sõltub otsustavalt nõude materiaalõiguslikust alusest. Kriminaalmenetluses saab avalik-õigusliku nõudeavalduse kaudu maksuma panna üksnes sellise rahalise kohustuse, mis tuleneb avalik-õiguslikust suhtest, samas kui eraõiguslikust suhtest tulenev nõue tuleb esitada tsiviilhagina. Seetõttu taandub avalik-õigusliku nõudeavalduse kasutamise võimalus sisuliselt küsimusele, kas vaidlusalune nõue on oma olemuselt avalik- või eraõiguslik ning milline on selle konkreetne materiaalõiguslik alus. Kuivõrd seadus ei määratle ammendavalt, millised normid saavad avalik-õigusliku nõudeavalduse materiaalõiguslikuks aluseks olla, eeldab selle kasutamine igal konkreetsel juhul sobiva õigusliku konstruktsiooni tuvastamist. Seejuures on määrava tähtsusega nii vaidlusaluse kohustuse aluseks oleva õigussuhte iseloom kui ka isiku õiguslik positsioon selles suhtes, kuna just nendest sõltub, kas ja millised avalik- või eraõiguslikud vastutusnormid üldse kohaldamisele kuuluvad.

²² RKPSJKo 12.10.2011 nr 3-4-1-15-11, p 22.

²³ RKÜKo 22.12.2000 nr 3-4-1-10-00, p 20.

²⁴ RKPSJKo 12.10.2011 nr 3-4-1-15-11, p 20-21.

²⁵ RKHKo 21.03.2016 nr 3-3-1-72-15, p-d 18-20.

²⁶ RKHKo 14.12.2011 nr 3-3-1-72-11, p 10.

²⁷ *Ibid*, p 11, RKÜKo 22.12.2000 nr 3-4-1-10-00, p 11.

1.2. Kohaliku omavalitsuse juhi õiguslik staatus kui vastutuse eeltingimus

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse²⁸ (KOKS) § 10 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksus avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb õigussuhetes iseseisva subjektina ning võib olla varaliste õiguste ja kohustuste kandja.²⁹ Kuna juriidiline isik saab tegutseda üksnes oma organite kaudu, teostab ka kohaliku omavalitsuse üksus KOKS § 4 järgi avalikku võimu volikogu ja valitsuse vahendusel. Volikogul on otsustusõigus omavalitsusüksuse pädevusse kuuluvates küsimustes ulatuses, milles need ei ole antud täitevorgani pädevusse, kusjuures volikogu ainupädevusse kuuluvaid küsimusi ei ole võimalik delegeerida.³⁰ KOKS § 22 lg 1 p 15 ja § 27 kohaselt valib volikogu täitevorgani juhi, s.o vallavanema või linnapea. Seega ei tulene vallavanema või linnapea pädevus otsesest valijamandaadist, vaid on vahendatud volikogu kaudu, mistõttu on tema ametisse saamine ja püsimine seotud volikogu enamuse toetusega ning tema tegevus kujuneb volikogu määratud poliitilistes raamides. Vallavanem või linnapea esindab KOKS § 49 lg 1 kohaselt valitsust ning KOKS § 50 lg 1 kohaselt korraldab selle tööd. Tema pädevus hõlmab muuhulgas omavalitsusüksuse esindamist, haldusotsuste ettevalmistamise ja tegemise suunamist ning ametiasutuste töö korraldamist, sealhulgas siduvate korralduste andmist ja personaliküsimuste mõjutamist. Selline roll ei piirdu pelgalt organisatsioonilise juhtimisega, vaid tähendab osalemist avaliku võimu teostamises otsuste kujundamise ja elluviimise kaudu. Sellest tulenevalt tuleb vallavanema või linnapea õigusliku staatus määratlemisel lähtuda ametiisiku mõistest korruptsioonivastase seaduse³¹ (KVS) § 2 ning karistusseadustiku³² (KarS) § 288 tähenduses.

KVS § 2 lõike 1 kohaselt on ametiisik füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund, sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta ning millisel õiguslikul alusel. KVS § 2 lõike 2 kohaselt seisneb ametiseisund õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenevas õiguses ja kohustuses avaliku ülesande täitmisel teha otsuseid või toiminguid või osaleda nende tegemises või sisulises suunamises. Sellest tulenevalt ei ole ametiisiku staatus määratlemisel otsustav üksnes isiku formaalne ametikoht, vaid eelkõige tema tegelik roll ja pädevus avaliku ülesande täitmisel.³³ Seda illustreerib ka asjaolu, et riigi osalusega äriühingute puhul ei saa

²⁸ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus – RT 10.02.2026, 12.

²⁹ Olle, V., Almann, A., Kolk, T., Lahesoo, K., Liventaal, J. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2020. § 155 kumm 2, lk 1065.

³⁰ *Ibid*, § 156/1, lk 1070-1071, RKHKm 07.11.1997 nr 3-3-1-30-97, RKHKm 09.10.1998 nr 3-3-1-27-98.

³¹ Korruptsioonivastane seadus - RT I, 14.03.2025, 12.

³² Karistusseadustik – RT I, 22.12.2025, 2.

³³ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri, 192 SE, lk 7-8.

ametiisiku staatust järeltada üksnes organisatsioonilise vormi põhjal, vaid lähtuda tuleb konkreetse tegevuse sisust ja selle seosest avaliku ülesande täitmiseiga.³⁴

Kusjuures ametiisiku mõiste avar materiaalne määratlus on teadlik seadusandlik valik vältimaks vastutusest kõrvalehiilimist formaalsetele argumentidele tuginedes.³⁵ Ametiseisundi olemasolu eeldab ühtaegu nii normatiivset alust kui ka faktilist osalust otsustusprotsessis: ühelt poolt peab isikul olema õigus ja kohustus osaleda avaliku ülesande täitmisel, kuid teisalt ei ole määrav üksnes formaalne otsustuspädevus, vaid ka tegelik mõju otsuste või toimingute kujunemisele, sh nende sisuline suunamine.³⁶ Samas on otsuse või toimingu sisulise suunamise tuvastamine faktiline küsimus, mille lahendamisel tuleb hinnata isiku rolli kaalukust otsustusprotsessis sisuliselt, mitte vormiliselt.³⁷ Pelgalt juba kujundatud seisukohtade edastamine või tehniline abistamine ei ole piisav, kui sellega ei kaasne otsust mõjutavat iseseisvat panust.³⁸ Seejuures ei ole otsustusprotsessi mõjutamise intensiivsus määrav ametiseisundi olemasolu tuvastamisel, vaid omab tähendust eelkõige selle hindamisel, kas isiku tegevus on käsitatav otsust mõjutava ja seeläbi õiguslikult relevantse käitumisena.

Ametiseisundi olemasolu eeldab ühtlasi, et isik täidab avalikku ülesannet. See tähendab tegevust, mille vastu tunneb avalikkus valdavalt huvi.³⁹ Avaliku ülesande mõistet tuleb tõlgendada laialt, hõlmates avaliku võimu kandja ülesandeid ka siis, kui need realiseeruvad eraõiguslike instrumentide kaudu, kuivõrd määrav on seos avaliku huvi teostamisega.⁴⁰ Avalik huvi on seejuures määratlemata õigusmõiste, mida ei saa taandada üksikute erahuvide summale ega pelgalt enamuseelistusele, vaid mis väljendab kogu kogukonda puudutavaid huve.⁴¹

Samas ei saa iga avaliku ülesande täitmisega seotud tegevust käsitada avaliku ülesande täitmisena KVS tähenduses. Riigikohus on selgitanud, et avaliku ülesande täitmisena tuleb käsitada eeskätt selliseid otsuseid ja toiminguid, mis mõjutavad kas ülesande delegeerinud avaliku võimu kandja või puudutatud kolmandate isikute huve, samas kui eraõigusliku isiku

³⁴ Raidla, J., Vaher, T., Urke, K. Riigi äriühingu juhtorgani liige - ametiisik või ärijuht? *Juridica* 2017/2, lk 71-81.

³⁵ RKKKo 05.12.2025 nr 1-22-2637, p 37.

³⁶ KVS seletuskiri, lk 8-9, RKKKo 05.12.2025 nr 1-22-2637, p 31.

³⁷ RKKKo 05.12.2025 nr 1-22-2637, p 35.

³⁸ *Ibid*, p 41.

³⁹ Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus. Tallinn: Juura 2014, lk 220.

⁴⁰ RKKKo 07.02.2025 nr 1-22-3155, p-d 46-48.

⁴¹ Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. *Juridica* 2005/3, lk 187, 193-195.

majandustegevuse korraldamine osas, mis neid huve vahetult ei mõjuta, ei ole käsitatav avaliku ülesande täitmisena isegi siis, kui see tegevus on vajalik avaliku ülesande täitmiseks.⁴²

Seega on ametiseisundi keskne tunnus isiku positsioon, mis võimaldab ametiisikul osaleda avaliku ülesande täitmisel viisil, mis võib mõjutada teiste isikute õiguste ja kohustuste kujunemist. Sellise mõju olemasolu tähendab ühtlasi vähemalt abstraktset võimalust pädevuse kuritarvitamiseks, mis on ametiisiku staatuse tuvastamisel keskse tähtsusega.⁴³ Sellest tulenevalt ei ole ametiisiku staatus seotud üksnes konkreetsete rikkumiste asetleidmisega, vaid juba sellise pädevuse olemasoluga, mis võimaldab mõjutada avalike vahendite kasutamist või teiste isikute õiguste ja kohustuste kujunemist. Sellest lähtuvalt tuleb kohaliku omavalitsuse üksuse juhil, kelle ülesandeks on avalike ülesannete täitmise korraldamine ning otsustusprotsesside sisuline kujundamine, ametiisiku staatuse olemasolu pidada reeglina eeldatavaks.

Eeltoodust nähtub, et ametiisiku staatuse tuvastamine võimaldab küll siduda kohaliku omavalitsuse juhi tegevuse avaliku võimu teostamisega, kuid ei anna iseenesest vastust küsimusele, millisel materiaalõiguslikul alusel saab tema tegevust vastutuse kontekstis hinnata. Ametiseisund määrab, et tegemist on avalik-õiguslikust suhtest tuleneva tegevusega, kuid ei lahenda küsimust, millise normi alusel on võimalik nõuda kohaliku omavalitsuse juhilt kuriteo toimepanemisel omavalitsusüksusele tekitatud kahju hüvitamist. Just see probleem on keskne ka Riigikohtu üldkogu praktikas, mille kohaselt ei võimalda olemasolevad regulatsioonid omavalitsuse juhi vastutust ammendavalt käsitleda, mistõttu on tekkinud vajadus otsida täiendavat materiaalõiguslikku alust väljaspool avaliku õiguse klassikalisi vastutusmehhanisme.

1.3. Kehtiva õiguse piirangud materiaalõigusliku aluse leidmisel

Eelnevalt käsitles autor kohaliku omavalitsuse ja selle täitevorgani juhi õiguslikku staatust ning tema tegevust avaliku võimu teostamisel. Edasi tekib küsimus, millisel õiguslikul alusel võiks kohaliku omavalitsuse juht ametikohustuste täitmise käigus toime pandud süüliste tegude eest omavalitsusüksuse ees varaliselt vastutada. Kehtivas õiguses ei ole see küsimus lahendatav ühtse aluse kaudu, vaid sõltub erinevate õigusinstituutide kohaldatavusest.

⁴² RKKKo 23.12.2024 nr 1-21-8803, p 61.

⁴³ KVS seletuskiri, lk 10.

Avaliku teenistuse seaduse⁴⁴ (ATS) § 2 lg 1 kohaselt kohaldatakse seadust riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste ametnikele ning seaduses sätestatud juhtudel ka ametiasutuse töötajatele. Samas näeb ATS § 2 lg 3 ette isikute ringi, kellele kohaldatakse seadust üksnes juhul, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, hõlmates muuhulgas Riigikogu liikmeid, Vabariigi Valitsuse liikmeid ning kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ja valitsuse liikmeid. Seadusandja on eristust põhjendanud asjaoluga, et valla- ja linnavalitsuse ning volikogu liikmed täidavad poliitilise iseloomuga ülesandeid, mistõttu nad ei kuulu regulatsiooni kohaldamisalasse, samas kui seadus on suunatud neutraalsete avalikku võimu teostavate ametnike teenistussuhte reguleerimisele.⁴⁵ Seega ei saa kohaliku omavalitsuse juht 2013. aastal jõustunud ATS alusel vastutada, kuna seadusandja on ta seaduse kohaldamisalast selgesõnaliselt välja jätnud.

Tähelepanuväärne on see, et eelmises avaliku teenistuse seaduses⁴⁶ sellist piirangut ei olnud. Selle § 2 lõike 3 punktide 1-5 alusel loeti avalikuks teenistuseks töötamist valla- ja linnavolikogu kantseleis, valla- ja linnavalitsustes koos struktuuriüksustega, osavalla- ja linnaosavalitsustes, linnavalitsuse ametites ning kohalike omavalitsuste liitude büroodes. Riigikohtu üldkogu otsusele 1-21-5728 eriarvamuse kirjutanud riigikohtunikud Heili Sepp ja Nele Siitam viitasid, et enne 2013. kehtinud ATS tekitas eeskätt probleeme olukorras, kus ATS-ist tulenevad teenistusse võtmise piirangud ei sobitunud poliitilise mandaadi alusel ametisse asumise loogikaga.⁴⁷ Riigikohtu halduskolleegium on 06.11.2003 lahendis analüüsinud ATS § 16 p 2 kohaldatavust linnaapea ametisse valimisel. Kuigi seaduse sõnastus võimaldas järeldada, et teenistusse võtmise piirangud laienevad ka poliitilistele ametnikele, leidis kohus, et selline järeldus ei ole põhjendatud, kuna ATS-i sätted on valdavalt mõeldud reguleerima apoliitiliste ametnike teenistussuhteid, samal ajal kui linnaapea või vallavanema ametikoht on poliitiline.⁴⁸ Kohus märkis, et ATS § 16 p 2 kohaldamine sekkuks poliitilisse protsessi, piirates volikogu võimalust kujundada oma poliitiline tahe linnaapea valimisel.⁴⁹ Samuti rõhutas kohus, et pelgalt kriminaalmenetluse olemasolule tuginev piirang ei ole kooskõlas süütuse presumptsiooniga, kuna menetlus võib kesta pikalt ning selle tulemus ei pruugi viia süüdimõistmiseni ning tooks kaasa kandidaatide ebamõistliku ja ebavõrdse kohtlemise.⁵⁰ Sarnast lähenemist on Riigikohus kinnitanud ka hilisemas praktikas.

⁴⁴ Avaliku teenistuse seadus – RT I, 03.02.2026, 7.

⁴⁵ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri, 21.02.2012, lk 5.

⁴⁶ Avaliku teenistuse seadus. – RT I 1995, 16, 228.

⁴⁷ Riigikohtunike Heili Sepa ja Nele Siitami eriarvamus Riigikohtu üldkogu lahendile 1-21-5728.

⁴⁸ RKHKo 06.11.2003 nr 3-3-1-72-03, p-d 13, 15, 17.

⁴⁹ *Ibid*, p 18.

⁵⁰ *Ibid*, p 19.

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium märkis 2016. aasta lahendis, et linnapea või vallavanema ametist kõrvaldamine puudutab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse tuuma, kuna see sekkub volikogu ainupädevusse kuuluva otsuse, täitevorgani juhi valiku, tegemisse.⁵¹ Kohus rõhutas, et linnapea või vallavanema amet on poliitiline amet ning selle kandja realiseerib oma ametis volikogu enamuse poliitilist tahet, mistõttu tema ametist kõrvaldamine tähendab ühtlasi sekkumist poliitilistesse valikutesse.⁵² Eeltoodust nähtub, et nii seadusandja kui ka kohtud käsitlevad vallavanemat ja linnapead poliitilise ameti kandjana, kelle õiguslik staatus erineb neutraalse ja apoliitilise ametniku omast. Seadusandja on need ametikandjad avaliku teenistuse seaduse kohaldamisalast selgesõnaliselt välja jätnud ning Riigikohtu praktika kinnitab sama käsitlust, välistades ametnikele suunatud regulatsiooni kohaldamise poliitilistele ametikohtadele.

Kuna kohaliku omavalitsuse juhi varalist vastutust ei ole võimalik tuletada avaliku teenistuse seaduse alusel, tuleb järgnevalt analüüsida, kas ja millises ulatuses võiks vastutus tuleneda riigivastutuse seadusest⁵³ (RVastS). RVastS § 1 lg 1 kohaselt reguleerib seadus õiguste kaitset ja kahju hüvitamist olukorras, kus kahju on tekitatud avaliku võimu volituste rakendamisel või muude avalike ülesannete täitmisel. RVastS § 2 lg 1 kohaselt võib isik avaliku võimu kandjalt nõuda haldusakti või toimingu õiguspärasuse kontrolli ja selle muutmist või tegemist, samuti avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju hüvitamist ning alusetult saadud asja või raha tagastamist. RVastS lähtub olukorrast, kus avaliku võimu teostamisega tekitatakse kahju avaliku võimu kandjast eraldiseisvale isikule. Seda kinnitab RVastS § 7 lg 1, mille kohaselt võib kahju hüvitamist nõuda isik, kelle õigusi on avaliku võimu kandja õigusvastase tegevusega rikutud. Samuti tuleneb RVastS § 12 lg-test 1 ja 2, et kannatanu ees vastutab avaliku võimu kandja, mitte tema nimel tegutsenud füüsiline isik.

Lisaks on seadusandja RVastS § 1 lg-tes 2 ja 3 kaudu selgelt piiritletud avalik-õigusliku ja eraõigusliku vastutuse kohaldamisala. RVastS § 1 lg 2 välistab seaduse kohaldamise eraõiguslikes suhetes, samas kui lg 3 täpsustab juhtumeid, mil avaliku võimu kandja tegevus kvalifitseerub eraõiguslikuks. Nii käsitatakse eraõiguslikus suhtes kahju tekitamisena muuhulgas olukordi, kus avaliku võimu kandja rikub võlaõiguslikust suhtest tulenevat kohustust, tegutseb asja omanikuna või osaleb liikluses ilma eriõigusi kasutamata. Sellisel juhul ei kohaldu riigivastutuse seadus ning vastutuse peab tuletama eraõiguslikest normidest.

⁵¹ RKPSJVKo 15.01.2016 nr 3-4-1-30-15, p 19.

⁵² *Ibid*, p 20.

⁵³ Riigivastutuse seadus. – RT I, 07.05.2025, 19.

Riigikohus on seejuures rõhutanud, et määrav ei ole üksnes avaliku võimu kandja staatus, vaid see, kas konkreetses olukorras kasutati avaliku võimu teostamisega kaasnevaid eriõigusi (nt alarmsõiduki juhile antud õigus kalduda kõrvale liiklusreeglitest).⁵⁴

Ametiisiku võimalik vastutus on RVastS-s ette nähtud üksnes avaliku võimu kandja ja ametiisiku vahelises suhtes regressinõude kaudu. RVastS § 19 lg-te 1 ja 3 kohaselt võib avaliku võimu kandja esitada regressinõude isiku vastu, kelle õigusvastase tegevuse tulemusena kahju tekkis, kuid seda üksnes juhul, kui avaliku võimu kandja on kahju eelnevalt kannatanule hüvitanud ning üksnes süüliselt tekitatud kahju ulatuses. Sellest tulenevalt ei reguleeri riigivastutuse seadus olukorda, kus kahju on tekitatud vahetult avaliku võimu kandjale endale, vaid käsitleb kahju hüvitamist avaliku võimu kandja ja temast eraldiseisva isiku vahelises suhtes ning sellest tulenevat võimalikku regressisuhet.

Eelnevast nähtub, et riigivastutuse seadus ei hõlma olukorda, kus kahju on tekitatud vahetult avaliku võimu kandjale endale, kuna sellisel juhul puudub nii välissuhe kannatanuga kui ka regressinõude tekkimise eeldus. Seega ei sisaldu RVastS-s materiaaõiguslikku alust kohaliku omavalitsuse juhi vastu suunatud nõudele olukorras, kus kuriteo on toime pannud täitevorgani juht, kes on sellega omavalitsusüksusele kahju põhjustanud.

Lisaks tuleb hinnata, kas linnapea või vallavanema varaline vastutus omavalitsusüksuse ees võiks tuleneda deliktiõigusest. Deliktiõiguslik vastutus eeldab üldjuhul õigusvastase kahju tekitamist teisele isikule, mille puhul vastutus realiseerub kannatanu ja kahju põhjustaja vahelises eraõiguslikus suhtes. Võlaõigusseaduse⁵⁵ (VÕS) § 1044 lg 2 sätestab, et lepingulise kohustuse rikkumisest tulenevat kahju ei saa üldjuhul nõuda deliktiõiguslikul alusel, välja arvatud juhul, kui rikutud kohustuse eesmärk ei olnud sellise kahju ärahoidmine, mille hüvitamist nõutakse. Näiteks on Riigikohtu praktika kohaselt äriühingu ja juhatuse liikme vaheline suhe oma olemuselt käsunduslepinguga sarnane õigussuhe ning sellises suhtes tekkinud kahju hüvitamisele kohaldub analoogia korras VÕS § 1044 lg 2, mis välistab deliktiõiguslike nõuete esitamise.⁵⁶ Sama seisukoht tuleneb ka kriminaalkolleegiumi praktikast, mille kohaselt ei tekita juhatuse liige äriühingule kahju lepinguväliselt, vaid tema tegevust tuleb hinnata olemasolevast võlasuhtest tulenevate kohustuste rikkumisena.⁵⁷ Samuti on Riigikohus selgitanud, et olukorras, kus poolte vahel eksisteerib seadusest tulenev

⁵⁴ RKÜKo 15.06.2010 nr 3-2-4-1-10, p-d 9-10.

⁵⁵ Võlaõigusseadus. – RT I, 11.11.2025, 16.

⁵⁶ RKTko 19.12.2016 nr 3-2-1-113-16, p 28.

⁵⁷ RKKKo 22.06.2021 nr 1-19-6307, p 58.

õigussuhe, millega kaasnevad konkreetsed õigused ja kohustused, tuleb kahju hüvitamise nõuet hinnata eeskätt nende kohustuste rikkumise kontekstis, mitte deliktiõiguslike sätete alusel. Nii leidis kohus realservituudi puhul, et kui kahju on tekitatud servituudiga kaasneva kohustuse rikkumisega, tuleb nõue lahendada võlasuhte rikkumisena ning analoogia korras kohaldub VÕS § 1044 lg 2, mis välistab deliktiõiguslike nõuete esitamise.⁵⁸ Kohaliku omavalitsuse juhi vastutuse kontekstis märkis Riigikohtu üldkogu, et VÕS § 1044 lg 2 kohaldamisel on vallavanema ja omavalitsusüksuse vaheline suhe oma olemuselt võrreldav lepinguliste või nendega sarnaste õigussuhetega, kus pooltevaheline vastutus on juba eraldi reguleeritud. VÕS § 1044 lg-s 3 sätestatud erandid sellises olukorras ei kohaldu ning seetõttu ei saa vallavanema poolt teenistuskohustuste rikkumisega omavalitsusüksusele tekitatud kahju hüvitamist nõuda deliktiõiguslikul alusel.⁵⁹

Seega ei anna kehtiv õigus ei ATS, RVastS ega deliktiõiguse alusel materiaalõiguslikku alust kohaliku omavalitsuse juhi vastu suunatud kahjunõudele ning on selge, et sellise vastutuse võimalikku alust tuleb otsida väljaspool neid regulatsioone, nagu on Riigikohtu üldkogu lahendis 1-21-57-28 teinud.

1.4. Riigikohtu praktika ja uue vastutusmudeli kujunemine

Riigikohtu praktikas on kohaliku omavalitsuse juhi varalise vastutuse küsimus kohaliku omavalitsuse ees saanud keskse tähenduse üldkogu lahendis nr 1-21-5728, milles kohus pidi lahendama küsimuse, kus omavalitsusüksusele oli kuriteoga tekitatud varaline kahju, kuid kehtiv õigus ei võimaldanud selle hüvitamist tuletada ei ATS ega deliktiõiguse alusel. Lahend puudutas olukorda, kus vallavanem võõrandas valla enamusosaluse äriühingus mittetulundusühingule, kellel ei olnud tegelikku võimekust ostuhinda tasuda. Müügilepingu järgi läks osa ostjale üle kohe lepingu sõlmimisel, ostuhinna tasumiseks anti enam kui nelja-aastane tähtaeg ning valla nõue jäeti tagamata. Ringkonnakohus kvalifitseeris teo kolmanda isiku kasuks omastamiseks KarS § 201 tähenduses, leides, et müügihinna tasumise nõue oli ostja maksevõimetuse ja tagatiste puudumise tõttu sisuliselt väärtusetu, mistõttu käsitas kohus tehingut valla vara üleandmisena kolmandale isikule ilma reaalse vastusooritusega. Sellest tulenevalt tekkis vallal nõue vallavanema vastu tekitatud kahju hüvitamiseks.⁶⁰

⁵⁸ RKTko 22.10.2025 nr 2-15-17526, p 21.

⁵⁹ RKÜKo 02.05.2025 nr 1-21-5728, p 37.

⁶⁰ RKÜKo 02.05.2025 nr 1-21-5728.

Üldkogu leidis, et valla- või linnavalitsuse liikmete varaline vastutus on ATS kohaldamisalast välistatud ning samas puudub muu avalik-õiguslik vastutusnorm, mis võimaldaks omavalitsusüksusel nõuda enda juhilt kahju hüvitamist. Samuti rõhutas kohus, et tegemist ei ole deliktiõigusliku suhtega, vaid avalik-õiguslikust teenistussuhtest tuleneva kohustuse rikkumisega, mistõttu ei saa kahju hüvitamist tuletada lepinguvälise vastutuse sätetest. Selles olukorras järeldas Riigikohus, et kohaliku omavalitsuse juhi varalise vastutuse materiaaõiguslik alus tuleneb TsÜS § 37 lg 1 esimesest lausest, käsitades vallavanemat või linnapead kohaliku omavalitsuse üksuse kui avalik-õigusliku juriidilise isiku juhtorgani liikmena. Seejuures rõhutas kohus, et kuigi vastav nõudenorm pärineb eraõigusest, on hüvitatav kahju tekitatud avalik-õiguslikus suhtes ning sellise nõude lahendamine jääb olemuselt avalik-õiguslikuks.

Oluline on seejuures, et Riigikohus ei piirdunud üksnes olemasoleva õiguse tõlgendamisega, vaid täitis selgelt ilmnenu regulatiivse lünga, määratledes ise vastutuse materiaaõigusliku aluse olukorras, kus seadusandja ei ole vastavat regulatsiooni ette näinud. Seda lähenemist on Riigikohus lahendis nr 1-23-7274 kinnistanud, lähtudes otseselt üldkogu seisukohtadest ning lähtunud otseselt üldkogu seisukohtadest ning rõhutanud, et vallavanema poolt teenistuskohustuste rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise materiaaõiguslik alus on TsÜS § 37 lg 1 esimene lause ning et sellise nõude maksmapanek toimub avalik-õigusliku nõudeavalduse korras.⁶¹ Seega ei ole tegemist üksnes erandliku lahendusega konkreetse juhtumi jaoks, vaid kujuneva kohtupraktikaga, milles kohaliku omavalitsuse juhi vastutust käsitatakse järjepidevalt juriidilise isiku juhtorgani liikme vastutuse loogika kaudu.

Riigikohtu üldkogu lahendus asjas nr 1-21-5728 ei olnud kohtukoosseisu sees üksmeelne, vaid selle suhtes esitatud eriarvamused viitavad põhimõttelisele lahknevusele küsimuses, kas ja millisel õiguslikul alusel saab kohaliku omavalitsuse juhi vastutust üldse tuletada. Kohtuasjas esitatud eriarvamused ei piirdu üksikute argumentide vaidlustamisega, vaid pakuvad sisuliselt erinevaid käsitusi nii vallavanema õiguslikust staatusest kui ka tema vastutuse võimalikust materiaaõiguslikust alusest.

Riigikohtunikud Heili Sepp ja Nele Siitam ei nõustunud enamuse seisukohaga, et avaliku teenistuse seaduse regulatsioon ei ole kohaldatav, rõhutades, et vähemalt olukorras, kus vallavanem täidab sisuliselt tavapärast haldusülesannet (nt valla vara käsutamine), tuleks teda käsitada võrdselt teiste ametnikega ning kohaldada avalik-õiguslikku vastutusnormi, eeskätt ATS § 80. Nende lähenemine lähtub eeldusest, et vallavanema kahetine roll poliitilise organi

⁶¹ RKKKo 18.11.2025 nr 1-23-7274, p-d 116-117.

liikmena ja haldusorganina võimaldab eristada olukordi, kus ta tegutseb poliitilise mandaadi alusel ning olukordi, kus ta täidab tavapäraselt haldusülesannet, mille puhul ei ole põhjendatud tema vastutuse eristamine teiste ametnike omast.⁶²

Veelgi kriitilisemal seisukohal oli riigikohtunik Julia Laffranque, kelle hinnangul puudub kehtivas õiguses üldse materiaalõiguslik alus, mis võimaldaks kohaliku omavalitsuse üksusel nõuda vallavanemalt ametikohustuste rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist. Tema hinnangul ei ole sellist alust võimalik tuletada ei avalikust õigusest ega tsiviilõigusest ning tsiviilõiguslike normide laiendav kohaldamine avalik-õiguslikus suhtes ilma seadusandja selgesõnalise aluseta riivab võimude lahususe põhimõtet.⁶³

Selline praktika tõstatab aga paratamatult küsimuse selle lähenemise dogmaatilisest põhjendatusest. Kui kohaliku omavalitsuse juhi tegevus leiab aset avaliku võimu teostamisel, kuid selle hindamisel kasutatakse eraõiguslikku vastutusnormi, tekib vajadus selgitada, millistel alustel ja milliste kriteeriumide järgi tuleb sellist vastutust sisustada. Sama küsimus peegeldub ka lahendi suhtes esitatud eriarvamustes, milles pakutakse välja erinevad käsitlused nii vastutuse võimalikust materiaalõiguslikust alusest kui ka selle tuletamise viisist. Eeltoodust nähtub, et kuigi Riigikohus on tuginenud TsÜS § 37 analoogiale, ei tulene kehtivast õigusest selgeid kriteeriume vastutuse piiritlemiseks, mistõttu tekib küsimus, millise vastutusloogika selline lähenemine tegelikult kaasa toob. Eelkõige kerkib küsimus, kas ja millises ulatuses on põhjendatud eraõigusliku vastutusloogika ülekandmine avalik-õiguslikku konteksti ning milline on sellisel juhul kohaliku omavalitsuse juhi hoolsusstandard. Nendest küsimustest lähtuvalt keskendub järgmine peatükk Riigikohtu kujundatud vastutusmudeli analüüsile ning selle dogmaatilisele põhjendatusele.

⁶² Riigikohtunike Heili Sepa ja Nele Siitami eriarvamus Riigikohtu üldkogu lahendile 1-21-5728.

⁶³ Riigikohtunik Julia Laffranque eriarvamus Riigikohtu üldkogu lahendile 1-21-5728.

2. KOHALIKU OMAVALITSUSE JUHI VASTUTUSE DOGMAATILINE ANALÜÜS

2.1. Kohaliku omavalitsuse juhi kahetine roll: poliitilised otsused ja haldusülesannete täitmine

Nagu eelnev peatükk näitab, ei reguleeri ATS, RVastS ega deliktiõigus olukorda, mille abil oleks võimalik haldusorganil nõuda avalik-õigusliku nõudealuse kaudu kohaliku omavalitsuse juhilt kuriteoga tekitatud kahju hüvitamist. Sellest tulenevalt ei seisne probleem üksnes sobiva vastutusnormi leidmises, vaid eeldab esmalt selgitamist, millise tegevuse ja millises rollis tegutseva isiku suhtes vastutust üldse hinnata saab. Kohaliku omavalitsuse juhi puhul ei ole tegemist ei klassikalise ametniku ega ka äriühingu juhtorgani liikmega otseselt samastatava positsiooniga, vaid rolliga, milles poliitiline otsustamine ja selle elluviimine on põimunud ühtseks otsustusprotsessiks.

Poliitika ja administratsiooni vahekorda on traditsiooniliselt kirjeldatud poliitika-administratsiooni dihhotoomia kaudu, mille kohaselt kujundavad poliitilised organid avaliku võimu eesmärgid ning administratsioon viib need ellu, jäädes seejuures poliitiliselt neutraalseks.⁶⁴ Selline eristus aitab kirjeldada institutsionaalset ülesehitust, kuid ei kirjelda adekvaatselt otsustusprotsessi tegelikku kulgu.⁶⁵ Kaasaegne käsitlus lähtub arusaamast, et poliitika kujundamine ja selle elluviimine toimuvad paralleelselt ning vastastikusel mõjus, mistõttu ei ole võimalik neid kahte tasandit selgelt lahutada.⁶⁶ Poliitiline otsus ei eelne eraldiseisva etapina halduslikule tegevusele, vaid realiseerub selle kaudu. Sellest tulenevalt ei ole võimalik siduda otsust ega vastutust üksnes ühe formaalse rolli või pädevusega. Otsustamine kujuneb mitme tasandi koosmõjus ning selle tegelikku kulgu mõjutavad lisaks õiguslikule raamistikule ka mitteametlikud praktikad, poliitilised ootused ja organisatsiooni sisene töökorraldus.⁶⁷ See tähendab, et õiguslikult määratud pädevus ei pruugi kattuda sellega, kellel on tegelik otsustusmõju ja kes otsuse kujunemisel määravaks osutub. Selline

⁶⁴ Overeem, P. The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators. – *Administrative Theory & Praxis*, 2005, 27(2), lk 316-317.

⁶⁵ *Ibid*, lk 328-329.

⁶⁶ Callahan, R., Mau, T. A. Reconceptualizing the Politics-Administration Dichotomy to Better Understand Public Leadership in the Twenty-First Century: A Multilateral Actors Model. – *American Review of Public Administration*, 2024, 53(3), lk 229-230.

⁶⁷ Gonzalez, C. I., Sanabria-Pulido, P. When Politics Shapes Administration: Bureaucratic Autonomy, Policy Role Separation, and Organizational Capacity in an Institutionally Weak Public Administration. – *Public Administration and Development*, 2025, 00:1-14, lk 11-13.

lahknevus muudab ka vastutuse omistamise problemaatiliseks, kuna ei ole selge, millise sisuga kohustust ja millisel tasandil kujunenud otsust hinnata.

Kohaliku omavalitsuse tasandil avaldub see eripära eriti selgelt. Praktikas on poliitilised ja administratiivsed funktsioonid sageli koondunud samasse isikusse, eeskätt vallavanemasse või linnapeasse, kellel on ühtaegu poliitiline juhtimisroll ja administratiivne juhtimisvastutus.⁶⁸ Nende rollide kattumine ei tähenda üksnes funktsioonide põimumist, vaid võib viia olukorrani, kus administratiivne võim koondub kohaliku omavalitsuse juhi kätte viisil, mis raskendab organisatsioonisisest tasakaalu ja järelevalvet.⁶⁹ Täidesaatva riigivõimu käsitlus PS § 86 kontekstis pakub sellele täiendava võrdluse. Põhiseaduses eristatakse täidesaatva võimu raames valitsemist ja haldust, kuid need ei esine rangelt lahutatud funktsioonidena, vaid põimuvad praktikas ühe ja sama ameti kandja tegevuses.⁷⁰ Nii täidab minister üheaegselt poliitilise otsustaja ja haldusorgani juhi rolli. Sellest tulenevalt on täidesaatva võimu kandja tegevus olemuslikult kahetine ning sama loogika avaldub ka kohaliku omavalitsuse tasandil.

Samas ei tulene eelnevast, et haldusülesannete täitmine peaks olema tingimata samastatud kohaliku omavalitsuse juhi tegevusega. Haldusmenetluse seaduse⁷¹ (HMS) § 8 lg 1 kohaselt on haldusorgan avaliku võimu kandja üksus, mis täidab avaliku võimu kandja nimel kindlaid ülesandeid. Kui KOKS § 4 nimetab kohaliku omavalitsuse organitena üksnes volikogu ja valitsust, siis HMS tähenduses on see mõiste laiem ja hõlmab ka valitsuse komisjone, struktuuriüksusi (näiteks linnaosavalitsused) ja konkreetseid kohaliku omavalitsuse ametnikke, nagu vallavanem või linnapea.⁷² Seega toimib haldusülesannete täitmine mitmetasandilise struktuuri kaudu, milles erinevad üksused täidavad oma pädevuse piires iseseisvaid ülesandeid ning sellest tulenevalt on ka haldusfunktsioonide jaotamine organisatsiooni sees õiguslikult võimalik. Riigi tasandil on poliitilise ja administratiivse juhtimise eristamine selgemalt välja kujunenud. Vabariigi Valitsuse seaduse⁷³ (VVS) § 53 järgi juhivad kantsler ministri kõrval ministriumide igapäevast tööd, korraldab asjaajamist ning käsutab eelarvelisi vahendeid. Näiteks võiks ka kohaliku omavalitsuse puhul eksisteerida

⁶⁸ Sootla, G., Sepp, T., Kattai, K. Ekspertarvamus KOV juhtimisest: erinevate kohaliku omavalitsuse juhtimismudelite rakendamise ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses reguleerimise võimalused. Ekspertarvamus Rahandusministeeriumile, 2021, lk 8.

⁶⁹ *Ibid*, lk 8-9.

⁷⁰ Merusk, K. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2017. § 86 komm 1.1-1.2, lk 676-677.

⁷¹ Haldusmenetluse seadus – RT I, 06.07.2023, 31.

⁷² Olle, lk 101.

⁷³ Vabariigi Valitsuse seadus – RT I, 07.05.2025, 9.

eraldi administratiivjuhi ametikoht, kelle ülesanne oleks valla või linna igapäevase haldusjuhtimise korraldamine, samal ajal kui poliitiline juht keskenduks strateegiliste eesmärkide kujundamisele ja poliitilise vastutuse kandmisele.⁷⁴

Kohaliku omavalitsuse sisemise organisatsiooni kujundamine kuulub põhiseadusliku enesekorraldusõiguse kaitsealasse. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta⁷⁵ (EKOH) artikli 6 lõikest 1 tuleneb, et kohalikel võimuorganitel on õigus määrata ise oma sisemised juhtimisstruktuurid, kohandades need kohalikele vajadustele ning tagades efektiivse juhtimise. Sisuliselt sama on leidnud Riigikohus: PS §-st 154 tulenev enesekorraldusõigus hõlmab muu hulgas õigust kujundada omavalitsusüksuse sisemine organisatsioon ja töökorraldus.⁷⁶ Siiski ei ole korraldusvabadus piiramatult. PS § 156 lg 1 kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksusel olema demokraatlike põhimõtete alusel valitav esinduskogu ning täitevvõim peab jääma selle kontrolli alla.⁷⁷ Seda kinnitab ka EKOH artikli 3 lõige 2, mille kohaselt peab täitevvõim olema volikogu ees aruandekohustuslik. Seetõttu ei saa juhtimismudelit kujundada viisil, mis viiks täitevvõimu täielikult poliitilise kontrolli alt välja.

Kohaliku omavalitsuse juhi kahetise rolli tähendus ilmneb eriti selgelt majanduslikult riskantsete otsuste kontekstis. Avaliku võimu teostamisel ei saa selliseid otsuseid hinnata üksnes nende varalise tulemuse kaudu, kuna esindusdemokraatia eeldab, et valitud isikutel säilib võimalus teha ka ebakindla tulemusega valikuid. Kui iga majanduslikult ebaõnnestunud otsus tooks kaasa karistusõigusliku vastutuse, piiraks see põhjendamatult otsustusvabadust ning võiks takistada avaliku võimu sisulist teostamist. Samas ei saa poliitilisi otsustajaid ka vastutusest vabastada, kuna avalike vahendite kasutamine eeldab nende kaitset võimaliku kuritarvitamise eest.⁷⁸ See tähendab ühtlasi, et poliitilisi otsuseid ei saa hinnata samade kriteeriumide alusel, mida kasutatakse eraõiguslikes suhetes. Eriti selgelt ilmneb see otsustusprotsessi erinevatel tasanditel: projekti vajalikkuse ja eesmärkide määratlemine ei ole pelgalt majanduslik hinnang, vaid poliitiline valik, mille puhul on otsustusruum lai ning mis hõlmab vältimatult väärtusotsustusi ja prognoose.⁷⁹ Sama otsuse raames võivad seega kattuda nii poliitilised kui ka halduslikud kaalutlused ning nende omavaheline vahekord ei ole ette

⁷⁴ Sootla jt, lk 11-12.

⁷⁵ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. – RT II, 1994, 26, 95.

⁷⁶ RKHKo 28.02.2007 nr 3-3-1-86-06, p 18, RKÜKo 16.03.2010 nr 3-4-1-8-09, p 31.

⁷⁷ Olle, V., Almann, A., Kolk, T., Lahesoo, K., Liventaal, J. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2020. § 156 kumm 1, lk 1070-1071.

⁷⁸ Zimmermann, F. A Comparative Analysis of Criminal Laws Protecting Public Budgets: Can Bad Political Decisions Be Criminalised? *Criminal Liability of Political Decision-Makers*. Springer 2017, lk 255.

⁷⁹ *Ibid*, lk 256.

määratud. See tähendab, et otsuse hindamisel ei ole võimalik piirduda üheainsa loogikaga, vaid arvestada tuleb, et poliitiline eesmärgipüstitus, riskivalmidus ja konkreetne teostus võivad lähtuda erinevatest, omavahel mitte kattuvatest kriteeriumidest.

Eelnevast jäeldub, et kohaliku omavalitsuse juhi tegevuse hindamisel ei saa lähtuda üksnes formaalsest pädevusjaotusest ega tegevuse liigitamisest rangelt poliitiliseks või halduslikuks. Otsustavaks saab see, kuidas poliitilised ja administratiivsed elemendid konkreetses otsustusprotsessis koos toimivad ning millises ulatuses on juhil võimalik seda protsessi kujundada ja kontrollida. Autori hinnangul tähendab see, et kohaliku omavalitsuse juhi ametikohustuse rikkumisega seotud vastutuse määratlemisel ei ole võimalik tugineda rangelt eristatavatele rollidele, vaid lähtuda tuleb otsustusprotsessi tervikust. Just sellises kontekstis on Riigikohus käsitlenud kohaliku omavalitsuse juhi vastutust TsÜS § 37 analoogia kaudu, lähtudes eeldusest, et tema tegevust on võimalik võrrelda juriidilise isiku juhtorgani liikme tegevusega. Selline lähenemine võimaldab siduda vastutuse juhtimiskohustuste rikkumisega ka regulatiivse lünga korral, kuid tõstatab küsimuse analoogia piiridest poliitilise otsustamise kontekstis.

2.2. Riigikohtu üldkogu otsus nr 1-21-5728 ja TsÜS § 37 analoogia rakendamine kohaliku omavalitsuse juhi vastutuse alusena

Riigikohtu üldkogu otsus nr 1-21-5728 on kohaliku omavalitsuse juhi varalise vastutuse küsimuses märgiline, kuivõrd selle kohaselt on sobiv vastutuse materiaalõiguslik alus eraõiguslik vastutusnorm ehk TsÜS § 37. Üldkogu välistas esmalt võimaluse tugineda avaliku teenistuse seadusele ja deliktiõigusele, leides, et vallavanem ei kuulu ATS kohaldamisalasse ning tema ja omavalitsusüksuse vaheline suhe ei ole käsitatav lepinguvälisena VÕS § 1044 lg 2 tähenduses. Sellest ei järeldanud kohus siiski vastutuse puudumist, vaid liikus edasi materiaalõigusliku aluse otsimisele väljaspool tavapärast regulatsiooni. Lahendusena käsitas üldkogu vallavalitsust kohaliku omavalitsuse üksuse juhtorganina ning vallavanemat selle liikmena, tuletades vastutuse aluse TsÜS § 37 lg 1 esimesest lausest.⁸⁰ Riigikohtu lähenemine tõstatab mitmeid dogmaatilisi küsimusi. Esiteks, kas TsÜS § 37 kui eraõiguslik vastutusnorm saab üldse olla kohaldatav avalik-õigusliku juriidilise isiku sisemises vastutussuhtes. Teiseks, kuidas on Riigikohus TsÜS § 37 analoogiat kohaldanud. Kolmandaks eeldab selline lahendus selgitamist, kas ja millises ulatuses on põhjendatud eraõiguslikust juhtorgani liikme

⁸⁰ RKÜKo 02.05.2025 nr 1-21-5728, p-d 33-44.

vastutusmudelidest lähtuva hoolsus- ja lojaalsuskohustuse ülekandmine olukorda, kus tegevus toimub avaliku võimu teostamisel ning sisaldab vältimatult poliitilise otsustamise elemente. Järgnevalt analüüsib autor neid küsimusi lähemalt.

2.2.1. TsÜS § 37 kohaldatavus avalik-õigusliku juriidilise isiku suhtes

TsÜS § 37 kohaldamisel lähtub üldkogu TsÜS § 25 lg-test 2 ja 3, mille kohaselt kohaldatakse juriidilise isiku kohta sätestatud ka riigile ja kohaliku omavalitsuse üksusele, kui seadusest ei tulene teisiti. Kohus asub seisukohale, et kuna kehtiv õigus ei sisalda kohaliku omavalitsuse juhi varalist vastutust reguleerivat erisätet, ei ole alust välistada TsÜS § 37 kohaldamist ka avalik-õigusliku juriidilise isiku suhtes. Sellest lähtuvalt käsitab üldkogu valla- või linnavalitsust kohaliku omavalitsuse üksuse juhtorganina ning vallavanemat või linnapead selle juhtorgani liikmena TsÜS § 37 tähenduses.⁸¹

Riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse õiguslikku staatust tuleb mõista diferentseeritult sõltuvalt sellest, kas nad tegutsevad eraõiguslikes õigussuhetes või teostavad avalikku võimu. Riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse eripära võrreldes teiste juriidiliste isikutega seisneb eelkõige avaliku võimu teostamises, mistõttu omab juriidilise isiku konstruktsioon nende puhul tähendust eeskätt õigussuhetes, mis ei seonu avaliku võimu teostamisega.⁸² Sellest nähtub sisuline piiritlemine, mis tähendab, et juriidilise isiku üldkonstruktsioon toimib avalik-õigusliku juriidilise isikuna loomupäraselt seal, kus riik või KOV osaleb tsiviilkäibes - sõlmib lepinguid, omandab vara, käsutab asja või on pool eraõiguslikus vaidluses. Seda kinnitab ka Riigikohtu praktika, mille kohaselt ei ole riigiasutus tsiviilõiguses iseseisev õigussubjekt ning ka juhul, kui asutusel on pädevus lepinguid sõlmida, on lepingupooleks riik kui avalik-õiguslik juriidiline isik.⁸³ Sellest perspektiivist erineb kohaliku omavalitsuse valitsuse roll oluliselt eraõigusliku juriidilise isiku juhtorganist. Tegemist ei ole üksnes organisatsioonisisese juhtimisorganiga, vaid avaliku võimu teostava täitevorganiga, mille pädevus, moodustamine ja vastutus on seadusega üksikasjalikult reguleeritud ning mille tegevus on poliitiliselt seotud volikoguga. Üldkogu argument, mille kohaselt tuleb KOKS § 4 p 2 ja § 30 alusel käsitada vallavalitsust kohaliku omavalitsuse üksuse juhtorganina TsÜS § 37 tähenduses, ei ole seega mitte niivõrd iseenesestmõistetav järeldus, vaid normatiivne valik.

⁸¹ RKÜKo 02.05.2025 nr 1-21-5728, p-d 42-44.

⁸² Saare, K. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. § 25 kumm 3.3.1., lk 165-167.

⁸³ RKTko 17.12.2007 nr 3-2-1-114-07, p 10.

Eeltoodut kinnitab ka TsÜS § 25 süsteemne tõlgendus. Kuigi § 25 lg-d 2 ja 3 näevad ette juriidilise isiku regulatsiooni kohaldamise riigile ja kohaliku omavalitsuse üksusele, ei tähenda see vastava regulatsiooni terviklikku ülekandmist. Õiguskirjanduses rõhutatakse, et enamik juriidilise isiku sisemist korraldust reguleerivaid sätteid, eelkõige TsÜS §-d 26–47, ei ole riigi ega kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes kohaldatavad ning kohaldatavaks jäävad üksnes üldnormid ehk §-d 24 ja 25.⁸⁴ Seejuures tuleb arvestada, et riigile ja kohaliku omavalitsuse üksusele on juriidilise isiku staatus omistatud eeskätt praktilistel kaalutlustel, mitte eesmärgiga võrdsustada neid eraõiguslike juriidiliste isikutega ega laiendada neile tervikuna eraõiguslikku regulatsiooni.⁸⁵ Riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste tegevus on seevastu reguleeritud eriseadustega, nagu riigivaraseadus (RVS), VVS ja KOKS, mis määratlevad nende sisemise struktuuri, pädevuse ja vastutuse. Sellest tulenevalt ei ole tegemist „klassikaliste“ juriidiliste isikutega TsÜS mõttes, vaid avaliku võimu kandjatega, kelle õiguslik raamistik tuleneb eeskätt avalik-õiguslikust regulatsioonist.⁸⁶ Selline eristus omab otsest tähendust ka TsÜS § 25 lg 3 reservatsiooni „kui seadusest ei tulene teisiti“ tõlgendamisel. Üldkogu käsitab seda sätet ennekõike formaalse piiranguna, mille kohaselt on juriidilise isiku regulatsiooni kohaldamine välistatud üksnes juhul, kui seadus sisaldab vastavat eriregulatsiooni. Kuna kohaliku omavalitsuse juhi varalise vastutuse osas selline regulatsioon puudub, peab kohus võimalikuks TsÜS § 37 kohaldamist. TsÜS § 25 käsitlus on aga laiem. Reservatsioon ei väljenda üksnes vajadust otsida konkreetset erisätet, vaid viitab sellele, et riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse suhtes ei ole juriidilise isiku regulatsioon tervikuna kohaldatav, eelkõige osas, mis puudutab nende sisemist struktuuri ja organite toimimist. Autori hinnangul ei saa seega TsÜS § 37 kohaldamist põhjendada üksnes eriregulatsiooni puudumisega. Vastupidi, just juriidilise isiku sisemist korraldust ja organite vastutust puudutavad normid kuuluvad nende hulka, mille kohaldamine avalik-õigusliku juriidilise isiku suhtes eeldab iseseisvat ja sisulist põhjendamist.

2.2.2. TsÜS § 37 analoogia Riigikohtu üldkogu käsitluses

Riigikohtu üldkogu lähenemist TsÜS § 37 kohaldamisel on võimalik mõista õiguses esineva lünka ületamisena analoogia abil. Lünk õiguses esineb olukorras, kus teatud elulistele asjaoludele vastavat abstraktset faktilist koosseisu objektiivselt õigusest ei leita ning õiguse

⁸⁴ Saare, K. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. § 25 komm 3.3.1., lk 165-167.

⁸⁵ Varul, P., Kull, I., Kõve, V., Käerdi, M., Saare, K. Tsiviilõiguse üldosa, Tallinn: Juura 2012, lk 253.

⁸⁶ Saare, K. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. § 25 komm 3.3.1., lk 165-167.

rakendamine ei ole võimalik ka tõlgendamise teel.⁸⁷ Sellisel juhul tuleb hinnata, kas tegemist on olukorraga, mis vajab õiguslikku reguleerimist ning kas see on piisavalt sarnane mõne juba reguleeritud juhtumiga, et õigustada analoogia kasutamist. Kohaliku omavalitsuse juhi varalise vastutuse kontekstis ei ole tegemist näiva lüngaga, kus seadusandja oleks teadlikult jätnud vastutuse reguleerimata. Avaliku võimu kandja täielik varalise vastutuse puudumine olukorras, kus ta rikub süüliselt oma kohustusi ja tekitab kahju omavalitsusüksusele, ei oleks kooskõlas õigusriigi põhimõttega. Seetõttu on põhjendatud käsitada seda olukorda ehtsa lüngana, s.t olukorrana, kus seadusandja kavatsust silmas pidades peaks vastav suhe olema õiguslikult reguleeritud, kuid tegelikkuses see puudub.⁸⁸

Lünga olemasolu ei määra siiski veel seda, millisel viisil seda ületada. Õiguskirjanduses eristatakse seaduse analoogiat ja õiguse analoogiat. Seaduse analoogia puhul lähtutakse ühest konkreetsest normist ja kantakse selle õiguslik tagajärg üle sarnasele, kuid reguleerimata juhule, õiguse analoogia puhul lähtutakse seevastu mitmest normist või õiguse üldpõhimõtetest, mis põhinevad samadel õiguspoliitilistel alustel.⁸⁹ Riigikohtu üldkogu lähenemist on formaalselt võimalik käsitada seaduse analoogiana, kuna kohus võtab lähtekohaks konkreetse normi (TsÜS § 37) ning rakendab selle vastutusmudeli olukorrale, mida seadus otsesõnu ei reguleeri. Samas ei piirdu üldkogu üksnes selle sätte tekstilise ülekandmisega, vaid võtab üle ka selle aluseks oleva normatiivse loogika, eeskätt hoolsus- ja lojaalsuskohustuse ning juhtimisfunktsiooniga kaasneva kõrgendatud vastutuse idee. Selles tähenduses sisaldab üldkogu lähenemine ka õiguse analoogia elemente, kuna üle kantakse mitte ainult üksik norm, vaid terviklik vastutusprintsip.

Analoogia kasutamise lubatavus eeldab siiski, et reguleeritud ja reguleerimata juhu vahelised erinevused ei ole õiguslikult määrava tähtsusega.⁹⁰ TsÜS § 37 klassikaline kohaldamisala on eraõiguslik juriidiline isik ja selle juhtorgan, samas kui vallavanema või linnaeapa puhul on tegemist avalik-õigusliku pädevussuhtega, mis ei põhine eraautonoomial, vaid seadusel, poliitilisel legitiimsusel ja avaliku võimu teostamisel. Seetõttu ei taandu küsimus üksnes lünga olemasolule, vaid sellele, kas nende kahe olukorra vaheline sarnasus on analoogia õigustamiseks piisav. Üldkogu vastab sellele küsimusele jaatavalt, lähtudes funktsionaalsest sarnasusest, kuid selline järeldus ei ole dogmaatiliselt isenesestmõistetav ning eeldab täiendavat põhjendamist. Funktsionaalse lähenemise kohaselt ei ole määrav isiku formaalne õiguslik staatus, vaid tema tegelik roll ja funktsioon organisatsiooni juhtimisel. Sellest

⁸⁷ Narits, R. Õiguse entsüklopeedia, Tallinn: Juura 2007, lk 161.

⁸⁸ *Ibid*, lk 162.

⁸⁹ *Ibid*, lk 163.

⁹⁰ *Ibid*, lk 163.

perspektiivist käsitleb üldkogu vallavanemat juriidilise isiku juhtorgani liikmeka võrreldavas rollis. Samas ei ole vallavanem formaal-juriidilises tähenduses võrreldav eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani liikmeka. Tema õiguslik staatus ei tulene eraõiguslikest organisatsioonisisestest suhetest ega eraautonoomiast, vaid avalik-õiguslikust regulatsioonist. Vallavanema pädevus, ametisse nimetamine, vastutus ja suhted teiste organitega on määratud eriseaduste ja kohaliku omavalitsuse õigusaktidega, eeskätt KOKS-is ning tema tegevus on lahutamatult seotud avaliku võimu teostamisega. Eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani liige tegutseb seevastu organisatsioonisisestes suhetes, mis põhinevad eraautonoomial ning mille eesmärk on ennekõike juriidilise isiku majanduslike huvide edendamine. Vallavanema tegevus lähtub lisaks varaliste kaalutlustele ka avalikust huvist, poliitilistest eesmärkidest ja kaalutusõigusest. Eeltoodust nähtub, et Riigikohtu üldkogu poolt kasutatud funktsionaalne lähenemine võimaldab küll käsitleda vallavanemat TsÜS § 37 tähenduses juhtorgani liikmeka võrreldavas rollis, kuid selline võrdsustamine ei ole autori hinnangul probleemivaba. Avalik-õigusliku pädevussuhte ning eraõigusliku juhtimissuhte vahelised erinevused ei piirdu üksnes formaalsete tunnustega, vaid mõjutavad otseselt ka vastutuse sisu ja ulatust. Seetõttu ei saa funktsionaalset sarnasust pidada iseenesest piisavaks aluseks eraõigusliku vastutusmudeli ülekandmiseks.

Eelnev analüüs ei puuduta üksnes analoogia kasutamise lubatavust, vaid tõstatab ka küsimuse kohtu ja seadusandja rollijaotusest ning võimude lahususe põhimõtte piiridest. Kui materiaalsoõiguslik vastutuse alus ei tulene ühestki kehtivast normist, vaid kujundatakse kohtupraktikas analoogia teel, võib olla tegemist uue normi loomisega. Näiteks on Riigikohus rõhutanud, et sanktsionisüsteemi kujundamine kuulub seadusandja pädevusse ning kohus ei saa abstraktsetest eesmärkidest lähtudes seda ise luua.⁹¹ Ka avaliku võimu kandjate varalise vastutuse ulatus ei ole pelgalt tehniline küsimus, vaid eeldab väärtusvalikuid selle kohta, millises ulatuses ja millistel tingimustel poliitiline juht oma otsuste eest vastutab. Kui need valikud kujunevad kohtupraktikas, ei ole tegemist üksnes olemasoleva õiguse rakendamisega, vaid vastutuse sisulise määratlemisega. See tähendab, et Riigikohtu lähenemine ei piirdu üksnes õiguses esineva lünka täitmisega, vaid määrab sisuliselt kindlaks, millistel alustel ja millise ulatusega kohaliku omavalitsuse juhi varaline vastutus üldse eksisteerib. Samas tuleb mõista, et Riigikohtu lähenemine analoogia kohaldamisel oli olemuselt pragmaatiline. Ilma sellise lähenemiseta puuduks alus kohaliku omavalitsuse juhi varaliseks vastutuseks olukorras, kus ta rikub süüliselt oma kohustusi ja tekitab omavalitsusüksusele kahju. Sellise

⁹¹ RKPSJVKo 23.09.2015 nr 3-4-1-13-15, p 41.

tulemuse aktsepteerimine ei oleks kooskõlas õigusriigi põhimõttega ega vastaks avalike vahendite kaitse eesmärgile. Autori hinnangul selgitab just see pragmaatiline lähtekoht kõige paremini, miks Riigikohus sellise lahenduseni jõudis.

2.2.3. Eraõigusliku vastutusmudeli ülekantavus kohaliku omavalitsuse juhi suhtes

Analoogia lubatavuse kriteeriumit arvesse võttes tuleb järgnevalt täpsemalt hinnata, kas ja mil määral on TsÜS § 37 aluseks olev eraõiguslik vastutusmudel võrreldav kohaliku omavalitsuse juhi õigusliku positsiooniga ja sellest tuleneva kohustuse rikkumisega. Määrav ei ole siiski üksnes see, et kohaliku omavalitsuse üksus on avalik-õiguslik juriidiline isik, vaid ka see, milline on tema ja vallavanema vaheline õigussuhe.

TsÜS § 37 lg 1 kohaselt eeldab juhtorgani liikme vastutus, et isik on oma kohustuse rikkumisega tekitanud kahju juriidilisele isikule. Vastutuse tekkeks ei piisa seega üksnes kahju olemasolust, vaid vajalik on konkreetse kohustuse rikkumise tuvastamine. Nende kohustuste sisu tuleneb TsÜS §-st 35, mille kohaselt peavad juhtorgani liikmed tegutsema hoolsalt ja olema juriidilisele isikule lojaalsed. Sellest järeldub, et vastutus saab tekkida eelkõige hoolsus- või lojaalsuskohustuse rikkumise korral. Seejuures ei saa TsÜS § 35-s sätestatud hoolsuskohustust käsitada hooletusena kui ühe süü vormina VÕS § 104 lg 1 tähenduses, kuna nimetatud säte ei määratle süü vorme, vaid täpsustab juhtorgani liikme kohustuste täitmisele esitatavat hoolsuse määra.⁹² Samas eeldab TsÜS § 35 järgi hoolsuskohustuse rikkumise jaatamine siiski, et juhtorgani liikme tegevuses oleks tuvastatav VÕS § 104 sätestatud süü vorm (hooletus, raske hooletus või tahtlus).

Hoolsuskohustus kujutab endast objektiivset käitumisstandardit, mille alusel hinnatakse juhtorgani liikme tegevuse vastavust temalt oodatavale käitumisele.⁹³ Riigikohus on rõhutanud, et juhtorgani liige peab otsuste tegemisel olema piisavalt informeeritud, tegutsema juriidilise isiku huvides ning hoiduma põhjendamatute riskide võtmisest.⁹⁴ Seejuures tuleb hinnang anda otsuse tegemise hetkel teada olnud asjaolude põhjal, mitte hiljem ilmnenu tagajärgede järgi.⁹⁵ Kohtupraktikas nähtub selgelt, et ainuüksi ebasoodsa majandusliku tulemuse saabumine ei võimalda järeldada hoolsuskohustuse rikkumist.⁹⁶ Seega ei ole üksnes kahjulik tagajärg vastutuse tekkeks piisav, kuna kahju võib tekkida ka nõuetekohase hoolsuse

⁹² Saare, K. Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemine. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2004, lk 177.

⁹³ Saare, K. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. § 35 komm 3.2.1, lk 242.

⁹⁴ RKTko 19.06.2017 nr 3-2-1-54-17, p 13.1, RKKko 13.12.2017 nr 4-17-1195, p 7.

⁹⁵ Tiivel, T. Äriühingu juhatuse liikme hoolsuskohustus. Juridica 2005/9, lk 624.

⁹⁶ RKTko 19.06.2017 nr 3-2-1-54-17, p 13.1.

korral.⁹⁷ Hoolsuskohustuse sisu konkretiseerub eeskätt kohustuses tegutseda heas usus ja juriidilise isiku huvides, olla otsuste tegemisel piisavalt informeeritud ning vältida põhjendamatute riskide võtmist.⁹⁸ See hõlmab ka kohustust koguda vajadusel täiendavat teavet ning hinnata otsuse võimalikke tagajärgi mõistlikkuse põhimõttest lähtudes.⁹⁹ Samal ajal on hoolsuse hindamine objektiivne, lähtudes sellest, kuidas tegutseks sarnasel ametikohal ja sarnastes asjaoludes mõistlik isik, kusjuures võrdlus ei toimu mitte tavapärase keskmise isikuga, vaid kõrgendatud standardi alusel.¹⁰⁰ See tähendab, et juhtorgani liikme tegevuse õiguspärasuse hindamisel tuleb analüüsida otsustamisprotsessi tervikuna, eeskätt seda, kas isik tegutses piisava informeerituse alusel, arvestas asjakohaseid kaalutlusi ning kas võetud riskid olid konkreetsetes asjaoludes mõistlikult põhjendatud.

Kohtupraktika annab seejuures ka selgemaid viiteid olukordadele, kus risk ületab lubatava piiri. Näiteks peab Riigikohus hoolsuskohustuse rikkumiseks olukorda, kus juhatuse liige võttis majandusraskustes äriühingu nimel olulise riski, müües kogu vara pika maksetähtajaga ning ilma piisavate tagatisteta, kuigi oli ette nähtav, et selline tehing ei võimalda kohustusi täita.¹⁰¹ Seega ilmestab põhjendamatut riski eelkõige olukord, kus otsus ei ole enam mõistlikult õigustatav arvestades otsuse tegemise hetkel kättesaadavat teavet ning riski ja oodatava hüve vahet. Lisaks tuleb hoolsusstandardi määratlemisel arvestada konkreetse tegevusvaldkonna olemust, ulatust ja spetsiifikat, mistõttu ei ole see eri juhtimisolukordades ühesugune, vaid sõltub organisatsiooni tegevusest, suurusest ja riskidest.¹⁰²

Lojaalsuskohustus täiendab hoolsuskohustust, nõudes huvide konflikti vältimist ning juriidilise isiku huvide esikohale seadmist.¹⁰³ Äriühingu juhtorgani liikme vastutuse eelduseks on seejuures rikkumise aluseks oleva kohustuse piisavalt määratletus, kuna vaid sellisel juhul on võimalik hinnata kohustuse täitmist, kahju tekkimist ja seda, millised tagajärjed oleks nõuetekohane käitumine pidanud ära hoidma.¹⁰⁴ Tehingu hindamisel ei ole määrav üksnes selle formaalne eesmärk, vaid eelkõige tehingu tegelik majanduslik sisu ning saadud vastusoorituse väärtus.¹⁰⁵ See tähendab, et hoolsuskohustuse rikkumise hindamisel ei ole otsustav üksnes see, kas tehinguga kaasnes rahaline väljaminek, vaid ka see, kas vastusooritus oli sellega võrreldes adekvaatne. Kahju saab tekkida üksnes ulatuses, milles

⁹⁷ Saare, K. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. § 35 komm 3.2.2, lk 243.

⁹⁸ *Ibid*, § 35/3.2.3, lk 244.

⁹⁹ RKHKo 11.12.2019 nr 3-17-2235, p 13.

¹⁰⁰ Tiivel, lk 623-624.

¹⁰¹ RKTko 15.03.2017 nr 3-2-1-152-16, p 14.

¹⁰² Tiivel, lk 624.

¹⁰³ Saare, K. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Komm vlj. § 35 komm 3.3.1, lk 246.

¹⁰⁴ Tiivel, lk 621.

¹⁰⁵ RKTko 30.04.2014 nr 3-2-1-20-14, p 12, RKTko 02.12.2015 nr 3-2-1-133-15, p 16.

tehtud kulu ületab saadud hüve väärtuse, st olukorras, kus juriidilise isiku varaline seisund on võrreldes hüpoteetilise olukorraga tegelikult halvenenud.¹⁰⁶ Samuti kasutab õiguskirjandus ka nn faktilise juhatuse liikme kontseptsiooni, mille kohaselt võib vastutus laieneda ka isikule, kes ei ole formaalselt juhatuse liige, kuid kes tegelikkuses täidab juhatuse liikme ülesandeid ja mõjutab juriidilise isiku otsustusprotsessi otsustavalt.¹⁰⁷

Riigikohus kohaldab eelmainitud juriidilise isiku juhatuse liikme hoolsus- ja lojaalsuskohustuse elemente kohaliku omavalitsuse juhi tegevuse hindamisel, sidudes TsÜS §-i 35 sätestatud hoolsus- ja lojaalsuskohustuse KOKS-i ning KVS-iga. Seejuures rõhutab kohus, et vallavanem peab tegutsema vallaelanike õigustatud huvidest lähtudes, ausalt, erapooletult ja hoolsalt.¹⁰⁸ Samuti tuuakse esile, et vallavanem peab olema otsuste tegemiseks piisavalt informeeritud ning vältima põhjendamatuid riske ning erinevalt äriühingust ei ole kohaliku omavalitsuse eesmärk kasumi teenimine, vaid kohaliku elu korraldamine ja juhtimine vallaelanike huvidest lähtudes.¹⁰⁹

Eelnevast lähtuvalt hindas autor, mil määral on eeltoodud põhimõtted avalik-õigusliku suhtele ülekantavad.

- 1) Kohustuse rikkumise eeldus on ülekantav, kuid kohustuse allikas muutub.

TsÜS § 37 loogika kohaselt ei piisa vastutuse tekkimiseks üksnes kahju saabumisest, vaid vajalik on konkreetse kohustuse rikkumise tuvastamine. See struktuurne eeldus on autori hinnangul kohaliku omavalitsuse juhi vastutuse kontekstis põhimõtteliselt ülekantav, kuna ka Riigikohus lähtub sellest, et sellise isiku vastutus eeldab tema ametikohustuste rikkumist valla ees. Erinevus ilmneb aga kohustuste allikas. Eraõigusliku juriidilise isiku juhtorgani liikme kohustused tulenevad organisatsioonisisestest juhtimissuhtest ning on seotud juriidilise isiku huvide edendamiselega. Kohaliku omavalitsuse juhi kohustused seevastu ei kujune autonoomselt organisatsioonisiselt, vaid tulenevad teenistussuhtel reguleerivatest avalik-õiguslikest normidest, eeskätt KOKS-ist, teistest seadustest ja määrustest ning valla enda õigusaktidest. Seega ei määra kohustuste sisu juriidilise isiku sisemine korraldus, vaid need on ette nähtud seadustes ja muudes avalik-õiguslikes aktides. Sellest tulenevalt ei kanta üle TsÜS § 37 klassikalist kohustuste allikat, vaid üksnes vastutuse struktuur: kahju

¹⁰⁶ RKTko 02.12.2015 nr 3-2-1-133-15, p 16.

¹⁰⁷ Virks, M. Faktiline juhatuse liige ja tema vastutus äriühingu ees. *Juridica* 2017/6, lk 401.

¹⁰⁸ RKÜko 02.05.2025 nr 1-21-5728, p 49.

¹⁰⁹ *Ibid*, p 50.

hüvitamine eeldab kohustuse rikkumist. Kuigi struktuur on formaalselt sama, on materiaalõiguslik lähtekoht erinev, kuna rikkumise hindamine toimub erineva normatiivse lähtekoha alusel. Autori hinnangul on tegemist eraõigusliku vastutusmudeli kõige vähem problemaatiliselt ülekantava elemendiga. Kohustuse rikkumise nõue toimib üldise vastutuse eeltingimusena ega sõltu otseselt sellest, kas õigussuhe on era- või avalik-õiguslik. Samas näitab kohustuste allika muutumine, et ka selle elemendi puhul ei ole tegemist täieliku ülekandmisega, vaid pigem vastutusloogika kohandamisega avalik-õiguslikule kontekstile.

- 2) Hoolsus- ja lojaalsuskohustuse põhielemendid on ülekantavad üksnes sisulise ümbermääratlemise kaudu.

Eraõiguslikus vastutusmudelis konkretiseerub hoolsuskohustus eeskätt kohustuses tegutseda heas usus ja juriidilise isiku huvides, olla otsuste tegemisel piisavalt informeeritud ning vältida põhjendamatute riskide võtmist. Lojaalsuskohustus täiendab seda, nõudes huvide konflikti vältimist ning juriidilise isiku huvide esikohale seadmist. Tegemist on struktureeritud käitumisstandardiga, mille rakendamine eeldab, et hinnatava tegevuse eesmärk ja mõõdupuu on piisavalt selgelt määratletavad. Riigikohus kasutab samu elemente ka kohaliku omavalitsuse juhi tegevuse hindamisel, rõhutades, et ta peab tegutsema heas usus ja omavalitsusüksuse huvides, olema otsustamiseks piisavalt informeeritud, vältima põhjendamatuid riske ning hoiduma huvide konfliktist. Selles osas on eraõigusliku vastutusmudeli struktuur formaalselt üle võetud. Samas ei jää nende elementide sisu samaks. Üldkogu seob hoolsus- ja lojaalsuskohustuse TsÜS § 35 kõrval KOKS-i ja KVS-iga ning määratleb kohaliku omavalitsuse juhi kohustused avalik-õiguslikust kontekstist lähtudes. Kohaliku omavalitsuse tegevus ei ole suunatud kasumi teenimisele, vaid kohaliku elu korraldamisele ja vallaelanike õigustatud vajaduste rahuldamisele, mis tähendab, et ka hoolsusstandardi sisuline mõõdupuu muutub. Sellest tulenevalt ei ole tegemist hoolsus- ja lojaalsuskohustuse vahetu ülekandmisega, vaid nende elementide ümbermääratlemisega. Kuigi standardi põhikomponendid (hea usk, informeeritus, riskide vältimine ja huvide konflikti vältimine) säilivad, kujuneb nende tähendus ümber avaliku huvi, poliitiliste prioriteetide ja kaalutusõiguse raamistikus. Autori hinnangul kinnitab Riigikohtu käsitlus, et eraõigusliku hoolsusstandardi struktuur on küll kasutatav lähtepunktina, kuid selle sisuline kohaldamine eeldab ulatuslikku kohandamist. Seetõttu ei saa hoolsus- ja lojaalsuskohustust kohaliku omavalitsuse juhi suhtes käsitada muutmata kujul ülekantavana, vaid tegemist on standardi sisulise transformatsiooniga avalik-õiguslikus kontekstis.

3) *Ex ante* hindamise loogika on ülekantav ja vajalik.

Eraõigusliku juhtorgani liikme vastutuses on keskne, et tegevust hinnatakse otsuse tegemise hetkel teada olnud asjaolude põhjal, mitte hiljem ilmnunud tagajärgede järgi. Selline *ex ante* lähenemine on lahutamatult seotud hoolsuskohustuse olemusega kui objektiivse käitumisstandardiga ning toimib ühtlasi vastutust piirava mehhanismina, välistades vastutuse olukordades, kus kahjulik tulemus on küll saanud, kuid otsus ise oli tegemise hetkel mõistlikult põhjendatud. Sama loogika on ülekantav ka kohaliku omavalitsuse juhi tegevuse hindamisele. Kui kohaliku omavalitsuse varaline otsus põhineb avalikul huvil ning otsuse tegemise ajal mõistlikult kogutud ja hinnatud teabel, ei saa hilisem ebasoodne tagajärg iseenesest tähendada kohustuse rikkumist. See on eriti oluline poliitilise otsustamise kontekstis, kus omavalitsusorganitel on Riigikohtu enda rõhutuse kohaselt avar otsustusruum ning lubatud on võtta ka majanduslikke riske, kui need lähtuvad avalikust huvist ega ole selgelt põhjendamatud ega ülemäärased. Samas ei ole *ex ante* hindamise rakendamine avalik-õiguslikus kontekstis üheselt selge. Vallavanema või linnaeape otsused ei põhine üksnes faktilisel informatsioonil, vaid hõlmavad ka poliitilisi hinnanguid ja väärtusvalikuid, mille põhjendatus ei ole alati üheselt objektiivselt hinnatav. See tähendab, et kuigi hindamine peab lähtuma otsuse tegemise aja asjaoludest, ei ole alati selge, milliste kriteeriumide alusel otsuse põhjendatust hinnata. Sellest hoolimata ei vähenda see *ex ante* lähenemise tähtsust, vaid pigem suurendab selle rolli vastutuse piiritlemisel. Autori hinnangul on *ex ante* hindamise põhimõte üks olulisemaid elemente, mis peab eraõiguslikust vastutusmudelist avalik-õiguslikku konteksti üle kanduma. Ilma selleta muutuks kohaliku omavalitsuse juhi vastutus paratamatult tulemuspõhiseks, mis oleks vastuolus nii hoolsuskohustuse olemusega kui ka Riigikohtu rõhutatud omavalitsusorganite otsustusruumi põhimõttega. Samas tuleb arvestada ohuga, et *ex ante* hindamine võib viia poliitiliste otsuste sisulise kontrollini, mis on vastuolus poliitilise otsustusruumi ja demokraatliku vastutuse põhimõtetega.

4) Põhjendamatu riski vältimise kriteerium on ülekantav, kuid risk peab olema hinnatud avaliku huvi perspektiivist.

Eraõiguslikus vastutusmudelis on juhtorgani liikmel lubatud võtta majanduslikke riske, eeldusel et need on piisavalt informeeritud ja konkreetsetes asjaoludes mõistlikult põhjendatud. Selline lähenemine tuleneb hoolsuskohustuse olemusest kui vastutust piiravast

mehhanismist: riskantne otsus ei too kaasa vastutust pelgalt seetõttu, et see osutub ebaõnnestunuks, kui risk oli otsuse tegemise hetkel põhjendatud. Riigikohus võtab selle loogika kohaliku omavalitsuse juhi puhul üle, kuid nihutab selle hindamiskeset. Üldkogu leiab, et riskid peavad lähtuma avalikust huvist ega olema selgelt põhjendamatud ega ülemäärased.¹¹⁰ See tähendab, et riski lubatavust ei mõõdeta üksnes majandusliku tasuvuse kaudu, vaid hinnang sõltub sellest, kas risk on õigustatud kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmise ja kohalike elanike huvide seisukohalt. Samas rõhutab Riigikohus, et kohaliku omavalitsuse autonoomia ei tohi muutuda kattevarjuks avaliku raha kuritarvitamisele ning omavalitsusüksus peab arvestama seadusest tulenevaid nõudeid, nagu kulude minimeerimine ning tegevuse tõhusus ja mõjus. See seab riskivõtule täiendavad piirid, mis ei tulene üksnes hoolsusstandardist kitsas tähenduses, vaid laiemast avalik-õiguslikust raamistikust. Sellest tulenevalt ei ole riskide hindamise alus enam võrreldav eraõigusliku kontekstiga, kus keskne on majanduslik põhjendus. Avalik-õiguslikus kontekstis tuleb hinnata, kas risk on õigustatud avaliku huvi seisukohalt, mis eeldab mitmetähenduslike ja sageli konkureerivate eesmärkide kaalumist. Samuti ei ole avalik huvi üheselt määratletav, vaid hõlmab sageli omavahel konkureerivaid eesmärke, mille vahel tuleb konkreetsetes olukorras teha põhjendatud valik.¹¹¹ Autori hinnangul seisneb kõnealuse elemendi eripära selles, et kuigi riskivõtu lubatavuse struktuur on ülekantav, muutub selle kontrollifunktsioon oluliselt rangemaks. Kui eraõiguslikus kontekstis on keskne hinnata, kas risk oli majanduslikult põhjendatud, siis kohaliku omavalitsuse puhul lisandub nõue, et risk peab olema õigustatud avaliku huvi seisukohalt ning vastama avaliku raha kasutamisele seatud piirangutele. See tähendab, et riskide hindamine ei ole üksnes vastutust piirav mehhanism, vaid toimib ühtlasi kontrollivahendina, mis seab poliitilisele otsustusruumile piire.

- 5) Juriidilise isiku huvi ei ole kohaliku omavalitsuse puhul samastatav majandusliku huviga.

Eraõiguslikus juhtimissuhtes on juriidilise isiku huvi üldjuhul seostatav majandusliku huvi, vara säilitamise või kasumi teenimisega. Sellest tulenevalt on võimalik hinnata, kas juhtorgani liikme otsus oli majanduslikult põhjendatud, kuna juriidilise isiku huvi on põhimõtteliselt taandatav majanduslikule kasule või selle mõistlikule edendamisele. Selline lähtekoht võimaldab hoolsusstandardit rakendada suhteliselt selge mõõdupuu alusel.

¹¹⁰ RKÜKo 02.05.2025 nr 1-21-5728, p-d 51-52.

¹¹¹ Ikkonen, lk 187-199.

Kohaliku omavalitsuse osas rõhutab Riigikohus seevastu, et selle eesmärk ei ole kasumi teenimine, vaid kohaliku elu korraldamine ja juhtimine kohalike elanike õigustatud vajadustest ja huvidest lähtudes. Sellest tulenevalt ei ole vallavanema või linnaeape tegevuse majandusliku otstarbekuse hindamisel sama kaal kui äriühingu juhtorgani liikme puhul. Tegemist ei ole üksnes erinevusega hinnatavate otsuste eesmärgis, vaid ka nende hindamise alustes. Kohaliku omavalitsuse juhi tegevuse puhul puudub ühtne ja objektiivselt määratletav hindamiskriteerium, mis oleks võrreldav majandusliku kasu mõõdupuuga eraõiguslikus kontekstis. Vallavanema või linnaeape otsused lähtuvad lisaks varalistele kaalutlustele ka avalikust huvist, poliitilistest prioriteetidest ning kaalutusõigusest, mille sisu ei ole üheselt piiritletav. See tähendab, et hinnang sellele, kas konkreetne otsus oli „mõistlik“ või „põhjendatud“, ei saa tugineda samale loogikale nagu eraõiguslikus juhtimissuhtes. Sellest tulenevalt ei ole küsimus üksnes majandusliku otstarbekuse määravuses, vaid ka selles, et puudub sellele analoogne üheselt määratletav kriteerium kohaliku omavalitsuse juhi tegevuse hindamiseks. See muudab ka hoolsusstandardi kohaldamise olemuslikult teistsuguseks, kuna hindamine peab paratamatult arvestama mitmetähenduslike ja sageli omavahel konkureerivate eesmärkidega. Seejuures ei ole välistatud, et majanduslikult vähem kasulik otsus võib olla avalik-õiguslikult põhjendatud, kui see teenib turismi arendamist, tööhõivet, teenuse kättesaadavust või muid kohaliku elu eesmärke. Samas nõuab Riigikohus, et sellised eesmärgid peavad olema enne tehingu tegemist selgelt määratletud ning võimalikke lepingupartnereid tuleb kohelda võrdselt. Autori hinnangul on see kõige selgem näide sellest, et eraõiguslik vastutusmudel ei ole vahetult ülekantav. Juriidilise isiku huvi kui hoolsusstandardi keskne mõõdupuu tuleb kohaliku omavalitsuse puhul asendada avaliku huvi ja kohalike elanike õigustatud vajaduste kriteeriumiga, mis ei ole samal viisil üheselt määratletav ega mõõdetav.

- 6) Lojaalsuskohustus on hästi ülekantav, sest huvide konflikti vältimise loogika on avalikus õiguses isegi tugevam.

Lojaalsuskohustus nõuab, et juhtorgani liige ei eelistaks isiklikke ega kolmandate isikute huve juriidilise isiku huvidele ning väldiks huvide konflikti. Eraõiguslikus kontekstis toimib see eeskätt organisatsioonisisese usaldussuhte kaitsemehhanismina, mille eesmärk on tagada, et juhtorgani liige tegutseks juriidilise isiku huvides. Vallavanema või linnaeape puhul on selle elemendi ülekandmine sisuliselt hästi põhjendatav. Riigikohus rõhutab samuti, et kohaliku omavalitsuse juht peab vältima huvide konflikti ega tohi eelistada isiklikke huve valla

huvidele. Samas ei tulene vastav nõue üksnes TsÜS § 35 üldisest hoolsus- ja lojaalsuskohustusest, vaid seda konkretiseerib ja tugevdab KVS, mille § 1 lg 2 kohaselt on seaduse eesmärk tagada avaliku võimu aus ja erapooletu teostamine. Sellest tulenevalt ei ole huvide konflikti vältimise nõue avalik-õiguslikus kontekstis pelgalt eraõigusliku lojaalsuskohustuse analoog, vaid iseseisev ja detailsemalt reguleeritud kohustus, mis on suunatud avaliku võimu teostamise legitiimsuse tagamisele. KVS-i regulatsioon annab sellele kohustusele konkreetsema sisu ning muudab selle rakendamise võrreldes eraõigusliku kontekstiga selgemaks ja rangemaks. Autori hinnangul võib seega väita, et avalik-õiguslik regulatsioon mitte ei nõrgenda, vaid pigem tugevdab lojaalsuskohustuse standardit, kuna huvide konflikti vältimise nõue on KVS-i tõttu selgemini määratletud ning selle rikkumine lihtsamini tuvastatav kui eraõiguslikus juhtimissuhtes. Samuti ka selgemalt sanktsioneeritud, kuna KVS alane rikkumine toob ametiisikule kaasa konkreetseid seadusest tulenevad tagajärjed.

7) Vastutuse aluseks olev kohustus ei ole piisavalt määratletud.

Eraõiguslikus vastutusmudelil eeldab juhtorgani liikme isiklik vastutus, et rikkumise aluseks olev kohustus on piisavalt määratletud. See on vajalik selleks, et oleks võimalik hinnata nii kohustuse täitmist, kahju tekkimist kui ka seda, millised tagajärjed oleks nõuetekohane käitumine pidanud ära hoidma. Hoolsus- ja lojaalsuskohustus toimivad küll üldiste standarditena, kuid nende rakendamine eeldab, et hinnatava käitumise mõõdupuu on piisavalt konkretiseeritav. Sama nõue peab põhimõtteliselt kehtima ka kohaliku omavalitsuse juhi varalise vastutuse puhul. Riigikohus püüab seda määratletust luua, tuues välja konkreetseid olukorrad, kus tema tegevus võib olla õigusvastane. Üldkogu hinnangul võib etteheidetav olla näiteks valla vara vähendamine eesmärgil või viisil, mida ei saa mõistlikult õigustada omavalitsusüksuse ülesannete ega vallaelanike huvidega, samuti olukord, kus tehtud kulu ja saadud hüve on põhjendamatult tasakaalust väljas.¹¹² Vara võõrandamisel tuleb üldjuhul lähtuda turutingimustest, kui vara sihtotstarve on majandustegevus ning muude eesmärkide korral tuleb need enne tehingu tegemist selgelt määratleda. Sarnane loogika on välja kujunenud ka eraõiguslikus vastutusmudelil, kus kahju eeldab juriidilise isiku varalise seisu tegelikku halvenemist võrreldes hüpoteetilise olukorraga. Selline käsitlus põhineb eeldusel, et tehtud kulutuse ja saadud hüve vahetada on võimalik objektiivselt hinnata ning nende

¹¹² RKÜKo 02.05.2025 nr 1-21-5728, p-d 51-52.

väärtusi omavahel võrrelda. Selline lähenemine näitab, et Riigikohus ei piirdu üksnes abstraktse hoolsusstandardi ülekandmisega, vaid püüab seda sisustada konkreetsete kontrollikriteeriumide kaudu. Samas viitab see ka probleemile: TsÜS § 35 üldine standard ei ole avalik-õiguslikus kontekstis iseenesest piisav, vaid vajab täiendavat konkretiseerimist, et oleks võimalik tuvastada kohustuse rikkumist piisava õigusselgusega. Kohaliku omavalitsuse kontekstis ei ole aga alati võimalik sama selgelt määrata, milline oleks olnud „hüpoteetiline parem olukord“, kuna otsuste eesmärk ei pruugi olla majanduslik kasu, vaid näiteks sotsiaalne, regionaalne või poliitiline eesmärk. See muudab ka kahju kui vastutuse eelduse sisustamise oluliselt keerukamaks. Autori hinnangul näitab see, et vastutuse määratletuse nõue ei ole kohaliku omavalitsuse juhi puhul täielikult lahendatud. Kuigi Riigikohus püüab standardit täpsustada, jääb kohustuste sisu osaliselt avaraks ja hinnanguliseks, mis võib raskendada etteheidetava käitumise piiritlemist. See omakorda seab küsimärgi alla, kas eraõiguslikust vastutusmudelitest tulenev nõue kohustuse piisavast määratletusest on avalik-õiguslikus kontekstis samal määral tagatud.

Seega ei piirdu kohus eraõigusliku standardi ülekandmisega, vaid kujundab sellest sisuliselt avalik-õigusliku hoolsusstandardi, mille sisu määratletakse avaliku võimu teostamise eesmärkide kaudu. Kuigi hoolsuskohustus säilitab oma põhielemendid (hea usk, informeeritus ja riskide vältimine) määratletakse nende sisu ümber avaliku võimu teostamise eesmärkide kaudu, eeskätt vallaelanike huvide ja kohaliku elu korraldamisega seonduvalt. Autori hinnangul näitab eeltoodud analüüs, et kuigi TsÜS § 35 aluseks olev hoolsus- ja lojaalsusstandard on teatud ulatuses kasutatav ka kohaliku omavalitsuse juhi tegevuse hindamisel, ei ole see avalik-õiguslikus kontekstis vahetult kohaldatav. Seetõttu eeldab selle standardi rakendamine kohaliku omavalitsuse juhi suhtes sisulist kohandamist, mille täpsem sisu vajab eraldi analüüsi.

2.3. Kohaliku omavalitsuse juhi hoolsusstandardi sisustamine ja vastutuse hindamise kriteeriumid

Tsiviilõiguses käsitatakse vastutust eelkõige kohustuse rikkumisega kaasneva õigusliku tagajärjena, mis realiseerub õiguskaitsevahendite kohaldamise kaudu. Vastutuse eelduseks on seega nii kohustuse olemasolu kui ka selle rikkumine, mistõttu ei saa vastutuse küsimus tekkida ilma eelneva normatiivse kohustuse tuvastamiseta. Vastutus ei ole iseseisev institutsioon, vaid seotud konkreetse käitumise etteheidetavusega ning vastava kohustuse

rikkumisega.¹¹³ TsÜS § 37 kohaldamine eeldab seega TsÜS §-s 35 sätestatud hoolsus- ja lojaalsuskohustuse rikkumise tuvastamist. Sellest tulenevalt on keskne küsimus, milline on kohaliku omavalitsuse juhi hoolsuskohustuse sisu ning milliste kriteeriumide alusel selle rikkumist hinnata. Eelnevas alapeatükis analüüsis autor eraõigusliku vastutusmudeli põhielementide ülekantavust kohaliku omavalitsuse juhi suhtes ning tuvastas, et nende kohaldamine ei ole vahetu, vaid eeldab sisulist kohandamist avalik-õiguslikule kontekstile. Sellest tulenevalt toob autor selles alapeatükis välja kohaliku omavalitsuse juhi hoolsusstandardi võimalikud elemendid ning nende sisustamise lähtekohad.

Hoolsuskohustuse sisustamisel on esmalt vajalik määratleda selle allikad, kuna erinevalt eraõiguslikust juhtorgani liikmest ei tulene kohaliku omavalitsuse juhi käitumisstandard ühest konkreetsest normist. Selle sisu kujuneb mitme tasandi koosmõjus: PS-st, eelkõige § 154 lg-st 1 tulenevast nõudest korraldada kohalikku elu seaduse alusel, KOKS-ist, mis määratleb täitevorgani pädevuse ja vastutuse, avaliku õiguse üldpõhimõtetest, nagu hea halduse, proportsionaalsuse ning avalike vahendite säästliku ja eesmärgipärase kasutamise põhimõte, KVS-ist, RVS-ist ning Riigikohtu praktikast, mis seob hoolsusstandardi hea usu, informeerituse ja põhjendatud riskivõtu kriteeriumidega. Sellest tulenevalt ei ole kohaliku omavalitsuse juhi hoolsuskohustus käsitatav üksnes individuaalse käitumisstandardina, vaid hõlmab ka otsustamise ja juhtimise institutsionaalset raamistikku. Hoolsuskohustuse täitmist ei saa hinnata pelgalt konkreetse otsuse tulemuse põhjal, vaid tuleb analüüsida, kas otsus on tehtud sellistes menetluslikes ja organisatsioonilistes tingimustes, mis võimaldavad õigusvastaseid tagajärgi ennetada. Sarnane lähenemine on tuntud ka eraõiguslikus kontekstis ärilise otsuse reegli kaudu, mille kohaselt ei saa juhtorgani liige kanda isiklikku vastutust üksnes seetõttu, et tema tehtud otsus osutub tagantjärele kahjulikuks. Määrav on otsustamisprotsessi kvaliteet, mitte selle tulemus: kui otsus on tehtud heas usus, piisava informeerituse alusel ning kaalutletult, ei saa vastutust tuletada pelgalt ebasoodsast tagajärjest.¹¹⁴ Sellest tulenevalt ei tohi ka TsÜS § 37 analoogia kohaldamine kohaliku omavalitsuse juhi suhtes viia tulemuspõhise vastutuseni. Hoolsusstandard peab säilitama otsustusruumi kaitsefunktsiooni, vastasel juhul muutuks ametikohustuse rikkumise jaatamiseks vajalik lävend ülemäära rangeks ning hakkaks põhjendamatult piirama avaliku võimu kandja otsustusvabadust.

¹¹³ Saare, lk 156-160.

¹¹⁴ Tiivel, lk 630-634.

Eelmises alapeatükis väljatoodu pinnalt on võimalik eristada teatud tunnuseid, mille kaudu sisustada kohaliku omavalitsuse juhi võimalikku hoolsusstandardit.

1) Seaduslikkuse põhimõtte järgimine (PS §-d 3 lg 1, 154 lg 1, KOKS § 3 p 3, HMS § 4 lg 2, KVS § 1 lg 2)

Seaduslikkuse põhimõtte kujutab endast kohaliku omavalitsuse juhi hoolsusstandardi lähtepunkti, millest kõrvalekaldumine viitab reeglina ka kohustuse rikkumisele. Kui eraõiguslikus juhtimissuhtes väljendub hoolsuskohustus eeskätt juriidilise isiku huvide edendamises, siis avalik-õiguslikus kontekstis on selle esmane piir ja mõõdupuu seaduslikkus. PS § 3 lg 1 kohaselt teostatakse avalikku võimu üksnes seaduse alusel ning § 154 lg 1 kohaselt peab ka kohaliku omavalitsuse tegevus toimuma seaduse alusel ja selle piires, mida konkretiseerib KOKS § 3 p 3. Sellest tulenevalt ei saa kohaliku omavalitsuse juhi hoolsuskohustus piirduda pelgalt otsese seaduserikkumise vältimisega. Hoolsusstandard hõlmab ka kohustust tagada, et otsuste tegemisel kasutatakse kaalutusõigust kooskõlas selle eesmärgi ja piiridega. HMS § 4 lg 2 kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada, arvestades asjakohaseid asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve, mis tähendab, et formaalne seadusega koosõla ei ole iseenesest piisav. Hoolsuskohustuse rikkumine võib seega seisneda ka olukorras, kus otsus on küll vormiliselt õiguspärane, kuid selle tegemisel on eiratud kaalutusõiguse eesmärki või jäetud arvesse võtmata olulised asjaolud. KVS § 1 lg 2 kohaselt on seaduse eesmärk tagada avaliku võimu aus ja erapooletu teostamine. Sellest tulenevalt lisandub seaduslikkuse põhimõttele nõue, et otsustamine peab olema mitte üksnes formaalselt õiguspärane, vaid ka sisuliselt vaba kõrvalistest mõjutustest. Huvide konflikti olemasolul ei saa ka formaalselt seaduspärane otsus vastata hoolsusstandardile. Sellest tulenevalt tuleb seaduslikkuse põhimõtet käsitada kohaliku omavalitsuse juhi hoolsusstandardi alusena, mille rikkumine võib avalduda nii otseses õigusvastasuses kui ka kaalutusõiguse väärkasutamises. Autori hinnangul erineb see oluliselt eraõiguslikust vastutusmudelist, kus seaduslikkus toimib eeldusena, kuid ei kujunda samal määral hoolsusstandardi sisu. Avalik-õiguslikus kontekstis on seaduslikkus seevastu hoolsusstandardi keskne mõõdupuu, mille kaudu hinnatakse nii otsuse tegemise protsessi kui ka selle sisulist põhjendatust.

2) Tegutsemine avalikes huvides ja valla huvide kaitse (PS § 154 lg 1, KOKS § 2 lg 1, KVS § 1 lg 2, RKÜKo 1-21-5728, p 49)

Kohaliku omavalitsuse juhi hoolsusstandard hõlmab kohustust tegutseda avalikes huvides ning kaitsta omavalitsusüksuse varalisi ja institutsionaalseid huve. Kui eraõiguslikus kontekstis seondub hoolsuskohustus eeskätt juriidilise isiku majanduslike huvide edendamisega, siis kohaliku omavalitsuse puhul määratleb selle sisu avalik huvi. PS § 154 lg 1 ja KOKS § 2 lg 1 kohaselt on omavalitsuse ülesanne korraldada kohalikku elu valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest lähtudes, mistõttu kohaliku omavalitsuse juhi tegevus peab olema põhjendatav avalike ülesannete täitmise kaudu. Sellest tulenevalt ei piirdu hoolsusstandard üksnes ilmselgelt kahjulike otsuste vältimisega, vaid eeldab ka positiivset kohustust tegutseda viisil, mis on sisuliselt põhjendatav avaliku huvi seisukohalt. Otsuste õiguspärasuse hindamisel ei ole määrav üksnes nende formaalne lubatavus, vaid ka see, kas need on mõistlikult seostatavad omavalitsusüksuse ülesannete ja vallaelanike õigustatud vajadustega. KVS lisab sellele nõudele täiendava sisulise mõõtme, suunates tähelepanu otsustamise motiividele. Avaliku huvi kriteerium ei ole seega üksnes eesmärgiline suunis, vaid toimib ka kontrollikriteeriumina nende motiivide hindamisel. Kui otsus lähtub kõrvalistest kaalutlustest, eelkõige poliitilisest kasust või erahuvidest, ei vasta see hoolsusstandardile ka siis, kui selle tulemus ei ole otseselt kahjulik.

3) Piisavale informatsioonile tuginev otsustamine (TsÜS § 35, HMS § 6, RKÜKo 1-21-5728, p 49)

Kohaliku omavalitsuse juhi hoolsusstandard hõlmab nõuet, et otsused peavad tuginema piisavale ja asjakohasele teabele. Kui eraõiguslikus kontekstis väljendub see juhtorgani liikme kohustuses olla otsuste tegemisel informeeritud (TsÜS § 35), siis avalik-õiguslikus kontekstis omandab informeerituse nõue ulatuslikuma sisu. HMS § 6 kohaselt peab haldusorgan välja selgitama asja lahendamiseks olulised asjaolud, mis tähendab, et informeeritus ei ole pelgalt otsustaja subjektiivne teadlikkus, vaid objektiivne nõue tagada otsuse aluseks oleva teabe piisavus. Sellest tulenevalt ei piirdu informeerituse nõue olemasoleva teabe kasutamisega, vaid eeldab aktiivset tegutsemist teabe kogumiseks, kontrollimiseks ja hindamiseks. Poliitiline juht peab tagama, et otsuse aluseks olev teave on asjakohane, usaldusväärne ja piisav, mis võib eeldada nii pädevate ametnike kaasamist kui ka vajaduse korral eksperthinnangute kasutamist. Pelgalt formaalne kooskõlastus või pealiskaudne ülevaade ei vasta sellele standardile, kui otsuse sisuline põhjendus jääb kontrollimata. Informeerituse nõue täidab seejuures hoolsusstandardis olulist filtreerivat funktsiooni, välistades vastutuse olukordades, kus otsus osutub hiljem ebasoodsaks, kuid on

tehtud piisava teabe alusel. Vastupidiselt võib hoolsuskohustuse rikkumisele viidata olukord, kus otsus tehakse olulisi asjaolusid välja selgitamata, ebapiisavale teabele tuginedes või teabe puudujääke teadlikult eirates. Määrav ei ole seejuures mitte otsuse tulemus, vaid see, kas otsuse tegemise hetkel oli olemas piisav ja asjakohane teave, millele otsus rajati.

4) Põhjendamatute riskide vältimine (TsÜS § 35, PS § 154 lg 1, KOKS § 3 p 7, RKÜKo 1-21-5728, p 51)

Kohaliku omavalitsuse juhi hoolsusstandard hõlmab ka nõuet vältida põhjendamatute riskide võtmist. Kuigi omavalitsuse nimel tegutsedes võib poliitiline juht võtta majanduslikke riske, ei ole see otsustusruum piiramatult. Avaliku võimu kandjana peab ta lähtuma kohaliku elu korraldamise eesmärgist ning kasutama omavalitsusüksuse vara säästlikult ja eesmärgipäraselt (PS § 154 lg 1, KOKS § 3 p 7). Sellest tulenevalt on riskide võtmine lubatav üksnes juhul, kui see on informeeritud, kaalutletud ning mõistlikult põhjendatav avaliku huvi seisukohalt. Ka üldkogu rõhutas, et hoolsuskohustuse hindamisel ei ole määrav riski realiseerumine, vaid selle võtmise põhjendatus otsuse tegemise hetkel.¹¹⁵ Risk kui selline ei ole seega hoolsusstandardiga vastuolus, vaid kujutab endast poliitilise otsustusruumi paratamatut osa. Hoolsuskohustuse rikkumine võib seevastu esineda olukorras, kus risk ei ole piisavalt läbi kaalutud, tugineb ebapiisavale teabele või ei ole mõistlikult seostatav omavalitsusüksuse ülesannete täitmisega. Samuti võib risk olla õigusvastane juhul, kui selle võimalikud negatiivsed tagajärjed on selgelt ebaproportsionaalsed võrreldes taotletava avaliku huviga. Seega tuleb eristada lubatud riske, mis kuuluvad poliitilise otsustusruumi piiresse ning põhjendamatuid riske, mis väljuvad selle ruumi piiridest ja võivad kaasa tuua vastutuse. Erinevalt eraõiguslikust juhtimissuhtest ei hinnata riski põhjendatust üksnes majandusliku tasuvuse kaudu, vaid selle seotuse kaudu avaliku huvi ja omavalitsusüksuse ülesannetega.

5) Avalike vahendite säästlik ja eesmärgipärane kasutamine (PS § 154 lg 1, KOKS § 3 p 7, RKÜKo 1-21-5728, p-d 51-52)

Kohaliku omavalitsuse juhi hoolsusstandard hõlmab kohustust kasutada avalikke vahendeid säästlikult ja eesmärgipäraselt. Kui eraõiguslikus juhtimissuhtes hinnatakse ressurside kasutamist eeskätt majandusliku kasu kaudu, siis kohaliku omavalitsuse puhul tuleb hinnata, kas tehtud kulu on põhjendatav avalike ülesannete täitmisega. PS § 154 lg 1 ja KOKS § 3 p 7

¹¹⁵ RKÜKo 1-21-5728, p 51.

kohaselt peab omavalitsusüksus korraldama oma tegevust viisil, mis tagab avalike vahendite otstarbeka ja säästliku kasutamise, mida Riigikohus sisustas kulutuse ja saadava hüve vahelise mõistliku tasakaalu kaudu. Sellest tulenevalt ei ole määrav üksnes kulu formaalne lubatavus, vaid selle sisuline põhjendatus. Hoosuskohustuse rikkumisele võib viidata olukord, kus avalikke vahendeid kasutatakse eesmärgil või viisil, mida ei saa mõistlikult siduda omavalitsusüksuse ülesannete täitmisega, või kus tehtud kulutus ja selle eest saadav hüve on põhjendamatult tasakaalust väljas. Avalike vahendite kasutamise hoosus hõlmab ka kohustust kujundada tehingutingimused viisil, mis kaitseb omavalitsusüksuse vara. See tähendab muuhulgas vajadust arvestada turutingimusi, maandada põhjendamatuid kahjuriske ning tagada, et vara võõrandamisel või kasutamisel ei asetata omavalitsusüksust põhjendamatult ebasoodsasse olukorda. Seega ei seisne hoosuskohustuse täitmine üksnes kulude kontrollimises, vaid laiemalt avalike vahendite kasutamise sisulises põhjendatuses ja nende kaitses. Erinevalt eraõiguslikust kontekstist ei ole määrav majandusliku kasu maksimeerimine, vaid avalike ülesannete täitmine viisil, mis tagab kulutuste mõistliku põhjendatuse ja väldib avaliku ressursi põhjendamatut vähenemist.

6) Toimiva juhtimis- ja kontrollisüsteemi rajamine (PS § 154 lg 1, KOKS § 48¹, GRECO soovitusel KOV-idele)

Kohaliku omavalitsuse juhi hoosuskohustus ei piirdu üksikute otsuste tegemisega, vaid hõlmab kohustust kujundada ja hoida omavalitsuses selline juhtimis- ja kontrollikeskkond, mis võimaldab õiguslike ja majanduslike riskide õigeaegset tuvastamist ning ennetamist. Hoosusstandardi täitmist ei saa seega hinnata üksnes konkreetsete otsuste põhjal, vaid ka selle kaudu, millistes organisatsioonilistes tingimustes need otsused sünnivad. Sisekontrollisüsteemi käsitletakse seejuures protsessina, milles osalevad nii volikogu, valitsus kui ka teenistujad ning mille eesmärk on anda mõistlik kindlus organisatsiooni tegevuse, aruandluse ja õigusaktidest kinnipidamisega seotud eesmärkide saavutamise osas (PS § 154 lg 1, KOKS § 48¹). Selline käsitus lähtub arusaamast, et sisekontroll ei ole eraldiseisev mehhanism, vaid organisatsiooni igapäevategevusse põimitud terviklik juhtimisprotsess. Sarnane arusaam tuleneb ka eraõiguslikust juhtimisstandardist, mille kohaselt ei piirdu juhtorgani liikme hoosuskohustus üksikute otsuste tegemisega, vaid hõlmab kohustust kujundada organisatsioonilised tingimused, mis võimaldavad juriidilisel isikul oma kohustusi nõuetekohaselt täita, sealhulgas tagada piisav informeeritus, kontroll ja delegeeritud

ülesannete täitmise järelevalve.¹¹⁶ Sellest tulenevalt ei saa hoolsuskohustuse rikkumist siduda üksnes konkreetse kahjuliku otsusega. Rikkumine võib seisneda ka olukorras, kus otsused sünnivad keskkonnas, kus puuduvad toimivad kontrollimehhanismid või need on üksnes formaalsed. Kui organisatsioonis ei ole tagatud piisav kontroll avaliku vara kasutamise üle, võib rikkumine avalduda süsteemse kontrolli puudumises, mitte üksnes üksikotsuse sisus. Vastupidiselt võib toimiv kontrollikeskkond viidata sellele, et juht on oma hoolsuskohustust täitnud ka juhul, kui üksik otsus osutub hiljem ebaõnnestunuks.

Sisekontrollisüsteemi sisuline toimimine eeldab selle erinevate komponentide tegelikku olemasolu, rakendamist ja toimimist. Sellist arusaama toetavad ka rahvusvahelised hindamised. GRECO käsitleb sisekontrolli kohaliku omavalitsuse tasandil juhtimise lahutamatu osana, mille kaudu tagatakse riskide tuvastamine, kuritarvituste ennetamine ning õiguslike ja finantsnõuete järgimine.¹¹⁷ Sisekontroll hõlmab mitmetasandilist tegevuste kogumit, sealhulgas riskide kaardistamist, koolituste läbiviimist, nõustamist, huvide deklaratsioonide kontrolli ning võimalike rikkumiste tuvastamist ja menetlemist.¹¹⁸ Lisaks näevad GRECO soovitused ette vajadust tugevdada sisekontrolli suutlikkust, tagada selged juhised ning süsteemne koolitus, samuti pöörata erilist tähelepanu huvide konfliktide ennetamisele.¹¹⁹

Seega ei ole kohaliku omavalitsuse tasandil juhtimis- ja kontrollikeskkond käsitatav üksikute kontrollimeetmete kogumina, vaid tervikliku süsteemina, mille kaudu kujundatakse otsustusprotsessi kvaliteeti ja usaldusväarsust. Sisekontrolli tähendus ei seisne seega üksnes järelkontrollis, vaid eelkõige selles, kas organisatsioonis on loodud sellised tingimused, mis võimaldavad teha informeeritud, läbipaistvaid ja põhjendatud otsuseid.¹²⁰ Sellest vaatenurgast omandab keskse tähenduse riskijuhtimise korraldus. Kui organisatsioonis puudub süsteemne lähenemine riskide tuvastamisele ja hindamisele, ei ole võimalik rääkida ka kaalutletud otsustamisest. Seetõttu ei seisne kohaliku omavalitsuse juhi hoolsuskohustus üksnes riskide realiseerumisel reageerimises, vaid eelkõige sellise raamistikku loomises, mille kaudu

¹¹⁶ Tiivel, lk 625-626.

¹¹⁷ Council of Europe, Group of States against Corruption (GRECO). Preventing corruption and promoting integrity at the sub-national level: Estonia (including Tallinn and Tartu). Strasbourg: Council of Europe, 2026, lk 24. Kättesaadav: <https://rm.coe.int/grecoeval6rep-2025-1-final-eng-evaluation-report-estonia-public/48802b4b9a> (23.04.2026).

¹¹⁸ *Ibid*, lk 24.

¹¹⁹ *Ibid*, lk 30-31.

¹²⁰ KPMG. KOV sisekontrollisüsteemi juhend. Koostatud Rahandusministeeriumi tellimusel. Tallinn, 2018, lk 6-8.

muutuvad otsust mõjutavad asjaolud nähtavaks ja hinnatavaks.¹²¹ Samuti eeldab hoolestandard, et otsustusprotsessid on piisavalt struktureeritud ning vastutus selgelt jaotatud. Kui organisatsiooni tegevused ja kontrollimehhanismid ei ole määratletud viisil, mis võimaldaks tuvastada otsustamise etappe ja vastutajaid, tekib paratamatult olukord, kus kontroll ei toimi ning vastutus hajub. Sellisel juhul ei ole võimalik ka hinnata, kas konkreetne otsus vastas hoolestandardile, kuna puudub arusaam sellest, milline pidi olema nõuetekohane otsustusprotsess.¹²² Kontrollikeskkonna toimivus ei sõltu üksnes selle formaalsest olemasolust. Hoolestandardi seisukohalt on määrav, kas kontrollimehhanismid toimivad tegelikkuses ning võimaldavad kõrvalekaldeid tuvastada juba otsustusprotsessi käigus, mitte alles tagantjärele.¹²³ Sama kehtib ka järelevalve ja kontrolli korraldamise kohta laiemalt. Nende puudumine või formaalsus võib viidata süsteemsele puudujäägile juhtimises.¹²⁴

Siseauditi roll kinnitab, et tegemist on eeskätt juhtimisküsimusega. Siseaudit ei asenda sisekontrollisüsteemi ega vabasta juhtkonda vastutusest, vaid täidab toetavat funktsiooni, hinnates olemasolevate kontrollide toimimist ja tehes ettepanekuid nende parandamiseks.¹²⁵ See tähendab, et kontrollisüsteemi tegelik toimimine sõltub lõppastmes juhtkonna otsustest ja suhtumisest, mitte üksnes formaalsetest struktuuridest.

Tähelepanu väärib ka delegeerimise roll. Kohaliku omavalitsuse juht ei tee suuremat osa otsuseid vahetult ise, vaid tegutseb läbi teiste isikute. See aga ei tähenda, et hoolekohustuse tähendus väheneks. Vastupidi, kui otsustamine on delegeeritud, muutub määravaks see, millistel tingimustel neid otsuseid tehakse ja kas nende üle on tagatud sisuline kontroll. Seetõttu ei ole piisav viidata sellele, et konkreetse otsuse tegi alluv või pädev ametnik. Hinnata tuleb, kas juht on loonud sellise juhtimis- ja kontrollikeskkonna, mis võimaldab vältida õigusvastaseid või põhjendamatu otsuseid. Kui delegeeritud otsustamine toimub olukorras, kus kontrollimehhanismid puuduvad või ei toimi, võib probleem seisneda mitte niivõrd üksikotsuses, vaid delegeerimise korralduses tervikuna. Sellest järeldub, et delegeerimine ei välista vastutust, vaid seob selle kontrolli ja järelevalvega.

¹²¹ KPMG, lk 21-22.

¹²² *Ibid*, lk 33.

¹²³ *Ibid*, lk 72.

¹²⁴ *Ibid*, lk 71-72.

¹²⁵ *Ibid*, lk 13, Siseauditi kohustuslikkus kohalikes omavalitsustes ja selle võimalikud rakendusmudelid. Töövõtulepingu nr 1.9-1/423-1 täitmise aruanne. Tallinn, 2018, lk 30-31. Kättesaadav: https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2023-11/Ekspertarvamus_siseaudit_KOVides.pdf (12.03.2026)

Seega ei piirdu kohaliku omavalitsuse juhi hoolestandard üksikute otsuste sisulise hindamisega, vaid hõlmab eeskätt kohustust kujundada ja tagada toimiv juhtimis- ja kontrollikeskkond. Määravaks saab see, kas organisatsioonis on loodud tingimused, mis võimaldavad õigeaegselt tuvastada väärkasutust, õigusvastaseid tehinguid ja põhjendamatuid riske avaliku vara kasutamisel. Sellise süsteemi puudumine või selle üksnes formaalne toimimine võib viidata hoolekohustuse rikkumisele, samas kui sisuliselt toimiv kontrollikeskkond võimaldab järeldada, et hoolekohustus on täidetud ka olukorras, kus üksik otsus osutub hiljem ebaõnnestunuks.

2.4. Majanduslikult riskantsed otsused ja vastutuse võimalik ulatus

Eelmises alapeatükis käsitletud hoolestandardi võimalikud elemendid annavad üldise raamistiku, mille alusel hinnata juhtorgani liikme tegevuse õiguspärasust. Selle standardi praktiline tähendus ilmneb aga eeskätt olukordades, kus otsus sisaldab olulist ebakindlust ehk on majanduslikult riskantne. Just sellistes olukordades kerkib esile küsimus sellest, millal jääb otsus lubatud kaalutlusruumi piiridesse ning millal selle ületab ja toob kaasa vastutuse. Riigikohtu üldkogu seisukohalt on omavalitsusorganitel küll ulatuslik otsustusruum ning lubatud võtta avalikust huvist lähtuvaid riske, kuid see ei ole piiramatult. Otsustusruumi piiravad seadusest tulenevad nõuded avalike vahendite säästlikuks ja eesmärgipäraseks kasutamiseks, mistõttu ei või kohaliku omavalitsuse autonoomia kujuneda kattevarjuks avaliku raha kuritarvitamisele.¹²⁶

Riskivõtt ei ole avalikus juhtimises erandlik, vaid vältimatu osa otsustusprotsessist. Kohaliku elu korraldamine eeldab valikute tegemist olukorras, kus tulemused ei ole ette kindlaks määratavad ning erinevad alternatiivid on seotud ebakindlusega. Negatiivsed tagajärjed ei tulene sageli mitte riskist endast, vaid sellest, kuidas risk on määratletud, jaotatud ning otsuse tegemisel arvesse võetud.¹²⁷ Sellest lähtekohast on vajalik eristada lubatud ja põhjendamatut riskivõttu. Näiteks võib lubatud riskivõttuna käsitada olukorda, kus omavalitsus otsustab investeerida avalikku taristuprojekti, mille tasuvus ei ole täielikult ette prognoositav, kuid mille eesmärk on parandada elukeskkonda või soodustada piirkonna arengut. Sellise otsuse puhul on määrav, et risk on eelnevalt läbi kaalutud, otsus tugineb asjakohasele teabele ning sellel on mõistlik seos avaliku huviga. Põhjendamatult riskivõttuga võib seevastu olla tegemist juhul, kui omavalitsus võtab endale olulise varalise kohustuse ilma piisava analüüsita või

¹²⁶ RKÜKo 02.05.2025 nr 1-21-5728, p 51.

¹²⁷ Bloomfeld, K. Risk Assessment in Public Contracts. – European Procurement & Public Private Partnership Law Review 2019/14(1), lk 15.

tingimustel, kus võimalik kahju on ilmselgelt ebaproportsionaalne võrreldes oodatava hüvega. Näiteks olukorras, kus võetakse suur finantskohustus ilma selge arvestuseta selle jätkusuutlikkuse või riskide kohta, ei saa riski pidada enam põhjendatuks üksnes viitega võimalikele positiivsetele tulemustele. Sellises olukorras võiks Riigikohtu vastutusmudeli valguses jaatada ametikohustuse ja seeläbi ka hoolsuskohustuse rikkumist.

Majanduslikult riskantsete otsuste puhul ei ole vastutuse hindamisel määrav üksnes otsuse tulemus, vaid küsimus sellest, kas otsus väljus poliitilise otsustusruumi piiridest ning seda võib pidada ametikohustuse rikkumiseks. Selle piiri määratlemisel kerkivad esile kaks kesket probleemi: kahju tuvastamine ning süü vormi kindlakstegemine. Esiteks osutub problemaatiliseks kahju määratlemine. Eraõiguslikus kontekstis eeldab kahju juriidilise isiku varalise seisu tegelikku halvenemist võrreldes hüpoteetilise olukorraga, mis võimaldab hinnata tehtud kulutuse ja saadud hüve vahekorda. Avalik-õiguslikus kontekstis ei ole selline lähenemine aga alati rakendatav, kuna kohaliku omavalitsuse otsuste eesmärk ei piirdu majandusliku kasuga. Kahju võib seisneda ressursside ebaotstarbekas kasutamises või projektides, mille tegelik vajadus või mõju jääb küsitavaks, ilma et oleks võimalik tuvastada selget varalist kaotust kitsas tähenduses.¹²⁸ Autori hinnangul tähendab see, et kahju kui vastutuse eelduse sisustamine muutub avalik-õiguslikus kontekstis paratamatult hinnangulisemaks. Kui puudub üheselt määratletav majanduslik mõõdupuu, mille alusel võrrelda tehtud kulutust ja saadud hüve, ei ole võimalik ka vastutust siduda pelgalt varalise kahju traditsioonilise mõistega.

Teiseks tekitab raskusi süü vormi tuvastamine. Poliitilised otsused tehakse ebakindlates tingimustes ning sageli konkureerivate avalike huvide vahel. Sellises olukorras saab otsustaja üldjuhul tugineda arusaamale, et tema tegevus teenib avalikke eesmärke, mistõttu ei ole lihtne järeldada, et ta oleks teadlikult soovinud kahju tekitada või seda vähemalt möönnud.¹²⁹ Tahtlus on seega tuvastatav eeskätt olukordades, kus otsus ei ole enam mõistlikult seostatav avaliku huviga, vaid viitab selgelt kõrvalistele eesmärkidele, nagu isiklik kasu või teadlik kõrvalekalle kehtivatest nõuetest.

Veelgi keerulisem on hooletusel põhineva ametikohustuse rikkumise ja sellest tuleneva vastutuse piiritlemine. Kui vastutus seotakse liiga laialt hooletusega, tekib oht, et vastutuse aluseks muutub sisuliselt iga ebaõnnestunud otsus. See kitsendaks põhjendamatult poliitilist otsustusruumi ning oleks vastuolus omavalitsusorganite autonoomiaga. Samas liiga kõrge

¹²⁸ Zimmermann, lk 257.

¹²⁹ *Ibid*, lk 258.

lävend, mis eeldab üksnes ilmset ja raskekujulist rikkumist, võib muuta vastutuse praktiliselt rakendamatuks.¹³⁰

Seetõttu ei saa majanduslikult riskantsete otsuste puhul vastutuse tekkimiseks vajaliku ametikohustuse rikkumise piiri tuletada üksnes kahju olemasolust ega ka pelgalt tahtluse või hooletuse tuvastamisest, vaid määravaks saab hinnang sellele, kas otsus oli konkreetsetes oludes mõistlikult põhjendatav, tugines piisavale informatsioonile ning kas sellega kaasnenud risk oli avaliku huvi seisukohalt õigustatud.¹³¹ Oluline on seejuures eristada ka otsustusprotsessi erinevaid tasandeid. Projekti vajalikkuse ja eesmärkide määratlemine kujutab endast olemuslikult poliitilist otsust, mille puhul otsustusruum on lai ning mis hõlmab vältimatult väärtusotsustusi ja prognoose. Selliseid otsuseid ei ole põhjendatud hinnata üksnes nende majandusliku tulemuse kaudu. Seevastu otsuse elluviimise tasandil, kus määratakse konkreetsed tehingutingimused ja vahendite kasutamine, on tegevus detailsemalt reguleeritud ning õigusvastasuse tuvastamine selgem.¹³²

Samas ei saa vastutust piirata üksnes otsuse elluviimise tasandiga, kuna etteheidetav võib olla juba otsus ise, näiteks juhul, kui projekt on oma olemuselt ebavajalik või eelarve suhtes selgelt ebaproportsionaalne. Sellisel juhul ei seisne probleem mitte ebasoodsas tulemuses, vaid selles, et otsus ei olnud juba selle tegemise hetkel mõistlikult põhjendatav. Vastutus tekib seega üksnes juhul, kui otsus ületab ilmselgelt lubatava kaalutusruumi piirid, ei ole konkreetsetes oludes põhjendatav, ei tuginenud piisavale informatsioonile või ei olnud avaliku huvi seisukohalt õigustatav.

¹³⁰ Zimmermann, lk 260-262.

¹³¹ *Ibid*, lk 262-263.

¹³² *Ibid*, lk 256.

3. JÄRELDUSED JA VÕRDLUS SAKSAMAA VASTUTUSMUDELIGA

3.1. Riigikohtu praktika õigusselgus ja vastutuse ulatus

3.1.1. Vastutuse piiritlemine

Autor on Riigikohtu kujundatud lähenemisega põhimõtteliselt nõus osas, milles see võimaldab ületada kehtiva õiguse lünga kohaliku omavalitsuse juhi varalise vastutuse puudumises. Samas ei ole põhjendatud, et kohaliku omavalitsuse juhi varalise vastutuse piirid kujunevad peamiselt kohtupraktika kaudu ilma selgete orientiirideta, sest üksikjuhtumitel põhinev hinnang loob olukorra, kus vastutuse hindamine ei põhine enam üksnes konkreetse õigusnormi rikkumisel, vaid otsustusprotsessi kvaliteedil ja tekkinud olukord on kõigi asjaosaliste jaoks ebaselge. Senine käsitlus jätab suures osas lahtiseks, milliste tunnuste alusel eristada lubatud poliitilist otsustusruumi hoolsuskohustuse rikkumisest.

Avalik-õigusliku nõudeavalduse puhul peab materiaalõiguslik alus olema konstrueeritud viisil, mis võimaldab seda üheselt ka kriminaalmenetluse raames kohaldada, sest selle lahendamine eeldab, et kohus saab tugineda konkreetsetele ja kontrollitavatele asjaoludele, mille alusel otsustada nii kahju olemasolu kui ka selle omistamine otsustajale. Seega ei piirdu vastutuse hindamine enam ainult õigusvastase teo asjaolude analüüsimisega, vaid lisandub hinnang sellele, kas otsuseni jõuti viisil, mis vastas avaliku võimu teostamisel nõutavale hoolsusstandardile. Sellest tulenevalt võib Riigikohtu vastutusloogikat iseloomustada protsessipõhise ja avatud standardiga mudelina, mis on hinnanguline ja sõltuv sellest, kuidas konkreetset otsust ja selle tagajärgi menetluses tõlgendatakse. See lahendus ei ole õigusselguse seisukohalt veenev, sest puuduvad piisavad orientiirid selle kohta, mida täpsemalt avalik-õigusliku hoolsusstandardi all silmas peetakse. Seega ei saa abstraktset vastutusmudelit pidada õigusselguse probleemi lahenduseks, vaid see on hoopis näide selle ebamäärasusest.

Ilmselgelt peab olukorras, kus kohaliku omavalitsuse juht põhjustab kuriteoga omavalitsusüksusele varalist kahju, olema võimalik tekitatud kahju temalt menetluse käigus välja mõista. Selline järeldus tuleneb juba ainuüksi avalike vahendite kaitse põhimõttest. Ükskõik millisel avaliku võimu teostajal on seejuures ka avalikkuse ees suurem kohustus kasutada talle usaldatud võimu seaduse alusel ja kindlates piirides. Kui seaduse lünga tõttu kujuneb olukord, kus eristaatuses isik ei vastuta enda poolt toime pandud kuriteoga

põhjuslikus seoses tekitatud kahju hüvitamise eest, asetab see ta võrreldes teiste isikutega põhjendamatult soodsamasse olukorda. Selline olukord ei oleks kooskõlas õigusselguse ega õiguse üldpõhimõtetega, kuna vastutus ei saa sõltuda isiku staatusest, vaid peab järgnema kõikidele õigusvastastele ja süülistele tegudele ühtsetel alustel. Seetõttu peab õiguskord tagama, et ka eristaatuses isiku poolt kuriteoga tekitatud kahju hüvitamine on võimalik selgelt määratletud ja kohaldatavate kriteeriumide alusel.

Nullum crimen, nulla poena sine lege certa põhimõte eeldab, et karistatav tegu ja sellega kaasnev vastutus oleksid ette nähtavad ning piisava selgusega määratletud. Õigusselguse põhimõte tuleneb omakorda PS § 13 lõikest 2 ning sellega tagatakse muuhulgas võimalus, et isikul on piisava selgusega võimalik ette näha, missuguse õigusliku tagajärje tegevus kaasa võib tuua. Eriti oluline on see tegude puhul, millega võib kaasneda karistusõiguslik vastutus.¹³³ Olukorras, kus kohaliku omavalitsuse juht paneb toime oma ametikohustuste rikkumisega seotud kuriteo, peab ta ilmselgelt eeldama, et sellega kaasneb vastutus nii isiklikul tasandil kui ka sellega põhjuslikus seoses oleva kahju hüvitamine. Samas ei ole see niivõrd ilmselge olukorras, kus tegemist on poliitilise otsustusruumi piiril oleva olukorraga, millega kaasneb varaline kahju, kuid mis võib olla avaliku huvi perspektiivilt õigustatav. Mõlemaid kaalutlusi tuleb kohaliku omavalitsuse juhi varalise vastutuse määratlemisel võrdselt arvesse võtta ning sellega ei ole Riigikohtu praktikas kujundatud vastutusmudel hetkel arvestanud. Seega võib valitud lähenemine hakata paratamatult hõlmama ka olukordi, kus formaalne normirikkumine puudub, kuid otsustusprotsess tervikuna on olnud puudulik ning seeläbi on võimalik jaatada abstraktse hoolsuskohustuse rikkumist.

Õigusselgusega seotud probleem kandub üle ka kriminaalmenetlusesse, eelkõige tõendamisküsimusele. Kui vastutuse piir ei ole seotud selgelt määratletud õigusnormi rikkumisega, vaid sõltub hinnangust otsustusprotsessi kvaliteedile, muutub ebaselgeks ka see, milliseid asjaolusid peab sellises olukorras tõendama. Avalik-õigusliku nõude lahendamine samas menetluses eeldab, et lisaks süüteo koosseisu tunnustele selgitatakse välja ka need faktilised asjaolud, mille alusel saab hinnata hoolsusstandardi järgimist. See tähendab, et tõendamiseseme ulatus laieneb otsustusprotsessi rekonstrueerimisele: tuvastada tuleb, milline teave oli otsuse tegemise hetkel kättesaadav, milliseid riske oli võimalik ette näha ning milline oleks olnud olukorras mõistlik käitumine. Selline lähenemine muudab tõendamise problemaatiliseks kahel põhjusel. Esiteks ei ole kahju (ega ka võimalik kasu) sageli otsuse

¹³³ Truu, M. Pilk karistusõiguse lähte: määratletuse põhimõttest süüteo koosseisu sõnastamisel ja tõlgendamisel. *Juridica* 9/2019, lk 677-678.

tegemise hetkel määratletav, vaid avaldub alles hiljem, mistõttu tekib oht, et hinnang teo õiguspärasusele kujuneb tagantjärele ja sõltub lõpptulemusest, mitte otsuse tegemise ajal teada olnud asjaoludest. Teiseks hägustub süü vormi tuvastamine: kui ei ole selgelt piiritletud, millal muutub risk lubamatuks, ei ole võimalik veenvalt järeldada, et isik nägi kahjuliku tagajärje saabumist ette või leppis sellega. Nii võib kujuneda olukord, kus nii kahju kui ka süü vorm tuletatakse otsustusprotsessile tagantjärele antud hinnangust, mitte objektiivselt tuvastatavatest asjaoludest, mis omakorda hägustab piiri kriminaalõigusliku ja poliitilise vastutuse vahel. Karistusõigusliku vastutuse seisukohalt tuleb seejuures rõhutada, et avalike vahendite ebaotstarbekas kasutamine ei too iseenesest kaasa isiklikku varalist vastutust. Karistusõiguslik sekkumine on põhjendatud üksnes juhtudel, kus käitumine vastab olemasolevatele süüteo koosseisudele, eelkõige omastamise või usalduse kuritarvitamise tunnustele, ning kus on tuvastatav konkreetne varaline kahju ja sellega seostatav süü. See tähendab, et poliitiline otsus muutub karistusõiguslikult relevantseks alles siis, kui see väljub selgelt lubatud otsustusruumi piiridest ning kujutab endast teadlikku ja lubamatut tegutsemist. Selline lähenemine välistab karistusõiguse kasutamise poliitiliste otsuste sisulise otstarbekuse kontrollimiseks ning on kooskõlas *ultima ratio* põhimõttega.

Eeltoodud aspektid näitavad, et kujunenud vastutusloogika tugevus on paindlikkus ja võime hõlmata erinevaid olukordi, kuid suur nõrkus on õigusselguse puudumine. Vastutuse piir ei tulene selgetest õiguslikest kriteeriumidest, vaid kujuneb hinnangulise kaalumise tulemusena, mis raskendab nii otsustajate käitumise ette suunamist kui ka hilisemat kontrolli. Sellepärast on oluline nende piiride selgem määratlemine seaduses. Samas tuleb seejuures arvestada, et selliseid piire ei olegi võimalik tulenevalt avaliku-õiguse eripäradest alati üheselt määratleda, mistõttu säilib selge seadusandliku raami ja oodatava hoole sisustamisel ka oluline roll kohtupraktika edasiarendamisel. Kui vastav praktika jääks aga ainult kohtute sisustada, oleks määratletus selgelt liiga lai ja pärsiks õigusselgust.

3.1.2. Vastutuse ulatus

Eeltoodud õigusselguse küsimus avaldub konkreetsemalt ka vastutuse ulatuse määratlemisel. Olukorras, kus on tuvastatud, et kohaliku omavalitsuse juht on kuriteoga tekitanud omavalitsusüksusele varalist kahju, ei ole vastutuse olemasolu enam küsitav, kuid määravaks saab selle ulatus. Seejuures ei saa vastutus hõlmata kogu otsuse negatiivset tulemit tervikuna, vaid peab piirduma kahjuga, mille saab tuvastatud rikkumisele õiguslikult omistada. Selline piiritlemine eeldab, et vastutuse ulatus on juba olemuslikult määratletav viisil, mis võimaldab

eristada otsuse kui terviku majanduslikku tulemit ja seda osa kahjust, mis on käsitatav õigusvastase teo tagajärjena. Praktikast tähendab see, et vastutuse ulatus ei saa kujuneda otsuse lõpptulemuse pinnalt, vaid peab lähtuma konkreetse rikkumise ja selle tagajärgede seosest. Vastasel juhul muutub vastutus sõltuvaks sellest, millise hinnangu saab otsus tervikuna, mitte sellest, kas ja millises osas põhjustas kahju tuvastatud õigusvastane käitumine.

Erilise kaalu saab see küsimus olukorras, kus otsus on tehtud kollektiivses menetluses või tugineb mitme osapoole sisendile. Sellisel juhul ei ole vastutuse ulatus iseenesest seostatav kogu otsusega, vaid nõuab täpsustamist, milline osa kahju tekkest on omistatav konkreetsele isikule. Ilma sellise eristusest tekib oht, et vastutus laieneb ka nendele tagajärgedele, mille kujunemisel otsustaja roll ei ole otsustav või on üksnes kaudne. Samuti on võimalik, et talle omistatakse vastutus ka organisatsiooniliste puuduste eest.

Lisaks mõjutab vastutuse ulatust ajaline kriteerium. Kahju võib avalduda alles märkimisväärse aja möödumisel ning selle kujunemisse võivad sekkuda mitmed hilisemad asjaolud, mida otsustaja ei saanud ette näha ega mõjutada. Kui sellised tegurid jäävad arvesse võtmata, laieneb vastutus paratamatult ka sellistele tagajärgedele, mille omistamine algsele otsusele ei ole enam põhjendatud.

Eelnev seab piirid ka avalik-õigusliku nõudeavalduse lahendamisele kriminaalmenetluses. Nõude rahuldamine eeldab, et hüvitatava kahju ulatus on selgelt määratletav ja põhjuslikus seoses tuvastatud rikkumisega. Kui vastutuse ulatus ei ole piisavalt täpselt piiritletud, ei ole võimalik nõude ulatust veenvalt kindlaks teha, mis omakorda suurendab ohtu, et vastutus laieneb ka sellistele tagajärgedele, mis ei ole käsitatavad õigusvastase teo otsese tulemina. Selline lähenemine ei ole kooskõlas kriminaalõiguse *ultima ratio* põhimõttega, mille kohaselt peab karistusõiguslik sekkumine piirduma selgelt määratletud ja õiguslikult etteheidetavate juhtumitega. Kui vastutuse ulatus jääb ebamääraseks, tekib oht, et kriminaalmenetluse raames hinnatakse sisuliselt ka poliitiliste otsuste põhjendatust, mitte üksnes nende õiguspärasust. Seetõttu eeldab *ultima ratio* põhimõtte järgimine, et vastutuse ulatus on piiritletud viisil, mis välistab selle laiendamise otsuste üldise majandusliku ebaõnnestumise hindamiseks.

3.1.3. Vastutuse laiendatavus teistele poliitilistele ametikandjatele

Lähtudes TsÜS § 37 vastutusloogikast kohaliku omavalitsuse juhtide suhtes võiks küsida, kas sarnane lähenemine oleks ülekantav ka teistele ATS kohaldamisalast välistatud isikutele,

eelkõige volikogu esimehele ja ministritele. Volikogu esimees on samuti KOKS § 4 lg 1 järgi omavalitsusüksuse organi juht. Esmapilgul ei saa volikogu ulatuslikku rolli varaliste otsuste tegemisel seda võimalust välistada. Samas seab analoogia kasutamisele määravad piirid otsustamise kollektiivne iseloom ja vastutuse hajutatus. Erinevalt täidesaatvast juhust hõlmab volikogu otsus juba protsessuaalselt mitme liikme koosmõju, mille käigus vastutus hajub menetluslikes etappides, poliitilistes kokkulepetes ja hääletustulemustes. Sellises olukorras puudub selge seos konkreetse isiku käitumise ja lõpptulemuse vahel, mistõttu ei ole võimalik veenvalt sisustada individuaalset hoolsuskohustust ega tuvastada selle rikkumist. Seega ei ole TsÜS § 37 analoogial põhinev vastutusloogika volikogu esimehe suhtes veenvalt kohaldatav, kuna otsustamise kollektiivne iseloom ja sellest tulenev vastutuse hajutatus ei võimalda piisava selgusega individualiseerida ei hoolsuskohustuse sisu ega selle võimalikku rikkumist.

Ministrite puhul on olukord mõneti teistsugune. Kuigi ka nemad tegutsevad poliitilises raamistikus, on nende roll täidesaatva võimu kandjatena individualiseeritum ning hõlmab juhtimis- ja otsustusfunktsioone, mis sarnanevad kohaliku omavalitsuse täitevorgani juhi omadega. Samas ei tulene ka ministrite puhul materiaaalõiguslik vastutuse alus otseselt seadusest. PS § 101 sätestab üksnes kriminaalvastutuse realiseerimise menetluslikud eeldused, sidudes selle õiguskantsleri ettepaneku ja Riigikogu nõusolekuga, kuid ei määra vastutuse materiaaalõiguslikku sisu. Ka VVS ei anna sellist alust, piirdudes ministri pädevuse ja juhtimisfunktsioonide reguleerimisega, mis võib üksnes sisustada võimaliku hoolsusstandardi sisu. Seega ei ole TsÜS § 37 analoogia kasutamine ka ministrite puhul välistatud, kuid erinevalt kohaliku omavalitsuse juhust, ei sõltu selle realiseerimine üksnes kohtu hinnangust. Kriminaalvastutuse kohaldamine eeldab täiendavalt Riigikogu nõusolekut, mis toimib menetlusliku eeltingimusena ning piirab sellise vastutuse praktilist rakendatavust. Seetõttu ei ole ministri ja kohaliku omavalitsuse juhi vastutuse kujundamine samadel alustel täielikult võrreldav.

3.2. Võrdlus Saksamaa vastutusmudeliga

Eelnevalt välja toodud õigusselguse probleemid, eelkõige vastutuse piiride ebamäärasus ja nende kujunemine kohtupraktika kaudu, tingivad vajaduse asetada Eesti õiguses kujunenud lähenemine võrdlevasse konteksti. Käesoleva töö raames on selleks sobiv võrdlusmudel Saksamaa õigus, kus avaliku võimu kandjate vastutuse küsimusi on käsitletud pikaajaliselt ning kujunenud on selgemad raamid lubatud poliitilise otsustusruumi ja õiguslikult

etteheidetava käitumise eristamiseks. Võrdlus ei ole eesmärk omaette, vaid võimaldab hinnata, kas Eesti õiguses kujunenud vastutusmudel ja sellest tulenev õigusselguse probleem, on laiemalt iseloomulik ka teistele õigusruumidele või tuleneb eelkõige Eesti õiguse eripärast. Seeläbi on võimalik hinnata, kas tegemist on poliitiliste otsuste õiguslikul hindamisel paratamatu nähtusega või viitab see puudujääkidele kehtivas regulatsioonis ja selle rakendamises.

3.2.1. Saksamaa avaliku võimu vastutuse üldraamistik

Saksamaa õiguses kujuneb avaliku võimu kandjate vastutus mitmetasandiliseks ja süsteemselt killustatuks, hõlmates nii riigi kui ka üksikisiku tasandil realiseeruvat vastutust. Avaliku võimu teostamisega seotud kahju hüvitamise keskne alus on nn *Amtshaftung*, mis põhineb § 839 BGB¹³⁴ ja Art. 34 GG¹³⁵ koosmõjul. Nende normide kohaselt eeldab vastutus seda, et ametnik rikub talle pandud ametikohustust vähemalt hooletuse vormis ning põhjustab sellega kolmandale isikule kahju.¹³⁶ Selle regulatsiooni eripära on asjaolu, et kuigi vastutuse alus lähtub ametniku isiklikust õigusvastasest käitumisest, kandub vastutus Art. 34 GG alusel üle riigile või vastavale avalik-õiguslikule üksusele. Seetõttu ei saa kannatanu üldjuhul nõuet esitada ametniku vastu, vaid peab pöörduma riigi vastu, kes võib omakorda esitada regressinõude ametniku vastu üksnes tahtluse või raske hooletuse korral.¹³⁷ Selline lahendus väljendab ühelt poolt eesmärki tagada kannatanule tegelik kahju hüvitamine, kuid teisalt kaitsta ametnikke liigselt rangest isiklikust vastutusest, mis võiks pärssida avaliku halduse toimimist.¹³⁸

Samas ei ole Saksamaa avaliku võimu vastutuse süsteem ühtne, vaid kujuneb mitme erineva normi ja vastutusmehhanismi koosmõjus. Vastutus võib tuleneda nii klassikalisest ametivastutusest (§ 839 BGB) kui ka riigi vastutusest avaliku võimu teostamisel (Art. 34 GG), samuti kohtupraktikas kujunenud institutsioonidest, nagu *enteignungsgleicher*

¹³⁴ § 839 Bürgerliches Gesetzbuch (Haftung bei Amtspflichtverletzung) – ametniku vastutust reguleeriv säte, mille kohaselt vastutab ametnik kahju eest, mis on tekitatud ametikohustuste rikkumisega kolmandale isikule.

¹³⁵ Art. 34 Grundgesetz (Saksamaa põhiseadus) – säte, mille kohaselt vastutab ametniku poolt avaliku võimu teostamisel tekitatud kahju eest üldjuhul riik või muu avalik-õiguslik juriidiline isik. Tahtluse või raske hooletuse korral on võimalik regress.

¹³⁶ Magnus, U. The Liability of Public Authorities in Germany. - Oliphant, K. (toim). The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective. Cambridge: Intersentia, 2016, lk 184-185; Wollenschläger, F., Stapf, J. The System of Public Authority Liability in Germany. – della Cananea, G., Caranta, R. (toim). Tort Liability of Public Authorities in European Laws. Oxford: Oxford University Press, 2020, lk 52.

¹³⁷ Magnus, lk 177-178, 189.

¹³⁸ *Ibid*, lk 183.

*Eingriff*¹³⁹ ja *Aufopferung*^{140, 141} Õiguskirjandus viitab, et süsteem kannatab selguse ja süsteemsuse puudumise all ning vajab reformi.¹⁴²

Avaliku võimu kandjateks Saksamaa õiguses ei loeta üksnes formaalseid ametnikke (*Beamte*¹⁴³), vaid laiemalt kõiki isikuid, kellele on antud avaliku ülesande täitmine (*Amtsträger*¹⁴⁴). See hõlmab ka eraõiguslikke isikuid, kellele on delegeeritud avaliku võimu funktsioon (nt *Beliehene*¹⁴⁵).¹⁴⁶ Seega on vastutuse ulatus funktsionaalne, lähtudes täidetavast ülesandest, mitte üksnes formaalsest staatusest.

Vastutuse tekkimise eeldus ei ole siiski iga ametikohustuse rikkumine, vaid üksnes sellise kohustuse rikkumine, mille eesmärk on kaitsta konkreetset isikut või isikute ringi. Avalik kohustus (*Amtspflicht*¹⁴⁷) peab olema suunatud kolmandate isikute kaitsele ning kahju hüvitamise nõude saab esitada vaid see isik, kelle kaitseks vastav kohustus kehtestati.¹⁴⁸ Lisaks peab esinema põhjuslik seos rikkumise ja kahju vahel ning kahju võib seisneda ka puhtalt varalises kahjus. Seejuures ei piirdu ametikohustuste sisu üksnes abstraktse kohustusega vältida kahju tekitamist, vaid hõlmab ka konkreetseid menetluslikke ja sisulisi nõudeid, mis suunavad avaliku võimu teostamist. Nii rõhutab õiguskirjandus ja kohtupraktika näiteks kohustust isik enne tema suhtes tehtava otsuse langetamist ära kuulata ning kohustust uurida otsuse tegemisel kõiki asjakohaseid asjaolusid, sealhulgas õigustavaid asjaolusid.¹⁴⁹

Olulise piiranguna tuleb märkida, et riigi vastutus eeldab üldjuhul õigusvastast tegevust ning vähemalt hooletust. Ilma süüta riigivastutus on Saksamaa õiguses pigem erandlik ning seotud spetsiifiliste institutsioonidega, nagu näiteks sundvõõrandamisega võrreldav riive¹⁵⁰ (*enteignungsgleicher Eingriff*).¹⁵¹ Samuti kehtivad mitmed vastutust piiravad tingimused,

¹³⁹ Saksamaa kohtupraktikas kujunenud vastutuse alus, mis tähendab olukorda, kus avaliku võimu õigusvastane tegevus riivab isiku omandit nii intensiivselt, et see on võrreldav sundvõõrandamisega, andes aluse nõuda hüvitist.

¹⁴⁰ Saksamaa kohtupraktikas kujunenud vastutuse alus, mis erineb *enteignungsgleicher Eingriff*’ist selle poolest, et eeldab avaliku võimu õiguspärast tegevust, mille tagajärjel tekib üksikisikule ebaproportsionaalne koormus, andes aluse nõuda hüvitist.

¹⁴¹ Magnus, lk 177-178.

¹⁴² *Ibid.*, lk 194.

¹⁴³ Avalik teenistuja.

¹⁴⁴ Isik, kes täidab avalikku ülesannet või teostab avalikku võimu, sõltumata sellest, kas ta on avalikus teenistuses.

¹⁴⁵ Erasikud või eraõiguslikud isikud, kellele on seaduse alusel antud õigus teostada avalikku võimu.

¹⁴⁶ Magnus, lk 186-187.

¹⁴⁷ Ametikohustus, s.t avalikku ülesannet täitva isiku kohustus tegutseda seaduse ja talle pandud ülesannete kohaselt.

¹⁴⁸ Magnus, lk 185, 187.

¹⁴⁹ Wollenschläger, Stapft, lk 50-52.

¹⁵⁰ Inglise keeles expropriation-like intervention.

¹⁵¹ Magnus, lk 192.

sealhulgas nõue kasutada eelnevalt kõiki võimalikke õiguskaitsevahendeid, mis võib vastutusnõude täielikult välistada.¹⁵²

Sellest tulenevalt iseloomustab Saksamaa süsteemi ühelt poolt suhteliselt selge üldmudel: ametikohustuse rikkumine + süü + kahju, kuid teiselt poolt suur hulk täiendavaid tingimusi ja piiranguid, mis muudavad vastutuse realiseerumise praktikas oluliselt keerukamaks kui eraõiguslikes suhetes.

3.2.2. Kohaliku omavalitsuse tasand ja poliitiliste otsustajate roll Saksamaa õiguses

Saksamaa õiguses tuleb poliitiliste otsustajate vastutuse hindamisel arvestada riigi föderaalset ülesehitust ning sellega seotud pädevuste jaotust. Põhiseaduse (*Grundgesetz*) kohaselt eksisteerib lisaks föderaalsele ja liidumaade tasandile ka kolmas tasand, kohaliku omavalitsuse üksused, kellele on tagatud õigus korraldada kohalikke küsimusi iseseisvalt.¹⁵³ Samas toimub see autonoomia alati seaduse raamides ning kohaliku tasandi tegevus allub õiguskontrollile. Oluline on seejuures asjaolu, et Saksamaa õiguses ei ole kohaliku omavalitsuse organid, sealhulgas volikogud, seadusandliku võimu kandjad, vaid nad kuuluvad täidesaatva võimu sfääri. Kuigi volikogud võivad vastu võtta määrusi ja kohalikke õigusakte, on tegemist üksnes seaduse alusel delegeeritud regulatiivse pädevusega, mitte formaalses mõttes seadusandlusega.¹⁵⁴ See tähendab ka seda, et kohaliku tasandi poliitilised otsused ei allu samasugusele immuniteedile nagu parlamentaarsed otsused.¹⁵⁵

Praktilises plaanis tehakse olulised otsused, näiteks infrastruktuuriprojektide elluviimise kohta, üldjuhul kollektiivselt volikogus või selle komisjonides. Linnapea või muu täitevvõimu juht võib küll teatud juhtudel otsuseid langetada, kuid see on piiratud eelkõige kiireloomuliste või väiksema tähtsusega küsimustega.¹⁵⁶ Seega kujuneb otsustusprotsess mitmetasandiliseks ning vastutus ei pruugi koonduda üksnes ühele isikule. See omakorda tekitab olulisi küsimusi põhjusliku seose ja individuaalsete etteheidete tuvastamisel. Kui otsus sünnib kollektiivselt, ei ole alati lihtne määratleda, millises ulatuses saab konkreetse isiku tegevust pidada kahju põhjustajaks. Saksamaa õiguskirjanduse kohaselt võib siiski ka kollektiivses otsustusprotsessis osalev isik võib vastutada, kui tema panus otsusesse on kahju

¹⁵² Magnus, lk 191.

¹⁵³ Zimmermann, F. Criminal Liability of Political Decision-Makers In Germany. – Zimmermann, F. (toim). Criminal Liability of Political Decision-Makers: A Comparative Perspective. Springer, 2017, lk 91.

¹⁵⁴ *Ibid*, lk 91.

¹⁵⁵ *Ibid*, lk 116.

¹⁵⁶ *Ibid*, lk 92.

tekkimise seisukohalt relevantne.¹⁵⁷ Kohaliku tasandi poliitiliste otsustajate rolli eripära seisneb seega kahes aspektis. Esiteks tegutsevad nad täidesaatva võimu raames, mis avab põhimõtteliselt võimaluse nende tegevuse õiguslikuks kontrolliks ja vastutuseks. Teiseks toimub otsustamine kollektiivselt, mis raskendab individuaalse vastutuse tuvastamist, kuid ei välista seda täielikult.

Samal ajal tuleb arvestada, et poliitilised otsused on olemuslikult seotud kaalutlusruumiga. Saksamaa õiguses eristatakse olukordi, kus haldusorganil on diskretsioon, s.t õigus valida erinevate õiguspäraste lahenduste vahel. Sellisel juhul on isikul üksnes õigus nõuda, et kaalutlusõigust teostatakse õiguspäraselt, kuid mitte konkreetse sisulise otsuse tegemist.¹⁵⁸ See tähendab, et ka vastutuse kontekstis ei saa hinnata üksnes otsuse tulemust, vaid eelkõige seda, kas kaalutlusõigust kasutati nõuetekohaselt.

Sellest tulenevalt joonistub Saksamaa mudelis selgelt välja piir poliitilise otsustusruumi ja õigusvastase käitumise vahel: vastutus ei teki pelgalt ebaõnnestunud otsuse tõttu, vaid üksnes juhul, kui otsustamisel on rikutud konkreetseid õiguslikke kohustusi, eeskätt selliseid, mis on suunatud teiste isikute kaitsele. Sarnane probleem tõusetub ka Eesti õiguses, kus küsimus poliitilise otsuse õigusvastasuse piiridest on Riigikohtu praktikas alles kujunemisejärgus.

3.2.3. Karistusõiguslik vastutus poliitiliste otsuste eest: § 266 StGB (Untreue) ja selle piirid

Saksamaa õiguses puudub eraldi kuriteokoosseis, mis oleks suunatud avaliku raha ebaotstarbekale kasutamisele või poliitiliste otsuste kaudu tekitatud kahjule. Seetõttu kujuneb poliitiliste otsustajate karistusõiguslik vastutus peamiselt üldkoosseisu § 266 StGB (*Untreue*)¹⁵⁹ kaudu, mis käsitleb usalduse kuritarvitamist ja vara kaitsmise kohustuse rikkumist.¹⁶⁰ Nimetatud säte eeldab, et isik rikub talle usaldatud vara kaitsmise kohustust (*Vermögensbetreuungspflicht*¹⁶¹) ning põhjustab sellega varalise kahju. Oluline on seejuures, et tegemist ei ole spetsiifiliselt ametialase kuriteoga, vaid üldkoosseisuga, mille kohaldamine

¹⁵⁷ Zimmermann, lk 97.

¹⁵⁸ Magnus, lk 188.

¹⁵⁹ § 266 Strafgesetzbuch (Untreue) – säte, mis kriminaliseerib usalduse kuritarvitamise, s.t olukorra, kus isik rikub talle usaldatud varaliste huvide kaitsmise kohustust või kuritarvitab talle antud käsutusõigust, põhjustades varalist kahju.

¹⁶⁰ Zimmermann, lk 93.

¹⁶¹ Kohustus hoolitseda teise isiku vara või varaliste huvide eest, mis on isikule tema ametist või õigussuhtest tulenevalt usaldatud.

poliitiliste otsuste kontekstis on pigem „asenduslahendus“ olukorras, kus eriregulatsioon puudub.¹⁶²

Poliitiliste otsustajate puhul tekib esmase küsimusena, kas neil üldse lasub selline vara kaitsmise kohustus. Saksamaa õiguskirjanduses on üldiselt aktsepteeritud, et vähemalt linnapeadel, ministritel ning kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetel võib selline kohustus eksisteerida, kuna nad vastutavad avalike vahendite kasutamise eest. Samas ei ole see küsimus täiesti vaieldamatu, eriti kõrgematel poliitilistel tasanditel, kus rõhutatakse esindusdemokraatia loogikat ja poliitilise mandaadi iseseisvust.¹⁶³

Ka juhul, kui selline kohustus on tuvastatav, ei tähenda see veel automaatselt vastutuse tekkimist. § 266 StGB kohaldamine poliitiliste otsuste suhtes põrkub eelkõige kolme keskse probleemiga: kahju tuvastamine, põhjuslik seos ning tahtluse olemasolu. Esiteks on keeruline tuvastada varalist kahju olukorras, kus otsus puudutab avalikke investeringuid või infrastruktuuriprojekte. Kahju hindamisel kasutatakse nn „negatiivse bilansi testi“, mille kohaselt võrreldakse tehtud kulutust ja saadud hüve väärtust.¹⁶⁴ Avaliku sektori kontekstis ei ole aga sageli võimalik sellist võrdlust üheselt teha, kuna projektidel võib olla ka mitterahaline väärtus, näiteks keskkonna- või sotsiaalne kasu. Lisaks on välja arendatud nn „kahju läbi riski“ (*Schadensgleichheit durch Risiko*¹⁶⁵) kontseptsioon, mille kohaselt võib kahjuna käsitada ka olukorda, kus vara seatakse tõsisesse riski, isegi kui otsene kahju ei ole veel realiseerunud. Samas on rõhutatud, et selline risk peab olema väga konkreetne ja praktiliselt realiseeruv, mitte pelgalt teoreetiline võimalus.¹⁶⁶

Teiseks tekitab raskusi põhjusliku seose tuvastamine kollektiivsete otsuste puhul. Kui otsus tehakse volikogus suure häälteenamusega, ei pruugi üksiku liikme hääel olla *conditio sine qua non* tähenduses otsustava tähtsusega. Saksa õiguskäsitluses on siiski leitud, et ka sellisel juhul võib otsuse poolt hääletanud isiku käitumist käsitada põhjuslikuna, kui see on osa kollektiivsest otsustusprotsessist, mis viis kahju tekkimiseni.¹⁶⁷

Kolmas ja praktikas kõige olulisem piirang on tahtluse nõue. § 266 StGB eeldab vähemalt kaudset tahtlust (*dolus eventualis*) ehk isik peab olema ette näinud võimaluse, et tema tegevus

¹⁶² Zimmermann, lk 94.

¹⁶³ *Ibid*, lk 95-96.

¹⁶⁴ *Ibid*, lk 97-98.

¹⁶⁵ Põhimõte, mille kohaselt võib varaline kahju olla käsitatav tekkinuna juba siis, kui isiku vara pannakse põhjendamatu või kontrollimatu riski alla, isegi kui kahju ei ole veel realiseerunud.

¹⁶⁶ Zimmermann, lk 97-98.

¹⁶⁷ *Ibid*, lk 97.

põhjustab varalise kahju ning seda möönnud.¹⁶⁸ Poliitiliste otsuste puhul on aga tüüpiline, et otsustaja saab tugineda veendumusele, et otsus teenib avalikke huve, isegi kui see osutub hiljem ebaõnnestunuks. Selline olukord raskendab tahtluse tuvastamist märkimisväärselt ning praktikas on see sageli viinud kriminaalmenetluste lõpetamiseni.¹⁶⁹

Lisaks eeltoodule on Saksa õiguses rõhutatud, et § 266 StGB ei ole mõeldud sanktsioneerima iga ebaotstarbekat või poliitiliselt vaieldavat otsust. Vastutus saab tekkida eelkõige olukordades, kus rikutakse konkreetseid eelarve- või majandamise põhimõtteid, näiteks kui projekt on ilmselgelt ebavajalik või kui selle elluviimisel eiratakse säästlikkuse ja kulutõhususe nõudeid.¹⁷⁰ Seejuures eristatakse selgelt nn „kas“ (*if*) ja „kuidas“ (*how*) küsimust: kui otsuse tegemine ise kuulub poliitilise otsustusruumi, siis selle elluviimise viis allub rangematele õiguslikele piirangutele.¹⁷¹

Kuigi Saksamaa õiguses eksisteerib formaalne võimalus võtta poliitiline otsustaja vastutusele avalike vahendite kahjustamise eest, on selle realiseerumine piiratud mitmete rangete tingimustega. Eelkõige piiravad vastutust kahju tuvastamise keerukus, kollektiivse otsustamise eripära ning tahtluse nõue. Seetõttu ei kujuta § 266 StGB endast instrumenti, millega hinnata poliitiliste otsuste otstarbekust, vaid üksnes äärmuslikke juhtumeid, kus otsustusruumi piire on selgelt ületatud.

3.2.4. Järeldused võrdlusest Eesti õigusega

Saksa StGB § 266 (Untreue) ja Eesti KarS § 217² (usalduse kuritarvitamine) on konstruktsiooniliselt suurel määral võrreldavad. Mõlemad koosseisud eeldavad usaldusseisundit, sellest tuleneva vara kaitsmise või varaliste huvide järgimise kohustuse rikkumist, varalise kahju tekkimist ning tahtlust. KarS § 217² on KarS § 201 suhtes subsidiaarne koosseis, mis tuleb kohaldamisele üksnes juhul, kui tegu ei vasta omastamise tunnustele, kuid isik on rikkunud teise isiku varaliste huvide järgimise kohustust ja tekitanud sellega varalist kahju.¹⁷² Selles mõttes täidab KarS § 217² Eesti õiguses funktsiooni, mis on sisuliselt võrreldav StGB § 266 rolliga Saksamaa õiguses. Samas, nagu eelnevalt mainitud,

¹⁶⁸ Zimmermann, lk 102.

¹⁶⁹ *Ibid.*, lk 102.

¹⁷⁰ *Ibid.*, lk 96.

¹⁷¹ *Ibid.*, lk 96-98.

¹⁷² Kairjak, M. KarS § 217² komm 1, 2.1. – Sootak, J., Pikamäe, P. (koost). Karistusseadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura, 2021.

kuulub KarS § 217² kohaldamisele, kui puuduvad KarS § 201 tunnused, eelkõige “enda või kolmanda isiku kasuks pööramine”.

Sarnaselt Saksa õigusele on ka Eesti õiguses keskne küsimus konkreetse kohustuse olemasolus ja selle rikkumise sisustamises. KarS § 217² puhul tuleb eristada kaht koosseisualternatiivi, mille objektiivsed tunnused on osaliselt kattuvad. Ärakasutamise koosseisu puhul eeldab objektiivne koosseis, et isikul on seadusest või tehingust tulenev õigus käsutada teise isiku vara, s.t sisesuhtest tulenev õigus teha välissuhtes kehtivaid tehinguid ning sellest suhtest tuleneva kohustuse rikkumist. Lisaks peab esinema varaliste huvide järgimise kohustus, suur varaline kahju ning põhjuslik seos kohustuse rikkumise ja kahju vahel. Usalduse murdmise koosseisu puhul ei ole nõutav käsutusõigus, kuid eeldatakse varaliste huvide järgimise kohustuse olemasolu, selle kohustuse rikkumist, suure varalise kahju tekkimist ning põhjuslikku seost rikkumise ja kahju vahel.¹⁷³ Seega seisneb § 217² koosseisupärane tegu kohustuse rikkumises ning selle sisu määratlemisel tuleb lähtuda VÕS 5. ja 6. peatükis sätestatud kohustuse täitmise ja rikkumise regulatsioonist.¹⁷⁴ Ka Saksa õiguses on *Untreue* koosseisu keskmeks nn *Vermögensbetreuungspflicht*'i rikkumine, mille sisu täidetakse suurel määral eraõiguslike standardite abil. Seega ei ole kumbki süsteem puhtalt karistusõiguslik, vaid tugineb osaliselt ka tsiviilõiguslikele normidele.

Erinevus Eesti ja Saksamaa õiguse vahel ilmneb aga eelkõige selles, kuidas neid koosseise poliitiliste otsuste kontekstis rakendatakse. Saksamaa õiguses on *Untreue* koosseisu kasutamisel välja kujunenud suhteliselt selged piirangud, mis välistavad karistusõigusliku sekkumise poliitiliste otsuste sisulise otstarbekuse hindamisse. Eriti rõhutatakse eristust otsuse „kas“ ja „kuidas“ vahel, millest esimene kuulub poliitilise otsustusruumi ning teine võib teatud juhtudel alluda õiguslikule kontrollile.¹⁷⁵ Eesti õiguses ei ole KarS § 217² rakendamise piirid poliitiliste otsuste kontekstis samavõrd selgelt välja kujunenud. Kuigi normistruktuur võimaldaks sisuliselt samasugust piiritlemist nagu Saksamaal, ei tulene kohtupraktikast veel üheselt selgeid kriteeriume selle kohta, millal kohaliku omavalitsuse juhi otsus ületab lubatud otsustusruumi piire. See määramatus on eriti ilmne olukorras, kus karistusõiguslikku hindamist täiendab TsÜS § 37 analoogial põhinev varalise vastutuse käsitlus, mis toob mängu hoolsusstandardi ja otsustusprotsessi kvaliteedi hindamise.

¹⁷³ Kairjak, M. Varaliste huvide järgimise kohustus ja teisele isikule usaldatud vara. *Juridica* 2010/I, lk 25-26.

¹⁷⁴ Kairjak, KarS § 217² komm 4.3.

¹⁷⁵ Zimmermann, lk 93-102.

Eelnevast tulenevalt võib järeldada, et Eesti ja Saksamaa õiguse erinevus ei seisne niivõrd koosseisude olemasolus või ülesehituses, vaid nende rakendamise intensiivsuses ja piirides. Mõlemas süsteemis on olemas instrument avalike vahendite kaitseks usaldussuhtel põhineva kohustuse rikkumise kaudu, kuid Saksamaa õiguses on selle kasutamine poliitiliste otsuste kontekstis kitsamalt piiritletud. See tähendab, et Saksamaa mudel pakub vastutuse piiritlemisel suuremat õigusselgust, kuid kitsama vastutusala hinnaga. Eesti lähenemine on seevastu paindlikum ja võimaldab laiemat hindamisruumi, kuid on suure osas määratlematu ja alles kujunemisjärgus.

Seega ei seisne Eesti õiguse edasise arengu keskne probleem mitte vastutuse võimalikkuses, vaid selle piiride täpsemas määratlemises. Võrdlus Saksamaa õigusega näitab, et määrav ei ole vastutuse ulatus ega rangus, vaid see, kas vastutus on üles ehitatud viisil, mis seob selle rakendumise selgelt eristatavate ja normatiivselt kinnistatud eeldustega. Kui selline konstruktsioon puudub, jääb vastutuse piir paratamatult hinnanguliseks ega võimalda üheselt eristada vastutust kaasa toovaid olukordi nendest, mis kuuluvad lubatud poliitilise otsustusruumi. Samas ilmneb võrdlusest, et ka liialt kitsalt piiritletud vastutusraamistik ei ole probleemivaba, kuna võib jätta avalike vahendite kaitse ebapiisavaks. Seetõttu seisneb keskne väljakutse nende kahe eesmärgi tasakaalustamises: ühelt poolt tagada piisav õigusselgus ja etteaimatavus, teiselt poolt vältida vastutuse liigset piiritlemist, mis välistaks sekkumise ka ilmselgelt põhjendamatutes olukordades. Sellest tulenevalt ei ole Saksamaa käsitus Eesti õigusele eeskujuks konkreetse lahenduse ülevõtmisel, vaid pigem orientiiriks, mis aitab määratleda vastutuse piiride kujundamise lähtekohti.

3.3. Võimalikud arengusuunad Eesti õiguses

Autori analüüs näitab, et poliitiliste otsustajate varalise vastutuse küsimus Eesti õiguses vajab süsteemset lahendamist. Üksnes üldise hoolestandardi kehtestamine ei ole seejuures piisav, kuna määratlemata standard taastoodab õigusselguse probleemi. Edasine areng peaks keskenduma vastutuse aluseks olevate eelduste normatiivsele täpsustamisele viisil, mis võimaldab siduda vastutuse rakendumise selgelt tuvastatavate asjaoludega ning tagab, et kohaliku omavalitsuse juhi poolt kuriteoga tekitatud kahju hüvitamine on selgetel ja õiguslikult määratletud alustel realiseeritav. Sellest lähtekohast on võimalik eristada kolme võimalikku arengusuunda: olemasoleva ametnike vastutussüsteemi (ATS) laiendamine, eraldiseisva regulatsiooni loomine ning kohtupraktika edasiarendamine.

Ametnike vastutussüsteemi laiendamine poliitilistele otsustajatele looks formaalselt selge ja struktureeritud vastutusraamistiku, sidudes vastutuse seadusest tulenevate kohustuste rikkumise ja kahju tekitamisega. Selle lahenduse peamine puudus seisneb sobimatuses poliitilise otsustamise olemusega. Kuigi sellist vastutust oleks võimalik põhimõtteliselt piirata üksnes haldusülesannete täitmisega, ei ole selge, kuidas praktikas eristada olukordi, kus poliitiline juht tegutseb täidesaatva võimu kandjana, nendest, kus ta teeb poliitilisi valikuid. Arvestades, et need rollid on sageli põimunud, jääb ka sellise lahenduse puhul vastutuse piiritlemine paratamatult hinnanguliseks, mis ei kõrvalda õiguselguse probleemi.

Eraldiseisva regulatsiooni loomine võimaldaks kujundada poliitiliste otsustajate varalise vastutuse alused lähtudes otseselt nende rolli eripäradest, mitte olemasolevate normide laiendamisest või analoogia kasutamisest. Selline lähenemine looks võimaluse määratleda vastutuse eeldused viisil, mis arvestab nii poliitilise otsustusruumi kui ka avalike vahendite kaitse vajadusega, sidudes vastutuse konkreetsete ja tuvastatavate rikkumistega. See aitaks vähendada hinnangulisust ning looks selgemad piirid lubatud otsustamise ja õiguslikult etteheidetava käitumise vahel. Samas eeldab sellise regulatsiooni loomine seadusandjalt sisulist valikut selle osas, millises ulatuses poliitiliste otsuste üle õiguslikku kontrolli teostatakse, mistõttu sõltub selle lahenduse teostatavus otseselt poliitilisest valmisolekust vastutuse piire normatiivselt määratleda.

Kohtupraktika edasiarendamine tähendaks, et vastutuse piirid kujunevad järk-järgult üksikjuhtumite kaudu, ilma et neid oleks eelnevalt normatiivselt terviklikult määratletud. Selline lahendus võimaldab küll reageerida erinevatele olukordadele paindlikult, kuid ei anna ette üldisi ja etteaimatavaid kriteeriume, mille alusel otsustaja saaks oma käitumist suunata. Vastutuse sisu selgub sellisel juhul alles menetluse käigus, mistõttu ei toimi kohtupraktika iseseisva lahendusena, vaid saab täita üksnes täpsustavat rolli juba olemasoleva normatiivse raamistiku kõrval. Arvestades kriminaalmenetluste üldist kestust ja õigussüsteemi koormust, ei ole realistlik eeldada, et vastutuse sisulised piirid saaksid kujuneda üksnes üksikute juhtumite lahendamise kaudu. See vähendab kohtupraktikale tugineva lähenemise efektiivsust ning suurendab vajadust selge normatiivse raamistiku järele.

Eeltoodut arvestades on põhjendatud kombineeritud lähenemine, kus seadusandja loob üldised raamid poliitiliste otsustajate vastutuse piiritlemiseks, jättes samas kohtutele ruumi nende sisustamiseks konkreetsete juhtumite kaudu. Selline lahendus võimaldab suurendada õiguselgust, säilitades samal ajal vajaliku paindlikkuse. Võrdlus Saksamaa õigusega

kinnitab, et vastutuse tõhus toimimine ei eelda üksnes ranget materiaalõiguslikku alust, vaid eelkõige selgelt määratletud piire poliitilise otsustusruumi ja õiguslikult etteheidetava käitumise vahel. Eesti õiguse edasise arengu keskne ülesanne on seega kujundada vastutusraamistik, mis võimaldab reageerida selgetele kuritarvitustele, kuid ei muuda poliitilist otsustamist õiguslikult ülemäära riskantseks tegevuseks.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli analüüsida, millise vastutusloogika toob TsÜS § 37 analoogia kasutamine kohaliku omavalitsuse juhi varalise vastutuse hindamisse kriminaalmenetluses esitatava avalik-õigusliku nõudeavalduse kontekstis ning kas selline mudel tagab piisava õigusselguse.

Analüüsi tulemusel jõudis autor järeldusele, et TsÜS § 37 analoogia toob kohaliku omavalitsuse juhi vastutuse hindamisse protsessipõhise ja avatud standardiga vastutusloogika. Vastutus ei sõltu üksnes sellest, kas otsus põhjustas kahjuliku tagajärje, vaid sellest, kas otsuseni jõuti viisil, mis vastas avaliku võimu teostamisel nõutavale hoolsusstandardile. See standard hõlmab eelkõige seaduslikkuse põhimõtte järgimist, avalikes huvides tegutsemist, piisavale informatsioonile tuginemist, põhjendamatute riskide vältimist, avalike vahendite säästlikku ja eesmärgipärast kasutamist ning toimiva juhtimis- ja kontrollikeskkonna tagamist.

Sellest tulenevalt järeldas autor, et TsÜS § 37 analoogia kasutamine on kehtiva õiguse lünga ületamiseks põhimõtteliselt põhjendatud. Olukorras, kus kohaliku omavalitsuse juht on kuriteoga tekitanud omavalitsusüksusele varalist kahju, peab õiguskord võimaldama selle kahju temalt välja mõista. Vastupidine tulemus asetaks poliitilise ameti kandja põhjendamatult soodsamasse olukorda võrreldes teiste isikutega ning kahjustaks avalike vahendite kaitset. Seetõttu on Riigikohtu üldkogu lahendus mõistetav ja praktiliselt vajalik osas, milles see tagab omavalitsusüksusele võimaluse esitada kriminaalmenetluses avalik-õiguslik nõudeavaldus ka olukorras, kus ATS, RVastS ega deliktiõigus sobivat materiaaõiguslikku alust ei paku.

Samas ei tähenda vastutuse võimalikkus, et Riigikohtu kujundatud mudel oleks dogmaatiliselt probleemivaba. TsÜS § 37 on eraõiguslik vastutusnorm, mille klassikaline kohaldamisala on eraõigusliku juriidilise isiku ja selle juhtorgani liikme vaheline suhe. Kohaliku omavalitsuse juht tegutseb aga avalik-õiguslikus suhtes, kus tema tegevust mõjutavad avalik huvi, poliitiline mandaat, kaalutusõigus ja kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus. Seetõttu ei saa TsÜS § 37 aluseks olevat juhtorgani liikme vastutusmudelit avalik-õiguslikku konteksti vahetult üle kanda. Üle on kantav eelkõige vastutuse struktuur: kahju hüvitamine eeldab kohustuse rikkumist, põhjuslikku seost ja süüd.

Kohustuste sisu tuleb aga määratleda avalik-õiguslikest allikatest lähtudes. Selline lähenemine võimaldab arvestada kohaliku omavalitsuse juhi tegelikku rolli ja otsustusprotsessi kvaliteeti, kuid muudab vastutuse piirid paratamatult hinnanguliseks.

Töö keskne järeldus on seega, et Riigikohtu kujundatud vastutusmudel ei taga praegusel kujul piisavat õigusselgust. Probleem ei seisne vastutuse olemasolus, vaid selle piirides. Kohaliku omavalitsuse juhi tegevuses põimuvad poliitiline otsustamine ja haldusülesannete täitmine, mistõttu ei ole praktikas alati võimalik selgelt eristada lubatud poliitilist riskivõttu hoolsuskohustuse rikkumisest. Eriti keeruliseks muutub hindamine majanduslikult riskantsete otsuste puhul, kus otsuse tulemus võib osutuda ebasoodsaks, kuigi otsus oli tegemise hetkel avaliku huvi seisukohalt põhjendatav. Seetõttu peab vastutus põhinema *ex ante* hindamisel ning seda ei tohi tuletada üksnes hilisemast negatiivsest tulemusest.

Samuti järeldas autor, et vastutuse ulatus peab olema rangelt seotud tuvastatud rikkumisega. Kui kohaliku omavalitsuse juht on kuriteoga tekitanud omavalitsusüksusele kahju, ei ole vastutuse olemasolu enam küsitav, kuid vastutus ei saa hõlmata kogu otsuse negatiivset majanduslikku tulemit. Hüvitatav saab olla üksnes see kahju, mis on põhjuslikus ja õiguslikus seoses tuvastatud rikkumisega. See on oluline eelkõige kollektiivsete otsustusprotsesside, hiljem ilmneva kahju ja organisatsiooniliste puuduste puhul, kus vastutuse omistamine konkreetsele isikule võib olla keeruline.

Saksamaa võrdlev käsitlus kinnitas, et Eesti õiguse probleem ei seisne avalike vahendite kaitseks sobiva koosseisu või vastutusinstrumendi täielikus puudumises, vaid vastutuse piiride määratlematuses. Saksamaa õiguses kasutatakse poliitiliste otsustajate vastutuse hindamisel samuti üldisemaid usaldusseisundil põhinevaid konstruktsioone, eelkõige StGB § 266 ehk *Untreue* koosseisu. Samas on selle kohaldamine poliitiliste otsuste puhul kitsamalt piiritletud. Saksamaa õiguses rõhutatakse, et karistusõiguslik vastutus ei saa olla vahend poliitiliste otsuste otstarbekuse hindamiseks, vaid saab kõne alla tulla üksnes selgelt piiritletud juhtudel, kus otsustusruumi piire on ületatud, esineb konkreetne varaline kahju, põhjuslik seos ja tahtlus.

Võrdlus Saksamaa õigusega näitab, et õigusselgus ei teki üksnes vastutuse olemasolust, vaid sellest, kuidas vastutuse eeldused on üles ehitatud. Saksamaa mudel pakub Eesti õigusele eelkõige orientiiri, mitte otseselt ülevõetavat lahendust. Eelkõige näitab see, et poliitiliste

otsuste õiguslik hindamine vajab selgeid piire, mis eristavad otsuse poliitilist „kas“ tasandit selle elluviimise õiguslikult kontrollitavast „kuidas“ tasandist. Samas näitab Saksamaa kogemus ka seda, et liiga kitsas vastutusraamistik võib jätta avalike vahendite kaitse ebapiisavaks. Eesti õiguse edasine väljakutse seisneb seega õigusselguse ja tõhusa vastutuse tasakaalustamises.

Töö lõppjärelendusena leidis autor, et Eesti õiguses on põhjendatud kombineeritud lähenemine. Kohtupraktikal peab jääma roll hoolsusstandardi sisustamisel konkreetsete juhtumite kaudu, kuid üksnes kohtupraktikale tuginemine ei ole piisav. Vastutuse aluseks olevad eeldused vajavad seadusandlikul tasandil selgemat piiritlemist. Selline regulatsioon ei peaks välistama poliitilise otsustamise paindlikkust ega muutma avaliku huvi nimel riskide võtmist õiguslikult ülemäära ohtlikuks, kuid peab võimaldama selgelt reageerida olukordadele, kus poliitiline juht kasutab avalikke vahendeid teadlikult või ilmselgelt lubamatul viisil. Seega peaks Eesti õiguse edasine areng keskenduma mitte vastutuse laiendamisele, vaid selle eelduste ja piiride selgemale normatiivsele määratlemisele.

FINANCIAL LIABILITY OF A LOCAL GOVERNMENT LEADER IN CRIMINAL PROCEEDINGS: SECTION 37 OF THE GENERAL PART OF THE CIVIL CODE ACT (TSÜS) BY ANALOGY AS THE SUBSTANTIVE LEGAL BASIS FOR A PUBLIC-LAW CLAIM

Abstract

The aim of this master's thesis was to analyse what kind of liability logic arises from the use of Section 37 of the General Part of the Civil Code Act (TsÜS) by analogy in assessing the financial liability of a local government leader in the context of a public-law claim submitted in criminal proceedings, and whether such a model ensures sufficient legal clarity.

The analysis shows that applying Section 37 of TsÜS by analogy introduces a process-based and open standard of liability when assessing the liability of a local government leader. Liability does not depend only on whether a decision caused damage, but on whether the decision was made in a way that meets the required standard of care in the exercise of public power. This standard includes, in particular, compliance with the principle of legality, acting in the public interest, relying on sufficient information, avoiding unjustified risks, using public funds in a careful and purposeful way, and ensuring a functioning system of management and control.

The author concludes that using Section 37 of TsÜS by analogy is, in principle, justified to overcome a gap in the current law. Where a local government leader has caused financial damage to the municipality through a criminal offence, the legal system must allow that damage to be recovered from them. The opposite result would place political office holders in an unjustifiably favourable position compared to others and would weaken the protection of public funds. For this reason, the approach of the Supreme Court is understandable and practically necessary, as it allows the municipality to submit a public-law claim in criminal proceedings even where the Public Service Act, the State Liability Act, or tort law do not provide a suitable legal basis.

However, the existence of liability does not mean that the model created by the Supreme Court is free of doctrinal problems. Section 37 of TsÜS is a private law rule, traditionally applied to the relationship between a private legal person and its management board member. A local government leader, however, acts within a public-law relationship influenced by the public interest, political mandate, discretion, and local self-government autonomy. Therefore,

the liability model of a management board member cannot be directly transferred to the public-law context. What can be transferred is mainly the structure of liability: compensation for damage requires a breach of duty, causation, and fault. The content of the duties, however, must be defined based on public-law sources. This approach makes it possible to take into account the actual role of the local government leader and the quality of the decision-making process, but it also makes the limits of liability more dependent on assessment.

The central conclusion of the thesis is that the current liability model does not provide sufficient legal clarity. The problem is not the existence of liability, but its limits. The activities of a local government leader combine political decision-making and administrative tasks, which makes it difficult in practice to clearly distinguish between allowed political risk-taking and a breach of the duty of care. This becomes especially complex in economically risky decisions, where the outcome may be negative even if the decision was justified from the perspective of the public interest at the time it was made. For this reason, liability must be based on an *ex ante* assessment and must not be derived solely from a negative outcome.

The author also concludes that the scope of liability must be strictly linked to the established breach. If a local government leader has caused damage through a criminal offence, the existence of liability is clear, but it cannot cover the entire negative economic outcome of the decision. Only the damage that is causally and legally connected to the breach can be compensated. This is particularly important in collective decision-making, situations where damage appears later, and cases involving organisational shortcomings, where attributing responsibility to a single person can be difficult.

The comparison with German law confirms that the problem in Estonian law is not the absence of suitable legal tools to protect public funds, but the lack of clearly defined limits of liability. In Germany, liability of political decision-makers is also assessed through general trust-based concepts, especially Section 266 of the German Criminal Code (Untreue). However, its application in the context of political decisions is more narrowly limited. German law emphasises that criminal liability cannot be used to assess the usefulness or quality of political decisions, but only applies in clearly defined situations where the limits of decision-making are exceeded, and where there is concrete financial damage, causation, and intent.

The comparison shows that legal clarity does not come only from having liability rules, but from how the conditions for liability are structured. The German model serves mainly as a point of reference rather than a solution to be directly adopted. It shows that the legal assessment of political decisions requires clear limits, distinguishing between the political “whether” of a decision and the legally controllable “how” of its implementation. At the same time, the German experience also shows that a too narrowly defined liability framework may leave the protection of public funds insufficient. The key challenge for Estonian law is therefore to balance legal clarity with effective liability.

As a final conclusion, the author finds that a combined approach is justified in Estonian law. Case law should continue to play a role in shaping the duty of care through concrete cases, but relying only on case law is not sufficient. The conditions for liability need to be more clearly defined at the legislative level. Such regulation should not remove the flexibility of political decision-making or make risk-taking in the public interest legally too dangerous, but it must allow a clear response to situations where a political leader uses public funds knowingly or in a clearly unacceptable way. Therefore, future development in Estonian law should focus not on expanding liability, but on more clearly defining its conditions and limits.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri, 21.02.2012.
2. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Justiitsministeerium, 2013.
3. Bloomfeld, K. Risk Assessment in Public Contracts. – European Procurement & Public Private Partnership Law Review 2019/14(1).
4. Callahan, R., Mau, T. A. Reconceptualizing the Politics-Administration Dichotomy to Better Understand Public Leadership in the Twenty-First Century: A Multilateral Actors Model. – American Review of Public Administration, 2024, 53(3).
5. Council of Europe, Group of States against Corruption (GRECO). Preventing corruption and promoting integrity at the sub-national level: Estonia (including Tallinn and Tartu). Strasbourg: Council of Europe, 2026, lk 24. Kättesaadav: <https://rm.coe.int/grecoeval6rep-2025-1-final-eng-evaluation-report-estonia-public/48802b4b9a> (23.04.2026).
6. della Cananea, G., Caranta, R. (toim). Tort Liability of Public Authorities in European Laws. Oxford: Oxford University Press, 2020.
7. Gonzalez, C. I., Sanabria-Pulido, P. When Politics Shapes Administration: Bureaucratic Autonomy, Policy Role Separation, and Organizational Capacity in an Institutionally Weak Public Administration. – Public Administration and Development, 2025, 00:1-14.
8. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. Juridica 2005/3.
9. Kairjak, M. Varaliste huvide järgimise kohustus ja teisele isikule usaldatud vara. Juridica 2010/I, lk 25-26.
10. Kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, millega laiendatakse kannatanute õigusi kriminaalmenetluses seletuskiri, 80 SE.
11. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri, 192 SE.
12. Madise, Ü., Kalmo, H., Kask, O., Pruks, P. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020.
13. Madise, Ü., Kalmo, H., Mälksoo, L., Narits, R., Pruks, P., Raidla, J., Vinkel, P. (toim) Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2017.
14. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia, Tallinn: Juura 2007.

15. Oliphant, K. (toim). *The Liability of Public Authorities in Comparative Perspective*. Cambridge: Intersentia, 2016.
16. Olle, V. *Kohaliku omavalitsuse õigus*. Tallinn: Juura 2014.
17. Overeem, P. *The Value of the Dichotomy: Politics, Administration, and the Political Neutrality of Administrators*. – *Administrative Theory & Praxis*, 2005, 27(2).
18. Raidla, J., Vaher, T., Urke, K. Riigi äriühingu juhtorgani liige - ametiisik või ärijuht? *Juridica* 2017/2.
19. Reisberg, L. *Avalik-õiguslik nõudeavaldus kriminaalmenetluses*. Kohtupraktika analüüs. Tartu: Riigikohus, õigusteabe- ja koolitusosakond 2018. Kättesaadav: <https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/kohtupraktika%20anal%C3%BC%C3%B5Cs/Avalik-%C3%B5iguslik%20n%C3%B5udeavaldus%202018.pdf> (07.02.2026).
20. Saare, K. *Eraõigusliku juriidilise isiku õigussubjektsuse piiritlemine*. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikool, 2004.
21. *Siseauditi kohustuslikkus kohalikes omavalitsustes ja selle võimalikud rakendusmudelid*. Töövõtulepingu nr 1.9-1/423-1 täitmise aruanne. Tallinn, 2018, lk 30-31. Kättesaadav: https://www.agri.ee/sites/default/files/documents/2023-11/Ekspertarvamus_siseaudit_KOVides.pdf (12.03.2026)
22. Sootak, J., Pikamäe, P. *Karistusseadustiku kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura, 2021.
23. Sootla, G., Sepp, T., Kattai, K. *Ekspertarvamus KOV juhtimisest: erinevate kohaliku omavalitsuse juhtimismudelite rakendamise ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses reguleerimise võimalused*. Ekspertarvamus Rahandusministeeriumile, 2021.
24. Varul, P., Kull, I., Kõve, V., Käerdi, M., Saare, K., Sein, K. *Tsiviilseadustiku üldosa seadus*. Kommenteeritud väljaanne, 2022.
25. Truu, M. *Pilk karistusõiguse lähteile: määratletuse põhimõttest süüteo koosseisu sõnastamisel ja tõlgendamisel*. *Juridica* 9/2019, lk 677-678.
26. Weber, M. *Politics as a Vocation*. – Gerth, H. H., Mills, C. W. (toim), *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press, 1946, (orig: "Politik als Beruf", *Gesammelte politische Schriften*, München 1921).
27. Zimmermann, F. *A Comparative Analysis of Criminal Laws Protecting Public Budgets: Can Bad Political Decisions Be Criminalised? Criminal Liability of Political Decision-Makers*. Springer 2017.

28. Zimmermann, F. (toim) Criminal Liability of Political Decision-Makers: A Comparative Perspective, Springer, 2017.

Kasutatud õigusaktid

29. Avaliku teenistuse seadus. – RT I 1995, 16, 228.
30. Avaliku teenistuse seadus – RT I, 03.02.2026, 7.
31. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. – RT II, 1994, 26, 95.
32. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 11.04.2025, 3.
33. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/29/EL, 25.10.2012.
34. Halduskohtumenetluse seadustik – RT I, 08.07.2025, 14.
35. Haldusmenetluse seadus – RT I, 06.07.2023, 31.
36. Karistusseadustik – RT I, 22.12.2025, 2.
37. Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 22.12.2025, 3.
38. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus – RT 10.02.2026, 12.
39. Korruptsioonivastane seadus - RT I, 14.03.2025, 12.
40. Riigivastutuse seadus. – RT I, 07.05.2025, 19.
41. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 31.12.2024, 48.
42. Vabariigi Valitsuse seadus – RT I, 07.05.2025, 9.
43. Võlaõigusseadus. – RT I, 11.11.2025, 16.

Kasutatud kohtupraktika

44. Riigikohtunik Julia Laffranque eriarvamus Riigikohtu üldkogu lahendile 1-21-5728.
45. Riigikohtunike Heili Sepa ja Nele Siitami eriarvamus Riigikohtu üldkogu lahendile 1-21-5728.
46. RKHKo 21.03.2016 nr 3-3-1-72-15.
47. RKHKo 14.12.2011 nr 3-3-1-72-11.
48. RKHKo 06.11.2003 nr 3-3-1-72-03.
49. RKHKo 28.02.2007 nr 3-3-1-86-06.
50. RKKKo 16.04.2021 nr 3-18-124.
51. RKKKo 18.04.2023 nr 1-22-7076.
52. RKKKo 03.10.2008 nr 3-1-1-35-08.
53. RKKKo 17.08.2011 nr 3-1-1-57-11.
54. RKKKo 30.11.2009 nr 3-1-1-101-09.
55. RKKKo 05.12.2025 nr 1-22-2637.

56. RKKKo 07.02.2025 nr 1-22-3155.
57. RKKKo 23.12.2024 nr 1-21-8803.
58. RKKKo 22.06.2021 nr 1-19-6307.
59. RKKKo 18.11.2025 nr 1-23-7274.
60. RKKKo 13.12.2017 nr 4-17-1195.
61. RKPSJKo 12.10.2011 nr 3-4-1-15-11.
62. RKPSJVKo 15.01.2016 nr 3-4-1-30-15.
63. RKPSJVKo 23.09.2015 nr 3-4-1-13-15.
64. RKTko 19.12.2016 nr 3-2-1-113-16.
65. RKTko 22.10.2025 nr 2-15-17526.
66. RKTko 17.12.2007 nr 3-2-1-114-07.
67. RKTko 19.06.2017 nr 3-2-1-54-17.
68. RKÜKo 02.05.2025 nr 1-21-5728.
69. RKÜKo 22.12.2000 nr 3-4-1-10-00.
70. RKÜKo 15.06.2010 nr 3-2-4-1-10.
71. RKÜKo 16.03.2010 nr 3-4-1-8-09.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Carmen Lind,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

Kohaliku omavalitsuse juhi varaline vastutus kriminaalmenetluses:

TsÜS § 37 analoogia kui avalik-õigusliku nõudeavalduse
materiaalõiguslik alus

(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on Tambet Grauberg,
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Carmen Lind

29.04.2026