



Õiguskantsler

Teie 26.12.2025 nr

Meie 06.05.2026 nr 6-1/260780/2603819

Lugupeetud avaldaja

Palusite õiguskantsleril kontrollida, kas karistusseadustiku § 381¹ on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega. Täpsemalt on Teie hinnangul küsimus selles, kas see säte vastab määratletuse põhimõttele. Soovisite teada, kas majandusaasta aruande esitamata jätmine (raamatupidamise korraldamise nõude rikkumine) võib kaasa tuua kriminaalmenetluse.

[Karistusseadustiku](#) (KarS) § 381¹ näeb ette vastutuse raamatupidamiskohustuse rikkumise eest: „Raamatupidamise korraldamise nõuete teadva rikkumise eest või teadvalt raamatupidamisdokumentide ebaseadusliku hävitamise, varjamise või kahjustamise või raamatupidamisdokumendis andmete esitamata jätmise või ebaõigete andmete esitamise eest, kui sellega on oluliselt raskendatud ülevaate saamine raamatupidamiskohustuslase varalisest seisundist, karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega.“

Määratletuse põhimõte on osa *nullum crimen sine lege certa* põhimõttest, mis on sätestatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonis, Euroopa Liidu põhiõiguste hartas, Eesti Vabariigi põhiseaduses (PS) ja karistusseadustikus.

Euroopa [inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni](#) (EIÕK) artikli 7 lõike 1 kohaselt ei või kedagi tunnistada süüdi kuriteos – teos või tegevusetuses –, mis selle toimepanemise ajal kehtinud riigisisese või rahvusvahelise õiguse järgi ei olnud kuritegu. [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) artikli 49 lõike 1 järgi ei tohi kedagi tunnistada süüdi kuriteos teo või tegevusetuse eest, mis selle toimepanemise ajal kehtinud riigisisese või rahvusvahelise õiguse järgi ei olnud kuritegu.

[Põhiseaduse](#) § 23 lõike 1 kohaselt ei tohi kedagi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal. KarS § 2 järgi ei tohi kedagi süüdi mõista ega karistada teo eest, mis selle toimepanemise ajal kehtinud seaduse kohaselt ei olnud süütegu.

Õiguse arusaadavuse põhimõte nõuab, et õigusnormid oleksid nende adressaatidele piisavalt selged. Õigusselgus tähendab, et seadused ja muud õigusaktid peavad olema sõnastatud selgelt ja arusaadavalt ning olema piisavalt ammendavad ja täpsed, et igäühel oleks võimalik mõista regulatsiooni ning selle kohaselt käituda. Õigusselguse põhimõte tuleneb õiguskindluse põhimõttest, mida kaitseb PS § 10. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).¹ Õigusselguse põhimõtte õiguslik alus on ka PS § 13 lõige 2.

¹ Riigikohtu 02.12.2004 otsuse nr [3-4-1-20-04](#) p 12.

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on määratletuse põhimõtet (*lex certa*) ja süüdistatava olukorda raskendava analoogia kohaldamise keeldu (*lex stricta*) koos nimetanud ettenähtavuse põhimõtteks.

EIK sõnastas ettenähtavuse põhimõtte esimest korda karistusõiguses asjas [Kokkinakis vs. Kreeka](#). EIK märkis, et paljudes seadustes on rohkemal või vähemal määral ebaselgust. See on tingitud vajadusest vältida õiguse ülemäärast jäikust, et seadused suudaksid muutuvate oludega sammu pidada. Seega on vältimatu, et ka karistusõiguses on hägusaid mõisteid, mida tuleb tõlgendada (eelkõige kohtutel), et tagada seaduste piisav selgus. Kohus selgitas, et karistatav tegu peab EIÕK artikli 7 lõikele 1 vastamiseks olema selgesti määratletud ja et karistusõigust ei või tõlgendada laiendavalt isiku kahjuks, näiteks analoogiat kasutades. EIK hinnangul on see nõue täidetud, kui isik saab vastava sätte sõnastuse põhjal ja vajaduse korral kohtute tõlgenduse abil aru, milline tegu ja tegevusetus toob kaasa kriminaalvastutuse.

Kohtuasjas [S.W. vs. Ühendkuningriik](#) märkis EIK, et kuitahes selgesti karistusõiguse norm ka määratletud ei oleks, on selle tõlgendamine kohtute poolt vältimatu, mistõttu saab kohus sellise normi kohaldamisala järk-järgult täpsustada. Konventsiooni artiklit 7 ei saa tõlgendada nii, et see keelaks kriminaalvastutuse normide järkjärgulise täpsustamise kohtuliku tõlgendamise kaudu juhtumipõhiselt, tingimusel et selline areng on kooskõlas süüteo olemusega ning on mõistlikult ette nähtav (punkt 36). Sedasama rõhutas EIK ka kohtuasjas [C.R. vs. Ühendkuningriik](#) (punktid 33 ja 34). Need seisukohad on nüüdseks juurdunud EIK pikaajases praktikas.

[Cantoni vs. Prantsusmaa](#) asjas selgitas EIK, et ettenähtavuse põhimõtte ulatus sõltub suurel määral asjassepuutuva teksti sisust, sellega hõlmatavast valdkonnast ning selle adressaatide arvust ja nende staatusest. Seadus võib siiski vastata ettenähtavuse nõudele ka juhul, kui isikul tuleb kasutada asjakohast õigusabi, et hinnata (mõistlikul määral vastavalt asjaoludele) tagajärgi, mida mingi tegevus võib kaasa tuua. See kehtib eriti isikute kohta, kes tegelevad kutsetegevusega ja on harjunud oma tegevuses rakendama suuremat hoolsust. Seetõttu võib eeldada, et nad hindavad eriti hoolsalt oma tegevusega kaasnevaid riske (p 35).

EIK on seega sõnastanud reegli, millest ta lähtub teo karistatavuse ettenähtavuse üle otsustades: nii EIK kui ka riigi kohtute tõlgendus peab alati vastama süüteo põhiolemusele ja olema isiku jaoks teo ajal mõistlikult ettenähtav. Süüteo olemusele vastavat tõlgendust otsides on vaja kindlaks teha, mis on normi eesmärk (mida täpsemalt ja mis ulatuses peaks norm kaitsma) ning mis on olnud seadusandja tahe normi sätestades.

Karistusõiguse normi tõlgendades on EIK eraldi rõhutanud valdkonna eripära: spetsiifilises valdkonnas nõutakse äärmist hoolikust ja isegi kahtluste korral teost hoidumist. Tähtis on ka teo toimepanija staatus: juhina tegutsenud isik peab teadma seaduste nõudeid üksikasjalikult ja olema kursis ka võimalike erinevate tõlgendustega. Peaaegu igal juhul saab nõuda, et isik kasutaks (enne tegu) õigusabi ja selgitaks usaldusväärselt välja teo eest ettenähtud karistuse – see kehtib nii kutseala esindajate kohta kui ka muudel juhtudel.²

EIK arusaamad ettenähtavuse põhimõttest on üle võtnud Euroopa Liidu Kohus ja ka Riigikohus. Määratletusnõude (*nullum crimen nulla poena sine lege certa*) kohaselt peab nii tegu, mille eest seadus karistuse ette näeb, kui ka karistus olema selgelt määratletud.

² Mario Truu, „Ettenähtavuse põhimõte: millal on süüteokoosseis piisavalt selgesti määratletud? Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika näide“ – *Juridica* 9-10/2022.

Karistusnormi määratletus tagab selle, et igal juhul on võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus selle eest ähvardab, et ta saaks oma käitumist vastavalt kujundada.³ See tähendab, et süüteo koosseisu tunnused peavad olema normi adreessaadile ja seaduse kohaldajale arusaadavad vähemalt sellisel määral, et nende sisu saaks tõlgendamiseks avada.

Karistusõigusnormi sisu selgitamisel tuleb esmajoones tugineda selle grammatilisele tõlgendamisele. Määratletuspõhimõtte kohaselt ei tohi karistusõigusnormi sisu avamisel normi piiridest väljuda ega karistusnormi rakendada nende juhtumite suhtes, mida Riigikogu pole soovinud karistatavaks kuulutada.⁴ Karistusõiguse laiendav tõlgendamine ja selle kaudu menetlusaluse isiku olukorra raskendamine oleks vastuolus PS § 23 lõikes 1 ning KarS §-s 2 sätestatud *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta, stricta, praevia* põhimõttega.⁵ Karistusnorme tuleks seega tõlgendada süüteo koosseise kitsendavalt.

KarS §-ga 381¹ kaitstav õigushüve on iga raamatupidamiskohustuslasega seotud isiku võimalus saada usaldusväärseid andmeid raamatupidamiskohustuslase majandusliku seisuga kohta. Karistusnorm näeb vastutuse ette kolme teo eest: 1) raamatupidamise korraldamise nõuete rikkumine; 2) raamatupidamisdokumentide ebaseaduslik hävitamine, varjamine või kahjustamine või 3) raamatupidamisdokumentide andmete esitamata jätmine või ebaõigete andmete esitamine. Nimetatud teod on süüteod üksnes juhul, kui nendega on oluliselt raskendatud ülevaate saamine raamatupidamiskohustuslase varalisest seisundist.

Raamatupidamise korraldamise nõuete rikkumise sisustamisel tuleb lähtuda [raamatupidamise seadusest](#). Seaduse § 4 järgi on raamatupidamiskohustuslane kohustatud:

- 1) korraldama raamatupidamist nii, et oleks tagatud aktuaalse, olulise, objektiivse ja võrreldava informatsiooni saamine raamatupidamiskohustuslase finantsseisundist, finantstulemusest ja rahavoogudest;
- 2) dokumenteerima kõiki oma majandustehinguid;
- 3) kirjendama algdokumentide või nende põhjal koostatud koondokumentide alusel kõiki oma majandustehinguid raamatupidamisregistrites;
- 4) koostama ja esitama majandusaasta aruande ning muud finantsaruanded käesolevas seaduses ja teistes õigusaktides sätestatud korras;
- 5) säilitama raamatupidamise dokumente.

Seega on raamatupidamise korraldamise üks põhioõue ka majandusaasta aruande esitamine. Samas näeb kuriteo koosseis karistusõigusliku vastutuse tekkimiseks ette mitu kitsendust. Ühe kitsenduse kohaselt peab olema raamatupidamiskohustuslase varalisest seisundist ülevaate saamine **oluliselt raskendatud**.

KarS § 381¹ on formaalne delikt, mille üks tunnus on rikkumise ulatus: see peab olema selline, et objektiivsel kõrvaltvaatajal on keeruline saada ülevaadet raamatupidamiskohustuslase varalisest seisundist. Isiku süüditunnistamiseks (KarS § 381¹ järgi) ei pea tuvastama, et mõnel konkreetsel isikul on oluliselt raskendatud saada ülevaadet raamatupidamiskohustuslase varalisest seisundist. See, kas raamatupidamise kohustuse rikkumisest tingitud objektiivsed raskused raamatupidamiskohustuslase varalisest seisundist ülevaate saamisel on KarS § 381¹ mõttes olulised või mitte, on õiguslik küsimus, millele peab vastuse leidma kohus. See ei välista ekspordilt või asjatundjalt saadud taustateadmistega arvestamist.⁶

³ Riigikohtu 21.06.2011 otsuse nr [3-4-1-16-10](#) p 50.

⁴ Riigikohtu 01.11.2013 otsuse nr [3-1-1-89-13](#) p 8.1.

⁵ Riigikohtu 13.12.2004 otsuse nr [3-1-1-120-04](#) p 10.

⁶ Riigikohtu 22.02.2016 otsuse nr [3-1-1-109-15](#) p 192.

Raamatupidamiskohustuslase varalisest seisundist ülevaate saamise olulise raskendamisega on tegemist eelkõige juhul, kui selle ülevaate saamiseks õigustatud isik või asutus ei saa üldse ülevaadet või saab selle ülevaate üksnes ebamõistlike pingutustega. Karistusseadustiku kommenteeritud väljaandes⁷ on rõhutatud, et raamatupidamisregistrite puudumine ei pruugi veel tähendada ülevaate saamise olulist raskendamist, sest rikkumiseks ei loeta olukorda, kus algdokumendid on olemas süstematiseerimata kujul ja neid ei ole kajastatud raamatupidamisregistrites, kuid nende väike maht võimaldab siiski ülevaate luua. Varalisest seisundist ülevaate saamise oluline raskendamine peab olema objektiivne, st ülevaate saamine peab olema oluliselt raskendatud vähemalt keskmisel vastava valdkonna spetsialistil. Oluline raskendamine peab olema ka sisuliselt põhjendatud, st kriminaalmenetluses peab süüdistusest ilmne, millest konkreetselt ei olnud võimalik aru saada. Samuti peaks süüdistusest nähtuma, et ülevaate saamine oli oluliselt raskendatud, mitte lihtsalt ebamugav (ehk milliseid mõistlikke pingutusi on ülevaate saamiseks tehtud).⁸

Raamatupidamisdokumentide varjamise kaasuses on kohus öelnud, et hinnata tuleb vaid seda, kui tähtsad olid varjatud dokumendid raamatupidamisandmestiku kui terviku seisukohalt. Ülevaate saamise olulisest raskendamisest ei saa KarS § 381¹ mõttes rääkida siis, kui olemasolevast dokumentatsioonist (ka varjatud dokumentideta) piisab, et hinnata raamatupidamiskohustuslase varalist seisundit olulises osas õigesti.⁹

Peale selle vastab raamatupidamise korraldamise nõuete rikkumine KarS-i kuriteokoosseisule üksnes juhul, kui seda tehakse **teadvalt ehk vähemalt otsese tahtlusega**. Isik paneb teo toime otsese tahtlusega, kui ta teab, et teostab süüteo koosseisule vastava asjaolu, ja tahab või vähemalt mõnab seda (KarS § 16 lg 3). Karistatav on ka raamatupidamise korraldamise nõuete rikkumine kavatsetult ehk siis, kui isik seab eesmärgiks süüteo koosseisule vastava asjaolu teostamise ja teab, et see saabub, või vähemalt peab seda võimalikuks. Isik paneb teo toime kavatsetult ka siis, kui ta kujutab endale ette, et süüteo koosseisule vastav asjaolu on eesmärgi saavutamise hädavajalik tingimus (KarS § 16 lg 2).

Kohtupraktikas on hinnatud juhtumit, kus maakohus tuvastas, et raamatupidamine oli üldiselt nõuetekohaselt korraldamata – valitses üldine korratus, algdokumendid puudusid, koondarvetes ja -kannetes kajastatud andmed ei olnud õiged. Ringkonnakohus nentis, et üldine korratus ei viita tegutsemisele otsese tahtlusega.¹⁰

Ühes kohtuasjas, mis puudutas nii raamatupidamise kohustuse rikkumist kui maksuhaldurile andmete esitamata jätmist, oli süüdistuses välja toodud ka majandusaasta aruannete esitamata jätmine. Kohus selgitas, et „iga raamatupidamisnormide väiksema rikkumine kuriteoks ei kvalifitseeru. Kohtus uuritud tõenditest ei selgu, kas ja kuidas on majandusaasta aruannete esitamata jätmine seotud süüdistuses kirjeldatud tegevusega. Aruandeid jätavad vahel esitamata või esitavad hilinemisega ka igati korrektse raamatupidamisega äriühingud. Selleks, et tegu oleks karistatav, peab raamatupidamisnõuete rikkumisega olema oluliselt raskendatud ülevaate saamine varalisest seisundist. Olulisest raskendamisest ei saa rääkida, kui dokumentatsioon on muus osas piisav varalise seisundi õigeks hindamiseks. Ülevaate saamise raskendatust tuleb hinnata objektiivse kõrvaltvaataja pilguga“.¹¹

⁷ A. Vutt. KarS § 381¹ kommentaarid, p 8. – Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2021.

⁸ Riigikohtu 23.02.2016 otsuse nr [3-1-1-109-15](#) p 39.

⁹ Riigikohtu 24.10.2024 otsuse nr [1-22-3234](#) p 15.

¹⁰ Tallinna Ringkonnakohtu 26.02.2026 otsuse nr [1-24-4296/72](#) p 18.

¹¹ Harju Maakohtu 15.09.2025 otsuse nr [1-24-4296/55](#) p 47.

Seega võib järeldada, et abstraktselt hinnates vastab KarS §-s 381¹ sätestatud kuriteokoosseis määratluse põhimõttele. Normi sõnastusest on näha, et kuriteokoosseis hõlmab vastavale valdkonnale seatud põhinõuete rikkumisi, kuid seadus kehtestab nende nõuete rikkumise eest karistamisele lisakriteeriumid. Karistamine eeldab, et raamatupidamiskohustuslase varalisest seisundist ülevaate saamine oleks oluliselt raskendatud ja et tegu oleks toime pandud otsese tahtlusega või kavatselt.

Ka põgusast kohtupraktika analüüsist selgub, et prokuratuur ei alusta selle karistusnormi alusel kriminaalmenetlusi kergekäeliselt (tutvustades ka kriminaalmenetluse alustamata jätmise vaidlustamisel tehtud kohtumäärustega) ning et prokuratuur ja kohus tõlgendavad seda karistusnormi kitsendavalt.

Neil põhjustel leian, et abstraktselt hinnates on KarS § 381¹ kooskõlas põhiseadusega. Õiguskantsleril ei ole põhiseaduslikku õigust vaidlustada teo karistatavust või kuriteo eest ette nähtud karistuse raskust. Sellised otsused saab teha üksnes Riigikogu. Seda on kinnitanud ka Riigikohus.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise