

KORRUPTSIOONIVASTASE SEADUSE (KVS) REVISJONI TÖÖRÜHMA AVAKOOSOLEKU KOKKUVÕTE

Aeg: 17.02.2026 kell 15.00–17.00

Koht: Justiits- ja Digiministeerium, Tallinn

Juhatas: KVS revisjoni projektijuht Eduard Odinets

Osalejad

- Mati Omblar (Siseministeerium)
- Kadri Matteus (Eesti Advokatuur)
- Eneli Laurits (Riigiprokuratuur), Alar Lehesmetsa asendajana
- Helin Vaino (Riigikohus)
- Jaanus Kann (Kaitsepolitseiamet)
- Aivar Sepp (Politsei- ja Piirivalveamet)
- Toomas Sepp (Eesti Linnade ja Valdade Liit)
- Külli Taro (Ametnikueetika Nõukogu)
- Steven-Hristo Evestus (MTÜ Korruptsioonivaba Eesti)
- Laura Aiaots (Tartu Ülikooli õigusteaduskond)
- Markus Kärner (ekspert)
- Tanel Kalmet (ekspert)
- Eduard Odinets (Justiits- ja Digiministeerium)
- Kätlin-Chris Kruusmaa (Justiits- ja Digiministeerium)

Päevakord:

1. Revisjoni eesmärk ja tööpõhimõtted
2. 2026. aasta tööplaan ja VTK koostamise etapid
3. Töörühma liikmete aruteluring: kehtiva KVS-i probleemid ja väljakutsed
4. Edasised sammud (kirjalik sisend, järgmine koosolek)

1. Revisjoni eesmärk ja tööpõhimõtted

Projektijuht Eduard Odinets tutvustas töörühma rolli ja tööpõhimõtteid. Projektijuht selgitas, et töörühm on ekspert- ja nõuandekogu, mille ülesanne on toetada ministeeriumi KVS revisjoni ettevalmistamisel. Lõplikud õigusloomevalikud ja normitekstid koostab ministeerium, kuid töörühma panus on keskne:

- probleemipildi kaardistamisel ja valideerimisel,
- alternatiivide sisulisel testimisel,
- mõjude ja rakendusriskide hindamisel,
- ning poliitikavalikute argumentatsiooni kujundamisel.

Projektijuht rõhutas läbipaistvuse põhimõtet: koosolekute kohta koostatakse kokkuvõtteid ning revisjoni materjale koondatakse korrupsioonivaldkonna veebilehele. Samas lepiti kokku, et arutelus toodud tundlikke näiteid saab vajadusel jätta avalikust kokkuvõttest välja.

Arutati ka uuringute ja analüüside tellimise loogikat. Kinnitati põhimõte, et analüüse tellib ministeerium (sh hankemenetluse ja lähteülesannete kaudu), et vältida huvide konflikti või ebaselgust rollides. Töörühma roll on aidata selgitada, millistes küsimustes on vaja täiendavat analüüsi (nt kohtupraktika süstematiseerimine, võrdlev õigus, mõjuanalüüs).

Põhiküsimused:

- Kuidas tagada, et töörühma töö oleks ühtaegu sisuliselt avatud ja samas avalikkusele arusaadavalt läbipaistev?
- Millised teemad vajavad revisjoni alguses eraldi analüüsi tellimist, et protsess hiljem ei pikeneks?
- Kuidas hoida rollijaotus selge: nõustamine vs otsustamine vs normitehniline töö?

2. 2026. aasta tööplaani ja VTK etapid

Projektijuht Eduard Odinets tutvustas 2026. aasta eesmärki ja tööetappe. Eesmärgiks on seatud väljatöötamiskavatsuse (VTK) valmimine 2026. aasta jooksul ning esitamine Vabariigi Valitsusele. Projektijuht selgitas, et VTK peab sisaldama:

- probleemi kirjeldust ja põhjendust,
- alternatiivseid lahendusvariante,
- mõjude analüüsi (õiguslikud, halduslikud, majanduslikud, rakenduslikud, ühiskondlikud),
- poliitikavalikute põhjendust ja riskikirjeldust.

Töö on jaotatud nelja etappi:

1. probleemide ja regulatsioonilünkade kaardistamine;
2. alternatiivide ja regulatsioonisuundade analüüs;
3. poliitikavalikute sõelumine ja täpsustatud mõjuhindang;
4. VTK koostamine, vormistamine ja kooskõlastamine.

Projektijuht rõhutas, et avakoosoleku fookus on probleemide kaardistamine ja prioritseerimine, mitte lahenduste „valmis kirjutamine“. Vajadusel kasutatakse revisjoni käigus rahvusvahelist kogemust ja terminoloogilist tuge (sh Eesti Keele Instituut).

Põhiküsimused:

- Millised on 2026. aasta „kõrge prioriteediga“ valikukohad, mis peavad VTK-s kindlasti lahendusevariandina sees olema?

- Millised teemad (nt erasektori hõlmamine) võivad mõjutada revisjoni ulatust ja ajakava?
- Kuidas tagada, et VTK alternatiivid oleksid võrreldavad ja realistlikult rakendatavad?

3. Töörühma liikmete aruteluring – probleemid ja väljakutsed

Toimus aruteluring, mille eesmärk oli kirjeldada kehtiva KVS-i rakendusprobleeme, õigusselguse küsimusi, regulatsioonilünki ja süsteemseid pingeid. Arutelu käigus joonistus välja mitu korduvat telge.

3.1. Määratlemata õigusmõisted ja õigusselgus (süsteemne probleem)

Mitmes sõnavõtus rõhutati, et kehtivas seaduses on olulised mõisted ja kriteeriumid kujundatud hinnanguliste ja määratlemata õigusmõistetena. See võib olla ennetusregulatsioonis mõistetav (paindlikkus), kuid tekitab pingeid olukorras, kus samad normid on seotud vastutusega (sh kriminaalvastutusega).

Tõstatati kaks tasandit:

- adressaadil (ametnik, otsustaja, KOV tasand) on keeruline ette näha, millal risk muutub rikkumiseks;
- rakendajal (järelevalve või menetleja) on keeruline kujundada ühtlast praktikat, kui normi sisustamine sõltub juhtumi detailidest ja tõlgendustest.

Põhiküsimused:

- Kas KVS peab olema väärtuspõhine raamnorm või detailsem käitumisreeglite kogum?
- Milline osa ebamäärasusest on paratamatu ja milline on revisjoniga realistlikult vähendatav?
- Kas kriminaalvastutusega seotud normidel peab olema kõrgem määratletuse standard kui ennetusnormidel?

3.2. Seotud isiku regulatsioon (KVS § 7) ning „oluline ja vahetu mõju“

Seotud isiku mõiste (KVS § 7 lg 1 p 4) kerkis keskse probleemina. Rõhutati, et „olulise ja vahetu mõju“ kriteerium on praktikas:

- keeruline hinnata ja tõendada,
- tekitab ebaühtlase tõlgendusruumi,
- ning võib kaasa tuua ebakindlust nii ennetuses (liigne taandumine) kui ka vastutuse küsimustes.

Lisaks arutati olukordi, kus toiming tehakse mitte otseselt isiku suhtes, vaid tema huvides, ning „huvi“ kontseptsioon võib olla väga lai.

Põhiküsimused:

- Kuidas sisustada „oluline ja vahetu mõju“ nii, et see oleks adressaadile etteaimatav?
- Kas „huvides“ tehtud otsuse loogika vajab täpsustamist või piiritlemist?
- Kas seotud isiku kontseptsioon peaks olema ühtmoodi lai ennetuses ja vastutuses?

3.3. Toimingupiirangud (KVS § 11) ja seos taandumise reeglitega (HMS § 10)

Arutati toimingupiirangute regulatsiooni ning selle suhet haldusmenetluse taandumise normidega. Leiti, et adressaatide jaoks võib olla ebaselge:

- millal kohaldub KVS toimingupiirang,
- millal HMS taandumine,
- kuidas käituda olukordades, kus normid kattuvad või annavad erineva „signaali“.

Toodi esile, et toimingupiirangu rikkumise õiguslik tagajärg ja vastutuse loogika vajab terviklikku käsitlust (sh halduslikud meetmed vs väärteo/kuriteo tasand).

Põhiküsimused:

- Kas KVS § 11 ja HMS § 10 suhe vajab seaduse tasemel selgitust või piisab juhistest?
- Kas toimingupiirang võiks olla astmeline (erineva raskusega rikkumised / erinevad tagajärjed)?
- Millal peaks rõhk olema halduslikul parandamisel (kehtetus/tühistamine) ja millal vastutusel?

3.4. Erandid (arstid, teadlased, advokaadid) ja erandite süsteemne mõju

Erandite teema kerkis olulise survepunktina. Arutelu fookus ei olnud üksikute erandite „poolt/vastu“, vaid süsteemne küsimus:

- kas erandid lahendavad praktilisi muresid või lõhuvad regulatsiooni terviklikkust;
- kuidas vältida, et erandid muutuvad „möödapääsuks“ toimingupiirangutest.

Erinevate elualade eripärad (nt tervishoiu igapäevased konfliktiohud) tõid esile, et mõnes valdkonnas tekivad huvide konfliktid väga sagedasti ning liiga jäik lahendus võib olla ebaproportsionaalne. Samas rõhutati, et erandite lisamine peab olema rangelt piiritletud.

Põhiküsimused:

- Kas erandid peaksid olema valdkondlikud või üldpõhimõttelised (tingimuslikud)?
- Mis on erandi minimaalne „turvapiire“, et vältida möödahiilimine?
- Kuidas hinnata erandite mõju usaldusele ja võrdsuspõhimõttele?

3.5. KarS § 300¹ ja blanketse kuriteokoosseisu konstruktsioon

Koosoleku üks keskseid pingeid oli KVS-i ja KarS § 300¹ seos. Rõhutati, et kui toimingupiirangute rikkumine võib viia kriminaalvastutusele, peab adressaadil olema võimalik keeldu selgelt mõista ja oma käitumist vastavalt kujundada.

Arutelu tõusis esile kriitika KarS § 300¹ konstruktsiooni osas (mitte ainult rakenduspraktika):

- milline on „suure kahju“ tähendus ja kas praktikas kaldub hindamine tehingu väärtuse, mitte tegeliku kahju suunas;
- kas blanketne konstruktsioon on koosõlas määratletuse nõudega;
- kas kõik KVS-i rikkumised peavad üldse kuuluma kriminaalõiguse alla või peaks eristama rangemalt haldus-/väärteo- ja kuriteotasandit.

Samuti arutati, et haldusõiguses on olemas parandavad meetmed (kehtetus/tühistamine), kuid küsimus on, kui süsteemselt neid kasutatakse ning kas kriminaalmenetlusele liigutakse liiga kiiresti.

Põhiküsimused:

- Kas KarS § 300¹ konstruktsioon vajab muutmist (lävend, kahju mõiste, koosseisu elemendid)?
- Kas peaks tekkima selgem „trepp“: ennetus → halduslik parandamine → väärtegu → kuritegu?
- Kuidas tagada, et kriminaalvastutus rakendub ainult selgelt eristatavate, suure ühiskondliku kahjulikkusega juhtumite puhul?

3.6. Ametiisiku mõiste ja kohaldamisala (avalik ülesanne; KOV; halduse välised isikud; osalusega äriühingud)

Arutati ametiisiku funktsionaalset määratlust ning avaliku ülesande mõiste sisustamist. Toodi esile, et kohaldamisala piiritlemine on praktikas keeruline, sh:

- KOV tasandi eripärad;
- halduse välised isikud ja riigi osalusega äriühingute juhtimine;
- olukorrad, kus avalik ja erasektor põimuvad.

Rõhutati, et ametiisiku mõiste muutmine mõjutab mitte ainult toimingupiiranguid, vaid ka teisi koosseise ja vastutuse loogikat.

Põhiküsimused:

- Kas ametiisiku mõiste vajab täpsustamist või täiendavaid selgitavaid kriteeriume?
- Kuidas käsitleda riigi osalusega äriühinguid ja halduse väliseid isikuid KVS kontekstis?
- Kuidas tagada, et kohaldamisala oleks adressaadile arusaadav ilma kohtupraktika detailidesse süvenemata?

3.7. KOV vaade: riskid, koolitusvajadus, volikogu töö eripära

Kohaliku omavalitsuse vaates rõhutati, et oluline osa KVS rakenduspraktikast toimub KOV tasandil. Toodi esile vajadus:

- süsteemse riskikaardistuse järele (nt otsused, varatehingud, personaliküsimused, toetused);
- regulatsiooni arusaadavuse järele mittejuristidest otsustajatele;
- regulaarsete koolituste järele, sest volikogude koosseis vahetub.

Põhiküsimused:

- Kas KOV tasand vajab eraldi juhust/mudel-lahendusi (nt riskikaardistus, koolitusstandard)?
- Millised KOV-i tüüpilised otsustustüübid on kõrgeima korruptsiooniriskiga?
- Kuidas teha reeglid volikogu liikmele praktiliselt arusaadavaks ja rakendatavaks?

3.8. Lobitegevus, pöördused ja „mahajahtumise“ periood

Tõstatati, et lobitegevuse läbipaistvus ning pöörduse-efekt (avalikust teenistusest või rollist liikumine huvide konfliktiga seotud positsioonile) on killustunult reguleeritud. Märgitakse, et pöörduse temaatika puudutab ka eri aktides olevaid tähtaegu ja reegleid, mis võivad olla omavahel ebaühtlased või vastuolulised.

Arutati, et lisaks õiguslikele normidele on kasutusel juhised (nt lobitegevuse juhised), kuid revisjon peaks hindama:

- kas juhistest piisab,
- millised põhimõtted vajavad seaduse tasandi raamistust,
- kuidas arvestada rahvusvahelisi soovitusi (sh GRECO).

Põhiküsimused:

- Kas pöördused ja „mahajahtumise“ periood vajavad ühtlustamist ja/ või koondamist?
- Kas lobitegevuse läbipaistvus vajab õiguslikku miinimumstandardit?
- Milline peaks olema tasakaal läbipaistvuse ja praktilise rakendatavuse vahel?

3.9. Erasektori korruptsiooni ennetamine ja KVS võimalik roll

Arutelus tõstatati küsimus, kas korruptsioonivastane regulatsioon Eestis peaks piirduma peamiselt avaliku sektori tegevusega või tuleks revisjoni käigus analüüsida ka erasektori korruptsiooniriskide ennetamise võimalusi.

Märgitakse, et kehtiv KVS on üles ehitatud eelkõige avaliku võimu teostamise ja ametiisikute huvide konflikti ennetamisele. Samas võivad korruptsiooniriskid tekkida ka erasektoris, eriti olukordades, kus erasektor puutub kokku avaliku võimu, avalike vahendite või regulatiivsete otsustega.

Arutelus viidati, et kriminaalõigus käsitleb küll teatud erasektoriga seotud korrupsioonikuritegusid, kuid ennetusmeetmed ja süsteemne korrupsiooniriskide juhtimine erasektoris ei pruugi olla õiguslikult terviklikult käsitletud. Tõstatati küsimus, kas ja millises ulatuses võiks revisjonis analüüsida:

- erasektori korrupsiooniennetuse mudeleid,
- organisatsioonisiseseid vastavus- ja ennetusmehhanisme,
- ning avaliku ja erasektori kokkupuutepunktidest tulenevaid riske.

Rõhutati, et tegemist on põhimõttelise küsimusega, mis võib mõjutada revisjoni ulatust ning eeldab põhjalikumalt analüüsi, sh rahvusvahelise praktika võrdlust.

Põhiküsimused:

- Kas korrupsioonivastane regulatsioon peaks Eestis keskenduma üksnes avalikule sektorile või hõlmama ka erasektori ennetusmeetmeid?
- Millised erasektori tegevused või valdkonnad on korrupsiooniriskide seisukohalt kõige olulisemad?
- Kas erasektori korrupsiooniennetust tuleks käsitleda KVS-i raames või eraldi regulatsioonina?
- Milline oleks sellise regulatsiooni mõju ettevõtluskeskkonnale ja halduskoormusele?

3.10. Deklaratsioonid ja nende kontrolli arhitektuur

Arutelus puudutati ka huvide deklaratsioonide süsteemi toimimist ning selle praktilist rakendamist. Arutelu suundus ka sellele, kuidas on korraldatud:

- deklaratsioonide kontroll,
- rollijaotus,
- ning milline on kontrolli „arhitektuur“ (kes, mida, mis riskipõhisusega kontrollib).

Leiti, et revisjoni käigus tuleb vaadata mitte ainult deklaratsiooni kohustuse ulatust, vaid ka süsteemi toimivust: kvaliteet, järelkontrolli võimekus, praktiline väärtus.

Põhiküsimused:

- Kas deklaratsioonide süsteem täidab oma eesmärgi (ennetab, tuvastab, aitab juhtida riske)?
- Milline on optimaalne kontrolli arhitektuur ja rollijaotus?
- Kas probleem on normis, andmetes, kontrollis või kõigis koos?

3.11. Ennetusmeetmed ja seaduse tundmine

Mitmes sõnavõtus rõhutati, et osa riske ei ole vaid normitekstis, vaid seaduse tundmises, koolitustes ja organisatsioonikultuuris. Toetati lähenemist, kus revisjonis käsitletakse paralleelselt:

- normi selgust ja proportsionaalsust,

- ning seaduse rakendamist toetavaid meetmeid (juhised, koolitus, riskihindamine).

Põhiküsimused:

- Millised probleemid lahenevad normimuudatusega ja millised eeldavad rakendusmeetmeid?
- Kuidas kujundada nii, et adressaat „saab keelust aru“ enne rikkumist?
- Kas ennetuse tööriistad vajavad minimaalset standardit (nt koolitusnõue, riskihindamine)?

3.12. Korruptsiooniennetuse riiklik koordineerimine

Arutelus puudutati ka korruptsiooniennetuse tegevuste koordineerimist riigi tasandil. Märgiti, et kehtiva KVS kohaselt on Justiits- ja Digiministeeriumil korruptsiooniennetuse poliitika koordineeriv roll, mis hõlmab eelkõige ennetustegevuste arendamist, juhiste ja koolituste toetamist ning asutuste vahelise koostöö edendamist.

Arutelus rõhutati, et revisjoni käigus võiks hinnata, kas koordineeriv roll ja selle tööriistad toetavad piisavalt korruptsiooniennetuse praktilist rakendamist asutustes.

Põhiküsimused:

- Milline peaks olema riikliku koordineerimise sisu korruptsiooniennetuses?
- Kas olemasolevad ennetus- ja tugimehhanismid on asutustele piisavad?
- Kuidas toetada ühtlasemat praktikat eri haldusalades ja kohalikes omavalitsustes?

4. Edasised sammud

Projektijuht võttis arutelu kokku ning rõhutas, et järgmine samm on kirjalike sisendite kogumine, et:

- fikseerida probleemid koos põhjendusega,
- prioritseerida teemad,
- tuua vajadusel rakendusnäiteid (ilma tundlikku infot avaldamata),
- ning osutada võimalikele lahendussuundadele (mitte normiteksti kujul).

Kirjaliku sisendi tähtaeg: 16. märts 2026.

Järgmine töörühma koosolek: 23. aprill 2026 kell 14.00.

Lisaks paluti mõelda, millised teemad vajaksid eraldi analüüsi tellimist (sh kohtupraktika analüüs, võrdlev õigus, mõjuanalüüs), et valmistada ette järgmise etapi arutelud.

Põhiküsimused:

- Millised teemad vajavad enne järgmisi koosolekuid lisaanalüüsi, et arutelu oleks sisuliselt valmis valikute tegemiseks?

- Kuidas struktureerida kirjalik sisend nii, et see toetaks probleemikaardi koostamist ja VTK nõuete täitmist?
- Millised 3–5 teemat on töörühma iga liikme vaates kõige suurema mõjuga?

Kokkuvõtte koostas: Eduard Odinets