KORRUPTSIOONIVASTASE SEADUSE (KVS) REVISJONI TÖÖRÜHMA KOOSOLEKU KOKKUVÕTE

Aeg: 3.11.2026 kell 9.00–10.45

Koht: Microsoft Teams

Juhatas: KVS revisjoni projektijuht Eduard Odinets

Osalejad

- Mati Ombler (Siseministeerium)
- Kadri Matteus (Eesti Advokatuur)
- Teeli Mägi (Riigiprokuratuur), Alar Lehesmetsa asendajana
- Mattias Jõgi (Riigikohus)
- Jaanus Kann (Kaitsepolitseiamet)
- Aivar Sepp (Politsei- ja Piirivalveamet)
- Hanna Maria Kokla (Eesti Linnade ja Valdade Liit)
- Steven-Hristo Evestus (MTÜ Korruptsioonivaba Eesti)
- Laura Aiaots (Tartu Ülikooli õigusteaduskond)
- Tanel Kalmet (ekspert)
- Eduard Odinets (Justiits- ja Digiministeerium)
- Kätlin-Chris Kruusmaa (Justiits- ja Digiministeerium)
- Mikk Pihu (Justiits- ja Digiministeerium)

Päevakord

1. Koosoleku avamine ja eesmärgi tutvustus
2. KVS muutmise väljatöötamiskavatsuse eelnõu tutvustus
3. VTK eelnõu arutelu
4. Edasised sammud

1. Koosoleku avamine ja eesmärk

KVS revisjoni projektijuht Eduard Odinets selgitas, et revisjoni seniste arutelude, töörühma kirjalike sisendite ja täiendavate analüüside põhjal on valminud korruptsioonivastase seaduse muutmise väljatöötamiskavatsuse (VTK) eelnõu.

Koosoleku eesmärk oli saada töörühma liikmetelt tagasisidet VTK probleemikirjeldustele, kavandatud lahendussuundadele ning nende mõjudele, riskidele ja rakendatavusele. Rõhutati, et VTK ei sisalda veel lõplikke õigusnormide sõnastusi ning selle koostamise eesmärk on kujundada piisavalt selge alus edasiseks õigusloomeks.

Projektijuht märkis, et koosolekul keskendutakse VTK sisulisele täpsustamisele. Revisjoni varasemate etappide uuesti avamist ega uute lahendusvariantide üldist

kaardistamist ei kavandatud, kuid põhjendatud märkused kavandatud lahenduste kohta on jätkuvalt oodatud.

2. KVS-i muutmise VTK eelnõu tutvustus

Projektijuht tutvustas VTK ülesehitust ja kaheksat põhiküsimust: ametiisiku staatus ja avalik ülesanne, seotud isiku määratlus, toimingupiirangute erandid, KVS-i ennetusnormide ja karistusõiguse vahekord, vastutussüsteem, korruptsiooniennetuse koordineerimine, erasektori korruptsiooniennetus ning lobitegevuse läbipaistvus.

Selgitati, et VTK-s on hinnatud kavandatavate muudatuste mõju ametiisikutele, KVS-i rakendavatele asutustele, süüteomenetlusele ja kohtupraktikale, riigi ja kohalike omavalitsuste töökorraldusele, ettevõtjatele ja huvirühmadele, riigieelarvele ning põhiõigustele.

Peamiste oodatavate positiivsete mõjudena toodi esile õigusselguse paranemine ja ühetaolisem rakenduspraktika. Võimalike riskide ja kuludena käsitleti eelkõige täiendavat halduskoormust, juhendamise ja koolitamise vajadust, uue menetluspraktika kujunemist ning koordineerimise ja lobikohtumiste registriga seotud ressursivajadust.

Rõhutati, et VTK-s kirjeldatud lahendused ei ole lõplikud õiguspoliitilised otsused ning neid saab edasise kooskõlastamise ja avaliku konsultatsiooni käigus täpsustada.

3. VTK eelnõu arutelu

3.1. Ametiisiku staatus ja avalik ülesanne

Arutati ettepanekut säilitada funktsionaalne ametiisiku mõiste ning täpsustada avaliku ülesande ja ametiisiku staatuse hindamiskriteeriume. Kavandatud lahenduse kohaselt ei kehtestataks ammendavat ametiisikute või avalike ülesannete loetelu, vaid täpsustataks asjaolusid, mida tuleb konkreetse ülesande ja isiku staatuse hindamisel arvestada.

Arutelus tõdeti, et avatud määratluse korral ei ole võimalik kõiki tõlgendamisküsimusi täielikult välistada. Samas võimaldab funktsionaalne lähenemine arvestada avalike ülesannete täitmise erinevaid korraldusvorme.

Eraldi tõstatati advokaatide ametiisiku staatuse küsimus. Arutati, kas teatud õigusteenuse osutamise olukordades oleks õiguslikult selgem välistada ametiisiku staatus juba mõiste tasandil või lahendada probleem toimingupiirangu erandiga. Samas ei peetud põhjendatuks kutsealapõhist automaatset välistust, kuna ametiisiku staatuse hindamine peab jätkuvalt lähtuma isiku konkreetsest ülesandest ja funktsioonist. Küsimus seostub ka hiljuti kehtestatud õigusteenuse osutamist puudutava toimingupiirangu erandiga.

Tähelepanu juhiti ka huvide konflikti vältimise kohustuse sõnastusele. Märgiti, et huvide konflikti tekkimist ei pruugi alati olla võimalik vältida ning oluline on tagada selliste olukordade tuvastamine, asjakohane käsitlemine ja riskide maandamine.

Edasisel tööl tuleb hinnata advokaatide õigusteenuse osutamisega seotud ametiisiku staatuse ja toimingupiirangu erandite vahekorda ning vajaduse korral täpsustada huvide konflikti käsitlevat sõnastust.

3.2. Seotud isiku määratlus

Arutati ettepanekut säilitada seotud isiku avatud määratlus ning täpsustada olulise ja vahetu mõju hindamiskriteeriume. Kavandatud lahendus võimaldaks arvestada suhte olemust ja intensiivsust, isikliku või majandusliku huvi olulisust, suhte kestust ja ajalist lähedust ning võimalikku mõju ametiisiku erapooletusele.

Täiendavalt tõstatati küsimus varasemas KVS-i regulatsioonis sisaldunud sättest, mis käsitles ametiisiku nimel, huvides või arvel väljaspool ametiseisundit tegutsevat isikut. Küsiti selle sätte varasema muutmise põhjenduste ja kehtiva regulatsiooni võimalike lünkade kohta.

Selgitati, et varasema regulatsiooni kitsendamise eesmärk oli vältida liiga laia tõlgendust. Samas peeti põhjendatuks kontrollida, kas kehtiv sõnastus hõlmab piisavalt olukordi, kus ametiisiku huvides tegutseb teine isik. Õiguskaitseasutuste senises praktikas ei olnud selle sätte kohaldamisel esile toodud olulisi kohtulikke probleeme.

Märgiti, et hiljuti muudetud regulatsiooni ei ole põhjust põhjendamatult sageli muuta. Samas tuleb üle vaadata varasema muudatuse põhjendused ning hinnata, kas kehtiv regulatsioon jätab mõne olulise olukorra katmata.

3.3. Toimingupiirangute erandid

Arutati ettepanekut muuta toimingupiirangute erandite süsteem senisest üldisemaks ja valdkonnaneutraalsemaks.

VTK-s kavandatud lahenduse kohaselt võiks üldine erand olla põhjendatud olukorras, kus ametiisikut ei ole mõistlikult võimalik asendada ja toimingu tegemata jätmine takistaks oluliselt avaliku ülesande täitmist. Teise üldise erandialusena käsitleti olukorda, kus huvide konflikti mõju on väike ning riski saab piisavalt maandada muude abinõudega.

VTK-s käsitleti üldiste erandialuste rakendatavust ning vajadust säilitada põhjendatud juhtudel valdkondlikud eriregulatsioonid. Üldiste erandite kehtestamine ei tähendaks automaatselt kõigi seniste erandite kaotamist.

Kavandatud lahendus hõlmab ka erandite kohaldamise menetluslikke tagatisi, sealhulgas põhjendamist, dokumenteerimist ning vajaduse korral teavitamist ja avalikustamist. Samuti on kavas reguleerida olukordi, kus ametiisik ja tema tegevust korraldav isik hindavad toimingupiirangu kohaldumist erinevalt. Kavandatav

regulatsioon peaks võimaldama selliseid eriarvamusi selgelt lahendada ning vältima olukorda, kus ametiisik satub vastuollu seadusest tuleneva kohustuse ja talle antud töökorraldusliku juhise vahel.

Kavandatud üldiste erandialuste ja eriarvamuse lahendamise korra kohta koosolekul eraldi märkusi ega vastuväiteid ei esitatud. Edasisel eelnõu koostamisel tuleb täpsustada üldiste erandialuste sõnastust, vajalike eriregulatsioonide säilitamist ja erandite kohaldamise menetluslikke tagatisi.

3.4. KVS-i ennetusnormide ja karistusõiguse vahekord

Arutati KarS § 300¹ võimalikku kehtetuks tunnistamist ja selle asendamist KVS-i toimingupiirangu regulatsioonist võimalikult autonoomse kuriteokoosseisuga.

Kavandatud lahenduse eesmärk on eristada selgemalt KVS-i ennetusnormide rikkumist raskema ebaõigussisuga korruptiivsest teost. Uue kuriteokoosseisu keskmes oleks avaliku võimu korruptiivne kasutamine ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides, mitte toimingupiirangu rikkumine kui selline.

Arutelus rõhutati, et uue kuriteokoosseisu tunnuste määratlemine vajab põhjalikku analüüsi. Tähelepanu juhiti võimalikule kattuvusele teiste karistusseadustiku koosseisudega ning vajadusele vältida varasemate ametiseisundi kuritarvitamise koosseisudega seotud määratletusprobleemide kordumist.

Eraldi tõstatati tegevusetuse küsimus. Küsiti, kas uus kuriteokoosseis hõlmaks ka olukordi, kus ametiisik jätab enda või kolmanda isiku huvides vajaliku otsuse või toimingu tegemata. Selgitati, et revisjoni raames tellitud õiguslikus analüüsis on käsitletud nii otsuse või toimingu tegemist kui ka tegemata jätmist.

Tutvustati Soraineni koostatud KVS-i ja KarS-i suhte analüüsi valmimise seisu. Analüüsis käsitletakse muu hulgas KarS § 300¹ kehtetuks tunnistamise võimalikke karistuslünki, teiste kuriteokoosseisude kohaldatavust ning autonoomsema koosseisu kujundamist.

Selgitati, et analüüsi järeldused on edasiste õigusloomevalikute kujundamise sisend, kuid ei ole ministeeriumile siduvad. VTK ei sisalda veel uue kuriteokoosseisu lõplikku sõnastust.

Arutelus ei kujundatud seisukohta uue kuriteokoosseisu konkreetse konstruktsiooni suhtes; VTK-s esitatud lähenemine jääb selles etapis lahendussuunaks, mida täpsustatakse muu hulgas õigusanalüüsi ja avaliku konsultatsiooni käigus saadava tagasiside põhjal.

Edasisel tööl tuleb täpsustada uue kuriteokoosseisu võimalikku kohaldamisala ja tunnuseid, hinnata selle suhet olemasolevate kuriteokoosseisudega ning vältida põhjendamatuid karistuslünki ja ülemäärast kriminaliseerimist. Soraineni analüüsi lõplik versioon tehakse töörühmale kättesaadavaks.

3.5. Vastutus KVS-i kohustuste rikkumise eest

Arutati VTK-s kavandatud vastutussüsteemi, sealhulgas toimingupiirangu rikkumise väärteo- ja kriminaalvastutuse piiritlemist ning võimalikku uut väärteokoosseisu huvide deklaratsiooni tähtajaks esitamata jätmise eest.

Kavandatud lahenduse kohaselt säiliks KVS-i §-s 19 sätestatud väärteovastutus toimingupiirangu teadva rikkumise eest. Kriminaalvastutus oleks seotud eraldi määratletud raskema korruptiivse teoga. Rõhutati vajadust kujundada väärteo- ja kriminaalvastutuse vahele selge ning teo ebaõigussisu arvestav piir.

Huvide deklaratsiooni esitamise kohustuse rikkumise eest väärteovastutuse kehtestamise küsimuses väljendati erinevaid seisukohti.

VTK-s on pakutud välja väärteovastutus olukorraks, kus huvide deklaratsioon jäetakse mõjuva põhjuseta tähtpäevaks esitamata.

Selle lahenduse vajalikkuses väljendati kahtlust. Märgiti, et rahaline karistus ei pruugi tagada deklaratsiooni tegelikku esitamist ning enne uue süüteokoosseisu kehtestamist tuleks hinnata selle praktilist tulemuslikkust. Tähelepanu juhiti ka deklaratsioonide sisulise kontrolli piiratud ulatusele ja täiendavale menetluskoormusele, mida uus väärteokoosseis kaasa tooks.

Ministeeriumi esindajad selgitasid, et ligikaudu 5000 deklaratsiooni esitamise kohustusega isikust esitab umbes 80% deklaratsiooni tähtajaks. Võimalik väärteokoosseis on VTK-s esitatud kaalumiseks, mitte lõpliku otsusena.

Arutelus rõhutati vajadust hinnata uue vastutuse põhjendatust ja proportsionaalsust ning selle võimalikku mõju deklaratsioonide esitamise tegelikule täitmisele.

Küsimus jäi edasiseks kaalumiseks ning selle kohta oodatakse täiendavat kirjalikku tagasisidet.

3.6. Korruptsiooniennetuse koordineerimine

Arutati ettepanekut säilitada korruptsiooniennetuse detsentraliseeritud korraldus ning täpsustada KVS-is keskse koordineerija ülesandeid.

Kavandatud lahenduse kohaselt jääks Justiits- ja Digiministeeriumi ülesandeks muu hulgas juhiste ja soovituste koostamine, nõustamine, koolitamine, rakenduspraktika jälgimine ja analüüs ning asutuste koostöö toetamine. Kesksele koordineerijale ei kavandata üksikjuhtumites siduva otsustamise õigust ega üldist järelevalve- või süüteomenetluspädevust.

Arutelus küsiti, kuidas suhestuks keskne juhendamis- ja koolitustegevus teiste asutuste senise tegevusega. Selgitati, et koordineerija ülesannete täpsustamine ei tähendaks koolituste korraldamise ainuõiguse andmist ühele asutusele. Ka teised asutused saaksid jätkata oma valdkonnale suunatud koolituste ja juhendamisega.

Olulise küsimusena tõstatati täiendavate ülesannete ressursivajadus. Märgiti, et süsteemne nõustamine, koolitamine, rakenduspraktika analüüs ja rahvusvaheline

koostöö eeldavad piisavat personali ning rahalisi vahendeid. Ülesannete seaduses täpsustamine ei taga iseenesest nende sisulist täitmist.

VTK mõjuhinnangus tuleb üle vaadata keskse koordineerija ülesannete täitmisega kaasnev ressursivajadus ja vajaduse korral seda täpsemalt kirjeldada.

3.7. Erasektori korruptsiooniennetus

Arutati ettepanekut lisada erasektori korruptsiooniennetuse toetamine keskse koordineerija ülesannete hulka, kehtestamata ettevõtjatele uusi üldisi kohustusi.

Arutelus rõhutati, et erasektoriga seotud korruptsiooniriske ei saa hinnata üksnes registreeritud korruptsioonikuritegude statistika põhjal. Osa erasektoriga seotud korruptiivsetest tegudest võib olla kvalifitseeritud teiste kuriteokoosseisude, näiteks kelmuse või usalduse kuritarvitamisena. Samuti võib erasektori roll korruptiivsetes suhetes olla oluline ka siis, kui ettevõtja ise avalikku ülesannet ei täida.

Arutati võimalust kasutada erasektori korruptsiooniennetuse edendamisel riigihankeid ja riigi rahastusega seotud mehhanisme. Selgitati, et kehtiva Euroopa Liidu riigihankeõiguse raames on pakkuja üldiste korruptsiooniennetusmeetmete kasutamine pakkumuste hindamiskriteeriumina piiratud, kuna hindamiskriteeriumid peavad olema seotud hankelepingu esemega. Samas on võimalik kasutada asjakohaseid lepingutingimusi. Euroopa Liidu riigihankeõiguse edasisel muutmisel võib tekkida täiendavaid võimalusi horisontaalsete eesmärkide arvestamiseks.

Tähelepanu juhiti ka olemasolevatele OECD juhendmaterjalidele ja rahvusvahelisele praktikale, mida oleks võimalik erasektori ennetustegevuse toetamisel kasutada.

Ministeeriumi esindajad märkisid, et halduskoormuse vähendamise eesmärki arvestades ei ole ettevõtjatele uute üldiste kohustuste kehtestamine praegu tõenäoline lahendussuund. Riigi roll seisneks eelkõige juhendmaterjalide, praktiliste tööriistade, koolituste ja teavituse pakkumises ning koostöös ettevõtjate ja ettevõtlusorganisatsioonidega.

Edasisel tööl tuleb täpsustada erasektori korruptsiooniennetuse toetamise praktilist sisu ja ressursivajadust, arvestades, et süsteemne toetamine eeldab keskse koordineerija ülesannetele vastavat ressursivõimekust. Samuti tuleb hinnata olemasolevate rahvusvaheliste juhendite kasutamise võimalusi ning kaasata avalikku konsultatsiooni asjaomased asutused ja ettevõtlusorganisatsioonid.

3.8. Lobitegevuse läbipaistvus

Arutati ettepanekut sätestada lobitegevuse läbipaistvuse põhireeglid KVS-is ning luua keskne lobikohtumiste register.

Kavandatud lahenduse kohaselt määratletaks seaduses lobitegevus, lobist ja avalikustatavad lobikontaktid ning täpsustataks avalikustamiskohustusega isikute ringi. Kohustus jääks avaliku võimu poolele ning lobistidele eraldi registreerimis- või aruandluskohustust ei kavandata.

Arutelus käsitleti avalikustamiskohustuse adressaatide ringi ja selle laiendamise võimalusi. Rõhutati, et lobitegevuse läbipaistvuse seisukohalt ei pruugi olla põhjendatud siduda avalikustamiskohustust üksnes KVS-i tähenduses ametiisiku staatusega.

Eraldi tõstatati kohalike omavalitsuste ja nendega seotud mittetulundusühingute olukord. Küsiti, kuidas käsitleda lobitegevust, mida korraldab kohaliku omavalitsuse või selle liikmetega seotud organisatsioon. Selgitati, et kavandatud mudeli kohaselt oleks avalikustamiskohustus avaliku võimu esindajal, samal ajal kui mittetulundusühingut käsitataks üldjuhul lobitegevuse teise osapoolena. Täpsemad piiritlemisküsimused vajavad edasist analüüsi.

Arutati ka avalikustamiskohustuse täitmise kontrolli ja võimalikke tagajärgi kohustuse rikkumise korral. Tõstatati küsimus, kas kohustuse rikkumise puhuks peaks lisaks avalikule kontrollile olema ette nähtud muu õiguslik või organisatsiooniline tagajärg. Ministeeriumi esindajad selgitasid, et praeguses etapis keskendutakse läbipaistvuse suurendamisele ja avalikule kontrollile ning uut süüteovastutust ei kavandata.

Täiendavalt tõstatati nn pöördukse piirangute küsimus, sealhulgas endiste avaliku sektori töötajate hilisem lobitegevus. Selgitati, et ametist lahkumisega seotud piirangute üldine reguleerimine sobib pigem avaliku teenistuse seadusesse ja eriseadustesse. Avaliku teenistuse seaduse muutmist valmistab ette Rahandusministeerium ning eraldi üldist pöördukse regulatsiooni KVS-i revisjoni praeguses mahus ei kavandata.

Arutelus juhiti tähelepanu ka lobitegevuse reguleerimise võimalikule poliitilisele ja menetluslikule keerukusele. Tõstatati küsimus, kas lobitegevuse regulatsioon võib pidurdada ülejäänud KVS-i muudatuste menetlemist.

Selgitati, et KVS-i peetakse lobitegevuse läbipaistvuse reguleerimiseks sisuliselt sobivaks seaduseks, kuid vajaduse korral on võimalik lobitegevust puudutav regulatsioon hilisemas õigusloomeprotsessis eraldi menetleda.

Edasisel tööl vajavad täpsustamist avalikustamiskohustusega isikute ring, lobikontaktide ja avalikustatavate andmete ulatus, kohalike omavalitsuste ja nendega seotud organisatsioonide käsitlus ning registri rakendamise ja kontrolliga seotud küsimused.

4. Edasised sammud

Projektijuht selgitas VTK edasist menetlust. Koosoleku arutelu ja täiendavate kirjalike sisendite põhjal täiendatakse VTK eelnõu, sealhulgas vajaduse korral probleemikirjeldusi, kavandatud lahendusi ja mõjuhinnangut.

Töörühma liikmetel paluti esitada täiendavad märkused ja konkreetsed muudatusettepanekud 5. novembriks 2026. Kui sisulise tagasiside koostamiseks on vaja rohkem aega, paluti sellest projektijuhile teada anda.

Eesmärk on viia VTK novembris ministeeriumisisesesse kooskõlastusse ning saata see võimaluse korral novembri lõpus või detsembri alguses avalikule konsultatsioonile.

Rõhutati, et avaliku konsultatsiooni eesmärk on koguda tagasisidet võimalikult laialt, sealhulgas ministeeriumidelt, teistelt riigiasutustelt, kohalikelt omavalitsustelt, ettevõtjatelt, kutse- ja erialaorganisatsioonidelt ning kodanikuühiskonnalt. Avaliku konsultatsiooni käigus saab esitada ettepanekuid ka küsimustes, mida töörühm ei ole seni käsitlenud või mille puhul on mõni lahendusvariant varasemas etapis kõrvale jäetud.

Avalik konsultatsioon võiks kesta ligikaudu ühe kuu. Seejärel analüüsitakse saadud tagasisidet ning kavandatakse töörühma järgmine kohtumine 2027. aasta jaanuari lõpus või veebruari alguses, et arutada olulisemaid ettepanekuid ja edasisi lahendussuundi enne konkreetsete seaduseelnõude koostamist.

Täiendavalt selgitati, et Soraineni õigusliku analüüsi lõplik versioon tehakse töörühmale kättesaadavaks pärast viimast ülevaatust. Samuti lisatakse VTK dokumendile leheküljenumbrid, et hõlbustada sellele viitamist ja kirjaliku tagasiside koostamist.

Arutelu käigus tõstatati küsimus, kuidas käsitleda olukorda, kus mõni VTK-s kavandatud lahendussuund ei pruugi saada edasises menetluses poliitilist toetust. Selgitati, et VTK sisaldab ministeeriumi poolt kaalutud lahendussuundi, kuid nende lõplik kujunemine sõltub muu hulgas kooskõlastamisest, avalikust konsultatsioonist ja edasistest õiguspoliitilistest otsustest.

Kokkuvõtte koostas: Eduard Odinets