KORRUPTSIOONIVASTASE SEADUSE (KVS) REVISJONI TÖÖRÜHMA KOOSOLEKU KOKKUVÕTE

Aeg: 23.04.2026 kell 14.00–16.00
Koht: Justiits- ja Digiministeerium, Tallinn
Juhatas: KVS revisjoni projektijuht Eduard Odinets

Osalejad

- Mati Ombler (Siseministeerium)
- Kadri Matteus (Eesti Advokatuur)
- Alar Lehesmets (Riigiprokuratuur)
- Mattias Jõgi (Riigikohus)
- Jaanus Kann (Kaitsepolitseiamet)
- Aivar Sepp (Politsei- ja Piirivalveamet)
- Toomas Sepp (Eesti Linnade ja Valdade Liit)
- Jüri Mölder (Ametnikueetika Nõukogu)
- 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)

Päevakord

1. Revisjoni vahepealsete sammude tutvustus
2. Probleemiplokkide prioriseerimine ja otsustuspaberite loogika
3. Lahendussuundade arutelu:
    - ametiisiku mõiste ja avalik ülesanne;
    - seotud isiku regulatsioon;
    - toimingupiirangute ja HMS suhe;
    - toimingupiirangute erandid
4. Edasised sammud

1. Koosoleku eesmärk ja revisjoni järgmine etapp

Projektijuht Eduard Odinets selgitas, et töörühm liigub revisjoni järgmisse etappi: probleemide kaardistamiselt lahendusvariantide sõnastamise suunas.

Rõhutati, et:

- probleemide kaardistus on avakoosoleku, kirjalike sisendite ja täiendavate arutelude põhjal üldjoontes kujunenud;

- revisjoni järgmine eesmärk on kaardistada realistlikud regulatiivsed suunad;
- iga probleemiploki puhul püütakse jõuda 2–3 võimaliku lahendussuunani;
- arutelu eesmärk ei ole koostada valmis normitekste, vaid hinnata erinevate lähenemiste mõju, riske ja rakendatavust.

Projektijuht rõhutas, et arutelud peavad olema võimalikult konstruktiivsed ning keskenduma sellele:

- kas probleem tuleneb normi sisust või selle rakendamisest;
- millised küsimused vajavad seadusmuudatust ja millised pigem juhiseid, koolitust või praktika ühtlustamist;
- kuidas tagada adressaadile suurem õigusselgus ilma süsteemi liigselt jäigastamata.

Samuti selgitati, et revisjoni materjalid, koosolekute kokkuvõtted ja tööprotsessi kirjeldused avalikustatakse korruptsioonivaldkonna veebilehel läbipaistvuse tagamiseks.

Põhiküsimused

- Kuidas liikuda probleemide kirjeldamiselt realistlike lahendusvariantideni?
- Millised probleemid vajavad normimuudatust ja millised pigem rakenduslikke meetmeid?
- Kuidas säilitada süsteemi paindlikkus, suurendades samal ajal adressaadi jaoks õigusselgust?

2. Probleemiplokkide süsteem ja prioriseerimine

Projektijuht tutvustas vahepealse töö tulemusena koostatud probleemiplokkide süsteemi ja nn otsustuspabereid.

Selgitati, et probleemiplokid kujunesid:

- avakoosoleku arutelu;
- töörühma liikmete kirjalike sisendite;
- täiendavate märkuste ja kommentaaride;
- ning ministeeriumi korruptsiooniennetuse tiimi süsteemse analüüsi põhjal.

Kokku kujunes üheksa suuremat probleemiplokki:

- KVS–KarS suhe;
- ametiisiku mõiste ja avalik ülesanne;
- seotud isiku regulatsioon;
- toimingupiirangute ja HMS suhe;
- toimingupiirangute erandid;
- KVS regulatsioonimudel;

- avaliku ja erasektori piir;
- lobitegevus ja pöörduksed;
- rakendamine ja institutsionaalne korraldus.

Projektijuht selgitas, et probleemiplokke prooviti prioriseerida objektiivsete kriteeriumide alusel, arvestades muu hulgas:

- probleemi korduvust sisendites;
- õigusanalüüsi vajadust;
- poliitilise valiku vajadust;
- võimaliku konflikti taset ja iseloomu;
- mõju ulatust ja adressaatide ringi.

Arutelu järjekorra kujundamisel lähtuti siiski sisulisest loogikast, mitte üksnes prioriteediskoorist. Koosolekul otsustati alustada adressaatide ja huvide konflikti alustega seotud küsimustest ning liikuda hiljem süsteemsemate probleemideni.

Põhiküsimused

- Millises järjekorras on mõistlik probleemiplokke revisjoni käigus käsitleda?
- Kuidas siduda omavahel adressaadid, toimingupiirangud ja vastutuse küsimused?
- Kuidas tagada, et süsteemsed valikud põhineksid konkreetsete probleemide analüüsil?

3. Ametiisiku mõiste ja avalik ülesanne

Arutelu keskendus küsimusele, kas kehtiv ametiisiku funktsionaalne määratlus on piisavalt selge ja etteaimatav.

Projektijuht tõi probleemina esile:

- avaliku ülesande mõiste ebaühtlase sisustamise praktikas;
- institutsioonipõhise lähenemise domineerimise;
- olukorrad, kus adressaadile ei ole arusaadav, kas talle KVS kohaldub või mitte.

Arutati kolme võimalikku suunda:

- säilitada olemasolev funktsionaalne lähenemine ja tugevdada juhiseid ning praktikat;
- täpsustada ametiisiku ja avaliku ülesande mõisteid seaduses;
- diferentseerida ametiisiku staatust riskipõhiselt.

Arutelus rõhutati, et kehtiv lai funktsionaalne käsitlus kujunes muu hulgas:

- vajadusest ühtlustada KVS-i ja KarS-i ametiisiku mõiste;
- OECD ja rahvusvaheliste korruptsioonivastaste standardite mõjust;

- ning kohtupraktikast, kus tegelikku mõju avaliku otsuse kujundamisele ei saanud siduda üksnes formaalse ametikohaga.

Mitmes sõnavõtus rõhutati, et probleem ei pruugi seisneda niivõrd ametiisiku mõiste ulatuses, vaid selles, et adressaat saab oma staatusest teada liiga hilja.

Arutati võimalust:

- kehtestada teavitamiskohustus olukordades, kus isik kaasatakse avaliku ülesande täitmisse;
- siduda vastutus olukordadega, kus asutus jätab vajaliku teavitamise tegemata;
- ning tugevdada asutuste kohustust hinnata, kellele KVS kohaldub.

Samuti rõhutati, et üks ja sama isik võib täita korraga nii avalikke kui mitteavalikke ülesandeid ning see muudab staatuse hindamise keeruliseks.

Arutelus käsitleti ka:

- riigi või KOV osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute staatust;
- avalike vahendite kasutamise võimalikku rolli avaliku ülesande sisustamisel;
- ning küsimust, kuidas käsitleda halduse väliseid isikuid ja nõustajaid.

KOV vaates rõhutati, et:

- süsteem peab olema arusaadav ka mittejuristist otsustajale;
- kohaliku tasandi teadmised korruptsioonireeglitest on ebaühtlased;
- ning keerukas regulatsioon võib praktikas viia tahtmatute rikkumisteni.

Põhiküsimused

- Kas probleem seisneb ametiisiku mõiste abstraktsuses või selle rakendamises?
- Millisel määral peab adressaat suutma ise ette näha oma staatust?
- Kas avaliku ülesande mõiste vajab seaduses täpsustamist või piisab praktikast ja juhistest?
- Kas riskipõhine diferentseerimine suurendaks õigusselgust või muudaks süsteemi veel keerulisemaks?
- Kas vajalik oleks selgem teavitamiskohustus avaliku ülesande täitmisega seotud olukordades?

4. Seotud isiku regulatsioon ning „oluline ja vahetu mõju“

Arutelu keskendus seotud isiku regulatsiooni kõige hinnangulisemale osale – „olulise ja vahetu mõju“ kriteeriumile.

Projektijuht tõi probleemina esile:

- keerukuse hinnata kaudseid ja majanduslikke seoseid;
- suure tõlgendusruumi;

- ning adressaadi jaoks suure eksimisriski.

Arutati kolme võimalikku suunda:

- säilitada kehtiv hinnangupõhine mudel;
- täpsustada seaduses seotud isiku ja mõju hindamise kriteeriume;
- luua struktureeritud hindamisraamistik või test.

Mitmes sõnavõtus rõhutati, et:

- probleem puudutab eelkõige KVS § 7 lõike 1 punkti 4 avatud osa;
- ülejäänud seotud isikute kategooriad on praktikas pigem selged;
- täielikult ammendavat loetelu ei ole võimalik koostada.

Arutati võimalust:

- siduda seotud isiku regulatsioon tihedamalt deklareeritavate huvide süsteemiga;
- täpsustada majanduslike huvide ja sidemete tähendust;
- ning tuua seadusesse tüüpolukordi või näidisloetelusid.

Eraldi tõstatati optsioonide ja muude varjatumate varaliste sidemete küsimus.

Arutati ka seda, et mõju ei pruugi olla üksnes majanduslik:

- mõju võivad avaldada lojaalsussuhted, sõltuvussuhted või muud mittemateriaalsed seosed;
- täielik formaliseerimine ei pruugi olla võimalik.

Mitmes sõnavõtus rõhutati vajadust säilitada teatav avatud normi element, sest kõik võimalikke elulisi olukordi ei ole võimalik ette näha.

Samuti arutati võimalust:

- kehtestada kohustus kahtlemise korral teavitada ülemust või asutust võimalikust huvide konfliktist;
- hinnata teavitamata jätmist eraldi riskifaktorina.

Põhiküsimused

- Kas „olulise ja vahetu mõju“ mõistet on võimalik seaduses realistlikult täpsustada?
- Millised seosed peaksid olema automaatselt hõlmatud ja millised jääma hinnanguliseks?
- Kas seotud isiku regulatsioon tuleks siduda tugevamalt huvide deklaratsiooni süsteemiga?
- Kas näidisloetelud ja tüüpolukorrad aitaksid suurendada õigusselgust?
- Kuidas säilitada paindlikkus ilma regulatsiooni liiga ebamääraseks jätmata?

5. Toimingupiirangute ja HMS suhe

Arutelu keskendus küsimusele, kas KVS toimingupiirangute ja HMS taandamisreeglite vaheline suhe tekitab praktikas probleeme.

Projektijuht tõi probleemina esile:

- erinevate regulatsioonide paralleelse kohaldumise;
- adressaadi võimaliku segaduse;
- ning olukorrad, kus normid võivad anda erineva tulemuse.

Arutati kolme võimalikku suunda:

- säilitada olemasolev regulatsioon ja toetada praktikat juhistega;
- täpsustada normide omavahelist suhet seaduses;
- või liikuda suurema integreerimise suunas.

Mitmes sõnavõtus väljendati seisukohta, et:

- tegemist ei ole tegeliku süsteemse probleemiga;
- HMS ja KVS reguleerivad erinevaid õigussuhteid ja eesmärke;
- seetõttu ei pea normid olema identsed.

Rõhutati, et:

- HMS puudutab haldusmenetluse õiguspärasust ja usaldusväärsust;
- KVS toimingupiirangud keskenduvad korruptsiooniennetusele ja ametiisiku kohustustele;
- toimingupiirangu rikkumine võib mõjutada ka haldusakti õiguspärasust.

Arutelus rõhutati samas, et praktikas ei pruugi adressaadid mõista:

- millised on toimingupiirangu rikkumise tagajärjed otsusele või toimingule;
- et toimingupiirangu rikkumise korral võib tekkida alus otsuse kehtetuks tunnistamiseks või tühistamiseks;
- ning et tagajärjed ei piirdu üksnes väärteovastutusega.

KOV vaates tõstatati küsimus:

- kuidas kohaldada taandumisreegleid olukordades, kus asendamine ei ole võimalik või otsustamine toimub kollegiaalsetes organites;
- kuidas mõjutavad erinevad organisatsioonimudelid toimingupiirangute rakendamist.

Arutati ka võimalikku riigivastutuse mõõdet olukordades, kus toimingupiirangu rikkumise tõttu tekivad kahjud kolmandatele isikutele.

Põhiküsimused

- Kas HMS ja KVS suhe tekitab praktikas tegelikku segadust või on probleem pigem tajutav?

- Kas normide omavahelist suhet tuleks seaduses selgemalt kirjeldada?
- Kas toimingupiirangu rikkumise tagajärjed otsusele või toimingule peaksid olema KVS-is selgemini välja toodud?
- Milline peaks olema seos toimingupiirangu rikkumise ja haldusakti kehtetuse vahel?
- Kuidas käsitleda kollegiaalsete organite otsuseid ja võimalikke vastutusküsimusi?

6. Toimingupiirangute erandid

Arutelu keskendus küsimusele, milline peaks olema toimingupiirangute erandite süsteem ja millisel määral on valdkondlikud erandid põhjendatud.

Projektijuht tõi probleemina esile:

- erandite ebaühtlase kujunemise;
- üldise süsteemse loogika puudumise;
- ning ohu, et erandid hakkavad sisuliselt määrama regulatsiooni tegelikku ulatust.

Arutati nelja võimalikku suunda:

- säilitada kehtiv juhtumipõhine lähenemine;
- kujundada üldised kriteeriumid erandite tegemiseks;
- siduda erandid riskipõhise mudeliga;
- või piirata erandite hulka ja ulatust.

Arutelus väljendati laiemalt seisukohta, et üksikute valdkondlike või kutsegrupipõhiste erandite lisamine ei pruugi olla süsteemselt kõige parem lahendus. Mitmes sõnavõtus rõhutati, et erandite kujundamine üksikute probleemide või valdkondlike vajaduste põhjal võib pikemas perspektiivis viia regulatsiooni killustumiseni ning vähendada toimingupiirangute süsteemi terviklikkust ja etteaimatavust.

Rõhutati vajadust:

- üldisema raamistikuga lähenemiseks;
- säilitada süsteemi terviklikkus;
- vältida olukorda, kus toimingupiirangute süsteem killustub.

Advokaatide erandi arutelus rõhutati:

- õigusteenuse osutamise eripära;
- advokaatide sõltumatust ja kutsesaladust;
- ning raskusi seotud isikute ja kliendisuhete hindamisel suurtes büroodes.

Samas tõstatati küsimus:

- kas konkreetsete ametite või kutsegruppide väljatoomine erandina on süsteemselt põhjendatud;
- kuidas vältida olukorda, kus erand loob põhjendamatu immuniteedi;
- ning kas probleem tuleks lahendada pigem ametiisiku mõiste ja ametiseisundi kaudu.

Arutelus rõhutati, et:

- kõik avaliku ülesande täitjad peaksid põhimõtteliselt alluma samadele huvide konflikti vältimise põhimõtetele;
- samas tuleb arvestada halduse väliste isikute ja professionaalsete nõustajate rolli eripärasid.

Põhiküsimused

- Kas toimingupiirangute erandid peaksid olema valdkondlikud või üldpõhimõttelised?
- Kuidas vältida erandite süsteemi killustumist?
- Kas probleem tuleks lahendada erandite kaudu või ametiisiku mõiste täpsustamise kaudu?
- Millised on halduse väliste isikute ja professionaalsete nõustajate eripärad?
- Kuidas tagada õigusselgus ilma põhjendamatute eranditeta?

7. Edasised sammud

Projektijuht võttis arutelu kokku ja rõhutas, et revisjoni järgmine etapp eeldab töörühma liikmetelt täiendavat kirjalikku sisendit.

Paluti keskenduda eelkõige:

- lahendusvariantidele;
- nende mõjule õigusselgusele, halduskoormusele ja rakendatavusele;
- põhiõiguste ja poliitilise teostatavuse küsimustele;
- ning võimalikele riskidele ja lahtistele küsimustele.

Samuti paluti jätkuvalt teha ettepanekuid:

- teemade kohta, mis vajavad täiendavat õigusanalüüsi;
- võrdlevat õigust;
- või praktika süstematiseerimist.

Kirjaliku sisendi esialgse tähtajana pakuti üks nädal pärast koosoleku kokkuvõtte valmimist.

Järgmine töörühma koosolek lepiti kokku 16. juuniks 2026 kell 10.00.

Järgmisel koosolekul on kavas arutada ülejäänud probleemiplokke:

- KVS–KarS suhe;
- KVS regulatsioonimudel;
- avaliku ja erasektori piir;
- lobitegevus ja pöörduksed;
- rakendamine ja institutsionaalne korraldus.

Põhiküsimused

- Millised lahendusvariandid vajavad enne järgmisi arutelusid täiendavat analüüsi?
- Kuidas hinnata erinevate lahenduste mõju ja rakendatavust?
- Millistes küsimustes on vajalikud täiendavad võrdlevad või praktilised analüüsid?

Kokkuvõtte koostas: Eduard Odinets