



EESTI ADVOKATUUR

ESTONIAN BAR ASSOCIATION

Ando Kiviberg

Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees
Riigikogu
pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee
erle.enneveer@riigikogu.ee

04.03.2026 nr 8-1/26/11-2

Liisa-Ly Pakosta

Justiits- ja digiminister
Justiitsministeerium
info@justdigi
katlin-chris.kruusmaa@justdigi.ee
julia.zaitseva@justdigi.ee

Eesti Advokatuuri ettepanekud eelnõule 442 SE

Lugupeetud Ando Kiviberg
Liisa-Ly Pakosta
Kätlin-Chris Kruusmaa

Eesti Advokatuur edastab teile täiendava kirja seoses eelnõuga 442 SE (esimese kirja edastasime teile 12.01.2026, nr 1-8/26/11).

Riigikogu menetluses on korruptsioonivastase seaduse (KVS) muutmise eelnõu 442 SE, mille eesmärk on kaasajastada korruptsioonivastast seadust ja täpsustada ametiisikute toimingupiirangu regulatsiooni. Eelnõuga kavandatakse mh erandi kehtestamist tervishoiutöötajatele.

Justiitsministeerium on oma 30.01.2026 kirjas nr 8-4/222-2 advokatuurile selgitanud, et „*Samuti oleme teadlikud murest, et kehtiv regulatsioon võib jätta liiga laia tõlgendusruumi ning tuua kaasa olukorra, kus advokaadist saab ametiisik ja toimingupiirangu kohaldumine selgub alles tagantjärele. Selline õigusselgusetus ei ole soovitatav ei avaliku sektori asutuste ega õigusteenuse osutajate seisukohalt.*“

Justiitsministeerium on samas kirjas ühe variandina toonud välja võimaluse muuta ametiisiku mõistet selliselt, mis välistab võimaluse, et advokaadist saab õigusteenuse osutamisel ametiisik. Advokatuuri hinnangul on see mõistlik lahendus ning oleme seisukohal, et see on võimalik lahendada advokatuuriseaduse muutmisega, mille võiks vastu võtta praegu Riigikogu menetluses oleva KVS-i muudatuste raames.

Kavandatav muudatus sätestaks, et advokaat ei saa õigusteenuse osutamisel muutuda ametiisikuks KVS tähenduses. Selgitame ettepanekut allpool lähemalt.

1. Õigusteenuse osutamine ja ametiseisundi tekkimine

KVS § 2 lg 2 kohaselt võib ametiseisund tekkida tehingust tulenevas õiguses osaleda avaliku ülesande täitmisel otsuse või toimingute tegemisel või selle sisulisel suunamisel. Riigikohtu praktikas on kinnitatud, et kehtiva seaduse järgi võib advokaat muutuda ametiisikuks avalikule sektorile õigusteenuse osutamise kaudu. Riigikohus sedastas, et õigusnõustamist ei saa eelduslikult mittesisuliseks abistavaks tegevuseks taandada, kuna õigusnõustaja valikud ja argumendid võivad avaldada otsusele või toimingule suurt mõju.¹ Sellest järeldub, et kehtiva seaduse järgi on võimalik otsust või toimingut KVS § 2 lg 2 mõttes sisuliselt suunata ka üksnes õigusteenust osutades.

Riigikohus märkis, et õigusteenuse osutamine peab ületama teatud „lävendi“, et kõneleda otsuse või toimingute sisulisest suunamisest.² Samas puuduvad konkreetsed juhised või reeglid selle lävendi ületamise tuvastamiseks. Siinkohal tõusetub praktiline probleem, kuivõrd õigusteenuse osutamisel annab advokaat olemuslikult soovitusi, juhtides kliendi tähelepanu erinevatele õiguslikele riskidele ja tegevusalternatiividele. Lõpliku otsuse teeb klient. AdvS § 43 lg 4 kohaselt ei või advokaati tema ülesannete täitmise tõttu samastada kliendiga ega kliendi kohtuasjaga. Niisamuti näeb Euroopa Nõukogu advokaadikutse kaitse konventsiooni artikkel 6 ls 5 lause 1 ette konventsiooniosaliste kohustuse tagada, et advokaadid ei kannataks kahjulike tagajärgede all seetõttu, et neid seostatakse oma klientide või klientide seisukohtadega.

Kavandatavad KVS-i muudatused ametiisikuks muutumise „lävendit“ ei täpsusta, mille tõttu jääb ametiseisundi tekkimine avalikus sektoris õigusteenuse osutamisel endiselt igakordse tõlgendamise küsimuseks ja sõltub konkreetsest menetlejast, prokurörist ja kohtunikust.

2. Vastuolu määratletuspõhimõttega

PS § 23 lg 1 sätestab määratletuspõhimõtte (*nullum crimen nulla poena sine lege certa*), mille kohaselt peab tegu, mille eest seadus karistuse ette näeb, olema selgelt määratletud. Karistusnormi määratletus tagab, et igaühel on võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav.³ Määratletuspõhimõtte järgimist nõuab ka Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikkel 7.⁴

Tallinna Ringkonnakohtus on selgitanud, et seadusandja on toimingupiirangu mõiste sõnastanud äärmiselt laialt, põhimõttel, et pigem olgu katvus laiem kui jääks mõni olukord toimingupiirangu alt välja.⁵ Selline lähenemine tõstatab küsimuse määratletuspõhimõtte järgimisest. Kavandatav eelnõu määramatust ei kõrvalda. Ametiisikuks muutumise mõistet kavandatava eelnõuga ei muudeta. Üldiseks jääb ka KVS § 11, mille lg 1 punkt 2 jääb sisaldama määratlemata õigusmõisteid nagu „oluline majanduslik huvi“, „oluline muu huvi“, mis „võib mõjutada“ toimingute või otsuste tegemist. Niisamuti ei ole lõpuni selge „seotud isiku“ mõiste. Toimingupiirangu kohaldamise piirid jäävad täielikult menetlejate ja kohtute diskretsiooni.

¹ RKKKo 05.12.2025, nr [1-22-2637](#), p 36.

² Samas, p 35.

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

⁴ Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus asjas nr 45771/99, Veeber vs. Eesti (nr 2), 21.01.2003, punkt 30.

⁵ TlnRnKo 31.05.2024, nr [1-21-4033](#), punkt 226.

Tallinna Ringkonnakohus on eeltoodut kinnitanud ja välja toonud, et hetkeseisuga sõltub isiku karistusõiguslik vastutus tervest jadast määratlemata õigusmõistetest: „ametiisik“, „kes osaleb toimingu tegemisel“, „ja on teadlik“, „teda „oluliselt ja vahetult“ mõjutava isiku“, „muust huvist“, „mis võib mõjutada“ tehtavat toimingut.⁶

3. Ebaselguse kõrvaldamata jätmine evib tõsiselid tagajärgi õigusteenuste kättesaadavusele avalikus sektoris

Õiguslik ebaselgus KVS-i kohaldamisel võib kaasa tuua olukorra, kus riskid riigi või kohaliku omavalitsuse asutustele õigusteenuse osutamisel muutuvad liiga kõrgeks ning õigusteenuse osutamisest (või ka selle tellimisest) loobutakse. Sellel võivad olla märkimisväärselt ebasoodsad mõjud otsustusprotsessidele avalikus sektoris, kuna kvaliteetne õigusnõu ei ole enam mõistlikult kättesaadav.

Ebamäärasus ei tohiks tekitada olukorda, kus advokaatide riskiisu välistab avaliku võimu nõustamise keerulisemates õiguslikes küsimustes. Ei ole ei avaliku võimu enda ega kutseliste õigusnõustajate huvides, kui advokaatide riskiisu tõttu oleks õigusnõustamine avalikule võimule kättesaadav vaid õigusvaidlustes ning õigusteenuse osutamine oleks suures osas välistatud või piiratud õigusvaidlusi ennetavates nõustamistes ja toimingutes.

4. Advokatuuri ettepanek on advokatuuriseaduses välistada võimalus, et advokaat võib muutuda ametiisikuks

Täpsustus sätestaks, et advokatuuriseaduse § 22 lõikes 1 nimetatud isik (advokatuuri liige) ei saa õigusteenuse osutamisel muutuda ametiisikuks KVS-i tähenduses. See tähendaks, et advokaadid ei saa läbi õigusteenuse osutamise rikkuda KVS-s sätestatud toimingupiirangut ning advokaati ei saaks kriminaalõiguslikule vastutusele võtta pelgalt seetõttu, et advokaadi poolt osutatakse avalikule sektorile õigusteenust.

Ettepanek piiritleb selgelt ja üheselt ära subjektide ringi – erand rakenduks üksnes AdvS § 22 lõikes 1 sätestatud isikutele, st advokatuuri liikmetele. Erand ei laiene isikutele, kes küll osutavad õigusteenust, kuid ei ole advokatuuri liikmed. Advokatuuri liikmetel on advokatuuriseadusest tulenevad selged ja ranged kohustused ning neile laieneb põhjalik organisatsioonisisene järelevalve. Ilma erandit advokatuuriseadusega sidumata võiks ametiisikuks muutmise välistamiseks piisata isiku ja ametiasutuse vahelise suhte nimetamisest „õigusteenuse osutamiseks“. Eeltoodu puudutab ainult õigusteenuse osutamist advokaadi poolt ning oleks sätestatud advokatuuriseaduses, st konkreetselt advokatuuri liikmeid puudutavas eriseaduses. Kui advokaat astub enda esindatava rolli ning täidab viimase pädevusse kuuluvaid ülesandeid, st astub välja õigusteenuse osutamise piiridest advokatuuriseaduse mõttes, siis välistus ei rakendu. See on kooskõlas Riigikohtu praktikaga, mille kohaselt AdvS § 43 lg 4 sätestatud keeld samastada advokaati kliendiga ei kohaldu, kui advokaat on astunud esindatava rolli,⁷ näiteks püsiva iseloomuga tööülesannete täitmine, sh ministri nõunikuna⁸. Huvide konflikti olukorras rakenduks advokatuuriseadus (§ 44 lg 4) ja eetikakoodeks (artikkel 13). Nende sätete ning advokatuuri aukohtu pikaajalise praktika pinnalt on tekkinud õigusteenuse osutajate jaoks selgem arusaam ja prognoositavus, millal üks või teine toiming tähendab huvide konflikti.

⁶ TlnRnKo 31.05.2024, nr [1-21-4033](#), punkt 226.

⁷ RKKKo 05.12.2025, nr [1-22-2637](#), p 36.

⁸ TlnRnKo 13.10.2021, [1-20-4858/28](#), p 8.2-8.4

Riigikohus on sedastanud, et ametiisiku mõiste avar materiaalne määratlus on seadusandja teadlik valik.⁹ Sellega vihjati otsesõnu, et ametiisiku mõiste ja seega toimingupiirangu kohaldamisala kitsendamiseks on vajalik seadusandja sekkumine seaduse muutmise läbi. Hetkel kehtiva seaduse, kavandatava eelnõu ja kohtupraktika probleem seisneb selles, et ametiisikuks muutuda ja toimingupiirangut rikkuda on võimalik ka õigusteenuse osutamise raamides püsimisega. Käesoleva ettepaneku sisuks olev täpsustus kõrvaldaks selle ebaselguse.

Eeltoodust tulenevalt teeb advokatuur ettepaneku täiendada advokatuuriseaduse § 43 lõiget 4 teise lausega:

“Advokaat ei muutu õigusteenuse osutamisel ametiisikuks korruptsioonivastase seaduse § 2 lõike 1 tähenduses.”

Ootame teie tagasisidet ettepanekule ning oleme valmis täiendavateks aruteludeks.

Lugupidamisega

allkirjastatud digitaalselt

Imbi Jürgen
Esimees

Merit Aavekukk-Tamm 6979 253
merit.aavekukk-tamm@advokatuur.ee

⁹ RKKKo 05.12.2025, nr [1-22-2637](#), p 37.