



Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 184

Tallinn, Toompea

Teisipäev, 20. oktoober 2026

Algus 14.00, lõpp 15.29

Juhataja: Ando Kiviberg (esimees)

Protokollija: Markus Veia (konsultant)

Võtsid osa:

Komisjoni liikmed: Ants Frosch, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Kalle Laanet, Helir-Valdor Seeder, Andrus Seeme (Hanno Pevkuri asendusliige), Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein, Jaak Valge

Komisjoni ametnikud: Erle Enneveer (nõunik-sekretariaadijuhataja), Helin Leichter (nõunik), Karin Tuulik (nõunik)

Puudusid: Lauri Läänemets ja Evelin Poolamets

Kutsutud: korruptsioonivastase erikomisjoni nõunik Anu Kärtner; Justiits- ja digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna korruptsiooniennetuse poliitika tiimijuht Kätlin-Chris Kruusmaa (1. päevakorrapunkt); Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik Triinu Põdramägi (2. päevakorrapunkt)

Päevakord:

1. Korruptsioonivastase erikomisjoni algatatud korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõu (974 SE) esimese lugemise ettevalmistamine
2. Riigikohtu kohtunõudele (PSJV asjas nr 5-24-5) vastamise arutelu
3. Info ja muud küsimused

1. Korruptsioonivastase erikomisjoni algatatud korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõu (974 SE) esimese lugemise ettevalmistamine

Ando Kiviberg tutvustas külalisi ja märkis, et eelnõu eesmärk on vähendada nn pöördukse efektiga kaasnevaid korruptsiooni- ja huvide konflikti riske. Eelnõu võimaldaks kehtestada ametiisikule pärast ametiseisundi lõppemist kuni üheks aastaks piirangu asuda tööle juriidilise isiku juurde, kelle tegevust ta oli eelnenud aasta jooksul avalikku ülesannet täites oluliselt mõjutanud. See hõlmaks muu hulgas olukordi, kus ametiisik on mõjutanud ettevõtjat hanke-, toetuse või muu olulise otsusega, kuigi ta ei ole ettevõtja üle püsivat järelevalvet teostanud. Piirangut võiks kohaldada muuhulgas riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute ning nende asutatud sihtasutuste ametiisikutele. Piirangu alla kuuluvad isikud ja piirangu kestuse määraks asjaomane asutus. Vabariigi Valitsus eelnõu ei toeta, leides, et mõiste „oluline mõjutamine“ ja piirangu kohaldamise tingimused ei ole piisavalt selged ning töötamispiirang võib olla ebaproportsionaalne. Seejärel andis ta eelnõu

tutvustamiseks sõna Anastassia Kovalenko-Kõlvartile.

Anastassia Kovalenko-Kõlvart selgitas, et korruptsioonivastane erikomisjon algatas eelnõu konsensuslikult ning selle väljatöötamisse on kaasatud ministeeriume, kaitsevaldkonna esindajaid ja õiguskaitseasutusi. Tegemist ei ole lõpliku lahendusega ning komisjon on valmis eelnõu teise lugemise eel täiendama. Ta sõnas, et praegu puudub ametnikele üldine jahtumisperiood, mistõttu võib ametnik asuda vahetult pärast ettevõtjat puudutava otsuse tegemist samasse ettevõttesse tööle. Kaitsepolitseiamet on pöördukse efektiga kaasnevatele riskidele tähelepanu juhtinud ning probleem on eriti terav kaitsetööstuses ja energeetikas. Ta ei nõustunud seetõttu Vabariigi Valitsuse seisukohaga, et eelnõuga lahendatav probleem ei ole piisavalt selgelt tuvastatud. Ta viitas ka korruptsioonivastases erikomisjonis käsitletud kaitsevaldkonna juhtumitele seoses Riigi Kaitseinvesteeringute Keskusega, kus avalikus sektoris otsuseid teinud isikud on hiljem liikunud edasi tööle seotud ettevõtetesse. Eelnõuga ei soovita kehtestada sektoripõhist piirangut. Ametnik võiks jätkata tööd samas valdkonnas, kuid ei tohiks asuda kuni ühe aasta jooksul tööle ettevõttesse, mille tegevust ta oli oma varasemate otsuste või toimingutega oluliselt mõjutanud. Selline lahendus võimaldaks vähendada korruptsiooniriski, piiramata põhjendamatult spetsialistide liikumist avaliku ja erasektori vahel. Tema sõnul ei ole mõiste „oluliselt mõjutanud“ uus: seda on kasutatud varasemates seadustes ning sisustatud ulatuslikus kohtupraktikas. Oluline mõju eeldab põhjuslikku seost ametiisiku otsuse või toiminguga ja ettevõtja olukorra muutumise või saadud kasu vahel. Piirangu alla kuuluvate ametikohtade loetelu ja piirangu kestuse määraks iga asutus ise, sest asutus tunneb kõige paremini oma tegevusvaldkonna riske. Piirangu maksimaalne kestus oleks üks aasta. Teistes riikides kasutatakse tema sõnul kuue kuu kuni kahe aasta pikkuseid jahtumisperioode või sõltumatu eetikanõukogu hinnangut. Komisjon eelistas üheaastast ülempiiri, pidades seda Eesti olusid ja spetsialistide vajadust arvestades proportsionaalseks. Eelnõu põhiseaduspärasust on analüüsitud. Tema hinnangul võiks kutsevabaduse ebaproportsionaalne riive tekkida eelkõige sektoripõhise keelu korral, kuid eelnõu näeb ette kitsama, konkreetse ettevõtjaga seotud piirangu. Ta tegi ettepaneku esimene lugemine lõpetada ning jätkata eelnõu täpsustamist, kaasates enne teist lugemist uuesti ministeeriumide, teiste asutuste ja õiguskaitseorganite esindajaid.

Ando Kiviberg andis sõna Kätlin-Chris Kruusmaale Vabariigi Valitsuse seisukohtade tutvustamiseks.

Kätlin-Chris Kruusmaa selgitas, et Vabariigi Valitsus ei vaidle eelnõu eesmärgile vastu. Viimasel ajal avalikuks tulnud avalikust sektorist erasektoris liikumise juhtumid on tekitanud küsimusi, kuigi nende puhul ei saa tingimata rääkida õigusrikkumisest. Valitsuse esimene peamine vastuväide puudutab eelnõu laia kohaldamisala. Korruptsioonivastase seaduse tähenduses on „ametiisik“ laiem mõiste kui avaliku teenistuse seaduse tähenduses „ametnik“ ning hõlmab näiteks ka Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeid. Seetõttu ei ole piisavalt selge, kellele piirang tegelikult laieneks. Rahandusministeerium on kavandamas samas valdkonnas avaliku teenistuse seaduse muudatust. Valitsus eelistaks reguleerida avaliku ja erasektori vahel liikumist avaliku teenistuse seaduses, mis piiritleks regulatsiooni kohaldamise eelkõige ametnikega. Teine vastuväide puudutab piirangu proportsionaalsust ja hüvitamist. Kavandatav lahendus sarnaneb töölepingu seaduses sätestatud konkurentsipiiranguga, mille kohaldamisel makstakse töötajale hüvitist. Eelnõu järgi piiratakse inimese võimalust teatud tööandja juurde tööle asuda hüvitist ette nägemata. Valitsuse hinnangul ei pruugi selline lahendus olla proportsionaalne.

Anastassia Kovalenko-Kõlvart vastas, et piirangu hüvitamist ei ole vaja eelnõus eraldi reguleerida, sest avaliku teenistuse seadus võimaldab asutusel lahendada selle oma palgakorralduse kaudu. Asutus saab hinnata, kas teatavate ametikohtade puhul on hüvitise maksmine vajalik, näiteks kui aastane piirang raskendaks spetsialistide värbamist. Kavandatav jahtumisperiood ei ole sektoripõhine. Piirang puudutaks üksnes tööle asumist ettevõttesse, mida ametnik oli oma otsuste või toimingutega oluliselt mõjutanud, näiteks teinud ettevõtjat puudutava hankeotsuse.

Ando Kiviberg leidis, et eelnõus esiletoodud risk on selge ning ilmnenud juhtumite tõttu tuleb probleemiga tegeleda. Eelnõu peamise puudusena nimetas ta aga liiga laia kohaldamisala. Ta juhtis tähelepanu võimalikule vastuolule põhiseaduse §-des 29 ja 31 sätestatud õigustega ning §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega. Ta küsis, kui põhjalikult on eelnõu koostamisel hinnatud selle põhiseaduspärasust ja kooskõla nimetatud sätetega. Tema hinnangul võib kavandatav lahendus piirata õigusi probleemi lahendamiseks vajalikust ulatuslikumalt.

Anastassia Kovalenko-Kõlvart selgitas, et korruptsioonivastane seadus valiti teadlikult, sest avaliku teenistuse seadus ei laiene lepingulistele töötajatele. Näiteks Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuses töötavad paljud hangetega tegelevad ja suurema korruptsiooniriskiga ametikohal olevad inimesed töölepingu alusel. Nende väljajätmine piirangu kohaldamisalast ei võimaldaks eelnõu eesmärki saavutada. Tema hinnangul on kavandatav piirang proportsionaalne ega ole vastuolus põhiseaduse §-dega 29 ja 31. Erinevalt laiematest võimalikest lahendustest ei keelaks eelnõu töötamist kogu erasektoris ega samas tegevusvaldkonnas. Piirang puudutaks ainult ettevõtet, mille kohta isik oli teinud olulise mõjuga otsuse, ning kehtiks kuni ühe aasta, võimaldades asutusel määrata ka lühema tähtaja. Eesmärk on maandada korruptsiooni- ja huvide konflikti riske ning lahendus tugineb teiste riikide praktikale. Komisjoni valitud variant on tema sõnul kaalutud alternatiividest kõige kitsam: seadusandja ei koostaks piiranguga hõlmatud ametikohtade nimekirja ega kehtestaks üldist keeldu minna erasektoris või samasse tegevusvaldkonda. Selle otsustaks iga asutus oma riskihinnangu alusel. Ta lisas, et tegemist ei ole lõpliku lahendusega ning on valmis eelnõu edasise menetlemise käigus arutama muudatusettepanekuid. Eelnõu algatamise eesmärk oli vastata õiguskaitseasutuste tõstatatud probleemile ja alustada Riigikogus laiemat arutelu.

Kalle Laanet pidas arutelu vajalikuks, kuid leidis, et eelnõu rakendamine tekitab mitu küsimust. Kui piirangu kehtestamise otsustab asutus ise, võib tekkida huvide konflikt olukorras, kus asutuse juht soovib asuda tööle ettevõttesse, mida ta on oma ametis mõjutanud, ning saab piirangu määramist mõjutada. Tema hinnangul aitaks piiranguga kaasnev kompensatsioonimehhanism leevendada mitut vastuväidet. Samuti küsis ta, kas konkreetse ettevõttesse tööle asumist keelav otsus oleks halduskohtus vaidlustatav. Reguleerimine ise ei puudutaks üksnes riigikaitset, vaid võib laieneda näiteks toetusi jagavatele asutustele ja õiguskaitsevaldkonnale. Seetõttu vajavad täpsustamist piirangu praktilised piirid, otsustaja, otsuse sisu ja õiguskaitsevõimalused. Kuigi piirangut kirjeldatakse kitsana, võib selle tegelik kohaldamisala olla väga lai.

Anastassia Kovalenko-Kõlvart selgitas, et paljudel asutustel on juba korruptsiooniriskide maandamise sisereeglid või on need koostamisel. Asutused oskavad oma riske kõige paremini

hinnata, mistõttu peaksid nemad määrama piiranguga hõlmatud ametikohad ja piirangu kestuse. Seadusandja koostatud ühtne ametikohtade loetelu ei oleks tema hinnangul otstarbekas. Ta nõustus, et pöördukse efekt ei puuduta üksnes kaitsevaldkonda. Riskid esinevad ka energeetikas ja toetuste jagamisel, näiteks kui toetuse määramisel osalenud isik asub hiljem tööle toetust saanud ettevõttesse. Teine riskisuund on endiste avaliku sektori töötajate naasmine lobistina oma endise asutuse juurde. Ta viitas ka ministritele kehtivale kuuekuulisele ja teatavatele järelevalveametnikele kehtivale üheaastasele jahtumisperioodile, mistõttu on sarnase piirangu kasutamiseks Eesti õiguses juba eeskujusid. Pöördukse efekti ja lobitegevuse reguleerimist käsitletakse Eesti korruptsiooniennetuse hindamisel korduvalt. Tema sõnul näitavad ka Eesti püsimine korruptsioonitaju indeksis samal kohal ning rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa Komisjoni küsimused vajadust nende riskidega tegelda.

Ando Kiviberg küsis Vabariigi Valitsuse esindajalt, kas eelnõu fookust oleks võimalik täpsustada, et vältida liiga laia piirangut. Ta viitas korruptsioonivastases seaduses juba olemas olevatele sätetele, mis puudutavad konkurentsivolukorra moonutamist, seotud isikuid ja põhjendamatu eelise andmist, ning küsis, kas nende alusel on võimalik probleemseid juhtumeid menetleda. Pöördukse efektiga seotud probleem vajab lahendamist, kuid seda tuleb teha viisil, mis ei jätaks olulisi sektoreid vajalikust professionaalsest oskusteabest ilma. Tema hinnangul tuleb leida lahendus, mis võimaldaks spetsialistidel näiteks kaitsevaldkonna ettevõtete arengusse panustada, kuid välistaks ettevõtjale põhjendamatu ärilise eelise andmise ning ametiisiku varasema otsustuspädevuse kasutamise isikliku varalise kasu saamiseks.

Kätlin-Chris Kruusmaa esitas kolm märkust. Esiteks leidis ta, et töölepingu alusel töötavate teenistujate puhul saab kasutada töölepingu seaduses sätestatud konkurentsipiirangut, milles tuleb kokku leppida töölepingu sõlmimisel. See sunniks tööandjat ametikoha riske eelnevalt hindama. Kui jätta piirangu kehtestamine asutuse otsustada, võib kujuneda ebaühtlane praktika: osa asutusi rakendaks seda väga laialt, teised aga üldse mitte. Teiseks ei näe avaliku teenistuse seadus tema sõnul praegu ette alust maksta pärast teenistussuhte lõppu jahtumisperioodi eest hüvitist. Ta viitas endise vallajuhiga seotud Riigikohtu lahendile, mille kohaselt ei tohi avalikest vahenditest maksta seaduses sätestamata lahkumishüvitist. Seetõttu tuleks hüvitise maksmiseks muuta avaliku teenistuse seadust ja sätestada selge õiguslik alus. Kolmandaks võiks asutustele kehtestada kohustuse hinnata ametikohaga seotud korruptsiooniriske enne inimese tööle asumist. Nii teaks inimene juba ametikohale asudes, millised hilisemad töötamispiirangud võivad talle laieneda. Tema hinnangul tuleb eelnõu kohaldamisala kitsendada. Mõiste „ametiisik“ võib hõlmata ka käsundus- või tööettevõtulepinguga kaasatud konsultante, kelle suhtes piirangu rakendamine võib muuta teenuse kallimaks või takistada avalikul sektoril vajaliku teenuse saamist. Pöördukse efekti regulatsioon võiks tema arvates keskenduda avalikus sektoris avaliku teenistuse seaduse või töölepingu seaduse alusel töötanud inimestele, mitte laieneda automaatselt kõigile ametiisikutele, sealhulgas Riigikogu liikmetele.

Helir-Valdor Seeder leidis, et pöördukse efektiga seotud probleem on olemas ning arutelu peab viima praktilise lahenduseni, millega vähendatakse riske võimalikult palju. Samas pidas ta küsimust keerukaks. Ta küsis Vabariigi Valitsuse esindajalt, kas töölepingu seaduses sätestatud konkurentsipiirangu regulatsioon on piisav ka avalikus sektoris töölepingu alusel töötavate inimeste puhul. Ta soovis teada, kas selle regulatsiooni tõttu ei ole neile vaja eraldi jahtumisperioodi kehtestada ning kas olemasolev lahendus toimib valitsuse hinnangul

praktikas piisavalt hästi. Samuti küsis ta, kui paljudes asutustes ja kuidas konkurentsipiirangut praegu rakendatakse ning kas Vabariigi Valitsusel on sellest ülevaade.

Kätlin-Chris Kruusmaa vastas, et konkurentsipiirang tuleb töötajaga kokku leppida töölepingu sõlmimisel või hiljem töölepingu lisas. Seda ei saa pärast töösuhte lõppemist ühepoolset kehtestada. Tal puudus ülevaade konkurentsipiirangu rakendamisest, kuid tema hinnangul kasutatakse seda avalikus sektoris väga vähe. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil puudub ülevaade ka selle rakendamisest erasektoris.

Helir-Valdor Seeder leidis, et seotud riske võib esineda ka avaliku sektori sees. Näiteks võib poliitik ministrina suunata vahendeid oma valitsemisala asutusele, kuhu ta kavatseb hiljem tööle asuda. Seetõttu ei peaks regulatsioon keskenduma üksnes avalikust sektorist erasektoris liikumisele. Ta pidas kõigile korruptsioonivastase seaduse tähenduses ametiisikutele laienevat piirangut siiski liiga ulatuslikuks. Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete hõlmamine tekitaks tema hinnangul suuri raskusi piirangu kohaldamisel, järelevalves ja hüvitiste maksmisel. Samuti jääks ebaselgeks, kuidas hinnata kollektiivsete eelarve- ja muude otsuste puhul isiku olulist mõju ning kas otsusest taandumine oleks piisav. Ta leidis, et töötamispiirangu põhialused tuleb sätestada seaduses. Kui asutusele jäetakse liiga avar õigus ise hinnata olulist mõju ja määrata ulatuslikke piiranguid, võib see olla vastuolus põhiseadusega. Ta küsis ka eelnõu kulude kohta. Tema hinnangul tuleb välja selgitada piirangute, hüvitiste ja järelevalve praegune ning prognoositav kogukulu ja mõju eelarvele. Vastasel juhul ei saa hinnata, kas regulatsiooni maksumus on võimaliku kahju vähendamisega mõistlikus tasakaalus. Eelnõu võib mõjutada väga paljusid valdkondi ja asutusi, sealhulgas energeetikat, riigikaitset, tervishoidu, toetusi jagavaid sihtasutusi, kultuuri- ja kodanikuühiskonna valdkonda ning järelevalveasutusi. Seetõttu peavad piirangud olema praktiliselt rakendatavad, mõistlikud ning õigusliku ja rahalise mõju poolest selgelt piiritletud.

Anastassia Kovalenko-Kõlvart nõustus, et eelnõuga seotud küsimused on keerulised. Algselt kaaluti jahtumisperioodi reguleerimist avaliku teenistuse seaduses, kuid nii jääksid tema hinnangul piirangu alt välja paljud töölepingu alusel töötavad inimesed. Kui avaliku teenistuse seaduses on võimalik leida piisavalt kitsas lahendus, on ta valmis seda toetama. Ta küsis Vabariigi Valitsuse esindajalt, kuidas kavatseb Rahandusministeerium kavandatavas regulatsioonis määratleda jahtumisperioodiga hõlmatud ametikohad: kas konkreetsed ametikohad sätestatakse õigusaktis või jäetakse nende määramine asutustele.

Kätlin-Chris Kruusmaa vastas, et Rahandusministeerium on regulatsiooni väljatöötamist alles alustanud, mistõttu ei ole selle lõplik lahendus veel teada. Tema teada ei kavatseta seaduses konkreetseid ametikohti loetleda, vaid piirangu kohaldamine põhineks ametikohtade riskihindamisel. Regulatsioon peaks siiski olema piisavalt sisuline ega tohiks jääda deklaratiivseks nagu tema hinnangul kehtiv avaliku teenistuse seaduse § 60. Lisaks tuleb kindlaks määrata piirangu rikkumise õiguslikud tagajärjed, sealhulgas see, mis juhtub juhul, kui inimene asub keelust hoolimata uuele töökohale. Ta soovitas küsida menetluse seisu kohta hiljem otse Rahandusministeeriumilt, kui kavandatav lahendus on täpsustunud.

Anastassia Kovalenko-Kõlvart küsis, kas Rahandusministeerium või rahandusminister teatas eelnõu arutanud Vabariigi Valitsuse istungil, et samalaadne regulatsioon on juba väljatöötamisel. Justiits- ja Digiministeeriumi koostatud ning Margus Tsahkna allkirjastatud Vabariigi Valitsuse arvamuses ei ole Rahandusministeeriumi algatust mainitud.

Kätlin-Chris Kruusmaa vastas, et ta ei oska öelda, millal Rahandusministeeriumil tekks kavandatava regulatsiooni väljatöötamise mõte.

Ando Kiviberg andis sõna Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni nõunik Anu Kärtnerile.

Anu Kärtner selgitas, et tema hinnangul võimaldab avaliku teenistuse seadus palgajuhendites ette näha lisatasusid ja hüvitisi, millega saab töötamispäärangut teenistuse ajal kompenseerida. Pärast teenistussuhte lõppu ei saa hüvitist aga õigusliku aluseta maksta. Eelnõu lähtekohaks olid muu hulgas Kaitsepolitseiameti aastaraamatus esitatud soovitusel protsesse pidevalt auditeerida ja hinnata juhtumipõhiselt töötamispäärangute vajadust. Pääranguid ei pruugi olla võimalik lõplikult kindlaks määrata juba töölepingu sõlmimisel või teenistusse võtmisel, sest inimese tööülesanded, koostööpartnerid ja tegevuse fookus võivad aja jookul muutuda. Seetõttu võib mõne tööandja juurde asumise päärang olla ühel ajal põhjendatud, kuid hiljem enam mitte. Ta mõõnis, et pidev riskihindamine suurendab halduskoormust, kuid Kaitsepolitseiameti soovitus eeldabki korrapärast auditeerimist. Tema hinnangul võib täiendav halduskoormus olla põhjendatud, kui see aitab vältida riigile võimalikke suuri kahjunõudeid või muid kulusid. Aastaraamatus käsitletakse riigi julgeolekut ohustava korruptsiooni ennetamist ning seal tõstatatud riskid on muutunud tänavu sügisel eriti aktuaalseks.

Anastassia Kovalenko-Kõlvart lisas, et korruptsioonivastase erikomisjoni põhiülesanne on korruptsiooni ennetamine. Kui korruptsioon või sellest saadav kasu on juba tekkinud, on ennetus tema hinnangul ebaõnnestunud. Eelnõu ja komisjoni varasemad arutelud on osa laiemast korruptsiooni ennetamise tööst. Ta viitas vestlusele Elmar Vaheriga, kelle sõnul ei olnud Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuses seni korruptsiooni- ega muid riske süsteemselt hinnatud ning selle tööga on alles alustatud. Samuti märkis ta, et Siseministeeriumis puudus tema sõnul kuni 2024. aastani vahepeal sisekontroll, mistõttu ei auditeeritud korruptsiooniriske piisavalt. Komisjon peab asutustelt korrapäraselt küsima, kuidas nad korruptsiooniohte ja -riske maandavad. Üksnes järelepärimistest siiski ei piisa: seadusega tuleb asutustele panna selge kohustus riske järjepidevalt hinnata ja ennetusmeetmeid rakendada.

Ando Kiviberg leidis, et tõhus korruptsiooniennetus võiks seisneda selges seaduslikus tagajärjes: kui ametiisik osaleb ettevõtja kasuks tehtava otsuse tegemisel ja asub hiljem sellesse ettevõttesse tööle ning ettevõtja on saanud põhjendamatu eelise, tuleks otsus tühistada ja ametiisiku suhtes alustada menetlust. Tema hinnangul oleks selline lahendus ühtaegu ennetav, kuid võimaldaks võtta isiku rikkumise korral ka vastutusele. Seejärel küsis ta Justiits- ja digiministeeriumi juures tegutseva korruptsioonivastase seaduse reformi töörühma töö seisu kohta. Ta soovis teada, kas töörühm on pöörduse efekti probleemi käsitlenud ning kas selle lahendamiseks on juba ette valmistatud väljatöötamiskavatsus või muud lahendusettepanekud.

Kätlin-Chris Kruusmaa vastas, et väljatöötamiskavatsus on töörühma töö esimene etapp. See peaks valmima veel 2026. aasta jookul ja saadetakse seejärel kooskõlastamisele. Töörühm käsitles pöörduse efekti ning leidis, et probleemiga tuleb kindlasti tegeleda. Töörühma hinnangul peaks regulatsioon siiski paiknema avaliku teenistuse seaduses, mitte

korruptsioonivastases seaduses.

Kalle Laanet küsis, kas kehtivat järelevalveametnike töötamispiirangut saaks laiendada nii, et see hõlmaks ka ametiisikut, kes on osalenud konkreetset ettevõtjat oluliselt mõjutava otsuse tegemisel. Selline lahendus seoks piirangu konkreetse otsuse ja ettevõtjaga ning oleks tema hinnangul täpsem kui ametiisikute või ettevõtjate loetelude koostamine, mis muudaks regulatsiooni liiga keeruliseks.

Anastassia Kovalenko-Kõlvart vastas, et ei välista A. Kivibergi ja K. Laaneti pakutud otsusepõhist lahendust. Eelnõu on algversioon ning arutelu käigus saab kaaluda korruptsioonivastasesse seadusesse sätte lisamist, mis seoks töötamispiirangu konkreetset ettevõtjat oluliselt mõjutanud otsusega. Sellise muudatuse saaks eelnõusse lisada teise lugemise ettevalmistamisel.

Ants Frosch arutles korruptsioonivastase võitluse pädevuse jaotuse üle Politsei- ja Piirivalveameti ning Kaitsepolitseiameti vahel. Tema hinnangul on korruptsioonijuhtumite jagamine riikliku või kohaliku tähtsuse ning julgeolekumõju järgi kunstlik ja ajaloolistel põhjustel kujunenud. Ta küsis retooriliselt, kas korruptsioonivastane võitlus oleks tõhusam ühe asutuse vastutusalas või praegusel hajutatud kujul. Tema arvates võiks korruptsioonivastase võitluse täideviimise eest vastutada eelkõige valitsus Politsei- ja Piirivalveameti kaudu, samal ajal kui Kaitsepolitseiamet keskenduks riigivastastele kuritegudele. Ta sõnas, et tegemist on üldisema mõtteavaldusega ega oodanud sellele vastust.

Anastassia Kovalenko-Kõlvart märkis, et korruptsioonivastane erikomisjon kohtub järgmisel päeval Kaitsepolitseiameti esindajatega ning ta edastab kohtumisel A. Froschi tõstatatud mõtted.

Kätlin-Chris Kruusmaa täpsustas, et Politsei- ja Piirivalveamet menetleb enamikku korruptsioonikuritegusid ning neil on seetõttu toimuvast terviklik ülevaade. Kaitsepolitseiamet menetleb tema sõnul vaid väikest osa korruptsioonikuritegudest.

Helir-Valdor Seeder meenutas, et omal ajal anti suuremate kohalike omavalitsuste, sealhulgas Tallinna, Kohtla-Järve ja Narva korruptsioonijuhtumid Kaitsepolitseiameti pädevusse, ülejäänud juhtumid jäid Politsei- ja Piirivalveametile. Tema hinnangul tuleks seda pädevusjaotust muuta ning anda korruptsioonijuhtumite menetlemine tervikuna Politsei- ja Piirivalveametile. Seadusandjal on võimalik selline otsus teha ning praegune ressurside ja pädevuse killustamine ei ole otstarbekas.

Ants Frosch nõustus, et korruptsioonikuritegude menetluspädevuse senine jaotus tuleks üle vaadata ja lõpetada. Jaotuse kujunemise ajaloolised põhjused ei ole enam aktuaalsed ning sellest kogemusest tuleks õppida ja edasi liikuda.

Ando Kiviberg tänas külalisi ning tegi ettepaneku teha menetlusotsused.

Otsustati:

1.1. Teha ettepanek võtta eelnõu täiskogu päevakorda 11.11.2026 (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Kalle Laanet, Helir-Valdor Seeder, Andrus

Seeme, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein, Jaak Valge).

1.2. Teha ettepanek eelnõu tagasi lükata (poolt 6: Ando Kiviberg, Kalle Laanet, Andrus Seeme, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein; vastu 4: Ants Frosch, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Helir-Valdor Seeder, Jaak Valge; erapooletuid 0).

1.3. Määrata juhtivkomisjoni esindajaks põhiseaduskomisjoni liige Pipi-Liis Siemann (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Kalle Laanet, Helir-Valdor Seeder, Andrus Seeme, Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein, Jaak Valge).

2. Riigikohtu kohtunõudele (PSJV asjas nr 5-24-5) vastamise arutelu

Ando Kiviberg selgitas, et Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi menetluses on Erakonna Eestimaa Rohelised kaebus Vabariigi Valimiskomisjoni 29. aprilli 2024. aasta otsuse nr 102 peale. Kaebaja palub tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 29 lõike 5, mille kohaselt on Euroopa Parlamendi valimistel kaitsjoni suurus viis kuupalga alammäära. Põhiseaduskomisjon andis selles kohtuasjas Riigikohtule arvamuse 2024. aastal. Riigikohus taotles Euroopa Kohtult eelotsust, mille Euroopa Kohus tegi 17. septembril 2026. Euroopa Kohus otsustas: „Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 39 lõiget 2 koostoimes ELL artiklis 10 väljendatud esindusdemokraatia põhimõttega, mis reguleerib Euroopa Parlamendi valimisi, tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mille kohaselt tuleb Euroopa Parlamendi valimistel kandidaadi registreerimiseks tasuda kaitsjon, mille suurus on viis asjaomases liikmesriigis kehtivat kuupalga alammäära ja mis makstakse tagasi tingimusel, et üksikkandidaat või erakonna kandidaatide nimekiri on kogunud 5% nendel valimistel antud häältest, kuna kaitsjoni suurus ja selle tagasimaksmise kord lähevad kaugemale sellest, mis on vajalik nende õigusnormidega taotletavate eesmärkide saavutamiseks.“ Riigikohus küsis 30. septembril 2026 põhiseaduskomisjonilt vastust kolmele küsimusele, vastamise tähtajaga 21. oktoober 2026. Vastuse kavand saadeti komisjoni liikmetele enne istungit tutvumiseks. Vastuse ettevalmistamisel oli abiks Riigikogu õigus- ja analüüsiosakond. Ta andis sõna Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik Triinu Põdramägil.

Triinu Põdramägi sõnas, et Riigikohus esitas põhiseaduskomisjonile kolm eelkõige põhiseaduse tõlgendamist puudutavat küsimust. Euroopa Kohtu eelotsus on Riigikohtule täitmiseks kohustuslik ning Euroopa Kohtu tõlgendustest ja suunistest tuleb lähtuda. Euroopa Kohus leidis, et Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 29 lõikes 5 sätestatud kaitsjoni suurus on vastuolus Euroopa Liidu õigusest tuleneva kandideerimisõiguse ning vabade ja üldiste Euroopa Parlamendi valimiste põhimõttega. Riigikohus peab Erakonna Eestimaa Rohelised 2024. aastal esitatud taotlust hindama põhiseaduse alusel. Riigikohus küsib milliseid põhimõtteid põhiseaduses tuleks kontrollida. Erakond palus tunnistada kõnealuse sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks, kuid ei täpsustanud, milliste põhiseaduse sätetega vastuolu seisneb. T. Põdramägi leidis, et eelkõige tuleb kontrollida võrdsuspõhiõiguse järgimist, sest kaitsjonitingimused peavad kohtlema võrdselt nii uusi kui ka juba väljakujunenud erakondi. Ühe kandidaadi kohta nõutav 4100-eurone kaitsjon on ebaproportsionaalne, mida Euroopa Kohus on oma otsuses ka pikalt põhjendanud. Samuti tuleb hinnata põhiseaduse §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimist. Kaitsjon kui õigusinstituut on parlamendi- ja Euroopa Parlamendi valimistel iseenesest aktsepteeritav, kuid ebaproportsionaalsed on nii kaitsjoni suurus kui ka tagasimaksmise kord. Euroopa Kohus pidas ebamõistlikuks ka tingimust, mille kohaselt tagastatakse kaitsjon üksnes juhul, kui üksikkandidaat või erakonna kandidaatide nimekiri kogub üleriigiliselt vähemalt 5%

hääletest. Euroopa Kohus ei määranud kindlaks, milliseid samme olukorra lahendamiseks ette võtta, ning seda peab hindama Riigikohus. Teine küsimus on tehnilist laadi ja puudutab Euroopa Kohtu otsuse punkte 79 ja 86. Punktis 79 mainib Euroopa Kohus asjaolu, et meil on Riigikogu valimistel kautsjoni suurus, mis oli ühe kandidaadi kohta 2024. aastal alla 1000 euro, Euroopa Parlamendi valimistel aga 4100 eurot. Punkt 86 ütleb, et see kautsjon on ebaproportsionaalne ja vastuolus Euroopa Liidu õigusest tulenevate üldpõhimõtetega. Riigikohus peab hindama, kas sedavõrd suur erinevus kahe valimisliigi kautsjonite vahel on põhjendatud. Kolmandaks küsis Riigikohus, milliseid alternatiivseid meetmeid võiks kasutada. Võimalikud lahendused on väiksem kautsjon, senisest madalam tagastamislävend või muud abinõud. Ka Euroopa Kohus on märkinud, et mõnes liikmesriigis kasutatakse kautsjoni asemel näiteks toetusallkirju või muid viise, mis kinnitavad kandidaadi või poliitilise jõu tõsiseltvõetavust.

Ando Kiviberg märkis, et Riigikohtule saadetava vastuse kavandis on ühelt poolt arvestatud, et Euroopa Liidu institutsioone puudutavates regulatsioonides on Euroopa Liidu õigus liikmesriigi õiguse suhtes ülimuslik. Teisalt on kandidaatide tõsiseltvõetavuse hindamiseks peale kautsjoni ka muid võimalusi. Ta küsis, kas komisjoni vastuse tulemusena võib Riigikohus kohustada Riigikogu välja töötama uut lahendust.

Triinu Põdramägi vastas, et see sõltub Riigikohtu otsusest. Kui Riigikohus tunnistab sätte põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks, peab seadusandja selle Riigikohtu juhiste kohaselt uuesti sõnastama. Seejuures on poliitilise otsustuse küsimus, milline kautsjoni suurus ja tagasimaksmise kord oleks mõõdukas.

Helir-Valdor Seeder märkis, et ei ole vastuse kavandiga tutvunud, kuid küsis, millel põhineb Riigikogu ja Euroopa Parlamendi valimiste kautsjonite ligikaudu neljakordne erinevus. Tema hinnangul tuleks selle selgitamiseks uurida seaduse vastuvõtmise materjale ja esialgseid põhjendusi. Ta juhtis tähelepanu ka üksikkandidaatide olukorrale. Kui kautsjonite erinevust põhjendatakse kandidaatide arvuga, tuleb tema arvates hinnata, kas regulatsioon on proportsionaalne üksikkandidaadi puhul, kes tasub kautsjoni üksi, võrreldes erakonnaga, kelle nimekirjas võib Riigikogu valimistel olla kuni 125 kandidaati. Ta küsis, kas võimalik ebaproportsionaalsus ei puuduta seetõttu laiemalt kogu kautsjoniregulatsiooni.

Ando Kiviberg selgitas, et komisjon vastab praegu üksnes Riigikohtu esitatud kolmele küsimusele. Vastused on ette valmistatud ja komisjoni liikmetele enne istungit saadetud. Kui vastuse kavandit soovitakse muuta, võib teha ettepaneku arutelu edasi lükata, kuid sel juhul ei pruugi komisjon jõuda vastata Riigikohtu määratud tähtajaks ehk 21. oktoobriks. Põhiseaduskomisjon saatis 2024. aastal samas kohtuasjas Riigikohtule vastuskirja, milles andis arvamuse regulatsiooni põhiseaduspärasuse kohta.

Helir-Valdor Seeder sõnas, et tema ei osale hääletamisel.

Ando Kiviberg tegi ettepaneku teha menetlusotsus.

Otsustati:

2.1. Kiita heaks Riigikohtule saadetava vastuse kavand, mis saadeti liikmetele enne istungit tutvumiseks, ja saata see Riigikohtule (poolt 3: Ando Kiviberg, Kalle Laanet, Pipi-Liis

Siemann; vastu 0; erapooletuid 1: Ants Frosch).

3. Info ja muud küsimused

Infot ja muid küsimusi ei olnud.

(allkirjastatud digitaalselt)
Ando Kiviberg
juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)
Markus Veia
protokollija