

Seletuskiri

korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõule

1. Sissejuhatus

Riigikogu komisjonil on seaduse algatamise ja Riigikogu otsuse eelnõu esitamise õigus (RKKTS § 90 lg 1 p 3)

Eelnõuga tehakse muudatus, mis on vajalik huvide konflikti vältimiseks töökoha vahetusel, kui eelmisel töökohal saadud oskusteave, kontaktid, jne mõjutavad oluliselt uuel positsioonil tehtavaid otsuseid, toiminguid.

Eelnõu ja seletuskirja koostas korruptsioonivastane erikomisjon.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on sätestada kohustus kaardistada ja monitoorida ametiisikute ringi, kelle osas on kohane huvide konfliktist tulenevate korruptsiooniriskide maandamiseks pöörata tähelepanu nende töökohavahetusega kaasnevatele riskidele. Seadus loob võimaluse kehtestada vajadusel ajaline piirang töö alustamiseks teise tööandja juures või saamisel korruptsioonivastase seaduse § 7 lõike 1 punktide 2 ja 3 tähenduses seotud isikuks sellise juriidilise isikuga, kelle tegevust on ta viimase aasta jooksul avalikku ülesannet täites oluliselt mõjutanud.

Eelnõuga sõnastatakse ametiisiku kohustus hoiduda kuni 1 aasta jooksul ametiisiku staatuse lõppemisest arvates saamast korruptsioonivastase seaduse § 7 lõike 1 punktide 2 ja 3 tähenduses seotud isikuks sellise juriidilise isikuga, kelle tegevust on ta viimase aasta jooksul avalikku ülesannet täites oluliselt mõjutanud, samuti mitte asuda sellele isikule tööd tegema töö-, käsundus- või muu lepingu alusel. Piirang kehtib ainult selle juriidilise isiku suhtes, kelle osas ametiisik on teinud teda arvestatavalt mõjutanud otsuseid (nt hankeotsused).

Kaitsepolitsei ameti 2025-2026 aastaraamat rõhutas kaitse- ja energeetikavaldkonna korruptsioonitundlikkust, mis tuleb otsuste koondumisest kitsa isikute ringi kätte, mistõttu on vaja vältida olukordi, kus ettevõtjad taotlevad riigikaitseks mõeldud toote arendamiseks riigi toetust endistelt kolleegidelt. Kuigi Kaitsepolitsei aastaraamatus nimetati pöördustes efektist ohustatutena vaid mõnda valdkonda, on kohane regulatsiooniga maandada pöörduste efektist tulenevad riskid valdkonnaneutraalselt. Eelnõu eesmärk ei ole piirata ametnike liikumist erasektoris ja vastupidi, vaid maandada võimalikud huvide konfliktide riskid.

3. Eelnõu vastavus Eesti Vabariigi põhiseadusele.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 19 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus vabale eneseteostusele. Selle sätte piiriklausel lisab, et igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste

täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Põhiseaduse kommentaaride kohaselt võib seda pidada nii lihtsaks kui ka kvalifitseeritud piiriklauslik. Lõike lõpus sisalduv fraas „ning järgima seadust“ toimib seadusereservatsioonina ning tähendab, et õigust vabale eneseteostusele saab piirata üksnes seadusega. Riigikohus on põhiseaduse § 19 lg 1 nimetanud lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguseks ning nõustunud, et seda võib piirata mis tahes põhjusel, mis ei ole põhiseadusega otseselt keelatud (RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p53; RKÜKo 14.05.2014, 3-2-1-79-13, p 28; RKTko 13.01.2010, 3-2-1-152-09, p 11). Arvestades ülaltoodut on võimalik piirata seadusega avalike teenistujate ja ametiasutuse töötajate lepinguvabadust.

Eelnõuga sätestatav meede on proportsionaalne, sest eelkõige kaardistatakse ametikoha spetsiifikast tulenevad riskid eesmärgiga vältida isiku oskusteabest ja mõnedel juhtudel ka tema juurdepääsust asutusesisese teabele ning ka nt riigisaladusele ja salastatud välisteabele või muule tundlikule informatsioonile tulenevaid huvide konflikte ning vajadusel pideatakse riskide maandamine piirangutega uuele tööle asumisel.

Olulise mõju sisustamisel saab lähtuda kohtupraktikast, kus on olulisena on välja toodud asjaolud, mille puudumisel oleks otsus teistsugune. Samuti on võimalik olulise mõju hindamisel ning ametikohaga seonduvate riskide kaardistamisel saada abi Ametnikueetika Nõukogult.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele ja rahvusvahelisele õigusele

Eelnõus käsitletav pöörduste efekt ehk „revolving doors” on EL-is järjest aktuaalsem eriti seoses suurte tehnoloogia- ja finantssektori ettevõtetega. EL Ombudsman rõhutab vajadust rangemate ja selgemate piirangute ja järelevalve ning EL ühtse raamistiku järele. [How EU agencies deal with ‘revolving door’ cases | Case | European Ombudsman](#)

ÜRO korruptsioonivastane konventsioon (RT II 2010, 4, 10) artikkel 12 lg 2 p e) näeb osalisriikidele ette kohustuse võtta meetmeid huvide konfliktide ennetamiseks, kohaldades vajaduse korral ja mõistlikuks ajavahemikuks piiranguid endiste ametiisikute kutsetegevusele või ametiisikute töötamisele erasektoris pärast ametist lahkumist või pensionile jäämist, kui selline tegevus või töötamine on otseselt seotud ametiisikute poolt ametisoleku ajal täidetud või kontrollitud tööülesannetega.

Käesoleval ajal näeb Eesti õigus ette avaliku teenistuse seaduse § 60 lõikes 5 keelu teenistusest vabastatud ametnikule ühe aasta jooksul vabastamise päevast arvates saada korruptsioonivastase seaduse § 7 lõike 1 punktide 2 ja 3 tähenduses seotud isikuks sellise eraõigusliku juriidilise isikuga, kelle üle ta viimase aasta jooksul on teostanud vahetult või püsivalt järelevalvet.

Seega puudub käesoleval ajal Eesti õiguskorras reeglistik, mis korraldaks juhtumeid, kui spetsiifilise oskusteabe ja avalikust teenistusest saadud sidemete kogemustega isik, kes avalikku võimu teostades ei ole teostanud järelevalvet, kuid on nt tegelenud hangetega, poliitikate väljatöötamisega, vms., on liikumas erasektoisse. Lisaks avalikele teenistujatele on

samasugune huvide konflikti risk ka töö-, käsundus- ja muude lepingute alusel tegutsevatel isikutel, kes tulenevalt oma ülesandest võivad olla ametiisikud. Eeltoodust tulenevalt on kohane pöördukse efekti lahendavad reeglid esitada korruptsioonivastases seaduses, kuivõrd avaliku teenistuse seadus reguleerib vaid avalike teenistujate, kuid mitte muude ametiisikute õigusi ja kohustusi.

Käesoleval ajal on toimumas korruptsioonivastase seaduse revisjon, mille käigus analüüsitakse kehtiva seaduse probleeme, töötatakse välja võimalikud lahendusvariandid ning valmistatakse ette uus regulatsioon. Planeeritud ajakava kohaselt peaks revisjoni tulemusena valmiv uus korruptsioonivastane seadus olema vastu võetud ja jõustunud 2029. aasta lõpuks. Samas on pöörduste efektist tulenevad riskid olemas juba täna ning nende väljatoomine Kaitsepolitseiameti 2025-2026 aastaraamatus on muutnud möödapääsmatuks nende riskide adresseerimise käesoleva eelnõuga juba varem.

Pöörduste efektiga kaasnevaid riske on Euroopa Liidu riikide õiguses käsitletud mitmeti. Nt näeb Belgias seadus ette ministrite, parlamendiliikmete ja mõnede kõrgemate ametnike jahtumisperioodiks 1 aasta (erandid tehakse kui asub tööle ministri kabinetis, põhiseaduskohtus või diplomaadina). Horvaatias sisaldab huvide konflikti vältimise seadus üldsätet terve rea avalike ametikandjate, sh parlamendiliikmete kohta, kes 18 kuu jooksul ametist lahkumisest ei või minna tööle kohta, mille üle teostasid enne järelevalvet või muud avalikku võimu või omasid ärisuhteid. Lätis on seadusest tulenev 2-aastane jahtumisperiood ametnikele, kes on osalenud hankemenetluses või vahendite andmise otsuses või teostanud järelevalvet, uurimist või sanktsioneerimist või viinud läbi pankrotimenetluse. Leedus on seadusega reguleeritud avaliku teenistuse ja parlamendi osas 1-aastane jahtumisperiood töötamise osas endiste järelevalvatavate heaks ja isikute ja asutuste heaks, kelle osas tehti finantseerimise ja muid otsuseid. Sloveenia korruptsiooni tõkestamise seadus näeb ette 2-aastase jahtumisperioodi avalikele teenistujatele ja parlamendiliikmetele. Portugalis on 3-aastane jahtumisperiood poliitilist järelevalvet teostanud isikutele.

Prantsusmaal on parlamendiliikmetel eraldi huvide konflikti ja lobitöö reeglid, aga jahrenemisperiood on pigem erandlik. Avaliku Teenistuse Läbipaistvuse Kõrge Amet (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique – hatvp.fr) hindab ametiisikute osas kas nende uus töökoht võib tekitada huvide konflikti, võib anda keelu või tingimusliku loa (nt mitte tegeleda teatud klientidega). Jahrenemisperiood võib olla kuni 3 aastat teatud ametikohtade puhul, eriti kui minnakse erasektoris valdkonda, mida varem reguleeriti. HATVP avaldab otsuseid ja arvamusi, mis loob märkimisväärse avaliku surve. Prantsusmaa on üks rangemaid Euroopa riike “revolving doors” osas. Samas on ka skandaale, mis näitavad, et poliitiline surve ja “hallid tsoonid” ei kao ka tugeva raamistikuga.

Põhjamaad on korruptsioonitaju indeksis kõrgetel kohtadel, seal on avalikkuse kõrge usaldus ja suhteliselt vähe formaalseid keelde, aga tugev avaliku eetika kultuur. Rootsis ei ole ministritel ja parlamendiliikmetel üldist seadusest tulenevat jahrenemisperioodi. Tippametnike puhul võib olla administratiivseid piiranguid (nt ei tohi teatud aega tegeleda konkreetsete asjadega, mille osas varasemas töökohas otsuseid tehti). Soomes on sarnaselt Rootsile vähe

formaalseid “revolving doors” keelde, tippametnike puhul kasutatakse pigem juhtumipõhist hindamist kui jäika jahenemisperioodi. Norras on rohkem formaalseid reegleid tippametnikele, sh võimalus kehtestada ajutisi piiranguid uuele tööle asumisel. Ministrite ja parlamendiliikmete puhul on fookus pigem poliitilisel vastutusel ja avalikul deatil. Taanis on vähe formaalseid jahenemisperioode, kuid tugevad lobitöö ja huvide konflikti reeglid, samuti aktiivne meedia, mis hoiab “revolving doors” juhtumeid avalikus fookuses.

Põhjamaades on vähem õigusakte, kuid rohkem juhendeid ja sotsiaalset kontrolli, mille toimimise eelduseks on tugev poliitiline kultuur, samas on rahvusvahelise lobitöö ja suurte korporatsioonide surve kasvades hakatud arutama vajadust rangemate reeglite järele reegleid.

Ühendkuningriigis on pöörduste-regulatsioon ministrite, kõrgemate ametnike, kõrgemate sõjaväelaste ning mõnede avalike asutuste juhtide kohta. Kuni 2025. aasta sügiseni pidid endised ministrid ja tippametnikud konsulteerima ACOBA-ga (Advisory Committee on Business Appointments) oma plaane asuda tööle erasektoris, nõustajana või juhina ning ACOBA sai soovitada jahtumisperioodi või kehtestada tingimusi (nt lobitöö keelu valitsusasutuses mõne aja jooksul). ACOBA otsused olid soovituslikud, st kaasnes kriitika sanktsioonide puudumisest tuleneva puuduliku jõustamise teema. Kuivõrd otsused olid avalikud, siis maine- ja meediasurve olid arvestatava mõjuga. Alates 2025 täidab võrreldavat rolli Independent Adviser on Ministerial Standards, mille juhised näevad endistele ministritele ette 2-aastase keelu ministriameti valdkonnas töötamisele. Transparency International oli UK reeglistiku osas skeptiline. (<https://www.transparency.org.uk/news/research-reveals-extent-revolving-door-corruption-risk-westminster>) ning praegust Independent Adviser on Ministerial Standards ei ole Transparency International hinnanud.

Ameerika Ühendriikides on üks detailsemaid ja rangemaid “revolving doors” süsteeme maailmas, eriti lobitöö osas. Endistel senaatoritel on keelatud 2 aastat ning esindajatekoja liikmetel 1 aasta tegutseda lobistina endiste kolleegide juures (s.o otsene lobitöö e. kontaktid endiste kolleegidega, ametlik mõjutamine). Paljudel kõrgematel ametnikel on 1–2-aastased piirangud huvikaitse esindamisel oma endise tööandja juures ning keeld tegeleda konkreetsete asjadega, millega nad ametis olles seotud olid (nn “switching sides” keeld). Mõnedel ametikohtadel on eluaegne keeld menetluse osas, mida nad oma teenistuse ajal käsitlesid. Praktika osas tuuakse välja, et USA-s väga tugev “revolving door” kultuur ning tegelikult on Kongressi töötajate ja ametnike liikumine lobifirmade vahel arvestatav. Kuigi reeglid on detailsemad ja sanktsioonid reaalsemad kui Euroopas, on süsteem nii suur, et järelevalve on killustunud ja “hallid tsoonid” on endiselt olemas.

Kanadas on üks rangemaid “revolving doors” regulatsioone omavaid riike. Endistel ministritel ja kõrgetel ametnikel on kuni 5-aastane järelevalveperiood, mille jooksul nad ei saa tegutseda lobistina. Järelevalvet teostavad Commissioner of Lobbying ja teised eetikaküsimustega tegelevad organid. Seadus [Conflict of Interest Act](#) näeb ette nii ministritele kui avalikele teenistujatele keelu 1-2 aasta vältel asuda ametisse üksuse juures, kus saab ära kasutada oma varasema ameti oskusteavet. Kohustust pidestava meetmena tuuakse välja avalik hukkamõist, õigusaktides sanktsioonidena varieeruvad trahvid, mõnikord ka kriminaalvastutus.

5. Halduskoormus

Muudatuse jõustumine toob kaasa halduskoormust spetsiifilise oskusteabe ja otsustuspädevusega ametiisikute kaardistamisel.

6. Mõjud

Personalipoliitika ja otsustusprotsessid muutuvad läbipaistvamaks, isikute siirdumisel erasektorist avalikku sektorisse ja vastupidi on vähem reputatsiooni ohustavat kõlapinda.

7. Mõjutatud sihtrühm.

Ametisse nimetamise õigusega ametiisikud, spetsiifilise oskusteabe ja otsustuspädevusega ametiisikud.

8. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 1. märtsil 2027, et anda asutustele piisavalt aega üleminekuks.

Algatab korruptsioonivastane erikomisjon 18. juunil 2026

(allkirjastatud digitaalselt)
Anastassia Kovalenko-Kõlvart
Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni esimees