

Korruptsioonivastase seaduse, karistusseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu kaasajastatakse korruptsioonivastast seadust (KVS), lähtudes selle rakendamisest tulenenud probleemidest. KVS on kehtinud alates 2013. aastast. Seaduse rakendamine on toonud endaga kaasa küsimusi ning diskussioone, millele eelnõu lahendusi pakub. Lisaks tegi Justiitsministeerium 2021. aastal küsitluse KVS-i rakendajate (riigi- ja omavalitsustöötajate) seas¹ ja 2020. aastal kohaliku omavalitsuse volikogude ning linna- ja vallavalitsuste liikmete hulgas,² kust selgusid ettepanekud seaduse täiendamiseks.

Eelnõu aitab lahendada segaduse, mida on ette tulnud olukorras, kus ametikohustuste raames tekkinud seose tõttu tuleb ametiisikul vastu võtta otsuseid või teha toiminguid iseenda kui füüsilise isiku suhtes. Kehtivas seaduses ei ole sõnaselgelt väljendatud, et sellises olukorras peab ennast taandama. Seda täpsustatakse ning edaspidi ei kehti nn seotud isiku juriidilise isiku erand siis, kui ametiisik peab tegema otsuse näiteks endaga seotud soodustuse kohta.

Samuti on tulnud ette tõlgendamisraskusi toimingupiirangu kohaldamisel, kuna lähenemine toimingupiirangule on avar. Eelnõuga täpsustataksegi seotud isiku ja toimingupiirangu mõisteid, muudetakse ka toimingupiirangu eranditest teavitamise korda ning täpsustatakse toimingupiirangu kohaldamata jätmise avalikustamist.

Eelnõuga lahendatakse ka küsimused, mis puudutavad tervishoiutöötajaid, teadlasi teadustulemuste praktikasse rakendamisel ja advokaate ning nende rolli ametiisikuna. Kuna kehtiv toimingupiirang võib osutada takistuseks erialase põhitöö tegemisel, luuakse neile toimingupiirangu erandid.

Samuti lisatakse huvide deklaratsiooni kohustus deklareerida uusi varaliike, milleks on osalus ühisrahastusprojektis või nõue ühisrahastusprojekti vastu. Samuti tuleb edaspidi deklareerida, kui ollakse määratletud äriühingu tegeliku kasusaajana.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

¹ Küsitluse tulemuste põhjal valmis Justiitsministeeriumis aruanne „KVS-i rakendamisega tõusetunud teemad“, mis ei ole avalikus veebis kättesaadav. Juurdepääsupiirangu alus: AvTS § 35 lg 2 p 2.

² Mari-Liis Sööt. Omavalitsuste arvamus korruptsiooni ennetuse ja siseauditi kohta. Kriminaalpoliitika lühianalüüs. Justiitsministeerium: 2020.

https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/omavalitsuste_kusitus.pdf

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiits- ja Digiministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna korruptsiooniennetuse poliitika tiimijuht Kätlin-Chris Kruusmaa (katlin.kruusmaa@justdigi.ee) ja andmestrategia juht Mari-Liis Sööt (mari-liis.soot@justdigi.ee).

Eelnõu on keeleliselt toimetanud õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (mari.koik@justdigi.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse KVS redaktsiooni RT I, 14.03.2025, 12.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2025–2027 punktiga, mille kohaselt tuleb tühistada praegu kehtivad takistused teadustulemuste jõudmiseks eraettevõtlusesse.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamise ega muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu kaasajastatakse korruptsioonivastast seadust (KVS), lähtudes selle rakendamisest tulenenud probleemidest.

Muudatuste üldiseks eesmärgiks on vähendada korruptsiooniriski, parandades veelgi ametiisikute ning laiema avalikkuse arusaamist olukordadest, kus sellised riskid avalduda võivad. Muudatused loovad suurema õigusselguse ning vähendavad praktikas ette tulevaid probleeme korruptsioonivastase seaduse rakendamisel. Muudatustega:

- täpsustatakse asutuse kohustust tagada korruptsioonialane teadlikkus;
- täpsustatakse KVS § 7 lg-s 2 toodud erandit: seotud isiku juriidilise isiku erand ei kehti siis, kui ametiisik peab tegema otsuse endaga seotud soodustuse kohta;
- täpsustatakse seotud isiku ja toimingupiirangu mõisteid;
- luuakse toimingupiirangu erand tervishoiutöötajale, teadlastele ja advokaatidele, kuna kehtiv toimingupiirang võib takistada erialase põhitöö tegemist;
- muudetakse eranditest teavitamise korda ning täpsustatakse toimingupiirangu kohaldamata jätmise avalikustamist;
- muudetakse ühisrahastusprojektidesse tehtud investeeringute deklareerimine kohustuslikuks.

KVS-i on seni muudetud kümnel korral, üldjuhul on tegemist olnud väiksemat laadi muudatustega (näiteks kaotati väärtekoosseis huvide deklaratsioonis teadvalt valeandmete esitamisel, kuna see kattus KarS § 280 koosseisuga (2014); laiendati korruptsioonijuhtumist teatamise regulatsiooni erasektori korruptsioonijuhtumist teatamisele (2016); loodi piirang, millega välistatakse korruptiivse kuriteo eest karistatud isikute töötamine riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes (2019); laiendati deklarantide ringi (2021) jne).

KVS-i puhul on teadlikult olnud eesmärgiks avatus ning võimalikult paindlik regulatsioon, mis ühelt poolt aitab vältida nn JOKK-skeeme ning teisalt paneb rakendajatele vastutuse olukordi hinnata ning sobivaid korruptsiooni ennetamise vahendeid leida. Korruptsiooni ennetamise eest vastutab ametiisik, kes peab veenduma, et ta teadlikult KVS-is sätestatud kohustusi ja toimingupiiranguid ei riku, mistõttu on rakendamise käigus tekkinud küsimused loomulikud. Aastate jooksul on nii riigi kui ka omavalitsusüksuste ametiisikuid koolitatud, sh on loodud [e-](#)

[koolitus](#). Hetkel ei ole märke, et valitud suund oluks väär (korruptsiooni tajutud tase Eestis on langenud) ning valdkond vajaks põhjalikumat regulatsiooni, küll aga on seaduse rakendamisel kerkinud hulganisti küsimusi, mida on lahendatud jooksvalt Justiits- ja Digiministeeriumi pakutavate juhiste ja koolituste kaudu. Mõned kerkinud probleemid vajavad siiski seaduses täpsustamist. Samuti täiendatakse veebilehel www.korruptsioon.ee olevaid küsimusi ja vastuseid.

Eelnõule eelnes väljatöötamiskavatsus (VTK)³, mis lähtus VTK-s väljatoodud küsitlustest ja analüüsides, aruteludest korruptsiooni ennetuse võrgustikus ning eraldi kohtumistest ekspertide ja teistega. VTK kohta esitasid arvamuse ka Sotsiaalministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Riigikohus, Tartu Ringkonnakohus, Tartu Maakohus, Riigiprokuratuur, Eesti Advokatuur, Riigikogu õiguskomisjon, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Tartu Ülikool ning Tallinna Arstide Liit. Eelnõu koostamisel on väljatöötamiskavatsusele antud tagasisidega arvestatud.

Eelnõu on seotud Riigikogu menetlusest tagasivõetud korruptsioonivastase seaduse, karistusseadustiku ja maksukorralduse seaduse muutmise seadusega (442 SE) ning tuleneb vajadusest kavandatud sõnastust täpsustada. Eelnõus sisalduva KarS § 300¹ muudatuse on koostanud advokaadibüroo Sorainen vandeadvokaat Norman Aas. Eelnõu ei ole läbinud ametlikku kooskõlastusringi ega hõlmanud huvirühmade kaasamist, kuid Riigikogu põhiseaduskomisjon on kahe aastajooksul huvirühmade seisukohtade ärakuulamiseks korraldanud vastavaid arutelusid ning planeerib KarS § 300¹ muudatuse arutelu lähitulevikus.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

§ 1. Korruptsioonivastase seaduse muutmine

Punktiga 1 täpsustatakse ametiasutuste kohustust tagada korruptsiooni ennetamise alane teadlikkus. KVS § 3 lõikesse 3 lisatakse punkt 3, mille kohaselt on edaspidi riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusel, avalik-õiguslikul juriidilisel isikul, nende asutatud sihtasutusel ja konkurentsiseaduse tähenduses avalikul ettevõtjal lisaks korruptsiooni ennetamise alase teadlikkuse tagamise ja kohustustest kinnipidamise kontrollimise kohustusele kohustus tagada, et nende nimel, ülesandel või järelevalve all avalikku ülesannet täitvad ametiisikud oleksid teadlikud ametiseisundist ning sellega kaasnevatest kohustustest. Täpsustus on vajalik, sest esineb olukordi, kus isik küll täidab avalikku ülesannet, kuid ei ole selle olemasolust teadlik või ei tea, et selle tulemusena saab temast ametiisik. Näitena võib tuua Riigikohtu 14.03.2023 otsuses nr 1-19-10225 esinenud olukorra, kus ministri käskkirjaga määratud hindamiskomisjoni liige ei olnud teadlik enda ametiseisundist ega taandanud ennast huvide konflikti olukorras otsuse või toimingute tegemisest. Tuleb siiski tähele panna, et kui asutus jätab selle kohustuse täitmata, ei vabasta see ametiisikut ilmingimata kohustusest järgida tegevus- ja toimingupiiranguid.

Eelnõu **punktidega 2 ja 3** täpsustatakse seotud isiku mõistet. KVS § 7 lg 1 p-d 1–3 ei ole suuremaid tõlgendusraskusi tekitanud, kuid kehtiva KVS-i sõnastus on raskesti loetav ning sisaldab mitmekihilist loetelu, kus mõned peresuhted on mainitud mitu korda või ebaselges seoses. Muudatusettepaneku sõnastus säilitab kogu varasema sätte sisu, esitades selle

³ <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/3fb742c5-6cc6-4abe-a2ea-30c086a3a23c>

normitehniliselt selges ja üheselt mõistetavas vormis, lisades juurde isiku, keda seob ametiisikuga ühine majapidamine. Punktis 1 on loetletud ametiisiku lähisugulased ja pereliikmed, kelle kaudu võib tekkida huvide konflikt, sealhulgas ametiisiku abikaasa või registreeritud elukaaslane, nende vanemad ja vanavanemad ning ametiisiku vanema alanejate sugulaste hulka kuuluvad isikud (laps, lapselaps). Selline ülesehitus vastab kehtivas õiguses kasutatud termini “alaneja sugulane” sisule ning tagab, et kõik lähisuguluse astmed, mille kaudu võib tekkida majanduslik või emotsionaalne sõltuvus, on hõlmatud. Komisjon arvestas muudatusettepanekut täielikult.

Probleemseks on peetud KVS § 7 lg 1 p 4, mille kohaselt on seotud isik ka isik, keda seob ametiisikuga ühine majapidamine, samuti muu isik, kelle seisund või tegevus ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab või keda ametiisiku seisund või tegevus väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab või kes väljaspool ametiseisundit allub ametiisiku korraldustele või tegutseb ametiisiku huvides või arvel. Leides, et otsus või toiming tehti KVS § 7 lg 1 p-s 4 sätestatud seotud isiku suhtes, kohaldub automaatselt KVS § 11 lg 1 p-s 1 sätestatud toimingupiirang ning vähemasti seaduse tekstist ei ilmne, et sel juhul tuleks täiendavalt hinnata, kas ametiisiku ja otsuse või toimingu adressaadi suhtel oli ka tegelikult otsuse mõjutamise potentsiaali. Selles väljendub eeldatavasti seadusandja hinnang, et teatud lähiseoste korral on otsuse või toimingu tegemisel üksnes avalike huvide järgimine sedavõrd raske (või vähemalt esineb erahuvide eelistamise sedavõrd tõsine oht), et toimingupiirang kohaldub üldreeglina alati.

KVS § 11 lg 1 punktid 1 ja 2 erinevad selle poolest, et kui esimene punkt loeb toimingupiirangu rikkumiseks otsused ja toimingud seotud isiku suhtes, siis teine punkt katab ka sellised otsused või toimingud, mida ei tehtud küll seotud isiku suhtes, kuid kus domineeris ametiisiku isiklik huvi. KVS § 7 lg 1 p 4 on vähemasti suures osas sõnastatud sarnasest – domineeriva erahuvi – eeldusest lähtudes. Mõiste „isik, kelle seisund või tegevus ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab“ vähemasti sellele viitab. Samas on mõeldavad olukorrad, kus isik küll mõjutab ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt, kuid sel mõjul puudub potentsiaal otsuse või toimingu mõjutamiseks. Nii näiteks sõltuvad eelduslikult kõik ametiisikud vähemal või suuremal määral mõnest pangast, elektrienergia, veevärgi vm teenuse pakkujast. Samas ei ole igal lepingulisel suhtel potentsiaali ametiisiku otsuse mõjutamiseks. Näemegi, et kohtupraktikas on KVS § 7 lg 1 p 4 tõlgendatud kitsendavalt, kusjuures olulisuse hindamisel on mh käsitletud seda, kui tõenäoline on, et isik, kelle suhtes otsus või toiming tehakse, võiks teha mingi ootamatu vastukäigu,⁴ näiteks pank lõpetada enne tähtaega ametiisikuga sõlmitud lepingu. See aga omakorda tõstatab küsimuse, kas KVS § 7 lg 1 p 4 sedavõrd lai sõnastus on põhjendatud või piisab karistusväärsete olukordade hõlmamiseks ka KVS § 11 lg 1 p-st 2, mis ongi mõeldud nende olukordade kohta, kus otsust või toimingut ei tehta küll otse seotud isiku suhtes, kuid otsuse tegemisel domineerib erahuvi (sh huvi soodustada seotud isikut).

Muudatusettepanekuga muudetakse KVS § 7 lg 1 p 4 (seotud isikud) (eelnoü § 1 punkt 3). Edaspidi loetakse seotud isikuks füüsiline või juriidiline isik, kelle ja ametiisiku vahel esineb väljaspool ametiseisundit toimuv oluline ja vahetu mõjutussuhe, mis on sedavõrd intensiivne, et see takistab ametiisikul avalikku ülesannet ausalt ja erapooletult täita. Seega seotakse seotud isiku määratlus otseselt huvide konflikti keskmes oleva erapooletuse põhimõttega. Muudatus ei

⁴ Tartu Ringkonnakohtu 28.09.2021 otsus nr 1-19-6293, p 165-176.

kitsenda regulatsiooni ulatust ebamõistlikult, vaid täpsustab selle sisulist eesmärki ning suurendab normi selgust, sidudes seotud isiku mõiste konkreetse ja sisulise kriteeriumiga – olukorraga, kus mõjutussuhe seab ohtu ametiisiku erapooletuse. Uus sõnastus muudab normi kohaldamise ka läbipaistvamaks ja prognoositavamaks. Seotud isiku staatuse tekkimine ei sõltu enam üksnes abstraktse mõjutussuhte olemasolu tuvastamisest, vaid eeldab hinnangut selle tegelikule mõjule ametiisiku võimele täita oma ülesandeid ausalt ja erapooletult. See aitab ühtlustada rakenduspraktikat, vältida põhjendamatult laia tõlgendamist ning tagada parema kooskõla KVS § 11 toimingupiirangu eesmärgiga ennetada nii tegelikke kui ka näilisi huvide konflikte. Komisjon arvestas muudatusettepanekut täielikult.

Punktiga 4 lisatakse seotud isikute hulka ka juriidilised isikud, mille tegelik kasusaaja on rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 9 tähenduses ametiisik või temaga seotud isik, ja mille juurde on deklarant tegelike kasusaajate andmekogus sisestatud. Tegelik kasusaaja on füüsiline isik, kellel on omandi või muul viisil kontrollimise kaudu lõplik valitsev mõju füüsilise või juriidilise isiku üle, või füüsiline isik, kelle huvides, kasuks või nimel tehing või toiming tehakse. Seega tuleb KVS-i mõtte kohaselt lugeda ka sellised juriidilised isikud, kelle puhul võibolla seose laad on kaudsem, seotud isikuteks, kuna ametiisiku huvid tegeliku kasusaajana on sarnased huvidega, mis kaasnevad otsese osalusega juriidilises isikus.

Punktiga 5 täpsustakse, et ametiisik on endiselt seotud isik sellises juriidilises isikus, kuhu ta küll on määratud tööalaselt, kuid kus ta peab tegema toimingut või otsust, mis puudutab tema isiklike soodustusi (nt töötasu jms). Kehtiva KVS § 7 lg 2 kohaselt ei loeta juriidilist isikut seotud isikuks juhul, kui ametiisiku ja juriidilise isiku seos tuleneb eranditult ametiisiku ametikohustusest – see säte jääb endiselt kehtima. Riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindamise pädevust juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganis loetakse ametikohustuseks. Lihtsustatult öeldes lubab nimetatud erand ametiisikul teha tehinguid ja otsuseid iseendaga, kui ametiisik on määratud mõne juriidilise isiku, nt riigi või omavalitsuse asutatud ettevõtte või sihtasutuse nõukogusse tööülesannete täitmiseks, sh omaniku huvide esindamiseks. Erand tervikuna on vajalik selleks, et riik või kohalik omavalitsus saaks avalike äriühingute jt suhtes strateegilisi otsuseid vastu võtta. Näiteks on riigi sihtasutuse või aktsiaseltsi nõukogudes kantslereid ja asekantlereid (nt Riigi Infokommunikatsiooni SA, AS Elering, Tallinna Sadam, Eesti Energia jne), kes oma igapäevatöös kantseri, asekantseri või muu ametiisikuna kujundavad valdkonna poliitikat ning räägivad kaasa ka valdkonna äriühingute ja sihtasutuste tuleviku küsimustes. Kui nad oleksid nimetatud juriidiliste isikute suhtes seotud isikud, kaoks neil võimalus äriühingut puudutavates teemades üleüldse kaasa rääkida ning nii seataks nad püsivasse huvide konflikti olukorda. Kuna ametiisik täidab avaliku võimu esindaja funktsiooni äriühingu nõukogu liikmena, ei esinda ta nõukogus isiklike huvideid ja järelikult ei ole keelatud vastava äriühingu üle järelevalve teostamine või seda äriühingut puudutavate otsuste ja tehingute tegemine või selles osalemine ametiisikuna.

See erand on tekitanud küsimusi, kas ametiisik võib teha otsuseid iseenda kui füüsilise isiku suhtes sellistes juriidilistes isikutes (ennekõike enda töötasu puudutavaid otsuseid). Sätte sõnastus jätab võimaluse tõlgendada seda ka nii, justkui ei kehtiks seaduse kehtiva sõnastuse kohaselt toimingupiirang sellistes olukordades, ning praktikas on ette tulnud olukordi, kus ametiisik otsustab iseenda töötasu üle nõukogu liikmena. Õigusselguse huvides on vaja nimetatud sätet täiendada selliselt, et toimingupiirangut tuleb kohaldada endiselt siis, kui

ametiisik otsustab iseenda soodustuste üle. Kokkuvõttes on muudatuse eesmärk see, et ametiisik ei tohi teha toiminguid ja otsuseid iseenda kui füüsilise isiku suhtes, nt töötasu ja hüvitiste küsimuses, ka juhul, kui tema kohta kehtib KVS § 7 lg-s 2 toodud erand, aga ta saab otsustada või teha toiminguid juriidilise isiku üldisi eesmärke jm strateegilisi otsuseid puudutavates küsimustes.

Eelnõu **punktidega 6 ja 7** täpsustatakse toimingupiirangu mõistet. Kehtiva KVS § 11 lg 1 järgi on ametiisikul keelatud toimingu või otsuse tegemine, kui esineb vähemalt üks järgmistest asjaoludest:

- 1) otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes;
- 2) ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust;
- 3) ametiisik on teadlik korruptsioonihust.

KVS § 11 lg 1 p 1 korral piisab sellest, et toiming või otsus tehti ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes. Seotud isiku mõiste tuleneb KVS §-st 7. Kohtupraktikas sageli aktsepteeritud arusaama järgi ei eelda KVS § 11 lg 1 p-s 1 sätestatud toimingupiirangu rikkumise tuvastamine seda, et ametiisik oleks ka tegelikult erahuvidest lähtunud. Piisavaks on peetud seotud isikuga toimingu tegemisega kaasnevat abstraktset ohtu.

KVS § 11 lg 1 p 2 kohaldub siis, kui otsust või toimingut ei tehta ametiisiku või temaga seotud isiku suhtes, kuid ametiisik on sellegipoolest teadlik enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust.

KVS § 11 lg 1 p 3 on kõige raskemini mõistetav, sest näeb toimingupiirangu ette juhuks, kui ametiisik on teadlik korruptsioonihust.

Toimingupiirangu regulatsiooni on kritiseeritud, leides, et seotud isiku sõnastus on liiga lai ning ametiisikule ei ole ettenähtav, keda temaga seotud isikuks lugeda võidakse. Võimalik ebaselgus seotud isiku mõistes on eriti probleemne seetõttu, et KarS § 300¹ järgi on toimingupiirangu teadev rikkumine suures ulatuses (s.o üle 40 000 euro) kuriteona karistatav.

Seega muudetakse **punktiga 6** § 11 lg 1 p 2 sõnastust täpsustades, et tegemist peab olema olulise majandusliku või muu huviga. Ka praktikas on seni sätet tõlgendatud nii, et huvi peab olema domineeriv või vähemalt oluline. Vastasel juhul võimaldab see hõlmata väga laia juhtumite hulka ning see ei ole sätte eesmärgiga kooskõlas, sest mingisugune huvi võib nii ametiisikul kui ka liiga laialt määratud seotud isikul olla (nt kohtupraktikas toodud näide, et otsustades jalgrattatee rajamist, võib ametnik ka ise olla huvitatud sellel sõitmisest). See kriteerium võimaldab toimingupiirangu alt välja jätta need olukorrad, kus ametiisikul on küll otsuse või toimingu adressaadiga mingi seos (kas või mingisugune lepinguline suhe vm), kuid selle seose ja/või otsuse või toimingu iseloomu arvestades ei esine otsuses ametiisiku või seotud isiku olulist majanduslikku või muud huvi, mis võib otsust mõjutada.⁵ Väljend muu huvi ei ole tekitanud praktikas rakendamisel suuri küsimusi ning see annab seaduse tõlgendamisel võimaluse mitte lähtuda üksnes majanduslikust aspektist vaid tegelikust olukorrast, nt siis kui kohaliku omavalitsuse ametnik otsustab külaväljaku rajamise üle, tal on valida mitme asukoha vahel ning

valituks osutub asukoht, mis tekitab küll vallale lisakulusid, kuid on ametnikule isiklikult kõige soodsamas asukohas.

Punktiga 7 tunnistatakse kehtetuks § 11 lg 1 p 3 ehk „teadlikkus korruptsiooniohust“. KVS § 11 lg 1 loetleb punktides 1–3 juhud, mil ametiisik peab kohaldama toimingupiirangut: 1) otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes; 2) ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust, ning 3) ametiisik on teadlik korruptsiooniohust. 2019. aastal täpsustati KVS § 11 lg-t 1 ning sätestati sõnaselgelt, et toimingupiirangut kohaldatakse, kui esineb vähemalt üks kolmest asjaolust (otsus enda või seotud isiku suhtes, majanduslik või muu huvi enda või seotud isiku suhtes, korruptsioonioht). Enne seda tõlgendati nimetatud loetelu ka kumulatiivselt. Muudatusele eelnenud ringkonnakohtu otsuses⁶ põhjendatakse muu hulgas, miks peavad kolm alternatiivi olema kumulatiivsed, mitte alternatiivsed: „On kaheldav, millisel juhul peaks ametiisik end taandama või saaks teda vastutusele võtta ainuüksi sellepärast, et ta on teadlik korruptsiooniohust (p 3), samas otsus ei puuduta teda ennast või mõnda temaga seotud isikut.“

„Korruptsioonioht“ on üldine ning määratlemata mõiste, mistõttu on keeruline ka ametiisikult eeldada, et ta pidi olema teadlik korruptsiooniohust. Tegemist on praktikas segadust tekitanud abstraktse sättega, kust ei ole täpsemalt aru saada, millises olukorras piirang kehtib. Samuti annavad sama sätte kaks esimest punkti piisava juhise selle kohta, millal on ametiisikul keelatud otsust või toimingut teha. Tartu Ringkonnakohtus on oma 28.09.2021 otsuses nr 1-19-6293 leidnud, et tagamaks KVS § 11 lg 1 p 3 kooskõla põhiseadusega, tuleb seda normi tõlgendada äärmiselt kitsalt. Seda sätet saab kohaldada vaid olukorras, kus hoolimata KVS § 11 lg 1 p 1 või p 2 eelduste puudumisest esineb siiski väga tõsine (suisa ilmselge) korruptsioonioht, kuid praktikas on sellise olukorra ilmnenemine väga ebatõenäoline.⁷

Punktidega 8, 9 ja 11 tunnistatakse kehtetuks asutuste kohustus teavitada teatud juhtudel toimingupiirangu eranditest oma veebilehel. Selline üldine avalikustamise kohustus on abstraktne, praktikas ebaühtlastelt järgitav ning avalikustamisele ei ole seatud vormi ega tähtaega.

Suuremal osal avaliku sektori asutustest puudub praegu veebilehel koht erandi kohaldamise avalikustamiseks, samas ei saa välistada, et mõningatel juhtudel on erand avalikustatud uudiste vms rubriigi all, ent sellisel juhul ei ole avalikustamise praktika süsteemne – infol on väärtus, kui see on kergesti leitav. Mõningaid näiteid kohustuse järgimisest siiski on, näiteks kuue suurema omavalitsuse veebilehte vaadates võis näha, et Tallinna ja Pärnu lehel olid vastavad avalikustamise kohad olemas, ent teiste linnade puhul ei olnud need leitavad. Seega peavad seaduse rakendajad avalikustamise kohustust paremini teadvustama ning tagama seaduse täitmise. Senine kohustus avaldada teave asutuse veebilehel asendatakse kohustusega teavitada erandi kasutamisest ametisse nimetamise õigusega isikut või organit (vt selgitusi KVS § 11 lg 3¹ selgituste juures).

Punktiga 10 muudetakse § 11 lg 3 p 6 sõnastust nii, et sätte mõte oleks paremini välja toodud. Kehtiv sõnastus „kui rutiinse otsuse või toimingute tegemisel korruptsioonioht puudub“ on mõneti ebaõnnestunud. Nimelt otsused ja toimingud, kus siiski esineb korruptsioonioht, ei ole enam

⁶ Tartu Ringkonnakohtu 21.05.2018 otsus nr [1-17-2185](#).

⁷ Tartu Ringkonnakohtu 28.09.2021 otsus nr [1-19-6293](#).

rutiinsed ning nendes olukordades ei ole kõnealust erandit kasutada võimalik. Toimingupiirangut välistavaks tingimuseks on otsuse või toimingu rutiinsus. Sätte mõte seisneb selles, et otsus või toiming on rutiinne ehk on olukord, kus ametiisikul puudub võimalus asjaolusid mõjutada ning (ulatuslikku) kaalutusõigust kasutada. Teoreetiliselt võiks rutiinseks toiminguks olla see, kui ametiisik väljastab mõne arhiividokumendi oma lähedasele. Rutiinsus ise välistabki korruptsiooniohu esinemise ja toimingupiirangu kohaldamise.

Punkt 12 loob toimingupiirangu erandid tervishoiutöötajatele, teadustulemust praktikasse rakendavale teadlasele ning advokaatidele.. Muudatus on vajalik selleks, et spetsialistid saaksid keskenduda oma kutsetegevusele ega peaks muretsema, et panevad selle raames tahtmatult toime korruptsioonialase süüteo.

Arst või muu tervishoiutöötaja vastab korruptsioonivastase seaduse (KVS § 2) ametiisiku tunnustele kehtiva regulatsiooni järgi näiteks töövõimetuslehe väljastamisel, töövõimetuslehe tuvastamisel, retsepti väljakirjutamisel, patsiendi uuringule saatmisel. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 3 lg 6 kohaselt on tervishoiutöötajaga võrdsustatud ka füsioterapeut, kliiniline psühholoog ning logopeed, kui nad osutavad ravi ja on registreeritud tervishoiukorralduse infosüsteemis.

Olukordades, kus arstil puudub voli otsustada isiku üle, nt patsiendi läbivaatus, analüüsitulemuste väljastamine jms, st arst tegeleb vahetult patsiendi diagnoosimise ja ravimisega, ta KVS mõttes üldjuhul ametiisik ei ole, samas näiteks uuringule saatmine diagnoosi panemiseks võib endas kätkeada ka ametiisiku tegevuse tunnuseid, kuna tekitatakse kohustusi avalikku ülesannet täitvale asutusele (nt tervisekassa kohustus tasuda raviarve). See tähendab, et arst peab nendes olukordades oma lähedast ravides kehtiva regulatsiooni järgi kohaldama toimingupiirangut (end taandama) või kohaldama toimingupiirangu erandit (nt KVS § 11 lg 3 p 3, 4, 6 või 7), muutes sellega keerulisemaks oma lähedastele abi andmise, retsepti väljastamise jms. Kuna viimase kümne aasta praktikas pole alustatud ühtegi süüteomenetlust, kus arsti või muud tervishoiutöötajat oleks kahtlustatud või süüdistatud toimingupiirangu rikkumises oma lähedase ravimise pärast, on probleemipüstitus mõneti teoreetiline, samas mõnes sihtrühmas siiski teadvustatud.

Tallinna Arstide Liidu ja Eesti Arstide Liidu pöördumises Riigikogu poole⁸ (18.12.2019) väljendati muret seotud isikute ning toimingupiirangu rikkumise liiga laia määratluse üle. Eesti Arstide Liidu seisukoha järgi ei peaks KVS toimingupiirangud kohalduma juhul, kui arstid osutavad tervishoiuteenust ja teevad sellega lahutamatu seotud toiminguid, sealhulgas väljastavad töövõimetuslehti ja retsepte. Kardetakse, et vastasel juhul satuvad arstid juhuslikult korruptantideks. Õiguskantsleri seisukoht on (17.02.2020 nr 7-4/200233/2000830)⁹, et korruptsioonivastane seadus ei tohiks segada arstide põhitööd ehk inimeste ravimist ning lahenduseks oleks see, kui toimingupiiranguid ei kohaldataks tervishoiuteenuse osutamisele tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 2 lõike 1 mõttes ning tervishoiuteenuse osutamisega lahutamatu seotud otsustele ja toimingutele. Seega on õiguskantsleri ettepanek määratlenda tervishoiuteenuse osutamine toimingupiirangu erandina. Justiits- ja Digiministerium toetab õigusselguse huvides sellist lahendust. Küsimust on arutatud Riigikogu komisjonides

⁸ <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/6a97e200-d103-489b-8cad-7c505b1ac6ef>

⁹ [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Korruptsioonivastase%20seaduse%20rakendamise%20\(pere\)arsti%20t%C3%B6%C3%B6s.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Korruptsioonivastase%20seaduse%20rakendamise%20(pere)arsti%20t%C3%B6%C3%B6s.pdf)

(õiguskomisjon, korruptsioonivastane erikomisjon) ning kohtumistel Eesti Arstide Liidu (EAL) ja erialaseltside esindajatega ning kokkuvõttes on leitud, et lisaks seaduse võimalikule muutmisele tuleks EAL-il lähedaste ravimise küsimust reguleerida ka käitumisjuhistes või eetikakoodeksis.

Vastavalt tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 2 lg 1 esimesele lausele on tervishoiuteenus tervishoiutöötaja tegevus haiguse, vigastuse või mürgistuse ennetamiseks, diagnoosimiseks ja ravimiseks eesmärgiga leevendada inimese vaevusi, hoida ära tema terviseseisundi halvenemist või haiguse ägenemist ning taastada tervist. Seaduse mõistes on tervishoiutöötaja see arst, hambaarst, õde või ämmaemand, kes on registreerinud end Terviseameti tervishoiukorralduse infosüsteemis. Riigikohus on oma lahendis¹⁰ (3-1-1-46-06) selgitanud, et tervishoiuteenus on toiming, mille nõuetekohane tegemine eeldab vältimatult arstiteaduslikke teadmisi ja oskusi, ning ei ole vahet, kas tervishoiutöötaja osutab tervishoiuteenust iseseisvalt või on palgaline töötaja. Erandi sätestamisel võivad tervishoiuteenuse osutajad seotud isikuid ravida ning diagnoosida, sh saata neid uuringutele, kirjutada välja retsepti ja töövõimetuslehte, määrata neid eriarsti vastuvõtule. Samas ei võiks nad väljastada tõendeid, nt mootorsõidukijuhi tervisetõendit, kui see ei ole vahetult vajalik patsiendi haiguse, vigastuse või mürgistuse ennetamiseks. Arstid jt annavad välja u 60 tõendit, sh rasedus- ja sünnituspuhkuse, toidu- ja joogiveekäitleja, õpetaja ja noortega kokkupuutuva töötaja, politseiametniku, pääseteenistuja, kaitseväeteenistuja, turvatöötaja, piloodi tervisetõendit. Nii näiteks on töövõimetuslehe väljastamine operatsiooni järel ravitegevuse osa, kuna on vajalik inimese tervise taastumiseks, aga läbivaatus näiteks juhi- või relvaloa saamiseks seda eesmärki ei täida ega ole seetõttu käsitatav KVS-i toimingupiirangu erandina – sellise tõendi väljastamisel oleks arst endiselt ametiisik. Ka seotud isiku ravijärjekorda panemine (nt operatsiooniaja määramine vms) oleks sellisel juhul lubatud eeldusel, et tegevus vastab tervishoiuteenuse mõistele ning on kooskõlas tegevuse kohta ette nähtud reeglitega.

Lisaks tuleb tervishoiutöötajal jälgida, et ta ei annaks erandi kasutamisel seotud isikule põhjendamatu eelist. Näiteks võib põhjendamatu eelis võib tekkida ka olukorras, kus arst ilma piisava meditsiinilise põhjendusega tõstab enda lähedase operatsiooni järjekorras ette. Olukorras, kus järjekorras ettetõstmisel on objektiivsed meditsiinilised põhjused, see põhjendamata eelise loomine ei ole. Põhjendamatu eelisena saab käsitleda ka olukorda, kus arst suunab seotud isiku ilma piisava meditsiinilise näidustusega teraapiafondi kaudu füsioteraapiasse, samas mõni teine patsient samadel tingimustel suunamist ei saa.

Samas tuleb tervishoiutöötajatel tegeleda ka huvide konflikti vältimise kutsesiseste reeglitega. Nii on Kanada, USA ja Soome arstide liidud oma koodeksiga reguleerinud arstide ja nende lähedaste ravi küsimusi¹¹. USA-s ei soovitata lähedaste ravimist, Soome ei soovita tõendeid anda lähedastele, kusjuures tööandja võib keelduda haiguslehest, mis on lähedase poolt välja kirjutatud. Üldine reegel on, et lähedase raviga pole soovitatav tegeleda, ja seda mitte ainult korruptiivsest vaatenurgast, vaid ka seetõttu, et see ei pruugi kummalegi osapoolele olla mugav (nt laps ja tema vanem või vastupidi). Ameerika meditsiiniliit (*American Medical Association*) leiab, et kui patsient on pereliige, võivad arsti isiklikud tunded põhjendamatult mõjutada tema

¹⁰ RKKK 29.06.2006 a otsus nr [3-1-1-46-06](#).

¹¹ Treating Self or Family. Code of Medical Ethics Opinion 1.2.1. <https://www.ama-assn.org/delivering-care/ethics/treating-self-or-family>;

Lääkäriin etiikka. Suomen Lääkäriliitto: [Lääkäriin etiikka - Lääkäriliitto](#);

professionaalset meditsiinilist otsust, patsiendi läbivaatamist vms. Või ei pruugi arst patsienti läbi vaadates ning haiguslugu kogudes tegutseda samamoodi kui tavapatsiendi puhul, nt võivad arstid tunda kohustust hoolitseda pereliikmete eest rohkem. Samuti võivad ennast ebamugavalt tunda patsiendid. Seega taandub lähedase ravimine ennekõike mitte niivõrd huvide konflikti vältimisele, kuivõrd ravi sisule endale. Ka Eesti puhul on oluline, et sisemine regulatsioon ehk käitumisjuhised aitaks tervishoiutöötajatel selgust luua piiripealsetes olukordades, kujundaks läbipaistvuskultuuri ning toimiks suunanäitajana, kui sellega kaasneksid koolitused ja selgitused eriala esindajatele. See võimaldaks tervishoiutöötajatel aru saada, millised on võimalikud huvide konflikti tekitavad ja eetilist otsustust nõudvad olukorrad nende igapäevatoos, ning pakkuda ka lahendusi, mis on kutsealal läbi räägitud ja tunnustatud. Eriala sees antakse sõnum, et enda või oma pereliikme ravimine, sh retsepti kirjutamine jms, tekitab tervishoiutöötajale probleeme, sealhulgas võib tekkida mure ametialase objektiivsuse pärast. Näiteks tervisekassa tasutud kalli ning suhteliselt pika ravijärjekorraga operatsiooni või muu protseduuri puhul on võimalik reguleerida haiglase sisekorras, et patsiendi suunamise otsuse vaataks läbi teine sama eriala arst. Kui ka tema teeks sama otsuse samadel tingimustel, võib eeldada, et isikut ei ole eeliskoheldud. Mh võiks patsiendil olla õigus pöörduda tervishoiuasutuse poole temale määratud operatsiooniaja läbivaatamiseks. Samas tooks selline õigus kaasa halduskoormuse kasvu tervishoiuasutustele.

Teadlastele suunatud sätte eesmärk on täpsustada toimingupiirangute kohaldamist avalik-õiguslike ülikoolide ja riigi rakenduskõrgkoolide töötajate suhtes. Kehtiv õigus ei arvesta piisavalt teadusasutuste spetsiifikat. Teadmussiirde ja teadustulemuste praktikasse rakendamise protsessis tekib paratamatult olukordi, kus kõrgkooli töötaja võib olla seotud isik nii teadustulemuse loojana kui ka selle rakendamisega seotud otsustes või toimingutes osalejana. Näiteks võib selline olukord tekkida, kui teadustulemuse kommertsialiseerimiseks on loodud nn *spin-off*-ettevõtte¹², mille üks omanikest/juhtidest on teadlane ning lisaks juhib seesama teadlane ka ülikoolis sama teema uurimiserühma. Sellised olukorrad vastavad formaalselt huvide konflikti tunnustele, kuid sisuliselt on tegemist kõrgkooli põhitegevuse lahutamatu osaga, mille piiramine pärsiks teadmussiirde toimimist ja teadustulemuste rakendamist nii ühiskonna kui ka majanduse huvides. Sellise piirangu jäik kohaldamine pärsiks teadmussiirde efektiivsust, vähendaks teadustulemuste praktilist kasutust ja takistaks ka *spin-off*-ettevõtete loomist.

Kui tugineda olemasolevatele KVS eranditele, võib teadmussiirde protsess jääda liiga formaalse kaalutluse alla ning praktikas tekiks ebaselgus, millal saab erandit rakendada ja millal mitte. Seetõttu on vaja luua spetsiifiline, kõrgkoolide tegevust arvestav erand, mis kataks teadmussiirde ja *spin-off*-ettevõtete loomisega seotud juhtumid.

Eelnõu kohaselt ei kohaldata toimingupiiranguid avalik-õigusliku ülikooli ja riigi rakenduskõrgkooli töötajale, kui ta osaleb teadmussiirde protsessis teadustulemuste praktikasse rakendamise eesmärgil.

Lisaks nähakse ette toimingupiirangu erand advokatuuriseaduse § 22 l-gs 1 sätestatud isiku poolt õigusteenuse osutamisel (KVS § 11 lg 3 p 11). Praktikas on tekkinud tõlgendamisprobleeme

¹² *Spin-off* i asutajateks on tavaliselt teadlased, õppejõud või ka üliõpilased koos kõrgkooliga ning aeg-ajalt ka investoriga, kusjuures kõrgkool võib osaleda ettevõtte asutamises nii intellektuaalomandi kui ka muude ressursside panustamise kaudu.

seoses advokaatide võimaliku käsitlemisega ametiisikutena. Riigikohus on oma otsuses 1-22-2637 märkinud, et ka õigusteenuse osutamine võib kujutada endast teatud juhtudel otsuse või toimingu sisulist suunamist,¹³ mistõttu võib advokaat sattuda KVS-i kohaldamisalasse pelgalt nõustamistegevuse kaudu. Karistusnormide puhul on oluline, et nende kohaldamisala oleks selge ja prognoositav. Advokaatide tegevus on juba reguleeritud advokatuuriseadusega, mis sätestab huvide konflikti vältimise kohustused ja järelevalvemehhanismid. Seetõttu on põhjendatud kehtestada õigusteenuse osutamisel selge erand, tagamaks õigusselgust ja õigusteenuse kättesaadavust avalikule sektorile, kahjustamata seejuures KVS regulatsiooni eesmärke.

Punkt 13 on seotud toimingupiirangute erandi kasutamisega (vt ka p-d 7, 8 ja 10). Sätte sõnastuse järgi tuleb KVS § 11 lg 3 punktides 4, 5 ja 7 nimetatud erandi kohaldamisest teavitada ametisse nimetamise õigusega isikut (nt asutuse juhti) või selle võimatusel avaldada teade kodulehel. Samuti täpsustab säte, millist infot see teavitamine peab sisaldama ning milline on selle teabe säilitamise tähtaeg. Teavitamise viisi ja laadi üle jäetakse ise otsustamise õigus, mis võimaldab kõigil organisatsioonidel integreerida see tavapärasesse asjaajamiskorda. Samas on teave avalik ning infot tuleb soovijatele avaliku teabe seaduse alusel väljastada. Teavituste säilitamisele konkreetse tähtsusega seadmisega muutub regulatsioon hoomatavamaks ja selgemaks võrreldes kehtivaga. Analooget viieaastast tähtaega on näiteks kasutatud ka isikuandmete kaitse seaduses vastavate registriandmete säilitamise puhul (IKS § 74).

Lisatud on klausel, et asutusesisese teavitamise võimatuse korral tuleb teade avaldada veebilehel. Selline olukord võib tekkida juhul, kui ametisse nimetamise õigust omavat isikut ei ole võimalik või otstarbekas teavitada, näiteks ei ole õiguskantsleril ega riigikontrolöri otstarbekas teavitada Riigikogu, ning selle asemel tuleb teavitamine avaldada asutuse veebilehel.

Punktiga 14 lisatakse § 14 lg 1 punkti 3 huvide deklaratsiooni esitajale kohustus deklareerida ka osalused ühisrahastusprojektides ja nõuded ühisrahastuse projektide vastu. Viimasel kümnendil on lisandunud uusi investeerimisinstrumente, mida kehtiva regulatsiooni järgi deklareerima ei pea, kuid neid kasutatakse üha laiemalt. Uute investeerimisinstrumentide hulka kuuluvad ka osalused ühisrahastusprojektides või nõuded ühisrahastuse projektide vastu. Ühisrahastusprojekti investeeringu või nõude puhul tuleb deklaratsioonis märkida ühisrahastu teenuseosutaja ning osaluse või nõude väärtus.

Ühisrahastus on finantseerimisviis, kus raha, mida on äriühingutel või füüsilistel isikutel vaja projekti elluviimiseks, kogutakse väikeste summade kaupa paljudelt inimestelt. Ühisrahastamine toimub tavapäraselt avalike internetiplatvormide kaudu. Rahastuse taotlejate eesmärk on leida kindla aja jooksul projektile finantseerijad. Need, kes projekti raha paigutavad, soovivad vastutasuks teenida investeringutelt tulu, sh näiteks intressitulu, või saada osa kasumist. Ühisrahastusel on kolm liiki:

1. laenu põhine ühisrahastus, kus viiakse kokku isikud, kes soovivad laenu võtta, ja isikud, kes on valmis seda tasu eest andma;
2. investeringu põhine ühisrahastus, kus rahastuse taotleja pakub ühisrahastusplatvormi kaudu võimalust investeerida taotleja väärtpaberitesse, aktsiatesse, osadesse või omakapitali instrumentidesse ning rahastuse andja saab vastutasuks osaluse, võlakirja või osa projekti tulust;

¹³ [RKKKo 1-22-2637](#), 05.12.2025, p 36.

3. finantstulu mitte pakkuv ühisrahastus, kus toetatakse projekte või annetakse raha heategevusena ilma rahalise kasuta.¹⁴

Neist kahte esimesse investeerimist tuleb eelnõu järgi edaspidi deklareerida.

Kui seni ei pidanud deklareerima kogumispensioni osakut, siis muudatusega lisandub sellele pensioni investeerimiskonto, mis lisandus alternatiivina kogumispensionile seoses II samba pensionireformiga.

Lisaks kaob kohustus deklareerida äriühingu osaluse nimiväärtust. Nimiväärtuse märkimine deklaratsioonis on väheinformatiivne, kuna osaluse nimiväärtus ei peegelda selle tegelikku väärtust. Ka osaluse turuväärtuse deklareerimine mingil ajahetkel (näiteks deklaratsiooni esitamise ajal) ei pruugi peegeldada tegelikku olukorda tulenevalt osaluse väärtuse muutumisest.

Eelnõu **punktiga 15** lisandub huvide deklareerijale kohustus kanda deklaratsiooni andmed selle kohta, kui ta on tegelik kasusaaja rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seaduse § 9 tähenduses. Tegelik kasusaajate andmete avaldamise kohustus tekkis 1. septembril 2018. aastal ning sellest alates avaldatakse sellekohased andmed tegelike kasusaajate andmekogus. Tegelik kasusaaja on füüsiline isik, kes lõplikult omab või kontrollib juriidilist isikut piisava arvu aktsiate või osade, hääleõiguste või otsese või kaudse omamise kaudu.

Parim korruptsiooni ennetamise viis on läbipaistvus ning üks viis läbipaistvuse tagamiseks on oma huvide avaldamine. Kui osalus juriidilises isikus näitab kindlasti deklarandi huve mõne juriidilise isiku suhtes, siis kaudne osalus seda teha ei pruugi ning seega tegeliku kasusaamise märkimine deklaratsioonil on huvide avalikustamise ning läbipaistvuse suurendamise seisukohast oluline.

Punktiga 16 diferentseeritakse KVS §-s 19 toimingupiirangu rikkumise väärteovastutus. Uue sõnastuse kohaselt on KVS § 13 lõikes 1 nimetatud ametiisikutele, näiteks Riigikogu liikmetele, kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetele, kohtunikele, ministritele, ministeeriumi kantsleritele jt, võimalik toimingupiirangu või selle kohaldamata jätmise tingimuste teadva rikkumise eest määrata rahatrahv kuni 300 trahviühikut, samas kui teistele ametiisikutele ettenähtud maksimaalne rahatrahv on 200 trahviühikut (s.o senine trahvi ülemmäär). Kõrgemate ametiisikute toime pandud korruptsioonikuriteod põhjustavad suuremat ühiskondlikku kahju ning õõnestavad avalikkuse usaldust suuremal määral, seega on oluline eristada nende toime pandud süüteod ning näha neile toimingupiirangu rikkumise eest ette karmim sanktsioon.

Punktiga 17 asendatakse KVS § 21 lõikes 2 nimetatud politseiasutus Politsei- ja Piirivalveametiga. Tegemist on täpsustava muudatusega, kuna alates 01.01.2012 on Eestis ainult üks politseiasutus ning selleks on Politsei- ja Piirivalveamet.

§ 2. Karistusseadustiku muutmine

Muudatuse eesmärk on täpsustada toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu selliselt, et kriminaalvastutus seonduks üksnes nende juhtudega, kus ametiisiku käitumine toob kaasa avaliku huvi seisukohast sisulise kahjustuse – s.o ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule.

¹⁴ <https://www.fi.ee/et/finantsinspektsioon/innovatsioonikeskus/uhisrahastus>

Kehtivas õiguses on toimingupiirangu rikkumine käsitatav abstraktse ohudelikuna, mille kohaldamine ei eelda alati konkreetse eelise või kahju tuvastamist. Praktikas on see toonud kaasa olukordi, kus formaalset huvide konflikti on kriminaalõiguslikult menetletud ka siis, kui puudub sisuline korruptiivne tagajärg. Selline lähenemine ei ole kooskõlas korruptsioonivastase regulatsiooni eesmärgiga, milleks on avaliku võimu kasutamise aususe ja erapooletuse kaitse eeskätt olukordades, kus avalikku võimu kasutatakse erahuvides.

Muudatus lähtub korruptsioonivastase seaduse sisemisest loogikast. KVS § 5 sätestab avaliku vahendi korruptiivse kasutamise kui käitumise, mis on suunatud erahuvi teenimisele ning mille tunnuseks on avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise tekkimine. Sama sisuline kriteerium eristab formaalset huvide konflikti tegelikust korruptsioonist. Seetõttu on põhjendatud siduda ka KarS § 300¹ kohaldamine analoogse sisulise tunnusega. Tegemist on süstemaatilise tõlgendusargumendiga, mis tagab kooskõla materiaalõiguse erinevate osade vahel ning väldib olukorda, kus sama käitumine on ühes seaduses määratletud sisulise tagajärje kaudu, kuid teises käsitatav pelgalt formaalse rikkumisena.

Sellise sõnastuse puhul on võimalik koosseisu sisustada analoogiliselt KarS §-s 300 sätestatud riigihangete nõuete rikkumise koosseisuga, kus samuti on üheks keskseks tunnuseks põhjendamatu eelise andmine. Eelis võib seisneda mh olukorras, kus kahjustatakse vaba ja ausat konkurentsi¹⁵.

See võimaldab eristada formaalseid rikkumisi nendest juhtudest, kus avalikku võimu kasutatakse sihipäraselt erahuvides. Näiteks võib tegemist olla olukorraga, kus ametiisik osaleb otsuse tegemisel seotud isiku suhtes eesmärgiga suunata tehing või otsus tema kasuks. Samuti võib eelise andmisele viidata olukord, kus ametiisik mõjutab menetlust või otsustusprotsessi viisil, mis annab seotud isikule parema positsiooni võrreldes teistega, näiteks ligipääsu sisetabele või soodsama kohtlemise menetluses.

Seega võimaldab uus sõnastus keskenduda käitumise sisulisele korruptiivsele iseloomule – avaliku võimu kasutamisele erahuvides – ning viia koosseisu kohaldamise vastavusse nii karistusseadustiku üldiste põhimõtete kui ka olemasoleva kohtupraktika loogikaga.

Kohtupraktika kinnitab sellise eristuse vajalikkust. Näiteks on Tallinna Ringkonnakohtus leidnud, et mitte iga avaliku vahendi kasutamine kolmanda isiku huvides ei ole korruptiivne, vaid üksnes selline käitumine, mis loob ebavõrdse või põhjendamatu eelise¹⁶. Samas asjas leiti, et kuigi ametiisik kasutas avalikku ressursi mitteshipäraselt, ei olnud tuvastatav sellise eelise tekkimine ning vääriteokoosseis jäi seetõttu täitmata. See näitab, et juba kehtivas õiguses on sisuline eelis keskne eristuskriteerium.

Samuti nähtub kohtupraktikast, et toimingupiirangu rikkumise juhtumite hindamisel on määrav küsimus, kas ametiisik on kasutanud oma ametiseisundit erahuvides viisil, mis annab talle või seotud isikule põhjendamatu eelise. Näiteks juhtumis, kus ametiisik omandas ametiseisundist tulenevalt saadud teabe alusel vara turuhinnast soodsamalt, seisnes rikkumise tuum just sellise eelise saamises¹⁷.

¹⁵ Sootak, J., Pikamäe, P. Karistusseadustik kommenteeritud väljaanne 2021 Lk 914

¹⁶ Tallinna Ringkonnakohtu 16.04.2020 otsus nr 4-19-6358 [fail.html](#)

¹⁷ Tallinna Ringkonnakohtu 16.03.2020 otsus asjas nr 4-19-4070 [fail.html](#)

Seega ei loo kavandatav muudatus uut sisulist kriteeriumi, vaid toob seaduse tasandil selgemalt esile selle, mis on juba KVS regulatsiooni ja kohtupraktika kohaselt korruptiivse käitumise keskne tunnus. Muudatus aitab eristada formaalseid rikkumisi (mis võivad jääda distsiplinaar- või väärteotasandile) nendest juhtudest, kus on tegemist tegeliku avaliku võimu kuritarvitamisega erahuvides ning mis õigustavad kriminaalõiguslikku sekkumist.

Lisaks aitab muudatus suurendada õigusselgust ja prognoositavust. Praktikas on toimingupiirangu rikkumise koosseisu kohaldamine olnud ebahütlane, kuna puudub selge piir, millal formaalne rikkumine muutub kriminaalõiguslikult piisavalt ohtlikuks. Sidudes koosseisu selgelt ebavõrdse või põhjendamatu eelise tekkimisega, luuakse adressaatidele arusaadavam standard ning vähendatakse õiguse kohaldamise ebakindlust.

Kokkuvõttes on muudatuse eesmärk viia KarS § 300¹ paremasse kooskõlla korruptsioonivastase seaduse eesmärkide ja süsteemiga, keskendades kriminaalvastutuse juhtudele, kus avalikku võimu on tegelikult kasutatud erahuvides viisil, mis kahjustab avalikku huvi.

§ 3. Maksukorralduse seaduse muutmine

Käesoleva muudatusega täiendatakse maksukorralduse seaduse § 29 loetelu uue punktiga, millega täpsustatakse maksusaladust sisaldavate andmete edastamise õiguslik alus huvide deklaratsioonide registri volitatud töötlejale.

Muudatuse eesmärk on õigusselguse loomine. Alates huvide deklaratsioonide registri loomisest 2014. aastal kanduvad deklarantide sissetulekuandmed Maksu- ja Tolliameti infosüsteemist automaatselt huvide deklaratsioonide registrisse. Tegemist on senise tehnilise ja halduspraktikaga, mida käesolev muudatus ei muuda ega laienda.

Muudatusega ei lisata huvide deklaratsioonide registrile uusi funktsioone ega laiendada andmete kasutamise eesmärki ega ulatust. Andmete edastamine toimub jätkuvalt KVS § 13 lg 6 alusel, millega on seaduseandja andnud volituse saada huvide deklaratsioonide registri pidajal KVS-i kohaldamiseks riigi andmekogust andmeid deklarandi ja tema deklareeritavate andmete kohta ning KVS § 14 lõikes 3 toodud ulatuses. Samuti ei kaasne muudatusega täiendavat halduskoormust ega eelarvelisi kulusid.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu reguleerimisese ei ole reguleeritud Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

6.1. Mõju riigivalitsemisele

Muudatused loovad suurema õigusselguse ning vähendavad praktikas ette tulevaid probleeme korruptsioonivastase seaduse rakendamisel. Ametiisikute arusaam sellest, millisel juhul tuleb kohaldada toimingupiirangut, on ühetaolisem. Toimingupiirangu kohaldamise tingimustes on edaspidi abstraktsust vähem ning kehtima jäävad kaks eeldust, millal toimingupiirangut tuleb

kohaldada: 1) kui otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes või 2) kui esineb ametiisiku enda või temaga seotud isiku oluline majanduslik või muu huvi, mis võib mõjutada toimingut või otsust. Pannakse asutustele kohustus teavitada ametiisikut tema ametiseisundist, mis aitab ennetada rikkumisi, mis on toime pandud teadmatusel. Kuigi ka kehtiva KVS-i kohaselt on ametiasutusel kohustus tagada teadlikkus korrupsiooni ennetamisest, on kohtupraktika¹⁸ järgi tulnud ette probleeme teadlikkuse tagamisega olukorras, kus ametiseisund ei tulene ametisse nimetamisest või töölepingust. Seega saab mõju lugeda pigem väheseks, sest selline kohustus on ka praegu olemas ning muudatus on pigem täpsustava loomuga.

Toimingupiirangu erandite kohaldamisest teavitamine muutub ühetaolisemaks – avalikustamise kohustus, mida seni praktikas eriti ei järgita, muutub teavitamiskohustuseks asutuse sees. Mõju töökoormusele on selle muudatusega siiski väike: asutused, kus töötavad ametiisikud toimingupiirangu erandit kasutavad, peavad looma korra, mille alusel kogutakse ja säilitatakse teavitusi. Asutused, kus on kehtestatud kõrvaltegevusest teavitamise kord, on eelisseisus, kuna analoogia on olemas – toimingupiirangute eranditest teavitamise kord võiks olla samalaadne. Suureneda võivad ajakirjanike jt päringud erandite kasutamise kohta, mis sunnib asutusi vastavat infot koguma – samas ei ole teada, et praegu, mil on avalikustamise kohustus, selliseid päringuid oleks tehtud. Samuti, kui praegu peaks info olema avalik ilma päringuta (paraku on see nii vaid teoorias, sest üldjuhul sellist infot avalikust veebist ei leia), siis edaspidi avalikustatakse info päringu peale.

Ametiisikuks võib olla iga füüsiline isik, kes täidab mõnda avalikku ülesannet ja kellel selle ülesande täitmisel on õigus midagi otsustada või kuidagi toimida nii, et sellel on tagajärjed muule isikule. Seetõttu on potentsiaalselt mõjutatud sihtrühm suur. Eraldi gruppidena saab välja tuua kohaliku omavalitsuse ametiisikud, ametiisikud, kes on samal ajal kahes rollis: ühelt poolt ametiisik oma põhitöökohas või esindusorganis ning teiselt poolt riigi või kohaliku omavalitsuse eraõigusliku juriidilise isiku juht- või järelevalveorgan. Lisaks on sihtrühmaks kohalikud omavalitsused ja riigiasutused.

Eelnõuga kitsendatakse seotud isiku mõistet. Seotud isikuks jääb endiselt isik, keda seob ametiisikuga ühine majapidamine, kuid seotud isiku staatuse tekkimine ei sõltu enam üksnes abstraktse mõjutussuhte olemasolu tuvastamisest, vaid eeldab hinnangut selle tegelikule mõjule ametiisiku võimele täita oma ülesandeid ausalt ja erapooletult. Kohtupraktikas on kõnealust sätet juba tõlgendatud kitsendavalt¹⁹, kusjuures olulisuse hindamisel on mh käsitletud seda, kui tõenäoline on, et isik, kelle suhtes otsus või toiming tehakse, võiks teha mingi ootamatu vastukäigu. Seega ei ole selline lai määratlus põhjendatud ning karistusväärsete olukordade hõlmamiseks piisab ka KVS § 11 lg 1 p-st 2, mis ongi mõeldud nende olukordade kohta, kus otsust või toimingut ei tehta küll otse seotud isiku suhtes, kuid otsuse tegemisel domineerib erahuvi. Seega ei suurenda seotud isiku mõiste mõnevõrra kitsamaks, kuid selgemaks muutmine korrupsiooniohtlike olukordade esinemist, vaid loob suurema õigusselguse. Kuna abstraktsust jääb õigusnormis vähemaks, vähenevad ka süütegude menetlemisel eettulevad vaidluskohad, mistõttu peaks vähenema menetlemise kuluv aeg ning kokkuvõtvalt aitab see kokku hoida

¹⁸ RKKK14.03.2023 otsus nr 1-19-10225

¹⁹ Tartu Ringkonnakohtu 28.09.2021 otsus nr 1-19-6293, p 165-176.

menetlemisele kuuluvat ressursi. Muudatuse sihtrühmaks on kõik ametiisikud, kellest eraldi grupina saab esile tuua süüteo menetlemisega tegelevad politseinikud, prokurörid ja kohtunikud.

Deklareeritavate andmete hulka lisatakse uued investeerimisinstrumendid ning lisaks tuleb deklareerida oma seisund tegeliku kasusaajana – see puudutab umbes 5000 ametiisikut, kellel on kohustus deklaratsioon esitada²⁰. Samas saab mõju ulatust pidada väikeseks, kuna puudutatud isikute hulk ei ole suur, deklarandi jaoks lisanduvad deklaratsiooni täidetavad lisaväljad ning info tegeliku kasusaaja kohta kuvatakse automaatselt tegeliku kasusaaja andmekogust.

Positiivne on mõju läbipaistvusele ja korrupsiooni ennetusele, kuna huvide deklaratsiooni eesmärk on teadvustada deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivad huvid ning muuta need kontrollitavaks. Võrreldes 2013. aastaga, mil jõustus kehtiv deklaratsioonide süsteem, on juurde tulnud uusi investeerimisinstrumente, mille kaudu ametiisikud investeerivad, ent mida praegu deklareerima ei pea, näiteks investeerimine ühisrahastusse.

Muudatuse eesmärk on suurendada õigusselgust maksusaladust sisaldavate andmete edastamise õigusliku aluse osas huvide deklaratsioonide registri volitatud töötlejale. Kehtivas õiguses ei ole see andmevahetus olnud eraldi ja selgesõnaliselt reguleeritud, mistõttu võib praktikas tekkida ebaselgus maksusaladuse avaldamise lubatavuse ja õigusliku aluse osas.

Alates huvide deklaratsioonide registri loomisest 2014. aastal on deklarantide sissetulekuandmed kandunud Maksu- ja Tolliameti infosüsteemist huvide deklaratsioonide registrisse automaatselt. Tegemist on väljakujunenud ja pidevalt toimiva tehnilise lahenduse ning halduspraktikaga. Käesolev muudatus ei muuda andmete edastamise viisi ega tingimusi, vaid sätestab sellele praktikale selgesõnalise seadusliku aluse.

Muudatusega ei laiendata huvide deklaratsioonide registrisse kantavate andmete ulatust ega muudeta andmete kasutamise eesmärki. Samuti ei lisata registrile uusi funktsioone ega täiendata kontrolli- või järelevalvemehhanisme. Andmete töötlemine toimub jätkuvalt üksnes kehtivas õiguses sätestatud ulatuses ja eesmärgil.

Muudatusel puudub mõju deklarantide õigustele ja kohustustele, samuti ei kaasne sellega täiendavat töökoormust huvide deklaratsioonide registri pidajale, Maksu- ja Tolliametile ega teistele asutustele. Muudatus ei too kaasa täiendavaid kulusid riigieelarvele ega kohalike omavalitsuste eelarvetele.

6.2. Mõju tervishoiule

Eelnõuga laiendatakse toimingupiirangu erandeid tervishoiutöötajale. Toimingupiirangu erandi lisamine mõjutab avaliku sektori läbipaistvust. Tervishoiuteenuse korraldamiseks erandi loomisega võetakse korrupsiooni vältimisel arvesse tervishoiutöötajate eripära, kus nende kutsetegevusest johtuvad tegevused võivad põhjendamatult sattuda vastuollu korrupsioonivastase seadusega. See aitab luua õigusselgust ning ühtset arusaama, millisel juhul on tervishoiuga seotud tegevused käsitletavad korrupsioonivastase seaduse kontekstis ja millisel juhul mitte. Teisalt suureneb korrupsioonirisk seal, kus tervishoiutöötaja otsus on küll tervishoiuteenuse osa, ent kus defitsiitne teenus ei pruugi kõigile ühetaoliselt kättesaadav olla (nt operatsioonile pääsemise kiirus jms). Eriarsti puhul võib suurened risk, et ta eelistab seotud

²⁰ Huvide deklaratsiooni esitama kohustatud isikud on toodud KVS § 13 lg-s 1

isikuid näiteks kallite protseduuride puhul, kus tervisekassa rahastus on piiratud. Igal juhul ei tohi tervishoiutöötaja eelistada seotud isikuid teistele ning kõiki patsiente tuleb kohelda võrdselt ka seaduse muutmise järel – seotud isiku eelistamine oleks käsitatav ametiseisundi korruptiivse kasutamisenä. Kolme sihtrühma korruptsiooniuuring näitab, et tervishoidu tajutakse korruptsiooniohtlikuna (nt tajutakse, et isiklikud suhted mängivad teatud teenuste saamisel olulist rolli²¹) ning inimesed on teiste valdkondadega võrreldes arstidega suheldes enam kokku puutunud meelega²². Kuna võimalik korruptsioonirisk suureneb, siis on eelnõus erandi juurde lisatud klausel, et olulist põhjendamatu eelist selle rakendamisel luua ei tohi. Sisuliselt tähendab see, et ka teine, neutraalne tervishoiutöötaja oleks sarnases olukorras samasuguse otsuse teinud patsiendi operatsioonile suunamise vms kohta. Näiteks võib põhjendamatu eelis tekkida olukorras, kus arst ilma piisava meditsiinilise põhjendusega tõstab enda lähedase operatsiooni järjekorras ette. Olukorras, kus järjekorras ettetõstmisel on objektiivsed meditsiinilised põhjused, see põhjendamatu eelise loomine ei ole. Korruptsiooniriski maandamiseks oleks siiski oluline, et tervishoiutöötajad oma eriala siseselt reguleeriks lähedaste ravimise küsimust ka oma käitumisjuhistes või eetikakoodeksites.

Kuna praegu ei ole teada juhtumeid, kus tervishoiutöötaja vastu oleks alustatud lähedase ravimise pärast ehk toimingupiirangu rikkumise tõttu süüteo menetlus, siis puudub muudatusel mõju riigieelarvele ja kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvele (nt menetluskulude languse tõttu). Mõju sihtrühma ehk tervishoiutöötajate töökoormusele puudub. Seega kuigi tegemist on olulise ja põhimõttelise seadusemuudatusega, on selle mõju väike.

6.3. Mõju ettevõtlusele ja majandusele

Teadlastele suunatud toimingupiirangu erand toetab teadmussiirde süsteemi ja suurendab Eesti teadlaste motivatsiooni oma tulemusi praktikas rakendada. Muudatus toetab innovatsiooni ja ettevõtluse arengut, sh *spin-off*-ettevõtete loomist. Sellised ettevõtted viivad kõrgkoolis loodud teadmised ja tehnoloogiad turule, elavdades sellega majanduskeskkonda ja luues juurde kõrge lisandväärtusega töökohti. Kuigi tegemist on erandiga, on see piiratud ja kontrollitud – otsuse teeb kollektiivne organ, mitte üksikisik. Sellega on tagatud, et huvide konflikti ennetamise põhimõte jääb kehtima.

7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Justiits- ja Digiministeriumi tegevuskuludest kaetakse need kulud, mis on seotud seaduse muudatustest teavitamisega ning juhiste väljatöötamisega.

Lahendusega kaasneb kulu huvide deklaratsioonide registri arendusele. Kuna 2026. aastal võetakse kasutusele uus huvide deklaratsioonide register ning muudatused on osa suuremast arendusest, siis eraldi konkreetsete arenduste summat ei ole võimalik välja tuua.

²¹ Elanike hinnangud tervisele ja arstiabile 2009. Haigekassa, Sotsiaalministeerium. [Microsoft Word - 2009 Aruanne.doc](#)

²² Mari-Liis Sööt. Korruptsioon Eestis. Eesti elanike, ettevõtjate ja avaliku sektori töötajate 2016 küsitluse tulemused. Justiitsministeerium. [korru-uuringu lyhiversioon 0.4 0.pdf](#)

8. Rakendusaktid

Rakendusakte eelnõuga ei kavandata ega muudeta.

9. Seaduse jõustumine

Seaduse § 1 punktid 14 ja 15 jõustuvad 01.07.2026, kuna eeldavad huvide deklaratsioonide registri muudatusi. Muud sätted jõustuvad üldises korras

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Kaasatud osapooled on korrupsioonivaldkonna eksperdid, nende hulgas korrupsioonivastase võrgustiku liikmed²³, Riigikogu korrupsioonivastane erikomisjon, õiguskomisjon, prokurörid, politseinikud, arstide ja advokatuuri esindajad jt.

Varasemalt on eelnõu esitatud eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks kõigile ministriumidele ning arvamuse avaldamiseks kohtutele, Riigiprokuratuurile, MTÜ-le Korrupsioonivaba Eesti, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Arstide Liidule ja Tallinna Arstide Liidule. Kaitseministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium ja Sotsiaalministeerium kooskõlastasid eelnõu märkustega. Eelnõu kohta esitasid arvamuse Eesti Linnade ja Valdade Liit, MTÜ Korrupsioonivaba Eesti ja Riigikantselei.

Algatab Vabariigi Valitsus algatamise kuupäev

(allkirjastatud digitaalselt)

²³ <https://www.korrupsioon.ee/et/korrupsiooni-enetus/korrupsiooni-enetuse-kontaktid-ministeeriumides>