



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Riigikantselei
riigikantselei@riigikantselei.ee

Teie 20.01.2026

Meie 18.02.2026

nr 2-5/26-00132,
RIIGIKOGU/26-0087/-2T
nr 8-2/498

Ettepanek Vabariigi Valitsusele seisukoha kujundamiseks

Riigikogu liige Kalle Grünthal algatas Riigikogus 19.01.2026 eelnõu karistusseadustiku (KarS) muutmiseks. Riigikogu juhatus määras eelnõu 800SE juhtivkomisjoniks õiguskomisjoni. Eelnõuga taotletakse KarS 17. peatükki kahe kuriteo lisamist – ametiseisundi kuritarvitamine (KarS § 289) ja ametialane lohakus (KarS § 290). Kuivõrd samanimelised kuriteod on KarSis varasemalt juba eksisteerinud, on eelnõu eesmärgiks need kuriteod taaskehtestada. Muid muudatusi eelnõuga ei taotleta.

Eelnõu 800SE tekst on sisult identne ka varasemalt Riigikogu liikme Kalle Grünthali ja Leo Kunnase poolt algatatud seaduseelnõu 29SE sõnastusega. Nii 29SE kui ka 800SE eelnõuga taotletava KarS §-d 289 ning 290 on esitatud samasuguses sõnastuses, nagu need kehtisid kuni 2007. a, va § 289, kus võrreldes KarS-is olnud tekstiga, on välja jäetud lause kolmas sõna „oma“.

Justiits- ja Digiministeerium soovib eelnõud 800SE mitte toetada.

Seaduseelnõu ei vasta hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas ettenähtud tingimustele. Eelnõu seletuskirjas pole kirjeldatud sisulisi puudusi kehtivas seaduses või õiguskaitseorganite praktikas. Muudatuse eesmärki ja vajadust on põhjendatud pealiskaudselt, sealjuures arvestamata varasemate kriminaalpoliitiliste otsuste sisu ja eesmärki.

Eelviidatu osas märgime, et põhjendused Vabariigi Valitsuse arvamusest seaduseelnõu 29SE¹ kohta, milles muu hulgas viidati seaduseelnõu 931SE seletuskirjale² seoses KarS § 289 ja 290 kehtetuks tunnistamisega 2007. aastal, **on asjakohased ka käesoleva eelnõu 800SE suhtes.**

Ametialase lohakuse ja ametiseisundi kuritarvitamise koosseisude taaskehtestamine eelnõuga pakutud sõnastuses on vastuolus kuritegude määratletuse põhimõttega, põhjustades sama probleemi, mille lahendamiseks need koosseisud 2007. aastal kehtetuks tunnistati ja ametialaste kuritegude süsteem ümber kujundati. Koosseisud oma sõnastuselt ei võimalda üheselt aru saada, millised teod on kolmandate isikute õigustele või avalikele huvidele sedavõrd ohtlikud või milline peab olema tegudega kaasnev õigushüve kahjustamine, et sellele peaks järgnema karistusõiguslik vastutus. Eelnõus soovitud kuritegude taaskehtestamine tõstatab uuesti ka küsimuse karistusõiguse *ultima ratio* põhimõttest, kuivõrd laiendaks märgatavalt kriminaalvastutuse piire, mille kohased põhjendused

¹ Arvutivõrgust leitav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/bb67c6cf-a913-44da-a24a-0fa46a0cac27>.

² Arvutivõrgust leitav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelvoud/eelnou/3b550392-ba40-3b52-8ab3-690ad87d6b06/karistusseadustiku-ja-selle-muutmise-seonduvate-seaduste-muutmise-seadus>.

seletuskirjas puuduvad. Seletuskirjas esitatud väide kolmandate isikute või avalike huve kahjustavate ametiisikute „karistamatusest“ ei vasta tõele - lisaks distsiplinaar- ja tsiviilõiguslikule vastutusele on raskemate tagajärgedega väärkäitumised karistatavad nii väär- kui kuritegudena.

1) KarS §-d 289 ja 290 tunnistati kehtetuks vastuolu tõttu määratletuse põhimõttega

KarS §-de 289 ja 290 kehtetuks tunnistamise üheks lähtekohaks oli kuritegude vastuolu põhiseaduses (edaspidi PS) sätestatud kuriteokoosseisu määratletuse ning õiguselguse põhimõttega (PS §-d 23 ning 13 lg 2). Isiku jaoks peab olema piisavalt selge, millist (õiguspärast) käitumist temalt eeldatakse ning millised asjaolud määravad tema vastutuse.

PS § 13 lõige 2 on üldsäte, mis kaitseb isikut riigi omavoli eest. See tähendab, et õigusaktid peavad olema sõnastatud piisavalt mõistetavalt ja selgelt, et nn kujuteldav keskmise võimetega isik saaks aru normi sisust. Määratletuse põhimõte kuulub õigusriigi alusprintsipide hulka. Juhul kui see nõue ei ole täidetud, on seadus vastuolus PS-ga.³

PS §-s 23 sisaldub õigusriikliku karistusõiguse keskne põhimõte – nn *nulla poena sine lege* printsiip, mis täpsustab PS §-s 13 sätestatud üldist riigi omavoli keeldu. PS § 23 lõike 1 kohaselt ei tohi kedagi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnistanud kuriteoks seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal. Põhimõtteliselt võib väita, et juhul kui tegu ei ole süüteo koosseisus piisavalt määratletud, rikutakse ka seda printsiipi (st on ebaselge, kas seadus tunnistas teo kuriteoks või mitte), seega on ebamäärane süüteo koosseis vastuolus ka PS §-ga 23.

Kuriteokoosseisu määratletuse nõue tuleneb ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 7 lõikest 1. Euroopa Inimõiguste Kohus on asunud seisukohale, et tulenevalt art 7 lõikest 1 peab kuriteokoosseis olema õigusnormidega selgelt määratletud. See nõue on täidetud, kui isik saab asjasepuutuva sätte sõnastusest aru, vajaduse korral kohtute poolt sättele antud tõlgenduse abil, millise tegevuse või tegevusetuse eest on ta kriminaalkorras vastutav (vt Veeber v Estonia, 45771/99, 31.)

2) KarS §-d 289 ja 290 tunnistati kehtetuks ebaproportsionaalsuse tõttu

KarS-i muutmisel 2007. aastal lähtuti ka sellest, et ka ametiisikute tegevuse reguleerimise puhul peab karistusõigus säilima *ultima ratio* abinõuna. KarS §-de 289 ja 290 (ametiseisundi kuritarvitamine ja ametialane lohakus) kehtetuks tunnistamise eesmärgiks oli piirata ametiisikute vastutust ametiseisundi kuritarvitamise eest juhtumitega, kus teoga on tekitatud teisele isikule suur varaline kahju. Vähemtähtsate rikkumiste puhul on võimalik ja otstarbekas kohaldada distsiplinaarvastutust või väärteokaristust, samuti kaitsevad kahju kannatajat riigivastutuse seadus, võlaõigusseadus jt eraõiguslikud normid. Ametialaste kuritegude, eelkõige ametiseisundi kuritarvitamise määratluses kasutatav mittevaraline kahju kui määratlemata õigusmõiste ja selle küllaltki lai tõlgendamine kohtupraktikas on tekitanud küsimusi seoses selle sobivusega karistusõigusesse. Ametiseisundi kuritarvitamise karistusõigusliku regulatsiooni ebakohasusele on juhitud tähelepanu ka õigusosalases kirjanduses⁴.

KarS § 290 (ametialane lohakus) kehtetuks tunnistamise tingis samuti karistusõigusliku sekkumise ebaproportsionaalsus. Juhul kui ametiisik rikub oma kohustusi ettevaatamatusest, on kohane tema karistamine distsiplinaarkorras või mõnede erikoosseisude alusel (näiteks KarS § 242: riigisaladuse avalikustamine ettevaatamatusest). Tekkinud kahju hüvitatakse riigivastutuse seaduse ja muude õigusaktide alusel. Notarite puhul tekitab laiaulatuslik kriminaalkorras karistatavus olukorra, kus karistuse kohaldamine välistab seaduses sätestatud piirangute tõttu edaspidise töötamise notarina või teistel erialadel, mis eeldavad juriidilist kõrgkvalifikatsiooni (karistatuse kehtivuse ajal), mis sageli on ebaproportsionaalne rikkumise raskusega. Ametiisikute jaoks, kellel on kõrgem varalise kahju tekitamise riisiko, nagu näiteks notarid, kohtutäiturid või pankrotihaldurid, on seaduse järgi kohustuslik ametikindlustuse lepingu sõlmimine, mis tagab ametiisikute vastutuse ja kahju hüvitamise kannatanule tsiviilkorras.

³ Põhiseadus: kommenteeritud väljaanne, lk 127 (§ 13 komm 5)

⁴ P. Pikamäe, Juridica 2005 nr II, lk-d 90–92.

Ametnike distsiplinaarvastutus on reguleeritud avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) 8. peatükis. ATS-i § 69 kohaselt on distsiplinaarsüütegu teenistuskohustuse süüline rikkumine. Muude ametiisikute distsiplinaarvastutus on ette nähtud eriseadustes (näiteks notari distsiplinaarvastutuse seadus). Seega vähem oluliste rikkumiste lahendamiseks on olemas menetlemise võimalus distsiplinaarkorras.

Ametiisikute vastutus ametialaste väärtegude eest on ette nähtud korruptsioonivastases seaduses (edaspidi KVS), milles olulisemad süüteod on sätestatud §-des 19 (toimingupiirangu rikkumine) ja 17 (ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju või siseteabe korruptiivne kasutamine). Samuti on väärteona karistatav asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabe ebaseaduslik avaldamine avaliku teabe seaduse § 54¹ alusel.

Lisaks KarS § 289 ja 290 kehtetuks tunnistamisele täiendati 2007. aastal vastukaaluks KarSi eriosa mitme uue ametialase kuriteokoosseisuga – nt KarS § 217² (usalduse kuritarvitamine), § 291¹ (riikliku järelevalve ebaseaduslik teostamine), KarS § 300¹ (toimingupiirangu rikkumine suures ulatuses). Kokku formuleeriti 18 uut või oluliselt täiendatud olemasolevat ametialaste kuritegude erikoosseisu, mis olid mõeldud katma kuriteona karistamisväärsust omavaid ametialaseid rikkumisi, järgides seejuures põhiseaduslikku kuriteo määratluse nõuet⁵. Kuriteona on eraldi karistatavad ka ametialane võltsimine (KarS § 299), riigihangete teostamise nõuete rikkumine (KarS § 300) ja mõjuvõimuga kauplemine (KarS § 298¹). Samuti on omastamise (§ 201), kelmuse (§ 209), arvutikelmuse (§ 213) puhul raskendava asjaoluna ette nähtud teo toimepanemine ametiisiku poolt.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Steven Andrekson 58876522
steven.andrekson@justdigi.ee

⁵ Seletuskiri 931SE, lk 23.