

Vabariigi Valitsuse seaduse ja Vabariigi Presidendi töökorra seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Eelnõu kohaselt tehakse Vabariigi Valitsuse seadusesse ja Vabariigi Presidendi töökorra seadusesse muudatused, millega seatakse peaministrile ja Vabariigi Presidendile pärast nende volituste lõppemist kaheaastane rahvusvahelises institutsioonis või organisatsioonis või välisriigis töötamise ja tegutsemise piirang.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu valmistasid ette Riigikogu liikmed Jaak Valge, Leo Kunnas ja Varro Vooglaid.

1.3 Märkused

Seadusega muudetakse eelnõu vastuvõtmisel kehtivaid seaduste redaktsioone. Eelnõu vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu koosseisu häälteenamust, mis on põhiseaduse § 104 lõike 2 punkti 8 kohaselt nõutav Vabariigi Valitsuse seaduse vastuvõtmiseks. Vabariigi Presidendi töökorra seaduse suhtes sellist nõuet ei kehti ja kohalduma peaksid Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 78 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse § 73, kuid õiguskirjanduses (nt Virgo Saarmets, „Konstitutsioonilistest seadustest”, *Õiguskeel*, 2009, 4) on väljendatud seisukohta, et „Vabariigi Presidendi töökorra seaduse [...] puhul võiks olla siiski teatav vaikiv kokkulepe, et neid muudetakse üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega, ehkki põhiseadus seda otsesõnu ei nõua”.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on tagada, et peaminister ja Vabariigi President saaksid oma volituste lõppemiseni keskenduda oma töös ja tegevuses täielikult Eesti Vabariigi huvidele, ning hoida ära huvide konflikte, mis võivad nendes ametites töötamisel tekkida seoses tulevaste välismaiste või rahvusvaheliste ametikohtadega. Samuti on eelnõu eesmärk suurendada üldsuse usaldust peaministri ja Vabariigi Presidendi vastu.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

3.1 Eelnõu taust

Kersti Kaljulaid oli Vabariigi President aastatel 2016–2021. Augustis 2020, mil tema volituste lõppemiseni oli jäänud rohkem kui aasta Vabariigi Presidendi ametis, sai teatavaks, et ta kandideerib Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) peasekretäri kohale. Jaanuaris 2021 teatas Kaljulaid, et ta loobub sellele kohale kandideerimast, põhjendades seda nii, et tema võimalik asumine sellele ametikohale alles pärast Vabariigi Presidendi ametiaja lõppu pole mitme riigi jaoks sel pingelisel ajal parim lahendus.¹

Avalikus aruteluruumis kaasnes selle uudisega küsimusi seoses võimaliku huvide konfliktiga.²

Kaja Kallas oli Eesti peaminister aastatel 2021–2024. Veebruaris 2024 kaalus ta peaministrina Euroopa Parlamendis ALDE esikandidaadina tegutsemist. Kallas astus peaministri ametist tagasi juulis 2024 pärast seda, kui ta oli nimetatud Euroopa Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja kandidaadiks. Kallas asus nimetatud ametikohal ja ühtlasi Euroopa Komisjoni asepresidendi ametikohal tööle detsembris 2024. Nendel ametikohtadel ei esinda Kaja Kallas Eestit, vaid Euroopa Liitu.

Avalikus aruteluruumis tekkis küsimusi seoses Kallase Euroopasse siirdumise ja võimaliku huvide konfliktiga.³

¹ <https://www.err.ee/1608086890/kaljulaid-loobus-oecd-juhiks-kandideerimisest>

² Mõni näide:

Anvar Samost ja Toomas Sildam, ERR, 23. august 2020: <https://www.err.ee/1126646/samost-ja-sildam-kas-kaljulaidi-purgimises-oecd-peasekretariks-on-huvide-konflikt>

Meinhard Pulk, Postimees, 25. august 2020: <https://www.postimees.ee/7046360/kaljulaid-laeva-huljata-ei-kavatse> (muu hulgas on artiklis märgitud, et Kaljulaidi kandidatuur „tekitas presidendi institutsiooni põhimõtteid läbi ja lõhki tundvatel isikutel vastakaid tundeid” ja tõdetud: „Kõigest hoolimata on veel ühe kriitikanoodina jäänud kõlama, et keset ametiaega teisele postile kandideerimine võiks tähendada Kaljulaidi pilgu mujale sattumist. Aastatel 2001–2006 presidendikohuseid täitnud Arnold Rüütel (EKRE) pigem kirjutaks alla sellisele kriitikale.”).

Kersti Kaljulaid on ise viidanud OECDsse kandideerimisele kui „kampaaniale”, ERR, 16. september 2020: <https://www.err.ee/1135660/reinsalu-mul-ei-ole-ambitsiooni-presidendiks-kandideerida>

³ Näiteks:

ERR, 16. veebruar 2024, <https://www.err.ee/1609255188/kallas-peab-lahiajal-otsustama-alde-esikandidaadiks-purgimise>

Silver Kuusik, Postimees, „Kas peaministril on huvide konflikt?”, 8. juuni 2024: <https://arvamus.postimees.ee/8036854/silver-kuusik-kas-peaministril-on-huvide-konflikt>

Jana Toom, „Kaja Kallas tegeles oma karjääriga Eesti inimeste arvelt”, 10. juuli 2024: <https://yanatoom.ee/inpress-i.php?lang=ee&id=10858> („Vaatan kõike seda päris kurja silmaga. Olen alati öelnud, et meie valitsust juhib välisminister peaministri näol. Nüüd selgus, et täpselt nii oligi. Kaja Kallas tegeles oma karjääri ülesehitamisega Eesti inimeste arvelt. Kõik need otsused, mis jäid vastuvõtmata, kõik need koosolekud, mis jäid pidamata, ja nii edasi ...”)

Taavi Eilat, ERR, 4. september 2024, <https://www.err.ee/1609443857/pealtnagija-kaja-kallase-teenkond-koigetuntumaks-eestlaseks> (muu hulgas: „Kriitikute sõnul maksis aga Eesti kaudselt selle eest kallist hinda, sest kõrge koha ootuses ei tehtud vähemalt viimase aasta jooksul valitsuses olulisi otsuseid. „Riigi pausile panemine julgeolekukeskkonna, majanduskeskkonna mõttes on olnud ikkagi väga suur, objektiivne probleem ja selle eest on ka ühiskond stressiga maksanud väga kallist hinda,” lausus Isamaa esimees Urmas Reinsalu”).

Välisriikides on esinenud ka markantsemaid riigi tippjuhi ametis olekule vahetult järgnenud juhtumeid seoses tegutsemisega välisriikides või rahvusvahelisel tasandil. Ühe näitena võib nimetada Gerhard Schröderit, kelle ametiaeg Saksamaa liidukantslerina lõppes novembris 2005, misjärel alustas ta peaaegu kohe tööd Vene riigiettevõtja Gazprom enamusosalusega äriühingu Nord Stream AG nõukogu liikmena.

Niisugused olukorrad võivad suurendada ühiskonnas usaldamatust peaministri ja Vabariigi Presidendi vastu või koguni riivata Eesti riiklikke huve, samuti tekitada küsimusi, kas on õige, kui riigi kõrgemad juhid tegelevad riigijuhtimise kõrvalt oma edasise karjääri kindlustamisega rahvusvahelisel tasandil või välisriigis. Selle ärahoidmiseks nähakse eelnõuga ette peaministri ja Vabariigi Presidendi tegevuspiirangud kahe aasta jooksul pärast volituste lõppu.

3.2 Eelnõu üleschitus

Vabariigi Valitsuse seaduse § 12¹ koosneb praegu ühest lõigust, mis ei jagune lõigeteks ja milles on sätestatud Vabariigi Valitsuse liikmete tegevuspiirang pärast volituste lõppemist. Nimelt ei tohi Vabariigi valitsuse liige oma volituste lõppemisele järgneva kuue kuu jooksul tegutseda juhtimis- või kontrollorgani liikmena sellises eraõiguslikus juriidilises isikus, mis kuulub tema juhitud ministeeriumi valitsemisalasse, kui minister on oma ametiaja jooksul langetanud selle juriidilise isiku tegevust puudutavaid olulise mõjuga otsuseid või kui juriidilisel isikul on lepingulised suhted tema juhitud ministeeriumiga.

Otstarbekas on lisada peaministri tegevuspiirang samasse paragrahvi eraldi lõikena.

Eelnõu kohaselt jääb paragrahvi pealkiri „Vabariigi Valitsuse liikme tegevuspiirang pärast volituste lõppemist” samaks, kuna lisatav säte mahub praeguse pealkirja alla, käsitledes peaministri kui ühe valitsusliikme tegevuspiirangut pärast tema volituste lõppemist.

Paragrahvi ainus lõik loetakse eelnõu kohaselt lõikeks 1 ning paragrahvi lisatakse lõige 2, millega nähakse ette, et peaminister „ei tohi volituste lõppemisele järgneva kahe aasta jooksul tegutseda juhtimis- või kontrollorgani liikmena ega töötada rahvusvahelises või välisriigi institutsioonis, asutuses, organisatsioonis, äriühingus või muus üksuses”.

Seejuures on silmas peetud nii tegutsemist juhtimis või kontrollorgani liikmena rahvusvahelisel või välisriigi tasandil kui ka töötamist rahvusvahelisel või välisriigi tasandil, kuid mitte tegutsemist ega töötamist Eesti-siseses institutsioonis, asutuses, organisatsioonis, äriühingus või muus üksuses.

Selle sõnastuse eesmärk on hõlmata võimalikult ulatuslikult niisuguseid olukordi, kus tegutsemine pärast volituste lõppemist võib kätkeada endas Eesti riigi huvidest erinevaid huve.

Vabariigi Presidendi töökorra seaduses ei ole Vabariigi Presidendiga seoses tegevuspiiranguid ette nähtud. Analoogia alusel Vabariigi Valitsuse seadusega, kus on Vabariigi Valitsuse liikmete suhtes nähtud tegevuspiirangud ette valitsuse tööd reguleerivas õigusaktis, nähakse käesoleva eelnõuga ette Vabariigi Presidendi tegevuspiirang Vabariigi Presidendi tööd reguleerivas õigusaktis, mille reguleerimisalasse kuulub Vabariigi Presidendi volituste lõppemine, ja seostatud see tegevuspiirang tema volituste lõppemisega. Kuna tegevuspiirang puudutab aega, mil Vabariigi Presidendi volitused on lõppenud, ei ole põhjust kaaluda selle piirangu kehtestamist põhiseadusega.

Tegevuspiirangu kehtestamiseks lisatakse Vabariigi Presidendi töökorra seadusesse uus, lõigeteks jaotamata paragrahv 9¹ „Vabariigi Presidendi tegevuspiirang pärast volituste lõppemist”, milles nähakse ette, et „Vabariigi President ei tohi tohi volituste lõppemisele järgneva kahe aasta jooksul jooksul tegutseda juhtimis- või kontrollorgani liikmena ega töötada rahvusvahelises või välisriigi institutsioonis, asutuses, organisatsioonis, äriühingus või muus üksuses”.

Seejuures on silmas peetud nii tegutsemist juhtimis või kontrollorgani liikmena rahvusvahelisel või välisriigi tasandil kui ka töötamist rahvusvahelisel või välisriigi tasandil, kuid mitte tegutsemist ega töötamist Eesti-siseses institutsioonis, asutuses, organisatsioonis, äriühingus või muus üksuses.

Selle sõnastuse eesmärk on hõlmata võimalikult ulatuslikult niisuguseid olukordi, kus tegutsemine pärast volituste lõppemist võib kätkeda endas Eesti riigi huvidest erinevaid huve.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

6.1 Sotsiaalne mõju

Muudatuse mõju võib hinnata suureks. Muudatuse sihtrühm on Riigikogu liikmed ja kogu kodanikkond. Muudatused toovad muudavad Riigikogu töö kvaliteetsemaks ja toovad poliitika kodanikele lähemale.

Eelnõukohased muudatused suurendavad üldsuse usaldust peaministri ja Vabariigi Presidendi vastu, vähendades võimalikke kahtlusi seoses huvide konfliktiga, mis võib tekkida või tulla kõneaineks, kui peaminister või Vabariigi President oma ametiaja lõpupoole tegutsevad välismaist või rahvusvahelist töö- või ametikohta silmas pidades.

6.2 Mõju julgeolekule

Eesti Vabariigi huvid on kõige paremini tagatud siis, kui peaminister ja Vabariigi President saavad kuni oma volituste lõppemiseni täielikult keskenduda nendele huvidele ja neil ei teki põhjust arvesse võtta võimalikke välisriikide või rahvusvaheliste kaalutlustega seotud huve.

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

Seaduse rakendamisega riigile ega kohalikele omavalitsustele kulusid ei kaasne.

8. Rakendusaktid

Seaduse vastuvõtmisega ei kaasne uute rakendusaktide vastuvõtmist.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on kavandatud jõustuma üldises korras.

Lauri Hussar
Riigikogu esimees

Tallinn, 2026

Algatavad Riigikogu liikmed

Jaak Valge
Leo Kunnas
Varro Vooglaid

10. veebruaril 2026

