

# KORRUPTSIOONIVASTASE SEADUSE EELNÕU – LÜHITUTVUSTUS

## EESMÄRK

Uue korruptsioonivastase seaduse eelnõu eesmärgiks on laiemas mõttes korruptsiooni ennetamine, konkreetsemalt aga:

- läbipaistvuse suurendamine avalikus sektoris,
- ametiisikute piirangute ja kohustuste täpsustamine,
- huvide deklareerimise süsteemi tõhusamaks muutmise,
- korruptsioonivastase teadlikkuse suurendamine ühiskonnas.

Eelnõu põhineb arenenud riikide (mh Suurbritannia, Kanada, USA, Saksamaa) korruptsioonivastase normistiku ja praktika ning rahvusvaheliste organisatsioonide (ÜRO, OECD, GRECO, EL) juhendites ja uurimustes esitatud soovitude analüüsil, võttes arvesse Eesti olusid ja vajadusi (eelnõu põhineb mh Justiitsministeeriumi ühiskonnateaduslikel uuringutel).

Eelnõu jõustumine aitab suurendada kõrgemate ametnike ja poliitikute vastutust ühiskonnas ning vähendada nende korruptsiooniriske.

## PEAMISED MUUDATUSED

### 1. Sõnastatakse ümber ametiisiku mõiste ja ametiisiku kohustused

Ametiisiku mõiste sõnastatakse ümber lähtuvalt ametiisiku õigusest teha teisele isikule siduvat otsust, toimingut või tehingut või teostada järelevalvet, või osaleda sisuliselt nimetatud tegevuses, kui see õigus tuleneb avaliku ülesande täitmisest; vaatamata ametikoha iseloomule, õiguslikule vormile, tasulisusele jne. See mõiste on kooskõlas rahvusvaheliste dokumentidega (ÜRO korruptsioonivastane konventsioon, OECD altkäemaksuvastane konventsioon). Eelnõus loobutakse ametiisikute loetlemisest mõiste määratlemisel.

Ametiisikul on keelatud ametiseisundi, mõju, siseteabe ja avaliku vahendi korruptiivne kuritarvitamine, samuti korruptiivse tulu omastamine. Korruptiivne on selline kuritarvitus, mis toob kaasa avaliku huvi seisukohast põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise. Samuti on ametiisikul kohustus kinni pidada tegevus- ja toimingupiirangutest ning esitada ettenähtud korras huvide deklaratsioon. Nende keeldude ja kohustuste rikkumine on väärtena karistatav.

Kui kingi või soodustuse vastuvõtmine võib kaasa tuua ametikohustuse rikkumise, on tegemist lubamatu ehk korruptiivse tuluga. Kingituse vastuvõtmine, mis on osa viisaka suhtlemise tavadest ega oma korruptiivset iseloomu, on seevastu lubatud. Kui lubamatu kingitus on siiski vastu võetud ja selle tagastamine kinkijale ei ole võimalik, tuleb kingina saadu või selle väärtus tasuda avaliku võimu asutusele. Viimase kohustuse täitmatajätmist karistatakse väärtena.

Näiteks, kui toetuse taotleja toob daamist ametiisikule naistepäevaks paar tulpi, ei tuleks seda lugeda korruptiivseks tuluks. Kui aga härrast ametiisikule tuuakse ilma tema poolse initsiatiivita pudel konjakit, tuleks see tagastada ning kui see ei ole võimalik (nt, kui kinkija ei võtta seda põhimõtteliselt tagasi), tuleb kink edastada avaliku võimu asutusele, kelle heaks ametiisik töötab.

Täpsustatakse ka ametiisikuga seotud isikute ringi, mis peab välistama ka kaudse erahuvi korral ametitoimingu tegemise õiguse. Seotud isikud on nii lähisugulased, -hõimlased kui ka juriidilised isikud, milles ametiisikul on teatud osalus või mille juhtorganisse ta kuulub. Samuti on ametiisikuga seotud isik see, kellest ta nt majanduslikult sõltub. Kui ametiisik on juriidilise isiku juhtorgan is ametiasutuse esindajana, ei loeta ametiisikut ja juriidilist isikut seotud isikuteks.

## 2. Ametiisikute toimingu- ja tegevuspiirangute täpsustamine

Selle eelnõu osa väljatöötamise tingis tänaste piirangute ebaselge regulatsioon, mis on avaliku sektori asutustes hulga probleeme tekitanud, nagu selgus Justiitsministeeriumi läbiviidud analüüsi kohaselt.

Peamiseks muudatuseks tegevuspiirangute osas on see, et lähtutakse ametiisiku ametikohustuste välise tegevuse ehk kõrvaltegevuse vabaduse põhimõttest. Eelnõu kohaselt on ametiisikul üldiselt kõrvaltegevusega tegelemine lubatud (sh ettevõtjana või teise tööandja juures töötamine), välja arvatud juhul, kui konkreetsel juhul esinevad alused selle keelamiseks. Näiteks ei ole üldjuhul põhjust, miks peaks ametiisikul olema keelatud turismitalu pidamine ka juriidilise isiku kaudu, mille juhatusse ta kuulub. Kavandatud tegevuspiirangute regulatsioonis on kõrvaltegevus kas

- (a) lubatud, kuid tuleb järgida toimingupiiranguid
- (b) lubatud, kuid seda võib keelata, või
- (c) keelatud, kuid asutuse juht võib teha erandi.

See on tunduvalt leebem sekkumine isiku põhiõigustesse ning on kooskõlas põhiõiguste piiramise üldise loogikaga – reegliski on põhiõiguse olemasolu ning riik saab seda piirata teatud tingimustel. Kehtivas seaduses on reegliski põhiõiguse piirang ning riik saab teatud tingimustel piirangut mitte kohaldada ja inimese põhiõiguse niiöelda taastada. Lubamine suurendab läbipaistvust, keelamine ei kaota korruptsiooni ohtu ja raskendab selle avastamist.

Samuti on lähtutud põhimõttest, et mida vastutusrikkamal kohal on ametiisik, seda suuremad on temale laienevad piirangud. Ametniku tegevuspiirangud on ette nähtud avaliku teenistuse seaduse eelnõus, muude ametiisikute tegevuspiirangud tulenevad eriseadustest.

Enamik tegevusi, sh töötamine teise tööandja juures, ettevõtlus ja osalemine äriühingu juhtorganisi kuuluvad kategooriasse (b). Ametnik peab teatama juhile sellisest kõrvaltegevusest ja juht võib selle haldusaktiga keelata:

- kui sellele kõrvaltegevusele kuuluva tööjõu maht või laad takistab korrapärast ametikohustuste täitmist,
- kui kõrvaltegevus võib kaasa tuua ametikohustuse rikkumise,
- kui see takistab avaliku võimu ülesannete täitmist üldiselt või kahjustab selle mainet.

Tegevuspiirangutest tuleb eristada toimingupiiranguid, mis kehtivad kõigi ametiisikute suhtes. Toimingupiirang on keeld teha otsust, toimingut või tehingut või osaleda otsuse, toimingu või tehingu tegemises juhul, kui see mõjutab ametiisiku enda või temaga seotud isiku erahuve või sisaldab muud teadvustatud korruptsiooniohtu. Toimingupiirangu korral peab ametiisik teavitama nimetatud konfliktist oma ülemust, kes otsustab, kuidas tuleb toimida.

Nähakse ette erandid, mille korral toimingupiirangut ei kohaldata (õigustloovad aktid, hädaseisund, ametiisiku asendamise võimatus). Näiteks ei pea päästeametnik järgima korruptsioonivastases seaduses ettenähtud protseduuri juhul, kui on tarvis tulest päästa oma lähisugulast. Samuti ei ole volikogu liikmel kohustust taandada ennast määruse (üldakti) arutelust, kuigi üldakt puudutab volikogu liikme otseseid või kaudseid huvisid.

## 3. Huvide deklareerimise süsteemi tõhustamine

Justiitsministeeriumis läbi viidud analüüsi kohaselt on kehtiv majanduslike huvide deklaratsioonide (MHD) süsteem ebatõhus ega kanna sellele pandud eesmärki – ennetada korruptsiooni ja anda ülevaade ametiisikute majanduslikest huvidest. Sama kinnitavad ka Riigikontrolli auditi tulemused ning erinevad rahvusvahelised hinnangud. Kehtiva süsteemi peamiseks probleemideks on andmete formaalsus, esitajate rohkus ja sellega kaasnev halduskoormus ning ebatõhus järelevalve, samuti MHD esitamise protseduuri keerulisus.

Eelnõu kohaselt tuleb ametiisikul esitada huvide deklaratsioon, kus lisaks oma varale tuleb deklareerida ka ametiisiku püsivas kasutuses oleva vara, nõuded teiste isikute vastu, varalised annetused ning välismaal olev vara, ametikohustuseväline tegevus (kõrvaltegevus), dividenditulu ning muud asjaolud (sh mittemajanduslikud), mis sisaldavad korrupsiooni ohtu. Näiteks tuleb eelnõu kohaselt deklareerida liisitud auto kasutamine ja Prantsuse Rivasas olev kinnisvara. Seega muutuvad esitatavad andmed palju detailsemaks ja põhjalikumaks.

Eelnõuga väheneb ka deklarantide arv, selle kohaselt peavad riiklikule registrile deklaratsiooni esitama ainult kõrgemad ametiisikud, keda on alla 400. Kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed ning valla- ja linnavalitsuse liikmed peavad esitama deklaratsiooni volikogu poolt kehtestatud korras. Valitsusasutuse juht, kohaliku omavalitsuse volikogu ja rahandusminister (riigi osalusega ettevõtete osas) võivad laiendada deklarantide ringi seaduses lubatud tingimustel.

Kõrgemate ametiisikute deklaratsioonide haldamiseks luuakse riiklik register. Deklarant täiendab registri poolt eeltäidetud deklaratsiooni andmeid ja esitab selle elektroonselt registrile, kus see muutub kättesaadavaks ka avalikkusele. Seega tekib erinevalt tänasest, mil kogutud MHD koguvad kaustades tolmu, huvide deklaratsioonidele ka demokraatlikule riigile kohaselt avalikkuse kontroll.

#### **4. Muu**

Korrupsioonijuhtumist teataja kaitseks nähakse lisaks anonüümsuse tagamisele ette jagatud tõendamiskoormisega tsiviilvastutus: näiteks, kui isikut on pärast korrupsioonijuhtumist politseile teavitamist ametiisiku poolt ebavõrdsest koheldud, peab ametiisik tõendama, et tema käitumise motiiviks ei olnud soov isikule korrupsioonijuhtumist teatamise eest kätte maksta. Samas kaotatakse ametiisiku korruptiivsest teost teatamise kohustus koos seda tagava väärtesanktsiooniga, kuna see regulatsioon ei ole täitnud oma eesmärki.

Lisaks täpsustatakse korrupsioonialaste väärtegede koosseise (ametiisiku kohustuste rikkumine on karistatav väärteona trahviga kuni 18 000 krooni). Erinevalt kehtivast seadusest ei käsitle eelnõu distsiplinaarkaristusi, sh vallandamist. Samuti ühtlustatakse seaduste regulatsiooni tegevuspiirangute ja kriminaalvastutuse osas.

#### **KOKKUVÕTTEKS**

Eelnõul on pigem laiem mõju korrupsiooni ennetamise seisukohalt kui konkreetsem mõju ametiisikute tegevusele. Paljud asjaolud, mis vastavalt nimetatud uuringule on täna kehtiva seaduse kohaldamisel segadust tekitanud, on eelnõuga likvideeritud. Oluliseks mõjuks on ka see, et eelnõuga deklareerib riik, milline käitumine on teatud ametiisikute puhul keelatud, ennetades niiviisi korrupsiooniohtlike suhteid ning huvide konflikti.

Eelnõu kitsama mõju võib kokku võtta järgmiselt:

- ametiisiku mõiste on selgem ja konkreetsem kui senises KVS-s ja vastab rahvusvahelisele kontseptsioonile;
- korruptiivsest teost teavitajale on tagatud garantiid omavoli vastu ning samas on kaotatud vastutus korruptiivsest teost teatamata jätmise eest;
- ametiisiku kõrvaltegevuse lubamise süsteem on selgemini reguleeritud. Kuna kõrvaltegevuse keelu kohta antakse konkreetne haldusakt, on see kontrollitav;
- täpsustatud on toimingupiirangu regulatsiooni;
- huvide deklareerimise süsteemi on muudetud sisulisemaks ja kontrollitavamaks.