

Uue korrupsioonivastase seaduse põhimõistetest (III)

Tanel Kalmet

Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna nõunik

2012. aastal vastu võetud korrupsioonivastane seadus (edaspidi *UKVS*) on nüüd jõustunud ja asendanud 1999. aastast pärineva samanimelise seaduse (edaspidi *VKVS*). Uus seadus toob kaasa mitmeid muudatusi. Ajakirja *Õiguskeel* eelmistes numbrites (2012 nr 4 ja 2013 nr 1) on käsitletud *korrupsiooni, ametiseisundi, otsuse ja toimingu, ametikohustuste, avaliku vahendi, mõju ja siseteabe korruptiivse kasutamise, korruptiivse tulu ja soodustuse, korrupsioonijuhtumi varjamise ja sellest teavitamise ning seotud isiku mõisteid*. Selles artiklis jätkatakse seaduse mõistete selgitustega, keskendudes asutustele ja nende kohustustele.

1. Avalikku ülesannet täitev asutus

Seadus ei sisalda otsesõnu avalikku ülesannet täitva asutuse definitsiooni, kuid *UKVS*-i § 3 lõikes 3 on teatud kohustused pandud riigi- või kohaliku omavalitsuse üksuse asutusele, avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, nende asutatud sihtasutusele ja konkurentsiseaduse tähenduses avalikule ettevõtjale. Kuna paragrahvi pealkiri viitab avalikku ülesannet täitva asutuse kohustustele, võib järeldada, et kolmandas lõikes loetletud kohustuse kandjad ongi *UKVS*-i tähenduses avalikku ülesannet täitvad asutused.

UKVS-i § 2 punktides 1 ja 2, § 6 lõikes 2, § 11 lõike 3 punktides 4 ja 5 ning lõikes 5, § 16 lõike 4 punktis 3 ja §-s 18 kasutatakse veel avalikku ülesannet täitva asutuse mõistet. Seaduse § 2 lõike 2 algusosas ja § 4 lõikes 2 kasutatakse üldisemat asutuse mõistet, kuid kontekstist võib järeldada, et silmas on peetud eelkõige avalikku ülesannet täitvat asutust. Teisiti on lugu seaduse § 13 lõikes 1 viidatud valitsus- ja hallatavatele asutustele ning sama paragrahvi lõikes 5 ja § 16 lõikes 2 nimetatud *pädeva asutusega* (kelle asjassepuutuv pädevus seisneb huvide deklaratsioonide registrile deklarantide andmete esitamises), rääkimata uurimis-, krediidi- ja sihtasutustest – neid termineid kasutatakse teises ja ilmselt ühemõttelises tähenduses.

Arvestades, et *UKVS*-i keskseks subjektiks on ametiisik, oleks asutust, mille nimel, ülesandel või järelevalve all ametiisik avalikku ülesannet täidab, võinud nimetada ka ametiasutuseks. Selline valik osutus siiski võimatuks, kuna *UKVS*-iga samal ajal jõustunud avaliku teenistuse seaduses (edaspidi *ATS*) kavandati juba kasutada terminit *ametiasutus*. Seega tuli korrupsioonivastases seaduses kasutada pikemat, kuid ühtlasi ka kõnekamat terminit *avalikku ülesannet täitev asutus*.

ATS-i tähenduses on ametiasutuste ring kitsam kui avalikku ülesannet täitvate asutuste oma. *ATS*-i § 6 lõike 1 kohaselt on ametiasutus riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesanne on avaliku võimu teostamine.¹ Kuna avaliku võimu teostamine on igal juhul avaliku ülesande täitmine, on kõik ametiasutused *ATS*-i tähenduses ühtlasi avalikku ülesannet täitvad asutused *UKVS*-i tähenduses.

¹ *ATS*-i § 6 lõigetes antakse ammendav loetelu: riigi ametiasutus on valitsusasutus Vabariigi Valitsuse seaduse tähenduses, Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantselei, kohus ja soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei. Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutus on valla- ja linnavolikogu kantselei, valla- ja linnakantselei, valla- ja linnavalitsus asutusena koos struktuuriüksustega, osavalla- ja linnaosavalitsus asutusena ning valla- ja linnavalitsuse amet.

Lisaks riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutustele täidavad avalikku ülesannet ka muud riigi, linna või valla asutused. Vabariigi Valitsuse seadus tunnistab lisaks valitsusasutustele² ka valitsusasutuste hallatavaid riigiasutusi (§ 43). Viimased on samuti riigi eelarvest finantseeritavad, kuid nende põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine, vaid valitsusasutuste teenindamine või teiste riiklike ülesannete täitmine kultuuri, hariduse, sotsiaal- või muus valdkonnas. Seaduse alusel võivad hallatavad riigiasutused teostada täidesaatvat riigivõimu. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 35 alusel võib linna või valla volikogu asutada valla või linna ametiasutuse hallatavaid asutusi. Kuigi hallatavaid asutusi ei loeta ametiasutuseks, on nende asutuste tegevus on üldjuhul avaliku ülesande täitmine ning see põhjendab nendele asutustele teatud kohustuste panemist korruptsiooni ennetamise valdkonnas.

Riik võib hallatava asutuse omadega sarnaste funktsioonide täitmiseks luua seadusega eraldi juriidilise keha avalik-õigusliku juriidilise isiku näol. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lõike 2 kohaselt on sellised juriidilised isikud asutatud avalikes huvides ning sageli on nad majanduslikult sõltuvad eelarvelistest eraldistest. Sisuliselt samuti avalikes huvides võidakse riigi, linna, valla või avalik-õigusliku juriidilise isiku poolt luua ka sihtasutus – vormilt eraõiguslik juriidiline isik, millel ei ole liikmeid ning mis on loodud vara valitsemiseks ja kasutamiseks põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks. Selliste sihtasutuste (nt Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus või SA Tartu Ülikooli Kliinikum) tegevus on nii rahastamise kui eesmärkide osas tihedalt seotud avalike huvidega vaatamata eraõiguslikule vormile.

Sarnased on asjaolud ka avalike ettevõtjatega, kelle üle riigil, kohaliku omavalitsuse üksusel või avalik-õiguslikul juriidilisel isikul on otseselt või kaudselt valitsev mõju omandiõiguse või finantsosaluse kaudu, isiku suhtes kehtivate õigusaktide alusel või muul viisil.³ Privatiseerimisega ei kaasne tingimata avaliku ülesande teisenemist turul vabalt liikuvaks teenuseks. Kuigi üldhuviteenuse osutaja⁴ ei ole otseselt UKVS-i järgi avalikku ülesannet täitev asutus koos sellest tulenevate kohustustega, on suur osa üldistes huvides osutatavate ja riigi või teatud piirkonna valdava enamiku elanike kasutatavate teenuste (gaasi-, elektri-, soojusenergia-, vee- ja kanalisatsiooni-, jäätmekäitlus- ja sideteenus ning muu samalaadne teenus) pakkujad ühtlasi avalikud ettevõtjad.

Tähele tuleb panna ka seda, et osa avalikku ülesannet täitvaid asutusi ei mahu päris hästi ametiasutuste üldisesse süsteemi. Nii täidavad üliolulist avalikku ülesannet valimiskomisjonid, kelle pädevusse kuulub hääletamis- ja valimistulemuste kindlakstegemine, valimiste ühetaolisuse tagamine, järelevalve, määruste andmine ja muude seadustest tulenevate ülesannete täitmine. Sellega võrreldav avalik ülesanne on erakondade rahastamise järelevalve komisjonil, kellel on lisaks kontrollipädevusele ka ettekirjutuste tegemise õigus. Metsaseadus on aluseks Riigimetsa Majandamise Keskuse tegevusele, mis on riigi tulundusasutus, mitte valitsusasutus ega selle hallatav asutus. UKVS-i tähenduses on nimetatud asutused (ja muud nende taolised) avalikku ülesannet täitvad asutused.

² Seaduse § 39 lõike 3 kohaselt ministriumid, kaitsevägi, Riigikantselei ja maavalitsused, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused. Seadusega võib ette näha ka teisi valitsusasutusi.

³ Konkurentsiseaduse § 31 lõike 3¹. Sama seaduse § 2 lõike 4 määratleb valitseva mõju kui võimaluse ühe või mitme ettevõtja poolt ühiselt või ühe või mitme füüsilise isiku poolt ühiselt teise ettevõtja aktsiate või osade omamise kaudu, tehingu või põhikirja alusel või muul viisil otseselt või kaudselt mõjutada teist ettevõtjat, mis võib seisneda õiguses oluliselt mõjutada teise ettevõtja juhtorganite koosseisu, hääletamist või otsuseid või kasutada või käsutada teise ettevõtja kogu vara või olulist osa sellest.

⁴ Vt konkurentsiseaduse § 31 lõike 3² ja tarbijakaitseseaduse § 2 punkt 6.

Tähele tuleb panna seda, et mitte kõik ametiisiku tunnustele vastavad isikud ei tegutse rangelt võttes mingi avalikku ülesannet täitva asutuse nimel, ülesandel või järelevalve all. Näiteks Riigikogu või kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmed kuuluvad sellisesse kategooriasse; kuigi nii Riigikogu kui volikogud täidavad avalikke ülesandeid, on nende organite ja nende liikmete suhted teist laadi. See asjaolu ei vabasta siiski nimetatud ametiisikuid nende kohustuse täitmisest ega takista ka Riigikogu või volikogusid koordineerimast oma liikmete kohustuste täitmist.

2. Avalikku ülesannet täitva asutuse kohustused

VKVS-i § 6 lõikes 2 kohustati asutuse juhti tööandjana looma töökorraldus, kus ametiisikute tegevuse õiguspärasust ja neile kehtestatud töökoha-, tegevus- ja toimingupiiranguid kontrollitakse. Sellele lisandusid muud kohustused, mis puudutasid suures osas majanduslike huvide deklareerimise korraldamist, aga ka töökoha- ja tegevuspiirangute kohaldamist ja korruptiivsest teost teavitamist. Asutuse juhi poolt majanduslike huvide deklaratsioonide kogumise, hoidmise või kontrolliga seotud ülesannete täitmata jätmise või mittenõuetekohase täitmise eest oli ette nähtud väärteovastutus. Samuti oli ette nähtud vastutus majanduslike huvide deklaratsiooni sisu seadusvastase avalikustamise eest.

UKVS näeb samuti ette asutuse kohustused ja õigused. Üldised kohustused on sätestatud seaduse § 3 lõikes 3, täpsustatud ja täiendavad kohustused tuletatavad seaduse muudest sätetest. Need kohustused ei erine eriti VKVS-is sisalduvatest.

Teisiti on aga vastutusega. UKVS ei täpsusta, kes mingis avalikku ülesannet täitvas asutuses peab hea seisma korruptsiooniennetuse eest. Seadus eeldab, et igas asutuses leitakse kõige sobivam toimimisviis, mis vastab ühelt poolt teadvustatud korruptsiooniriskidele ja asutuse ülesehitusele ja ülesannetele, aga samas ei ole põhjendamatult koormav asutuses või selle nimel, ülesandel või järelevalve all tegutsevatele ametiisikutele.⁵ Peetakse loomulikuks, et asutuse huvides on olla korruptsioonivaba ja omada korruptsioonivaba mainet ning kindlustada seda staatust plaanipärase tegevusega. Karistuse ähvardus ei asenda sisemist motivatsiooni ning korruptsiooniriski teadvustamine ja maandamine ei peaks olema mitte ainult asutuse juhi ega ka mitte ainult tema alluvate või kitsalt eetikaspetsialisti huvides.

Kui asutuses sõna- ja otsustusõigust omavad isikud korruptsiooniriski ennetamiseks midagi ette ei võta või jätmata muud seadusest tulenevad kohustused, on see seadusvastane. Kui hierarhilisse struktuuri kuuluv ametiisik käitub seadusvastaselt, on õigustatud tema asendamine seaduskuulekama ametiisikuga või muude distsiplineerimisvahendite kasutamine. Kui juht või juhid on valitavad, on seadust rikkunud juhi asendamise õigus valijate kätes. Nii ühel kui teisel juhul on tihti kaalukaks teguriks olukorra avalik teadvustamine ja puuduste kriitika. Avalikkuse surve koos muude seaduserikkumisele järgneda võivate tagajärgedega on vähemalt sama mõjus kui ametiisiku rahakoti pihta lööv väärteokaristus.

Majanduslike huvide deklaratsioonide kogumise, hoidmise või kontrolliga seotud ülesannete täitmata jätmise karistatavus on kadunud seoses sellega, et deklaratsiooni ei peeta kõige tõhusamaks või olulisemaks korruptsioonivastaseks meetmeks. Kohustus tagada seaduslikult, mõõdutundele vastavalt ja proportsionaalselt huvide deklareerimise sätete kohaldamine on osa asutuse kohustusest. Deklaratsiooni sisu seadusvastane avalikustamine on sanktsioneeritud viimasena karistusseadustiku andmekaitsealaste kuriteokoosseisude ja eri seaduste väärteokoosseisudega; eraldi ja täiendav sanktsioon ei ole vajalik.

⁵ Neid eeldusi või ootusi on võimalik kokku võtta ka subsidiaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetenä.

UKVS-i § 3 lõige 3 kohustab avalikku ülesannet täitvat asutust tagama tema nimel, ülesandel või järelevalve all avalikku ülesannet täitva ametiisiku korruptsiooni ennetamise alase teadlikkuse ja kohustustest kinnipidamise kontrolli. Asutuse kohustused ei piirdu üksnes tööandjana tegutsemisega, kasutatud vormel *nimel, ülesandel või järelevalve all* on arvestatavalt laiem. Hõlmatud on juhtumid, kui avaliku ülesande täitmine on delegeeritud edasi haldus- või muu lepingu alusel või muudel alustel. Riigiasutusel on näiteks kohustus hoolitseda tema ülesandel avalikku ülesannet täitva mittetulundusühingu või avalikuks ettevõtjaks mitte kvalifitseeruva äriühingu ametiisikute korruptsiooniriskidest teadlikkuse eest. Kui asutuse nimel, ülesandel või järelevalve all avalikku ülesande täitja on ka ise määratletud avalikku ülesannet täitva asutusena, on need kohustused mõlemal asutusel, kohustuste jaotusel tuleks lähtuda subsidiaarsuspõhimõttest: kui ametiisikule lähemal oleva asutuse valitud meetmed on tõhusad, peaks neid eelistama ametiisikust kaugema asutuse valitud meetmetele.

Ametiisikute määramine mingi formaalse aktiga ei ole nõutav ega ka soovitatav, sest ametiisiku tunnused on juba määratud seaduse alusel. Kellelegi ametiisiku seisundi omistamine seadusega võrreldes laiendavalt võib olla isikule koormav. Samas ei ole selline laiendamine tõenäoliselt kuigivõrd kahjulik, kuna ametiisiku kohustused on liigse laialivalgusevuse ärahoidmiseks seotud konkreetsemate ametikohustustega ja vastavad eetilistele põhimõtetele, mis kehtivad ka väljaspool ametiseisundi kasutamise ala. Probleemsem on võimalik ametiisiku seisundi kitsam omistamine, sest see võib anda isikule signaali, et korruptsiooniennetuse põhimõtted ja reeglid tema kohta ei kehti. Kui ta siiski osutub ametiisikuks seaduse tähenduses, ei vabasta asutusepoolne kitsas tõlgendus teda vastutusest nende põhimõtete või reeglite rikkumise korral.

Teiselt poolt on asutusel vaja määratleda –pädevuse, korruptsiooniriski või muude tunnuste kaudu – ametiisikud või ametiisikute kategooriad. Siis on võimalik nende isikute korruptsiooni ennetamise teadlikkust tagada vastavalt asutuse kohustusele. Kuidas teadlikkust tagada, on asutuse otsustada, lähtudes asutuse ülesannete iseloomust, ülesehitusest ja asutuse või vastava ametiisikute kategooria korruptsiooniriskidest.

Ametiisikute määramine on vajalik ka huvide deklareerimise kohustuse üle otsustamiseks ja muude asutuse kohustuste täitmiseks.

UKVS-i § 11 lõike 5 kohaselt peab asutus oma töö korraldamisel tagama, et ametiisik ei oleks kohustatud tegema otsust või toimingut iseenda või temaga seotud isiku suhtes. Selle kohustuse täitmine on omakorda sõltuvuses teabest ametiisiku ning temaga seotud isikute huvide ja korruptsiooniriskide kohta, mida ametiasutusel on põhjendatud õigus ametiisikult küsida ja saada. Kui asutus jätab § 11 lõikes 5 nimetatud asutuse töö korraldamise kohustuse täitmata, ei vabasta see asjaolu ametiisikut kohustusest järgida toimingupiiranguid.

Asutuse kohustus tagada ametiisiku kohustustest kinnipidamise kontroll saab sisustada konkreetsete seaduses sätestatud ülesannete kaudu, kuid sellele lisanduvad ka muud seaduslikud, tõhusad ja proportsionaalsed kontrolli ja korruptsiooniohu vältimise vahendid. Mingeid erioigusi ametiisiku või temaga seotud isikute ning nende huvide kohta andmete töötlemiseks seadus ette ei näe. Seega saab ka UKVS § 3 lõike 3 punktis 2 nimetatud kontroll toimuda üksnes seadusega isikuandmete kaitseks kehtestatud raamides. Konkreetsete ülesannetena võib nimetada järgmised.

UKVS-i §-st 6 tulenevat kohustust vastu võtta teavet korruptsioonijuhtumi kohta ja tagada

teavitamise fakti konfidentsiaalsus. Vajalik võib olla asutuse juhiste väljatöötamine juhuks, kui asutusele, selle ametiisikule või muu asutuse üle järelevalve teostajale teatatakse korruptsioonijuhustumist.

UKVS-i § 4 lõige 2 paneb ametiisikule kohustuse teatada oma asutusele või tema ametisse nimetamise õigusega isikule või organile ametikohustusega seostatava soodustuse (sh tavapärase viisakusavaldusena määratletava soodustuse) vastuvõtmisest ning korruptiivse tuluna määratletava soodustuse oma asutusele või tema ametisse nimetamise õigusega isikule või organile üle anda. Kuna säte on sõnastatud alternatiivselt, on näiteks teatamise kohustus täidetud, kui ametiisik on vastuvõetud soodustusest asutusele teatanud näiteks asutuse kantselei üldisel e-aadressil.⁶ UKVS-i § 4 lõike 2 täitmiseks asutuse poolt võib olla vaja korraldada näiteks juhendi või sisekorrareeglina ning ametikohustustega seostatava soodustuse vastuvõtmisest teavitamise asutusesisese andmekogu loomisega. Sealhulgas võib olla vajalik määratleda ebaolulised ja üheselt korruptsiooniohtu mitte kätkevad soodustused, millest teatamine võib toimuda suuliselt (või nt eksponeerides saadud suveniire). Oluline on vahet teha ka ametiisikule mõeldud soodustustel ja asutusele mõeldud soodustustel, sealhulgas soodustustel, mis võetakse kasutusse avaliku ülesande täitmisel.

UKVS-i § 11 lõike 3 punktides 4, 5 ja 7 sätestatud toimingupiirangu erandid seavad tingimuseks erandi kohta asutuse veebilehel viivitamata ja alaliselt teate avaldamise. Kuigi kohustus on täidetud näiteks uudiste rubriigis teate avaldamisega, võib olla soovitatav veebilehele eraldi rubriigi loomine selliste teadete avaldamiseks. Seadus ei täpsusta, mida täpselt peab teade sisaldama. Kuna üldjuhul on tegu siiski teabenõude alusel avaldamisele kuuluva teabega, on mõnel juhul otstarbekam teabenõuete tulva ärahoidmiseks avaldada veebilehel mitte liiga lakoonilist teadet.

UKVS-i § 10 ja muude seaduste tegevuspiirangute sätete (nt ATS § 60) kohaldamiseks võib olla vajalik juhendi või sisekorrareeglina korraldada kõrvaltegevusest teatamise protseduur.

Asutuse kohustuste täitmise korraldamisel on kohaseks lähtekohaks korruptsiooni ennetamise teadlikkuse kujundamine või kinnistamine asutuse juhtkonnas ja asutusele omaste korruptsiooniohtude väljaselgitamine. Seejärel on mõistlik läbi mõelda edasise tegevuse kava ja jagada ülesanded ning määratleda ametiisikute kategooriad. Vajaduse korral tuleks täpsustada sisekorrareegleid, ametiisikute ametijuhendeid ja muid ametikohustusi määratlevaid dokumente ning läbi mõelda tegevusjuhised ja vastutuse kohaldamise põhimõtted. Nii nimetatud korraldavad tegevused kui ka järgnev ametiisikute teadlikkuse kujundamine ja kinnistamine, kontrollimeetmete rakendamine ja muude kohustuste täitmine sõltuvad mõistagi asutuse iseloomust ja korruptsiooniohtude eripärast.

⁶ See on kohaldatav ka nt Riigikogu või kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmete puhul, kui ei ole ette nähtud muid reegleid. "Oma asutus", millele teatamine on ette nähtud, ei nõua tingimata seda, et tegu oleks asutusega, mille nimel, ülesandel või järelevalve all ametiisik tegutseb; nt volikogu esimees võib teatada volikogu kantseleile, kuigi ta ei tegutse volikogu kantselei nimel ega järelevalve all. Asutusele teatamiseks saab lugeda ka saadud kingi eksponeerimist vitriinis, nagu juba mitmel pool tavaks kujunenud.