

05.04.2022

Korruptsioonivastase seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1.1. Sissejuhatus ja probleemid

Korruptsioonivastane seadus (KVS) on kehtinud alates 2013. aastast ning seda on muudetud kaheksal korral, üldjuhul on tegemist olnud väiksemat laadi muudatustega (näiteks kaotati väärteo koosseis huvide deklaratsioonis teadvalt valeandmete esitamisel, kuna see kattus KarS § 280 koosseisuga (2014); laiendati korruptsioonijuhtumist teatamise regulatsiooni erasektori korruptsiooni juhtumist teavitamisele (2016); loodi piirang, millega välistatakse korruptiivse kuriteo eest karistatud isikute töötamine riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes (2019); laiendati deklarantide ringi (2021) jne).

Kaheksa aastat KVS-i rakendamist on toonud endaga kaasa küsimusi ning diskussioone, millest käesolevasse väljatöötamise kavatsusse (VTK-sse) on toodud olulisemad ning sellised, millest enamuse puhul tuleb tõsiselt kaaluda KVS-i täiendamist. 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 on vastutav ametiisik, kes peab veenduma, et ta teadlikult KVSs sätestatud kohustusi ja toimingupiiranguid ei riku, mistap on rakendamise käigus tekkinud küsimused loomulikud. Aastate jooksul on nii riigi kui omavalitsuste ametiisikuid koolitatud, sh on loodud [e-koolitus](#). Hetkel ei ole indikatsiooni, et valitud suund olnuks väär (korruptsiooni tajutud tase Eestis on langenud) ning valdkond vajaks põhjalikumalt regulatsiooni, küll aga on seaduse rakendamisel kerkinud hulganisti küsimusi, mida on lahendatud jooksvalt läbi juhiste ja koolituste andmise JuMi poolt, ent mõned kerkinud probleemid vajavad seaduses täpsustamist. Samuti on plaanis veebilehel www.korruptsioon.ee olevate küsimuste ja vastuste¹ täiendamine.

VTK-s käsitletavat peamised probleemid on:

- segadus, kas ametiisikul on iseenda kui füüsilise isiku suhtes otsuste ja toimingute vastuvõtmine lubatud, kui kohaldub nn seotud isiku välistus KVS § 7 (2) alusel
- ebamäärasus toimingupiirangu kohaldamisel, mis kaasneb mõistega "teadlikkus korruptsiooniohust"
- selgusetus, millisel juhul on tervishoiutöötaja/arst ametiisik
- toimingupiirangu erandite kohaldamise ja avalikustamise ebaühtlus
- huvide deklaratsioonides ühisrahastusse investeerimise deklareerimise puudumine.

1.2. Sihtrühm

Eelnõu sihtrühm on ametiisikud KVS mõistes. Ametiisikud on need avalike ülesannete täitjad (sh ametnikud, lepingulised, ametisse nimetatud), kes teevad otsuseid ja toiminguid, millega tekitatakse kolmandatele isikutele õigusi ja kohustusi. Täpsem ametiisiku definitsioon tuleneb KVS §-st 2 ning selgitusi saab vaadata ka [siit](#).

1.3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

¹ <https://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt/korduma-kippuvad-kusimused>

VTK eesmärgid on:

- luua selgus, et ametiisikul on iseenda kui füüsilise isiku suhtes otsuste ja toimingute vastuvõtmine keelatud, isegi kui kohaldub nn seotud isiku välistus KVS § 7 (2) alusel
- vähendada ebamäärasust toimingupiirangu kohaldamisel, mis kaasneb mõistega "teadlikkus korruptsiooniohust"
- luua selgus, millisel juhul on tervishoiutöötaja/arst ametiisik
- muuta toimingupiirangu erandite kohaldamine ja avalikustamine ühetaolisemaks
- võimaldada paremat ülevaadet ametiisikute huvidest huvide deklaratsioonides läbi kohustuse deklareerida investeeringud erinevatesse uudsetesse investeerimisinstrumentidesse, sh ühisrahastusse.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

2.1. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Korruptsioonivastane seadus (KVS) on kehtinud alates 2013. aastast, korruptsioonivastane tegevuskava 2021-2025² näeb ette seaduse analüüsi ning vajadusel seaduse muutmise ning juhiste väljatöötamise.

2.2. Tehtud uuringud

VTK väljatöötamisel kasutati ennekõike kahe uuringu andmeid:

1) Justiitsministeeriumi 2021 a poolt läbi viidud KVS-i rakendajate küsitlus käesoleva VTK väljatöötamise jaoks, millele vastas 65 inimest, neist 48% olid valla- või linnasekretärid, 21% sisekontrolörid ja – audiitorid, 10% kohtueelsed menetlejad ning 21% teised³. Suurema osa KVS-i VTK väljatöötamise raames läbi viidud küsitletud ekspertide hinnangul tekitab KVS vähesel määral küsimusi (50%), veidi üle kolmandiku (38%) hindab KVS-i selgeks ning 13% hinnangul tekitab KVS suurel määral küsimusi. Küsimusi on tekitanud ennekõike toimingupiirangute sätted ning seotud isiku mõisted. Üldjuhul saadakse küsimuste korral abi veebilehelt korruptsioon.ee (42%) või otse justiitsministeeriumi poole pöördudes (23%), harvemini ka PPast (8%). Pooled vastanutest on läbinud korruptsioonivastast seadust lahti seletava [korruptsiooni ja huvide konflikti e-koolituse](#), mille sisu hinnatakse kasulikuks või väga kasulikuks.

2) Justiitsministeeriumi ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu koostöös läbi viidud omavalitsusjuhtide küsitlus (2020)⁴, mis kajastab üle 300 KOV volikogu ja valitsuse liikme arvamuse korruptsiooni kohta.

Lisaks kasutati VTK koostamisel kohtulahendeid ning aastate jooksul justiitsministeeriumisse kogunenud jooksvat tagasisidet ja küsimusi KVS-i ja selle rakendamise kohta.

2.3. Kaasatud osapooled

2

https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_tegevuskava_16.02.pdf

³ Küsitluse tulemuste põhjal valmis JuM-s aruanne „KVS-i rakendamisega tõusetunud teemad“, mis ei ole avalikust veebist leitav. Juurdepääsupiirangu alus: AvTS § 35 lg 2 p 2

4

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

Kaasatud osapooled on korruptsiooni valdkonna eksperdid, nende hulgas korruptsioonivastase võrgustiku liikmed⁵, Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon, õiguskomisjon, prokurörid, politseinikud, arstide ja advokatuuri esindajad.

III. Küsimused, lahendused ning nende mõjud

KVS kasutab ka määratlemata õigusmõisteid, millele on juhtinud tähelepanu Eesti Advokatuur⁶, mille näidetena on toodud avalik ülesanne, korruptsioonioht ning rutiinne otsus. Nendest mõistetest tegeleb VTK põhjalikumalt korruptsiooniohu mõistega ning teatud määral ka rutiinse otsuse mõistega (rutiinne on otsus, kus ametiisikul puudub võimalus asjaolusid mõjutada, nt passi kättesaamisel selle väljastamine endaga seotud isikule kaalutusõigus puudub).⁷

3.1. Üksikotsuste tegemine iseenda suhtes, kui ametiisiku ja juriidilise isiku seos tuleneb ametiisiku ametikohustustest

KVS § 7 (2) kohaselt ei loeta juriidilist isikut seotud isikuks juhul, kui ametiisiku ja juriidilise isiku seos tuleneb eranditult ametiisiku ametikohustusest. Riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse (KOV) või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindamise pädevust juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgan is loetakse

⁵ Mh kuuluvad sinna ministeeriumide esindajad: <https://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivastane-tegevus-eestis/korruptsiooni-ennetuse-kontaktid-ministeeriumides>

⁶ Eesti Advokatuuri 28.01.2022 kiri justiitsministeeriumile.

⁷ VTK ei käsitle põhjalikult ka **seotud isiku mõistet**, kuigi advokatuur on teinud ettepaneku piirduda seotud isiku määratlemisel majandusliku sõltuvussuhtega. KVS § 7 lg 1 p 4 loeb seotud isikuks ka sellise isiku, 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. Advokatuuri hinnangul pakub see säte liialt tõlgendamisruumi. Küsimus on, kas ühine sõpruskond, naabriks olemine või samal kursusel käimine muudab ametiisiku nimetatuga seotud isikuks. Tartu abilinnapea kriminaalasjas (vt [Tartu maakohus 3.11.2020](#) ning [Tartu ringkonnakohus 28.09.21 nr 1-19-6293](#)) käsitleti seotud isikuna tema pikaajast sõpra ja võlausaldajat. Tuginedes mainitud kriminaalasja kohtuotsustele, siis on seotud isiku mõistet seaduses keeruline täpsemalt lahti kirjutada, sest seotud isikuid ja elulisi olukordi, mis võivad isikuid siduda, on väga palju. Hoolimata normi sõnastuse abstraktsusest võimaldab see aru saada, milliste isikute puhul on tegemist seotud isikutega. Näiteks võib ametiisikule olla seotud isikuks ka inimene, kellega neil on ühised hovid ja kellega väljaspool tööd veedavad koos palju aega, sh käivad ühistel üritustel, ning kes mh annab ametiisikule laenu. Selline arusaam läheb kokku ka KVS-i eesmärgiga hinnata olukordi lähtuvalt nende kontekstist, andes seaduses selge ja piiritletud seotud isikute loetelu kui võimaldades tõlgendust. Korruptsiooni valdkond on sedavõrd keeruline ja mitmetahuline, et on oht langeda rängesse formalismi ning JOKK skeemidesse, mida KVS püüab vältida. KVS seletuskiri selgitab: „Mõjutamist ei ole defineeritud, kuid see termin katab lisaks majanduslikule sõltuvusele (võimalik nt üürileandjast, tööandjast) ka võlaõigusseaduse § 4 kohase mittetäieliku kohustuse, nt auvõla. Asjaoludest sõltuvalt tuleb määratleda, kas ametiisik on sõltuvuses nt oma abikaasa tööandjast või kas esineb sõltuvusvahekord ametiisiku ja temaga püsivas kooselus oleva isiku vahel. Sellise vahekorra eeldamine igal juhtumil ei ole õige, nt kui nn elukaaslased või ühise lapse vanemad on teineteisest majanduslikult sõltumatud ning neil puudub kooselu või teevad seda vaid osa aega nädalast.“ Justiitsministeerium saab selgitada [KKK-s](#), millised on võimalikud kriteeriumid KVS § 7 lg 1 p 4 täpsemaks määratlemiseks.

VTK ei peatu põhjalikumalt **avaliku teenuse** mõistel. Avaliku teenuse mõistet on sisustanud mitmel korral riigikohus (nt otsused nr [3-3-1-19-14](#), [3-1-1-98-15](#)), ennekõike on avaliku teenuse näol tegemist vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesandega või sellise ülesandega, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik, KOV või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik.

ametikohustuseks. Lihtsustatult öeldes lubab nimetatud erand ametiisikutele 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. KVS-i seletuskiri selgitab, et kui ametiisik täidab avaliku võimu esindaja funktsiooni äriühingu nõukogu liikmena, ei esinda ta nõukogus oma huvisid 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. Näiteks, kas ametiisik peab ennast taandama juhul, kui otsus tehakse ka ametiisiku enda suhtes, juhul kui ametiisikut volitatakse hääletama asutuse nimel mõne KOV/riigi äriühingu aktsionäride üldkoosolekul või kui ta peab otsustama iseenda töötasu vms hüvede üle. Üldalmainitud küsitluse käigus tehti ettepanek KVS § 7 muutmiseks nii, et omavalitsuste volikogu liikmed oleksid kohustatud end taandama nendega seotud KOV-i osalusega äriühingute, sihtasutuste, mittetulundusühingute ja KOV-i ametiasutuste hallatavate asutustega seotud otsustest. Kokkuvõttes, tulenevalt võimalusest sätestada enda huvides ära kasutada ja saada isiklikku kasu nõukogudes osalemise eest ennekõike omavalitsustes on tekkinud ka küsimus KVS § 7 (2) erandi vajalikkuses. Üheks võimaluseks on erandi kaotamine ning seega keelata ametiisikutele otsused ja toimingud nende juriidiliste isikute suhtes, mille juht- või järelevalve organis ametiisik ametikohustuste tõttu peab olema. Justiitsministeerium seda lahendust ei poolda, vaid näeb ennekõike lahendust laiemas selgitustöös - selgitada kehtivat regulatsiooni juhistes - ning omavalitsuste enda tegevusest, nt muutes omavalitsuste äriühingute ja sihtasutuste nõukogudesse määramise korda ja tasustamist omavalitsuste poolt.

Nimelt justiitsministeerium on seisukohal, et olukorras, kus ametiisikut volitatakse teatud toimingut tegema (nt hääletama linna osalusega äriühingu aktsionäride üldkoosolekul, tegema otsuseid enda töötasu suhtes vms) iseenda kui füüsilise isiku suhtes tuleks lähtuda KVS § 11 lg-st 1, mis keelab otsuse või toimingu tegemise iseenda suhtes, seega peaks ta sellisest toimingust ja otsusest ning selle ettevalmistamisest taandama. Selles osas ei ole vaja seadust täiendada ja seda arusaama saab koolitustel ning korruptsiooni veebilehel asuvas KKK-s⁸ põhjalikumalt selgitada. St et ametiisik ei tohi teha toiminguid ja otsuseid iseenda kui füüsilise isiku suhtes, nt töötasu ja hüvitiste küsimuses ka juhul, kui talle kehtib KVS § 7 (2) erand, aga ta saab otsustada/teha toiminguid juriidilise isiku üldisi eesmärke jm strateegilisi otsuseid puudutavates küsimustes. Kui erand kaotada, on asutajal/omanikul keerulisem äriühingu töös omaniku huvide eest seista. Näiteks on mitme riigi sihtasutuse või aktsiaseltsi nõukogus kantslerid ja asestantsid (nt riigi infokommunikatsiooni SA, AS Elering, Tallinna Sadam, Eesti Energia jne), kes oma igapäevatöös kantsleri ja aseantslerina või muu ametiisikuna kujundavad valdkonna poliitikat ning räägivad kaasa ka valdkonna äriühingute ja sihtasutuste tuleviku küsimustes. Kuna nad on nimetatud juriidiliste isikute suhtes seotud isikud, kaob neil võimalus äriühingut puudutavates teemades üldse kaasa rääkida ning nii seatakse nad püsivasse huvide konflikti olukorda. Sarnaseid olukordi tuleb ette ka omavalitsustes. Samas kehtib neile endiselt keeld iseennast kui füüsilist isikut puudutavate otsuste tegemine oma põhitöökohal.

On ministeeriume, kus nende asutatud sihtasutuste nõukogudes olevad ametiisikud peavad põhitöökohal tegema rahalisi toetusotsuseid samade sihtasutuste üle. Näiteks korraldab ministeerium konkursi, millel saavad toetust taotleda kõik juriidilised isikud, sh riigi enda asutatud sihtasutused. Ametiisik, kes kuulub SA nõukogusse, peab otsustama kõikide taotluste üle. Sellisel juhul kohaldub KVS § 7(2), aga näilise huvide konflikti vältimiseks (ta ei teeks küll otsust iseenda kui füüsilise isiku suhtes, kuid teistele taotlejatele võib jääda mulje, justkui oleks ametiisik oma otsustes erapoolik) on välja

⁸ <https://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt/korduma-kippuvad-kusimused>

kujundatud praktika, kus ametiisik taandab end toetuse andmise otsusest ning selle otsuse ettevalmistamisest konkreetse riigi sihtasutuse suhtes, mille nõukogusse ta on määratud.

Teisalt on nõukogu liikmete tasude küsimus endiselt korruptsioonitundlik. Muuhulgas on tekitanud hulganisti küsimusi KVS § 7 (2) tõlgendamisel nn Voronovi kaasus. Voronov oli Narva volikogu liige, samal ajal ka SA Narva Haigla nõukogu esimees ja SA Narva Linna Arendus nõukogu liige. Ta jäi kokkuleppemenetluses 2019 a süüdi toimingupiirangu rikkumises, kuna osales linnale kuuluvate juriidiliste isikute huvides otsuste vastuvõtmises. See kaasus tekitas paljudes küsimusi, kas KVS § 7(2) ikka kehtib. Voronovi kaasusesse aga süvenedes saab selgeks, et tema puhul sai määravaks see, et Voronov nimetati Narva linnale kuuluvate äriühingute nõukogudesse tema enda, mitte linna huvides, nagu eeldanuks KVS § 7 (2). Nii on toodud Viru maakohtu 04.06.2019 kokkuleppemenetluses tehtud otsuses ühe näitena, kuidas Narva linnapea Tammiste nimetas Voronovi SA Narva Haigla ja Narva Linna Arenduse nõukogudesse ja määras tasu, kartuses saada Narva Linnavolikogu poolt umbusaldatud, mistap järeldus, et Voronov ei olud nõukogudes linna huvides ja tahtel, vaid iseenda tahtel. Jättes selle kaasuse kõrvale, on ilmnunud probleem, kus nõukogu liikmelisus on osa poliitilisest kokkuleppest, mille lahutamatuks osaks on kaasnevad lisatasud⁹. Riigi asutatud sihtasutuse nõukogu liikmete tasustamise kord ja tasude piirmäärad on määratletud rahandusministri määruses¹⁰, äriühingute nõukogude liikmetele teeb ettepaneku tasu määra kohta nimetamiskomitee (RVS § 80¹ (2) p 3).

Justiitsministeeriumi ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu koostöös läbi viidud omavalitsusjuhtide küsitluses¹¹ (2020. a) toodi KOV äriühinguid kõrge korruptsiooniriskiga valdkonnaks, mis võimaldab kohati kontrollimatut avalike rahade kasutamist. Üheks probleemiks on ebakvaliteetne juhtimine nõukogude tasandil, millega kaasneb korruptsioonirisk, millele riigi tasandil tõi leevendust nimetamiskomitee, mis nõukogu liikmeid teatud ulatuses „sõelub“. Juba 2017. aastal tegi justiitsministeerium ettepaneku luua sarnane institutsioon ka omavalitsustes, mida käesolevas väljatöötamiskavatsuses korraldatakse ning palutakse rahandusministeeriumi ning teiste tagasisidet: „Vastavalt riigivaraaseadusele moodustab valitsus riigi osalusega äriühingute nõukogu liikmete nimetamise ettepanekuteks nimetamiskomitee (RVS, § 80¹), mis suurendab riigiettevõtete juhtimise professionaalsust ning juhtimise läbipaistvust. Omavalitsuste asutatud juriidiliste isikute puhul sellist korda ei ole ning edaspidi võiksid omavalitsused kehtestada kohustuse otsida nõukogu liikmete kandidaadid läbi avaliku konkursi, nagu seda on tehtud riigivaraaseaduses nimetamiskomitee instituudiga. Samuti võiks seada piirangud KOV ühingute sponsorlustegevusele (RVS, § 88), kus toetusi võib maksta vaid teatud piiratud juhtumitel.“¹² Täna määrab KOV juriidilise isiku juhtorgani liikmele nõuded KOKS § 35 lg 3¹, mis on ennekõike seotud eesmärgiga takistada nõukogu liikmeks saamast neid, kel on varasem majandusalane süütegu. Kaaluda võiks ka selle loetelu täiendamist.

3.1.1. **Eelistatud lahendus:** mitte muuta KVS-i ning täiendada vajadusel juhiseid (mitteregulatiivne lahendus)

3.1.2. Alternatiivne lahendus: regulatiivne: kaotada KVS § 7 (2) erand

⁹ Vt nt <https://www.err.ee/1608473621/narva-koalitsiooni-koospusimises-on-suur-roll-saadikute-lisatasudel>

¹⁰ <https://www.riigiteataja.ee/akt/122112017001>

¹¹

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

¹²

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

Positiivne	Negatiivne
Võimaldab riigil ja omavalitsuse ametiisikutel äriühingut puudutavates teemades, sh strateegilistes küsimustes nende ametikohal kaasa rääkida, seadmata hulganisti ametiisikuid püsivasse formaalsesse huvide konflikti olukorda.	Võimaldab KVS § 7 (2) erandi kattevarjus iseendale kasulikke otsuseid, kus otsustakse iseenda töötasu vms üle. Samas, nagu ülal viidatud, on see KVS-i kohaselt keelatud.
Luues ka omavalitsuste juriidiliste isikute nõukogude liikmete valimiseks nimetamiskomitee institutsiooni ning korrastades KOV tasemel nõukogu liikmeks olemise tasude piirmäärasid, on võimalik suurendada läbipaistvust nende juriidiliste isikute juhtimises ja avalike vahendite kasutamises.	Võib sekkuda ülemääraselt kohaliku omavalitsuse iseotsustamise õigusesse.
Mõju sihtrühm: <ol style="list-style-type: none"> ennekõike riigi ja kohalike omavalitsuste eraõiguslike juriidiliste isikute juht- ja järelevalveorganite liikmed, (kellel on ametiisiku positsioon ka mõnes teises rollis) kohalikud omavalitsused (nimetamiskomitee institutsiooni puhul) 	
Kokkuvõttes: mõju on ebaoluline, kuna võrreldes praegusega olukord ei muutu. Kuna JuM eelistatud lahendus on mitte muuta KVS-i ning täiendada vajadusel juhiseid (lahendus 3.1.1.), siis mõju riigi ja kohaliku omavalitsuse haldusele ei kaasne. Selgitustöö sh omavalitsustes koostöös rahandusministeeriumiga aitab kaasa ühetaolisemale praktikale ning läbipaistvuse suurendamisele. See haakub ka korruptsioonivastase tegevuskava p 2 tegevustega, mis sisaldab koalituse volikogu liikmetele ja sisekontrollisüsteemide tugevdamist ¹³ . Nimetamiskomitee institutsiooni loomine omavalitsustes toob kaasa kulud omavalitsuse eelarvele ning eeldab õigusaktide muutmist. Eelarveliste mõjude väljaselgitamiseks palume rahandusministeeriumi, Eesti Linnade ja Valdade Liidu jt hinnangut ettepanekule VTK kooskõlastamise käigus.	

3.2. Teadlikkus korruptsioonihust kui ebamäärane tingimus

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 korruptsioonihust. „Korruptsioonihust“ on mõnede hinnangute kohaselt üpris üldine ning määratlemata mõiste, mistõttu on keeruline ka ametiisikult eeldada, et ta pidi olema teadlik korruptsioonihust. Korruptsiooni üldtuntud definitsioonist tuleneb, et korruptsioon on ametikoha ära kasutamine isiklikes huvides ning olukorrad, mis ei ole käsitletavad p 1 ja 2 all, oleksid piiritletavad selle määratluse alusel. Suurem osa huvide konflikti juhtumitest on kaetud p 1 ja 2-ga, kus toimingut või otsuse tegemine pole lubatud, kui ametiisik teeb otsuse enda/endaga seotud isiku suhtes või ta on teadlik endaga või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist. P 2 "muu huvi" katab ära mitmed olukorrad, mis samas ei ole majanduslik huvi.

13

https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_tegevuskava_16.02.pdf

Näiteks võib tuua olukorra, kus ametiisik ei konkureeri küll enda ettevõttega konkursil, mida korraldab tema ametiasutus ja mille toetuse komisjonis ta on, aga otsustaks konkurendile anda vähem punkte, kuna turuolukorras nad konkureerivad teineteisega - vahetut majanduslikku huvi otsuse taga ei ole (ametiisiku ettevõtte kasu/kahju ei saa), aga kaudselt on ametiisiku huvides, et konkurent toetust ei saaks.

Alates 2019. aastast tuleb KVS § 11 lg 1 toimingupiirangut kohaldada, kui esineb vähemalt üks kolmest asjaolust (otsus enda v seotud isiku suhtes, majanduslik või muu huvi enda v seotud isiku suhtes, korruptsioonioht). Muudatusele eelnenud ringkonnakohtu otsuses¹⁴ põhjendatakse muuhulgas, miks peavad kolm alternatiivi olema kumulatiivsed, mitte alternatiivsed: „On kaheldav, millisel juhul peaks ametiisik end taandama või saaks teda vastutusele võtta ainult sellepärast, et ta on teadlik korruptsiooniohust (p 3), samas otsus ei puuduta teda ennast või mõnda temaga seotud isikut.“ Ringkonnakohtu on jõudnud arusaamale, et korruptsioonihuvi vältimine (täpsemalt selle tagamine, et avalikku võimu täidetaks erapooletult) on ennekõike õigushüve, mida korruptsioonivastase seadusega püütakse kaitsta, mida ei tohiks samastada koosseisuelemendiga ning eksib seega määratluspõhimõtte vastu¹⁵. Samas ei ole teadlikkus korruptsiooniohust seaduses siiski asjata, arvestades korruptsiooni kui nähtuse mitmetahulisust. Korruptsioonioht on midagi, mis ei oleks tingimata majanduslik või muu huvi, nagu sätestab p 2, vaid mõni muu seos, mis võib ametiisiku tegevust mõjutada. Nii võib see olla olukord, kus otsust või toimingut ei tehta KVS § -s 7 loetletud seotud isiku suhtes, vaid mõne muu isiku suhtes, ning korruptsiooni vältimise ning otsuse tegemise läbipaistvuse ja arusaadavuse huvides peaks ametiisik end taandama. Korruptsioonioht võib olla ka, kui ametiisik teeb otsuse, millega eelistatakse teda ennast või tema lähedast, näiteks kui omaavalitsuse ametiisik suunab tänavavalgustuse paneku või tänavakoristuse sagedamini tänavatele, kus elab ta ise või tema lähedane - konkreetset majanduslikku huvi siin ei ole, aga ametiisik ei lähtu otsustades avalikust huvist. Teoreetiliselt käiks p 3 alla ka olukord, kui ametiisik on saanud ametialase kingituse ning tänutundest lähtudes eelistaks ta kingituse saajat - tegemist ei oleks küll seotud isikuga, aga teatud oht kingi toojat eelistada siiski on. Samas tuleb mõnda, et tänases sõnastuses on teadlikkus korruptsiooniohust abstraktne ning hõlmab ka olukordi, mis ei pruugi ametiisiku otsuse või toiminguga seotud olla – teadlikkus üleüldisest korruptsiooniohust on liialt lai tingimus, mille alusel ametiisik peaks ennast taandama. Seega on korruptsiooni vältimise seisukohalt oluline säilitada p 3, kuna olukorrad, millal korruptsioonioht võib tekkida, on sageli kontekstipõhised, aga õigusselguse huvides tuleb seadust täpsustada ning siduda korruptsioonioht konkreetse ametiisiku endaga.

3.2.1. **Eelistatud lahendus:** täpsustada KVS sõnastust: „§ 11 (1) 3) ametiisik on teadlik tema enda toiminguga või otsusega kaasnevast korruptsiooniohust.“

3.2.2. Lahendus: tunnistada kehtetuks KVS § 11 lg 1 p 3

Eelistatud lahenduse (3.2.1.) mõju

Positiivne	Negatiivne
Toimingupiirangu kohaldamise alused muutuvad selgemaks, mis keelab ametiisikul otsuse või toiminguga, kui korruptsioonioht tuleneb tema tegevusest või toimingust. Kehtiv sõnastus	„Korruptsioonioht“ mõistena on endiselt ebamäärane, ent üldtunnustatud mõiste (ametikoha ära kasutamine isiklikes huvides) alusel siiski tuletatav. See tähendab ohtu

¹⁴ 21.05.2018 otsus nr 1-17-2185, <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=236222743>

¹⁵ 28.09.2021 otsus nr 1-19-6293, <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?fid=309755118>

võimaldab tuletada, et korruptsioonioht ei pruugi tuleneda üksnes ametiisiku enda tegevusest, vaid laiemalt, mis on liiga ebamäärane alus otsuse või toimingute tegemisest taandamiseks (toimingupiirangu kohaldamiseks).	ametikoha või sellega kaasneva usalduse ärakasutamiseks isiklikul eesmärgil.
Olukorrad, mil toimingupiirangut peab kohaldama, pole piiritletud ametiisiku enda või temaga seotud isikuga ning majandusliku või muu huviga. Valides alternatiivse lahenduse, muutuks seadus kitsamaks ning võimaldaks korruptsiooni tekkimist ja avalike vahendite ära kasutamist olukordades, kus toiming või otsus ei pruugi olla ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes.	
Mõju sihtrühm: kõik ametiisikud	
Kokkuvõttes: mõju on ebaoluline - muudatus ei tooks kaasa olulisi muutusi keskvalitsuse ning omavalitsuse korraldusele (ja finantseerimisele) võrreldes senisega. Eelduslikult muutub õiguskord selgemaks ning ametiisikute arusaam sellest, millisel juhul tuleb kohaldada toimingupiirangut, on ühetaolisem.	

3.3. Arsti/tervishoiutöötaja ametiisikuna

Arsti/tervishoiutöötaja tegevus vastab korruptsioonivastase seaduse (KVS § 2) ametiisiku tunnustele kehtiva regulatsiooni järgi näiteks töövõimetuslehe väljastamisel, töövõimetuse tuvastamisel, retsepti väljakirjutamisel, patsiendi uuringule saatmisel. Olukordades, kus arstil puudub voli otsustada isikute üle, nt patsiendi läbivaatus, analüüsitulemuste väljastamine jms, kus arst tegeleb vahetult patsiendi diagnoosimise ja ravimisega, ta KVS mõttes üldjuhul ametiisik ei ole, samas näiteks uuringutele saatmine diagnoosi panemiseks võib endas kätkeada ka ametiisiku tunnuseid, kuna tekitatakse kohustusi avalikku ülesannet täitvale asutusele (nt haigekassale kohustus tasuda raviarve). See tähendab, et arst peab nendes olukordades enda lähedast ravides tänase regulatsiooni järgi kohaldama toimingupiirangut (end taandama) või kohaldama toimingupiirangu erandit (nt KVS § 11 (3) p 3, 4, 6 või 7), muutes sellega keerulisemaks oma lähedastele abi andmise retsepti väljastamise jms. Kuna ka viimase kümne aasta praktikas pole alustatud ühtegi süüteo menetlust, kus arsti või muud tervishoiutöötajat oleks kahtlustatud või süüdistatud toimingupiirangu rikkumises oma lähedase ravimise pärast, on probleemipüstitus mõneti teoreetiline, samas mõnedes sihtrühmades siiski teadvustatud. Toimingupiirangu erandi (nt hädaolukord, rutiinne otsus, omavalitsuse eripära vms) kasutamise kahjuks räägib aga see, et erandi eesmärk ei saa olla reguleerida pidevat olukorda, mistap oleks otstarbekas tervishoiuteenusele erandi loomine, et tervishoiutöötajad saaksid keskenduda oma põhitööle. Pealegi on kaheldav, kas arstide poolne tegevus on ikkagi rutiinne otsus (§ 11 lg 3 p 6), sest asjaolusid on võimalik alati mõjutada teatud piirini.

Tallinna ja Eesti Arstide Liidu pöördumises Riigikogu poole (18.12.2019) väljendatakse 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, 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 määratleda tervishoiuteenuse osutamine toimingupiirangu erandina. Justiitsministeerium toetab õigusselguse huvides sellist lahendust. Küsimust on arutatud riigikogu komisjonides (õiguskomisjon, korruptsioonivastane erikomisjon) ning kohtumistel Eesti Arstide Liidu (EAL) ja erialaseltside esindajatega ning kokkuvõttes on leitud, et lisaks seaduse võimalikule muutmisele tuleks EAL-l paralleelselt tegeleda lähedaste ravimise küsimusega ka siseregulatsiooniga käitumisjuhiste/eetikakoodeksite näol.

Vastavalt tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 2 (1) on tervishoiuteenus tervishoiutöötaja tegevus haiguse, vigastuse või mürgistuse ennetamiseks, diagnoosimiseks ja ravimiseks eesmärgiga leevendada inimese vaevusi, hoida ära tema tervise seisundi halvenemist või haiguse ägenemist ning taastada tervist. Seaduse mõistes on tervishoiutöötaja see arst, hambaarst, õde või ämmaemand, kes on registreerinud end terviseameti tervishoiutöötajate registris. Riigikohus on oma lahendis selgitanud (3-1-1-46-06), 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 suunatud patsiendi haiguse, vigastuse või mürgistuse ennetamiseks. Arstid jt annavad välja ca 60 erinevat tõendit, sh rasedus- ja sünnituspuhkuse, toidu ja joogivee käitleja, õpetaja ja noortega kokkupuutuvate töötajate, politseiametnike, pääseteenistujate, kaitseväeteenistujate, turvatöötajate, pilootide, menetluslaste jne tõendeid. Nii näiteks on töövõimetuslehe väljastamine operatsioonijärgselt ravitegevuse osa, kuna on suunatud inimese tervise taastamisele, aga läbivaatus näiteks juhi- või relvaloaks eraldiseisvalt seda eesmärki ei täida ning ei ole ka seetõttu käsitletav KVS 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 tegevusele esitatavate reeglitega.

Samas tuleb tegeleda ka kutsesiseste huvide konflikti vältimise reeglitega. Nii on Kanada, USA ja Soome arstide liidud sisemiste koodeksitega reguleerinud arstide ja nende lähedaste raviküsimused¹⁶. USAs ei soovitata lähedaste ravimist, Soome ei soovita tõendeid lähedastele, kusjuures töödandja 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 sellest, et nii ei pruugi kummalegi osapoolle olla mugav (nt laps ja tema vanem või vastupidi). Ameerika meditsiiniliit (*the American Medical Association*) leiab, et kui patsient on pereliige, võivad arsti isiklikud tunded põhjendamatult mõjutada tema professionaalset meditsiinilist otsust, patsiendi läbivaatamist vms. Või ei pruugi arst patsienti läbi vaadates ning haiguslugu kogudes tegutseda samamoodi kui nõ 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 aitaks sisemine regulatsioon / käitumisjuhised luua piiripealsetes olukordades, kujundaks läbipaistvuse kultuuri ning toimiks suunanäitajana, kui sellega kaasnevad koolitused ja selgitused eriala esindajatele. Näiteks haigekassa poolt tasutud, kallimate ning suhteliselt pika ravijärjekorraga operatsiooni või muu

¹⁶ <https://www.ama-assn.org/delivering-care/ethics/treating-self-or-family>;
<https://www.laakariliitto.fi/site/assets/files/29259/laakarin-etiikka-2021.pdf>;
<https://policybase.cma.ca/en/viewer?file=%2fdocuments%2fPolicyPDF%2fPD19-03.pdf#phrase=false>

protseduuri puhul on võimalik reguleerida haiglate sisekorras vms, et patsiendi suunamisotsuse vaataks läbi eriala teine arst. Kui ka tema oleks sama otsuse teinud samadel tingimustel, võib eeldada, et isikut ei ole eeliskoheldud. Mh võiks patsiendil olla õigus pöörduda tervishoiuasutuse poole küsimusega temale määratud operatsiooniaja läbivaatamise kohta, samas tooks selline õigus kaasa ka halduskoormuse kasvu tervishoiuasutustele.

VTK-s pakume välja kolm võimalust, mis ei ole tingimata alternatiivsed, vaid teineteist täiendavad.

3.3.1. **Eelistatud lahendus:** Täiendada KVS-i, lisades uue toimingupiirangu erandi: „§ 11 (3) Toimingupiiranguid ei kohaldata: 9) tervishoiu töötaja poolt tervishoiuteenuse osutamine tervishoiuteenuste korraldamise seaduse tähenduses““

3.3.2. **Eelistatud lahendus:** Täiendada haiglate sisekordasid ning Eesti Arstide Liit jt tervishoiutöötajate liidud reguleerivad küsimuse koodeksiga (mitteregulatiivne lahendus)

3.3.3. **Lahendus:** jätta seadus muutmata (mitteregulatiivne lahendus)

Eelistatud lahenduste (3.3.1. ja 3.3.2.) mõju

Positiivne	Negatiivne
Erandi loomine tervishoiuteenuse korraldamiseks võtab korruptsiooni vältimisel arvesse tervishoiutöötajate eripära, kus nende kutsetegevusest johtuvad tegevused võivad põhjendamatult sattuda vastuollu korruptsioonivastase seadusega. See aitab luua õigusselgust ning ühtset arusaama, millisel juhul on tervishoiuteenuse osutamine käsitletav korruptsioonivastase seaduse kontekstis ja millisel juhul mitte.	Miinuseks on see, et nii ei kohelda võrdselt tervishoiuteenuse osutajaid teiste avalike teenuste pakkujatega. Nii võib analoogiline probleem kerkida ka teistel erialadel. Näitena võib tuua spetsialistid, kes väljastavad kutsetunnistusi ja annavad tunnistuse seotud isikule, pööramata tähelepanu kvalifikatsiooninõutele (analoog tõendite andmisega arsti elukutse puhul), seega võib üks erand tuua kaasa ka teisi erandeid, mis korruptsiooni ennetamise seisukohalt võib olla problemaatiline. Samas erandiga pretseedenti ei looda, kuna KVS § -s 11 (3) 2 on juba elukutse põhise erand loodud pankrotihaldurite suhtes, kus toimingupiirangut ei rakendata pankrotihalduri poolt pankrotimenetluse läbiviimise korral selle büroo teenuste kasutamisel, mille kaudu ta tegutseb.
Kavandatud pehme regulatsioon lisaks KVS erandi loomisele võimaldab luua selgust nn hallis alas, mis Eestis hetkel lähedaste ravimisel võib tekkida. See võimaldab tervishoiutöötajatel aru saada, millised on võimalikud huvide konfliktid ja eetilist otsustust nõudvad olukorrad nende igapäevatöös, ning pakkuda ka lahendusi, mis on kutseala sees läbi räägitud ning tunnustatud. Eriala sees antakse sõnum, et enda või oma pere liikme ravimine, sh retseptide kirjutamine jms tekitab tervishoiutöötajatele probleeme, sealhulgas mure ametialase objektiivsuse pärast.	Eriarsti puhul võib tõusta risk, et ta eelistab seotud isikuid näiteks kallite protseduuride puhul, kus haigekassa rahastus on piiratud. Üheks võimaluseks, kuidas sellisel juhul korruptsiooni ennetada, on sisemised regulatsioonid/koodeksid Eesti Arstide Liidu, teiste erialaliitude ning haiglate poolt. Ettepanek selle väljatöötamiseks on Eesti Arstide Liidule JuM poolt ka varasemalt tehtud ning see võiks liikuda sünkroonis KVS muutmise menetlemisega. Igal juhul ei tohi tervishoiutöötaja eelistada seotud isikuid teistele ning kõiki patsiente tuleb kohelda

	võrdselt ka seaduse muutmisel - seotud isiku eelistamine oleks käsitletav ametiseisundi korruptiivse kasutamisenä.
	Nn pehme regulatsioon, mis pole sanktsioonidega, eeldab rakendajatelt ja sihtrühmalt kõrget normikuulekust ning tugevat eetilist kompassi, mille eelduseks on eriala seltsi poolt pakutavad koolitused ning haiglajuhtide pühendumus läbipaistvust suurendada. Kuna täna selliseid regulatsioone loodud ei ole, tekib küsimus, milline on asjaosaliste motivatsioon see luua ning rakendada.
Mõju sihtrühm: tervishoiutöötajad, ennekõike arstid	
<p>Kokkuvõttes: mõju on keskmine, kuna muudatusel on teatud mõju avaliku sektori läbipaistvusele. Kolme sihtrühma korruptsiooniuuring näitab, et tervishoidu tajutakse korruptsiooniohtlikuna (nt tajutakse, et isiklikud suhted mängivad teatud teenustele saamisel olulist rolli¹⁷) ning inimesed on teiste valdkondadega enam kokku puutunud meeleheaga arstidega suheldes¹⁸. Pakutud lahenduse rakendamisel tõuseb teatud määral tervishoiusektori korruptsioonirisk, näiteks juhul, kui tervishoiutöötaja eelistab ravimisel (operatsioonile pääsemisel) oma lähedast, ent seda riski on võimalik maandada läbi haiglate ja erialaliitude sisemiste koodeksite ja koolituste. VTK kooskõlastusringil eeldame erialaliitude ja sihtrühma tagasisidet sellele, kuidas VTK-s toodud võimalikku korruptsiooniriski maandada ning pakutud lahenduse rakendatavust. Ka näiline korruptsioonioht tõuseb ning võib põhjustada negatiivset mainet arstidele ja haiglatele.</p> <p>Kuna ei ole teada juhtumeid, kus tervishoiutöötajate vastu oleks alustatud toimingupiirangu rikkumise tõttu väärteo- või kriminaalmenetlus, siis puudub muudatusel mõju riigi ja KOV eelarvetele (nt menetluskulude languse tõttu).</p>	

3.4. KVS § 11 (3) erandite avalikustamise kohustus

KVS § 11 (3) p 4, 5 ja 7 näevad ette toimingupiirangu erandi kohaldamisel erandi avalikustamise kohustuse. See nõue pole kõikide erandite puhul kohustuslik ega saagi olla, samuti ei ole määratletud avalikustatavate andmete sisu ning avalikustamise kohustuse tähtaega. Erand tuleb täna avalikustada kolmel juhul ehk ametiisiku asendamatusel, asutuse töökorralduse tagamise ning omavalitsuse eripära erandite puhul. Erandit ei tule avalikustada hädaseisundis, rutiinse otsuse puhul, üldakti (seaduse v määruse) puhul, pankrotihalduri tegevuse ning organisatsiooni valimise puhul. Nendest kahel juhul võiks edaspidi kaaluda avalikustamist: hädaseisundi ning rutiinse otsuse puhul, kus kummalgi juhul pole ilmseid põhjuseid, miks erandi kasutamist põhjendada ei peaks. Näiteks poleks avalikustamise kohustus organisatsiooni valimise korral mõistlik, kui volikogu liige peab informeerima, et ta hääletas komisjoni liikme valikul enda poolt. Samuti ei peaks seda tegema üldakti puhul, sest vastasel juhul tooks tooks see kaasa riigikogu liikmete jt puhul massilise teavitamise, kui arutatakse või otsustatakse

¹⁷

https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/haigekassa_ja_sotsiaalmi_nisteerium_elanike_hinnangud_tervisele_ja_arstiabile.2009.korruptsioon_ptk_4.15.pdf

¹⁸ https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korru-uuringu_esitus0.2.pdf

seaduste üle, mis võiksid neid puudutada. Hädaseisundi ning rutiinse otsuse selliseid ilmselgeid takistusi poleks ning edaspidi võiks ka nendest teada anda.

Suuremal osal avaliku sektori asutustest puudub 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 ka kergesti leitav. Mõningaid näiteid kohustuse järgimisest siiski on, näiteks vaadates kuue suurema omavalitsuse veebilehti, siis Tallinna ja Pärnu lehel olid vastavad avalikustamise kohad olemas, ent teiste linnade puhul ei olnud need leitavad. Seega tuleb seaduse rakendajate hulgas avalikustamise kohustust paremini teadvustada ning tagada seaduse täimine.

Avalikustamise kohustus võiks olla võimalikult ühetaoline, välistades vaid need erandid, mille puhul igakordne põhjendamine ja avalikustamine ei ole mõistlik, ning kindla määratletud tähtajaga, samuti infoga selle kohta, millest erandi puhul tuleb teavitada.

VTK-s on välja pakutud kaks lahendusvarianti, millest ühe puhul saaks automaatse avalikustamise kohustuse asendada asutuse juhi või ametisse nimetamise õigusega isiku teavitamise kohustusega, mis on paremini kooskõlas KVS loogikaga, mille kohaselt asutuse juht peab tagama korruptsioonilase teadlikkuse ja kohustustest kinnipidamise kontrolli (KVS § 3 (3) p 2). Üldine avalikustamise kohustus on abstraktsem ning praktikas raskemini teostatav. Endiselt jääks igaühele alles võimalus avaliku teabe seaduse alusel vastavat infot välja nõuda.

3.4.1. Eelistatud lahendus: täpsustada KVS-i ning asendada avalikustamine asutusesisese teavitamisega – info oleks avalik endiselt avaliku teabe seaduse alusel: „§ 11 (3¹) Ametiisik peab viivitamata teavitama ametisse nimetamise õigusega isikut või organit taasesitamist võimaldaval viisil lõike 3 punktides 3-7 nimetatud toimingupiirangu kohaldamata jätmisest, sealhulgas erandi alusest, ajast ja põhjusest. Teave säilitatakse vähemalt viis aastat.“¹⁹

3.4.2. Eelistatud lahenduse alternatiiv: täpsustada KVS-i ning säilitada avalikustamise kohustus, täpsustades avalikustatava teabe sisu ja tähtaega: „§ 11 (3¹) Teave lõike 3 punktides 3-7 nimetatud toimingupiirangu kohaldamata jätmisest, sealhulgas erandi alusest, ajast ja põhjusest avalikustatakse asutuse või kohaliku omavalitsuse üksuse veebilehel. Teave säilitatakse vähemalt viis aastat.“

3.4.3. Lahendus: jätta seadus muutmata (mitteregulatiivne lahendus)

Eelistatud lahenduste (3.4.1. ja 3.4.2.) mõju

Positiivne	Negatiivne
Seades info säilitamisele konkreetse tähtaja (vähemalt viis aastat) muutub regulatsioon hoomatavamaks ja selgemaks võrreldes tänasega. Viieaastast tähtaega on näiteks kasutatud ka isikuandmete kaitse seaduses vastava registriandmete säilitamisele (IKS § 74).	

¹⁹ Lisaks tehakse korruptsioonivastases seaduses järgmised muudatused:

3) § 11 lg 3 p 4 jäetakse välja tekstiosa „Käesolevas punktis sätestatud alusel toimingupiirangu kohaldamata jätmise kohta avaldatakse viivitamata ja alaliselt teade avalikku ülesannet täitva asutuse veebilehel“;

4) § 11 lg 3 p 5 jäetakse välja tekstiosa „Käesolevas punktis sätestatud alusel toimingupiirangu kohaldamata jätmise kohta avaldatakse viivitamata ja alaliselt teade asutuse veebilehel“;

5) § 11 lg 3 p 7 jäetakse välja tekstiosa „Käesolevas punktis sätestatud alusel toimingupiirangu kohaldamata jätmise kohta avaldatakse viivitamata ja alaliselt teade valla või linna veebilehel“;

<p>Täpsustades avalikustatava teabe sisu (erandi alusest, ajast ja põhjusest) on informatsioon paremini jälgitav ning erinevate asutuste kaupa ühetaoline - täna sõltub avalikustatava info sisu asutusest ning on seega ebaühtlane.</p>	
<p>Laiendades avalikustamise kohustust suuremale osale eranditest (seni oli vaid kolm erandit), suurendatakse läbipaistvust. Võimaldab saada parema ülevaate nendest eranditest, kus pole ilmselgeid ebaloogilisusi või tuntavat bürokraatia kasvu avalikustamisega seoses.</p>	<p>Teatud erandite puhul võib nõutud teavitamise/avalikustamise kohustus olla problemaatiline. Näiteks hädaolukorras, kus ametiisik peab vahetut abi osutama endaga seotud isikule, võib selline avalikustamine kahjustada subjekti eraelu puutumatust. Sellisel juhul on võimalik teavitada erandi kohaldamisest seotud isiku suhtes, muid nüansse välja toomata.</p>
<p>Kui sätestatakse asutusesisese teavitamise kohustus ehk lahendus 3.4.1: Ühelt poolt on toimingupiirangust kinnipidamise kohustuse jälgimine ametiisiku roll ja vastutus, teisalt on avalikustamise puhul nõ igaühe kohustus ise avalikustada problemaatiline ning tulemus seni ebaühtlane ja puudulik. Erandi kohaldamine on ühetaolisem, kui üldise avalikustamise nõude asemel tuleb erandist informeerida asutuse juhti. Asutuse juht peab KVS § 3 (3) kohaselt tagama korruptsiooni ennetamise alase teadlikkuse ning KVS kohustustest kinnipidamise kontrolli. Asutuse juhi vastutus toimingupiirangute erandite rakendamist kontrollida (ja ametiisikuid sellest eelnevalt informeerida) tagab selgema vastutuse ning seaduse mõtte järgimise.</p>	<p>Lahenduse 3.4.1.-ga kaasnev halduskoormus võib olla suurem, kuna eeldab asutustes töökorraldust, mis tagaks teavitamise. Informeerimise kohustus saab enamikel juhtudel olla üles ehitatud sarnaselt kõrvaltegevusest teavitamisega riigitöötaja portaalis, kus ametiisik annab kõrvaltegevusest/erandist teada (samas volikogudes tuleb leida mõni teine lahendus). Ka lahenduse 3.4.2. puhul peab töökorraldusega tagama info avalikustamise, aga juhul, kui avalikustamise kohustus oleks ametiisikul, siis tuleb ikka korraldada asutuse tegevus selliselt, et info jõuaks veebilehele ning saaks sealt ka viie aasta möödudes maha võetud.</p>
<p>Lahenduse 3.4.1. puhul võivad suurened a ajakirjanike jt päringud erandite kasutamise kohta, mis sunnib asutusi vastavat infot koguma.</p>	<p>Lahenduse 3.4.1. võimalik kõrvalmõju võib olla ka seni proaktiivselt avalikuna käsitletud teabe muutumine päringuga avalikustatavaks teabeks. See tähendab, kui praegu peaks info olema avalik ilma kellegi päringuta (paraku on see nii vaid teoorias, sest üldjuhul sellist infot avalikest veebidest ei leia), siis edaspidi avalikustatakse info päringu peale.</p>
<p>Mõju sihtrühm: KOV ja riigiasutused ja nende asutatud juriidilised isikud, avalikõiguslikud, põhiseadusliku institutsioonid ja muud avalikke ülesandeid täitvad asutused</p>	
<p>Kokkuvõttes: mõju ulatus sõltub lahendusest. Lahendusega 3.4.1. kaasneb suurem mõju keskvalitsuse ning omavalitsuse korraldusele, kuna tõuseb halduskoormus, sest asutused peavad tagama süsteemi, millega tagatakse teavitamine asutuse sees. Samas lahendus 3.4.1 tagab konkreetsema asutuse juhi vastutuse, mis on kooskõlas KVS laiema eesmärgiga, et asutuse juht vastutab oma asutuses korruptsioonilase teadlikkuse eest. Täpsemalt, riigi- või kohaliku omavalitsuse üksuse asutus, avalik-õiguslik juriidiline isik, nende asutatud sihtasutus ja konkurentsiseaduse tähenduses avalik ettevõtja peavad tagama nende nimel, ülesandel või järelevalve all avalikku ülesannet täitva ametiisiku: korruptsiooni ennetamise alase teadlikkuse ning kohustustest kinnipidamise kontrolli. Teatud halduskoormuse kasv on ka 3.4.2. puhul, kuna info,</p>	

mida avalikustada tuleb, on kirjas seaduses ning tähtaegu tuleb järgida, samas tervikuna on mõju väiksem kui 3.4.1. puhul. Mõlemal juhul eeldab muudatus ka sihtrühma teavitamist, tänu millele paraneb eranditest teavitamise ulatus avalikus sektoris. Lahenduse 3.4.3 puhul, kus seadust ei muudetak, jätkuks tänane ebamäärane olukord, kus avalikustatava info tähtaeg on määratletama ning avalikustamine on ebaühtlane.

3.5. Huvide deklaratsiooni (KVS § 14 (1) info investeeringute kohta

Huvide deklaratsiooni (HD) eesmärk on teadvustada deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivad huvid ning muuta need kontrollitavaks. Deklaratsioonide registrisse oli 2021 a kantud ca 5000 ametikohta (võrdluseks 2015 ca 7500), kes peaksid HD-d esitama.

Võrreldes 2013. aastaga, mil jõustus kehtiv deklaratsioonide süsteem, on juurde tulnud uusi investeerimisinstrumente, mille kaudu ametiisikud investeerivad, ent mida täna deklareerima ei pea. Täna tuleb deklareerida väärtpaber väärtpaberituruse seaduse tähenduses (deklareeritakse emitendi nimi, väärtpaberite liik ja arv, osaluse kohta äriühingu nimi ja osaluse nimiväärtus). Uute investeerimisinstrumentide hulka kuulub näiteks ühisrahastus või -investeering. Tegemist on finantseerimistehinguga, mis vastutasuks eduka kampaania korral annab investeerijale võimaluse saada osaluse ettevõttes. Laenupõhise ühisrahastuse puhul viiakse kokku need, kes soovivad laenu võtta ja kes on valmis seda tasu eest andma. Investeeringupõhise ühisrahastuse puhul pakutakse ühisrahastusplatvormi kaudu võimalust investeerida taotleja väärtpaberitesse, aktsiatesse, osadesse või omakapitali instrumentidesse ning rahastuse andja saab vastutasuks osaluse, võlakirja või osa projekti tulust.

Kuna juba täna deklareeritakse HD-s varalisi nõudeid ning väärtpaberite investeeringuid, siis on põhjendatud hõlmata deklareeritavate andmete hulka ka ühisrahastuse kaudu antud laenud ning tehtud investeeringud.

Võimalikud on vähemalt kaks alternatiivset sõnastust, millest esimene viitab ühisrahastuse ja muude investeerimisinstrumentide ning virtuaalväärtingute seaduse (ÜMIVS) eelnõule, mis on praegu veel väljatöötamisel. Teine variant toetub sõnastusel EL ühisrahastusmäärusele 2020/1503, millel on palju ühiseid jooni ÜMIVS eelnõuga, ning mis jõustus 10.11.2021.a. Kuna EL ühisrahastusmääruse alusel väljastab Finantsinspeksioon ilmselt tegevuslubasid varem kui ÜMIVS-i alusel, siis on välja pakutud ka EL ühisrahastusmääruse instrumentidest lähtuva sõnastuse, mis oma stiililt on pikema ja kohmakam.

Üldjuhul saab deklaratsiooni esitaja eeltäidetud andmeid vajadusel ise muuta ja täiendada, mille eelduseks on eeltäidetud registritest pärinevad andmed. Nii näiteks on väärtpaberite puhul tehtud liidestus väärtpaberite keskregistriga, kust kuvatakse automaatselt huvide deklaratsiooni väärtpaberite andmed. Sarnane liidestamine ühisrahastuse puhul eeldaks huvide deklaratsioonide registri põhimääruse muutmist (§ 15 lg 4). Väärtpaberite, sealhulgas VPTS §-s 2 nimetatud väärtpaberite ning EL ühisrahastusmääruses viidatud ühisrahastuse eesmärgil aktsepteeritud instrumentide osas tuleb kaaluda ka vastavate seaduste (sh väärtpaberite registri pidamise seaduse) täiendamist.

3.5.1. Eelistatud lahendus: täiendada KVS § 14 lg 1 p „3¹) investeerimisinstrument ühisrahastuse ja muude investeerimisinstrumentide ning virtuaalvääringute seaduse tähenduses. Deklaratsioonis märgitakse investeerimisinstrumendi kohta selle nimetus, vastava vahendamise teenuseosutaja ja rahastuse taotleja“

3.5.2. Eelistatud lahenduse alternatiiv: täiendada KVS § 14 lg 1 p „3¹) investeeringud, mis on tehtud ühisrahastusteenuse osutaja kaudu Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2020/1503, mis käsitleb ettevõtjatele Euroopa ühisrahastusteenuse osutajaid ning millega muudetakse määrust (EL) 2017/1129 ja direktiivi (EL) 2019/1937 (ELT L 347, 20.10.2020, lk 1–49) artikli 2 lõike 1 punkti e tähenduses. Deklaratsioonis märgitakse investeeringu kohta omandatud instrumendi nimetus, ühisrahastusteenuse osutaja, projektiomanik ja investeeringu väärtus.“

3.5.3. Lahendus: jätta seadus muutmata (mitteregulatiivne lahendus)

Eelistatud lahenduste (3.5.1. & 3.5.2) mõju

Positiivne	Negatiivne
Kaasajastada ning võimaldada paremat ülevaadet ametiisikute huvidest.	
Mõju sihtrühm: huvide deklaratsioone esitavad ametiisikud. Lahendus puudutab ca 5000 ametiisikut, kes esitavad deklaratsioone. Lisaks need ametiisikud, kes ei esita deklaratsioone registrisse, aga nende hulga osas puuduvad JuM-I andmed.	
Kokkuvõttes: mõju ulatus on pigem vähene, kuna deklarandi jaoks lisandub deklaratsiooni vaid üks täidetav lisaväli. Lahendusega kaasneb aga deklaratsiooni registri arendus, mille maksumuse väljatoomiseks palume Rahandusministeeriumi (Maksu- ja Tolliameti) arvutusi – vastav palve neile on VTK väljatöötamise ajal ka saadetud. Jäädes mitteregulatiivse lahenduse (3.5.3.) juurde, jääb üks oluline, kuid levinud finantseerimisinstrument deklaratsiooni andmete hulgast välja, mis samas aitaks paremini teadvustada deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivaid huvisid ning muuta need kontrollitavaks.	

IV. Muudatuste mõju halduskoormusele ning eeldatavad kulud

Halduskoormust tõstab vaid muudatus 3.4.1 või 3.4.2 (toimingupiirangu erandist teavitamise kohustus), millest on täpsemalt juttu vastavas VTK osas. Kui VTK kooskõlastamise käigus leiab toetust üks pakutud alternatiividest, tehakse täpsem kalkulatsioon kaasnevate kulude kohta. Asutused, kus on kehtestatud kõrvaltegevuse teavitamise kord, on eelisseisus, kuna analoogia on sama - ka toimingupiirangute eranditest teavitamise kord võiks olla samalaadne. Lisaks, asutused, kus kasutatakse riigitöötaja portaali (RTP), võiks halduskoormus olla väike, eeldades, et teavitamiseks kasutatakse RTP-d. **Palume VTK koostamise käigus Rahandusministeeriumi (Riigi Tugiteenuste Keskuse) arvamust arenduse võimalikkuse ning esialgset hinnangut võimaliku arenduse maksumuse kohta.**

Ka lahenduse 3.4.2. puhul peab töökorraldusega tagama info avalikustamise – sellisel juhul on näha mõningast koormuse tõusu asutuse veebi eest vastutavatele inimestele, kes vajadusel toetavad ametiisikuid info üleslaadimisel.

Järgnevalt on loetletud võimalikud kuluartiklid, mis võivad kaasneda eelnõuga ning millele oleme palunud VTK kooskõlastamise käigus Eesti Linnade ja Valdade Liidu ning Rahandusministeeriumi ja selle haldusala tagasisidet (võimalik eelarve):

- nimetamiskomiteede loomine omavalitsustes
- riigitöötaja portaali arendus
- huvide deklaratsioonide registri arendus

V. Edasine tegevuskava

VTK kooskõlastamise ajal ning selle järgselt on plaanis kohtumised olulisemate huvirühmadega, kelle hulgas on näiteks Eesti Linnade ja Valdade Liit, Eesti Arstide Liit, Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon, õiguskomisjon, Advokatuur, MTÜ Korruptsioonivaba Eesti, Prokuratuur, Politsei- ja Piirivalveameti korruptsioonikuritegude büroo ning Kaitsepolitseiamet. Tihedat koostööd tehakse korruptsiooniennetuse võrgustikuga.

Kuna olulisi mõjusid eelnõuga ei kaasneks, VTK koostamisele eelnes KVS-i põhjalikum analüüs ning küsitlused sihtrühmade hulgas, siis eraldi põhjalikku mõjuanalüüsi ei plaanita. Võimalikud riskid, mis kaasneksid seaduses tervishoiuteenuste osutamisele toimingupiirangu erandi loomisega, on VTK-s välja toodud.

Õigusakti eeldatav valmimise aeg on plaanitud 01.08.2022, kooskõlastamine 08-09.2022 ning jõustumise aeg 31.03.2023.

VTK koostas justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüsitalituse juhataja Mari-Liis Sööt (mari-liis.soot@just.ee), lähtudes ülaltoodud küsitlustest ja analüüsides, aruteludest korruptsiooni ennetuse võrgustikus, eraldi kohtumistest ekspertidega ja teistega ning põhjalikest diskussioonidest Justiitsministeeriumis töötajate Kätlin-Chris Kruusmaa, Markus Kärneri ning Merit Bobrõševiga.