

Tegevus nr 9: riiklik analüüs

HUVIDE KONFLIKT

Tallinn 2013

Huvide konflikt

Sissejuhatus

Eesti õigusaktides pole huvide konflikti mõiste õiguslikult määratletud. Sellegipoolest käsitletakse huvide konflikti erinevaid vorme mitme seaduse sätetes (koolitustegevust hõlmavat kõrvaltegevust, iseendaga tehingute sooritamist, kingituste vastuvõtmist, konfidentsiaalse info kasutamist ja mõjuvõimuga kauplemist). **Valitud, nimetatud ja teisi kõrgemaid ametnikke** (Vabariigi Valitsuse liikmeid, Riigikogu liikmeid, Vabariigi Presidenti jne) puudutavaid huvide konflikti juhtumeid reguleeritakse peamiselt korruptsioonivastase seadusega (KVS). **Avalike teenistujate** tegevust reguleeritakse avaliku teenistuse seadusega (ATS). **Kohaliku omavalitsuse ametnike** eetilist käitumist reguleeritakse kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega (KOKS) (ka korruptsioonivastase seaduse ja avaliku teenistuse seadusega).

Valitud ja nimetatud ametnikele rakendatavaid sanktsioone ja karistusi reguleeritakse korruptsioonivastase seaduse (§-id 17–21), karistusseadustiku ja väärtemenetluse seadustikuga (avalike teenistujate rikkumiste korral). Lisaks võivad paljud ametiisikud (kohtunikud, avalikud teenistujad) leida eetikakoodeksitest infot selle kohta, kuidas huvide konflikti vältida. Kohalikele omavalitsustele on Korruptsioonivaba Eesti koostanud korruptsiooniriskide käsiraamatu. Riigikogu liikmete üle teostab järelevalvet Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon. Teiste ametnike puhul täidab õiguskantsler järelevalvaja (ebaetilise käitumise uurimine) ja nõustaja rolli (konsulteerimine, nõu ja soovitude andmine) ning Justiitsministeerium nõustaja ja edendaja rolli (teadlikkuse tõstmine, nii avalike teenistujate kui ka üldsuse harimine). Avaliku teenistuse eetikaküsimustega tegeleb Rahandusministeerium.

See dokument annab ülevaate õigusnormidest, milles käsitletakse kõrvaltegevust (Justiitsministeerium liigitab selle alla ka koolitustegevuse), soodustuste ja kingituste vastuvõtmist, riigivara tarvitamist, konfidentsiaalse teabe kasutamist, pöördkuse efekti (töösuhetejärgseid piiranguid), iseendaga tehingute sooritamist ning mõjuvõimuga kauplemist. Neid valdkondi reguleeritakse peamiselt korruptsioonivastase seaduse ja avaliku teenistuse seadusega. Sellegipoolest sisaldavad ka teised seadused (näiteks Vabariigi Valitsuse seadus, prokuratuuriseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ning mõned teised seadused) huvide konflikti juhtumeid reguleerivaid sätteid. Sanktsioone rakendatakse peamiselt korruptsioonivastase seaduse ja karistusseadustiku alusel. Mõned avalikele teenistujatele rakendatavad karistused on välja toodud ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses.

Huvide konflikti vorme määratletakse järgmiselt:

- 1) **kõrvaltegevus**: ametiisik töötab lisatasu saamise eesmärgil mujal kui riigiametis. Konfliktid tekivad näiteks siis, kui ametiisik ei pühenda piisavalt aega ega energiat teenistuskohustuste täitmiseks kõrvaltegevusele kuuluva töö mahu tõttu (Justiitsministeerium täpsustab, et sinna alla kuulub **töötamine teise tööandja heaks ja koolitustegevus**) (ATS § 60);
- 2) **soodustuste ja kingituste vastuvõtmine**: ametiisik võtab vastu soodustuse isikult, kellega ta ajab ametiasju (näiteks kingitus töövõtjalt) (KVS § 4, § 14);
- 3) **riigivara tarvitamine**: ametiisik tarvitab riigivara ja töövahendeid isiklikuks otstarbeks;
- 4) **konfidentsiaalse teabe kasutamine**: ametiisik kasutab omakasu eesmärgil üldsusele kättesaamatut siseteavet;
- 5) **pöördkuse efekt** (töösuhetejärgsed piirangud): ametiisik kasutab enda või teiste huvides pärast riigiametist lahkumist seal töötamise ajal saadud teavet ja kontakte;
- 6) **iseendaga tehingute sooritamine**: ametiisik kasutab omakasu eesmärgil oma ametiseisundit iseendaga tehingute sooritamiseks;

- 7) **mõjuvõimuga kauplemine:** ametiisik saab mingi hüve, kui ta mõjutab soodsas suunas mingit isikut, kellega ta ametiasju ajab.

(WBI: 1–2)

Kõrvaltegevust puudutavad sätted

Kõrvaltegevust puudutavaid sätteid sisaldavad peamiselt avaliku teenistuse seadus ja korruptsioonivastane seadus. Avaliku teenistuse seadusega reguleeritakse mittevallitud ametnike tegevust. Huvide konfliktiga päädivat ametnike tegevust reguleeritakse peamiselt korruptsioonivastase seadusega. Menetlused ja karistused on määratletud korruptsioonivastases seaduses ja karistusseadustikus.

Ametniku tegevuspiirangud keelavad kõrvaltegevuse riigiametnikel (kantslerid, riigisekretär, maavanemad ja aseministrid, kui see pole seotud ülikoolis toimuva pedagoogilise või teadusliku tegevusega). Sama kehtib ka riigiprokuröri kohta (ühes teises seaduses). Mõnede sätetega keelatakse politseil ja riigiprokuratuuri töötajatel erakonda kuuluda. Kontrollorganisse kuulumist tuleb deklareerida ning sellest juhti teavitada.

Korruptsioonivastase seaduse sätted

Korruptsioonivastase seaduse kohaselt on peamine kontrollimehhanism (huvide ja varade) deklaratsiooni esitamine. Ametiisikutele on lubatud äritegevus, kui nad avaldavad huvide deklaratsioonis oma huvid, mis ei põhjusta huvide konflikti tekkimise ohtu. Lisaks sellele tuleb deklaratsioonis **avaldada kõrvaltegevus (ja seega tulu)** (§ 3).

Korruptsioonivastase seaduse kohaselt on ametiisikul õigus väljaspool ametikohustusi tegeleda mis tahes muu tegevusega (kõrvaltegevusega), kui see ei ole seadusega keelatud ja järgitakse toimingupiiranguid (juhtide teavitamine).

Huvide deklaratsiooniga avaldab selleks kohustatud ametiisik andmed temale kuuluva vara ja muude asjaolude kohta eesmärgiga teadvustada deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivad huvid ning muuta need kontrollitavaks. Deklaratsioon peab sisaldama andmeid deklaratsiooni esitamisele eelnenud aasta jooksul väljaspool ametikohustusi töölepingu või teenuste osutamise lepingu alusel või valitaval või nimetataval ametikohal tegutsemise kohta, samuti tegutsemise kohta ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena või muu kõrvaltegevuse kohta, kui see oli seotud tulu saamisega.

Lisaks ei tohi kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt vallavanem või linnapea olla väljaspool ametikohustusi ühelgi muul valitaval või nimetataval riigi või sama kohaliku omavalitsuse ametikohal. Vallavanem või linnapea peab viivitamata teavitama volikogu kirjalikult, kui ta tegeleb või kavatseb tegeleda väljaspool ametikohustusi töölepingu või teenuste osutamise lepingu alusel või teise kohaliku omavalitsuse ametikohal, ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena.

Avaliku teenistuse seaduse sätted

Kõrvaltegevuse piirangud on loetletud paragrahvis 60. Ametnik võib kõrvaltegevusena tegutseda:

- töölepingu või teenuse osutamise lepingu alusel
- valitaval või nimetataval ametikohal
- ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus
- juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena

Ametisse nimetamise õigust omav isik keelab haldusaktiga täielikult või osaliselt ametnikul paragrahvi 60 lõike 1 punktides nimetatud kõrvaltegevuse, **kui kõrvaltegevusele kuluva tööjõu maht või laad takistab korrapäraselt teenistusülesannete täitmist või kõrvaltegevus toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise.**

Ametnik peab viivitamata teavitama ametisse nimetamise õigust omavat isikut kirjalikult, kui ta tegeleb või kavatseb tegeleda paragrahvi 60 lõike 1 punktides nimetatud kõrvaltegevusega.

Seoses kõrvaltegevusega **on ametnikul keelatud:**

- saada tulu kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub tema teenistusülesannete hulka
- lubatud on haridusasutuses toimuv teaduslik ja pedagoogiline tegevus, kui ametnik on oma kõrvaltegevusest teavitanud

Riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avaliku juriidilise isiku esindamise pädevust juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgan ei loeta kõrvaltegevuseks.

Sanktsioonide rakendamine (avaliku teenistuse seaduse kohaselt)

Avaliku teenistuse seaduse paragrahvi 69 kohaselt on teenistuskohustuse süüline rikkumine distsiplinaarsüütegu. Distsiplinaarmenetluse võib algatada ametisse nimetamise õigust omav isik käskkirjaga või korraldusega, kui on teada piisavalt faktilisi asjaolusid distsiplinaarsüüteo toimepanemise kohta. Distsiplinaarmenetluse läbiviimise õigus on distsiplinaarmenetluse algatajal või tema poolt selleks volitatud isikul.

Menetluse kord on detailsemalt kirjeldatud paragrahvides 72 ja 73. Nendes on sätestatud, et kahtlused peavad olema hästi põhjendatud. Lisaks sellele on nendes sätestatud uurimise all oleva ametniku teavitamise tähtajad ja kriteeriumid ning tõendite kogumise juhendid. Karistuse määramisse puutuv on sätestatud paragrahvis 75. Karistus peab olema proportsionaalne süüteo raskusastmega (sõltuvalt sellest, kas on tegu korduva, tahtliku vms süüteoga).

Distsiplinaarkaristuse liigid on:

- 1) noomituis;
- 2) põhipalga vähendamine kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks;
- 3) teenistusest vabastamine.

Koolitustegevus

Eestis ei ole kindlaid seadusi, millega reguleeritakse ametnike koolitustegevust. Justiitsministeeriumil on selleks puhuks aga mõned soovitusel. Üldiselt arvatakse, et koolitustegevus võib põhjustada huvide konflikti (kuna see on võimaliku tuluga kõrvaltegevus), kuid ametikohustuste hulka kuuludes on see mõistagi lubatud. Juhul kui koolitustegevus pole otsene ametikohustus, siis otsustab juht, kas see on vastuvõetav või mitte (või kas leidub mõni sobivam isik koolituse korraldamiseks või ametniku teiste ametiülesannete täitmiseks).

Juhul kui koolitustegevus pole ametikohustustega vahetult seotud (näiteks loengud ülikoolis, mis eeldavad ka ettevalmistust), siis peetakse seda kõrvaltegevuseks. Sellise koolitustegevuse eest tohib ametnik tasu võtta. Seega on kontrollimehhanism võimalikust koolitustegevusest teavitamine. Kuigi seda pole seaduses täpselt välja toodud, võib ebaeetilise käitumise kahtluse korral lahendada rikkumise distsiplinaarmenetluse käigus.

Soodustuste ja kingituste vastuvõtmine

Korruptsioonivastase seaduse sätted

Korruptiivne (ja ka kõrvaltegevuse) tulu on ametiisikule endale või kolmandale isikule ametikohustuse tõttu või ametiisiku poolt nõutud varaline või muu soodustus, samuti ametiisiku kohustusi rikkudes saadud soodustus. Korruptiivseks ei loeta soodustust, mis ei ole seostatav ametikohustusega või mida saab üheselt mõista tavapärase viisakusavaldusena.

Ametiisik peab viivitamatult teatama ametikohustusega seostatava soodustuse vastuvõtmisest oma asutusele või tema ametisse nimetamise õigusega isikule või organile. **Ametiisik peab korruptiivse tuluna määratletava soodustuse vastuvõtmisest keelduma või, kui see ei ole võimalik, soodustuse viivitusega üle andma oma asutusele** või tema ametisse nimetamise õigusega isikule või organile. Kui soodustuse üleandmine ei ole võimalik, peab ametiisik selle asemel tasuma soodustuse turuväärtuse. Üle antud soodustus või selle väärtus rahas antakse riigi omandisse või saadetakse tagasi.

Seega on ametiisiku ülesanne teatada võimalikust korruptiivsest tulust ja juhi ülesanne otsustada edasine tegevus. Süsteem on isereguleeriv ning sõltub ametiisikute aususest ja moraalsusest. Lisaks sellele peab huvide deklaratsioon kujutama endast kontrollimehhanismi.

Huvide deklaratsioon

Deklaratsioon peab sisaldama andmeid saadud varalise ja muu soodustuse kohta, mille turuväärtus ületab deklarandi viimase nelja kuu jooksul ametikohal saadud sotsiaalmaksuga maksustavat tulu, või juhul, kui saadud tulu on väiksem, neljakordset kuu töötasu alammäära, mille Vabariigi Valitsus on kehtestanud töölepingu seaduse alusel. Ühest allikast pärinevate soodustuste väärtused liidetakse. Soodustust, mida deklarant on saanud oma abikaasalt, ei deklareerita. Deklaratsioonis märgitakse soodustuse tegija ja selle väärtus.

Deklaratsioon peab sisaldama andmeid ka tehtud soodustuse kohta, mille turuväärtus ületab deklarandi viimase nelja kuu jooksul ametikohal saadud sotsiaalmaksuga maksustavat tulu, või juhul, kui saadud tulu on väiksem, neljakordset kuu töötasu alammäära, mille Vabariigi Valitsus on kehtestanud töölepingu seaduse alusel. Ühele isikule tehtud soodustuse väärtused liidetakse. Deklaratsioonis märgitakse soodustuse saaja ja selle väärtus.

Avaliku teenistuse seaduse sätted

Mittevalitud ja -nimetatud ametnike jaoks **peab personali- ja palgaarvestuse andmekogu sisaldama palga, töötasu, toetuste ja hüvitiste andmeid**.

Altkäemaksu võtmist, andmist ja vahendust reguleeritakse karistusseadustikuga ning selline tegevus on karistatav rahalise karistuse või vangistusega.

Riigivara tarvitamine

Riigivara tarvitamist reguleerib riigivaraseadus. Selles on sätestatud, et riigivara valitseja valitseb riigivara eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult (§ 8).

Karistusseadustikus väljatoodud sanktsioonid

Omastamise puhul karistatakse valduses oleva võõra vallasasja või isikule usaldatud muu võõra vara ebaseaduslikult enda või kolmanda isiku kasuks pööramise eest rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega (§ 201).

Sama teo eest karistatakse rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega, kui selle on toime pannud isik, kes on varem toime pannud varguse või omastamise, suures ulatuses, ametiisiku poolt, või grupi või kuritegeliku ühenduse poolt.

Usalduse kuritarvitamise puhul karistatakse seadusest või teingust tuleneva teise isiku vara käsutamise või teisele isikule kohustuse võtmise õiguse ebaseadusliku ärakasutamise eest või teise isiku varaliste huvide järgimise kohustuse rikkumise eest, kui sellega on tekitatud suur varaline kahju ja kui puudub käesoleva seaduse paragrahvis 201 sätestatud süüteoososseis, rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega (§ 217²).

Institutsiooniline järelevalve

Deklaratsioone võivad kontrollida:

- erikomisjon
- kohaliku omavalitsuse volikogu moodustatud komisjon
- minister (või volitatud ametnik)
- avaõigusliku juriidilise isiku nõukogu

Kontrolli teostavatel organitel ja isikutel on õigus:

- nõuda selgitusi deklaratsiooni sisu ning vara deklaratsiooni esitamise tähtaja eiramise või deklaratsiooni esitamata jätmise põhjuste kohta;
- esitada päringuid deklarandi vara kohta vara kontrollimiseks krediitiasutustelt ja riigi või kohaliku omavalitsuse andmekogudest.

Kontrollorganid peavad oma päringutest aru andma ning esitama dokumendid võimaliku väärteo kohta prokuratuurile või politseiasutustele. Selliste kõrgemate ametnike nagu Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikmete ja Riigikogu liikmete puhul teostab kohtuväliseid menetlusi Kaitsepolitseiamet. Kohtuasju arutatakse maakohtutes.

Kohaliku omavalitsuse tegevuse üle teostab järelevalvet maavanem. Riigikontroll teostab kontrolli kohaliku omavalitsuse tegevuse üle riigikontrolli seaduses sätestatud korras.

Erinevates valitsussektori organites puuduvad sisemised kontrollimehhanismid võimalike ebaeetilise käitumise juhtumitega tegelemiseks. Riigi ametiasutuste eetika juhtimise süsteemide analüüsi kohaselt tegeleb eetikaküsimustega peaaegu 60% vastanutest. (Saarniit 2013: 13)

Konfidentsiaalse teabe korruptiivne kasutamine

Korruptsioonivastase seadusega keelatakse ametnikel ja avalikke ülesandeid täitvatel asutustel siseteavet korruptiivselt kasutada.

Siseteabe korruptiivne kasutamine on ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes talle avaliku võimu teostamisel teatavaks saanud avalikustamata teabe, mis mõjutab või võib tõenäoliselt oluliselt mõjutada kolmanda isiku õigusi või kohustusi, kasutamine ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule. Selle teabe alla kuuluvad õigusaktide eelnõud ning avalike ülesannete täitmisel kasutatavad kirjad ja isiku- või konfidentsiaalsed andmed.

Avaliku teenistuse seadusega reguleeritakse konfidentsiaalse teabe avaldamist. Selle kohaselt ei tohi ametnik nii teenistussuhte ajal kui ka pärast teenistusest vabastamist avaldada talle teenistuse tõttu

teatavaks saanud riigi- ja ärisaladust, salastatud välisteavet ning muud asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teavet.

Siseteabe korruptiivset kasutamist menetleb politseiasutus. Kui väärteo on toime pannud Vabariigi President, Riigikogu liige, Vabariigi Valitsuse liige, riigikontrolör, õiguskantsler, kohtunik, prokurör või valitsusasutuse, Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikontrolli või kohtu kõrgem ametnik, politseiametnik, teatud kaitseväeametnik, või kohaliku omavalitsuse juht, on kohtuväline menetleja Kaitsepolitseiamet.

Kõiki väärtegusid arutatakse vastavas maakohtus.

Pöördukse efekt

Avaliku teenistuse seaduse kohaselt ei või teenistusest vabastatud ametnik ühe aasta jooksul vabastamise päevast arvates saada sellise organi töötajaks, kelle üle ta viimase aasta jooksul on teostanud vahetult või püsivalt järelevalvet. Selliseks tegevuseks võib aga kohaliku omavalitsuse üksuse suurust, ametikohtade eripära või esitatavatele nõuetele vastavate isikute vähesust arvestades anda erandliku loa ametisse nimetamise õigust omav isik. Erandlik luba antakse haldusmenetluse seaduses sätestatud korras.

Iseendaga tehingute tegemine

Iseendaga tehingute tegemine on korruptsioonivastases seaduses seotud terminiga „seotud isik“, kelleks võib olla ametiisiku abikaasa, vanavanem, ametiisiku või tema abikaasa vanem ning ametiisiku vanema alaneja sugulane, sealhulgas ametiisiku laps ja lapselaps. Vanemaks loetakse ka lapsendaja, vanema abikaasa ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja abikaasa laps.

Seotud isikule kuulub vähemalt 1/10 osalusest või osaluse omandamise õigusest ametiisikule endale või temaga seotud isikule. Seotud isik on juhtimis- või kontrollorgani liige. Seotud isik on isik, 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. Juriidilist isikut ei loeta seotud isikuks juhul, kui ametiisiku ja juriidilise isiku seos tuleneb eranditult ametiisiku ametikohustustest.

Niisiis, iseendaga tehingute tegemist pole määratletud ega otseselt reguleeritud, kuid ametiisik peab hoiduma endale (sinna alla kuuluvad seotud isikud) mis tahes kasutoova äri ajamisest või seotud isikute tegevuse kontrollimisest. See kehtib selliste juriidiliste isikute nagu osahingute, aga ka valitsusväliste organisatsioonidega tegelemise puhul. Vastutust (sanktsioone) reguleeritakse paragrahvis 18. Selle kohaselt karistatakse ametiisiku poolt tema saadud korruptiivsest tulust avalikku ülesannet täitvale asutusele või ametisse nimetamise õigusega isikule või organile teatamise kohustuse või korruptiivse tuluna saadu üleandmise kohustuse rikkumise eest rahatrahviga kuni 200 trahviühikut (800 eurot).

Mõjuvõimuga kauplemine

Korruptsioonivastases seaduses on mõjuvõimuga kauplemine määratletud järgmiselt: mõju korruptiivne kasutamine on ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes tema tegeliku või eeldatava mõju kasutamine eesmärgiga saavutada teise isiku poolt teo toimepanemist või toime panemata jätmist ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule.

Mõjuvõimuga kauplemist on mainitud ka karistusseadustikus. Vara või muu soodustuse lubamisega nõustumise või vastuvõtmise eest vastutasuna selle eest, et isik kasutab ebaseaduslikult oma tegelikku või eeldatavat mõju eesmärgiga saavutada avaliku halduse ülesandeid täitvalt ametiisikult tema ametiseisundit kasutades teo toimepanemine või toimepanemata jätmine vara või muu soodustuse andja või kolmanda isiku huvides, karistatakse rahalise karistusega või kuni kolmeaastase vangistusega. Mõjuvõimuga kauplemine on karistatav rahalise karistusega. Selles punktis sätestatud peetakse aga liiga häguseks ja seega sisaldab ka korruptsioonivastane seadus sanktsioone puudutatavat sätet, mille kohaselt on mõjuvõimuga kauplemine karistatav rahalise karistusega.

Sanktsioonid

Mõned sanktsioonid on mainitud juba varasemalt (mõjuvõimuga kauplemise, iseendaga tehingute sooritamise ja riigivara tarvitamise teemade all). Teiste huvide konflikti juhtumite – mõju (mõjuvõimuga kauplemine), avaliku vahendi või siseteabe korruptiivse kasutamise – eest karistatakse rahatrahviga kuni [1.1.1]300 trahviühikut (1200 eurot). Toimingu- ja tegevuspiirangu rikkumise (näiteks lubamatu kõrvaltegevuse) ja korruptiivsest tulust (soodustusest, kingitusest, kõrvaltegevuse tulust) teatamata jätmise eest karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut (800 eurot).

Deklaratsioonis valeandmete esitamise eest karistatakse rahatrahviga kuni 100 trahviühikut (400 eurot). Seaduses pole sätestatud, mis saab deklaratsiooni esitamata jätmise korral. Sel puhul algatatakse distsiplinaarmenetlus. See rakendub madalamatele ametnikele (ametnikud avaliku teenistuse seaduse kohaselt). Kui aga Vabariigi President või Riigikogu liige jätab deklaratsiooni esitamata, siis ei saa tema osas sanktsioone rakendada, kuna eelmainitud riigiametnike jaoks on läbipaistvus ning oma maine kahjustamatus poliitiliselt oluline.

Eelnevalt sai märgitud, et kui avalik teenistuja rikub teenistuskohustusi, siis algatatakse tema osas distsiplinaarmenetlus. Distsiplinaarkaristuse liigid on noomitus, põhipalga vähendamine kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks ning teenistusest vabastamine.

Suunised

Eetikakoodeksid

2013. aastal jõustus uus avaliku teenistuse seadus ning moodustati ametnikueetika nõukogu. Üks selle peamisi ülesandeid on nõustada ametnikke, kellel on küsimusi ametnikueetika kohta või kes vajavad nõu eetikanõuetele vastava otsuse langetamiseks.

Eetikanõukogu ülesanded on anda selgitusi ametnike eetikakoodeksi rakendamiseks, nõustada ametnikke ja ametiasutusi ametnikueetika küsimustes, anda ametniku pöördumisel seisukoht tema teo või käitumise vastavuse kohta ametniku eetikanõuetele, analüüsida ametnike eetikakoodeksi rakendamist ja eetikakoodeksi muutmise vajadust, osaleda ametnikueetika strateegilisi arengusuundi määravate arengukavade ja õigusaktide koostamisel.

Eetikanõukogul on õigus saada riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutustelt oma tööks vajalikku informatsiooni, dokumente ja selgitusi ning kaasata küsimuste lahendamisse eksperte ja teisi isikuid ning moodustada töörühmi.

Teiste seas pakub suuniseid veebileht, kust leiab infot huvide konflikti ja selle vältimise võimaluste kohta. Seda haldab Justiitsministeerium. Veebilehelt leiab ülevaate huvide konflikti erinevatest vormidest, asjakohastest sätetest ja näidisjuhtumitest. Viimased on jaotatud järgmiste teemade alla: kõrvaltegevus, koolitamine, kingituste vastuvõtmine, vara ja töövahendite tarvitamine,

(konfidentsiaalse) siseteabe korruptiivne tarvitamine, töökohavahetus – pöördukse efekt, tehingud iseendaga, mõjuvõimuga kauplemine.

Iga teema all on põhjalik kirjeldus, viited õigusaktidele ja sätetele ning mõned näited või näidisjuhtumid kõige tavalisemate olukordade ja nende õige asjakohase lahendamise illustreerimiseks. Need juhtumid on kui suunised ja õppematerjalid ametnikele ja laiale üldsusele. Lisaks võib veebilehelt leida keskkriminaal- või kaitsepolitsei kontaktandmed, kuhu pöörduda võimalikust korruptsioonijuhtumist teatamiseks.

Rahandusministeerium haldab avaliku teenistuse kesket veebilehte. Eraldi teemana on seal välja toodud avaliku teenistuse eetika, mis on osaliselt seotud Justiitsministeeriumi hallatava huvide konflikti keskse veebilehega, kuid seal on ka uut materjali eetika ja eetika-alase koolituse kohta, rahvusvahelisi ja kohalikke analüüse ja uuringuid ning õppematerjale. Rahandusministeeriumi ülesanne on koordineerida eetika valdkonda Eestis. Rahandusministeerium korraldab ametnikele ka eetika-alaseid koolitusi, kus käsitletakse huvide konflikti teemat.

Riigikogu liikmetel ja Vabariigi Valitsuse liikmetel pole eetikakoodeksi, küll aga on see tavalistel ametnikel ja kohtunikel. Ka Õiguskantsleri Kantseleil, prokuratuuril, Riigikontrollil ja mõnel teisel riigiasutusel on olemas hulk eetikanõudeid, mida järgida. Nendes dokumentides viidatakse huvide konflikti vältimisele. Korruptsioonivaba Eesti on koostanud ka käsiraamatuid ajakirjanikele, kohalikele omavalitsustele ja erasektorile. Lisaks on tehtud ettepanek, et Riigikogu peaks vastu võtma eetikakoodeksi, mis pole hetkel veel jõustunud.

Üldiselt arvatakse, et selguse eesmärgil peaksid konkreetsed ametiasutused vastutama eetilise käitumise erinevate aspektide edendamise eest (seire, harimine, kontrollimine). Seega parandaks konkreetsete rollide määramine oluliselt üldist eetilist käitumist. Seda tuleks teha seoses valitud ja nimetatud ametnike, kohaliku omavalitsuse ametnike, avalike teenistujate ja kohtunikega.

Avaliku teenistuse eetikakoodeks

Kõige selgem eeskiri pärineb avaliku teenistuse eetikakoodeksist, milles on sätestatud, et ametnik allutab oma tegevuses ametkondlikud huvid alati avalikele huvidele, täpsemalt kasutab ametnik ametikohustuste läbi teatavaks saanud informatsiooni ainult avalikes huvides. Lisaks sellele valitseb ametnik riigivara eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult ning ametnik hoidub sellise näiliku olukorra loomisest, mis võib seada kahtluse alla tema erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse. Avaliku teenistuse eetikakoodeks on hägune ning selles on välja toodud pigem käitumist reguleerivad väärtushinnangud kui reeglid. Siiski võib avaliku teenistuse eetikakoodeks anda ametnikule piisavalt sõltumatust ning juhiseid olukorra hindamiseks ja vastavaks tegutsemiseks, samal ajal kui karmide reeglite tulemuseks võib olla tugev hirm üleastumise ees ja seega paindumatus. Lisaks sellele on karmide reeglite tulemuseks tehnilises mõttes õiguspärased, kuid mingil tasandil ebaetiliselt tegevused. Eetikakoodeksid annavad üldiseid suuniseid, mida ametlikult peale ei suruta.

Läbipaistvus ja üldsuse osalus

Praegu on huvide deklaratsiooni (deklaratsioon, mille ametnikud esitavad oma vara deklareerimiseks) esitamisel üleminekuperiood. Varasemalt tuli deklaratsioon täita käsitsi ja esitada (paberil) asutuses selleks määratud isikule. Alates 2014. aastast hakatakse eeldatavasti kasutama uut elektroonilist registrit (on sidustatud tuludeklaratsiooni registriga). Huvide deklaratsiooni esitama kohustatud isikud saavad nii viisi seda teha koos oma tuludeklaratsiooni esitamisega. Elektrooniline deklaratsioonide registri süsteem pole valmis ega ilmselt ka saa valmis käesoleva aasta (2014) deklaratsioonide esitamise tähtpäevaks.

Kõiki huvide deklaratsioone ei avalikustata. Korruptsioonivastase seaduse kohaselt avalikustatakse Riigi Teataja Lisas vaid järgmiste ametnike deklaratsioonid: vallavolikogu esimehe, vallavanema, vallavolikogu liikmete, vallavalitsuse liikmete ja vallasekretäri. Teiste ametnike deklaratsioone hoitakse registris.

Arutelu huvide konflikti reguleerivate sätete üle

Seoses huvide konfliktiga lasub (võimalikest) korruptsioonijuhtumitest teatamise kohustus ametnikel. Uues korruptsioonivastases seaduses on rõhutatud, et mõne kriitilise juhtumi puhul tuleb kaitsta korruptsioonijuhtumist teatanud ametniku identiteeti. Ainuke konkreetne kontrollimehhanism on deklaratsiooni esitamine, mis peab sisaldama andmeid deklarandi vara ja huvide kohta. Deklaratsioone täidavad valitud, nimetatud või muud kõrgemad riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikud. Riigikogu korruptsioonivastane erikomisjon kontrollib valitud ametnike deklaratsioone ja võib need edastada uurimiseks politseile või riigiprokurörile. Seda reguleeritakse korruptsioonivastase seadusega (§ 9).

Korruptsioonivastase seaduse kohaselt ei näi sanktsioonid väga paindlikud. Rikkumiste eest võib rakendada rahalisi karistusi, mille suurused on võrdlemisi madalad, kuigi hiljuti neid tõsteti. Korruptsioonivastase seaduse kohaselt võib karistusena kasutada ka vangistust (karistusseadustikus mõjuvõimuga kauplemise, altkäemaksu võtmise, andmise ja vahenduse ning toimingupiirangute rikkumise eest). Avaliku teenistuse seaduse kohaselt saab ametnikku noomida, talle rahalist karistust määrata või teda teenistusest vabastada. See annab rohkem paindlikkust. Oluline on aga avalike teenistujate teadlikkuse tõstmise eesmärgil koolituste korraldamine. Sellega on juba algust teinud Justiitsministeerium, kes haldab veebilehte, kust leiab infot huvide konflikti ja selle vältimise võimaluste kohta (selle detailsem kirjeldus on eetika teema all). Enamikul nii riigi- kui ka kohaliku omavalitsuse tasandi riigiasutustel on olemas eetikakoodeksid, kuigi neid ei uuendata regulaarselt ega tutvustada uutele töötajatele (Saarniit 2013: 22). Seepärast soovitatakse igas riigiasutuses eetikaküsimusi regulaarselt ja iga uue töötajaga arutada.

Pöördukse efekti vältimiseks tuleb avaliku teabe seadust muuta ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ja riigiettevõtete juhatuse liikmete varasem töökogemus tuleks muuta avalikuks teabeks. Selle tulemusena saaks üldsus kergemini kontrollida, kas ametnike töökoha vahetamisega kaasneb huvide konflikti oht.

Lisaks nõuab avaliku teenistuse seadus ametnikelt huvide, igasuguse kõrvaltegevuse ja võimaliku korruptiivse tulu deklareerimist. Teistest võimalikest korruptsioonijuhtumitest tuleb teavitada juhti. Kohalikul tasandil kontrollib neid deklaratsioone spetsiaalselt selleks moodustatud komisjon. Jõustamismehhanism on aga puudulik. Avastatud ja uuritud seaduserikkumise puhul võetakse kasutusele distsiplinaarmed, kuid deklaratsioone ja avalikke teenistujaid on väga keeruline kontrollida, kui viimaste vastutus lasub ainuüksi nende aususel. Selline süsteem tähendab aga paindlikkust, kuid nagu mainitud, põhineb see vastastikusel usaldusel ja jagatud kõrgetel moraalsedel väärtustel.

Allikad

1. Korruptsioonivastane seadus
2. Avaliku teenistuse eetikakoodeks
3. Avaliku teenistuse seadus
4. Väärteomenetluse seadustik
5. Vabariigi Valitsuse seadus
6. Eesti kohtuniku eetikakoodeks
7. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

8. Justiitsministeerium. Huvide konflikti juhtumeid ja lahendusi. <http://huvidekonflikt.just.ee/>
9. Karistusseadustik
10. Prokuratuuriseadus
11. Saarniit, L. (2013). Riigi ametiasutuste eetika juhtimise süsteemide analüüs
12. Riigivaraseadus
13. World Bank Institute (WBI). The Institute of Public Administration of Canada. Conflict of Interest. Topical Brief. <http://iapc.ca/documents/WBI-ConflictofInterest.pdf>