

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Karistusõiguse osakond

Thea Timma

**TOIMINGUPIIRANGU RIKKUMISE KURITEOKOOSSEISU  
SISUSTAMINE**

Magistritöö

Juhendaja  
*prof Jaan Ginter*

Tartu  
2022

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. TOIMINGUPIIRANGU RIKKUMINE .....	10
1.1.Süüteo koosseisu olemus ja eesmärk .....	10
1.2.Toimingupiirangu rikkumise kuriteo koosseis .....	15
1.2.1. Üldiselt koosseisu sisustamisest .....	15
1.2.2. Mõisted.....	28
2. KURITEOKOOSSEISU TUNNUSTE SISUSTAMINE .....	36
2.1. Seotud isik kui toimingupiirangu rikkumise süüteo koosseisu tunnus .....	36
2.2. Muu huvi kui toimingupiirangu rikkumise süüteo koosseisu tunnus .....	52
2.3. Korruptsioonioht kui toimingupiirangu rikkumise süüteo koosseisu tunnus .....	58
KOKKUVÕTE.....	70
GIVING SUBSTANCE TO THE <i>CORPUS DELICTI</i> OF THE CRIMINAL OFFENSE OF VIOLATION OF PROCEDURAL RESTRICTIONS .....	74
KASUTATUD KIRJANDUS .....	79
KASUTATUD NORMATIIVAKTID .....	83
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	84

## SISSEJUHATUS

Eesti on 74 punktiga võrdlemisi kõrgel 13. kohal avaliku sektori korrupsiooni mõõtvast korrupsioonitaju indeksis (*Corruption Perceptions Index*), kusjuures 180 riigi lõikes on korrupsioonitaju indeksi keskmine tulemus juba viimased 10 aastat olnud vaid 43 punkti.<sup>1</sup> Märkimist väärt on ka see, et võrreldes 2012. aastaga on Eesti nimetatud tabelis tõusnud 19 koha võrra.<sup>2</sup> Eesti on sellise tulemuse saavutamiseks ka palju tööd ära teinud. Alates 2004. aastast on Eesti Vabariigi valitsus heaks kiitnud kolm korrupsiooni vastast strateegiat, mille elluviimine on aidanud kaasa korrupsiooni taseme langusele ühiskonnas.<sup>3</sup> 11.02.2021 kiitis Vabariigi Valitsus heaks korrupsioonivastase tegevuskava aastateks 2021-2025, millest nähtub, et korrupsioonihoiakute kujundamiseks ja teadlikkuse suurendamiseks on ametnikele läbi viidud hulgaliselt koolitusi ning loodud korrupsiooni ja huvide konflikti e-koolitus.<sup>4</sup> Arvestada tuleb siiski, et kuigi ametnikele on välja töötatud juhiseid ja läbi viiakse koolitusi, on isikute korrupsiooniteadlikkuse tõstmise osas veel arenguruumi.<sup>5</sup>

Käesoleval hetkel kehtiv korrupsioonivastane seadus<sup>6</sup> (edaspidi KVS) jõustus 2013. aastal ning viimase kaheksa aasta jooksul on seda mitmel korral ka muudetud või täiendatud. Vastavalt Euroopa Nõukogu juures asuva korrupsioonivastase riikide ühenduse (*Groupe d'Etats contre la corruption* - edaspidi GRECO) hinnangule on Eesti korrupsioonivastane seadus laiaulatuslik ja mitmekülgne, mida täiendavad avaliku teenistuse seadus<sup>7</sup> (edaspidi ATS) ning erinevad juhendid ja õppematerjalid.<sup>8</sup> Lisaks kiitis ametnikueetika nõukogu 2015. aastal heaks ametnikueetika koodeksi, milles on kirja pandud avaliku teenistuse ülesed väärtused, millest ametnik ning soovituslikult ka

---

<sup>1</sup> Transparency International. Corruption Perceptions Index 2021. Arvutivõrgus kättesaadav <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/est> (26.04.2022).

<sup>2</sup> Transparency International. Corruption Perceptions Index 2012. Arvutivõrgus kättesaadav <https://www.transparency.org/en/cpi/2012/index/est> (26.04.2022).

<sup>3</sup> Korrupsiooni vastased strateegiad kiideti heaks aastateks 2004-2008, 2008-2012, 2013-2020. Arvutivõrgus kättesaadavad: <https://www.korruptsioon.ee/et/mis-on-korruptsioon> (26.04.2022).

<sup>4</sup> Justiitsministeeriumi välja töötatud korrupsioonivastane tegevuskava 2021-2025. Lk 6-8. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane\\_tegevuskava\\_16.02.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/korruptsioonivastane_tegevuskava_16.02.pdf) (26.04.2022).

<sup>5</sup> Õiguskantsler on avaldanud arvamust, et 2020. aasta detsembri seisuga on suur puudus praktilistest ja lihtsalt sõnastatud tegevusjuhistest konkreetsetes valdkondades ning vajaka on eriala- või ametikoha spetsiifilistest selgetest juhistest, kuidas elulistest olukordades käituda. - Õiguskantsleri arvamus korrupsioonivastase tegevuskava 2021-2025 kohta. 01.12.2020. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Korruptsioonivastane%20tegevuskava%202021%E2%88%922025.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Korruptsioonivastane%20tegevuskava%202021%E2%88%922025.pdf) (26.04.2022).

<sup>6</sup> Korrupsioonivastane seadus. RT I, 29.06.2012, 1. RT I, 10.07.2020, 19.

<sup>7</sup> Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1. RT I, 13.03.2019, 37

<sup>8</sup> Council of Europe. GRECO. Evaluation Report. Fifth evaluation round. Strasbourg, 2018. Lk 4. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/grecoeval5rep20183-final-eng-estonia-public.docx.pdf> (26.04.2022).

ametiasutuse töötajad oma töös lähtuma peavad.<sup>9</sup> Ka Euroopa Komisjoni 2020. aasta aruandes õigusriigi olukorra kohta Eestis on märgitud, et korrupsiooniga võitlemise õiguslik ja institutsiooniline raamistik on Eestis üldjoontes sisse seatud ning toimiv, ministriumidel on korrupsiooniennetuse koordineerimiseks ja riikliku korrupsioonivastase strateegia meetmete rakendamiseks olemas vajalikud vahendid ning võimekus korrupsioonikuritegusid uurida ja menetleda on riigil samuti olemas.<sup>10</sup>

Seega on Eesti jõupingutused korrupsiooni vähendamiseks vilja kandnud ning see ei ole märkamata jäänud ka rahvusvaheliste organisatsioonide poolt. Kindlasti ei tähenda see aga, et korrupsioon oleks Eesti avalikust sektorist välja juuritud või vastu võetud seadused ilma kitsaskohtadeta. Justiitsministeeriumi 2021. aasta korrupsiooni- ja majanduskuritegude ülevaatest selgub, et võrreldes 2020. aastaga registreeriti korrupsioonikuritegusid 7% enam, kokku 87 tükki (hõlmab ka korrupsioonikuritegusid erasektoris), millest 11-l korral oli tegu toimingupiirangu rikkumisega.<sup>11</sup> Kusjuures toimingupiirangu rikkumise kuritegude arv on varasema aastaga võrreldes kasvanud kolme võrra. Statistika järgi on ajavahemikul 2012-2021 toimingupiirangu rikkumiste arv aastas jäänud 3 ja 13 vahele.<sup>12</sup> Siiski tuleb tõdeda, et vaatamata viimastel aastatel veidi suurenenud registreeritud korrupsiooni-süütegude arvule, on pikemas vaates korrupsioonikuritegude arv Eestis oluliselt vähenenud, kuivõrd näiteks veel aastatel 2015 ja 2016 registreeriti vastavalt 450 ja 550<sup>13</sup> korrupsioonikuritegu.<sup>14</sup>

Lisaks tuleb märkida, et muidu GRECO poolt kiita saanud korrupsioonivastases seaduses on samuti ilmnenud kitsaskohti, millele viimastel aastatel on korduvalt osundatud ning mis lahendust ootavad. Mitmed sellised tähelepanekud on seotud toimingupiirangu rikkumise süüteokoosseisus sisalduvate määratletamata õigusmõistetega ning sellest tulenevalt olukorraga, kus ametnikel ei ole üheselt selge, milliseid otsuseid ja toiminguid ning kelle suhtes nad teha tohivad ja milliseid mitte. Ka järgmise viie aasta korrupsioonivastase tegevuskava eelnõus on ühe kitsaskohana välja toodud

---

<sup>9</sup> Ametniku eetikakoodeks. 2015. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku\\_eetikakoodeks\\_20.02.2017.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf) (26.04.2022).

<sup>10</sup> Euroopa Komisjoni 2020. aasta aruanne õigusriigi kohta, Eesti peatükk. Lk 2. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0305&from=EN> (26.04.2022).

<sup>11</sup> Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2021. Korrupsioon ja majandus. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2021/korrupsioon-ja-majanduskuriteod.html> (26.04.2022).

<sup>12</sup> Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2021.

<sup>13</sup> Suure osa 2016. aastal registreeritud korrupsioonikuritegudest moodustasid tehnoulevaatuste juhtumid (454 tükki), kus altkäemaksu summad olid valdavalt 5-20 euro vahel. - Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2016. Lk 81-83.

Arvutivõrgus kättesaadav:

[https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/kuritegevus\\_eestis\\_est\\_web\\_0.pdf](https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/kuritegevus_eestis_est_web_0.pdf) (26.04.2022).

<sup>14</sup> Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2021.

korruptsioonivastane seadus. Tegevuskava kohaselt tuleb selgust luua ametiisiku mõiste piirides, näiteks millisel juhul on arst ametiisik, ning seotud isiku ja toimingupiirangu ulatuses.<sup>15</sup>

Toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseis on seoses selles sisalduvate määratlemata õigusmõistetega valju kriitika osaliseks saanud ka mitmete juristide poolt ning seda eriti viimasel paaril aastal. Vandeadvokaat O. Nääs on korduvalt avaldanud seisukohta, et toimingupiirangu süüteokoosseis on segane ning leidnud, et ebaselge õigusnormi alusel ei tohi isikut karistada, kuivõrd kriminaalseadust ei tohi tõlgendada laiendavalt süüdistatava kahjuks.<sup>16</sup> O. Nääs koos vandeadvokaat D. Minumetsaga on märkinud, et toimingupiirangu rikkumise koosseis kätkeb endas tühipaljast formalismi, kuivõrd ametiisikut, kes võtab endaga seotud isiku suhtes vastu otsuse või teeb mingi toimingut, võib karistada hoolimata sellest, et kellelegi mingit kahju ei tekkinud, ametnik mingit isiklikku hüve ning ükski ettevõtja mingit põhjendamatu eelist ei saanud.<sup>17</sup>

Vandeadvokaat K. Matteus on seoses toimingupiirangu rikkumistega riigihangetes samuti avaldanud, et KVS § 11 lg 1 p-d 2 ja 3 on määramatute piiridega teokoosseisu osad, mistõttu tekib küsimus nimetatud sätte kooskõlas õigusselguse printsiibiga.<sup>18</sup> Lisaks riigihangete valdkonnale on antud kuriteokoosseisus probleemi näinud ka Eesti Arstide Liidu president Jaan Sütt, kelle sõnul tekitab korruptsioonivastane seadus arstide seas palju.<sup>19</sup> Eesti Arstide Liidu ja Tallinna Arstide Liidu pöördumist, milles öeldakse, et korruptsioonivastases seaduses sätestatud toimingupiirangu rikkumise regulatsioon piirab liigselt meditsiinitöötajate igapäevast tööd ning lisab ebavajalikke pingeid, on arutanud ka riigikogu põhiseadus- ja õiguskomisjon ning korruptsioonivastane erikomisjon.<sup>20</sup>

Toimingupiirangu rikkumise määratlemise probleemiga seoses on sõna võtnud ka õiguskantsler Ü. Madise, kes märkis järgmist: „Pole ju üheselt selge, kas toimingupiirang kohaldub või mitte. Nüüd eeldatakse, et iga inimene peab suutma ise tõlgendada, kas tema tegu on keelatud või lubatud. Normist

---

<sup>15</sup> Justiitsministeeriumi välja töötatud korruptsioonivastane tegevuskava 2021-2025. Lk 9. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/korruptsioonivastane\\_tegevuskava\\_14.01.2021.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/korruptsioonivastane_tegevuskava_14.01.2021.pdf) (26.04.2022).

<sup>16</sup> Nääs, O. Vandeadvokaat: enese teadmata korruptandiks. Postimees 24.04.2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://arvamus.postimees.ee/3168167/vandeadvokaat-enese-teadmata-korruptandiks> (26.04.2022).

<sup>17</sup> Nääs, O, jt. Oliver Nääs ja Diana Minumets: riiklik ülereageerimine hankevaldkonnas. ERR uudisteportaal. 18.02.2020 Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.err.ee/1036453/oliver-naas-ja-diana-minumets-riiklik-ulereageerimine-hankevaldkonnas> (26.04.2022).

<sup>18</sup> Matteus. K. Kes on sinu sõbrad ehk toimingupiirangu rikkumisest riigihangetes. Riigihanke blogi.16.10.2019. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://riigihankeblogi.com/2019/10/16/kes-on-sinu-sobrad-ehk-toimingupiirangu-rikkumisest-riigihangetes/> (26.04.2022).

<sup>19</sup> Palgi, G. Arst segasest seadusest: kurast, kes tahaks olla esimene süüdistatu? Delfi 01.10.2019. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesti/arst-segasest-seadusest-kurat-kes-tahaks-olla-esimene-suudistatu?id=87614935> (26.04.2022).

<sup>20</sup> Eesti Arstide Liit. Riigikogu komisjonid arutavad korruptsioonivastase seaduse mõju meditsiinitöötajatele. 18.02.2020. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://arstideliit.ee/web/riigikogu-komisjonid-arutavad-korruptsioonivastase-seaduse-moju-meditstiinitootajatele> (26.04.2022).

või ühestki normi seletusest ta sellele küsimusele vastust ei leia. Kui aga võimalik tagajärg on karistus, siis peab inimesele olema teada, mis on lubatud ja mis on keelatud. Loomulikult, ma mõistan, et paljusid kuritegusid ongi väga raske tõendada, ent see ei õigusta ebamääraseid karistusnorme, mille alusel on pea igaüks võimalik vastutusele võtta.“<sup>21</sup>

01.12.2020 kirjas justiitsministrile märkis õiguskantsler, et on mõistetav, et kuna korruptsioonivastane seadus peab reguleerima avalike ülesannete täitmist mitmes eluvaldkonnas, on seadus üldine ja abstraktne, kuid seadus, mida inimesed ei oska täita, ei aita kaasa korruptsiooni ennetamisele. Korruptsioonivastane seadus ei ole õiguskantsleri hinnangul selle adressaatidele arusaadav ning seadusandja pole arvestanud asjaoluga, et paljud neist, kelle tegevuse suhtes antud seadust kohaldatakse, ei ole ega peagi olema juristid. Viimastel aastatel on õiguskantslerilt küsinud korruptsioonivastase seaduse tõlgendamise kohta eelkõige kohalikud omavalitsused ja arstid, mis annab otsese indikatsiooni, et seadusest tulenevad nõuded ja kohustused ei ole selle adressaatidele selgesti arusaadavad.<sup>22</sup>

Lisaks sellele, et korruptsioonivastase seaduse küsitava sõnastuse osas on sõna võtnud paljud juristid, leiavad meedias laialdast kõnepinda ka avaliku sektori korruptsioonikuritegudega seotud kriminaalmenetlused. Viimati leidis palju kajastust näiteks Tartu endise abilinnapea süüdistamine toimingupiirangu rikkumises, milles Tartu Maakohus ta ka osaliselt süüdi mõistis.<sup>23</sup> Tartu Ringkonnakohus tühistas maakohtu otsuse osaliselt, mõistes süüdistatava osades episoodides õigeks.<sup>24</sup> Nimetatud menetlus on eelkõige oluline, kuivõrd isikule heideti ette toimingu või otsuse tegemist seoses isikutega, kellega tal olid nõ sõprussuhted. Samuti toimus antud süüasjas vaidlus toimingupiirangu koosseisu põhiseaduspärasuse üle, mida ka maakohus põgusalt ning ringkonnakohus juba suhteliselt süvitsi analüüsisid. Riigikohus selles asjas poolte kaebusi menetlusse ei võtnud<sup>25</sup> ning menetluse järgselt on nii kaitsja<sup>26</sup> kui ka prokuratuur väljendanud pettumust

---

<sup>21</sup> Õiguskantsler Ülle Madise ettekanne Riigikogule õiguskantsleri tegevusest 1. september 2017 kuni 31. august 2018. Riigikogu, 18.09.2018. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsler-%C3%BClle-madise-ettekanne-riigikogule-%C3%B5iguskantsleri-tegevusest-perioodil-1-september-2017> (26.04.2022).

<sup>22</sup> Õiguskantsleri arvamus korruptsioonivastase tegevuskava 2021-2025 kohta. 01.12.2020. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Korruptsioonivastane%20tegevuskava%202021%E2%88%922025.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Korruptsioonivastane%20tegevuskava%202021%E2%88%922025.pdf) (26.04.2022).

<sup>23</sup> Saluorg, J., Mäekivi, M. (toimetajad). „Kohus mõistis endise Tartu abilinnapea osaliselt süüdi.“ ERR uudisteportaal. 03.11.2020. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.err.ee/1154427/kohus-moistis-endise-tartu-abilinnapea-osaliselt-suudi> (26.04.2022).

<sup>24</sup> Kirsberg, K. „Ringkonnakohus tühistas osaliselt endise Tartu abilinnapea süüdi mõistmise.“ Eesti Kohtud veebileht. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.kohus.ee/ajakirjanikule/uudised/ringkonnakohus-tuhistas-osaliselt-endise-tartu-abilinnapea-suudi-moistmise> (26.04.2022).

<sup>25</sup> NN „Tartu endine abilinnapea jäi toimingupiirangu rikkumises lõplikult süüdi.“ 21.02.2022. Postimees. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.postimees.ee/7459310/tartu-endine-abilinnapea-jai-toimingupiirangu-rikkumises-loplikult-suudi> (26.04.2022).

<sup>26</sup> Nääs, O., Potisepp, S. „Oliver Nääs ja Sander Potisepp: abilinnapea Valvo Semilarski hirmutav kogemus õiguskaitseasutustega. 16.03.2022.“ Tartu Postimees. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://tartu.postimees.ee/7477565/oliver-naas-ja-sander-potisepp-abilinnapea-valvo-semilarski-hirmutav-kogemus-oiguskaitseasutustega> (26.04.2022).

Riigikohtu suunal<sup>27</sup>, kuivõrd oodatud selgust toimingupiirangu rikkumise süüteo koosseisu osas ei saanud. Kaitsja on ka avaldanud, et arvestades riigisisestes kohtutes vastamata jäänud küsimusi, kaalutakse tõsiselt antud kriminaalasjas Euroopa inimõiguste kohtu poole pöördumist<sup>28</sup>.

Samuti sai palju kajastust endise maaeluministri nõuniku kriminaalasi toimingupiirangu rikkumise süüdistuses. Isik mõisteti maakohtus süüdi toimingupiirangu rikkumises eriti suures ulatuses, ringkonnakohtus jättis apellatsiooni rahuldamata ning sarnaselt eelpool mainitud kriminaalajale ei võtnud ka siin Riigikohtus madalama astme kohtu otsuse peale esitatud kaebust menetlusse. Antud asjas tehtud ringkonnakohtu lahend on siiski oluline, kuivõrd ka siin analüüsis kohus muu hulgas toimingupiirangu rikkumise süüteo koosseisu põhiseaduspärasust.<sup>29</sup>

Ka prokuratuuri 2020. aasta kohta koostatud aastaraamatus on seoses toimingupiirangu rikkumisega oluliseks peetud ära märkida, et just selle kuriteo koosseisu rakendamise seotud diskussioonid on viinud olukorrani, kus avalikkuses on võetud sõna toimingupiirangu rikkumise koosseisu dekriminaalseerimiseks (nt Arstide Liidu ettepanek) ning kus teadaolevalt on poliitikute seas liikunud juba ka eelnõu KarS § 300<sup>1</sup> dekriminaalseerimiseks tervikuna. Seega on pööratud tähelepanu olulistele ühiskondlikele valukohtadele.<sup>30</sup> 2021. aasta kohta koostatud aastaraamatus on samuti rõhutatud, et toimingupiirangu rikkumistega seotud menetlused saavad jätkuvalt suurt tähelepanu ning just 2021. aastal jõustusid ka mitmed olulised süüdimõistvad kohtulahendid.<sup>31</sup>

Korruptsioonijuhtumite suur kajastatus näitab, et tegu on aktuaalse ja ühiskonnale huvipakkuva teemaga. Samuti konkreetselt seda, et toimingupiirangu rikkumise kuriteo koosseisus olevate määratlemata õigusmõistete sisustamise osas valitseb hetkel teatav segadus. Seda kinnitab ka Justiitsministeeriumi ja Eesti Linnade ja Valdade Liiduga koostöös 2020. aastal läbi viidud uuring KOV volikogude ja valitsuse liikmete arvamuse kohta korruptsioonist, mille kohaselt 13% küsitlusele vastanutest peab korruptsiooni-vastast seadust mitte arusaadavaks. Lisaks nähtub, et kõige rohkem soovivad KOV volikogude ja valitsuste liikmed lisateadmisi saada seoses KOV äriühingute, sihtasutuste jne töös osalemise (20% vastanutest), toimingupiirangute (19% vastanutest) ning seotud isiku (14% vastanutest) kohta.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> Kaldoja, K. „Kairi Kaldoja: ükskõiksus või usaldus õigussüsteemi?“ 04.03.2022. Tartu Postimees. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://tartu.postimees.ee/7468480/kairi-kaldoja-ukskoiksus-voi-usaldus-oigussusteemi> (26.04.2022).

<sup>28</sup> Nääs, O., Potisepp, S. 16.03.2022.

<sup>29</sup> Alas, B.-M. Nõunik tantsitas ministrit oma pilli järgi viimse võimaluseni. 31.03.2022. Postimees. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.postimees.ee/7489659/nounik-tantsitas-ministrit-oma-pilli-jargi-viimse-voimaluseni> (26.04.2022).

<sup>30</sup> Pern, T. Raske korruptsioon. Prokuratuuri aastaraamat 2020. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://aastaraamat.prokuratuur.ee/prokuratuuri-aastaraamat-2020/raske-korruptsioon> (26.04.2022).

<sup>31</sup> Pern, T. Raske korruptsioonikuritegevus. Prokuratuuri aastaraamat 2021. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://aastaraamat.prokuratuur.ee/prokuratuuri-aastaraamat-2021/raske-korruptsioonikuritegevus> (26.04.2022).

<sup>32</sup> Justiitsministeerium. Omavalitsuste arvamus korruptsiooni ennetuse ja siseauditi kohta. 2020. Lk 11-12. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://tinyurl.com/45ah37ma> (26.04.2022).

Karistusõiguse garantiifunktsiooni üheks osaks on määratletusnõue ehk *nullum crimen nulla poena sine lege certa*, mis tähendab, et ei ole kuritegu ega karistust ilma täpse seaduseta. Teisisõnu peavad seaduses sätestatud kuriteokoosseisu tunnused olema selged ja arusaadavad ning koosseis ei tohi sisaldada ebamääraseid teokirjeldusi. Riigikohus on märkinud, et just karistusnormi määratletus tagab selle, et igapähe on võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus selle eest ähvardab, et ta saaks oma käitumist vastavalt kujundada.<sup>33</sup>

Eeltoodust tulenevalt on magistritöö uurimisprobleemiks „seotud isiku“ mõiste lai määratlemise võimalus KVS § 7 tähenduses, mis võib tuua kaasa olukorra, kus ametiisikul on keeruline aru saada oma otsuste ja toimingute tegemise keelatusest. Ametiisiku jaoks peaks olema selgesti mõistetav, kes on tema jaoks seotud isikuks ja kes mitte, et teadvustada endale korruptsiooniohtu ning vältida toimingupiirangu rikkumist ja sellele järgnevat karistust.

Sarnaselt on uurimisprobleemiks ka KVS § 11 lg 1 punktides 2 ja 3 sätestatud mõistete „muu huvi“ ning „korruptsioonioht“ sisustamine. Viidatud sätte punktis 2 annab sõnastuses kasutatud „muu huvi“ üsna laia võimaluse nimetatud punkti sisustada, kuna pole ära määratletud, mis kvalifitseerub ametiisikuga või temaga seotud isiku muu huvina. Punktis 3 sätestatud teadlikkus korruptsiooniohust on ilmselt samuti mitmeti sisustatav, kuivõrd mõistet „korruptsioonioht“ seadustes defineeritud ei ole. Põhiseaduse (edaspidi PS) §-st 10 ja § 13 lg-st 2 tuleneva õiguselguse põhimõtte kohaselt on oluline, et seadusesäte oleks sõnastatud võimalikult selgelt ja arusaadavalt, et isikul oleks võimalik oma edasist käitumist reguleerida ning mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua.<sup>34</sup> Seega on oluline, et ametiisik saaks aru, millal esineb korruptsioonioht, et sellest tulenevalt otsus või toiming tegemata jätta ning täita seadusest tulenevat teavitamiskohustust nimetatud asjaolu esinemise kohta.

Magistritöö eesmärk on õiguslikult määratleda seotud isikute liike KVS § 7 lg 1 punktide 1-4 mõttes, mõiste „muu huvi“ sisustamise võimalusi KVS § 11 lg 1 p 2 mõttes ning mõiste „korruptsioonioht“ sisustamise võimalusi KVS § 11 lg 1 p 3 mõttes. Nimetatud eesmärkide saavutamiseks püstitatakse järgnevad uurimisülesanded:

- kaardistada käesolevaks hetkes esile kerkinud probleemkohti toimingupiirangu rikkumise koosseisu sõnastuses;
- selgitada, milliste kriteeriumite esinemisel on tegu seotud isikuga KVS-i tähenduses;
- selgitada mõiste „muu huvi“ tähendust KVS § 11 lg 1 p 2 tähenduses;
- selgitada mõiste „korruptsioonioht“ tähendust KVS § 11 lg 1 p 3 tähenduses;

<sup>33</sup> RKÜK otsus nr 3-4-1-16-10, punkt 50.

<sup>34</sup> Lõhmus, U. Põhiseaduslik õiguselguse põhimõte. Õiguskeel 4/2015. Lk 1. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/uno\\_lohmus\\_pohiseaduslik\\_õiguselguse\\_pohimote.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/uno_lohmus_pohiseaduslik_õiguselguse_pohimote.pdf) (26.04.2022).

- uurida, kas ja kuidas on kohtud siiani sisustanud KVS § 7 lg 1 p 1-4 ning KVS § 11 lg 1 p 2 ja 3;
- hinnata, millised on veel võimalikud variandid KVS § 7 lg 1 p 4; KVS § 11 lg 1 p 2 ja 3 sisustamiseks tulevikus;
- eeltoodu pinnalt saada selgust, kas ja millisel moel tuleks KVS-i muuta.

Magistritöö on jaotatud kaheks peatükiks. Esimeses peatükis avatakse toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu olemus ja eesmärk koos oluliste mõistetega, lähtudes eelkõige seadusest ja selle juurde käivast seletuskirjast ning analüüsitakse üldplaanis toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu nii objektiivsete kui subjektiivsete koosseisutunnuste osas. Teine peatükk on struktureeritud sarnaselt uuritava õigusnormiga ehk kõigis alapeatükkides keskendutakse konkreetset ühele KVS § 11 lg 1 punktide 1-3 tulenevale toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu tunnusele – vastavalt siis mõistetele „seotud isik“, „muu huvi“ ning „korruptsioonioht“. Eelnimetatud mõistete puhul on tegu oluliste koosseisuliste elementidega ning sellest tulenevalt analüüsitakse mõisteid põhjalikult tuginedes korruptsioonivastases seaduses sätestatule, seletuskirjale, kohtupraktikale ning õiguskirjandusele.

Käesoleva magistritöö näol on tegu eelkõige kvalitatiivse uurimusega. Tulenevalt ülalkirjeldatud töö eesmärkidest on kirjutamisel keskendutud toimingupiirangu rikkumise süüteokoosseisus sätestatud määratlemata õigusmõistete, s.o seotud isik, muu huvi ja korruptsioonioht, sisustamisele. Magistritöö kirjutamisel on tuginentud peamiselt valdkonda reguleerivatele õigusaktidele ja nende juurde käivate seaduseelnõude seletuskirjadele ning kommentaaridele. Lisaks on uuritud asjassepuutuvat õiguskirjandust ning analüüsitud olemasolevat kohtupraktikat.

Käesolevat tööd kõige enam iseloomustavad märksõnad on: korruptsioon, ametialased süüteod, karistusõigus, ametiisikud, huvide konfliktid.

# 1. TOIMINGUPIIRANGU RIKKUMINE

## 1.1. Süüteoकोosseisu olemus ja eesmärk

Toimingupiirangu kui korruptsiooni ennetamise vahendi mõiste oli avatud juba 1995. aastal jõustunud korruptsioonivastases seaduses<sup>35</sup>, mille § 16 sätestas, et toimingupiirang käesoleva seaduse mõttes on kitsendus, mis piirab ametiisiku õigusi sooritada korruptiivse tulu saamist võimaldavaid tehinguid. Sellest ajast saati on ametialaste süütegude peatükki nii kriminaalkoodeksis kui hiljem karistusseadustikus reformitud korduvalt, mille tulemusena on muudetud ametiisiku definitsiooni, kustutatud mitmeid nõ liialt laialivalguvaid või määratletuse põhimõttega vastuolus olevaid koosseise, lisatud ametialaseid süütegeid ka teistesse karistusseadustiku peatükkidesse ning lõplikult lahutatud erasektori korruptsiooni süüteod ametialaste süütegude peatükist.<sup>36</sup> Samuti on pidevas muutumises olnud korruptsioonivastane seadus, mis algselt nägi ette distsiplinaarvastutuse või koosmõjus kriminaalkoodeksiga kriminaalkorras vastutuse korruptiivse teo eest, kuid nüüd sisaldab vastutuse peatükis hoopis kolme erinevat väärtekoosseisu. Aja jooksul toimunud muutuste käigus on korruptsiooni süütegude koosseisud alates 1995. aastast muutunud spetsiifilisemaks nii korruptsioonivastases seaduses kui ka karistusseaduses ning toimingupiirangu kuriteo- ja väärtekoosseisude välja töötamine on olnud lihtsalt osa sellest protsessist.

Toimingupiirangu rikkumine kriminaliseeriti 15.03.2007 jõustunud seadusega<sup>37</sup>. Nimetatud kuriteokoosseis on leitav karistusseadustiku<sup>38</sup> 17. peatüki 2. jaost ehk ametialaste süütegude peatükist aususe kohustuse rikkumisega seotud süütegude jaost paragrahvist 300<sup>1</sup>. Ametialaste süütegude peatükki on koondatud süüteod, mille kriminaliseerimise kaudu kaitstakse avaliku võimu korrakohast toimimist ning nende spetsiifika seisneb selles, avaliku võimu tegevust kahjustatakse seestpoolt võimu esindajate enda tegevuse läbi. Sellest tulenevalt on ametialaste süütegude peatükis eelkõige teod, mille eest saab vastutada ametiisiku erilistele tunnustele vastav isik ning teod, mis on oma olemuselt tihedalt ametiisikuga seotud. Toimingupiirangu rikkumine ning teised ametialased süüteod on suunatud sama õigushüve, s.o avaliku võimu korrakohase toimimise vastu.<sup>39</sup> KarS §-s 300<sup>1</sup> sätestatud kuriteokoosseisu puhul väärrib märkimist asjaolu, et tegemist on rikkumisega, mis ei pruugi olla seotud reaalse varalise kahju tekkimisega, kuid kahjustab sellegipoolest oluliselt avalikke huve, õõnestades isikute usaldust riigi ja selle esindajate õiguspärase toimimise vastu.<sup>40</sup>

<sup>35</sup> Korruptsioonivastane seadus. RT I 1995, 14, 170

<sup>36</sup> Sootak, J, jt. Komm vlj, 4. trükk. 2015. Lk 714

<sup>37</sup> Karistusseadustiku ja selle muutmise seaduste muutmise seadus. RT I 2007, 13, 69.

<sup>38</sup> Karistusseadustik. RT I 2001, 61, 364. RT I, 10.07.2020, 18

<sup>39</sup> Sootak, J, jt. Komm vlj, 2015. Lk 712

<sup>40</sup> Karistusseadustiku ja selle muutmise seaduste muutmise seaduse seletuskiri.

Toimingupiirangu rikkumist kriminaliseerides on seadusandja näidanud, et tegemist on avaliku võimu toimimise ausust kahjustava ning ühiskonnas sedavõrd taunitava käitumisega, mis väärib hukkamõistu kõige rangemal moel.<sup>41</sup> Ning kuigi avaliku võimu tegevust kahjustavat käitumist on võimalik ära hoida ka teiste meetmetega, nagu näiteks erinevate juhendmaterjalide ja käitumiskoodeksite kehtestamisega, korruptsiooni vältimise strateegiate välja töötamisega, distsiplinaar- ning väärteomenetluste kehtestamisega, on seadusandja selle kõige kõrval siiski avaliku võimu seadusliku toimimise tagamiseks vajalikuks pidanud ette näha ka karistusõigusliku vastutuse.<sup>42</sup> Kuivõrd toimingupiirangu rikkumisega suures ulatuses seatakse läbi ametiisiku tegevuse kahtluse alla võimu usaldusväärsus ja ausus ning seeläbi ka teiste varem tehtud otsuste õiguspärasus, on igati põhjendatud vastutusele võtmise ka kriminaalkorras. Võib öelda, et toimingupiirangu rikkumise kriminaliseerimine aitab kaasa avaliku võimu teostamise läbipaistvuse eesmärgile ning on üks korruptsiooniga võitlemise vahenditest.

Mis puudutab kriminaalkorras vastutusele võtmist, siis KarS § 300<sup>1</sup> lg 1 kohaselt karistatakse korruptsioonivastases seaduses kehtestatud toimingupiirangu teadva rikkumise eest suures ulatuses rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega. Lõike 2 järgi on sama teo eest, kui see on toime pandud eriti suures ulatuses, ette nähtud rahaline karistus või kuni kolmeaastane vangistus. Tulenevalt KarS § 12<sup>1</sup> punktidest 2 ja 3 on suur süüteo ulatus, mis ületab 40 000 eurot ning eriti suur ulatus, mis ületab 400 000 eurot. Tuleb märkida, et toimingupiirangu rikkumise kuriteo eest mõistetavad sanktsioonimäärad on võrdlemisi madalad, arvestades, et teoga on kahjustatud avaliku võimu korrakohast toimimist ning süüteo toimepanija on oma aususe kohustuse rikkumisega kuritarvitanud temale kui ametiisikule antud avalikkuse usaldust. Ometigi on toimingupiirangu rikkumise eest mõistetava karistuse maksimummäär oluliselt madalam kui näiteks altkäemaksu võtmise, vahendamise või andmise eest mõistetav kuni 5 aastane vangistuse määr.

Lisaks, on toimingupiirangu rikkumine karistatav ka väärteo korras. Nimelt on KVS §-s 19 sätestatud vastutus ametiisiku poolt toimingupiirangu või toimingupiirangu kohaldamata jätmise tingimuste teadva rikkumise eest, mille eest karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut. Käesoleval hetkel tähendab see kuni 800 euro suurust karistust, mida võib sarnaselt kuriteokoosseisu sanktsiooniga pidada üsna madalaks. Arvestades, et toimingupiirangu rikkumise väärtegu toime pannes võib süüteo ulatus jääda kuni 40 000 euroni, tundub 800 eurone trahv sellega võrreldes ebaproportsionaalselt väike. Samuti on raske esmapilgul ette kujutada, kuidas mõjutab selline karistus, mis on natuke

---

<sup>41</sup> Nisu, A. Toimingupiirangu rikkumisest praktikas tõusnud küsimuste näitel. *Juridica* 8/2018. Lk 542.

<sup>42</sup> Sootak, J, jt. *Komm vlj*, 2015. Lk 712

suurem kui pool Eesti keskmist palka<sup>43</sup>, süüdlast edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest ja tagab samas usalduse õiguskorra vastu.

Toimingupiirangu rikkumise süüteo toimepanemisega kaasnevad madalad karistusmäärad on põhjendatavad ilmselt sellega, et toimingupiirangu rikkumisel ei ole tuvastatud rikkuja või tema huvides kellegi kolmanda isiku omakasu ning tegemist võib olla lausa sisuliselt ühiskonnale igati kasuliku käitumisega.

Kuivõrd toimingupiirangud on sätestatud korruptsioonivastases seaduses, saab juba ainuüksi seaduse nimest tulenevalt öelda, et toimingupiirangu rikkumise süüteokoosseisud peaksid aitama korruptsiooni<sup>44</sup> vastu võidelda. Süüteokoosseisuga täpsemalt kaitstavad õigushüved langevad kokku korruptsioonivastase seaduse kui vaadeldava kuriteokoosseisu alusnormistiku kehtestamise üldeesmärkidega, milleks on korruptsiooni ennetamine ja vältimine. Seega on toimingupiirangute kehtestamise eesmärk kokkuvõtvalt korruptsioonijuhtumi ennetamine teatud piirangute abil.<sup>45</sup> Ehk kui ametiisik peab otsuse või toimingu tegemisel kinni KVS-s sätestatud toimingupiirangutest, aitab see tagada ausa ja erapooletu avaliku ülesande täitmise. Kuid kui ametiisik piirangutest kinni ei pea ning teeb otsuse näiteks endaga seotud isikuga, seab see tugevalt kahtluse alla tema erapooletuse ning ausa ametikohustuste täitmise.

Toimingupiirangute sätestamise eesmärki ja olemust on võimalik selgitada ka seoses huvide konflikti terminiga. Huvide konflikt on konflikt ametiisiku ametikohustuste ning erahuvide vahel, kus erahuvid võivad tegelikult või näilikult sobimatult mõjutada tema ametikohustuste nõuetekohast täitmist ning sellega kaasnevat vastutust.<sup>46</sup> See tähendab, et tekib olukord, kus avalikud huvid konkureerivad ametiisiku otseste või kaudsete isiklike huvidega.<sup>47</sup> Eeltoodud definitsioonis ei ole erahuvid piiratud finants- või muude vahendutega, millest tuleneks ametiisikule otsene isiklik kasu,<sup>48</sup> vaid erahuvid võivad tekkida ka näiteks seoses perekonna ja lähedastega, tööväliste tegevuste ja hobidega, organisatsiooniliste kuuluvustega jms.<sup>49</sup>

Huvide konflikti tuleks vaadata kui loomulikult esinevat nähtust, mitte patoloogiat – see tähendab, et see on paratamatu tagajärg asjaolule, et inimestel on rohkem kui üks sotsiaalne roll. See on peaaegu,

---

<sup>43</sup> Statistikaameti andmebaasi järgi oli 2021. aasta III kvartalis keskmine brutokuupalk 1553 eurot. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://andmebaas.stat.ee/Index.aspx?DataSetCode=PA001> (26.04.2022).

<sup>44</sup> Korruptsiooni mõistet ja olemust on avatud käesoleva töö alapeatükis 2.3.

<sup>45</sup> Sootak, J, jt. Karistusseadustik. Komm vlj, 4. trükk. Juura, 2021. Lk 916

<sup>46</sup> OECD käsiraamat. Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris. Eestikeelne väljaanne. Riigikantselei, 2007. Lk 13. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/huvide\\_konflikti\\_kasiraamat.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/huvide_konflikti_kasiraamat.pdf) (26.04.2022).

<sup>47</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 2.

<sup>48</sup> OECD käsiraamat. Lk 98.

<sup>49</sup> Ametniku eetikakoodeks. 2015. Arvutivõrgus kättesaadav:

[https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku\\_etikakoodeks\\_20.02.2017.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_etikakoodeks_20.02.2017.pdf) (26.04.2022).

et vältimatu, et ametiisik seisab oma töös silmitsi olukordadega, kus avalikud huvid, mida ta on valitud või määratud teenima, lähevad vastuollu tema erahuvidega.<sup>50</sup> Oluline on märkida, et huvide konflikt iseenesest ei ole veel korruptsioonivorm, kuid see võib korruptsioonini viia. Huvide konflikti on võimalik tuvastada, kui vaadata, millised on ametiisiku ülesanded ja kas ametiisikul on selles valdkonnas ka erahuvisid. Sellest tulenevalt: kui tegu on ametiisiku selgete erahuvidega ja ta peab tegema selles valdkonnas otsuse või toimingut, on tegemist tegeliku huvide konfliktiga; kui on olemas küll erahuvid, kuid ametiisik otsuse tegemises ei osale, siis on tegemist näilise huvide konfliktiga; ning kui võib arvata, et tulevikus võivad erahuvid mõju avaldada, on tegemist potentsiaalse huvide konfliktiga.<sup>51</sup> Tuleb arvestada, et ametiisikute puhul on siiski tegu ka eraisikutega, kellel on alati mingid erahuvid ning seetõttu on usalduse säilitamise seisukohalt oluline tuvastada ja lahendada kõik tekkivad huvide konfliktid.<sup>52</sup> Isegi juhul, kui huvide konflikti olukord ei päädi korruptsiooniga, kahjustab arusaam, et ametiisikul on või võib olla huvide konflikt, tema usaldusväärust ning samuti võib kahjustada inimeste usaldust avaliku võimu vastu.<sup>53</sup>

Huvide konflikti seos toimingupiirangutega tuleneb sellest, et huvide konflikti või selle riski maandamiseks või vähendamiseks kasutatakse muu hulgas eetikakoodekseid, enesetaandamise kohustust, huvide deklareerimist ning tegevus- ja toimingupiiranguid.<sup>54</sup> Sellest tulenevalt aitab ka toimingupiirangu kohaldamine huvide konflikti olukorda lahendada, kuivõrd keelab isikul erahuvides otsuse või toimingu tegemise ning kohustab tekkinud konflikti olukorrast teavitama oma vahetut juhti.

Toimingupiirangute kõrval aitavad huvide konflikti olukordi vältida ka tegevuspiirangud. KVS § 3 lg 2 p 1 kohaselt peab ametiisik seaduses sätestatud juhul ja tingimustel kinni pidama tegevus- ja toimingupiirangutest. KVS 10 lg 1 alusel on ametiisikul on õigus tegeleda väljaspool ametikohustusi mis tahes muu tegevusega (edaspidi kõrvaltegevus), kui see ei ole seadusega keelatud ja järgitakse toimingupiiranguid. Lõike 2 kohaselt võib seadusega piirata teatud ametiisikute kõrvaltegevust. Seega tähendab tegevuspiirang keeldu tegeleda kõrvaltegevusega. KVS-s endas enam tegevuspiiranguid sätestatud ei ole ning ametnikele kohalduvad tegevuspiirangud on sätestatud ATS §-s 60 ning muude ametiisikute vastavad piirangud on sätestatud eriseadustes, näiteks Vabariigi

---

<sup>50</sup> Reed, Q. Sitting on the fence: Conflicts of interest and how to regulate them. U4 Issue. 2008. Lk 7-8. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.cmi.no/publications/file/3160-sitting-on-the-fence.pdf> (26.04.2022).

<sup>51</sup> Justiitsministeeriumi hallatav veebilehekülj korruptsioon.ee. Huvide konflikt. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt> (26.04.2022).

<sup>52</sup> OECD käsiraamat.

<sup>53</sup> The World Bank. Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure (2012). Lk 12-13. Arvutivõrgus kättesaadav:

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6010/676270PUB0EPI0067882B09780821394526.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (26.04.2022)

<sup>54</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 2.

Valitsuse seaduses, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses, kohtute seaduses.<sup>55</sup> Nimelt on kehtivas KVS-s rakendatud süsteemi, mille kohaselt ametiisikutele rakenduvad kõrvaltegevuse keelud ja piirangud astmeliselt ehk mida vastutusrikkam on ametiisiku positsioon, seda põhjendatum on kõrvaltegevuse laialdasem piiramine, ning vastupidi.<sup>56</sup> Ametikohustuste välise tegevuse vabaduse põhimõttest lähtuvalt on ametiisikul üldiselt lubatud tegeleda kõrvaltegevusega ning seda õigust ei piirata piirangute enese pärast, vaid lähtudes sellest, kui suurt korruptsiooniriski need endast kujutada võivad.<sup>57</sup> Kõrvaltegevuse piirangud peavad seega olema proportsionaalsed ning ei ole mõistlik kõigile ametiisikutele ühetaoliste piirangute seadmine. Võrreldes toimingupiiranguga on tegevuspiirangu eesmärk on veelgi laiem – kui toimingupiirangu eesmärk on konkreetse otsuse või toimingu puhul huvide konflikti vältimine, siis tegevuspiirangu eesmärk on vältida tegevusi, mis võiksid takistada ametikohustuste objektiivset täitmist või viia korruptsiooniohtliku olukorrani.<sup>58</sup>

Toimingupiiranguid võib pidada ametiisiku keskseks korruptsioonivastases seadusest tulenevaks kohustuseks, kuna see on konkreetne ja laieneb kõikidele ametiisikutele ning toimib ka juhul, kui kõrvaltegevus on piiramata, erinevalt näiteks huvide avaldamise kohustusest KVS § 12 mõttes, mille tähendus korruptsiooni ennetamisel on pigem abstraktne ning mis laieneb vaid väiksele osale ametiisikutest.<sup>59</sup> Kuivõrd toimingupiirangute järgimise puhul on tegemist kõikidele ametiisikutele laieneva kohustusega, mille rikkumine on karistatav kas väärteo- või kriminaalkorras, on eriti oluline, et ametiisikud saaksid aru, milliste otsuste või toimingute tegemisel käesolev õigusnorm kohaldub, milline käitumine on keelatud ning karistatav, et vastavalt sellele enda käitumist reguleerida. See tähendab, et keelav norm peab olema sõnastatud selgelt ja täpselt, vältides ebamääraseid mõisteid või teokirjeldusi. Õigusselgust tuleb hinnata keskmiste võimetega normiadressaadi vaatenurgast<sup>60</sup> ning kuigi võrreldes keskmise inimesega eeldatakse ametiisikult teatavaid erialaseid teadmisi või -haridust, peab õigusnorm olema siiski üheselt mõistetav. Sellest tulenevalt on järgnevalt vaja analüüsida toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu elemente ja sealhulgas selles sisalduvaid määratlemata õigusmõisteid.

---

<sup>55</sup> Justiitsministeeriumi hallatav veebilehekülj korruptsioon.ee.

<sup>56</sup> Kalmet, T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (IV). Õiguskeel 2013/3. Lk 2-3. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel\\_kalmet\\_uae\\_korruptsioonivastase\\_seaduse\\_pohimoistetest\\_iv.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet_uae_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_iv.pdf) (26.04.2022).

<sup>57</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 17.

<sup>58</sup> Justiitsministeeriumi hallatav veebilehekülj korruptsioon.ee.

<sup>59</sup> Kalmet, T. Õiguskeel 2013/3. Lk 5.

<sup>60</sup> RKPJK otsus nr 3-4-1-16-05, punkt 23.

## 1.2. Toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseis

### 1.2.1. Üldiselt koosseisu sisustamisest

Toimingupiirangu rikkumise kuritegu KarS § 300<sup>1</sup> lg-s 1 sätestatu kohaselt on korrupsioonivastases seaduses kehtestatud toimingupiirangu teadev rikkumine suures ulatuses. KarS § 300<sup>1</sup> lg-s 2 sisaldub toimingupiirangu rikkumise kvalifikatsioon, mis näeb ette kõrgema karistuse maksimummäära juhul, kui lg-s 1 sätestatud tegu on toime pandud eriti suures ulatuses.

Koosseisutüübilt on KarS § 300<sup>1</sup> puhul tegu formaalse koosseisuga ehk teodeliktiga.<sup>61</sup> See tähendab, et kuriteokoosseisus on kirjeldatud ainult tegu ning tagajärje saabumine ei ole koosseisus ette nähtud, kuivõrd õigushüve kahjustav ebaõigus avaldub juba teos endas.<sup>62</sup> Ametiisiku tegevus muutub etteheidetavaks siis, kui tema, teostades ametiseisundist tulenevaid avalikke ülesandeid, rikub läbi sellise tegevuse seadusandja poolt korrupsiooni ennetamiseks ja ärahoidmiseks kehtestatud toimingupiiranguid. Sisuliselt tähendab see, et seadusandja meelest on toimingupiirangu rikkumine sellise iseloomuga tegu, mida ei saa demokraatlikus õigusriigis aktsepteerida isegi juhul, kui see ei too endaga alati kaasa raskeid õiguslikke tagajärgi või ei kahjusta iga kord oluliselt avaliku korra toimimist. Korrupsioon on ühiskonnas igati taunitav nähtus ning kasutusele tuleb võtta meetmed, mis avaliku võimu toimimise aususele ja läbipaistvusele kaasa aitaksid.<sup>63</sup> Seega on toimingupiirangu rikkumine kui käitumisakt iseenesest juba kriminaalõiguslikku reageeringut vääriv tegu, hoolimata sellest, kas keegi teo tagajärjel ka kasu või kahju sai.

Eeltooduga seoses on oluline veel ära märkida, et kuigi KarS § 300<sup>1</sup> lg-d 1 ja 2 eeldavad, et toimingupiirangu rikkumine on toimunud suures või eriti suures ulatuses, ei ole selles osas tegu siiski koosseisupärase tagajärjega, vaid rikkumise kvantitatiivse mõõtmega.<sup>64</sup> See tähendab, et rikkumise ulatusest oleneb, kas tegu on kvalifitseeritav väärteona KVS § 19 järgi (rikkumise ulatus on kuni 40 000 eurot) või kuriteona KarS § 300<sup>1</sup> lg 1 (rikkumise ulatus üle 40 000 euro) või lg 2 järgi (rikkumise ulatus üle 400 000 eurot). Ehk mida suurem on rikkumise ulatus, seda raskem on isikule mõistetav võimalik karistus.

Ka Riigikohus on selgitanud, et toimingupiirangu rikkumine ei ole tagajärjedelikt, vaid abstraktne ohudelikt, mis tähendab, et toimingupiirangut rikutakse juba ohu loomisega ning ohu realiseerumine ei ole vajalik. Seetõttu on karistatav juba ainuüksi keelatud otsuse või toimingu tegemine ning suur ulatus selle normi mõttes pole mitte koosseisupärane tagajärg, vaid rikkumise kvantitatiivne mõõde.

---

<sup>61</sup> Sootak, J, jt. Komm vlj, 2015. Lk 759

<sup>62</sup> Sootak, J. 2018. Lk 191.

<sup>63</sup> Nisu, A. Juridica 8/2018. Lk 543.

<sup>64</sup> Sootak, J, jt. Komm vlj, 2015. Lk 760

Kohus on seisukohal, et toimingupiirangu rikkumise jaatamiseks pole oluline, mis toimingupiirangu rikkumisele järgnes või oleks võinud järgneda. Toimingupiirangu rikkumine ei eelda reaalselt varakäsitust, mistõttu võib nimetatud teokoosseis olla täidetud ka juhul, kui isik on teinud alles esimese sammu mõne tulevase varakäsituse tegemiseks.<sup>65</sup>

Eelviidatud asjas saatis Riigikohus kohtuasja tagasi ringkonnakohtusse, kes pidi hindama, kas volikogu otsus anda ühele osaihingule 10 aastaks tasu eest kasutusse Jõhvi vallale kuuluvad ruumid, oli suunatud vallavalitsusele õigusliku aluse loomisele sõlmida osaihinguga leping, mille sisu ületas rahalises väljenduses 40 000 eurot. Kohtukolleegium leidis, et ehkki volikogu otsusega rendi suurust kindlaks ei määratud, ei saa ometi öelda, et toimingu rahalist väärtust ei oleks võimalik tuvastada olemasolevate tõendite pinnalt, mistõttu leiti, et tehingu väärtuseks on üürihind, mis esialgu plaaniti kehtestada volikogu asjassepuutuva otsusega. Asjaolu, et juriidilistel põhjustel jäeti rent kindlaks määramata, ei tähenda, et volikogu otsusel ei oleks olnud üldse mingit rahalist ulatust.<sup>66</sup>

Toimingupiirangu rikkumise toimepanemine suures ja eriti suures ulatuses tähendab seda, et tegu on koosseisupärane kui ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes tehtud otsuse või toimingu sisu, ametiisiku enda või seotud isiku majanduslik või muu huvi või korrupsiooniohu suurus ületab rahalises mõõtmes vastavalt 40 000 või 400 000 eurot.<sup>67</sup> Rikkumise ulatuse kindlaks tegemine on lihtne juhtudel, kui ametiisiku poolt tehtud otsusel või tehingul on nõ hinnasilt küljes ehk on konkreetselt fikseeritud otsuse või toimingu väärtus. Näiteks juhul, kui toimingupiirangu rikkumine on seotud riigihankel osalemisega ning teada on riigihanke tulemusel sõlmitud lepingu kogumaksumus, on ka süüteo ulatus sellest tulenevalt kindlaks tehtud.<sup>68</sup> Siiski ei muuda asjaolu, et otsuse rahalist väärtust pole toimingupiirangut rikkudes tehtud otsuses kindlaks määratud, selle otsuse väärtust olematuks, vaid see väärtus tuleb konkreetsetest asjaoludest lähtuvalt välja selgitada. Riigikohus on märkinud, et kui otsuse või toimingu rahaline väärtus on tuvastatav, ei ole üldjuhul vaja analüüsida, kas see vastas ka turuhinnale. Samas võib turuväärtusele vastavuse hindamine muutuda aktuaalseks olukorras, kus otsusel või toimingul puudub kindlaks määratud rahaline väärtus või on tekkinud kahtlus, et see väärtus on tegelikkuses suurem.<sup>69</sup>

Kui eelnevalt toodud üürilepingu kaasuse puhul oli tegemist tähtajalise üürilepinguga, siis probleem võib tekkida süüteo ulatuse kindlaks määramisel juhul, kui üüriperioodi ei ole fikseeritud ehk kui toimingupiirangut rikkudes on sõlmitud tähtajatu üürileping. Sellisel juhul ei piisa ka turuhinna välja selgitamisest, kuivõrd üürilepingu puhul on võimalik välja selgitada küll päeva, nädala, kuu või aasta

<sup>65</sup> RKKK otsus nr 1-19-5367. Punktid 27-28.

<sup>66</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-5367/152. Punktid 42-47.

<sup>67</sup> Sootak, J, jt. Komm vlj, 2015. Lk 760

<sup>68</sup> Näiteks TlnRnK otsus nr 1-18-7408. Punkt 11.

<sup>69</sup> RKKK otsus nr 1-19-5367. Punkt 31.

üüri turuhind konkreetse kinnisvara suhtes, kuid see ei aita veel kindlaks määrata süüteo ulatust, kuna pole teada üüriperioodi pikkust. Sellises olukorras jääb ilmselt menetleja ülesandeks ära tõendada süüteo ulatus ehk koguda tõendeid, mis näitavad, et kuigi tegu oli tähtajatu lepinguga, oleks see üürisuhe kestnud vähemalt nii mitu aastat ja sellest tulenevalt oli lepingu väärtuseks rohkem kui 40 000 või 400 000 eurot. Tuleb möönda, et sellise nii öelda „oletusliku“ tähtaja tõendamine on väga keeruline (kui mitte võimatu) ning *in dubio pro reo* põhimõttest juhindudes tuleb kõrvaldamata kahtlus ka süüteo ulatuse kindlaksmääramisel tõlgendada kahlustatava kasuks. Siiski on võimalik, lähtudes konkreetsetest lepingu tingimustest ja muudest tähtsust omavatest asjaoludes, et kriminaalmenetluse lõpuks jõutakse lõpuks tulemuseni, kus kohtu arvates ei ole eluliselt usutav, et üürileping oleks nendel tingimustel sõlmitud lühemaks perioodiks kui 6 kuud vms. Kuivõrd toimingupiirangu rikkumise teokoosseis eeldab vähemalt otsest tahtlust kõigi objektiivsete tunnuste, sh rikkumise ulatuse suhtes, tuleb ka ära näidata, et ametiisik ise oli sellest ulatusest teadlik. Kui suurt või eriti suurt ulatust ei suudeta tõendada, on tegu kvalifitseeritav väärteona KVS § 19 mõttes.

Toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu iseloomustab ka asjaolu, et tegemist on blanketse ehk välisviitelise koosseisuga, kuivõrd osutatakse otsesõnu korruptsioonivastases seaduses sätestatud toimingupiirangule.<sup>70</sup> Teisele seadusele viitamine on levinud normitehniline võtte, mis võimaldab vältida kordusi ning säilitada samas seadusele vajalik süsteemsus.<sup>71</sup> Seega, kuivõrd toimingupiirangud on juba sätestatud KVS § 11 lg-s 1, ei olnud vajalik sama normi dubleerida ning karistusseadustikku ümber kirjutada. Riigikohtu kriminaalkolleegium on korduvalt asunud seisukohale, et karistusseaduse blanketti sisustav norm on blanketse süüteokoosseisu lahutamatu ja täisväärtuslik osa ja sellest tulenevatele koosseisutunnustele laienevad kõik karistusseadustiku üldosa sätted ja põhimõtted.<sup>72</sup> Blanketse kuriteokoosseisu korral tuleb see sisustada seadusest või muudest õigusaktidest tulenevate kohustuste või keeldudega, mille rikkumises koosseisu realiseerimine seisneb<sup>73</sup> ehk konkreetsel juhul tuleb KarS § 300<sup>1</sup> kui blanketset kuriteokoosseisu sisustada KVS § 11 lg-st 1 tulenevate keeldudega, mille rikkumises koosseisu realiseerimine seisneb.

Ametiisiku kohustus pidada seaduses sätestatud juhtudel kinni tegevus- ja toimingupiirangutest tuleneb KVS § 3 lg 1 punktist 1. Toimingupiirangu kehtestamise üldalus on ette nähtud KVS § 10 lg-s 1, mille kohaselt on ametiisikul on õigus tegeleda väljaspool ametikohustusi mis tahes muu kõrvaltegevusega, kui see ei ole seadusega keelatud ja järgitakse toimingupiiranguid. Toimingupiirangu süüteokoosseisu objektiivsele küljele vastava teo moodustab KVS § 11 sätestatu.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Sootak, J. 2018. Lk 195.

<sup>71</sup> Sootak, J. 2018. Lk 194.

<sup>72</sup> RKKK otsus nr 3-1-1-4-08, punkt 9.

<sup>73</sup> RKKK otsus nr 3-1-1-69-06, punkt 7.

<sup>74</sup> Sootak, J, jt. Karistusseadustik. Komm vlj, 4. trükk. Juura, 2015. Lk 759

KVS § 11 lg 1 kohaselt on ametiisikul keelatud toimingut või otsuse tegemine, kui esineb vähemalt üks järgmistest asjaoludest:

- 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;
- 3) ametiisik on teadlik korruptsiooniohust.

Eeltoodud sätte esimeses lauses kasutatud sõnastusest on võimalik järeldada, et kui üldjuhul on ametiisikule antud teatud pädevus teha avaliku ülesande täitmisel erinevaid otsuseid või toiminguid, siis KVS § 11 lg-s 1 loetletud tingimustel on tal otseselt keelatud oma pädevuse kasutamine. Kui ametiisik siiski teeb keeldu rikkuva otsuse või toimingut, toob see endaga kaasa, lisaks ametiisiku vastutusele võtmisele väärteto- või kriminaalkorras, ka tagajärjed otsuse või toimingut õiguslikule tähendusele. Kuigi KVS ei näe enam otsesõnu ette iseendaga tehtud tehingu tühisust<sup>75</sup>, on tegemist ikkagi ilma pädevuseta tehtud tehinguga koos kõigi sellest tulenevate tsiviilõiguslike tagajärgedega. Seega, kui ametiisik teeb otsuse või toimingut, mille tegemine oli talle tulenevalt KVS § 11 lg-st 1 keelatud, kaasnevad sellega ka tagajärjed tehtud otsuse või toimingut kehtivusele ja toimele.<sup>76</sup>

Siinkohal väärib märkimist, et eeltoodud koosseisu täiendati 15.02.2019 jõustunud seadusemuudatusega<sup>77</sup>, kui lõike 1 esimese lause lõppu lisati „esineb vähemalt üks järgmistest asjaoludest“. Nimelt põhjustas sätte varasem sõnastus praktikas erinevaid arusaamu selles osas, kas KVS § 11 lg 1 punktides 1-3 sätestatud tingimused peavad toimingupiirangu süüteo koosseisu realiseerumiseks esinema kõik samaaegselt või saab koosseisu täitmist jaatada ka vaid ühe tingimuse esinemisel. Näiteks on Tartu Ringkonnakoht 2018. aasta lahendis asunud seisukohale, et toimingupiirangu rikkumise koosseisu täitmiseks peavad ametiisiku poolt otsuse või toimingut tegemisel üheaegselt esinema kõik kolm KVS § 11 lg 1 p-des 1–3 ette nähtud tingimust.<sup>78</sup>

Samuti on Harju Maakohus leidnud, et üheaegselt peavad esinema kõik KVS § 11 lg 1 punktides 1-3 sätestatud tingimust. Kohus põhjendas seda järgnevalt: „Kumulatiivsuse nõue nähtub ainuüksi sätte grammatilisest ülesehitusest. Nimelt on kõik kolm tingimust seotud omavahel semikoolonitega (;) ning kasutatud ei ole teise ja kolmanda tingimuse vahel sidesõna või, mis viitaks, et tegemist võiks olla alternatiivsete tingimustega. Sealjuures on normitehnikas semikoolon samastatud sidesõnaga ja. Lisaks sätte grammatilisele vormile leiab kohus, et kõik tingimused peavad esinema ka sätet

<sup>75</sup> Eelmises KVS-s, täpsemalt § 24 lg-s 1 oli sätestatud, et ametiisikul on keelatud sooritada tehinguid iseendaga või muid sarnase iseloomuga või huvide konfliktiga seotud tehinguid. Sama paragrahvi lg-st 4 tulenes, et lõikes 1 sätestatud keeldu rikkudes tehtud tehing on tühine. Korruptsioonivastane seadus. RT I 1999, 16, 276

<sup>76</sup> Kalmet, T. Õiguskeel 2013/3. Lk 2-3.

<sup>77</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 05.02.2019, 2

<sup>78</sup> TrtRnK otsus nr 1-17-2185.

süsteemiliselt vaadeldes. Nimelt ei ole loogiline, et keelatud oleks otsuse või toimingute tegemine üksnes sel põhjusel, et see tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes, kui samal ajal aga puudub näiteks üldse korruptsioonioht või ei esine majanduslikku või muud huvi, mis võiks toimingut või otsust mõjutada. Nendel põhjustel on kohus seisukohal, et toimingupiirangu olukorra tuvastamiseks peavad esinema kõik KVS § 11 lg-s 1 sätestatud tingimust üheaegselt.<sup>79</sup>

Käesoleva töö autori hinnangul ei saa nõustuda eelnimetatud kohtu põhjendustega sätte grammatilise tõlgendamise osas, kui võrd kehtivates seadustes leidub palju norme<sup>80</sup>, kus loetelud just selliselt (semikoolonitega eraldatuna ning ilma sõnata *või*) kirja on pandud ning see ei tähenda, et peavad esinema kõik tingimused korraga. Ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 25 lg 3 sätestab, et ühese arusaadavuse tagamiseks võib loetelu esitamisel kasutada sõna „või”, kui loetelus esitatakse alternatiiv või kui loetelu elemendid ei pea esinema korraga, ning sõna „ja”, kui loetelu elemendid esinevad korraga.<sup>81</sup> Ehk siis on tegu pigem soovitusena parema arusaadavuse tagamiseks, mitte reeglina.

Vastukaaluks eeltoodule on Riigikohus ka enne 2019. aasta seadusemuudatust teinud lahendeid, milles jätab jõusse madalama astme kohtu otsuse, milles isik on toimingupiirangu rikkumises süüdi mõistetud ning süüteo koosseisu on sisustatud vaid KVS § 11 lg 1 punktiga 1.<sup>82</sup> Konkreetselt aga Riigikohus üheski otsuses KVS § 11 lg 1 punktide 1–3 üheaegse või eraldi esinemise küsimust analüüsinud ei olnud. Tartu Ringkonnakohus on asunud hiljuti seisukohale, et KVS § 11 lg 1 vana redaktsioon ei keela grammatilises mõttes interpretatsiooni, kus kolme punkti võib lugeda alternatiivseks ka ilma nende ees oleva formuleeringuta „esineb vähemalt üks järgmistest asjaoludest”.<sup>83</sup>

Eeltoodust tulenevalt oli olukorras selguse saamiseks mõistlik KVS § 11 lg 1 sätet muuta. Seaduse muutmise kaasaskäivast seletuskirjast nähtub, et muudatus oli tehnilist laadi ja täpsustab, et ametiisikul on keelatud toimingute tegemine, kui esineb vähemalt üks KVS § 11 lõikes 1 sätestatud loetelus esitatud asjaolu.<sup>84</sup> Selline sõnastus annab mõista, et tegelikult oli seadusandja tahe algusest peale see, et piisab ka vaid ühe tingimuse esinemisest selleks, et oleks täidetud süüteo koosseis, kuid kuna praktikas on vaidlusi tekkinud, oli vajalik sätet täpsustada.

<sup>79</sup> HMK otsus nr 4-16-6429.

<sup>80</sup> Vt nt ATS § 29 lg 1; TsÜS § 40 lg 1; KrMS § 45 lg 2; KarS § 199 lg 2.

<sup>81</sup> Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. RT I, 29.12.2011, 228

<sup>82</sup> RKKK otsus nr 3-1-1-98-15; RKKK 3-1-1-37-16.

<sup>83</sup> „Ringkonnakohtu hinnangul näitab nii otsus nr 1-19-5367/144, kui ka nt asjas nr 3-1-1-98-15 tehtud lahend, et kassatsioonikohus interpreteeris vana redaktsiooni selliselt, et rikkumine esineb ka olukorras, kus täidetud on ainult üks KVS § 11 lg-s 1 nimetatud tingimus.”- TrtRnK otsus nr 1-19-5367/152. 14.09.2021. Punkt 40.

<sup>84</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri (574 SE II)

Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/5aa98870-cae8-4357-ba21-0776f2f14386> (26.04.2022).

Tulevikus võib praktikas eelnimetatud seadusemuudatusega seoses siiski üles kerkida küsimus, et kui näiteks ametiisik rikkus enne 15.02.2019, s.o hetkel kehtiva KVS § 11 lg 1 punkti 1, siis kas ta on toimingupiirangu süüteo koosseisu täitnud, kuivõrd rikkumine on sisustatud vaid ühe, mitte kõigi kolme tingimuse esinemisega. Viidates eelnimetatud ringkonnakohtu lahendile ning KarS § 5 lg-s 1 sätestatud põhimõttele, et karistus mõistetakse teo toimepanemise ajal kehtinud seaduse järgi, võib süüdistatav öelda, et teo toimepanemise ajal kehtinud seadus nõudis kõigi kolme KVS § 11 lg-s 1 sätestatud tingimuse koos esinemist ning kuivõrd tema tegu sellele ei vasta, tuleb ta õigeks mõista.

KVS § 11 lõikes 2 sätestatu kohaselt on käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud juhul ametiisikul keelatud anda oma alluvale ülesandeks teha toimingut või otsust tema asemel. Seega rikub toimingupiirangut ka kõigi KVS § 11 lg 1 punktides 1-3 nimetatud olukordade esinemisel otsustuse või toimingu tegemise delegeerimine oma alluvatele.<sup>85</sup> Sätte teisest lausest tuleb teavitamiskohustus ehk toimingupiirangu kohaldumise olukorras olev ametiisik peab piirangut tingivast asjaolust viivitamata teavitama oma vahetut juhti või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isikut või organit, kes teeb toimingu või otsuse ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule. Eeltoodust nähtub, et kui ametiisik leiab end otsuse või toimingu tegemisel huvide konflikti olukorrast, ei ole tal õigust otsuse või toimingu tegemist oma alluvale delegeerida, kuid temast kõrgemalseisev isik (juht) võib otsuse või toimingu ise teha. Sama paragrahvi lõikest 2<sup>1</sup> tuleneb, et kui toimingut või otsust ei saa teha ühise toimingu või otsuse tegemise pädevusega ametiisiku vahetu juht või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isik või organ või ametiisiku asendamine on võimatu, peab ametiisik käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud asjaolust viivitamata teavitama teisi ühise toimingu või otsuse tegemise ülesandega isikuid. Ühise toimingu või otsuse tegemiseks vajalik kvoorum on selle võrra väiksem, kui seadus ei näe ette muud taandamise korda.

Kuriteo koosseisu täitmist mõjutavad ka KVS § 11 lg 3 punktides 1-8 sätestatud alused, mille esinemisel toimingupiirangut ei kohaldata ehk kui esineb vähemalt üks sätestatud juhtudest, ei ole tegemist toimingupiirangu rikkumisega. KVS § 11 lg 3 punktides 1-8 nimetatud aluste puhul ei ole tegemist õigusvastasust välistavate asjaoludega karistusõiguses kehtiva kolmeastmelise deliktstruktuuri mõttes,<sup>86</sup> vaid toimingupiirangu rikkumise kuriteo koosseisu spetsiifiliste koosseisu välistavate asjaoludega.<sup>87</sup> See tähendab, et kui esineb mõni KVS § 11 lg 3 punktides 1-8 sätestatud alustest, on süüteo koosseisu realiseerimine välistatud ehk täitmata on deliktstruktuuri esimene aste.<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> HMK otsus nr 4-19-357.

<sup>86</sup> Nisu, A.. Juridica 8/2018. Lk 544.

<sup>87</sup> Sootak, J, jt. Karistusseadustik. Komm vlj, 4. trükk. Juura, 2015. Lk 760

<sup>88</sup> Nisu, A.. Juridica 8/2018. Lk 544.

KVS § 11 lg 3 punktides 1-8 sätestatu järgi ei kohaldata toimingupiiranguid järgmistel juhtudel:

- 1) õiguse üldakti vastuvõtmisel ja selle vastuvõtmises või ettevalmistamises osalemisel. Näiteks kui ametnik osaleb seaduse ettevalmistamises, ei ole võimalik vältida riski, et tema erahuvid mõjutavad oluliselt otsustusprotsessi, kuid korrupsiooniriski maandab asjaolu, et enamik õigustloovaid akte võetakse vastu kollegiaalselt ning menetluslike ja järelevalvega seatud piirangute kohaselt.<sup>89</sup> Täpsustatud on, et riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvet loetakse käesoleva seaduse tähenduses üldaktiks;
- 2) pankrotihalduri poolt pankrotimenetluse läbiviimise korral selle büroo teenuste kasutamisel, mille kaudu ta tegutseb. Pankrotihaldurid erinevad teistest vabakutsetest selle poolest, et nad tegutsevad osäühingust või aktsiaseltsist büroo kaudu, samas kui notar, täitur ja vandetõlk tegutsevad FIE-na. Seega on pankrotihalduritel vaja kasutada enda osalusega OÜ või AS-i teenuseid pankrotitoimingute tegemisel, näiteks pankrotivara müümisel. Pankrotihalduri poolt pankrotimenetluse läbiviimisel selle büroo teenuste kasutamist, mille kaudu ta tegutseb, ei tohiks käsitada huvide konfliktina ning seetõttu selline erisus ka sätestatud on<sup>90</sup>;
- 3) hädaseisundis, samuti edasilükkamatu toimingu korral, kui on suurema kahju tekkimise oht. Hädaseisundit defineeritakse KarS § 29 kaudu ehk tegemist on olukorraga, kus isik paneb teo toime selleks, et kõrvaldada vahetut või vahetult eesseisvat ohtu enda või teise isiku õigushüvedele, tema valitud vahend on ohu kõrvaldamiseks vajalik ning kaitstav huvi on kahjustatavast huvist ilmselt olulisem. Huvide kaalumisel arvestatakse eriti õigushüvede olulisust, õigushüve ähvardanud ohu suurust ning teo ohtlikkust.<sup>91</sup> Oluline on ka märkida, et hädaseisundi esinemine toimingupiirangu rikkumisel ei ole õigusvastasust välistav asjaolu KarS § 29 mõttes, vaid käesoleva kuriteokoosseisu spetsiifiline koosseisu välistav asjaolu.<sup>92</sup> Edasilükkamatu toimingu all on silmas peetud toiminguid, mille edasilükkamine võib pöördumatult kahjustada asjade õiguspärast käiku menetluses ning mille tegemine on muude menetluslike põhimõtete ees eelisseisundis<sup>93</sup>;
- 4) kui ametiisiku asendamine ei ole võimalik asendajale esitatavatele nõuetele vastava isiku puudumise tõttu. Ametiisiku asendamine ei ole võimalik näiteks seetõttu, et tal puudub vahetu juht või ametisse nimetamise õigusega isik või organ, kes saaks asendamise otsustada. Samuti seetõttu, et ei ole võimalik leida sama head vastava valdkonna asjatundjat. Lisaks võib asendamine olla võimatu, kui asutuse juht peab mingi toimingu tegema seaduse alusel. KVS § 11 lg 2 järgi ei ole juhul võimalik toimingu tegemist ka alluvale ülesandeks teha ning puhkusele

---

<sup>89</sup> Korrupsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 22.

<sup>90</sup> *Ibid.*

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> Sootak, J, jt. Komm vlj, 2015. Lk 760

<sup>93</sup> Korrupsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 22-23.

minemist kasutada selleks, et toimingute teeks juhi asendaja, ei saa pidada töökorralduse seisukohast mõistlikuks.<sup>94</sup> Käesoleva punkti alusel toimingupiirangu kohaldamata jätmise kohta avaldatakse viivitamata ja alaliselt teade avalikku ülesannet täitva asutuse veebilehel;

- 5) toimingute või otsuste puhul, millega avalikku ülesannet täitev asutus tagab oma töö korraldamise, välja arvatud teenistusalased otsused. Erand on lisatud, et välistada juhtumit, kus näiteks asutuse juht ei saa sõlmida asutuse nimel liisingulepingut auto kohta, mida ta ise tulevikus kasutama hakkab, määrata endale telefonilimiiti või tellida oma kabinetti uut mööblit. Eelnevalt nimetatud toimingutele teostab järelvalvet siseaudit, kes kontrollib toimingute sisu ning otstarvet, mistõttu ei pidanud seadusandja otstarbekaks selliseid töökorralduslike toiminguid seadusega keelustada.<sup>95</sup> Käesolevas punktis sätestatud alusel toimingupiirangu kohaldamata jätmise kohta avaldatakse viivitamata ja alaliselt teade asutuse veebilehel;
- 6) kui rutiinse otsuse või toimingute tegemisel korruptsioonioht puudub, sealhulgas kui ametiisik teeb käsutustehingu või toimingute tegemise, omamata võimalust määrata selle asjaolusid. Siin punktis on silmas peetud eeskõige toiminguid, mille puhul teistsuguse toimingute tegemine oleks ebatõenäoline, nagu näiteks sünnitunnistuse väljastamine lapselapsele või rutiinse palgakäskkirja allkirjastamine.<sup>96</sup> Võrreldes kahe eelmise punktiga, ei ole käesoleval juhtumil kohustust toimingupiirangu kohaldamata jätmist põhjendada ega selle kohta teadet avaldada;
- 7) valla- või linnaasutuses, kui kohaliku omavalitsuse üksuse eripära arvestades oleks toimingupiirangu kohaldamine avaliku huvi seisukohast ebamõistlik. See tähendab, et toimingupiirangut ei kohaldata, kui korraga on täidetud kolm tingimust: kohalik omavalitsus, erandit põhjendav eripära ja toimingupiirangu ebamõistlikkus avaliku huvi seisukohast. Seda alust toimingupiirangu kohaldamata jätmiseks tuleb kasutada näiteks väikese rahvaarvuga ja isoleeritud omavalitsustes (nt Ruhnu). Toimingupiirangust kõrvalekaldumine peab siiski olema põhjendatud ja erandjuhul ning seetõttu on see lubatud vaid väikestes kohalikes omavalitsustes.<sup>97</sup> Käesolevas punktis sätestatud alusel toimingupiirangu kohaldamata jätmise kohta avaldatakse viivitamata ja alaliselt teade valla või linna veebilehel;
- 8) organisatsioonide valimiste korral. Näiteks ei kohaldata toimingupiirangut olukorras, kus organi sees valitakse oma liikmete hulgast esimeest, kuivõrd kui kandideerijad ei saa endale häält anda, võib kandideerijate arvu kasvamisest tekkida olukord, kus valimisi ei saagi tulemuslikult toimuda.<sup>98</sup>

---

<sup>94</sup> *Ibid.* Lk 23.

<sup>95</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE II) seletuskiri. Lk 8. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://m.riigikogu.ee/download/22bf573f-3198-4573-896a-ca50de5b3a1b> (26.04.2022).

<sup>96</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 23.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> *Ibid.* Lk 24.

Kuigi toimingupiirangute järgimise kohustus on konkreetne ning kõikidele ametiisikutele laienev, on seadusandja siiski ette näinud ka rea juhtumeid, kus toimingupiirangu kohaldamine ei ole otstarbekas ega mõistlik ning on seetõttu välistatud. Avaliku võimu aususe ja läbipaistvuse säilitamise seisukohalt on siiski oluline, et KVS § 11 lg-s 3 sätestatud tingimuse rakendamisel seda võimaluse korral ka põhjendatakse – näiteks koos asutuse või KOV-i veebilehel avaldatava teatega. Ilmselgelt ei ole vaja põhjendada rutiinset otsust või pankrotihalduri tehtud otsust, kuid kui KOV leiab, et toimingupiirangu kohaldamine on avaliku huvi seisukohast ebamõistlik, tuleks ka selgitada, miks see nii on.

Erinevatelt valla ja linna veebilehtedelt võib leida ka infot selle kohta, millal on toimingupiiranguid kohaldamata jäetud tulenevalt KVS § 11 lg 3 punktides 4, 5 või 7. Näiteks Türi valla veebilehel on üleval nimekiri kordadest, mil toimingupiirang jäeti kohaldamata ning avades konkreetse juhtumi kirje, leiab sealt nii aluse, mis põhjusel toimingupiirang jäeti kohaldamata, kui ka selgituse, miks see vajalik oli.<sup>99</sup> Kuivõrd KVS § 11 lg 3 p-de 4, 5 ja 7 sõnastuses on kirjas, et teade asutuse, valla või linna veebilehel avaldatakse „viivitamata ja alaliselt“, tähendab see, et teade tuleb avaldada kohe, kui on selge, et otsuse või toimingu tegemisel on alust toimingupiirangut mitte kohaldada ning see teade peab olema veebilehel kättesaadav püsivalt. Viimati nimetatud nõue tähendab, et kui teade juba veebilehel avaldatakse, peab see sinna ka üles jääma, ehk näiteks vallal ei ole õigust seda mõne aasta möödudes kustutada. Autor on seisukohal, et selliste teadete alalise ehk teisisõnu aegade lõpuni säilitamise kohustus ei ole mõistlik. Üks variant oleks teate avaldamise alalisuse nõuet tõlgendada selliselt, et avaldatud teade peab olema kättesaadav seni, kuni nimetatud omaavalitsus või asutus eksisteerib (sh ka selle veebileht), kuid arvestades mõned aastad tagasi toimunud väikevaldade massilist likvideerimist, ei pruugi ka selliselt tõlgendamine olla otstarbekas. Selguse mõttes oleks parim lahendus seaduses konkreetse tähtaja sätestamine, mille järel avaldatud teade kustutatakse. Tähtaja valimisel on võimalikud eri variandid. Üks võimalus oleks siduda teadete säilitamise kohustus kuriteo aegumise ajaga. Seega arvestades, et toimingupiirangu rikkumise puhul on tegu teise astme kuriteoga, võiks juhindudes KarS § 81 lg 1 p-st 2 ja lg-st 6 toimingupiirangu kohaldamata jätmise kohta avaldatud teade olla KOV-i või avalikku ülesannet täitva asutuse (või selle õigusjärglase) veebilehel kättesaadav 10 aastat. Teine variant oleks tulenevalt sellest, et see informatsioon võib olla oluline ka seotud inimese tuleviku karjääri osas, siduda säilitamistähtaeg näiteks isiku võimaliku tulevase aktiivsusperioodiga. Sellest tulenevalt võiks KVS § 11 lg 3 punktides 4, 5 ja 7 olla sätestatud kohustus säilitada teateid 75 aastat, mis on ühelt poolt piisavalt pikk aeg, kuid samas oma konkreetsuse poolest parem variant kui alaline säilitamise kohustus.

---

<sup>99</sup> Türi valla veebileht. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.tyri.ee/toimingupiirangute-kohaldamata-jatmine> (26.04.2022).

Eelviidatud Türi valla veebilehel on toimingupiirangute kohaldamata jätmise juhtumid alates aastast 2014 – arvestades, et kehtiv KVS jõustus 01. aprillil 2013. aastal, on võimalik, et kõik teated toimingupiirangute kohaldamata jätmise osas ongi seal püsivalt alles. Üldjuhul võib öelda, et Türi valla veebilehe puhul on tegu positiivse näitega sellest, kuidas peaks toimingupiirangute kohaldamata jätmise kohta teateid avaldama. Samuti tuleks tunnustada linna ja valdasid, kes pole küll ühelgi juhul toimingupiiranguid kohaldamata jätnud, kuid avaldavad ka sellekohase teate oma veebilehel – selline teguviis aitab samuti tagada, et omavalitsuse või avalikke ülesandeid täitva asutuse tegevust viiakse läbi ausalt ja läbipaistvalt.<sup>100</sup>

Vastukaaluks mainitud näidetele on siiski leitavad ka sellised teated, mille puhul on avaldatud vaid fakt, et toimingupiirang jäeti otsuse või toimingu puhul kohaldamata, kuid selle tagamaid pole selgitatud või pole isegi lisatud viidet seadusesättele, mille alusel toimingupiirang kohaldamata jäeti.<sup>101</sup> Siinkohal tuleb märkida, et KVS § 11 lg 3 punktid 4, 5 ja 7 ei kohusta toimingupiirangu kohaldamata jätmist põhjendama ning seega on ka ilma pikema selgituseta avaldatud teated kooskõlas seadusega. Küll aga tuleks avaldatavas teates igal juhul märkida ära KVS-st tulenev alus, s.o konkreetne säte, mille alusel toimingupiirang kohaldamata jäeti, kuivõrd viitamata jätmise on autori hinnangul vastuolus konkreetsete sätete eesmärgiga. Siiski, lähtudes sellest, et avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevus peaks olema läbipaistev, oleks toimingupiirangute kohaldamata jätmise juures selgitus igati asjakohane. Sellise teabe avaldamine võimaldab igaühel erandi kohaldamisest teadlik olla ning teha selle kohta ka omad järeldused. Praegusel juhul on olukord, kus teatud kohalike omavalitsuste ja avalikke ülesandeid täitvate asutuste puhul on võimalus igal inimesel saada ülevaade toimingupiirangute kohaldamata jätmistest ehk põhimõtteliselt teostada vahetut kontrolli toimingupiirangute erandite osas ning teatud KOV-ide ja asutuste puhul sellist võimalust ei ole.

Eelkirjeldatud olukord ei tingi käesoleva töö autori hinnangul siiski vajadust seaduse sätetes põhjendamise kohustuse lisamise järele. Üldine toimingupiirangute kohaldamata jätmisest teavitamise eesmärk on siiski näidata, et KOV või avalikke ülesandeid täitev asutus oskab teadvustada situatsioone, millal ametiisikul oleks otsuse või tehingu tegemine KVS § 11 lg-st 1 tulenevalt keelatud, kuid millele kohaldub mõni KVS § 11 lg 3 p-dest 4, 5 või 7 tulenev erand. Selline eesmärk on täidetud ka käesoleval hetkel kehtiva seadusega ehk lihtsalt veebilehel teate avaldamisega. Inimesel jääb alati variant esitada toimingupiirangu kohaldamata jätnud asutusele või KOV-le teabenõue, kui soovib täpsustust, mis põhjustel täpsemalt toimingupiirangu erand kohaldus.

---

<sup>100</sup>Vt nt Kristiine Linnaosa Valitsuse veebilehte. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.tallinn.ee/est/kristiine/Korruptsioonivastase-seaduse-11-taitmine-Kristiines> (26.04.2022). või Tallinna Loomaia veebilehte. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://tallinnzoo.ee/toimingupiirangud/> (26.04.2022).

<sup>101</sup> Vt nt Tallinna Reaalkooli veebilehte. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://real.edu.ee/toimingupiirangu-kohaldamata-jatmine/> (26.04.2022). või nt Tallinna Tervishoiu Kõrgkooli veebilehte. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://ttk.ee/et/toimingupiirangu-kohaldamata-j%C3%A4tmine> (26.04.2022).

Siiski tasuks eeskuju võtta nendest veebilehtedest, kus avaldatud teated toimingupiirangute kohaldamata jätmise kohta on loogiliselt ülesleitavad, üheselt arusaadavad ja põhjendatud. Kui teade juba veebilehele lisatakse, ei tohiks erilisel raskusi valmistada ka selle toimingupiirangu erandi tinginud olukorra paari lausega selgitamine. Siinkohal võib positiivse näitena tuua välja veel Kihnu valla veebilehe, kus on avaldatud teade toimingupiirangu kohaldamata jätmise kohta KVS § 11 lg 3 p 6 alusel. Tähelepanuväärne on see, et kuigi KVS § 11 lg 3 p 6 ei nõua veebilehel teate avaldamist, on vald siiski pidanud oluliseks seda teha ning ka põhjendada, miks on tegemist rutiinse otsusega.<sup>102</sup>

Õiguskantsleri Kantselei on lisaks avaldanud arvamust ka toimingupiirangu rikkumise koosseisu suhtes konkreetselt arste puudutavas osas, leides, et arstidel ja teistel tervishoiutöötajatel peab olema võimalik keskenduda ravimisele ning seda tööd ei tohiks häirida korruptsioonivastase seaduse tõlgendamise probleemid ega selle tõttu tekkivad erimeelsused, millest tulenevalt on tehtud ka ettepanek KVS § 11 lg-s 3 sätestatud loetelu täiendada selliselt, et toimingupiiranguid ei kohaldataks tervishoiuteenuse osutamisele tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 2 lõike 1<sup>103</sup> mõttes ning tervishoiuteenuse osutamisega lahutamatu seotud otsustele ja toimingutele. Ettepaneku kohaselt võiks selline erand hõlmata ravi ja raviskeemi valikut, ravimireseptide ja töövõimetuslehtede väljakirjutamist, analüüsidele ja uuringutele suunamist või inimese ravijärjekorda<sup>104</sup> panemist. Samas jääksid endiselt kehtima ka toimingupiirangud, näiteks mitmete tõendite väljaandmisel, tervisekirjelduse koostamisel töövõime hindamiseks, riigihankekomisjonides või ravimite komiteedes otsuste tegemisel vms.<sup>105</sup>

Toimingupiirangute kohaldumine on just perearstidele aastate jooksul palju küsimusi tekitanud, kuivõrd perearstide nimistutes on tihtipeale nende lähedasi (pereliikmeid, sugulasi, sõpru) keda KVS § 7 mõttes on võimalik lugeda arstiga seotud isikuteks. Perearstide jaoks ei ole selge, milliseid otsuseid ja toiminguid nad võivad oma lähikondse osas teha ja milliseid mitte. KVS § 11 lg 3 punktist 4 lähtudes ei pea arst ennast taandama, kui näiteks teda asendada ei ole võimalik.<sup>106</sup> Sellest erandist

---

<sup>102</sup> Kihnu valla veebileht. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://kihnu.ee/toimingupiirangu-kohaldamata-jatmine> (26.04.2022).

<sup>103</sup> „Tervishoiuteenus on 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. Tervishoiuteenuste loetelu kehtestab valdkonna eest vastutav minister.“ – Tervishoiuteenuste korraldamise seadus. RT I 2001, 50, 284. RT I, 18.06.2021, 9

<sup>104</sup> Ravijärjekorda panemisel on siiski oluline, kas tervishoiuteenuse osutajal on diskretsioon ravijärjekorra määramisel või toimub järjekorda lisamine põhimõttel „esimene pöörduja saab esimese aja“. Diskretsiooni puhul peaks toimingupiirangud siiski kehtima, et vältida olukordi, kus arstil on võimalik ravijärjekorras ettepoole tõsta endaga seotud isik, kuivõrd selline olukord kujutab endast korruptsiooniohtu.

<sup>105</sup> Õiguskantsleri Kantselei 17.02.2020 kiri „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine (pere)arsti töös“. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Korruptsioonivastase%20seaduse%20rakendamine%20%28pere%29arsti%20t%C3%B6%20rakendamine%20%28p%C3%B6hime%20m%C3%B6tte%20alusel%20kehtima%20oleva%20ravij%C3%A4rjekorra%20panemise%20kohta%20KVS%20%24%20lg%203%20p%206%20alusel%20teha%20v%C3%B6imalik%20on%20teha%20ja%20p%C3%B6hjendada%20miks%20on%20tegemist%20rutiinse%20otsusega%20vms.%20%282022%29.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Korruptsioonivastase%20seaduse%20rakendamine%20%28pere%29arsti%20t%C3%B6%20rakendamine%20%28p%C3%B6hime%20m%C3%B6tte%20alusel%20kehtima%20oleva%20ravij%C3%A4rjekorra%20panemise%20kohta%20KVS%20%24%20lg%203%20p%206%20alusel%20teha%20v%C3%B6imalik%20on%20teha%20ja%20p%C3%B6hjendada%20miks%20on%20tegemist%20rutiinse%20otsusega%20vms.%20%282022%29.pdf) (26.04.2022).

<sup>106</sup> Selle punkti alusel toimingupiirangu kohaldamata jätmise osas on problemaatiline see, et selle kohta tuleb viivitamata ja alaliselt avaldada teade avalikku ülesannet täitva asutuse – siinkohal nt perearstikeskuse – veebilehel. Raske on ette

saab lähtuda näiteks perearst, kes peab enda nimistus olevale pereliikmele kirjutama ravimiretsepti või väljastama talle töövõimetuslehe. Samuti ei pea arst ennast taandama rutiinse otsuse või toimingu puhul (KVS § 11 lg 3 p 6). Rutiinseks tegevuseks võib pidada näiteks tavapärasest ravijuhisest tulenevate uuringute tellimist, patsiendi järjekorda panemist ning retseptide väljastamist.<sup>107</sup>

Riigikohtu halduskolleegium on asunud seisukohale, et mootorsõidukijuhi tervisekontrolli teostaja täidab avalik-õiguslikku ülesannet ning tervisetõendi väljastamise puhul ei ole tegu tervishoiuteenuse osutamisega tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 2 lg 1 mõttes. Kohus märkis, et tervisekontrolli tulemusel väljastatud tervisetõend vastab eelhaldusakti tunnustele HMS § 52 lg 1 p 2<sup>108</sup> mõttes mootorsõidukijuhi juhtimisõigusega seotud haldusmenetluses.<sup>109</sup> Seega on perearst mootorsõidukijuhile tervisetõendi väljastamisel ametiisik, kes täidab avalikku ülesannet, mis tähendab, et endaga seotud isikule tulenevalt KVS § 11 lg 1 punktist 1 tõendit väljastada ei tohiks ja tõendi taotleja tuleks suunata mõne teise peremeditsiini eriala arsti juurde.

Üldises plaanis nõustub autor õiguskantsleri ettepanekuga KVS § 11 lg-s 3 sätestatud loetelu täiendamiseks ning tervishoiuteenuse osutajatele praktilise juhise väljatöötamiseks korruptsioonivastase seaduse rakendamise kohta. Arvestades, et igal inimesel on õigus endale ise perearsti valida ning väiksemates piirkondades ongi tihtipeale vaid üks perearst valikus, on paratamatu, et arstiga seotud isikud satuvad tema nimistusse. Seda, kas välja pakutud KVS § 11 lg 3 täiendus – s.o toimingupiiranguid ei kohaldataks tervishoiuteenuse osutamisele tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 2 lõike 1 mõttes ega tervishoiuteenuse osutamisega lahutamatu seotud otsustele ja toimingutele – on parim võimalik lahendus, käesolev töö pikemalt ei analüüsi. Küll aga tuleb märkida, et sellisel juhul peaks muudatusega kaasas käiv seletuskiri ning sellega seoses koostatav praktiline juhise olema selged ja põhjalikud, mis annaksid tervishoiuteenuse osutajatele konkreetsed suunised ja käitumisjuhise, kuivõrd selge on see, et seaduse teksti seda kõike kirja panna ei ole võimalik. Samuti oleks vaja neile sarnaselt teiste ametiisikutega korraldada koolitusi.

KVS § 11 lg 5 kohaselt peab avalikku ülesannet täitev asutus oma töö korraldamisel tagama, et ametiisik ei oleks kohustatud tegema otsust või toimingut iseenda või temaga seotud isiku suhtes. Toimingupiirangu rikkumise süüteo koosseisu täitmise seisukohast on oluline siiski märkida, et kui asutus jätab eelnimetatud kohustuse täitmata, ei vabasta see asjaolu ametiisikut kohustusest järgida toimingupiiranguid. Ehk teisisõnu on siiski ametiisikul endal kohustus järgida toimingupiirangutest

---

kujutada, et arstid oma igapäeva töö kõrvalt jõuavad avaldada veel sellekohaseid teateid endaga seotud isikute ravimise osas.

<sup>107</sup> Õiguskantsleri Kantselei 17.02.2020 kiri.

<sup>108</sup> HMS § 52 lg 1 p 2 sätestab, et haldusorgan võib enne asja lõplikku lahendamist teha õiguslikult siduvalt kindlaks asja lõplikul lahendamisel tähtsust omava asjaolu (eelhaldusakt).

<sup>109</sup> RKHK otsus nr 3-18-1273. Punkt 13.

kinnipidamist ning vastutuse vältimiseks ei saa tugineda argumendile, et ta oli töökorralduslikult kohustatud toimingupiirangut rikkuvat otsust tegema.

„Oluline toimingupiirangu element on ka tingimus, et ametiisik peab olema teadlik huvide vastandumisest, korruptsioonihust või muudest asjaoludest, mis tekitavad kahtlust ametiisiku erapooletuses ja objektiivsuses. Selge on, et ametiisik ei saa korruptiivselt (st eelistades erahuvi avalikule huvile) rikkuda oma ametikohustusi juhul, kui ta ei ole teadlik avalikule huvile vastanduvast erahuvist või ka selle seotusest endaga.“<sup>110</sup> Subjektiivsete tunnuste poolest eeldabki toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseis kavatsust KarS § 16 lg 2 mõttes või otsest tahtlust KarS § 16 lg 3 mõttes kõigi selle objektiivsete koosseisutunnuste, sealhulgas rikkumise ulatuse osas. Teo toime panemine kaudse tahtlusega karistusõiguslikku vastutust kaasa ei too. KarS § 300<sup>1</sup> lg-s 2 sätestatud kvalifikatsiooni puhul on märkimisväärne asjaolu, et kuna rikkumise eriti suur ulatus ei kujuta endast koosseisupärast tagajärge vaid rikkumise kvantitatiivset mõõdet, ei kohaldata ka KarS §-s 19 sätestatud erireeglit (s.o: isik vastutab seaduses sätestatud enamohtliku tagajärje eest, kui ta põhjustas selle vähemalt ettevaatamatusel) ning teo toimepanijal peab olema vähemalt otsene tahtlus ka eriti suure ulatuse osas.<sup>111</sup> KVS §-s 19 sätestatud toimingupiirangu rikkumise väärtegu on selles osas KarS §-ga 300<sup>1</sup> sarnane, et ametiisik vastutab ka väärteo korras ainult juhul, kui ta on toimingupiirangut rikkunud vähemalt otsese tahtlusega.

Tahtluse puhul on tähelepanuväärne see, et KVS § 11 lg 1 punktidesse 2 ja 3 on ametiisiku teadlikkus toimingupiirangu rikkumise osas otsesõnu sisse kirjutatud, kuid KVS § 11 lg 1 punktis 1 selline nõue puudub. Kui rääkida väärteo- või kriminaalkorras isiku vastutusele võtmisest KVS § 11 lg 1 p-s 1 sätestatud rikkumise eest, siis on vähemalt otsene tahtlus siiski nõutav, kuivõrd see tuleneb siis vastavalt KVS §-st 19 või KarS §-st 300<sup>1</sup>. Kuid sellise erisuse pinnalt KVS § 11 lg 1 p 1 ning punktide 2 ja 3 vahel tekib küsimus, miks on seadusandja pidanud vajalikuks esimesest punktist ametiisiku teadlikkuse nõude välja jätta. Pole välistatud, et seadusandja võis soovida, et kaudse tahtluse või ettevaatamatusel puhul oleks KVS § 11 lg 1 p 1 rikkumise tagajärjeks ainult toimingu või otsuse kehtetus ning otsese tahtluse või kavatsuse puhul järgneks ka vastutus väärteo või kuriteo eest.

KVS § 11 lg 1 p 1 esimene alternatiiv sätestab, et ametiisikul on keelatud toimingu või otsuse tegemine, kui otsus või toiming tehakse tema enda suhtes. Küsimus on selles, kui tõenäoline on üldse tekkima olukord, kus ametiisik teeb otsuse enda suhtes ettevaatamatusel või veelgi enam, kaudse tahtlusega. Raske on ette kujutada, et ametiisik teeb otsuse või toimingu ilma teadvustamata, et see otsus või toiming tehakse enda suhtes. Teoreetiliselt on see võimalik, kui ametiisik allkirjastab näiteks

---

<sup>110</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 22.

<sup>111</sup> Sootak, J, jt. Komm vlj, 2015. Lk 761

otsuse, mis on talle kellegi teise poolt ette valmistatud ning mida ta ise läbi ei loe – sellisel juhul saaks ehk rääkida hooletusest KarS § 18 g 3 mõttes. Sellise näite puhul oleks seadusandja soov ilmselt siiski see, et selline otsus, kuivõrd tehtud ise enda suhtes, ei jääks kehtima.

Sama sätte teine alternatiiv sätestab, et ametiisikul on keelatud toimingute või otsuste tegemine, kui otsus või toiming tehakse temaga seotud isiku suhtes. KVS § 7 lg-st 3 tulenevalt ei ole ametiisikul KVS-st tulenevat seotud isiku huvi puudutavat kohustust, kui ta ei tea ega peagi teadma käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud seosest või seotud isiku huvist. Sellest tulenevalt ei ole ametiisikul keelatud teha toimingut või otsust endaga seotud isikuga, kui ta ei teadnud ega pidanudki teadma, et tegu on temaga seotud isikuga. Seega näiteks juhul, kus ametiisik teeb otsuse enda venna suhtes, kuid ta ei teadnud ega pidanudki teadma, et tegu on tema vennaga, on otsus kehtiv tulenevalt KVS § 7 lg-st 3. Kui ametiisik aga pidi siiski teadma, et tegu on temaga seotud isikuga, kuid tegi otsuse ettevaatamatusest, siis võib arvata, et seadusandja soov on ka sellises olukorras, et tehtud otsus ei jääks kehtima, kuivõrd see võib näida huvide konfliktina.

Kui aga eelpool kirjeldatu ei ole see, mida seadusandja soovis, tuleks selguse mõttes sarnaselt KVS § 11 lg 1 punktidega 2 ja 3 lisada ka KVS § 11 lg 1 punkti 1 sõnastusse tingimus „teadlikult“. Nimetatud sätte võiks sellisel juhul välja näha järgmine: „1) ametiisik on teadlik, et otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes;“

### **1.2.2. Mõisted**

Toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseis sisaldab mitmeid normatiivseid õigusmõisteid ning määratlemata õigusmõisteid, mille sisustamine praktikas raskust võib valmistada. Kuriteokoosseisu sisustamisel võivad olla olulised mõisted nagu ametiisik, ametiseisund, avaliku ülesande täitmine, otsus, toiming, seotud isik, majanduslik huvi, muu huvi, korruptsioonioht. Lähtudes KVS § 11 lõikest 1 võib eeltoodud mõisteid liigitada koosseisuülesteks mõisteteks ning konkreetse teoalternatiiviga seotud mõisteteks. Esimeste puhul on tegu koosseisutunnustega, mis peavad toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu täitmiseks kindlasti esinema ning teised on seotud KVS § 11 lg 1 punktides 1-3 sätestatud konkreetsete rikkumiste teokirjeldustega. Käesolevas alapeatükis selgitatakse toimingupiirangu rikkumise teokoosseisu ülestevõistete sisu, et magistrirühma järgmises peatükis oleks võimalik juba põhjalikumalt analüüsida KVS § 11 lg 1 punktides 1-3 sätestatud konkreetsete teoalternatiividega seotud mõisteid nagu seotud isik, muu huvi, korruptsioonioht.

Ametialaseid süütegusid saab jaotada ehtsateks ja mitteehtsateks ametialasteks süütegudeks sõltuvalt sellest, kas teo toime pannud isik vastab ametiisiku tunnustele või mitte. Toimingupiirangu rikkumise puhul on tegu ehtsa ametialase süüteoga, kuivõrd tulenevalt KVS § 11 lg-st 1 saab nimetatud tegu

toime panna ainult ametiisik. See tähendab, et tegu on olukorraga, kus ametiisik kui eriline isikutunnus on täideviija karistamise eelduseks.<sup>112</sup>

Kuivõrd KarS § 300<sup>1</sup> puhul on tegemist blanketse süüteo koosseisuga, mis viitab korruptsioonivastasele seadusele, siis on ka süüteo subjektiks ametiisik just KVS § 2 lg 1 mõttes. KVS § 2 lg 1 kohaselt on ametiisik korruptsioonivastase seaduse tähenduses füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel. Selline ametiisiku määratlus kattub täielikult KarS § 288 lg-s 1 sätestatud ametiisiku mõistega, mistõttu võib toimingupiirangu rikkumise kuriteo koosseisu subjektide ringi piiritlemisel tugineda ka KarS § 288 lg-s 1 määratletud ametiisiku mõistele.<sup>113</sup>

Ametiisiku mõistet on aja jooksul korduvalt muudetud ning käesoleval hetkel kehtiva regulatsiooni kohaselt (nii KVS kui KarS) on ametiisiku definitsioon määratletud läbi funktsionaalse kriteeriumi – avaliku ülesande täitmine ametiseisundi kaudu. Varem kasutusel olnud organisatsioonilisest kriteeriumist on loobutud, seega ei sõltu isiku lugemine ametiisikuks enam sellest, millise institutsiooni raames ta tegutseb. Sellest tulenevalt võib olla ametiisiku mõistega hõlmatud ka erasektoris töötav isik, kui tal on ametiülesande täitmiseks ametiseisund.<sup>114</sup> Näiteks võib ametiisikuks kvalifitseeruda perearstikeskuses töötav arst, kelle põhitöök on patsientidele eraõigusliku suhte raames sõlmitud lepingu alusel tervishoiuteenuse osutamine. Nimelt on arstil avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund ning tegemist on ametiisikuga KarS § 288 lg 1 mõttes juhul, kui ta edastab püsiva töövõimetuse tuvastamiseks vajalikke andmeid tervise infosüsteemi või täidab terviseseisundi kirjelduse vormi ja esitab selle Sotsiaalkindlustusametile.<sup>115</sup>

Kuigi ametiisiku mõiste on defineeritud nii karistusseadustikus kui korruptsioonivastases seaduses, on ametiisiku mõiste sisustamiseks vajalikud mõisted nagu ametiseisund, otsus ja toiming defineeritud vaid KVS §-s 2. Kusjuures õiguskorra ühtsuse põimõttest lähtudes tuleb nende mõistete sisustamisel lähtuda KVS-s sätestatust ka nende ametialaste süütegude koosseisude puhul, mis otseselt KVS-le ei viita.<sup>116</sup>

Seega, nii KVS § 2 lg 1 ja KarS § 288 lg 1 kohaselt saab isikut lugeda ametiisikuks juhul, kui tal on üheagselt ametiseisund ning ta täidab avalikku ülesannet.<sup>117</sup> Tulenevalt KVS § 2 lg-st 2 seisneb ametiseisund õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenevas õiguses ja kohutuses

---

<sup>112</sup> *Ibid.* Lk 715.

<sup>113</sup> *Ibid.* Lk 760.

<sup>114</sup> *Ibid.* Lk 718.

<sup>115</sup> TrtRnK otsus nr 1-18-3843, punktid 62-63.

<sup>116</sup> *Ibid.*

<sup>117</sup> Sootak, J, jt. Komm vlj, 2021. § 288, punkt 2.

avaliku ülesande täitmisel teha: 1) otsus, sealhulgas osaleda selle tegemises või selle sisulises suunamises; 2) toiming, sealhulgas osaleda selles või selle sisulises suunamises. Seega on nimetatud sätetega hõlmatud lisaks otsuse või toimingu tegemisele ka nende tegemises osalemine või nende sisuline suunamine. Samas tehniline abistamine (nt dikteerimise peale dokumendi koostamine) siiski osalemisena või sisulise suunamisena ei kvalifitseeru.<sup>118</sup> Kusjuures oluline ei ole asjaolu, kas ametiisik ka realselt nimetatud pädevust kasutab või on tegemist kasutamata pädevusega.<sup>119</sup> Samuti väärrib märkimist, et tulenevalt kohtupraktikast piisab ametiisiku seisundi saamiseks ka sellest, kui isik on faktiliselt asunud täitma ametiisiku kohustusi, sõltumata sellest, kas nimetatud kohustused on välja toodud ka töölepingu lisana.<sup>120</sup> See tähendab, et ei ole tingimata vaja formaalset ametiisikuks nimetamist ega ka tema pädevuse määratlemist, vaid loeb see, et isik on faktiliselt asunud kasutama ametiisiku tunnuseks olevaid õigusi ja kohustusi tingimusel, et asutuse töö on faktiliselt nii korraldatud.<sup>121</sup>

Näiteks juhul, kui kõrgemalseisev ametnik, kelle pädevuses vastavate otsuste tegemine on, kirjutab alla dokumendile, mille sisuliselt on koostanud tema alluvuses töötav isik, on selle teksti sisuline koostaja oma ametinimetusest, teenistussuhte juriidilisest vormist ja ametijuhendist hoolimata pädev otsust tegema korruptsioonivastase seaduse mõttes.<sup>122</sup> Seega, kuivõrd ametiseisundi järgi tuvastatakse isiku kuulumine ametiisikute hulka, on oluline välja selgitada isiku osa otsuste või toimingute tegemisel ning eristada üksteisest olukordi, millal on tegemist ametiisiku tehnilise abistamisega ja millisel juhul on tegu ise otsustusprotsessis osalemise või selle sisulise suunamisega.

Riigikohus on selgitanud, et ametiseisundi olemuseks on õiguspädevus, s.o volitused teha kolmandate isikute suhtes siduvaid otsustusi või õiguslikke toiminguid või osaleda otsustuste kujundamise protsessis. Antud kriminaalasjas oli süüditatavaks isik, kes töötas ühe ministeeriumi üldosakonna finants- ja varahaldustalituse kinnisvarareferendina ning kelle tööülesannete hulka kuulus ametijuhendist tulenevalt muuhulgas pakkumise tingimuste väljatöötamine ja töövõtulepingute sõlmimiseks vajalike läbirääkimiste pidamine. Riigikohus leidis, et eelnimetatud ülesanded on hinnatavad haldamisülesannetena toona kehtinud KarS § 288 (ametiisiku mõiste) mõttes. Riigikohus pidas vajalikuks märkida, et ebaõige on seisukoht nagu saaks karistusõiguslikult vastutava ametiisikuna käsitada üksnes tippjuhte, vaid ka madalamatel ametikohtadel töötavad isikud saavad olla ametiisikuteks, kui nad täidavad KarS §-s 288 nimetatud funktsioone. Riigikohus sedastas, et:

---

<sup>118</sup> Kalmet, T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). Õiguskeel 2012/4. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel\\_kalmet\\_uae\\_korruptsioonivastase\\_seaduse\\_pohimoistetest\\_i.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet_uae_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_i.pdf) (26.04.2022).

<sup>119</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 8.

<sup>120</sup> RKKK otsus nr III-1/1-24/95.

<sup>121</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 8.

<sup>122</sup> Kalmet, T. Õiguskeel 2012/4.

„Seega ei ole KarS § 288 mõttes ametiisiku obligatoorselt vajalikuks pädevustunnuseks lõplik iseseisev haldamis-, järelevalve- või juhtimisotsuste vastuvõtmine, vaid piisab ka sellest, kui isik niisuguse otsuse tegemise protsessi sisuliselt suunata saab. Millisest hetkest tuleb sisulist mõju otsustuse kujundamisele lugeda selliseks, et isikut saab pidada ametiisikuks KarS § 288 mõttes, on fakti küsimus, mis tuleb lahendada sõltuvalt konkreetse ametiisiku teenistuslikust pädevusest.“<sup>123</sup> Kuigi KarS §-s 288 sätestatud ametiisiku mõistet on võrreldes eelviidatud kohtuotsuse ajal kehtinud sättega oluliselt muudetud, on välja toodud seisukoht ka praegu asjakohane. Nimelt on käesoleval hetkel ametiisiku mõiste sisustamisel keskne lähtuda funktsionaalsest kriteeriumist ehk analüüsida, mis olid konkreetsel juhul tegelikult isiku tööülesanded ning tähtsust ei omistata enam varasemalt kehtinud organisatsioonilisele kriteeriumile.<sup>124</sup>

KVS eelnõu seletuskirja kohaselt tuleb ametiseisundi määratlemisel lähtuda põhimõttest, et „ametiseisundiga on tegemist juhul, kui isiku pädevuses avaliku ülesande täitmisel on tegevused, mis võimaldavad eeliste võtmist endale või andmist teisele isikule ning järelkult on olemas vähemalt abstraktne oht, et isik võib oma pädevust kuritarvitada, sealhulgas võtta korruptiivset tasu oma pädevuse kasutamise, väärkasutamise või kasutamata jätmise eest. Kui nende isikute pädevust on järelkult võimalik kuritarvitada, on põhjendatud nendele isikutele ametiseisundi omistamine koos sellest tulenevate kohustustega.“<sup>125</sup> Samale põhimõttele on viidanud ka maakohus ja ringkonnakohus kohtuasjas nr 1-18-7408, kus oli keskseks toimingupiirangu rikkumine seoses riigihangete korraldamisega. Eeltoodust tulenevalt saab öelda, et olukorras, kus otsustatakse avalike vahendite kasutamise üle, esineb alati vähemalt abstraktne oht, et avalike vahendeid ei kasutata sihtotstarbeliselt, ei järgita nende kasutamisele seadusega kehtestatud nõudeid või eelistatakse nende kasutamisel enda või endaga seotud isiku huvisid. Ühiskonnal on põhjendatud ootus, et avalikke vahendeid kasutatakse otstarbekalt, ausalt, säästvalt ja läbipaistvalt, sealjuures tagades isikute võrdne kohtlemine ning konkurentsi efektiivne ärakasutamine.<sup>126</sup> Kahtlemata on riigihanke menetluse läbiviimine orienteeritud avalikele huvidele, kuivõrd tegemist on avalike vahendite kasutamisega ning sellise tähtsa ülesandega seotud isikule peabki seetõttu omistama ametiseisundi KVS § 2 lg 2 mõttes.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et isikule karistusõiguslikus mõttes ametiseisundi omistamine lähtub nii isiku ametikohast ja -juhendist kui ka tema tegelikust rollist otsuste kujundamisel ja vastuvõtmisel

---

<sup>123</sup> RKKK otsus nr 3-1-1-68-05, punkt 8.

<sup>124</sup> Uus lähenemine ei omista isiku lugemisel ametiisikuks enam tähtsust tema üksikutele funktsioonidele (kuni 15.07.2013 kehtinud seaduses: haldamis-, järelevalve- või juhtimisülesanded või varaliste väärtuste liikumist korraldavad või võimuesindaja ülesanded) ega sellele, millise avaliku halduse kandja raames ta tegutseb. – Sootak, J, jt. Karistusseadustik. Komm vlj, 5. trükk. Juura, 2021. § 288, punkt 2.

<sup>125</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 10.

<sup>126</sup> HMK otsus nr 1-18-7408. Lk 32.

ametiasutuses.<sup>127</sup> Samas kui isik teeb otsuse või toimingu oma pädevuse ja ametikohustustega katmata alal, on tegu ametiseisundivälise tegevusega. Sellist tegevust ei saa lugeda korruptiivseks isegi juhul, kui see on toime pandud kas omakasu eesmärgil või kellegi kolmanda erahuvides. Seega näiteks, kui perekonnaseisuametnik väljastab kolmandale isikule tasu eest raieloa, on tegu toime pandud väljaspool ametiisiku pädevuse piire, mistõttu ei ole tegu ametiseisundi korruptiivse kasutamisega.<sup>128</sup>

Mõistete otsus ja toiming sisustamine on oluline ametiseisundi mõiste määratlemise juures, kuid tasub meeles pidada, et tulenevalt KVS § 11 lg-st 1 tähistavad mõisted otseselt ka toimingupiirangu rikkumise koosseisutunnuseid. KVS § 2 lg 2 p 1 kohaselt on otsus teise isiku, sealhulgas avalikku ülesannet täitva asutuse õiguse või kohustuse tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud otsustus, millega reguleeritakse üksikjuhtumit või piiritlemata arvu juhtusid, sealhulgas õiguse üldakt, haldusakt haldusmenetluse seaduse tähenduses, kohtulahend, samuti asutuse siseakt. Sellest tulenevalt saab öelda, et otsustamiskompetents on ametiseisundi põhiline ja esmane tunnus ning kui isikul on pädevus langetada otsuseid, on tal väga suure tõenäosusega ka ametiseisund. Otsusena käsitatakse otsustusi, mille eesmärk on siduvalt kaasa tuua teise isiku jaoks õiguse või kohustuse tekkimine, muutmine või lõppemine.<sup>129</sup> Otsustamispädevusega on võrdustatud ka osalemine otsuse tegemise protsessis või otsustamise suunamises, mis tähendab osavõttu otsuse tegemisele eelnevast ettevalmistavast staadiumist. Seega pole põhjust lugeda ametiisikuks vaid lõplike iseseisvate otsustuste vastuvõtmise pädevusega isikud, vaid ka isikuid, kes saavad sellise otsuse vastuvõtmist sisuliselt suunata.<sup>130</sup> Lisaks tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et kuigi õiguse üldakti kui otsuse tegemisel osaleval isikul on ametiseisund KVS § 2 lg 1 mõttes, ei vastuta ta tulenevalt KVS § 11 lg 3 punktist 1 toimingupiirangu rikkumise eest.

Kohtupraktikast võib siinkohal tuua näite, kus KOV ametiasutus sõlmis käsunduslepingu osaihinguga C, mille kohaselt pidi C korraldama riigihanke läbiviimise. OÜ C esindajaks oli lepingu kohaselt projektijuht A. Kohus leidis, et A-l oli õiguspädevus teha otsuseid ja toiminguid KVS § 11 lg 1 ja § 2 lg 2 p 2 mõttes, kuivõrd ta määrati riigihanke korraldamise eest vastutavaks isikuks. Kohus märkis, et otsusena ametiseisundi mõistes tuleb käsitada otsustusi, mille eesmärk on tuua siduvalt kaasa teise isiku jaoks õiguse või kohustuse tekkimine, muutmine või lõppemine. Ametiseisundi olemasolu ei sõltu sellest, kas konkreetne otsus tehti ainuisikuliselt või kollegiaalselt. Viimasel juhul ei oma tähtsust ka see, kui suur oli konkreetse isiku panus kollegiaalse otsuse tegemisel, kuivõrd otsustamispädevusega on võrdsustatud ka osalemine otsuse tegemise protsessis või otsustamise

<sup>127</sup> RKKK otsus nr 3-1-1-95-12, punkt 14.2.

<sup>128</sup> Kalmet, T. Õiguskeel 2012/4.

<sup>129</sup> Sootak, J, jt. Karistuseseadustik. Komm vlj, 4. trükk. Juura, 2015. Lk 719

<sup>130</sup> *Ibid.*

suunamises. Kohtu sõnul nõuab avalik huvi, et avaliku võimu poolt tehtud tehingute ja sõlmitud lepingute eest vastutavad isikud, kes osalevad eelarvevahendite kasutamise üle otsustamisel, oleksid ausad ja erapooletud. Kuna nende isikute pädevuses on avalikku vahendit puudutavate otsustuste tegemine või selles osalemine, tuleb neid isikuid otsuse tegemise pädevuse tõttu lugeda ametiisikuteks.<sup>131</sup>

Toiminguks loetakse KVS § 2 lg 2 p 2 järgi teisele isikule, sealhulgas avalikku ülesannet täitvale asutusele õiguslikku või vältimatut faktilist tagajärge põhjustavat tegevust, mis ei ole otsuse tegemine. Toiming võib seisneda ka menetlustoimingu tegemises, tegevusetuses või viivituses. Ametiseisundi sisustamise toimingu definitsiooni kaudu on mõistlik juhul, kui isikul puudub otsustamiskompetents. Seega tuleb toimingu kindlakstegemiseks: 1) tuvastada, et tegemist ei ole otsusega; 2) tuvastada kas esineb õiguslik tagajärg, mis toimingu tõttu teisele isikule saabub, või faktiline tagajärg, mis toimingu tõttu teisele isikule vältimatult saabub. Toimingud käesoleva sätte mõttes on näiteks kinnipidamine, läbiotsimine, registrikanne, vahetu sund jne.<sup>132</sup> Näiteks riigihanke korraldamine kui protsess on kohtu sõnul käsitletav kui otsuse tegemises osalemise või sisulise suunamisena, kuigi nende protsesside üksikuid komponente saab mõista pigem toimingutena. Nimelt koosneb riigihanke korraldamise protsesses paljudest etappidest (nt hankedokumentide ettevalmistamine, kooskõlastamine ning kinnitamine, hanke avaldamine, hankedokumentide väljastamine, riigihangete registri toimingud, pakkumuste analüüs, hankekomisjoni töö korraldamine), millest vähemalt osasid saab eraldi vaadata toimingutena, kuid mis suures plaanis võivad kvalifitseeruda otsuse tegemisena või selles osalemisena.<sup>133</sup>

KVS § 2 lg-st 3 tulenev täpsustus sätestab, et käsutustehingu tegemise kohustust ei loeta otsuse tegemise pädevuseks juhul, kui isikul puudub õigus määrata tehingu asjaolusid ning toimingu sooritamise kohustust ei loeta toimingu tegemise pädevuseks juhul, kui isikul puudub õigus määrata toimingu tagajärge mõjutavaid asjaolusid. Kokkuvõtvalt võib öelda, et ametiseisundi sisustamisel läbi otsuse ja toimingu ei lähtuta mitte formaalsest, nii öelda allkirjastamispädevusest, vaid sisulisest pädevusest üksi või koos teistega otsustada või määrata toimingu asjaolud.<sup>134</sup>

Ametialase süüteoga on tegemist üksnes siis, kui isik kuritarvitab talle usaldatud otsustamise või toimingu tegemise pädevust ehk ta paneb rikkumise toime oma ametiseisundist tulenevate volituste piires.<sup>135</sup> Ka Riigikohus on sedastanud, et toimingupiirangu kohaldamise tuumaks olev huvide

<sup>131</sup> HMK otsus nr 1-18-7408. Lk 35. Tallinna Ringkonnakohus on samas asjas maakohtu põhistustega nõustunud. Riigikohtus samas asjas seda küsimust ei arutatud.

<sup>132</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 8-9.

<sup>133</sup> HMK otsus nr 1-18-7408. Lk 35. Tallinna Ringkonnakohus on samas asjas maakohtu põhistustega nõustunud. Riigikohtus samas asjas seda küsimust ei arutatud.

<sup>134</sup> Kalmet, T. Õiguskeel 2012/4. Lk 3.

<sup>135</sup> Sootak, J, jt. Komm vlj, 2015. Lk 720

konflikt eeldab vältimatult seda, et ametiisik on teinud talle etteheidetava otsuse töö- või teenistuskohustuste raames.<sup>136</sup>

Ametiisikuna on käsitatav füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund. Avaliku ülesande puhul on tegu määratlemata õigusmõistega, kuna seadusest selle definitsiooni ei leia. Sellest tulenevalt tuleb mõiste olemusest aru saamiseks pöörduda praktika poole ning vaadata, kuidas on kohtud avalike ülesannete mõistet senini sisustanud. Riigikohus on sisustanud avalike ülesannete mõistet seoses avaliku teabe seaduse § 5 lõikega 2 järgmiselt: „Avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded. Avaliku ülesande täitmisega on tegu ka siis, kui pädev asutus on eraõiguslikule isikule õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik.“<sup>137</sup> Nimetatud lahendis leidis kohus, et ainuüksi avaliku huvi olemasolust ei piisa, et lugeda nt alushariduse andmist avalikuks ülesandeks, ning kui eraisik (nt eralasteaed) osutab teenust vabatahtlikult, turul valitseva nõudluse rahuldamiseks, ei täida ta avalikku ülesannet. Avalikuks ülesandeks muutub kohtu hinnangul teenus siis, kui seda osutatakse avalik-õigusliku isiku seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks.<sup>138</sup>

Riigikohus on ka sedastanud, et seadusandjal on õigus kehtestada kohustusi, mille järgimine võib olla muu hulgas ka avalikes huvides, kuid mille täitmise eest ei vastuta lõppkokkuvõttes riik ega mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik (nt kohustuslik liikluskindlustus). Sellega seonduvalt leidis kohus, et kuigi omanikujärelevalve tagamine on ehitise omanikule seadusest tulenev kohustus ning seda teostatakse lisaks ehitise omaniku huvidele ka avalikes huvides, ei ole tegemist siiski avaliku ülesandega.<sup>139</sup>

Seoses vangistuseseaduse kohaldamisega on Riigikohus märkinud, et „avalikke ülesandeid (haldusülesandeid) võib õiguslikult määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud. Avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu volituse kasutamisega. Seadusandja võib avaliku ülesandena määratleda ka kinnipeetavale normaalsete elutingimuste loomise ja tagamise. Avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et seda ülesannet täidab eraõiguslik isik.“<sup>140</sup>

---

<sup>136</sup> RKKK otsus nr 3-1-1-114-10, punkt 11.

<sup>137</sup> RKHK otsus nr 3-3-1-19-14, punkt 11.

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> RKKK otsus nr 1-16-9105, punkt 45-48.

<sup>140</sup> RKEK otsus nr 3-3-4-1-10, punkt 5.

Konkreetselt korruptsioonivastase seadusega seoses on Riigikohus avalike ülesannete sisustamise kohta leidnud, et lähtepunktiks tuleb võtta korruptsioonivastase seaduse mõte ja eesmärk, mis KVS § 1 lg 2 kohaselt on tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine. „Kõige üldisemalt peab korruptsioonivastane seadus tagama, et nii avalikku võimu ja sellel põhinevat mõju ning teavet kui ka avalikke ressursse kasutatakse üksnes avalikes huvides, s.t korruptsioonivabalt.“ Riigikohus leidis, et KVS reguleerib eeskätt selliseid kohustusi, mis ametiisikul on talle ametiseisundi andnud avaliku võimu kandja ees ehk reguleeritakse avaliku võimu kandja ja ametiisiku vahelist (sise)suhet. Sellest tulenevalt tuleb kohtu hinnangul KVS § 2 lg-t 1 tõlgendada nii, et avalik ülesanne selle sätte mõttes hõlmab avaliku võimu kandja ülesandeid, olenemata sellest, kas ja kui, siis millisel viisil nende täitmine mõjutab kolmandaid ehk haldusväliseid isikuid. Samas rõhutas kohus, et avalik ülesanne peab olema ette nähtud vahetult seadusega, seaduse alusel või tõlgendamise teel õigusnormist tuletatav, mistõttu on oluline leida see säte, millest tulenevalt on võimalik järeldada, et isik täitis avalikku ülesannet.<sup>141</sup>

Näiteks on Riigikohus avalike ülesannete täitmist jaatanud olukorras, kus isik küsis linnavolikogu liikmena oma ametiseisundist tulenevat mõjuvõimu ära kasutades linnapealt kolmanda isiku OÜ huvides 72 000 eurot atkäemaksu, olles ise ühtlasi selle OÜ juhatuse ainuliige. Alternatiivselt oli isik raha asemel nõus saama linnale kuuluvaid kinnistuid. Vastutasuks lubas süüdistatav osaleda aktiivselt volikogu tegevuses ning toetada koalitsioonile ja linnapeale kasulike otsuste tegemist. Vara mittesaamise korral lubas volikogu liige käituda vastupidi, st töötada koalitsioonile ja linnapeale vastu. Riigikohus märkis, et linnavolikogu liige läks kokkusaamisele eesmärgiga saavutada OÜ jaoks võimalikult soodne kokkulepe sundvõõrandatud kinnistu hinna kohta ning rangelt vaadatuna pidas ta kompromissiläbirääkimisi tõepoolest osahinguga juhatuse liikmena ega täitnud avalikku ülesannet. Samas, kuna ta seadis ta oma edasise volikogu liikme ülesannete täitmise (st avalike ülesannete täitmise) sõltuvusse sundvõõrandatud kinnistu hüvitise osas kokkuleppe saavutamisest, ei olnud tema rollid äriühingu esindaja ja volikogu liikmena üksteisest täielikult eraldatud. Seega osasles linnavolikogu liige kokkusaamisel ühtaegu nii osahinguga esindaja kui ka linnavolikogu liikme ehk ametiisikuna.<sup>142</sup>

Kohtupraktikast tulenevalt on kohtud avalike ülesannete mõistet tõlgendanud seoses avaliku teabe seaduse § 5 lõikega 2, KVS § 2 lõikega 1 ning KarS § 288 lõikega 1. Kuid kuna tegemist on määratlemata õigusmõistega, mille tähendus võib aja jooksul ka muutuda, ongi õigusmõiste tõlgendamine ja sisustamine kohtupraktika kujundada, lähtudes konkreetsetest faktilistest asjaoludest.

---

<sup>141</sup> RKKK otsus nr 3-1-1-98-15, punkt 61-62.

<sup>142</sup> RKKK otsus nr 1-18-7807, punkt 10.

Lisaks käesolevas peatükis avatud ametiisiku, ametiseisundi, avalike ülesannete, otsuse ja toimingu mõistetele sisaldab toimingupiirangu rikkumise teokoosseis veel mõisteid nagu seotud isik, muu huvi ja korruptsioonioht, mida on samuti võimalik erinevalt tõlgendada ning mis võivad praktikas küsimusi tekitada. Õigusselguse põhimõtte kohaselt peavad õigusaktid olema sõnastatud piisavalt selgelt ja arusaadavalt, et konkreetse normi adresaatidel oleks võimalik aru saada, milline tegevus on temale keelatud ning millised õiguslikud tagajärjed sellise õigusvastase käitumisega kaasnevad. Sellest tulenevalt keskendubki magistr töö järgnevalt eelnimetatud kolme termini sisustamisele lähtudes KVS-s sätestatust ning olemasolevast kohtupraktikast.

## **2. KURITEOKOOSSEISU TUNNUSTE SISUSTAMINE**

### **2.1. Seotud isik kui toimingupiirangu rikkumise süüteokoosseisu tunnus**

Kuni 2013. aastani kehtinud korruptsioonivastase seaduse<sup>143</sup> §-s 24 oli sätestatud ametiisikule keelatud tehingud ning §-s 25 huvide konflikt. Tegu oli kahe eraldi normiga, mis sisu poolest olid siiski üksteisega haakuvad. Nimelt sätestas § 24 loetelu tehingutest ning § 25 loetelu otsustest, mida ametiisikul oli keelatud teha, kusjuures normide adreassaadid, kelle suhtes otsust või kellega toimingut tehakse, olid suuresti kattuvad. Seega erinesid nimetatud sätted üksteisest eelkõige selle alusel, kas tehakse otsust või toimingut.<sup>144</sup> Käesoleval hetkel kehtivas KVS-s sellist jaotust enam ei ole ning kõik ametiisikut puudutavad toimingupiirangud on koondatud ühte sättesse, s.o paragrahvi 11.

Koos kehtiva korruptsioonivastase seaduse jõustumisega kadus seadusest ka huvide konflikti mõiste. Eelmise korruptsioonivastase seaduse §-s 25 sätestatud mõiste kohaselt oli huvide konfliktiga tegemist juhul, kui ametiisik peab tegema oma töö- või teenistuskohustuste raames otsuse või osalema sellise otsuse tegemises, mis oluliselt mõjutab tema enda, tema lähisugulaste või hõimlaste või temaga või tema lähisugulaste või -hõimlastega seotud juriidiliste isikute majandushuve. Kehtiva korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskirjast selgub, et põhjuseks, miks terminit enam ei kasutata, on huvide konflikti mõiste määratluste oluline varieerumine rahvusvahelises praktikas. Näiteks termini laia määratluse kohaselt mõistetakse huvide konflikti all situatsiooni, kus ametiisiku või temaga seotud isiku majanduslikud või muud huvid võivad tegelikult, näitlikult või potentsiaalselt mõjutatada tema ametikohustuste täitmist. Kitsa määratluse puhul on huvide konfliktiga tegu olukorras, kus ametiisik teeb otsuse või tehingu enda suhtes.<sup>145</sup>

---

<sup>143</sup> Korruptsioonivastane seadus. RT I 1999, 16, 276.

<sup>144</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 21.

<sup>145</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 21.

Toimingupiirangud on kehtestatud eesmärgiga ennetada korrupsioonijuhtumit ehk huvide konflikti realiseerumist. Toimingupiiranguid võib pidada ametiisiku keskseks korrupsioonivastasest seadusest tulenevaks kohustuseks, kuivõrd neid tuleb järgida kõikidel ametiisikutel, erinevalt näiteks kõrvaltegevuse piirangutest või huvide deklareerimise kohustusest, mis laienevad vaid teatud osale ametiisikutest. KVS § 11 lg 1 algusosas on kasutatud sõnastust, mis võimaldab teha järgmise järelduse: kui ametiisik võib määratletud pädevuse kaudu teha avaliku ülesande täitmisel otsust või toimingut, siis loetletud tingimustel ta kaotab selle pädevuse. Seadus keelab otseselt ametiisiku pädevuse kasutamise, kui esineb vähemalt üks lõike 1 punktides 1-3 loetletud asjaolu.<sup>146</sup> Seega on seadusandja KVS § 11 lg-s 1 sätestanud toimingupiirangu rikkumise koosseisu kolm erinevat teoalternatiivi<sup>147</sup>, millest juba ühe esinemisel on ametiisikul keelatud toimingu või otsuse tegemine.

Esmalt on KVS § 11 lg 1 punktist 1 tulenevalt ametiisikul keelatud toimingu või otsuse tegemine, kui otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes. Siinkohal on tegu tegeliku või võimaliku huvide konflikti olukorraga, kuivõrd otsus või toiming tehakse laiemas mõttes enda suhtes. Otsust ja toimingut tuleb mõista KVS § 2 lõike 2 punktides 1 ja 2 antud tähenduses, arvestades ka sama paragrahvi lõikes 3 ja KVS § 11 lg 3 punktis 6 sätestatud erisusi. Tuleb ka rõhutada, et toimingupiirangu süüteoosseisu realiseerumise mõttes ei ole vajalik, et tehtav otsus või toiming oleks kuidagi ametiisikule või seotud isikule kasulik või avalikule võimule kahjulik, vaid piisab ainuüksi sellise otsuse tegemisest.<sup>148</sup>

Kõige lihtsamini peaks olema nii toimingupiirangu rikkumise normi adressaadile ehk ametiisikule kui tegelikult ka keskmisele inimesele arusaadav keeld teha tehinguid iseendaga. Sellisel juhul kasutab ametiisik enda huvides ära oma ametiseisundit ning võtab vastu otsuse või teeb toimingu enda suhtes. Näiteks olukorras, kus isik, kes töötab Politsei- ja Piirivalveametis lubadeteenistuses ja kelle põhilisteks tööülesanneteks ametijuhendist tulenevalt on relvaloa taotluste menetlemine, relvalubade peatamine ja kehtetuks tunistamine, menetleb iseenda taotlust relvaloa ja soetamisloa väljastamiseks, rikub ta KVS § 11 lg 1 punktis 1 sätestatud piirangut, kuna teeb toiminguid (menetleb relvaloa väljastamist) ja koostab otsuse (anda relvaluba) iseendale.<sup>149</sup>

Lisaks otsuse või toimingu tegemisele enda suhtes, on toimingupiirangu rikkumisena KVS § 11 lg 1 p 1 järgi rikkumiseks ka otsuse või toimingu tegemine endaga seotud isiku suhtes. KVS § 7 lg 1

---

<sup>146</sup> Kalmet, T. Õiguskeel 2013/3. Lk 5-6.

<sup>147</sup> T. Kalmet on märkinud, et KVS-i § 11 lõike 1 punktides loetletud asjaolusid ei tuleks siiski käsitleda sõna otseses mõttes alternatiividena, vaid pigem kui kontsentrilise loeteluga mitmesugustest huvide konflikti või muu korrupsiooniohu juhtumitest, mis on aluseks ametiisiku pädevuse peatumisele. - *Ibid.*

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> Näiteks HMK otsused nr 4-16-7982 ja 4-16-6429.

punktides 1-4 on loetletud tingimused, millisel juhul on tegemist seotud isikuga, kelle suhtes otsuse või toimingu tegemine loetakse toimingupiirangu rikkumiseks.

KVS § 7 lg 1 p 1 järgi on seotud isikuks ametiisiku abikaasa, vanavanem, ametiisiku või tema abikaasa vanem ning ametiisiku vanema alaneja sugulane, sealhulgas ametiisiku laps ja lapselaps. Vanemaks loetakse käesoleva seaduse tähenduses ka lapsendaja, vanema abikaasa ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja abikaasa laps. Perekonnaseaduse § 80 lg 1 kohaselt on alanejad sugulased lapsed ja nende järglased.<sup>150</sup> KVS eelnõus oli algselt selles loetelus ka ametiisiku abikaasa vanema alaneja sugulane, kuid see kustutati sättest ära vältimaks võimalikku üleliigset huvide konflikti. Leiti, et liiga lai seotud isikute ring võib põhjustada väiksemates asulates ametiisikule tegutsemisel liialt piiranguid.<sup>151</sup> Eelmine KVS sätestas § 19 lõikes 5, et lähisugulasena käsitatakse seaduses vanavanemat, vanemat, venda, õde, last ja lapselast ning lähihõimlasena abikaasat, tema vanemat, venda, õde ja last.<sup>152</sup> Sellega võrreldes on hetkel kehtiv säte seotud isikute ringi laiendanud selliselt, et kaasatud on ka ametiisiku õdede-vendade kõik alanejad ning loetellu on lisatud ka kasuvanema ja lapsendatu ning vanema abikaasa ja abikaasa laps, et oleks kaetud ka tänapäeval levinud erinevad kärgpere mudelid. Samas ei hõlma säte enam ametiisiku abikaasa venda ja õde.

Nii nagu ametiisiku keeld teha otsuseid ja tehinguid iseendaga, peaks ka KVS § 7 lg 1 punktist 1 tulenev ammendav loetelu isikutest, kelle suhtes otsuste ja tehingute tegemine on ametiisikule keelatud, olema selgesti mõistetav. Seni on see nii ka olnud ning kohtupraktikas vaidlusi selle osas, kas isik kvalifitseerub KVS § 7 lg 1 p 1 mõttes seotud isikuks või mitte, autorile teadaolevalt olnud ei ole.

Üks võimalikke küsimusi, mis võib antud sättega seoses tulevikus tekkida, on küsimus ametiisiku eksabikaasa kohta ehk kas eksabikaasa on või peaks olema seotud isikuks KVS § 7 lg 1 mõttes. Nagu eelpool mainitud, on nimetatud sätte puhul tegu ammendava loeteluga ning kuna eksabikaasat ei ole selles üles loetletud, ei ole eksabikaasa ka ametiisikuga seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 1 mõttes. Tulenevalt süütegude võimalikust hilisest avastamisest ning menetluse pikkusest on võimalik küll olukord, kus ametiisik tegi otsuse oma abikaasa suhtes, kuid kellest antud hetkeks on läbi abielu lahutamise saanud eksabikaasa. Lähtuda tuleb siiski otsuse või toimingute tegemise ajal olnud olukorrast ning kuna ametiisik ei või otsust või tehingut teha seoses oma abikaasaga, ei muuda hilisem lahutamine sellist otsust või toimingut tagantjärele lubatavaks.

<sup>150</sup> Perekonnaseadus. RT I 2009, 60, 395. RT I, 22.12.2021, 15

<sup>151</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE). II lugemine. Muudatusettepanekud. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://m.riigikogu.ee/download/eb3092f7-f443-4249-a73d-142d8eef699b> (26.04.2022). Seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://m.riigikogu.ee/download/22bf573f-3198-4573-896a-ca50de5b3a1b> (26.04.2022).

<sup>152</sup> Korruptsioonivastane seadus. RT I 1999, 16, 276

Lisaks lahutamisele on üks variant ka abielu kehtetuks tunnistamine PKS § 9 lg-s 1 sätestatud aluste esinemisel. PKS § 14 lg 1 sätestab, et kui abielu kehtetuks tunnistamise kohtuotsus on jõustunud, on abielu tühine algusest peale. Seega juhul, kui ametiisik teeb otsuse või toiminguga oma abikaasa suhtes, on see kvalifitseeritav toimingupiirangu rikkumisena KVS § 11 lg 1 p 1 ja KVS § 7 lg 1 p 1 mõttes. Kuid, kui hiljem tunnistatakse nende abielu kehtetuks ehk nad poleks õiguslikus mõttes just kui kunagi abikaasad olnud, puudub alus lugeda seda isikut ka seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 1 mõttes.

Eeltoodud säte on oma olemuselt konkreetne ja selge ning praktikas suuremat arusaamatust pole põhjustanud. Tuleb ka märkida, et isikud, keda KVS § 7 lg 1 p-s 1 loetletud ei ole, võivad siiski olla seotud isikuks sama sätte punkti 4 mõttes. Seega, kuigi näiteks eksabikaasa või ametiisiku abikaasa vend ei ole ametiisikuga seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 1 mõttes, tuleks siiski hinnata, kas ta võib ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutada ning olla seotud isik KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes. Seetõttu ei ole autori hinnangul karjuvat vajadust sätet käesoleval hetkel muuta, kuivõrd seda toetab KVS § 7 lg 1 punkti 4 olemasolu, mis aitab vältida võimalikku lünka punktis 1. Tulevikku vaatavalt võidakse siiski KVS § 7 lg 1 p 1 täiendada seoses 01.01.2016 jõustunud kooseluseadusega<sup>153</sup>, lisades sättesse ka registreeritud elukaaslase, kuivõrd tegu on oma olemuselt abikaasaga sarnases staatuses oleva isikuga (suhe, mis on muudetud ametlikuks). Praegusel hetkel on ka ametiisiku registreeritud elukaaslane suure tõenäosusega alusel seotud isikuks punkti 4 mõttes.

KVS § 7 lg 1 p 2 järgi loetakse seotud isikuks juriidiline isik (ka välisriigi juriidiline isik), milles vähemalt 1/10 osalusest või osaluse omandamise õigusest kuulub ametiisikule endale või temaga seotud isikule. Seotud isik võib olla füüsiline või juriidiline isik. Sättega laiendatakse seotud juriidiliste isikute ringi ka äriühingutele, milles ametiisikul on kaudne osalus, näiteks kui ametiisikule kuulub enamusosalus osäühingus ja osäühingule kuulub omakorda 1/10 osalus aktsiaseltsis, loetakse aktsiaseltsi seotud isikuks.<sup>154</sup>

Lisaks on seletuskirjas märgitud, et liikmesus mittetulundusühingus ei muuda mittetulundusühingut ametiisikuga seotud isikuks.<sup>155</sup> Sätet kitsalt tõlgendades saab tõesti tegu olla just kui vaid äriühingutega, kuid seaduse ülejäänud osade tõlgendamisel tasub aga seda seadusandja poolt kehtestatud 1/10 osaluse piiri võtta aluseks ka seoste ja võimaliku korrupsiooniriski tuvastamiseks seoses mittetulundusühingutega. Kui mittetulundusühingus on näiteks alla kümne liikme ning üks nendest on ametiisik või temaga seotud isik, on ametiisiku tehingud selle ühinguga kahtlust tekitavad. Võrreldes varasema KVS-ga, kus keelatud oli riigi või kohaliku omavalitsuse esindajana varaliste tehingute tegemine mittetulundusühingu või erakonnaga, mille liige ta on, on hetkel kehtiva

<sup>153</sup> Kooseluseadus. RT I, 16.10.2014, 1

<sup>154</sup> Korrupsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 21.

<sup>155</sup> Korrupsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 21.

seadusega osaluspiiri kehtestamine ning mittetulundusühinguid ja erakondi puudutavas osas rangest keelust loobumine oluline liberaliseerumine.<sup>156</sup>

Varasemas KVS olid §-dest 24 ja 25 tulenevad piirangud tõepoolest hetkel kehtivast KVS-st erinevalt sõnastatud ning esmapilgul ka rangemana tunduvad, kuid sisuliselt on nimetatud sätetes keelatud tehingutena loetletud olukorrad keelatud ka tänasel päeval. Keelatud tehingutena käsitati muuhulgas:

- ametiasutuse poolt tema kätte usaldatud vara osas tehingute sõlmimist iseenda või juriidilise isikuga, mille aktsiad või osad kuuluvad kas täielikult või osaliselt talle või tema lähisugulastele ja -hõimlastele või mille juhtkonna või otsuseid tegeva organi liige ta on, mis kehtiva seaduse järgi võiks olla toimingupiirangu rikkumine KVS § 11 lg 1 p 1 mõttes;
- riigi või kohaliku omavalitsuse esindajana varaliste tehingute tegemist teiste tööandjatega, kelle teenistuses ta on, mis kehtiva seaduse järgi võiks olla toimingupiirangu rikkumine KVS § 11 lg 1 p 1 mõttes, kuna teist tööandjat saab lugeda seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes;
- riigi või kohaliku omavalitsuse esindajana varaliste tehingute tegemist enne 2013. aastat kehtinud seaduse § 25 lõikes 1 nimetatud juriidiliste isikutega, mis kehtiva seaduse järgi võiks olla toimingupiirangu rikkumine KVS § 11 lg 1 p 1 mõttes;
- riigi või kohaliku omavalitsuse esindajana varaliste tehingute tegemist mittetulundusühingu või erakonnaga, mille liige ta on, mis kehtiva seaduse järgi võiks olla toimingupiirangu rikkumine KVS § 11 lg 1 p 1 mõttes;
- riigi või kohaliku omavalitsuse esindajana varaliste tehingute tegemist selle tööandja, äriühingu, mittetulundusühingu või erakonnaga, kelle tegevust ta kontrollib, mis kehtiva seaduse järgi võiks olla toimingupiirangu rikkumine KVS § 11 lg 1 p 1 mõttes, kuiõrd sellist tööandjat, äriühingut, MTÜ-d ja erakonda saab lugeda seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes.

KVS § 25 lg 1 sätestas, et huvide konfliktiga on tegemist juhul, kui ametiisik peab tegema oma töö- või teenistuskohustuste raames otsuse või osalema sellise otsuse tegemises, mis oluliselt mõjutab tema enda, tema lähisugulaste või -hõimlaste või juriidiliste isikute majandushuve, kui juriidiliseks isikuks on mh täisühing, usaldusühing, osaühing, mille osanik on ametiisik või tema lähisugulane või -hõimlane; aktsiaselts, mille aktsionär või juhatuse või nõukogu liige on ametiisik või tema lähisugulane või -hõimlane; äriühing, milles ametiisikule või tema lähisugulasele või -hõimlasele kuulub osaluse omandamise õigus. Eeltoodu võib samuti olla kvalifitseeritav toimingupiirangu rikkumisena kehtiva KVS § 11 lg 1 p 2 alusel, ehk tegu on ka praegusel hetkel keelatud tegevusega.

---

<sup>156</sup> Kalmet, T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (II). Õiguskeel 2013/1. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel\\_kalmet\\_uae\\_korruptsioonivastase\\_seaduse\\_pohimoistetest\\_ii.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet_uae_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_ii.pdf) (26.04.2022).

Seega ei olnud erinevate äriühingute puhul määratud osaluskünnist ning nt osahingute suhtes otsuse tegemine võis olla ametiisikule keelatud ka juhul, kui ta omas ettevõttest 1/50. Siiski kehtisid teatavad lisaklauslid: a) keelatud oli tehing ametiasutuse poolt tema kätte usaldatud vara osas selle osahinguga või b) selline otsus mõjutaks oluliselt tema enda või tema lähisugulaste või -hõimlaste või juriidiliste isikute majandushuve. Seega ainuüksi asjaolu, et ametiisikule kuulub väike osa ettevõttest, ei olnud ka siis piisav selleks, et sellise äriühinguga tehtavad tehingud oleksid keelatud.

Käesolevas sättes seatud osaluskünnis 1/10 on seotud selle osalusega osanike oluliste õigustega äriühingu juhtimisel (nt äriseadustiku § 171 lg 2 p 3 nõuab 1/10 osakapitalist esindavate osanike algatust osahingute osanike koosoleku kokkukutsumiseks, § 171<sup>1</sup> lg 2 annab 1/10 osalusega osanikele küsimuse koosoleku päevakorda võtmise nõudmise õiguse, § 184 lg 5 annab sellele osale osanikest juhatuse liikme tagasikutsumise õiguse), ning veelgi laiemad õigused tulenevad 1/10 osalusest aktsiaseltsis. Kuigi osaluskünnise määratlemisel kaaluti ka 20-protsendilist osalusemäära, leiti, et suurema ettevõtte puhul võib 20% osalus kujutada endast juba suurt varalist huvi, kuid eelnõu eesmärgiks on ennekõike korruptsiooni ennetamine.<sup>157</sup> Kokkuvõtvalt saab öelda, et kehtiva KVS § 7 lg 2 alusel loetakse automaatselt seotud isikuks juriidiline isik, milles vähemalt 1/10 osalusest või osaluse omandamise õigusest kuulub ametiisikule või temaga seotud isikule. Kui osalus on alla 1/10 määra, tuleb hinnata, kas see juriidiline isik võib siiski olla seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes.

Kohtupraktikast leiab näite, kus KOV ametiasutus sõlmis käsunduslepingu osahinguga C, mille kohaselt pidi C korraldama riigihanke läbiviimise. OÜ C esindajaks oli lepingu kohaselt projektijuht A, kelle kohus luges ametiisikuks KVS § 2 lg 1 mõttes. Hanke võitis küll AS T, kuid A-le oli teada, et hanke võitmisel on tegelikult tööde teostajaks OÜ C, kellel oli AS-ga T sõlmitud nende tööde teostamiseks seltsinguleping. OÜ C osanikuks 3/5 osas oli aga OÜ D, mille ainuosanikuks oli A. Sellest lähtuvalt jõudis maakohus järeldusele, et kuna OÜ D oli 3/5 osas OÜ C osanik, oli ka viimane äriühing KVS § 7 lg 1 p 2 tähenduses A-ga seotud isikuks. Kohus tõi ka välja, et riigihanke pakkumuse dokumentatsioonis ei kajastunud osalused OÜ-s C, mis viitab ametiisiku A seotuse varjamise soovile.<sup>158</sup>

Seega oli ülal mainitud kaasuse puhul tegemist olukorraga, kus ametiisik oli ainuosanik ühes osahingus, mis oli seetõttu temaga seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 2 mõttes, ning eelnimetatud osahingule kuulus enamusosalus teises osahingus, mis sellest tulenevalt oli kaudselt (läbi esimese osahingute) samuti ametiisikuga seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 2 mõttes. Harvad ei ole olukorrad, kus inimestel on osalused mitmetes äriühingutes ning nendel äriühingutel omakorda osalused järgmistes

---

<sup>157</sup> *Ibid.*

<sup>158</sup> HMK otsus nr 1-18-7408. Lk 35. Tallinna Ringkonnakohus on samas asjas maakohtu põhistustega nõustunud. Riigikohtus samas asjas seda küsimust ei arutatud.

äriühingutes. KVS § 7 lg 2 p 2 on selles osas hästi sõnastatud, arvestades eelkirjeldatud skeemidega ning ametiisiku osaluse peitmine mitme äriühingu taha ei tohiks teda temaga seotud isikute kindlaks tegemisel väga palju aidata, arvestades, et äriühingute andmed on äriregistris kättesaadavad.

KVS § 7 lg 1 puhul tuleks tähelepanu pöörata sellele, et see säte tunnistab ka kaudset seotust korruptsiooniohtlikuks ning seda ilma piire seadmata. Tanel Kalmet on ajakirjas „Õiguskeel“ toonud sellise näite, et olukorras, kus ametiisiku abikaasa isale kuulub 10% osalus osahingust A, millele omakorda kuulub 10% osalus aktsiaseltsist B ning sellele omakorda osahingust C 10% osalus, on kõik nimetatud isikud ametiisikuga KVS § 7 tähenduses objektiivselt seotud. Ning selleks, et regulatsiooni kohaldamisega mitte absurdsuseni minna, on KVS § 7 lg-s 3 sätestatud, et ametiisikul ei ole seadusest tulenevat seotud isiku huvi puudutavat kohustust, kui ta ei tea ega peagi teadma paragrahvi lõikes 1 nimetatud seosest või seotud isiku huvist. See laieneb nii lõike 1 punktis 1 loetletud lähikondsetele, kellest ametiisik teadlik ei ole, kui ka kaudsele seosele juriidiliste isikutega.<sup>159</sup> Siiski tuleb märkida, et KVS § 7 lg 3 ei päästa eeltoodud näites 0,1% osalusega isiku seotud isikuks lugemisest, sest ka kaudsete seoste puhul on võimalik, et ametiisik ikka peaks olema neist teadlik. Antud säte välistab vaid need juhud, kus ametiisik ei tea ega peagi teadma KVS § 7 lg-s 1 nimetatud seosest.

Siinkohal tekib paratamatult küsimus, kas seadusandja tahe oligi KVS § 7 lg 1 punkti 2 sõnastades, et ka eelkirjeldatud olukorra puhul, kus ametiisiku abikaasa isa on C-ga kaudselt seotud ainult 0,1% suuruse osalusega, on C puhul tegu ikkagi ametiisikuga seotud isikuga KVS § 7 lg 1 p 2 mõttes. Kaudne seos antud õigusnormi mõttes sobiks kindlasti suuremate osaluste puhul. Näiteks, kui isik omaks osahingust A 50%, A omaks osahingust B 50% ja B omaks osahingust C 50%, siis sellisel on isik automaatselt seotud kõigi kolmega, kuivõrd isegi ka C-st omaks ta kaudselt 12,5%, mis on suurem KVS § 7 lg 1 punktis 2 nõutavast osaluskünnisest. Alla 10% suurune kaudne osalus peaks olema sisustatud ikkagi KVS § 7 lg 1 p 4 kaudu, ehk tuleks hinnata, kas juriidilise isiku seisund või tegevus ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab. Ka marginaalne kaudne osalus näiteks suurest ettevõttest võib omada olulist mõju ametiisikule, kuid selline otsene ja vahetu mõju tuleb iga kord konkreetsetest asjaoludest tulenevalt tuvastada.

Eelkirjeldatu valguses tundub autorile mõistlik lahendus muuta KVS § 7 lg 1 p 2 teksti. Näiteks võiks nimetatud säte olla kirja pandud järgmiselt: „2) juriidiline isik, milles vähemalt 1/10 osalusest või osaluse omandamise õigusest kuulub ametiisikule endale või temaga käesoleva lõike punktis 1, 3 või 4 nimetatud isikule;“. See välistaks konkreetsetelt alla 10%-lise osalusega juriidiliste isikute lugemise ametiisikuga seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 2 järgi. Ning kui see eelnevas näites toodud juriidiline

---

<sup>159</sup> Kalmet, T. Õiguskeel 2013/1.

isik, kus ametiisikul on 0,1% osalus, siiski tema tegevust väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab, kvalifitseerub ta seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 4 järgi.

KVS § 7 lg 1 p 3 järgi on seotud isikuks juriidiline isik, mille juhtimis- või kontrollorgani liige tulumaksuseaduse tähenduses on ametiisik ise või käesoleva lõike punktis 1 või 4 nimetatud isik. Nimetatud juriidiline isik võib olla kodu- või välismaine, tulunduslik või mitte, avalik- või eraõiguslik.<sup>160</sup> Tulumaksuseaduse (edaspidi TuMS) § 9 lg 1 määratleb juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganina igasugust volitatud organit või isikut, kellel on tulenevalt vastava juriidilise isiku kohta käivast seadusest, ühingulepingust, põhikirjast või muust juriidilise isiku tegevust reguleerivast õigusaktist õigus osaleda juriidilise isiku tegevuse juhtimisel või juhtorgani tegevuse kontrollimisel. TuMS § 9 lg 2 sätestab, et juhtimis- või kontrollorganiks on muu hulgas juhatus, nõukogu, täis- või usaldusühingut esindama volitatud osanik, prokurist, asutaja kuni juriidilise isiku registrisse kandmiseni, likvideerija, pankrotihaldur, audiitor, revident või revisjonikomisjon. Juhtorganina käsitatakse ka välismaa äriühingu filiaali juhatajat ning mitteresidendi muu püsiva tegevuskoha tegevjuhti.

Sarnaselt KVS § 7 lg 1 punktile 2, on ka antud sätte puhul võimalikud nii öelda otsene ja kaudne seotus ametiisikuga. Otseselt seotud isikuks on juriidiline isik, mille juhtimis- või kontrollorgani liige tulumaksuseaduse tähenduses on ametiisik ise. Näiteks kui ametiisik on juhatuse liikmeks äriühingus, on see äriühing seotud isikuks KVS § 7 lg 2 p 3 mõttes. Kaudselt seotud isikuks on juriidiline isik, mille juhtimis- või kontrollorgani liige tulumaksuseaduse tähenduses on KVS § 7 lg 1 punktides 1 või 4 nimetatud isik. Seega näiteks kui ametiisiku abikaasa või elukaaslane kuulub mõne äriühingu nõukogusse, on selle äriühingu puhul tegu ametiisikuga seotud isikuga. Kriminaalasjas 1-18-7408 luges kohus KVS § 7 lg 1 p 3 kohaselt seotud isikuks juriidilise isiku, olles enne tuvastanud, et selle juriidilise isiku juhatuse liige on ametiisikuga seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes, kuivõrd sama isik on juhatuse liige ka ühes ametiisikule kuuluvas äriühingus, mistõttu seovad neid isikuid majanduslikud huvid.<sup>161</sup>

Ringkonnakohtusse jõudis kriminaalasi, kus endist vallavanemat süüdistati toimingupiirangu rikkumises. Täpsemalt heideti temale kui ametiisikule ette, et ta tegi või lasi oma alluvatel teha otsuseid ja toiminguid sihtasutuse suhtes viimase majanduslikes huvides. Süüdistuse kohaselt oli see sihtasutus vallavanemaga seotud isikuks, kuivõrd vallavanem oli sihtasutuse nõukogu liige. Kohus, asudes kontrollima, kas nimetatud sihtasutus on vallavanemaga seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 3 mõttes leidis, et kõigepealt tuleb tuvastada, kas vallavanem oli üldse ametisolevaks nõukogu liikmeks

---

<sup>160</sup> *Ibid.*

<sup>161</sup> HMK otsus nr 1-18-7408. Lk 35.

süüdistuses märgitud otsuste tegemise ajal. Analüüsidest nõukogu liikmete määramise ja tagasikutsumise korda (tulenevalt sihtasutuste seadusest ja konkreetse sihtasutuse põhikirjast), leidis kohus, et esineb kõrvaldamata kahtlus, et vallavanema ametiaega SA nõukogu liikmena nõuetekohaselt ei pikendatud ja ta ei olnud süüdistuses märgitud otsuste tegemise ajal sihtasutuse nõukogu liige. Selline kahtlus tuleb tõlgendada vallavanema kasuks ning see välistab võimaluse lugeda SA-d temaga seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 3 alusel.<sup>162</sup>

Eeltoodud lahendis on kohus, viidates muu hulgas paljudele Riigikohtu lahenditele<sup>163</sup>, märkinud, et „sihtasutuse nõukogu liikmeks olek on tehinguline õigussuhe sihtasutuse ja nõukogu liikme vahel. Tulenevalt SAS § 27 lg-st 2 saab see suhe olla üksnes tähtajaline, s.t tähtaja möödudes see lõpeb. Seadus ega SA põhikiri ei näe ette nõukogu liikme ametisuhte automaatset pikenemist tähtaja möödudes, st nõukogu liikme ametikohustuste täitmist saab isik jätkata üksnes juhul, kui nõukogu liikmete määramiseks pädev isik või organ kokkuleppel isikuga tema ametiaega pikendab. Ametiaja pikendamiseks on SAS § 27 lg 1 kohaselt vajalik sihtasutuse põhikirjas nõukogu määramiseks pädeva subjekti /.../ otsus ametiaja pikendamise kohta, samuti nõukogu liikme enda nõusolek ametiaja pikendamisega. Nõukogu liikme ametiaega ei saa lugeda pikenuks ainuüksi seetõttu, et isik jätkab tegutsemist nõukogu liikmena. Sellest võib järeldada üldjuhul üksnes nõukogu liikme tahet jätkata nõukogu liikmena.“<sup>164</sup>

Samas lahendis on kohus pidanud KVS § 7 lg 1 p 3 raames kohustuslikuks tingimust, et isik oleks sihtasutuse nõukogu liige ka õiguslikus mõttes ning ainuüksi sellest ei piisa, kui isik pärast oma nõukogu liikme volituste lõppu endiselt nõukogu liikmena käitub ja erinevate otsuste ja toimingute tegemises osaleb. Seega, kui tehes kindlaks, kas isik on ametiisik KVS § 2 lg 1 mõttes, tuleb lähtuda funktsionaalsest kriteeriumist ehk analüüsida, mis olid konkreetsel juhul tegelikult isiku tööülesanded, siis tuvastades, kas isik on ametiisikuga seotud isikuks KVS § 7 lg 1 punktide 2 ja 3 mõttes, tuleb lähtuda õiguslikult kehtivast olukorras, mitte isiku faktilisest käitumisest. Selline kohtute seisukoht on mõistetav, kui lähtuda juriidilise isiku huvidest. Ehk kui äriühing ei soovi juhatuse või nõukogu liikme volitusi enam pikendada, kuid isik jätkab endiselt oma rolli täitmist, on arusaadav, et selle isiku volituste kehtivust ei tohiks lugeda pikendatuks, kuivõrd see oleks vastuolus äriühingu tahtega. Samas ei tundu selline seisukoht olema kooskõlas korruptsioonivastase seaduse eesmärkidega, eelkõige korruptsiooni ennetamise eesmärgiga. Näiteks olukorras, kus KOV liige, kelle volitused ühe sihtasutuse nõukogus äsja lõppesid, kuid kes jätkab oma faktilist rolli nõukogu liikmena, osaleb otsuse tegemisel, millega antakse sihtasutuse kasutusse KOV-le kuuluv kinnisvara.

<sup>162</sup> TrtRnK otsus nr 1-17-2185.

<sup>163</sup> Nt 3-2-1-65-08, punktid 32-36; 3-2-1-74-8, p 18; 3-2-1-74-15, p 13.

<sup>164</sup> TrtRnK otsus nr 1-17-2185.. Lk 23.

KVS § 7 lg 1 p 4 järgi on seotud isikuks 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.

KVS eelnõu juurde käivast seletuskirjast selgub, et esialgne KVS § 7 lg 1 p 4 sõnastus oli erinev hiljem vastu võetud seadusesättest. Algselt loeti KVS § 7 lg 1 p 4 kohaselt seotud isikuks „muu füüsiline või juriidiline isik, kelle seisund või tegevus ametiisikut oluliselt ja vahetult mõjutab või keda ametiisiku seisund või tegevus oluliselt ja vahetult mõjutab või kes allub ametiisiku korraldustele või tegutseb ametiisiku huvides või arvel.“<sup>165</sup> Pärast eelnõu esimest lugemist Riigikogus tegi korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon ettepaneku muuta eelnõu § 7 lg 1 p 1 ja sõnastada see: „1) ametiisiku abikaasa või abieluga sarnanevas suhtes olev elukaaslane /.../“. Muudatusettepanek oli tingitud praktilisest vajadusest, kuivõrd vaba kooselu osatähtsus oli tolleks hetkeks Eesti ühiskonnas aastatega kasvanud ning komisjon ei pidanud põhjendatuks jätta korruptsiooniriski ennetamist silmas pidades seotud isikute loetelust välja elukaaslast põhjendusel, et Eesti õiguskord ei ole elukaaslase mõistet üheselt defineerinud. Komisjon oli seisukohal, et abieluga sarnanevas suhtes oleva elukaaslase selgesõnaline nimetamine KVS § 7 lg 1 p-s 1 on õigusselguse ja seaduse kohaldamise seisukohalt eesmärgipärane. Justiitsministeerium sellist sõnastust ei toetanud ning leidis, et sama eesmärki on võimalik saavutada, kui lisada eelnõu § 7 lõike 1 punkti 4 tingimus „isik, keda seob ametiisikuga ühine majapidamine“.<sup>166</sup> Eeltoodust nähtuvalt saab öelda, et isiku, keda seob ametiisikuga ühine majapidamine, all peetakse ennekõike silmas elukaaslast.

Ühine majapidamine tähendab, et isikud elavad samas eluruumis ning osalevad ja panustavad mõlemad ühise koduse majapidamise korraldamisse. Eristada tuleks siin isikuid, kes jagavad küll eluruumi, kuid majandavad iseseisvalt ja ei moodusta nõ leibkonda, nõ lihtsalt korterikaaslast.. Isikuid, kes elavad koos küll ühel elamispinnal, kuid on oma igapäevases elukorralduses teineteisest pigem sõltumatud, ei saa käesoleva sätte mõttes lugeda ühise majapidamise läbi omavahel seotud isikuteks. Sellisel juhul oleks pidanud seadusandja kasutama pigem sõnastust „isik, kes elab ametiisikuga samas eluruumis“. Siiski ei välista eeltoodu seda, et ka lihtsalt korterikaaslast saaks lugeda seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes alloleva tunnuse alusel.

Nimelt on ametiisikuga seotud isikuks ka 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. Algselt oli seaduse eelnõus kasutatud sõnastust „muu

---

<sup>165</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 15.

<sup>166</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE). II lugemine. Muudatusettepanekud ja seletuskiri.

füüsiline või juriidiline isik“, kuid kehtivas seaduses on lihtsalt „muu isik“. Siiski võib muu isik antud sätte mõttes olla nii füüsiline kui juriidiline isik, kelle seisund või tegevus ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab või vastupidi, kuna ka sel juhul ei ole erapooletu ametikohustuste täitmine eeldatavalt lihtne.<sup>167</sup> Võrreldes eelnõuga on muudatusettepaneku tulemusena käesolevasse sättesse lisatud ka sõnapaar „väljaspool ametiseisundit“ ehk teisisõnu peab sättes kirjeldatud mõjutamine toimuma väljaspool isiku ametiseisundit. Seletuskirjast ei selgu, miks sellist muudatust vajalikuks peeti, kuid loogiliselt võttes on muudatuse eesmärk vältida olukordi, kus ametiisikuga seotud isikuks loetakse isik, kelle suhtes ametiisik peab otsuseid või toiminguid tegema avalikke ülesandeid täites ehk oma igapäevaste tööülesannete raames.

Olulist ja vahetut mõjutamist KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes ei ole küll defineeritud, kuid see termin on mõeldud katma nii majanduslikku sõltuvust (nt üürileandjast, tööandjast) kui ka võlaõigusseaduse §-s 4<sup>168</sup> sätestatud mittetäielikust kohustusest tulenevat sõltuvust, nt auvõlast tulenev mõju. Näiteks, kui ametiisik on andnud oma sõbrale või heale tuttavale laenu, siis võib öelda, et nad on omavahel majanduslikus sõltuvuses, kui võrd ametiisikut mõjutab majanduslikult see, kas ta saab välja laenatud raha tagasi ning laenusaja majanduslikku seisundit mõjutab samuti see, kas ametiisik nõuab kohustuse täitmist. Isegi olukorras, kus laenu tagasimaksmise nõue on aegunud ehk ametiisikul puudub tsiviilõiguslikult võimalus seda sisse nõuda, võib pikaajaste sõprade vahel selline võlg siiski nõ üles jääda. See tähendab, et oodatakse, et võlg ühel päeval siiski tasutakse või on raha laenuks saanud isik nüüd omakorda ametiisikule teene võlgu.

Mõjutamise kui KVS § 7 lg 1 p-s 4 sisalduva tunnuse kohta on ringkonnakohus selgitanud, et mõjutamine ei ole vaid aktiivne suunamine mingile teole, kuna seadus kõneleb mitte üksnes isiku tegevusest, aga ka seisundist. Seega ei eelda mõjutamine aktiivset tegu – ka kellegi isik iseenesest võib ametiisikut mõjutada. Mõjutamiseks endaks tuleb aga pidada kellegi (nt ametiisiku) suunamist midagi tegema. See „midagi“ ei pea olema menetluse esemeks olev toiming või otsus – ja reeglina ta seda polegi. Piisab tegelikult ükskõik millele suunamisest, näiteks suunab ametiisiku abikaasa ametiisikut ülimalt paljudele tegudele (nt söögi tegemine, koristamine, usalduslik vestlus vms). Lisaks võivad ametiisiku toiminguid mõjutada ka väga paljud muud isikud, näiteks inimesed, kellega ametiisik vabatahtlikult oma vaba aega ükskõik mis vormis (nt näost-näkku suheldes, aga ka tehniliste vahendite abil lävides) koos veedab ehk sõbrad, või inimesed, kellega ametiisikul on romantiline (sala)suhe. Samuti võivad ametiisiku tegusid suunata poliitikud, arvamusiidrid,

<sup>167</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. [Lk](#) 16.

<sup>168</sup> Mittetäielik kohustus on: 1) hasartmängust, välja arvatud loa alusel korraldatavast hasartmängust ja loteriist tulenev kohustus; 2) kõlbeline kohustus, mille täitmine vastab üldisele arusaamale; 3) mittetäieliku kohustuse täitmise tagamiseks võetud kohustus; 4) kohustus, mille mittetäielikkus on seaduses ette nähtud. – Võlaõigusseadus. RT I 2001, 81, 487. RT I, 08.12.2021, 11.

meelelahutustegelased, kuivõrd nad kõik võivad ametiisikut panna midagi tegema või tegemata jätma. Lisaks mõjutavad ametiisikut erinevad (kestvus)lepingupartnerid: nt talle kodulaenu andnud isik, autoliisingu pakkuja, ametiisiku poolt külastatav spordiklubi jne. Ning mõjutajaks võib aga olla ka isik, kellega ametiisik seni veel suhelnud polegi: nt isik, kellelt ametnik midagi saada soovib ja kes peab alles otsustama, kas ta ametniku soovi täidab või mitte.<sup>169</sup>

Tähelepanu tuleb pöörata ka sellele, et käesolevas sättes kirjeldatud mõjutamine peab olema oluline ja vahetu. Seda, kas mõju on oluline ja vahetu, tuleb hinnata asjaoludest sõltuvalt igal konkreetsel juhul eraldi. Näiteks, kas ametiisik sõltub oma abikaasa tööandjast või kas esineb sõltuvusvahekord ametiisiku ja temaga sama eluruumi jagava isiku vahel. Eelmises lõigus toodud näite puhul tuleb näiteks 10-eurose võla puhul suure tõenäosusega tõdeda, et sellel ei ole olulist mõju ametiisikule.

Tartu ringkonnakohus on olulisuse kriteeriumiga seoses märkinud, et „Olulisus on sama hästi kui igasuguse normatiivse hinnangu keskne termin ja seega karistusõiguses äärmiselt levinud. Mingi teguri oluliseks või mitteoluliseks pidamine ei ole n-ö täppisteadus, vaid on suuresti otsustamise küsimus. Olulisuse vaagimine eeldab küsimist selle järele, kuidas suhtub konkreetne juhtum teistesse sarnastesse juhtumitesse. Mõjutamisse puutuvalt peab niisiis analüüsima, kui tugevasti võib n-ö vaatlusalune isik suunata võrdluses kõigi muude võimalike mõjutajatega ametiisiku tegusid: mida tugevam selline suunamine olla võib, seda enam on põhjust kõneleda mõju olulisusest.“<sup>170</sup>

Vähemalt üldjuhul saab kohtu hinnangul öelda, et mida tihedamalt ametiisik kellegagi läbi käib, seda enam on põhjust jaatada selle isiku olulist mõju ametiisikule ehk seda enam on põhjust eeldada, et ametiisik ei suuda selle isiku tõttu jääda oma ametikohustusi täites rangelt avalikke huve järgivaks. Sellest tulenevalt võiks olulisust jaatada sõprade<sup>171</sup> puhul ning mitteolulisest mõjust tuleks rääkida selliste inimeste puhul, kellega ametiisik võrdlemisi harva või nii öelda asjaoludest tingituna suhtleb, näiteks trennikaaslasega, naabriga vms.<sup>172</sup> Kohus on ka märkinud, et kuivõrd inimsuhted võivad ajaga muutuda, ei pruugi inimene, kes kunagi oli ametiisikuga seotud, enam seotud isikuks olla. Näiteks kunagine parim sõber, kellega enam ei suhelda või endine äripartner, kellega enam majanduslikke suhteid ei ole, ei pruugi enam olla seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes, kuivõrd ta ei oma enam olulist mõju ametiisiku tegevusele.<sup>173</sup>

Lisaks nõuab KVS § 7 lg 1 p 4, et mõjutamine oleks vahetu. Ringkonnakohtu hinnangul välistab see kriteerium võimaluse pidada ametiisikuga seotud isikuks kedagi sellist, kellega ametiisik kunagi

<sup>169</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. Punkt 167.

<sup>170</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. Punkt 168.

<sup>171</sup> Kohtu hinnangul tuleb sõbraks pidada inimest, kellega keegi vabatahtlikult oma vaba aega veedab. TrtRnK otsus nr 1-19-6293. Punkt 169

<sup>172</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. Punkt 169.

<sup>173</sup> *Ibid.* Punkt 172.

kasvõi mõningase intensiivsusega läbi käinud ei ole. Seega olukorras, kus mõnel poliitikul (läbi tema vaadete) või sportlasel (läbi tema sportlike soorituste) on ametiisikule väga suur mõju ehk nad võivad ametiisiku tegusid suunata (st. ametiisik on nende inimeste fänn), ei saaks seda mõju siiski pidada vahetuks, sest ametiisiku ja nende inimeste vahel puudub läbi käimine. Samas ei välista vahetu mõju ametiisiku ja mõne inimese vahel see, et nende läbi käimine ei toimunud näost-näku, vaid sidevendi või mõne kolmanda isiku kaudu. Juriidiliste isikute puhul aga eeldab vahetu mõju vähemalt üldjuhul ametiisiku ja selle juriidilise isiku vahelise lepingu sõlmimist. Seega ei saa rääkida näiteks mõne autotootja vahetust mõjust ametiisikule pelgalt seetõttu, et ametiisik on selle tootja autode fänn.<sup>174</sup>

Käesoleva töö autori hinnangul on ringkonnakohus eeltoodud otsuses KVS § 7 lg 1 p-s 4 sätestatud mõistet „vahetu“ tõlgendanud liiga kitsalt. Eesti keele seleteva sõnaraamatu järgi on „vahetu“ tähendus 1. otsene, ilma vaheastme v. -lülita; 2. ehtne, loomulik, siiras; 3. ilma vaheta, vahetpidamatu.<sup>175</sup> Käesoleval juhul tuleks lähtuda esimesest selgitusest. Seega võib KVS § 7 lg 1 punkti 4 järgi lugeda seotud isikuks isiku, kelle seisund või tegevus ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt ja otseselt (vahetult) mõjutab. Teisisõnu on eelkõige oluline, et isiku seisundi või tegevuse mõju oleks ametiisiku jaoks otsene, mitte asjaolu, et nimetatud isiku ja ametiisiku vahel eksisteeriks mingil kujul otsene suhtlus (läbi käimine) või et juriidilise isiku puhul peaks ta olema vahetu mõju jaatamiseks lepingulises suhtes ametiisikuga. Nagu eelpool juba ka mainitud, siis ringkonnakohus ise on samas otsuses eelnevalt mõjutamist analüüsisides märkinud, et „Mõjutajaks võib aga olla ka isik, kellega ametiisik seni veel (kuigivõrd) suhelnud polegi: nt isik, kellelt ametnik midagi saada soovib ja kes peab alles otsustama, kas ta ametniku soovi täidab või mitte.“<sup>176</sup> Autor on seisukohal, et kuivõrd toimingupiirangute kehtestamise üheks eesmärgiks on keelata ametiisikul oma ametiülesandeid täites teha otsuseid või toiminguid lähtudes erahuvidest, ei saa seadusest sätestatud, s.o „muu isik, kelle seisund või tegevus ametiisikut väljaspoolt ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab“, tõlgendada nii kitsalt, et siduda see nõudega, et ametiisik peab olema nimetatud isikuga kasvõi mõningase intensiivsusega läbi käinud. Kui üks isik ametiisikut ikkagi väljaspool ametiseisundit selliselt mõjutab, et ametiisik teeb seetõttu otsuseid lähtudes erahuvidest mitte avalikust huvist, peaks selline mõju olema käsitatav otsese ja vahetu mõjuna ametiisiku tegevusele ehk seda isikut tuleks lugeda seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes.

Erinevalt KVS § 7 lg 1 esimest kolmest punktist on punkt 4 märksa vähem formaalne ning tuleb olulises ulatuses sisustada (väärtus)hinnangupõhiselt. Ringkonnakohus on osutanud, et formuleering „isik, kelle seisund või tegevus ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab“

---

<sup>174</sup> *Ibid*, Punkt 174.

<sup>175</sup> Eesti keele seleteva sõnaraamat. 2009. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=vahetu&F=M> (26.04.2022).

<sup>176</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. Punkt 167.

on suure abstraktsuse astmega, mistõttu pole väited põhiseadusliku määratletuspõhimõtte rikkumise kohta siinkohal meelevaldsed. See aga ei tähenda automaatselt, et seda põhimõtet tõepoolest rikutud on – rikkumist tuleks jaatada siis, kui selle normi alla saaks paigutada väga suure isikute ringi. Kui aga sätet on võimalik tõlgendada nii, et ta hõlmab vaid võrdlemisi väikese hulga isikuid, siis määratletuspõhimõtte vastasest liigsest ebamäärasusest rääkida ei saa. Arvestades eeltoodut, jõudis Tartu ringkonnakohtus nimetatud lahendis järeldusele, et kuigi KVS § 7 lg 1 p 4 abstraktsuse aste on puutuvalt olulisse ja vahetusse mõjutamise kõrge, ei ole see siiski põhiseadusevastane.<sup>177</sup>

Kohtupraktikas on KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes loetud seotud isikuks näiteks juriidilist isikut, kellega ametiisik on lepingulises suhtes. Erinevad kohtuastmed on näiteks leidnud, et olukorras, kus KOV vallavolikogu liige ja esimees, kes oli ühe osaühinguga sõlminud käsunduslepingu, mille alusel tehtava soorituse (töövõimetuse ekspertiiside läbiviimine) eest maksti talle keskmiselt 4600 eurot kuus, on nimetatud osaühing seotud isikuks just KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes. Seda seetõttu, et käsunduslepingu alusel saadav tulu moodustas olulise ja suurima osa süüdistatava igakuisest sissetulekust. Kohtu sõnul ei saa isikute seotuse hindamisel mööda vaadata ka asjaolust, et süüdistatava põhiliseks töökohaks oli eelnimetatud osaühing, kust saadud tasud moodustasid märkimisväärse osa tema igakuistest sissetulekutest ning eelnimetatud asjaolud kogumis kinnitavad üheselt, et süüdistatav oli KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes osaühinguga tihedalt seotud. Pikaajalise käsunduslepingu alusel täitis ta igapäevaselt osaühingult saadud tööülesandeid ja sai selle eest tasu ning osaühingu majanduslik seis mõjutas otseselt ka süüdistatava igakuiseid sissetulekuid.<sup>178</sup>

Siiski ei tähenda igasugune lepinguline suhe automaatselt seda, et lepingupartneril oleks seetõttu oluline mõju ametiisiku tegevuse üle. Hindamaks lepingupartnerite mõju olulisust ametiisikule tuleb ringkonnakohtu poolt välja pakutud juhtnööride kohaselt silmas pidada järgmist:

- mida tavalisema ja impersonifitseerituma lepingulise suhtega tegemist on, seda vähem on põhjust eeldada, et lepingupartner ametiisikut oluliselt mõjutab. Seepärast ei saa üldjuhul pidada ametiisikuga seotud isikuteks nt ametiisikule kodulaenu andnud panka või ametiisikule internetiteenuste pakkujat. Sellistel juhtudel on tegu tavaliselt tüüpitingimusi sisaldavate lepingutega ja sellistel juriidilistel isikutel on üldjuhul tuhandeid kliente, mistõttu pole põhjust arvata, et selline lepingupartner kuidagi ametiisiku tegevust võiks oluliselt mõjutada;
- mida enam lepingusuhe nii öelda tavapärasest erineb ja ametiisiku elu mõjutama hakkab, seda enam on alust kaaluda, kas lepingupartnerit võib juba ametiisiku oluliseks mõjutajaks pidada. Olulist mõju võiks näiteks jaatada siis, kui lepingu järgi raha maksma kohustatud ametiisik

<sup>177</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. Punktid 164-175.

<sup>178</sup> VMK otsus nr 1-19-5367. Antud kriminaalasi jõudis ka Riigikohtusse ning seejärel tagasi ringkonnakohtusse, kuid vaidlust selles, kas osaühing on seotud isikuks, kõrgemates kohtuastmetes ei olnud.

- on sattunud makseraskustesse. Ning mida suurem võlg ametiisikul lepingupartneri ees on, seda enam viimane ametiisiku tegevust võib mõjutada. Näiteks kui ametiisikul on tekkinud kodulaenu andnud panga ees võlg, võib olla põhjendatud väita, et ametiisik peaks hoiduma selle panga osas tehtavatest otsustest, kuna ta võib otsustamisel arvesse võtta ka oma võlga, lootes näiteks, et pank võib tema poolt tehtud soodsa otsuse korral anda talle maksepikendust;
- ka võib rolli mängida lepingupartneri isik. Kui selleks on mõni majandus- või kutsetegevuse väliselt tegutsev isik, kellel on võrdlemisi vähe lepingupartnereid (või ongi ametiisik tema ainus lepingupartner) ja lepingu sõlmimine toimus näost-näku läbirääkimiste käigus ning sealjuures mängis tähtsat rolli poolte vastastikune usaldus, võib olulise mõju jaatamise tingida asjaolu, et lepingupartner võib ametiisiku poole pöörduda väga kiiresti, vahetult ise ja rõhuda sõnapidamise tähtsusele – ja niisuguses olukorras võib tekkida oht, et ametiisiku vastavaid otsuseid mõjutab viidatud lepinguline suhe;
  - tähelepanu tuleks pöörata ka lepingutingimustele. Turutingimustest soodsamate lepingutingimuste puhul võib lepingupartneri mõju ametiisikule olla oluline.<sup>179</sup>

Tallinna Ringkonnakohus on leidnud, et KVS § 7 lg 1 p 4 kolmanda alternatiivi tähenduses on ametiisikuga seotud isikuteks näiteks tema kaitsealused. Tegu oli juhtumiga, kus ministri nõunikuna töötav isik oli väljaspool ametiülesandeid tegutsev ka advokaadina. Kohtu hinnangul on selge, et kaitsealuste huvides oma ülesandeid täitva kaitsja informeeritusel ning sellest tulenevalt välja töötatud kaitsestrateegia alusel tegutsemisel on oluline ja vahetu mõju kaitsealuste huvidele.<sup>180</sup>

Viimase KVS § 7 lg 1 punktis 4 loetletud tingimuse kohaselt on seotud isikuks ka isik, kes allub ametiisiku korraldustele või tegutseb tema huvides või arvel. Seletuskirjast nähtub, et ametiisiku arvel tegutsemise juhtumiga on tegemist näiteks juhul, kui ametiisik sõlmib kolmanda isikuga komisjonilepingu, mille alusel kolmas isik kohustub valitsema ametiisiku aktsiaid enda nimel, kuid ametiisiku arvel (omandiõigus läheb üle komisjonärile) ning üle kandma ametiisikule aktsiatest saadavat kasu või võõrandama aja möödudes need aktsiaid ametiisikule tagasi.<sup>181</sup>

Nimetatud säte ei ole siiski päris uudne KVS-s. Nimelt oli varasema KVS § 25 lg 1 punkti 7 kohaselt huvide konfliktiga tegemist juhul, kui ametiisik peab tegema oma töö- või teenistuskohustuste raames otsuse või osalema sellise otsuse tegemises, mis oluliselt mõjutab tema enda, tema lähisugulaste või -hõimlaste või juriidiliste isikute majandushuve, kui juriidiliseks isikuks on äriühing, mille osanik või

<sup>179</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. Punkt 170.

<sup>180</sup> TlnRnK otsus nr 1-20-4858. Punkt 12.

<sup>181</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 16.

aktsionär või juht- või järelevalveorgani liige kokkuleppel ametiisikuga või tema lähisugulase või -hõimlasega allub nende korraldustele, tegutseb nende huvides või arvel.

Seadusandja on KVS § 7 lg 1 p 4 väljatöötamisel lähtunud vajadusest ära hoida erinevad korruptsiooniskeeme, kuivõrd korruptsiooni ei panna alati toime enda teadaolevate sugulaste või enda osalusega äriühingute osas.<sup>182</sup> Kuigi toimingupiirangu rikkumise teokoosseis ei nõua enam seda, et ametiisik saaks ka ise teost mingisugust kasu ning tihtipeale ei saada ka aru, et toimingupiirangutest ei ole kinni peetud, on siiski oluline, et KVS kataks ka olukordi, kus ametiisik on püüdnud olla kaval või pahatahtlik, et toimingupiirangutest mööda hiilida ning teha selline endale kasulik otsus või toiming, mis esmapilgul korruptsioonina ei tundugi.

Kohtupraktikas on KVS § 7 lg 1 p 4 alusel loetud ametiisikuga seotud isikuks näiteks isik, kes on juhatuse liikmeks ametiisikule kuuluvas osahingus. Kohus on märkinud, et ametiisikule A kuuluva äriühingu C juhatuse liikme B seisund ja tegevus on ametiisiku A mõju all ning saab eeldada, et juhatuse liige B tegutseb A ehk käesoleva osahinguga täisosaniku huvides ning arvel. Samas asjas leidis kohus, et eelnimetatud isikute vahelist majanduslikku suhet tõendab lisaks ka asjaolu, et ametiisikule A kuuluv äriühing on olnud 2013. aastal laenusuhtes K OÜ-ga, mille juhatuse liige 2013. aastal oli jällegi B. Kõike eeltoodut arvesse võttes on selge, et B-d ja A-d seovad majanduslikud huvid, mistõttu on A-le seotud isikuks ka B.<sup>183</sup>

Samas asjas on KVS § 7 lg 1 p 4 kohaselt seotud isikuks tunnistatud ka äriühing, keda ametiisiku seisund või tegevus väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutas. Nimelt oli ametiisik A riigihankel pakkumuste koostamisel ning hankijale esitamisel äriühingu I esindajaks, saades osutatud teenuse eest ka tasu 1000 eurot. Kohtu hinnangul mõjutas ametiisiku seisund ja tegevus kõnealust äriühingut oluliselt ning vahetult.<sup>184</sup>

KVS § 7 lg 2 sätestab, et juriidilist isikut ei loeta seotud isikuks juhul, kui ametiisiku ja juriidilise isiku seos tuleneb eranditult ametiisiku ametikohustusest. Riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindamise pädevust juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganism loetakse ametikohustuseks käesoleva seaduse tähenduses. Seega, kui ametiisik on määratud või nimetatud oma avaliku võimu kandja esindajaks äriühingu nõukogu liikmena, ei ole ta KVS tähenduses selle äriühinguga seotud, kuna ta ei esinda nõukogus oma huvisid.

---

<sup>182</sup> Kalmet, T. Õiguskeel 2013/1.

<sup>183</sup> HMK otsus nr 1-18-7408. Lk 35. Tallinna Ringkonnakohus on samas asjas maakohtu põhistustega nõustunud. Riigikohtus samas asjas seda küsimust ei arutatud.

<sup>184</sup> *Ibid.* Lk 39.

Kui ametiisik on avalikku ülesannet täitva asutuse esindajana määratud mõne juriidilise isiku juhtorganisse riigi või kohaliku omavalitsuse huve teostama, siis eeldatakse, et ta esindab seal organis avalikku ülesannet täitvat asutust ning tal ei ole erahuvi ning järelikult ei ole tal keelatud vastava äriühingu üle järelevalve teostamine või seda äriühingut puudutavate otsuste ja tehingute tegemine või selles osalemine ametiisikuna.<sup>185</sup> Siiski tuleks arvestada ka KVS § 7 lõikes 1 sätestatud asjaoludega. Näiteks juhul, kui ametiisikul on nimetatud äriühingus vähemalt 1/10 osalus ka füüsilise isikuna või teise äriühingu kaudu, on tegemist seotud isikuga KVS § 7 lg 1 p 2 mõttes ja sellises olukorras ametiisiku määramine avaliku võimu kandja esindajaks ei oleks kooskõlas seaduse mõttega.<sup>186</sup>

KVS § 7 lg 3 kohaselt ei ole ametiisikul käesolevast seadusest tulenevat seotud isiku huvi puudutavat kohustust, kui ta ei tea ega peagi teadma käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud seosest või seotud isiku huvist. Nimelt on ka KVS eelnõu seletuskirjas märgitud, et toimingupiirangu oluline element on tingimus, et ametiisik peab olema teadlik huvide vastandumisest, korruptsiooniohust või muudest asjaoludest, mis tekitavad kahtlust tema objektiivsuses ja erapooletuses. Ametiisik ei saa erahuvi avalikule huvile eelistada, kui ta ei ole isegi teadlik sellisest avalikule huvile vastanduvast erahuvist või selle seotusest endaga.<sup>187</sup>

Eeltoodut kokku võttes võib öelda, et KVS § 7 lg-s 1 sätestatud neljast punktis on kõige problemaatilisem punkt 4, kuivõrd see hõlmab mitut erinevat alternatiivi ning sisaldab ka määratlemata õigusmõisteid, mis vajavad tõlgendamist. Ringkonnakohtud on lähiminevikus teinud kaks lahendit, milles mõlemas on analüüsitud KVS § 7 lg 1 punkti 4 seoses vastavusega määratletuspõhimõttele ning mõlemal juhul leiti, et kuigi säte on üsna abstraktne, ei ole see siiski põhiseadusevastane, kuivõrd seda on võimalik tõlgendamise kaudu sisustada. Selles osas nõustub autor kohtutega, kuivõrd säte on oma olemuselt küll keeruline, kuid siiski on sõnastatud selliselt, et seda on võimalik tõlgendamise kaudu lahti mõtestada.

## **2.2. Muu huvi kui toimingupiirangu rikkumise süüteokoosseisu tunnus**

KVS § 11 lg 1 p 2 sätestab, et ametiisikul on keelatud toimingu või otsuse tegemine, kui ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust. KVS § 11 lg 1 punkti 2 puhul on tegu võimaliku või näiva huvide konfliktiga, millest ametiisik on teadlik. Sarnaselt punktiga 1 ei ole ka siin vajalik, et tehtav otsus või toiming

---

<sup>185</sup> Kalmet, T. Õiguskeel 2013/1.

<sup>186</sup> *Ibid.*

<sup>187</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 22.

oleks kuidagi ametiisikule või seotud isikule kasulik või avalikule võimule kahjulik.<sup>188</sup> Oluline toimingupiirangu element on tingimus, et ametiisik peab olema teadlik huvide vastandumisest, korruptsioonihust või muudest asjaoludest, mis tekitavad kahtlust tema erapooletuses ka objektiivsuses. Sellest tulenevalt on selge, et ametiisik ei saa korruptiivselt (see tähendab eelistades erahuvi avalikule huvile) rikkuda oma ametikohustusi juhul, kui ta ei ole teadlik avalikule huvile vastanduvast erahuvist või ka selle seotusest endaga.<sup>189</sup>

KVS § 11 lg 1 p 2 eristab ametiisiku või temaga seotud isiku majanduslikku huvi ja muud huvi. Maakohus on seoses majandusliku huviga teinud nt lahendi, kus leidis, et süüdistatava teadlikkus nii tema enda kui ka temaga seotud isikute majanduslikust huvist on tõendatud eelkõige asjaoluga, et ta tegutses temaga seotud isikute juhatuses ja oli füüsilisest isikust ettevõtja. Kuuludes seega isiklikult temaga seotud juriidiliste isikute juhtorganisse, omas ta ülevaadet nende majandustegevusest, sh ka majanduslikust huvist. Kohus märkis, et „Tehingute toimumine vallavalitsuse ja süüdistatavaga seotud isikute vahel ja tehingute alusel rahaülekannete tegemine süüdistatavaga seotud isikute ja tema enda (FIE-na) arveldusarvetele kinnitab nii süüdistatava kui ka temaga seotud isikute majanduslikku huvi ja süüdistatava teadlikkust nimetatud majanduslikust huvist.“<sup>190</sup>

Maakohus on vääртеomenetluse raames teinud otsuseid näiteks olukordades, kus ametiisik, kes tegeleb Politsei- ja Piirivalveametis relvaloa taotluste menetlemisega, menetleb sellise isiku relvasoetamisloa taotlust ning otsustab taotlejale ka relvasoetamisloa anda, kellele menetleja ise on samal päeval müünud relva. Sellisel juhul on ametiisik rikkunud KVS § 11 lg 1 punktis 2 toodud piirangut, kuna ta teostas toiminguid (menetles relvasoetamisloa väljastamist) ja tegi ka selle kohase otsuse, et relvasoetamisluba väljastataks isikule, kes oli äsja teinud temaga majandusliku tehingu.<sup>191</sup> Eelkirjeldatud situatsiooni puhul saab jaatada ametiisiku majanduslikku huvi, mis võis mõjutada teda otsustamaks relvasoetamisluba väljastada.

Näiteks kui ametiisik teab enne hankelepingu sõlmimist, et tema abikaasa asub varsti seda ettevõtet juhtima, peaks ta kaaluma enda taandamist<sup>192</sup>. Kuigi ettevõtte ei ole küll praegu ametiisikuga seotud isikuks, võib olla tegu olukorraga, kus ametiisik on teadlik temaga seotud isiku (abikaasa) majanduslikust huvist – näiteks mõjutab nimetatud hanklepeping mingil määral ka abikaasa tulevast

<sup>188</sup> Kalmet, T. Õiguskeel 2013/3. Lk 5-6.

<sup>189</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 22.

<sup>190</sup> TrtRnK otsus 1-14-10988.

<sup>191</sup> Näiteks HMK otsused nr 4-16-7982 (lk 5) ja 4-16-6429. Viimase lahendi puhul leidis kohus, et KVS § 11 lg-s 1 sätestatud 3 tingimust peavad esinema üheaegselt, ning kuna relvasoetamisluba taotlenud isik ei olnud kohtu hinnangul ametiisikuga seotud isikuks KVS § 11 lg 1 p 1 mõttes, mõisteti isik õigeks.

<sup>192</sup> Kehtiv KVS ei kasuta küll enam „taandamise“ terminit, kuid sõna taandamise all on siin silmas peetud eelkõige KVS § 11 lõiget 2<sup>1</sup>, mille kohaselt ametiisik peab KVS § 11 lõikes 1 nimetatud asjaolust viivitamata teavitama oma vahetut juhti või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isikut või organit, kes teeb toimingu või otsuse ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule.

töötasu. Samuti võib tegu olla abikaasa muu huviga, kui ta saab tänu sõlmitud hankelepingule asuda tööle ettevõttesse, mis on majanduslikult paremal järjel, ettevõttel on olemas kindel koostööpartner ja abikaasa ei pea tööle asudes ise hanke pakkumisega enam tegelema.

Seega on selge, et majandusliku huvi all on mõeldud eelkõige rahalisi, varanduslikke erahuvisid, mis võivad mõjutada ametiisikul otsuse või toimingute tegemist. Lisaks sellele sisaldab KVS § 11 lg 1 p 2 ka mõistet „muu huvi“, mis oma olemuselt on juba palju laiem kohaldamisala kui „majanduslik huvi“. Ringkonnakohus on märkinud, et iseenesest ei ole lahtise loetelu kehtestamine karistusõiguse jaoks midagi ebatavalist ning üldjuhul kasutataksegi sellisel juhul nii öelda kinnipüüdvat konstruktsiooni „või muu“ – seda tehakse näiteks karistusseadustiku eriosas kolmekohaline arv kordi. Kui mõnikord on see „muu“ kontekstist lähtuvalt küllaltki hõlpsasti hoomatav, on ka sätteid, kus „muu“ võib puhtgrammatiliselt katta vägagi laia asjaolude ringi.<sup>193</sup> Niisugusel juhul tuleb sätet tõlgendada süstemaatiliselt, ajalooliselt või teleoloogiliselt, pidades silmas, et mida abstraktsema õigusemõistega on tegemist, seda suurem on oht eksida määratluspõhimõtte vastu.<sup>194</sup>

Kuni 2013. aastani kehtinud korruptsioonivastase seaduse kohaselt oli huvide konfliktiga tegemist juhul, kui ametiisik peab tegema oma töö- või teenistuskohustuste raames otsuse või osalema sellise otsuse tegemises, mis oluliselt mõjutab tema enda, tema lähisugulaste või -hõimlaste või juriidiliste isikute majandushuve, kui juriidiline isik on temaga seotud lisatud loetelu järgi. Käesoleval hetkel kehtiva KVS eelnõu seletuskirjas on märgitud, et uue seadusega laiendatakse arvesse võetavaid isiklikke huvisid ka mittemajanduslikele huvidele, mis on kooskõlas rahvusvahelise praktikaga (nt huvi, et laps saaks heasse kooli, abikaasa aunimetuse või et valitaks toetatava erakonna poolt). Samuti on viidatud Kanada huvide konflikti seaduse artiklile 4, mis sätestab, et avaliku sektori ametnik on nimetatud seaduse tähenduses huvide konfliktis, kui ta teostab avalikku võimu, täidab avalikku kohustust või ülesannet, mis annab võimaluse edendada tema enda või tema sugulaste või sõprade erahuve või mõne teise isiku erahuvide korruptiivseks edendamiseks.<sup>195</sup> Seega nägi seadusandja vajadust teiste arenenud riikide eeskujul muuta KVS-i selliselt, et lisaks majanduslikule huvile oleksid sätestatud ka muud erahuvid, mis võivad ametiisikut otsuse või toimingute tegemisel mõjutada.

Tartu Ringkonnakohus on muu hulgas avaldanud seisukohta, et KVS § 11 lg 1 p 2 tuleb kõne alla vaid siis, kui KVS § 11 lg 1 p 1 eeldusi ei esine ehk kui otsust või toimingut ei tehtud ametiisiku või temaga seotud isiku suhtes. Põhjus võtmaks sellist seisukohta tuleneb sellest, et otsuse või toimingute tegemine ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes (punkt 1) on juba iseenesest

<sup>193</sup> Vt nt KarS §-d 141, 148, 151, 157<sup>3</sup>, 231,237<sup>2</sup>, 238, 294 või 385

<sup>194</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. Punkt 158.

<sup>195</sup> Conflict of Interest Act. S.C. 2006, c. 9, s. 2. 12.12.2006. Art 4. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-36.65/page-1.html#h-92089> (26.04.2022).

korruptsiooniohtlik – ja täiendav küsimine otsust või toimingut puudutava (era)huvi järele (punkt 2) on seega üleliigne. Teiseks aga ilmneb järgnevast, et ringkonnakohtu hinnangul on olemas selliseid karistamisväärseid juhtumeid, kus otsust küll ei tehta ametiisiku või temaga seotud isiku suhtes, ent ametiisikul või temaga seotud isikul on siiski otsuse vastu huvi.<sup>196</sup>

„Muu huvi“ puhul KVS § 11 lg 1 p 2 mõttes on jällegi tegu määratlemata õigusmõistega. See tähendab, et antud mõistel puudub legaaldefiniitsioon ning ka KVS eelnõu seletuskirjas ei ole mõiste kohta rohkemat selgitust pakutud kui eeltoodud paar näidet ja viide Kanada seadusele. Allar Nisu on oma artiklis KVS § 11 lg 1 p 2 näitlikustamiseks välja toonud järgmise olukorra: „Ametiisik A lõpetab asutust B esindades oma pädevusest tulenevalt rendilepingu äriühingu Ä-ga, mis konkureerib turul temaga seotud juriidilise isiku J-ga. A eesmärgiks ei ole, et temaga seotud äriühing J astuks konkurendi Ä asemel lepingulisse suhtesse B-ga, mida A esindab. A eesmärgiks on üksnes Ä tegevuse halvamine.“ A. Nisu hinnangul ei ole selle näite puhul täidetud KVS § 11 lõike 1 punktis 1 sätestatud tingimused: ametiisik ei tee enda või temaga seotud isiku suhtes otsust või toimingut. Kuid kuna ametiisiku eesmärk antud kaasuse puhul oli temaga seotud äriühinguga konkureeriva äriühingu kahjustamine, on täidetud KVS § 11 lg 1 p 2 sätestatud tingimused ning ametiisik on rikkunud tema ametipositsioonil nõutavat aususe kohustust ja tegutenud isiklikust (muust) huvist lähtudes.<sup>197</sup> Ka ringkonnakohus on täpselt samale näitele viidanud ja leidnud, et kuivõrd A otsuse tingis ametiseisundi väline soov tekitada Ä-le kahju, on KVS § 11 lg 1 p 2 kriteeriumid täidetud.<sup>198</sup>

Kuigi nii ringkonnakohus kui ka A. Nisu on eelnevalt mainitud näite puhul asunud seisukohale, et täidetud ei ole KVS § 11 lg 1 p 1 tingimused, on autori hinnangul siiski asjakohane analüüsida, kas nimetatud olukord võiks olla kvalifitseeritav ka KVS § 11 lg 1 p 1 järgi seeläbi, kui lugeda äriühingut Ä ametiisikuga seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes. Selle sätte kohaselt on seotud isikuks ka muu isik, kelle seisund või tegevus ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab. Kaasuse asjaolude kohaselt on äriühing Ä ametiisikuga seotud juriidilise isiku J konkurent, mis üldjuhul tähendab, et nimetatud äriühingud tegutsevad ühes ja samas valdkonnas, ühel ja samal turul. Otseste konkurentide puhul on tõenäoline, et nende mõlema tegevus üksteist oluliselt ja vahetult mõjutab. Ilmselt ei oleks A-l ka soovi Ä äritegevust halvata, kui sellega ei kaasneks teatav positiivne mõju tema endaga seotud juriidilisele isikule. Seega, arvestades, et äriühingu Ä tegevus mõjutab A-d väljaspoolt ametiseisundit (seoses J tegevusega) oluliselt ja vahetult, saaks antud näite puhul siiski jaatada ka KVS § 7 lg 1 p-s 4 sätestatud eelduste esinemist ning seeläbi on selline otsuse tegemine ametiisikule keelatud ka KVS § 11 lg 1 p 1 alusel.

<sup>196</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. Punkt 146.

<sup>197</sup> Nisu, A. Juridica 8/2018. Lk 546

<sup>198</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. Punktid 141 ja 150.

Sellist konkurentsiga seotud olukorda on tegelikult analüüsinud ka Riigikohus, leides, et juhul kui asuda seisukohale, et erakond võib kvalifitseeruda tema ametisse nimetatud erakondade rahastamise järelevalve komisjoni (ERJK) liikmega seotud isikuks KVS § 7 ja § 11 lg 1 mõttes, välistaks see kõneks oleva ERJK liikme osalemise otsuste ja toimingute tegemises ka teiste erakondade suhtes tulenevalt KVS § 11 lg 1 punktist 2. Erakondade omavahelise konkurentsi tõttu mõjutab ühe erakonna suhtes tehtud ERJK otsustus peaaegu alati ka teiste erakondade huve. Järeltult saab rääkida ERJK liikme nimetatud erakonna huvist ka ERJK selliste otsuste ja toimingute puhul, mis ei ole tehtud liikmega seotud erakonna suhtes.<sup>199</sup> Kuigi Riigikohus on kirjeldatud olukorra kvalifitseerinud KVS § 11 lg 1 p 2 järgi, on selle sisu selline, mida võiks samuti paigutada ka KVS § 11 lg 1 p 1 alla. Riigikohus on öelnud, et erakondade omavahelise konkurentsi tõttu mõjutab ühe erakonna suhtes tehtud ERJK otsustus peaaegu alati ka teiste erakondade huve. Seega kui erakonna X liige P on määratud ERJK komisjoni ning ta peab seal tegema otsuseid ka erakonna Y suhtes, siis kas hüpoteetiliselt<sup>200</sup> oleks võimalik Y-t lugeda P-ga seotud isikuks KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes. Ilmselt küll, arvestades KVS § 7 lg 1 p 4 II alternatiivi, mille kohaselt loetakse ametiisikuga seotud isikuks ka isikut, kelle seisund või tegevus ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab. Sellises olukorras on ametiisikul olemas avalikule huvile vastanduv erahuvi.

Ringkonnakohtu selgituse kohaselt peab majanduslik või muu huvi KVS § 11 lg 1 p 2 mõttes tulenevalt kaitstavast õigushüvest olema ametikohustuste väline ehk erahuvi. Seega ei puutu asjasse näiteks ametiisiku huvi täita oma ametiseisundit võimalikult hästi ja teha oma tööd korralikult. Lisaks leidis kriminaalkolleegium, et „see erahuvi peab olema domineeriv või vähemasti oluline – ei piisa sellest, kui niisugune huvi esineb sekundaarsena (vähetahtsana) üldise huvi kõrval. Vastasel juhul oleks keeruline öelda, miks ei peaks KVS § 11 lg 1 p 2 jaatama näiteks siis, kui ametiisiku huvi teha oma tööd korralikult pole päris isetu: nt soovib ta teha karjääri, saada tagasi valitud vms.“ Ilma vastava kitsenduseeta tuleks lugeda KVS § 11 lg 1 p 2 täidetuks ka juhul, kui ametiisik otsustab lasta rajada mõne jalgrattatee, mille puhul lisaks soovile arendada linna jalgrattaliiklust, tunneb ta head meelt selle üle, et ta saab ka ise sellel teel sõitma hakata.<sup>201</sup>

KVS § 11 lg 1 p 2 eeldusi ei täida sugugi mitte igasugune erahuvi, vaid üksnes selline, mis võib ametiisiku poolt tehtavat toimingut või otsust mõjutada. Kui ametiisiku enda huvi puhul on olukord üsna selge, ametiisiku enda huvi võib omada tema tehtavale toimingule või vastu võetavale otsusele mõju, siis temaga seotud isiku huvi puhul tuleb ära näidata, et see teise isiku huvi võis mõjutada

<sup>199</sup> RKKK otsus nr 4-20-1259. P 30.

<sup>200</sup> RKKK otsusest nr 4-20-1259 tuleneb tegelikult, et erakonnaseadus välistab ERJK liikme ametisse nimetanud erakonna ja ka teiste erakondade lugemise selle komisjoniliikmega seotud isikuks, kuivõrd muidu ei saaks komisjoni liige oma tööd teha.

<sup>201</sup> *Ibid.* Punkt 147.

ametiisikut ja seeläbi ka tema tehtavat toimingut või vastu võetavat otsust. Kusjuures piisab juba toimingut või otsuse mõjutamise ohust. Ringkonnakohus märkis, et otsustamine selle üle, kas mingi nähtus (nt huvi) võis mingit sündmust mõjutada, kujutab endast mitte faktilise asjaolu tuvastamist, vaid hinnangu andmist, mistõttu ei saa sellega seoses lähtuda KrMS § 7 lg-s 3 sätestatud kohustusest tõlgendada kahtlused süüdistatava kasuks. See tähendab seda, et kui tõenäosus, et asjasse puutuv huvi võis toimingut või otsust mõjutada, on piisavalt kõrge, tulebki selle koosseisuelemendi esinemist jaatada – ja sellist järeldust ei saa väärata argumendiga, et see asjakohane huvi siiski ei pruukinud toimingut või otsust mõjutada. Kuivõrd KarS § 300<sup>1</sup> näol on tegemist abstraktse ohudelikuga, tähendab see, et ametiisik peab hoiduma sellistest otsustest või toimingutest, mille puhul tekib mulje, et neid võis mõjutada mingi erahuvi – ja kui ametiisik otsuse või toimingut sellest hoolimata teeb, peab ta aktsepteerima süüettehoidet.<sup>202</sup> Nagu ka varasemalt mainitud, kinnitab ringkonnakohtu seisukoht samuti, et näilisus on huvide konflikti puhul väga oluline ehk teisisõnu, kui ametiisiku käitumine isegi näib erahuvidest lähtuv, peaks ta end pigem taandama.

Asjaolud, mis võetakse eelkirjeldatud hinnangu andmisel aluseks peavad olema ühesel tuvastatud. Seega ei saa väita, et otsust või toimingut võis mõjutada mingi sündmus, mille aset leidmise osas pole täit kindlust. Selgitamiseks välja, kas ametiisik tegi otsuse seetõttu, et teda mõjutas tema enda või temaga seotud isiku erahuvi, on ringkonnakohus välja toonud järgmised tunnused, mida jälgida:

- mida olulisema erahuviga tegemist on, seda enam on põhjust vastavat ohtu jaatada;
- tuleb vaadata otsuse sisu - ehk kui tegemist on pigem ebahariliku otsusega, on seda tõenäolisem, et selle tingis mõni erahuvi;
- samuti võib abi olla otsuse vastu võtmise protsessi selgeks tegemisest: kui ametiisik käitus otsust ette valmistades tavapärasest erinevalt, võis teda tõugata tagant ametiseisundi väline huvi;
- oluline võib olla ka see, kas ametiisik valmistab otsust ette üksinda või konsulteeris ta ka kolleegidega: mida varjatumalt ta tegutses, seda enam võib olla põhjust eeldada lähtumist erahuvidest. Pigem saab erahuvidest lähtumise ohtu jaatada individuaalsete kui kollektiivsete otsuste puhul: mitme otsustaja korral satub isiklikest huvidest lähtuja ohtu, et kaasotsustajad saavad otsuse problemaatilisusest aru.<sup>203</sup>

Paar näidet on KVS § 11 lg 1 p 2 sisustamise osas on välja pakkunud ka Justiitsministeerium oma õppevideos. Esimese näite puhul esineb korrupsioonioht olukorras, kus ametiisik teeb otsuse sellise äriühingu suhtes, mille juhatajaks saab peagi tema abikaasa. Õppevideo kohaselt peaks ametiisik end sellise otsuse tegemisest taandama.<sup>204</sup> Ringkonnakohus on sellele näitele samuti viidanud ning

---

<sup>202</sup> *Ibid.* Punktid 148-152.

<sup>203</sup> *Ibid.* Punktid 153-154.

<sup>204</sup> Õppevideo „Korrupsioon ja huvide konflikt: Toimingupiirang ja seotud isik (5/8)“. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.youtube.com/watch?v=ymMUMKIYsVg&ab\\_channel=Justiitsministeerium](https://www.youtube.com/watch?v=ymMUMKIYsVg&ab_channel=Justiitsministeerium) 2.46–3.35. (26.04.2022).

märkinud, et sellisel puhul mõjutamisohtu pigem ei ole. Kuigi ilmselt mingisugune huvi ametiisiku abikaasal selle otsuse vastu on (puudutab otsus siiski tema tulevast tööandjat), siis ei ole vähemalt kaasuses toodud andmete põhjal võimalik öelda, et ametiisiku abikaasa huvi selle otsuse suhtes on „(väga) suur (kõrgendatud, oluline)“. Kohus asus seisukohale, et ainuüksi fakt, et otsus tehti ametiisiku abikaasa tulevase tööandja suhtes, ei võimalda KVS § 11 lg 1 p 2 jaatada.<sup>205</sup> Siiski tuleb märkida, et kui on tuvastatavad asjaolud, mis viitavad sellele, et ametiisik tegi nimetatud otsuse lähtudes oma abikaasa huvidest, on KVS § 11 lg 1 p-s 2 sätestatud tingimused täidetud.

Teiseks aga peab Justiitsministeeriumi hinnangul kõnelema korruptsiooniohust siis, kui ametiisik teeb otsuse sellise väikese äriühingu suhtes, milles töötab tema õde ja ametiisiku otsustusest (ministeeriumi lepingust) sõltub tema õe sissetulek.<sup>206</sup> Selle näite puhul nõustub autor ringkonnakohtu seisukohaga, et mõjutamisohtu tuleb asjaoludest tulenevalt pigem jaatada. Kuivõrd ametiisiku otsustusest sõltub tema õe sissetulek ning sissetulek on peaaegu iga inimese jaoks väga olulise tähendusega, on tõenäoline, et ametiisikut mõjutas olulisel määral soov soodustada oma õde (isegi kui ta lisaks sellele võttis arvesse ka üldisi huve). Tõsi, sõltuvalt muudest asjaoludest võib siiski olla alust ka KVS § 11 lg 1 p 2 eitamiseks.<sup>207</sup>

Kokkuvõtvalt võib seoses KVS § 11 lg 1 p-ga 2 püstitada küsimuse, kas see punkt on toimingupiirangu rikkumise teokoosseisu alternatiivina vajalik või saab kõik korruptsiooniohtlikud olukorrad paigutada ka KVS § 11 lg 1 p 1 alla, sisustades neid läbi KVS § 7 lg 1 punkti 4. Kui nõustuda ringkonnakohtuga selles osas, et vahetu mõjutamise kriteerium KVS § 7 lg 1 punkti 4 mõttes välistab võimaluse pidada ametiisikuga seotud isikuks kedagi sellist, kellega ametiisik kunagi kasvõi mõningase intensiivsusega läbi käinud ei ole, siis on KVS § 11 lg 2 p 2 toimingupiirangu rikkumise koosseisus vajalik säte. Ilma sellise kriteeriumita on võimalik KVS § 7 lg 1 p 4 järgi lugeda seotud isikuteks ka näiteks selliseid äriühinguid, kellega ametiisik ei ole lepingulises suhtes või kellega ta ei ole ise suhened, kuid kes ometi oluliselt mõjutavad tema tegevust või seisundit väljaspool ametiseisundit. Ning sellisel juhul ei ole KVS § 11 lg 1 punktil 2 sellist eesmärki, mida ei täidaks juba KVS § 11 lg 1 p 1, mistõttu võiks seadusandja mõelda ka selle punkti likvideerimisele nimetatud sättest.

### **2.3. Korruptsioonioht kui toimingupiirangu rikkumise süüteokoosseisu tunnus**

KVS § 11 lg 1 p 3 sätestab, et ametiisikul on keelatud toimingu või otsuse tegemine, kui ametiisik on teadlik korruptsiooniohust. Ametiisiku teadlikkus korruptsiooniohust on ilmselt kõige ebamäärasem mõiste seoses toimingupiirangu rikkumise teokoosseisuga. KVS eelnõus oli säte algselt sõnastatud

<sup>205</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. Punkt 156.

<sup>206</sup> Õppevideo „Korruptsioon ja huvide konflikt: Toimingupiirang ja seotud isik (5/8)“

<sup>207</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. Punkt 155.

kui „ametiisik on teadlik korruptsiooniohust või kui muu asjaolu välistab ametiisiku erapooletuse või objektiivsuse“. Kehtivast seadusest on seega välja jäänud sõnastus „või kui muu asjaolu välistab ametiisiku erapooletuse või objektiivsuse“ ilmselt seetõttu, et kui ametiisik teeb otsuse olukorras, kus on välistatud tema erapooletus või objektiivsus, on tegu sellest tulenevalt nii kui nii ka korruptsiooniohtliku olukorraga. Seega hõlmab hetkel kehtiv sõnastus endas tegelikult ka eelnõus planeeritud sõnastuse mõtet.

Korruptsiooniohu mõistet ükski seadus ei defineeri, mistõttu on tegemist määratlemata õigusmõistega. Antud sättega on seadusandja jätnud õiguse normi rakendajatele võimaluse kvalifitseerida KVS § 11 lg 1 p 3 alla sellised olukorrad, mis sama sätte punktide 1 ja 2 alla ei kvalifitseeru, kuid mille olemus on selgelt käsitletav korruptsioonina.<sup>208</sup>

Ühest definitsiooni korruptsiooni mõistel tegelikult ei ole, kuid erinevaid variante on välja pakutud palju. Kõige üldisemalt võib öelda, et korruptsioon on isikule usaldatud ametikoha või võimu kuritarvitamine omakasu eesmärgil. Korruptsioon oma olemuselt kahjustab usaldust, nõrgestab demokraatiat, pärsib majandusarengut ja süvendab veelgi ebavõrdsust, vaesust, sotsiaalset lõhestumist ja keskkonnakriisi. Korruptsiooni paljastamine ja korruptandi vastutsele võtmine saab toimuda ainult siis, kui mõistame korruptsiooni toimimist ja seda võimaldavaid süsteeme.<sup>209</sup>

Korruptsiooni mõiste sisustamiseks on keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo välja käinud ka korruptsiooni valemi, s.o „Korruptsioon = monopoolne võim + otsustusvabadus + motivatsioon + aruandekohustus + läbipaistvus + kontrolli puudumine“, mis põhineb varasemalt Robert Klitgaard'i poolt pakutud valemil<sup>210</sup> ja mida on täiendatud. Valemit võib tõlgendada nii, et korruptsioon tekib juhul, kui konkreetsel inimesel on monopoolne võim otsustada kaupade või teenuste (ka avalikus sektoris) üle, tal on piiramatult otsustusõigus, kes ja kui palju saab kaupa või teenust saab, tal on olemas isiklik motivatsioon korruptiivselt käituda. Lisaks sõltub korruptsiooni teke ka sellest, kas ja kui palju peavad otsustajad oma tegevusest aru andma, kui läbipaistvaks ehk avalikkusele jälgitavaks on otsustusprotsessid muutunud ning kas ja kui palju kontrollitakse otsustajate tegevust. Kõige tähtsamaks teguriks antud valemis on peetud isiku motivatsiooni korruptiivselt käituda, kuid ka teised muutujad omavad mõju sellele, kas korruptsioon tekib. Üldistatult võib öelda, et kui inimesel puudub motivatsioon korruptiivselt käituda, siis ei pane ka

<sup>208</sup> Nisu, A. Juridica 8/2018. Lk 546

<sup>209</sup> Transparency International. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption> (26.04.2022).

<sup>210</sup> Robert Klitgaard pakkus välja korruptsiooni valemi  $K = M + D - A$ , mille kohaselt esineb korruptsiooni (K) siis, kui organisatsioonil või isikul on monopoolne võim (M) kaupade või teenuste üle ning diskretsiooniõigus (D) otsustada, kes ja kui palju seda kaupa või teenust saab ning sellel isikul puudub aruandekohustus (A). Klitgaard, R. International Cooperation Against Corruption. Finance & Development. Volume 35. March 1998, Lk 4. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/022/0035/001/article-A002-en.xml> (26.04.2022)

teiste valemis nimetatud kriteeriumide kõrge riskitase isikut korruptiivselt käituma ning kui isikul on motivatsioon olemas, aga teiste kriteeriumidega seotud riskid on asutuses viidud minimaalseks, siis on isiku korruptiivne käitumine raskendatud.<sup>211</sup>

Nii R. Klitgaard'i artiklis kui ka korruptsioonikuritegude büroo ülevaates on märgitud, et korruptsiooni puhul on tegemist kalkuleeritud õigusrikkumisega, millest saadav kasu on suurem kui vahelejäämise risk ja tagajärjed.<sup>212</sup> Autor möönab, et see võib tihtipeale nii olla, kuid mitte alati ei tähenda korruptsioon isiku kalkuleeritud käitumist. Tõesti, näiteks juhul, kui ametiisik otsustab vastu võtta altkäemaksu ning vastutasuna teha teatud otsuse, on suure tõenäosusega selline otsus tal ka läbi mõeldud, ning läbi kalkuleeritud on nii otsuse eest saadav tasu kui ka vahele jäämise risk. Kuid kergemate rikkumiste puhul (nt KVS § 19) ei pruugi ametiisiku otsus olla üldse läbi kalkuleeritud, kuivõrd tihtipeale ei kaasne selle otsusega mingisugust majanduslikku kasu ametiisikule ning tegu võib sisuliselt olla ka ühiskonnale kasuliku käitumisega. Sellisel juhul on võimalik, et ametiisik isegi ei teadvusta endale, et tema tegevus on tegelikult käsitatav korruptsioonina.

Eelkirjeldatu valguses on oluline silmas pidada, et korruptsiooni mõiste ei ole samastatav karistusseadustiku ametialaste süütegude peatükis sätestatud kuriteokoosseisudega. Tuleb vahet teha korruptsiooni mõistel kriminaalõiguses ning üldisemal korruptsiooni mõistel, mida kasutatakse eelkõige korruptsiooni ennetamise eesmärkidel. Kriminaalõiguses kasutatavad mõisted peavad olema konkreetsed ja täpsed, mistõttu reguleeritakse seal kindlat tüüpi rikkumisi (näiteks on seaduses defineeritud altkäemaksu võtmine kui konkreetne kuritegu vs kui karistatav oleks üldiselt sõnastatud „korruptiivne käitumine“). Samas korruptsiooni mõiste üldisemas mõttes peaks lisaks seaduses sätestatud väärtegadele ja kuritegudele hõlmama ka muid tegusid, mis on käsitatavad ebaeetilisena. Seda eelkõige seetõttu, et korruptsiooni ennetamiseks vajalike seaduste, juhiste, eetikakoodeksite jne väljatöötamisel arvestatakse kõigi võimalike korruptsiooni esinemise vormidega.<sup>213</sup>

Korruptsioon esineb nii avalikus kui ka erasektoris, väljendudes üldistatuna mingi võimu või positsiooni kuritarvitamises erahuvides, üldise huvi ning teiste isikute õigustatud huvide vastaselt. Oluline on ka märkida, et korruptsioonist kasu saav isik ja võimu kuritarvitav isik ei pea ilmingimata kokku langema – korruptsioonis kasu saajaks võib olla ka isik, kelle suhtes soodne otsus või toiming tehti. Läbi sellise tegevuse asetatakse aga ülejäänud isikud põhjendamatult halvemasse olukorda. Lisaks on korruptsiooni lahti mõtestatud ka kui usaldussuhte rikkumist, kuivõrd ametiisikule on

<sup>211</sup> Politsei- ja Piirivalveamet. Keskkriminaalpolitsei. Korruptsioonikuritegude büroo ülevaade 2014.-2015. aasta kohta. Lk 46. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.politsei.ee/files/Korruptsioon/Trykised/korru-ylevaade-2015-a4.pdf?5b82227b6> (26.04.2022).

<sup>212</sup> Klitgaard, R. Lk 4; Politsei- ja Piirivalveamet. Keskkriminaalpolitsei. Korruptsioonikuritegude büroo ülevaade 2014.-2015. aasta kohta. Lk 46.

<sup>213</sup> Szarek-Mason, P. The European Union's Fight Against Corruption. The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries. Cambridge University Press, 2010. Lk 8-10.

usaldatud teatavad õigused ja kohustused, mida viimane oma tegevusega rikub.<sup>214</sup> Näiteks ATS § 5 lg punkti 1 kohaselt on avalik teenistus defineeritud kui riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe ametnikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on avaliku võimu teostamine.<sup>215</sup> Kuigi ametiisik korruptsioonivastase seaduse tähenduses ei pea ilmingimata olema ametnik ATS § 7 lg 1 mõttes, ilmestab see säte siiski usaldussuhte olulisust juhul, kui isikule on antud volitus teostada avalikku võimu.

Kui kehtivas KVS-s või karistusseadustikus korruptsiooni definitsiooni ei leidu, siis eelmises korruptsioonivastases seaduses<sup>216</sup> olid sätestatud sellised mõisted nagu korruptiivne tegu ning korruptsiooniohtlik suhe, mis aitavad samuti korruptsiooni mõistet õiguslikul tasandil lahti seletada. Nimetatud seaduse § 5 lg 1 kohaselt oli korruptiivne tegu ametiisiku poolt ametiseisundi kasutamine omakasu saamise eesmärgil, tehes põhjendamatu või õigusvastaseid otsuseid või toiminguid või jättes tegemata õiguspärased otsused või toimingud. Sama sätte lõike 2 järgi oli korruptsiooniohtlik suhe ametiisiku suhe teise isikuga, mis on tekkinud või võib tekkida mainitud seaduses sätestatud töökoha- või tegevus- või toimingupiirangute rikkumise tagajärjel ametiisiku poolt.

Käesoleval hetkel kehtivast KVS-st enam otseselt korruptiivse teo ning korruptsiooniohtliku suhte definitsioone ei leia, vaid püütud on konkretiseerida teod, mis ei ole ametiisikule esitatud nõuetega kokkusobivad. KVS § 5 järgi on sellisteks tegudeks ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju ning siseteabe korruptiivne kasutamine. Tunnus, mis eelkirjeldatud teod muudab korruptiivseks, on nende tagajärg ehk avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis ametiisikule või kolmandale isikule. Lisaks on oluline, et ametiisik on teo toime pannud ametikohustust rikkudes, mida saab talle ette heita. See tähendab, et kui ametiisik on käitunud õiguspäraselt või väljaspool ametiülesandeid, kuid läbi tema tegevuse on ta ise või kolmas isik saanud põhjendamatu eelise, ei ole selline käitumine kvalifitseeritav korruptiivseks KVS § 5 mõttes.<sup>217</sup> Ametikohustuse rikkumine tähendab teisisõnu seda, et ametiisik, kellel on pädevus vastavat tegu teha, kas jätab oma kohustuse täitmata, ületab oma pädevust või kasutab seda diskretsioonireegleid rikkudes. Kusjuures määrav ei ole sellise tegevuse resultaadi õiguspärasus, vaid asjaolu, et ametiisik on rikkunud oma ametikohustusi.<sup>218</sup>

Kehtiv KVS § 5 lg 1 sätestab, et ametiseisundi korruptiivne kasutamine on ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes enda või kolmanda isiku huvides ametiisiku pädevuses oleva otsuse või toimingute tegemine, selles osalemine või selle sisuline suunamine, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule. Sama sätte lõike

---

<sup>214</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 1.

<sup>215</sup> Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1. RT I, 13.03.2019, 37

<sup>216</sup> Korruptsioonivastane seadus. RT I 1999, 16, 276

<sup>217</sup> Kalmet, T. Õiguskeel 2012/4. Lk 2.

<sup>218</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 12.

2 kohaselt on avaliku vahendi korruptiivne kasutamine ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes avaliku ülesande täitmiseks mõeldud materiaalse või muu ressursi kasutamine ametiisiku enda või kolmanda isiku huvides, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule. Lõikes 3 on sätestatud mõju korruptiivne kasutamine, mis 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. Ning lõige 4 sätestab, et 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.

Siinkohal on oluline välja tuua, et võrreldes eelmise korruptsioonivastase seadusega<sup>219</sup> on hetkel kehtiva seaduse §-s 5 loobutud omakasu mõistest. Seega ei eelda isiku tegevuse korruptiivseks kvalifitseerimine enam otseselt toimimist endale või endaga seotud kolmandale isikule kasu saamise eesmärgil, vaid piisab, kui ka ametnikuga mitte seotud ning temale võõras kolmas isik saab avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise. Õiguskantsler on oma arvamuses korruptsioonivastase seaduse eelnõule märkinud, et omakasu elemendist loobumine ei ole põhjendatud. Õiguskantsler toob välja asjaolu, et korruptsiooni mõiste on seotud huvide konfliktiga ehk ametiisiku erahuvi ja avaliku huvi põrkumisega, mis tähendab, et igasugune avaliku huvi järgimata jätmine ei ole veel korruptsioon. Seega on seadusemuudatus loonud olukorra, kus omakasu nõudest loobumise tõttu ei pruugi korruptsiooniks nimetatud juhtumi puhul ametiisikul mingit erahuvi olla ja puudub huvide konflikt. Selles osas on KVS § 5 ilmselt vastuoluline ka seletuskirjas toimingupiirangu kohta märgituga: „Selge on, et ametiisik ei saa korruptiivselt (st eelistades erahuvi avalikule huvile) rikkuda oma ametikohustusi juhul, kui ta ei ole teadlik avalikule huvile vastanduvast erahuvist või ka selle seotusest endaga.“<sup>220</sup>

Tuleb märkida, et omakasu mõiste on olemas KVS §-s 17 sätestatud väärteokoosseisus, mis näeb ette vastutuse ametiisiku poolt omakasu eesmärgil ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju või siseteabe korruptiivse kasutamise eest. Seega süüteokoosseisu realiseerimiseks on omakasu eesmärk kohustuslik. Püüdes aga lihtsalt sisustada korruptsiooni mõistet, lähtudes käesoleval hetkel kehtiva KVS §-st 5, saab öelda, et mõiste muutunud üldisemaks ning hõlmab endas rohkem selliseid

<sup>219</sup> Korruptsioonivastane seadus. RT I 1999, 16, 276

<sup>220</sup> Õiguskantsleri arvamus korruptsioonivastase seaduse eelnõule. 05.01.2012. Lk 6. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_arvamus\\_korruptsioonivastase\\_seaduse\\_eelnou.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_korruptsioonivastase_seaduse_eelnou.pdf) (26.04.2022).

võimalikke olukordi, mida saab käsitleda korruptiivse teona. Ehk siis on näiteks ametiseisundi korruptiivse kasutamise tegemist juba juhul, kui ametiisik teeb otsuse, millega kaasneb suvalisele kolmandale isikule avaliku huvi seisukohast ebavõrdne või põhjendamatu eelis.<sup>221</sup> Seega on toonase õiguskantsleri arvamuse kohaselt omakasu mõiste väljajätmisega KVS §-st 5 tekkinud olukord, kus teoorias saab isikut nimetada korrumppeerunuks ka juhtumi puhul, kus huvide konflikt puudub.

Eeltoodud seisukohaga ei saa lõpuni nõustuda. Õiguskantsler on oma arvamuses sidunud omavahel „omakasu“ ja „huvide konflikti“ mõisted ning järeldanud, et „omakasu“ mõistest loobumisega kaasneb ka muidu korruptsiooni jaatamiseks vajaliku huvide konflikti puudumine. Ehk olukorras, kus pole tuvastatav kasu ametiisikule endale või temaga seotud kolmandale isikule, puudub sellisel juhul ka erahuvi, mis vastanduks avalikule huvile. Käesoleva töö autori hinnangul ei tähenda antud sätte puhul omakasu eesmärgist loobumine automaatselt seda, et enam ei oleks korruptsiooni tuvastamisel vajalik huvide konflikti esinemine. Teisisõnu, huvide konflikt võib esineda ka olukorras, kus ametiisiku tegevuses omakasu eesmärk puudub. Näiteks KarS §-s 294 sätestatud altkäemaksu võtmise kui ka ühe korruptsioonikuriteo puhul ei ole oluline, kas vara või muu soodustus lubatakse anda või antakse altkäemaksuandja poolt otse ametiisikule, mõnele temaga seotud kolmandale isikule või ametiisikuga üldse seostamatule kolmandale isikule (näiteks annetus mõnele mittetulundusühingule, heategevusorganisatsioonile).<sup>222</sup> Riigikohus on selgitanud, et sisuliselt on vara või muu soodustuse lubamisel või andmisel kolmandale isikule tegemist ametiisiku poolt soodustuse osas tehtava käsutusega ning ametiisik võib loovutada soodustuse kolmanda isiku kasuks näiteks isikliku seose tõttu, võla tasumise, teo varjamise või muul eesmärgil, kusjuures loovutuse põhjustel ei ole koosseisu täitmise seisukohalt tähtsust.<sup>223</sup> Samuti ei oma tähtsust, kas ametiisik teeb oma ametiseisundit kasutava teo altkäemaksuandja enda või mõne teise isiku huvides.<sup>224</sup>

Ametiisikud lähtuvad tihtipeale oma ülesannete täitmisel ka haldusmenetluse seadusest, mis muuhulgas sätestab haldusorganile diskretsiooniõiguse. Tulenevalt HMS § 4 lg-st 2 tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.<sup>225</sup> Seega on kaalutusõiguse teostamisel avalik huvi vaid üks kaalumist vajavatest huvidest ning lisaks huvidele tuleb kaalumisel arvesse võtta ka teisi olulisi asjaolusid. Õiguskantsler on tähelepanu juhtinud, et eelnõu § 5 lõikest 1 tulenevalt on ametiisik korruptant ka juhul, kui ta hoolika kaalumise tulemusel põhjendatult leiab, et kolmanda isiku kaalukad huvid kaaluvad üles avaliku huvi.<sup>226</sup>

---

<sup>221</sup> *Ibid.*

<sup>222</sup> Sootak, J, jt. Komm vlj, 2021. Lk 896

<sup>223</sup> RKKK otsus nr 3-1-1-14-14, p 899.

<sup>224</sup> Sootak, J, jt. Komm vlj, 2021. Lk 896

<sup>225</sup> Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354. RT I, 13.03.2019, 55

<sup>226</sup> Õiguskantsleri aramus korruptsioonivastase seaduse eelnõule. 05.01.2012. Lk 6.

Tundub, et õiguskantsler on tõlgendanud selles arvamuses avalikku huvi üsna kitsalt, sidudes selle HMS-st tuleneva kaalutusõigusega. KVS eelnõu seletuskirjas on KVS § 5 lg 1 kohta muu hulgas märgitud, et oluline on huvi vastandumine ametiisiku ametikohustustes (pädevuses) väljenduvale avalikule huvile.<sup>227</sup> Kuigi avalik huvi on määratlemata õigusmõiste, võib autori hinnangul selles sättes sisustada seda lähtudes üldisest korruptsioonivastase seaduse eesmärgist – tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine. Kõigi üksikisikute huvides peaks olema avaliku võimu korrakohane ja korruptsioonivaba toimimine ning üldistades kõigi üksikisikute huviseid saame kokku avaliku huvi, s.o midagi, mis annaks lõppkokkuvõttes kõige suurema hüve kõigile isikutele. See omakorda kõrvaldaks ohu, et avalik huvi hakkaks liiga tegema üksikisikule, kelle huvi kaalub üle kõigi ülejäänute huvi. Seda seetõttu, et kuigi isikul võib olla konkreetne huvi, et ametiisik teeks tema suhtes temale kasuliku otsuse, on suuremas pildis selle isiku huvides siiski see, et ametiisik täidaks oma ülesandeid ausalt ja erapooletult ning ei rikuks enda ametikohustusi.

Tuleb märkida, et kuigi õiguskantsler on viidanud mitmele ohukohale KVS eelnõu § 5 sõnastuses, on seadusandja jäänud endale kindlaks ning seadus sellisel kujul ka hetkel kehtib. KVS seletuskirja kohaselt ei eelda ametiseisundi korruptiivne kasutamine vastutatu õigusvastase soodustuse saajalt, kuna vastasel juhul on tegu juba altkäemaksuga. Samuti ei eeldata soodustuse saaja seotust ametiisikuga – oluline on isikliku huvi vastandumine ametiisiku ametikohustustes väljenduvale avalikule huvile. Kui isik teeb otsuse või toimingut endaga seotud isiku suhtes, on tegu juba toimingupiirangu rikkumisega.<sup>228</sup> Sellest saab välja lugeda, et seadusandja ei kasutanud teadlikult käesolevas sättes seotud isiku mõistet kolmanda isiku mõiste asemel.

Kuid korruptsiooni mõistet on võimalik avada ka läbi KVS § 1 lg-s 2 sätestatu, mille kohaselt on seaduse eesmärk tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine. Deklaratiivseks peetuna jäi seaduse lõpptekstist välja samas lõikes olema pidanud teine lause, mis sätestas, et avaliku võimu kasutamine erahuvides ei ole vastuvõetav, kuid selle mõtte peaks ilmnema ka seadusesse alles jäänud lausest.<sup>229</sup>

Riigikohus on korruptsiooniohust rääkides eristanud konkreetse ja abstraktse korruptsiooniohu tuvastamist ning selgitanud, et „abstraktsest korruptsiooniohust on võimalik rääkida olukorras, kus isiku puhul on täheldatav mõni omadus või suhe, mis võib üldisele kogemusele tuginedes tekitada isikus soovi juhendada oma tegevuses tervikuna või mõne üksikotsustuse langetamisel kriteeriumitest, mis ei lähtu täiel määral isiku töö- või käsundiandja õiguspärastest huvidest. Nimetatud olukorraga on tegemist näiteks siis, kui ametiisiku poolt ametiseisundi raames tehtavad

---

<sup>227</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 12.

<sup>228</sup> Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Lk 12.

<sup>229</sup> Kalmet, T. Õiguskeel 2012/4. Lk 1.

otsustused mõjutavad tema enda või lähedaste majandushuve või kui ametiisik peab kontrollima oma lähisugulasest või -hõimlasest alluva tööd, samuti juhul, kui ametiisik teeb otsustusi, millest sõltub tema enda tegevuse edukus mõnes tulevikus täidetavas rollist.<sup>230</sup>

Eeltooduga seoses on Riigikohus näiteks märkinud, et samal ajal volikogu liikme volituste ning valitsuse alluvuses teenistusülesannete täitmist saab pidada selliseks abstraktset korruptsiooniohtu tekitavaks suhteks, kuivõrd volikogu liikmel võib tekkida soov langetada volikogus otsustusi mitte avalikest huvidest, vaid enda isiklikest huvidest lähtudes (nt säilitada oma teenistukoht ametiasutuses).<sup>231</sup> Samuti on Riigikohus leidnud, et ametiisiku tegutsemist äriühingu juht- või järelevalveorganis saab pidada abstraktset korruptsiooniohtu tekitavaks suhteks, kuna isikul võib sellises situatsioonis tekkida soov juhendada oma tegevuses ametiisikuna kriteeriumitest, mis lähtuvad pigem tema juhitava või järelevalvatava äriühingu huvidest.<sup>232</sup>

Toimingupiirangutega seonduvalt on Riigikohus muu hulgas selgitanud, et toimingupiirangud ei aita vähendada abstraktset korruptsiooniohtu, vaid konkreetset korruptsiooniohtu, mis kaasneb kindlate toimingutega. Korruptsiooni ennetamise vahenditel on tegeliku korruptiivse teo vältimisele erinev mõju: kui korruptsioonivastases seaduses sätestatud toimingupiirangud on vahetult suunatud korruptiivse teo ärahoidmisele, siis tegevus- ja töökohapiirangute seos korruptiivse teo vältimisega on kaudsem. Viimati mainitud piirangute eesmärk on pigem välistada korruptsiooniohtlike suhete tekkimine ehk vähendada abstraktset korruptsiooniohtu. Kohus on ka rõhutanud, et korruptsiooniohtlikes suhetes konkreetse ohu vähendamine on olulisem kui abstraktse korruptsiooniohu vähendamine, kuna korruptsioon põhjustab kahju eelkõige korruptiivsete tegude tõttu ning sellist kahju ei põhjusta veel erinevad abstraktselt korruptsiooniohtlikud suhted.<sup>233</sup>

Seega nähtub Riigikohtu praktikast, et üldise iseloomuga tegevus- ja töökohapiirangute eesmärk on vältida abstraktset korruptsiooniohtu ning toimingupiirangute eesmärk on suunatud konkreetse korruptsiooniohu vähendamisele. Seega olukorras, kus oli piiratud ametiisikute õigust olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige (enne 2013. aastat kehtinud KVS § 19 lg 2 p-st 2 tulenenud piirang, mis tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks), pidi nimetatud säte põhimõtteliselt välistama korruptsiooniohtliku olukorra, kus ametiisik saaks olla mõne äriühingu juhatuse liige ning teha oma ametiülesandeid täites sellise otsuse, kus ta lähtub erahuvidest, mitte avalikust huvist. Samas toimingupiirangud on sätestatud konkreetsemalt – ametiisik ei või teha otsust või toimingut kui juba esineb korruptsioonioht.

---

<sup>230</sup> RKÜK otsus nr 3-1-1-92-06, punktid 27, 33.

<sup>231</sup> RKPJK otsus nr 5-19-45. Punkt 79.

<sup>232</sup> RKPJK otsus nr 3-4-1-1-12. Punkt 40.

<sup>233</sup> *Ibid.* Punktid 42, 45.

Konkreetselt käesoleval hetkel kehtiva KVS § 11 lg 1 p-s 3 sätestatud korruptsiooniohu mõistet on analüüsinud ka ringkonnakohus. Antud kriminaalasjas taotlesid apellandid muu hulgas KVS § 11 lg 1 punkti 3 põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamist, kuivõrd tegu on ebaselge õigusmõistega ning kriminaalvastutus pole ametiisikule sellise sätte puhul ettenähtav. Apellatsiooni kohaselt ei saa selline umbmäärane ja laialivalgub mõiste olla määratletuse põhimõttel kriminaleerimise aluseks.<sup>234</sup> Põhimõtteliselt on tegu seisukohaga, mida on ka avalikkuses toimingupiirangu koosseisule korduvalt ette heidetud – selles sisalduvad määratlemata õigusmõisted ning ametiisikutele pole arusaadav, milline käitumine on lubatud ja mis keelatud.

Määratletusnõue (*nullum crimen nulla poena sine lege certa*) tuleneb põhiseaduse § 23 lg-st 1 ning karistusseadustiku § 2 lg-st 1, ning selle kohaselt peab nii tegu, mille eest seadus karistuse ette näeb, kui ka karistus olema selgelt määratletud. Karistusnormi määratletus tagab selle, et igal juhul on võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus teda selle eest ähvardab, et ta saaks oma käitumist vastavalt kujundada.<sup>235</sup> See tähendab, et süüteo koosseisu tunnused peavad olema normi adreseedile ja seaduse kohaldajale arusaadavad vähemalt sellisel määral, et nende sisu oleks tõlgendamisega avatav. Karistusõigusnormi sisu selgitamisel tuleb esmajoones tugineda selle grammatilisele tõlgendamisele ning määratletuspõhimõtte järgimine tähendab nõuet, mille kohaselt ei tohi karistusõigusnormi sisu avamine viia normi piiridest väljumiseni ega nende juhtumite hõlmamiseni karistusnormiga, mida seadusandja pole soovinud karistatavaks kuulutada. Nii keelab KarS § 2 lg 4 otsesõnu teo tunnustamise süüteoaks seaduse analoogia põhjal, millest tuleneb ka keeld arendada karistusseaduse regulatsiooni edasi väljapoole seaduses endas ette antud karistatavuspiire.<sup>236</sup>

Tallinna Ringkonnakohtu kriminaalkolleegium selgitas, et termini „korruptsioonioht“ puhul on tegemist õigusmõistega, mida on raske üheselt defineerida, kuid selle sisustamine on võimalik KVS-i eesmärgi ja kohtupraktika abil, viidates seejuures nii KVS § 1 lg-le 2 kui ka eelpool mainitud Riigikohtu lahendile, mis on selgitanud abstraktse korruptsiooniohu olemust. Kolleegium märkis veel, et seaduse mõte ja ülesanne ei ole anda ammendavat loetelu kõigist võimalikest käitumisalternatiividest, kuna selline lähenemine viiks sisuliselt hõlmamatu ja paratamatult ka lünkliku kasuistliku regulatsioonini. Seadus lähtub käskude ja keeldude konstrueerimisel enda otsustustes vabast, vastutusvõimelisest inimesest, kellele teatud raames on antud vaba voli otsustada enda käitumisvariantide üle – reeglid peavad olema sätestatud mõistlikus mahus, kuid mitte täielikena.<sup>237</sup>

<sup>234</sup> TlnRnK otsus nr 1-20-4858. Punkt 7.3.

<sup>235</sup> RKÜK otsus nr 3-4-1-16-10. P 50.

<sup>236</sup> RKKK määrus nr 3-1-1-89-13. P. 8.1 ja RKKK otsus nr 3-1-1-23-12, P 8.2.

<sup>237</sup> TlnRnK otsus nr 1-20-4858. P 7.3.

Antud kaasuse puhul leidis kolleegium, et igale keskmise võimetega inimesele on arusaadav, mis nähtub tegelikult ka kriminaalasja materjalidest, et olukorras kus U. kui Maaeluministeriumis ametiisiku ülesandeid täitev isik, annab ministrile nõu kriminaalasjades PRIA pädevuse osas, kuid on samal ajal isikute, kellele suhtes on PRIA esitanud avalik õigusliku nõude, huvide eest seisev kaitsja, on tegemist korruptsiooniohuga. Selline oht oli ka U.-le arusaadav ja isikul oli võimalik sellise käitumise keelatus ja karistatavust ette näha ja seda nii normide grammatilise tõlgendamise kui ka kohtupraktikas antud tõlgenduse alusel. Ringkonnakohus leidis, et apellantide taotlus tunnustada KVS § 11 lg 1 p 3 põhiseadusevastaseks ei kuulu rahuldamisele.<sup>238</sup> Oluline on ka mainida, et teadaoleval esitati nimetatud otsuse peale kaebus ka Riigikohtusse, kuid viimane seda menetlusse ei võtnud.

Korruptsiooniohtu kui toimingupiirangu rikkumise teokoosseisu tunnust on analüüsinud ka Tartu Ringkonnakohus. Esmalt märkis kohus, et KarS § 300<sup>1</sup> näol on tegemist abstraktse ohudeliktiga, kus oht, mida silmas peetakse, on korruptsioonioht ehk olukord, kus ametiisikud ei täida oma ametikohustusi erapooletult, ausalt ja üldistest huvidest lähtuvalt, vaid juhinduvad erahuvidest. Sellest tulenevalt eeldab KarS § 300<sup>1</sup> järgne vastutus alati korruptsiooniohu loomist. Lisaks kohandub säte ka juhtudel, kus korruptsioonioht realiseerus ehk ametiisik tõepoolest erahuvidest lähtus, mitte üksnes ei loonud sellist ohtu, kuivõrd kahju tekkimine eeldab möödapääsmatult, et kõigepealt luuakse sellise kahju tekkimise oht.<sup>239</sup>

Oluline on märkida, et ringkonnakohtu hinnangul peab korruptsioonioht esinema ka KVS § 11 lg 1 punktide 1 ja 2 puhul, mistõttu on õige lugeda KVS § 11 lg 1 punkti 3 nõnda: esineb *muu* korruptsioonioht.<sup>240</sup> Autor nõustub siinkohal kohtuga ning on seiskohal, et KVS § 11 lg 1 p 3 sõnastus on kehtival kujul sätte esimest kahte punkti arvesse võttes tõepoolest pigem segadust tekitav. KVS § 11 lg 1 punktid 1 ja 2 on oma olemuselt samuti vähemalt korruptsiooniohtlikud olukorrad (kui mitte juba korruptsiooni olukorrad) ehk teisisõnu on tegu olukordadega, kus ametiisik on otsuse või toimingu tegemisel huvide konfliktis. Praegune sõnastus võib jätta pigem mulje, et esimeses kahes punktis sätestatud olukordade puhul korruptsiooniohtu ei esine ning kui on olukord, kus korruptsioonioht esineb, on tegu KVS § 11 lg 1 p 3 järgi kvalifitseeritava olukorraga. Sellest tulenevalt on üks võimalus seadus selgemaks ja arusaadavamaks teha, muutes sõnastust ringkonnakohtu poolt välja pakutud mõtte järgi: esineb *muu* korruptsioonioht. Milline see „muu korruptsioonioht“ võiks olla, püüab autor välja selgitada järgnevalt.

KVS § 11 lg 1 p 3 puhul esineb ringkonnakohtu sõnul üks oluline põhimõtteline probleem. Nimelt on teokoosseisu tunnus „korruptsioonioht“ sisuliselt samastatav KarS §-ga 300<sup>1</sup> kaitstava

<sup>238</sup> TlnRnK otsus nr 1-20-4858. P 7.3.

<sup>239</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. P 144.

<sup>240</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. P 157.

õigushüvega: selle normi mõte on tagada avaliku võimu korrakohane toimimine ehk korrupsiooniohu (ja korrupsiooni enda) vältimine. Õigushüve ei tohi aga samastada koosseisuelemendiga, ning õigusnorm peab kirjeldama mitte abstraktset õigushüve, vaid olema märksa konkreetsem ja kirjeldama reaalse maailma esemeid. Näiteks ei ole elu kaitsev KarS § 113 sõnastatud „elu rikkumise eest“, vaid „teise inimese tapmise eest“. Selle põhimõtte vastu eksimine võib kohtu hinnangul tähendada ühtlasi määratletuspõhimõtte rikkumist.<sup>241</sup>

Kui Tallinna Ringkonnakohus leidis KVS § 11 lg 1 p 3 analüüsimisel, et seaduse mõte ja ülesanne ei ole anda ammendavat loetelu kõigist võimalikest käitumisalternatiividest<sup>242</sup>, siis Tartu Ringkonnakohus on leidnud, et õigushüve lisamist normi ei saa õigustada argumendiga, et elus ette tulevate situatsioonide rohkust ei ole tihtipeale võimalik seaduses mõne konkreetsema õigusmõistega abstraheerida. Määratletuspõhimõttest tulenevalt peab seadusandja siiski looma vähemalt mõningase konkreetse astmega sätte, mille puhul tekib küll oht, et mõningad karistamisväärased teod jäävad normi kohaldamisalast välja, ent seda ohtu tuleb põhiseadusest lähtuvalt aktsepteerida. Lisaks on vastavalt vajadusele võimalik seadust alati täiendada, kui on juba ilmnenud, millist laadi käitumist soovitakse ära hoida ja sõnastades seadusemuudatuse piisavalt konkreetset.<sup>243</sup>

Eeltoodud põhjustel leidis ringkonnakohus, et tagamaks KVS § 11 lg 1 p 3 kooskõla põhiseadusega, tuleb seda normi tõlgendada äärmiselt kitsalt, mis tähendab, et sätet saab kohaldada vaid olukorras, kus hoolimata KVS § 11 lg 1 p 1 või p 2 eelduste puudumisest esineb siiski väga tõsine (suisa ilmselge) korrupsioonioht. Tähelepanuväärne on kohtu märkus, et „võib eeldada, et sellist olukorda sama hästi kui ei ole – ja KVS § 11 lg 1 p 3 seetõttu rakendada ei saagi. Vastupidises ei veena kriminaalkolleegiumit ka T. Kalmeti, A. Nisu ja Justiitsministeeriumi näited.“<sup>244</sup>

Kohus on siin muu hulgas viidanud T. Kalmeti poolt välja pakutud näitele juhtumi kohta kus ametiisik peab tegema otsuse oma südamesõbra või vihavaenlase kohta, kes ei ole seotud isikud § 7 tähenduses või isiku suhtes, kellelt ta on vastu võtnud soodustuse. Nõutav on siiski, et tegu oleks ikkagi korrupsiooniohuga, mitte lihtsalt otsuse või toimingu keerukuse või ebamugavusega ametiisiku jaoks.<sup>245</sup> Autori hinnangul kvalifitseeruks see situatsioon KVS § 11 lg 1 p 1 alla, kuna see südamesõber või vihavaenlane peab selleks, et oleks olemas korrupsioonioht, olema „isik, kelle seisund või tegevus ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab“ ehk seotud isik KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes. Tuleb nõustuda ringkonnakohtuga, et keeruline, kui mitte võimatu on

<sup>241</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. P 159.

<sup>242</sup> TlnRnK otsus nr 1-20-4858. P 7.3.

<sup>243</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. P 160.

<sup>244</sup> TrtRnK otsus nr 1-19-6293. P 160.

<sup>245</sup> Kalmet, T. Uue korrupsioonivastase seaduse põhimõistetest (IV). Õiguskeel 2013/3. Lk 7. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel\\_kalmet.\\_uue\\_korrupsioonivastase\\_seaduse\\_pohimoistetest\\_iv.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korrupsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_iv.pdf)

püüda välja mõelda sellist situatsiooni, mis võiks olla kvalifitseeritav ainult KVS § 11 lg 1 p 3 järgi. Kaasused, mis on seni esinenud või mida on võimalik välja mõelda, oleksid kvalifitseeritavad ka KVS § 11 lg 1 p 1 alla just läbi KVS § 7 lg 1 punkti 4.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et KVS § 11 lg 1 on olnud problemaatiline algusest peale. Esmalt ei olnud selge, kas selles lõikes sisalduvad tingimused peavad esinema korraga, siis 2019. aasta muudatus, mis seadis kolm punkti alternatiivideks, andis sellele küll vastuse, kuid on põhjendanud omakorda segadust nimetatud punktide sisustamise osas. KVS § 11 lg 1 punktid 2 ja 3 olid võrreldes punktiga 1 keerulisemad tõendada ning seepärast ei olnud hea neid hoida kumulatiivsetena. Kuid alternatiivsetena on nad äärmiselt udused ja väga raske on leida situatsioone, kus üks neist oleks täidetud, aga samal ajal ei oleks tuvastatav „isik, kelle seisund või tegevus ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab“ ehk seotud isik KVS § 7 lg 1 p 4 mõttes.

Sellest tulenevalt leiab autor, et KVS § 11 lõiget 1 tuleks muuta selliselt, et punkt 3 sellest kõrvaldada, kuna: raske on leida olukordi, mida see sätte peaks praeguse sõnastuse juures hõlmama; sätte sõnastus on väga laialt tõlgendatav ja ebamäärane ning isegi kui öelda, et see pole vastuolus määratletusnõudega, siis on seal piiri peal ja tekitab vaidlusi ja eriarvamusi; reaalses elus eksisteerinud korrupsiooniohtlikud olukorrad on võimalik paigutada ka KVS § 11 lg 1 p 1 alla. Kui isegi kohus ei suuda välja mõelda olukorda, mis KVS § 11 lg 1 p 3 alla kvalifitseeruks, on ebaõige nõuda, et ametiisikud suudaksid sellest üheselt aru saada, mida nad tulenevalt sellest punktist tohivad teha ja mida mitte. Sellest tulenevalt peaks antud sätte olema siiski vastuolus ka määratletusenõudega.

## KOKKUVÕTE

Käesolevas magistritöös on uuritud karistusseadustiku §-s 300<sup>1</sup> sätestatud toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu ja selle sisustamist lähtudes korrupsioonivastasesest seadusest. Töös on avatud koosseisus sisalduvaid mõisteid, sh keskendudes just määratlemata õigusmõistetele nagu „seotud isik“, „muu huvi“ ja „korrupsioonioht“.

Karistusõiguses kehtib määratletusnõue ehk *nullum crimen nulla poena sine lege certa*, mis tähendab, et ei ole kuritegu ega karistust ilma täpse seaduseta. Teisisõnu peavad seaduses sätestatud kuriteokoosseisu tunnused olema selged ja arusaadavad ning koosseis ei tohi sisaldada ebamääraseid teokirjeldusi. Karistusnormi määratletus tagab selle, et igaljuhul on võimalik ette näha, milline käitumine on keelatud ja karistatav ning milline karistus selle eest ähvardab, et ta saaks sellest teadmisest tulenevalt oma ka käitumist vastavalt kujundada. Toimingupiirangu rikkumise süüteo koosseisule on palju ette heidetud seda, et tegu on määratlemata õigusmõisteteid täis koosseisuga ning ametiisikud ei saa sellest tulenevalt aru, milliste otsuste ja tehingute tegemine neile keelatud on. Räägitud on isegi toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu dekriminaliseerimisest.

Eeltoodust tulenevalt oli magistritöös esimeseks uurimisprobleemiks „seotud isiku“ mõiste lai määratlemise võimalus KVS § 7 tähenduses, mis võib tuua kaasa olukorra, kus ametiisikul on keeruline aru saada oma otsuste ja toimingute tegemise keelatusest. Sarnaselt olid probleemiks ka KVS § 11 lg 1 punktides 2 ja 3 sätestatud mõisted „muu huvi“ ning „korrupsioonioht“. Viidatud sätte punktis 2 annab sõnastuses kasutatud „muu huvi“ üsna laia võimaluse nimetatud punkti sisustada, kuna pole ära määratletud, mis kvalifitseerub ametiisiku või temaga seotud isiku muu huvina. Punktis 3 sätestatud teadlikkus korrupsiooniohust on ilmselt samuti mitmeti sisustatav, kuivõrd mõistet „korrupsioonioht“ seadustes defineeritud ei ole. Põhiseadusest tuleneva õigusselguse põhimõtte kohaselt on oluline, et seadusesäte oleks sõnastatud võimalikult selgelt ja arusaadavalt, et isikul oleks võimalik oma edasist käitumist reguleerida ning mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua. Seega on oluline, et ametnik saaks aru, millal esineb korrupsioonioht, et sellest tulenevalt otsus või toiming tegemata jätta ning täita seadusest tulenevat teavitamiskohustust nimetatud asjaolu esinemise kohta.

Magistritöö eesmärk oli õiguslikult määratleda seotud isikute liike KVS § 7 lg 1 punktide 1-4 mõttes, mõiste „muu huvi“ sisustamise võimalusi KVS § 11 lg 1 p 2 mõttes ning mõiste „korrupsioonioht“ sisustamise võimalusi KVS § 11 lg 1 p 3 mõttes.

Magistritöö on jaotatud kaheks peatükiks. Esimeses peatükis uuriti esmalt toimingupiirangu rikkumise süüteo koosseisu kujunemist, avati nimetatud kuriteokoosseisu olemus ja eesmärk koos

oluliste mõistetega, lähtudes eelkõige seadusest ja selle juurde käivast seletuskirjast ning selgitati lahti ja analüüsiti toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu nende objektiivsete kui subjektiivsete koosseisutunnuste osas, millele ei keskendunud töö järgmine peatükk. Eesmärk oli seega selgitada toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu olemust ning seoses konkreetsete koosseisu elementidega tuua välja ka seni esile kerkinud probleeme. Süüteo koosseisu eesmärgi ja olemuse selgitamine ning koosseisus sisalduvate õigusmõistete analüüs oli olulised selleks, et sellest johtuvalt saaks edasine analüüs juba põhjalikumalt püüda avada „seotud isiku“, „muu huvi“ ja „korruptsiooniohu“ mõisteid.

Samuti aitas selline süüteo koosseisu olemuse avamine kaardistada toimingupiirangu rikkumise koosseisu sõnastuse osas käesolevaks hetkeks esile kerkinud probleemkohti, mis ei ole otseselt seotud töö teises peatükis analüüsitavate õigusmõistetega.

Autor nõustus näiteks Õiguskantsleri Kantselei ettepanekuga selles osas, et KVS § 11 lg-s 3 sätestatud loetelu vajab täiendamist ning tervishoiuteenuse osutajatele korruptsioonivastase seaduse rakendamise kohta praktilise juhise väljatöötamist, kuivõrd just perearstide puhul on toimingupiirangute kohaldumine aastate jooksul palju küsimusi tekitanud. Nimelt on perearstide nimistutes tihtipeale nende lähedasi (pereliikmeid, sugulasi, sõpru) keda KVS § 7 mõttes on võimalik lugeda arstiga seotud isikuteks. Sellest tulenevalt ei ole perearstide jaoks selge, milliseid otsuseid ja toiminguid nad võivad oma lähikondse osas teha ja milliseid mitte. Kuivõrd kõiki olukordi pole võimalik ega ka mõistlik seadusesse kirja panna, on autori hinnangul oluline, et seaduse muudatusega kaasas käiv seletuskiri ning sellega seoses koostatav praktiline juhise peavad olema selged ja põhjalikud, mis annaksid tervishoiuteenuse osutajatele konkreetsed suunised ja käitumisjuhise. Samuti oleks vaja neile sarnaselt teiste ametiisikutega korraldada koolitusi.

Üks probleem, mis on kohtupraktikas korduvalt esile kerkinud ja mis tingis ka KVS § 11 lg 1 sõnastuse muutmise 2019. aastal oli see, kas nimetatud sättes loetletud olukorrad peavad esinema kumulatiivselt või alternatiivselt. Kohtupraktikast on leitavad mõlemat varianti kinnitavad otsused. Ka pärast seadusemuudatust tehtud lahendite puhul on pidanud kohtud põhjendama, miks enne 2019. aastat kehtinud sõnastus pidas silmas samuti seda, et sätted esinevad alternatiivselt nagu seda ütleb käesoleval hetkel kehtiv sõnastus. Praktikast võib eelnimetatud seadusemuudatusega seoses siiski üles kerkida küsimus, et kui näiteks ametiisik rikkus enne 15.02.2019, s.o hetkel kehtiva KVS § 11 lg 1 punkti 1, siis kas ta on toimingupiirangu süüteo koosseisu täitnud, kuivõrd rikkumine on sisustatud vaid ühe, mitte kõigi kolme tingimuse esinemisega. Viidates ringkonnakohtu lahendile, kus kohus leidis, et peavad eksisteerima kolm tingimust korraga, ning KarS § 5 lg-s 1 sätestatud põhimõttele, et karistus mõistetakse teo toimepanemise ajal kehtinud seaduse järgi, võib süüdistatav öelda, et teo toimepanemise ajal kehtinud seadus nõudis kõigi kolme KVS § 11 lg-s 1 sätestatud tingimuse koos

esinemist ning kuivõrd tema tegu sellele ei vasta, tuleb ta õigeks mõista. Siiski on vähemalt viimased ringkonnakohtu lahendid leidnud, et ka enne seaduse muudatust ei pidanud KVS § 11 lg-s 1 sätestatud alternatiivid esinema korraga.

Samuti on teatavat küsitavust tekitanud tahtluse küsimus KVS § 11 lg 1 p 1 puhul. Kui KVS § 11 lg 1 punktidesse 2 ja 3 on ametiisiku teadlikkus toimingupiirangu rikkumise osas otsesõnu sisse kirjutatud, siis KVS § 11 lg 1 punktis 1 selline nõue puudub. Sellise erisuse pinnalt KVS § 11 lg 1 p 1 ning punktide 2 ja 3 vahel tekib küsimus, miks on seadusandja pidanud vajalikuks esimesest punktist ametiisiku teadlikkuse nõude välja jätta. Pole välistatud, et seadusandja võis soovida, et kaudse tahtluse või ettevaatamatuse puhul oleks KVS § 11 lg 1 p 1 rikkumise tagajärjeks ainult toimingu või otsuse kehtetus ning otsese tahtluse või kavatsuse puhul oleks tagajärjeks ka vastutus väärteo või kuriteo eest. Samas kui eelkirjeldatu ei ole see, mida seadusandja soovis, tuleks autori hinnangul selguse mõttes sarnaselt KVS § 11 lg 1 punktidega 2 ja 3 lisada ka KVS § 11 lg 1 punkti 1 sõnastusse tingimus „teadlikult“.

Teises peatükis analüüsiti KVS § 11 lg 1 punktidest 1-3 tulenevaid toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu tunnuseid nagu „seotud isik“, „muu huvi“ ning „korruptsioonioht“. Kuivõrd nimetatud mõistete puhul on tegu oluliste koosseisuliste elementidega, analüüsiti mõisteid põhjalikult tuginedes korruptsioonivastases seaduses sätestatule, seletuskirjale, kohtupraktikale ning õiguskirjandusele. Eesmärk oli analüüsida, kuidas korruptsioonivastases seaduses sätestatud määratlemata õigusmõisteid sisustada ja tõlgendada, kuidas on seda senini tehtud kohtupraktikas ning millised on võimalikud probleemkohad tulevikus.

Esmalt selgitati, milliste kriteeriumite esinemisel on tegu seotud isikuga KVS-i tähenduses ja keskenduti peamiselt sellele, kuidas on kohtud siiani KVS § 7 lg-t 4 sisustanud. Kokkuvõttes jõudis autor järeldusele, et KVS § 7 lg-s 1 sätestatud neljast punktis on kõige problemaatilisem punkt 4, kuivõrd see hõlmab mitut erinevat alternatiivi ning sisaldab ka määratlemata õigusmõisteid nagu „oluline ja vahetu“ ning „mõjutab“, mis on vajanud kohtupraktika poolset tõlgendamist. Ringkonnakohtud on lähiminevikus teinud kaks lahendit, milles mõlemas on analüüsitud KVS § 7 lg 1 punkti 4 seoses vastavusega määratletuspõhimõttele ning mõlemal juhul leiti, et kuigi säte on üsna abstraktne, ei ole see siiski põhiseadusevastane, kuivõrd seda on võimalik tõlgendamise kaudu sisustada. Ka selles osas nõustus autor kohtutega, leides, et säte on oma olemuselt küll keeruline, kuid siiski on võimalik seda tõlgendamise kaudu lahti mõtestada.

Lisaks jõudis autor seisukohale, et KVS § 7 lg 1 p 2 teksti tuleks muuta, et vältida olukordi, kus oleks võimalik ametiisikuga seotud isikuks lugeda juriidilist isikut, kus ametiisikul on läbi kaudse seose väga väike, s.o alla 10%-line osalus. Näiteks võiks nimetatud säte olla kirja pandud järgmiselt: „2)

juriidiline isik, milles vähemalt 1/10 osalusest või osaluse omandamise õigusest kuulub ametiisikule endale või temaga käesoleva lõike punktis 1, 3 või 4 nimetatud isikule;“.

Seejärel analüüsiti KVS § 11 lg 1 punktis 2 sätestatud olukorda ning keskenduti mõiste „muu huvi“ tähenduse välja selgitamisele. Nimetatud sättega seoses pidas autor vajalikuks püstitada küsimus, kas see punkt on toimingupiirangu rikkumise teokoosseisu alternatiivina vajalik või on võimalik kõik korruptsiooniohtlikud olukorrad paigutada ka KVS § 11 lg 1 p 1 alla, sisustades neid läbi KVS § 7 lg 1 punkti 4. Autor leidis kohtulahendeid analüüsid, et kui nõustuda ringkonnakohtuga selles osas, et vahetu mõjutamise kriteerium KVS § 7 lg 1 punkti 4 mõttes välistab võimaluse pidada ametiisikuga seotud isikuks kedagi sellist, kellega ametiisik kunagi kasvõi mõningase intensiivsusega läbi käinud ei ole, siis on KVS § 11 lg 2 p 2 toimingupiirangu rikkumise koosseisus vajalik säte. Samas ilma sellise kriteeriumita ehk tõlgendades mõistet „vahetu“ laiemalt kui kohus seda tegi, on võimalik KVS § 7 lg 1 p 4 järgi lugeda seotud isikuteks ka näiteks selliseid äriühinguid, kellega ametiisik ei ole lepingulises suhtes või eraisikuid, kellega ta ei ole ise suhened, kuid kes ometi oluliselt mõjutavad tema tegevust või seisundit väljaspool ametiseisundit. Ning sellisel juhul ei oleks KVS § 11 lg 1 punktil 2 sellist eesmärki, mida ei täidaks juba KVS § 11 lg 1 p 1, mistõttu võiks seadusandja mõelda ka selle punkti likvideerimisele nimetatud sättest.

Viimases alapeatükis keskenduti mõiste „korruptsioonioht“ tähendusele KVS § 11 lg 1 p 3 mõttes ja uuriti kuidas on kohtud terminit siiani sisustanud. Avanud esmalt korruptsiooni mõistet ning uurinud, kuidas kohtud on „korruptsiooniohtu“ püüdnud defineerida, jõudis autor seisukohale, et KVS § 11 lõiget 1 tuleks muuta selliselt, et punkt 3 tuleks sellest kõrvaldada. Seda peamiselt seetõttu, et: raske on leida olukordi, mida see säte peaks praeguse sõnastuse juures hõlmama; sätte sõnastus on väga laialt tõlgendatav ja ebamäärane ning isegi kui öelda, et see pole vastuolus määratletusenõudega, siis on seal piiri peal ja tekitab vaidlusi ja eriarvamusi; reaalses elus eksisteerinud korruptsiooniohtlikud olukorrad on võimalik paigutada ka KVS § 11 lg 1 p 1 alla. Kui isegi kohus ei suuda välja mõelda olukorda, mis KVS § 11 lg 1 p 3 alla kvalifitseeruks, on ebaõige nõuda, et ametiisikud suudaksid sellest üheselt aru saada, mida nad tulenevalt sellest punktist tohivad teha ja mida mitte. Sellest tulenevalt võib antud säte olla siiski vastuolus ka määratletusenõudega.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et KarS §-s 300<sup>1</sup> sätestatud toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseis, kuivõrd seda tuleb sisustada lähtuvalt KVS §-st 11, ei ole kõige õnnestunumalt sõnastatud ning see vajaks muutmist. Autori hinnangul ei ole terve süüteokoosseis määratletusenõudega vastuolus ning kuivõrd korruptsiooni ennetamine ja vältimine on ühiskondlikult väga vajalik, ei toeta autor ka terve koosseisu dekriminaliseerimist. Siiski tuleks normi paremini ja arusaadavamalt sõnastada – mida võiks teha näiteks käesolevas töös välja toodud ettepanekute eeskujul.

## GIVING SUBSTANCE TO THE *CORPUS DELICTI* OF THE CRIMINAL OFFENSE OF VIOLATION OF PROCEDURAL RESTRICTIONS

### Summary

The purpose of this master's thesis was to analyze the necessary elements of the criminal offence of violation of procedural restrictions provided in the Penal Code § 300<sup>1</sup>. The *corpus delicti* of violation of procedural restrictions has been widely criticized by a number of lawyers, especially in the last few years, for the legal concepts contained in it that have not been uniformly defined. This is because the provision containing procedural restrictions in the Anti-corruption Act is confusing and not quite clear in differentiation of the situations where the restriction applies and where it does not. For example, the definitions of both an official and a connected person are so vaguely worded that their application may not be reasonably foreseeable for the official. The principle of legal clarity requires that the law must be comprehensible to the addressees of the norm and that the obligations arising from the law, the violation of which is punishable, must be particularly clear so that everyone could foresee what behavior is prohibited and punishable and what punishment is threatened for it so that one can shape one's behavior accordingly.

Part of the guarantee function of criminal law is the requirement of definition, or *nullum crimen nulla poena sine lege certa*, which means that there is no crime or punishment without a precise law. In other words, the characteristics of a criminal offense provided by law must be clear and comprehensible and the composition must not contain vague descriptions of the offense. Unfortunately, the *corpus delicti* of the violation of procedural restrictions is full of undefined legal concepts and, as a result, officials do not understand which decisions they are prohibited from making and which acts they are prohibited from performing. There has even been quite some talk about the decriminalization of the criminal offense of violation of procedural restrictions.

Due to the above, the *corpus delicti* of the violation of procedural restrictions provided in the Anti-corruption Act needs to be analyzed and interpreted, which was also the focus of this master's thesis.

The first research problem of the master's thesis was the possibility of a broad definition of the term "connected person" within the meaning of § 7 of the Anti-corruption Act, which may lead to a situation where it is difficult for an official to understand the prohibition of making his or her decisions and actions. Similarly, the definitions "other interest" and "risk of corruption" provided in § 11 section 1 clauses 2 and 3 of the Anti-corruption Act were also the issues analyzed in this work. In the wording of clause 2 of that provision, the term 'other interest' provides a fairly wide scope for the inclusion under that point, since it is not specified what qualifies as another interest of an official

or a person connected with him. The awareness of the risk of corruption enacted in clause 3 can also be interpreted in multiple ways and, therefore, is also likely to cause extra litigation, as the concept of "risk of corruption" is not defined by law. According to the principle of legal clarity arising from the Constitution of the Republic of Estonia, it is important that a legal provision be worded as clearly and comprehensibly as possible so that a person can regulate his or her further conduct and foresee to a reasonable extent the consequences that his or her actions may have. It is, therefore, important that the official understands when there is a risk of corruption, in order not to make a decision or act as a result, and to fulfill the legal obligation to report the occurrence of this circumstance.

The purpose of the master's thesis was to legally define the types of connected persons within the meaning of § 7 section 1 clauses 1-4, the possibilities of giving substance to the term "other interest" within the meaning of § 11 section 1 clause 2 and the possibilities of giving substance to the term "risk of corruption" within the meaning of § 11 section 1 clause 3 of the Anti-corruption Act.

The master's thesis is divided into two chapters. The first chapter unfolded the nature and purpose of this *corpus delicti*, together with important definitions, explained and analyzed the objective and subjective necessary elements of the offence that are not covered in the next chapter. The aim was, therefore, to clarify the nature of the criminal offence of violation of procedural restrictions and to highlight the problems which have arisen so far with regard to specific elements of the offence. The clarification of the purpose and nature of the *corpus delicti* and the analysis of the legal concepts contained in it were important for a further analysis in order to explicate the concepts of "connected person", "other interest" and "risk of corruption".

Such explication of the nature of the composition also helped to map out the problems that have arisen so far in the wording of the composition of the violation of procedural restrictions, which are not directly related to the legal concepts analyzed in the second chapter of the work.

For example, the author agreed with the proposal of the Office of the Chancellor of Justice that the list provided in § 11 section 3 of the Anti-corruption Act needs to be amended and a practical guidance needs to be developed for healthcare providers on the implementation of the Anti-Corruption Act, as the application of procedural restrictions has raised many questions over the years, especially for general practitioners. Namely, there are often family members, relatives, friends etc. on the practice lists of general practitioners who can be considered as persons connected to a doctor within the meaning of § 7 of the Anti-corruption Act. As a result, it is not clear to GPs what decisions and actions they can make and which they cannot about those close to them. As it is neither possible nor reasonable to write down all possible situations that may arise in the law, the author believes that it is essential that the explanatory memorandum accompanying the amendment to the law and the

practical guidance prepared in this regard be clear and comprehensive, providing specific guidelines and codes of conduct for healthcare providers. They would also need to be trained in the same way as other officials.

One problem that has repeatedly become evident in the case law and which has also necessitated a change in the wording of § 11 section 1 of the Anti-corruption Act in 2019 was whether the situations listed in the said provision must occur cumulatively or alternatively. Decisions confirming both options can be found in the case law. Even with the decisions made after the amendment of the law, the courts have had to justify why the wording valid before 2019 also meant that the provisions may occur alternatively, as the current wording says. In practice, however, in connection with the aforementioned amendment to the law, the question may arise, for example, if an official violated the procedural restriction before the amendment of the law in 2019, i.e § 11 section 1 clause 1 of the currently valid Anti-corruption Act, then whether has he fulfilled all the necessary elements to constitute an offence, as the infringement is characterized by the presence of only one condition and not all three. Referring to one decision of the circuit court where the court found that three conditions must exist at the same time and to the principle provided in § 5 section 1 of the Penal Code according to which the punishment is imposed according to the law in force at the time the act was committed, the accused may say that the law in force at the time of the violation required that all three conditions provided in § 11 section 1 of the Anti-corruption Act be present together and, so far as his or her act does not comply with it, he or she must be acquitted. However, at least the latest decisions of the circuit courts have found that even before the amendment of the law, the conditions provided in § 11 section 1 of the Anti-corruption Act did not have to occur at the same time.

The question of intent in the case of § 11 section 1 clause 1 of the Anti-corruption Act has also caused some questionability. If in § 11 subsection 1 clauses 2 and 3 of the Anti-corruption Act require explicitly the awareness of an official regarding the violation of the procedural restrictions, then in § 11 section 1 clause 1 there is no such requirement written in the provision. On the basis of such a distinction between clause 1 and clauses 2 and 3 of the Anti-corruption Act, the question arises as to why the legislator has deemed it necessary to exclude the requirement for the awareness of an official from the first clause. It can not be ruled out that the legislator could wish that in case of indirect intent or negligence the violation of § 11 section 1 clause 1 of the Anti-corruption Act would result only in the invalidity of the act or decision and in case of direct intent or deliberate intent would result in liability for a misdemeanor or criminal offense. However, if the above is not what the legislator wanted, in the author's opinion, similarly to § 11 section 1 clauses 2 and 3 of the Anti-corruption Act, the condition “is aware” should be added to the wording of § 11 section 1 clause 1.

In the second chapter of this thesis, the necessary elements of the criminal offense of violation of procedural restrictions arising from § 11 section 1 clause 1 of the KVS, such as “connected person”, “other interest” and “risk of corruption”, were analyzed. As these are important necessary elements of the offence in question, the terms were thoroughly analyzed on the basis of the provisions of the Anti-Corruption Act, the explanatory memorandum, case law and the legal literature. The aim was to analyze how to define and interpret the undefined legal concepts provided in the Anti-Corruption Act, how this has been done in case law so far and what the possible problem areas in the future could be.

First it was explained, what criteria must occur for a person to be considered a connected person within the meaning of the Anti-corruption Act and the main focus was on how the courts have so far given substance to the § 7 section 4 of the aforementioned act. Ultimately, the author concluded that the most problematic of the four clauses provided in § 7 section 1 of the Anti-corruption Act is clause 4, as it includes several different alternatives and also contains undefined legal terms such as “significant and direct” and “impact”, which have required interpretation by case law. In the recent past, circuit courts have made two judgments, both analyzing § 7 section 1 clause 4 of the Anti-corruption Act in relation to compliance with the principle of *nullum crimen nulla poena sine lege certa*, and in both cases it was found that although the provision is rather abstract, it is not unconstitutional, insofar as it can be construed by interpretation. In this respect, too, the author agreed with the courts that the provision is complex in nature, but can still be deciphered through interpretation.

Next, the circumstance provided in § 11 section 1 clause 2 of the Anti-corruption Act was analyzed and the focus was on finding out the meaning of the term “other interest”. In connection with this provision, the author considered it vital to raise the question whether this clause is even necessary as an alternative circumstance to fulfill the necessary elements of the offence of violation of procedural restrictions or whether all situations comprising the risk of corruption can be placed under § 11 section 1 clause 1 of the Anti-corruption Act by explicating them through § 7 section 1 clause 4 of the same act. Analyzing the case law, the author found that if one agrees with the circuit court that the criterion of direct influence within the meaning of § 7 section 1 clause 4 of the Anti-corruption Act precludes the possibility of considering someone a connected person to the official with whom the official has never dealt with even with some intensity, then the said provision is required circumstance as part of the criminal offence of the violation of procedural restrictions provided in the § 11 section 1 clause 2. However, without such a criterion, ie by interpreting the term “direct” more broadly than the Tartu Circuit Court did, it is possible to consider somebody as a connected person, for example, a company with whom the official has no contractual relationship or a person with whom he or she has had no communication, but who, however, significantly affects his activities or position outside his official

capacity. And in such a case § 11 section 1 clause 2 of the Anti-corruption Act would not have such an objective that § 11 section 1 clause 1 would not already fulfill, therefore, the legislator could also think about the elimination of this clause from the mentioned provision.

The last subchapter focused on the meaning of the term “risk of corruption” within the meaning of § 11 section 1 clause 3 of the Anti-corruption Act and examined how the courts have interpreted the term so far. Having first disclosed the concept of corruption and examined how the courts have tried to define the “risk of corruption”, the author came to the conclusion that § 11 section of the Anti-corruption Act should be amended by removing clause 3 from it. This is mainly due to the following: 1) it is difficult to find the situations that this provision should or could cover with the current wording; 2) the wording of the provision is very broad and vague, and even if it is said that it does not contradict the principle of legal clarity, it is close to it and causes much controversy and disagreement; 3) real life situations that pose a risk of corruption can also be placed under § 11 section 1 clause 1 of the Anti-corruption Act. If even the court is unable to imagine and describe a situation that would qualify under § 11 section 1 clause 3, it is wrong to require that the officials be able to understand unambiguously what they may and may not do pursuant to this clause. Consequently, this provision may also conflict with the principle of *nullum crimen nulla poena sine lege certa*.

To summarize, it can be said that the composition of the offense of violation of procedural restrictions provided in § 11 section 1 of the Anti-corruption Act has not been formulated in the most successful way and should be changed. According to the author’s opinion, the entire *corpus delicti* is not in conflict with the requirement of legal clarity, and as the prevention and deterrence of corruption is crucial in society, the author does not support the decriminalization of the entire criminal offence. However, the provision should be worded better and more clearly, for example, through the proposals set out in this paper.

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Alas, B.-M. Nõunik tantsitas ministrit oma pilli järgi viimse võimaluseni. 31.03.2022. Postimees. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.postimees.ee/7489659/nounik-tantsitas-ministrit-oma-pilli-jargi-viimse-voimaluseni>
2. Ametniku eetikakoodeks. 2015. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku\\_eetikakoodeks\\_20.02.2017.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf)
3. Council of Europe. GRECO. Evaluation Report. Fifth evaluation round. Strasbourg, 2018. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/grecoeval5rep20183-final-eng-estonia-public.docx.pdf>
4. Eesti Arstide Liit. Riigikogu komisjonid arutavad korruptsioonivastase seaduse mõju meditsiinitöötajatele. 18.02.2020. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://arstideliit.ee/web/riigikogu-komisjonid-arutavad-korruptsioonivastase-seaduse-moju-meditsiinitootajatele>
5. Euroopa Komisjoni 2020. aasta aruanne õigusriigi kohta, Eesti peatükk. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0305&from=EN>
6. Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2020. Korruptsioon ja majandus. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2020/korruptsioon-ja-majanduskuriteod/>
7. Justiitsministeerium. Omavalitsuste arvamus korruptsiooni ennetuse ja siseauditi kohta. 2020. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): [https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/omavalitsust\\_e\\_kusitlus.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/omavalitsust_e_kusitlus.pdf)
8. Justiitsministeeriumi hallatav veebilehekülg korruptsioon.ee. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt/korduma-kipuvad-kusimused>
9. Justiitsministeeriumi hallatav veebilehekülg korruptsioon.ee. Huvide konflikt. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt>
10. Justiitsministeeriumi välja töötatud korruptsioonivastane tegevuskava 2021-2025. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): [https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/korruptsioonivastane\\_tegevuskava\\_14.01.2021.pdf](https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/korruptsioonivastane_tegevuskava_14.01.2021.pdf)

11. Kaldoja, K. Kairi Kaldoja: ükskõiksus või usaldus õigussüsteemi? 04.03.2022. Tartu Postimees. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://tartu.postimees.ee/7468480/kairi-kaldoja-ukskoiksus-voi-usaldus-oigussusteemi>
12. Kalmet, T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). Õiguskeel 2012/4. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel\\_kalmet.\\_uue\\_korruptsioonivastase\\_seaduse\\_p\\_ohimoistetest\\_i.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_p_ohimoistetest_i.pdf)
13. Kalmet, T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (II). Õiguskeel 2013/1. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel\\_kalmet.\\_uue\\_korruptsioonivastase\\_seaduse\\_p\\_ohimoistetest\\_ii.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_p_ohimoistetest_ii.pdf)
14. Kalmet, T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (IV). Õiguskeel 2013/3. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel\\_kalmet.\\_uue\\_korruptsioonivastase\\_seaduse\\_p\\_ohimoistetest\\_iv.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet._uue_korruptsioonivastase_seaduse_p_ohimoistetest_iv.pdf)
15. Karistusseadustiku ja selle muutmisega seonduvate seaduste muutmise seaduse seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/eelvaadeseadusuudis/278#2>
16. Kihnu valla veebileht. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://kihnu.ee/toimingupiirangu-kohaldamata-jatmine>
17. Klitgaard, R. International Cooperation Against Corruption. Finance & Development. Volume 35. March 1998, lk 4. – Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/022/0035/001/article-A002-en.xml>
18. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri (574 SE II) Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.riigikogu.ee/download/5aa98870-cae8-4357-ba21-0776f2f14386>
19. Kohus mõistis endise Tartu abilinnapea osaliselt süüdi. ERR uudisteportaal. 03.11.2020. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.err.ee/1154427/kohus-moistis-endise-tartu-abilinnapea-osaliselt-suudi>
20. Korruptsiooni vastased strateegiad kiideti heaks aastateks 2004-2008, 2008-2012, 2013-2020. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.korruptsioon.ee/et/mis-on-korruptsioon>
21. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://m.riigikogu.ee/download/0abf713a-1cfa-4010-9b96-74e98815bc27>
22. Kristiine Linnaosa Valitsuse veebileht. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.tallinn.ee/est/kristiine/Korruptsioonivastase-seaduse-11-taitmine-Kristiines>

23. Lõhmus, U. Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte. Õiguskeel 4/2015. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022):  
[https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/uno\\_lohmus.\\_pohiseaduslik\\_oigusselguse\\_pohimote.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/uno_lohmus._pohiseaduslik_oigusselguse_pohimote.pdf)
24. Matteus. K. Kes on sinu sõbrad ehk toimingupiirangu rikkumisest riigihangetes. Riigihanke blogi.16.10.2019. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022):  
<https://riigihankeblogi.com/2019/10/16/kes-on-sinu-sobrad-ehk-toimingupiirangu-rikkumisest-riigihangetes/>
25. Nisu, A. Toimingupiirangu rikkumisest praktikas tõusnud küsimuste näitel. Juridica 8/2018.
26. Nääs, O., jt. Oliver Nääs ja Diana Minumets: riiklik ülereageerimine hankevaldkonnas. ERR uudisteportaal. 18.02.2020 Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022):  
<https://www.err.ee/1036453/oliver-naas-ja-diana-minumets-riiklik-ulereageerimine-hankevaldkonnas>
27. Nääs, O., jt. Oliver Nääs ja Sander Potisepp: abilinnapea Valvo Semilarski hirmutav kogemus õiguskaitseasutustega. 16.03.2022. Tartu Postimees. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022):  
<https://tartu.postimees.ee/7477565/oliver-naas-ja-sander-potisepp-abilinnapea-valvo-semilarski-hirmutav-kogemus-oiguskaitseasutustega>
28. Nääs, O. Vandeadvokaat: enese teadmata korruptandiks. Postimees 24.04.2015. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://arvamus.postimees.ee/3168167/vandeadvokaat-enese-teadmata-korruptandiks>
29. OECD käsiraamat. Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris. Eestikeelne väljaanne. Riigikantselei, 2007. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022):  
[https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/huvide\\_konflikti\\_kasiraamat.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/huvide_konflikti_kasiraamat.pdf)
30. Palgi, G. Arst segasest seadusest: kurast, kes tahaks olla esimene süüdistatu? Delfi 01.10.2019. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.delfi.ee/news/paevauudised/eesi/arst-segasest-seadusest-kurat-kes-tahaks-olla-esimene-suudistatu?id=87614935>
31. Pern, T. Raske korruptsioon. Prokuratuuri aastaraamat 2020. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://aastaraamat.prokuratuur.ee/prokuratuuri-aastaraamat-2020/raske-korruptsioon>
32. Pern, T. Raske korruptsioonikuritegevus. Prokuratuuri aastaraamat 2021. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://aastaraamat.prokuratuur.ee/prokuratuuri-aastaraamat-2021/raske-korruptsioonikuritegevus>
33. Politsei- ja Piirivalveamet. Keskkriminaalpolitsei. Korruptsioonikuritegude büroo ülevaade 2014. - 2015. aasta kohta. Lk 46. – Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022):  
<https://www.politsei.ee/files/Korruptsioon/Trykised/korru-ylevaade-2015-a4.pdf?5b822227b6>.

34. Reed, Q. Sitting on the fence: Conflicts of interest and how to regulate them. U4 Issue. 2008. Lk 7. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.cmi.no/publications/file/3160-sitting-on-the-fence.pdf>
35. Ringkonnakohus tühistas osaliselt endise Tartu abilinnapea süüdi mõistmise. Eesti Kohtud veebilht. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.kohus.ee/ajakirjanikule/uudised/ringkonnakohus-tuhistas-osaliselt-endise-tartu-abilinnapea-suudi-moistmise>
36. Sootak, J, jt. Karistuseseadustik. Komm vlj, 4. trükk. Juura, 2015.
37. Sootak, J, jt. Karistuseseadustik. Komm vlj, 5. trükk. Juura, 2021
38. Sootak, J. Karistusõiguse üldosa. Juura, 2018.
39. Szarek-Mason, P. The European Union's Fight Against Corruption. The Evolving Policy Towards Member States and Candidate Countries. Cambridge University Press, 2010.
40. Tallinna Loomaaia veebileht. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://tallinnzoo.ee/toimingupiirangud/>
41. Tallinna Reaalkooli veebileht. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://real.edu.ee/toimingupiirangu-kohaldamata-jatmine/>
42. Tallinna Tervishoiu Kõrgkooli veebilehte. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://ttk.ee/et/toimingupiirangu-kohaldamata-j%C3%A4tmine>
43. Tartu endine abilinnapea jäi toimingupiirangu rikkumises lõplikult süüdi. 21.02.2022. Postimees. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.postimees.ee/7459310/tartu-endine-abilinnapea-jai-toimingupiirangu-rikkumises-loplikult-suudi>
44. Tartu endine abilinnapea kaebab eilse kohtuotsuse edasi. Lõunaestlane. 29.09.2021. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://lounaestlane.ee/tartu-endine-abilinnapea-kaebab-eilse-kohtuotsuse-edasi/>
45. The World Bank. Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure. 2012. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6010/676270PUB0EPI0067882B09780821394526.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
46. Transparency International. What is corruption? Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>
47. Transparency International. Corruption Perceptions Index 2012. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.transparency.org/en/cpi/2012/index/est>
48. Transparency International. Corruption Perceptions Index 2020. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/est>

49. Türi valla veebileht. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022):  
<https://www.tyri.ee/toimingupiirangute-kohaldamata-jatmine>
50. Õiguskantsleri arvamus korruptsioonivastase seaduse eelnõule. 05.01.2012. Lk 6. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022):  
[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/õiguskantsleri\\_arvamus\\_korruptsioonivastase\\_seaduse\\_eelnou.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_korruptsioonivastase_seaduse_eelnou.pdf)
51. Õiguskantsleri arvamus korruptsioonivastase tegevuskava 2021-2025 kohta. 01.12.2020. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022):  
[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Korruptsioonivastane%20tegevuskava%202021%E2%88%922025.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Korruptsioonivastane%20tegevuskava%202021%E2%88%922025.pdf)
52. Õiguskantsleri Kantselei 17.02.2020 kiri „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine (pere)arsti töös“. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022):  
[https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/Korruptsioonivastase%20seaduse%20rakendamine%20%28pere%29arsti%20t%C3%B6%20arsti%20t%C3%B6s.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Korruptsioonivastase%20seaduse%20rakendamine%20%28pere%29arsti%20t%C3%B6%20arsti%20t%C3%B6s.pdf)
53. Õiguskantsler Ülle Madise ettekanne Riigikogule õiguskantsleri tegevusest 1. september 2017 kuni 31. august 2018. Riigikogu, 18.09.2018. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022):  
<https://www.oiguskantsler.ee/et/%C3%B5iguskantsler-%C3%BClle-madise-ettekanne-riigikogule-%C3%B5iguskantsleri-tegevusest-periodil-1-september-2017>
54. Õppevideo „Korruptsioon ja huvide konflikt: Toimingupiirang ja seotud isik (5/8)“. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022):  
[https://www.youtube.com/watch?v=ymMUMKIYsVg&ab\\_channel=Justiitsministeerium](https://www.youtube.com/watch?v=ymMUMKIYsVg&ab_channel=Justiitsministeerium)

## KASUTATUD NORMATIIVAKTID

55. Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1. RT I, 13.03.2019, 37
56. Conflict of Interest Act. S.C. 2006, c. 9, s. 2. 12.12.2006. Arvutivõrgus kättesaadav (26.04.2022): <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-36.65/page-1.html#h-92089>
57. Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354. RT I, 13.03.2019, 55
58. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. RT I, 29.12.2011, 228
59. Karistusseadustik. RT I 2001, 61, 364. RT I 2007, 11, 51
60. Karistusseadustik. RT I 2001, 61, 364. RT I, 10.07.2020, 18
61. Karistusseadustiku ja selle muutmisega seonduvate seaduste muutmise seadus. RT I 2007, 13, 69.

62. Karistusseadustikuga seonduvate seaduste muutmise ja täiendamise seadus. RT I 2002, 63, 387
63. Kooseluseadus. RT I, 16.10.2014, 1
64. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. RT I, 05.02.2019, 2
65. Korruptsioonivastane seadus. RT I 1995, 14, 170
66. Korruptsioonivastane seadus. RT I 1999, 16, 276
67. Korruptsioonivastane seadus. RT I, 29.06.2012, 1. RT I, 10.07.2020, 19.
68. Kriminaalkodeks. RT 1992, 20, 288
69. Kriminaalmenetluse seadustik. RT I 2003, 27, 166; RT I, 22.12.2021, 45
70. Perekonnaseadus. RT I 2009, 60, 395. RT I, 22.12.2021, 15
71. Tervishoiuteenuste korraldamise seadus. RT I 2001, 50, 284. RT I, 18.06.2021, 9.
72. Võlaõigusseadus. RT I 2001, 81, 487. RT I, 08.12.2021, 11.

## **KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA**

73. HMK otsus nr 4-19-357
74. HMK otsus nr 4-16-7982
75. HMK otsus nr 4-16-6429
76. HMK otsus nr 1-18-7408
77. RKEK otsus nr 3-3-4-1-10
78. RKHK otsus nr 3-3-1-19-14
79. RKHK otsus nr 3-18-1273
80. RKKK määrus nr 3-1-1-89-13
81. RKKK otsus nr 3-1-1-23-12
82. RKKK otsus nr 3-1-1-4-08
83. RKKK otsus nr 3-1-1-69-06
84. RKKK otsus nr 3-1-1-98-15
85. RKKK otsus nr 3-1-1-37-16
86. RKKK otsus nr 3-1-1-048-03
87. RKKK otsus nr III-1/1-24/95
88. RKKK otsus nr 3-1-1-95-12
89. RKKK otsus nr 1-18-7807
90. RKKK otsus nr 3-1-1-114-10
91. RKKK otsus nr 1-16-9105
92. RKKK otsus nr 3-1-1-68-05

93. RKKK otsus nr 1-19-5367
94. RKKK otsus nr 1-18-7408
95. RKPJK otsus nr 3-4-1-16-05
96. RKPJK otsus nr 5-19-45
97. RKPJK otsus nr 3-4-1-1-12
98. RKÜK otsus nr 3-4-1-16-10
99. RKÜK otsus nr 3-4-1-16-10
100. TlnRnK otsus nr 1-18-7408
101. TlnRnK otsus nr 1-20-4858
102. TrtRnK otsus nr 1-17-2185
103. TrtRnK otsus nr 1-18-3843
104. TrtRnK otsus nr 1-19-5367/152
105. TrtRnK otsus nr 1-19-6293
106. VMK otsus nr 1-19-5367