

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Marika Aaso

**AMETIISIKU HUVIDE DEKLAREERIMINE  
KUI KORRUPTSIOONIVASTANE MEEDE**

Magistritöö

Juhendaja  
*dr iur* Vallo Olle

Tartu  
2014

## SISUKORD

<b>SISSEJUHATUS</b> .....	<b>3</b>
<b>1. AMETIISIKU HUVIDE DEKLARATSIOON</b> .....	<b>7</b>
1.1.    Huvide deklaratsiooni mõiste ja eesmärk .....	7
1.2.    Ametiisik kui huvide deklareerija .....	10
1.3.    Huvide deklaratsioonidega esitatavad andmed .....	14
1.3.1.    Eesti ametiisikute deklareeritavad andmed .....	14
1.3.2.    EL institutsioonide ja võrdlusriikide ametiisikute deklareeritavad andmed .....	21
<b>2. ÕIGUS INFORMATSIOONILISELE ENESEMÄÄRAMISELE JA SELLE PIIRAMISE ALUSED HUVIDE DEKLAREERIMISEL</b> .....	<b>24</b>
2.1.    Informatsioonilise enesemääramisõiguse kaitseala.....	24
2.2.    Informatsioonilise enesemääramisõiguse riive alused huvide deklareerimisel .....	28
2.2.1.    Avalik kord kui riive alus.....	28
2.2.2.    Kuritegude tõkestamine kui riive alus .....	30
2.2.3.    Teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse kui riive alus .....	31
<b>3. DEKLAREERIMISEGA SEOTUD REGULATSIOONI FORMAALNE PÕHISEADUSPÄRASUS</b> .....	<b>33</b>
3.1.    Menetlusnõuded .....	33
3.2.    Õigusselgus ja määratlemata õigusmõisted .....	34
3.2.1.    Avaliku vahendi käsutamine kui määratlemata õigusmõiste .....	36
3.2.2.    Tõhusad vahendid korruptsiooniohu vältimiseks kui määratlemata õigusmõiste .....	39
3.2.3.    Deklareeritavad muud asjaolud .....	40
3.3.    Seadusereservatsioon.....	43
<b>4. DEKLAREERIMISEGA SEOTUD REGULATSIOONI MATERIAALNE PÕHISEADUSPÄRASUS</b> .....	<b>49</b>
4.1.    Andmete kogumise ja avaldamisega taotletava eesmärgi lubatavus.....	49
4.2.    Deklareerimisega kaasnevate põhiõiguste riive proportsionaalsus.....	51
4.2.1.    Andmete kogumise ja avalikustamise sobivus .....	52
4.2.2.    Andmete kogumise ja avalikustamise vajalikkus .....	54
4.2.3.    Andmete kogumise ja avalikustamise mõõdukus.....	60
<b>KOKKUVÕTE</b> .....	<b>64</b>
<b>DISCLOSURE OF INTERESTS OF OFFICIALS AS ANTI-CORRUPTION MEASURE Abstract</b> .....	<b>70</b>
<b>LÜHENDID</b> .....	<b>77</b>
<b>KASUTATUD KIRJANDUS</b> .....	<b>77</b>
<b>KASUTATUD ÕIGUSAKTID</b> .....	<b>81</b>
<b>KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA</b> .....	<b>82</b>
<b>LISAD</b> .....	<b>86</b>
Lisa 1. Majanduslike huvide deklaratsiooni vorm (eelmise KVS-i lisa 1).....	86
Lisa 2. Euroopa Komisjoni voliniku huvide deklaratsioon .....	89
Lisa 3. Euroopa Parlamendi liikme majanduslike huvide deklaratsioon .....	91

## SISSEJUHATUS

Aristoteles pooldas riigivormi, mis ei luba võimu kasutada omakasupüüdlikul eesmärgil ja milles riigivõim teenib kogu ühiskonda. Demokraatiat pidas ta üheks seda tagavaks riigivormiks, lisades, et seadusandlike aktidega tuleb ära hoida üksikkodanike eriline seisund, mis rajaneb näiteks sõprade toetusel või rikkusel, samuti tuleb seaduste abil teha nii, et ametiisikud ei saaks pöörata oma ameteid isikliku kasu allikaks.<sup>1</sup> Tänapäevalgi on võimu kuritarvitamine ja selle piiramine endiselt aktuaalne teema.

„Korruptsioonis kahtlustatav vallavanem endal süüd ei näe,“<sup>2</sup> Saku Vallavalitsuse haldusspetsialist tunnistati kohtus süüdi toimingupiirangu rikkumises,<sup>3</sup> Valga maavanema kohusetäitja rikkus tegevuspiirangut<sup>4</sup> - need on vaid mõned näited korruptsioonist Eesti ühiskonnas. Korruptsioonikuritegude statistikat kajastab igal aastal ilmuv justiitsministeeriumi kogumik „Kuritegevus Eestis,“ mille andmetel kasvas nimetatud kuritegude arv 2013. aastal võrreldes 2012. aastaga kaks korda, 161-lt 322-le.<sup>5</sup> Statistikast tuleneb, et korruptsioon eksisteerib valdavalt tippjuhtide tasandil. 2013. aastal avaldatud korruptsiooni tajumise indeksi kohaselt oli Eesti uuringusse kaasatud 177 riigi seas 28 kohal, olles samal tasemel näiteks Austriaga, meie naaberriigid Soome ja Rootsi jagasid kolmandat kohta ning Läti oli 49.-s ja Leedu 43. kohal, Venemaa 127. kohal.<sup>6</sup>

Poliitika põhineb usaldusel ja eetikal, mille kadumine nõrgestab riiki. 1. aprillist 2013. a jõustunud korruptsioonivastase seaduse (edaspidi KVS)<sup>7</sup> laiemaks eesmärgiks on seletuskirja kohaselt korruptsiooni ennetamine.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> I. Gräzin. Lugemik poliitiliste õpetuste ajaloo. I osa. Tartu: Tartu Riiklik Ülikool 1987, lk 61, 69.

<sup>2</sup> Korruptsioonis kahtlustatav vallavanem endal süüd ei näe. 17.01.2014. „Sakala“ – Arvutivõrgus: <http://www.sakala.ajaleht.ee/2664792/korruptsioonis-kahtlustatav-vallavanem-endal-suud-ei-nae> (27.02.2014).

<sup>3</sup> HMKo nr 1-08-7508.

<sup>4</sup> Korruptsioon ja Eesti. Korruptiivne tegu. Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/44422> (30.03.2014).

<sup>5</sup> A. Ahven jt (koost). Kuritegevus Eestis. Kriminaalpoliitika uuringud. Justiitsministeerium, Tallinn 2014, lk 46. – Arvutivõrgus: [http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=59453/KuritegevusEestis\\_2013.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=59453/KuritegevusEestis_2013.pdf) (03.03.2014).

<sup>6</sup> Transparency International. Corruption Perceptions Index 2013. - Arvutivõrgus: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>. Nimekirjas eespool olevates riikides tajutakse korruptsiooni ühiskonnas vähem (08.04.2014).

<sup>7</sup> Korruptsioonivastane seadus. RT I, 29.06.2012, 1.

<sup>8</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 311011, lk 6 - Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/90ec4ed8-5aeb-4e20-9f6b-27caec81d546#3d8zXeZe> (02.03.2014).

Konkreetsemateks eesmärkideks on ametiisikute piirangute ja kohustuste täpsustamine ning huvide deklareerimise süsteemi tõhusamaks muutmise korruptsiooni ennetamiseks. Seaduse kõrvaleesmärgiks on halduskoormuse vähendamine ja Eesti avalikus sektoris läbipaistvuse suurendamine ning korruptsioonivastase teadlikkuse tõstmine ühiskonnas. Kitsamalt võtab ülaltoodu kokku KVS-i § 1 lg 2: seaduse eesmärgiks on tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine.

KVS sätestab ametiisikutele huvide deklareerimise kohustuse, mis on oma sisult laiem kui eelmise seaduse<sup>9</sup> regulatsioon. Muutunud on isikute ring, kes deklaratsioone esitama peavad. Kuigi uue seaduse seletuskirjas tuuakse välja, et deklarantide ring aheneb, siis seaduses kajastuv regulatsioon võimaldab paljudel ametiasutustel kaaluda, kui palju ametiisikuid deklarandiks määrata.

Huvide deklaratsioonidega kogutavad ametiisiku andmed, ei ole delikaatsed isikuandmete kaitse seaduse<sup>10</sup> (edaspidi IKS) mõttes. Samas on nende avalikustamine üks isikuandmete töötlemise viis, mille käigus tuleb järgida kindlaid põhimõtteid: isikuandmete töötleja tohib koguda andmeid vaid ausal ja seaduslikul teel ja ulatuses, mis on vajalik määratletud eesmärkide saavutamiseks. Samuti peavad isikuandmed olema ajakohased ning täielikud (IKS § 6 p 2 ja 5).

Deklareeritakse nii majanduslikke huvide, milleks on nt kinnisvara, sõidukid, saadud ja tehtud kingitused, maksustatav tulu, ka mittemajanduslikke huve. Mõlemad võivad luua ametiisiku jaoks korruptsiooniohtliku olukorra. Deklareerimisel on tegemist isikuandmete avaldamisega, mis ei toimu isiku vaba tahte kohaselt, vaid seaduse sunnijõuga. Isikuandmete kogumine, säilitamine, kasutamine ja avalikustamine on käsitletavat eraelu puutumatusena.<sup>11</sup> Seega on ametiisikute huvide deklaratsioonidega esitatava info kogumine, nende hilisem töötlemine ja avalikustamine ametiisikute, aga ka teiste deklaratsioonis kajastatavate isikute eraelu puutumatusena riive.

Töö eesmärk on välja selgitada, kas ametiisiku huvide deklareerimisega kaasnevad põhiõiguste riived on lubatavad. Kuigi huvide deklareerimine riivab ka võrdsuspõhiõigust,

---

<sup>9</sup> Korruptsioonivastane seadus. - RT I 1999, 16, 276 ... RT I, 30.03.2012, 24.

<sup>10</sup> Isikuandmete kaitse seadus, § 4 lg 2. - RT I 2007, 24, 127 ... RT I, 30.12.2010, 11.

<sup>11</sup> RKHKo 3-3-1-3-12, p 19.

siis magistritöö mahtu arvestades selle põhiõiguse riivet eraldi ei käsitleta ning keskendutakse eraelu riivega seonduvale.

Esimeses peatükis käsitletakse üldist tausta deklaratsioonide kohta - milline on huvide deklaratsiooni kui korruptsiooni ennetava meetme kujunemislugu ja seost Euroopa Liidu ning rahvusvahelise õigusega. Samuti analüüsitakse deklaratsioonidega esitatavate andmete koosseisu ning ametiisiku mõiste sisu. Võrdlevalt kajastatakse mõnede EL institutsioonide ja teiste Euroopa riikide ametiisikute huvide deklareerimise regulatsiooni.

Otsustamaks seda, kas põhiõiguse eraelu puutumatusle riive huvide deklaratsioonide avalikustamisega on põhiseaduspärane, tuleb kaaluda erinevaid vastanduvaid huve.<sup>12</sup> Kuna huvide deklareerimisega kaasneb informatsioonilise enesemääramise õiguse riive, siis teises peatükis analüüsitakse nimetatud riive olemust ning riivet õigustada võivaid eesmärke, nt avalikkuse huvi saada avaliku võimu tegevuse kohta ammendavalt teavet, kuritegude ennetamise vajadust, avaliku korra tagamise olulisust.

Magistritöö kolmandas ja neljandas peatükis analüüsitakse huvide deklareerimisega seonduva regulatsiooni põhiseaduspärasust. KVS-i vastuvõtmise pädevusnõuetele ja seaduse vorminõuetele vastavust autor käesolevas töös ei käsitle ning keskendub teistele formaalse ja materiaalse põhiseaduspärasuse aspektidele: kas deklareerimisega seotud regulatsioon KVS-is on selge, vastab seadusereservatsiooni põhimõttele ja on taotletava eesmärgiga kooskõlas. Samuti hinnatakse huvide deklareerimise kui korruptsiooni ennetava meetme proportsionaalsust.

Korruptsiooni, eraelu puutumatusle õiguse ja andmesubjektide õiguste teemadel on kirjutatud mitmeid teadustöid (nt M.-L. Liiv „The Causes of Administrative Corruption. Hypotheses for Central and Eastern Europe,”<sup>13</sup> M.-L. Sööt „Explaining Corruption: Opportunities for Corruption and Institutional Trust,”<sup>14</sup> A. Prii „Altkäemaksu või pistise võtmise või andmise kui korruptiivse käitumisega tekitatud kahju hüvitamise nõue juhtorgani liikme vastu,”<sup>15</sup> T.

---

<sup>12</sup> RKPJKo 3-4-1-9-04, p 19.

<sup>13</sup> M.-L. Liiv. The Causes of Administrative Corruption. Hypotheses for Central and Eastern Europe. Magistritöö. Tartu: University of Tartu 2004.

<sup>14</sup> M.-L. Sööt. Explaining Corruption: Opportunities for Corruption and Institutional Trust. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2013.

<sup>15</sup> A. Prii. Altkäemaksu või pistise võtmise või andmise kui korruptiivse käitumisega tekitatud kahju hüvitamise nõue juhtorgani liikme vastu. Magistritöö. Tartu. Tartu Ülikool 2013.

Hansen „Õigus eraelu puutumatusel vs. kohtulahendi avalikustamine,<sup>16</sup> K. Randveer „Isikuandmete kaitse töötaja värbamisprotsessis – väljakutse tööandjale“<sup>17</sup> jt). Nimetatud töödes pole aga lähemalt analüüsitud ametiisikute (majanduslike) huvide deklaratsioonide avalikustamisega seotud eraelu riivet.

Käesolev töö on teoreetiline uurimus, milles on allikatena mh kasutatud KVS-i seletuskirju, et mõista normilooja mõtet ja taht. Peab mainima, et algne eelnõu ja vastuvõetud seadus on tänu sadadele muudatusele paljuski erinevad.<sup>18</sup> Kasutatud on ka relevantseid kohtulahendeid ning valdkonna paremaks mõistmiseks nii Riigikontrolli auditite aruanded kui ka korrupsiooniteemalised rahvusvahelised uuringud, nt Transparency International poolt läbiviiduid. R. Alexy „Põhiõigused Eesti põhiseaduses,“ R. Maruste „Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse,“ M. Männiko „Õigus privaatsusele ja andmekaitsele“ on valik allikatest, millele magistritöös on viidatud.

Autor püüab süsteemse, võrdleva ja analüütilise lähenemise abil leida vastuseid küsimustele:

- Kas võiksid olla avalikud üksnes kõrgeimate ametnike deklaratsioonid ning teiste ametiisikute deklaratsioonid oleksid kontrollimiseks kättesaadavad vaid seaduses volitatud komisjonidele ja isikutele?
- Kas avalikustatavate andmete koosseis võiks olla kitsam?
- Kas õiguselgust võiks KVS-is olla rohkem?

Magistritöö autori poolt püstitatud hüpotees on, et kehtiva KVS-i regulatsioon ametiisiku huvide deklareerimise ja deklaratsioonide avaldamise kohta ei ole proportsionaalne meede deklareerimisega taotletava eesmärgi saavutamiseks.

---

<sup>16</sup> T. Hansen. Õigus eraelu puutumatusel vs. kohtulahendi avalikustamine. Magistritöö. Tartu. Tartu Ülikool 2012.

<sup>17</sup> K. Randveer. Isikuandmete kaitse töötaja värbamisprotsessis – väljakutse tööandjale. Magistritöö. Tallinn: Tartu Ülikool 2011.

<sup>18</sup> Nii avaliku teenistuse seaduse kui korrupsioonivastase seaduse eelnõude menetlus enne vastuvõtmist oli pikk ning selle käigus tehti eelnõudele umbes 900 parandusettepanekut, millest kas täielikult või osaliselt võeti arvesse 700. - Justiitsministeeriumi 01.04.2013 pressiteade. - Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/58162>.

## 1. AMETIISIKU HUVIDE DEKLARATSIOON

### 1.1. Huvide deklaratsiooni mõiste ja eesmärk

Ametiisikute deklaratsioonid said tänapäevase sisu ja eesmärgi peale Teise maailmasõja lõppu.<sup>19</sup> USA president Truman ütles 1951. aastal Kongressile, et kõigi küsimuste tõttu, mis on tõstatud ametiisikute aususe osas, tuleks olla valmis avalikustama fakte nende sissetulekute kohta.<sup>20</sup>

Korruptsioon on keeruline nähtus, millel on majanduslikud, sotsiaalsed, poliitilised ja kultuurilised mõõtmed ning mida on raske kõrvaldada, sest puudub lahendus, mis sobib igale üksikjuhtumile. Korruptsioon kahjustab majandust ja ühiskonda tervikuna ning võib õhnestada kodanike usaldust demokraatlike institutsioonide ja protsesside vastu.<sup>21</sup> Koos korruptsiooni globaliseerumisega laieneb ja ühtlustub riikide korruptsioonivastane tegevus. Euroopa Liidu riigid ja ülemaailmsed organisatsioonid on sõlminud erinevaid rahvusvahelisi kokkuleppeid korruptsiooniga võitlemiseks, mille üheks meetmeks on ka ametiisikute huvide deklareerimine.

Euroopa Komisjoni hinnangul on varade deklareerimine tundlikel ametikohtadel olevate ametiisikute puhul tavaks, mis aitab suurendada ametiisikute vastutust ja tagab suurema läbipaistvuse. Samas lihtsustab deklareerimine võimalike ebaseadusliku rikastumise juhtude, huvide konfliktide ja vastuolude avastamist ning võimaliku korruptiivse tegevuse avastamist ja uurimist.<sup>22</sup>

ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni artikli 5 p 1 kohaselt kohustuvad konventsiooniosalised tagama sellise korruptsioonivastase poliitika, mis suurendab ühiskonna

---

<sup>19</sup> Burdescu, R. jt. Stolen Asset Recovery – Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs. The World Bank, United Nations Office of Drugs and Crime: Washington D.C 2009, pt 2, lk 29. - Arvutivõrgus: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR\\_Publication\\_-\\_Income\\_and\\_Asset\\_Declarations.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Income_and_Asset_Declarations.pdf) (23.03.2014).

<sup>20</sup> G.C. Mackenzie and M. Hafken (2002), Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical?, Brookings Institution Press, p. 19. (viidatud: OECD. Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing 2011, lk 22.) - Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/47489446.pdf> (23.03.2014).

<sup>21</sup> Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU anti-corruption report. Brussels, 3.2.2014, COM(2014) 38 final, lk 2-3. - Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf) (06.04.2014).

<sup>22</sup> Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU anti-corruption report, lk 11.

osalust ja tagab usaldusvääruse ning avaliku võimu tegevuse läbipaistvuse põhimõtte.<sup>23</sup> Sama kokkuleppe artikkel 8 punkt 5 sätestab, et „konventsiooniosalised püüavad vajaduse korral ja kooskõlas oma õiguspõhimõtetega luua meetmeid ja korda, mis kohustab ametiisikuid esitama asjaomastele ametiasutustele deklaratsiooni, kus käsitletakse muu hulgas töövälisest tegevusest, mujal töötamist, investeringuid, vara ning olulisi kingitusi ja hüvesid, mis võivad tekitada huvide konflikti seoses ametiisikuna täidetavate ülesannetega.“<sup>24</sup>

Euroopa Nõukogu üheks prioriteediks on korruptsioonivastane võitlus. Euroopa Nõukogu juures asuva korruptsioonivastase riikide ühenduse GRECO<sup>25</sup> eesmärgiks on hinnata liikmesriikide valmidust korruptsiooniga võitlemiseks ning anda soovitusi korruptsioonivastaseks tegevuseks. Juba 2004. aastal soovitati Eesti kohta koostatud raportis,<sup>26</sup> et tuleb üle vaadata ametnike majanduslike huvide deklaratsioonide süsteem, eriti vajalikele andmetele juurdepääs, sest raskendatud on deklaratsioonides esitatavate andmete kontrollimine. Samuti soovitati Eestil vastu võtta korruptsioonivastane strateegia.

Eestis reguleerib ametiisikute huvide deklareerimist 1994. aastast alates KVS, mida on viimase 20 aasta jooksul kolmel korral põhjalikult muudetud. Viimase, 2012. aastal vastu võetud KVS-i § 12 lg 1 sätestab, et huvide deklaratsiooniga avaldab selleks kohustatud ametiisik andmed temale kuuluva vara ja muude asjaolude kohta eesmärgiga teadvustada tema ametikohustuste täitmist mõjutada võivaid huve, muutes need kontrollitavaks. Seega on deklaratsioonil nii preventiivne mõju kui ka tagantjärele kontrollimist võimaldav funktsioon.

Huvide deklaratsioon on dokument, milles ametiisik deklareerib oma varad, kohustused ja majanduslikud ning mittemajanduslikud huvid ning mis annab ülevaate ametiisiku võimalikest ametikohustuste täitmist mõjutada võivatest huvidest.

2000. aastal viis Riigikontroll läbi auditi „Majanduslike huvide deklareerimise tulemuslikkus korruptsiooni ennetamisel Eesti Vabariigis,“ millest järeldus, et majanduslike huvide

---

<sup>23</sup> Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastane konventsioon. - RT II 2010, 4, 10. Konventsioon jõustus rahvusvaheliselt 2005. aastal, mil 30 riiki oli hoiule andnud ratifitseerimis-, heakskiitmis- või ühinemiskirja. Eesti ühines konventsiooniga 27.01.2010. a.

<sup>24</sup> Huvide konflikti sisu avas autori hinnangul hästi eelmise KVS-i § 25: huvide konfliktiga on tegemist, kui ametiisiku otsustusel või tema osalusel otsustatakse ametiasutuse tehing, mis oluliselt mõjutab ametiisiku või tema lähisugulaste ja –hõimlaste majandushuve.

<sup>25</sup> *Group of States Against Corruption* (ingl. k.).

<sup>26</sup> Greco Eval II Rep (2003) 4E, Strasbourg, 2 July 2004, lk 54. - Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=6183/Greco+Eval+II+RepPUBLIC.pdf>; Second Evaluation Round. Evaluation Report on Estonia 2004; <http://greco.coe.int> (06.03.2014).

deklaratsioonid ei ole korruptsioonijuhtumite avastamisel tulemuslikud vahendid.<sup>27</sup> Vabariigi Valitsus asus 2003. aastal looma korruptsioonivastast strateegiat, mille eesmärgiks sai korruptsioonivõimaluste ahendamise ja sallimatuse suurendamine korruptsiooni suhtes. Tollal kehtinud KVS-i § 7 sätestas, et majanduslike huvide deklareerimise eesmärgiks on ülevaate saamine ametiisiku majanduslikest huvidest, mis võivad soodustada või põhjustada korruptiivse teo toimepanemist või korruptsiooniohu tekkimist. 2005. aastal valmis Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüs, mis tõi välja majanduslike huvide deklaratsioonide süsteemi on ebatõhususe, sest see ei täida püstitatud eesmärki – ennetada korruptsiooni ja anda ülevaade ametiisikute majanduslikest huvidest.<sup>28</sup>

Riigikontroll tõi 2009. aasta auditis välja, et omavalitsustes pole loodud korruptsiooni ennetavat töökorraldust ning huvide konflikti vältimise vahendeid ei kasutata.<sup>29</sup> Kohalike omavalitsuste üksuste sisekontrollimeetmeid uuriti ka 2011. aastal, ning leiti, et „korruptsiooni ennetamiseks kehtestatud kohustuste täitmine on jäänud omavalitsusjuhtide prioriteetides tagaplaanile.“<sup>30</sup>

Eesti korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008–2012 käsitles huvide deklareerimist eeskätt vajaduse läbi kehtestada deklareerimiseks uus kord, vähendades deklarantide ringi, muutes esitamise elektrooniliseks ja suurendades avalikkuse kontrolli.<sup>31</sup> 01.04.2013. aastal jõustunud ja magistritöö kirjutamise ajal kehtiv KVS võtab paljut strateegias toodut arvesse. Aastateks 2013-2020 kehtestatud strateegia enam huvide deklareerimise teemat ei puuduta.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> Majanduslike huvide deklareerimise tulemuslikkus korruptsiooni ennetamisel Eesti Vabariigis. Riigikontrolli peakontrolöri otsus, lk 4. - Arvutivõrgus <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1579/Area/1/language/et-EE/Default.aspx> (06.04.2014).

<sup>28</sup> M.-L. Liiv. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2004. Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüs. - Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=52475/2.+Korruptsioon+Eestis.+Kolme+sihtr%FChma+uuring+2004.pdf> (29.03.2014).

<sup>29</sup> Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses. Riigikontrolli kontrolliaruanne. 2009. Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditiaruanded/tabid/206/Audit/2124/language/et-EE/Default.aspx> (30.03.2014).

<sup>30</sup> Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes. Riigikontrolli kontrolliaruanne. 2012. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2269/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (23.03.2014).

<sup>31</sup> Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008–2012. - Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35767/KORRUPTSIONIVASTANE+STRATEGIA+2008-2012.pdf> (27.02.2014).

<sup>32</sup> „Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020“ ja selle rakendusplaani aastateks 2013–2017 heakskiitmine. Vabariigi Valitsuse 03.10.2013 korraldus nr 429. - RT III, 08.10.2013, 1. Strateegia on avaldatud Justiitsministeeriumi hallataval veebilehel. - Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/strateegia> (30.03.2014).

2012. aastal vastu võetud korruptsioonivastases seaduses sätestatakse avaliku ülesande täitmisel korruptsiooni ennetamise õiguslikud alused (KVS § 1 lg 1). Seaduse eesmärk on tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine (KVS § 1 lg 2). Ametiisiku huvide deklaratsioonide esitamise eesmärk on teadvustada deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivaid huve ja muuta need kontrollitavaks (KVS § 12 lg 1).<sup>33</sup> Seaduse sõnastusest ei tulene, kas teadvustamine on vajalik deklarandile endale või avalikkusele või deklaratsiooni kontrollijale, kuid eesmärgi täidab deklaratsioon kõigis nimetatud osades. Arvestades asjaolu, et alates 2014. aastast on tegemist eeltäidetud deklaratsioonidega, võib see deklarantidele teadvustada riiklikesse andmekogudesse nende kohta talletatud teabe ajakohastamise vajaduse. Selles osas on deklareerimise mõju vaieldamatult positiivne. Deklaratsiooni esitamine täidab lisaks ametiisiku huvide kontrollitavaks muutmise eesmärki, millele aitab kaasa elektrooniliste deklaratsioonide koondamine kesksesse registrisse (KVS § 13 lg 2).

## **1.2. Ametiisik kui huvide deklareerija**

Ametnik peab taotlema normi sihte ja määratlema teostusvahendid, lastes end juhtida vaid üldistest huvidest - nii on A.-T. Kliimann kirjutanud juba 1928. aastal.<sup>34</sup> Ametiisikud, kui avaliku võimu teostajad, kes omavad õigust riigi varaga tehinguid teha, peavad hoiduma huvide konflikti olukordadest ja korruptiivsetest tegudest.

Eesti on 2004. aastal ratifitseerinud Euroopa ühenduste ametnike või Euroopa Liidu liikmesriikide ametnikega seotud korruptsiooni vastast võitlust käsitleva konventsiooni.<sup>35</sup> Sellega ühtlustati õigusala koostööd ja sisustati ametiisiku ning korruptiivsete tegevuste mõisteid. Konventsiooni artiklis I on ametnik määratletud kui ühenduse ametnik või riigiametnik, kaasa arvatud mõne teise liikmesriigi ametnik. Riigiametnikuna käsitletakse terminite “ametnik” või “avalik teenistuja” määratlust selle vastava riigi siseriiklikus õiguses.

---

<sup>33</sup> Võrdlusena eelmise korruptsioonivastase seaduse regulatsioon: Majanduslike huvide deklareerimise eesmärgiks on ülevaate saamine ametiisiku majanduslikest huvidest, mis võivad soodustada või põhjustada era- ja avalike huvide konflikti ning korruptiivse teo toimepanemist või korruptsiooniohtliku suhte loomist (KVS § 7).

<sup>34</sup> A.-T. Kliimann. „Vaba kaalutus“ ja selle kohtulik kontrollimine. – Õigus 1928, nr 3, lk 86.

<sup>35</sup> Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 lõike 2 punktil c põhineva Euroopa ühenduste ametnike või Euroopa Liidu liikmesriikide ametnikega seotud korruptsiooni vastast võitlust käsitleva konventsiooniga ühinemise seadus. - RT II 2004, 39, 145. Konventsioon on sõlmitud 1997. aasta 26. mail Brüsselis ning jõustus 28.09.2005. aastal Ratifitseeritud 21.12.2004 (RTII 2004, 39, 145).

Euroopa Komisjoni hinnangul on EL-i tasandil korruptsioonivastase poliitika elluviimisel üheks põhiprobleemiks see, et mõiste „ametiisik” ei ole ühtselt määratletud.<sup>36</sup>

Ametiisiku definitsiooni sisaldav eelmise KVS-i § 3 lõige 2 ei olnud kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse<sup>37</sup> (edaspidi PS) § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega, mille kohaselt peab norm olema selle rakendajale piisavalt selge ja arusaadav.<sup>38</sup> Riigikohus on ametiisiku mõistele andnud tõlgenduse, „mis on põhiseaduspärasuse seisukohast kaheldav, sest pole kooskõlas PS § 23 lõikest 1 tuleneva karistusõiguse üldpõhimõttega *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta, stricta, praevia*, millest tuleneb nõue lähtuda süüdimõistmise otsustamisel kirjalikust täpselt määratletud (teo toimepanemise ajal jõus olnud seadusega kehtestatud) karistusnormist.”<sup>39</sup>

Mida täpsemalt on õigus aga formuleeritud, seda kindlam on tema realiseerimine inimkäitumises.<sup>40</sup> Uue KVS-iga täpsustati ametiisiku mõistet: ametiisik on 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 (KVS § 2 lg 1). Ametiseisundi sisustamine on võrreldes eelmise KVS-iga laiem.<sup>41</sup> Uut käsitlust on kritiseeritud mitmete KVS-i eelnõu kooskõlastajate poolt. Leiti, et avar käsitlus muudab isikutele keeruliseks enda staatuse määratlemise, mis on eriti oluline, kuna ekslik määratlus võib isikule kaasa tuua ranged

---

<sup>36</sup> Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU anti-corruption report, lk 9.

<sup>37</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.

<sup>38</sup> Õiguskantsleri arvamus korruptsioonivastase seaduse eelnõule 5.01.2012 nr 18-2/111823/1106362. - Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/90ec4ed8-5aeb-4e20-9f6b-27caec81d546#3d8zXeZe> (22.02.2014).

<sup>39</sup> RKPJKo 3-4-1-1-12, p 37.

<sup>40</sup> R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. 2. tr. Tallinn: Juura Õigusteabe AS 2004, lk 136.

<sup>41</sup> KVS § 2 lg 2 Ametiseisund seisneb õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenevas õiguses ja kohustuses avaliku ülesande täitmisel:

1) teha otsus, sealhulgas osaleda selle tegemises või selle sisulises suunamises. Otsus on 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.

2) teha toiming, sealhulgas osaleda selles või selle sisulises suunamises. Toiming on teisele isikule, sealhulgas avalikku ülesannet täitvale asutusele õiguslikku või vältimatut faktilist tagajärge põhjustav tegevus, mis ei ole otsuse tegemine. Toiming võib seisneda ka menetlustoimingu tegemises, tegevusetuses või viivituses.

(3) Käsitlustehingu tegemise kohustust ei loeta otsuse tegemise pädevuseks juhul, kui isikul puudub õigus määrata tehingu asjaolusid. Toimingu sooritamise kohustust ei loeta toimingu tegemise pädevuseks juhul, kui isikul puudub õigus määrata toimingu tagajärge mõjutavaid asjaolusid.

sanktsioonid. Eelnõu koostajad väitsid, et Justiitsministeerium kavandab mõistetest paremaks arusaamiseks mahukaid koolitusi ja koostab juhendmaterjale.<sup>42</sup>

Juhendeid on tõepoolest vaja, sest Justiitsministeeriumi poolt antud selgituse kohaselt on ametiseisundiga tegemist, kui ülesande täitmisel on isiku pädevuses sellised avalikud tegevused, mis võimaldavad eeliste võtmist endale või andmist teisele isikule. Järelikult eksisteerib vähemalt abstraktne oht, et isik võib oma pädevust kuritarvitada, sealhulgas võtta korruptiivset tasu pädevuse kasutamise, väärkasutamise või kasutamata jätmise eest.<sup>43</sup> Selline mõiste määratlemine on avar ning võimaldab erinevaid tõlgendusi. Võrdlusena eelmise KVS-i §-de 3 ja 4 kohaselt olid ametiisikuteks ametiseisundit omavad riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikud, samuti nende ülesandeid täitvad koosseisuvälised teenistujad. Ametiseisundiks nimetati ametikohast tulenevat ametiisiku õiguspädevust võtta vastu teistele isikutele kohustuslikke otsuseid, teha toiminguid, osaleda riigi- või munitsipaalvara erastamise, võõrandamise või kasutusse andmise otsuste tegemisel ning kohustust täita oma ametialaseid kohustusi ausalt ja õiguspäraselt (eelmine KVS § 3 lg 2). Samuti oli seaduses toodud 28-punktiline näidisloetelu ametiisikuteks peetavatest isikutest.

Eelnevas KVS-is kohaselt pidid majanduslike huvide deklaratsioone esitama ametiisikud ja asutuse juhi pädevuses oli määrata kindlaks ametiisikute kategooriad, kes deklaratsiooni esitavad (eelmine KVS § 14 lg 1). Samas paragrahvis oli erinevates lõigetes loetletud, kellele konkreetsetel ametikohtadel olevad isikud pidid deklaratsiooni esitama. Uues seaduses on huvide deklaratsiooni esitamiseks kohustatud ja kohustatavad isikud loetletud § 13 lõikes 1. Huvide deklaratsioone peavad esitama KVS-is otsesõnu nimetatud isikud - kõrgemad riigiametnikud ja omavalitsusjuhid (KVS § 13 lg 1 p 1-2). Nimetatud paragrahvi lõike 1 punktides 3-15 nimetatud ametiisikutel<sup>44</sup> tekib deklaratsiooni esitamise kohustus aga vaid siis, kui selleks volitatud isik (nt ministeeriumi kantsler) või organ (nt kohalikel omavalitsustel linna- või vallavolikogu) nii otsustab. Autori arvates võiks valla või linna ametiisikute osas otsustamisõigus olla antud samuti ühele isikule - vallavanemale või linnapeale, kes

---

<sup>42</sup> Korruptsioonivastase seaduse kooskõlastuste tabel. KVS 2 tabel 010212, lk 24. - Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/90ec4ed8-5aeb-4e20-9f6b-27caec81d546#3d8zXeZe> (27.02.2014).

<sup>43</sup> Korruptsioonivastase seaduse kooskõlastuste tabel. KVS 2 tabel 010212, lk 24.

<sup>44</sup> Nendeks on ametiisikud kohtus, Riigikogu ja Vabariigi Presidendi Kantseleis, Riigikontrollis, Õiguskantsleri Kantseleis, Eesti Pangas, valitsusasutuses, valitsusasutuse hallatavas asutuses või muu valitsusasutuse valitsemisalasse kuulavas riiki esindavas asutuses, samuti valla või linna ametiisikud. Lisaks ka avalik-õigusliku juriidilise isiku ametiisik, konkurentsiseaduse tähenduses avaliku ettevõtja juhtorgani liige, riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku asutatud sihtasutuse juhtorgani liige ning isik, kellele on seadusega või halduslepinguga delegeeritud avaliku ülesande täitmise korral otsuse või toimingu tegemise pädevus.

analoogselt ministeeriumi kantsleriga või Riigikontrolöri nimetatud konkreetsed ametnikud ametisse.

Kui KVS-i seletuskirjas leiti, et deklarantide ring aheneb võrreldes eelmise seadusega, siis autor olulist vähenemist ette ei näe.<sup>45</sup> Autor võrdles 02.04.2014. a seisuga 42 kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi KOV) poolt korruptsioonivastase seaduse rakendamiseks vastu võetud ja Riigi Teatajas avaldatud määrust ning neis sätestatud deklarantide ringi. Pooled KOV üksused olid määranud deklarantideks vaid valla- või linnavolikogude ja -valitsuste liikmed, samas teine pool laiendas deklarantide ringi ametnikele ja hallatavate asutuste juhtidele. Ülejäänud Eesti omavalitsused ei olnud selleks ajaks juba aasta kehtinud KVS-i rakendamiseks õigusakti vastu võtnud, kuigi KVS § 15 lg 2 kohustab neid moodustama vähemalt komisjoni, mis deklaratsioone kontrollib.

Tõenäoliselt ei ole omavalitsustel piisavat kindlustunnet selles, mida peab seadusandja silmas KVS-i § 13 lõikes 3 toodud tõhusamate vahendite all korruptsiooniohu vältimiseks. KVS § 3 lg-s 3 toodud ametiasutustele kohustuslikud tegevused – tagada ametiisiku korruptsiooni ennetamise alane teadlikkus ja kohustustest kinnipidamise kontroll, ei võimalda ametiasutusel ilma deklaratsioonides esitatava täiendava infota oma kohustusi tõhusalt täita. Ametiisikute huvide kohta saab asutus tõenäoliselt kõige adekvaatsemat infot ametiisikult otse küsides.

Kuni 2013. aasta lõpuni kehtinud regulatsiooni kohaselt oli deklarante umbes 30 000, siis muudetud regulatsioon peaks nende arvu vähendama poole võrra.<sup>46</sup> Eeldus tugineb asjaolule, et teatud valdkondades pannakse ametiisiku deklareerimise kohustuse üle otsustamine valdkonna kõrgeimatele juhtidele, mis võiks eelduslikult tuua kaasa paljude ametiisikute deklarandiks mitterääramise. Selline õigus antakse näiteks ministritele ja kohaliku omavalitsuse volikogule (KVS § 13 lg 1 p 3-15). Isikute deklarandiks määramise otsustusvabadust aga piiratakse – mitte iga ametnik ei sobi deklarandiks, selleks peab ta omama teatud pädevust. Deklarandiks määramisel on piiranguks ka asjaolu, et kui ametiasutuses on olemas muud tõhusamad vahendid korruptsiooni ennetamiseks kui deklarantide ringi laiendamine, siis ei tohi ametiisikuid deklarantideks määrata (KVS § 13 lg 3).

---

<sup>45</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 01022012, lk 44 - Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/90ec4ed8-5aeb-4e20-9f6b-27caec81d546#3d8zXeZe> (02.03.2014).

<sup>46</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 311011, lk 44.

### 1.3. Huvide deklaratsioonidega esitatavad andmed

#### 1.3.1. Eesti ametiisikute deklareeritavad andmed

Huvide deklaratsioonides sisalduvad ametiisiku isikuandmed,<sup>47</sup> nende kogumine, töötlemine ja avalikustamine on isikuandmete töötlemise viisid, mille käigus tuleb järgida kindlaid põhimõtteid. Isikuandmeteks on mis tahes andmed füüsilise isiku kohta, olenemata esitatud kujust või vormist. Teatud osa isikuandmetest loetakse delikaatseteks: nt poliitilised vaated, maailmavaatelised veendumused, tervise seisund, ametiühingu liikmelisus (IKS § lg 2).

Isikuandmete töötleja tohib koguda andmeid üksnes ausal ja seaduslikul teel ja ulatuses, mis on vajalik määratletud eesmärkide saavutamiseks. Isikuandmed peavad olema ajakohased, täielikud ning vajalikud seatud andmetöötluse eesmärgi saavutamiseks (IKS §-s 6). Andmete avalikustamise õiguslik alus tuleneb KVS-i §-st 16, mille kohaselt avalikustatakse deklaratsioonid kolmeks aastaks ning määratletakse, kellel on õigus tutvuda ka mitteavalikustatud infoga.

KVS § 14 lg 7 p 2 alusel peab deklareerima ka mittemajanduslikud huvid, tingimusel, et nende andmete kogumine ei riku deklarandi õigusi. Need on huvid, mis võivad deklarandile teadaolevalt kaasa tuua ametikohustuse rikkumise, välistada deklarandi erapooletuse ja objektiivsuse või tuua kaasa korruptsiooniohu. Seega on tegemist olulise muudatusega, mis laiendab deklareeritavate andmete koosseisu. KVS-i seletuskirja kohaselt võivad nt ametiisiku tegevust mõjutada huvi saada lapsele parem kool või töökoht, keelustada karusnahaloomade kasvatus vms. Siiski ei ole vajadust deklareerida ametiisiku veendumusi.<sup>48</sup>

Igasuguste huvide deklareerimine „võib olla vastuolus põhiseaduse §-ga 42, mille kohaselt riigiasutused ei tohi Eesti kodaniku vaba tahte vastaselt koguda ega talletada andmeid tema veendumuste kohta.“<sup>49</sup> Selle märkuse tulemusena lisati KVS-i säte, mille kohaselt muude asjaolude deklareerimine on kohustuslik vaid siis, kui nende kogumine ei riku deklarandi õigusi (KVS § 14 lg 7 p 2).

---

<sup>47</sup> KVS § 14 lg 7 p-s 2 sätestatud muude asjaolude deklareerimise kohustus võib sh hõlmata ka delikaatsete isikuandmete kategooriaid, nimetatud probleemi analüüsib autor käesoleva töö p-s 3.2.3.

<sup>48</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 010212, lk 25.

<sup>49</sup> Õiguskantsleri arvamus korruptsioonivastase seaduse eelnõule 5.01.2012 nr 18-2/111823/1106362, lk 8-9.

2012. aastal vastu võetud KVS-i seletuskirjas on selgitatud, et topeltreguleerimise vältimiseks „on eelnõu tekstis seaduse tasandil märgitud esitatavate andmete üldisemad kategooriad ning registri asutamise määruse lisas olevas deklaratsiooni vormis täpsed andmeväljad.“<sup>50</sup> Nimetatud lisa viimasel leheküljel oli deklaratsiooni vorm tõepoolest toodud, kuid see koosnes 25-st tühjast lahtrist. Seega puudus Riigikogul KVS-i vastu võttes ja puudub KVS-i adressaatidel kuni huvide registri elektroonilise keskkonna loomiseni õigusselgus kogutavate andmete sisu osas.<sup>51</sup> Huvide registri põhimäärus võeti vastu alles Vabariigi Valitsuse 24. aprilli 2014. a istungil. Selle §-s 15 on toodud deklaratsiooni andmeid täpsustavad sätted. Uue KVS-i vastuvõtmisel on seadusandja autori hinnangul usaldanud valitsuse reguleerimispädevusse veidi rohkem kui õigusselguse ja seadusereservatsiooni põhimõtetest lähtuvalt võiks eeldada.

Deklareerida tuleb KVS § 14 kohaselt andmed kinnisomandi, sõidukite, väärtpaberite, varaliste nõuete ja kohustuste, saadud ja tehtud soodustuste, saadud tulu ning lähisugulaste kohta. Samuti ametiisiku kõrvaltegevused, kui need olid seotud tulu saamisega ning muud asjaolud, mis deklarandile teadaolevalt võivad kaasa tuua ametikohustuse rikkumise, välistada deklarandi erapooletuse ja objektiivsuse või tuua kaasa korrupsiooniohu, tingimusel, et nende andmete kogumine ei riku deklarandi õigusi. Järgnevalt analüüsitakse deklareeritavaid andmeid, tuues võrdluse KVS-i eelneva regulatsiooniga.

Vastavalt seaduseelnõu seletuskirjas toodule kinnisomandi ja kinnisasjale isiku kasuks kinnistusraamatusse seatud piiratud asjaõiguste<sup>52</sup> deklareerimise regulatsioon ei muutu. Deklaratsioonis märgitakse kinnisasja asukoht, sihtotstarve ja õiguse liik (KVS § 14 lg 1 p 1). Kahjuks ei täpsusta seadus, kuidas kinnisasja asukoht avalikustatakse – kas asumid, tänava või maja numbri tasemel. Seni tuli deklareerida kinnisvara hulgas ka ehitised ja nende osad, mis ei olnud kinnistusraamatusse kantud (eelmise KVS-i § 9 p 1), nüüd seda nõuet enam ei ole. Deklaratsioon eeltäidetakse ametiisiku kohta kinnistusraamatusse kantud andmete alusel. Vastavalt KVS-i § 14 lg 8 tuleb lisaks deklareerida ühisomandis olev vara, mis ei ole riiklikus registris deklarandi nimel. Kui ametiisik on sõlminud abieluvaralepingu, lisatakse selle identifitseerimise andmed deklaratsioonile.

---

<sup>50</sup> Korrupsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 311011, lk 33.

<sup>51</sup> Deklaratsiooni vorm on toodud mais 2011 esitatud esimese eelnõu seletuskirja lisana, teise ja kolmanda kooskõlastusringi juures on aga registri põhimäärus ja deklaratsiooni vorm ülimalt lakooniliselt.

<sup>52</sup> Asjaõigusseaduse (edaspidi AÕS) § 5 kohaselt on piiratud asjaõigused on servituudid, reaalkoormatiseid, hoonestusõigus, ostueesõigus ja pandiõigus. - RT I 1993, 39, 590 ... RT I, 23.04.2012, 2

Võrreldes eelmise KVS-i regulatsiooniga on muutunud ka hüpoteekide deklareerimise kord. MHD vormi punktis 11 tuli deklareerida muud varalised kohustused ja näitena olid seal toodud: liisingud, käenduslepingud, hüpoteegid jms. Kinnisasjale seatud hüpoteek ei pruugi aga näidata võetud kohustuse suurust. Hüpoteek ei pea üldse olema seatud võetud kohustusega, sest ilma vastava lepinguta ei tulene hüpoteegiga kaetud kinnisasja omanikule mingeid kohustusi (AÕS § 325 lg 4 kohaselt ei eelda hüpoteek tagatava nõude olemasolu). Seega reaalseid kohustusi ja nõudeid mittepeegeldav hüpoteekide deklareerimine ei ole kehtiva regulatsiooni kohaselt enam vajalik.

Võrreldes 2014. aastani kehtinud regulatsiooniga sõidukite deklareerimise osas muudatusi ei ole. Sõiduki all peetakse silmas lisaks autodele ka väikelaevasid ja muid sõidukeid, mis on kantud liiklusregistrisse,<sup>53</sup> näiteks mootorratas, paat, purjejaht, kaater jms. Deklareerida tuleb sõiduki liik, mark ja esmase registreerimise aasta (KVS § 14 lg 1 p 2). Kui sõiduk ei ole registreeritud, siis vaatamata sõiduki väärtusele seda deklareerima ei pea.<sup>54</sup> Kaas- või ühisomandis transpordivahendid tuli deklareerida ka eelmise KVS-i regulatsiooni kohaselt. Kehtiv seadus sätestab, et deklareerida tuleb ka see ühisomandis olev vara, mis ei ole riiklikus registris deklarandi nimel (KVS § 14 lg 8). Seega nagu kinnisasjade deklareerimisel, on siingi tegemist teise või teiste ühis- ja kaasomanike eraelu puutumatus riivega.

Lisaks eelpooltoodule laieneb deklareerimise kohustus deklarandi valduses olnud varale. Tuleb kirja panna deklareerimisele eelnenud aastal kokku vähemalt kahe kuu jooksul deklarandi valduses olnud kinnisasja ja riiklikusse registrisse kantud sõiduki andmed. Avaldama ei pea andmeid töökoha poolt deklarandi valdusesse antud kinnisasja ja sõiduki kohta (KVS § 14 lg 4). See tähendab, et ka üüritud kinnisvara ja renditud sõiduk tuleb deklareerida, kui need olid ametiisiku valduses üle kahe kuu. Seletuskirja kohaselt mõistetakse valduse terminit AÕS § 32 tähenduses – tegelik võim asja üle.<sup>55</sup>

Ka väärtpaberite deklareerimisel on võrreldes eelmise KVS-iga toimunud muudatused.<sup>56</sup> Uue seaduse § 14 lg 1 p 3 kohaselt kitsendati väärtpaberi mõistet – nüüd tuleb seda mõista

---

<sup>53</sup> Liiklusregister on liiklusseaduse (RT I, 14.02.2014, 3) § 62 kohaselt Vabariigi Valitsuse poolt majandus- ja kommunikatsiooniministri ettepanekul asutatud andmekogu, mille eesmärk on pidada arvestust sõidukite, väikelaevade, alla 12-meetrise kogupikkusega laevade ja jettide, juhilubade ja muude juhtimisõigust tõendavate dokumentide, digitaalse sõidumeeriku kaartide ja juhtide ametikoolituse üle.

<sup>54</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 311011, lk 33.

<sup>55</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 010212, lk 31.

<sup>56</sup> Eelmine KVS sätestas deklareeritavad andmed § 9 p-s 3: aktsiate ja muude väärtpaberite (investeeringufondi osatäht, obligatsioon, vahetusvõlakiri, erastamisväärtpaber, ostu- või müügiõigust või -kohustust tõendav

väärtpaberituru seaduse (edaspidi VPTS)<sup>57</sup> tähenduses ning nt tšekke ja vekslid enam deklareerima ei pea. Algselt oli eelnõus ka näidisloetelu deklarandile kuuluvate väärtpaberite kohta, mida vastu võetud seaduses seda enam ei ole.<sup>58</sup>

Väärtpaberite hulka kuuluvad aktsiaseltside aktsiad (VPTS § 2 lg 1 p 1). Deklareerida tuleb lisaks osalus teistes äriühingutes (osaühingus, täisühingus, usaldusühingus, tulundusühistus). Deklareeritavate andmete ringi avardab aga oluliselt KVS § 14 lg 1 p-s 3 toodud kohustus avaldada osalus äriühingus, milles vähemalt 1/10 osalusest kuulub ametiisikuga seotud äriühingule. KVS § 7 lg 1 p 2 alusel on ametiisikuga seotud isik muuhulgas juriidiline isik, milles vähemalt 1/10 osalusest või osaluse omandamise õigusest kuulub ametiisikule endale või temaga seotud isikule. Kuna endale kuuluvad äriühingud tuleb deklareerida nagnii, siis saab selle nõude eesmärgiks olla ametiisikule kuuluva äriühingu omanduses oleva teise äriühingu, aga ka ametiisikuga seotud füüsilistele isikutele kuuluvate äriühingute deklareerimise kohustus. Järelikult tuleb deklareerida ka äriühingud, milles vähemalt 1/10 osalusest või osaluse omandamise õigusest kuulub nt ametiisiku abikaasale, ametiisiku enda või tema abikaasa ülanejale või alanejale sugulasele (KVS § 7 lg 1 p 1). Nt tuleb deklareerida osaühingu andmed, mille osanik on deklarandi poeg või deklarandi abikaasa isa või sellise osaühingu andmed, mis on tüdrettevõtteks deklarandile kuuluvas aktsiaseltsis. Muude juriidiliste isikute liikmelisust, nt MTÜ-sse kuulumist, deklareerima ei pea, küll tuleb juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmeks olemine näidata juhul, kui see on seotud tulu saamisega. Näiteks korteriühistu juhatuse liikmed, kes oma töö eest tasu ei saa, ei pea juhatuse liikmeks olekut deklareerima, revisjonikomisjoni liikmed aga peavad, kui saavad kontrollitoimingute eest tasu.

Väärtpaberite kohta ei pea enam deklareerima nimi- ja koguväärtust, sest nimiväärtus on deklaratsiooni esitamise ajal väheinformatiivne ja koguväärtus ajas kiirelt muutuv.<sup>59</sup> Deklareeritakse emitendi nimi, väärtpaberite liik ja arv, osaluse kohta äriühingu nimi ja osaluse nimiväärtus (KVS § 14 lg 3 l 2).

---

väärtpaber (optsoon) jms) ning osade ja osakute omamise kohta (emitent, liik, kogus, ühe ühiku nimiväärtus, aktsiate, osade ja vahetusvõlakirjade puhul ka iga artikli koguväärtus).

<sup>57</sup> Väärtpaberituru seadus. - RT I 2001, 89, 532 ... RT I, 23.12.2013, 33. Väärtpaberite loetelu on toodud §-s 2.

<sup>58</sup> Nimetati järgnevaid väärtpaberite liike: aktsia, investeerimisfondi või pensionifondi osak, obligatsioon, vahetusvõlakiri, erastamisväärtpaber, ostu- või müügiõigust või -kohustust tõendav väärtpaber ehk optsoon.

<sup>59</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 311011, lk 34.

Eelmise KVS-i alusel tuli deklareerida võlad ja kohustused, kui need ületasid ametiisiku kuue kuu ametipalga või 3500 eurot aastas, kui vastaval ametikohal ametipalka ei makstud (§ 9 lg-d 4 ja 5). Uues seaduses on ühe isiku vastu olevate nõuete ja ühe isiku ees olevate kohustuste rahaliseks piiriks neljakordne töötasu alammäär, mis 2014. aastal on 1420 eurot.<sup>60</sup> Seega on deklareeritavate andmete ring laienenud, nii alammäära alandamise tõttu kui ka nõuete deklareerimise kohustuse tõttu. Samas on seaduse kohaselt välistatud krediidasutuste vastu olevate nõuete deklareerimine – nt avaldama ei pea hoiustel olevat rahasummat. Seletuskirja kohaselt on nõuded krediidasutuste vastu välistatud pragmaatilistel põhjustel, sest hoiukontode põhjal ei ole võimalik teha järeldusi võimaliku huvide konflikti kohta.<sup>61</sup> Eelnevalt tuleneb, et eelnõu koostajad on pidanud kinnisvara kui varalise väärtuse deklareerimist huvide konflikti kohta järelduste tegemiseks piisavaks, aga nt hoiukontol oleva raha deklareerimist mitte. Magistritöö autori hinnangul ei saa ametiisiku varaline seis peegelduda vaid kinnisvaras ja sõidukites, sest hoiused krediidasutustes on samuti oluline varalise seisu kohta hinnangu andmisel. Käesoleval ajal on seadusandja huvide deklaratsioonide avalikustamisel aktsepteerinud olukorda, kus ametiisiku kõigi likviidsete varade seis ei selgugi. Samas kõik kohustused, ka krediidasutuste ees olevad (nt laenud), peab ametiisik deklareerima.

Saadud ja tehtud soodustuste kohta tuleb välja tuua deklaratsiooni esitamisele eelnenud aasta andmed – nii saadud varaliste ja muude soodustuste kui ka tehtud soodustuste kohta (KVS § 14 lg 2 p 1-2). Kriteeriumiks on siin soodustuse turuväärtus – see peab ületama neljakordset Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud kuu töötasu alammäära, kui deklarandi tulu on sellest väiksem või deklarandi suurema tulu korral ületama ametikohal saadud viimase nelja kuu sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu. KVS-ist ei selgu, millise aasta töötasu alammäära seadusandja on mõelnud – kas deklareerimise aasta või sellele eelneva aasta alammäära. Kuna deklareerida tuleb ka viimasel neljal kuul enne deklareerimist saadud maksustatav tulu, siis võib ka seda kohustust mõista mitmeti.

Soodustuse mõistet nimetatakse korruptiivset tulu kirjeldavas KVS-i §-s 4 ja deklaratsiooni sisu avavas §-s 14, kuid mõistet ennast seaduses avatud ei ole. Algses, 2011. aasta KVS-i eelnõus, kasutati deklaratsiooni sisu kirjeldavas paragrahvis soodustuste asemel sõnu „annetused ja kingitused.“ Eesti keele seletav sõnaraamat nimetab soodustuseks midagi, mis

---

<sup>60</sup> Töötasu alammäära kehtestamine. - RT I, 03.12.2013, 4.

<sup>61</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 311011, lk 34.

on kellelegi soodus, sageli täielik või osaline vabastus millestki üldkehtivast.<sup>62</sup> Seaduse seletuskirjas soodustuse mõistet ei avata. Autor leiab, et deklareerijate jaoks oleks olnud selgem kasutada sõnu „annetused ja kingitused“ ja KVS-i eesmärkide jaoks pole vajalik koguda infot nt reklaamikampaaniate või kliendistaatusega seotud soodustuste kohta. Sätteid grammatiliselt tõlgendades tuleks näiteks auto ostmisel nõu letihinnast reklaamikampaania ajal saadud soodustus samuti avalikustada.

Deklaratsioonis märgitakse soodustuse tegija või saaja nimi ning soodustuse väärtus. Kuna deklareerimisele kuuluvad vaid kallid kingitused (minimaalselt 4 kuu töötasu alammäära ulatuses), siis eelduslikult ei ole neid isikutel arvukalt. Deklareerima ei pea soodustusi, mida on tehtud või mida on saadud lähedastelt – deklarandiga abielus olevalt isikult<sup>63</sup> ning deklarandi vanemalt ja alanejalt sugulaselt ning isikult, keda seob deklarandiga ühine majapidamine (KVS § 14 lg 2 p 1-2 ja lg 6 p 3). Elukaaslase eraldi nimetamist seaduses nõudsid mitmed eelnõu koostajad, aga põhjendusel, et kehtivas õiguses elukaaslase mõistet üheselt sisustatud ei ole, jäädi seaduse sõnastuses seotuse juurde ühise majapidamise kaudu.

Deklaratsioon peab sisaldama eelnenud aasta kohta füüsilise isiku tuludeklaratsioonis deklareeritud tulu (KVS § 14 lg 3). Need andmed peaksid deklaratsioonis olema eeltäidetud andmebaaside ristkasutuse teel. Lisaks tuleb kajastada info välisriigis asuva krediitiasutuse konto ja äriühingu osaluse, samuti välisriigis asuva maatüki, ehitise või sõiduki kohta (KVS § 14 lg 5). Deklarandi nimi ja ametikoha andmed ning isikukood peaksid samuti olema eeltäidetavad, aadressi osas kehtib aga nõue avaldada elukohta, mitte registrijärgne aadress. Eelmises seaduses elukohta ei nõutud. 2011. aasta mais koostajate ringile esitatud deklaratsiooni vormis on elukohana nimetatud koht, kus isik deklaratsiooni esitamise ajal alaliselt või peamiselt elab.<sup>64</sup> Vastuvõetud seaduse § 14 lõikes 6 võiks õigusselguse huvides siiski täpsustada, kas deklaratsioonis peavad sisalduma elukohta aadress ja ametikoht deklareerimise ajal või sellele eelnenud aastal.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Eesti keele seletav sõnaraamat. - Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=soodustus&F=M> (25.03.2014).

<sup>63</sup> Töö autori arvates oleks siinkohal võinud kasutada nii perekonnaseaduse kui ka tavakeele mõistet – abikaasa.

<sup>64</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskirja lisa. KorrVSE SK lisa, lk 6. – Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#2e8pSi1C> (02.03.2014).

<sup>65</sup> KVS § 14 lg 6 kehtiv sõnastus: Deklaratsioonis peavad sisalduma:

- 1) deklarandi nimi ja ametikoha andmed;
- 2) deklarandi isikukood ja elukohta aadress;

Soodustuste kohta avaldatavate andmete juures tuleb välja tuua lähisugulaste ring isikute nimede, isikukoodide või sünniaegade ja deklarandiga siduva suhte määratlemisega. Seega kuuluvad avaldamisele deklarandi vanemate ja alanejate sugulaste (perekonnaseaduse<sup>66</sup> § 80 lg 1) andmed, samuti deklarandiga ühise majapidamise kaudu seotud isiku andmed.

Kehtiva seaduse alusel tuleb avaldada info kõigi kõrvaltegevuste kohta, kui need olid seotud tulu saamisega: nt deklarandi tegutsemine ettevõtjana, töö käsunduslepingu alusel või valitaval ametikohal, aga ka tegelemine vara väljaüürimisega. Seadus ei täpsusta, mida täpselt peavad andmed sisaldama – kas teise lepingupoole nimetust, registrikoodi, kõrvaltegevuse kestust, tulu summat vms. Kui füüsilise isiku eelnenud aasta tuludeklaratsioonis on muud tulud deklareeritud, tuuakse need deklaratsioonile andmebaaside riskasutuse teel (huvide registri põhimääruse § 15 lg 4 p 2 ja lg 5). Ka eelmise KVS-i kohaselt tuli deklareerida andmed muude tulude kohta (palk ja lisatasud, kui ametiisikul puudub ametipalk, sealhulgas nõukogudest saadavad hüvitised, intressid, pensionid, muud tasud ja tuluallikad – KVS § 9 lg 6).

Kuni 2014. aastani esitati majanduslike huvide deklaratsioonid (MHD-d) eelmise KVS-i lisas toodud vormil kas paber kandjal või digitaalselt allkirjastatuna.<sup>67</sup> MHD andmeväljad olid kohati aegunud ning puudus ühtne praktika andmete märkimiseks. Uues seaduses on eelnõu koostajate sõnutsi alandatud väheinformatiivsete andmete osakaalu ning asendatud need sisulisemat teavet pakkuvatega. Ametiisikud peavad deklareerima andmeid, millest suurem osa on erinevates riiklikes registrites kättesaadav. Alates 2014. aastast on eesmärgiks koondada deklaratsioonide esitamine ühte kesksesse registrisse, mis kogub deklarandi kohta teistest andmekogudest teadaoleva info nt ametiisiku kinnistute, sõidukite või tuludeklaratsioonis deklareeritud tulu kohta.

---

3) deklarandiga abielus oleva isiku ning deklarandi vanema ja alaneja sugulase ning isiku, keda seob deklarandiga ühine majapidamine, nimi ja isikukood või sünniaeg, samuti suhe deklarandiga.

<sup>66</sup> Ülanejad ja alanejad sugulased määratleb perekonnaseaduse § 80 lg 1. Ülenejad sugulased on vanemad ja nende eellased, alanejad sugulased on lapsed ja nende järglased.

<sup>67</sup> Majanduslike huvide deklaratsiooni näidis on toodud käesolev töö lisas nr 1.

### 1.3.2. EL institutsioonide ja võrdlusriikide ametiisikute deklareeritavad andmed

Erinevate kultuuride arusaam sellest, mida peetakse ausaks või lubatavaks, on varieeruv. Ilmneb tendents, et korruptsioonivastased reeglid on postsotsialistlikes riikides rangemad võrreldes pikema demokraatia traditsiooniga riikidega.<sup>68</sup> Järgnevalt on võrdluseks Eesti ametiisikute deklareeritavatele andmetele toodud mõnede EL institutsioonide ja EL riikide ametiisikute poolt deklareeritavate andmete koosseis ja deklareerimise viisid.

Deklaratsioone peavad esitavama näiteks ametiisikud Euroopa Komisjonist, Euroopa Parlamendist, Euroopa Kohtust, Euroopa Kontrollikojast, Euroopa Keskpanga juhatusest ja Euroopa Investeerimispanga president ning halduskomitee liikmed.<sup>69</sup> Igal avalikul institutsioonil on kehtestatud erinev deklareerimise kohustus. Nt Euroopa Parlamendi kodukorra lisa I alusel deklareerivad huve kõik Euroopa Parlamendi liikmed.<sup>70</sup> Euroopa Komisjoni volinikele on tegevusjuhendiga samuti kehtestatud huvide deklaratsioonide esitamise kohustus.<sup>71</sup>

Euroopa Liidu institutsioonide liikmete ja ametiisikute deklaratsioonid on avalikustatud vastavate ametiasutuste veebilehtedel,<sup>72</sup> elektroonilist keskkonda deklaratsioonide esitamiseks aga ei ole.

Euroopa Komisjoni volinikud peavad deklareerima viimase 10 aasta kõrvaltegevused, majanduslikud huvid, mis võivad huvide konflikti teket mõjutada, väärtpaberid, osalused ettevõtetes, kinnisvara, mis võib huvide konflikti situatsiooni mõjutada, (pere kasutuses olevat kinnisvara deklareerima ei pea) ja abikaasa majanduslikud huvid. Laene ja kohustusi

---

<sup>68</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 311011, lk 2.

<sup>69</sup> C. Demmke jt. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions. Maastricht, 2008, lk 80-84. - Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/publications/docs/hpo\\_professional\\_ethics\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf) (10.04.2014).

<sup>70</sup> Euroopa Parlamendi kodukord. Art 9 p 1 alusel on kehtestatud Euroopa Parlamendi liikmete majanduslikke huve ja huvide konflikti käsitlev käitumisjuhend, mille art 4 p 1 kohaselt peavad kõik Euroopa Parlamendi liikmed esitama läbipaistvuse huvides isiklikul vastutusel majanduslike huvide deklaratsiooni. - Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140310+ANN-01+DOC+XML+V0//ET&language=ET&navigationBar=YES> (10.03.2014).

<sup>71</sup> Code of conduct for Commissioners. C (2011) 2904, p 1.5. - Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/pdf/code\\_conduct\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf) (23.03.2014).

<sup>72</sup> Arvutivõrgus: Näiteks Euroopa Komisjoni volinike deklaratsioonid: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/interests/index\\_et.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/interests/index_et.htm); Euroopa parlamendi liikme deklaratsioonid iga liikme isikut ja tegevust tutvustaval lehel, nt: [http://www.europarl.europa.eu/ep-dif/97136\\_06-03-2012.PDF](http://www.europarl.europa.eu/ep-dif/97136_06-03-2012.PDF); Euroopa Ombudsmani deklaratsioon: <http://www.ombudsman.europa.eu/et/resources/financialinterests.faces> (12.04.2014).

deklareerima ei pea. Käesoleva töö lisa nr 2 on toodud näidisenä Euroopa Komisjoni voliniku Siim Kallase deklaratsioon.

Kõigi Euroopa Parlamendi liikmete deklaratsioon peab sisaldama kõrvaltegevusi parlamendiliikmeks oleku ajal ja kolme aasta jooksul enne parlamendiliikmeks asumist ning ühes kuus saadavat tulu ametiasutuses või juriidilise isiku juhatuses või nõukogus. Kui tulu on alla 500 euro kuus, siis deklareerimise kohustust ei ole. Deklareerida tuleb ka palk mõnest teisest parlamendist ning muu regulaarne tasustatud tegevus ning ajutine tasustatud tegevus, kui tasu aastas ületab 5000 eurot. Osalus äriühingus või partnerlus tuleb kirja panna, kui see võib avaldada mõju avalikule sektorile või kui tegevus võimaldab märkimisväärselt suunata kõnealuse üksuse tegevust. Kolmandatelt isikutelt poliitilise tegevusega seonduvalt saadav rahaline või ainealine toetus ja toetus personali näol deklareeritakse toetuse andja ja toetuse liigi osas. Märkida tuleb igasugune muu majanduslik huvi, mis võib mõjutada parlamendiliikme ametiülesannete täitmist. Deklareerida ei tule laenusid ja kohustusi, abikaasa tegevusi ning majanduslikke huve. Euroopa Parlamendi liikmed peavad eraldi deklareerima ametikohustuste täitmisega seonduvalt saadud kingitused.<sup>73</sup> Käesoleva töö lisa nr 3 on toodud Euroopa Parlamendi liikme Indrek Tarandi huvide deklaratsioon.

Euroopa Kontrollikoja liikmed peavad deklareerima kõrvaltegevused, majanduslikud huvid (aktsiad, osalused, väärtpaberid, muud huvid, mille väärtus ületab 50 000 eurot, kinnisvara) ja abikaasa tegevused. Laene ja abikaasa majanduslikke huve kirja panema ei pea.

Euroopa Kohtu kohtuniku majanduslike huvide deklaratsioon on sõnastatud järgnevalt: „Deklareerin, et mul ei ole varalisest seisundist tingitud majanduslikke huve, mis võiksid mõjutada minu erapooletust või sõltumatust ametikohustuste täitmisel.”<sup>74</sup> Euroopa Ombudsmani huvide deklaratsioon peab sisaldama vastust kolmele punktile: erialane kõrvaltegevus, tasustatavad funktsioonid ja tegevused ning muu informatsioon. Euroopa Keskpanga juhatuse liikmed peavad esitama panga presidendile kinnituse oma varade ning nende tekkeallikate kohta ning ülevaate isikliku vara haldamisest ametiaja jooksul. Euroopa Investeerimispanka president ning halduskomitee liikmed on kohustatud deklareerima kõrvaltegevused ametiajal ja 10 aastat enne seda, abikaasade ametialase tegevuse info, aktsiate, osade, väärtpaberite ja kinnisvara andmed ning laenud ja kohustused.

---

<sup>73</sup> Euroopa Parlamendi liikme saadud kingitused. - Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/2013%20GIFTS%20REGISTER.pdf> (12.03.2014).

<sup>74</sup> Euroopa Ühenduste Kohtu eetikakoodeks. 2007/C 223/01, p 2. - Arvutivõrgus: [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7028/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7028/) (02.04.2014).

Seega on Euroopa Liidu institutsioonides huvide deklaratsioonide sisu erinev. Sama kirju on ka EL liikmesriikide ametiisikute huvide deklareerimise kohustus. On riike, kus deklaratsioone esitavad vaid parlamendiliikmed ja riike, kus deklareerimise kohustus on sarnane Eesti ametiisikute omale:

- Rootsis ei ole ühtset deklareerimise süsteemi, reguleeritud on eelarvega kokkupuutuvate isikute käitumine.
- Taanis pole samuti majanduslike huvide deklareerimise kohustust, tuleb vaid teada anda võimalikust huvide konfliktist.
- Itaalias on deklaratsioonide esitamise kohustus vaid parlamendiliikmetel ning deklaratsioone saab kontrollida igaüks, kes esitab selleks taotluse.
- Kreekas tuleb huvisid deklareerida lisaks parlamendiliikmetele ka kõigil vastutavatel kohtadel olevatel avalikel teenistujatel, kohtunikel, prokuröridel, massimeedia ettevõtete omanikel. Deklareerimisele kuulub varade päritolu, sh abikaasa ja laste vara. Avalikkusel on deklaratsioonidele juurdepääs ning kontrolli teostavad prokuratuur ning kassatsioonikohus.
- Poolas on deklareerimise kohustus presidendil, parlamendiliikmetel, ministritel, kohtunikel, kõrgematel juhtivametnikel või ametnikel, kellel on nendega samaväärne sissetulek. Deklareerimise kohustus on ametisse asumisel, igal aastal ning ametist lahkudes. Kui deklaratsioon on esitamata, siis senikaua palka välja ei maksta.
- Ungaris tuleb deklaratsioon esitada ministritel ja parlamendiliikmetel kord aastas, ametnikel iga kahe aasta tagant ja kohtunikel iga kolme aasta tagant. Deklarantideks on avalikke funktsioone täitvad ning riigivara haldavad isikud.<sup>75</sup>
- Saksamaal peab huve deklareerima parlamendiliige, kuid valitsuse liige ja kõrgeima kohtu liige seda kohustust ei oma.<sup>76</sup>

Riikide võrdluses on korrupsioonivastased meetmed nii vormilt kui sisult erinevad. Esineb reguleerimist seaduse tasandil kui ka mittesiduva iseloomuga akte, erineb ametiisikute ring keda regulatsioon hõlmab, varieerub meetmete valik jne. Siiski on palju ühist – nt enamuses riikides on sätestatud kõrgeimate ametiisikute majanduslike huvide deklareerimise kohustus ja deklareerimise regulaarsus.

---

<sup>75</sup> M.-L. Liiv. Majanduslike huvide deklaratsiooni (MHD) süsteemi analüüs. Justiitsministeerium 2005, lk 23-25. – Arvutivõrgus: <http://www.korrupsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=39528/Majanduslike+huvide+deklaratsiooni+s%FCsteemi+anal%FC%FCs.pdf> (08.04.2014). Kõik eelnevad näited riikide kohta pärinevad samuti nimetatud allikast (08.04.2014).

<sup>76</sup> C. Demmke jt. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union, lk 80.

## 2. ÕIGUS INFORMATSIOONILISELE ENESEMÄÄRAMISELE JA SELLE PIIRAMISE ALUSED HUVIDE DEKLAREERIMISEL

Tänapäevased põhiõigused ja -vabadused, sisaldades olemuselt loomuõiguslikke inimõigusi, peavad need loomuõiguslikud fenomenid positiveerima objektiivsesse õigusesse.<sup>77</sup> Põhiseaduslikult on tagatud nii isikute huvi, et nende kohta liigset informatsiooni ei kogutaks ega talletataks, samuti avalikkuse huvi saada avaliku võimu tegevuse kohta ammendavalt teavet.

### 2.1. Informatsioonilise enesemääramisõiguse kaitseala

Põhiõiguse kaitseala tähistab seda, milliseid hüvesid konkreetne põhiõigus kaitseb.<sup>78</sup>

PS § 19 lg 1 sätestab, et igäühel on õigus vabale eneseteostusele. See üldine vabaduspõhiõigus on *lex generalis*, mis taandub, kui on riivatud mõni eriline vabaduspõhiõigus ja millel on praktiline väärtus vaid siis, kui avaliku võimu abinõu ei riiva ühegi erilise vabaduspõhiõiguse kaitseala.<sup>79</sup> Ametiisiku huvide deklaratsioonide andmete kogumine ja avalikustamine riivab eriliste vabaduspõhiõiguste kaitseala: PS §-i 26 esimeses lauses sätestatud õigust eraelu puutumatusse ja PS §-s 42 sätestatud keeldu koguda ja talletada andmeid isiku veendumuste kohta. Igäühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusse – see PS §-i 26 esimeses lauses sätestatud vabadus- ehk tõrjeõigus annab põhiõiguse kandjale õiguse oodata, et riik ei sekku tema perekonna- ja eraellu. Isiku õigus eraelu puutumatusse kaitseb ka isiku õigust elada üksi ja vabana soovimatust tähelepanust.<sup>80</sup> Informatsiooniline enesemääramisõigus väljendab eelkõige õigust kontrollida oma isikuandmeid erinevates andmekogudes, otsustada, kas neid võiks seal avalikustada.<sup>81</sup>

R. Maruste on tõdenud, et „[I]aia rahvusvahelise konsensuse alusel on saanud inimese ja võimu tasakaalu mõõdupuuks inimõiguste ülddeklaratsioonis ja teistes rahvusvahelistes dokumentides, sealhulgas Euroopa inimõiguste konventsioonis (edaspidi EIÕK) kajastatud ja demokraatlikus maailmas üldtunnustatud põhiõigused ja –vabadused.“<sup>82</sup> EIÕK art 8 lg 1

<sup>77</sup> K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 1998, lk 165.

<sup>78</sup> T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Kirjastus Juura 2006, lk 237.

<sup>79</sup> M. Ernits. PS § 19/3. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012.

<sup>80</sup> EIKo 27.07.2004, liidetud kohtuasjad 55480/00 ja 59330/00, *Sidabras ja Džiautas vs. Leedu*, p 43.

<sup>81</sup> E. Tikk, A. Nõmper. Informatsioon ja õigus. Tallinn: Kirjastus Juura 2007, lk 36.

<sup>82</sup> R. Maruste. EIÕK staatus Eesti õigussüsteemis. - *Juridica* 1996/IX, lk 474.

kohaselt on igalühel õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning sõnumite saladust. Euroopa tasandil on ka Euroopa Liidu põhiõiguste hartas puudutatud perekonna-, eraelu- ning isikuandmete kaitset.<sup>83</sup>

EIÕK art 8 oli eeskujuks ka PS §-i 26 sõnastamisel,<sup>84</sup> kuid PS §-i 26 esemeline kaitseala on EIÕK art 8 lõikes 1 sätestatud kitsam, sest mitmed EIÕK art 8 kaitsealas olevad õigused on PS-s sätestatud teistes paragrahvides. PS § 18 kaitseb au ja head nime, § 33 kodu puutumatust, § 43 sõnumite saladust. Perekonna- ja eraeluga seonduvad õigused omavad seost ka §-dega 27, 42 ja 44 lõikega 2.

Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi EIK) on leidnud, et EIÕK art 8 eesmärk on kaitsta isikuid avaliku võimu omavolilise sekkumise eest, aga ka riigi kohustus austada isikute eraelu.<sup>85</sup> EIK on 26.03.1987 lahendis *Leander vs. Rootsi* sedastanud, et isikuandmete säilitamine ja kasutamine võib riivata isikute õigust eraelu austamisele ja käsitletud 07.07.1989 lahendis *Gaskin vs. Ühendkuningriik* isikuandmetele juurdepääsu lubamist.<sup>86</sup> Avaliku võimu poolt isiku kohta avaliku informatsiooni kogumist ja talletamist kui eraelu riivet analüüsis EIK nt otsuses *Rotaru v. Romania*.<sup>87</sup> Samas ei ole EIK pidanud võimalikuks ega ka vajalikuks anda eraelu mõistele ammendavat definitsiooni,<sup>88</sup> kuid isikuandmete kaitse valdkond on EIK otsustele tuginedes eraelu kaitse oluline osa.

Isikuandmete kaitse üldpõhimõtted on Euroopa Liidus reguleeritud direktiiviga 95/46/EÜ,<sup>89</sup> mille art 1 lg 1 sätestab, et liikmesriigid kaitsevad isikuandmete töötlemisel füüsiliste isikute põhiõigusi ja -vabadusi ning eelkõige nende õigust eraelu puutumatusele. Eesti isikuandmete

---

<sup>83</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - ELT C 83/02, 30.03.2010. Põhiõiguste hartas tunnustatakse mitmeid Euroopa Liidu kodanike ja elanike isiklike, ühiskondlike, poliitilisi, majanduslike ja sotsiaalseid õigusi. Lissaboni lepingu jõustumisel 01.12.2009 muutus harta EL-is õiguslikult siduvaks. Harta artikkel 7 sätestab era- ja perekonnaelu austamise ning artikkel 8 isikuandmete kaitset.

<sup>84</sup> Euroopa Inimõiguste Konventsioon. - RT II 2010, 14, 54. Riigikogu ratifitseeris EIÕK 13.03.1996.

<sup>85</sup> Esmakordselt lahendites: EIKo 13.06.1979, 6833/74, *Marckx vs. Belgium*, p 31 ja EIKo 09.10.1979, 6289/73, *Airey v. Ireland*, p 32.

<sup>86</sup> U. Lõhmus. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 26/9.3.

<sup>87</sup> EIKo 04.05.2000, 28341/95, *Rotaru v. Romania*.

<sup>88</sup> U. Lõhmus. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 26/6.1.

<sup>89</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. – EÜT L 281, 23.11.1995, lk 31–50.

kaitse seadus juhindub nimetatud direktiivist,<sup>90</sup> lisaks reguleerivad isikuandmete töötlemist avaliku teabe seadus (edaspidi AvTS)<sup>91</sup> ja elektroonilise side seadus.<sup>92</sup>

Euroopa Kohus on avalikus sektoris töötavate isikute palgaandmete avalikustamist pidanud igal juhul eraelu riiveks.<sup>93</sup> Riigikohus on pidanud PS §-i 26 kaitsealasse kuuluvaks ärilise ja erialase tegevuse kohta selliste andmete kogumist, säilitamist ja avaldamist, mis võimaldavad saada ülevaate isiku varast ja majanduslikest huvidest.<sup>94</sup> Eesti ametiisikute huvide deklaratsioonide andmed saavad olema avalikud isikustatult pea kogu ulatuses. Jääb vaid väike osa andmeid, mida KVS § 16 lg 3 alusel tunnistatakse asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks ehk vaid kontrollipädevusega isikutele kasutamiseks on mõeldud:

- deklarandi poolt eelnenud aastal saadud tuludeklaratsioonis deklareeritav tulu ning samal perioodil deklarandile Eestis ja välisriigis väljamakstud dividenditulu;
- deklarandi isikukood ja elukoha aadress;
- deklarandiga abielus oleva isiku ning deklarandi vanema ja alaneja sugulase ning isiku, keda seob deklarandiga ühine majapidamine, nimi ja isikukood;
- abieluvaralepingu andmed, mida ei kanta abieluvararegistri kaardile;
- deklaratsioonid, mille avalikustamine on lõppenud.

Ka Saksamaal kaitseb õigus informatsioonilisele enesemääramisele kui andmekaitse keskne põhiõiguslik alus iga isiku õigust ise otsustada oma isikuandmete avaldamise ja kasutamise üle. Saksamaa põhiseaduses ehk *Grundgesetz*'is ei ole eraldi sätestatud eraelu puutumatus tagatist sarnaselt (EIÕK) art 8 või PS §-ga 26. Eraelu austamise põhiõiguslikuks aluseks on mitmete normide koostoime, aga *Grundgesetz*'i artikli 2 lõige 1 sarnaneb Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) §-ga 19, sätestades: „Igaühel on õigus oma isiksuse vabale teostamisele,“<sup>95</sup> kusjuures selle sätte esemelisse kaitsealasse kuuluv enesemääramisõigus puudutab ka isiku informatsioonilist enesemääramist, mis tähendab igaühe õigust ise otsustada, kas ja kui palju

---

<sup>90</sup> IKS § 1 lg 1: Seaduse eesmärk on kaitsta isikuandmete töötlemisel füüsilise isiku põhiõigusi ja -vabadusi, eelkõige õigust eraelu puutumatussele.

<sup>91</sup> Avaliku teabe seadus. - RT I 2000, 92, 597 ... RT I, 19.12.2012, 5.

<sup>92</sup> Elektroonilise side seadus. - RT I 2004, 87, 593 ... RT I, 05.07.2013, 3. Isikuandmete turvalisust ja kaitset reguleerib 10. peatükk.

<sup>93</sup> EKO 20.05.2003, liidetud kohtuasjad C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, *Österreichischer Rundfunk jt*, Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000CJ0465:ET:HTML>.

<sup>94</sup> RKPJKo 3-4-1-10-02, p 23.

<sup>95</sup> M. Albers, M. Ernits, U. Eesmaa, S. Wiezer Isikuandmete kaitse põhiõiguslik alus: kas õigus informatsioonilisele enesemääramisele ja/või eraelu austamisele? – *Juridica* 2005/VIII lk 537-543.

tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse.<sup>96</sup> Nt Saksa Liidukonstitutsioonikohtu tõlgendusel annab põhiõigus informatsioonilisele enesemääramisele isikutele õiguse otsustada ise selle üle, kuidas nende isikuandmeid avaldatakse ja kasutatakse. Nimetatud õigus ei sõltu sellest, kas andmed on eraelulised või mitte, küll aga peab andmetöötlus avaliku võimu poolt toimuma seaduste alusel – mis omakorda toob kaasa seaduslike aluste paljususe.<sup>97</sup>

Informatsioonilise enesemääramise riivega on tegemist ka isiku poolt toime pandud õigusrikkumiste kohta andmete avaldamisel. Samuti sisaldavad isikuandmeid ametiasutuste avalikud dokumendiregistrid. Nende põhjal võib ka ausa kodaniku suhtes teha kõige erinevamaid järeldusi. Selline avalikkus võib teatud juhtudel võtta isikult julguse üldse asutuse poole pöörduda.<sup>98</sup> Samas loevad paljud ühiskonnaliikmetest meelsasti ajakirjandusväljaannetest, kes kellega käib, kus ja kuidas elab. Sellise info avaldamine on seotud väljendusvabaduse realiseerimisega. Samuti ollakse harjunud, et teabenõudega on võimalik küsida naabrite maavahetuse tehingute andmeid. See on infovabaduse tulemus. Kui aga keegi kolmas esitab isiku enda maavahetuse tehingute kohta teabenõude või kirjutab tema suhetest ajalehes, siis toob see esile pahameele.

Huvide deklaratsioonide avalikustamisel tuleb KVS § 14 lg 2 kohaselt näidata ametiisikule soodustusi teinud ja ametiisikult soodustusi saanud isikute nimed. Teatud lähisugulaste tehtud ja saadud soodustusi avalikustama ei pea, küll tuleb aga kirja panna näiteks vanavanema, tädi või sõprade poolt tehtud kingitused. Seega ka huvide deklaratsioonide avalikustamisel on deklaratsioonidega tutvujatel võimalik teha subjektiivseid järeldusi ja anda deklarandile hinnanguid. Samas ei saa deklareerimiskohustusega ametiisik ega kolmandad isikud, kelle kohta deklaratsioonis andmeid avalikustatakse, teha midagi, et andmete avalikustamist lõpetada. Selline kolmandate isikute nimede avalikustamine riivab nende õigust informatsioonilisele enesemääramisele. Põhjalikumalt analüüsib autor sellise meetme vajalikkust käesoleva töö punktis 4.2.2.

---

<sup>96</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. § 19/3.1.2.1.

<sup>97</sup> M. Albers jt, lk 537-543.

<sup>98</sup> I. Pilving. Õigus isikuandmete kaitsele. Juridica 2005/VIII, lk 534.

## 2.2. Informatsioonilise enesemääramisõiguse riive alused huvide deklareerimisel

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastase konventsiooni artikkel 5 punkt 1 kohaselt töötavad konventsiooniosalised kooskõlas oma õiguspõhimõtetega välja ning rakendavad või säilitavad tõhusat ja koordineeritud korrupsioonivastast poliitikat, mis suurendab ühiskonna osalust ning kajastab õigusriigi, avalike asjade ja vara nõuetekohase haldamise, usaldusväarsuse, läbipaistvuse ja aruandekohustuse põhimõtet. Teabe, sh avaliku teabe saamise õigus sisaldub lisaks nii EIÕK art-s 10 kui ka EL põhiõiguste harta art-s 11.

PS § 1 sätestab, et Eesti on demokraatlik vabariik. Eesti riigikorra demokraatlikkus on väga oluline põhiseaduslik põhimõte.<sup>99</sup> Demokraatia tähendab muuhulgas inimõiguste ja vabaduste austamist ja riigivõimu avalikkust ning poliitilist ja õiguslikku vastutust.<sup>100</sup> Demokraatia printsiibile (ehk põhimõttele) omasteks tunnusteks on õiguskirjanduses peetud sellise õiguskorra loomise eeldusi, kus oleksid tagatud mh põhiõigused ja –vabadused, riigivõimu avalikkus, riigivõimu teostajate õiguslik ja poliitiline vastutus. Samas ei tähenda see, et eraelu riived poleks üldse võimalikud. Huvide deklaratsioonide avaldamisega seonduv PS §-s 26 sätestatud õigus eraelu puutumatusel on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigus, st et põhiõiguseid võib piirata vaid vastavas sättes loetletud eesmärkidel.<sup>101</sup> Eraelu võib riivata PS § 26 teises lauses nimetatud põhjustel - tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.<sup>102</sup> Deklareeritavate andmete töötlemine on lubatud vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras ning avaliku korra või teiste inimeste õiguste kaitseks või kuritegude tõkestamiseks.

### 2.2.1. Avalik kord kui riive alus

Ametiisiku huvide deklaratsioonides sisalduvate andmete kogumise ja avalikustamisega riivatakse õigust eraelu puutumatusel. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tugines 2002. aastal palgaandmete avalikustamisega seotud lahendis 3-4-1-10-02 EIK praktikale ja märkis, et eraelu hõlmab muu hulgas isiku erialase ja ärilise iseloomuga tegevusi<sup>103</sup> ja võimude poolt isiku kohta käiva informatsiooni kogumist ja talletamist.<sup>104</sup>

<sup>99</sup> RKÜKo 3-4-1-33-09, p 52.

<sup>100</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004, lk 94.

<sup>101</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, II ptk sissejuhatus/8.

<sup>102</sup> U. Lõhmus. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 26/5.1.

<sup>103</sup> EIKo 16.12.1992, C-13710/86, *Niemitz vs. Saksamaa*, p 29.

Deklareerimise eesmärgist – korruptsiooni ennetamisest ja avaliku korra tagamisest riigis tulenebki avalik kord kui õigusväärtus.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta art-s 6 on sätestatud igäihe õigus turvalisusele. Sama säte leidub ka EIÕK artiklis 5, aga EIÕK avaliku korra mõiste sisu ei ava. Riigikohus on avaliku korra mõistet sisustanud karistusseadustikus sätestatud süüteoüksuste sisustamise kontekstis.<sup>105</sup> Kohtupraktikas on avaliku korra all mõistetud „tavade, heade kommete, normide või reeglitega kinnistatud isikutevahelisi suhteid ühiskonnas, mis tagavad igäihe avaliku kindlustunde ja võimaluse realiseerida oma õigusi, vabadusi ja kohustusi.“<sup>106</sup> A. Aedmaa on tõdenud, et avaliku korra mõistet kasutatakse kõige rohkem eriseadustes asuvate normide põhjendamisel, mitte üksikute haldustegevuse vormide vahetul põhjendamisel.<sup>107</sup> KVS-i eelnõu seletuskirjas on avalikku korda sisustatud kui riigihalduse läbipaistvust ja õiguspärasust.<sup>108</sup>

Avalik kord ei ole mitte üksikisiku põhiõigus, vaid õigus avalikule korrale on omalaadne ühiskonna kaitseõigus indiviidi õiguste väärtarvitamise eest.<sup>109</sup> Positiivse funktsioonina on avaliku korra ülesandeks konstrueerida riigi ülesandeid ja negatiivse funktsioonina piirab ta põhiõigusi.<sup>110</sup> Avalik kord kui õigushüve võib üles kaaluda eraelu riive, kuid mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.<sup>111</sup>

Huvide deklareerimine riivab ametiisiku ja tema lähedaste isikute põhiõigust eraelu puutumatusse ja informatsioonilise enesemääramise õigust. Samas on deklareerimise eesmärgiks tagada korruptsiooni vältimine, mis on avaliku korra (riigihalduse läbipaistvuse ja õiguspärasuse) kaitsmise seisukohalt oluline. Seega on avaliku korra kui õigushüve ja deklareerimisega kaasnevate põhiõiguste riivete vahel seos olemas. Mida vähem on ühiskonnas korruptsiooni, seda rohkem on tagatud avalik kord.

---

<sup>104</sup> EIKo 4.05.2000, C-28341/95, *Rotaru vs. Rumeenia*, p 46.

<sup>105</sup> RKKKo 3-1-1-7-07, p 13; RKKKo 3-1-1-89-96.

<sup>106</sup> RKKKo 3-1-1-29-10 p 7; RKKKo 3-1-1-102-03 p 2.

<sup>107</sup> A. Aedmaa. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. - *Juridica* 2004/VII, lk 501.

<sup>108</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 010212, lk 37.

<sup>109</sup> A. Aedmaa. lk 500.

<sup>110</sup> M. Laaring. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. - *Juridica*. 2012/IV, lk 247.

<sup>111</sup> R. Alexy. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – *Juridica* 2001/I, lk 12.

## 2.2.2. Kuritegude tõkestamine kui riive alus

Ametiisiku huvide deklaratsioonis tuleb uue KVS-i kohaselt esitada nii majanduslikud kui ka muud huvid, kui need võivad kaasa tuua ametikohustuse rikkumise, välistada ametiisiku objektiivsuse või tuua kaasa korruptsiooniohu. Huvide deklaratsioonide andmete avalikustamisel on preventiivne iseloom – kõik teatud ametikohtadel olevad või teatud pädevust omavad isikud peavad avaldama oma majanduslikud ja mittemajanduslikud huvid, et nende põhjal saaks igäüks veenduda ametiisiku aususes, erapooletuses, mittekorruptiivsuses.

Deklaratsioonide kontrollimise õigus on antud erikomisjonile, aga ka deklareerimise kohustuse määranud isikutele ja organitele. Kui deklaratsiooni kontrollimisel tekib süüteokahtlus, siis tuleb deklaratsiooni kontrollimise materjalid edastada prokuratuurile või kohtuvälisele menetlejale (KVS § 15 lg 7 p 2). Deklaratsiooni kontrollimisel tuvastatud ametiisiku huvid võivad vastava ametiasutuse juhtidele anda informatsiooni ametiisiku tegevuste kohta, mille ametialasest läbiviimisest peaks konkreetse ametiisiku kõrvaldama, et vältida korruptsiooniohtu.

Seega on kuritegude tõkestamine eraelu puutumatusse õiguse riive alusena legitiimne ja sobiv. Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonnas 2005. aasta sügisel valminud analüüsi kohaselt oli MHD süsteem ebatõhus ega kandnud sellele pandud eesmärki – ennetada korruptsiooni ja anda ülevaade ametiisikute majanduslikest huvidest.<sup>112</sup> Riigikontrolli 2000. a auditis „Majanduslike huvide deklareerimise tulemuslikkus korruptsiooni ennetamisel Eesti Vabariigis“ leiti, et MHD ei ole tulemuslik vahend korruptsioonijuhtumite avastamiseks, sest ainsana oli korruptsioonijuhtumeid avastanud Tolliamet ja sedagi vaid kahel juhul.<sup>113</sup>

Seoses elektrooniliste deklaratsioonide esitamisega võib eeldada, et nende kontrollimine lihtsustub ning muutub tõhusamaks ja seetõttu saavad deklaratsioonid olema korruptsioonikuritegude tõkestamiseks vajalikud.

---

<sup>112</sup> KVS SK 311011, lk 6.

<sup>113</sup> Riigikontrolli peakontrolõri otsus. Majanduslike huvide deklareerimise tulemuslikkus korruptsiooni ennetamisel Eesti Vabariigis, lk 4-5.

### 2.2.3. Teiste isikute õiguste ja vabaduste kaitse kui riive alus

Informatsioonilise enesemääramise õiguse riive lubatavuse aluseks on ka teiste inimeste õiguste kaitse. Riigikohus on leidnud, et avaliku võimu „lâbipaistvuse nõue lâhtub põhimõttest, et avaliku võimu allikas ja kõrgeima võimu kandja on rahvas, kes soovib saada ülevaadet võimuorganite tegevusest. Võimu teostamise lâbipaistvus, kontroll ja õiguspârasus on kaalukad põhjused, millest lâhtumine teenib avalikkuse huve.“<sup>114</sup> Tsiteeritud kaasuses analüüsiti Riigikontrolli õigust kontrollida munitsipaalvaraga seonduvat. Autor leiab, et ülevaate saamine võimuorganite tegevusest lâbi ametiisikute huvide deklaratsioonide andmetega tutvumise õiguse on samuti kantud avaliku võimu lâbipaistvuse kontrolli ideest ja tagab teiste isikute õigusi.

Avalik huvi on määratlemata õigusmõiste, mida Eesti õigusaktides ei ole defineeritud.<sup>115</sup> Saksa õigusteadlased H. J. Wolff, O. Bachof ja R. Stober on seisukohal, et täitevvõim ei ole oma tegudes täiesti vaba, vaid on seotud oma tegevuse eesmärgiga, milleks on avaliku huvi või üldise heaolu hoidmine ja soodustamine, täitevvõim peab töötama kõigi heaoluks ja on seotud avaliku huviga. Kuid avalik huvi annab avalikule haldustegevusele lisaks õigustusele ka piirid.<sup>116</sup> Utilitarist J. Bentham ja huvijurisprudenti esindaja R. Ihering on tõdenud, et teatud juhtudel peavad üksikisikud ja organisatsioonid piirama oma õiguste teostamist, kui nende teostamine võiks rikkuda suurema hulga isikute huve.<sup>117</sup>

PS § 44 sätestab õiguse saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Nimetatud teave peab olema kergesti kättesaadav, sest vaid nii on tagatud demokraatlikus ühiskonnas nõutav võimu tegevuse lâbipaistvus.<sup>118</sup> Näiteks ametiasutuste dokumendiregistrid peavad olema avalikustatud ametiasutuste veebilehtedel. AvTS, mis on samuti kantud eesmärgist tagada lâbipaistev riigivõim, näeb ette üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igâuhe juurdepâäsu võimaluse tagamise, lâhtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest. Lisaks võimaluse loomise avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle (AvTS § 1). Avalik võim on ise kohustatud teatud informatsiooni

<sup>114</sup> RKPJKo 3-4-1-17-08, p 46.

<sup>115</sup> K. Ikkonen. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. - Juridica 2005/III. Lk 192.

<sup>116</sup> H. J. Wolff, O. Bachof, R. Stober. Verwaltungsrecht. I osa. 10. tr. München, 1994, lk 338–339. (viidatud: A. Kalbus. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. - Juridica 2003/VII, lk 373).

<sup>117</sup> K. Ikkonen, lk 188.

<sup>118</sup> P. Roosmaa. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 44/3.2.

avalikustama, tal on positiivne tegutsemiskohustus.<sup>119</sup> Korruptsioonivastases seaduses sätestatud huvide deklaratsioonide avalikkuse nõue (KVS § 16 lg 1) on just üheks selliseks avaliku võimu kohustuseks.

Küsimusele, kas ametiisikute huvide deklaratsioonidega esitatavad andmed on avalik teave, tuleb vastata jaatavalt - avalik teave on mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites (AvTS § 3 lg 1). Deklaratsioone koondav register kui andmekogu luuakse põhimääruse alusel ja seda haldab Justiitsministeeriumi Registrate ja Infosüsteemide Keskus (RIK), kes korraldab andmekogu kasutusele võtmist, andmekogu pidamist ja andmete töötlemist.<sup>120</sup>

Riigikorraldus peab olema aus ja läbipaistev. Võimuorganite tegevusest peab olema ülevaade. Kui ametiisiku huvid on avalikud ja korruptsiooniohtlike olukordade tekkimise võimalus seeläbi väheneb, siis on paremini kaitstud ka teiste inimeste õigused ja vabadused. Seega on avalikkuse huvide teenimine lähtudes võimu teostamise läbipaistvusest, kontrollist ja õiguspärasusest arvestatav alus deklaratsioonide avalikustamisega kaasnevale deklarantide ning deklaratsioonis kajastatud kolmandate isikute informatsioonilise enesemääramise õiguse riivele.

---

<sup>119</sup> P. Roosmaa. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 44/3.3.2.

<sup>120</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 311011, lk 32. Huvide deklaratsioonide registri põhimäärus kinnitati Vabariigi Valitsuse 24. aprilli 2014. a määrusega nr 60. RT I, 29.04.2014, 8.

### 3. DEKLAREERIMISEGA SEOTUD REGULATSIOONI FORMAALNE PÕHISEADUSPÄRASUS

Isikute põhiõigusi ja vabadusi tohib piirata üksnes kooskõlas PS-ga ja piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (PS § 11). Huvide deklaratsioonide avalikustamine kuulub PS §-de 26 ja 42 kaitsealasse. Käesolevas peatükis analüüsib autor, kas avalikustamisega kaasnevad riived ametiisiku ning temaga seotud isikute informatsioonilise enesemääramise õigusele ning laiemalt eraelu puutumatus õigusele on formaalselt põhiseaduspärased.

Põhiõigust riivav õigusakt ei riku põhiõigust, kui see on põhiseaduspärane ehk formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratletuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.<sup>121</sup> Põhiseaduses ette nähtud pädevus- ja vorminõuete eesmärgiks on tagada põhiseaduse kandvate printsiipide, milleks on õigusselgus, õiguskindlus, võimude lahusus ja tasakaalustatus, järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse.<sup>122</sup> PS § 3 lõikes 1 toodud seadusereservatsiooni järgimine on eriti oluline, olukorras kus isikuid täitevvõimu poolt kohustatakse või piiratakse nende õigusi.<sup>123</sup> Seadustes sisalduv regulatsioon peab olema seda täpsem, mida intensiivsem on isikute põhiõiguste piiramine.

#### 3.1. Menetlusnõuded

KVS võeti vastu Riigikogu koosseisu häälteenamusega, sest KVS-iga muudeti Vabariigi Valitsuse seadust.<sup>124</sup> PS §-st 104 tuleneb nimelt, et Vabariigi Valitsuse seaduse muutmine on lubatud vaid Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

KVS-i eelnõu menetlusse kaasati erinevaid huvigruppe, kelle ettepanekuid analüüsiti ning küsimustele vastati. Menetluse käigus viidi eelnõusse sisse hulgaliselt muudatusi. KVS-i vastuvõtmisel autori hinnangul menetlusnorme ei rikutud.

---

<sup>121</sup> RKPJKo 3-4-1-5-05, p 26 ja 8.

<sup>122</sup> RKÜKo 3-3-1-41-06, p 21; RKÜKo 3-4-1-19-07, p 25.

<sup>123</sup> RKÜKo 3-4-1-10-00, p 28.

<sup>124</sup> KVS § 35 alusel reguleeriti paljude valitsusasutuste ametiisikute kõrvaltegevuste lubatavuse tingimusi.

### 3.2. Õigusselgus ja määratlemata õigusmõisted

Õigusselguse põhimõte kuulub PS-i aluspõhimõtete kataloogi ning on formaalne nõue, mida tuleb analüüsida üldise põhiõiguste tuvastamise skeemi raames. Riigikohus on õigusselguse ehk määratuse põhimõtet nimetanud veel ka määratletuse, definiitsuse või definitiivsuse põhimõtteks.<sup>125</sup> Olles seotud õigusriigi printsiibiga (PS § 10), peab õigusselguse põhimõte spetsiaalnormina aitama luua kindlust kehtiva õigusliku olukorra suhtes.<sup>126</sup> Konkreetsemalt tuleneb õigusselguse põhimõte PS II peatükis paiknevast § 13 lg-st 2, mille kohaselt kaitseb seadus igäühte riigivõimu omavoli eest. Riigikohus on tõdenud, et õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegevus kaasa toob.<sup>127</sup> Lisaks seda, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et „[normiadressaadil] oleks mõistlik võimalus riigi tegevust ette näha ja kohandada oma tegevust sellele vastavalt.”<sup>128</sup> Ebaselgelt väljendatud normi tõlgendamisel tuleb arvestada relevantsete asjaoludega.<sup>129</sup> PS-ga nõutav normi õigusselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama, selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata.<sup>130</sup>

Õigusselguse põhimõte ei välista määratlemata õigusmõistete kasutamist.<sup>131</sup> Määratlemata õigusmõistete sisustamine nõuab väärtushinnangute kasutamist ja sageli ka tulevikuprognosi, seepärast on konkreetse otsustuse tegemine raskendatud.<sup>132</sup> Kuna KVS-s sätestatud huvide deklareerimise ja deklaratsioonide avalikustamise kohustus riivab isikute põhiõigusi, siis tuleb analüüsida, kas on üheselt mõistetavad KVS-is toodud volitusnormide mõte ja eesmärk ja kas KVS-is sätestatud deklareerimise regulatsioon on piisavalt selge ja arusaadav neile, keda see puudutab.

KVS § 13 lg 1 p-d 1 ja 2 sätestavad *numerus clausus* põhimõttel ametikohtade nimetused, millel olevate isikute deklareerimise kohustus on seaduses sõnaselgelt kirjas. Nendeks on Vabariigi President, Riigikogu liige, Vabariigi Valitsuse liige, kohtunik, riigikontrolör,

<sup>125</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 13/5.

<sup>126</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 10/3 ja 3.4.3.

<sup>127</sup> RKPJKo 3-4-1-16-05, p 20.

<sup>128</sup> RKÜKo 3-4-1-8-09, p 141.

<sup>129</sup> D. Foulkes. Administrative Law. London: Butterworth & Co Ltd 1990, lk 252.

<sup>130</sup> T. Annus, lk 100.

<sup>131</sup> RKPJKo 3-4-1-5-05, p 16.

<sup>132</sup> H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004, lk 90-91.

õiguskantsler, Eesti Panga juhtorgani liige, Vabariigi Presidendi Kantselei direktor, Riigikogu Kantselei direktor, valitsusasutuse juht, abiminister, ministeeriumi kantsler, Riigikantselei direktor, aga ka kohaliku omavalitsuse volikogu liige, valla- või linnavalitsuse liige, osavalla või linnaosa vanem, valla või linna ametiasutuse juht. Tegemist on juhtival positsioonil olevate kõrgemate ametiisikutega.

2011. aastal esitatud KVS-i eelnõus oli deklarantide ring ametikohtade kaupa täpselt loetletud. Kaalumisõigust, kas isik deklarandiks määrata või mitte, ei olnud ette nähtud.<sup>133</sup> Kehtiva KVS § 13 lg 1 p-des 3-15 on aga lisaks sätestatud juhud, mil ametiisikul tekib deklareerimise kohustus volitatud isiku või organi poolt sellise kohustuse kehtestamisel. Isikud, kelle osas tekib deklareerimise kohustus vaid siis, kui volitusnormi alusel vastav kohustus kehtestatakse, on ametikohtadel: kohtus, Riigikogu Kantseleis, Vabariigi Presidendi Kantseleis, Riigikontrollis, Õiguskantsleri Kantseleis, Eesti Pangas, valitsusasutuses, valitsusasutuse hallatavas asutuses, kohaliku omavalitsuse üksuses, avalik-õiguslikus juriidilises isikus. Deklareerimise kohustuse võib määrata ka konkurentsiseaduse tähenduses avaliku ettevõtja juhtorgani liikmele, riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku asutatud sihtasutuse juhtorgani liikmele ja isikule, kellele on seadusega või halduslepinguga delegeritud avaliku ülesande täitmise korral otsuse või toimingute tegemise pädevus.

Kaalumisõigus ametiisikute deklarandiks määramise osas on omistatud ametisse nimetamise õigusega isikule - nt Riigikogu Kantselei direktorile, õiguskantslerile, ministeeriumide kantsleritele, teatud juhtudel aga kollektiivorganile, nt kohaliku omavalitsuse volikogudele või juriidilise isiku nõukogudele. Seega on algse eelnõuga võrreldes deklarantide ring oluliselt laienenud. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on autori hinnangul tänu deklarandiks määramisel rakendatavale kaalutlusruumile isikute ringi määramine paindlikum. Näiteks kui kõik juhi ametikohal töötavad isikud võivad käsutada avalikku vahendit, näiteks eelarvet, siis avaliku vahendi käsutamise õigus võib olla ka mittejuhtidel. Algse regulatsiooni kohaselt oleksid

---

<sup>133</sup> Esimese KVS-i muutmise eelnõu § 12 lg 1 kohaselt oleksid deklaratsiooni pidanud esitama:

- 1) Riigikogu liige, Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liige, riigikontrolör, õiguskantsler, kohtunik, valitsusametnik, valitsusasutuses juhi ametikohal töötav isik, juhtiv riigiprokurör, juhtivprokurör, Kaitseväge struktuuriüksuse juht, valitsusasutuse hallatava asutuse juht;
- 2) Eesti Panga, Finantsinspektsiooni ning avalik-õigusliku juriidilise isiku juhtorgani, välja arvatud üldkogu või sellega võrreldava organi, liige;
- 3) kohaliku omavalitsuse volikogu liige, linna- või vallavalitsuse liige, linnaosa või osavalla vanem, linna või valla ametiasutuses juhi ametikohal töötav isik, linna või valla ametiasutuse hallatava asutuse juht;
- 4) riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku asutatud eraõigusliku juriidilise isiku ja konkurentsiseaduse tähenduses avaliku ettevõtja juhatuse ja nõukogu liige.

erinevates asutustes mitmetel juhtudel ametikohtade eripäradest tulenevalt kas rahaliste vahendite kasutajad või otsustusprotsessides mõjuvõimu omavad isikud võinud deklarantide ringist välja jääda (nt valla- või linnavalitsuse struktuuriüksuste juhid).

Deklarantide ringi kuuluvate ametikohtade määramise osas on KVS-i regulatsioon iseenesest selge – teatud kindlatele isikutele ja organitele on antud kohustus kaaluda deklarantide ringi laiendamise vajalikkust.

Deklareerimise kohustuse kehtestamise õigus on ainult siis, kui on täidetud KVS § 13 lõikes 3 toodud tingimused. Õigus ametiisikule deklaratsiooni esitamise kohustust kehtestada on ainult siis, kui tal on pädevus käsutada avalikku vahendit või viia läbi süüteo- või haldusmenetlust ning ametiasutuses puuduvad tõhusamad vahendid korruptsiooniohu vältimiseks.

Deklarandiks määramise otsustamisel tekib erinevaid tõlgendusi. Näiteks omavalitsustes oli 2014. aasta esimesel kolmel kuul kehtestatud määrustes regulatsioon kahesugune – deklarantideks olid määratud kas ainult valitsuse ja volikogude liikmed või siis lisaks nendele ka kõik ametnikud ja hallatavate asutuste juhid.<sup>134</sup> Tõenäoliselt ei ole omavalitsustel piisavalt kindlustunnet selles, kuidas sisustada mõistet „avalik vahend“ ning millised on „muud tõhusad vahendid korruptsiooniohu vältimiseks.“

### **3.2.1. Avaliku vahendi käsutamine kui määratlemata õigusmõiste**

„Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegeerides normi täpsustamise seaduse rakendajale.” Lisaks märgib Riigikohus: „Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.”<sup>135</sup> Kehtib põhimõte, et mida üldisem on seadusesäte, seda täpsemalt peab olema põhjendatud normi alusel tehtud põhiõigust riivava otsuse põhjendus.<sup>136</sup> K. Merusk on tõdenud, et määratlemata õigusmõistete rakendamine üksikjuhtumil on raskendatud, sest neil puudub mõõdetav sisu ja

---

<sup>134</sup> Riigi Teatajas avaldatud KOV volikogude määrused korruptsioonivastase seaduse rakendamise kohta seisuga 02.04.2014.

<sup>135</sup> RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 16; 26.11.2007, 3-4-1-18-07, p 29.

<sup>136</sup> K. Merusk jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 3/2.3.1.1.

enne rakendamist tuleb seepärast „määratlemata õigusmõiste sisule anda kindlad kontuurid, mõõdetavad tunnused, et teda oleks võimalik seostada konkreetsete eluliste asjaoludega.“<sup>137</sup>

Näiteks sisaldab määratlemata õigusmõistet – avalik vahend - KVS-i § 13 lg-s 3 nimetatud alternatiivne õigus määrata ametiisik deklarandiks vaid siis, kui tal on õigus käsutada avalikku vahendit. Korruptsioonivastane seadus ei sätesta otsesõnu avaliku vahendi mõistet, kuid KVS § 5 lg 2 sätestab, et avaliku vahendi korruptiivne kasutamine ametiisiku poolt on 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. KVS-i seletuskiri 2011. aastast määratleb avaliku vahendi kasutamisenähtena ametiasutuse varaliste väärtuste liikumise korraldamist, aga ka avaliku info kasutamise õigust.<sup>138</sup> 2012. aastal esitatud seletuskirjas on avaliku vahendina mõistetud avaliku ülesande täitmiseks mõeldud materiaalselt või muud ressursi, sh on näitena toodud ka asutuse pastapliiatsi kasutamine. Avalikku vahendit puudutavate otsuste tegemine või selles osalemine hõlmab nt riigi- või munitsipaalvara hankimist, haldamist, võõrandamist või kasutusse andmist, aga ka teenuste tellimist ning eelarvevahendite, EL fondide vahendite ja välisabi kasutamisega seotud lepingute sõlmimist.<sup>139</sup> Seega tuleks avaliku vahendi kasutajate ringi kaasata kõik ametiasutuste<sup>140</sup> ametnikud ja töötajad, ehk isikud, kes ametiasutuste ressursse igapäevaselt oma töös kasutavad. Avaliku vahendi käsitajateks tuleb aga pidada isikuid, kellel on otsustusõigus avaliku võimu poolt tehtud tehingute ja toimingute osas – ehk ametiisikuid.

Isikud, kes on ametiisikud KVS § 13 lg 1 p-des 3-15 nimetatud ametikohtadel, on need, kellel on KVS-i kohaselt võimalus puutuda kokku korruptsiooniohtlike olukordadega ja reeglina on neil õigus käsutada avalikku vahendit või õigus viia läbi süüteo- või haldusmenetlust. Autori hinnangul oleks seadusandja KVS § 13 lõikes 3 toodud avaliku vahendi kasutamise õigusega isikute asemel võinud viidata ametiisikutele,<sup>141</sup> sest vaid neil saab olla avaliku vahendi kasutamise õigus või õigus viia läbi süüteo- või haldusmenetlust. Kehtiva seaduse sõnastuse

---

<sup>137</sup> K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997, lk 68.

<sup>138</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 311011, lk 10.

<sup>139</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 01022012, lk 8-13.

<sup>140</sup> Ametiasutuse mõiste on toodud avaliku teenistuse seaduse § 6 lg-s 1: ametiasutus on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesanne on avaliku võimu teostamine.

<sup>141</sup> KVS § 2 lõike 1 kohaselt on ametiisik 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.

kohaselt<sup>142</sup> võiks nt asutuste siseaudiitorid jätta deklarantide ringist välja – nad on ametiisikud,<sup>143</sup> kuid neil ei pruugi olla avaliku vahendi käsutamise või süüteo- või haldusmenetluse läbiviimise õigust, kuid arvestades KVS-i eesmärki – tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine – ei saa eeldada, et seadusandja tahe oligi siseaudiitorid deklarantide ringist välja jätta.

Ebaselgelt sõnastatud norm ei ole veel põhiseadusevastane,<sup>144</sup> kui tõlgendamise teel on võimalik ületada võimalikud ebaselgused või rakendamiskasused, siis on norm siiski kasutatav. Põhiseadusvastasus võib aga esineda õigusselguse põhimõtte vastu eksimise tagajärjena. Riigikohus on tõdenud, et normi õigusselguse hindamisel tuleb arvestada seda, kas konkreetse normi adreassaadid on nn tavakodanikud, suurettevõtted või avalikud teenistujad.<sup>145</sup> Näiteks avalike teenistujate kohta on Riigikohus pidanud piisavaks õigusselguse madalamat määra: „Vaidlustatud sätete õigusselguse hindamisel lähtub kolleegium asjaolust, et nende adreassaadid ja rakendajad on asjakohase kutsealase ettevalmistusega avalikud teenistujad, kes peavad olema võimelised tõlgendamise teel ületama võimalikud ebaselgused või rakendamiskasused.”<sup>146</sup> Deklarantideks võivad osutada ajutiste lepingute alusel ülesandeid täitvad isikud. Nii on see tulenevalt KVS § 2 lg-st 1: ametiisik on 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. Sellise kohustuse võib neile panna nt minister või KOV üksuse volikogu, kelle pädevus õigusaktide tõlgendamisel peaks olema suurem kui tavakodanikel. On oluline, et ametiseisundi ja selle aluseks oleva avaliku vahendi käsutamise õiguse mõistete sisustamine toimuks normi adreassaatide ja rakendajate poolt ühetaoliselt ning KVS-i eesmärke silmas pidades. Nii ei kahjustataks deklarantideks määramisel ülemääraselt üksikisikute õigusi.

---

<sup>142</sup> Õigus kehtestada deklaratsiooni esitamise kohustus on ainult juhul, kui ametiisikul on pädevus käsutada avalikku vahendit või viia läbi süüteo- või haldusmenetlust.

<sup>143</sup> KVS § 2 lg 2 p 2 sätestab ametiseisundiks ka avaliku ülesande täitmisel asutuse siseakti tegemise õiguse – siseaudiitori aruanne on just selliseks siseaktiks.

<sup>144</sup> RKTkm 3-2-1-42-07, p 15.

<sup>145</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 13/5.2.3.

<sup>146</sup> RKPJKo 3-4-1-17-08, p 27.

### 3.2.2. Tõhusad vahendid korruptsiooniohu vältimiseks kui määratlemata õigusmõiste

Korruptsioonivastane seadus sisaldab § 13 lõikes 3 veel ühte määratlemata õigusmõistet – tõhusad vahendid korruptsiooniohu vältimiseks. Deklarandiks määramise eeldusena on vaja, et ametiisikul oleks pädevus käsutada avalikku vahendit või viia läbi süüteo- või haldusmenetlust ning puuduvad tõhusamad vahendid korruptsiooniohu vältimiseks. Seega – kui ametiasutus suudab kehtestada tõhusamad vahendid korruptsiooniohu vältimiseks kui seda on huvide deklaratsioonidega esitatavate andmete kogumine ja avalikustamine, siis ei pea avalikku vahendit käsutavad ametiisikud huvide deklaratsiooni esitama.

Millised need tõhusamad vahendid peaksid olema, seda seadus ise ega seletuskirjad ei ava. Küll on 2011. a seletuskirjast võimalik teada saada, et „[k]õrge korruptsiooniriskiga ametikohtadel töötavate ametnike üle on võimalik tõhustada kontrolli ka selliste meetmete abil nagu personalipoliitika ning sisekontroll. /---/ Samuti on huvide konflikti ennetavaks meetmeks ametiisikutele sätestatud toimingupiirangud koos kohustusega teavitada vahetult ülemust, kes peab otsuse tegemiseks määrama teise ametiisiku.“<sup>147</sup> Mainitakse, et tõhusamaks tuleb muuta deklareerimise süsteem – eelnõuga muudeti deklarantide ring väiksemaks, formaalsete tunnuste alusel kindlaks määratuks ja kergemini kontrollitavaks ja hoomatavaks. 2012. aastal vastu võetud KVS-i kohaselt jäeti deklarantide ringi laiendamise võimalus siiski alles. Avalikku ülesannet täitvale asutusele pandi kohustus tagada ametiisiku kohustustest kinnipidamise kontroll ning ametiisiku korruptsiooni ennetamise alane teadlikkus (KVS § 3 lg 3 p 1-2). Avalikku ülesannet täitev asutus peab oma töö korraldamisel tagama, et ametiisik ei oleks kohustatud tegema otsust või toimingut iseenda või temaga seotud isiku suhtes (KVS § 11 lg 5).

Need on KVS-is nimetatud avalikku ülesannet täitvale asutusele suunatud kohustused korruptsiooniohu vältimiseks. Kui avalikku ülesannet täitev asutus leiab, et nende kohustuste tagamiseks rakendatavad meetmed tagavad korruptsiooniohu vältimise paremini kui huvide deklaratsiooni esitamine, siis jäävadki nendes asutustes deklaratsioone esitama vaid KVS § 13 lg 1 p-des 1 ja 2 nimetatud kõrgeimatel ametikohtadel oleval isikud. Need efektiivsed meetmed võikski autori arvates seaduses välja tuua ja muuta nad kohustuslikeks. Nii oleks tagatud ühetaoline ja tõhus korruptsiooniennetus.

---

<sup>147</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 311011, lk 30.

Kaaludes, kas deklaratsiooni esitamise kohustus teatud ametiisikutele sätestada või mitte, peab ametiasutuse juht või pädev organ otsustama, kas ametiasutus rakendab piisavalt tõhusaid meetmeid korruptsiooniohu vältimiseks. Tõenäoliselt saab ametiasutuste hinnang nendele seaduses määratlemata meetmetele olema erinev, sest sõltudes nii kõrgemate ametiisikute subjektiivsest hoiakust kui ajavahemikust, mis on möödunud viimasest korruptsioonijuhtumist või Riigikontrolli auditist konkreetses ametiasutuses.

### **3.2.3. Deklareeritavad muud asjaolud**

Huvide deklaratsiooni sisu avab KVS § 14 lg 7 p 2, mille kohaselt tuleb deklareerida muud asjaolud, mis deklarandile teadaolevalt võivad kaasa tuua ametikohustuste rikkumise, välistada deklarandi erapooletuse ja objektiivsuse või tuua kaasa korruptsiooniohu, tingimusel, et nende andmete kogumine ei riku deklarandi õigusi. Nimetatud sätte alusel peab deklarant ise hindama, millised asjaolud võivad korruptsiooniohu kaasa tuua ning milliste asjaolude kohta andmete kogumine tema õigusi rikkuda võiks. Kaheldav on, kas peale deklaratsiooni esitamist on selle kontrollijad korruptsiooniohtu tekitada võivatest asjaoludest samal arvamusel.

Kuna seadusandja ei ole KVS-is muude asjaolude kohta midagi enamast sätestanud, uuris autor, kuidas sisustati sätte mõtet seletuskirjades. 2011. aasta seletuskirjas tuuakse välja, et muude huvide deklareerimisel on tegemist olulisima muudatusega võrreldes eelmise ja uue KVS-i regulatsiooni. Seletuskirja kohaselt „võivad ametiisiku tegevust mõjutada huvi saada lapsele parem kool või töökoht, huvi keelustada karusnahaloomade kasvatus vms.“ Autori arvates on toodud näited mitte kõige õnnestunud. Nende põhjal analoogiat rakendades võib jõuda järelduseni, et kogu ametiisiku eraeluline tegevus võib ametiisiku tegevust mõjutada. Näiteks suitsetav ametnik võib mõjutada teisi ametiruumide remontimise käigus kindlasti suitsuruumi ehitama, jalgsi tööle tulev ametnik võib olla huvitatud mõne lisavöötraja tegemisest, rannale lähedal elav ametiisik võib olla huvitatud sellest, et rannas ei korraldataks rahvarohkeid üritusi jne. Deklarandil võib olla keeruline piiritleda, milliseid huvisid peaks deklareerima ja milliseid mitte.

Muud mittemajanduslikud huvid on määratlemata õigusmõiste, selliseid huvisid ei ole võimalik ammendavalt loetleda ja nii seaduses kui ka seletuskirjades puuduvad piisavad selgitused mõiste sisustamiseks. Antud juhul on KVS-i alusel kogutavate andmete kontrollijaks eeskätt riik, avalik võim. Juhul, kui deklarant ise määrab, mida ta deklareerib,

siis tegelikult määrab kontrollitav ise kontrolli alused ja see ei ole autori hinnangul parim viis regulatsiooni tõlgendamise ja täitmise ühetaolisuse tagamiseks.

2012. a-l lisati KVS-i eelnõusse oluline muudatus. Ametiisikut ei kohustatud enam deklareerima andmeid oma veendumuste või maailmavaate kohta ja nii seletuskirjast kui seadusest kadus säte, mille kohaselt mittemajanduslikke huve ei avalikustata. KVS-i 2011. aasta eelnõu kohaselt moodustasid majanduslikud huvid deklaratsiooni kohustusliku põhisisu ja mittemajanduslikke huve ei plaanitud avalikustada.<sup>148</sup> Autori arvates on mittemajanduslike huvide kontrollimine ja seega vastava deklaratsiooni osa alusel deklarandi aususe ja erapooletuse hindamine äärmiselt keeruline. Kas lasteaiaikka jõudva lapsega ametniku peaks haridusosakonnast kohe lahti laskma, sest tal võib olla eriline huvi lasteaiajärjekorra muutmiseks? Ametiisiku mittemajanduslikest huvidest ja hinnangutest osaline teadasaamine ei ole korruptsiooni ennetamisel oluliselt abiks. Mittemajanduslike huvide osaline deklareerimine tähendab, et deklareerima ei pea neid huve, mille kogumine rikuks deklarandi õigusi. Ametiisik peab ise teadma, kas andmete esitamine rikub tema õigusi, ta võib lähtuda näiteks põhiseaduse §-st 42, mille kohaselt ei tohi riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud Eesti kodaniku vaba tahte vastaselt koguda ega talletada andmeid tema veendumuste kohta.<sup>149</sup> Põhiseaduse kommentaarides on selgitatud, et PS § 42 on sõnastatud kui avaliku võimu kohustus – seega antud juhul ei tohi avalik võim kohustada ametiisikuid deklareerima andmeid oma veendumuste kohta.<sup>150</sup>

Kuigi IKS § 11 lg 1 sätestab, et kui isikuandmed avalikustatakse seaduse alusel, ei kohaldata isikuandmete töötlemisele IKS-i teisi paragrahve, on seadusandja poliitilised, maailmavaatelised ja usulised veendumused IKS-is lugenud erilist kaitset vajavateks ehk delikaatseteks isikuandmeteks (IKS § 4 lg 2 p 1). KVS-i seletuskirjas autori arvates täiesti sobimatuna toodud näide ametiisiku huvi kohta keelustada karusnahaloomade kasvatus viitab selgelt ametiisiku tõekspidamistele ja maailmavaatele, samas on KVS-i eelnõu koostajad 2012. aastal eelnõu kooskõlastuste tabelis täpsustanud, et kuuluvust mõnda huvigruppi või organisatsiooni on vaja deklareerida vaid siis, kui deklarant teadvustab, et kuuluvus toob kaasa korruptsiooniohu.

---

<sup>148</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 311011, lk 29.

<sup>149</sup> PS § 42 sõnastusest tuleneb, et keeld kehtib Eesti kodaniku veendumuste kogumise ja talletamise kohta – seega kui kohalikus omavalitsuses on näiteks volikogu liikmeks mõne teise liikmesriigi kodanik, kas siis tema veendumuste kogumine oleks lubatav? Autori arvates tuleks siinkohal käsitleda veendumuste kogumist ja talletamist keelatud tegevusena ka mittekodanikest ametiisikute puhul.

<sup>150</sup> P. Roosma. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 42/2.

Ametiisik võib teatud asjaolusid teada, kuid võib arvata, et need ei mõjuta tema ametialast käitumist või võib ametiisiku leida, et tegemist on veendumustega, mitte huvidega. Deklaratsiooni kontrollijad võivad aga olla teistsugusel seisukohal. Ametiisiku jaoks toob erinev tõlgendamine kaasa samas konkreetsed ja tõsised tagajärjed - deklaratsioonis teadvalt valeandmete esitamise eest on KVS §-s 20 ette nähtud karistus kuni 100 trahviühikut.<sup>151</sup>

Samuti võimaldab erinevat käsitlemist nii KVS-is kui ka huvide deklareerimise registri põhimääruses kasutatud termin „saadud tulu“ – nt deklaratsiooni esitamisele eelnenud nelja kalendrikuu jooksul ametikohal saadud sotsiaalmaksuga maksustatav tulu (huvide registri põhimäärus § 15 lg 2; KVS § 14 lg 2 p 1; KVS § 14 lg 3 p 1). Nt kui huvide deklaratsiooni täidetakse mais, kas siis tuleb deklareerida jaanuarist aprillini ametiisiku pangakontole laekunud tulu või jaanuarist aprillini väljateenitud tulu. Füüsilise isiku tulude deklareerimisel arvestatakse väljamakse kalendrikuid. Autor on seisukohal, et soodustuste deklareerimisel võiks arvestada reaalselt soodustuste andmise või saamise kuudega. Seadusesse või huvide deklaratsioonide registri põhimäärusesse võiks sellekohase täpsustuse lisada.

H. Kalmo hinnangul tuleks määratlemata õigusmõisteid käsitada“ aukudena seadusandluses, mille täitmisel peab õiguse rakendaja jätkama seadusandja pooleli jäänud tööd.“<sup>152</sup> Isikud seaduste rakendajatena on oma hinnangutes subjektiivsed – mis ühe jaoks on korruptsiooniohtliku olukorra tekitajaks, ei pruugi seda olla teisele. Tulevikus deklaratsioonidesse kirjapandud huvide kategooriad võivad tulenevalt KVS-i puudulikust regulatsioonist olla erinevad ka sarnastel ametikohtadel olevatel isikutel.

Kokkuvõtvalt võib järeldada, et KVS-is sisalduvad määratlemata õigusmõisted - avalik vahend, tõhusad vahendid korruptsiooniohu vältimiseks, muud mittemajanduslikud huvid – raskendavad seaduse ühetaolist täitmist ja ei taga õigusselgust.

---

<sup>151</sup> Karistusseadustiku § 47 lg 1 kohaselt on trahviühiku suurus 4 eurot. Karistusseadustik. - RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 26.02.2014, 6.

<sup>152</sup> H. Kalmo. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? - Juridica 2013/II, lk 94.

### 3.3. Seadusereservatsioon

„Põhiseaduse kohaselt on avaliku võimu põhiseadusliku ja demokraatliku teostamise aluseks avaliku võimu rajanemine õigusele (preambula) ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse (§ 4), demokraatliku õigusriigi (§ 10) ning seaduslikkuse (§ 3 lg 1) printsiibid.“<sup>153</sup> Sisuliselt väga avar demokraatia põhimõtte omab ühisosa teiste põhiseaduslike printsiipidega, nt õigusriigi ja seaduslikkuse põhimõttega.<sup>154</sup>

Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaaride sissejuhatuses tõdetakse, et „Eesti omariikluses pole inimene loodud riigi jaoks, vaid riik on loodud inimese jaoks. /---/ Riik reguleerib inimese käitumist sel määral, et see ei riivaks põhjendamatult tema vabadust ja kindlustaks avaliku huvi realiseerumise. Seega tähendab inimese ja tema õiguste ja vabaduste tunnistamine kõrgemaks väärtuseks seda, et riigil pole ilma seadusliku aluseta võimalik sekkuda inimese tegevusvabadusse. “Põhiõigused ja vabadused, sh õigus eraelu puutumatusse on subjektiivsed õigused, mis annavad nende kandjatele, sh ametiisikutele, võõrandamatu ja ainult seadusega piiratava õiguse nende vabaks kasutamiseks. Samas sisaldavad nad negatiivset kohustust ehk keeldu avalikule võimule, mille kohaselt avalik võim ei tohi põhjendamatult sekkuda õiguste ja vabaduste vabasse kasutamisse.“<sup>155</sup>

Ka EIÕK art 8 lg-s 2 sätestatakse, et ametivõimud võivad sekkuda art 8 esimeses lõikes tagatud õiguse<sup>156</sup> kasutamisse ainult kooskõlas seadusega ja siis, kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Selline käsitus on laiem kui PS § 26 teine lause, kuid seadusereservatsiooni seavad mõlemad.<sup>157</sup> PS § 42 kaitseb isikut selle eest, et riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei koguks ega talletaks Eesti kodaniku vaba tahte vastaselt andmeid tema veendumuste kohta. Nimetatud säte on seotud üldise

---

<sup>153</sup> RKPJKo 3-4-1-3-96, p 1.

<sup>154</sup> K. Merusk jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 1/4.

<sup>155</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse, lk 238.

<sup>156</sup> EIÕK art 8 lg 1 kohaselt on igäihel õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu ja kodu ning sõnumite saladust.

<sup>157</sup> PS § 26 II lause: Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

õigusega informatsioonilisele enesemääramisele, mis annab üksikisikutele subjektiivse õigustuse otsustada ise, millal ja milliseid andmeid avaldada.<sup>158</sup>

Õigusriikluse põhimõtte kohaselt tehakse otsustusi kokkulepitud põhimõtete ning õigusnormide alusel, seaduslikkuse põhimõtte tähendab eeskätt kooskõla positiivse õigusega.<sup>159</sup> Halduse seaduslikkuse põhimõtte koosneb kahest osast – seaduse ülimuslikkuse ja seadusliku aluse ehk seadusreservatsiooni põhimõttest. Seaduse ülimuslikkuse põhimõtte tähendab halduse seotust kehtivate seadustega ning keeldu rakendada seadusega vastuolus olevaid meetmeid. Seadusliku aluse põhimõtte tuleneb demokraatia ja õigusriigi printsiipidest.<sup>160</sup> Seaduslikkuse üldklausli ehk seadusreservatsiooni alusel peavad kõik õigusaktid ja toimingud olema kooskõlas PS-i sätte ja mõttega, nii formaalselt kui materiaalselt.

Õigusi ja vabadusi tohib vastavalt PS § 11 lausele 1 piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Seega ei ole seadusandja ega ka muud võimuorganid vabad otsustama oma suva kohaselt, vaid peavad arvestama põhiõiguste ja –vabaduste kaitsealaga.<sup>161</sup> Põhiõigused on piiratud ja piirangu lubatavuse vormilise põhiseaduspärasuse kontrollimiseks hinnatakse, kas piirav regulatsioon peab täies ulatuses tulenema seadusest. Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et põhiõiguste realiseerimist puudutavad olulised otsused peab langetama seadusandja. Mida intensiivsem on isikute põhiõiguste piiramine, seda täpsem peab olema regulatsioon seaduses ning igal juhul ei või täitevvõimule anda pädevust kehtestada seadusega võrreldes ulatuslikumaid piiranguid.<sup>162</sup> Kui täitevvõimu aga üldakti andmiseks volitatakse, siis tuleb täpselt sätestada akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.<sup>163</sup> Riigikohus on samuti tõdenud, et seaduse reservatsiooni osana tähendab seadusele vastavus muuhulgas ka nõuet, et volitusest ei astutaks üle ega asutaks reguleerima küsimusi, mis pole volitusest hõlmatud.<sup>164</sup>

Iga põhiõiguse riive peab olema taandatav seadusele või seaduses sätestatud volitusnormile ning need sätted võib kokku võtta terminiga „seadusereservatsioon.” Nad reserveerivad teatud

---

<sup>158</sup> R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. - Juridica 2001/eriväljaanne, p 6.1.2.2.

<sup>159</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse, lk 99-100.

<sup>160</sup> H. Maurer, lk 72-73.

<sup>161</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse, lk 244.

<sup>162</sup> K. Merusk jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, § 3/2.3.1. ja 2.3.1.1.

<sup>163</sup> RKPJKo 3-4-1-16-06, p 21; RKPJKo 3-4-1-2-07, p 20; RKPJKo 3-4-1-3-96, p III.

<sup>164</sup> RKPJKo 3-4-1-5-05, p 9.

põhiõiguste jaoks olulised otsused seadusandjale. Olenevalt seadusereservatsioonist ehk piiriklauslist võib põhiõigused jaotada kolmeks: lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigused, kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigused ja seaduse reservatsioonita põhiõigused.<sup>165</sup>

Kui põhiõigust piirav põhiseaduse säte ei näe ette, millisel põhjusel tohib seadusandja seda konkreetset õigust piirata, siis on tegemist seaduse reservatsioonita põhiõigusega, mille riivamine on võimalik teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslike väärtuste kaitseks.<sup>166</sup> Nii on PS §-s 42 toodud, et riigiasutused ei tohi Eesti kodaniku vaba tahte vastaselt koguda ega talletada andmeid tema veendumuste kohta – see huvide deklareerimisega seonduv keeld ei sisalda seaduse reservatsiooni ehk otsest võimalust põhiõiguse piiramiseks.

Lihtne piiriklausel näeb aga ette, et seadusandja peab midagi tegema või sätestama, põhiseadus ei täpsusta piirangu eesmärke – seega võib põhiõigusi piirata mistahes lubatava eesmärgi saavutamiseks<sup>167</sup> (nt PS § 29 lg 6 - töövaidluste lahendamise korra sätestab seadus.)

Kvalifitseeritud seadusereservatsioon tähendab, et põhiõiguseid võib piirata vaid vastavas sättes loetletud eesmärkidel. Huvide deklaratsioonide avaldamisega seonduv põhiseaduse §-s 26 sätestatud õigus eraelu puutumatusel on kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigus: riik ei tohi kellegi eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Deklareeritavate andmete töötlemine on lubatud vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras ning avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.

Vabariigi Valitsusele on KVS-is antud õigus registri asutamiseks deklaratsioonide elektroonilise esitamise, hoidmise, haldamise, kontrollimise ja avalikustamise võimaldamiseks, mis ei anna aga õigust sätestada täiendavaid piiranguid ametiisikute õigusele eraelu puutumatusel. Eelmises KVS-is oli seaduse lisana kehtestatud deklaratsiooni vorm. Kehtivas seaduses on deklaratsiooni sisu kirjeldatud §-s 14, kusjuures KVS-i eelnõu kooskõlastamisel vastati ettepanekutele, et oleks vaja täpsustada deklaratsiooni sisuga

---

<sup>165</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, II ptk sissejuhatus/8.

<sup>166</sup> RKÜKo 3-3-1-44-11 p 72; RKÜKo 3-4-1-19-07 p 23.

<sup>167</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, II ptk sissejuhatus/8.1.

seonduvat - tehakse nii, et „infosüsteem ise õpetab“ – elektroonilises keskkonnas antakse deklarantidele selgitusi ja juhiseid väljade täitmiseks.<sup>168</sup>

Näiteks majandusaasta aruande täitmise keskkond „õpetab“ samuti aruande esitajat. Esitatavate andmete ülesehituse - majandusaasta aruande taksonoomia - kehtestas Vabariigi Valitsus raamatupidamise seadusest tuleneva volitusnormi alusel.<sup>169</sup> Raamatupidamise seaduse § 14<sup>1</sup> lg-s 2 volitati Vabariigi Valitsust kehtestama majandusaasta aruande taksonoomia alusel ka aruandevormid.<sup>170</sup> KVS-is sellist deklaratsiooni vormi kehtestamise volitusnormi ei ole, delegeeritakse vaid registri loomine deklaratsioonide esitamise, hoidmise, haldamise, kontrollimise ja avalikustamise võimaldamiseks.

Korruptsioonivastase seaduse regulatsiooni kohaselt peavad deklarantideks määratud ametiisikud esitama seaduses sätestatud sisuga deklaratsioonid alates 01.01.2014. a-st vastavale registrile, kuid sättes nimetatud registri põhimäärus kinnitati alles 24.04.2014.a ja register ise muutub kättesaadavaks mais 2014. Eeltoodust tulenevalt ei olnud töö autoril võimalik huvide deklaratsioonide registri e-keskkonnaga enne käesoleva töö esitamise tähtaega tutvuda ning sellele hinnangut anda. Seepärast analüüsib autor üksnes registri põhimäärust.

Huvide registri põhimääruse § 12 lg-s 2 on toodud, et deklaratsiooni saab esitada ainult selle aasta lõpuni, mil vastav deklaratsioon tuli esitada. Samuti sätestab registri põhimääruse § 14 lg 3, et kinnitatud deklaratsiooni ei ole võimalik muuta, parandada, täiendada ega tühistada, samuti nagu § 18 lg 2 kohaselt ei saa kontrollimise kohta tehtud kannet muuta ega tühistada. Selliste regulatsioonide kehtestamiseks ei ole KVS-is sätestatud volitusnormi, seepärast leiab autor, et seadusereservatsiooni põhimõtet on rikutud. Need sätted piiravad nii deklarantide õigusi kui muudavad ka deklaratsioonidega tutvujate ja deklaratsioonide kontrollijate töö raskemaks - kui ühe aasta kohta jääb deklarandil deklaratsioon esitamata, siis puudub võrdlusmaterjal, puuduvad üldse andmed ametiisiku selle konkreetse aasta huvide kohta.

KVS-is puudub volitusnorm deklarandi viimase nelja kuu jooksul ametikohal saadud sotsiaalmaksuga maksustatava tulu märkimiseks. Huvide deklaratsioonide põhimääruse § 15 lg 2 sellise kohustuse aga sätestab. Autori hinnangul on see summa vajalik soodustuste

---

<sup>168</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 010212, lk 38 ja korruptsioonivastase seaduse kooskõlastuste tabel. KVS 2 tabel 010212, lk 24-25.

<sup>169</sup> Majandusaasta aruande taksonoomia. Vabariigi Valitsuse 17.12.2009 määrus nr 206. - RT I, 27.12.2013, 21.

<sup>170</sup> Raamatupidamise seadus. - RT I 2002, 102, 600 ... RT I, 25.05.2012, 16.

deklareerimiseks vajaliku piirsumma leidmiseks, kuid seadus ei käse viimase nelja kuu tulu eraldi deklareerida. Seega on sellegi punkti osas Vabariigi Valitsuse määruses pädevust ületatud.

Algselt ei olnud KVS-i eelnõus kirjas, et registri töötlejal on seaduse alusel või andmesubjekti nõusolekul õigus eeltäidetud deklaratsiooni jaoks erinevatest muudest riigi andmekogudest andmeid saada. Vastuvõetud seaduse § 13 lg 6 sätestas siiski registri pidajale seadusest tuleneva õiguse saada KVS-i kohaldamiseks deklarandi kohta andmeid, mida deklarant võib deklareerimisel täiendada või täpsustada. Huvide deklaratsioonide põhimääruse § 15 lg 4 sätestab, et liidestamise teel teiste andmekogudega kantakse registrisse nt andmed deklarandi lähisugulaste, saadud tulude, sõidukite, kinnistute, äriühingute, väärtpaberite kohta. Kinnistute kohta täpsustatakse: deklarandi omandis oleva kinnistu liik (nt kinnisasi, korteriomand, hoonestusõigus), asukoht ja sihtotstarve (huvide deklaratsioonide registri põhimääruse § 15 lg 4 p 3). Huvide registri põhimäärus ei täpsusta, kui detailselt deklarandile kuuluva kinnisasja asukoht märgitakse (linn, tänav, korteri nr). Nimetatud informatsioon on kättesaadav kõigile ning kinnisasja (mis paljudel juhtudel võib olla deklarandi alaline elukoht) asukoha andmete avalikustamise täpsusaste oleks võinud KVS-is kirjas olla. Nt deklarandi elukohta pidas seadusandja vajalikuks mitte avalikustada (KVS § 14 lg 6 p 2). Töö autor on selle valikuga igati nõus, kuid leiab, et deklarandile kuuluvate kinnisasjade asukoht võiks piirduda selle kohaliku omavalitsuse üksuse nimetamisega, kus kinnisasi asub, mitte tuues ära täpset aadressi. Selliselt poleks põhiõiguse eraelu puutumatusete riive nii intensiivne.

KVS sätestab, et deklareerida tuleb ka kinnisasjale isiku kasuks kinnistusraamatusse kantud piiratud asjaõigused.<sup>171</sup> Huvide deklaratsioonide põhimääruses ei ole nende andmete osas liidestamise teel deklaratsioonide eeltäitmist ette nähtud, vaid need tuleb deklaratsiooni kanda vaba tekstina. Autori arvates võiksid ka piiratud asjaõigused deklaratsioonile kanduda liidestamise teel kinnistusraamatust.

Mittemajanduslike huvide deklareerimise kohta on KVS-i eelnõu koostajad täpsustanud, et kuuluvust mõnda huvigruppi või organisatsiooni on vaja deklareerida siis, kui deklarant teadvustab, et see toob kaasa korruptsiooniohu.<sup>172</sup> Selgitatud on ka, et deklarantide instrueerimine võiks toimuda juhendi tasemel. Antud juhul piiratakse deklarantide õigust eraelu puutumatusete ning piiramise ulatus võiks õigusselguse huvides ja kooskõlas

---

<sup>171</sup> Piiratud asjaõiguste deklareerimise kohustus tuleneb KVS § 14 lg 1 punktist 1.

<sup>172</sup> Korruptsioonivastase seaduse kooskõlastuste tabel. KVS 2 tabel 010212, lk 24-25.

seadusereservatsiooni põhimõttega olla toodud otse KVS-is, näidetena või kriteeriumitena. Praegune sõnastus on liialt üldine – deklareerida tuleb muu asjaolu, mis deklarandile teadaolevalt võib kaasa tuua ametikohustuse rikkumise, välistada deklarandi erapooletuse ja objektiivsuse või tuua kaasa korruptsiooniohu, tingimusel et nende andmete kogumine ei riku deklarandi õigusi.

Kuna ametiisikute eraelu puutumatus ja informatsioonilise enesemääramise õiguse riive on eriti intensiivne just läbi deklaratsioonide avalikustamise, siis leiab autor, et KVS § 16 lg-s 1 kehtestatud volitusnorm, mille kohaselt deklaratsioonid avalikustatakse registri põhimääruses sätestatud korra kohaselt – ei ole kooskõlas seadusereservatsiooni põhimõttega. See, kui kergelt ja kui palju informatsiooni deklarantide kohta on võimalik kätte saada, kas seda infot on võimalik kopeerida ja hõlpsasti muudes andmekanalites levitada, peaks olema kirjas otse seaduses, mitte registri põhimääruses.

#### 4. DEKLAREERIMISEGA SEOTUD REGULATSIOONI MATERIAALNE PÕHISEADUSPÄRASUS

Kui riik sekkub üksikisiku vabadussfääri, peab sellel riivel olema õigustus. Materiaalse põhiseaduspärasuse kontrolli käigus tuleb tuvastada, kas põhiõiguse kaitseala riivel on legitiimne eesmärk ning kas riive on proportsionaalne.<sup>173</sup>

##### 4.1. Andmete kogumise ja avaldamisega taotletava eesmärgi lubatavus

Selleks, et õiguslik regulatsioon oleks materiaalselt põhiseaduspärane, peab isiku õigust riivav seadusesäte olema kehtestatud põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks.<sup>174</sup> Riive eesmärgi legitiimsus sõltub sellest, milline on põhiõigusnormi piiriklausel. Ainult erandjuhul tohib kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõigust riivata mõne muu põhiõiguse või muu põhiseadusliku õigusväärtuse alusel.<sup>175</sup>

Huvide deklaratsioon on KVS-i kohaselt dokument, milles ametiisik deklareerib oma varad, kohustused ja majanduslikud ning mittemajanduslikud huvid ning mis läbi avalikustamise annab ülevaate ametiisiku võimalikest ametikohustuste täitmist mõjutada võivatest huvidest. Ametiisiku huvide deklaratsioonide avalikustamise eesmärk on nii preventiivne, st korruptsiooni ennetamine, kui ka tuvastav, st korruptsioonijuhtumite avastamine. Deklarantide kohta on igal ajal (täpsemalt küll igal digitaalselt isikutuvastamisvahendit omaval isikul) võimalik isikustatult teada saada, mis deklarandile kuulub ja palju ta teenib ja kus ta veel tulu teenib.

Deklaratsioonide avalikustamise korral on tegemist isikuandmete töötlemisega (IKS § 5), iga isikuandmete töötlemine peab olema eesmärgipärane (eesmärgipärase töötlemise nõue). Eesmärgipärasuse nõue on kajastatud IKS § 6 p-s 2, aga ka Euroopa Nõukogu andmekaitse konventsiooni artikli 5 punktides b, c ja e,<sup>176</sup> samuti Euroopa Liidu andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ art 6 p 1 alapunktides b ja e.<sup>177</sup> See tähendab, et isikuandmete kogumine niiõelda igaks juhuks ei ole lubatud.

---

<sup>173</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, II ptk sissejuhatus/9.1. ja 9.1.2.

<sup>174</sup> RKPJKo 3-4-1-10-10 p 48.

<sup>175</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, II ptk sissejuhatus/9.1.2.

<sup>176</sup> Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon. - RT II 2001, 1, 3.

<sup>177</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. – EÜT L 281, 23.11.1995.

Samas näiteks kohtuotsuste täielikust, isikunimedega avalikustamisest on 2014. a algusel ajakirjanduses palju juttu olnud. 21.01.2014. a võeti Riigikogu menetlusse eelnõu, mille kohaselt muutuksid kurjategijate nimed kohtuotsustes edaspidi salajaseks - täisnimede asemel avalikustatakse ainult süüdimõistetute initsiaalid.<sup>178</sup> 12.03.2014. a tegi justiitsminister riigikogule eelnõu esimesel lugemisel ettepaneku vastav osa eelnõust välja võtta, põhjuseks muudatusettepanekute osas avalikkuses tehtud kriitika.<sup>179</sup> Sarnase teema üle arutledes pidas I. Pilving 2005. aastal vajalikuks rõhutada, et kohtuotsuste avaldamise põhiseaduslikult legitiimne eesmärk on kohtupraktikast ja kehtiva õiguse aktuaalsetest tõlgendustest ülevaate andmine, mitte aga kaaskodanike järel nuhkimise võimaldamine.<sup>180</sup> Ülevaadet kohtupraktikast on põhimõtteliselt võimalik saada ka isikustamata. Kuna KVS-i eesmärk on korruptsiooni vältimiseks tagada ülevaade ametiisiku huvidest, mis just selle konkreetse ametiisiku otsuseid mõjutada võivad, siis kohtuotsuste avalikustamise eesmärk ja deklaratsioonide avalikustamise eesmärk on erinevad.

Riigikohus on leidnud, et abstraktne korruptsioonioht avaldub siis, kui: „isiku puhul on täheldatav mõni omadus või suhe, mis võib üldisele kogemusele tuginedes tekitada isikus soovi juhendada oma tegevuses tervikuna või mõne üksikotsustuse langetamisel kriteeriumidest, mis ei lähtu täiel määral isiku töö- või käsundiandja õiguspärastest huvidest.“<sup>181</sup> Huvide deklaratsioonides peab ametnik deklareerima just need seosed ja suhted, ning deklareerimine peaks tagama avalike ülesannete täitmise objektiivse erapooletuse. Ka avaliku teenistuse eetikakoodeksi<sup>182</sup> p 13 kohaselt peab ametnik hoiduma näiliku olukorra loomisest, mis võib seada kahtluse alla tema erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse.

(Majanduslike) huvide deklaratsioonide esitamisel on korruptsiooni vältimine eraellu sekkumise eesmärgina legitiimne, sest PS § 26 võimaldab kehtestada piiranguid avaliku korra kaitsmiseks ja kuriteo tõkestamiseks.<sup>183</sup> Avalikustamist seadustab ametnike huvide

---

<sup>178</sup> Kriminaalmenetluse seadustiku, karistusregistri seaduse, kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse, riigilõivuseaduse, riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse ning riigi õigusabi seaduse muutmise seadus 578 SE. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=5ebd76d0-c075-4845-89b0-c6b23cca607f&>. (11.03.2013).

<sup>179</sup> Riigikogu 12.03.2014 istungi stenogramm. 578 SE esimene lugemine. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1394625372#pk14557>. (13.04.2014).

<sup>180</sup> I. Pilving, lk 534.

<sup>181</sup> RKÜKo 3-1-1-92-06, p 33.

<sup>182</sup> Avaliku teenistuse eetikakoodeks. - Arvutivõrgus: <http://www.avalikteenistus.ee/?id=10513> (06.04.2014). 01.04.2013. aastal kehtivuse kaotanud avaliku teenistuse seaduse lisas olev avaliku teenistuse eetikakoodeks kehtib niikaua, kuni ametnikueetika nõukogu kiidab heaks uue ametnike eetikakoodeksi.

<sup>183</sup> RKPJKo 3-4-1-10-02, p 37.

teadvustamise olulisus korruptsioonijuhtumite ennetamisel ja avastamisel. Avalikkus aitab tagada riigivõimu läbipaistvust ja selgust. Seda toetab tõdemus, et korruptsiooni on võimalik vähendada vaid siis, kui korruptiivne tegevus on muudetud madala tasuvusega ja kõrge riskiga ettevõtmiseks.<sup>184</sup> Deklaratsioonide avalikustamine suurendab ametiisiku poolt korruptiivsel teel saadud tulust teadasaamise riski.

Eeltoodust tulenevalt leiab autor, et ametiisikute huvide deklaratsioonide avalikustamisel põhjustatava põhiõiguse riive eesmärk on legitiimne.

#### **4.2. Deklareerimisega kaasnevate põhiõiguste riive proportsionaalsus**

Põhiõigused ei saa olla absoluutsed ning mistahes põhiõiguse piiramatut realiseerimist saab olla võimalik niikaua, kuni ei takistata mõne teise põhiõiguse realiseerimist. Kui tekib põhiõiguste konkurents, on õigustatud põhiõiguste piiramine.<sup>185</sup>

Iga isiku õigustega arvestada püüdvast demokraatlikus põhiseadusriigis tuleb erinevate printsiipide vahel seada jalule mõistlik tasakaal, võttes arvesse mõlemat.<sup>186</sup> Eesti Vabariigi põhiseaduses tuleneb proportsionaalsuse põhimõtte § 11 teisest lausest,<sup>187</sup> õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ja ei tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Sama sätestavad ka EIÕK artiklid 8-11 ja 4. lisaprotokoll artikkel 2.

Riigikohus on korduvalt sedastanud, et põhiõiguse riive on proportsionaalne juhul, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust.<sup>188</sup> Proportsionaalsuse põhimõtte erinevatel

---

<sup>184</sup> M. Atkinson, M. Manusco. Edicts and etiquette: regulating conflict of interest in Congress and the House of Commons. Corruption and Reform. Vol 7, No 1, 1992, lk 1-18.

<sup>185</sup> RKKKo 3-1-1-80-97, p I.

<sup>186</sup> M. Ernits. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011, lk 186.

<sup>187</sup> Riigikohus on proportsionaalsuse põhimõtet seostanud PS § 11 teise lausega nt: RKPJKo 3-4-1-1-02 p 15, RKPJKo 3-4-1-6-02 p 12.

<sup>188</sup> Nt RKPJKo 3-4-1-16-08 p 29; RKPJKo 3-4-1-20-12 p 39.

astmetel teeb vahet ka EIK ning kasutab otsustamisel vastassuunaliste põhimõtete kaalumist.<sup>189</sup>

#### 4.2.1. Andmete kogumise ja avalikustamise sobivus

Sobiv abinõu aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.<sup>190</sup> Ei ole vajalik, et abinõu saavutaks eesmärgi absoluutse kindlusega, piisab, kui on tegemist vahendiga, mis seatud eesmärgi saavutamisele kaasa aitab või seda edendab.<sup>191</sup>

Ametiisiku huvide kohta andmete kogumise ja huvide deklaratsioonide avalikustamise eesmärk on teadvustada deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivad huvid ja muuta need ühtlasi kontrollitavaks. Ametiisikul võib olla kiusatus teha ametiseisundit kuritarvitades otsus enda või lähedaste isikute (majanduslikest) huvidest lähtuvalt. Riigikohus on leidnud, et kui isikul on täheldatav „mõni omadus või suhe, mis võib üldisele kogemusele tuginedes tekitada isikus soovi juhinduda oma tegevuses tervikuna või mõne üksikotsustuse langetamisel kriteeriumitest, mis ei lähtu täiel määral isiku töö- või käsundiandja õiguspärastest huvidest,“ on tegemist abstraktse korrupsiooniohuga.<sup>192</sup> Deklaratsioonide avalikustamine on vaieldamatult abinõu, mis aitab teadvustada deklarandi huvisid ning läbi igäühele kättesaadava registri muutuvad deklareeritavad andmed ka kontrollitavaks.

Kas avalikustamine on sobiv vahend seaduse laiema eesmärgi – korrupsiooni ennetamise ja avaliku ülesande ausa ja erapooletu täitmise – saavutamiseks? Kuidas aitab kaasa korrupsiooni ennetamisele igäühe ligipääs deklaratsioonidele? Korrupsiooniohtlike olukordade vähendamiseks ja avaliku ülesande ausa ja erapooletu täitmise saavutamiseks on deklareerimine sobiv meede selles mõttes, et deklarant ise teadvustab läbi deklareerimise need erahuvid, mis võivad kõrvaltvaatajatele korrupsiooniohtlikena tunduda ja võivad tegelikkuses ka korrupsiooniohtlikud olla. Deklaratsioonide sisuga tutvumise õigus on sobilikkuse seisukohast omamoodi avalikkuse järelevalvemeede ametiisiku tegevuste, varade ja huvide

---

<sup>189</sup> EIKo *Groppera Radio AG jt vs. Šveits* 28.03.1990, 10890/84, p 70 jj; EIKo *Barthold vs. Saksamaa* 25.03.1985, 8734/79, p 52 jj; EIKo *Moustaquim vs. Belgia* 18.02.1991, 12313/86, p 46.

<sup>190</sup> RKPKo 3-4-1-1-02 p 15; RKÜKo 3-1-3-10-02, p 30.

<sup>191</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. § 11/3.1. 3.

<sup>192</sup> RKÜKo 3-1-1-92-06, p 33.

üle. Avalikustamine muudab ametiisiku jaoks keerulisemaks ametikohustuste erapooletut täitmist kaasa tuua võivate seoste ja huvide omamise.

Deklareerimine on alates 2014. aastast võimalik üksnes elektrooniliselt. Kõigil deklarantidel ei pruugi olla oskust kasutada e-posti ning neil ei pruugi olla e-maksuameti kasutamise oskust. Selles mõttes ei ole elektrooniline esitamine sobiv meede deklaratsioonide avalikustamiseks. Deklareerimise eesmärgi paremaks täitmiseks võiks üleminek elektroonilisele esitamisele olla paindlikum, üleminekuaja jooksul võiksid olla lubatud ka paberdeklaratsioonid. Nt senini esitatakse osa tuludeklaratsioonidest endiselt paberil,<sup>193</sup> samas saadetakse teavitust huvide deklareerimise kohustuse kohta vaid e-kirjaga ning deklareerida saab vaid e-maksuameti keskkonnas. Võrdlusena võivad juriidilised isikud teatud deklaratsioone Maksu- ja Tolliametile esitada paberil, nagu ka füüsilised isikud oma tuludeklaratsioone. Paberdeklaratsioonide andmed sisestavad andmebaasi Maksu- ja Tolliameti töötajad.<sup>194</sup> Kuna deklarantide seas on eakaid isikuid, kes e-keskkonnas hakkama ei saa, on riik autori arvates liigselt ahendanud nende võimalust deklaratsioonide esitamiseks. Asutustes määratud isik<sup>195</sup> saaks paberkandjal esitatud deklaratsioonid registrisse kanda ning see tagaks kõigi deklarantide suhtes ühetaolise kohtlemise ning ei raskendaks e-teenuste kasutamist mitteoskavate isikute olukorda.

Autori hinnangul on deklaratsioonidega andmete kogumine ja nende andmete avalikustamine üldiselt sobivad meetmed korruptsiooni ennetamise ja avaliku ülesande ausa ja erapooletu täitmise saavutamiseks. Siiski võiks olla lubatud paralleelselt ka paberkandjal deklaratsioonide esitamine.

---

<sup>193</sup> FIDEK 2013. a kokkuvõte. Maksu- ja tolliameti pressimaterjalid. - Arvutivõrgus: <http://www.emta.ee/pressimaterjalid>. (24.04.2014). Kokkuvõtte alusel olid 2013. aasta deklaratsioonidest 95,4% e-deklaratsioonid.

<sup>194</sup> T. Kalvet, M. Tiits, H. Hinsberg (toimetajad). E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. Tallinn: Balti Uuringute Instituut ja Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2013. Lk 75. - Arvutivõrgus: <http://www.ibs.ee/et/publikatsioonid/item/116-e-teenuste-kasutamise-tulemuslikkus-ja-moju>. (27.04.2014).

<sup>195</sup> Igas asutuses on kontrollipädevusega isikud, kellel on nagunii õigus näha kõiki deklaratsioonis sisalduvaid andmeid – seepärast ei toimuks nende poolt deklaratsiooni andmete sisestamisel registrisse deklarandi informatsioonilise enesemääramise õiguse osas ülemäärast riivet.

#### 4.2.2. Andmete kogumise ja avalikustamise vajalikkus

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.<sup>196</sup> Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid.<sup>197</sup>

KVS § 13 lg 3 kohaselt on nende ametiisikute osas, kelle kohta on seaduse alusel õigus deklareerimise kohustus määrata, tarvis kaaluda, kas on olemas mõni teine meede, mis on nende puhul tõhusam korruptsiooni ennetamiseks kui huvide deklaratsiooni esitamine ja selle avalikustamine. Seega peab teine meede korruptsiooni ennetamiseks olema deklareerimisest tõhusam. Kui leidub tõhusam meede seaduses sätestatust, tekib küsimus, kas see ei võiks kehtida deklareerimise asemel.

Eelmise KVS-i regulatsiooni kohaselt esitas deklaratsioone umbes 30 000 isikut. Kui uue seaduse alusel see arv ka poole väiksem saab olema, on deklarante ikka palju. Isegi 2011. aasta KVS-i seletuskirjas tõdetakse, et „liiga suur deklarantide arv muudab deklaratsioonide kontrolli ebatõhusaks ja kogu huvide deklareerimise süsteemi sisuliselt mõttetuks.“<sup>198</sup>

KVS § 13 lg 1 p-des 3-15 nimetatud ametiisikute deklaratsioonid ei olnud eelmise KVS-i kohaselt avalikud. Olukorras, kus deklaratsioone saab olema tuhandeid, ei jõua avalikkuse kontroll tõenäoliselt iga deklaratsiooniga tutvumiseni – kõigi avalikku vahendit kasutavate ametiisikute deklaratsioonide avalikustamisega kaasnev eraelu riive on seega ebavajalik ning autori hinnangul võiksid vaid kontrollipädevusega isikud ja organid nende deklaratsioonidega tutvuda ja neis sisalduvaid andmeid analüüsida. Autori arvates oleks paljude ametiisikute osas leebemaks meetmeks deklaratsiooni esitamine, kuid selle avalikustamine ainult kontrolliõigusega isikutele. KVS § 13 lõike 1 punktides 3-15 nimetatud deklarandid võiksid jaguneda kaheks – ametiisikud, kelle deklaratsioonid on avalikud ja ametiisikud, kes küll esitavad deklaratsioone, kuid kelle deklaratsioonid ei oleks avalikud.

---

<sup>196</sup> RKPJKo 3-4-1-10-10 p 51.

<sup>197</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

<sup>198</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 311011, lk 37.

KVS-i § 13 lg-t 3 ja § 16 lg-t 1 võiks muuta ja samas lisada § 13 lõige 3<sup>1</sup>:

KVS § 13 lg 3: Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 3–15 nimetatud õigus kehtestada deklaratsiooni esitamise kohustus on ainult ametiisikutele. Kohustusel ei ole tagasiulatuvat jõudu.<sup>199</sup>

KVS § 13 lg 3<sup>1</sup>: Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 3–15 nimetatud ametiisikute deklaratsioonide osas otsustab deklaratsiooni esitamise kohustuse kehtestaja, kas ametiisiku deklaratsioonid on tutvumiseks avalikustatud igapähele.

KVS § 16 lg 1: Käesoleva seaduse § 13 lõike 1 punktides 1-2 nimetatud deklarantide ning § 13 lg 3<sup>1</sup> alusel igapähele tutvumiseks avalikustatavad deklaratsioonid avalikustatakse registri põhimääruses sätestatud korra kohaselt. Deklaratsiooni andmetega tutvumiseks peab isik identifitseerima end digitaalse isikutunnistuse abil. Deklarandil on õigus saada registrist teavet selle kohta, kes on tema deklaratsiooniga tutvunud.<sup>200</sup>

Sellise regulatsiooni tulemusel jääks deklareerimise kohustuse kehtestajale õigus otsustada, kas isik peab deklaratsiooni esitama, kuid oleks võimalik jätta nt madalamal ametikohal olevate ametiisikute deklaratsioonid avalikustamata. Kõikide korruptsiooniohtlike olukordadega kokku puutuda võivate ametiisikute deklaratsioonide avalikustamine selliselt, et igapähele võib nendega tutvuda, ei ole autori arvates vajalik, sest madalamal ametikohal olevate ja väiksema vastutusega ametiisikute eraeluliste andmete avalikustamisega kaasnev riive on suurem kui kasu, mis sellest võib tekkida.

Huvide deklaratsioon sisaldab ka erinevatest registrites pärinevaid andmeid ametiisiku muu vara kohta, selles osas võib iga deklaratsioonidega tutvuja tuvastada muutusi kuni kolme erineva aasta deklaratsioonides.<sup>201</sup> Selleks peab tal olema nt konkreetne kahtlus ametiisiku korruptiivsuses või kõrgendatud uudishimu. Mis tahes põhjustel deklaratsiooniga ei tutvuta,

---

<sup>199</sup> Kehtiv sõnastus: KVS § 13 lg 3: Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 3–15 nimetatud õigus kehtestada deklaratsiooni esitamise kohustus on ainult juhul, kui ametiisikul on pädevus käsutada avalikku vahendit või viia läbi süüteo- või haldusmenetlust ning puuduvad tõhusamad vahendid korruptsiooniohu vältimiseks. Kohustusel ei ole tagasiulatuvat jõudu.

<sup>200</sup> Kehtiv sõnastus: KVS § 16 lg 1: Käesoleva seaduse § 13 lõikes 1 nimetatud deklarantide deklaratsioonid avalikustatakse registri põhimääruses sätestatud korra kohaselt. Deklaratsiooni andmetega tutvumiseks peab isik identifitseerima end digitaalse isikutunnistuse abil. Deklarandil on õigus saada registrist teavet selle kohta, kes on tema deklaratsiooniga tutvunud.

<sup>201</sup> Vastavalt KVS § 16 lõikele 2 avalikustatakse deklaratsioonid kolmeks aastaks.

keelatud see ei ole ja sanktsioone ülemäärase uudishimu eest ei rakendata. Küll võib aset leida ülemäärane ehk mittevajalik deklarandi eraelu riive. Igaühe õigus deklaratsioonidega tutvuda võib muutuda ebaterve uudishimu rahuldamise allikaks, et teada saada poliitikute või deklaratsiooniga tutvujale tuttava ametiisiku varanduslikku seisut. Kui deklaratsioonist nähtub, et ametiisikul on nt kinnistu Tallinnas ja korter Pärnus, siis ei saa sellest veel teha järeldusi, nagu oleks tegemist korruptiivselt saadud tuluga. Järelduste tegemiseks peaks võrdlema erinevate aastate deklaratsioone ning isegi siis peaks ametiisikult tõenäoliselt täpsustavaid küsimusi küsima. Näiteks juhul, kui ametiisik saab aasta jooksul päranduseks kinnistu oma vanemalt, siis sellist soodustuse saamist KVS § 14 lg 2 p 1 kohaselt ei deklareerita. Kinnistu omandiõigus aga tuleb KVS § 14 lg 1 p 1 kohaselt deklareerida.

Registrisse jääb märge isikust, kes deklaratsiooniga tutvus. KVS võimaldab tuvastada ja säilitada andmed deklaratsioonidega tutvujate kohta. See meede peaks tagama, et deklaratsiooniga tutvuda sooviv inimene teadvustab endale protseduuri olulisuse, sh deklarandi eraeluliste andmete niisama uudistamise sobimatuse. Kui tulevikus deklaratsioonidega tutvujate statistikat analüüsida, siis annaks see väärtuslikku infot avalikustamise kui meetme vajalikkuse kohta. Võib selguda, et poliitilistel ametikohtadel olijate deklaratsioone uuritakse kordades rohkem kui madalamal ametikohal olevate isikute omi, üldine tunnus toob tõenäoliselt kaasa suurema avalikkuse huvi. Kas selle huvi alged on aga ametiülesannete erapooletus täitmises veendumises või tuntud inimese eraeluliste faktide teadasaamises (kus ta elab ja mis tal on ja kust ta veel raha teenib), selgitab ehk statistika deklaratsioonidega tutvujate kohta. Autori hinnangul on deklaratsioonidega tutvujate kohta saadav info vajalik deklaratsioonide avalikustamise ning deklarantide ringi määramise osas – kui selgub, et madalamate ametiisikute deklaratsioonidega tutvujaid on vähe, siis tuleks kaaluda, kas nende deklaratsioonide avalikustamine on vajalik seoses deklarantide põhiõiguste riivega.

Huvide deklareerimise üheks eesmärgiks on korruptiivsete tegude ennetamine. Kui ametiisiku varaline seis ja muud huvid on avalikustatud ja avalikustatakse ka tulevikus, siis võib deklarant seetõttu hoiduda korruptiivse teo toimepanemisest. Selles mõttes on deklaratsioonide avalikustamine KVS-is toodud eesmärgi täitmiseks vajalik. Kui tulu saadakse korruptiivsel teel, on aga üheks võimaluseks, et see saadakse rahana. Samas selgub KVS-ist, et krediidasutuse vastu olevaid nõudeid (nt raha arveldusarvel, raha hoiusel) ei pea deklareerima. Huvide deklaratsioonide üle kontrolli teostajale on sätestatud õigus krediidasutustelt deklaratsiooni kontrollimiseks vajalikus ulatuses andmeid lisaks saada

(KVS § 15 lg 6 p 2). Järelikult võib minister küsida pangast andmeid ametiisiku rahalise seisu kohta. Autori hinnangul võiksid krediidasutuste vastu olevad nõuded olla küll deklareeritud, kuid eraelu puutumatus õiguse ülemäärase riive vältimiseks võiksid need andmed olla näha vaid deklaratsioonide kontrollijatele, mitte igähele.

Deklaratsioonidega tutvumisega seondub veel üks asjaolu. Nimelt võib igäüks deklaratsioonidega piiramatult, sanktsioonideta tutvuda. Kontrollipädevusega komisjonide liikmed peavad aga iga kontrollimise protokollima ning teavitama deklaranti ja registri pidajat kontrollimisest. Nimetatud kohustuse sätestab KVS § 15 lg 7 p 1 ja huvide deklaratsioonide registri põhimääruse § 18 lg 1 p 1 täpsustab, et registrisse tuleb kontrolltoiming kanda vaid siis, kui kontrollija nõuab täiendavaid selgitusi või esitab päringuid krediidasutustele või teistele andmekogudele. Registri põhimääruse § 18 lg 1 p 2 kohaselt ei pea kontrollimise protokollile lisama, kui täiendavate andmete kogumise toiminguid ei tehtud ning sel juhul tuleb märkida vaid kontrollija nimi ja ametinimetus. Autori arvates võiks registri e-keskkonda sisselogimisel olla rollivaliku võimalus (analoogselt e-maksuameti keskkonnale), et kontrollipädevusega isikud ei peaks hiljem liigselt tõendama, et neile kui tavakodanikule kuuluvat deklaratsioonidega tutvumise õigust kasutades ei tegelenud nad kontrollimisega ja et seepärast puudub registris ka märke kontrollimise kohta. Analoogselt tuludeklaratsioonide või muude maksudeklaratsioonide esitamisega võiks olla võimalus kinnitatud kandeid muuta, samas sätestab huvide deklaratsioonide registri põhimääruse § 18 lg 2, et kinnitatud kannet muuta ega tühistada ei saa. Autori hinnangul ei ole selline regulatsioon mõistlik ega vajalik ja samuti ei anna sellise regulatsiooni kehtestamiseks pädevust KVS.

Iga deklaratsiooniga saavad tutvuda ka ajakirjanikud ning ajakirjanduse suur mõju ühiskonnas isikute kohta hinnangute tekkimise mõjutamisel on üldteada. Väikses kogukonnas levivad uudised kiiresti ja võivad suhtumise mõne ametiisiku tegevusse muuta äärmiselt negatiivseks. Selline stigmatiseerumise võimalus läbi antavate hinnangute, näiteks: „tal on see ja teine vara ja ta töötab veel seal ja ta kuulub veel sinna – ta on ikka üks sahkerdaja,“ võib oma eraelu puutumatus kõrgelt hindavate isikute tahte teatud ametikohtadel töötada üldse pärssida. Nii võivad nt kohaliku elu korraldamisest eemale jääda mitmed isikud, kes ei soovi liigset avalikku huvi, kuid oleksid oma teadmiste ja kogemuste tõttu teatud ametites väga hinnatud. Samas võib avalikustamine teisalt osutada heaks ja vajalikuks vahendiks – ametiisik, kelle kohta spekulieritakse erinevate huvide või seoste olemasolu kohta, saab läbi deklaratsiooni avalikustamise tõestada, et tal need huvid puuduvad.

Kehtiva ATS-i kohaselt peavad asutused kuni 2014. aastani ametnike palgaandmed veebilehtedel avalikustama, alates 2015. aastast tehakse seda avaliku teenistuse kesksel veebilehel.<sup>202</sup> Samuti on huvide deklaratsiooni see osa, mis sisaldab deklarandi ametikohal eelmisel aastal saadud sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu ja andmed nende kõrvaltegevuste kohta, kus deklarant teenis tulu, avalik. Autor leiab, et palgaandmete topeltavaldamine ei ole vajalik. Tegemist on intensiivse eraelu riivega ja kui üldse, siis võiksid palgaandmed jääda avalikustatuks vaid deklaratsioonides. Veebilehtedel avalikustamise mõju eraelu riivele on ulatuslikum – info vaatamiseks ei pea isikut tuvastama, teave on kõigile lihtsasti kättesaadav.

Nii nagu KVS-i eelnõude menetlemisel tehti palju muudatusettepanekuid seotud osapoolte ringi sõnastamise osas ja lõpuks jäi § 7 lg 1 p 1 sõnastuseks, et seotud isikuks on mh ametiisiku vanema alaneja sugulane, sealhulgas ametiisiku laps ja lapselaps,<sup>203</sup> nii oli ka KVS § 14 lg 6 punkti 3 sõnastus algselt teistsugune: deklareeritakse andmed deklarandiga abielus oleva isiku ning deklarandi vanemate ja laste kohta.<sup>204</sup> See välistas loetelust elukaaslased, aga ka vanavanemad ja lapselapsed. Autori hinnangul on ühise majapidamise kaudu seotud isikule<sup>205</sup> tehtud ja temalt saadud soodustused eraelulise läheduse osas võrdväärset abikaasalt saadud kingitustega, seega on kehtiv seadus selles osas sisuliselt laiemana parem ja eesmärgi täitmiseks vajalik – KVS § 14 lg 6 punktis 3 nimetatakse deklarandiga abielus olevat isikut ning deklarandi vanemat ja alanejat sugulast ning isikut, keda seob deklarandiga ühine majapidamine.<sup>206</sup>

Vanavanemate nime ja isikukoodi või sünniaega deklareerida ei ole vajalik, lapselaste andmed aga tuleb kirja panna. Vanavanemad nagu lapselapsedki on tavaliselt lähedasse pereringi kuuluvad isikud. Autori hinnangul võiks deklarandi vanema asemel seaduses kirjas olla deklarandi alaneja sugulane – selline sõnastus tagaks, et kõik lähisugulased on nende eraelu riivete eest ühetaoliselt kaitstud.

---

<sup>202</sup> Avaliku teenistuse seaduse § 119 lg 2 kohaselt avalikustatakse ametniku põhipalk ja muutuvpalk ning tema teenistusülesannetest tulenev muu tulu kogusummana eelmise kalendriaasta kohta alates 2014. aastast kuni 2015. aastani ametiasutuse veebilehel ning alates 2015. aastast avaliku teenistuse kesksel veebilehel. Avaliku teenistuse seadus. RT I, 26.03.2013, 5.

<sup>203</sup> Autori hinnangul oleks võinud siinkohal siiski piirduda lihtsalt ametiisiku vanema alaneja sugulase märkimisega, sest see hõlmab endas ka ametiisiku lapsed ja lapselapsed. Seotud osapoolteks on läbi vanema alaneja sugulase ka ametiisiku õed ja vennad ja nende lapsed.

<sup>204</sup> Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 311011, lk 5. Selles eelnõus kajastas deklaratsiooni sisu § 13.

<sup>205</sup> Ühise majapidamise kaudu seotud isikuks on paljudel juhtudel tõenäoliselt deklarandi elukaaslane.

<sup>206</sup> KVS § 14 lg 6 p 3: deklarandiga abielus olev isik ning deklarandi vanem ja alaneja sugulane ning isik, keda seob deklarandiga ühine majapidamine.

Deklaratsioonis tuleb märkida deklarandile eelmisel aastal soodustuse teinud ja deklarandilt soodustuse saanud isikute nimed (KVS § 14 lg 2).<sup>207</sup> Tegemist ei ole enam deklarandi enda eraelu riivega, vaid riivatakse kolmandate isikute õigust informatsioonilisele enesemääramisele. Deklaratsioonide avalikustamiseks võib isikuandmeid koguda aga niipalju, kui hädapärast vajalik. See minimaalsuse nõue tuleneb IKS § 6 punktist 3, samuti Euroopa Nõukogu andmekaitse konventsiooni art 5 punktist c ning Euroopa Liidu andmekaitse direktiivi 95/46/EÜ art 6 p 1 alapunktist c.

Vanavanemale tehtud kallid kingitused või muud soodustused<sup>208</sup> deklareeritakse, kuid lapselapsele tehtud kingitusi mitte: KVS § 14 lg 2 p 1-2 kohaselt ei pea saadud ja tehtud soodustusi deklareerima sama paragrahvi lg 6 punktis 3 toodud isikute osas - deklarandiga abielus oleva isiku ning deklarandi vanema ja alaneja sugulase ning isiku, keda seob deklarandiga ühine majapidamine osas. Selline autori hinnangul põhjendamatu lähedaste isikute eristamine võib viia olukorrani, kus kalli reisipaketi kinkimine vanavanemale on deklarantide deklaratsioonidest näha (koos isiku nimega, kellele see tehti) ja lapselapsele tehtud kingitused ei ole. Autorile jääb mõistetamatuks, mil moel on selline erisus lähisugulaste osas vajalik korruptsiooni avastamiseks ja ennetamiseks. Kindlasti ei ole selline regulatsioon kooskõlas KVS § 16 lg 3 punktis 3 nimetatud lähisugulaste nimede mitteavaldamise põhimõttega.

Meetme vajalikkuse üle otsustamisel on oluline kaaluda, mil määral koormab meede kolmandaid isikuid.<sup>209</sup> Deklarandil endal on alati võimalus vaadata, kes on tema deklaratsiooniga tutvunud, kolmandatel isikutel, kelle nimed on deklaratsioonis kirjas, seda õigust ei ole. Teabe avalikustamine ei tohi ülemääraselt kahjustada andmesubjekti õigusi (IKS § 11 lg 2). Autori arvates tuleks KVS § 16 lõike 3 punktis 1 tunnistada vaid deklaratsioonide kontrollijatele kättesaadavaks ka ametiisikule soodustuste tegijate ja ametiisikult soodustuse saajate nimed (KVS § 14 lg 2 punktide 1 ja 2 alusel deklareeritavate isikute nimed), sest nende eraelu riive läbi informatsioonilise enesemääramisõiguse on olulisem kui kingituste ja annetuste tegijate nimede avalikustamine igapähele. Piisaks sellest, kui soodustusi teinud ja saanud isikute nimesid näevad kontrollipädevusega organid ja isikud.

---

<sup>207</sup> Soodustuse mõiste sisu kohta vt käesoleva töö lk 20.

<sup>208</sup> KVS § 14 lg 2 kohaselt on juhul, kui deklareerimisele eelnenud viimase nelja kuu tasu ametikohal ei ole deklarandil suurem kui neljakordne töötasu alammäär (2014. aastal seega 355 eurot \* 4 kuud = 1420 eurot), kohustus deklareerida sellest summast suuremad saadud või antud soodustused, kusjuures aasta jooksul ühele isikule tehtud või ühelt isikult saadud soodustused liidetakse.

<sup>209</sup> RKPJKo 3-4-1-1-02 p 15.

Kokkuvõttes on huvide deklareerimine vajalik meede selleks, et ametiisik ise teadvustaks enda korrupsiooniohtlikku olukorda tekitada võivad huvid. Autori arvates oleks paljude ametiisikute osas leebemaks meetmeks deklaratsiooni esitamine, kuid selle avalikustamine ainult kontrolliõigusega isikutele. KVS § 13 lõike 1 punktides 3-15 nimetatud deklarandid võiksid jaguneda kaheks – ametiisikud, kelle deklaratsioonid on avalikud ja ametiisikud, kes küll esitavad deklaratsioone, kuid kelle deklaratsioonid ei oleks avalikud.

Magistritöö autori hinnangul võiksid krediitiasutuste vastu olevad nõuded olla küll deklareeritud – see on vajalik nt korrupsioonikuritegude avastamiseks, kuid eraelu puutumatus õiguse ülemäärase riive vältimiseks võiksid need andmed olla näha vaid deklaratsioonide kontrollijatele, mitte igähele. Ka ametiisikute palgaandmete topeltavaldamine (deklaratsioonides ja KOV üksuste või avaliku teenistuse kesksel veebilehel) ei ole vajalik, palgaandmed võiksid jääda avalikustatuks vaid deklaratsioonides.

KVS § 16 lõike 3 punktis 1 tuleks tunnistada vaid deklaratsioonide kontrollijatele kättesaadavaks ametiisikule soodustuste tegijate ja ametiisikult soodustuse saajate nimed, samuti võiks deklarandi vanema asemel seaduses kirjas olla deklarandi alane sugulane – selline sõnastus tagaks, et kõik lähisugulased on nende eraelu riivete eest ühetaoliselt kaitstud.

Huvide registri e-keskkonda sisselogimisel olla rollivaliku võimalus (analoogselt e-maksuameti keskkonnale), et kontrollipädevusega isikud ei peaks hiljem liigselt tõendama, et neile kui tavakodanikule kuuluvat deklaratsioonidega tutvumise õigust kasutades ei tegelenud nad kontrollimisega ja et seepärast puudub registris ka märke kontrollimise kohta.

#### **4.2.3. Andmete kogumise ja avalikustamise mõõdukus**

Riigikohus on mõnel korral võtnud seisukoha, et „[k]ui aga abinõu on sobiv, kuid pole vajalik, siis puudub vajadus kontrollida selle mõõdukust.”<sup>210</sup> Siiski tuleks mittevajalikuks osutunud abinõu põhiseadusvastaseks tunnistamisel eelnevalt kontrollida selle mõõdukust. „See, mis on konkreetsel juhul keelatud või kästus, selgub printsiipide kaalumisel, kus abinõu mittevajalikkus on üheks argumendiks. Mittevajalikuks osutunud abinõu ei ole reeglina ka mõõdukas, kuid argumentatsioon, mis tugineb üksnes mittevajalikkusele, ei põhjenda põhiseadusvastasust ammendavalt.”<sup>211</sup>

---

<sup>210</sup> RKÜKo 3-1-3-10-02, p 30; 3-3-1-101-06, p 27; RKÜKo 3-1-1-92-06, p 30.

<sup>211</sup> M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. § 11/3.2.

Kui põhimõtted ehk printsiibid kollideeruvad, siis peab vastuolu lahendaja võtma arvesse iga põhimõtte kaalu.<sup>212</sup> Sama seisukohta kinnitab ka RKPJK: „konfliktis olevate õiguste või pädevuste hindamisel tuleb leida lahendus, mis ei kahjustaks põhiseaduslikku stabiilsust ning kitsendaks õigusi võimalikult vähesel määral ning säilitaks õiguse põhiseadusliku olemuse ning tagaks nende õiguste põhistatud ja põhiseadusepärase kasutamise.”<sup>213</sup>

Avalikus õiguses on põhiõigused vaid üksikisikul, nendele vastanduvad avalikud huvid ja abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt eraellu sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.<sup>214</sup> Kogu maailmas on suundumus andmete suurema avalikustamise suunas, siiski tuleb leida tasakaal avalikustamise ja eraelu puutumatus riive vahel. OECD hinnangul peavad kõrgema tasandi ametiisikud olema valmis andma selgitusi avalikustatud teabe kohta, samas madalama taseme ametnike huvide avalikustamisel tuleks kaaluda, kas kogu info avalikustamine on mõõdukas. Hoolimata eraelu riivist peaksid kõik deklaratsioonid olema kättesaadavad kontrollipädevusega organitele ja vastava ametiisiku juhule.<sup>215</sup> Kui riivet põhjustavad abinõud on vajalikud, st puuduvad leebemad meetmed riive alternatiividena, siis tuleb hinnata, kas abinõud ei põhjusta õiguste ja huvide ülemäärast kitsendamist.<sup>216</sup>

Seega tuleb antud juhul mõõdupärasuse hindamisel kaaluda, kas taotletav eesmärk - teadvustada deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivad huvid ning muuta need kontrollitavaks, on valitud vahendi ehk deklaratsioonide avalikustamise suhtes piisavalt kaalukas. Riigikohus on korduvalt viidanud, et piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see on normi legitiimse eesmärgiga põhjendatav,<sup>217</sup> mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda põhistatum peab ta olema.<sup>218</sup> Mõõdukas on vahend siis, kui riive ja seda õigustavad asjaolud on nõ ühes kaalukategoorias. R. Alexy sõnul võiks kaalumise läbi viia kolmel astmel: esiteks peab selguma riive intensiivsus, teiseks riivet õigustavate põhjuste olulisus ja kolmandaks tuleb kaaluda kitsamas tähenduses.<sup>219</sup>

---

<sup>212</sup> R. Dworkin. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press. Cambridge, 1978, lk 26-27.

<sup>213</sup> RKPJKo 3-4-1-3-98, p IV.

<sup>214</sup> RKPJKo 3-4-1-9-10 p 62.

<sup>215</sup> OECD. *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing 2011, lk 16. - Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/47489446.pdf> (23.03.2014).

<sup>216</sup> R. Maruste. *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse*, lk 273.

<sup>217</sup> RKPJKo 3-4-1-1-99, p 13; RKPJKo 3-4-1-6-02, p 13; RKÜKo 3-3-1-60-03, p 20; RKHko 3-3-1-19-08, p 6.

<sup>218</sup> RKPJKo 3-4-1-2-02, p 14.

<sup>219</sup> R. Alexy, *Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid*, lk 12.

KVS-is sätestatud deklareerimise eesmärk on sõnastatud laialt – teadvustada deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivad huvid ning muuta need kontrollitavaks (KVS § 12 lg 1). Igaühel on deklaratsioonidega tutvumise õigus, kontrollimise pädevus on antud aga vaid teatud isikutele ja organitele (KVS § 15). Kontrolli teostajatel on õigus esitada päringuid ja saada andmeid deklarandi kohta deklaratsiooni kontrollimiseks vajalikus ulatuses krediidasutustelt ja riigi või kohaliku omavalitsuse andmekogudest (KVS § 15 lg 6 p 2). Kontrollimise alustamisest tuleb deklarandile teada anda – see seaduses sätestatud meede on seoses eraelu täiendava riivega autori hinnangul igati õigustatud.

Huvide deklaratsioonide avalikustamisel riivatakse ametiisikute õigust eraelu puutumatusetele, informatsioonilisele enesemääramisele. KVS § 13 lg 1 punktides 1-2 toodud isikud, kelle ametikoht paljudel juhtudel eeldab poliitikuks olemist, peavad deklaratsiooni esitama ja see avalikustatakse otse seaduse alusel. Riigikohtu tõlgenduses peab avaliku elu tegelane arvestama, et tema tegevuse suhtes on avalikkuse kõrgendatud tähelepanu.<sup>220</sup> Avaliku elu tegelaseks on näiteks minister, kes teostab täidesaatvat riigivõimu, olles ise end seadnud üldsuse erilise tähelepanu alla.<sup>221</sup> Ka Euroopa Inimõiguste kohtu hinnangul on poliitik vältimatult ja teadlikult andnud loa jälgida iga oma sõna ja tegu nii ajakirjanduse kui ka laiema avalikkuse poolt. Seepärast peab poliitik olema sallivam tema eraelu riivete osas.<sup>222</sup> Kõrgeimate ametisikute majanduslike huvide deklaratsioonide andmed olid ka varem osaliselt avalikud, seepärast ei tulene uue KVS-i regulatsiooni jõustumisest autori hinnangul kõrgemate ametiisikute eraelule täiendavat riivet, pigem on riive intensiivsus madalam seoses isikutuvastamise kohustusega elektroonilises andmebaasis deklaratsioonidega tutvumisel. Töö autor leiab, et KVS § 13 lg 1 punktides 1-2 nimetatud kõrgeimate ametiisikute deklaratsioonide avalikustamine on eeltoodust tulenevalt mõõdukas meede korruptsiooni ennetamiseks ja vältimiseks.

Konkreetses ametiasutuses töötavad kõrgeimad ametiisikud teavad kõige paremini, milliste tehingutega seoses või milliste isikutega seoses tuleks deklaratsioone kontrollida. Autori arvates ei kaalu korruptsiooni ennetamisega seotud avalikkuse huvi ega ka avaliku korra tagamise vajadus madalamal ametipositsioonil olevate ametiisikute puhul üles nende eraelu riivet. Kõigi deklaratsioonide avalikustamine ei ole mõõdukas meede. Seda toetab asjaolu, et deklaratsioonides võivad olla kajastatud kolmandate isikute nimed ja nende tehtud või

---

<sup>220</sup> RKTko 3-2-1-61-98.

<sup>221</sup> RKTko 3-2-1-123-97.

<sup>222</sup> EIKo 08.07.1986, 9815/82. *Lingens vs. Austria*, p 42.

nendele tehtud soodustused (kingitused, annetused), samas ei ole neil isikutel võimalust oma andmete avalikustamist keelata.

Ajakirjandusväljaannete esindajatel saab samuti olema õigus deklaratsioonidega tutvuda. Kui kõrgeimate ametiisikute osas on kõrgendatud tähelepanu tavaline, siis paljud ametiisikud nii valitsusasutustes kui ka kohalike omavalitsuste üksustes ei ole sellega arvestanud. Võimalik eraeluliste andmete avalikustamine ajakirjanduses võimendab nende põhiõiguste riivet veelgi. Andmete minimaalsuse printsiibi järgimine internetikeskkondades on keeruline ja isegi kui lõpetatakse andmesubjekti andmete töötlemine elektroonilises andmebaasis, ei ole võimalik kontrollida, kas neid andmeid pole salvestatud mõnele teisele andmekandjale või pole neid edastatud mõnele teisele andmetöötlejale.<sup>223</sup> Autori hinnangul pole ka sel põhjusel kõigi deklarantide andmete avalikustamine mõõdukas meede.

Deklareeritud huvidest teadasaamine on vajalik eeskätt ametiisiku tööandjale, kes saab vastava teabe alusel konkreetse ametiisiku kõrvaldada teatud toimingute tegemisest, et vältida huvide konflikti olukordi või algatada ka kontrolliprotseduure, kui huvid ja ametialane tegevus selleks koosmõjus põhjust annavad. Deklaratsioonidega tutvuja omab tavaliselt piiratud informatsiooni ametiisikute töökorralduse ja ülesannete kohta ning ainuüksi seepärast ei saa olla pädev tegelema korrupsiooni ennetava kontrolliga. Uue KVS-i kohaselt on ametiisiku mittemajanduslike huvidega tutvumise õigus igapähele - see ei ole mõõdukas meede arvestades deklarandi intensiivset eraelu riivet. Sellise avalikustamise tulemusena võib mõni isik hoiduda vabast eneseteostusest, näiteks kuulumisest mõnda seltsingusse või isikute ühendusse. Oleks täiesti piisav, kui neid andmeid teatakse kontrollipädevusega isikute poolt, kuigi ka siis on eraelu riive vajalikkus küsitav.

Kokkuvõtvalt leiab töö autor, et kõigi deklaratsioonide avalikustamine ei ole mõõdukas meede, ka ei ole igapähele võimaldatud tutvumisõigus mittemajanduslike huvidega kitsamas mõttes proportsionaalne, sest korrupsiooni ennetamiseks vajalike töökorralduslike meetmete rakendamisega tegeleb konkreetse ametiasutuse juht. Mõõdukas oleks avalikustada muud huvid vaid kontrollipädevusega isikutele.

---

<sup>223</sup> M. Männiko. Õigus privaatsusele ja andmekaitse. Tallinn: Kirjastus Juura 2011, lk 125.

## KOKKUVÕTE

Alates 2014. aastast on korruptsioonivastase seaduse regulatsiooni kohaselt teatud ametiisikutel kohustus esitada huvide deklaratsioone, mille esitamise viis, sisu ning osaliselt ka esitajate ring erineb eelmise korruptsioonivastase seaduse kohaselt nõutud majanduslike huvide deklaratsioonide omast.

Huvide deklaratsioon on dokument, milles ametiisik deklareerib oma varad, kohustused ja majanduslikud ning mittemajanduslikud huvid. Läbi avalikustamise annab deklaratsioon ülevaate ametiisiku võimalikest ametikohustuste täitmist mõjutada võivatest huvidest ning muudab need kontrollitavaks. Seega on deklaratsioonil nii preventiivne mõju kui ka tagantjärele kontrollimist võimaldav funktsioon.

Huvide deklareerimise ja deklaratsioonide avalikustamisega kaasneb ametiisikutele eraelu riive, kitsamalt informatsioonilise enesemääramise riive. Magistritöös analüüsis autor, milliseid huve ja kes peavad deklareerima, millised on deklarantide põhiõiguste riive alused ja kas need riived on põhiseadusega kooskõlas.

Töö eesmärk oli välja selgitada, kas ametiisiku huvide deklareerimise kui korruptsioonivastase meetmega kaasnevad põhiõiguste riived on põhiseadusega kooskõlas.

Autor keskendus küsimustele:

- Kas avalikud võiksid olla vaid kõrgeimate ametnike deklaratsioonid ning teiste ametiisikute deklaratsioonid oleksid kontrollimiseks kättesaadavad ainult seaduses volitatud komisjonidele ja isikutele?
- Kas deklareeritavate andmete koosseis võiks olla kitsam?
- Kas õigusselgust on korruptsioonivastases seaduses piisavalt?

Magistritöö autori poolt püstitatud hüpotees oli, et ametiisiku huvide deklareerimine ja deklaratsioonide avaldamine ei ole proportsionaalne meede deklareerimisega taotletava eesmärgi saavutamiseks.

Ametiisikuks on korruptsioonivastase seaduse kohaselt 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. Huvide deklaratsioone peavad neist esitama nii kõrgemad riigiametnikud ja omavalitsusjuhid, aga ka ametiisikud, kellele deklareerimise kohustuse määrab ametiasutuse juht, kohalike omavalitsuste puhul volikogu. Autori arvates võiks valla või linna ametiisikute osas deklareerimiskohustuse määramiseks otsustusõigus olla antud mitte volikogule, vaid vallavanemale või linnapeale, kes ametiisikute töökohustustega kõige rohkem kursis on. Analoogiliselt on näiteks ministeeriumi ametiisikutele deklareerimise kohustuse otsustamine antud ministritele, mitte Vabariigi Valitsusele või Riigikogule.

Autor võrdles kohaliku omavalitsuse üksuste poolt uue korruptsioonivastase seaduse rakendamiseks seisuga 02.04.2014. a vastu võetud volikogu määruseid ja tuvastas, et nendest poolte alusel on deklarantideks vaid volikogude ja valla- või linnavalitsuste liikmed ja teise poole kohaselt laiendatakse deklarantide ringi ametnikele ja hallatavate asutuste juhtidele. Tõenäoliselt ei ole omavalitsustel piisavat kindlustunnet selles, mida peab seadusandja silmas KVS-i § 13 lõikes 3 toodud alternatiivina deklareerimisele: deklareerimise kohustust ei tohi määrata, kui asutuses on olemas tõhusamad vahendid korruptsiooniohu vältimiseks. Sellised tõhusad meetmed võiksid olla täitmiseks kohustuslikud kõigile ametiasutustele. Selleks tuleks ametiasutusi juhendada ja tõhusad meetmed ka õigusaktidesse kirja panna. Autori hinnangul ei ole selline määratlemata õigusmõiste korruptsiooniennetuseks loodud regulatsioonis sobilik ning ei taga ühetaolist ja efektiivset korruptsiooniennetust.

Isikud, kes on ametiisikud KVS § 13 lg 1 p-des 3-15 nimetatud ametikohtadel, on autori hinnangul need, kellel on KVS-i kohaselt võimalus puutuda kokku korruptsiooniohtlike olukordadega. Reeglina on neil õigus käsutada avalikku vahendit või õigus viia läbi süüteo- või haldusmenetlust. Autori hinnangul oleks seadusandja KVS § 13 lõikes 3 toodud avaliku vahendi käsutamise õigusega isikute asemel võinud viidata ametiisikutele, sest vaid neil saab olla avaliku vahendi käsutamise õigus või õigus viia läbi süüteo- või haldusmenetlust. Kehtiva seaduse sõnastuse kohaselt võiks nt asutuste siseaudiitorid jätta deklarantide ringist välja – nad on ametiisikud, kuid neil ei pruugi olla avaliku vahendi käsutamise või süüteo- või haldusmenetluse läbiviimise õigust, kuid arvestades KVS-i eesmärki – tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine – ei saa eeldada, et seadusandja tahe oligi nt siseaudiitorid deklarantide ringist välja jätta.

Põhiseaduslikult on tagatud nii isikute huvi, et nende kohta liigset informatsiooni ei kogutaks ega talletataks, aga teisalt ka avalikkuse huvi saada avaliku võimu tegevuse kohta ammendavalt teavet. Ametiisiku huvide deklaratsioonide andmete kogumine ja

avalikustamine riivab isikute õigust informatsioonilisele enesemääramisele, mis on osa PS §-s 26 sätestatud õigusest eraelu puutumatusel ja PS §-s 42 sätestatud keeldu koguda andmeid isikute veendumuste kohta.

Alates 2014. aastast koondub deklaratsioonide esitamine ühte kesksesse elektroonilisse registrisse, mis kogub deklarandi kohta teistest andmekogudest teadaoleva info: näiteks ametiisiku kinnistute, sõidukite või tuludeklaratsioonis deklareeritud tulu kohta. Huvide deklaratsioonide register, kuhu deklaratsioone esitada, pidi olema asutatud 2014. aasta alguseks (KVS § 22 lg 4), kuid Vabariigi Valitsus kinnitas registri põhimääruse alles neli kuud hiljem, aprilli lõpus. Deklaratsioonide sisu osas on uuenduslik, et tuleb deklareerida ka mittemajanduslikud huvid.

Huvide deklaratsioonis avalikustatakse mh eelmisel aastal ametikohal teenitud tulu. Samas peavad ametiasutused kuni 2014. aastani avaliku teenistuse seaduse kohaselt ametnike palgaandmed oma veebilehtedel avalikustama. Alates 2015. aastast tehakse seda avaliku teenistuse kesksel veebilehel. Töö autor leiab, et palgaandmete topeltavaldamine ei ole vajalik. Tegemist on ülemäärase eraelu riivega ja kui üldse, siis võiks palgaandmed avalikustada vaid deklaratsioonides, milledega tutvumine eeldab isikutuvastamist ning on seega tõenäoliselt andmete teadasaamiseks sihipärasemalt kasutatav viis.

Deklareerida tuleb asjaolud, mis deklarandile teadaolevalt võivad kaasa tuua ametikohustuste rikkumise, välistada deklarandi erapooletuse ja objektiivsuse või tuua kaasa korruptsiooniohu, tingimusel, et nende andmete kogumine ei riku deklarandi õigusi. Nimetatud sätte alusel peab deklarant ise hindama, millised asjaolud võivad korruptsiooniohu kaasa tuua ning milliste asjaolude kohta andmete kogumine tema õigusi rikkuda võiks. Ametiisik võib selliseid asjaolusid teada, kuid võib arvata, et need ei mõjuta tema ametialast käitumist. Kaheldav on, kas peale deklaratsiooni esitamist on selle kontrollijad korruptsiooniohtu tekitada võivatest asjaoludest samal arvamusel. Ametiisiku jaoks võivad erineval tõlgendamisel olla samas konkreetsed ja tõsised tagajärjed - deklaratsioonis teadvalt valeandmete esitamise eest on ette nähtud karistused. Seega on autori hinnangul korruptsioonivastases seaduses deklareerimiskohustuse regulatsioonis eiratud õigusselguse põhimõtet.

Deklareeritavate andmete kogumine, avaldamine ja töötlemine kui eraelu puutumatus õiguse riived on tulenevalt PS §-st 26 lubatud vaid seaduses sätestatud juhtudel ja korras ning avaliku korra või teiste inimeste õiguste kaitseks. Kuna ametiisikute eraelu puutumatus ja informatsioonilise enesemääramise õiguse riive on eriti intensiivne just deklaratsioonide

avalikustamisel, leiab autor, et KVS § 16 lg-s 1 kehtestatud volitusnorm, mille kohaselt deklaratsioonid avalikustatakse registri põhimääruses sätestatud korra kohaselt – ei ole kooskõlas seadusereservatsiooni põhimõttega. See, kui intensiivne saab olema võimalus andmete väärkasutuseks (nt uudishimu rahuldamiseks, internetis vabalt edasilevitamiseks) sõltub sellest, kui kergelt ja kui palju informatsiooni deklarantide kohta on võimalik kätte saada, kas seda infot on võimalik kopeerida ja hõlpsasti levitada.

Autor nõustub Riigikohtu arvamusega, et majanduslike huvide deklaratsioonide esitamisel on eraellu sekkumise eesmärk - korruptsiooni vältimine, legitiimne, sest PS § 26 võimaldab kehtestada piiranguid avaliku korra kaitsmiseks ja kuriteo tõkestamiseks. Avalikustamist legitimeerib ametnike huvide teadvustamise olulisus korruptsioonijuhtumite ennetamisel ja avastamisel. Avalikkus aitab tagada riigivõimu läbipaistvust ja selgust.

Korruptsiooniohtlike olukordade vähendamiseks ja avaliku ülesande ausa ja erapooletu täitmise saavutamiseks on deklareerimine autori hinnangul sobiv meede selles mõttes, et deklarant ise teadvustab läbi deklareerimise need erahuvid, mis võivad kõrvaltvaatajatele korruptsiooniohtlikena tunduda ja võivad tegelikkuses ka korruptsiooniohtlikud olla. Deklaratsioonide sisuga tutvumise õigus on sobilikkuse seisukohast omamoodi avalikkuse järelevalvemeede ametiisiku tegevuste, varade ja huvide üle. Avalikustamine muudab ametiisiku jaoks keerulisemaks ametikohustuste erapooletut täitmist kaasa tuua võivate seoste ja huvide omamise.

Autori arvates oleks paljude ametiisikute osas leebem meede olnud deklaratsiooni esitamine, kuid selle avalikustamine mitte kõigile, vaid ainult kontrolliõigusega isikutele, nt ametiasutuses moodustatud komisjonile ja riigikogu korruptsioonivastasele erikomisjonile. KVS § 13 lõikes 1 punktides 3-15 nimetatud deklarandid võiksid jaguneda kaheks – ametiisikud, kelle deklaratsioonid on avalikud ja ametiisikud, kes küll esitavad deklaratsioone, kuid kelle deklaratsioonid ei oleks avalikud. Liigne avalikustamine võib pärssida deklarantide ettevõtlusega tegelemist või vara omandamist või muud ühiskondlikku tegevust – näiteks kui mõnes väiksemas omavalitsuses on teatud ametnike varanduslik seis, kõrvaltegevused ja muud huvid kõigile teada, siis käib nende ametikohustuste täitmisel iga teo ja sõnaga kaasas kogukonna subjektiivne suhtumine, mida on mõjutanud deklaratsioonist teadaasaadu. Nii võivad näiteks kohaliku elu korraldamisest eemale jääda mitmed isikud, kes ei soovi liigset avalikku huvi, kuid oleksid oma teadmiste ja kogemuste tõttu teatud ametites väga hinnatud. Korruptsiooni vältimiseks oleks paljude madalamal ametikohal olevate

ametiisikute puhul piisav, kui deklaratsioonid oleksid avalikustatud vaid kontrolliõigusega isikutele.

Autori hinnangul võiksid krediidasutuste vastu olevad nõuded olla küll deklareeritud – see on vajalik nt korruptsioonikuritegude avastamiseks, kuid eraelu puutumatus õiguse ülemäärase riive vältimiseks võiksid need andmed olla näha vaid deklaratsioonide kontrollijatele, mitte igähele. Ka ametiisikute palgaandmete topeltavaldamine (deklaratsioonides ja KOV üksuste või avaliku teenistuse kesksel veebilehel) ei ole vajalik, palgaandmed võiksid jääda avalikustatuks vaid deklaratsioonides.

Autor analüüsis ka huvide deklaratsioonide kui korruptsiooni ennetava ning tuvastava meetme vajalikkust. Deklarandil endal on alati võimalus vaadata, kes on tema deklaratsiooniga tutvunud, kolmandatel isikutel, kelle nimed on deklaratsioonis kirjas, seda õigust ei ole. Seoses deklarandile soodustusi teinud ning temalt soodustusi saanud isikute nimede avalikustamisega kaasneva kolmandate isikute informatsioonilise enesemääramise õiguse olulise riivega leiab autor, et isegi kui pidada vajalikuks isikute nimede deklareerimist soodustuste osas, siis ei tohiks nende nimed olla avalikustatud selliselt, et igaüks nendega andmetega tutvuda võib. Autori arvates tuleks KVS § 16 lõike 3 punkti 1 alusel deklareeritavad soodustuste tegijate ja soodustuse saajate nimed avalikustada vaid kontrollipädevusega isikutele, sest kolmandate isikute eraelu riive läbi informatsioonilise enesemääramisõiguse on olulisem, kui kingituste ja annetuste tegijate nimede avalikustamine igähele. Põhjendatud ei ole KVS-is tehtud erisus lähisugulaste osas – lapselastega seotud kalleid kingitusi ei tule deklareerida, aga vanavanematega seotuid tuleb. Deklarandi vanema asemel võiks seaduses kirjas olla deklarandi alane sugulane – selline sõnastus tagaks, et kõik lähisugulased on nende eraelu riivete eest ühetaoliselt kaitstud.

Korruptsioonivastase seaduse põhieesmärk on korruptsiooni ennetamine. Huvide deklareerimise eesmärkideks on teadvustada deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivaid huve ning muuta need kontrollitavaks. Magistritöös jõudis autor järeldusele, et huvide deklareerimine täidab püstitatud eesmärke osaliselt. Kõigi deklarantide deklaratsioonide avalikustamine ei ole mõõdukas meede, ka ei ole igähele võimaldatud tutvumisõigus mittemajanduslike huvidega kitsamas mõttes proportsionaalne, sest puudub oluline vajadus seda teavet igähele avalikustada.

Kokkuvõttes leidis püstitatud hüpotees kinnitust – ametiisikute huvide deklareerimine ja deklaratsioonide avaldamine ei ole proportsionaalne meede deklareerimisega taotletava

eesmärgi saavutamiseks. Ametiisikute eraelu riive on intensiivsem, kui korruptsiooniennetuseks vajalik. Avalikud võiksid olla vaid kõrgeimatel ametikohtadel olevate ametiisikute deklaratsioonid, avalikustatavate andmete koosseis võiks olla kitsam ning seaduses tuleks vältida määratlemata õigusmõisteid.

## **DISCLOSURE OF INTERESTS OF OFFICIALS AS ANTI-CORRUPTION MEASURE**

### **Abstract**

According to the regulation of the Anti-corruption Act, since 2014, certain officials in Estonia have been required to submit declarations of interests, and the way of submission, content, and selection of declarants to some extent differ from those that were in accordance with the requirements for the declaration of economic interests under the previous Anti-corruption Act.

The declaration of interests is a document in which an official declares their properties, obligations, economic and non-economic interests. Through publication, the declaration provides an overview of the interests that may potentially have an impact on the performance of the official duties of an official and makes these verifiable. Thereby, the declaration has a preventative effect and the function of enabling retrospective inspection.

The declaration of interests and the disclosure of the declarations is accompanied by the infringement of the officials' personal life, more specifically – the infringement of self-determination. In her master's thesis, the author analysed which interests have to be declared, what the grounds of the infringement of fundamental rights are, and whether these infringements are in conformity with the constitution.

The aim of the thesis was to determine whether the infringements of fundamental rights that are connected to declaration of rights are in conformity with the constitution. The author focused on the following questions:

- Should only the declarations of higher officials be public and the declarations of other officials are available for inspection only for committees and people authorised by law?
- Should there be a more limited selection of declared information?
- Is the transparency of law sufficiently represented in the Anti-corruption Act?

The author of the master's thesis proposed the hypothesis that the declaration of interests by officials and the publication of declarations are not proportionate measures of attaining the objectives set by declaration.

According to the Anti-corruption Act, an official is a natural person who holds an official position for the performance of public duties regardless of whether he or she performs the

duties imposed on him or her permanently or temporarily, for a charge or without charge, while in service or engaged in a liberal profession or under a contract, by election or appointment. Declarations of interests have to be submitted by higher national officials and managers of local governments, but additionally the officials whose obligation to submit declarations is determined by the manager of their administrative agency, or a council in case of local governments. The author believes that in the case of officials of rural municipalities or cities, the obligation to submit declarations should be determined not by the council, but by rural municipality mayors or city majors, who are more familiar with the duties of employment of officials. In a similar manner, the right to determine the obligation to submit declarations is left to ministers, not by the Government of the Republic or the *Riigikogu* (Parliament).

The author compared the council regulations that were adopted for the implementation of the new Anti-corruption Act as of 02/04/2014, and found that in half the cases declarants were members of councils and members of rural municipalities or city governments, and the other half expanded the contingent of declarants to officials and heads of agencies administered. Local governments likely lack confidence in terms of what exactly constitutes an alternative to declaration according to § 13, section 3 of the Anti-corruption Act: the obligation to submit declarations cannot be designated if the agency has more efficient measures to avoid the risks of corruption. Such effective measures should be mandatory for all administrative agencies – administrative agencies should receive instructions and effective measures ought to be written into legislation for this purpose. The author estimates that this kind of undefined legal concept has not been devised for the prevention of corruption; it is not suitable for regulation, nor does it ensure a uniform and effective prevention of corruption.

According to the author, people who are officials on the posts mentioned in the Anti-corruption Act § 13 section 1 subsections 3-15 are individuals who have the opportunity to come into contact with situations that are high in risk of corruption and as a rule, they have the competence to dispose of public resources or conduct proceedings concerning an offence or administrative proceedings. According to the author of the master's thesis, in § 13 section 3 of the Anti-corruption Act, the legislature should have referred not to the people who have the competence to dispose of public resources, but to officials, because only they can have the competence to dispose of public resources or conduct proceedings concerning an offence or administrative proceedings. According to the wording of the existing Act, internal auditors, for example, could be excluded from among the declarants – they are officials, but might not

have the competence to dispose of public resources or conduct proceedings concerning an offence or administrative proceedings; however, considering the aim of the Anti-corruption Act – to ensure the honest and impartial execution of public duties – it cannot be assumed that the legislature intended to exclude internal auditors from among declarants.

The constitution guarantees both the protection of personal interests – that no excessive personal information is collected or saved, and the satisfaction of public interest in receiving comprehensive information about the activities of public authorities. The collection and disclosure of officials' declarations of interests is an infringement of informational self-determination, which is a part of the right to the inviolability of private life according to § 26 of the Constitution of the Republic of Estonia and the prohibition to collect data about personal convictions, which is provided by § 42 in the Constitution of the Republic of Estonia.

Since 2014, the submission of declarations has been directed into a unified electronic register, which collects accessible information about declarants from other databases: for example about the registered immovables of officials, vehicles or income, which has been declared in income tax return. The register of declarations of interests for the submission of declarations was supposed to be established by the beginning of 2014 (§ 22, section 4 of the Anti-corruption Act), but the Government of the Republic approved the statutes of the register four months later, in the end of April. A content-related innovation is the additional obligation to declare non-economic interests.

The declaration of interests discloses the income that has been earned during the previous year in office. However, according to the Public Service Act, up until 2014, administrative agencies have to disclose information about salaries on their websites; starting from 2015, this will be carried out on the central public service website. The author of this article believes that the double-disclosure of data about salaries is unnecessary. This is an excessive infringement of personal life inviolability and should this information be disclosed at all, the data about salaries should be kept public only in those declarations that are accessible via personal identification and therefore likely make for a more targeted way of obtaining information.

To be declared, among others, are the circumstances, which to the declarant's knowledge may bring about breach of official duties, preclude the declarant's impartiality and objectivity or bring about the risk of corruption, provided that the collection of such information shall not violate the rights of the declarant. On the basis of this provision, declarants themselves have

to evaluate which circumstances may bring about the risk of corruption and what type of data collection could violate their rights. Officials might be aware of such circumstances, but they may assume that these circumstances do not affect their professional conduct. It is doubtful whether the people who examine the declarations arrive at the same conclusion about the circumstances that may cause the risk of corruption. At the same time, different interpretations may lead to serious and concrete consequences for officials – presentation of knowingly false information upon declaration is punishable. Therefore, it is the author's opinion that the Anti-corruption Act has disregarded the principle of definiteness in the regulation of the obligation of submitting declarations.

According to § 26 of the Constitution of the Republic of Estonia, public authority may not interfere with any person's private or family life, except in the cases and pursuant to a procedure provided by law to protect public health, public morality, public order or the rights and freedoms of others, to prevent a criminal offence, or to apprehend the offender. Any infringement of fundamental rights must be reducible to either the law or a provision delegating authority provided by law, and these provisions can be summarised with the term reservation of law, because they reserve important decisions that are connected to fundamental rights to the legislature. According to § 26 of the Constitution of the Republic of Estonia, the processing of declared information is allowed only in the cases and on the terms provided by law or for the protection of other people. As the infringement of officials' right to the inviolability of private life and informational self-determination is particularly intense precisely in the case of disclosing declarations, the author finds that the provision delegating authority specified in § 16, section 1 of the Anti-corruption Act, according to which declarations are disclosed on the basis of the procedure provided by the statutes of the register – is not in accordance with the principle of reservation of law. The ease of access and the amount of information on a declarant that can be attained, whether this information can be copied and distributed easily, depends on how intense the opportunity to misuse this information will be (e.g. to satisfy one's curiosity or to distribute freely online).

The Supreme Court has stated, and the author agrees that in the case of submitting declarations of economic interests, the aim of interfering with private life – avoiding corruption – is legitimate, because § 26 of the Constitution of the Republic of Estonia enables the establishment of limitations that protect public order and prevent criminal offence. Disclosure is legitimised by the importance of raising awareness of officials' interests in

preventing and discovering incidents of corruption. Public access helps ensure the transparency and clarity of the power of the state.

The circumscriptions of rights and freedoms must be necessary in a democratic society and may not distort the nature of the rights and freedoms circumscribed. The infringement of fundamental rights is proportionate when it is appropriate, necessary and moderate for obtaining a goal. A measure is appropriate when it facilitates the achievement of a goal. A measure is necessary if the goal cannot be achieved by using some other, less personally burdensome measure, which is at least as effective as the first. In order to decide on the moderation of a measure, one has to consider the extent and intensity of interfering with fundamental rights on the one hand, and the importance of the aim on the other hand.

In the author's opinion, declaration is a suitable measure for decreasing the number of situations with a risk of corruption and the honest and impartial performing of public duties in the sense that the declarants themselves acknowledge those private interests that may seem to involve the risk of corruption in the eyes of bystanders and could involve the risk of corruption in reality as well. Disclosure or the right to access the content of declarations is a measure of supervision from the viewpoint of appropriateness; it complicates the creation of connection and possession of interests that aid in the impartial performance of officials' official duties.

The author believes that in the case of many officials, a more lenient measure would have been submitting a declaration, but disclosing it not to everyone, but only to people with the power of audit, e.g. committees formed in administrative agencies and the select anti-corruption committee of *Riigikogu*. The declarants specified in § 13, section 1, subsections 3-15 of the Anti-corruption Act could be divided into two – officials whose declarations are public, and officials who submit declarations, but whose declarations would not be disclosed. Excessive disclosure can suppress the declarants' engagement in entrepreneurial activity, possession of property, or some other social activity – for example, if the financial status, secondary activities and other interests of certain officials in some smaller local governments are known to everyone, then the performance of their official duties is continuously accompanied by the subjective attitude of the community, which has been influenced by the information learned from declarations. This is how people, who do not seek excessive attention from the general public, but who would be very much appreciated in certain positions due to their experiences, might stay away from local organisation.

The author of the thesis also analysed the necessity of declarations of interests as a measure of preventing and discovering corruption. The disclosure of declarations constitutes in itself the disclosure of information pursuant to law. Declarants themselves always have the opportunity to see who has accessed their declarations; third parties, whose names are in the declaration, do not possess this right. When deciding about the necessity, it is important to consider, among other things, to what extent these measure burdens third parties. Processing data from public documents is allowed without approval from the data subject only for journalistic purposes and in case of dominant public interest. The same provision states that disclosure may not cause excessive infringement of the data subject's rights.

The regulation contained in Acts has to be more precise depending on the intensity of the restriction of personal fundamental rights. The Anti-corruption Act is sufficiently concrete and clear in terms of determining officials who are included among the declarants: certain designated people and bodies have been given the responsibility to consider the necessity of increasing the number of declarants. But the fact is that by April 2014 only a fifth of local government units had adopted procedures that were necessary for the implementation of the Anti-corruption Act. The author suggests that the Ministry of Justice should provide local governments with additional information. Further instructions would help to ensure uniform implementation of law.

In relation to the disclosure of the names of people who offered benefits to declarants and who received benefits from these people, and the accompanying infringement of the right to informational self-determination, the author found that even if the declaration of people's names is deemed necessary in regards to benefits, their names should not be disclosed in a way that everyone can access that information. In the author's opinion, according to § 16, section 3, subsection 1 of the Anti-corruption Act, the names of those giving and receiving benefits should be disclosed only to people who possess competence for control, because the infringement of the right to private life inviolability through the right to informational self-determination is more important than the overall disclosure of the names of people who have made and received donations.

In conclusion, the author believes that disclosing the declarations of all the declarants is not a moderate measure, neither is the right to access data that is given to everyone, proportionate to non-economic interests in the strict sense, because there is no significant need to disclose that information to everyone.

Declaration of interests meets its aims of perceiving interests that may potentially have an impact on the performance of the official duties of the declarant and make these partially verifiable. Only people who comply with the requirements, who have the right to request explanations and additional information from declarants, have the right to verify declarations when there is a suspected risk of corruption. The right to access declarations, which extends to everyone, provides its users partial information, on the basis of which it may be easy, but also unfounded, to call someone corrupt, because the person accessing declarations will not find proof about breach of official duties in the declarations.

In summary, the following hypothesis was confirmed – the declaration of officials' interests and the disclosure of these interests is not a proportionate measure of attaining the objectives set by declaration. The infringement of officials' right to the inviolability of private life is more intense than necessary for the prevention of corruption. Only the declarations of higher officials should be public, the composition of disclosed data should be more limited and undefined legal concepts should be avoided.

---

05.05.2014

## LÜHENDID

EKo	Euroopa Kohtu otsus
EIKo	Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus
RKHKo	Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
RKKKo	Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus
RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
RKTKm	Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus
RKTKo	Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus
RKÜKo	Riigikohtu üldkogu otsus
HMKo	Harju Maakohtu otsus

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. - Juridica 2004/VII.
2. Ahven, A. jt (koost). Kuritegevus Eestis. Kriminaalpoliitika uuringud. Justiitsministeerium, Tallinn 2014, lk 46. – Arvutivõrgus: [http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=59453/KuritegevusEestis\\_2013.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=59453/KuritegevusEestis_2013.pdf) (03.03.2014).
3. Albers, M. Ernits, M., Eesmaa, U., Wiezer, S. Isikuandmete kaitse põhiõiguslik alus: kas õigus informatsioonilisele enesemääramisele ja/või eraelu austamisele? – Juridica 2005/VIII.
4. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. - Juridica 2001/eriväljaanne.
5. Alexy, R. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001/I.
6. Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Kirjastus Juura 2006.
7. Atkinson, M., Manusco, M. Edicts and etiquette: regulating conflict of interest in Congress and the House of Commons. Corruption and Reform. Vol 7, No 1, 1992. (viidatud: Pope, J. Korruptsiooni ohjeldamine: rahvusliku terviklikkuse süsteem. Berliin: Transparency International 2003).
8. Avaliku teenistuse eetikakoodeks. - Arvutivõrgus: <http://www.avalikteenistus.ee/?id=10513> (06.04.2014).
9. Bachof, O., Stober, R., Wolff, H. J. Verwaltungsrecht. I osa. 10. tr. München, 1994 (viidatud: A. Kalbus. Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. - Juridica 2003/VII).
10. Burdescu, R. jt. Stolen Asset Recovery – Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs. The World Bank, United Nations Office of Drugs and Crime: Washington D.C 2009. - Arvutivõrgus: [https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR\\_Publication\\_-\\_Income\\_and\\_Asset\\_Declarations.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/StAR/StAR_Publication_-_Income_and_Asset_Declarations.pdf) (23.03.2014).
11. Code of conduct for Commissioners. C (2011) 2904. - Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/pdf/code\\_conduct\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/pdf/code_conduct_en.pdf) (23.03.2014).

12. Demmke C. jt. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions. Maastricht, 2008. - Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/publications/docs/hpo\\_professional\\_ethics\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/publications/docs/hpo_professional_ethics_en.pdf) (10.04.2014).
13. Dworkin R. Taking Rights Seriously. Cambridge: Harvard University Press. Cambridge, 1978.
14. Eesti keele seletav sõnaraamat. Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=soodustus&F=M> (25.03.2014).
15. Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2011.
16. Euroopa Komisjoni volinike huvide deklaratsioonid. - Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/interests/index\\_et.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/interests/index_et.htm) (12.04.2014).
17. Euroopa Parlamendi kodukord. - Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140310+ANN-01+DOC+XML+V0//ET&language=ET&navigationBar=YES> (10.03.2014).
18. Euroopa parlamendi liikme majanduslike huvide deklaratsioonid. - Iga liikme isikut ja tegevust tutvustaval lehel arvutivõrgus: [http://www.europarl.europa.eu/ep-dif/97136\\_06-03-2012.PDF](http://www.europarl.europa.eu/ep-dif/97136_06-03-2012.PDF) (12.04.2014).
19. Euroopa Ombudsmani huvide deklaratsioon. - Arvutivõrgus: <http://www.ombudsman.europa.eu/et/resources/financialinterests.faces> (12.04.2014).
20. Euroopa Parlamendi liikmete majanduslike huve ja huvide konflikti käsitlev käitumisjuhend. - Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20140310+ANN-01+DOC+XML+V0//ET&language=ET&navigationBar=YES> (12.04.2014).
21. Euroopa Ühenduste Kohtu eetikakoodeks. 2007/C 223/01. - Arvutivõrgus: [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7028/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7028/) (02.04.2014).
22. FIDEK 2013. a kokkuvõte. Maksu- ja tolliameti pressimaterjalid. - Arvutivõrgus: <http://www.emta.ee/pressimaterjalid>. (24.04.2014).
23. Foulkes, D. Administrative Law. London: Butterworth & Co Ltd 1990.
24. Greco Eval II Rep (2003) 4E, Strasbourg, 2 July 2004. <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=6183/Greco+Eval+II+RepPUBLIC.pdf> Second Evaluation Round. Evaluation Report on Estonia 2004 - Arvutivõrgus: <http://greco.coe.int> (06.03.2014).
25. Gräzin, I. Lugemik poliitiliste õpetuste ajaloost. I osa. Tartu: Tartu Riiklik Ülikool 1987.
26. Hansen, T. Õigus eraelu puutumatusse vs. kohtulahendi avalikustamine. Magistritöö. Tartu. Tartu Ülikool 2012.
27. Ikkonen, K. Avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste. - Juridica 2005/III.
28. Kalmo H. Põhiseadus ja proportsionaalsus – kas pilvitu kooselu? - Juridica 2013/II.
29. Kalvet, T., Tiits, M., Hinsberg, H. (toimetajad). E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju. Tallinn: Balti Uuringute Instituut ja Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2013. - Arvutivõrgus: <http://www.ibs.ee/et/publikatsioonid/item/116-e-teenuste-kasutamise-tulemuslikkus-ja-moju>. (27.04.2014).

30. Kliimann, A.-T. „Vaba kaalutlus“ ja selle kohtulik kontrollimine. – Õigus 1928, nr 3.
31. Korruptsioon ja Eesti. Korruptiivne tegu. - Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/44422> (30.03.2014).
32. Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses. Riigikontrolli kontrolliaruanne. 2009. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Audituaruanded/tabid/206/Audit/2124/language/et-EE/Default.aspx> (30.03.2014).
33. Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes. Riigikontrolli kontrolliaruanne. 2012. - Arvutivõrgus: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2269/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx> (23.03.2014).
34. Korruptsioonis kahtlustatav vallavanem endal süüd ei näe. 17.01.2014. „Sakala“ – Arvutivõrgus: <http://www.sakala.ajaleht.ee/2664792/korruptsioonis-kahtlustatav-vallavanem-endal-suud-ei-nae> (27.02.2014).
35. Korruptsioonivastase seaduse kooskõlastuste tabel. KVS 2 tabel 010212. Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/90ec4ed8-5aeb-4e20-9f6b-27caec81d546#3d8zXeZe> (27.02.2014).
36. Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 01022012. - Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/90ec4ed8-5aeb-4e20-9f6b-27caec81d546#3d8zXeZe> (02.03.2014).
37. Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri. KVS SK 311011. - Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/90ec4ed8-5aeb-4e20-9f6b-27caec81d546#3d8zXeZe> (02.03.2014).
38. Korruptsioonivastase seaduse seletuskirja lisa. KorrVSE SK lisa. – Arvutivõrgus: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#2e8pSi1C> (02.03.2014).
39. Kriminaalmenetluse seadustiku, karistusregistri seaduse, kriminaalmenetluse seadustiku rakendamise seaduse, riigilõivuseaduse, riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse ning riigi õigusabi seaduse muutmise seadus 578 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=5ebd76d0-c075-4845-89b0-c6b23cca607f&>. (11.03.2013).
40. Laaring, M. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. - Juridica. 2012/IV.
41. Liiv, M.-L. Korruptsioon Eestis: kolme sihtrühma uuring 2004. Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüs. - Arvutivõrgus: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=52475/2.+Korruptsioon+Eestis.+Kolme+sihtr%FChma+uuring+2004.pdf> (29.03.2014).
42. Liiv, M.-L. Majanduslike huvide deklaratsiooni (MHD) süsteemi analüüs. Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüs, 2005. – Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=39528/Majanduslike+huvide+deklaratsiooni+s%FCsteemi+anal%FC%FCs.pdf> (08.04.2014).
43. Liiv, M.-L. The Causes of Administrative Corruption. Hypotheses for Central and Eastern Europe. Magistritöö. Tartu: University of Tartu 2004.
44. Mackenzie, G.C., Hafken, M. Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical? Brookings Institution Press 2002, p. 19. (viidatud: OECD. Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing 2011, lk 22.) - Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/47489446.pdf> (23.03.2014).

45. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura 2012. – Arvutivõrgus:  
[http://www.pohiseadus.ee/public/EVPS\\_kommeteeringud\\_valjaanne\\_2012.pdf](http://www.pohiseadus.ee/public/EVPS_kommeteeringud_valjaanne_2012.pdf)  
(30.04.2014).
46. Maruste, R. EIÕK staatus Eesti õigussüsteemis. - Juridica 1996/IX.
47. Maruste, R. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
48. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004.
49. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Tallinn: Juura 1997.
50. Merusk, K., Narits, R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS 1998.
51. Männiko, M. Õigus privaatsusele ja andmekaitse. Tallinn: Kirjastus Juura 2011.
52. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. 2. tr. Tallinn: Juura Õigusteabe AS 2004.
53. Pevkur, H.: täna jõustuvad seadused muudavad avaliku teenistuse läbipaistvamaks ja erasektoriga sarnasemaks. Justiitsministeeriumi 01.04.2013 pressiteade. - Arvutivõrgus:  
<http://www.just.ee/58162> (05.04.2014).
54. Pilving, I. Õigus isikuandmete kaitsele. - Juridica 2005/VIII.
55. Prii, A. Altkäemaksu või pistise võtmise või andmise kui korruptiivse käitumisega tekitatud kahju hüvitamise nõue juhtorgani liikme vastu. Magistr töö. Tartu. Tartu Ülikool 2013.
56. Randveer, K. Isikuandmete kaitse töötaja värbamisprotsessis – väljakutse tööandjale. Magistr töö. Tallinn: Tartu Ülikool 2011.
57. Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU anti-corruption report. Brussels, 3.2.2014, COM(2014) 38 final. - Arvutivõrgus:  
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf) (06.04.2014).
58. Riigikogu 12.03.2014 istungi stenogramm. - Arvutivõrgus:  
<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1394625372#pk14551> (13.04.2014).
59. Riigikontrolli peakontrolöri otsus. Majanduslike huvide deklareerimise tulemuslikkus korruptsiooni ennetamisel Eesti Vabariigis. - Arvutivõrgus  
<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1579/language/et-EE/Default.aspx>  
(06.04.2014).
60. Sööt, M.-L. Explaining Corruption: Opportunities for Corruption and Institutional Trust. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2013.
61. Tikk, E., Nõmper, A. Informatsioon ja õigus. Tallinn: Kirjastus Juura 2007.
62. Transparency International. Corruption Perceptions Index 2013. - Arvutivõrgus:  
<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/> (08.04.2014).
63. Õiguskantsleri arvamus korruptsioonivastase seaduse eelnõule 5.01.2012 nr 18-2/111823/1106362. - Arvutivõrgus:  
<http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/90ec4ed8-5aeb-4e20-9f6b-27caec81d546#3d8zXeZe> (22.02.2014).

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

64. Asjaõigusseadus. - RT I 1993, 39, 590 ... RT I, 23.04.2012, 2.
65. Avaliku teabe seadus. - RT I 2000, 92, 597 ... RT I, 19.12.2012, 5.
66. Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 26.03.2013, 5.
67. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2.
68. Elektroonilise side seadus. - RT I 2004, 87, 593 ... RT I, 05.07.2013, 3.
69. Euroopa Inimõiguste Konventsioon. - RT II 2010, 14, 54.
70. Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 lõike 2 punktil c põhineva Euroopa ühenduste ametnike või Euroopa Liidu liikmesriikide ametnikega seotud korrupsiooni vastast võitlust käsitleva konventsiooniga ühinemise seadus. - RT II 2004, 39, 145.
71. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - ELT C 83/02, 30.03.2010.
72. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta. – EÜT L 281, 23.11.1995.
73. Huvide deklaratsioonide registri põhimäärus. Vabariigi Valitsuse 24.04.2014 määrus nr 60. RT I, 29.04.2014, 8.
74. Isikuandmete automatiseeritud töötlemisel isiku kaitse konventsioon. - RT II 2001, 1, 3.
75. Isikuandmete kaitse seadus. - RT I 2007, 24, 127 ... RT I, 30.12.2010, 11.
76. Karistusseadustik. - RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 26.02.2014, 6.
77. Korrupsioonivastane seadus. - RT I 1999, 16, 276 ... RT I, 30.03.2012, 24.
78. Korrupsioonivastane seadus. - RT I, 29.06.2012, 1.
79. Korrupsioonivastane strateegia aastateks 2008–2012. Vabariigi Valitsuse 03.04.2008 korraldus nr 164. - Arvutivõrgus:  
<http://www.korrupsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35767/KORRUPTSIOONIVASTANE+STRATEEGIA+2008-2012.pdf> (27.02.2014).
80. „Korrupsioonivastase strateegia aastateks 2013–2020“ ja selle rakendusplaani aastateks 2013–2017 heakskiitmine. Vabariigi Valitsuse 03.10.2013 korraldus nr 429. - RT III, 08.10.2013, 1. Strateegia arvutivõrgus: <http://www.korrupsioon.ee/strateegia> (30.03.2014).
81. Liiklusseadus. - RT I, 14.02.2014, 3.
82. Majandusaasta aruande taksonoomia. Vabariigi Valitsuse 17.12.2009 määrus nr 206. - RT I, 27.12.2013, 21.
83. Perekonnaseadus. - RT I 2009, 60, 395 ... RT I, 27.06.2012, 12.
84. Raamatupidamise seadus. - RT I 2002, 102, 600 ... RT I, 25.05.2012, 16.
85. Töötasu alammäära kehtestamine. - RT I, 03.12.2013, 4.
86. Väärtpaberituru seadus. - RT I 2001, 89, 532 ... RT I, 23.12.2013, 33.
87. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korrupsioonivastane konventsioon. - RT II 2010, 4, 10.

## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

### Euroopa Kohtu otsus

88. EKo 20.05.2003, liidetud kohtuasjad C-465/00, C-138/01 ja C-139/01, *Österreichischer Rundfunk jt.*

### Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused

89. EIKo 13.06.1979, 6833/74, *Marckx vs. Belgium.*

90. EIKo 09.10.1979, 6289/73, *Airey v. Ireland.*

91. EIKo 25.03.1985, 8734/79, *Barthold vs. Saksamaa.*

92. EIKo 08.07.1986, 9815/82, *Lingens vs. Austria.*

93. EIKo 28.03.1990, 10890/84, *Groppera Radio AG jt vs. Šveits.*

94. EIKo 18.02.1991, 12313/86, *Moustaquim vs. Belgia.*

95. EIKo 16.12.1992, C-13710/86, *Niemitz vs. Saksamaa.*

96. EIKo 04.05.2000, 28341/95, *Rotaru v. Romania.*

97. EIKo 27.07.2004, liidetud kohtuasjad 55480/00 ja 59330/00, *Sidabras ja Džiautas vs. Leedu.*

### Riigikohtu otsused

98. RKKKo 10. septembrist 1996 nr 3-1-1-89-96 (I. Dmitrijevi tegevusele õigusliku hinnangu andmine, kuriteo kvalifitseerimine KrK § 195 lg 3 järgi).

99. RKPJKo 20. detsembrist 1996 nr 3-4-1-3-96 (13.11.1996.a. laekunud Riigikohtu halduskolleegiumi taotluse, tunnistada 28. detsembril 1994.a. vastuvõetud Vabariigi Valitsuse määruse nr 486 "Vabariigi Valitsuse 21. detsembri 1993.a. määruse nr 408 täiendamine ja viina sisseveo ning hulgi- ja jaemüügi korralduses tehtavad muudatused" punktid 2 ja 3 ning lisa, samuti Vabariigi Valitsuse 7. jaanuari 1994.a. määrusega nr 4 kinnitatud "Alkoholi, tubaka ja tubakatoodete sisse- ja väljaveo, tootmise ning müügi korraldamise juhendi" punkt 5 kehtetuks, läbivaatamine).

100. RKPJKo 28. aprillist 2000 nr 3-4-1-6-20 (Tartu Halduskohtu taotluse tunnistada kehtetuks Alkoholiseaduse § 19 lg 1 p 2, läbivaatamine).

101. RKKKo 26. augustist 1997 nr 3-1-1-80-97 (Enno Tammeri süüdistuses KrK § 130 järgi. E. Tammer oli Tallinna Linnakohtu 3. aprilli 1997. a otsusega tunnistatud süüdi KrK § 130 järgi selles, et tema, ajalehe "Postimees" 3. aprilli 1996. a numbris avaldatud kirjutises pealkirjaga "Ülo Russak eitab vargust", solvas Vilja Laanarut, nimetades teda "rongaemaks" ja "abielulõhkujaks").

102. RKTko 30. oktoobrist 1997 nr 3-2-1-123-97 (AS Cronoes kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu tsiviilkolleegiumi 13. juuni 1997. a otsuse Peeter Kreitzbergi hagi AS Cronoes vastu au teotamise lõpetamiseks tegelikkusele mittevastavate andmete ümberlükkamiseks ja moraalse kahju hüvitamiseks).

103. RKTko 7. maist 1998 nr 3-2-1-61-98 (Larissa Jakovleva ja Inimõiguste Teabekeskuse hagi Mart Nuti ja AS Postimees vastu au teotamise lõpetamiseks, au teotavate andmete ümberlükkamiseks ja moraalse kahju hüvitamiseks).

- 104.RKPJKo 14. aprillist 1998 nr 3-4-1-3-98 (12.03.1998.a. laekunud Vabariigi Presidendi taotluse, tunnistada Riigikogus 25.02.1998.a. vastu võetud "Armuandmise korra seadus" Põhiseadusega vastuolus olevaks, läbivaatamine).
- 105.RKPJKo 17. märtsist 1999 nr 3-4-1-1-99 (31.12.1998.a.laekunud Valga Maakohtu taotluse, "Turgudel ja tänavatel kauplemise üldeeskirja" p 20 alap 6 Põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks ja 22.01.1999.a. laekunud Tartu Halduskohtu taotluse Vabariigi Valitsuse 11.08.1998.a. määrusega nr 177 p-ga 11 kehtestatud "Turgudel ja tänavatel kauplemise üldeeskirja" p 12 ja p 20 alap 6 kehtetuks tunnistamiseks, läbivaatamine).
- 106.RKÜKo 22. detsembrist 2000 nr 3-4-1-10-00 (Riigikohtu halduskolleegiumi taotlus tunnistada, et Vabariigi Valitsuse 06.11.96. määrusega nr 268 kinnitatud "Maa enampakkumisega erastamise korra" p 17 lg 2 alapunkt 2 see osa, mis sätestas maa enampakkumisel osalejale 1000-kroonise osavõtutasu maksmise kohustuse (kuni 08.03.2000), oli põhiseadusevastane ning tunnistada Vabariigi Valitsuse 06.11.96. määrusega nr 268 kinnitatud "Maa enampakkumisega erastamise korra" p 49 esimene lause kehtetuks).
- 107.RKPJKo 6. märtsist 2002 nr 3-4-1-1-02 (Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada Käibemaksuseaduse § 18 lg 8 2.lause kehtetuks vastuolu tõttu põhiseaduse §-dega 11, 12 lg 1 ja 31).
- 108.RKPJKo 3. aprillist 2002 nr 3-4-1-2-02 (Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada KrK § 40 lg 3 ja Karistusseadustik § 65 lg 1 osas, mis sätestab lõpliku karistuse mõistmise lähtudes eelmise kohtuotsusega mõistetud karistuse ärakandmata osast, mittevastavaks Põhiseaduse §-le 12).
- 109.RKPJKo 12. juunist 2002 nr 3-4-1-6-02 (Tallinna Halduskohtu taotlus Käibemaksuseaduse § 18 lg 8 2.lause 01.01.2000-01.01.2002 kehtinud redaktsioonis põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks).
- 110.RKPJKo 24. detsembrist 2002 nr 3-4-1-10-02 (Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida rahandusministri 28.01.2002 määruse nr 24 "Ametiisikute palgaandmete avalikustamise kord ja tingimused" ning Palgaseaduse § 8 lg 3.1 viimase lause vastavust Põhiseadusele).
- 111.RKÜKo 17. märtsist 2003 nr 3-1-3-10-02 (Sergei Brusilovi kohtuvea parandamise avaldus Tallinna Linnakohtu 01.10.1997 otsus ja Tallinna Ringkonnakohtu kriminaalkolleegiumi 10.12.1997 otsuse peale Sergei Brusilovi süüditunnistamises KrK § 139 lg 3 p 1 järgi).
- 112.RKKKo 18. septembrist 2003 nr 3-1-1-102-03 (Silver Tederi kaitsja vandeadvokaadi vanemabi Ain Laansalu kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 17.02.2003 otsusele Silver Tederi väärteoasjas HÕS § 144 järgi).
- 113.RKÜKo 25. veebruarist 2004 nr 3-3-1-60-03 (Nikolai Irhini kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 21. aprilli 2003. a otsuse peale haldusasjas nr 2-3/209/03 Nikolai Irhini kaebuses Tallinna Politseiprefektuuri toimingute peale).
- 114.RKPJKo 21. juunist 2004 nr 3-4-1-9-04 (Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida Välismaalaste seaduse § 12 lg 4 p 1 ja lg 5 vastavust Põhiseadusele).
- 115.RKPJKo 13. juunist 2005 nr 3-4-1-5-05 (Õiguskantsleri taotlus Kuressaare Linnavolikogu 27.05.2004.a määruse nr 17 punkti 1 kehtetuks tunnistamiseks).
- 116.RKPJKo 15. detsembrist 2005 nr 3-4-1-16-05 (Tallinna ringkonnakohtu taotlus tunnistada asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 13-1 lg 2 laused 3 ja 5 põhiseadusega vastuolus olevaks).

- 117.RKÜKo 25. jaanuarist 2007 nr 3-1-1-92-06 (Tiit Kaasiku kaitsja vandeadvokaat Kersti Põllu kassatsioon Pärnu Maakohtu 30. märtsi 2006. a kohtuotsuse peale Tiit Kaasiku väärteoasjas Korruptsioonivastase seaduse § 26-3 järgi).
- 118.RKPJKo 13. veebruarist 2007 nr 3-4-1-16-06 (Tallinna Halduskohtu taotlus kontrollida Vabariigi Valitsuse 18.06.1996. a määrusega nr 175 kinnitatud Mitteiluruumide erastamise korra p 6 ja 9 alapunkti 2 vastavust põhiseadusele).
- 119.RKÜKo 3. detsembrist 2007 nr 3-3-1-41-06 (Sten Lieberti kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 20. veebruari 2006. a otsuse peale haldusasjas nr 3-04-332 Sten Lieberti kaebuses Tallinna Linnavalitsuse korralduse tühistamiseks).
- 120.RKTKm 19. aprillist 2007 nr 3-2-1-42-07 (B.R.M määruskaebus Tallinna Ringkonnakohtu 12.12.2006. a määrusele B.R.M hagi kohtutäituri R.V, U KÜ ja U.P vastu enampakkumise kehtetuks tunnistamiseks, omandiõiguse tunnustamiseks ja valduse kaitseks).
- 121.RKÜKo 03. jaanuarist.2008 nr , 3-3-1-101-06 (Tatjana Gorjatšova kaebus Vabariigi Valitsuse 11. juuli 2005. a korralduse nr 433 tühistamiseks).
- 122.RKÜKo 2. juunist 2008 nr 3-4-1-19-07 (Tartu Maakohtu Jõgeva kohtumaja taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks seadusesätte puudumine karistusseadustikus ja kriminaalmenetluse seadustikus, mis annab aluse isiku vabastamiseks karistuse kandmiselt olukorras, kus on muutunud karistust ette nägev seadus).
- 123.RKPJKo 2. maist 2007 nr 3-4-1-2-07 (Tallinna RK taotlus kontrollida Vabariigi Valitsuse 30.06.1998 määruse nr 144 Ehitise teenindamiseks vajaliku maa määramise korra kinnitamine teksti 13. juunist 1999 kuni 17. oktoobrini 2003 kehtinud sõnastust).
- 124.RKKKo 21. maist 2007 nr 3-1-1-7-07 (Jüri Liimi kaitsja vandeadvokaat Vaike Eerma kassatsioon Tallinna Ringkonnakohtu 23. novembri 2006. a kohtuotsuse peale kriminaalasjas Jüri Liimi süüdistuses KarS § 263 p 3 järgi).
- 125.RKPJKo 26. novembrist 2007 nr 3-4-1-18-07 (Tallinna RK taotlus tunnistada rahandusministri 07.03.1997. a määruse nr 24 p 1 põhiseadusega vastuolus olevaks).
- 126.RKPJKo 19. märtsist 2009 nr 3-4-1-17-08 (Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks riigikontrolli seaduse § 7 lg 1 p 3, § 7 lg 2 ja § 7 lg 2-1 seoses vastuoluga kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatiste ja õigusselguse põhimõttega).
- 127.RKPJKo 26. märtsist 2009 nr 3-4-1-16-08 (Tallinna Halduskohtu taotlus tunnistada relvaseaduse § 34 lg 1 p 2 põhiseadusega vastuolus olevaks).
- 128.RKHKo 11. juunist 2009 nr 3-3-1-19-08 (Tamro Eesti OÜ kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 21. detsembri 2007. a otsuse peale haldusasjas nr 3-07-1930 kaebuses Riigihangete Ameti vaidlustuskomisjoni 28. septembri 2007. a otsuse nr 106-07/100296 tühistamiseks ja Sotsiaalministeeriumi kantsleri 6. septembri 2007. a käskkirja nr 76 õigusvastasuse tuvastamise nõudes).
- 129.RKÜKo 16 märtsist 2010 nr 3-4-1-8-09 (Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada kehtetuks riigi 2009. aasta lisaelarve ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse (edaspidi lisaelarve) § 16 ja sellega muudetud teeseaduse § 16 lõige 3, tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks lisaelarve § 17 punkt 1 ja sellega muudetud

tulumaksuseaduse § 5 lõike 1 punkt 1, tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks lisaeelarve § 19 punktid 2 ja 3 ja nendega kehtestatud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 122 ja 313 ning tunnistada kehtetuks lisaeelarve § 20 punktid 3 ja 4 ning nendega kehtestatud valla- ja linnaeelarve seaduse § 81 ja 281, Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009 määruse nr 49 "2009. aasta riigieelarve seaduses"; kohaliku omavalitsuse üksustele tasandusfondi määratud eraldiste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord"; § 16 lõige 4 ja Vabariigi Valitsuse 5. märtsi 2009 määrus nr 50 "Kohaliku omavalitsuse üksuse ja temast sõltuva üksuse poolt võetavate kohustuste täpsem loetelu, kohustuste võtmise kooskõlastamise taotluse esitamise ning taotluse hindamise tingimused ja kord ning peatatud vahendite tagastamise kord").

- 130.RKKKo 30. aprillist 2010 nr 3-1-1-29-10 (Roland Ragise kaitsja vandeadvokaadi vanemabi Aivar Kello ja Margo Somelari kaitsja vandeadvokaat Anu Pärteli kassatsioonid Tartu Ringkonnakohtu 8. detsembri 2009. a kohtuotsuse peale kriminaalasjas Roland Ragise ja Margo Somelari süüdistuses KarS § 263 p 1 ja 4 järgi).
- 131.RKÜKo 1. juulist 2010 nr 3-4-1-33-09 (Õiguskantsleri taotlus Euroopa Parlamendi valimise seaduse, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse ja Riigikogu valimise seaduse poliitilist välireklaami keelustavate sätete põhiseaduspärasuse kohta).
- 132.RKPJKo 14. detsembrist 2010 nr 3-4-1-10-10 (Tartu Halduskohtu taotlus tunnistada relvaseaduse § 43 lg 3 p 2 koostoimes § 36 lg 1 p-ga 6 põhiseadusega vastuolus olevaks).
- 133.RKPJKo 4. aprillist 2011 nr 3-4-1-9-10 (Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks vangistuseseaduse § 94 lg 1 osas, milles see ei võimalda vahistatule pikaajalist kokkusaamist abikaasaga).
- 134.RKPJKo 11. veebruarist 2012 nr 3-4-1-20-12 (Tartu Maakohtu taotlus tunnistada kriminaalmenetluse seadustiku § 407 põhiseadusega vastuolus olevaks).
- 135.RKPJKo 27. märtsist 2012 nr 3-4-1-1-12 (Viru Maakohtu taotlus tunnistada korruptsioonivastase seaduse § 19 lg 2 p 2 põhiseadusevastaseks osas, milles keelatakse kohaliku omavalitsuse ametnikul olla juhtorgani liige äriühingus, mille majandustegevus ei ole puutumuses isiku ametitegevusega).
- 136.RKHKo 12. juunist 2012 nr 3-3-1-3-12 (R. K. kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 11. oktoobri 2011. a otsuse peale haldusajal nr 3-10-1876 kaebuses Justiitsministeeriumi peale tema suhtes süüdistatavate hinnangute avaldamise õigusvastaseks tunnistamiseks ja tekitatud mittevaralise kahju hüvitamiseks).
- 137.RKÜKo 03. juulist 2012 nr 3-3-1-44-11 (Politsei- ja Piirivalveameti kodakondsus- ja migratsiooniosakonna kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 10. veebruari 2011. a otsuse peale haldusajal nr 3-10-1379 Petr Dmitruki ja Nadežda Dmitruki kaebustes Politsei- ja Piirivalveameti 23. märtsi 2010. a otsuste nr 15.3-04/158 ja 15.3-04/159 tühistamiseks).

#### Maakohtu otsus

- 138.HMKo 19. juunist 2008 nr 1-08-7508. Harju Maakohtu otsus Saku Vallavalitsuse haldusspetsialisti süüdistuses seoses ametiisikuna suures ulatuses iseendaga tehingute sooritamiseiga korruptsioonivastase seaduse § 24 lg 1 kehtestatud toimingupiirangut rikkudes.

## LISAD

Lisa 1. Majanduslike huvide deklaratsiooni vorm (eelmise KVS-i lisa 1)

### AMETIISIKU MAJANDUSLIKE HUVIDE DEKLARATSIOON

nr .....

#### I. ÜLDANDMED

1. Ees-ja perekonnanimi .....
2. Isikukood .....
3. Ametikoht .....
4. Asutus (tööandja) .....
5. Ametipalga aste ja ametipalk .....

Märkus: 1. Ametipalga astme märgivad ametiisikud, kellel on palgaaste.  
2. Deklareeritakse ametikohajärgne ametipalk.  
3. Märgitakse ka ametipalga juurde asutusest makstavad lisatasud.  
4. Märgitakse ametipalga puudumine, kui ametipalka ei saada.

Vastavalt korruptsioonivastase seaduse §-le 7 deklareerin, et minule kuulub vara, kannan kohustusi ja oman tuluallikaid vastavalt allpool toodule. Olen teadlik, et andmete tähtpäevaks esitamata jätmine, andmete puudulik esitamine või teadvalt valeandmete esitamine toob kaasa vastutuse seaduses sätestatud korras.

#### II. ANDMED VARA KOHTA

Kinnisvara (kuni kinnistusraamatusse kandmiseni ka ehitised ja nende osad, deklareeritakse ka pooleliolevad ehitised, ühis- ja kaasomandiks oleva vara puhul näidatakse ametiisiku osa selles):

otsarve	asukoha maakond, vald, linn	kinnistuspiirkond	kinnistu number	
.....				
.....				
1. Registreeritud autod, vee- ja õhusõidukid:				
sõiduki liik		mark	väljalaske aasta	
.....				
.....				
2. Aktsiad, osad ja muud väärtpaberid:				
emitent	liik	kogus	nimiväärtus	koguväärtus
.....				
.....				
3. Pangaarved (pank, arve liik ja nende arv):				
pank			arve liik	
.....				

.....  
.....  
.....  
**III. ANDMED VARALISTE KOHUSTUSTE KOHTA**

10. Võlad pankadele ja teistele eraõiguslikele isikutele, kui võla suurus ületab eelmise kuue kuu ametipalga või 3 500 eurot, kui ametikohal ametipalka ei maksta:

võlausaldaja

võlajääk deklareerimise ajal

.....  
.....  
.....

11. Muud varalised kohustused, mille suurus ületab deklareerimise ajal eelmise kuue kuu ametipalga või 3 500 eurot, kui ametikohal ametipalka ei maksta (liisingud, käenduslepingud, hüpoteegid jms):

.....  
.....  
.....

**IV. ANDMED MUUDE TULUDE KOHTA**

12. Muud regulaarsed tulud (palk ja lisatasud põhitöökohal, kui ametiisikul puudub ametipalk, näidates nende suuruse; kompensatsioonid, sh nõukogudest saadavad hüvitised, nimetades nõukogu ja näidates hüvitise suuruse; intressid; pensionid; töövõtust ning teadus- ja õppetööst saadavad tasud; autoritasud; muud tulud või tuluallikad, näidates ära, mis liiki tuludega on tegemist):

.....  
.....  
.....

**V. ANDMED MAKSUSTATAVA TULU JA DIVIDENDITULU KOHTA**

13. Maksustatav tulu (täidetakse füüsilise isiku eelmise aasta Maksu- ja Tolliameti tuludeklaratsiooni alusel; kui abikaasad esitasid ühise tuludeklaratsiooni, näidatakse ametiisiku osa eraldi):

.....  
.....  
.....

14. Dividenditulu (täidetakse füüsilise isiku eelmise aasta Maksu- ja Tolliameti tuludeklaratsiooni alusel):

.....  
.....  
.....

VI. ANDMED ABIKAASA, VANEMATE JA LASTE KOHTA  
(Deklaratsioonis märgitakse vaid täiskasvanud isikud)

Nr.	Ees- ja perekonnanimi	Sugulusaste	Isikukood või sünniaeg	Teenistus- või töökoht ja asutus (tööandja)	Elukoht ja aadress
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					
6.					
7.					

Deklaratsiooni koostamise kuupäev: .....

Kinnitan minu poolt esitatud andmete õigsust

**CODE OF CONDUCT FOR COMMISSIONERS**

**ANNEX 1 – DECLARATION OF INTERESTS**

**Full name:** Siim Kallas

**I. PREVIOUS ACTIVITIES**

**I.1. Posts held over the last 10 years, in foundations or similar bodies**

- President of the Estonian Cyclists Union (national governing body of cycle racing in Estonia);
- Chairman of the Reform Party (until 2004), member of ELDR
- Honorary Chairman of the Reform Party

**I.2. Posts held over the last 10 years in educational institutions**

- Visiting Professor at the University of Tartu, Estonia (Faculty of Economics and Business Administration)

**I.3. Post held over the last 10 years in the governing, supervisory and advisory organs of companies and other bodies devoted to commercial or economic activities.**

- *None*

**I.4. Other professional activities held over the last 10 years, including services, liberal profession, consulting activities.**

- Since February 2010: Vice-President of the European Commission responsible for transport
- November 2004 – February 2010: Vice-President of the European Commission responsible for administration, audit and anti-fraud
- May 2004 – November 2004: Member of European Commission
- 2003-2004: Member of Parliament and the Foreign Affairs Committee of the Parliament
- 2002-2003: Prime Minister of the Republic of Estonia

**II. OUTSIDE ACTIVITIES**

**II.1. Posts currently held in foundations, similar bodies or educational institution**

- Visiting Professor at the University of Tartu, Estonia

**II.2. Additional relevant information (e.g. other functions of an honorary nature and/or attributed for life)**

- Honorary Chairman of the Reform Party

**III. FINANCIAL INTERESTS**

**Shares:** *None*

**Other stock:** *None*

**IV. ASSETS**

**Real estate:** House in Viimsi parish, Harju County for the exclusive use of the family.

**Other property:** *None*

**V. SPOUSE'S/ PARTNER'S PROFESSIONAL ACTIVITY**

Retired.

**I hereby declare that the information given above is correct.**

**Date:** 16.02.2013

**Signature:** 

Lisa 3. Euroopa Parlamendi liikme majanduslike huvide deklaratsioon

**PARLEMENT EUROPEEN**  
**REÇU LE**  
 15 MAR 2012  
 Unité  
 Administration des Députés

**PARLAMENDILIIKME MAJANDUSLIKE HUVIDE DEKLARATSIOON**  
 VASTAVALT EUROOPA PARLAMENDI KODUKORRA LISALE, MIS KÄSITLEB  
 LÄBIPAISTVUST JA PARLAMENDILIIKMETE MAJANDUSLIKE HUVIDE  
 DEKLARATSIOON TULEB ESITADA EUROOPA PARLAMENDI PRESIDENDILE EUROOPA PARLAMENDI  
 OSAISTUNGIÄRGU LÕPUKS VÕI KOOSSEISU AMETIAJAL 30 PÄEVA JOOKSUL PÄRAST PARLAMENDI TEENISTUSLASE  
 ARVATES MUUDATUSE TOIMUMISEST

Perekonnanimi: TARAND

Eesnimi: INDREK

Mina, allakirjutanu, olles täielikult teadlik Euroopa Parlamendi kodukorrast ja sellele lisatud Euroopa Parlamendi liikmete käitumisjuhendist,

kinnitan käesolevaga, et:

(A) „Vastavalt käitumisjuhendi artikli 4 lõike 2 punktile a deklareerin oma ametialase tegevuse kolme aasta jooksul enne parlamendi teenistusse asumist, samuti samal ajavahemikul osalemise äriühingute, valitsusväliste organisatsioonide, ühenduste või muude juriidilise isiku staatusega üksuste juhatuses või haldusnõukogus:”

Ametikoht või liikmelisus	Tulukategooriad <sup>1</sup>			
	1	2	3	4
1. Eesti Sõjamuuseumi direktor		X		
2. Eesti Üliõpilaste Seltsi UK liige		pro bono, no income		
3. OU "Solventos" nõuandja	X	no income since 2009/07/15		
4.				
5.				
6.				

<sup>1</sup> Regulaarne tulu, mida parlamendiliige seoses deklareeritud ametikoha/liikmelisusega saab, liigitatakse ühte järgmistest kategooriatest:

1. 500–1000 eurot kuus;
2. 1001–5000 eurot kuus;
3. 5001–10 000 eurot kuus;
4. üle 10 000 euro kuus.

Muu tulu, mida parlamendiliige seoses deklareeritud ametikoha/liikmelisusega saab, arvutatakse aastapõhiselt, jagatakse 12-ga ja liigitatakse ühte eespool nimetatud kategooriatest.

Kui regulaarse või muu tulu summa jääb alla 1. kategooria piirmäära, st alla 500 euro kuus, või kui deklareeritud ametikoha, liikmelisuse, tegevuse, osaluse või partnerluse eest tulu ei saada, võib kategooria märkimata jätta.

(B) „Vastavalt käitumisjuhendi artikli 4 lõike 2 punktile b ja Euroopa Parlamendi liikmete põhimääruse rakendusmeetmete artiklile 2 deklareerin igasuguse palga, mida saan seoses mandaadi täitmisega mõnes teises parlamendis:”<sup>2</sup>

Mandaat	Palgasumma
1.	NO WAY POSSIBLE IN ESTLAND
2.	
3.	
4.	

(C) „Vastavalt käitumisjuhendi artikli 4 lõike 2 punktile c deklareerin regulaarse tasustatud tegevuse, millega tegelen ametiülesannete täitmisega samal ajal tasustatud töötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana:”

Tegevus	Tulukategooriad <sup>1</sup>			
	1	2	3	4
1.	Nothing to declare			
2.				
3.				
4.				
5.				

<sup>2</sup> Vastavalt Euroopa Parlamendi liikmete põhimääruse rakendusmeetmete artiklile 2 (ELT C 159, 13.7.2009, C.1.) tuleb märkida palga täpne summa.

(D) „Vastavalt käitumisjuhendi artikli 4 lõike 2 punktile d deklareerin oma osalemise äriühingute, valitsusväliste organisatsioonide, ühenduste või muude juriidilise isiku staatusega üksuste juhatuses või haldusnõukogus ning igasuguse muu parlamendivälise tasustatud või tasustamata tegevuse:”

Liikmelisus või tegevus	Tulukategooriad <sup>1</sup>			
	1	2	3	4
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				

(E) „Vastavalt käitumisjuhendi artikli 4 lõike 2 punktile e deklareerin muu parlamendivälise ajutise tasustatud tegevuse (sh kirjutamine, loengupidamine või eksperditegevus) juhul, kui selle eest saadud tasu on kalendriaastal kokku suurem kui 5000 eurot:”

Ajutine tegevus, kui selle eest saadud tasu on kalendriaastal suurem kui 5000 eurot	Tulukategooriad <sup>1</sup>			
	1	2	3	4
1.				
2.				
3.				
4.				
5.				

(F) „Vastavalt käitumisjuhendi artikli 4 lõike 2 punktile f deklareerin osaluse äriühingus või partnerluse, kui see võib avaldada mõju avalikule sektorile või kui see annab mulle võimaluse märkimisväärselt mõjutada kõnealuse üksuse tegevust:”

Osalus äriühingus või partnerlus, mis võib avaldada mõju avalikule sektorile	Osalus äriühingus, mis annab märkimisväärse mõjuvõimu	Tulukategooriad <sup>1</sup>			
		1	2	3	4
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					

(G) Deklareerin igasuguse rahalise toetuse ja toetuse personali või ainelisel kujul, mida ma lisaks Euroopa Parlamendi eraldistele saan seoses oma poliitilise tegevusega kolmandatelt isikutelt, kelle andmed avalikustatakse:

1. Rahaline toetus:

(\*) Andja:

NON EXISTENT !

2. Toetus personali kujul:

(\*) Andja:

NO

3. Toetus ainelisel kujul:

(\*) Andja:

NO

(\*) Asjaomas(te) kolmanda(te) isiku(te) andmed.

(H) Deklareerin igasuguse muu majandusliku huvi, mis võib mõjutada minu ametiülesannete täitmist:

Majanduslik huvi:

1. Minul ei ole selliseid isiklike
2. majandushuvisid, mis suudaksid
3. mind mu enda valitud teelt  
kõrvale kallutada!

(I) Lisateave, mille soovin avaldada:<sup>3</sup>

Kuupäev: 06.03.2012 Allkiri:

<sup>3</sup> Vastavalt Euroopa Parlamendi liikmete põhimääruse rakendusmeetmete (vt joonealune märkus 2) artikli 78 lõikele 3 peavad parlamendiliikmed kuni ametiaja 2009–2014 lõpuni avaldama oma majanduslike huvide deklaratsioonis lepingud, mis on sõlmitud otseselt või kaudselt parlamendiliikme pere liikmetega enne 1. juulit 2008 ja mis kehtivad ka ametiajal 2009–2014.

**KÄESOLEVAS DEKLARATSIOONIS ESITATUD ANDMETE ÕIGSUSE EEST VASTUTAB  
AINUISIKULISELT ASJAOMANE PARLAMENDIHIIGE. DEKLARATSIOONI TULEB  
AJAKOHASTADA IGA KORD, KUI PARLAMENDIHIIKME ANDMED MUUTUVAD, VASTAVALT  
EUROOPA PARLAMENDI LIHKMETE KÄITUMISJUHENDI ARTIKLILE 4.**

Deklaratsioon avaldatakse Euroopa Parlamendi veebisaidil.

---

**SAATKE E-POSTI TEEL AADRESSIL: [Administration-Deputes@europarl.europa.eu](mailto:Administration-Deputes@europarl.europa.eu)**

**SEEJÄREL SAATKE PALUN ALLKIRJASTATUD ORIGINAAL AADRESSIL:**

**EUROPEAN PARLIAMENT  
Members' Administration Unit<sup>4</sup>  
rue Wiertz, 60  
PHS 02A20  
B - 1047 BRUSSELS**

---

<sup>4</sup> Juriidiline märkus: Parlamendiliikmete haldusüksus on vastutav töötleja määruse (EÜ) nr 45/2001 (EÜT L 8, 12.1.2001, lk 1) ja neid eeskirju rakendava juhatuse 22. juuni 2005. aasta otsuse (ELT C 308, 6.12.2005, lk 1) tähenduses.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Marika Aaso,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

### **Ametiisiku huvide deklareerimine kui korrupsioonivastane meede,**

mille juhendaja on *Dr. iur.* Vallo Olle,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 5. mail 2014. a.