

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Karistusõiguse osakond

Mairi Raju-Toots

HUVIDE DEKLAREERIMINE KORRUPTSIOONI ENNETAVA TEGEVUSENA

Magistritöö

Juhendaja
prof. Jaan Ginter

Tartu 2022

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. AMETISEISUNDI KURITARVITAMINE	7
1.1. Ametiisiku ja ametiseisundi mõiste	7
1.2. Korruptsioon kui avaliku vahendi või otsustamisõiguse kuritarvitamine.....	10
2. AMETIISIKU HUVIDE DEKLAREERIMINE	13
2.1. Huvide deklareerimise eesmärk ja õiguslik alus.....	13
2.2. Huvisid deklareerima kohustatud isikud.....	17
2.3. Huvide deklaratsioonis esitatavad andmed	29
2.4. Huvide deklaratsioonide avalikustamine	42
2.5. Kontroll huvide deklaratsioonide esitamise üle.....	49
2.6. Sanktsioonid huvide deklaratsiooni esitamise kohustuse mittetäitmisel	55
2.7. Piirangud ametiisiku huvide deklareerimisel.....	64
2.7.1. Perekonna- ja eraelu puutumatuse kaitse.....	64
2.7.2. Andmete avalikustamise piirangud	68
KOKKUVÕTE	70
DECLARATION OF INTERESTS AS A PREVENTIVE MEASURE AGAINST CORRUPTION.....	75
LÜHENDID	79
KASUTATUD KIRJANDUS	80
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	87
KASUTATUD KOHTULAHENDID	88

SISSEJUHATUS

Huvide deklaratsioonid võeti kasutusele tänapäevases mõistes peale II maailmasõda Ameerika Ühendriikides, kus valitsuse korduvad korruptsiooniskandaalid andsid tõuke avalikkuse suuremale kaasamisele. Esimese poliitilise avalduse seoses vajadusega kohustada asutuste ametnikke avalikustama oma isiklikke rahaasju, tegi president Truman 1951. aastal toimunud kongressil, kui tõstatas küsimuse ametnike aususe kohta ning väljendas vajadust oma sissetulekuid puudutavate andmete avalikustamiseks.¹ Kuigi finantsandmete avalikustamine sai alguse juba 1950-ndatel aastatel, hakkas see aeglaselt hoogu koguma 1970-ndatel pärast *Watergate'i* korruptsiooniskandaali.²

Mõned aastakümned hiljem võeti andmete avalikustamise kohustus ühel või teisel moel kasutusele ka Lääne-Euroopas: 1974. aastal Suurbritannias, 1982. aastal Hispaanias ja Itaalias ning 1983. aastal Portugalis. Kuigi tegemist ei olnud tänasel päeval kasutatava deklaratsioonide esitamise, hoidmise, kontrollimise ja järelevalve süsteemiga, oli algus huvide deklareerimisega tehtud. Sotsialistliku režiimi all olnud riigid, sh Eesti võtsid deklaratsioonid kasutusele pärast ühiskonnakorralduse ümberkorraldusi 90-ndate aastate keskel.³ Koos korruptsioonivastase võitluse tähtsuse ning rahvusvaheliste korruptsioonivastaste organisatsioonide tegevuse suurenemisega on huvide deklaratsioonide süsteemi pidevalt täiendatud ning selle olulisust korruptsioonivastases võitluses suurendatud.

Huvide deklaratsioonide esitamine on vaid üheks võimalikuks korruptsiooniennetamise vahendiks, mistõttu ei saa eeldada, et ainuüksi huvide deklaratsiooni esitamine oleks piisav vahend korruptsiooniga võitlemisel. Küll aga on tegemist ühe olulise elemendiga riigi korruptsioonivastase tegevuse integreeritud süsteemis, mis võimaldab tuvastada korruptiivsele käitumisele viitavad asjaolud või ennetada huvide konflikti. Kuigi huvide deklareerimine on kasutusel paljudes riikides, on vähe neid riike, kus süsteem on tõhusalt tööle rakendunud. Deklaratsioonide tülikad esitamisprotseduurid, lüngad vormide avalikustamises, puuduv kontroll deklaratsioonide esitamise üle, ebaefektiivne järelevalve ning süsteemi läbipaistvuse

¹ Mackenzie, G.C., Hafken M. Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical? Brookings Institution Press 2002, lk 19. (viidatud: OECD. Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing 2011, lk 22.) - <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/47489446.pdf>

² Rossi, I. M., Pop, L., Berger, T. Getting the Full Picture on Public Officials: A How-To Guide for Effective Financial Disclosure. Stolen Asset Recovery (StAR) Series. Washington, D.C.: World Bank 2017, lk 8. - <https://star.worldbank.org/resources/getting-full-picture-public-officials-how-guide-effective-financial-disclosure?msclid=8e3cf9dfbd5911eca30df7728d3647ea>

³ OECD Publishing 2011, lk 22-23.

ja jõustamise puudumine on paljudes riikides huvide deklareerimise rolli korruptsiooni ennetava vahendina vähendanud. Tegelikuses omavad riigid harva selget visiooni deklareerimissüsteemi ja selle tõhustamise vajalikkusest või eesmärkidest, mida soovitakse saavutada.⁴

Ametiisiku huvide deklareerimise vajalikkuse küsimus on esile tõusnud mitmel korral seoses korruptsioonivastase seaduse muutmisega⁵, viimati 2021. aastal Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni istungil.⁶ Seni on jäädud seisukohale, et huvide deklaratsioonide esitamise kohustus on osa rahvusvaheliselt võetud kohustusest suurema läbipaistvuse tagamiseks ning deklareerimiskohustuse tühistamine annaks nii Eesti ühiskonnale kui ka rahvusvahelisel tasandil ilmselt vale signaali Eesti püüdlustest ja taotlustest korruptsiooniga võitlemisel.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada, kas ja millises osas vajab Eesti huvide deklareerimise mudel täiendamist. Magistritöös uuritakse deklaratsioonide tõhusust mõjutavaid tegureid ning tehakse ettepanekuid korruptsioonivastase seaduse muutmiseks osas, mis käsitleb huvide deklareerimist. Selleks analüüsib töö autor korruptsioonivastase seaduse muudatusi alates selle esmakordsest vastuvõtmisest 1995. aastal, uurib rahvusvaheliste uuringute käigus koondatud andmeid ning võrdleb Eestis kasutatavat deklareerimissüsteemi teiste riikide praktikatega. Magistritöös piirduakse Euroopa riikide deklareerimissüsteemide võrdlemisega kui kultuuriliselt, traditsioonidelt ja õigusruumiliselt sarnaste süsteemidega.

Magistritöös püstitatakse järgmised uurimisküsimused:

- Kes peaksid huvisid deklareerima?
- Milliseid andmeid tuleks deklaratsioonis esitada?
- Kui kättesaadavad peaksid deklaratsioonid olema avalikkusele?
- Kes ja millises mahus peaksid tegelema huvide deklaratsioonide kontrollimisega?
- Kas ja millised peaksid olema sanktsioonid deklaratsioonis valeandmete esitamisel või deklaratsiooni esitamata jätmisel?

⁴World Bank. Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption. Washington, D.C.: World Bank 2020, lk 225. – <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/publication/enhancing-government-effectiveness-and-transparency-the-fight-against-corruption>

⁵Riigiprokuratuuri arvamus 14.11.2000 nr 1-27/3802 ja peaministri arvamus 18.07.2001 nr 2-3/5122 Riigikontrolli auditile „Majanduslike huvide deklareerimise tulemuslikkus korruptsiooni ennetamisel Eesti Vabariigis“. – <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1579/language/et-EE/Default.aspx>

⁶Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni 05.04.2021 istungi protokoll nr 62. – <https://www.riigikogu.ee/riigikogu/komisjonid/korruptsioonivastane-erikomisjon/paevakorrad-ja-protokollid/>

Magistritöö esimene peatükk on sissejuhatavaks osaks huvide deklareerimise käsitlemisele, andes ülevaate ametiisiku ja ametiseisundi mõiste sisustamisest ning ametiseisundi kuritarvitamisest. Tegemist on üldise taustainfoga, mis aitab huvide deklareerimise süsteemi toimimist paremini mõista ja mõtestada.

Teine peatükk keskendub huvide deklareerimise kui korruptsiooni ennetava meetme kujunemisele ning huvide deklareerimise regulatsiooni arengule Eestis. Erinevates alapeatükkides analüüsitakse deklareerimissüsteemi olulisi komponente: kohustatud isikute ringi, esitatavaid andmeid, deklaratsioonide avalikustamist, kontrolli ja järelevalvet ning kohaldatavaid sanktsioone. Iga alapeatüki juures antakse ülevaade korruptsioonivastase seaduse senisest muutmisest ja tuuakse näiteid teiste Euroopa riikide huvide deklareerimise süsteemidest. Selleks, et hinnata Eestis kasutatava deklareerimise mudeli tõhusust ja selle muutmise vajadust, tuleb teha selgeks varasemad regulatsiooni muudatused ning neid tinginud asjaolud. Alles seejärel saab kujundada arvamuse, kas ühe või teise riigi praktikat või rahvusvaheliste organisatsioonide poolt välja töötatud juhendmaterjalides käsitletut on mõistlik Eesti regulatsiooni üle võtta.

Kuivõrd deklareerimissüsteemiga kogutakse ja avalikustatakse erinevaid andmeid, tuuakse teises peatükis välja ka võimalikud piirangud, millega tuleb deklareerimissüsteemi tõhustamisel arvestada: perekonna- ja eraelu puutumatuse kaitse ja andmete avalikustamise piirangud.

Töö kokkuvõttes annab töö autor soovitused Eestis kasutatava deklareerimissüsteemi täiendamiseks. Kuivõrd korruptsioonivastane tegevus on globaliseerunud ning riigid on sõlminud mitmeid korruptsioonivastaseid rahvusvahelisi kokkuleppeid ning loonud korruptsioonivastaseks võitluseks rahvusvahelisi organisatsioone, on riikide korruptsioonivastase tegevuse õnnestumiseks vaja ühiseid põhimõtteid ning ühtlustatud riigisiseseid standardeid. Siiski tuleb erinevate riikide võrdlemisel arvestada sellega, et huvide deklareerimise vajadus erineb riigiti, mistõttu peaks huvide deklareerimine lähtuma konkreetse riigi vajadustest ja eesmärkidest korruptsiooni vastu võitlemisel, mitte pelgalt kohustusest täita rahvusvahelisi konventsioone ja strateegiaid. Huvide deklaratsioonide väljatöötamisel peaks arvestama ja hindama eelkõige riigi õigustraditsioone, varasemaid kogemusi ja aktuaalseid probleeme, et huvide deklaratsioonide täitmisest oleks korruptsiooni ennetamisel ka tegelikult kasu.

Käesolevas töös kasutatav „huvide deklareerimise“ termin hõlmab endas ka majanduslike huvide deklareerimist kui mõistet, mida kasutati enne 2013. jõustunud korruptsioonivastast seadust. Alates 2013. aastast võeti kasutusele lühendatult ja üldistatult huvide deklareerimine, sest deklaratsioonid sisaldasid lisaks majanduslikele huvidele ka üldiseid mittemajanduslikke huvisid. Parema jälgitavuse mõttes on töös läbivalt kasutatud termineid „huvide deklareerimine“ ja „huvide deklaratsioon“.

Käesolev töö on teoreetiline uurimus, mis põhineb erinevate allikate võrdleval analüüsil. Töö koostamise käigus on analüüsitud ning võrreldud korruptsioonivastase seaduse regulatsiooni alates selle esmakordsest vastuvõtmisest 1995. aastal, pöörates suuremat tähelepanu 1999., 2012. ja 2015. aasta muudatustele. Rohkem kui 25 aasta jooksul tehtud muudatustest parema ülevaate saamiseks on kasutatud seaduse seletuskirju, Riigikontrolli auditeid, Justiitsministeeriumi poolt tellitud uuringuid, koostatud strateegiaid ning koondatud statistikat, GRECO⁷ aruandeid, karistusseadustiku revisjoni materjale, korruptsioonikuritegude büroo andmeid, ametiasutuste, ministeeriumite ja komisjonide ettepanekuid jm. Liaks on kasutatud asjakohaseid kohtulahendeid, avaldatud artikleid, rahvusvahelisi uuringuid ja välja töötatud juhendmaterjale (*World Bank*, *Transparency International*⁸ (TI), OECD⁹).

Korruptsiooni teemal on kirjutatud ka varasemalt mitmeid teadustöid (nt Mari-Liis Sööt „Explaining Corruption: Opportunities for Corruption and Institutional Trust“¹⁰, Marika Aaso „Ametiisiku huvide deklareerimine kui korruptsioonivastane meede“¹¹), siiski ei käsitle nimetatud tööd huvide deklareerimise süsteemi tervikuna ning viimane neist pöörab tähelepanu pigem huvide deklareerimisega seotud isikute põhiõiguste riivele.

Tööd iseloomustavateks märksõnadeks on korruptsioon, ametiisikud, huvide konflikt, ennetamine, avalik huvi.

⁷ The Group of States Against Corruption on korruptsioonivastaste riikide grupp, mis on asutatud 1999. aastal Euroopa Nõukogu poolt, et jälgida, kuidas riigid järgivad organisatsiooni korruptsioonivastaseid standardeid. – <https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco>

⁸ Rahvusvaheline organisatsioon, mis tegeleb korruptsioonivastase võitluse edendamisega maailmas. – <https://www.transparency.org/en/about>

⁹ The Organisation for Economic Co-operation and Development – Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon. – <https://www.oecd.org/about/>

¹⁰ Sööt, M.-L. Explaining Corruption: Opportunities for Corruption and Institutional Trust. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2013.

¹¹ Aaso, M. Ametiisiku huvide deklareerimine kui korruptsioonivastane meede. Magistratöö. Tartu: Tartu Ülikool 2014.

1. AMETISEISUNDI KURITARVITAMINE

1.1. Ametiisiku ja ametiseisundi mõiste

Ametiisiku mõiste sisustamine ja selle võimalikult täpne piiritlemine on oluline eelkõige seetõttu, et ametiisiku mõistest lähtuvalt tekib teatud isikutele kohustus järgida norme, mille rikkumine on seotud süüteo karistusega.¹² Ametiisiku liiga lai määratlus võib kaasa tuua olukorra, kus avaliku teenistujate arv riigis ulatub tuhandeteni, hõlmates nii riigi kõrgemaid poliitikuid ja ametnikke kui kohaliku omavalitsuse tasandil töötavaid sotsiaal- või hoolekandetasutuse töötajaid, õpetajad jm avalikke teenistujaid. Eesti seadusandlus tunneb mõisteid „ametnik“ ja „ametiisik“. Kuigi esmapilgul tunduvad need mõisted samaväärsed, on korruptsioonivastase seaduse kohaldamisel oluline täpsustada nende tähendust ning vahekorda.

Avaliku teenistuse korraldust ja ametniku õiguslikku seisundit riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutustes reguleerib avaliku teenistuse seadus¹³ (edaspidi ATS). ATS § 7 lg 1 kohaselt on ametnik isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes ning kes teostab avalikku võimu (lg 2), kusjuures avalikku võimu teostavaks ei loeta isikut, kes täidab Riigikogu esimehe, aseesimehe või fraktsiooni, peaministri, ministri, volikogu esimehe või aseesimehe või fraktsiooni, vallavanema või linnapea või valla- või linnavalitsuse liikme juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid (lg 6). Samuti ei kohaldata ATS-i Riigikogu liikmele, Euroopa Parlamendi liikmele, Vabariigi Presidendile, Vabariigi Valitsuse liikmele, kohtunikule, õiguskantslerile, riigikontrolörile, riiklikule lepitajale, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmele, valla- või linnavalitsuse liikmele ning osavalla- või linnaosavanemale (§ 2 lg 3).

Ametiisiku mõiste on defineeritud korruptsioonivastase seaduse¹⁴ (edaspidi KVS) § 2 lg-s 1, mille kohaselt on ametiisikuks füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesannet alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel. Samasuguse definitsiooni ametiisiku kohta annab ka karistusseadustiku¹⁵ (edaspidi KarS) § 288 lg 1.

¹² Õiguskantsleri arvamus korruptsioonivastase seaduse eelnõule 05.01.2012 nr 18-2/111823/1106362, lk 1. - <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/arvamus-eelnou-le-korruptsioonivastase-seaduse-eelnou>

¹³ Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 22.12.2021, 37.

¹⁴ Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 13.04.2021, 4.

¹⁵ Karistusseadustik. - RT I, 21.05.2021, 9.

Ametniku ja ametiisiku definitsiooni oluline erinevus põhineb mõiste „ametiseisund“ kasutamises. Ametiisiku põhiliseks tunnuseks olev ametiseisund seisneb õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenevas õiguses ja kohustuses avaliku ülesande täitmisel teha otsus või toiming, sealhulgas osaleda selle tegemises või selle sisulises suunamises.¹⁶ Riigikohus on varasemalt öelnud, et „ametiisiku obligatoorselt vajalikuks pädevustunnuseks ei ole lõplik iseseisev haldamis-, järelevalve- või juhtimisotsuste vastuvõtmine, vaid piisab sellest, kui isik saab niisuguse otsuse tegemise protsessi sisuliselt suunata“.¹⁷ Seetõttu on ebaõige seisukoht, mille kohaselt saaks karistusõiguslikult vastutava ametiisikuna käsitada üksnes tippjuhte, kuivõrd ka madalamatel ametikohtadel töötavad isikud võivad oma tegevusega otsuseid suunata.¹⁸ Selliseid otsustusi iseloomustab nende eesmärk tuua siduvalt kaasa teise isiku õiguse või kohustuse tekkimine, muutmine või lõppemine.¹⁹

Kuigi üldjuhul mõistetakse otsuse all üldakti (seadus, määrus, seadlus), haldusakti, kohtulahendit, asutuse siseakti, tehingut asutuse esindamisel või mitmepoolset tehingut, tuleks nii kohtumenetlust, õigusloomet kui ka riiklikku järelevalvet kui protsessi käsitleda otsuse tegemises osalemise või sisulise suunamisena. Avalik huvi nõuab, et avaliku võimu poolt tehtud tehingute ja sõlmitud lepingute eest vastutavad isikud, kes osalevad näiteks riigi- või munitsipaalvara hankimise, haldamise, erastamise, võõrandamise või kasutusse andmisega, teenuste tellimisega ning eelarvevahendite, EL fondide vahendite ja välisabi kasutamisega seotud lepingute sõlmimisel, oleksid ausad ja erapooletud. Kuna nende isikute pädevuses on nimetatud avalikku vahendit puudutavate otsustuste tegemine või selles osalemine, on need isikud kaetud ametiisiku terminiga otsuse tegemise pädevuse tõttu.²⁰

Eelnevast saab järeldada, et kõik ametnikud ei ole ametiisikud ja vastupidi. Otsustavaks saab siin asjaolu, kas ametnikul on ametiseisund ehk kas tal on pädevus teha teise isiku suhtes siduvaid otsuseid või toiminguid, osaleda otsuse või toimingu tegemises või sisulises suunamises. Võrreldes ametniku mõistega on ametiisiku mõiste laiem, hõlmates endas ATS-i mõistes ametisse nimetatavaid ja ametiseisundit omavaid ametnikke kui ka valitavatel kohtadel olevaid isikuid (nt Riigikogu liikmed, Vabariigi Valitsuse liikmed, volikogu liikmed,

¹⁶ KVS § 2 lg 2.

¹⁷ RKKKo 3-1-1-109-09 p 9.2.

¹⁸ RKKKo, 3-1-1-68-05 p 8.

¹⁹ KVS § 2 lg 2.

²⁰ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri. 192 SE I, lk 8. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus>

vallavanemad ja linnapead, valla- või linnavalitsuse liikmed jne) ning ATS § 2 lg-s 3 käsitletud teisi isikuid.

Kui enne 2013. aastal jõustunud KVS-i oli ametiisik määratud ametiseisundi olemasolu ja seaduses esitatud teatavate kindlate ametikohtade loetelu kaudu²¹, siis kehtiva seaduse kohaselt on ametiseisundi sisustamine laiem ning selle olemasolu hindamisel tuleb läheneda funktsionaalselt ehk ametiasutuse siseselt lähtuvalt iga ametikoha ülesannetest ja sellega seotud pädevusest.²² Riigikohus on korduvalt öelnud, et otsustamaks, kas isik on käsitletav ametiisikuna, tuleb selgitada, kas ta täidab enda ülesannete ja pädevuse raames avalikke ülesandeid, milleks on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded, sh ka pädeva asutuse poolt eraõiguslikule isikule õigusakti või lepinguga antud volitus või pandud kohustus osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik.²³ Avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu volituse kasutamisega. Samuti ei muutu avaliku ülesande olemus sellest, kui ülesannet täidab eraõiguslik isik.²⁴ Seega võivad lisaks eelnevale ametiseisundit omada ka halduslepinguga avalikku ülesannet täitma volitatud isikud, kes ei ole ametnikud.

Avaliku ülesande sisustamisel tuleb lisaks eelnimetatule arvestada KVS-i mõtte ja eesmärgiga tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine, mis seisneb nii avaliku võimu ja sellel põhineva mõju ning teabe kui ka avalike ressursside kasutamises üksnes avalikes huvides. Selle juures ei tee KVS vahet, kas tegemist on asutuse sisesuhte või avaliku võimu kandja välistele isikutele suunatud tegevusega, sest mõlemad tegevused peavad olema korruptsioonivabad.²⁵

KVS § 12 lg 1 kohaselt on huvide deklareerimise kohustus seaduses sätestatud ametiisikutel, eesmärgiga teadvustada ametiisiku ametikohustuste täitmist mõjutada võivaid huvisid ja muuta need kontrollitavaks. Ametiisiku kohustus avaldada oma huvid huvide deklaratsioonis tuleneb KVS § 3 lg 2 p-st 2. Siiski ei ole tegemist kohustusega, mida tuleb täita kõigil eelpool ametiisiku mõistega hõlmatud riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiisikutel, vaid KVS § 13 lg-s 1 toodud ametikohtade loetelu ja nendele vastavate tingimuste saabumisel. Kui KVS § 13 lg 1 p-des 1 ja

²¹ Korruptsioonivastase seaduse § 4. - RT I, 30.03.2012, 24.

²² 192 SE I seletuskiri, lk 7.

²³ RKHKo 3-3-1-19-14 p 11; RKKKo 3-1-1-98-15 p 60.

²⁴ RKEKm 3-3-4-1-10 p 5; RKHKm 3-3-1-49-12, p 23.

²⁵ RKKKo 3-1-1-98-15 p 62.

2 nimetatud ametiisikutel tuleneb deklaratsiooni esitamise kohustus imperatiivselt seadusest, on teistel KVS § 13 lg 1 p-des 3-15 nimetatud ametiisikutel deklaratsiooni esitamise kohustus vaid juhul, kui selline kohustus on kehtestatud asutuse juhi või juhtorgani poolt. Seega sõltub ametiisiku määratlus deklaratsioonide esitamisel suuresti riigi- või kohaliku omavalitsuse üksuse asutuse juhi või juhtorgani kaalutlusotsusest.

1.2. Korruptsioon kui avaliku vahendi või otsustamisõiguse kuritarvitamine

Korruptsiooni määratlused on kultuuriliselt spetsiifilised ja riigiti erinevad, mistõttu on korruptsiooni üheselt defineerimine keeruline.²⁶ Seda eelkõige põhjusel, et korruptiivset käitumist mõistetakse kultuuriti erinevalt – seda, mida ühes riigis peetakse kingituseks, võib teises riigis käsitleda altkäemaksuna. Samuti on ajaga muutunud korruptsiooni olemus ja ulatus. Seetõttu võibki korruptiivne nähtus erinevate riikide ja keskkondadega võrreldes olla erinev, mõjutatuna kasutatavatest reeglitest ning piirangutest, riigi valitsemise viisist, vormist ja kultuurist ning avalikkuse reaktsioonist.²⁷ Korruptsioon kui mõiste ei hõlma ainult valitsusasutusi ja avalikku sektorit, vaid ka erasektorit, olenemata sellest, kas tegemist on kasumit taotleva või mittetulundusliku institutsiooniga.²⁸

Korruptsiooni defineerimisel kasutatakse peamiselt kolme määratlust. Esiteks on korruptsioon poliitiliste või täitevvõimu ametnike selline käitumine, mis on avalike huvidega vastuolus. Teiseks võib korruptsiooniks lugeda seda, mida avalikkus selleks peab ehk avalikul arvamusel põhinev lähenemine. Kolmandaks on korruptsioon spetsiifilistest reeglitest üleastumine ehk õigusnormidel põhinev lähenemine.²⁹ Ametiasutuse keskne määratlus on oma olemuselt legalistlik, kuna korruptsiooni mõiste tuleneb seadusest ja ametnikule pandud ülesannetest, samas kui avaliku arvamuse keskne lähenemine laseb avalikkusel ise otsustada, mis on korruptsioon.³⁰ Seetõttu on korruptsiooni määratlus avalikkusel põhineval lähenemisel laiem kui ametiasutuse kesksel lähenemisel. Siiski on kõigi lähenemiste puhul tegemist korruptsiooni kui avaliku võimu usalduse kuritarvitamisega omakasu eesmärgil.³¹

²⁶ Reinsalu, T. Korruptsiooni probleemistik vajab avalikustamist. - Juridica 2000/VIII, lk 534.

²⁷ Keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo. Ülevaade büroo 2018.–2019. aasta tegevusest. Tallinn: Auratrukk, lk 5. – <https://www.politsei.ee/files/Korruptsioon/Trykised/kokkuvote-2018-2019.pdf?01efaab76a>

²⁸ Senior, I. Corruption, the Government and the Private Sector: Why It Matters and What Can Be Done. - Economic Affairs 2004, 24 (2), lk 22.

²⁹ Reinsalu, T., lk 534.

³⁰ Sööt, M.-L., lk 10.

³¹ Sutherland, E. White-Collar Criminality. - American Sociological Review 1940, Vol 5, No 1, lk 2-10.

Euroopa ühenduste ametnike või Euroopa Liidu liikmesriikide ametnikega seotud korruptsiooni vastast võitlust käsitleva konventsiooni artiklid 2 ja 3 sätestavad passiivse ja aktiivse korruptsiooni mõiste, mille kohaselt on passiivne korruptsioon tahtlik tegu, millega ametnik otseselt või vahendaja kaudu taotleb või saab mis tahes liiki soodustusi endale või kolmandale isikule. Aktiivne korruptsioon on tahtlik tegu, millega lubatakse või antakse otseselt või vahendaja kaudu ametnikule endale või kolmandale isikule mis tahes liiki soodustus selle eest, et ta oma teenistuskohustusi rikkudes sooritaks või jätaks sooritamata oma ametiülesandeks oleva või ametiülesande täitmisega seotud toimingu.³² Lihtsustatult on korruptsioon kitsamas mõttes altkäemaksu küsimine ja võtmine ametiisiku poolt (passiivne korruptsioon) ning altkäemaksu pakkumine ja andmine ametiisikule (aktiivne korruptsioon). Laiemas tähenduses loetakse korruptsiooniks lisaks altkäemaksule ka mõjuvõimuga kauplemist, ametiisiku otsuste kallutamist isiklikest huvidest lähtudes, valimispettust ja erakondade rahastamise läbipaistmatust, usaldussuhte rikkumist, võimuteostaja poolset vara või muu ressursi omastamist, väljapressimist ja ähvardamist, siseteabe ärakasutamist, ametiseisundi jagamist tasu eest või tutvuse alusel, ebavõrdset kohtlemist hangete korraldamisel jne.³³

Korruptsiooni definitsioon korruptsioonivastases seaduses puudub. Üldistades võib korruptsiooni mõista avaliku võimu kasutamisenä ametiisiku enda või kolmanda isiku erahuvides, millele annab sisu seaduse eesmärk tagada avaliku ülesande aus ja erapooletu täitmine.³⁴ KVS § 3 lg 1 toob välja teod, mis on ametiisikule keelatud: korruptiivse tulu nõudmine, vahendamine ja saamine, ametiseisundi korruptiivne kasutamine, avaliku vahendi, mõju ja siseteabe korruptiivne kasutamine. Siinkohal tuleb märkida, et ametikohustuse rikkumine ei hõlma ainult ametiisiku õigusvastast käitumist, vaid mistahes talle etteheidetavat tegu. Näiteks aeganõudvate menetlusprotsesside läbiviimine (nt detailplaneeringute menetlemine) kiirendatud korras, kui ametiisik saab selle eest ebakohast tasu. Kuigi menetlusprotsessi läbiviimine võib sellisel juhul olla iseenesest õiguspärane, tuleb ametiisiku käitumist lugeda korruptiivseks. Seega võib ametiisikule etteheidetav tegu seisneda aususe kohustuse rikkumises, vaatamata sellele, et konkreetne toiming ise on seaduspärane. Riigikohus on oma lahendis 1-19-5367 sedastanud, et toimingupiirangu rikkumine pole tagajärjedelik, vaid abstraktne ohudelik, mistõttu ei eelda KarS § 300¹ objektiivse koosseisu täitmine otsuse või toiminguga kaasnevate mõjude reaalsel avaldumisel, vaid piisab ametiisiku osalemisest

³²Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 lõike 2 punktis c põhinev Euroopa ühenduste ametnike või Euroopa Liidu liikmesriikide ametnikega seotud korruptsiooni vastast võitlust käsitlev konventsioon. - RT II 2004, 39, 145.

³³ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri. 192 SE I, lk 1.

³⁴ Kalmet. T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). – Õiguskeel 2012/4, lk 1.

otsuse tegemisel, mis on suunatud temaga seotud isikule õiguste või kohustuste tekitamisele ning karistatav on juba ainuüksi keelatud toiminguga või otsuse tegemine.³⁵

Korruptsioon takistab valitsuse tõhusat ja tulemuslikku toimimist, selle õiglust ja erapooletust otsuste tegemisel ning avalike teenuste osutamisel.³⁶ Poliitilise korruptsiooni tõttu satuvad ohtu demokraatia ja õigusriiklus.³⁷ Avaliku sektori läbipaistvus mitte ainult ei suurenda kodanike usaldust, vaid mõjutab riiki tervikult. Korruptsiooni ulatuse ja leviku uuringuid viib iga-aastaselt läbi Transparency International, kelle 2021. aasta raporti³⁸ kohaselt on Eesti korruptsiooni tajumise indeksi järgi 13-ndal kohal maailma riikidest, olles tõusnud võrreldes 2020. aastaga 5³⁹ ning 2000. aastaga koguni 14 kohta⁴⁰. Pidev korruptsiooni indeksi paranemine näitab Eesti pingutusi korruptsioonivastaste meetmete rakendamisel ja avalikkuse teadlikkuse suurenemisel selles valdkonnas. Rahuloluks ei anna see veel siiski põhjust, sest korruptsioonikuritegude büroo viimaste aastate ülevaated korruptsioonijuhtudest viitavad järjekindlalt probleemi jätkuvalle olemasolule Eestis. Näiteks registreeriti 2018-2019. aastal kokku 432 korruptsioonivastast kuritegu, millest prokuratuuri saadeti 419. Huvide deklaratsioonide esitamisega seotud raskemaid kuritegusid pole eraldi välja toodud.⁴¹

2021. aasta lõpul antud kuritegevuse ülevaatest⁴² nähtub, et kuigi registreeritud korruptsioonijuhtude arv on aastatega vähenenud, ei ole korruptsioon kuhugile kadunud. Kõige suuremad on muutused olnud altkäemaksu andmisel ja võtmisel. Kui 2015. ja 2016. aastal registreeriti kokku 628 altkäemaksuga seotud kuritegu, siis 2020. ja 2021. aastal oli registreeritud juhtumite arv 81. Võrreldes varasemaga on vähenenud ka ametialane võltsimine, mis aastatel 2015 ja 2016 olid vastavalt 64 ja 161, aastatel 2020 ja 2021 vastavalt 7 ja 12. Kuritegevuse ülevaade annab küll informatsiooni valeandmete esitamisega seotud kuritegude registreerimise kohta KarS § 280 alusel (2020. ja 2021. aastal vastavalt 29 ja 12), kuid ei täpsusta, kas tegemist on olnud huvide deklaratsioonides esitatud valeandmetega.

³⁵ RKKKo 1-19-5367 p 27.

³⁶ Annex to G20 Leaders Declaration G20 High Level Principles on Organizing Against Corruption. Hamburg 08.07.2017, lk 1. – <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-anti-corruption.html>

³⁷ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri. 192 SE I, lk 1.

³⁸ Transparency International. Corruption Perceptions Index 2021. Transparency International 2022, lk 2. – https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf

³⁹ Transparency International. Corruption Perceptions Index 2020. – <https://www.transparency.org/en/cpi/2020>

⁴⁰ Transparency International. Corruption Perceptions Index 2000. – <https://www.transparency.org/en/cpi/2000>

⁴¹ Keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo, lk 11.

⁴² Kriminaalpoliitika. Kuritegevuse ülevaade. Registreeritud kuriteod aastatel 2003-2021. – https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.kriminaalpoliitika.ee%2Fkuritegevu%2021%2Fxls%2F1_Kuritegevuse%2520%25C3%25BClevaade_veebi.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK

2. AMETIISIKU HUVIDE DEKLAREERIMINE

2.1. Huvide deklareerimise eesmärk ja õiguslik alus

Ametiisiku huvide deklareerimine on üks meetmeid korruptsiooni vastu võitlemisel, seades eesmärgiks ametiisiku varalise seisundi läbipaistvuse ja avalikkuse. Deklaratsiooniga avaldab selleks kohustatud ametiisik andmed temale kuuluva vara ja muude asjaolude kohta, et teadvustada deklarandi ametikohustuste täitmist mõjutada võivad huvid ning muuta need kontrollitavaks.⁴³ Huvide deklaratsiooni esitamise peamised eesmärgid on⁴⁴:

- a) suurendada läbipaistvust ja kodanike usaldust avaliku halduse vastu, kogudes ja avalikustades teavet poliitikute, riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiisikute varade ja kohustuste kohta;
- b) aidata ametiasutuste juhtidel ennetada huvide konflikti olukordi;
- c) jälgida poliitikute, riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiisikute varalist seisu, et heidutada neid väärkäitumise eest, kaitsta neid valesüüdistuste eest ning kasutada vajadusel tõendina ebaseadusliku rikastumise või muu ebaseadusliku tegevuse korral;
- d) suurendada avalikkuse, sh meedia kontrolli ametiisikute tegevuse üle, sh täita hoiatavat eesmärki deklaratsiooni esitamata jätmise või selles valeandmete esitamise vältimiseks⁴⁵.

Vastavalt korruptsioonivastasele strateegiale “Aus riik”⁴⁶ on huvide deklaratsioonide heidutav mõju kahekordne: esiteks on deklareerimisprotsessil iseenesest distsiplineeriv mõju, teiseks annab see avalikkusele kontrolli võimaluse avalikustamisele kuuluvate deklaratsioonide üle.

20. sajandi teises pooles kehtisid paljudes demokraatlikes riikides riigiametnikele teatavad varadega seotud avalikustamismõõdud, seadused ja reeglid olid aga riigiti väga erinevad.⁴⁷ Huvide deklaratsioonide tähtsus korruptsioonivastase vahendina kasvas 2000-ndate aastate alguses.⁴⁸ Huvide deklareerimine avalikus sektoris on korruptsioonivastase ennetusmeetmena

⁴³ KVS § 12 lg 1.

⁴⁴ OECD Publishing 2011, lk 12.

⁴⁵ Amin, L., Marin, J.M. Recommendations on Asset and Interest Declarations for OGP Action Plans. Transparency International 2020, lk 4. –

https://images.transparencycdn.org/images/2020_PolicyPaper_AssetInterestDeclarationsOGP_English.pdf

⁴⁶ Vabariigi Valitsus. Korruptsioonivastane strateegia Aus riik 2004-2007, lk 5. –

<https://www.kriminaalpoliitika.ee/et/korruptsioonivastane-strateegia-aus-riik-2004-2007-1>

⁴⁷ Burdescu, R., Reid, G. J., Trapnell, S. E., Barnes D.W. Income and Asset Disclosure Systems: Establishing Good Governance through Accountability. – Economic Premise 2010/6, No 17, lk 1.

⁴⁸ OECD Publishing 2011, lk 101.

ja selle vastu võitlemisel kasutusel rohkem kui 160 riigis, sh märkimisväärsel hulgal Euroopa riikides.⁴⁹

Huvide deklareerimise süsteemi arendamisel mängivad rolli poliitilised kaalutlused, mis kas soosivad, näiteks Euroopa Liiduga liitumisel kohustus tõhustada korruptsioonivastaseid meetmeid või rahvusvaheliste organisatsioonide surve (Euroopa Nõukogu, Maailmapank jne), või takistavad huvide deklareerimise süsteemi tõhustamist.⁵⁰ Siiski on huvide deklareerimise süsteemide ülesehitus ja kvaliteet riigiti erinev, kuna süsteemi rakendamiseks puuduvad rahvusvaheliselt kokkulepitud ühised standardid. Enamasti kasutatakse Euroopas huvide deklareerimiseks kahte erinevat viisi: üldised ametiisikute ja nende lähedaste huvide deklaratsioonid ja ametiisiku huvide deklaratsioonid, mille esitamine on nõutud vahetult enne mingi otsuse tegemist huvide konflikti ennetamiseks. Üldised huvide deklaratsioonid võib omakorda jagada huvide, varade, sissetulekute jne deklaratsioonideks, kuid reeglina sisaldub eelnimetatud info ühes ja samas deklaratsioonis.⁵¹ Lisaks kasutab enamik süsteeme veel täielikult või osaliselt paberkandjal deklaratsioonide esitamist, mistõttu on ainuüksi deklaratsioonide elektroonilisele andmete esitamisele ja avalikustamisele üleminek järgnevate aastate suur väljakutse.⁵²

Korruptsioonivastaseks võitlemiseks, sh erinevate ennetusmeetmete väljatöötamiseks ja rakendamiseks, on koostatud mitmeid rahvusvahelisi konventsioone. Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon⁵³ näeb ette konventsiooniosalise kohustusena võtta siseriiklikult vastu vajalikud seadusandlikud ja muud meetmed, et vähendada ametiisiku poolt altkäemaksu andmist ja võtmist nii avalikus- kui erasektoris ja ametiseisundi ärakasutamist mõjutusvahendina otsuste tegemisel. Konventsiooni täitmise üle järelevalve teostamise õigus on antud konventsiooni artikli 24 kohaselt korruptsioonivastasele ühendusele GRECO, mis on alates 2001. aastast koostanud kõigile konventsiooni liikmesriikidele, sh Eestile viis korruptsioonivastase tegevuse analüüsimise hindamisvooru.

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastase konventsiooni⁵⁴ eesmärgiks on edendada ja tugevdada abinõusid, mis võimaldaksid tõhusamalt ja tulemuslikumalt

⁴⁹ Rossi, I.M, Pop, L., Berger, T. 2017, lk 3.

⁵⁰ OECD Publishing 2011, lk 31.

⁵¹ Burdescu jt. 2010, lk 215-217.

⁵² Amin, L., Marin, J.M. 2020, lk 3.

⁵³ Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon. - RT II 2001, 28, 140.

⁵⁴ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastase konventsioon. - RT II 2010, 4, 10.

korruptsiooni ennetada ja selle vastu võidelda. Konventsiooni artiklist 5 tuleneb rahvusvaheline kohustus töötada välja ning rakendada tõhusat ja koordineeritud korruptsioonivastast poliitikat, luua ja edendada korruptsiooni ennetamise tõhusat praktikat, hinnata asjakohaste õigusaktide ja haldusmeetmete kohasust korruptsiooni ennetamisel ja korruptsiooni vastu võitlemisel ning osaleda korruptsioonivastastes rahvusvahelistes programmides ja projektides. Artikli 7 p 4 kohaselt püüavad konventsiooniosalised kooskõlas oma õiguspõhimõtetega võtta vastu, säilitada ja tõhustada läbipaistvuse suurendamise ja huvide konfliktide ennetamise mehhanisme avalikus sektoris.

Huvide deklaratsioonide kehtestamise soovitus tuleb Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastase konventsiooni artikli 8 p-st 5, mille kohaselt püüavad konventsiooniosalised luua selliseid meetmeid ja korda, mis kohustavad ametiisikuid esitama asjaomastele ametiasutustele deklaratsiooni, milles käsitletakse muu hulgas töövälisest tegevusest, mujal töötamist, investeeringuid, vara ning olulisi kingitusi ja hüvesid, mis võivad tekitada huvide konflikti seoses ametiisikuna täidetavate ülesannetega ning distsiplinaar- või muude meetmete võtmist nende ametiisikute suhtes, kes nimetatud korda rikuvad (p 6). Finantsteabe avaldamise vajadust rõhutatakse ka konventsiooni artikli 52 p-s 5, mille kohaselt kaaluvad konventsiooniosalised asjaomastele ametiisikutele tõhusa finantsandmete avalikustamise korra loomist kooskõlas oma õigusega ning näevad ette sanktsioonid nõuete rikkumise puhuks.

Kuigi artikli 8 p 5 on soovitusliku iseloomuga, peetakse nimetatud sätte täitmist huvide konflikti vältimise ja avalikkuse usalduse tagamisel vajalikuks vähemalt minimaalsel tasemel, mis hõlmab kõrvaltegevusi, tööhõivet, investeeringuid, varasid ning olulisi kingitusi ja hüvesid. Sanktsioonide kehtestamine on konventsiooni kohaselt osalisriigi kaalutusotsus. Siiski lähtub konventsiooni seletuskiri pigem asjakohaste sanktsioonide kehtestamise vajadusest süsteemi kontrolli ja läbipaistvuse tagamisel.⁵⁵

Eeltoodu põhjal võiks öelda, et ametiisikute varade ja huvide avaldamisel ei ole rahvusvaheliselt rangelt siduvaid kohustusi, vaid soovitusel, mida riigid võiksid korruptsiooni ennetava meetmena rakendada. Kuigi rahvusvaheliste organisatsioonide (nt Maailmapank, OECD, TI) poolt on välja töötatud erinevaid juhendmaterjale huvide deklareerimissüsteemi

⁵⁵ UNODC. Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption. Second Revised Edition 2012. New York: United Nations 2012, lk 33. – https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCAC_Legislative_Guide_E.pdf

rakendamise ja aredamise kohta, on ka nende puhul tegemist pigem riikidele soovituslike ja abistavate materjalidega.

Eestis reguleerib korruptsiooni ennetamist avaliku võimu teostamisel põhiosas KVS, mis võeti esimest korda eraldiseisva seadusena vastu 1995. aastal ning mida on seejärel ulatuslikumalt muudetud uue seaduse vastuvõtmisega 1999. aastal ja 2012. aastal.

Kehtivas KVS-is on ametiisiku huvide avaldamisele pühendatud seaduse III peatükk, millega reguleeritakse nii huvide avaldamise kohustust, deklaratsioonidele esitatavaid nõudeid, nende esitamist, haldamist, kontrollimist, avalikustamist ning hoiustamist. Vastutus deklaratsioonis teadvalt valeandmete esitamise eest on välja toodud KarS §-s 280. Kuivõrd riigi ja kohalike omavalitsuste puhul on tegemist avaliku sektoriga, tuleb KVS kõrval lähtuda ka näiteks kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses⁵⁶ (KOKS) ja ATS-is sätestatust. Nimetatud seadused ei pane ametiisikule sõnaselgelt huvide deklaratsiooni esitamise kohustust, siiski sätestavad need ametiisiku kohustuse pidada kinni ametiisikule seatud tegevus- ja toimingupiirangutest.⁵⁷ Kuivõrd tegevus- ja toimingupiirangu täitmise üle kontrolli teostamine ei ole võimalik selleks vajalike andmete esitamisetä, täidavad huvide deklaratsioonid andmete kogumisel olulist rolli.

Iga uue süsteemi rakendamisel alles selguvad selle puudused, kuivõrd kõiki võimalikke kitsaskohti on esialgu raske tähele panna ja hinnata. Seetõttu on ka KVS-i alates selle esmasest vastuvõtmisest pidevalt täiendatud ja muudetud. Suuremad muudatused on tehtud vastavalt läbiviidud uuringutele ja audititele, GRECO aruannetele ja teiste seonduvate seaduste muutmisele, millele töös edaspidi täpsemalt viidatakse.

Huvide deklareerimist peetakse rahvusvaheliselt oluliseks vahendiks korruptsiooni ennetamisel, mille ebatõhus kasutamine ei täidaks ilmselt taotletud eesmärki.⁵⁸ Riigikontroll on 2000. aastal majanduslike huvide deklaratsiooni kui korruptsioonijuhtumite ennetamise ja avastamise vahendi asjakohasuse küsimuse alla seadnud. Siiski taandus see lõppkokkuvõttes küsimusele deklaratsioonide süsteemi tõhustamiseks ning korruptsioonivastase seaduse muutmiseks, et lihtsustada huvide deklaratsioonide esitamist, täpsustada esitajate ringi ja andmete koosseisu ning anda majanduslike huvide deklaratsioonide kogumise ja kontrollimise

⁵⁶ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I, 25.06.2021, 8.

⁵⁷ KOKS § 17 lg 5, § 49 lg 12, § 50 lg 2, KOKS § 50¹ lg 1.

⁵⁸ World Bank 2020, lk 225.

korraldamine, metoodiline juhendamine ja nende tulemuslikkuse jälgimine sobiva valitsusasutuse pädevusse.⁵⁹ Toona jäid ametiasutused⁶⁰ üksmeelele, et korruptsioonivastase võitluse puhul on tegemist Eestile olulise teemaga, mistõttu on huvide deklaratsiooni täitmine kui preventiivse iseloomuga kohustus vajalik korruptsioonijuhtumite avastamiseks.

Järgnevalt annab töö autor ülevaate huvide deklareerimise regulatsioonist ning selle muutumisest ajas, võrdleb Eestis kasutatavat huvide deklareerimise praktikat teiste Euroopa riikide praktikatega ning püüab leida vastused küsimustele, kes peaksid huvisid deklareerima, milliseid andmeid tuleks deklaratsioonis esitada, kui kättesaadavad peaksid deklaratsioonid olema avalikkusele, kes ja millises mahus peaksid tegelema huvide deklaratsioonide kontrollimisega ning kas ja millised peaksid olema sanktsioonid deklaratsioonis valeandmete esitamisel või deklaratsiooni esitamata jätmisel.

2.2. Huvisid deklareerima kohustatud isikud

Huvide deklareerimisel saab eristada kahte suuremat lähenemist: üldine huvide deklareerimine ja *ad hoc* huvide deklareerimine. Kui esimene hõlmab suuremat hulka ametiisikuid, kellel lasub seadusest tulenev kohustus ennetavalt oma huvid deklareerida, siis teine eeldab deklaratsiooni esitamist vahetult enne mingit otsust, näiteks hankekomisjoni liige deklareerib oma võimalikud huvid ja seosed hankes osalevate ettevõtete või mittetulundusühendustega ka juhul, kui formaalset taandamise alust pole.⁶¹

Huvide deklaratsiooni esitamise mõistes saab deklaratsiooni esitama kohustatud isikud jagada kahte gruppi: esiteks need, kellel deklaratsiooni esitamise kohustus tuleneb otse seadusest ja teiseks need ametiisikud, kes on küll nimetatud seaduses, kuid kellele muutub deklaratsioonide esitamine kohustuslikuks vastava kohustuse panemisest ametiasutuse juhi või juhtorgani poolt.⁶² Vastav kohustus peab olema osapooltele selge ning tulenema õigusaktist.⁶³

Riigiti on erinevused selles osas, millised riigiametnike kategooriad on hõlmatud deklareerimissüsteemi, milliseid avaliku sektori töötajaid tuleks arvata ametiisikute hulka ja kas

⁵⁹ Riigikontroll. Majanduslike huvide deklareerimise tulemuslikkus korruptsiooni ennetamisel Eesti Vabariigis. Peakontrolööri otsus 14.07.2000. – <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1579/language/et-EE/Default.aspx>

⁶⁰ Riigiprokuratuuri arvamus 14.11.2000; peaministri arvamus 18.07.2001.

⁶¹ Huvide deklareerimine. – <https://www.korruptsioon.ee/et/huvide-deklareerimine>

⁶² KVS § 12 lg 1.

⁶³ TlnRnKo 26.10.2015, 2-14-21424/68 p 27.

huvide deklareerimise süsteem peaks hõlmama ka teisi isikuid peale ametiisikute.⁶⁴ Kuigi üldjuhul on deklareerimise kohustus pandud kõrgematele ametiisikutele⁶⁵, on ka riike, kus deklareerimiskohustus kehtib suuremale osale ametiisikutest. Näiteks Ukrainas esitab igal aastal deklaratsiooni ligikaudu miljon ametiisikut ja nende pereliiget⁶⁶, Rumeenias ca 350 000⁶⁷ ning Kreekas ca 54 000 deklaranti⁶⁸. Laiema ametiisikute ringi kaasamine võib seisneda põhjuses, et korruptsioon esineb avaliku teenistuse kõigil tasanditel ja ühiskonnale soovitakse saata tugev sõnum jõupingutustest avaliku sektori läbipaistvuse edendamisel.⁶⁹ Maailmapanga poolt läbiviidud uuringu kohaselt on huvide deklareerimise kohustus enamuses riikides (üle 90%) parlamendi ja valitsuse liikmetel ning valitsusasutuste juhtidel, vähem suursaadikutel (49%), kohaliku tasandi ametnikel (35%) ja erakondade liikmetel (17%).⁷⁰

Põhjamaades oli majanduslike huvide deklareerimine pikka aega seotud pigem üldise huvide konflikti vältimisega, piirnedes kohustusega teavitada võimalikust huvide konfliktist või põhinedes kõrgete ametiisikute huvide deklareerimisel suures osas vabatahtlikkusel.⁷¹ Näiteks oli Norras kuni 2008. aastani parlamendiliikmete huvide deklareerimise kohustus vabatahtlik.⁷² Alates 2012. aastast on huvide deklareerimine Norras kohustuslik nii parlamendi kui valitsuse liikmetel.⁷³ Taanis põhineb endiselt huvide deklareerimine vabatahtlikkusel, kuid seda täidetakse kui kohustust.⁷⁴

Huvide deklareerimise kohustuse panemisel ametiisikutele, võib lähtuda selgetest juhistest ja piiritletud kategooriatest, näiteks võimuharust (seadusandlik-, täitev- ja kohtuvõim, kohalik

⁶⁴ OECD Publishing 2011, lk 50.

⁶⁵ Rossi, I. M., Pop, L., Berger, T. 2017, lk 20.

⁶⁶ Amin, L., Marin, J.M. 2020, lk 5.

⁶⁷ Rossi, I., Pop, L., Clementucci, F., Sawaged, L. Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons. Washington, D.C.: World Bank 2012, lk 16. –

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26790>

⁶⁸ GRECO. Evaluation report Greece. GrecoRC5(2020)4, Strasbourg 03.12.2021, lk 50-51. -

<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a5a148>

⁶⁹ Rossi, I. M., Pop, L., Berger, T. 2017, lk 19.

⁷⁰ *Ibidem*, lk 22.

⁷¹ Liiv, M.-L. Majanduslike huvide deklaratsiooni (MHD) süsteemi analüüs. Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakond 2005, lk 5. - <https://www.korruptsioon.ee/ru/node/28280>

⁷² GRECO. Evaluation report Norway. Greco Eval IV Rep (2013)10E, Strasbourg 20.06.2014, lk 68. -

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66>

⁷³ GRECO. Evaluation report Norway. Greco Eval 5 Rep (2019)4, Strasbourg 29.10.2020, lk 31. -

<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a1167c>

⁷⁴ GRECO. Evaluation report Denmark. Greco Eval 5 Rep (2018)8, Strasbourg 21.06.2019, lk 29. -

<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168097203a>; GRECO. Evaluation report Denmark. Greco Eval IV Rep (2013) 6E, Strasbourg 28.03.2014, lk 16. -

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c323e>

omavalitsus), hierarhiast (näiteks kõik ametiisikud juhi tasandil), ametikohast (ministrid, linnapead, direktorid), funktsioonist (haldusotsuste tegemine, lepingute sõlmimine, riigihangete läbiviimine), korruptsiooni riskist jne.⁷⁵

Eesti KVS-is on huvisid deklareerima kohustatud isikute ringi alates 1995. aastast korduvalt muudetud. 1995. aastal⁷⁶ oli huvide deklareerimise kohustus kõigil ametiisikutel (KVS § 7 lg 1), kes olid riigi- või kohaliku omavalitsusasutuse ametnikud, samuti ametniku ülesandeid täitvatel koosseisuvälistel teenistujatel, kes täitsid haldamis-, juhtimis-, järelevalve või korraldavaid ülesandeid (KVS § 4 lg 1). Lisaks eelpool nimetatud ametiisikutele oli deklaratsiooni esitamise kohustus ka avalik-õiguslike mittetulunduslike organisatsioonide töötajatel, kelle ametikoht või ametiseisund andis võimaluse sooritada korruptiivseid tegusid ja saada korruptiivset tulu (§ 4 lg 2 p 17). Seega oli 1995. aasta seaduses deklaratsiooni esitama kohustatud isikute ring väga lai.

Kõiki ametiisikuid hõlmava lähenemise puhul ollakse pigem skeptilised, leides, et seadusandja on liiga suure ametkonna kaasamisega üle pingutanud⁷⁷ ning selline käsitus võib viia liigse halduskoormuseni, mistõttu ei suudeta tagada efektiivselt töötavat deklaratsioonide esitamise, kontrollimise ja järelevalve süsteemi. Lisaks eelnevale põhjustab selline lähenemisviis liigset eraellu sekkumist madalamatel ametikohtadel töötavatele ametiisikutele, kuivõrd nende häälsustustusprotsessides ei oma olulist kaalu. Selline laiahaardeline ametiisikute kohustamine deklaratsioonide täitmisega oli 90-ndatel omane Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele, vastupidiselt nn vanadele Euroopa Liidu liikmesriikidele (Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Portugal, Hispaania), kus deklaratsioonide esitamisega olid hõlmatud vaid kõrgemad ametiisikud.⁷⁸

Kui 1995. aasta KVS-is oli deklaratsiooni esitamise kohustusega isikute ring väga lai, siis 1999. aasta⁷⁹ seaduses mindi mõnevõrra täpsemaks ning sätestati deklaratsiooni esitamise kohustus ametiisikule, kes oli riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnik või tema ülesandeid täitev koosseisuväline teenistuja (§ 4 lg 1), kelle pädevuses oli eelkõige vastu võtta teistele isikutele kohustuslikke otsuseid, teha toiminguid, osaleda riigi- või munitsipaalvara erastamise, võõrandamise või kasutusse andmise otsuste tegemisel (§ 3 lg 2). Sellised ametiisikud olid

⁷⁵ Rossi, I. M., Pop, L., Berger, T. 2017, lk 20-22.

⁷⁶ Korruptsioonivastane seadus. - RT I 1995, 14, 170.

⁷⁷ Messick, R. Income and Assets Declarations: Issues to Consider in Developing a Disclosure Regime. - U4 Issue 2009:6, lk 11.

⁷⁸ Mendieta, M.V. Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States. Corruption and Democracy. Council of Europe Publishing 2008. (viidatud: OECD Publishing 2011, lk 64.)

⁷⁹ Korruptsioonivastane seadus. - RT I 1999, 16, 276.

näiteks Riigikogu liige, Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liige, Eesti Panga Nõukogu esimees ja liikmed, Eesti Panga president, kaitseväge juhataja ja ülemjuhataja, riigikontrolör, õiguskantsler, suursaadik, prokurör, kohtunik, notar, riigisekretär, maavanem, valla- ja linnavolikogu liige, valla- ja linnavalitsuse juht, avalik-õigusliku isiku juhtorgani liige, avalik-õigusliku juriidilise isiku osalusega äriühingu juhatuse ja nõukogu liige (KVS § 4 lg 2). Erinevalt varem kehtinud seadusest jättis KVS § 14 lg 1 deklaratsioonikohustusega ametiisikute loetlemise asutuse juhi otsustada. Seega ei olnud deklareerimise kohustust enam kõigil ametnikel vaid ainult nendel, kellele oli see kohustus pandud ametiasutuse poolt. Vaatamata sellele jäi deklaratsiooni esitamise kohustus endiselt väga suurele arvule ametiisikutele.

Justiitsministeeriumi 2005. aasta analüüs⁸⁰ näitas, et deklaratsioonide esitajaid oli endiselt liiga palju (25 000 – 30 000 aastas), mistõttu on deklaratsioonidest saadav kasu korruptsiooni ennetamisel olematu, samas kui riigile tekib deklaratsioonidega seondult suur halduskoormus. Lahendusena nägi Justiitsministeerium deklarantide ringi piiramist ning piirdumist vaid kõrgemate ametiisikutega (ca 500-700), mille valikukriteerium lähtub ametiisiku vastutusest, poliitilisest rollist ning tehtavate otsuste mõjust. Teiste ametiisikute jaoks nähti korruptsiooni ennetava meetmena ette sisekontrolli tugevdamist. Samuti kaaluti ühe võimalusena seaduses ametiisikute konkreetse nimekirja esitamist, kellele huvide deklaratsioonide esitamine on kohustuslik, lõpetades sellega asutuse juhi pädevuse deklaratsioonikohustuse otsustamise üle. Alternatiivse lahendusena pakuti analüüsis välja kehtiva süsteemiga sarast lahendust, kus asutuse juhil on küll otsustusõigus deklaratsiooni esitamise kohustuse panemisel, seades otsustavaks kriteeriumiks ametiisikute süstemaatilise kokkupuute eelarve, riigivara ja hangetega. Kohalikele omavalitsustele sooviti jätta suurem autonoomsus ja valikuvabadus ametiisikute ringi määratlemisel. Ka korruptsioonivastane strateegia 2008-2012⁸¹ nägi ette nende ametiisikute arvu vähendamist, kellele huvide deklaratsiooni esitamine on seadusest tulenevalt kohustuslik, eelkõige kõrgematel ja vastutusrikkamatel positsioonidel olevad ametiisikud.

2009. aasta tegi Riigikontroll tähelepaneku, et kuigi varasemalt on korduvalt viidatud vajadusele ametiisikute ringi piiramiseks, on KVS-i säte, mille kohaselt on ametiasutuse juhi kohustus kinnitada deklaratsioone esitavate ametiisikute kategooriad, seda pigem laiendanud kui kitsendanud, põhjusel, et ametiasutus on vastava õigusakti jätnud välja andmata või

⁸⁰ Liiv, M.-L. 2005, lk 13.

⁸¹ Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008-2012. Tallinn 2008, lk 23. -

<https://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivastane-tegevus-eestis/korruptsioonivastane-strateegia-2008-2012>

ametiasutus on määranud deklaratsiooni esitama kõik ametnikud sõltumata nende ametikohast.⁸² Asutuse juhi kaalutlusotsusel põhinev lähenemisviis ei ole ka Euroopa riikide praktikas olnud kuigi tavapärane (kasutusel näiteks Albaanias ja osaliselt Iirimaa), sõltudes liiga palju asutuse juhi kaalutlusest, mitte ametikohale tehtud riskianalüüsist.⁸³

Euroopa ühenduste ametnike või Euroopa Liidu liikmesriikide ametnikega seotud korruptsiooni vastast võitlust käsitleva konventsiooni artikli 4 p 1 kohaselt tuleb liikmesriikidel näha ette meetmed võitlemaks korruptsioonitegude vastu, mis on toime pandud valitsuse ministrite, parlamendikodade valitud liikmete, kõrgeimate kohtute või kontrollikodade liikmete poolt või nende vastu ametiülesannete täitmisel. Seega näeb konventsioon korruptsioonivastase tegevuse meetmete rakendamise ainult kõrgemate Euroopa Liidu ja riigi tasandi ametiisikute suhtes, jättes teised ametiisikud loetelust välja. Seisukohale deklaratsiooni esitamise kohustust piirata ainult kõrgemate ametiisikutega on jäänud ka GRECO, kelle läbiviidud hindamisvoorud on näidanud, et nendes riikides, kus on deklareerimiskohustus selgelt sätestatud, annavad oma majanduslikest huvidest valdavalt aru kõrgemad poliitikud ja ametiisikud. Selline lähenemine on mõistlik, kuna kõrgemate riigiametnikel on tulenevalt nende staatusest ja võimupositsioonist suurem potentsiaal sattuda huvide konflikti ja seeläbi korruptsiooniohtlikku olukorda.⁸⁴

Kõige kitsamalt saaks piiritleda deklaratsiooni esitamise kohustust näiteks parlamendisaadikute ja valitsuse liikmetega. Kuna tegemist on riigile kõige olulisemate ametiisikute ja poliitikutega, on nende poolt deklaratsiooni esitamise kohustust põhjendatud eelkõige just valimistel teadliku hääletamise ja poliitilise vastutuse tugevdamisega.⁸⁵ Huvide deklaratsioonide esitamise kohustuse piiramine ainult parlamendiliikmetega on kasutusel näiteks Saksamaal⁸⁶ ning parlamendi ja valitsuse liikmetega Norras⁸⁷.

Deklaratsioonikohustusega isikute ringi täpsustati Eestis 2012. aastal, mil nähti ette deklaratsiooni esitavate ametiisikute ringi vähendamist ja formaliseerimist, arvestades

⁸² Riigikontroll 2009, lk 14.

⁸³ OECD Publishing, 2011, lk 54.

⁸⁴ GRECO. Evaluation report on Estonia. Greco Eval II Rep (2003) 4E, Strasbourg 02.07.2004. - <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c3280>

⁸⁵ OECD Publishing 2011, lk 50.

⁸⁶ GRECO. Evaluation report Germany. Greco Eval IV Rep (2014) 1E, Strasbourg 10.10.2004, lk 21. - <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639b>

⁸⁷ GRECO. Evaluation V report Norway, lk 32.

ametiisikute erineva kaaluga funktsioone.⁸⁸ KVS-is toodi konkreetselt välja ametiisikud, kellel oli deklaratsiooni esitamise kohustus – kõrgemad riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiisikud (KVS § 13 lg 1 p-d 1 ja 2). Teistele ametiisikutele jäi deklareerimise kohustus vaid juhul, kui vastav kohustus oli kehtestatud ametiasutuse juhi või juhtorgani poolt (KVS § 13 lg 1 p-d 3-15), kusjuures kohustuse panemine pidi olema põhjendatud ja proportsionaalne⁸⁹ ning lubatud juhul kui ametiisiku pädevuses oli käsutada avalikku vahendit või viia läbi süüteo- või haldusmenetlust ning puudusid tõhusamad vahendid korruptsiooniohu vältimiseks (§ 13 lg 3). KVS jätab siinkohal ametiasutuse juhile või kontrollorganile vabaduse iseseisvalt kaaluda huvide deklaratsiooni esitamise vajalikkust lähtuvalt ametiisiku ametiülesannete täitmisel saadava informatsiooni kasutamisest või huvide konflikti tekkimise võimalikkusest. Huvide deklaratsioonide esitamine pidi seega olema väljaspool kõrgemaid riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiisikuid nõ viimane meede.

Seaduse sätestatud deklaratsioonikohustusega isikute ringist jäid välja näiteks prokurörid, notarid, vanglaametnikud, politseiametnikud, kohtutäiturid, maavanemad, riigisekretär, suursaadikud, avalik-õiguslike ülikoolide rektorid jne. Kui seaduse varasema tõlgenduse kohaselt tuli deklaratsioon esitada kõigil ametiisikutel, kui asutuse juht ei olnud kinnitanud vastavate ametiisikute, kellel lasus deklaratsiooni esitamise kohustus, kategooriaid, siis uus tõlgendus nägi huvide deklaratsiooni esitamise kohustust vaid nendele ametiisikutel, kellele asutuse juht oli vastava kohustuse pannud. Seega kitsendati nii nende isikute ringi, kes peavad deklaratsiooni igal juhul esitama kui ka nende isikute ringi, kellele võib panna deklaratsiooni esitamise kohustuse.

2012. aasta KVS-i esialgses eelnõus⁹⁰ olid huvide deklaratsiooni kohustatud isikutena nimetatud ka näiteks vabariigi valimiskomisjoni liige, erakondade rahastamise kontrollkomisjoni liige, maasekretär, riiklik lepitaja, asjur, riigiarhivaar, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik. Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni (edaspidi erikomisjon)⁹¹ ettepanekul, et huve peaks deklareerima

⁸⁸ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri. 192 SE II, lk 5.
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus>

⁸⁹ 192 SE I seletuskiri, lk 25.

⁹⁰ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu. 192 SE I. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus>

⁹¹ Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni arvamus korruptsioonivastase seaduse eelnõule 16.04.2012. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus>

vaid need ametiisikud, kelle vastu on avalikkusel kõrgendatud huvi ning ülejäänute puhul ennetatakse korruptsiooni organisatsioonisiseste vahenditega nagu sisekontroll, jäeti nimetatud ametid seadusega pandud kohustusest välja. Samuti jäeti loetelust välja valla ja linna allasutuse juhid. Avalikkuse kõrgendatud huvist deklaratsioonide esitamisel lähtus ka rahandusminister, leides, et kõigile avalikku ülesannet täitvatele isikutele huvide deklareerimise kohustuse sätestamine oleks ebaproportsionaalne ning ametiisikute ringi peaks kitsendama avaliku võimu asutuse juhtide ja juhtorganitega.⁹²

Töö autor on arvamusel, et kui riigiarhiivaari osas võib olla avalikkuse huvi puudumine põhjendatud, siis teiste ametnike puhul tuleks lähtuda nende rollist otsuse sisulisel ettevalmistamisel ning seeläbi mõjust otsust suunata. Suurem osa otsuse ettevalmistamisel tehakse ära ametnike poolt koostöös keskastme juhtidega, mistõttu mängivad keskastme juhid otsuste suunamisel asutuse juhi kõrval olulist rolli. Seetõttu ei tohiks avaliku huvi mõistes vähem oluliseks pidada otsuseid sisuliselt ettevalmistavaid keskastme juhte ning allasutuste juhte, sh linna ja valla ametiasutuse allasutuste juhte. Kuna vabariigi valimiskomisjon kontrollib Eestis läbiviidavate valimiste seaduslikkust ning vaatab läbi esitatud kaebusi⁹³, ei saa väita, et valimiskomisjoni liikmete puhul puudub täielikult avalikkuse huvi ning huvide deklaratsioonide esitamine oleks põhjendamatu. Sama kehtib ka erakondade rahastamise järelevalve komisjoni liikme kohta, kelle pädevuses on kontrolli ja järelevalve teostamine erakondade rahastamise üle ja seeläbi ebaseadusliku rahastamise tuvastamine.⁹⁴ Samuti tuleb märkida, et soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik ning riiklik lepitaja võiksid huvide deklaratsioone esitada juba seetõttu, et tegemist on kõrgemate riigiametnikega.⁹⁵

2012. aasta KVS-i esialgse eelnõu kohaselt pidid deklaratsiooni esitama ka avalik-õigusliku juriidilise isiku juhtorgani, välja arvatud üldkogu või sellega võrreldav organ, liige. Nii Notarite Koda, Eesti Advokatuur kui Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda leidsid, et selline ametiisikute ringi laiendamine ei ole proportsionaalne meede. Selline sekkumine kutseorganisatsiooni juhtorganite liikmete majandushuvidesse ja nende piiramatult avalikustamine oleks ebaproportsionaalne, kuivõrd kutseorganisatsioonid tegutsevad ühiskondlikel alustel ning neil puudub otsustus- ja toimingute tegemise pädevus

⁹² Rahandusministri eriarvamus korruptsioonivastase seaduse eelnõu kohta 29.02.2012 nr 1.1-1 1/3353. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus>

⁹³ Riigikogu valimiste seaduse § 9. - RT I, 03.01.2020, 13.

⁹⁴ Erakonnaseaduse § 12¹⁰ jj. - RT I, 12.07.2014, 39.

⁹⁵ Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse § 3 lg-d 18 ja 19. - RT I, 28.12.2017, 11.

organisatsioonist väljapoole ning õigus kasutada avalikke vahendeid.⁹⁶ Vastu võetud seaduses avalik-õiguslike juriidiliste isikute juhtorganid huvide deklareerimise kohustusest siiski vabastati. Seda põhjusel, et kui esialgse eelnõu kohaselt nähti ette erinevusi ametiisikute deklaratsioonide avalikustamisel, siis tulenevalt kõikide deklaratsioonide registrile esitamise ja avalikustamisega, oleks riive madalama kategooria ametiisikute eraelu puutumatusle liiga intensiivne.⁹⁷

Lisaks eelnevale leidis õiguskantsler, et huvide deklaratsiooni esitamise kohustuse panemine riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku asutatud eraõigusliku juriidilise isiku ja konkurentsiseaduse tähenduses avaliku ettevõtja juhatuse ja nõukogu liikmele läheb 2002. aasta Riigikohtu otsusest⁹⁸ lähtudes deklareerimiskohustuse osas liiga kaugele.⁹⁹ Siiski tuleb tähele panna, et Riigikohtu analüüs piirdus vaid vähemusotsustusõigusega äriühingute nõukogu liikmete ja juhatuse liikmetega ning sedagi väga pealiskaudselt. Lahendiga ei olnud hõlmatud need nõukogu liikmed, kes on riigi esindajad. Seega ei puudutanud kohtulahend avalik-õiguslike juriidiliste isikute ega riigi enamusosalusega äriühingute juhtorganite deklaratsioonide esitamise kohustust. Lätis on näiteks huvide deklareerimise kohustusega hõlmatud kõik riigi- ja kohaliku omavalitsuse ainuosaluselise ettevõtete nõukogu ja juhatuse liikmed. Samuti riigi- ja kohaliku omavalitsuse osaluselise ettevõtete juhatuse liikmed, kes esindavad riigi ja kohaliku omavalitsuse huve ning enamusotsustusõigusega ettevõtete kõik juhatuse liikmed.¹⁰⁰ Riigiettevõtete juhatuse liikmed või avalikkuse poolt ettevõtetesse määratud isikud peavad huvide deklaratsioone esitama ka Portugalis ja Leedus.¹⁰¹

Täna sel päeval kehtiva KVS § 13 lõike 1 p-de 1 ja 2 kohaselt peavad deklaratsiooni esitama *numerus clausus* põhimõtte kohaselt Vabariigi President, Riigikogu liige, Vabariigi Valitsuse liige, kohtunik, riigikontrolör, õiguskantsler, Eesti Panga juhtorgani liige, Vabariigi Presidendi

⁹⁶ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskirja lisa 2. Kooskõlastustabel. Lk 15-17. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus>

⁹⁷ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu muudatustettepanekute loetelu. 192 SE II 30.05.2012, lk 19. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus>

⁹⁸ RKPJKo 3-4-1-10-02. Tunnistati põhiseadusvastaseks ja kehtetuks KVS § 14 lg 7 osas, milles see nägi ette riigi vähemusotsustusõigusega äriühingu nõukogu liikmete, kes ei ole riigi esindajad, ja juhatuse liikmete majanduslike huvide deklaratsioonide esitamise.

⁹⁹ Õiguskantsleri arvamus 05.01.2012, lk 8.

¹⁰⁰ Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā. Latvijas Vēstnesis, 69, 09.05.2002. § 4 lg 1 p-d 18 ja 19, § 23 lg 2.

¹⁰¹ OECD Publishing 2011, lk 53-54.

Kantselei direktor, Riigikogu Kantselei direktor, samuti isik, kes täidab Vabariigi Valitsuse liikme juures nõustavaid ülesandeid kuni Vabariigi Valitsuse liikme volituste lõppemiseni, valitsusasutuse juht, ministeeriumi kantsler ja asekanclerid ning Riigikantselei direktor, kohaliku omavalitsuse volikogu liige, valla- või linnavalitsuse liige, osavalla või linnaosa vanem ning valla või linna ametiasutuse juht. Deklaratsiooni esitamise kohustusega isikute nimekirja uuendati viimati 2021. aasta kevadel, kui huvide deklareerimise kohustust laiendati ka peaministri ja ministrite poliitilistele nõunikele ja ministeeriumite asekancleritele. Tegemist oli GRECO antud soovitusel hõlmata deklaratsioonide esitajate hulka ka poliitilised nõunikud, kellel on õigusaktist, teingust või asutuse töökorraldusest tulenev õigus ja kohustus teha avaliku ülesande täitmisel otsuseid või toiminguid, millega kaasnevad kolmandale isikule õigused või kohustused.¹⁰² Endiselt ei pea esitama deklaratsioone need ministri juures abistavate ülesannete täitjad, kel puudub pädevus siduvaid ja suunavaid otsuseid teha, näiteks assistendid või referendid.¹⁰³

Kohtunike kaasamist deklareerimise kohustusega ametiisikute hulka on vaadeldud riigiti erinevalt. Kui enamuses riikides vaadeldakse kohtunikke ja prokuröre sarnaselt teiste ametiisikutega, on riike, mis ei pea vajalikuks riigi kõrgeimate kohtunike kohustust deklaratsiooni tavapärasel esitamisel.¹⁰⁴ Deklaratsioonide esitamise kohustus puudub näiteks kohtunikel Saksamaal¹⁰⁵ ja Hispaanias¹⁰⁶. Osaliselt mängib selliste erisuste puhul rolli võimude lahususe põhimõte, mille kohaselt ei peeta sobilikuks täitesaatva võimu ametniku poolt sanktsioonide kehtestamist endast kõrgemate ametnike üle. Sellise vastuväite elimineerimiseks on leitud, et kesket kontrolli teostav asutus, mis on vastutav kõrgemate riigiametnike, sealhulgas parlamendisaadikute, ministrite, kohtunike ja prokuröride deklaratsioonide kogumise ja kontrollimise eest, ei tohiks olla valitsusasutus.¹⁰⁷ Samuti on kohtunike vabastamist deklaratsiooni esitamise kohustusest põhjendatud erilise austusega kohtunike sõltumatuse ja usalduse vastu, samas aga ka asjaoluga, et kohtunikud ei ole avaliku huvi

¹⁰² GRECO. Evaluation report Estonia. GrecoEval5Rep(2018)3. Strasbourg 07.12.2018, lk 4, 28. – <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680900551>.

¹⁰³ Korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 323 SE, lk 2-3. – [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/011b1b2d-264b-4353-ab91-8c9d0584ae62/Korruptsioonivastase%20seaduse%20muutmise%20seadus%20\(GRECO%20soovituste%20t%C3%A4itmine%20ja%20julgeolekuasutuste%20juhtide%20huvide%20deklaratsioonide%20avalikkuse%20piiramine\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/011b1b2d-264b-4353-ab91-8c9d0584ae62/Korruptsioonivastase%20seaduse%20muutmise%20seadus%20(GRECO%20soovituste%20t%C3%A4itmine%20ja%20julgeolekuasutuste%20juhtide%20huvide%20deklaratsioonide%20avalikkuse%20piiramine))

¹⁰⁴ OECD Publishing 2011, lk 53.

¹⁰⁵ GRECO. Evaluation report V Germany, lk 48.

¹⁰⁶ GRECO. Evaluation report Spain. Eval IV Rep (2013) 5E. Strasbourg 06.12.2013, lk 31. – <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca048>

¹⁰⁷ OECD Publishing 2011, lk 40.

orbiidis, kuivõrd tegemist ei ole rahvavalimistel täidetavate ametikohtadega.¹⁰⁸ Eestis on kohtunikud jäänud kategooriasse, kellel on kohustus deklaratsioon esitada, samas kui prokurörid 2012. aasta KVS-i muutmisega deklaratsioonikohustusega isikute nimekirjast välja jäeti.

2012. aasta KVS-i eelnõu seletuskirjas otsesõnu prokuröride väljajätmist huvide deklareerimise kohustusega isikute ringist ei käsitleta, mistõttu võiks eeldada, et väljajätmine oli tingitud ametiisikute ringi kitsendamisega seoses kõigi registrile esitatavate deklaratsioonide avalikustamise ning sellest tuleneva eraelu puutumatuse kaitsega. Siiski on selline lähenemine küsitav olukorras, kus prokuratuuris tehtavate lõplike menetlusotsuste arv on aastatega järjepidevalt kasvanud. Näiteks 2021. aastal oli lõplike menetlusotsuste arv prokuratuuris üle 3000.¹⁰⁹ Lõplike menetlusotsuste tegemine eeldab prokuröride sõltumatust ja erapooletust, mistõttu tuleks huvide konflikti vältimise ning korruptiivse käitumise ennetamiseks kaasata prokuröri sarnaselt kohtunikega ametiisikute hulka, kellel on deklaratsiooni esitamise kohustus.

Praegusel juhul ei ole prokuröre sarnaselt Riigikontrolli ja Õiguskantsleri Kantselei ametiisikutele KVS mainitud, vaid prokuröre tuleks vaadata valitsusasutuse ametiisikuna KVS § 13 lg 1 p-s 9. Kohustuse kehtestamise õigus on sellisel juhul valitsusasutuse juhil või ministeeriumi kantsleril. Kuna KVS-is on huvide deklareerimise kohustus pandud riigikontrolörile ja õiguskantslerile, ei ole töö autori hinnangul riigi peaprokuröri kui riigi kõrgema ametiisiku deklareerimiskohustusega isikute ringist väljajätmine põhjendatud. Kuigi kriminaalmenetluses teeb lõpliku otsuse kohus, siis kõik otsused kohtueelse menetluse raames, sh milliste materjalide alusel, mis kujul ning millises menetlusliigis kohus õigust mõistma hakkab, otsustab prokurör.¹¹⁰ Võttes arvesse süütegude menetlemist ning kriminaalasjades lõplike otsuste tegemist, sh prokuröride pädevust vastutada Eesti füüsilise ja majandusliku julgeoleku ning rahvusvahelise kuritegevusvastase võitluse eest¹¹¹, tuleks siiski kaaluda huvide deklareerimise kohustuse panemist vähemalt kõrgema astme prokuröridele, sh majanduskuritegudele spetsialiseerunud eriasjade prokuröridele, kellel on töövaldkonnast tulenevalt suurem oht korruptsiooniohtlike suhete loomiseks.

¹⁰⁸ *Ibidem*, lk 53.

¹⁰⁹ Prokuratuuri aastaraamat 2021. Kriminaalmenetluse statistika. - <https://aastaraamat.prokuratuur.ee/prokuratuuri-aastaraamat-2021/kriminaalmenetluse-statistika>.

¹¹⁰ Perling, L. Milleks meile prokurörid? - *Juridica* 2019/6, lk 429.

¹¹¹ *Ibidem*, lk 428.

Erandina nähakse KVS § 13 lg 1 p-s 9 ette deklareerimiskohustuse mittekehtestamist julgeolekuasutuse ametiisikule ja muu valitsusasutuse struktuuriüksuse ametiisikule, kui struktuuriüksuse koosseis on riigisaladus. Sellisel juhul võib valitsusasutuse juht nõuda deklaratsioonis nõutavate andmete esitamist asutuse sisekontrolli meetmena. Vastav erand toodi seadusesse sisse 2012. aasta KVS-i muutmisel põhjusel, et julgeolekuasutuste, samuti osaliselt Politsei- ja Piirivalveameti ja kaitseväeluurega tegelevad struktuuriüksused ja nende koosseis on salajased riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse kohaselt, mistõttu ei ole otstarbekas nende ametiisikute huvide deklaratsioonide kogumine väljaspool registrit, kuivõrd kõik registrile esitatavad deklaratsioonid muudetakse avalikuks. Samuti leiti, et vastavad ametiisikud ja nende ametikohad on kaetud riigisaladuse lubade menetlemisega, milles on olulisel kohal ka ametniku nii varalised kui muud huvid ning seetõttu on nende ametikohtade koormamine täiendava korruptsiooni ennetava meetmega ebaproportsionaalne ja mittevajalik.¹¹² Kuigi erikomisjon on oma põhjendustes viidanud otstarbekusele, ei saa otstarbekaks pidada julgeolekuasutuste poolt täiendavate deklaratsioonide vormide koostamist juba koostatud huvide deklareerimise vormide asemel. Iseasi oleks olnud küsimus nende ametiisikute deklaratsioonide avalikustamise osas, et välistada ohtu riigisaladustele. Samuti tuleb tähele panna, et riigisaladuse lubade menetlemisega küll kogutakse andmeid, kuid seda vaid loa taotlemisel või selle pikendamisel, mitte iga-aastaselt, sest lube väljastatakse üldjuhul viieks aastaks.¹¹³ Seega ei saa riigisaladuse lubade menetlemist samastada huvide deklaratsioonide esitamisega.

Lisaks tavapärastele hõlmatud deklarantide ringile tuleb näiteks Prantsusmaal huvide deklaratsioon esitada presidendi kandidaadil vähemalt 15 päeva enne hääletamist.¹¹⁴ Juba 2001. aastal tutvustas Leedu lähenemist, kus ka riigi või kohaliku omavalitsuse poolt rahastatud mittetulundusühingute esindajad, kes olid saanud volitused haldusülesannete täitmiseks, pidid esitama deklaratsiooni.¹¹⁵ Lätis on deklaratsiooni esitamise kohustus näiteks rahvusringhäälingu nõukogu liikmetel, kutselistel sõduritel ja isikutel, kelle ametikohustuste hulka kuuluvad Euroopa Liidu poolt jagatavate finantsvahendite kasutamise ja projektide rahastamise üle otsustamine.¹¹⁶

¹¹² Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni ettepanek korruptsioonivastase seaduse eelnõu 192 SE muutmiseks 03.05.2012. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus>

¹¹³ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse § 33 lg 7. - RT I, 06.05.2020, 36.

¹¹⁴ GRECO. Evaluation report France. GrecoEval5Rep(2019)2. Strasbourg 06.12.2019, lk 28. - <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16809969fc>

¹¹⁵ OECD Publishing 2011, lk 55.

¹¹⁶ Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā art 4 lg 1 p-d 13 ja 22, lg 2².

Kuigi Eesti süsteem ei näe ette ametiisikuga seotud isikutel deklaratsioonide esitamise kohustust, tuleb seda teha ühel või teisel moel ligikaudu 65% huvide deklareerimist kasutatavatest riikidest.¹¹⁷ Näiteks Albaanias ja Valgevenes peavad abikaasad ja lähedased sugulased ise deklaratsiooni esitama.¹¹⁸ Ukrainas esitavad ametiisikute pereliikmed deklaratsioone peale viimast suurt huvide deklareerimise reformi 2016. aastal.¹¹⁹ Poolas peavad oma huviseid deklareerima poliitikute ja kohaliku omavalitsuse esindajate pereliikmed ning Ungaris kõik poliitikute ja ametiisikute juures elavad pereliikmed.¹²⁰

Töö autori seisukohalt on pereliikmete deklareerimiskohustus üheks oluliseks küsimuseks huvide deklareerimise süsteemis. Ühelt poolt piirab pereliikmete andmete kogumist ja avaldamist eraellu sekkumise tõsine riive, teisalt on just pereliikmed need, kelle abil on võimalik korruptiivselt saadud tulu või vara varjata. Sellisel moel on võimalik nn järelevalvemehhanismist, ka avalikkuse kontrollist, mööda hiilida. Kindlasti ei ole mõistlik kõigi deklaratsiooni esitama kohustatud isikute pereliikmetele deklareerimiskohustuse panemine, siiski võiks kaaluda ametiisiku deklaratsioonis pereliikmete poolt teatud väärtust ületavate tehingute kajastamist (vt ptk 2.3).

Kokkuvõtlikult on riigiti deklaratsioone esitavate ametnike ring erinev, kuid selle määratlemisel tuleks lähtuda riigi võimest esitatud deklaratsioone reaalselt menetleda. Liiga suur deklarantide ring suunab eesmärgilt kõrvale, tõstab poliitilist vastuseisu ning raskendab deklaratsioonide esitamise jõustamist, mistõttu tuleb riigil ise hinnata ja analüüsida korruptsiooniriske vastavate ametiisikute ja ametikohtade lõikes.¹²¹ Põhinedes erinevatele uuringutele on TI leidnud, et minimaalne deklarantide ring peaks hõlmama parlamendi liikmeid (seadusandjat), ministreid, aseministreid, asutuse juhte, kohtunikke, vanemprokuröre, kõrgemaid kohtuametnikke ning ametiisikuid, kes otsustavad eelarveliste vahendite üle.¹²²

Lähtudes eeltoodud käsitlusest peaksid töö autori hinnangul Eestis huviseid deklareerima ainult ametiisikud, kellel on tulenevalt ametialasest pädevusest antud suurem otsustusõigus, vastutus ja juurdepääs finantsvahenditele ning kellel on ametikohast tulenevalt suurem oht sattuda

¹¹⁷ Rossi, I.M, Pop, L., Berger, T. 2017, lk 24.

¹¹⁸ OECD Publishing 2011, lk 55.

¹¹⁹ Amin, L., Marin, J.M. 2020, lk 5; World Bank 2020, lk 233-234.

¹²⁰ Tytko, A., Stepanova, H. International experience of declaring property, assets and private interests. - Baltic Journal of Economic Studies, 2019, Vol. 5, No. 1, lk 216.

¹²¹ World Bank 2020, lk 226.

¹²² Amin, L., Marin, J.M. 2020, lk 8.

huvide konflikti. Samuti tuleks kohustatud isikute ringi arvestada need ametiisikud, kes on poliitiliselt valitud ametikohtadel ning kelle osas on avalikkusel seetõttu suur huvi.

Kõigi või suurema ringi ametiisikute hõlmamine ei ole töö autori hinnangul põhjendatud, sest enamik riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutustes töötavatest ametnikest ei osale ise otsuste kujundamisel ning täidavad üldjuhul neile antud korraldusi ja suuniseid. Halduskoormuse vähendamise ning huvide deklaratsioonide kontrollimise tõhustamise eesmärgil võiks kaaluda KVS § 13 lg 1 p-de 3-15 alusel deklaratsiooni esitamise kohustuse kaotamist, jättes deklaratsioonide esitamise kohustuse vaid väikesele ringile riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse kõrgematele ametiisikutele. Viimaste puhul on tegemist avaliku elu tegelastega, kes peavad arvestama avalikkuse kõrgendatud tähelepanu ja võimaliku kriitikaga enda tegevuse suhtes.¹²³ Kindlasti ei pea töö autor mõistlikuks huvide deklareerimise kohustuse panemist ametiisikute pereliikmetele.

Tulenevalt eelnevast tuleks huvide deklareerimise kohustus kehtestada vähemalt järgmistele ametiisikutele: Vabariigi President, Riigikogu liige, Vabariigi Valitsuse liige, ministeeriumi kantsler ja asekanclerid, kohtunik, riigikontrolör, õiguskantsler, peaprokurör, riigiprokurör, juhtiv riigiprokurör, Vabariigi Presidendi Kantselei direktor, Riigikogu Kantselei direktor, Riigikantselei direktor, valitsusasutuse juht ja tema asetäitja (valitsusasutuse juhtkond), kohaliku omavalitsuse volikogu liige, valla- või linnavalitsuse liige, osavalla või linnaosa vanem, valla või linna ametiasutuse juht.

2.3. Huvide deklaratsioonis esitatavad andmed

Üldpõhimõtte kohaselt peab andmete esitamise kohustuse ulatus sõltuma andmete kogumise eesmärgist ja kasutusest. Korruptsioonivastase tegevuse ennetamisel kasutatav huvide deklaratsioon peaks seetõttu lähtuma vaid nende andmete kogumisest, mis võiksid mõjutada ametiisiku ametiülesannete erapooletut täitmist.¹²⁴

Kuigi deklaratsioonivormi täitmine näib koormava kohustusena, tagab hästi ettevalmistatud deklaratsiooni vorm vajalike andmete kogumise ja kontrollimise ning seeläbi ametiisikute vastutuse ja korruptsiooni ennetamise ja avastamise. Mittevajaliku teabe kogumine vähendab

¹²³ RKTKo 3-2-1-61-98.

¹²⁴ OECD Publishing 2011, lk 15.

nii deklaratsioonide kvaliteeti kui kogu deklareerimissüsteemi tõhusust.¹²⁵ Ennekõike peaks deklaratsioon koondama teavet sissetuleku, varade, kingituste, kulutuste, rahaliste ja mitterahaliste huvide kohta, hõlmates ainult selle osa varast, mis otseselt või kaudselt võiks soodustada huvide konflikti või viia isiku ebaseadusliku rikastumiseni.¹²⁶

OECD analüüsis toodud andmete kohaselt nõutakse deklaratsioonis peamise infona ametiisiku sissetulekut, mis annab informatsiooni nii sissetuleku allika kohta kui töötasu ja kõrvaltulude osakaalust. Sissetulekute küsimise eesmärk on saada aru, kas isiku omandis ja kasutuses olev vara on põhjendatav tema legaalse sissetulekuga. Kõige rangem viis on küsida kõigi sissetulekute täpset suurust, st töötasu, maksud, intressid, dividendid, tulu kinnisvara müügist ja rendist, kindlustushüvitised, loterii võidud, pärandus, rahalised kingitused jne, koos selle allikaga. Mõnevõrra leebem on näiteks piirmäärade kehtestamine sissetulekule, alates millest tuleb sissetulekud deklareerida, täpse summa asemel rahalise vahemiku määramist või sissetulekuallika näitamist ilma konkreetse summata.¹²⁷ Mõistliku künnise määramine vähendab esitajate koormust ilma olulist teavet kaotamata.¹²⁸ Näiteks Rumeenias ei sisaldanud 2003. aastal deklareerimisvorm täpset summat pangakontode, laenude ega võlgade osas, vaid lihtsalt infot, kas need ulatuvad üle 10 000 euro või mitte.¹²⁹ Saksamaal tuleb parlamendi liikmel tasulise tegevuse korral deklareerida tulu, kui see ületab ühe kuu jooksul 1000 eurot või aastas 10 000 eurot. Samuti deklareeritakse Saksamaal andmed sissetulekute kohta teatud vahemiku mitte täpse arvuna.¹³⁰ Albaanias peavad kõrgemad ametiisikud deklareerima kogu vara, sh kingitused, varalised kohustused ja huvid, mis ületavad 80 eurot.¹³¹

Piirmäära seadmisel tuleks töö autori arvates lähtuda selle mõistlikkusest ja riigi üldisest elatustasemest. Piirmäära sätestamise eeliseks on deklarandi poolt esitatavate andmete hulga vähendamine, miinuseks aga see, et liiga kõrge piirmäära seadmisel on võimalik korruptiivseid tulusid peita. Siiski ei pea töö autor mõistlikuks Rumeenias kehtinud süsteemi (vt eelmine lõik), mis kokkuvõttes ei ole piisav korruptsioonijuhtumite avastamisel. Seetõttu tuleks

¹²⁵ Rossi, I.M, Pop, L., Berger, T. 2017, lk 29.

¹²⁶ Tytko, A., Stepanova, H. 2019, lk 216.

¹²⁷ OECD Publishing 2011, lk 62-63.

¹²⁸ Messick, R. 2009, lk 12.

¹²⁹ World Bank 2020, lk 239.

¹³⁰ GRECO. Evaluation IV report Germany, lk 22-23.

¹³¹ GRECO. Evaluation report Albania. GrecoEval5Rep(2019)5. Strasbourg 29.10.2020, lk 26. - <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a0923d>

deklaratsioonis nõuda samaaegselt sissetuleku allika, liigi ja väärtuse esitamist.¹³² Ainult ühe või teise esitamine ei annaks piisavalt informatsiooni korruptiivse tegevuse tuvastamiseks.

Sissetuleku osas sisaldab Eestis kasutatav deklaratsioon andmeid deklaratsiooni esitamisele eelnenud kalendriaasta jooksul deklarandi poolt tuludeklaratsioonis deklareeritava tulu ning deklarandile Eestis ja välisriigis väljamakstud dividenditulu kohta (KVS § 14 lg 3). Samuti tuleb deklaratsioonis ära näidata väljaspool ametikohustusi kõrvaltegevusega seotud andmed (KVS § 14 lg 7 p 1). Kehtiv KVS ei nõua sissetuleku allika, liigi ja väärtuse deklareerimist.

Kuni 2016. aasta KVS-i muudatuseni tuli deklaratsioonis esitada ka ametikohal eelnenud aastal saadud sotsiaalmaksuga maksustatav tulu. Eelnõu menetluse käigus leiti, et kuna ametnike palgaandmed kuuluvad nagunii juba ATS-i kohaselt avalikustamisele, ei ole andmete dubleerimine põhjendatud ja vajalik.¹³³ Sellise lähenemise puhul jäänuks vaatluse alt välja need ametiisikud, kes ei ole ametnikud, kuid kelle suhtes on avalik huvi eeldatavasti tunduvalt suurem, näiteks Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse liikmed, kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigi äriühingute juhtorganite liikmed.¹³⁴ Tulenevalt eelnevast vähendati ametiisiku halduskoormust ning vabastati ta kohustusest esitada deklaratsioonis andmed eelnenud aastal saadud sotsiaalmaksuga maksustatava tulu kohta, kuid mitte kohustusest esitada deklaratsioonis andmed tema kogutulu kohta (KVS § 14 lg 3).

Kõrvaltegevuse kui ametiisiku võimaliku korruptsiooniriski suurendava tegevuse piirangud on toodud muuhulgas Vabariigi Valitsuse seaduses (VVS)¹³⁵ ja ATS-is, mille kohaselt peab ametiisik viivitamata teavitama, kui ta tegeleb või kavatseb tegeleda kõrvaltegevusega.¹³⁶ Kõrvaltegevusi saab keelata ainult asutuse juhi haldusaktiga, kui kõrvaltegevusele kuluva tööjõu maht või laad takistab korrapärasest teenistusülesannete täitmist või kõrvaltegevus toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise.¹³⁷ Kuna asutuse juhile on antud õigus otsustada kõrvaltegevuse lubatavuse üle, peab objektiivse ja ammendava info tagamiseks olema asutuse

¹³² OECD Publishing, lk 62.

¹³³ Korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 143 SE I, lk 2. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c72785e3-69ec-4524-9ccd-bf03ae88ec24/Korruptsioonivastase%20seaduse%20muutmise%20seadus>

¹³⁴ Vabariigi Valitsuse arvamus korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõule (143 SE) 22.01.2016 nr 8-2/433. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c72785e3-69ec-4524-9ccd-bf03ae88ec24/Korruptsioonivastase%20seaduse%20muutmise%20seadus>

¹³⁵ Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I, 18.06.2021, 12.

¹³⁶ VVS § 4 lg 3, § 55 lg 3, § 73 lg 3, § 79 lg 4; ATS § 60 lg 3.

¹³⁷ VVS § 4 lg 4, § 55 lg 4, § 73 lg 4, § 79 lg 4¹; ATS § 60 lg 2.

juhil aktiivne roll kõrvaltegevuste väljaselgitamisel ja kontrollimisel¹³⁸, mistõttu on kõrvaltegevuste esitamine deklaratsioonides töö autori arvates põhjendatud. Deklaratsioonis esitatakse küll kõrvaltegevuse sisu¹³⁹, kuid mitte sealt saadavat tulu, mis võiks korruptsiooni ohu hindamiseks olla vajalik informatsioon ja võiks olla deklaratsioonis eraldi sissetulekute all välja toodud.

Deklareerida tuleb ka andmed ametikohustuste täitmist mõjutada võivate varaliste ja muude soodustuste kohta, mille väärtus ületab eelnenud aastal kehtinud kõrgemate riigiteenijate ametipalka koefitsiendiga 1,0 (KVS § 14 lg 2). Deklarandi abikaasalt, vanemalt, alanevalt sugulaselt ning ühist majapidamist jagavalt isikult ning deklarandi töökohast saadud soodustusi ei deklareerita (KVS § 14 lg-d 2 ja 3).

KVS § 14 lg 2 sõnastus ei ole töö autori hinnangul kõige täpsem. Seadusest ei saa aru, kas piirmäärana on mõeldud kõrgemate riigiteenistujate kuu- või aastapalka. Samuti on kõrgemate riigiteenistujate ametipalk muutuv, millega seoses muutub ka deklareeritava piirmäära suurus. Enne 2016. aasta KVS-i muudatust lähtuti soodustuste deklareerimisel viimase nelja kuu jooksul ametikohal saadud sotsiaalmaksuga maksustatavast tulust või juhul, kui saadud tulu oli väiksem, neljakordsest kuu töötasu alammäärast.¹⁴⁰ KVS-i muutmise eelnõu seletuskirjas nähti ette deklarandi saadud ja tehtud deklareerimisele kuuluvate soodustuste alampiiri fikseerimist 4000 euroga, et deklarant ei peaks igakordselt oma sotsiaalmaksuga maksustatavat tulu välja selgitama.¹⁴¹ Sellele oli vastu Riigikogu põhiseaduskomisjon, kelle arvates ei võimalda fikseeritud summa võtta arvesse võimalikku raha ostujõu muutumist ajas, mistõttu pidas otstarbekamaks siduda deklareeritava soodustuse määr kõrgemate riigiteenijate ametipalkadega.¹⁴²

Kui varasemalt arvestati soodustuste deklareerimisel ametiisiku enda sissetulekut ning soodustuse ja töötasu vahelist proportsiooni, siis kehtiva KVS-i kohaselt tuleb soodustus deklareerida vaid juhul, kui see ületab kõrgemate riigiteenijate ametipalka koefitsiendiga 1,0, mis alates 01.04.2022 on 7303 eurot kuus.¹⁴³ Tulenevalt seaduse sõnastusest võiks eeldada, et

¹³⁸ Riigikontroll 2009, lk 18.

¹³⁹ Huvide deklaratsioonide elektrooniline vorm Maksu- ja Tolliameti E-teeninduses.

¹⁴⁰ Korruptsioonivastane seaduse § 14 lg 2 p 1 - RT I, 12.07.2014, 85.

¹⁴¹ 143 SE I seletuskiri, lk 1-2.

¹⁴² Korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 143 SE II, lk 3. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c72785e3-69ec-4524-9ccd-bf03ae88ec24/Korruptsioonivastase%20seaduse%20muutmise%20seadus>

¹⁴³ Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade indekseerimine alates 1. aprillist 2022. –

soodustuste deklareerimise kohustus on vaid juhul, kui saadud soodustus võib mõjutada ametikohustuse täitmist ehk need soodustused, millel võib olla mõju korruptiivsele tegevusele. Töö autori hinnangul ei ole seadusandja ilmselt siiski mõelnud piirmäära ületavate soodustuste puhul vajadust hinnata soodustuse mõju ametikohustuste täitmisele vaid deklareerimiskohustuse tekkimist igal juhul kehtestatud määra ületamisel. Kuivõrd soodustuse saamist võiks pidada korruptsiooniohtlikuks tegevuseks, jääb arusaamatuks soodustuse deklareerimise kohustuse nii kõrge alammäära kehtestamine. Riiklikku registrisse kantud sõidukid tuleb deklareerida olenemata nende väärtusest. Samuti on varaliste nõuete ja kohustuste osas teiste isikute vastu jäädud neljakordse kuu töötasu alammäära juurde.¹⁴⁴

Töö autori seisukohalt on kehtestatud soodustuste alammäär võrreldes Eestis alam- ja keskmise palgaga liiga kõrge, mistõttu tuleks soodustuste deklareerimise kohustus siduda ametiisikute enda ametipalgaga või tulenevalt palgavahemikest kindlate summadega. Kindla summa fikseerimine on oluline just nende ametikohtade puhul, kus ametiisikul on seadusest tulenev huvide deklareerimise kohustus, kuid sissetulek puudub (näiteks tasustamata volikogu või vallavalitsuse liikmed).

Varade deklareerimine näitab kõige paremini ametiisiku jõukust ning seda, kas ametiisiku varandusliku muutuse taga saab olla ainult ametlik sissetulek. Nagu sissetulekute deklareerimisel, on ka varade deklareerimisel mitu võimalust. Esiteks võib panna kohustuse deklareerida vara vaid sellisel juhul, kui see ületab teatud väärtuse piiri. Teiseks on võimalik kehtestada deklareerimiskohustus teatud vara liikidele. Lisaks vara omandamisele on võimalus deklaratsioonis käsitleda ka selliseid varasid, mis on ametiisiku kasutuses (liisingud, üürid jne). Vähem kasutatakse varade deklareerimise puhul kohustust näidata suuremate ostude puhul ära selleks saadud vahendite allikad (kasutusel näiteks Albaanias) või nõue esitada andmed vaid mõne üksiku kindlaksmääratud varatüübi kohta.¹⁴⁵ Viimane ei anna küll kogu informatsiooni isiku huvide kohta, kuid võib siiski olla piisava tähtsusega võimalike huvide konflikti kontrollimisel. Mõnes riigis nõutakse deklaratsioonides ka teavet vara ostmise rahastamise allika kohta või kinnisvara taastamis- või renoveerimiskulude lisamist, kuivõrd korruptsioonituluga võib potentsiaalselt rahastada tagasihoidliku maja muutmist häärberiks.¹⁴⁶

<https://www.fin.ee/media/5943/download>.

¹⁴⁴KVS § 14 lg 1 p-de 4 ja 5 kohaselt on Eestis huvide deklaratsioonis seatud varalisele nõudele teise isiku vastu ja kohustusele teise isiku ees alamväärtus, milleks on neljakordne kuu töötasu alammäär. Nõude ja kohustuse deklareerimisel tuleb ära näidata nii selle väärtus, võlgniku või võlausaldaja nimi kui nõude või kohustuse alus.

¹⁴⁵ OECD Publishing, lk 63.

¹⁴⁶ Rossi, I. M., Pop, L., Berger, T. 2017, lk 39.

Deklareeritava varana käsitletakse üldjuhul kinnisvara ja suurema väärtusega vallasvara. Vallasvara puhul on kõige levinumad sõidukid (autod, laevad, lennukid, helikopterid, põllumajandussõidukid), ehted ja väärismetallid. Mõned deklareerimissüsteemid nõuavad üksikasjalikku teavet ka kariloomade kategooriate (lambad, veised, kitsed, kodulinnud, hobused jne), samuti antiikesemete, kunsti- või relvakogude kohta.¹⁴⁷ Näiteks Horvaatias on deklaratsioonides pidanud kajastama ka ametiisiku omandis olevaid loomi ning Valgevenes ehitusmaterjali,¹⁴⁸ Leedus kunstiteosed ja väärisesemed, kui selle väärtus ületab 1448 eurot¹⁴⁹. Kui kinnisvara puhul ei tekita vara väärtus üldjuhul küsimusi ning deklareerida tuleb mistahes väärtusega kinnisasi, siis vallasvara puhul on deklareeritava vara alammäära või konkreetse varaliigi kehtestamine oluline. Esiteks välistab see ebaolulise informatsiooni esitamist deklaratsioonides, teiseks vähendab halduskoormust deklaratsioonide täitmisel ja kontrollimisel.

Eestis tuleb KVS-i kohaselt deklareerida kinnisomand ja kinnisasjale isiku kasuks kinnistusraamatusse seatud piiratud asjaõigused, sh kinnisasja asukoht, sihtotstarve ja õiguse liik (KVS § 14 lg 1 p 1) ning riiklikku registrisse kantud sõidukid (KVS § 14 lg 1 p 2). Samuti tuleb deklaratsioonis välja tuua deklaratsiooni esitamise perioodi jooksul vähemalt kahe kuu jooksul tema valduses olnud kinnisasi või riiklikku registrisse kantud sõiduk, mis ei ole deklarandile antud tema töökoha poolt (KVS § 14 lg 4). Kui mitte arvestada kingitustena saadavaid väärtuslikke esemeid (näiteks ehted, maalid vms), tuleb deklaratsioonides vallasvarana esitada ainult riiklikku registrisse kantud sõidukid.

Ukrainas sisaldavad deklaratsioonid ka informatsiooni usaldusfondide, krüptovaluuta, pereliikmete nimele avatud pangakontode ja kolmandatele isikutele kuuluva vara või tulu kohta, kui seda kontrollib deklarant või tema pereliige. Samuti mistahes vara kasutamise ning mistahes kulutuste või tehingu, millega deklarant sai või lõpetas omandi kuuluvuse või kasutamise, kohta.¹⁵⁰ Seega tuleb Ukrainas deklareerida mistahes vara müügist saadud tulu. Ka Eestis tuleks mõelda krüptoraha kui füüsilise raha alternatiivi deklareerimise peale, sest digitaalraha populaarsus on töö autori hinnangul viimastel aastale järjes kasvanud.

¹⁴⁷ Rossi, I. M., Pop, L., Berger, T. 2017, lk 37.

¹⁴⁸ OECD Publishing 2011, lk 63.

¹⁴⁹ GRECO. Evaluation report Lithuania. Greco Eval IV Rep (2014) 5E. Strasbourg 12.12.2014, lk 20. - <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660>

¹⁵⁰ World Bank 2020, lk 235.

2012. aasta KVS-i muutmisega kaotati ära deklaratsioonidest pangaarvete kohta info esitamine. Õiguskantsler leidis 2012. aastal, et kuna andmed tuleb esitada deklareerimise päeva seisuga ning uus seadus ei näe ette ametiisiku kohustust deklareeritud vara koosseisu või selle struktuuri olulisel muutumisel andmete uuendamist, siis ei anna deklaratsioon näiteks pangaarvete osas tegelikku ülevaadet korruptsiooniohtlikest seostest. Kui deklaratsioonis ei pea kajastama pangakontot, mis on avatud ja suletud kahe deklareerimise vahepeal või nõudeid ja kohustusi osas, mis on tekkinud ja lõppenud vahepeal, siis kas on üldse mõistlik nimetatud andmete küsimine.¹⁵¹ Töö autor on seda meelt, et ainult pangaarvete kohta info (pank, arve liik ja nende arv) esitamine ei võimalda anda ülevaadet korruptsiooniohtlikest seostest, kui info ei sisalda pangaarvel olevat raha. See, kas ametiisikul on üks või kümme pangaarvet, ei anna töö autori hinnangul tegelikku informatsiooni ametiisiku varalisest seisust või selle muutumisest. Seega peab töö autor mõistlikuks pangaandmete esitamist vaid juhul, kui andmed kajastavad infot pangaarve seisu kohta deklaratsiooni esitamise kuupäevaga. Kuivõrd kontrollijal on KVS § 15 lg 6 p 2 kohaselt õigus esitada päringuid ja saada andmeid deklarandi kohta krediidasutustelt, on pangaandmete esitamine deklaratsioonis nii kontrollija aja kokkuhoiu kui deklarandi varade tegeliku suuruse kohta tervikpildi saamise mõistes põhjendatud.

KVS sätestab kohustuse kajastada deklaratsioonides väärtpaberid, osalus äriühingus, sh äriühingus, milles vähemalt 1/10 osalusest kuulub ametiisikuga seotud äriühingule (KVS § 14 lg 1 p 3) ning varaline nõue teise isiku vastu (KVS § 14 lg 1 p 4) ja varaline kohustus teise isiku ees (KVS § 14 lg 1 p 5), mille väärtus ületab neljakordset kuu töötasu alammäära. Eelnimetatud kohaldatakse ka välisriigis asuva krediidasutuse kontole ja äriühingu osalusele (KVS § 14 lg 5). Kuni 2016. aastani tuli deklareerida ka vabatahtliku kogumispensioni osakud¹⁵², mil sellest nõudest loobuti põhjusel, et deklarandi osa otsustamisel, kuhu pensionifondi investeeringud suunatakse on kaudne, mistõttu pole andmete esitamise nõue põhjendatud.¹⁵³ Töö autor nimetatud seisukohaga täielikult ei nõustu, sest täiendavasse pensionifondi maksete tegemine on oma olemuselt investeerimine, mille deklareerimine võib olla vajalik põhjendamatult rikastumise protsessi jälgimiseks. Näiteks Lätis tuleb deklareerida ka investeeringud erapensionifondi ja elukindlustusse.¹⁵⁴

¹⁵¹ Õiguskantsleri arvamus 05.01.2012.

¹⁵² Kohustusliku kogumispensioni osakute deklareerimise kohustust loobuti juba varem.

¹⁵³ 143 SE I seletuskiri, lk 1.

¹⁵⁴ Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā art 24 lg 1 p 12.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt tuleb deklareerida osalus äriühingus ehk ametiisiku otsustusõigus äriühingus ning juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikme volituste teostamine (KVS § 14 lg 7 p 1). Sarnast teed on kasutanud ka Saksamaa, kus nõuti osaluse deklareerimist ettevõtetes ainult juhul, kui selline osalus toob kaasa olulise mõju äriühingule.¹⁵⁵ Töö autori seisukohalt tuleks pigem hinnata äriühingust saadava tulu mõju ametiisikule ehk seda, kui oluline on ametiisikule äriühingust saadav tulu.

Enim probleeme on tekitanud kingituste kui ebaseadusliku rikastumise peamise allika deklareerimine. Euroopa praktikas reguleerivad kingituste deklareerimist ranged reeglid ning kingitused on keelatud eelkõige juhul, kui kingitus seab kahtluse alla ametiisiku sõltumatuse ja tegutsemisvabaduse.¹⁵⁶ Kuna kingitused on sageli väikese rahalise väärtusega, näevad riigid enamasti ette teatud rahalise piirmäära, mille ületamisel tekib kingituse deklareerimise kohustus. Vastasel juhul võib kingituste deklareerimine viia süsteemi ebaefektiivsusele ja suurendada ebamõistlikult halduskoormust. Kuna ka kingituste tegemise traditsioonid on riigiti erinevad, tuleb kinkide tegemisel ja deklareerimisel arvestada kultuurilisi iseärasusi. Kui näiteks mõnes riigis on väiksemate kingituste andmine aktsepteeritud ühiskondlik norm, tuleks deklaratsioonides kajastada ainult suuremad, näiteks reisid, autod vms, ja mitte tavapärased kingitusi.¹⁵⁷

Näiteks peavad Lätis kingituse deklareerima kõik ametiisikud, Poolas ainult kohaliku omavalitsuse valitud ja poliitiliselt nimetatud ametiisikud, Ungaris ainult parlamendisaadikud, Hispaanias ja Inglismaal poliitiliselt määratud ametikohad ja valitsuse liikmed juhul kui kingi väärtus on suurem kui 1% palgast. Prantsusmaal tuleb parlamendi liikmel deklareerida mistahes kingitus, olememata selle väärtusest.¹⁵⁸ Saksamaal on kingituste vastuvõtmine üldjuhul keelatud ning kingitused, mis parlamendi liikmed on saanud võõrustajana tavapärase viisakusavaldusena, tuleb deklareerida, kui nende väärtus on üle 200 euro. Deklaratsioonides üldjuhul sellist infot ei avaldata, sest juhul, kui kingituse väärtus ületab 200 eurot, tuleb kingitus kas tagastada või endale jätmisel tasuda kingituse hinnanguline väärtus.¹⁵⁹ Lätis on ametiisikul keelatud vastu võtta kingitusi ka väljaspool ametiülesannete täitmist, kui ametiisik on kahe aasta jooksul kinkija suhtes enne kingituse saamist koostanud või andnud välja haldusakti või

¹⁵⁵ OECD Publishing 2011, lk 63.

¹⁵⁶ Tytko, A., Stepanova, H. 2019, lk 217.

¹⁵⁷ OECD Publishing 2011, lk 64.

¹⁵⁸ Villoria-Mendieta, M. Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review. SIGMA Paper 2005, No. 36, lk 12. - https://www.oecd-ilibrary.org/governance/conflict-of-interest-policies-and-practices-in-nine-eu-member-states_5kml60r7g5zq-en

¹⁵⁹ GRECO. Evaluation IV report Germany, lk 23.

täitnud järelevalve-, kontrolli-, uurimis- või karistusfunktsioone või on juhtinud maksejõuetusmenetlust, sõlminud lepinguid või teinud muid ametiülesannete täitmisega seotud toiminguid. Samuti ei tohi ametiisik teha eelnimetatud toiminguid kinkija suhtes kahe aasta jooksul peale kingituse vastuvõtmis.¹⁶⁰

Eestis kehtivas KVS-is ei ole selgelt eraldi välja toodud kohustust kingituste deklareerimiseks. Kui veel enne 2013. aastal kehtinud seaduses toodi kingitus võimaliku korruptiivse tuluallikana „muude tulude“ alla, siis edaspidi käsitleti seda soodustuste all. Kingituste käsitlemist muude tulude all on kritiseerinud GRECO tuues esile, et kuigi väidetavalt laieneb varade ja huvide deklaratsiooni vorm ka saadud kingitustele, siis KVS ise selliste soodustuste deklareerimist otsesõnu ei käsitle. Kingituste deklareerimisel peavad olema regulatsioonis selged ja järjepidevad eeskirjad.¹⁶¹ Kui enne 2013. aastat tuli deklareerida kingitus olenemata selle väärtusest, siis kehtiva seaduse kohaselt tuleb kingitus deklareerida vaid juhul, kui selle väärtus ületab kõrgemate riigiteenijate ametipalka. Sellise kõrge piirmäära seadmine kingituste deklareerimisele ei ole töö autori arvates põhjendatud, sest just kingituste tegemist võib oma olemuselt pidada kõige korruptsiooniohtlikumaks tegevuseks.

2012. aasta KVS-i muutmise eelnõu seletuskirjas on öeldud, et mitte igasugune soodustus, sh kingitus ei ole korruptiivne. Näiteks ei loeta korruptiivseks soodustust, mis ei ole seostatav ametikohustusega (pereringis või sõprade kingitud asjad) või mida saab üheselt mõista tavapärase viisakusavaldusena, kui soodustuse vastuvõtmiseks puudub ametiisiku algatus. Tegu on praktikas levinud viisakusavaldusega, mida ei saa mõjutamisena tõlgendada ja mille algatus pärineb täielikult pakkujalt.¹⁶² Kuigi üldjuhul on kingituste vastuvõtmise reeglid kehtivad kingituste kohta, mis on antud ja aktsepteeritud otseses või kaudses seoses avaliku ametikoha täitmisega, tuleb näiteks Leedus deklareerida ka lähedaste poolt tehtud kingitused. Bulgaarias ja Inglismaal tuleb deklareerida kolmanda osapoole poolt tasutud reisirahad või külastused.¹⁶³

Töö autori seisukohalt tuleks kaaluda pärandina saadud varade deklareerimise kohustusest loobumist, sest tegemist on varaga, mis üldjuhul ei ole seotud ametiisiku ametiseisundiga. Kuigi

¹⁶⁰ Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā art 13² lg 1 ja 2.

¹⁶¹ GRECO. Compliance report Estonia. Greco RC-IV (2015) 1E. Strasbourg 27.03.2015, lk 6-7. - <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32e2>

¹⁶² 192 SE seletuskiri, lk 11.

¹⁶³ OECD Publishing 2011, lk 62-64.

pärandvara deklareerimise kohustusest vabastamine ei annaks ametiisiku varanduslikust seisust tervikpilti, ei pruugi pärandvara deklareerimine olla korruptsiooniohu hindamiseks proportsionaalne meede.

Lisaks eelpool nimetatud rahaliselt mõõdetavatele varadele, on võimalik käsitleda ka mitterahalisi huvisid. Sellised huvid on tavaliselt liikmelisus või tasustamata ametikohad, näiteks erakondade, sihtasutuste või heategevusorganisatsioonide juhatuse ülesanded ja vabatahtlik töö. Huvide loetelu võib olla ulatuslik, mistõttu on oluline keskenduda nendele huvidele, mis oma olemuselt võivad kujutada suurt huvide konflikti või isegi korruptsiooni ohtu.¹⁶⁴ Mitterahaliste huvide puhul tuleb hinnata, kas selline huvi võib tõepoolest ametiisikut tema ülesannete täitmisel mõjutada. Kuna selliseid küsimusi ei ole võimalik üksikasjalikult seadusandlikul tasandil lahendada, vajavad need pigem individuaalset lähenemist.¹⁶⁵ Eestis on nimetatud olukord lahendatud KVS § 14 lg 7 p 2 sättega, mille kohaselt tuleb deklaratsioonis esitada andmed muu asjaolu kohta, mis deklarandile teadaolevalt võib kaasa tuua ametikohustuse rikkumise, välistada deklarandi erapooletuse ja objektiivsuse või tuua kaasa korruptsiooniohu. Deklarant peab ise kaaluma, kas lisaandmete esitamine on korruptsiooniohu hindamiseks vajalik või mitte.

Näiteks Inglismaal põhineb huvide deklareerimine ideel, et iga avaliku võimu kandja peab ise deklareerima vastavalt oma äranägemisele kõik rahalised ja mitterahalised huvi, mille osas võiks avalikkusel olla mõistlik huvi ja mis võib ametiisikut tema tegevuses mõjutada. Seetõttu pole vaja sätestada üldiseid nõudeid tulude ja varade deklareerimise kohta, vaid süsteemi võtmeküsimusteks on läbipaistvus ja isiklik vastutus.¹⁶⁶ GRECO viimase aruande kohaselt tuleb Inglismaal ministril esitada nimekiri ainult nendest huvidest, mis on tema ametikohustustest tulenevalt asjakohased.¹⁶⁷

Eestis jäetakse igal aasal teatud hulk deklaratsioone esitamata. Justiitsministeeriumi lehel avaldatud andmete kohaselt esitas 2021. aastal tähtaegselt huvide deklaratsiooni 81% selleks kohustatud ametiisikutest, mis on 1% rohkem 2020. aastal¹⁶⁸ esitatud deklaratsioonidest. 2021. aastaks oli huvide deklareerimise registrisse kantud 5035 ametikohta, kellel on huvide

¹⁶⁴ Rossi, I. M., Pop, L., Berger, T. 2017, lk 43.

¹⁶⁵ OECD Publishing 2011, lk 65.

¹⁶⁶ Villoria-Mendieta, M. 2005, lk 17-18.

¹⁶⁷ GRECO. Evaluation report United Kingdom. GrecoEval5Rep(2017)1. Strasbourg 08.12.2017, lk 30-31. - <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168088ea4c>

¹⁶⁸ Justiitsministeerium. Huvide deklaratsiooni esitasid tähtajaks 80% kohustatutest. 09.06.2020. - <https://www.just.ee/uudised/huvide-deklaratsiooni-esitasid-tahtajaks-80-kohustatutest>

deklareerimise kohustus. Nendest esitas õigeaegselt deklaratsiooni 4061 ametiisikut, hilinemisega kuni 8. juuni veel 143 ametiisikut. Suurem osa esitamata deklaratsioonidest moodustasid kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete deklaratsioonid.¹⁶⁹ Töö autori arvates ei ole Eesti ühiskond veel valmis võtma iseseisvat vastutust huvide deklaratsioonide esitamise kohustuse vabatahtliku täitmise osas, sh otsustama iseseisvalt, milliste andmete esitamine on oluline. Selline lähenemine on mõeldav riikides, kus korruptsioon ühiskonnas on väga väike ning avalikkuse kontroll korruptiivse tegevuse üle suur. Samuti tuleb tähele panna, et näiteks Inglismaal hakati huvisid deklareerima juba alates 1974-ndast aastast¹⁷⁰, samas kui Eestis võeti esimene KVS, mis käsitles ka huvide deklareerimist, vastu alles 1995. aastal. Oma jälje korruptiivsele tegevusele Eesti ühiskonnas ja inimeste mõtteviisile on kindlasti jätnud 50 aastat Nõukogude Liidu võimu all olemist, mil korruptsioon oli ühiskonnas laialdaselt levinud.

Deklaratsioonis kajastatavate andmete seisukohalt on olnud oluline küsimus deklarandiga seotud isikute tulude ja kohustuste esitamise kohta deklaratsioonis. Andmete esitamist saaks nõuda kahel moel: seotud isiku poolt eraldiseisva deklaratsiooni esitamine või seotud isiku varade ja kohustuste deklareerimine ametiisiku deklaratsioonis. Viimase lähenemise eeliseks on esitatud deklaratsioonide väiksem arv ning ametiisiku ja temaga seotud isikute deklaratsioonide lihtsam ja selgem jälgitavus ja kontroll.¹⁷¹ Peamiseks murekohaks võib kujuneda see, millist infot ja kui palju koguda.

Eestis ei ole seni rakendatud huvide deklareerimisel pereliikmete või lähedaste varade, sissetulekute või muude huvide deklareerimist, va ühisomandis oleva vara deklareerimine ning andmeid deklarandiga abielus oleva isiku, vanema, alaneja sugulase ning ühise majapidamisega seotud isiku nime, isikukoodi, sünniaja ja suhte kohta (KVS § 14 lg 6). Küll aga on sellised meetmed kasutusel olnud näiteks Rumeenias, kus peale 2005. aasta reformi tuli deklaratsioonis esitada kogu info pereliikmetele kuuluvate varade, sissetulekute ja muude huvide kohta. Ukrainas tuleb avaldada info pereliikmete nimele avatud pangakontode ja kolmandatele isikutele kuuluva vara või tulu kohta, kui seda kontrollib pereliige.¹⁷² Leedus tuleb deklaratsioonis kajastada juriidilised isikud, milles ametiisiku abikaasa osaleb ning teave

¹⁶⁹ Justiitsministeerium. Oma huvid deklareerisid tähtjaks 81% kohuslastest. 22.06.2021. - <https://www.just.ee/uudised/oma-huvid-deklareerisid-tahtjaks-81-kohuslastest>

¹⁷⁰ OECD Publishing 2011, lk 23.

¹⁷¹ World Bank, lk 226.

¹⁷² *Ibidem*, lk 235, 239.

abikaasa poolt viimase aasta jooksul tehtud tehingute kohta, kui nende väärtus ületab 2896 eurot.¹⁷³

GRECO tõi V ringi Eesti aruandes välja vajaduse kaaluda huvide deklaratsioonide ulatuse laiendamist, et hõlmata ka teave ametiisikute abikaasade ja ülalpeetavate pereliikmete kohta, arvestades, et sellist teavet ei pea tingimata avalikustama.¹⁷⁴ Korrumpeerunud ametnikud võivad varjata oma vara nii lähisugulaste kui kolmandate isikute nime alla, mistõttu peaks olema võimalik jälgida deklaratsioonide esitamise kaudu mitte ainult ametiisiku, vaid ka lähisugulaste ja leibkonna jõukust üldiselt.¹⁷⁵

Vastuseks GRECO aruandele väljendas Justiitsministeerium seisukohta, et kehtivast KVS-ist piisab, et kontrollida deklaratsioonide sisu ja saada teavet ka pereliikmete kohta. KVS § 15 lg 6 kohaselt on kontrolli teostajal õigus nõuda deklarantidelt ja kolmandatelt isikutelt selgitusi deklaratsioonide sisu kohta ning teha päringuid ja saada teavet nii krediitiasutustelt¹⁷⁶ kui riigi ja kohaliku omavalitsuse andmekogudest. Seega on deklaratsioonide kontrollijatel antud ulatuslikud õigused päringute tegemiseks ja lisainformatsiooni saamiseks ametiisikutelt ja nende abikaasadelt ning ei ole vajalik laiendada deklaratsioonide esitamise kohustust ka pereliikmetele, pidades silmas pereliikmete eraelu puutumatuse kaitset ja asjaolu, et nad ise ei ole avaliku elu tegelased.¹⁷⁷ Selline seaduse tõlgendus on siiski kaheldav, sest KVS § 15 lg 6 p 1 lubab nõuda ainult selgitusi deklaratsiooni sisu ning deklaratsiooni esitamise tähtaja eiramise või deklaratsiooni esitamata jätmise põhjuste kohta, mitte andmete kohta, mille esitamist deklaratsioonis seaduse kohasel ei nõuta. Kuna KVS ei näe ette andmete esitamist pereliikmete sissetulekute, varade ega kohustuste kohta, oleks selline lisaandmete küsimine vastuolus kehtiva KVS ning ilmselt ka isiku põhiõigustega. Samas tuleb täheldada, et kui KVS ei võimalda küsida lisaandmeid pereliikmete varalise seisu kohta, on küsitav pereliikmete isikuandmete esitamise vajadus. Pigem on seotud isikute andmete esitamine huvide konflikti vältimise eesmärgil vajalik otse asutuse juhile, kus ametiisik töötab.

¹⁷³ GRECO. Evaluation IV report Lithuania, lk 20.

¹⁷⁴ GRECO. Evaluation V report Estonia, lk 28.

¹⁷⁵ OECD Publishing 2011, lk 14.

¹⁷⁶ Krediitiasutuste seaduse § 88 lg 5 p 10 sätestab krediitiasutuse kohustuse avaldada pangasaladus korruptsioonivastase seaduse alusel huvide deklaratsiooni kontrollijale deklaratsioonis esitatud andmete õigsuse kontrollimiseks. - RT I, 29.03.2022, 5.

¹⁷⁷ GRECO. Compliance report Estonia. GrecoRC5(2021)3. Strasbourg 25.03.2021, lk 9. -

<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a1f0ed>

Välistamaks varade varjamist pereliikmete kaudu, tuleks autori hinnangul kaaluda pereliikmete poolt suurema väärtusega tehingute, näiteks kinnisvara või registrisse kantavate sõidukite soetamist, deklareerimist ametiisiku deklaratsioonis.

KVS § 13 lg-s 1 nimetatud ametiisikutel tuleb esitada deklaratsioonis samad andmed, olenemata sellest, millisesse kategooriasse ametiisik kuulub. 2012. aasta KVS muutmise esialgses eelnõus nähti ette, et kui asutuse juht paneb ametiisikule huvide deklareerimise kohustuse, siis võiks ta otsustada ka andmete esitamise ulatuse üle. Siiski jäi erikomisjoni vastuseisu tõttu nimetatud muudatus sisse viimata põhjusel, et kui asutuse juhil puuduvad tõhusamad vahendid korruptsiooni ennetamiseks ja ta on juba pidanud otstarbekaks teatud ametikohtadel töötavatelt isikutelt nõuda huvide deklareerimist, siis tuleks seda nõuda võrdsetel alustel teiste ametiisikutega nii sama ametkonna ja kui ka sarnaste ametikohtade vahel ning asutuse juhil ei tohiks olla pädevust andmete esitamise ulatuse üle iseseisvalt otsustada.¹⁷⁸ Vastupidiselt erikomisjonile on töö autor seisukohal, et kui seadusandja on juba andud volituse asutuse juhile otsustada, millistel ametiisikutel on huvide deklareerimise kohustus, siis ei saa selles kontekstis enam rääkida ametiisikute võrdsest kohtlemisest. Pigem tulnuks siin lähtuda asutuse juhi halduskoormuse vähendamisest eraldi deklaratsiooni vormide väljatöötamisel ja kehtestamisel. Samuti oleks erinevate deklaratsiooni vormide täitmine muutunud keeruliseks keske huvide deklareerimise registri kasutusele võtmisega.

Tulenevalt eelnevast peaksid töö autori hinnangul deklaratsioonid hõlmama suurema osa sissetulekust ja varaliikidest, mis võiksid anda informatsiooni ametiisiku võimalikust korruptiivsest tulust ja selle kasutamisest. Oluline on deklaratsioonis välja tuua kõik olulised ametiisiku sissetulekud, sh töötasu, dividendid, laenud, müügist saadud tulu jne. Lisaks eelnevale on oluline välja tuua kõik kõrvaltegevused, sh nii tasustatud kui tasustamata tegevus teistes juriidilistes isikutes mistahes õiguslikul alusel (lepinguga, ametisse nimetamisega, osanikuna, juht- või kontrollorgani liikmena jne). Liikmelisus teises juriidilises isikus ei kuulu juba praegu deklareerimisele ning töö autor ei pea vajalikuks ka mittetulundusühingus juht- või kontrollorgani liikmelisuse deklareerimist, va juhul, kui mittetulundusühingu on loonud või mille liikmeks on kohaliku omavalitsuse üksus või riik või mille liikmetest moodustavad rohkem kui poole juriidilised isikud (nn katuseorganisatsioonid) või kelle ülesandeks on riigieelarveliste või muude Euroopa Liidu toetusvahendite jagamise üle otsustamine. Sissetuleku juures peaks täpsustama sissetuleku allikat, liiki ja väärtust.

¹⁷⁸ Riigikogu erikomisjoni ettepanek 192 SE, 03.05.2012.

Kindlasti peaks huvide deklaratsioonid kajastama infot ametiisiku kinnisomandi ja registrisse kantud sõidukite kohta, sh deklarandi kasutusse antud vara kohta. Samuti pangaarvete seisu deklaratsiooni esitamise kuupäevaga ning andmeid soodustuste, sh kingituste kohta. Selguse mõistes tuleks kingitused termini „soodustus“ alt välja tuua ning kehtestada kingituste kui kõige korruptsiooniohtlikemate tuluallikate jaoks madalamad piirmäärad.

Investeeringute seisukohalt peaksid deklaratsioonid kajastama kõiki ametiisiku poolt tehtud investeeringuid, sh investeeringud vabatahtlikku pensionifondi ning krüptovaradesse. Deklaratsioon peaks sisaldama ka varalist nõuet teise isiku vastu ning kohustust teise isiku ees. Töö autori arvates tuleks nii soodustuste deklareerimise kohustus ning nõuete ja kohustuste deklareerimise alampiir ühtlustada, sidudes selle kuu töötasu alammäära või kindla summaga. Töö autor peab vajalikuks ametiisiku pereliikmete suurema väärtusega tehingute deklareerimist. Kuna eelnimetatud tehingud võivad olla väga erineva väärtusega (näiteks kasutatud sõiduki võib soetada ka 1000 euroga), võiks kaaluda pereliikmete varade deklareerimise kohustust alates mingist kindlast summast. Samuti tuleks deklaratsioonis esitada andmed perekonnaliikmete töökoha, ameti ning kuuluvuse kohta äriühingute juht- ja kontrollorganitesse. Vaatamata teiste riikide praktikale ei pea töö autor mõistlikuks näiteks lemmikloomade ja pärandvara deklareerimist, mida võiks pidada liigseks sekkumiseks ametiisiku eraellu.

2.4. Huvide deklaratsioonide avalikustamine

Huvide deklaratsioonide avalikustamisele eelneb nende esitamine. Juba 1995. aastast sätestati kohustus esitada huvide deklaratsioon vähemalt kord aastas (KVS § 7 lg 2). Erandina tuli andmeid enne tähtaja saabumist esitada juhul, kui ametiisiku vara suurenes rohkem kui 30% deklareeritavast väärtusest (KVS § 7 lg 3). 1999. aasta KVS-is toodi täiendavalt sisse deklaratsiooni esitamise kohustus enne tähtaja saabumist juhul, kui varalise seisu muutus oli üle 100 000 krooni (KVS § 13 ja 2). Selline varaliste muudatuste deklareerimise kohustus kaotati alates 2013. aastast, mil piirduti vaid kohustusega esitada deklaratsioon ametikohale asumisel ning seejärel iga-aastaselt 31. maiks kuni aasta möödumiseni ametikohalt lahkumisest.¹⁷⁹ See tähendas, et kadus ära vajadus aasta kestel varalise seisu muutumisel esitada lisadeklaratsioon, samuti vähendati ametiisiku koormust deklaratsiooni esitamisel pärast ametikohalt lahkumist, mis 1999. aasta seaduse kohaselt oli veel kaks aastat (KVS § 13 lg 3).

¹⁷⁹ Korruptsioonivastane seadus § 12 lg-d 2 ja 3. - RT I, 29.06.2012, 1.

Kehtiva KVS-i kohaselt hoitakse deklaratsioone seitse aastat, millest avalikult on need kättesaadavad kolm aastat (KVS § 16 lg 5).

Huvide deklaratsioonide avalikustamine on üheks keskseks teemaks deklaratsiooni kontrolli ja järelvalve terviküsteemi loomisel. Kuigi isiku privaatsfääri seisukohalt on oluline avalikustatavate andmete teatud piiramine, tuleks korruptsioonivastase tegevuse seisukohalt lähtuda põhimõttest, et deklaratsioone on võimalik korruptsiooni ennetava vahendina kasutada vaid avaldatud andmete kaudu. Deklaratsioonide avalikustamine tähendab, et kõik deklaratsioonides esitatud andmed on avalikkusele, sh meediale avatud ja kontrollitavad. Avalikustamisel eristatakse järgmisi lähenemisviise: täielik, piiratud, nõudmisel ning vajadusel andmete avalikustamine.¹⁸⁰

Täielik andmete avalikustamine on kasutusel juhul, kui andmete hulk, mida küsitakse on piiratud ning andmete esitamise kohustus on ainult kõrgematel ametiisikutel. Näiteks Taani, kus andmeid esitavad ainult valitsuse ja parlamendi liikmed ning sedagi vabatahtlikkuse põhimõttel.¹⁸¹ Riikides, kus huvide deklaratsiooni esitamise kohustus hõlmab suuremat ametiisikute gruppi, on andmete avalikustamise piiramise vajadus tingitud isikute eraellu sekkumisega. Rahvusvahelised standardid ei käsitle kohustust andmete avalikustamiseks ja eeldatavasti ei saa ka kunagi olema sellist universaalset ja kõigile sobivat standardit, kuidas hinnata tasakaalu privaatsfääri ja andmete avaldamise kohta, vaid võtmeteguriks jäävad konkreetse riigi ajalooline taust ja väljakujunenud traditsioonid.¹⁸²

Üheks võimaluseks andmete ligipääsetavust piirata, on seada kindlad ametiisikute kategooriad, kelle andmed kuuluvad avalikustamisele. Näiteks on Leedus avalikustamine piiratud ainult kõrgemate riigiametnikega ning teiste ametiisikute andmed avalikustatakse nende nõusolekul.¹⁸³ Valgevenes on avalikkuse juurdepääs andmetele üldse keelatud.¹⁸⁴ Prantsusmaal on avalikud presidendi ja ministrite, kuid mitte ministri kabineti või presidendi büroo liikmete deklaratsioonid.¹⁸⁵

¹⁸⁰ OECD Publishing, lk 86.

¹⁸¹ GRECO. Evaluation IV report Denmark, lk 16; GRECO. Evaluation V report Denmark, lk 29.

¹⁸² OECD Publishing, lk 86.

¹⁸³ GRECO. Evaluation IV report Lithuania, lk 48.

¹⁸⁴ OECD Publishing, lk 87.

¹⁸⁵ GRECO. Evaluation V report France, lk 29.

1995. aasta KVS-is oli igaühel, kellel oli kohustus esitada majanduslike huvide deklaratsioon, õigus see avalikustada oma äranägemisel (KVS § 10 lg 1). Kohustuslikus korras tuli üks kord aastas Riigi Teataja lisas avalikustada Vabariigi Presidendi, Riigikogu liikme, peaministri, Vabariigi Valitsuse liikme, õiguskantsleri, riigikontrolöri, riigiprokuröri, Eesti Panga presidendi, kaitseväge juhataja ja ülemjuhataja, Riigikohtu esimehe, Riigikohtu liikme, ringkonnakohtu esimehe, maavanema, valla- ja linnavolikogu esimehe majanduslike huvide deklaratsioonid (KVS § 10 lg 3). Valla- ja linnavolikogu liikmete ning valla- ja linnavalitsuse liikmete majanduslike huvide deklaratsioonid avalikustamine oli ette nähtud üks kord aastas ajalehes, milles valla- ja linnavalitsus avaldab oma ametlikke teateid (KVS § 10 lg 5). Teiste ametiisikute huvide deklaratsioonide hoidmisele ja avalikustamisele olid seatud ranged piirangud – deklaratsiooni sisuga ei tohtinud tutvuda keegi peale asutuse juhi või tema poolt nimetatud ametiisiku, välja arvatud juhul, kui korruptsioonikahtluse korral oli algatatud deklaratsiooni kontrollimine (KVS § 8 lg 3). Avalikustamisele mittekuulvas majanduslike huvide deklaratsioonis sisalduv teave oli õiguslikult võrdsustatud riigisaladusega (KVS § 8 lg 1).

Ka 1999. aasta KVS jagas avalikustamise mõttes ametiisikud kolme kategooriasse: kohustuslikult avalikustamisele kuuluvad ametiisikute deklaratsioonid, linna- ja vallavolikogu otsusega avalikustamisele kuuluvad deklaratsioonid ja ametiisikud, kes soovisid oma deklaratsiooni avalikustada. Siin tekkis probleem valitsusasutuste deklaratsioonidega, mis esitati üldjuhul juhtivale ministrile või Riigikogu erikomisjonile, mistõttu ei olnud deklaratsioonid asutuse juhile, kes oleks pidanud huvide konflikti vältimiseks omama ülevaadet deklaratsioonide sisust, kättesaadavad.¹⁸⁶ Vaatamata sellele, et KVS-is olid välja toodud vajalikud meetmed deklaratsioonide täitmise kontrollimiseks, oli tegelikkuses kontrollimiseks vajalikele andmetele juurdepääs raskendatud.¹⁸⁷

Riikides, kus deklaratsiooniga nõutavad andmete ulatus on suur, on avalikustamine sellevõrra rohkem limiteeritud ja teatud osas andmeid on avalikustamisest vabastatud. Näiteks Portugalis on küll andmetele avalik juurdepääs, kuid seda võidakse teatud motiveeritud juhtudel piirata kohtu loal.¹⁸⁸ Riikides, kus andmete avalikustamine on ametniku nõusolekul vabatahtlik, tähendab see faktiliselt siiski andmete esitamise kohustust, sest avalikkuse tähelepanu ja tauniv

¹⁸⁶ Riigiprokuratuuri arvamus Riigikontrolli auditile 14.11.2000.

¹⁸⁷ GRECO. Evalutaion II report Estonia, lk 16.

¹⁸⁸ OECD Publishing, lk 87.

suhtumine andmete mitte avalikustamisele paneb ametiisiku surve alla.¹⁸⁹ Andmete avalikustamine võib olla piiratud ka andmete asutusesisesega kasutamisega deklarandi perekonna- ja eraelu puutumatuse või riigi julgeoleku kaitseks. Näiteks võib isiklike aadresside avaldamine kujutada ohtu deklarantide ja nende pereliikmete turvalisusele.¹⁹⁰

Kehtiva KVS-i kohaselt ei ole Eestis avalikkusel võimalik tutvuda andmetega, mis puudutavad deklarandi isikukoodi, elukoha aadressi, tema abikaasa, vanema ja alaneja sugulase ning ühist majapidamist jagava isiku andmeid ning abieluvaralepingu andmeid, mida ei kanta abieluvararegistri kaardile (KVS § 16 lg 3). Õigus nende andmetega tutvumiseks on seaduse kohaselt ainult deklarandil endal, kontrolli teostajal, selle avalikku ülesannet täitva asutuse juhil, krediidasutusel ja finantseerimisasutusel ning notaril rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamise seadusest tulenevate kohustuste täitmiseks (KVS § 16 lg 4). Samuti ei avalikustata deklaratsiooni ja juba avalikustatud deklaratsiooni avalikustamine lõpetatakse, kui pädev asutus on teavitanud registrit deklarandi deklaratsiooni esitamise kohustuse kehtetuks tunnistamisest või kui deklarant on rahvastikuregistri andmetel surnud (KVS § 16 lg 2).

2015. aastal sooviti muuta andmeid deklarandi tehtud varaliste ja muude soodustuste kohta ainult asutusesiseseks kasutamiseks põhjusel, et huvi tehtud annetuste vastu ei kaalu üles deklarandi õigust perekonna- ja eraelu puutumatusele ning õigust teha eraviisiliselt isikutele või organisatsioonidele annetusi lähtudes oma maailmavaatest või usulistest veendumustest.¹⁹¹ Siiski jäi muudatus erikomisjoni vastuseisu tõttu ära.¹⁹² Kui varasemalt olid asutusesiseseks kasutamiseks ka andmed deklarandi poolt tuludeklaratsioonis deklareeritava tulu ning väljamakstud dividenditulude kohta, siis alates 2016. aastal jõustunud KVS-ga muudeti ka need andmed avalikuks.¹⁹³

Alates 2021. aastast ei avalikustata Eestis julgeolekuasutuse juhi deklaratsiooni (KVS § 16 lg 1¹). 2021. aasta KVS muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas märgitakse, et „kuigi julgeolekuasutuse juhi isik on avalik, võidakse tema deklareeritud huve kasutada tema mõjutamiseks avalikkuse, sotsiaalmeedia või muude kanalite kaudu. Selleks et välistada julgeolekuasutuse juhi andmete kättesaadavus inimestele, kellel neile ligipääsu ei peaks olema,

¹⁸⁹ OECD Publishing, lk 90.

¹⁹⁰ Rossi, I. M., Pop, L., Berger, T. 2017, lk 91.

¹⁹¹ SE 143 I seletuskiri, lk 3.

¹⁹² Erikomisjoni vastuskiri eelnõule SE 143 11.02.2016 nr 1-5/13-242

¹⁹³ Korruptsioonivastane seadus § 16 lg 3 p 1. - RT I, 24.03.2016, 5.

tuleb piirata julgeolekuasutuste juhtide huvide deklaratsiooni avalikkust¹⁹⁴. Seaduse muudatusega muudeti küll julgeolekuasutuste juhtide deklaratsioonide avalikustamise korda, kuid senisel viisil jäi kehtima huvide deklaratsiooni esitamise kohustus (KVS § 13 lg 1 p 1) ja selle kontrolli läbiviimine (KVS § 15 lg 1 p 1). Julgeolekuasutuste juhtide sissetulekud ei ole avalikud ka näiteks Soomes, Poolas, Lätis ja Saksamaal, seevastu Leedus on julgeolekuasutuse juhi huvide deklaratsioon avalik.¹⁹⁵

Andmete avalikustamisega nõudmisel on tegemist näiteks juhul, kui enne andmetega tutvumist on vaja andmete vaataja identifitseerimine või kohustus tasuda andmete nägemise eest kindel tasu. Isikute identifitseerimine aitab ära hoida andmete kuritarvitamist. Lisaks on võimalik seada piiranguid andmete kasutamisele, näiteks kohustuse avaldada andmeid ainult kogumis või keelata andmete kasutamine ärilisel eesmärgil või tõendina kohtumenetluses. Viimast lähenemisviis kasutati Albaanias.¹⁹⁶

Ka Eestis tuleb ametiisikute huvide deklaratsioonidega tutvumiseks end identifitseerida digitaalse isikutunnistuse abil (KVS § 16 lg 1). See tähendab, et ilma registrisse sisse logimata ei ole deklaratsioonid ning nendes sisalduvad andmed nähtavad ning deklarandil on õigus igal ajal saada teavet selle kohta, kes on tema deklaratsiooniga tutvunud (KVS § 16 lg 1). Huvide deklaratsioonidel on korruptsiooniennetuslik mõju vaid juhul, kui deklaratsioonid on avalikud ja avalikkusel on võimalus esitatud andmetega vabalt tutvuda.¹⁹⁷ Kuigi nimetatud nõude eesmärk on tasakaalustada deklarandi eraelu ja privaatsfääri riivet, on avalik juurdepääs tingimuslik (nõuab ID-kaardi, Mobiil-ID või Smart-ID olemasolu) ega arvesta avalikkuse kontrolli privaatsust.

Deklarant saab registrist teavet selle kohta, kes on tema deklaratsiooniga tutvunud, mistõttu võib töö autori hinnangul tekkida olukord, kus väiksemates piirkondades ei peeta suhete hoidmise eesmärgil otstarbekaks tuttava või piirkonnas mõjuka isiku andmeid vaadata. Kuigi isiku identifitseerimise nõuet põhjendati „uudishimutsemise“ eesmärgil tülilikamaks muutmisega,¹⁹⁸ võib ka pelgalt uudishimust andmete vaatamine viia huvide konflikti vältimise või korruptiivse tegevuse märkamiseni. Kuivõrd Eesti lähenemine süsteemi tõhususele põhineb

¹⁹⁴ 323 SE I seletuskiri, lk 3.

¹⁹⁵ *Ibidem*, lk 3.

¹⁹⁶ OECD Publishing, lk 88.

¹⁹⁷ 192 SE II seletuskiri, lk 4.

¹⁹⁸ *Ibidem*, lk 4.

suuresti vaid avalikkuse kontrollil, ei oleks andmetele juurdepääsu piiramine autori hinnangul põhjendatud.

2012. aasta KVS-i muutmisel nähti huvide deklareerimises edaspidi pigem avalikkuse kontrolli võimaldavat ning avaliku sektori läbipaistvust suurendavat vahendit huvide deklaratsioonide haldamiseks ja avalikustamiseks loodava riikliku andmekogu vahendusel.¹⁹⁹ Alates 2014. aastast esitatakse huvide deklaratsioonid deklarandi poolt otse selleks loodud huvide deklaratsioonide registrile (KVS § 13 lg 2), millega kadus ära varem kasutatud deklaratsioonihoidja mõiste. Registri vastutav töötleja on Justiitsministeerium ja volitatud töötleja Maksu- ja Tolliamet.²⁰⁰

Deklaratsioonide elektroonilisele esitamisele üleminemise eelised on olemas nii deklaratsioonide kontrollimise kui avalikustamise seisukohalt.²⁰¹

- a) tegemist on eeltäidetud vormiga, kuhu on juba kantud andmed teistest riiklikest registritest;
- b) esitatud deklaratsioon on koheselt kättesaadav järelevalveametnikele ja teistele andmebaasile juurdepääsu omavatele volitatud isikutele;
- c) deklareerival ametnikul on võimalus andmeid igal ajal parandada ja järelevalveametnikul neid uuendusi jälgida ja võrrelda;
- d) süsteemi kasutajasõbralikkus koos deklareerivatele ametnikele saadetavate meeldetuletustega deklaratsiooni esitamise kohustuse saabumise kohta;
- e) süsteem teavitab deklaranti tema deklaratsiooniga tutvumise kohta;
- f) järelevalveasutuse võimalus jätta deklarandi jaoks süsteemi kommentaare ning hankida ametniku ja tema olukorra kohta teavet muudest avalikest andmebaasidest ning nõuda seda teavet igalt isikult või üksuselt, sealhulgas pankadelt deklaratsiooni kontrollimise ajal;
- g) esitatud deklaratsioon on avalikkusele kättesaadav kolm aastat alates esitamise kuupäevast ning seda säilitatakse süsteemis seitse aastat, pärast mida see automaatselt hävitatakse;
- h) deklaratsioonid on avalikult kättesaadavad ja seetõttu ka avaliku kontrolli all.

¹⁹⁹ 192 SE I seletuskiri, lk 25.

²⁰⁰ Huvide deklaratsioonide registri põhimäärus. Vabariigi Valitsuse 24.04.2014 määrus nr 60, § 4 lg 1. - RT I, 22.05.2021, 10.

²⁰¹ GRECO. Compliance report Estonia, lk 12-13.

Kuigi on riike, kus endiselt kasutatakse paberandjal deklaratsioonide esitamist (Rumeenia)²⁰², on suurem osa riikidest läinud üle elektroonilisele huvide deklareerimissüsteemile (nt Prantsusmaa, Läti, Gruusia, Leedu, Hispaania, Ukraina).²⁰³ Paberipõhiselt teabehõive-süsteemilt digitaalsele süsteemile üleminek on aidanud kokku hoida nii aja- kui inimressurssi, kuivõrd eeltäidetud deklaratsioonide täitmine ja esitamine on mugav ning enam ei pea asutuses olema volitatud isikut, kes vastutab deklaratsioonide täitmise ja kogumise eest. Samuti aitab huvide deklareerimise elektrooniline vorm vähendada ebatäpsete või mittetäielike andmete esitamist. Tsentraalselt koondatud andmeid saab avaldada veebis ühe registri kaudu, võimaldades avalikkuse paremat juurdepääsu ning registrite kasutamine tagab parema andmete töötlemise ja hoidmise.

Registri kasutamisega muutus oluliselt lihtsamaks ka statistiliste andmete kogumine ja edastamine Riigikogu erikomisjonile. Kui varasemalt oli selline kohustus deklaratsioonihoidjal, siis elektroonilise andmebaasi kasutamine võimaldab andmeid automaatselt edastada ning statistikat koguda, vähendades sellega deklaratsioonide haldamisega seotud koormust.²⁰⁴

Maailemapanga poolt tellitud analüüsi kohaselt on deklaratsioonide avaliku juurdepääsu ja kontrollimise vahel kolm võimalikku seost: esimesel juhul eksisteerivad samaaegselt nii avalikkuse juurdepääs deklaratsioonide sisule kui deklaratsioonide kontrollimine selleks kohustatud ametiasutuse poolt; teisel juhul toimub ainult deklaratsioonide kontrollimine ja avalikkuse juurdepääs deklaratsioonidele puudub; ning kolmandal juhul täidab kogu kontrollimise protsessi ainult avalikkuse juurdepääs deklaratsioonide sisule. Viimase puhul eeldatakse, et kodanikuühiskond ja meedia jälgivad avalikustatud deklaratsioonide sisu. Siiski tuleb siinkohal tähele panna, et kuigi kodanikuühiskond ja meedia võivad paljudel juhtudel tuvastada eeskirjade eiramisi ja ebakõlasid, ei ole need sama tõhusad kui kontrollivolitust täitev avalik-õiguslik institutsioon, kuna lisaks muudele piirangutele puudub neil juurdepääs mitteavalikele registritele ja andmebaasidele.²⁰⁵ Töö autor on seisukohal, et Eestis on mindud esimest teed pidi, püüdes leida tasakaalu nii deklaratsioonide avalikustamise kui kontrolli (vt ptk 2.5) vahel.

²⁰² World Bank, lk 244.

²⁰³ Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector: Good Practices Guide. Washington, D.C.: World Bank Group 2020, lk 78. - <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/Preventing-and-Managing-Conflicts-of-Interest-in-the-Public-Sector-Good-Practices-Guide.pdf>

²⁰⁴ 192 SE II seletuskiri, lk 10.

²⁰⁵ Rossi, I. M., Pop, L., Berger, T. 2017, lk 79.

Tulenevalt eelnevast käsitlusest peab töö autor mõistlikuks Eestis kasutatavat huvide deklaratsioonide avalikustamise süsteemi, kus registrile esitatud deklaratsioonide andmed on KVS §-is 16 toodud piiranguid arvestades avalikud. Kuivõrd töö autori hinnangul tuleks deklaratsioonides esitada ka andmed perekonnaliikmete suuremate tehingute ning kuulumise kohta äriühingute juht- ja kontrollorganitesse, tuleks nimetatud andmetele kohaldada avaldamise piirangut ning jätta need andmed ainult asutusesiseseks kasutamiseks, millele on juurdepääs KVS § 16 lg-s 4 nimetatud isikutel. Siiski soovib töö autor täpsustada, et huvide deklareerimise süsteemi avatusele aitaks kaasa andmetega tutvumiseks kehtestatud digitaalse isikutunnistuse abil identifitseerimise nõudest, kui andmete avalikkust piiravast meetmest, loobumine.

2.5. Kontroll huvide deklaratsioonide esitamise üle

Üldjuhul menetlevad korruptsioonisüütegusid Eestis Politsei- ja Piirivalveamet ning Kaitsepolitseiamet lähtuvalt ametiisiku ametipositsioonist.²⁰⁶ Siiski ei teosta nimetatud asutused kontrolli ametiisiku huvide deklaratsioonide täitmise üle. Eestis on huvide deklaratsioonide kontrollimine nii kohalike omavalitsuste, riigiasutuste kui ka selleks moodustatud Riigikogu erikomisjoni ülesandeks. Deklaratsiooni kontrollimine hõlmab kehtiva KVS-i kohaselt nii deklaratsioonide esitamise (KVS § 3 lg 3 p 2) kui esitatud andmete (KVS § 15) kontrollimist.

Korruptsiooni vähendamiseks peavad riigid tagama, et korruptsiooniennetuslike meetmete rakendamise ja järelevalve teostamiseks oleksid selle ametiasutused tagatud piisavate vahenditega oma kohustuste tõhusaks täitmiseks, sh vajalike ressursside ja strateegia olemasoluga, arvestades kogutavate deklaratsioonide arvu.²⁰⁷ Järelevalveasutustel peab olema volitus võtta vastu avalikkuse pöördumisi, uurida kaebusi ja algselt ise uurimisi, mis on seotud vajadusega kontrolli käigus saadud tulemuste täpsustamiseks.²⁰⁸ Tulemuslik kontrolliprotsess hõlmab endas erinevaid elemente, millest olulisemad on teabe kogumise vorm ning võimalused andmebaaside ja registrite ristkontrolliks, kvalifitseeritud töötajad, piisavad rahalised ressursid ning proportsionaalsed sanktsioonid.²⁰⁹ Kui vajalikud ressursid ja teadmised efektiivse

²⁰⁶ Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus. Vabariigi Valitsuse 11.04.2013 määrus nr 60. - RT I, 07.05.2019, 4.

²⁰⁷ Amin, L., Marin, J.M. 2020, lk 5.

²⁰⁸ *Ibidem*, lk 6.

²⁰⁹ Rossi, I. M., Pop, L., Berger, T. 2017, lk 69.

kontrollisüsteemi rakendamiseks puuduvad, tuleb kokku tõmmata nii isikute ringi, kellel on kohustus deklaratsioone esitada kui ka andmete hulka, mida deklaratsiooniga peab esitama.²¹⁰

Vaadetes laiemalt deklaratsioonide kontrollisüsteemi läbiviimist, võib eristada kahte lähenemist: asutuse sisemine korraldus ja riigi tsentraliseeritud korraldus. Asutuse sisemine korraldus eeldab seda, et deklaratsiooni hoidja ning selle üle kontrolli ja järelevalve teostaja on ametiasutus ise. Tsentraliseeritud kontrollisüsteem võimaldab deklaratsioonide üle kontrolli teostada läbi vastava volitustega ametiasutuse, olgu selleks siis ainult deklaratsioonide kontrollimise eesmärgil loodud asutused (nt Rumeenias²¹¹), maksuametid, kes ühel või teisel viisil juba tegelevad maksudeklaratsioonide kogumisega (nt Armeenias), parlamentaarsed organid, kelle ülesandeks ei ole ainult parlamendi ja valitsusliikmete deklaratsioonide kontrollimine vaid ka teiste ametivõimude deklaratsioonide kontrollimine (nt Eestis), kohtuorganid, mis kontrollivad ainult kohtuvõimu deklaratsioone (nt Taani) või kõigi ametivõimude deklaratsioone (nt Portugal) või riigikontrolör (nt Bulgaaria).²¹² Paljudes riikides kasutatakse eelnevaid meetodeid kombineeritult²¹³, sh Eestis, kus lisaks Riigikogu erikomisjonile omavad huvide deklaratsioonide üle kontrolli teostamise õigust ka kohaliku omavalitsuse volikogu moodustatud komisjon, ministrid või teised selleks volitatud ametiisikud (KVS § 15). Kuigi KVS § 15 lg 7 p 2 alusel edastatakse korruptsioonikahtluse korral huvide deklaratsioonide kontrollimise materjalid prokuratuurile või kohtuvälisele menetlejale, ei ole nimetatud asutustel korruptsioonikahtluse puudumisel volitusi huvide deklaratsioonide kontrollimiseks.

Riikide kogemused näitavad, et detsentraliseeritud kontrollisüsteemid, kus ametiasutused ise vastutavad deklaratsioonide kontrolli ja järelevalve eest, on motivatsiooni, teadmiste ja ressursside puudumise tõttu harva tõhusad. Seetõttu on keskse ja autonoomse kontrollisüsteemi väljatöötamine üheks eelduseks kogu süsteemi tõhusamaks muutmisele.²¹⁴

Eestis 1995. aasta KVS § 9 lg 1 kohaselt kasutati majanduslike huvide deklaratsiooni perioodiliseks korruptsiooni vältimise kontrolliks ning erakorraliselt korruptsioonikahtluse korral. Kontrolli teostas deklaratsioonihoidja (KVS § 9 lg 3). 1999. aasta KVS pani deklaratsioonihoidjale (KVS § 8 lg 2), kelleks üldjuhul oli deklaratsiooni hoidva asutuse juht

²¹⁰ Amin, L., Marin, J.M. 2020, lk 5.

²¹¹ World Bank 2020, lk 238.

²¹² OECD Publishing, lk 35-38.

²¹³ *Ibidem*, lk 38.

²¹⁴ World Bank, lk 228.

(KVS § 8 lg 4), kohustuse kontrollida deklaratsiooni vaid juhul, kui võis oletada kahtlust korruptsioonis või kui tegemist oli kõrgemalseisva ametiisiku korraldusega (KVS § 9 lg 6). 1999. aasta KVS täpsustas „perioodilist kontrollimist“ ja seadis kohustuseks kontrollida üks kord aastas avaldamisele kuuluvas deklaratsioonis esitatud andmete sisu ja toimunud muutusi (KVS § 16 lg 4). Avaldamisele mittekuuluvaid deklaratsioone oli kohustus kontrollida endiselt vaid juhul, kui tegemist oli ametiisiku korruptsioonikahtlusega (KVS § 16 lg 1). Kuivõrd avalikustamisele kuuluvad deklaratsioonid moodustasid vaid ühe osa kõigist esitatud deklaratsioonidest, sõltus deklaratsioonide kontroll suuresti deklaratsioonihoidja äranägemisest.

Hissem KVS-i muudatus²¹⁵ nägi ette deklaratsioonihoidja kohustust tutvuda temale esitatud kõigi deklaratsioonidega ning õigust kontrollida ning teha järelepärimisi deklaratsioonandmete tegelikkusele vastavuse kohta. Kohustus deklaratsiooni sisuliselt kontrollida oli endiselt vaid juhul, kui ametiisiku osas oli tekkinud korruptsioonikahtlus (§ 16 lg 1). Tegemist oli seega deklaratsioonihoidja õigusega, mis muutus kohustuseks vaid korruptsioonikahtluse tekkimisel. Näiteks põhjendasid kohalikud omavalitsused deklaratsioonide mittekontrollimist korruptsioonikahtluse puudumisega või peeti seda liialt koormavaks, mistõttu leidis Riigikontroll 2009. aastal läbiviidud auditis, et deklaratsioonidega kogutud teave ei leia korruptsiooniriski maandamiseks üldjuhul pärast avalikustamist täiendavat kasutamist ning majanduslike huvide deklaratsiooni kui sisekontrolli töövahendi tähtsus on väike.²¹⁶ Varasemalt oli Riigikontroll deklaratsioonide kontrollimise süsteemi puudulikkusele ja deklaratsioonide sisulise kontrolli mitteteostamisele viidanud 2000. aasta auditis.²¹⁷

Ka GRECO tõi 2012. aasta aruandes välja, et deklaratsioonide esitamisega Eestis lihtsalt kogutakse andmeid, kuid neid ei kontrollita põhjalikult, mida tõestab asjaolu, et näiteks Riigikogu liikmete puhul vaadati aastas läbi 10, prokuröride puhul vaid 5 deklaratsiooni. Enamasti piirdub kontroll vaid deklaratsiooni vormi nõuetekohase täitmise ning andmete võrdlemisel paarist avalikust andmebaasist, seades eesmärgiks andmete avaldamise, mitte nende kontrollimise. Aruande kohaselt ei saa deklaratsioonide avalikustamine vabastada kontrollijat kohustusest viia läbi nende deklaratsioonide põhjalik kontroll, sest avalikkus, sh meedia, kellele suuresti selline moraalne kohustus on pandud, ei ole üldjuhul erapooletu. Huvide deklareerimise kui korruptsiooni ennetamise vahendi tõhustamiseks soovitati Eestil

²¹⁵ Korruptsioonivastane seadus. – RT I 2001, 58, 357.

²¹⁶ Riigikontrolli audit 2009, lk 21.

²¹⁷ Riigikontrolli audit 2000, lk 5.

loobuda deklaratsioonide puhtalt formaalsest käsitlemisest ja asendada see süsteemiga, kus huvide deklaratsioone põhjalikult kontrollitakse, muuhulgas tugevdades korruptsioonivastase seaduse rakendamise erikomisjoni tegevus- ja haldussuutlikkust ning jagades läbiviidud kontrollide tulemusi regulaarselt avalikkusega.²¹⁸

Euroopa Liidu korruptsioonivastase võitluse aruande kohaselt oli deklaratsioonide sisuline kontroll Euroopa Liidu liikmesriikides veel 2014. aastal sageli formaalne ja piirdus enamasti ainult halduskontrolliga, sest põhjalike kontrollide läbiviimiseks vajalik seirevõime ja vahendid olid ebapiisavad.²¹⁹ Aruande kohaselt nähti Eestile edasiste sammudena ette huvide deklaratsioonide tõhusa kontrolli tagamist.²²⁰ GRECO V aruandes soovitati Eestil jätkuvalt panna rõhku huvide deklaratsioonide esitamise kontrollile ja sanktsioonidele, tegutseda rangemalt ning võimalusel suurendada Riigikogu erikomisjoni ressursi ja võimekust, kuivõrd nende poolt kontrollitavate deklaratsioonide arv aastas on rohkem kui 500.²²¹

KVS § 9 lg 1 kohaselt teostab Riigikogu erikomisjon parlamentaarset järelevalvet korruptsioonivastaste meetmete rakendamise üle, mh kontrollib oma pädevuse piires huvide deklaratsioone. Siiski on tegemist KVS § 15 lõikest 1 tuleneva õiguse, mitte kohustusega kontrolli läbi viia. Nimelt on KVS § 15 lg-te 1-5 kohaselt Riigikogu erikomisjonil, kohaliku omavalitsuse volikogu poolt moodustatud komisjonil, ministril ning teistel deklaratsiooni esitamise kohustuse kehtestajatel õigus deklaratsioone kontrollida, samuti nõuda deklarandilt ja kolmandalt isikult selgitusi deklaratsiooni sisu ning deklaratsiooni esitamise tähtja eiramise või deklaratsiooni esitamata jätmise põhjuste kohta. Seega ei ole deklaratsioonide sisulise kontrolli teostamisel tegemist kontrolli teostaja kohustuse vaid õigusega seda võimalust kasutada. Kui varasemalt oli deklaratsioonihoidjal kohustus tutvuda temale esitatud andmetega vähemalt korruptsioonikahtluse korral, siis alates 2013. aastast KVS seda enam selgesõnaliselt ei sätesta.

Kuigi huvide deklaratsioonide registri kasutuselevõtmisega muudeti lihtsamaks huvide deklaratsioonide esitamine ja avalikustamine, ei lahendatud ära deklaratsioonide kontrollimisega seotud probleemi. Huvide deklareerimise register teostab automaatset kontrolli

²¹⁸ GRECO. Evaluation IV report Estonia, lk 19, 48.

²¹⁹ European Commission. Report from the commission to the council and the European Parliament. EU anti-corruption report. Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final, lk 11-12. - https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/acr_2014_en.pdf

²²⁰ European Commission. Annex 6 to the EU Anti-Corruption Report. Estonia. Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final, lk 10. - https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/2014_acr_estonia_chapter_en.pdf.

²²¹ OECD Publishing, lk 14-15.

deklaratsioonide esitamise üle, see tähendab, kas deklaratsioon on esitatud või mitte. KVS § 3 lg 3 p 2 kohaselt peavad riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutused kontrollima ametiisiku kohustustest kinnipidamist, sh deklaratsioonide esitamist. Huvide deklaratsioonide register kontrollib ja teavitab deklaranti automaatselt deklaratsioonide esitamise tähtaja saabumisest ning deklaratsiooni esitamata jätmisest,²²² kuid registril ei ole kohustust teavitada ametiasutust deklaratsiooni esitamise kohustuse mittetäitmisest. Kuna huvide deklaratsioonide esitamisest kinnipidamise kontroll on endiselt ametiasutustel, oleks mõistlik edastada info ametiisiku deklaratsiooni esitamise kohustuse mittetäitmise kohta ka asutuse juhile, et suurendada nende teadlikkust ja vastutust korruptsioonivastasele tegevusele kaasaaitamisel.²²³

Ametnike enesekontrollile tuginev meetod on kasutusel näiteks Skandinaavia riikides, sealhulgas Islandil, kus korruptsioonijuhtumite arv on üks madalamaid. Huvide deklareerimise kontrollimist viiakse läbi, kuid mitte regulaarselt, pidades huvide konflikti ärahoidmist iga riigiametniku isiklikuks kohustuseks. Skandinaavia riikide süsteem põhineb isikute julgustamisel võtma ise vastutus oma käitumise ja tegude eest, mitte jõustatud karistusmeetmetel ja rangel kontrollil. Nimetatud lähenemisviis saab OECD aruande kohaselt toimida ainult riikides, milles on väljakujunenud väärtused ja käitumiskultuur, vaba juurdepääs teabele ning kõrge usaldus avaliku teenistuse vastu.²²⁴

Vaadates Eestis praegu kasutatavat süsteemi, tuleb tõdeda, et see kaldub suuresti Skandinaavia lähenemise suunas, kus deklaratsioonide sisulist kontrolli kohustust seadusest ei tule, küll aga on see lubatud ning erinevate sihtgruppide osas seda ka kontrollija poolt kinnitatud valimi põhjal läbi viiakse. Näiteks 2019. ja 2020. aastal kontrollis Riigikogu erikomisjon Riigikogu liikmete deklaratsioone²²⁵ ning 2021. aastal ministriumite kantslerite ja asekanclerite, ministrite poliitiliste nõunike ning nende Vabariigi Valitsuse ja Riigikogu liikmete deklaratsioone, kes ei ole varem nimetatud ametikohal deklaratsiooni esitanud.²²⁶

Töö autor on seisukohal, et seadusandja on soovinud üheaegselt kõigi deklaratsioonide avalikustamisega lahendada ka deklaratsioonide kontrollimise küsimuse, pannes suuremat rõhku avalikkuse kontrollile ning ametiisiku enda vastutusele, kui deklaratsioonide sisulisele

²²² Huvide deklaratsioonide registri põhimääruse § 12 lg-d 3 ja 4.

²²³ OECD Publishing, lk 15.

²²⁴ OECD Publishing, lk 53.

²²⁵ Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni 11.05.2020 istungi protokoll nr 33, lk 2-3. -

<https://www.riigikogu.ee/riigikogu/komisjonid/korruptsioonivastane-erikomisjon/paevakorrad-ja-protokollid/>

²²⁶ Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni 20.05.2021 istungi protokoll nr 70, lk 6-7. -

<https://www.riigikogu.ee/riigikogu/komisjonid/korruptsioonivastane-erikomisjon/paevakorrad-ja-protokollid/>

kontrollimisele selleks määratud institutsiooni poolt. Kuigi deklaratsioonide esitamise eesmärk on läbipaistvama ühiskonna saavutamine, on selline lähenemine küsitav olukorras, kus igal aastal jäetakse arvestatav hulk deklaratsioone esitamata.²²⁷ Töö autori seisukohalt võib see olla märgiks, et Eesti ühiskond ei ole veel valmis deklareerimissüsteemiks, mille kontroll põhineb nii suures osas andmete avalikustamisel ja ametiisiku isiklikul vastutusel.

TI andis 2020. aastal riikidele deklaratsioonide esitamise efektiivsemaks muutmiseks soovitusel, mille kohaselt tuleks tõhustada deklaratsioonide kontrollimist ja järelevalvet sõltumatute järelevalveasutuste, kelle pädevusse kuulub kahtluse korral juhtumeid iseseisvalt uurida, loomine.²²⁸ Ukraina oli üks esimesi riike maailmas, kes võttis 2019. aastal kasutusele deklaratsioonide automatiseeritud kontrollsüsteemi, mis võimaldab teha ristkontrolli 13 erineva andmebaasiga ning analüüsib andmeid vastavalt väljatöötatud riskifaktorile. Analüüsil saadud andmete põhjal reastatakse deklaratsioonid vastavalt nende automatiseeritud riskihinnangule, et määrata kindlaks deklaratsioonid, mis vajavad põhjalikku kontrolli.²²⁹ Lisaks moodustati Ukrainas sanktsioonide jõustamiseks 2019. aastal uus korruptsioonivastane kohus, kelle pädevuses on ainult korruptsioonidalaste kuritegude menetlemine.²³⁰ Gruusias näeb huvide deklaratsioonide kontrolli süsteem ette iga-aastast seiret deklaratsioonide üle, mis on valitud elektroonilise süsteemi poolt juhuslikult ning mida teostab sõltumatu komisjon.²³¹

Tulenevalt eelnevast käsitlusest on töö autor seisukohal, et huvide deklareerimisel on ainult sellisel juhul mõtet, kui esitatud deklaratsioone ka kontrollitakse. Seetõttu tuleks riigil anda selge signaal selle kohta, kas Eesti huvide deklareerimissüsteem lähtub ainult avalikkuse kontrollist või tehakse deklaratsioonide üle kontrolli teostamine kohustuslikuks KVS § 15 lg-tes 1-5 nimetatud isikutele või organitele või huvide deklaratsioonide kontrollimiseks eraldi loodud organile. Kitsendades huvide deklareerimise kohustusega isikute ringi ainult kõrgemate riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiisikutega, on võimalik tagada kõigi deklaratsioonide sisuline kontrollimine. Oluline on tagada piisava hulga kontrollijate olemasolu ning nende koolitamine. Ka avalikkuse kontrolli puhul tuleb arvestada deklarantide ringiga, sest kõiki esitatud deklaratsioone ei ole ilmselt ka avalikkus võimeline kontrollima.

²²⁷ Justiitsministeerium. Oma huvid deklareerisid tähtjaks 81% kohuslastest. 22.06.2021. -

<https://www.just.ee/uudised/oma-huvid-deklareerisid-tahtjaks-81-kohuslastest>

²²⁸ Amin, L., Marin, J.M. 2020, lk 3.

²²⁹ World Bank 2020, lk 234.

²³⁰ Králiková, M. Importing EU norms: the case of anti-corruption reform in Ukraine. - Journal of European Integration. Informa UK Limited: Taylor & Francis Group 21.01.2021, lk 11.

²³¹ Ministry of Justice of Georgia. Open Government Partnership Action Plan of Georgia 2016-2017, lk 21. - https://ogpgeorgia.gov.ge/upload/action_plans/3/OGP%20Georgia%20Action%20Plan%20for%202016-2017.pdf

Hetkel kasutatakse deklaratsioonides eeltäidetud vorme, mis teevad päringu rahvastiku-registrisse, kinnistusregistrisse, liiklusregistrisse, äriregistrisse, Eesti väärtpaberite keskodepositooriumi ja Maksu- ja Tolliametisse füüsilise isiku tuludeklaratsiooni andmete saamiseks.²³² Deklaratsioonis võiksid andmete sisestamisel olla kuvatud ka eelmisel aastal sisestatud andmed, mis on olulised eeskätt kontrollimise seisukohalt, võimaldades kiiremini tuvastada, kas ja millises osas on andmed muutunud. Deklaratsioonide esitamise kohustuse kontrollimiseks peaks register automaatselt teavitama mitte ainult ametiisikut, vaid ka ametiasutust isikutest, kellele on saadetud korduv meeldetuletus deklaratsiooni tähtaja saabumise kohta ning pärast tähtaja saabumist isikutest, kellel on deklaratsioon esitamata.

2.6. Sanktsioonid huvide deklaratsiooni esitamise kohustuse mittetäitmisel

Huvide deklaratsioonide esitamise kontekstis on eristatavad kaks rikkumist: deklaratsiooni esitamata jätmine (ei esitata üldse või esitatakse hilinemisega) ja deklaratsioonis valeandmete (tahtmatu või tahtlik) või mittetäielike andmete esitamine. Siiski ei eristata eelnimetatud kategooriaid alati karistuse mõistes. Näiteks on Bulgaarias kehtestatud sanktsioonid ainult esitamata jätmise või hilinemise eest, samas kui Läti, Ukraina, Valgevene ja Horvaati näevad karistuse ette kõigi eelnevate rikkumiste puhul.²³³ Samuti ei ole sanktsioonid ette nähtud süsteemis, kus deklaratsioonide esitamine on vabatahtlik, näiteks parlamendiliikmetele ja valitsuse ministritele Taanis.²³⁴ Kuna huvide deklaratsiooni esitamise kohustus hõlmab suuremat hulka riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiisikuid, on töö autori hinnangul sanktsioonid oluliseks vahendiks kohustuse täitmise distsiplineerimisel.

Rahvusvahelised standardid viitavad tõhusatele, hoiatavatele ja proportsionaalsetele sanktsioonidele. Sanktsioonid on tõhusad, kui need on täitmisele pööratavad ja käsitlevad kõnealust süütegu nõuetekohaselt. Sanktsioonid on hoiatavad, kui neil on piisav hoiatav mõju, st kui karistuse kandmise isiklikud kulud on suuremad kui süüteost saadav potentsiaalne kasu. Sanktsioonid on proportsionaalsed, kui need võtavad arvesse süüteo olemust ja raskust ning vastavust sellele. Eesmärgi saavutamiseks tuleb sanktsioone kohaldada läbipaistvalt, õigeaegselt, järjepidevalt ja õiglaselt.²³⁵

²³² Huvide deklaratsioonide elektrooniline vorm Maksu- ja Tolliameti E-teeninduses.

²³³ OECD Publishing, lk 80.

²³⁴ GRECO. Elavuation V report Denmark, lk 29; GRECO. Elavuation IV report Denmark, lk 16.

²³⁵ World Bank Group, lk 66.

Huvide deklaratsioonide esitamine on üldjuhul mõeldud mistahes korruptiivset tegevust ennetava meetmena, mistõttu ei ole deklaratsioonide esitamise ja täitmisega seotud süüteod enamasti karistatavad kriminaalkorras.²³⁶ Näiteks tuleks deklaratsioonide hilinenud esitamise eest kehtestada sanktsioonid ainult seetõttu, et julgustada esitamise nõude õigeaegset täitmist ning vältida korduvaid rikkumisi. Arvestades eelnevat peaks sanktsiooni määramisel arvestama nii korduvrikkumist kui deklaratsiooni tahtlikku esitamata jätmist. Samas tuleb jälgida, et sanktsioonid oleksid piisavalt suured, et mõjutada deklarante deklaratsioone esitama – lõppkokkuvõttes on deklareerimissüsteemi eesmärgiks siiski andmete saamine, mitte ametiisiku karistamine.²³⁷

Huvide deklareerimise kohustuse rikkumise – esitamata jätmise, õigeaegselt esitamata jätmise, mittetäieliku esitamine – korral on kohaldatavad esmajärjekorras haldus- või distsiplinaar-meetmed.²³⁸ Halduskaristused näevad üldjuhul ette rahatrahvi maksmise. Samuti võib lisaks karistusele kohaldada riigiameti pidamise keeldu või piirangut.²³⁹ Hoiatava meetmena on rakendatud ka deklaratsioonis nimetamata või deklaratsioonis seaduslikku sissetulekut ületavate varade konfiskeerimist, kui varade omandamine ei ole ametiisiku poolt põhjendatud ning usutav.²⁴⁰ Kuigi konfiskeerimist on huvide deklareerimise kohustuse mittetäitmisel sanktsioonina vähe kasutatud, on varade konfiskeerimist põhjendamatu rikastumise korral alates 1996. aastast rakendanud näiteks Rumeenia.²⁴¹

Töö autor on seisukohal, et kui halduskaristusena trahvi maksmist võib pidada ennetusvahendina proportsionaalseks meetmeks, siis vara konfiskeerimist tuleks käsitleda sanktsioonina ainult kuriteo toime panemisel, mistõttu ei ole see sobiv vahend huvide deklaratsioonide esitamise kohustuse rikkumisel. Ka Riigikohus on leidnud, et konfiskeerimiste kohaldamise kohustuslikuks eelduseks on alati koosseisupärase, õigusvastase ja süüalise teo, s.o kuriteo täismahus tuvastamine.²⁴²

Eestis on korruptiivset käitumist käsitletud läbi aegade nii haldusrikkumise kui distsiplinaarüleastumise ning väär- ja kuriteona. Vastupidiselt varasematele KVS-idele ei näe aga kehtiv regulatsioon ette eraldi vastutust deklaratsiooni esitamata jätmise või selles

²³⁶ OECD Publishing, lk 80.

²³⁷ World Bank Group 2020, lk 70.

²³⁸ Rossi, I. M., Pop, L., Berger, T. 2017, lk 107.

²³⁹ World Bank Group 2020, lk 66.

²⁴⁰ World Bank 2020, lk 229.

²⁴¹ *Ibidem*, lk 240.

²⁴² RKKKm 3-1-1-108-15 p 13.

mittetäielike andmete esitamise eest. Küll aga on karistusseadustikus ette nähtud sanktsioonid deklaratsioonides teadlikult valeandmete esitamise eest (KarS § 280).

1995. aasta seadus nägi deklaratsiooni esitamata jätmise, deklaratsiooni esitamisest keeldumise või selles vale- või moonutatud andmete esitamisel ette aluse isiku töölevõtmisest keeldumisele, teenistusest vabastamisele või temaga sõlmitud töölepingu lõpetamisele usalduse kaotamise tõttu (KVS § 11 lg 1). KVS § 23 lg 3 täpsustas, et kui isikut KVS rikkumise eest ei vallandatud ega vabastatud ametist, vaid karistati muu distsiplinaarkaristusega, ning isik paneb aasta jooksul toime uue korruptiivse teo, kuulub ta vallandamisele või vabastamisele kohustuslikus korras. Lisaks sätestati KVS § 10 lg-s 2 huvide deklaratsioonis tahtlikult esitatud vale- või moonutatud andmete esitamisel deklaratsiooni hoidja kohustus hiljemalt ühe kuu jooksul sellest teadasaamisel avalikustada deklaratsiooni esitaja isik ning deklaratsiooni sisu ja tõendid valede või moonutatud andmete kohta. Eranina ei tohtinud andmeid avalikustada kohtu, juurdlus- või uurimisasutuse otsusel, kui see on vajalik kriminaalasja uurimiseks. Riigi kõrgemate ametiisikute poolt huvide deklaratsiooni esitamata jätmisel või selles valeandmete esitamisel oli kohustus alгатada kriminaalasi kriminaalkoodeksi (KrK) § 164³ alusel (KVS 11 lg 2). 1999. aasta KVS nägi korruptiivse teo toimepanemise eest karistamise distsiplinaar-, haldus- või kriminaalkorras (KVS § 27 lg 1). Deklaratsioonikohustuse rikkumine kõrgema riigiametniku poolt oli aluseks kriminaalasja algatamiseks KrK § 164³ alusel (§ 18 lg 2).

KrK § 164³ kohaselt oli karistatav avalikustamisele kuuluva ning KrK § 164⁴ kohaselt avalikustamisele mittekuuluva majanduslike huvide deklaratsiooni esitamata jätmise või selles valeandmete esitamine ja KrK § 164⁵ kohaselt valeandmete esitamine majanduslike huvide deklaratsiooni kontrollivale isikule või asutusele või komisjonile.²⁴³ Kui avalikustamisele mittekuuluva deklaratsiooni esitamata jätmise või selles valeandmete esitamise eest nähti karistus ette vaid juhul, kui sellega on tekitatud oluline varaline kahju²⁴⁴, siis avalikustamisele kuuluvate deklaratsioonides mittetäielike või valeandmete esitamise eest kohaldati karistust olenemata sellest, kas kahju oli tekkinud või mitte. Seega oli karistatav tegu iseenesest, mitte selle tagajärg. Karistusena kohaldati rahatrahvi või aresti, olulise kahju tekitamise puhul rahatrahvi ja vabaduse kaotust kuni üheks aastaks koos vastaval ametikohal töötamise või teataval tegevusalal tegutsemise või avalikus teenistuses olemise õiguse äravõtmisega.

²⁴³ Kriminaalkoodeks. - RT I 1999, 16, 276.

²⁴⁴ Segaseks jääb seadusandja mõte olulise varalise kahju tekitamise osas, kuivõrd töö autori hinnangul ei saa deklareerimiskohustuse mittetäitmisega kolmandale isikule kahju tekitada.

Muudatused KVS-i viidi sisse seoses karistusseadustiku vastuvõtmisega 2001. aastal, mis vastupidiselt KrK-ile ei näinud ette eraldi sätteid huvide deklaratsioonide kohustuse mittetäitmise kohta. Karistusseadustiku vastuvõtmisega viidi muudatusi sisse ka KVS-i, kus ametiisiku poolt deklaratsiooni tähtpäevaks esitamata jätmist käsitleti edaspidi pigem töö- või teenistuskohustuste täitmise rikkumisena, mis oli ametiasutust diskrediteeriv tegu ning tõi kaasa seadusega sätestatud distsiplinaar- või haldusvastutuse.²⁴⁵

2003. aasta KVS redaktsioon²⁴⁶ nägi vastutusena ette huvide deklaratsiooni mittenõuetekohase esitamise ja teadvalt valeandmete esitamise eest avalikustamisele mittekuuluvate deklaratsioonide puhul rahatrahvi kuni 200 (§ 26¹ lg 1) ja avalikustamisele kuuluvate deklaratsioonide puhul kuni 300 (§ 26¹ lg 2) trahviühikut. Justiitsministeeriumi poolt 2005. aastal läbiviidud uuringu kohaselt peeti sellist karistust liiga karmiks, kuivõrd deklaratsioonide mittenõuetekohane esitamine ja valeandmete esitamise ebaõiglus ei ole nii suur, et peaks kaasa tooma väärteomenetluse. Siiski peeti põhjendatuks distsiplinaarkaristuse kohaldamist, valeandmete esitamise korral lisaks ametist lahkumist ja deklareerimata jäetud vara konfiskeerimist.²⁴⁷ Viimase osas jääb töö autor eelpool toodud seisukohale (vt lk 56), et konfiskeerimise puhul ei ole tegemist proportsionaalse meetmega huvide deklaratsioonide esitamise kohustuse rikkumisel ning ilmselt see Eesti deklareerimissüsteemis mõeldav ei oleks.

2012. aasta KVS-i muutmisel leidis õiguskantsler, et olukorras, kus ametiisikul puudub huvide konflikt ja alus karistada ametiisikut korruptsioonisüüteo toimepanemise eest, piisaks ka avaliku teenistuse eetikakoodeksile analoogsest regulatsioonist ning distsiplinaarkorras karistamise võimalusest.²⁴⁸ Riigikogu põhiseaduskomisjon leidis, et deklaratsiooni mõjuva põhjuseta tähtpäevaks esitamata jätmine ja deklaratsioonis korruptsiooniohu hindamiseks oluliste andmete varjamine ei peaks kaasa tooma karistusõiguslikku vastutust. Kuna tegemist on ennetava kontrollimeetmega, ei ole kohustuse rikkumise eest väärteokaristuse ette nägemine põhiõigustesse sekkumist arvestades vajalik ning karistusõiguslik vastutus ei vastaks toimepandud rikkumise etteheidetavusele. Sanktsioonina peaks piisama distsiplinaar- või poliitilisest vastutusest ja avalikkuse negatiivse tähelepanu alla sattumisest, samas teadvalt valeandmete esitamine kui tahtlik tegu, mis igal juhul suurendab korruptsiooniohtu, peaks jääma endiselt väärteona karistatavaks.²⁴⁹ Karistusena sätestati alates 2013. aastast

²⁴⁵ Korruptsioonivastase seaduse § 18 lg 1. - RT I 2001, 58, 357.

²⁴⁶ Korruptsioonivastane seadus. - RT I 2003, 18, 108.

²⁴⁷ Liiv, M.-L. 2005, lk 10.

²⁴⁸ Õiguskantsleri arvamus 05.01.2012, lk 7.

²⁴⁹ 192 SE II seletuskiri, lk 12.

deklaratsioonis teadvalt valeandmete esitamise eest rahatrahv kuni 100 trahviühikut (KVS § 20).²⁵⁰

Töö autori seisukohalt on oluliste andmete varjamise ja teadvalt valeandmete esitamise vahel piiri tõmbamine väga keeruline. Sõna „varjamine“ tähendab mingit asjaolu teiste ees salajases hoidma või peitma,²⁵¹ mistõttu ei saa varjamine toimuda ilma isiku teadliku otsuseta. Teadvalt teo toimepanemine eeldab teo suhtes vähemalt otsest tahtlust, st et isik teab asjaolu ja tahab või vähemalt mõonab seda.²⁵² Töö autori hinnangul oleks pidanud ka oluliste andmete varjamine olema karistatav sarnaselt valeandmete esitamisega, kuid seadusandja eristas selgelt olukordi valeandmete ja mittetäielike andmete deklareerimise kohta. Riigikohus on leidnud, et deklaratsioonis osade andmete kajastamata jätmine võib endast küll teatud asjaolude tuvastatuse korral kujutada korruptsiooniohu hindamiseks oluliste andmete varjast, kuid KVS § 12 lg 4 tähenduses ei ole tegemist valeandmete esitamise, s.o deklaratsiooni tegelikkusele mittevastavate andmete märkimisega.²⁵³

Üldiselt ollakse arvamisel, et kuna valeväidete ja tahtluse tuvastamine eeldab keerukat uurimist, on mõistlik sellise rikkumise puhul kohaldada väär- või kriminaalmenetlust.²⁵⁴ Näiteks võis Itaalias valitsuse liikmeid huvide deklaratsiooni esitamata jätmise ja valeandmete esitamise eest võtta kriminaalvastutusele.²⁵⁵ Ukrainas kohaldatakse nõutud dokumentide mitteesitamise või teadlikult vale- või mittetäielike andmete esitamisele haldustrahvi ca 50 kuni 150 eurot. Korduva rikkumise korral kohaldatakse suuremat rahatrahvi. Albaanias kohaldatakse ca 1600-4600 euro ulatuses trahvi isikutele, kes deklaratsioonide kontrollimise käigus ei esita nõutud andmeid 15 päeva jooksul.²⁵⁶

Karistusõiguse revisjoni läbiviimisega 2013. aastal vaadati üle karistusõiguse kaks valdkonda – kuriteo- ja väärteoõigus – ning väärteoõiguse piiritlemine haldusõigusest. Revisjoni põhieesmärk oli kuriteo- ja väärteokoosseisude võimaliku kattuvuse ja piiritlemise käsitlemine, väärteovastutuse ja haldussunni mõistliku vahekorra kontrollimine ning ülemäärase karistatavuse kõrvaldamine.²⁵⁷ Revisjoni käigus tühistati enamus andmete esitamata jätmise ja

²⁵⁰ Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 29.06.2012, 1.

²⁵¹ Eesti Keele Instituut. Eesti keele seletav sõnaraamat 2009. - <http://eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=varjama>

²⁵² RKKKo 3-1-1-31-07 p 9.2.

²⁵³ RKKKo 3-1-1-49-14 p 6.2.

²⁵⁴ World Bank Group 2020, lk 71.

²⁵⁵ OECD Publishing, lk 81.

²⁵⁶ World Bank Group, lk 73.

²⁵⁷ Sootak, J. Karistusõiguse revisjon kuriteo-, väärteo- ja haldusõiguse piirimail. - Juridica 2013/IV, lk 242.

valeandmete esitamise väärteokoosseise haruseadustes ja koondati ühte karistusnormi KarS § 280, millega sooviti vältida KarS § 280 koosseisu kokkulangemist väärteokoosseisudega haruseadustes. KarS § 280 koosseisule lisati tunnus „teadvalt“, et tagada normi *ultima ratio* kohaldamine.²⁵⁸

KarS § 280 järgi on karistatav ametiasutusele teadvalt valeandmete esitamine, mille objektiivse koosseisu moodustab haldusorganile valeandmete esitamine ning subjektiivse koosseisu osas eeldatakse otsest tahtlust.²⁵⁹ KVS²⁶⁰ §-s 20 deklaratsioonis teadvalt valeandmete esitamise puhul on tegemist haldusorganile andmete esitamisega. Kuigi deklaratsioon tuleb esitada läbi avaliku registri, käsitletakse deklarantidena ainult isikuid, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund (KVS § 2 lg 2) ning deklaratsiooni esitamine on ametiisikule pandud kas seaduse (KVS § 13 lg 1 p-d 1-2) või ametiasutuse poolt (KVS § 13 lg 1 p-d 3-15). Teadvalt valeandmete esitamine viitab otsesele tahtlusele. Seega täitis KVS § 20 koosseis KarS § 280 koosseisu. Selline haruseaduste väärteokoosseisude koondamine ühte karistusseadustiku karistusormi võis ühelt poolt vähendada väärteokoosseisude hulka ning *ultima ratio* põhimõttest lähtuvalt karistusõiguslikku sekkumist,²⁶¹ teisalt aga võimaldaks väärteokoosseisu sisaldumine haruseaduses normi adressaadil paremini mõista karistatava teo olemust.²⁶²

Eesti deklareerimissüsteemis on muutunud karistused huvide deklaratsioonide esitamata jätmise ja nendes mittetäielike andmete esitamise osas peaaegu olematuks. Kuigi KVS ei reguleeri enam otsesõnu ka ametiisikute distsiplinaarvastutust, ei keela seadus asutuse juhil seda iseseisvalt rakendada, sest huvide deklaratsioonide esitamine on KVS § 12 lg 4 kohaselt kohustuslik.

Distsiplinaarvastutusena kohaldatavate meetmete ulatus on väga lai, hõlmates noomitust või hoiatust, teatud osa palgast kinnipidamist, edutamise õiguse peatamist, sh kõrgemalt palgaastmelt madalamale toomist, töötasu alandamist, ametist kõrvaldamist või ametist

²⁵⁸ Sootak, J., Pikamäe, P. § 280/1.2 - Karistusseadustik. Komm vlj. 5 vlj. Tallinn: Juura 2021.

²⁵⁹ Sootak, J., Pikamäe, P. § 280/3-4.

²⁶⁰ Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 29.06.2012, 1.

²⁶¹ Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 554 SE I, lk 8. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78433b29-8b2f-4281-a5820efb9631e2ad/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>

²⁶² Õiguskantsleri arvamus karistusõiguse revisjoni eelnõule 02.09.2013 nr 18-2/130969/1303744, lk 4. - https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_karistusoiguse_revisjoni_eelnou.pdf

vabastamist.²⁶³ 2011. aasta OECD uuringu kohaselt võidi Prantsusmaal peatada deklaratsiooni esitamata jätmise korral ametniku tööülesannete täitmine üheks aastaks ja riigiteenistuja ametisse nimetamine tunnistatakse kehtetuks, Leedus ei makstud ühe aasta jooksul alates rikkumisest lisatasusid ega määrata ametikõrgendust. Juhul kui isik oli vahepeal avalikust teenistusest lahkunud, ei saanud ta avalikku teenistusse astuda kolme aasta jooksul alates rikkumise avastamisest. Saksamaa kasutas distsiplineeriva vahendina hoiatamist, deklaratsioonide avalikustamist ja haldustrahvi ning Inglismaa nõudis ametlikku vabandamist.²⁶⁴

Pehmemate meetodite puhul võib rikkumine piirduda ka ainult avalikkuse tähelepanu ja rikkumisele vastava reaktsiooniga. Sellisel juhul võib ainuüksi deklaratsioonide avalikustamine osutada piisavalt distsiplineerivaks vahendiks.²⁶⁵ Heidutavaks võiks olla ka see, kui avaldada ametiisikute nimed, kes on deklaratsiooni esitamisega hilineanud või jätnud selle esitamata. Ühelt poolt aitab selline nn musta nimekirja avaldamine suurendada avalikku usaldust kehtiva süsteemi kohta, teiselt poolt suunab ametiisikuid oma kohustusest kinni pidama. Selline ametiisiku tegude avalikustamine ja häbistamine võib tugevdada avalikkuse usaldust süsteemi vastu ja edendada süsteemi läbipaistvust. Õiguste kahjustamise vältimiseks tuleb selgelt sätestada avaldamise vorm, rikkumise ulatus ning avaldamise kestus, millal teave peaks olema avalikult kättesaadav.²⁶⁶

Ka Eestis on kasutatud avalikkuse tähelepanu suunamist deklaratsioonikohustuse mittetäitmisele: aastatel 1999-2012 avaldati Riigikogu või kohaliku omavalitsuse volikogu liikmete deklaratsiooni tähtpäevaks esitamata jätmise kohta info Riigi Teataja lisas. Riigikontrolli poolt 2009. aastal kohalikes omavalitsustes läbiviidud auditi kohaselt ei pidanud omavalitsused sanktsioonide rakendamist siiski vajalikuks, kuivõrd enamasti piisas vaid meeldetuletusest deklaratsiooni esitamise kohta. Vaid mõnes üksikus ametiasutuses oli info deklaratsiooni hilinemisega esitamise kohta avaldatud Riigi Teatajas.²⁶⁷

Lisaks deklarandi kohustuste rikkumisele, on võimalik sanktsioone kehtestada ka ametiasutusele, kes on vastutav nii deklaratsioonide esitamise, kontrollimise kui avalikustamise eest. Eestis nägi KrK § 162³ ette karistuse majanduslike huvide deklaratsioonide kogumise,

²⁶³ World Bank Group, lk 66.

²⁶⁴ OECD Publishing, lk 82.

²⁶⁵ *Ibidem*, lk 16.

²⁶⁶ World Bank Group, lk 67.

²⁶⁷ Riigikontroll 2009, lk 21.

hoidmise või kontrolli teostamisega seotud ülesannete täitmata jätmise eest asutuse juhile või vastutavale isikule kuni kahe aastase vabadusekaotuse koos teataval ametikohal töötamise või teataval tegevusalal tegutsemise või avalikus teenistuses olemise õiguse äravõtmisega. Kuna deklaratsioonihoidjaks oli iga kohalik omavalitsus ise ning deklaratsioonide esitamise süsteemis puudusid metoodika ja vahendid deklaratsioonide õigsuse kontrollimiseks, pidas 2001. aastal GRECO väheusutavaks, et Riigikogu erikomisjon oleks suutnud tagada järelevalve kõigi asutuste deklaratsioonide kogumise, hoidmise ja kontrollimise üle.²⁶⁸

Eestis 2001. aastal vastu võetud karistusseadustik deklaratsioonihoidjale kohustuste rikkumise eest karistust enam ette ei näinud. Endiselt kohaldab aga näiteks Rumeenia 10-440 euro suurust rahatrahvi ametiasutustele (ka asutuse juhile), kes jätaavad täitmata oma kohustuse huvide deklaratsioonide eest vastutava isiku määramise, deklaratsioonide vastuvõtmise, registreerimise, täitmise nõustamise, avalikustamise, kohustuse täitmata jätnud isikute nimekirja koostamise ja nende isikute teavitamise kohta. Gruusias võib deklaratsioonide esitamise eest vastutavale isikule kohaldada ametikohustuste täitmata jätmise eest distsiplinaarvastutust.²⁶⁹

Kokkuvõtteks võib öelda, et kuigi Eestis on huvide deklareerimise tagamiseks kasutatud nii distsiplinaar-, haldus- vää- kui karistusõiguslikku vastutust, on liigutud pidevalt karistuslike meetme leevendamise ja põhimõtte, et karistusõiguslik sekkumine on vaid äärmisel juhul kasutatav meede, suunas.²⁷⁰ Ka kohtupraktika jääb deklaratsioonide esitamise kohustuse täitmise osas tagasihoidlikuks. Huvide deklaratsiooni mitteesitamise kohta on jõustunud üks süüdimõistev kohtuotsus, mis käsitleb huvide deklaratsiooni esitamata jätmist KrK§ 164³ alusel²⁷¹ ning üks kohtulahend²⁷², millega mõisteti deklaratsiooni esitamiseks kohustatud isik õigeks põhjusel, et seaduse kohaselt oli jäetud hindamata isiku õigus jätta deklaratsioon tähtaegselt esitamata mõjuva põhjuse olemasolul. Lahend deklaratsioonis mittetäielike andmete esitamise kohta²⁷³ tehti deklarandi kasuks, leides, et tegemist ei ole KVS-i mõistes ametiisikuga, kellel lasub kohustus deklaratsiooni esitamiseks ning keda saab sellest tulenevalt

²⁶⁸ GRECO. Evaluation Report on Estonia. Greco Eval I Rep (2001) 7E Final. Strasbourg 14.09.2001, lk 30. - <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c327a>

²⁶⁹ World Bank Group, lk 74.

²⁷⁰ Reinthal, T. Karistusõiguse suund – ülekriminaliseerimine? - Juridica 2010/X, lk 750.

²⁷¹ RKKKo 3-1-1-65-98.

²⁷² TMKm 07.12.2012, 4-12-6132/2.

²⁷³ HMKo 16.02.2009, 4-08-9004/2.

karistada. Mittetäielike andmete esitamist on käsitletud ka Riigikohutu lahendis 3-1-1-49-14²⁷⁴, mis taandus küsimusele, kas osaliselt andmete esitamata jätmine on karistatav deklaratsioonis valeandmete esitamise koosseisu täitmisena.

Riigikontroll tegi 2000. aastal ettepaneku deklaratsioonidega kogutud andmete kasutamiseks korruptsioonialastes süütegudes kohtualuste süü tuvastamise tõendina.²⁷⁵ Üksikutel juhtudel on huvide deklaratsiooni kasutatud tõendina elatise väljanõudmisel, et täpsustada isikute varalist seisut²⁷⁶, ametiisiku tuvastamiseks²⁷⁷ ning huvide deklaratsiooni mitteesitamist töölepingulise suhte erakorralise lõpetamise alusena²⁷⁸. Seega pole deklaratsioonid leidnud laialdasemat kasutust ka abivahendina süüteomenetluses.

2015. aasta KVS muutmisel tegi Vabariigi Valitsus ettepaneku kaaluda võimalusi eelnõu täiendamiseks osas, mis lubab ametiisikute suhtes, kes on deklaratsiooni esitamata jätnud, kohaldada ettekirjutust ja sunniraha haldusõiguse põhimõtete kohaselt.²⁷⁹ Vastavalt 2013–2020 korruptsioonivastase strateegia rakendusplaanile²⁸⁰ oli Justiitsministeeriumil kohustus viia 2016. aastal läbi KVS-i kohaldamise rakenduspraktika ja mõjude analüüsimine, mille käigus hinnata nii toimingupiirangute kui huvide deklareerimise rakendamist ja mõju korruptsiooni ärahoidmisele, mistõttu ei pidanud erikomisjon ega põhiseaduskomisjon otstarbekaks sanktsioone kehtestada enne, kui vastav analüüs on tehtud.²⁸¹ Kuigi tänaseks on viimasest ettepanekust möödunud peaaegu seitse aastat, ei ole KVS-i sanktsioonide osas täiendatud.

Tulenevalt eelnevast käsitlusest, peab töö autor mõistlikuks huvide deklareerimise kohustuse täitmiseks KarS § 280 nimetatud sanktsioonide kehtestamist mitte ainult deklaratsioonis teadvalt valeandmete esitamise, vaid ka oluliste andmete varjamise korral. Ebateadlikult valeandmete esitamise korral tuleks esmalt anda võimalus ametiisikule ebaõigete andmete esitamise põhjendamiseks ning tähtaja esitatud andmete parandamiseks. Kohustuse tähtaegselt täitmata jätmisel tuleks ka andmete parandamata jätmisel kohaldada deklaratsioonis oluliste andmete varjamisega sarnast sanktsiooni. Kuivõrd töö autori hinnangul tuleks deklaratsiooni

²⁷⁴ RKKKo 3-1-1-49-14, p 6.2.

²⁷⁵ Riigikontroll 2000, lk 6.

²⁷⁶ TlnRnK 30.05.2018, 2-16-6265/79.

²⁷⁷ TMK 05.01.2016, 4-15-6948/23; TlnRnK 26.10.2015, 2-14-21424/68; HMK 10.01.2011, 4-10-2995/15.

²⁷⁸ HMK 16.08.2010 2-09-47362/16.

²⁷⁹ Vabariigi Valitsuse arvamus eelnõule (143 SE) 22.01.2016 nr 8-2/433.

²⁸⁰ Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013-2020 rakendusplaan 2014-2017, punkt 4.2. -

https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/lisa_1_strateegia_rakendusplaan_2014_uus0.1.pdf

²⁸¹ 143 SE II seletuskiri, lk 5.

Kehtivas KVS-is ei ole ühtegi viidet teadvalt valeandmete esitamise korral KarS § 280 lg-le 1. Selguse huvides tuleks KVS-i selles osas täiendada või lisada selguse mõttes eraldi väärtekoosseis sarnaselt toimingupiirangu rikkumisele.

Tehnoloogia areng ja IT-alased lahendused on aidanud kaasa süsteemi lihtsustamisele nii deklaratsioonide esitamise, kontrollimise kui järelevalve seisukohalt. Endiselt tekitab deklareerimissüsteemide rakendamine küsimusi, kas selline laiaulatuslik isiku andmete kogumine ja hoidmine on õigustatud. Samuti tekitavad huvide deklareerimise süsteemid tuliseid vaidlusi teabe avaldamise osas, mis on silmapaistev näide sellest, kuidas riigid peavad leidma tasakaalu eraisiku privaatsuse kaitse ja avaliku huvi läbipaistvuse ja vastutuse vahel.²⁸² Alljärgnevalt peatub töö autor olulisematel piirangutel, millega tuleb arvestada ametiisiku huvide deklareerimise kohustuse kohaldamisel.

Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS)²⁸³ § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. PS § 26 sätestab igaühe õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusele. Õiguse era- ja perekonnaelu austamisele näeb ette ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni²⁸⁴ artikkel 8. Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) arvamuse kohaselt hõlmab eraelu muuhulgas ka isiku ärilise iseloomuga

²⁸⁴ Euroopa inimõiguste ja kaitse konventsioon. - RT II 2010, 14, 54.

tegevust,²⁸⁵ mistõttu ei ole õigustatud töö- või äritegevuse väljajätmine eraelu mõistest.²⁸⁶ Eelnimetatud lahendis on EIK välja toonud, et üksikisiku eraelu ja selle kasutamisega seotud teabe süstemaatiline kogumine ja säilitamine ametiasutuste hallatavates toimikutes on sekkumine isiku eraellu.

Võttes arvesse inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni tõlgendamispraktikat leidis Riigikohus 2002. aastal, et isiku palgaandmete kogumist ja avalikkusele kättesaadavaks tegemist ning vara ja varaliste kohustuste riigiasutusele avaldamise kohustus, sh ülevaade isiku varast ja majanduslikest huvides, riivab PS §-s 26 kaitstavat igaühe õigust eraelu puutumatusele. Kuna 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, on antud juhul eraellu sekkumise eesmärk ehk korruptsiooni vältimine legitiimne, sest PS § 26 võimaldab kehtestada piiranguid avaliku korra kaitsmiseks ja kuriteo tõkestamiseks.²⁸⁷

Kuigi Riigikohus on põhjendanud eraellu sekkumise vajadust avaliku korra ja kuriteo tõkestamise vajadusega, tuleb korruptsioonivastases tegevuses lähtuda põhimõttest, et mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda suurema kaaluga peavad olema seda õigustavad põhjused.²⁸⁸ Seega peab töö autor põhjendatuks küll kõrgemate riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiisikute huvide deklaratsioonide esitamist ja avalikustamist, kui mitte madalamal ametipositsioonil olevate ametiisikute eraelu puutumatuse riivet. EIK on sedastanud, et kuivõrd poliitikud alluvad paratamatult ja teadlikult nii ajakirjanike kui ka laiema avalikkuse kontrollile iga oma sõna ja teoga, tuleb neil üles näidata suuremat sallivust avalikkuse kriitika osas.²⁸⁹

Eraelu puutumatuse all tuleb mõista ka informatsioonilist enesemääramist, mis tähendab igaühe õigust ise otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse,²⁹⁰ mistõttu on eraelu kaitse üheks oluliseks valdkonnaks isikuandmete kaitse. Riigikohus on oma lahendis 3-3-1-3-12²⁹¹ märkinud, et eraelu puutumatuse riivena käsitletakse muu hulgas isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist.

²⁸⁵ EIKo C-13710/86, *Niemitz vs. Saksamaa*, p 29.

²⁸⁶ EIKo C-28341/95, *Rotaru vs. Rumeenia*, p-d 43, 46.

²⁸⁷ RKPJKo 3-4-1-10-02 p 23.

²⁸⁸ Alexy, R. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – *Juridica* 2001/I, lk 12.

²⁸⁹ EIKo 9815/82, *Lingens vs Austria*, p 42.

²⁹⁰ Jaanimägi, K., Oja, L. § 26/24. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.

²⁹¹ RKHKo 3-3-1-3-12 p 19.

Isikuandmed on Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse 2016/679 (edaspidi üldmäärus)²⁹² artiklit 4 p 1 kohaselt igasugune teave, mis võimaldab tuvastada füüsilise isiku, eelkõige sellise identifitseerimistunnuse põhjal nagu nimi, isikukood, asukohateave, samuti füüsilised, füsioloogilised, vaimsed, majanduslikud, kultuurilised ja mistahes muud tuvastamist võimaldavad tunnused ja nende kombinatsioonid. Eriliiki isikuandmed²⁹³ on isikuandmed, millest ilmneb rassiline või etniline päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused või ametiühingusse kuulumine, geneetilised andmed, füüsilise isiku kordumatuks tuvastamiseks kasutatavad biomeetrilised andmed, terviseandmed või andmed füüsilise isiku seksuaalelu ja seksuaalse sättumuse kohta.

Euroopa Liidu põhiõiguste harta²⁹⁴ artikli 8 kohaselt on igaühel õigus oma isikuandmete kaitsele. Selliseid andmeid tuleb töödelda asjakohaselt ning kindlaksmääratud eesmärkidel ja asjaomase isiku nõusolekul või muul seaduses ettenähtud õiguslikul alusel. Igaühel on õigus tutvuda tema kohta kogutud andmetega ja nõuda nende parandamist.

Isikuandmete kasutamisel ja töötlemisel tuleb kinni pidada nii isikuandmete kaitse üldmääruses kui isikuandmete kaitse seaduses²⁹⁵ sätestatust. Üldmääruse kohaselt peavad kogutud isikuandmed olema asjakohased ja olulised, isikuandmete töötlemine ja kogumine peab olema täpne ja selgelt kindlaksmääratud eesmärkidel, seaduslik, õiglane ja andmesubjektile läbipaistev. Samuti peaks isikuandmete kogumine piirduma võimalikult väheste andmete kogumisega.²⁹⁶ Isikuandmete kogumine on lubatud muuhulgas juhul, kui see on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks või avaliku võimu teostamiseks.²⁹⁷ Siiski tuleb ka viimase puhul lähtuda eelpool nimetatud isikandmete kogumise üldistest põhimõtetest.

PS § 42 kohaselt on riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustel ja nende ametiisikutel keelatud koguda ja talletada isiku vaba tahte vastaselt andmeid tema veendumuste kohta. Näiteks usuliste, kõlbeliste, filosoofiliste ja poliitiliste vaadete kogumine on PS § 42 kaitsealas ning seetõttu on tegemist kodaniku subjektiivse tõrjeõigusega avaliku võimu tegevuse vastu.²⁹⁸ Ka

²⁹² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27.04.2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) – ELT L 119.

²⁹³ *Ibidem*, art 9 p 1.

²⁹⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta 2012/C 326/02. – ELT C 326/391.

²⁹⁵ Isikuandmete kaitse seadus. - RT I, 04.01.2019, 11.

²⁹⁶ Isikuandmete kaitse üldmäärus, art 5.

²⁹⁷ *Ibidem*, art 6 lg 1 p e.

²⁹⁸ Kask, O. § 42/1,4 - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.

üldmääruse artikli 9 p 1 näeb ette isikuandmete, millest ilmnevad isiku poliitilised vaated või usulised või filosoofilised veendumused, kaitse ning lubab neid töödelda ainult erandjuhtudel üldmääruse artikli 9 p-s 2 nimetatud viisil, pidades silmas andmesubjekti õigusi ja andmete salajas hoidmist.²⁹⁹ Tulenevalt eelnevast oleks deklaratsioonides mistahes andmete küsimine isiku veendumuste kohta vastuolus PS § 42 ja üldmääruse artikli 9 p-ga 1 ning nimetatud andmete kogumine saab toimuda ainult deklarandi nõusolekul.

KVS § 14 lg 7 p 2 kohustab esitama muid asjaolusid, mis deklarandile teadaolevalt võiksid kaasa tuua ametikohustuse rikkumise, välistada tema erapooletuse ja objektiivsuse või tuua kaasa korruptsiooniohu. Nimetatud muude asjaolude all on silmas peetud eelkõige ametiisiku tegevust mõjutada võivat mitterahalist huvi, näiteks huvi saada lapsele parem kool või endale uus töökoht.³⁰⁰ Õiguskantsleri tähelepanekule, et KVS-is toodud määratlusele vastavaid huvisid ei ole võimalik ammendavalt loetleda ning selliste huvide deklaratsioonis esitamise kohustus võib olla vastuolus PS §-ga 42,³⁰¹ täiendati 2012. aasta seadusemuudatustega ka KVS § 14 lg 7 p 2 tingimusega, et „andmete kogumine ei riku deklarandi õigusi“. Seega taandub nimetatud säte suuresti deklarandi enda tahte andmete esitamise või mitteesitamise kohta.

Lisaks eelnevale võib varaliste kohustuste, nõuete, tehtud kingituste ja annetuste ning ühisomandi avalikustamine riivata intensiivselt ka teiste isikute eraelu. KVS § 14 lg 1 p-de 5 ja 6 kohaselt tuleb esitada deklaratsioonis võlgniku ja võlausaldaja nimi, samuti nõude või kohustuse väärtus ja tekkimise alus. KVS § 14 lg 2 nõuab deklaratsioonis soodustuse tegija ja väärtuse väljatoomist. KVS § 14 lg 8 kohaselt tuleb deklaratsioonis esitada ühises omandis olevad asjad, õigused ja kohustused. Teiste isikute eraellu sekkumise üle otsustamisel on oluline arvestada, kuivõrd koormav on nimetatud abinõu kolmandatele isikutele.³⁰² Kuna soodustuste, sh kingituste tegemist ja vastuvõtmist võib pidada üheks korruptsiooniohtlikumaks tegevuseks, on soodustuse tegija andmete avaldamine töö autori hinnangul põhjendatud. Kuigi huvide deklaratsioonis kolmandate isikute andmete esitamine riivab nende isikute PS § 26 õigust eraelu puutumatusel, on töö autor seisukohal, et Eestis on huvide deklareerimisel kolmandate isikute eraõigustesse sekkumise riive korruptiivse tegevuse ennetamise ja seeläbi avaliku korra kaitsmise eesmärgil minimaalne.

²⁹⁹ Kask, O. § 42/6. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.

³⁰⁰ 192 SE I seletuskiri, lk 25.

³⁰¹ Õiguskantsleri arvamus 05.01.2012 nr 18-2/111823/1106362, lk 8-9.

³⁰² RKPJKo 3-4-1-1-02 p 15.

2.7.2. Andmete avalikustamise piirangud

Avaliku võimu läbipaistvuse nõue lähtub põhimõttest, mille kohaselt on avaliku võimu allikas ja kõrgeima võimu kandja rahvas, kes soovib saada ülevaadet võimuorganite tegevusest.³⁰³ Seetõttu teenivad avaliku võimu teostamise läbipaistvus ja kontroll avalikkuse huve. Kuigi deklaratsioonide avalikustamine on üks võimalikke vahendeid, mis võib aidata kaasa korruptsiooni vältimisele ja avastamisele, peab see olema ka vajalik ja mõõdukas abinõu.³⁰⁴

Igaüheõigust saada vabalt üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsiooni reguleerib PS § 44. Nimetatud sätte all tuleb mõista, et informatsioon on tehtud vabatahtlikult või seaduses sätestatud kohustust täites kättesaadavaks kindlaksmääramata isikute ringile, mistõttu lähtub nimetatud määratlus vajadusest tagada sellele põhiõigusele võimalikult lai kaitseala.³⁰⁵ PS § 44 esimeses lõigus sisalduvat põhiõiguse kasutamist riivab igasugune avaliku võimu seatud takistus kindlaksmääramata isikute ringile suunatud info saamisel,³⁰⁶ mis võib seisneda nii takistuste tegemises üldiseks kasutamiseks mõeldud informatsioonile juurdepääsul kui ka avaliku võimu poolt tegutsemata jätmisel.³⁰⁷ Üldiseks avalikuks kasutuseks mõeldud teave peab olema hõlpsasti kättesaadav, et tagada demokraatlikus ühiskonnas nõutava võimu tegevuse läbipaistvus ning avalikkuse ühiskonnaelus osalemine.³⁰⁸

Alates 2001. aastast reguleerib avaliku sektori tegevuse läbipaistvust avaliku teabe seadus³⁰⁹ (edaspidi AvTS), mille eesmärgiks on tagada üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele avalikkuse ja igaühe juurdepääsu võimalus, lähtudes demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi ning avatud ühiskonna põhimõtetest (AvTS § 1). Samuti on seaduse eesmärgiks luua võimalused avalikkuse kontrolliks avalike ülesannete täitmise üle. Nimetatud põhimõtet peavad järgima oma tegevuses riigi- ning kohalike omavalitsuse asutused, tagades seeläbi demokraatliku riigikorralduse ning igaühe õiguste ja vabaduste teostamise (AvTS § 4 lg 1). AvTS § 4 lg 2 kohaselt tuleb avalikule teabele tagada juurdepääs võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil. Ka AvTS § 43⁸ lg 1 sätestab, et andmekogus olevad andmed peavad olema avalikult kättesaadavad, kui neile ei ole seadusega või selle alusel kehtestatud juurdepääsupiirangut.

³⁰³ RKPJKo 3-4-1-17-08 p 46.

³⁰⁴ Õiguskantsler 5.01.2012 nr 18-2/111823/1106362

³⁰⁵ Parrest, N., Vene, E. § 44/19 - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.

³⁰⁶ RKÜKo 3-3-1-5-09 p 21.

³⁰⁷ Parrest, N., Vene, E. § 44/16.

³⁰⁸ *Ibidem*, § 44/10.

³⁰⁹ Avaliku teabe seadus. - RT I, 10.03.2022, 4.

AvTS § 3 lg 1 kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud avalikke ülesandeid täites ning millele saab juurdepääsu piirata üksnes seaduses sätestatud juhtudel. Kuna ametiisikute huvide deklaratsioonid ning nende esitamine vastavad eelnimetatud kriteeriumitele, saab huvide deklaratsioone pidada samuti avalikuks teabeks, millele juurdepääsu piiramisel tuleb arvestada PS § 44 tuleneva põhiõiguste riivega.

Huvide deklaratsioonide registri põhimäärus § 2 lg 2 kohaselt tuleb registri pidamisel lähtuda nii avaliku teabe seadusest kui isikuandmete kaitse seadusest. Kuna isikuandmete kaitse seadus vaid täpsustab ja täiendab sätteid, mis sisalduvad isikuandmete kaitse üldmääruses, siis tuleks huvide deklaratsioonide registri põhimäärust selles osas täiendada. Huvide deklaratsioonide registri kui avaliku registri andmed on avalikud, va andmed, millele on KVS-is ettenähtud avalikustamise piirangud (KVS § 16 lg 1¹ ja lg 3). Huvide deklaratsioonide avalikustamist reguleerib KVS § 16 lg 1, mille kohaselt peab deklaratsiooni andmetega tutvumiseks isik end identifitseerima digitaalse isikutunnistuse abil ning deklarandil on õigus saada registrist teavet selle kohta, kes on tema deklaratsiooniga tutvunud. Kuigi isikute identifitseerimine kehtestati deklarandi eraelu kaitseks, on see töö autori hinnangul vastuolus huvide deklareerimise eesmärgiga tagada ametiisiku varalise seisundi läbipaistvus ja avalikkus. Samuti ei arvesta nimetatud meede avalikkuse kontrolli teostavate isikute privaatsust.

AvTS § 35 sätestab teabe, millele on kehtestatud juurdepääsupiirangud ning mis on tunnistatud ainult asutusesiseseks kasutamiseks. Kuivõrd AvTS § 35 lg 1 loetleb juurdepääsupiiranguga teabeks näiteks eriliiki isikuandmed (p 11), andmesubjekti eraelu puutumatust kahjustavad isikuandmed (p 12) ja perekonnaelu üksikasju kirjeldavad andmed (p 13), on deklaratsioonis deklarandi aadress ning deklarandi lähedaste andmed (nimi, isikukood, sünniaeg ja suhe) KVS § 16 lg 3 p 1 kohaselt määratud ainult asutusesiseseks kasutamiseks ning nende andmetega on õigus tutvuda vaid deklarandil, kontrolli teostajal, ametiasutuse juhil, kelle nimel deklarant ametiisiku kohustusi täidab ning krediidi- ja finantsasutustel ja notaril rahapesu ja terrorismi rahastamise tõkestamiseks eesmärgil (KVS § 16 lg 4).

Võttes arvesse eeltoodud andmete kogumise põhimõtteid ja eesmärgistatust, on huvide deklareerimisega kaasneva eraelu puutumatuse riive üheks võimalikuks vähendamiseks huvide deklareerimise kohustusega isikute ringi ning deklaratsioonis esitatavate andmete ning andmete avalikustamise piiramine.

KOKKUVÕTE

Ametiisiku huvide deklareerimine on abivahend korruptsiooni ennetamisel ja ametiisikute distsiplineerimisel, et tagada huvide konflikti vältimine. Deklareerimissüsteem peab vastama ühiskonna muutuvatele vajadustele, mistõttu tuleb süsteemi efektiivseks toimimiseks seda aeg ajalt üle vaadata ning vajadusel täiendada.

Huvide deklareerimise mudel on alates 1950-ndatest aastatest kasutusel rahvusvahelisel tasandil. Eestis hakati ametiisiku huvisid deklareerima KVS-i vastuvõtmisega 1995. aastal. Rohkem kui 25 aasta jooksul on huvide deklareerimise süsteemi pidevalt täiendatud, lähtudes deklareerimissüsteemis ilmnenu kitsaskohtadest ja rahvusvahelistest suunistest süsteemi tõhustamiseks.

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas ja millises osas vajab Eesti huvide deklareerimise mudel täiendamist, analüüsides deklareerimissüsteemi oluliste komponentidena deklarantide ringi, deklaratsioonides esitatavaid andmeid, deklaratsioonide avalikustamist, kontrollimist ning kohustuste mittetäitmisel kohaldatavaid sanktsioone.

Magistritöös püstitati küsimused selle kohta, kes peaksid huvisid deklareerima, milliseid andmeid tuleks deklaratsioonides esitada, kui kättesaadavad peaksid deklaratsioonid olema avalikkusele, kes ja millises mahus peaksid tegelema huvide deklaratsioonide kontrollimisega, kas ja millised peaksid olema sanktsioonid deklaratsioonides valeandmete esitamisel või deklaratsiooni esitamata jätmisel.

Lähtudes rahvusvahelisest praktikast, peaksid huvisid deklareerima ainult ametiisikud, kellele on tulenevalt ametialasest pädevusest antud suurem otsustusõigus, vastutus ja juurdepääs finantsvahenditele ning kellel on ametikohast tulenevalt suurem oht sattuda huvide konflikti. Samuti tuleks kohustatud isikute ringi arvestada need ametiisikud, kes on poliitiliselt valitud ametikohtadel ning kelle osas on avalikkusel seetõttu suurem huvi. Kõigi või suurema ringi ametiisikute hõlmamine oleks põhjendatud juhul, kui ühiskonnas esineb ulatuslik korruptiivne tegevus, mille vastu soovitakse võidelda. Kuna suurem osa riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutustest töötavatest ametnikest ei osale ise otsuste kujundamisel ning täidavad üldjuhul neile antud korraldusi ja suuniseid, võib üldise huvide deklareerimise kohustuse sisseviimine viia liigse halduskoormuseni ning lõppkokkuvõttes ei suudeta tagada efektiivselt

töötavat deklaratsioonide esitamise, kontrollimise ega järelvalve süsteemi. Huvide deklaratsioonide esitamise kohustus on mõistlik jätta väikesele ringile riigi ja kohaliku omavalistuse üksuse kõrgematele ametiisikutele, kellel avaliku elu tegelastena lasub suurem avalikkuse tähelepanu ja kes sellest tulenevalt peavad arvestama võimaliku kriitikaga enda tegevuse suhtes.

Huvide deklaratsioonides tuleks esitada vaid need andmed, mis võivad mõjutada ametiisiku ametiülesannete erapooletut täitmist. Siiski peaksid huvide deklaratsioonid korruptsiooni ennetava vahendina hõlmama suurema osa sissetulekutest ja varaliikidest, mis võiksid anda informatsiooni ametiisiku võimalikust korruptiivsest tulust ja selle kasutamisest. Oluline on deklaratsioonis välja tuua olulised ametiisiku tulud, sh töötasu, dividenditulud, kinnisvara müügi- ja renditulud. Lisaks eelnevale on oluline välja tuua kõik kõrvaltegevused, sh nii tasustatud kui tasustamata tegevus teistes juriidilistes isikutes mistahes õiguslikul alusel.

Lisaks tuludele tuleks deklaratsioonides esitada andmed deklarandi omandis või kasutuses oleva kinnisvara ja suurema väärtusega vallasvara kohta. Viimase puhul on oluline seada piirmäärad, et välistada ebaolulise informatsiooni esitamist deklaratsioonides. Samuti tuleb lähtuda andmete kontrollitavusest, et mitte koormata süsteemi andmetega, mille üle kontrolli teostamine on raskendatud. Deklaratsioon peaks sisaldama andmed ka investeeringute, pangaarvete, kohustuste ja nõuete, saadud soodustuste ning kingituste kohta. Ka kohustuste, nõuete, soodustuste ja kingituste puhul tuleb lähtuda mõistliku piirmäära kehtestamisest, mis arvestab ühelt poolt andmete esitamise ja kontrollimisega lisanduvat halduskoormust, teiselt poolt aga võimaldab tuvastada korruptsiooniohtliku olukorra. Vältimaks varade varjamist pereliikmete kaudu, on mõistlik ametiisiku pereliikmete tehingute deklareerimise kohustus alates mingist kindlast väärtusest. Samuti tuleks huvide konflikti ennetamiseks deklaratsioonis esitada andmed perekonnaliikmete töökoha, ameti ning kuuluvuse kohta äriühingute juht- ja kontrollorganitesse.

Ametiisiku privaatsfääri arvestamise seisukohalt on oluline avalikustatavate andmete teatud piiramine. Siiski tuleks lähtuda põhimõttest, et huvide deklaratsioone on võimalik korruptsiooni ennetava vahendina kasutada vaid avaldatud andmete kaudu. Seega peaksid avalikustamisele kuuluvad deklaratsioonid ja neis esitatavad andmed, va deklarandi ja tema lähedaste delikaatsed isikuandmed, olema avalikkusele lihtsasti kättesaadavad.

Huvide deklareerimissüsteemi tõhususe tagab deklaratsioonide piisav kontrollimine ja deklareerimiskohustuse rikkujate suhtes vastavate meetmete kohaldamine. Kuigi Eesti huvide deklareerimissüsteem püüab leida tasakaalu deklaratsioonide avalikustamise ja kontrolli vahel, paneb see siiski rohkem rõhku süsteemi läbipaistvusele, kuivõrd huvide deklaratsioonide kontrollimise kohustus Eesti deklareerimissüsteemis põhimõtteliselt puudub. Seetõttu tuleb kontrolli osas anda seadusandjal selge signaal, kas Eesti huvide deklareerimissüsteem lähtub ka edaspidi ainult avalikkuse kontrollist või tehakse deklaratsioonide üle kontrolli teostamine kohustuslikuks.

Kui vajalikud ressursid ja teadmised efektiivse kontrollsüsteemi rakendamiseks puuduvad, tuleb kitsendada nii isikute ringi, kellel on kohustus deklaratsioone esitada, kui ka deklaratsioonides esitatavate andmete hulka. Kitsendades huvide deklareerimise kohustusega isikute ringi ainult kõrgemate riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiisikutega, on võimalik tagada kõigi deklaratsioonide sisuline kontrollimine. Ka avalikkuse kontrolli puhul tuleb arvestada deklarantide ringiga, sest kõiki esitatud deklaratsioone ei ole praegusel juhul ka avalikkus võimeline kontrollima. Deklareerimissüsteemi tõhususe tagamiseks peaksid olema kõik deklaratsioonid kontrollitud selleks moodustatud eraldi keskse organi või vastavas ametiasutuses määratud sõltumatu isiku poolt.

Huvide deklaratsioonide esitamise eesmärk on huvide konflikti ja korruptsiooniohu varajane märkamine, mitte ametiisiku karistamine. Tulenevalt eelnevast peaksid huvide deklaratsiooni esitamise kohustuse rikkujate suhtes kohaldatavad sanktsioonid olema rikkumise vältimiseks piisavalt hoiatavad ning kohustuse täitmise tagamiseks piisavalt motiveerivad.

KVS § 12 lg 4 kohaselt on keelatud deklaratsiooni mõjuva põhjuseta tähtpäevaks esitamata jätmine, deklaratsioonis korruptsiooniohu hindamiseks oluliste andmete varjamine ja valeandmete esitamine. Siiski käsitletakse Eesti deklareerimissüsteemis süüteona ainult huvide deklaratsioonides teadlikult valeandmete esitamist. Kui deklaratsioonide mitteesitamise, oluliste andmete varjamise või valeandmete esitamisega ühtegi sanktsiooni ei kaasne, ei hakka teatud osa ametiisikutest ilmselt kunagi deklaratsioone esitama. Deklaratsioonide esitamise hilinemise või esmakordsel esitamata jätmisel tuleks kohaldada heidutava vahendina vastavate ametiisikute nimede avaldamist. Deklaratsioonide korduva esitamata jätmise, deklaratsioonis oluliste andmete varjamisel või ebateadlikult esitatud valeandmete parandamata jätmisel oleks

kohane sarnaselt teadlikult valeandmete esitamisele väärteomenetluses rahatrahvi kohaldamine.

Lähtudes magistritöö käigus uuritud materjalidest ning püstitatud uurimisküsimustele antud vastustest, teeb töö autor omalt poolt järgmised soovitused Eesti huvide deklareerimise mudeli täiendamiseks:

- a) Täiendada huvide deklareerimise kohustusega isikute ringi vähemalt järgmiste ametiisikute osas: peaprokurör, juhtiv riigiprokurör, riigiprokurör, valitsusasutuse juhi asetäitja või juhtkonna liige.
- b) Lõpetada KVS § 13 lõike 1 punktides 3-15 kaalutusõiguse alusel deklaratsiooni esitamise kohustuse kehtestamine.
- c) Täpsustada aastatulu (sh töötasu, dividendid, kõrvaltegevusest saadav tulu) allika, liigi ja väärtusega.
- d) Ühtlustada soodustuste, nõuete teiste isikute ees ja kohustuste teiste isikute vastu piirmäärad. Näiteks siduda deklareerimiskohustus riigi poolt kehtestatud kuu töötasu alammäära või kindla summaga.
- e) Tuua seaduses eraldi välja kingituse deklareerimine ning deklareerimise kohustuse tekkimise piirmäär, mis ei tohiks olla suurem kui 1000 eurot.
- f) Täpsustada KVS § 14 lg-t 2, et oleks arusaadav, kas soodustuste deklareerimise kohustus tekib igal juhul soodustusele kehtestatud piirmäära ületamisel või ainult juhul, kui piirmäära ületanud soodustus võib mõjutada ametikohustuse täitmist.
- g) Täiendada esitatavate andmete loetelu investeeringutega vabatahtlikku pensionifondi, krüptovaradega ning pangaarve andmetega.
- h) Vabastada ametiisik kohustusest mittetulundusühingu juht- või kontrollorgani liikmelisuse deklareerimisest, va juhul, kui mittetulundusühingu on loonud või mille liikmeks on kohaliku omavalitsuse üksus või riik või mille liikmetest moodustavad rohkem kui poole juriidilised isikud (nn katuseorganisatsioonid) või kelle ülesandeks on riigieelarveliste või muude Euroopa Liidu toetusvahendite jagamise üle otsustamine.
- i) Kohustada deklaratsioonides esitama andmed ametiisiku pereliikmete tehingute kohta, mille väärtus ületab kindla summa. Samuti andmed perekonnaliikmete töökoha, ameti ning kuuluvuse kohta äriühingute juht- ja kontrollorganitesse.

- j) Juhul kui deklaratsioonides esitatakse ettepaneku punktis h nimetatud andmed, jätta need andmed asutusesiseseks kasutamiseks, millele on juurdepääs ainult KVS § 16 lg-s 4 nimetatud isikutele.
- k) Loobuda isiku identifitseerimise kohustustest avalikustatud huvide deklaratsioonidega tutvumiseks.
- l) Kehtestada huvide deklaratsioonide kontrollimise kohustus KVS § 15 lõigetes 1-5 nimetatu isikutele ja organitele või deklaratsioonide kontrollimiseks eraldi loodud organile, lähtudes deklaratsiooni esitama kohustatud isikute ringist.
- m) Andmete sisestamisel võiks deklarandile olla kuvatud eelmisel aastal sisestatud andmed, et muuta andmete sisestamine deklarandile mugavamaks. Kontrollija peaks saama näha võrdluses mitme eelmise aasta andmeid, et kiiremini tuvastada kas ja millises osas on andmed muutunud. Register võiks lisaks ametiisikule teavitada ka vastavat ametiasutust deklaratsiooni tähtaja saabumise meeldetuletusest ning pärast tähtaja saabumist isikutest, kellel on deklaratsioon esitamata.
- n) Lisada korruptsioonivastasesse seadusesse deklaratsioonides teadvalt valeandmete esitamise karistatavuse kohta viide KarS §-le 280.
- o) Korruptsioonivastases seaduses tuua eraldi välja sanktsioonid deklaratsioonis oluliste andmete varjamise ja ebateadlikult valeandmete esitamise ning deklaratsiooni esitamata jätmise ja korduva esitamata jätmise kohta.
- p) Avalikustada ametiisikute nimed, kes on jätnud deklaratsiooni tähtajaks mõjuva põhjuseta esitamata.
- q) Selguse mõttes täiendada huvide deklaratsioonide registri põhimääruse § 2 lg-s 2 toodud registri pidamise aluseid Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega (EL) 2016/679.

DECLARATION OF INTERESTS AS A PREVENTIVE MEASURE AGAINST CORRUPTION

Abstract

Declarations of interest were introduced after World War II in the United States, where repeated government corruption scandals spurred greater public involvement. A few decades later, the obligation to disclose data was introduced also in Western Europe.³¹⁰ In Estonia the declaration system was established by the Anti-corruption Act in 1995.

Although declarations of interest are used in many countries, there are few countries where the system has worked effectively. Complicated declaration procedures, gaps in the disclosure forms, a lack of control over the submission of declarations, ineffective monitoring and a lack of transparency and enforcement of the system have reduced the role of declarations as an anti-corruption tool in many countries.³¹¹ The needs to declare interests varies from country to country, depending on the needs and objectives of a particular country to fight against corruption. The development of declarations of interests should take into account and assess the country's legal traditions and culture, experience and relevant issues to benefit in preventing corruption.³¹² Hence the declaration of interests is a tool for preventing corruption and disciplining officials to ensure that conflicts of interest are generally avoided.

The aim of the master's thesis is to find out whether and to what extent the Estonian declaration system needs to be improved. The thesis examines the factors influencing the effectiveness of declarations and proposes amendments to the Anti-corruption Act regarding the declaration of interests. The work is a theoretical study based on a comparative analysis of different sources.

The master's thesis focused on the following questions: who should declare their interests, what information should be provided in the declaration, which information should be open to the general public, who and to what extent should control the declarations of interests, whether and which sanctions are needed to enforce asset declarations regime.

³¹⁰ OECD Publishing 2011, lk 22.

³¹¹ World Bank 2020, lk 225.

³¹² Rossi, I. M., Pop, L., Berger, T., lk xi.

The first chapter of the thesis provides an overview of the definition of the concept of an official and an official position and the abuse of an official position. The second chapter focuses on the development of the declaration of interests as a preventive measure against corruption and the development of the regulation of the declaration of interests in Estonia. The various sub-chapters analyse the key components of the declaration system: the range of declarants, the information to be provided, the disclosure of declarations, control and supervision, and the sanctions to be applied. As the declaration system collects and discloses different data, the second chapter also outlines possible restrictions to be taken into account to find the balance between public disclosure and protection of privacy.

In accordance with international practice, interests should only be declared by officials who, by virtue of their professional competence, have greater decision-making power, responsibility and access to finances and who are at greater risk of having a conflict of interest. The range of declarants should also be involved those officials occupying elected political posts and have therefore of greater public interest. The inclusion of all or a wider range of officials would be justified in the case of widespread corruption in society. As most state and local government officials do not participate in decision-making themselves and generally follow the given orders and guidelines, the introduction of a general declaration of interest may lead to excessive administrative burdens and ultimately fail to ensure an effective declaration, control and monitoring system. It is reasonable to leave the obligation to submit declarations of interest to a small circle of senior state and local government officials, who as public figures, must take into account the increased public attention and possible criticism of their actions.

The information collected should be limited with the information that may affect the impartial performance of the official's duties. However, as a means of preventing corruption, declarations of interest should cover most of the income and types of assets that could provide information on official's potentially corrupt income and use. It is important to indicate in the declaration the significant income of the official, including salary, dividend income, income from the sale and rental of real estate. But also the remunerated employment, occupation, board function, etc. in other legal entities on any legal basis.

The declaration should include also information on real estate and valuable movable property owned or used by the declarant. It is important to set thresholds to prevent irrelevant information do not overload the system with data that is difficult to control. The declaration should also

include information on investments, bank accounts, liabilities and claims, benefits received, including gifts. Commitments, claims, benefits and gifts must be subject to a reasonable threshold that takes into account the additional administrative burden of providing and verifying data and the risk of corruption. In order to avoid the concealment of assets through family members, it is reasonable to declare the transactions of family members from a certain value. In order to prevent conflicts of interest, the declaration should also include information on the employment, occupation and membership of family members in the management and control bodies of legal entity.

To take into account the privacy of an official, a certain restriction on the information to be disclosed is important. However, the principle should be that declarations of interest can only be used as a means of preventing corruption through published data. Therefore, the declarations to be disclosed should be easily accessible to the public.

The effectiveness of the declaration system is ensured by the adequate control of declarations and the application of appropriate measures to breaches of the obligation to declare. Although the Estonian declaration system tries to find a balance between the disclosure and control, it puts more emphasis on the transparency of the system, as there is in principle no obligation to verify declarations of interests. Therefore the Estonian legislator must give a clear signal whether the Estonian declaration of interests system will continue to be based only on public control or the control over declarations will be made mandatory.

If the necessary resources and knowledge are not available to implement the control system, the circle of persons required to declare and the amount of data to be provided in the declaration must be reduced. By restricting the circle of persons with the obligation to declare interests only to senior state and local government officials, it is possible to ensure the substantive control of all declarations. The purpose of the efficiency of the declaration system is to verify all declarations by a separate central body or an independent person designated by the relevant authority.

The purpose of submitting declarations of interest is to detect conflicts of interest and the risk of corruption at an early stage, not to punish an official. Accordingly, sanctions against breaches of the obligation to make a declaration of interests should be sufficiently dissuasive and sufficiently motivating to ensure compliance.

Pursuant to Anti-corruption Act § 12 (4) the failure to submit a declaration by the due date without a good reason, concealment of information significant for assessment of risks of corruption and submission of false information in the declaration is prohibited. However, only the knowing submission of false information in declarations of interests is punished in the Estonian declaration system. If there are no sanctions for not submitting declarations, concealing important information or providing false information, a certain number of officials will never fulfil their declaration obligations. The deterrent sanctions to be applied for late or non-submission of declarations, in example with disclosure of the names of the officials who breach the obligation. In the case of repeatedly non-submission of declarations and concealment of information, it would be appropriate to impose a fine in the same way as knowingly providing false information in misdemeanour proceedings.

LÜHENDID

RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

RKÜK – Riigikohtu üldkogu

RKKK – Riigikohtu kriminaalkolleegium

RKEK – Riigikohtu erikogu

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RKTK – Riigikohtu tsiviilkolleegium

TlnRnK – Tallinna Ringkonnakohus

HMK – Harju Maakohus

TMK – Tartu Maakohus

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aaso, M. Ametiisiku huvide deklareerimine kui korruptsioonivastane meede. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2014.
2. Alexy, R. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. – Juridica 2001/I.
3. Amin, L., Marin, J.M. Recommendations on Asset and Interest Declarations for OGP Action Plans. Transparency International 2020. – https://images.transparencycdn.org/images/2020_PolicyPaper_AssetInterestDeclarationsOGP_English.pdf (18.04.2022).
4. Annex to G20 Leaders Declaration G20 High Level Principles on Organizing Against Corruption. Hamburg 08.07.2017. – <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-anti-corruption.html> (18.04.2022).
5. Burdescu, R., Reid, G. J., Trapnell S. E., Barnes D.W. Income and Asset Disclosure Systems: Establishing Good Governance through Accountability. – Economic Premise 2010/6, No 17.
6. Eesti Keele Instituut. Eesti keele seletav sõnaraamat 2009. – <http://eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=varjama> (19.04.2022).
7. European Commission. Report from the commission to the council and the European Parliament. EU anti-corruption report. Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final. - https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/acr_2014_en.pdf (19.04.2022).
8. European Commission. Annex 6 to the EU Anti-Corruption Report. Estonia. Brussels, 3.2.2014 COM(2014) 38 final. - https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/2014_acr_estonia_chapter_en.pdf. (19.04.2022).
9. GRECO. Evaluation report Albania. GrecoEval5Rep(2019)5. Strasbourg 29.10.2020. - <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a0923d> (18.04.2022).
10. GRECO. Evaluation report Denmark. Greco Eval IV Rep (2013) 6E, Strasbourg 28.03.2014. – <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c323e> (18.04.2022).
11. GRECO. Evaluation report Denmark. GrecoEval5Rep(2018)8, Strasbourg 21.06.2019. - <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168097203a> (18.04.2022).

12. GRECO. Evaluation Report on Estonia. Greco Eval I Rep (2001) 7E Final. Strasbourg 14.09.2001. –
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c327a> (16.04.2022).
13. GRECO. Evaluation report on Estonia. Greco Eval II Rep (2003) 4E, Strasbourg 02.07.2004. –
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c3280> (16.04.2022).
14. GRECO. Compliance report Estonia. Greco RC-IV (2015) 1E. Strasbourg 27.03.2015. –
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c32e2> (16.04.2022).
15. GRECO. Evaluation report Estonia. GrecoEval5Rep(2018)3. Strasbourg 07.12.2018. –
<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680900551> (16.04.2022).
16. GRECO. Compliance report Estonia. GrecoRC5(2021)3. Strasbourg 25.03.2021. –
<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a1f0ed> (16.04.2022).
17. GRECO. Evaluation report France. GrecoEval5Rep(2019)2. Strasbourg 06.12.2019. –
<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/16809969fc> (19.04.2022).
18. GRECO. Evaluation report Germany. Greco Eval IV Rep (2014) 1E, Strasbourg 10.10.2004. –
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c639b> (18.04.2022).
19. GRECO. Evaluation report Greece. GrecoRC5(2020)4, Strasbourg 03.12.2021. –
<https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a5a148> (16.04.2022).
20. GRECO. Evaluation report Lithuania. Greco Eval IV Rep (2014) 5E. Strasbourg 12.12.2014. –
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7660> (19.04.2022).
21. GRECO. Evaluation report Norway. Greco Eval IV Rep (2013)10E, Strasbourg 20.06.2014.
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c7a66> (16.04.2022).

22. GRECO. Evaluation report Norway. GrecoEval5Rep(2019)4, Strasbourg 29.10.2020. – <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680a1167c> (16.04.2022).
23. GRECO. Evaluation report Spain. Eval IV Rep (2013) 5E. Strasbourg 06.12.2013. – <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca048> (16.04.2022).
24. GRECO. Evaluation report United Kingdom. GrecoEval5Rep(2017)1. Strasbourg 08.12.2017. – <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/168088ea4c> (16.04.2022).
25. Huvide deklaratsioonide elektrooniline vorm Maksu- ja Tolliameti E-teeninduses.
26. Justiitsministeerium. Huvide deklaratsiooni esitasid tähtjaks 80% kohustatutest. 09.06.2020. – <https://www.just.ee/uudised/huvide-deklaratsiooni-esitasid-tahtjaks-80-kohustatutest> (19.04.2022).
27. Justiitsministeerium. Oma huvid deklareerisid tähtjaks 81% kohuslastest. 22.06.2021. – <https://www.just.ee/uudised/oma-huvid-deklareerisid-tahtjaks-81-kohuslastest> (19.04.2022).
28. Kalmet. T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest (I). – Õiguskeel 2012/4.
29. Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 554 SE I. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad/Karistusseadustiku%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (19.04.2022).
30. Králiková, M. Importing EU norms: the case of anti-corruption reform in Ukraine. - Journal of European Integration. Informa UK Limited: Taylor & Francis Group 21.01.2021.
31. Keskkriminaalpolitsei korruptsioonikuritegude büroo. Ülevaade büroo 2018.–2019. aasta tegevusest. Tallinn: Auratrükk. – <https://www.politsei.ee/files/Korruptsioon/Trykised/kokkuvote-2018-2019.pdf?01efaab76a> (16.04.2022).
32. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu. 192 SE I. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus> (16.04.2022).
33. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri. 192 SE I. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus> (16.04.2022).

34. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu (192 SE) seletuskirja lisa 2. Kooskõlastustabel. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus> (16.04.2022).
35. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu muudatusettepanekute loetelu. 192 SE II 30.05.2012. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus> (16.04.2022).
36. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri. 192 SE II. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus> (16.04.2022).
37. Korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 143 SE I. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c72785e3-69ec-4524-9ccd-bf03ae88ec24/Korruptsioonivastase%20seaduse%20muutmise%20seadus> (16.04.2022).
38. Korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 143 SE II. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c72785e3-69ec-4524-9ccd-bf03ae88ec24/Korruptsioonivastase%20seaduse%20muutmise%20seadus> (16.04.2022).
39. Korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 323 SE. – [https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/011b1b2d-264b-4353-ab91-8c9d0584ae62/Korruptsioonivastase%20seaduse%20muutmise%20seadus%20\(GRECO%20soovituste%20t%C3%A4itmine%20ja%20julgeolekuasutuste%20juhtide%20huvide%20deklaratsioonide%20avalikkuse%20piiramine\)](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/011b1b2d-264b-4353-ab91-8c9d0584ae62/Korruptsioonivastase%20seaduse%20muutmise%20seadus%20(GRECO%20soovituste%20t%C3%A4itmine%20ja%20julgeolekuasutuste%20juhtide%20huvide%20deklaratsioonide%20avalikkuse%20piiramine)) (16.04.2022).
40. Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008-2012. Tallinn 2008. - <https://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivastane-tegevus-eestis/korruptsioonivastane-strateegia-2008-2012> (19.04.2022).
41. Korruptsioonivastase strateegia aastateks 2013-2020 rakendusplaan 2014-2017, punkt 4.2. https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/lisa_1_strateegia_rakendusplaan_2014_uus0.1.pdf (19.04.2022).
42. Kriminaalpoliitika. Kuritegevuse ülevaade. Registreeritud kuriteod aastatel 2003-2021. – https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.kriminaalpoliitika.ee%2Fkuritegevus2021%2Fxlsx%2F1_Kuritegevuse%2520%25C3%25BClevaade_veebi.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK (16.04.2022).
43. Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade indekseerimine alates 1. aprillist 2022. - <https://www.fin.ee/media/5943/download> (07.04.2022).
44. Liiv, M.-L. Majanduslike huvide deklaratsiooni (MHD) süsteemi analüüs. Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakond 2005. –

- <https://www.korruptsioon.ee/ru/node/28280> (18.04.2022).
45. Madise, Ü (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.
46. Messick, R. Income and Assets Declarations: Issues to Consider in Developing a Disclosure Regime. - U4 Issue 2009:6.
47. Ministry of Justice of Georgia. Open Government Partnership Action Plan of Georgia 2016-2017. –
https://ogpgeorgia.gov.ge/upload/action_plans/3/OGP%20Georgia%20Action%20Plan%20for%202016-2017.pdf (19.04.2022).
48. OECD. Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption, OECD Publishing 2011. - <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/47489446.pdf> (16.04.2022).
49. OECD. Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review. GOV/SIGMA(2006)1/REV1. - https://www.oecd-ilibrary.org/governance/conflict-of-interest-policies-and-practices-in-nine-eu-member-states_5kml60r7g5zq-en (18.04.2022).
50. Peaministri arvamus Riigikontrolli auditile „Majanduslike huvide deklareerimise tulemuslikkus korruptsiooni ennetamisel Eesti Vabariigis“ 18.07.2001 nr 2-3/5122. - <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1579/language/et-EE/Default.aspx> (16.04.2022).
51. Perling, L. Milleks meile prokurörid? - Juridica 2019/6, lk 429.
52. Preventing and Managing Conflicts of Interest in the Public Sector: Good Practices Guide. Washington, D.C.: World Bank Group 2020. –
<https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/Preventing-and-Managing-Conflicts-of-Interest-in-the-Public-Sector-Good-Practices-Guide.pdf> (19.04.2022).
53. Prokuratuuri aastaraamat 2021. Kriminaalmenetluse statistika. –
<https://aastaraamat.prokuratuur.ee/prokuratuuri-aastaraamat-2021/kriminaalmenetluse-statistika> (19.04.2022).
54. Rahandusministri eriarvamus korruptsioonivastase seaduse eelnõu kohta 29.02.2012 nr 1.1-1 1/3353. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus> (16.04.2022).
55. Reinsalu, T. Korruptsiooni probleemistik vajab avalikustamist. - Juridica 2000/VIII.
56. Reinthal, T. Karistusõiguse suund – ülekriminaliseerimine? - Juridica 2010/X, lk 750.
57. Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni arvamus korruptsioonivastase seaduse eelnõule 16.04.2012. –

- <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus> (16.04.2022).
58. Riigikogu korruptsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjoni ettepanek korruptsioonivastase seaduse eelnõu 192 SE muutmiseks 03.05.2012. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus> (16.04.2022).
59. Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni 11.05.2020 istungi protokoll nr 33. - <https://www.riigikogu.ee/riigikogu/komisjonid/korruptsioonivastane-erikomisjon/paevakorrad-ja-protokollid/> (18.04.2022).
60. Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni 20.05.2021 istungi protokoll nr 70. - <https://www.riigikogu.ee/riigikogu/komisjonid/korruptsioonivastane-erikomisjon/paevakorrad-ja-protokollid/> (18.04.2022).
61. Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni 05.04.2021 istungi protokoll nr 62. - <https://www.riigikogu.ee/riigikogu/komisjonid/korruptsioonivastane-erikomisjon/paevakorrad-ja-protokollid/> (18.04.2022).
62. Riigikogu korruptsioonivastase erikomisjoni 20.05.2021 istungi protokoll nr 70. - <https://www.riigikogu.ee/riigikogu/komisjonid/korruptsioonivastane-erikomisjon/paevakorrad-ja-protokollid/> (18.04.2022).
63. Riigikontroll. Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses. Kas omavalitsustes rakendatakse seaduses ettenähtud meetmeid korruptsiooniohu vältimiseks? Tallinn 22.12.2009. - <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2124/language/et-EE/Default.aspx> (16.04.2022)
64. Riigikontroll. Majanduslike huvide deklareerimise tulemuslikkus korruptsiooni ennetamisel Eesti Vabariigis. Peakontrolöri otsus 14.07.2000. - <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1579/language/et-EE/Default.aspx> (16.04.2022).
65. Riigiprokuratuuri arvamus Riigikontrolli auditile „Majanduslike huvide deklareerimise tulemuslikkus korruptsiooni ennetamisel Eesti Vabariigis“ 14.11.2000 nr 1-27/3802 - <https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/1579/language/et-EE/Default.aspx> (16.04.2022).
66. Rossi, I. M., Pop, L., Berger, T. Getting the Full Picture on Public Officials: A How-To Guide for Effective Financial Disclosure. Stolen Asset Recovery (StAR) Series. Washington, D.C.: World Bank 2017. - <https://star.worldbank.org/resources/getting-full->

- [picture-public-officials-how-guide-effective-financial-disclosure?msclid=8e3cf9dfbd5911eca30df7728d3647ea](https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26790) (18.04.2022).
67. Rossi, I., Pop, L., Clementucci, F., Sawaqed, L. Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons. Washington, D.C.: World Bank 2012. – <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26790> (18.04.2022).
68. Senior, I. Corruption, the Government and the Private Sector: Why It Matters and What Can Be Done. – Economic Affairs 2004, 24 (2).
69. Sootak, J. Karistusõiguse revisjon kuriteo-, väärteo- ja haldusõiguse piirimail. - Juridica 2013/IV.
70. Sootak, J., Pikamäe, P. Karistusseadustik. Komm vlj. 5 vlj. Tallinn: Juura 2021.
71. Sutherland, E. White-Collar Criminality. – American Sociological Review 1940, Vol 5, No 1.
72. Sööt, M.-L. Explaining Corruption: Opportunities for Corruption and Institutional Trust. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2013.
73. Transparency International. Corruption Perceptions Index 2021. Transparency International 2022. – https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf (18.04.2022).
74. Transparency International. Corruption Perceptions Index 2000. – <https://www.transparency.org/en/cpi/2000> (18.04.2022).
75. Transparency International. Corruption Perceptions Index 2020. – <https://www.transparency.org/en/cpi/2020> (18.04.2022).
76. Tytko, A., Stepanova, H. International experience of declaring property, assets and private interests. - Baltic Journal of Economic Studies 2019, Vol. 5, No. 1.
77. UNODC. Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption. Second Revised Edition 2012. New York: United Nations 2012. – https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/LegislativeGuide/UNCA_C_Legislative_Guide_E.pdf (18.04.2022).
78. Vabariigi Valitsus. Korruptsioonivastane strateegia Aus riik 2004-2007. - <https://www.kriminaalpoliitika.ee/et/korruptsioonivastane-strateegia-aus-riik-2004-2007-1> (16.04.2022).
79. Vabariigi Valitsuse arvamus korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõule (143 SE) 22.01.2016 nr 8-2/433. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c72785e3-69ec-4524-9ccd-bf03ae88ec24/Korruptsioonivastase%20seaduse%20muutmise%20seadus> (16.04.2022).

80. Villoria-Mendieta, M. Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review. SIGMA Paper 2005, No. 36. - https://www.oecd-ilibrary.org/governance/conflict-of-interest-policies-and-practices-in-nine-eu-member-states_5kml60r7g5zq-en (19.04.2022).
81. World Bank. Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption. Washington, D.C.; World Bank 2020. – <https://www.worldbank.org/en/topic/governance/publication/enhancing-government-effectiveness-and-transparency-the-fight-against-corruption> (18.02.2022)
82. Õiguskantsleri arvamus korruptsioonivastase seaduse eelnõule 05.01.2012 nr 18-2/111823/1106362. - https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_korruptsioonivastase_seaduse_eelnou.pdf (16.04.2022).
83. Õiguskantsleri arvamus karistusõiguse revisjoni eelnõule 02.09.2013 nr 18-2/130969/1303744.- https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_karistusõiguse_revisjoni_eelnou.pdf (19.04.2022).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

84. Avaliku teabe seadus. - RT I, 10.03.2022, 4.
85. Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 22.12.2021, 37.
86. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.
87. Erakonnaseadus. - RT I, 12.07.2014, 39.
88. Euroopa inimõiguste ja kaitse konventsioon. - RT II 2010, 14, 54.
89. Euroopa Liidu lepingu artikli K.3 lõike 2 punktil c põhinev Euroopa ühenduste ametnike või Euroopa Liidu liikmesriikide ametnikega seotud korruptsiooni vastast võitlust käsitlev konventsioon. - RT II 2004, 39, 145.
90. Euroopa Liidu põhiõiguste harta 2012/C 326/02. – ELT C 326/391.
91. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27.04.2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus) – ELT L 119.
92. Huvide deklaratsioonide registri põhimäärus. Vabariigi Valitsuse 24.04.2014 määrus nr 60. - RT I, 22.05.2021, 10.
93. Isikuandmete kaitse seadus. - RT I, 04.01.2019, 11.

94. Karistusseadustik. - RT I, 21.05.2021, 9.
95. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I, 25.06.2021, 8.
96. Korruptsiooni kriminaalõigusliku reguleerimise konventsioon. - RT II 2001, 28, 140.
97. Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 13.04.2021, 4.
98. Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 24.03.2016, 5.
99. Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 12.07.2014, 85.
100. Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 29.06.2012, 1.
101. Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 30.03.2012, 24.
102. Korruptsioonivastane seadus. - RT I 2003, 18, 108.
103. Korruptsioonivastane seadus. - RT I 2001, 58, 357.
104. Korruptsioonivastane seadus. - RT I 1999, 16, 276.
105. Korruptsioonivastane seadus. - RT I 1995, 14, 170.
106. Krediitiasutuste seadus. - RT I, 29.03.2022, 5.
107. Kriminaalkodeks. - RT I 1999, 16, 276.
108. Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus. - RT I, 28.12.2017, 11.
109. Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā. Latvijas Vēstnesis, 69, 09.05.2002.
110. Politsei- ja Piirivalveameti ja Kaitsepolitseiameti vaheline uurimisalluvus. Vabariigi Valitsuse 11.04.2013 määrus nr 60. - RT I, 07.05.2019, 4.
111. Riigikogu valimiste seaduse. - RT I, 03.01.2020, 13.
112. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. - RT I, 06.05.2020, 36.
113. Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I, 18.06.2021, 12.
114. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni korruptsioonivastase konventsioon. - RT II 2010, 4, 10.

KASUTATUD KOHTULAHENDID

115. RKKKo 1-19-5367.
116. RKKKm 3-1-1-108-15
117. RKKKo 3-1-1-98-15.
118. RKKKo 3-1-1-49-14.
119. RKHKo 3-3-1-19-14.
120. RKHKm 3-3-1-49-12.
121. RKHKo 3-3-1-3-12 p 19.
122. RKEKm 3-3-4-1-10.

- 123. RKKKo 3-1-1-109-09.
- 124. RKÜKo 3-3-1-5-09.
- 125. RKPJKo 3-4-1-17-08.
- 126. RKKKo 3-1-1-31-07.
- 127. RKKKo, 3-1-1-68-05.
- 128. RKPJKo 3-4-1-10-02.
- 129. RKPJKo 3-4-1-1-02.
- 130. RKTKo 3-2-1-61-98.
- 131. TlnRnK 30.05.2018, 2-16-6265/79.
- 132. TlnRnKo 26.10.2015, 2-14-21424/68.
- 133. TMK 05.01.2016, 4-15-6948/23.
- 134. TMKm 07.12.2012, 4-12-6132/2.
- 135. HMKo 10.01.2011, 4-10-2995/15.
- 136. HMKo 16.08.2010, 2-09-47361/16.
- 137. HMKo 16.02.2009, 4-08-9004/2.

- 138. EIKo C-28341/95, *Rotaru vs. Rumeenia*.
- 139. EIKo C-13710/86, *Niemitz vs. Saksamaa*.
- 140. EIKo 9815/82, *Lingens vs Austria*.