

Sisekaitseakadeemia  
Halduskolledž

Teele Sepp

KORRUPTSIOONIENNETUSLIKE MEETMETE  
PÕHISEADUSPÄRASUS

Lõputöö

Juhendaja:  
Priit F Lillemaa, BA

Tallinn 2009

# ANNOTATSIOON

## SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Halduskolledž	Kuu ja aasta: mai 2009
Töö pealkiri: KORRUPTSIOONIENNETUSLIKE MEETMETE PÕHISEADUSPÄRASUS	
Töö autor: Teele Sepp	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas.  Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte: Lõputöö maht on 40 lehekülge. Töö on kirjutatud eesti keeles. Võõrkeelne kokkuvõte on kirjutatud inglise keeles. Töö on vormistatud vastavalt Sisekaitseakadeemia kirjalike tööde koostamise ja vormistamise juhendile (kinnitatud Sisekaitseakadeemia rektori 23.02.2009 käskkirjaga nr 6.1-5/58).</p> <p>Lõputöö esimeses osas annab autor ülevaate korruptsioonist kui mõistest, samuti õigusriigi teooriast, lähtudes põhiautoritest Annus, Maruste ja Alexy.</p> <p>Lõputöö teises osas toob lõputöö autor välja uurimismetoodika ning teoreetilised alused uurimuse läbiviimiseks.</p> <p>Lõputöö kolmandas osas analüüsib autor korruptsioonivastases seaduses toodud korruptsiooniennetuslikke meetmeid materiaalse põhiseaduspärasuse kontrollskeemi alusel, lähtudes abstraktsest normikontrollist ning annab ülevaate analüüsi tulemustest ja järeldustest.</p> <p>Lõputööle esitatud hüpotees- kehtivas korruptsioonivastases seaduses sätestatud korruptsiooniennetuslikud meetmed piiravad antud seadusele allutatud isikute põhiõigusi seaduse alusel põhiseaduslikult lubatud viisil- leiab kinnitust.</p>	
Võtmesõnad: Korruptsiooniennetuslikud meetmed, põhiseaduspärasus, korruptsioonivastane seadus, avalik sektor, korruptsioon.	
Keywords: Legal action, constitutionality, Anti-corruption Act, public sector, corruption.	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia	
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja: Priit F Lillemaa	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud Kolledži direktor: Tanel Oppi	Allkiri:

# SISUKORD

ANNOTATSIOON .....	2
SISSEJUHATUS .....	4
1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD.....	6
1.1. KORRUPTSIOON .....	6
1.2.ÕIGUSRIIGI TEOORIA .....	11
1.2.1. Põhiõigused Eesti Vabariigi põhiseaduses.....	11
1.2.2. Põhiõiguste riive teooria .....	12
2. UURIMUSTÖÖ METOODIKA.....	16
3. UURIMUSTÖÖ ANALÜÜS JA TULEMUSED .....	19
3.1. KORRUPTSIOONIVASTANE SEADUS VERSUS PÕHISEADUS.....	19
3.2. MEETMETE ANALÜÜS .....	25
3.2.1. Mõõdukus.....	26
3.2.2. Vajalikkus .....	29
3.2.3. Sobivus.....	31
3.3. TULEMUSTE ANALÜÜS JA JÄRELDUSED.....	32
KOKKUVÕTE.....	35
SUMMARY .....	37
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	38

## SISSEJUHATUS

Saksa juristi Peter Eige arvates on korruptsioon üks meie aja suurimaid väljakutseid, mille saab ja peab vastu võtma. Oleme me teadlikud, et vähemal või suuremal määral kujutab korruptsioon ohtu nii keskkonnale, inimõigustele, demokraatlikele institutsioonidele kui põhiõigustele ja –vabadustele. Samuti õhnestab see arengut ning süvendab miljonite inimeste vaesust kogu maailmas. Jätkates ebaratsionaalse juhtimise propageerimist, mis juhindub pigem ahnusest kui inimeste vajadusest, ning pidurdades erasektori arengut, salgab korruptsioon ka kõige põhilisemat inimvajadust- lootust (Pope 2002:7).

1995. aastal jõudis Eesti Vabariigi seadusandlik võim selleni, et anti välja korruptsioonivastane seaduse, mille üldisem eesmärk on kehtestada ametiisikutele teatud piirangud, et hoida avaliku sektori töötajaid tegemast korruptiivset tegu, millega ühtlasi tagada avaliku halduse läbipaistvus ning õigusselgus. Ometi riivavad korruptsioonivastases seaduses toodud korruptsiooniennetuslikud meetmed tugevalt inimeste põhiseaduslikke õigusi tegevusvabadusele ning isiku eraelu puutumatussele.

Autor annab oma töös ülevaate hetkel Eestis kehtivatest korruptsiooniennetuslikest meetmetest ning analüüsib korruptsioonivastases seaduses toodud korruptsiooniennetuslike meetmeid põhiseaduse baasil, lähtudes eelkõige materiaalsest põhiseaduspärasusest. Autor leiab, et teema on aktuaalne, sest korruptsioonivastane seadus riivab oluliselt isikute põhiõigusi ning küsitav on see, kas selles seaduses legitiimse eesmärgi saavutamiseks kasutatavad meetmed on sobivad, vajalikud ning mõõdukad. Autor põhjendab teema valikut sellega, et kuigi korruptsioonivastase seaduse eesmärgiks on riigi ausa ja läbipaistva juhtimise tagamine, ei ole õigusriigis võimalik isikute põhiõiguste ebaratsionaalne piiramine.

Autor sõnastab lõputöö uurimisprobleemi järgmiselt: kas korruptsioonivastases seaduses toodud meetmed korruptsioonijuhtumite ennetamiseks on materiaalselt põhiseaduspäraseid? Töö üldine eesmärk on uurida, kas hetkel kehtiv korruptsioonivastane seadus on välja antud õigusriigi tunnustele vastavalt, kitsendamata põhjendamatu isikute põhiseaduslike õigusi.

Töö teoreetilises osas annab autor ülevaate demokraatliku õigusriigi olemusest ning tutvustab senist Eestis läbi viidud korruptsiooniennetuslike meetmete kasutamise statistikat ja kogemust.

Uurimismeetodina kasutab lõputöö autor abstraktse normikontrolli analüüsi meetodit, millele on aluse pannud saksa õigusteadlane Robert Alexy. Normikontrolli analüüsist selgub, kas korruptsioonivastases seaduses toodud meetmed korruptsiooniennetuslikuks tegevuseks on materiaalselt põhiseaduspäraseid ning korruptsioonivastasele seadusele allutatud ametnike ja teiste isikute põhiõigusi on piiratud nii-öelda seaduslikult.

Käesolevale lõputööle esitatakse järgmine hüpotees: kehtivas korruptsioonivastases seaduses sätestatud korruptsiooniennetuslikud meetmed piiravad antud seadusele allutatud isikute põhiõigusi seaduse alusel põhiseaduslikult lubatud viisil.

Antiik-Rooma ajaloolane Cornelius Tacituse on öelnud, mida korrumppeerunum on riik, seda rohkem on seal seadusi (Lään 2008:263). Lõputöö autor arvab, et kui seadus kitsendab või piirab oluliselt inimese põhiõigusi, siis püütakse tihti leida viis, kuidas seadust mitte järgida, mis avalikus sektoris võib viia taunitava korruptiivse teoni, mistõttu on vajalik teatud ametikohtadele piirangute seadmine. Samas leiab autor, et vastavalt õigusriigi tunnustele ning eesmärgile, on lubamatu tungida liigselt isikute põhiõigustesse.

Lõputöös on kasutatud õigusakte seisuga 01.03.2009.

# 1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

## 1.1. Korruptsioon

Tänapäeval täheldatakse, et korruptsioon on enim levinud Ida-Euroopas ning eriti endistes Nõukogude Liidu maades, kus korruptsioonil on mitmeid erinevaid ilminguid ning mistõttu korruptsioon kui mõiste on väga lai (Trang 1994:21).

Korruptsioonivastase seaduse (RT I 1999, 16, 276; RT I 2008, 59, 330) § 5 lõige 1 sätestab, et korruptiivne tegu on ametiisiku poolt ametiseisundi kasutamine omakasu saamise eesmärgil, tehes põhjendamatuid või õigusvastaseid otsuseid või toiminguid või jättes tegemata õiguspärased otsused või toimingud.

Korruptsioonile ei osata veel täna ühtset põhjanevat definitsiooni anda, sest korruptsioonil on väga palju erinevaid ilminguid, näiteks võib korruptiivse teona kajastuda nii altkäemaksu vastuvõtmine kui teatud tehingute sooritamata jätmine.

Maailmapank on defineerinud korruptsiooni kui ametiasutuse kuritarvitamine (kasutamine) isikliku kasu eesmärgil. See on suhteliselt kitsas definitsioon, kuna hõlmab kaks väga konkreetset tunnust: ametiasutus ja isiklik kasu. Antud määratlus kitsendab korruptsiooni mõistet veel seetõttu, et üheselt võib tõlgendada, et korruptsiooni mõiste alla kuulub ametiasutuses töötaja ehk ametniku isiklik kasu, mitte kolmandate isikute isiklik kasu (Ühiskond... 1998:1).

Kuivõrd korruptsiooni mõiste on praktiliselt määratlemata ning korruptiivsete tegude tunnused väga laialdased, siis võib autori arvates korruptsiooni enim levinud mõisteks pidada ametiseisundi ärakasutamist, teatud juhul ka kuritarvitamist ning seda kasu saamise eesmärgil.

Korruptiivsete tegude ärahoidmiseks on välja töötatud mitmed korruptsiooniennetuslikud meetmed, mis sätestavad piirangud korruptsioonivastase seaduse mõistes töötavatele avaliku sektori teenistujatele.

Justiitsministeerium on täpsustanud korruptsioonivastases seaduses toodud piiranguid ning koostanud järgmise ülevaate (Pirangud... 2005):

1) Avalikus teenistuses ei tohi töötada: inimesed, keda on karistatud korruptiivse teo eest; inimesed, kes on lähedases suguluses (vanemad, vennad, õed, lapsed) või hõimluses (abikaasa, abikaasa vanemad, vennad, õed, lapsed) vastavat ametikohta vahetult kontrolliva ametniku või vahetu ülemusega;

2) Teenistuja: ei tohi omandada tema kätte tehingu tegemiseks usaldatud vara; ei tohi riigiasutuse esindajana teha ametiasutuse kaudu tehinguid riigiga/omavalitsusega; ei tohi riigi/omavalitsuse esindajana teha varalisi tehinguid iseendaga, oma lähisugulaste, -hõimlaste (talle või tema lähedastele kuuluva juriidilise isikuga; mittetulundusühingu või erakonnaga, mille liige ta on; tema poolt kontrollitava äriühingu, mittetulundusühingu või erakonnaga);

3) Riigiteenistuja: ei või kuuluda relvi valdavasse ja sõjaväelise korraldusega ja sarnastesse organisatsioonidesse, v.a ametiasutuse loal. See nõue ei laiene nt kaitseliidu, jahimeeste ühenduste ja üldtunnustatud spordiorganisatsioonide kohta;

4) Riigiametnik: ei või kuuluda tulundusühenduse (s.o äriühingud ja tulu saamist taotlevad seltsingud) alaliselt tegutsevasse juhtorganisse, kontroll- ega revisjoniorganisse, välja arvatud riigi esindajana riigi või avalik-õigusliku isiku osalusega ettevõtte juhtimis- või järelevalveorganisse; ei või saada tulu ühenduselt ega erakonnalt, mille üle ta teeb järelevalvet; ettevõtlusega (s.o iseseisev majandus- või kutsetegevus; sh notar, kohtutäitur, teatud juhtudele vandetõlgid, mille eesmärgiks on tulu saamine, k.a loominguline ja teaduslik tegevus) tohib tegeleda vaid ametisse nimetanud isiku või ametiasutuse loal, kui ettevõtlus ei takista teenistuskohustuse täitmist ega teenistuskoha mainet; ei või 3 aasta jooksul

astuda selle tööandja teenistusse või tulundusühenduse liikmeks, kelle üle ta viimase kolme aasta jooksul süstemaatiliselt teostas järelevalvet. Ta ei või ka kolme aasta jooksul saada niisuguselt tööandjalt või tulundusühenduselt tulu (see piirang ei kehti liikumisel ühest riigiasutusest teise vms);

5) Ametnik: ei või teostada järelevalvet tulundusühenduse üle, mille liige ta on; ei tohi teostada järelevalvet oma ettevõtluse üle; võib töötada teise tööandja juures vahetu ülemuse poolt lubatud koormusega ja ajal, kui niisugune töötamine ei kahjusta teenistuskoha mainet; ei või töötada tööandja juures, kelle üle ametnik teostab järelevalvet;

6) Ametiisikul (mõne ametiisiku piirangud tulevad korruptsioonivastases seadusest, ent teistele eriseadustest) on piirangud: tegutsemisel ettevõtjana; töötamisel kohakaasluskorras; töötamisel lähisugulase või -hõimlasega otsealluvuses; tasu/suurema tasu/kingituse võtmisel.

Korruptiivsetel tegudel on tagajärjed, mis üldjuhul on negatiivsed. Siiski on välja toodud et mõnel juhul võib olla tegemist positiivse tagajärjega, näiteks kiirendab altkäemaksu andmine bürokraatlikke protsesse. Eestis on korruptiivsete tegude eest ette nähtud erinevad karistused, mis kajastuvad üldjoontes järgmistest seadustes: korruptsioonivastane seadus, hankemenetluse seadus, erakonnaseadus ning karistuseseadustik.

Vabariigi Valitsus (Korruptsiooni... 2008:1-40) on korruptsioonivastases strateegias aastateks 2008-2012 välja toonud järgmised peamised korruptsiooniga tegelemise eesmärgid:

- 1) korruptsiooni vältimine era- ja mittetulundussektoris;
- 2) huvide konflikti vältimine ning avaliku sektori töötajate korruptsioonivastase hoiaku tugevdamine ja eetilise käitumise edendamine;



- 3) korruptsiooni vältimine kohalikes omavalitsustes;
- 4) korruptsiooni vältimine tervishoius;
- 5) korruptsiooni vältimine riigi ja kohalike omavalitsuste asutatud sihtasutustes;
- 6) korruptsiooni vältimine juhtimisõiguse taotlemisel, tehnoulevaatusel ja sõiduki registreerimisel;
- 7) korruptsiooni vältimine erakondade rahastamisel;
- 8) korruptsioonikuritegude uurimise tõhustamine.

Eelpool nimetatud strateegias (Korruptsiooni... 2008:1-40) on lisaks eesmärkidele toodud välja nende täitmiseks tehtavad meetmed ning tulemuslikkuse hinnang.

19. märtsil 2009. aastal tegi Vabariigi Valitsus 2008. aastaks seatud eesmärkide täitmise kohta aruande, mille tulemus on järgmine:

- 1) kaheksast eesmärgist keskenduti 2008. aastal viiele;
- 2) *Transparency Internationali* korruptsiooni tajumise hinnang Eestile on aastaga 1 punkti võrra tõusnud (6,6), mis tähendab positiivset arengut- mida suurem on indeks väärtus, seda madalamana tajutakse riigis korruptsiooni;
- 3) 2008. aastal registreeriti 339 ametialast kuritegu, mis on 22% võrra rohkem, kui aastal 2007;
- 4) 2010. aastal plaanitakse läbi viia korruptsioonijuhtumite uuring;

5) aastal 2008 kulus strateegia eesmärkide elluviimiseks ligikaudu pool miljonit krooni. (Vabariigi Valitsus 2009:6)

Viimastel aastatel on korruptsioonijuhtumid Eestis saanud suure meediahuvi osaliseks ning üldsuse survele on nendele rohkelt tähelepanu pööratud. Justiitsministeerium on loonud korruptsiooniga seotud Internetilehekülje, mille leiab veebiaadressilt <http://www.korruptsioon.ee> ning 2000. aastal loodi rahvusvahelise organisatsiooni *Transparency International* allorganisatsioonina ühing Korruptsioonivaba Eesti.

Korruptsioon ei ole põhjus, vaid tagajärg, mis näitab, kui palju on riigi toimimise ja valitsemise süsteem läbi kukkunud. Korruptsiooni ennetamist loetakse sama keeruliseks ülesandeks, kui korruptsioonile ühtse ja täiusliku selgituse ning mõiste andmist (OECD 1999).

Autori arvates saab väita, et Eestis on viimase kümne aasta jooksul tõhustunud korruptsioonivastane võistlus ning seetõttu on eriti oluline korruptsioonivastase seaduse õiguskindlus, mis väljendub autori arvates selles, et nimetatud seaduses on isikute põhiõigustele seatud piirangud materiaalselt põhiseaduspärased.

7. mail 2009. aastal kiitis Vabariigi Valitsus heaks uue korruptsioonivastase seaduse eelnõu. Uues eelnõus püütakse muuta korruptsiooniennetuslikke meetmeid õigusselgemaks ning läbipaistvamaks, samas sekkuda vähem ametiisikute põhiõigustesse. Väidetavalt tugineb uus eelnõu teistes Euroopa riikides levinud praktikale ja kogemustele. Kuivõrd lõputöö kirjutamise ajal ning käesoleval hetkel kehtib Eestis korruptsioonivastane seadus, mis on vastu võetud 1999. aastal, ei kajasta autor antud lõputöös uut seaduseelnõud.

## 1.2. Õigusriigi teooria

Demokraatlikkuse aluseid- võrdsus ja vabadus- loetakse tihti samaväärseteks ning ühildatakse omavahel, kuid tegelikult on mõlemad väärtused erinevad, kandes vaid ühtset omadust- nimetatud väärtused on õigusriigi aluseks (Schmitt 2007:256).

Õigusteadlane Rait Maruste on välja toonud (Maruste 2004), et demokraatlik on õigusriik, kus seadused ja nende kohaldamise praktika on kooskõlas õigusega selle laias tähenduses.

### 1.2.1. Põhiõigused Eesti Vabariigi põhiseaduses

Lõputöö autori arvates on iseenesest mõistetavad mitmed põhiõigused, näiteks õigus elule ja eraelu puutumatusle. Tihti tuleb ette, et seadusandliku võimu poolt loodud õigusaktid piiravad põhiseaduslikke õigusi liigselt, mis demokraatlikus riigikorralduses on absoluutselt lubamatu.

Tänapäevasel demokraatlikul ühiskonnakorraldusel on mõned põhimõttelised alused, millest tegelikult demokraatia taotlejad peavad kinni pidama. Riigi jaoks on ainukene võimalus ennast legitimeerida õiguse abil ja kaudu (Truuväli jt 2008:21).

Eesti Vabariigi põhiseaduses on kajastatud 48 paragrahvi põhiseaduse teises peatükis, mille nimetuseks on põhiõigused, vabadused ja kohustused, mis moodustab EV põhiseaduse mahust veerandi. Niivõrd põhjalik sätestus annab tunnistust PS teksti autorite kindlasti sihist tagada Eesti Vabariigis võimalikult ulatuslik üksikisiku õiguste kaitse ning taastada Eestis tsiviilühiskond (Truuväli jt 2008:75).

Samal arvamusel on saksa riigiõigusteadlane Robert Alexy, kes on öelnud, et selle peatüki asend ja maht- see hõlmab 168 paragrahvist koosnevast põhiseadusest üle ühe neljandiku- kõnelevad selget keelt osatähtsusest, mille Eesti põhiseadus püüab põhiõigustele omistada (Alexy 2001:5).

Materiaalselt on PS õigusakt, mis reguleerib riikluse reguleerimise ja funktsioneerimise seisukohalt kõige olulisemaid valdkondi. Põhiõigused on riikluse eksisteerimise ja funktsioneerimise seisukohalt sedavõrd olulised, et nende võimaldamist või mittevõimaldamist ei saaks jätta lihtseaduste määratleda. Seejuures on põhiõigused ülimalt avatud ja määramatud, eeldades nende kohaldajalt suurt tõlgendamisvaeva (Truuväli jt 2008:75).

Põhiõiguse mõiste määratlemiseks on võimalik rakendada kahte kriteeriumit- materiaalselt ja formaalselt (Truuväli jt 2008:76).

Põhiõiguste ja vabaduste konstitutsioonilise sätestuse funktsiooniks on tagada igaiühe vaba eneseteostus ühtsete reeglite alusel ja kaitse avaliku (riigi) võimu omavoli eest (Maruste 2004:238).

Põhiõigused ja vabadused on subjektiivsed õigused, mis loovad nende kandjale võõrandamatu ja ainult seadusega piirata võidava õiguse nende vabaks kasutamiseks. Ühtlasi sisaldavad nad negatiivse kohustuse ehk keelu avalikule võimule mitte sekkuda põhjendamatult õiguste ja vabaduste vabasse kasutamisse (Maruste 2004:238).

### 1.2.2. Põhiõiguste riive teooria

Põhiõiguse piiramisega on tegu siis, kui avalik võim mõjutab ebasoodsalt põhiõiguste kaitse alla kuuluvat tegevust või tegevusetust. Piirangu mõiste kohta puudub ühtselt kasutatav termin. Kirjanduses on enamlevinud terminiks

„riive“ (eriti „kaitseala riive“) ning seda kasutab tihti ka Riigikohus (Annus, 2006:239).

Selleks, et tegu oleks põhiõiguse piiranguga, ei pea avaliku võimu tegevuse eesmärk olema konkreetse põhiõiguse piiramine (Annus, 2006:239).

Antud lõputöö põhiõiguste riive problemaatika seisnebki selles, kas ja kuidas piiratakse korruptsioonivastases seaduses toodud korruptsiooniennetuslike meetmetega seadusele allutatud isikute põhiseaduslikke õigusi.

Põhiõiguste riive teooria (Alexy 2001:1-10) kohaselt toimub riive kontroll niioeldada kahel tasandil. Esimesel astmel küsitakse, kas tuvastatav riiklik abinõu kujutab endast mõne põhiõiguse kaitseala riivet. Teise sammuna tuleb küsida, kas leitud kaitseala riive rikub mõnd põhiõigust.

Samal arvamusel on ka õigusteadlane Taavi Annus (Annus 2006:237), kes leiab, et põhiõiguse rikkumisega ei ole tegu siis, kui põhiõiguse piiramine on põhiseadusega kooskõlas. Kõigepealt tuleb selgeks teha, kas mingit põhiseadust on piiratud ehk kas põhiõigusega üldse mingi kokkupuude eksisteerib. See on põhiõiguse kaitseala ja põhiõiguse piirangu küsimus. Kui põhiõiguse piiramine on tuvastatud, tuleb seejärel uurida, kas põhiõigusi on piiratud ebaseaduslikult. Ainult lubamatu põhiõiguste piiramine on põhiõiguste rikkumine.

Robert Alexy (Alexy 2001) on, uurides Eesti Vabariigi põhiseadust ja põhiseaduslikke õigusi, välja toonud neli üldist piirklauslit, mis on Eestis aluseks põhiõiguste põhiseaduslikkuse kontrollile. Nendeks paragrahvideks Eesti Vabariigi põhiseaduses on:

- 1) PS § 11, mis sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiravate õiguste ja vabaduste olemust;

- 2) PS § 3 lg 1, mis sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel;
- 3) PS § 13 lg 2. mis sätestab, et seadus kaitseb igäühte riigivõimu omavoli eest;
- 4) PS § 19 lg 2, mis sätestab, et igäüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgmine seadust.

Robert Alexy on välja töötanud põhiõiguste riive kontrolli kaheastmelise skeemi, mille alusel on põhiõiguste riive põhiseaduspärane vaid sel juhul, kui riive on formaalsel ja materiaalselt põhiseaduspärane. (Alexy: 2001:1-15).

Formaalses põhiseaduspärasuse kontrollis lähtutakse eespool nimetatud piirklauslitest, mille läbi kontrollitakse, kas õigusakt vastab kõigile põhiseaduse pädevuse, menetluse ja vorminõuetele. Lisaks kontrollitakse, kas õigusakt järgib põhiseaduse paragrahvi 13 lõikes 2 toodud nõuet- seadus kaitseb igäühte riigivõimu omavoli eest- ning kas õigusakt on kooskõlas põhiseaduse paragrahvist 3 tuleneva tingimusega, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

Lõputöö autor on seisukohal, et kuivõrd Eesti õiguspraktikas puudub ulatuslik Riigikohtu teooria, kas hetkel kehtiv korruptsioonivastane seadus on formaalselt põhiseadusega kooskõlas, siis ei ole ka antud lõputöö puhul oluline lähtuda analüüsis põhiseaduspärasuse formaalsest kontrollist ning saab teha üldise järelduse, et tänaseni ei ole Eesti õiguspraktikas leitud, et korruptsioonivastane seadus oleks formaalselt põhiseadusega vastuolus. Kuivõrd lõputöö põhiprobleemiks on korruptsiooniennetuslike meetmete proportsionaalsuse, vajalikkuse ja mõõdukuse kontroll, lähtub lõputöö autor töö järgmises peatükis ainult materiaalse põhiseaduspärasuse kontrolli skeemist.

Robert Alexy põhiseaduspärasuse kontrollskeemi (Alexy 2001:1-20) teine osa keskendub põhiõiguste riive materiaalsele kontrollile. Alexy on välja toonud, et põhiõiguste riive on ainult siis materiaalselt põhiseaduspärane, kui riive on proportsionaalne ehk vastab sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse põhimõttele. Samuti ei tohi riive rikkuda põhiseaduses paragrahvis 11 toodud piiravate õiguste ja vabaduste moonutamise keeldu ning ühtlasi ei tohi riive rikkuda muid materiaalseid põhiseaduslikke norme.

Ka Eesti õiguspraktika on sarnasel seisukohal põhiseaduspärasuse formaalse ja materiaalse kontrolli puhul. Nii on Riigikohus oma uusimas põhiõiguste riive kontrollis välja toonud, et formaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõigusi piirav õigustloov akt peab vastama pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele (RKPKJ 26. märtsi 2009. aasta otsus asjas nr 3-4-1-16-08). Samas kohtuasjas on Riigikohus toonitanud, et materiaalne kooskõla põhiseadusega tähendab, et põhiõigust riivav õigusakt on kehtestatud põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning on selle saavutamiseks proportsionaalne abinõu.

Lõputöö teemaks on korruptsiooniennetuslike meetmete põhiseaduspärasuse kontroll, seega analüüsib autor, kas korruptsioonivastases seaduses toodud meetmed (majanduslike huvide deklareerimine, töö- ja tegevuspiirangud, toimingupiirangud) on põhiseadusega materiaalsest põhiseaduspärasuse kontrollskeemist lähtudes kooskõlas.

## 2. UURIMUSTÖÖ METOODIKA

Autor kasutas empiirilise uurimuse läbiviimiseks abstraktse normikontrolli analüüsi. Selgitamaks välja, kas korrupsioonivastases seaduses toodud meetmed korrupsioonijuhtumite ennetamiseks, mis on autori arvates tegelikult põhiõiguste piiramised, on õigusselged ning põhiseadusega kooskõlas.

Põhiõigused ei ole piiramatud. Põhiõiguste rikkumisega ei ole tegu siis, kui põhiõiguse piiramine on põhiseadusega kooskõlas. Kõigepealt tuleb selgeks teha, kas mingit põhiõigust on piiratud ehk kas põhiõigusega üldse mingi kokkupuude eksisteerib. Kui põhiõiguse piiramine on tuvastatud, tuleb seejärel uurida, kas põhiõigusi on piiratud ebaseaduslikult. Ainult lubamatu põhiõiguse piiramine on põhiõiguste rikkumine (Annus 2006:237).

Põhiõiguse piiramine on lubatav juhul, kui täidetud on teatud formaalsed nõuded (eelkõige selle kehtestamine põhiseadusega kooskõlas oleva seadusega) ning kui piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas (Annus 2006:241).

Põhiseaduses sätestatud põhiõiguste piirangute lubatavuse üldise küsimuse on tõstatanud ka endine õiguskantsler Allar Jõks, kes väidab järgmist: põhiõiguste, sh üldise tegutsemisvabaduse piiramine on põhiõiguste kaitse üldpõhimõtete kohaselt lubatav, kui vastav piirang on ette nähtud põhiseadusega kooskõlas oleva seadusega (piirangu formaalne põhiseaduspärasus) ning see seadus on demokraatlikus ühiskonnas vajalik (piirangu materiaalne põhiseaduspärasus). (Jõks 2004:5).

Normikontroll tähendab õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse kontrolli. Normikontroll hõlmab lisaks juba vastuvõetud normide põhiseaduspärasusele kontrollile ka kontrolli normide andmata jätmise põhiseaduslikkuse üle (Annus 2006:164).



Normikontrolli teostatakse õigustloovate aktide üle. Õigustloova akti ja üksikakti vahetegu võib olla keeruline. Eelkõige põhineb erisus sellel, kas õigusaktis sisalduvad ettekirjutused on suunatud konkreetsele isikule või konkreetse juhtumi reguleerimiseks või mitte. Üksikaktid on konkreetsete, üldaktid „abstraktsed“ (Annus 2006:164).

Korruptsioonivastane seadus on üldakt, milles toodud korruptsiooniennetuslikud meetmed on loetletud seaduse paragrahvis 2 ning mis on järgmised: majanduslike huvide deklareerimine ning teatud juhtudel nende deklaratsioonide avalikustamine, töökoha- ja tegevuspiirangud, toimingupiirangud.

Kontrollimaks eelpool nimetatud piirangute põhiseaduspärasust, toob autor välja uurimusmetoodika- abstraktne normikontroll põhiõiguste materiaalse põhiseaduspärasuse kontrolliskeemi alusel.

Normikontroll tähendab õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse kontrolli. Seadusandlike aktide põhiseaduslikkuse kontrollis saab eristada otsest ja kaudset ning konkreetset ja abstraktset kontrolli. Otsest kontrolliga on tegu siis, kui hindamisel on konkreetne õigusakt või selle osa. Kaudse kontrolli puhul hinnatakse tavaliselt toimingut, olukorda või individuaalakti ning õiguse üldakti kontroll kaasneb sellega. Konkreetse kontrolliga on tegemist juhul, kui õigusakti konstitutsioonilisus tõusetub tema praktikas õiguse rakendamise juhul või õigusvaidluses (kohtuasjas). Abstraktse kontrolliga on tegu siis, kui puudub konkreetne, õiguse rakendamise põhjal tekkinud õigusvaidlus (Maruste 2004:169).

Antud lõputöö puhul on autor kasutanud abstraktset normikontrolli, kuivõrd korruptsioonivastases seaduses toodud korruptsiooniennetuslikud meetmed ei reguleeri konkreetset ühe konkreetse indiviidi subjektiivseid õigusi, vaid meetmed kuuluvad rakendamisele kõikide seadusele allutatud isikute puhul. Eesti õiguspraktikas ei ole käesoleva hetkeni avalikustatud ühtegi Riigikohtu lahendit, mis puudutaks korruptsioonivastases seaduses toodud korruptsiooniennetuslike meetmete põhiseaduspärasuse üldist kontrolli. Lõputöö autor on uurinud

korruptsioonivastases seaduses toodud korruptsiooniennetuslike meetmete materiaalset põhiseaduspärasust, millest autor annab ülevaate lõputöö kolmandas peatükis.

### 3. UURIMUSTÖÖ ANALÜÜS JA TULEMUSED

#### 3.1. Korruptsioonivastane seadus *versus* põhiseadus

Lõputöö autor, analüüsis korruptsioonivastases seaduses toodud korruptsiooniennetuslikke meetmeid, järeldab, et antud juhul tuleb keskenduda põhiõiguste riive materiaalsele põhiseaduspärasusele lõputöö punktis 1.2.2 toodud põhjendustel. Autor kasutab analüüsi läbiviimisel õigusteadlase Robert Alexy materiaalse põhiseaduspärasuse kontrollskeemi ning lähtub abstraktse normikontrolli teooriast.

Põhiseaduse § 11 sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiravate õiguste ja vabaduste olemust (Truuväli jt 2008:123).

Lõputöö autor toob õigusteadlaste poolt esitatud teooriate alusel välja kolm märksõna, mis on põhiseaduspärasuse materiaalse kontrolli aluseks: proportsionaalsus, vajalikkus ja sobivus.

Riigikohtu kohtuniku Uno Lõhmuse (2000:415-426) arvamuse kohaselt, peab riive ja selle eesmärgi vahel valitsema õige ehk proportsionaalne tasakaal, ka siis, kui riiveks on legitiimsed alused ning seda õigustab tungiv sotsiaalne vajadus. Võimude ülesandeks on näidata, et piirangute tegemiseks oli objektiivne ja tungiv sotsiaalne vajadus ja et toiming oli õigustatud eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne meede.

Proportsionaalsus peab tagama, et isiku õigused jääksid võimalikult kaitstuks. Sekkumine on lubatav ainult siis, kui see on avalikes huvides vältimatu. Mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

Õiglase tasakaalu leidmine taotletava eesmärgi ja rakendatavate abinõude vahel tähendab põrkuvate huvide ja väärtuste hindamist, kaalumist ja tasakaalustamist. Selleks puuduvad üldkehtivad reeglid ning otsused tuleb teha väärtusotsustena, kus otsuse tegijal on suvamäär (Maruste 2004).

Teine oluline aspekt põhiseaduspärasuse hindamisel on põhiõiguse riive vajalikkus sotsiaalses ühiskonnas.

Õigusteadeuse ajakirja *Juridica* 2003. aasta eriväljaandes *Inimõigused ja nende kaitse Euroopas*, kirjutab advokaat Hannes Vallikivi (2003:181-208), et vajalikkus demokraatlikus ühiskonnas jätab õiguse rakendajale ohtralt ruumi juriidiliste väärtusotsuste tegemiseks. Kui seaduslikkuse nõue ning ammendatult loetletud piirangueesmärgid on suhteliselt selgepiirilised, siis viimane tingimus on abstraktne.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 2001. aasta haldusasja nr 3-4-1-6-01 lahendamisel leidnud, et kui põhiseaduses on ette nähtud vabaduse piirang seaduse alusel, siis saab see olla vajalik ainult sel juhul, kui piirangu kehtestamisel on järgitud põhiseaduses toodud piirangu eesmärki ja proportsionaalsuse põhimõtet.

Lõputöö autori arvates on korruptsioonivastases seaduses nii kaudselt kui otseselt piiratud järgmisi Eesti Vabariigi põhiseaduses sisalduvaid õigusi ja vabadusi:

- 1) PS § 19, mis sätestab, et igäihel on õigus vabale eneseteostusele. Igäüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust;
- 2) PS § 26, mis sätestab, et igäihel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui

seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks;

- 3) PS § 29 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul. Kedagi ei tohi sundida tema vaba tahte vastaselt tööle ega teenistusse, välja arvatud kaitseväeteenistus või selle asendusteenistus, tööd nakkushaiguse leviku tõkestamisel, loodusõnnetuse ja katastroofi korral ning töö, mida seaduse alusel ja korras peab tegema süüdimõistetu. Riik korraldab kutseõpet ja abistab töötajaid töö leidmisel. Töötingimused on riigi kontrolli all. Töötajate ja tööandjate ühingutesse ja liitudesse kuulumine on vaba. Töötajate ja tööandjate ühingud ja liidud võivad oma õiguste ja seaduslike huvide eest seista vahenditega, mida seadus ei keela. Streigiõiguse kasutamise tingimused ja korra sätestab seadus. Töövaidluste lahendamise korra sätestab seadus;
- 4) PS § 31 sätestab, et Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel;
- 5) PS § 42 sätestab, et riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi Eesti kodaniku vaba tahte vastaselt koguda ega talletada andmeid tema veendumuste kohta;
- 6) PS § 48 sätestab, et igäihel on õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse. Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud. Relvi valdavate, samuti sõjaväelisel korraldatud või sõjalisi harjutusi

harrastavate ühingute ja liitude loomiseks on nõutav eelnev luba, mille andmise tingimused ja korra sätestab seadus. Keelatud on ühinged, liidud ja erakonnad, kelle eesmärgid või tegevus on suunatud Eesti põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele või on muul viisil vastuolus kriminaalvastutust sätestava seadusega. Ainult kohus võib õiguserikkumise eest ühingu, liidu või erakonna tegevuse lõpetada või peatada, samuti teda trahvida. (Truuväli jt 2008: 196-390).

Lõputöö autor arvab, et eelpool loetletud põhiõigused ja –vabadused on piiratud korruptsioonivastase seaduse järgmiste paragrahvidega, mille üldloend on toodud seaduses paragrahvis 2 ning mis sätestab, et korruptsiooni vältimise vahendid on:

- 1) ametiisikute ja KVS seaduse §-s 4 loetletud isikute majanduslike huvide deklareerimine ning seaduses ettenähtud juhtudel majanduslike huvide deklaratsiooni avalikustamine;
- 2) KVS seaduse 3. peatükis määratletud töökoha- ja tegevuspiirangud;
- 3) KVS seaduse 4. peatükis määratletud toimingupiirangud.

Eesti Vabariigi põhiseaduses toodud põhiõiguste ja korruptsioonivastases seaduses toodud korruptsiooniennetuslike meetmete puutepunktid.

<b>Korruptsiooniennetuslikud meetmed (korruptsioonivastane seadus)</b>	<b>Põhiõigused- ja vabadused (Eesti Vabariigi põhiseadus)</b>
<p><b>Majanduslike huvide deklareerimine</b>            § 8. Majanduslike huvide deklaratsiooni mõiste            Majanduslike huvide deklaratsioon (edaspidi deklaratsioon) on dokument, millega ametiisik deklareerib andmed temale kuuluva vara, varaliste kohustuste ja muude asjaolude kohta, mis võimaldavad kindlaks määrata ametiisiku majanduslikud huvid ja varalise seis.</p>	<p>§ 26. Igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonnaga eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.</p>

	<p>§ 42. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi Eesti kodaniku vaba tahte vastaselt koguda ega talletada andmeid tema veendumuste kohta.</p>
<p><b>Töökoha- ja tegevuspiirangud</b>  § 19. Töökoha- ja tegevuspiirangu mõiste  (1) Töökoha- ja tegevuspiiranguna käsitatakse käesolevas seaduses piirangut tegutseda avalikus teenistuses olles ettevõtjana, töötada kohakaasluskorras ja oma lähisugulase või -hõimlasega otseses alluvusvahekorras.  (2) Käesoleva seaduse § 4 lõikes 1 nimetatud ametiisikutel on keelatud:  1) kohakaasluskorras töötada vahetu ülemuse lubatust suurema koormusega ja lubatust erineval ajal ning juhul, kui niisugune töötamine kahjustab töö- või teenistuskoha mainet või kui töö- või teenistuskohustuste täitmine tähendab ka järelevalvet teise tööandja üle;  2) olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige, välja arvatud riigi, kohaliku omavalitsuse, avalik-õigusliku juriidilise isiku osalusega äriühingus riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindaja;  3) olla välismaa äriühingu filiaali juhataja;  4) töötada ametikohal, kus teda vahetult kontrolliv ametnik või tema vahetu ülemus on ametiisiku lähisugulane või -hõimlane;  5) olla ühtaegu avalik-õigusliku juriidilise isiku ja vahetult selle isiku kontrollitava juriidilise isiku juht- või järelevalveorgani liige;  [Riigikohtu üldkogu 25.01.2007. a kohtuotsus nr 3-1-1-92-06 tunnistas põhiseadusevastaseks ja kehtetuks punkti 6 osas, milles see säte keelab korruptsioonivastase seaduse § 4 lõikes 1 nimetatud ametiisikul olla kolme aasta jooksul pärast avalikust</p>	<p>§ 19. Igaühel on õigus vabale eneseteostusele.  Igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust.</p> <p>§ 29 lg 1 Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.</p> <p>§ 31. Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.</p> <p>§ 48 lg 1. Igaühel on õigus koonduda mittetulundusühingutesse ja -liitudesse. Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud.</p>

<p>teenistusest lahkumist juht- või järelevalveorgani liige sellises riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingus, mille tegevuse üle järelevalvamine või tegevust otseselt mõjutavate otsuste tegemine ei olnud isiku endisest ametiseisundist tulenenud õiguspädevuses – RT III 2007, 4, 28 – jõust. 25.01.2007]</p> <p>6) olla riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingu juht- või järelevalveorgani liige kolm aastat pärast avalikust teenistusest lahkumist.</p> <p>(3) Ametiisik võib tegutseda ettevõtjana, samuti olla täisühingu osanik või usaldusühingu täisosanik ainult teda ametisse nimetanud, valinud või lepingu alusel tööle võtnud isiku või ametiasutuse loal, kui nimetatud tegevus ei takista töö- või teenistuskohustuste täitmist ega kahjusta töö- või teenistuskoha mainet. Igaühel on õigus saada ametiisiku ametisse nimetanud, valinud või lepingu alusel tööle võtnud ametiisikult selle loa kohta teavet.</p> <p>(4) Ametiisik ei või töö- või teenistuskohustuste täitmise korras kontrollida enda kui ettevõtja, samuti tema osalusega täisühingu ega tema täisosalusena usaldusühingu tegevust.</p> <p>(5) Lähisugulasena käsitatakse seaduses vanavanemat, vanemat, venda, õde, last ja lapselast, lähihõimlasena abikaasat, tema vanemat, venda, õde ja last.</p>	
<p><b>Toimingupiirangud</b></p> <p>§ 21. Toimingupiirangu mõiste</p> <p>(1) Toimingupiiranguna käsitatakse käesolevas seaduses keeldu teha korruptiivse tulu saamist võimaldavaid toiminguid.</p> <p>(2) Toimingupiirangut ei kohaldata tegevusele, mille tulemusel saadakse tulu aktsiatelt või äriühingu osadelt, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Ametiisik võib saada tulu ka autoritasuna, patendituluna,</p>	<p>§ 19. Igaühel on õigus vabale eneseteostusele.</p> <p>Igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust.</p>



<p>intressidena hoiustelt, rendile või teiste isikute kasutusse antud kinnisasjalt, honorarina trükis või elektroonilises ajakirjanduses avaldatud tööde eest, samuti muud tulu, mis ei eelda selle saaja töötamist teise isiku majandusliku kasu soodustamiseks, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.</p> <p>(3) Toimingupiirangu rikkumisena käesoleva seaduse mõistes ei käsitata pankrotihalduri poolt selle büroo teenuste kasutamist pankrotimenetluse läbiviimisel, mille kaudu ta tegutseb.</p>	
--	--

Järgnevalt hindab lõputöö autor, kasutades eelpool kirjeldatud Robert Alexy materiaalse põhiseaduspärasuse kontrolli skeemi, kas korrupsiooniennetuslikud meetmed, mis riivavad isikute põhiõigusi ja –vabadusi, on vajalikud, proportsionaalsed ning sobivad.

### 3.2. Meetmete analüüs

Seda, kas piirang on vajalik demokraatlikus ühiskonnas (kas piirang on proportsionaalne), hindab Riigikohus lähtuvalt järgmistest kriteeriumitest:

- 1) piiranguga taotletava eesmärgi lubatavus;
- 2) vahendite (piirangu) sobivus taotletava eesmärgi saavutamiseks;
- 3) vahendite (piirangu) vajalikkus taotletava eesmärgi saavutamiseks;
- 4) vahendite mõõdukus taotletava eesmärgi saavutamisel. (Annus 2006:244).

### 3.2.1. Mõõdukus

Majanduslike huvide deklareerimist ning teatud juhtudel deklaratsioonide avaldamist reguleerib korruptsioonivastase seaduse teine peatükk, mis hõlmab endas 12. paragrahvi.

Lõputöö autor on meetme mõõdukuse hindamisel lähtunud Taavi Annuse (Annus 2006:247) teooriast, mis seisneb selles, et vahendi mõõdukus tähendab seda, et taotletava eesmärgi tähtsus peab vastama põhiõiguse piiramise intensiivsusele ehk olema proportsionaalne kaitstava põhiõiguse tähtsusega. Mõõdukuse kriteeriumi rakendamine nõuab seega erinevate väärtuste „kaalumist“. Ühelt poolt tuleb hinnata väärtust, mis peitub taotletava eesmärgi taga, teiselt poolt aga väärtust, mis peitub piiratava põhiõiguse taga.

Korruptsioonivastases seaduses toodud majanduslike huvide deklareerimine tähendab lõputöö autori arvates seda, et korruptsioonivastases seaduses toodud avaliku sektori teenistujad peavad avaldama kõik andmed enda majandusliku seisukorra ning sissetulekute kohta, näiteks hõlmab majanduslike huvide deklaratsioon ka andmeid teenistuja kinnisvarast ning võlgadest. Autor leiab, et niivõrd ulatuslik sekkumine inimese eraelu puutumatusesse, peab põhiõiguse riive seaduslikkuse puhul olema seaduses sätestatud eesmärgi saavutamiseks ainuõige lahendus.

Korruptsioonivastase seaduse paragrahvis 7 on sätestatud, et majanduslike huvide deklareerimise eesmärgiks on ülevaate saamine ametiisiku majanduslikest huvidest, mis võivad soodustada või põhjustada era- ja avalike huvide konflikti ning korruptiivse teo toimepanemist või korruptsiooniohtliku suhte loomist.

Lõputöö autor leiab, et eespool kirjeldatud meede riivab ametisikute põhiseaduslikke õigusi perekonna- ja eraelu puutumatuselle ning rikub põhiseaduses toodud nõuet, et riik ega kohalik omavalitsus ei tohi koguda ega talletada andmeid kodaniku veendumuste kohta. Lähtudes materiaalse

põhiseaduspärasuse kontrollist, tuleb eelkõige välja selgitada, kas meetmega saavutatav hüve on suurem kui põhiõiguste riive, mistõttu oleks riive omakorda antud meetme rakendamisel mõõdukas.

Avalikus teenistuses töötavate ametnike majanduslike huvide deklareerimine kannab endas eesmärki luua õigusselge ja läbipaistev olukord, mistõttu ei oleks võimalik toime panna korruptiivset tegu. Lõputöö autor on veendunud, et kuigi korruptiivseks teoks loetakse üldlevinud arvamuse kohaselt ka pistise ning altkäemaksu võtmist, mille kindlakstegemiseks on vajalik ametiisiku sissetulekutest ülevaadete saamine, kuid samas leiab autor, et inimese isiklike võlgade kajastamine majanduslike huvide deklaratsioonis ei oleks vajalik. Lõputöö autori arvates näitab isiku võlg tema kohustusi teiste osapoolte ees, mis aga ei lähe kokku korruptiivse teo mõistega, kuivõrd viimaseks loetakse tegu, mis toob isikule kasu. Eespool toodud põhjendustel on autor veendunud, et majanduslike huvide deklaratsioon peab sisaldama ametniku kõiki sissetulekuid, kuid mitte tema kohustusi.

Analüüsidest korruptsioonivastases seaduses toodud töökoha- ja tegevuspiiranguid, mida nimetatud seaduses käsitleb 3. peatükk, hõlmates kokku kahte paragrahvi, leidis lõputöö autor, et piirangud, mis keelavad ametnikul osaleda eraõiguslikes äriühingutes ning seeläbi tulu teenida, on mõõdukad.

Erasektoris on tavapärane olukord, kus isikul ei ole lubatud või ei ole võimalik põhitöö kõrvalt täiendavalt tulu teenida ning seetõttu, kui taoline olukord oleks lubatav riigiametnikul, muudaks kodanike olukorrad väga ebavõrdseks. Lisaks on autor veendunud, et riigiametnik peab pühenduma vaid nii-öelda riigi teenimisele, mistõttu on eeldatav, et muude tulude saamine ei ole õiglane.

Autor leiab samas, et korruptsioonivastases seaduses sisalduv meede töökoha- ja tegevuspiirangutele ei ole õigusselge ning on mitmeti mõistetav. Nii on näiteks lubatud teatud tingimustel erasektori äriühingutes osalemine.

Autor leiab, et võrreldes majanduslike huvide deklareerimist ning töökoha- ja tegevuspiiranguid kui korruptsiooniennetuslikke meetmeid, siis on ilmselge, et esimesena nimetatud piirab ametniku põhiõigusi oluliselt rohkem kui töökoha- ja tegevuspiirangud, kus seadus annab korruptsioonivastase tegevuse menetlejale suhteliselt suure subjektiivse otsustuse, kas antud paragrahve on rikutud või ei.

Autor leiab, et sellises olukorras oleks lahenduseks korruptsioonivastase seaduse 3. peatüki täpsustus, kus on konkreetselt välja toodud keelatud töökohad ning tegevused.

Korruptsioonivastases seaduses toodud kolmas põhimeede korruptsioonivastaseks võitluseks on toimingupiirangud. Antud meedet käsitleb seaduse 4. peatükk, hõlmates kokku kuute paragrahvi.

Analüüsisides nimetatud meetme mõõdukust, leidsid autor, et seaduses toodud mõiste- toimingupiiranguna käsitatakse käesolevas seaduses keeldu teha korruptiivse tulu saamist võimaldavaid toiminguid- on ebaselge ning mitmeti mõistetav. Autori arvates on antud meetme kehtestamisel jäetud seadusandja poolt korrektselt kirjeldamata, kuidas antud piirangut tõlgendada tuleb. Autori arvates riivab antud meede põhiseaduslikku õigust vabale eneseteostusele, kuid üldises mõttes ei riku antud meede põhiseaduspärasuse kontrollis kehtestatud mõõdukust, sest korruptsioonivastase seaduse üldpõhimõte- korruptsiooni ärahoidmine- on üldsuse huvides.

Lähtudes veel kord Taavi Annuse (Annus 2006:247) teooriast, mis seisneb selles, et vahendi mõõdukus tähendab seda, et taotletava eesmärgi tähtsus peab vastama põhiõiguse piiramise intensiivsusele ehk olema proportsionaalne kaitstava põhiõiguse tähtsusega, on lõputöö autor leidnud, et toimingupiirangud on proportsionaalne meede, mis täidab korruptsioonivastase seaduse põhieesmärgi selge, ausa ja õiglase toimimine- ega piira liigselt isiku põhiseaduslikku õigust vabale eneseteostusele.

Meetmete mõõdukuse analüüsi tulemustest ning järeldustest annab lõputöö autor ülevaate käesoleva töö punktis 3.3.

### 3.2.2. Vajalikkus

Taavi Annus (Annus 2006:246) on välja toonud järgmised asjaolud: vahendi vajalikkus tähendab, et valitud vahend peab olema põhiõigusi kõige vähem piirav nende vahendite hulgast, mis taotletavat eesmärki võimaldavad samaväärselt saavutada. Vahend peab olema võimalikult „pehme.“

Vajalikkusena toob autor välja õigusteadlaste arvamusele tuginedes selle, et analüüsides põhiõiguse riive vajalikkust, tuleb eelkõige analüüsida, kas ettenähtud piirang aitab kaasa piirangu seadmise eesmärgi täitmisele.

Korruptsioonivastases seaduses sätestatud majanduslike huvide deklareerimine ning avaldamine on eesmärgi- korruptiivsest teost hoidumine- saavutamiseks vajalik.

Avalikustatud majanduslike huvide deklaratsioonide põhjal saab avaliku sektori teenistuja üle teostada kontrolli, kuivõrd ametnik on kohustatud deklareerima kõik tulud ning kohustused. Samas leiab autor, et majanduslike huvide deklareerimine ei ole niivõrd korruptsiooniennetuslik meede, kui pigem võimalus järelkontrolli teostamiseks, mistõttu võib korruptsiooniennetusliku meetmena antud nõue muutuda mittevajalikuks. Autori leiab, et antud meetme täitmine on vajalik selleks, et luua järjepidev, kontrollitav ning selge süsteem korruptiivsete tegude avastamiseks ning ennetamiseks.

Töökoha- ja tegevuspiirangud, mille eesmärgiks on hoida riigiametnikku sattumast oma töökohustuste täitmisel vastuollu hea halduse tava ja ametniku eetikaga ning hoiduda taolise näilise olukorra loomisest. Töökoha- ja tegevuspiirangud, mis sätestavad näiteks ka selle, et teenistujal ei ole õigus

töötada oma lähisugulase või hõimlasega otseses alluvuses, mis teisiti öeldes tähendab keeldu „onupoja poliitikale“.

Lõputöö autorile on selge, et antud meede on vajalik, et tagada riigi aus ja õigusselge toimimine, kus ei ole oluline see, kelle tuttav keegi on, vaid riigiametniku jaoks on oluline võrdses olukorras olevate isikute võrdne kohtlemine. Seetõttu leiab lõputöö autor, et antud meede, mis küll riivab tabelis Eesti Vabariigi põhiseaduses toodud põhiõiguste ja korruptsioonivastases seaduses toodud korruptsiooniennetuslike meetmete puutepunktid“ näidatud põhiõigust, on vajalik.

Toimingupiirangute vajalikkust analüüsidis leidis autor, et lähtudes korruptsioonivastases seaduses toodud toimingupiirangu mõistest, on antud meede samuti korruptsiooniennetuslikuks tegevuseks vajalik.

Korruptiivse teona mõistetakse analüüsitavas seaduses näiteks ka seda, kui riigiametnik võtab kodanikult vastu kingituse. Erinevates ajakirjanduslikes allikates on küll väideldud teemal, et kingitus ei pruugi tähendada võimalust, et ametnik sooritab teo või toimingu kodanikule soodsamalt, vaid lihtsalt kodaniku siirast tänu teatud olukorra korrektse ja õiglase lahendamise eest.

Lõputöö autori arvates on toimingupiirang siiski vajalik korruptsiooniennetuslik meede, mida autori arvates ei saa asendada ühegi teisega, mistõttu lähtudes eespool toodud teooriast, leiab autor, et korruptsiooniennetuslikud meetmed on vajalikud.

Meetmete vajalikkuse analüüsi tulemustest ning järeldustest annab lõputöö autor ülevaate käesoleva töö punktis 3.3.

### 3.2.3. Sobivus

Riigikohus on 2002. aasta kohtuotsuses nr 3-4-1-1-02 toonud välja, et teatud meetmete sobivuse hindamisel tuleb lähtuda järgmisest: sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.

Korruptsiooniennetusliku meetme sobivus peab autori arvates näitama eelkõige seda, et korruptsioonivastases seaduses toodud meetmed täidavad eesmärki ning on parimaks lahenduseks eesmärgini jõudmisel.

Majanduslike huvide deklareerimine, mille eesmärgiks on eelkõige korruptiivse teo tegemisest hoidumine, on Riigikohtu teooria kohaselt sobiv meede eesmärgi täitmiseks.

Korruptiivsete tegude üheks ning enamlevinud väljundiks on tulu saamine. Ametnik, kes on kohustatud oma tulud deklareerima ning teatud juhtudel need ka avaldama, ei saaks, vähemalt teoreetiliselt, sellisel viisil korruptiivset tegu toime panna, mistõttu majanduslike huvide deklareerimine on autori arvates kindlasti sobiv abinõu korruptsioonivastases seaduses toodud eesmärkide täitmiseks.

Töökoha- ja tegevuspiirangud, mis kannavad endas sarnast eesmärki- riigi toimimise selgus ja ausus- on samuti sobivad meetmed korruptsiooniennetuslike eesmärkide täitmisel.

Ametnik peab töökohustuste täitmisel lähtuma eelkõige avalikust huvist ning seetõttu ei ole õige, kui ametnik seab samal ajal, kui tegutseb riigi kodanike eest ja nimel, oma isiklikud huvid avalikest huvidest kõrgemale.

Toimingupiirangute sobivuse hindamisel tuleb kaaluda, kas piirangud, mis keelavad teatud toimingute ja tegude sooritamise, on kooskõlas piirangu seadmise eesmärkide saavutamiseks.

Korruptsioonivastases seaduses toodud toimingupiirangud hõlmavad endas toiminguid ja tegusid, mida nimetatud seaduse alusel võib lugeda korruptiivseteks ning mis seeläbi kahjustavad nii riigi kui tema ametnike ausat ja õigusselget toimimist.

Lõputöö autori arvates on selge, et korruptiivsete tegude ennetamiseks on sobiv ja vajalik teatud toimingute tegemise keelustamine ning seetõttu on toimingupiirangud korruptsioonivastases seaduses sobivad meetmed korruptiivsetest tegudest hoidumiseks.

Meetmete sobivuse analüüsi tulemustest ning järeldustest annab lõputöö autor ülevaate käesoleva töö punktis 3.3.

### 3.3. Tulemuste analüüs ja järeldused

Lõputöö autor, analüüsides korruptsioonivastases seaduses toodud korruptsiooniennetuslikke meetmeid, milleks on:

- 1) majanduslike huvide deklareerimine;
- 2) töökoha- ja tegevuspiirangud;
- 3) toimingupiirangud,

leidis, et nimetatud meetmed riivavad küll isikute põhiseaduslikke õigusi, kuid põhiõiguste riive on õigusriigi teooria ja tunnuste kohaselt lubatav.



Lõputöö autor on antud töös põhiseaduspärasuse kontrolli läbiviimisel lähtunud ainult materiaalse põhiseaduspärasuse kindlakstegemisest ning leidis, et materiaalsele põhiseaduspärasusele seatud tingimused: 1) meetme mõõdukus, 2) meetme vajalikkus ja 3) meetme sobivus, on täidetud.

Analüüsid majanduslike huvide deklareerimist ning teatud juhtudel deklaratsioonide esitamist, tõi autor välja, et antud meede on vajalik ning sobiv, kuid leidis samas, et mõõdukuse kaalumisel võiks majanduslike huvide deklaratsioonist kaotada info isikute võlgnevuste ehk kohustuste kohta, kuivõrd autori arvates ei aita kohustuste avalikustamine kaasa korruptsioonivastase seaduse eesmärkidele ning kohustused ei saa isikutele tulu tuua, mistõttu ei ole antud info kooskõlas ka korruptiivse teo mõistega.

Analüüsid töökoha- ja tegevuspiiranguid, leidis autor, et nimetatud meede on korruptsiooniennetuslike eesmärkide täitmisel sobiv ja vajalik. Samas on autor seisukohal, et töökoha- ja tegevuspiirangud peaks seaduses olema väga täpselt kirjeldatud ning määratud, sest hetkel kehtiva korruptsioonivastase seaduse põhjal on võimalik antud piirangute mitmeti mõistmine ning seetõttu ka nende ebakorrektnete täitmine.

Korruptsioonivastases seaduses toodud kolmanda meetme- toimingupiirangud-analüüsimisel, selgitas autor välja, et meede on materiaalselt põhiseaduspärane, sest on seaduses seatud eesmärkide täitmisel sobiv, vajalik ning mõõdukas. Lõputöö autori arvates on antud meede kõige selgem ning mõistetavam. Samuti on nimetatud meetme järgimine ametnikule kõige lihtsamini teostatav.

Riigikohus on oma 2007. aasta kohtuotsuse nr 3-1-1-92-06 öelnud: arvestades, et korruptsioon kahjustab riigivõimu ausat ja õiguspärast toimimist ning tekitab reeglina ka konkurentsimoonusi, mis omakorda tähendab võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumist, on korruptsiooni vältimine, sh abstraktse korruptsiooniohu vähendamine õigusriiklikult aktsepteeritav põhiõiguste piiramise põhjus.

Kokkuvõttes, lähtudes eespool toodud analüüsi tulemustest ning järeldustest, leiab lõputöö autor, et töös esitatud hüpotees- kehtivas korruptsioonivastases seaduses sätestatud korruptsiooniennetuslikud meetmed piiravad antud seadusele allutatud isikute põhiõigusi seaduse alusel põhiseaduslikult lubatud viisil- leidis kinnitust.

Lõputöö autor teeb, lähtudes eelpool toodud analüüsist ning järeldustest, lõputöö teema raames järgmised ettepanekud:

- 1) korruptsioonivastases seaduses toodud meetme- majanduslike huvide deklareerimine- osas tuleb välja jätta ametniku kohustus deklareerida oma kohustused;
- 2) korruptsioonivastases seaduses toodud meetme- töökoha- ja tegevuspiirangud- osas tuleb täpselt kirjeldada ja välja tuua konkreetsed töökoha- ja tegevuspiirangud, mis muudab antud meetme selgemaks ning õiguskindlamaks;
- 3) korruptsioonivastases seaduses toodud meetme- toimingupiirangud- osas tuleb samuti täpselt, põhjalikult ning konkreetselt välja tuua toimingud, mis nimetatud seaduse mõistes tähendavad korruptiivset tegu.

## KOKKUVÕTE

1999. aastal vastu võetud korruptsioonivastases seaduses on toodud kolm põhimeedet korruptiivsete tegude ennetamiseks. Nimetatud meetmed on: 1) majanduslike huvide deklareerimine, 2) töökoha- ja tegevuspiirangud ning 3) toimingupiirangud.

Käesolevas lõputöös tõi autor välja, et korruptsiooniennetuslikud meetmed riivavad seadusele allutatud isikute põhiõigusi ning antud töö autori eesmärgiks oli analüüsida, kas põhiõiguste riive on materiaalselt põhiseaduspärane ehk kas meetmed on mõõdukad, vajalikud ning sobivad.

Analüüsis on autor kasutanud materiaalse põhiseaduspärasuse kontrollskeemi, mille autori Robert Alexy kohaselt on põhiõiguste riive ainult siis materiaalselt õiguspärane, kui see:

- 1) kui riive on proportsionaalne ehk vastab sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse põhimõttele;
- 2) riive ei tohi rikkuda põhiseaduses paragrahvis 11 toodud piiravate õiguste ja vabaduste moonutamise keeldu;
- 3) riive ei tohi rikkuda muid materiaalseid põhiseaduslikke norme.

Autor analüüsis eespool nimetatud korruptsiooniennetuslikke meetmeid järgmiselt:

- 1) autor analüüsis, kas toodud meede on selle eesmärkide täitmisel mõõdukas;
- 2) autor analüüsis, kas toodud meede on eesmärkide täitmiseks vajalik;
- 3) autor analüüsis, kas toodud meede on eesmärkide täitmisel sobiv.

Käesoleva lõputöö analüüsis selgus, et korrupsiooniennetuslikud meetmed on materiaalselt põhiseaduspärased ehk põhiõiguste riive antud meetmete kehtestamisel ja täitmisel on lubatav.

Autor on välja toonud mõned ettepanekud ja järeldused, kuidas autori arvates saaks korrupsiooniennetuslike meetmete kasutamist tõhusamaks muuta, kuid samas mitte tungida liigselt isikute põhiõigustesse- ja vabadustesse.

Lõputöö autor on seisukohal, et demokraatlikus õigusriigis, mille tunnused autor tõi välja käesoleva lõputöö teoreetilises osas, ei ole võimalik ega lubatav inimeste põhiõigustesse ulatuslik ning ebaõige sekkumine.

Autor on seisukohal, et üldine korrupsioon, mille levik võib majanduslanguse perioodil riigis suurenda, vajab tegusaid, ausaid ja läbipaistvaid ennetuslikke meetmeid ja tegevusi.

## SUMMARY

The subject of this final paper is „ The constitutionality of preventing corruptive measures“.

The final paper consists of 40 pages. The paper is written in Estonian, summary is written in English. The paper is put into formal order according to Public Service Academy's instruction.

In the first part of the final paper the author gives an overview of corruption as a concept and the theory of rule of law originated from the essential authors Annus, Maruste and Alexy.

In the second part the author points out the methods of research and theoretical basics of the study.

In the third part, the author analyzes the corruption preventing measures in the anti-corruption law, according to material constitutional survey, giving an overview of the results and conclusions.

Finally, the hypothesis of this paper, current anti-corruption law measures restricting the fundamental rights of persons subject to the basis of a constitutionally permissible manner, is confirmed.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Alexy, R. 2001. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica, eriväljaanne.

Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn: Juura.

Jaan Tõnissoni Instituut. 1998. Ühiskond ja korrupsioon. Valik artikleid ja ettekandeid. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut

Justiitsministeerium. Korrupsioon, <http://www.korrupsioon.ee>, 10.09.2008

Justiitsministeerium. Piirangud avalikus sektoris. <http://www.korrupsioon.ee/4765>. 11.02.2009

Justiitsministeerium. Uus korrupsioonivastane seadus muudab avaliku sektori läbipaistvamaks. <http://www.korrupsioon.ee/41359>. 07.05.2009

Lään, V. 2008. Kõik need aforismid. Kirjastus Elmatar

Lõhmus, U. 2000. Välismaalased ja õigus perekonnaelu puutumatusel. Juridica 2000 nr 7

Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ka –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura

OECD. 1999. Public Sector Corruption: An International Survey of Prevention Measures. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Pope, J. 2002. Korrupsiooni ohjeldamine: Rahvusliku terviklikkuse süsteem. London: Transparency International.

Schmitt, C. 2007. Constitutional Theory. London: Duke University Press.

Trang, V. Duc. 1994. Corruptin ja Democracy. Hungary: Institute for Constitutional and Legislative Policy.

Truuväli, E.-J. & Aaviksoo, B. & Kask, O. & Lehis, L. & Madise, L. & Madise, Ü. & Merusk, K. & Mälksoo, L. & Narits, R. & Olle, V. & Pruks, P. 2008. Eesti Vabariigi põhiseadus : kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.

Vabariigi Valitsus. Vabariigi Valitsuse korruptsioonivastase strateegia täitmise 2008-2012: 2008. aasta täitmise aruanne. <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=40813/Korruptsioonistrateegia+t%E4itmise+aruanne+2008a+kohta.pdf> 10.04.2009

Vabariigi Valitsus. 03.04.2008 korraldus nr 164. Korruptsioonivastane strateegia aastateks 2008-2012. <http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35767/KORRUPTSIOONIVASTANE+STRATEEGIA+2008-2012.pdf> 10.04.2009

Vallikivi, H. Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. Juridica nr 5

Õigusaktid:

Korruptsioonivastane seadus RT I 1999, 16, 276; RT I 2008, 59, 330

Eesti Vabariigi põhiseadus RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210

Riigikohtu lahendid:

Riigikohus. 2009 nr 3-4-1-16-08. <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-16-08>. 6.05.2009

Riigikohus. 2007 nr 3-1-1-92-06.  
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222496452>. 12.04.2009

Riigikohus. 2002 nr 3-4-1-1-02. <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-1-02>. 12.04.2009

Riigikohus. 2001 nr 3-4-1-6-01. <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-6-01>. 12.04.2009