



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEGIUM

KOHTUOTSUS  
Eesti Vabariigi nimel

<b>Kohtuasja number</b>	3-4-1-1-12
<b>Otsuse kuupäev</b>	27. märts 2012
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Märt Rask, liikmed Lea Kivi, Lea Laarmaa, Ivo Pilving ja Jüri Põld
<b>Kohtuasi</b>	Korruptsioonivastase seaduse § 19 lõike 2 punkti 2 põhiseaduspärasuse kontroll
<b>Menetluse alus</b>	Viru Maakohtu 21. detsembri 2011. a otsus
<b>Asja läbivaatamine</b>	Kirjalik menetlus

**RESOLUTSIOON**

**Tunnistada korruptsioonivastase seaduse § 19 lõige 2 punkt 2 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks.**

**ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK**

1. Ida Prefektuuri kriminaalbüroo ametnik karistas 30. aprilli 2010. a otsusega väärteoasjas Peeter Tambut korruptsioonivastase seaduse (KVS) § 26<sup>3</sup> alusel rahatrahviga 40 trahviühikut. Karistus määrati selle eest, et olles ametiisikuks KVS § 4 lõike 1 mõttes ja kuuludes Narva Linnavalitsuse Arhitektuuri- ja Linnaplaneerimise ameti peaarhitekti (direktori asetäitja) ametikoha kõrval OÜ Ajam Arhitektid juhtorganisse, rikkus P. Tambu KVS § 19 lõike 2 punktist 2 tulenevaid töökoha- ja tegevuspiirangu nõudeid, pannes sellega toime KVS § 26<sup>3</sup> järgi kvalifitseeritava väärteo.
2. P. Tambu kaitsja esitas 25. mail 2010 Viru Maakohtusse kaebuse kohtuvälise menetleja 30. aprilli 2010. a otsuse peale.
3. Viru Maakohus tühistas 21. detsembri 2011. a otsusega väärteoasjas nr 4-10-1555 Ida Prefektuuri 30. aprilli 2010. a otsuse ja lõpetas menetluse väärteomenetluse seadustiku (VTMS) § 29 lõike 1 punkti 1 alusel. Kohus tunnistas KVS § 19 lõike 2 punkti 2 põhiseadusvastaseks osas, milles keelatakse kohaliku omavalitsuse ametnikul olla juhtorgani liige äraühingus, mille majandustegevus ei ole puutumuses isiku ametitegevusega, ning jättis selle sätte kohaldamata. Kohtuotsus jõudis Riigikohtusse 2. jaanuaril 2012.

**VIRU MAAKOHTU OTSUS**

4. Viru Maakohus leidis, et P. Tambu oli ametiisik KVS § 4 lõike 1 tähenduses, et ta oli oma ainuosalusega äriühingu juhatuse liige, kuid tema tegevusel ametiisikuna ei olnud oma juhitava äriühinguga mingit puutumust. Kohus asus seisukohale, et P. Tambule laienev KVS § 19 lõike 2 punktis 2 sätestatud keeld ei ole põhiseadusega kooskõlas osas, milles see keelab kohaliku omavalitsuse ametnikul olla juhtorgani liige äraühingus, mille majandustegevus ei ole puutumuses

isiku ametitegevusega. Kohus jättis selle sätte kohaldamata ja lõpetas P. Tambu suhtes väärteomenetluse VTMS § 29 lõike 1 punkti 1 alusel väärteo tunnuste puudumise tõttu.

5. Kohus leidis, et KVS § 19 lõike 2 punktis 2 sätestatud keeld olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige riivab põhiseaduse (PS) § 29 lõikes 1 tagatud õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta, kuna see välistab isiku võimaluse olla mingit liiki äriühingu osanik ja juhatuse liige.

6. Keelu eesmärk on vähendada abstraktset korruptsiooniohtu. Kohus nõustus kaebuse esitaja seisukohaga, et P. Tambu töötamine Narva Linnavalitsuse arhitektuuri- ja linnaplaneerimise ameti peaarhitekti (direktori asetäitja) ametikohal ja samal ajal kuulumine osaühingu juhatusse ei põhjusta konkreetset ega abstraktset korruptsiooniohtu. P. Tambu tegutsemine nimetatud ametikohal ei mõjuta kuidagi äriühingu majandushuve, kuna osaühingu majandustegevus ei olnud seotud Narva linnaga. Seega ei olnud kehtestatud piirang olukorras sobiv abinõu ega aidanud kaasa korruptsiooniohu vähendamisele.

7. Kohus otsustas sarnaselt Riigikohtu üldkogu 25. jaanuari 2007. a otsusega asjas nr 3-1-1-92-06, et KVS § 19 lõike 2 punktis 2 sätestatud piirang ei soodusta abstraktse korruptsiooniohu vähendamist osas, milles keelatakse kohaliku omavalitsuse ametiisikul olla juhtorgani liige äriühingus, mille majandustegevus ei ole puutumuses isiku ametitegevusega.

## **MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED**

### **Riigikogu**

8. Riigikogu nimel on arvamuse esitanud põhiseaduskomisjon. KVS § 19 lõike 2 punkt 2 on osas, milles see keelab kohaliku omavalitsuse ametnikul olla juhtorgani liige äriühingus, mille majandustegevus ei puuduta isiku ametitegevust, vastuolus PS § 29 lõikega 1.

9. Viru Maakohus on õigesti leidnud, et keeld võiks olla proportsionaalne, kui selle rakendamisel oleks kaalutusõigus ning piirangu kohaldamine sõltuks reaalse korruptsiooniohu ja huvide konflikti olemasolust. Kohaliku omavalitsuse ametnik võiks kuuluda äriühingu juhatusse, kui luba andev organ on veendunud, et äriühingu majandustegevusel ei ole seost isiku ametitegevusega. Täieliku keelu kaotamise eelduseks on ametiisiku tegevuse, sealhulgas majandusliku ja äritegevuse avalikkus ja läbipaistvus ning teatavaks tegemine tööandjale.

### **Peeter Tambu**

10. Viru Maakohus otsustas õigesti, et KVS § 19 lõike 2 punkt 2 on põhiseadusega vastuolus.

### **Politsei- ja Piirivalveamet**

11. KVS § 19 lõike 2 punktis 2 sätestatud piirangute pehmendamist tuleb tänapäevast avaliku halduse olukorda arvestades tõsiselt kaaluda.

12. Vaidlusalune piirang aitab vältida korruptsiooniohtu juhul, kui isiku tegevus ametiisikuna puudutab tema tegevust äriühingu juhatuse liikmena või äriühingu tegevusala on seotud ametiisiku tegevusalaga. Põhikohtuasjas on tegemist linna peaarhitektiga, kellele kuulub arhitektuuribüroo ja kes on selle juhatuse liige. Eesti riigi geograafilise väiksuse tõttu ei vähenda korruptsiooniohtu ka asjaolu, et äriühingu juriidiline aadress või tegelik tegutsemisaadress asub mujal kui ametiisikuna töötamise piirkonnas.

13. Võib esineda olukordi, kus isiku tegevus ametiisikuna ei puuduta tema tegevust äriühingu juhatuse liikmena või ka äriühingu tegevusala. Siiski on ka sellistes olukordades vähetõenäoline, et ei esineks mitte mingisugust korrupsiooniohtu. Üksikute erandite tekkimisel tuleks nendele juhtumitele anda vajadusel hinnang kohtus.

### Õiguskantsler

14. KVS § 19 lõike 2 punktis 2 kehtestatud keeld riivab PS § 29 lõikest 1 tulenevat põhiõigust valida vabalt tegevusala, elukutset ja töökohta. Säte on tervikuna asjassepuutuv, mistõttu on selle põhiseadusele vastavuse kontroll lubatav. Selle keelu kohaldamise eeldusi sätestav KVS § 3 lõige 2 on vastuolus PS § 13 lõikes 2 sätestatud õigusselguse põhimõttega. Sellest tulenevalt on õigusselguse põhimõttega vastuolus ka KVS § 4 lõige 1, § 12 lõike 9 teine lause ning § 19 lõige 2.

15. KVS § 19 lõike 2 punktis 2 sätestatud keelu kohaldamise eelduseks on isiku ametiseisund. Ametiseisundi defineerib KVS § 3 lõige 2: „Ametiseisund on ametikohast tulenev ametiisiku õiguspädevus vastu võtta teistele isikutele kohustuslikke otsuseid, teha toiminguid, osaleda riigi- või munitsipaalvara erastamise, võõrandamise või kasutusse andmise otsuste tegemisel ning kohustus täita oma ametialaseid kohustusi ausalt ja õiguspäraselt.“

16. Ametiseisundi mõistet sisaldava sätte kohaldamine on osutunud praktikas problemaatiliseks. Korrupsioonivastane seadus ei ava definitsioonis kasutatud termineid „otsus“ ja „toiming“ ega viita ka nende sisustamisel mõnele teisele õigusaktile. Seetõttu tekib küsimus, kas nende sisustamisel tuleb lähtuda haldusmenetluse seadusest, millest tulenevalt peab otsusel või toimingul olema muu hulgas haldusväline mõju (sellest sõltub vastus küsimusele, kas ametiisiku staatuse omandamiseks piisab teenistuskorralduste andmise või muude haldusesisese mõjuga otsuste või toimingute tegemise pädevusest). Samuti võib esitada küsimuse, kas termin „toiming“ hõlmab ka menetlustoimingud (nt haldusmenetluse seaduses on terminid „toiming“ ja „menetlustoiming“ erineva sisuga). Määratluses sisalduv kohustus täita oma ametialaseid kohustusi ausalt ja õiguspäraselt on aga avaliku võimu esindaja universaalne kohustus. Seda ei saa kasutada ametiisikute eristamise kriteeriumina.

17. Selgusetust on juurde külvanud ka Riigikohtu praktikas ametiisiku mõistele antud tõlgendus, mis on põhiseaduspärasuse seisukohast kaheldav. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 7. jaanuari 2010. a otsuse kohaselt ei ole ametiisiku obligatoorselt vajalikuks pädevustunnuseks lõplik iseseisev haldamis-, järelevalve- või juhtimisotsuste vastuvõtmine, vaid piisab sellest, kui isik saab niisuguse otsuse tegemise protsessi sisuliselt suunata. Samal ajal omistab KVS § 3 lõige 2 osalemisele (ehk otsuse tegemise protsessi sisulisele suunamisele) sõnaselgelt tähenduse vaid riigi- või munitsipaalvara erastamise, võõrandamise või kasutusse andmise otsuste tegemisel. Riigikohtu tõlgendus ei ole kooskõlas PS § 23 lõikest 1 tuleneva karistusõiguse üldpõhimõttega *nullum crimen, nulla poena sine lege scripta, stricta, praevia*, millest tuleneb nõue lähtuda süüdimõistmise otsustamisel kirjalikust täpselt määratletud (teo toimepanemise ajal jõus olnud seadusega kehtestatud) karistusnormist. Samuti ei taga see piiratavale põhiõigusele võimalikult ulatuslikku kaitset ning irdub õigusselgust ohvriks tuues liigselt normi sõnastusest.

18. KVS § 19 lõike 2 punkti 2 sisulise põhiseaduspärasuse kohta märgib õiguskantsler, et kuna keeld ei ole proportsionaalne, on see vastuolus PS § 29 lõikega 1.

19. Keelu eesmärk on vähendada abstraktset korrupsiooniohtu ja tagada avalike ülesannete täitmise näiv erapooletus. Keeld on nende eesmärkide saavutamiseks sobiv abinõu. Keeld on ka vajalik. Kuigi konkreetse korrupsiooniohu vähendamise vahendid riivavad põhiõigusi vähem, ei ole need siiski alternatiiviks abstraktse korrupsiooniohu vastu suunatud meetmetele.

20. Keeld ei ole mõõdukas. Sellega kaasnev põhiõiguste riive on intensiivne. Samas esineb selle kohaldamisalas juhtumeid, mille puhul ei teki isiku ametiseisundist tuleneva tegevuse ja äriühingu juhatuse- või järelevalveorgani liikme tegevuse vahel mingit seost. Töökoha- või tegevuspiirangutest möödahiilimiseks on võimalik kasutada variisikuid, mistõttu ei ole keeld eesmärgi saavutamiseks tõhus. Näiva erapooletuse tagamine on seda olulisem, mida olulisemaid hüvesid saab ametiisik oma ametiseisundit kasutades jaotada. Kõnesolev keeld laieneb aga vaid tavaametnikele, mitte aga KVS § 4 lõikes 2 loetletud erilise staatusega ametiisikutele. Pealegi sisaldab korruptsioonivastane seadus ka toimingupiiranguid. Keeldu võib kahtluseta mõõdukaks pidada vaid siis, kui ametiisiku ametiseisundist tuleneb pädevus muu hulgas ka omal algatusel teha äriühingu (juht- või järelevalveorgani) tegevuse üle järelevalvet.

### **Justiitsminister**

21. Viru Maakohtu otsuses tehtud järeldused on õiged. Tuvastatud vastuolu on kavas kõrvaldada uue korruptsioonivastase seadusega, mille eelnõu esitatakse 2012. aastal Riigikogule.

### **Riigikontroll**

22. Viru Maakohus on leidnud õigesti, et olukorras, kus ametiseisund ei puuduta äriühingu tegevust, ei saa olla tekkinud korruptsiooniohtu, millest tulenevalt on KVS § 19 lõike 2 punkt 2 vastuolus PS § 29 lõikega 1.

23. Riivega soovitud eesmärk, s.o abstraktse korruptsiooniohu vähendamine, on saavutamatu juhul, kui ametiisikul, kes kuulub äriühingu juht- või järelevalveorganisse, tuleb teenistuses olles täita ülesandeid, mis ei saa mõjutada äriühingu tegevust. Sellise olukorraga on tegemist näiteks juhul, kui äriühingu tegevusvaldkond erineb ametiisiku vastutusvaldkonnast avalikus teenistuses või kui äriühingu majandustegevus on üldse peatatud.

24. KVS § 19 lõike 2 punkt 2 kui abstraktse korruptsiooniohu vältimiseks kasutatav meede peaks kaasa aitama ka konkreetse korruptsiooniohu vähendamisele, kuid ei tee seda. Oht kasutada avalikke vahendeid isiklikes huvides saab tekkida võrdsel viisil nii siis, kui ametiisikutel on lubatud olla juhatuse liikmeks, kui ka siis, kui see on keelatud. Seadusandja ei ole nimelt pannud ametiisikutele absoluutset keeldu tegutseda ettevõtjana. Ettevõtjana tegutsemisel on ametiisikul samasugused või suuremadki isiklikud huvid kui äriühingu juhatusse või järelevalveorganisse kuuludes.

25. Meede oleks mõõdukas, kui avalikustataks ametiisiku huvid (ametiasutuse kontrollitegevuse ja ametnikule endale pandud kohustuse tulemusena), sh äriühingu juht- ning kontrollorgani liikmeks olemine, ametiisikuna tehtud tehingud ning vastu võetud otsused. See annab avalikkusele ülevaate ametiisiku korruptsiooniohtlikest seostest ning eeldatavasti vähendab konkreetset korruptsiooniohtu, mõjutades ametiisikut ametiülesandeid täitma avalikes huvides. Mõõdukas on ka uue korruptsioonivastase seaduse eelnõus kehtestatud regulatsioon, mille kohaselt saab ametiisikutele piiranguid kehtestada kaalutusotsuste tulemusena, hinnates kõrvaltegevuste võimalikku ohtu ametiülesannete nõuetekohasele täitmisele või avaliku võimu mainele.

### **Eesti Linnade Liit**

26. Vaidlusalune säte ei ole põhiseadusega vastuolus. PS § 29 lõikes 1 sisalduvat õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta kasutab isik ametiisikuna teenistussuhte valimisel. Ametikohaga kaasnevad piirangud ei ole isiku põhiõiguste rikkumine, sest tal on õigus vabalt valida ametikoht, mis kas sisaldab piiranguid või mitte. Töökoha- ja tegevuspiirangute eesmärk on vältida

korruptsiooni. Ametiisikul on piisavalt võimalusi viia oma tegevus seadusega koosõlla. Kui ettevõtjana tegutsemise peatamiseks ei ole piisavalt valikuid, siis peaks analüüsima äriseadustikus muutuse tegemist, mis annaks isikule, kelle valitud tegevusalaga on ettevõtlus sobimatu, võimaluse äriühingu tegevus mingiks ajaks peatada.

### **Eesti Maaomavalitsuste Liit**

27. KVS § 19 lõike 2 punkt 2 võib olla vastuolus põhiseadusega osas, milles keelatakse kohaliku omavalitsuse ametnikul olla juhtorgani liige äriühingus, mille tegevus ei puuduta isiku ametitegevust. See säte kehtestab formaalsete tunnuste alusel ulatusliku keelu, võimaluseta kaaluda, kas igal konkreetsel juhul korruptsiooniohu tekkimise võimalus on üldse olemas. On võimalikud olukorrad, kus äriühingu juht- või järelevalveorgani liikmeks olek ei tekita korruptsiooniohtu, ei takista töö- või teenistuskohustuste täitmist ega kahjusta töö- või teenistuskoha mainet. KVS § 19 lõikes 3 sätestatud piirang (ettevõtjana, samuti täisühingu osanikuna või usaldusühingu täisosanikuna tegutsemine ametisse nimetanud, valinud või lepingu alusel tööle võtnud isiku või ametiasutuse loal) on mõõdukam ja rakendatav kaalutusõiguse alusel.

### **VIRU MAAKOHTUS PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTE**

28. Korruptsioonivastase seaduse § 19 lõike 2 punkt 2 sätestab: „Käesoleva seaduse § 4 lõikes 1 nimetatud ametiisikutel on keelatud 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.“

### **KOLLEEGIUMI SEISUKOHT**

29. Kohtuasja keskmes on ametiisiku võimalus olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige. KVS § 19 lõike 2 punkt 2 keelab sellise tegevuse. Viru Maakohus tunnistas selle sätte osaliselt vastuolus olevaks PS § 29 lõikes 1 sätestatud õigusega vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Kolleegium selgitab esmalt, millises osas tuleb hinnata KVS § 19 lõike 2 punkti 2 vastavust põhiseadusele (I). Seejärel hindab kolleegium, kas selles sättes sisalduv keeld rikub PS § 29 lõikes 1 sätestatud põhiõigust (II).

#### **I**

30. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 14 lõike 2 kohaselt võib Riigikohus kontrollida vaid sellise sätte põhiseaduspärasust, mis on kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (vt selle kohta viimati Riigikohtu 31. jaanuari 2012. a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-24-11, punkt 44).

31. Viru Maakohus leidis, et KVS § 19 lõike 2 punkt 2 on asjassepuutuv vaid osas, milles see säte keelab kohaliku omavalitsuse ametnikul olla juhtorgani liige äriühingus, mille majandustegevus ei ole puutumuses isiku ametitegevusega. Õiguskantsler soovust on arvamusel, et säte tuleks tervikuna asjassepuutuvaks tunnistada.

32. Kolleegium leiab, et põhiseaduslikkuse järelevalve efektiivsuse tagamiseks tuleb asjassepuutuvaks lugeda kogu KVS § 19 lõike 2 punkt 2. Asjassepuutuvat normi ei ole põhjust piiritleda nii kitsalt põhikohtuasja tehiohtudega, nagu seda tegi Viru Maakohus. Sätte põhiseaduspärasuse hindamisel ei ole olulist erinevust tulenevalt sellest, kas sätet kohaldatakse riigi või kohaliku omavalitsuse ametiisikute suhtes. Teiseks on keelu õigustatuse järele küsimine põhjendatud lisaks äriühingu juhtorgani liikmeks olekule ka järelevalveorgani liikmeks oleku puhul.

Kolmandaks on põhikohtuasjas tegemist olukorraga, kus ametiisiku tegevus oli puutumuses tema tegevusega äriühingu juhtorgani liikmena (allpool punkt 48). Puutumus isiku ametitegevusega on määratlemata õigusmõiste. Selle kasutamine karistusõigusega sanktsioneeritud keelu piiritlemisel on õigusselguse seisukohast problemaatiline. Seetõttu ei ole põhjendatud hinnata keelu põhiseadusele vastavust üksnes osas, milles see puudutab äriühinguid, mille majandustegevus ei ole puutumuses isiku ametitegevusega.

**33.** KVS § 19 lõike 2 punkt 2 sätestab erandina loa olla riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku osalusega äriühingus riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindaja. Seda erandit ei ole põhiseaduspärasust kontrollides põhjust sätte ülejäänud osast eraldada. Kui keeld jääks kehtima, oleks erandi olemasolu endiselt põhjendatud. Kui aga keeld tunnistatakse kehtetuks, siis on erandiga võimaldatud tegevused igal juhul lubatud ka selle sõnaselge sätestamiseta.

**34.** Praeguses asjas ei ole vajalik lugeda asjassepuutuvateks õiguskantsleri viidatud KVS § 3 lõiget 2, § 4 lõiget 1, § 12 lõike 9 teist lauset ja § 19 lõiget 2 tervikuna. Põhikohtuasjas asjassepuutuv keeld tuleneb just KVS § 19 lõike 2 punktist 2. Keelu rakendamise eeldusi kehtestavaid sätteid ei ole vaja eraldiseisvatena asjassepuutuvaks lugeda. KVS § 12 lõike 9 ja § 19 lõike 2 kui terviku põhiseaduspärasuse kohta saaksid kahtlused tekkida siis, kui KVS § 3 lõige 2 (ametiseisundi määratlus) ja § 4 lõige 1 (ametiisiku määratlus) tunnistatakse põhiseadusega vastuolus olevaks. Selleks aga ei ole praegusel juhul alust (vt allpool punkt 37).

## II

**35.** KVS § 19 lõike 2 punktis 2 sätestatud keeld olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige riivab PS § 29 lõikes 1 sätestatud põhiõigust. PS § 29 lõike 1 esimese lause kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Sama lõike teine lause näeb ette, et seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. PS § 29 lõike 1 esimeses lauses sätestatud põhiõigusega on kaitstud ka õigus tegutseda juriidilise isiku organi liikmena. Seejuures ei ole oluline, kas isik alles soovib asuda juriidilise isiku organi liikmeks või on ta seda juba teinud. Õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta hõlmab ka juba tekkinud töö- või teenistussuhet (vt Riigikohtu üldkogu 25. jaanuari 2007. a otsus asjas nr 3-1-1-92-06, punkt 24). Kuna vaidlusalune keeld välistab ametiisiku võimaluse saada rakendust äriühingu juht- või järelevalveorganis, siis piirab see võimalust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta.

**36.** Õigusi ja vabadusi, nende seas ka PS § 29 lõikes 1 sätestatud põhiõigust tohib PS § 11 esimese lause kohaselt piirata ainult kooskõlas põhiseadusega.

**37.** Õiguskantsler leiab, et PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega ei ole kooskõlas keelu rakendamise eeldusi kehtestav KVS § 3 lõige 2, milles sisaldub ametiisiku definitsioon. Kolleegiumil ei teki praeguses asjas kahtlusi definitsiooni õigusselguses. Põhikohtuasja kaebajal oli ametiseisund KVS § 3 lõike 2 tähenduses, kuna tal oli Viru Maakohtu otsuse kohaselt oma ametikohast tulenev pädevus osaleda teistele isikutele kohustuslike otsuste vastuvõtmisel ja neid ise vastu võtta. Kaebajal endal, kohtuvälisel menetlejal ega kohtul ei tekkinud ametiseisundi mõiste kohaldamisel raskusi. KVS § 3 lõike 2 õigusselgusetust ei ole seega praeguses asjas vaja hinnata. See ei välista definitsiooni õigusselguse hindamist mõnes muus kohtuasjas, milles kohaldatakse definitsiooni ebaselgetena tunduvaid elemente.

**38.** PS § 11 teise lause kohaselt peavad põhiõiguste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Riigikohus peab demokraatlikus ühiskonnas vajalikuks piiranguid, mis on nendega taotletava eesmärgi saavutamiseks proportsionaalsed ehk sobivad, vajalikud ja mõõdukad (proportsionaalsuse kontrolli kohta vt Riigikohtu üldkogu 17. märtsi 2003. a otsus asjas nr 3-1-3-10-02, punkt 30).

39. Ametiisikutele pandud keeld olla äriühingute juht- ja järelevalveorganite liige on kehtestatud eesmärgiga vältida korruptsiooni. KVS § 2 punkt 2 omistab sellise eesmärgi ka korruptsioonivastase seaduse kolmandas peatükis kehtestatud töökoha- ja tegevuspiirangutele. Nende hulka kuulub ka keeld olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige. Kuna KVS § 19 lõike 2 punktis 2 kehtestatud keeld ei eelda igal üksikjuhul konkreetse korruptsiooniohu tuvastamist, tuleb selle sätte eesmärgiks pidada üldise ehk abstraktse korruptsiooniohu vähendamist. Korruptsiooni vältimist ja sealhulgas ka abstraktse korruptsiooniohu vähendamist on Riigikohtu üldkogu pidanud PS § 29 lõikes 1 sätestatud põhiõiguse piiramise õigusriiklikult aktsepteeritavaks põhjuseks (Riigikohtu üldkogu 25. jaanuari 2007. a otsus asjas nr 3-1-1-92-06, punkt 28).

40. Vaidlusalune keeld on abstraktse korruptsiooniohu vähendamiseks sobiv. Riigikohtu üldkogu on selgitanud, et abstraktsest korruptsiooniohust on võimalik rääkida olukorras, kus isiku puhul on täheldatav mõni omadus või suhe, mis võib üldisele kogemusele tuginedes tekitada isikus soovi juhendada oma tegevuses tervikuna või mõne üksikotsustuse langetamisel kriteeriumitest, mis ei lähtu täiel määral isiku töö- või käsundiandja õiguspärastest huvidest (Riigikohtu üldkogu 25. jaanuari 2007. a otsus asjas nr 3-1-1-92-06, punkt 33). Ametiisiku tegutsemist äriühingu juht- või järelevalveorganis saab pidada niisuguseks abstraktset korruptsiooniohtu tekitavaks suhteks. Sellises olukorras võib isikul tekkida soov juhendada oma tegevuses ametiisikuna kriteeriumitest, mis lähtuvad pigem tema juhitava või järelevalvatava äriühingu huvidest. Äriühingu juht- või järelevalveorganisse kuulumise vähendab seda ohtu.

41. Kõnealune keeld on abstraktse korruptsiooniohu vältimiseks ka vajalik. Põhimõtteliselt võiks keeldu asendada oma tegevusest teavitamise, selleks loa küsimise ning huvide ja loa avalikustamise kohustus. Sarnane kord on näiteks ette nähtud KVS § 19 lõikes 3 ettevõtjaks, täisühingu osanikuks või usaldusühingu täisosanikuks olemise jaoks. Selle sätte kohaselt võib ametiisik 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 loa kohta teavet. Loa taotlemise kohustus võimaldaks ametiisikul küll osaleda äriühingu juhtimises või järelevalves, kuid säilitaks siiski kontrolli tema tegevuse üle. Loakohustus, nagu see on sätestatud KVS § 19 lõikes 3, ei ole aga keeluga võrreldes sama tõhus viis abstraktset korruptsiooniohtu vähendada. Piirang on siis küll isikute jaoks leebem, kuid abstraktne korruptsioonioht suurem kui olukorras, kus isikutel ei oleks üldse võimalik äriühingute juhtimises või järelevalves osaleda. Erinevalt keelust ei kohaldu loasüsteem automaatselt, vaid nõuab avaliku võimu organilt otsustuste tegemist. Loakohustuse rakendamine on seetõttu keelu rakendamisega võrreldes ka kulukam ja sellega kaasneb oht teha vigu.

42. Tegevusala, elukutse ja töökoha valiku õigust vähem piiravateks, kuid sama tõhusateks meetmeteks ei saa kolleegiumi arvates pidada ka toimingupiiranguid, mis on sätestatud korruptsioonivastase seaduse neljandas peatükis. Need piirangud ei aita vähendada abstraktset korruptsiooniohtu, vaid konkreetset korruptsiooniohtu, mis kaasneb kindlate toimingutega. Vaidlusaluse keelu asendamine toimingupiirangutega tähendaks, et äriühingute juht- ja järelevalveorganites osalemisega kaasnevat abstraktset korruptsiooniohtu ei enneta enam mingi meede. Vaidlusalune abstraktse korruptsiooniohu vähendamiseks kehtestatud keeld aitab aga ühtlasi kaasa ka konkreetse korruptsiooniohu ennetamisele. Kui on keelatud olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige, siis on ka keerulisem sattuda näiteks KVS § 25 lõike 1 punktides 3 või 4 kirjeldatud huvide konflikti olukorda.

43. KVS § 19 lõike 2 punktis 2 sisalduv keeld ei ole mõõdukas.

44. Korruptsiooni vältimine on nii riigi kui ka ühiskonna jaoks tervikuna väga oluline. Korruptsioon kahjustab riigivõimu ausat ja õiguspärast toimimist, tekitab ebavõrdsust ja konkurentsimoonusi, suurendab nii era- kui ka avaliku sektori kulusid ning põhjustab ebaefektiivsust.

45. Korruptsiooni ennetamise vahenditel on tegeliku korruptiivse teo vältimisele erinev mõju. Korruptsioonivastase seaduse neljandas peatükis sätestatud toimingupiirangud on vahetult suunatud korruptiivse teo ärahoidmisele. Tegevus- ja töökohapiirangute seos korruptiivse teo vältimisega on kaudsem. Nende eesmärk on pigem välistada korruptsiooniohtlike suhete tekkimine ehk vähendada abstraktset korruptsiooniohtu. Korruptsiooniohtlikes suhetes konkreetse ohu vähendamine on olulisem kui abstraktse korruptsiooniohu vähendamine. Korruptsioon põhjustab kahju eelkõige korruptiivsete tegude tõttu. Niisugust kahju ei põhjusta veel erinevad abstraktselt korruptsiooniohtlikud suhted.

46. Ka kõnesoleva keelu puudumisel laieneks ametiisikutele korruptsioonivastase seaduse neljandas peatükis sisalduvad toimingupiirangud. Nõnda on ametiisikul KVS § 24 lõike 1 kohaselt igal juhul keelatud teha tehinguid iseendaga või muid sarnase iseloomuga või huvide konfliktiga seotud tehinguid. Samuti ei või ta volitada oma alluvaid tegema selliseid tehinguid enda asemel. Keelatud tehingud hõlmavad KVS § 24 lõike 2 kohaselt ka võimalikud tehingud äriühinguga, mille juht- või järelevalveorgani liige isik on. Ametiisikul on KVS § 25 lõigete 2 ja 3 kohaselt kohustus mitte osaleda selliste otsuste tegemisel, mis oluliselt mõjutab tema enda, tema lähisugulaste või -hõimlaste või temaga seotud juriidiliste isikute majandushuve. Tõsi, need piirangud ei vähenda abstraktset korruptsiooniohtu. Samas võib neist tõhusa rakendamise ja järelevalve korral põhimõtteliselt piisata, et vältida konkreetseid korruptiivseid tegusid.

47. Vaidlusalune keeld ei ole igas olukorras korruptsiooni vältimiseks tõhus vahend. Nimelt on selle mõjust võimalik hõlpsalt mööda minna variisikuid enda asemele juht- ja järelevalveorganitesse nimetades.

48. KVS § 19 lõike 2 punktis 2 sätestatud keeld on liialt ulatuslik.

Tõsi, kolleegiumi hinnangul esines põhikohtuasjas lahendatud situatsioonis abstraktne korruptsioonioht. Äriühingu tegutsemisvaldkond (arhitektuurne projekteerimine) ja valdkond, kus isik tegutses ametnikuna (linna peaarhitekt), langesid kokku. Ehkki äriühing ei tegutsenud omavalitsusüksuses, kus isik oli ametis, ei saa näiteks välistada, et ametniku juhitava äriühingu konkurendil tekib planeerimisalaseid kokkupuuteid selle omavalitsusüksusega. Ametnikul võib nõnda tekkida võimalus teha konkurendi jaoks ebasoodsaid otsuseid.

Samas langeb keelu kohaldamisalasse palju juhtumeid, mille puhul isikul ei ole võimalik mingeid konkreetseid äriühingut soosivaid samme astuda. Sellise olukorraga oleks tegemist, kui isiku ametialased ülesanded ja äriühingu tegevus kuidagi ei kattuks.

49. Kolleegium peab vajalikuks ka märkida, et keeld ei piira väga olulisel määral õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. See õigus kaitseb muu hulgas igäihe võimalust endale ise elatist teenida. Ametiisikule on aga sissetulek tagatud. Ametiisikuna töötamise kõrvalt äriühingu juht- või järelevalveorgani liikmena tegutsemine on üldjuhul faktiliselt piiratud ajaga, mis jääb üle ametikohustuste täitmisest. Vabatahtlikult ametiisikuks asumisega peab isik arvestama teenistusega kaasnevate piirangutega. Need piirangud valib isik endale ise, kasutades seejuures seda sama vabadust valida tegevusala, elukutset ja töökohta.

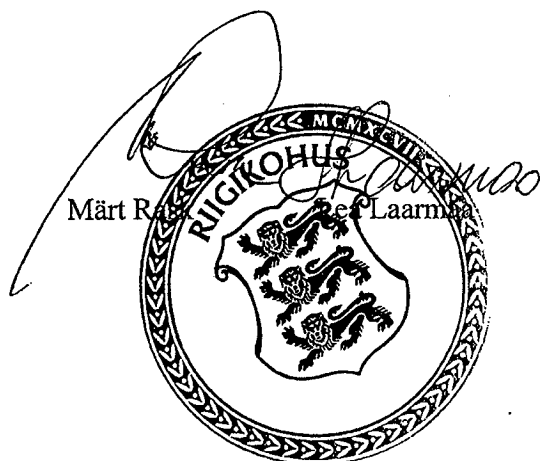
Vaidlusalune keeld ega ka korruptsioonivastane seadus ei piira ametiisiku õigust olla äriühingu osanik või aktsionär. Ametiisikul on seetõttu võimalik osaleda äriühingut puudutavate otsuste tegemisel üldkoosoleku kaudu. KVS § 19 lõikes 3 toodud tingimustel on isikul ka õigus tegutseda ettevõtjana, olla täisühingu osanik või usaldusühingu täisosanik. Välistatud on seega vaid väike osa selle põhiõigusega kaitstud tegevustest.



50. Eeltoodust tulenevalt võib keeld abstraktse korrupsiooniohu vältimiseks olla mõnede ametiisikute gruppide või asutuste puhul mõõdukas. Korrupsiooniohtlike suhete tekkimise vältimine ja näiva erapooletuse tagamine võib nende puhul kaaluda üles isikute õigustele seatud piirangu. Nende juhtumite eristamine tähendab aga keerulisi ja poliitilisi valikuid sisaldavaid otsustusi, millest lisaks sõltub isikute karistusõiguslik vastutus. Need valikud peab vajaduse ja võimaluse korral tegema seadusandja.

51. Kolleegium leiab kokkuvõtteks, et ametiisikute õigus olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige kaalub üles abstraktse korrupsiooniohu vähendamisest tõusva kasu. KVS § 19 lõike 2 punktis 2 sätestatud keeld ei ole seetõttu mõõdukas ega järelikult ka proportsionaalne. Teisisõnu ei ole see keeld demokraatlikus ühiskonnas vajalik PS § 11 mõttes. Keeld rikub PS § 29 lõikes 1 sätestatud põhiõigust ja tuleb tunnistada kehtetuks.

52. Niisugune otsus ei tähenda, et põhiseadusega oleks kooskõlas üksnes see, kui ühelegi ametiisikule ei ole äriühingute juht- või järelevalveorganitesse kuulumisel seatud mingeid piiranguid. Riigikogu võib vajadusel PS § 29 lõikes 1 ja PS §-s 31 sätestatud põhiõigustega arvestaval viisil kehtestada muid meetmeid selleks, et vähendada abstraktset korrupsiooniohtu, mis kaasneb ametiisikute tegevusega äriühingute juht- ja järelevalveorganites (nt ametiisiku kohustus avalikustada huvid, teavitada ametisse nimetamise õigusega isikut oma tegevusest ja võimalus sellist tegevust kindlatel tingimustel keelata).



Märt Rask

Laarmäe

Lea Kivi

Ivo Pilving

Jüri Pöld

KOOPIA ÕIGE  
 Piret Lehemets  
 Riigikohtu sekretär

"27." 03. .... 20.12...