

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
otsus
algtekst
27.03.2012
RT I, 30.03.2012, 23

Korruptsioonivastase seaduse § 19 lõike 2 punkti 2 põhiseaduspärasuse kontroll

Vastu võetud 27.03.2012

RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

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

RESOLUTSIOON

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

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1.Ida Prefektuuri kriminaalbüroo ametnik karistas30. aprilli 2010. a otsusega väärteoasjas Peeter Tambutkorruptsioonivastase seaduse (KVS) § 26³alusel rahatrahviga 40trahviühikut. Karistus määrati selle eest, et olles ametiisikuks KVS § 4 lõikel mõttes ja kuuludes Narva Linnavalitsuse Arhitektuuri- ja Linnaplaneerimiseameti peaarhitekti (direktori asetäitja) ametikoha kõrval OÜ AjamArhitektid juhtorganisse, rikkus P. Tambu KVS § 19 lõike 2 punktist 2tulenevaid töökohta- ja tegevuspiirangu nõudeid, pannes sellega toime KVS § 26³järgi kvalifitseeritava väärteo.

2.P. Tambu kaitsja esitas 25. mail 2010Viru Maakohtusse kaebuse kohtuvälise menetleja 30. aprilli 2010. aotsuse peale.

3.Viru Maakohus tühistas 21. detsembri 2011. aotsusega väärteoasjas nr 4-10-1555 Ida Prefektuuri 30. aprilli2010. a otsuse ja lõpetas menetluse väärteomenetluse seadustiku (VTMS) § 29 lõike 1 punkti 1 alusel. Kohus tunnistas KVS § 19 lõike 2 punkti 2põhiseadusvastaseks osas, milles keelatakse kohaliku omavalitsuse ametnikulolla juhtorgani liige äraühingus, mille majandustegevus ei ole puutumuses isikuametitegevusega, ning jättis selle sätte kohaldamata. Kohtuotsus jõudis Riigikohtusse2. jaanuaril 2012.

VIRU MAAKOHTU OTSUS

4.Viru Maakohus leidis, et P. Tambu oli ametiisikKVS § 4 lõike 1 tähenduses, et ta oli oma ainuosalusega äriühingu juhatuseliige, kuid tema tegevusel ametiisikuna ei olnud oma juhitava äriühingugamingit puutumust.

Kohus asus seisukohale, et P. Tambule laienev KVS § 19 lõike 2 punktis 2 sätestatud keeld ei ole põhiseadusega kooskõlas osas, millessee keelab kohaliku omavalitsuse ametnikul olla juhtorgani liige äriühingus, 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 ametipeaarhitekti (direktori asetäitja) ametikohal ja samal ajal kuulumine osatöötajate juhatusse ei põhjusta konkreetset ega abstraktset korruptsiooniohtu. P. Tambu tegutsemine nimetatud ametikohal ei mõjuta kuidagi äriühingumajandushuve, kuna osatöötajate juhatustegevus ei olnud seotud Narva linnaga. Seega ei olnud kehtestatud piirang olukorras sobiv abinõu ega aidanud kaasakorruptsiooniohtu 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 korruptsiooniohuvähendamist 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 kaalutlusõigus ning piirangu kohaldamine sõltuks reaalse korruptsiooniohtu ja huvide konfliktiolemasolust. Kohaliku omavalitsuse ametnik võiks kuuluda äriühingu juhatusse, kui luba andev organ on veendunud, et äriühingu majandustegevusel ei ole seostisiku ametitegevusega. Täieliku keelu kaotamise eelduseks on ametiisikutegevuse, sealhulgas majandusliku ja äritegevuse avalikkus ja läbipaistvus ning teatavaks tegemine töötajatele.

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 piirangutepehendamist tuleb tänapäevast avaliku halduse olukorda arvestades tõsiseltkaaluda.

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

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

Õiguskantsler

14. KVS § 19 lõike 2 punktis 2 kehtestatud keeldriivab PS § 29 lõikest 1 tulenevat põhiõigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Säte on tervikuna asjassepuutuv, mistõttu on selle põhiseadusevastavuse kontroll lubatav. Selle keelu kohaldamise eeldusi sätestav KVS § 31 lõike 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 keelukohaldumise eelduseks on isiku ametiseisund. Ametiseisundi defineerib KVS § 3 lõige 2: „Ametiseisund on ametikohast tulenev ametiisiku õiguspädevusvastu võtta teistele isikutele kohustuslikke otsuseid, teha toiminguid, osaledariigi- või munitsipaalvara erastamise, võõrandamise või kasutusse andmiseotsuste tegemisel ning kohustus täita oma ametialaseid kohustusi ausalt ja õiguspäraselt.“

16.Ametiseisundi mõistet sisaldava sätte kohaldamine on osutunud praktikas problemaatiliseks. Korruptsioonivastane seadus ei avade finitsioonis kasutatud termineid „otsus“ ja „toiming“ ega viita ka nendes sisustamisel mõnele teisele õigusaktile. Seetõttu tekib küsimus, kas nendes sisustamisel tuleb lähtuda haldusmenetluse seadusest, millest tulenevalt peab otsusel või toimingul olema muu hulgas haldusväline mõju (sellest sõltub vastusküsimusele, 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 menetlustoiminguid (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 Riigikohtupraktikas 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 poenas sine lege scripta, stricta, praevia*, millest tuleneb nõue lähtuda süüdimõistmise otsustamisel kirjalikult täpselt määratletud (teo toimepanemise ajal jõus olnud seadusega kehtestatud) karistusnormist. Samuti ei taga seepiiratud põhioigusele 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 korruptsiooniohtu tagada avalike ülesannete täitmise näiv erapooletus. Keeld on nendeesmärkide saavutamiseks sobiv abinõu. Keeld on ka vajalik. Kuigi konkreetse korruptsiooniohu vähendamise vahendid riivavad põhioigusi vähem, ei ole needsiiski alternatiiviks abstraktse korruptsiooniohu vastu suunatud meetmetele.

20.Keeld ei ole mõeldukas. Sellega kaasnev põhioiguste 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 kahtlusetamõeldukaks pidada vaid siis, kui ametiisiku ametiseisundist tuleneb pädevus muuhulgas ka omal algatusel teha äriühingu (juht- või järelevalveorgani) tegevusele 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 ametiisikuvastutusvaldkonnast 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 võrdel viisil nii siis, kui ametiisikutel on lubatud olla juhatuse liikmeks, kui ka siis, kui

see onkeelatud. Seadusandja ei ole nimelt pannud ametiisikutele absoluutset keeldutegutseda ettevõtjana. Ettevõtjana tegutsemisel on ametiisikul samasugused võis suuremadi isiklikud huvid kui äriühingu juhatusse või järelevalveorganissekuuludes.

25. Meede oleks mõõdukas, kui avalikustataks ametiisiku huvid (ametiasutuse kontrollitegevuse ja ametnikule endale pandudkohustuse tulemusena), sh äriühingu juht- ning kontrollorgani liikmeks olemine, ametiisikuna tehtud tehingud ning vastu võetud otsused. See annab avalikkuseleülevaate ametiisiku korruptsiooniohtlikest seostest ning eeldatavasti vähendabkonkreetset korruptsiooniohtu, mõjutades ametiisikut ametiülesandeid täitmaavalikes huvides. Mõõdukas on ka uue korruptsioonivastase seaduse eelnõuskehtestatav regulatsioon, mille kohaselt saab ametiisikutele piiranguid kehtestada kaalutlusotsuste tulemusena, hinnates kõrvaltegevuste võimalikku ohtuametiülesannete 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. Ametikohagakaasnevad piirangud ei ole isiku põhiõiguste rikkumine, sest tal on õigusvabalt valida ametikoht, mis kas sisaldab piiranguid või mitte. Töökohta- jategevuspiirangute eesmärk on vältida korruptsiooni. Ametiisikul on piisavaltvõimalusi viia oma tegevus seadusega kooskõlla. Kui ettevõtjana tegutsemisepeatamiseks ei ole piisavalt valikuid, siis peaks analüüsima äriseadustikusmuutuse tegemist, mis annaks isikule, kelle valitud tegevusalaga on ettevõtlussobimatu, võimaluse äriühingu tegevus mingiks ajaks peatada.

Eesti Maaomavalitsuste Liit

27. KVS § 19 lõike 2 punkt 2 võib olla vastuoluspõhiseadusega osas, milles keelatakse kohaliku omavalitsuse ametnikul ollajuhtorgani liige äriühingus, mille tegevus ei puuduta isiku ametitegevust. Seesäte kehtestab formaalsete tunnuste alusel ulatusliku keelu, võimalusetakaaluda, kas igal konkreetsel juhul korruptsiooniohu tekkimise võimalus onüldse 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 osanikunavõi usaldusühingu täisosanikuna tegutsemine ametisse nimetanud, valinud võilepingu alusel tööle võtnud isiku või ametiasutuse loal) on mõõdukam jarakendatav kaalutlusõiguse alusel.

VIRU MAAKOHTUS PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUDSÄTE

28. Korruptsioonivastase seaduse § 19 lõike 2 punkt 2 sätestab: „Käesoleva seaduse § 4 lõikes 1 nimetatud ametiisikutelon keelatud olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige, välja arvatudriigi, kohaliku omavalitsuse, avalik-õigusliku juriidilise isiku osalusegaäriühingus riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isikusindaja.“

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

29. Kohtuasja keskmes on ametiisiku võimalus ollaäriühingu juht- või järelevalveorgani liige. KVS § 19 lõike 2 punkt 2 keelab sellise tegevuse. Viru Maakohus tunnistas selle säte osaliseltvastuolus olevaks PS § 29 lõikes 1 sätestatud õigusega vabalt validategevusala, elukutset ja töökohta. Kolleegium selgitab esmalt, millises osastuleb 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 säte põhiseaduspärasust, mis on kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv(vt selle kohta viimati Riigikohtu 31. jaanuari 2012. a otsuspõhiseaduslikkuse 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 omavalitsuseametnikul olla juhtorgani liige äriühingus, mille majandustegevus ei olepuutumuses isiku ametitegevusega. Õiguskantsler soovastu on arvamusel, et sätetuleks tervikuna asjassepuutuvaks tunnistada.

32. Kolleegium leiab, et põhiseaduslikkusejärelevalve efektiivsuse tagamiseks tuleb asjassepuutuvaks lugeda kogu KVS § 19 lõike 2 punkt 2. Asjassepuutuvat normi ei ole põhjust piiritleda niikitsalt põhikohtuasja tehioleduga, nagu seda tegi Viru Maakohus. Sättepõhiseaduspärasuse hindamisel ei ole olulist erinevust tulenevalt sellest, kassätet kohaldatakse riigi või kohaliku omavalitsuse ametiisikute suhtes. Teiseks on keelu õigustatuse järele küsimine põhjendatud lisaks äriühingu juhtorganiliikmeks olekule ka järelevalveorgani liikmeks oleku puhul. Kolmandaks onpõhikohtuasjas tegemist olukorraga, kus ametiisiku tegevus oli

puutumuses temategevusega äriühingu juhtorgani liikmena (allpool punkt 48). Puutumus isikuametitegevusega on määratlemata õigusmõiste. Selle kasutamine karistusõigusegasanktsioneeritud keelu piiritlemisel on õiguselguse seisukohastproblemaatiline. Seetõttu ei ole põhjendatud hinnata keelu põhiseaduselevastavust üksnes osas, milles see puudutab äriühinguid, mille majandustegevusei ole puutumuses isiku ametitegevusega.

33.KVS § 19 lõike 2 punkt 2 sätestab erandialoa olla riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isikuosalusega äriühingus riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õiguslikujuriidilise isiku esindaja. Seda erandit ei ole põhiseaduspärasust kontrollidespõhjult sätte ülejäänud osast eraldada. Kui keeld jääks kehtima, oleks erandiolemasolu endiselt põhjendatud. Kui aga keeld tunnistatakse kehtetuks, siis onerandiga võimaldatud tegevused igal juhul lubatud ka selle sõnaselgesätetamiset.

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

II

35.KVS § 19 lõike 2 punktis 2sätestatud keeld olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige riivabPS § 29 lõikes 1 sätestatud põhiõigust. PS § 29 lõike 1esimese lause kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala,elukutset ja töökohta. Sama lõike teine lause näeb ette, et seadus võib sätestadaselle õiguse kasutamise tingimused ja korra. PS § 29 lõike 1 esimeses lausessätetatud põhiõigusega on kaitstud ka õigus tegutseda juriidilise isiku organiliikmena. Seejuures ei ole oluline, kas isik alles soovib asuda juriidiliseisiku 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 ametiisikuvõimaluse saada rakendust äriühingu juht- või järelevalveorganis, siis piirabsee võimalust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta.

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

37.Õiguskantsler leiab, et PS § 13lõikest 2 tuleneva õiguselguse põhimõttega ei ole kooskõlas keelurakendamise eeldusi kehtestav KVS § 3 lõige 2, milles sisaldubametiisiku definitsioon. Kolleegiumil ei teki praeguses asjas kahtlusidefinitsiooni õiguselguses. Põhikohtuasja kaebajal oli ametiseisund KVS § 3lõike 2 tähenduses, kuna tal oli Viru Maakohtu otsuse kohaselt oma ametikohasttulenev pädevus osaleda teistele isikutele kohustuslike otsuste vastuvõtmisel janeid ise vastu võtta. Kaebajal endal, kohtuvälisel menetlejal ega kohtul eitekinud ametiseisundi mõiste kohaldamisel raskusi. KVS § 3 lõike 2õiguselgusetust ei ole seega praeguses asjas vaja hinnata. See ei välistadefinitsiooni õiguselguse hindamist mõnes muus kohtuasjas, milles kohaldataksedefinitsiooni ebaselgetena tunduvaid elemente.

38.PS § 11 teise lause kohaselt peavadpõhiõiguste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohimoonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Riigikohus peabdemokraatlikus ühiskonnas vajalikuks piiranguid, mis on nendega taotletavaeesmärgi saavutamiseks proportsionaalsed ehk sobivad, vajalikud ja mõõdukad(proportsionaalsuse kontrolli kohta vt Riigikohtu üldkogu 17. märtsi2003. a otsus asjas nr 3-1-3-10-02, punkt 30).

39.Ametiisikutele pandud keeld olla äriühingutejuht- ja järelevalveorganite liige on kehtestatud eesmärgiga vältidakorruptsiooni. KVS § 2 punkt 2 omistab sellise eesmärgi kakorruptsioonivastase seaduse kolmandas peatükis kehtestatud töökoha- jategevuspiirangutele. Nende hulka kuulub ka keeld olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige. Kuna KVS § 19 lõike 2 punktis 2 kehtestatud keeld eieelda igal üksikjuhul konkreetse korruptsiooniohu tuvastamist, tuleb sellesätte eesmärgiks pidada üldise ehk abstraktse korruptsiooniohu vähendamist.Korruptsiooni vältimist ja sealhulgas ka abstraktse korruptsiooniohuvähendamist on Riigikohtu üldkogu pidanud PS § 29 lõikes 1 sätestatudpõhiõiguse piiramise õigusriiklikult aktsepteeritavaks põhjuseks (Riigikohtuüldkogu 25. jaanuari 2007. a otsus asjas nr 3-1-1-92-06, punkt 28).

40.Vaidlusalune keeld on abstraktse korruptsiooniohuvähendamiseks sobiv. Riigikohtu üldkogu on selgitanud, et abstraktsekorruptsiooniohust on võimalik rääkida olukorras, kus isiku puhul on täheldatavmõni omadus või suhe, mis võib üldisele kogemusele tuginedes tekitada isikussoovi juhinduda oma tegevuses tervikuna või mõne üksikotsustuse langetamiselkriteeriumitest, mis ei lähtu täiel määral isiku töö- või käsundiandjaõiguspärasest huvidest (Riigikohtu üldkogu 25. jaanuari 2007. a otsusasjas nr 3-1-1-92-06, punkt 33). Ametiisiku tegutsemist äriühingu juht- või järelevalveorganis saab pidada niisuguseks abstraktset korruptsiooniohtutekitavaks suhteks. Sellises olukorras võib isikul tekkida soov juhinduda omategevuses ametiisikuna kriteeriumitest, mis lähtuvad pigem tema juhitava või järelevalvatava äriühingu huvidest. Äriühingu juht- või järelevalveorganissekuulumise vähendab seda ohtu.

41. Kõnealune keeld on abstraktse korruptsioonihuvältimiseks ka vajalik. Põhimõtteliselt võiks keeldu asendada oma tegevusestteavitamise, 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 sättekohaselt 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 tegevusei takista töö- või teenistuskohustuste täitmist ega kahjusta töö- võiteenistuskoha mainet. Igaühel on õigus saada ametiisiku ametisse nimetanud, valinud või lepingu alusel tööle võtnud ametiisikult loa kohta teavet. Loataotlemise 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 keelugavõrreldes 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 ohtteha vigu.

42. Tegevusala, elukutse ja töökohta valiku õigust vähem piiravateks, kuid sama tõhusateks meetmeteks ei saa kolleegiumi arvates pidada ka toimingupiiranguid, mis on sätestatud korruptsioonivastase seaduseni jändas peatükis. Need piirangud ei aita vähendada abstraktset korruptsiooniohtu, vaid konkreetset korruptsiooniohtu, mis kaasneb kindlatetoimingutega. Vaidlusaluse keelu asendamine toimingupiirangutega tähendaks, et äriühingute juht- ja järelevalveorganites osalemisega kaasnevat abstraktset korruptsiooniohtu ei ennetata enam mingi meede. Vaidlusalune abstraktset korruptsiooniohtu vähendamiseks kehtestatud keeld aitab aga ühtlasi kaasa konkreetse korruptsiooniohtu 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 olemõdukas.

44. Korruptsiooni vältimine on nii riigi kui kühiskonna jaoks tervikuna väga oluline. Korruptsioon kahjustab riigivõimu ausatja õiguspärast toimimist, tekitab ebavõrdsust ja konkurentsimoõnutusi, suurendab nii era- kui ka avaliku sektori kulusid ning põhjustab ebafektiivsust.

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

46. Ka kõnesoleva keelu puudumisel laieneks ametiisikutele korruptsioonivastase seaduse ni jändas 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 möõda minna variisikuid enda asemele juht- ja järelevalveorganites 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 äriühingukonkurendil 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 soovivaid samme astuda. Sellise olukorraga oleks tegemist, kui isiku ametialased ülesanded jääriühingu tegevus kuidagi ei kattuks.

49. Kolleegium peab vajalikuks ka märkida, et keeldei piira väga olulisel määral õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. See õigus kaitseb muu hulgas igauhe võimalust endale ise elatist teenida. Ametiisikule on aga sissetulek tagatud. Ametiisikuna töötamise kõrvalt äriühingu juht- või järelevalveorgani liikmena tegutsamine 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 eipiira 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 vaidväike osa selle põhiõigusega kaitstud tegevustest.

50.Eeltoodust tulenevalt võib keeld abstraktsekorrupsiooniohu vältimiseks olla mõnede ametiisikute gruppide või asutustepuhul mõõdukas. Korrupsiooniohtlike suhete tekkimise vältimine ja näivaerapooletuse tagamine võib nende puhul kaaluda üles isikute õigustele seatudpiirangu. Nende juhtumite eristamine tähendab aga keerulisi ja poliitilisivalikuid sisaldavaid otsustusi, millest lisaks sõltub isikute karistusõiguslikvastutus. Need valikud peab vajaduse ja võimaluse korral tegema seadusandja.

51.Kolleegium leiab kokkuvõtteks, et ametiisikuteõigus olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige kaalub üles abstraktsekorrupsiooniohu vähendamisest tõusva kasu. KVS § 19 lõike 2punktis 2 sätestatud keeld ei ole seetõttu mõõdukas ega järelikult koproportsionaalne. Teisisõnu ei ole see keeld demokraatlikus ühiskonnas vajalikPS § 11 mõttes. Keeld rikub PS § 29 lõikes 1 sätestatudpõhiõigust ja tuleb tunnistada kehtetuks.

52.Niisugune otsus ei tähenda, et põhiseadusegaoleks kooskõlas üksnes see, kui ühelegi ametiisikule ei ole äriühingute juht-või järelevalveorganitesse kuulumisel seatud mingeid piiranguid. Riigikogu võibvajadusel PS § 29 lõikes 1 ja PS §-s 31 sätestatud põhiõigustegaarvestaval viisil kehtestada muid meetmeid selleks, et vähendada abstraktsetkorrupsiooniohtu, mis kaasneb ametiisikute tegevusega äriühingute juht-jajärelevalveorganites (nt ametiisiku kohustus avalikustada huvid, teavitadaametisse nimetamise õigusega isikut oma tegevusest ja võimalus sellist tegevustkindlatel tingimustel keelata).

Märt Rask, Lea Laarmaa, Lea Kivi, Ivo Pilving, Jüri Pöld