

Töökoha- ja tegevuspiirangute põhiseaduslikud ja poliitilised piirid

Vadim Filimonov (RiTo 5), Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilane

Arvestades tugevat konkurentsi avaliku ja erasektori vahel, võib kaaluda töökoha- ja tegevuspiirangute leevendamist.

Huvide konflikti mõiste on keskse tähendusega korruptsioonivastase võitluse regulatsioonis, sest nii taandamise (toimingupiirangute) kui ka tegevus- ja töökohapiirangute regulatsioon, osaliselt ka majanduslike huvide deklareerimise normistik on suunatud huvide konflikti olukordade vältimisele. Huvide konflikti legaalse definitsiooni annab korruptsioonivastase seaduse (KVS) § 25 lg 1, mille kohaselt on huvide konflikt sellisel juhul, kui ametiisik peab tegema oma töö- või teenistuskohustuste raames otsuse või osalema sellise otsuse tegemises, mis mõjutab oluliselt tema enda, lähisugulaste või -hõimlaste või (nendega seotud) juriidiliste isikute majandushuve.

Huvide konflikt kujutab endast eetilist dilemmat, kus ametiisiku erahuvi võib mõjutada ametikohustuste erapooletut ja objektiivset täitmist. Huvide konfliktiga on nt tegemist juhtudel, kui riigihanke eest vastutav ametiisik saab tööpakkumise ühelt riigihankes osaleda soovivalt äriühingult või kui ametiisik peab tegema otsuse uue maantee paiknemise kohta, kus üks alternatiividest vähendab oluliselt temale kuuluva maatüki hinda.

Korruptsiooni ja huvide konflikti vahetõrget on täpsustanud G. Carney (Conflict of Interest...), kelle nägemuse kohaselt kujutab korruptsioon endast konflikti ametiisiku erahuvide ja avalike huvide vahel, mille puhul saadakse tahtlikult enamasti majanduslikku laadi kasu avaliku huvi arvel. Teisisõnu, korruptsioon on avaliku võimu kuritarvitamine isikliku kasu saamise eesmärgil. Carney lisab, et korruptsioon sisaldab endas alati huvide konflikti, kuid mitte vastupidi. Nii nagu huvide konflikti regulatsioon ei ole tingitud mitte üksnes korruptsioonivastase võitluse vajadusest, on ka huvide konflikt midagi laiemat kui avalike ja ametiisiku isiklike või majanduslike huvide põrkumine (korruptsioon). Kuivõrd aga Eesti õiguskorras on huvide konflikti regulatsiooni tähtsuse teadvustamine toimunud seoses korruptsiooni piiramise vajadusega, siis KVS-is on huvide konflikti mõiste sisuliselt kattuv korruptsiooni mõistega, mis õigusmõistete struktuurist kui tervikust lähtudes ei ole õige. Huvide konflikti regulatsioon on mitmete eetiliste, poliitiliste ja administratiivsete kaalutluste tulemus ega ole olemuselt tingitud korruptsiooni preventsiiooni vajadusest. Siiski on see oluline vahend korruptsiooni piiramiseks.

Huvide konfliktiga on tegemist siis, kui haldusmenetlusesse sekkuvad ametivälised (s.o avalike huvidega mittekattuvad) erihuvid, mis tulenevad kas ametiisiku isiksuse eripärast või tema ühiskondlikest seostest ja mis avalduvad välise objektiivsete asjaolude kaudu (Hammer 1989, 14).

Selliseid iseenesest vaevalt veel korruptsiooniohtu kätkevaid "ühiskondlikke seoseid" nimetab Eesti seadusandja kergekäeliselt ja liialdades korruptsiooniohtlikeks suheteks. KVS-i § 5 lg 2 määratleb, et korruptsiooniohtlik suhe on ametiisiku suhe teise isikuga, mis on

tekkinud või võib tekkida töökoha-, tegevus- või toimingupiirangute rikkumise tagajärjel ametiisiku poolt.

Huvitav on see, et Eesti seadusandja arvates tekivad sellised suhted teiste isikutega, nagu abielu-, sugulussuhted, KVS-is sätestatud piirangute rikkumise tagajärjel. Teiseks on ilmselt terve mõistuse vastane ja isegi inimväärikust alandav nimetada selliseid inimesele iseloomulikke ühiskondlikke seoseid nagu abielu, sugulus ja ettevõtlusega tegelemine korruptsiooniohtlikeks suheteks. Märkuse korras juhin tähelepanu ka asjaolule, et kehtiva definitsiooni järgi on korruptsiooniohtlik suhe "ametiisiku suhe teise isikuga", kuid nagu nähtub eespool toodud huvide konflikti määratlusest, võib huvide konflikt (muu hulgas korruptsioonioht) seisneda ka ametiisiku isiksuse eripärast tulenevates asjaoludes (nt füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsemine). Vastavalt KVS-i § 6 lõikele 2 peab ametiisik, kes on korruptsiooniohtlikus suhtes või loob sellise suhte või kellele tehakse ettepanek sellise suhte loomiseks, viivitamata sellest kirjalikult teatama. Ilmselt oleks loogiline, kui ametiisikul lasuks kohustus teatada ka tema isikust tulenevaist asjaoludest, mis võivad ohustada erapooletu haldusotsuse tegemist, kuid sellist kohustust ametiisikul otseselt ei ole.

Huvide konflikti vältimise vahendid

Peamine huvide konflikti vältimise vahend on taandamine, s.o olukorra vältimine, kus ametiisik on samal ajal nii otsuse tegija kui ka otsusest mõjutatud isik. Põhimõte *nemo iudex in causa sua* – keegi ei või olla õigusemõistja iseenda asjas – on tuntud juba iidsetest aegadest. Taandamise puhul lahendatakse juba tekkinud huvide konflikti olukord vahetult enne otsuse tegemist.

Teine vahend on töökoha- ja tegevuspiirangud, mis erinevad taandamisest selle poolest, et siin püütakse vältida huvide konflikti võimalikult varakult, juba ametiisiku teenistusse asumisel. Peab tõdema, et ei ole ühist seisukohta, kas töökoha- ja tegevuspiirangud kuuluvad üldse huvide konflikti regulatsiooni alla. Töökoha- ja tegevuspiirangute rakendamise hetkel huvide konflikti situatsioon kui selline veel puudub, ta on ainult ennustatav. Töökoha- ja tegevuspiiranguil on oma eesmärgid, kusjuures põhieesmärk ei ole tavaliselt õigusvastase tegevuse (korruptsiooni) ennetamine. Lähenedes huvide konflikti problemaatikale korruptsiooni piiramise seisukohalt, kehtestasid Eesti korruptsioonivastased seadused ranged karistused huvide konflikti keeldude rikkumise eest.

KVS-i § 6 lg 4, haldusõiguserikkumiste seadustiku § 1582 ja Kriminaalkoodeksi (KrK) § 1622 kohaldamisel "korruptsiooniohtliku ettevõtluse" juhtumile tuleb arvestada, kas ettevõtlusest jäeti teatamata siis, kui selline tegevus oli keelatud tegevuspiiranguga või siis, kui ettevõtluse tõttu kuulus ametiisik taandamisele haldusmenetluses. Esimesel juhul tuleks ilmselt kohaldada leebemat, teisel juhul aga rangemat karistust. Eesti on praegu unikaalne riik, kus nt tegevus- ja töökohapiirangute eest nähakse ette kriminaalkaristused (KrK § 1621). (Karistusseadustikust on vastavad koosseisud küll juba kaotatud.)

Töökoha- ja tegevuspiirangud

Töökoha- ja tegevuspiiranguid sätestavad Eesti õiguskorras peale KVS-i (§-d 19, 20) veel avaliku teenistuse seaduse (ATS) 4. peatükk ja avaliku teenistuse eriliike käsitlevad seadused. Vastavalt KVS-i § 19 lõigetele 1 ja 2 käsitatakse töökoha- ja tegevuspiiranguna kitsendust tegutseda avalikus teenistuses olles ettevõtjana, töötada kohakaasluskorras ja oma lähisugulase või -hõimlasega otseses alluvusvahekorras. Töökoha- ja tegevuspiirangud on üks ametite ühitamatuse liik.

Töökoha- ja tegevuspiirangute puhul on tähtsaimaid küsimusi nende vahekord Eesti põhiseaduse sätetega, mis garanteerivad igaühele õiguse tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse (§ 31) ja Eesti kodanike õigust kuuluda erakondadesse (§ 48) ning seda väga mitmest aspektist.

Esiteks laienevad töökoha- ja tegevuspiirangud KVS-i § 4 lõikes 1 nimetatud ametiisikuile, s.o ametiseisundit omavaile riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikele ja nende ülesandeid täitvaile koosseisuvälistele teenistujatele.

Siinkohal tekib küsimus, kas KVS-i töökoha- ja tegevuspiirangud selles osas, milles piiratakse kohalike omavalitsuste teenistujate põhiseaduslikke õigusi (ettevõtlusvabadus ja koondamisvabadus), on kooskõlas põhiseadusega. Põhiseaduse § 30 lg 2 sätestab, et "seadus võib piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust tegelda ettevõtlusega ...". Riigiteenistuja on aga riigiga teenistussuhtes olev isik (ATS § 4 lg 2 lause 1). Tõsi, ATS-i eelnõu ei kasuta enam mõistet "riigiteenistuja". Eelnõu § 2 lg 2 sätestab, et "Avalik teenistuja on ametnik. Avalikud teenistujad jagunevad riigiametnikeks ja kohaliku omavalitsuse ametnikeks". Seega ei tohiks ettevõtlusvabaduse piirang laieneda kohaliku omavalitsusega teenistussuhtes olevaile isikuile. Kas ka põhiseaduse autorite (hüpoteetiline) tahe oli suunatud kohalike omavalitsuste teenistujatele suurema vabaduse andmisele võrreldes riigiteenistujatega?

Vaadeldes põhiseaduse § 30 lõiget 2 süsteemis koos teiste põhiseaduse sätetega, võib kõigepealt tõdeda, et põhiseadus ei tunne üldmõisteid "avalik teenistus" või "avalik teenistuja" ning teistes § 30 lõikega 2 analoogsetes kohtades on kasutatud täpset formuleeringut "riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujad" (nt §-s 45 sõnavabaduse piiramise kontekstis ja § 30 lg 1, vt ka § 26, 28 lg 4, 37 lg 1, 42 jne).

Teiselt poolt oli põhiseaduse väljatöötamise ajal kohaliku omavalitsuse garantii (sõltumatus riigist) teoreetiline kontseptsioon paigas (§-d 154-160), mis välistab argumendi, et põhiseaduse valmimise hetkel oli vahe riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel veel ebaselge ning oli põhjust käsitleda kohalike omavalitsuste teenistujaid "riigiteenistujatena".

Mõlemad eespool toodud argumendid toetavad seisukohta, et § 30 lõikes 2 on mõiste "riigiteenistujad" all silmas peetud just kitsalt riigiga teenistussuhtes olevaid isikuid. Samas ei maksa arvata, et see tõdemus vastab põhiseaduse autorite tegelikule tahtele, sest § 30 lg 2 üle Põhiseaduslikus Assamblees mingit arutelu ei toimunud (Põhiseadus...1997, 987). Kindlalt võib öelda, et konkreetne tahe kohalike omavalitsuste teenistujate

ettevõtlusvabaduse piiramiseks põhiseaduse autoreil puudus (nt põhjendati assamblee istungil § 30 lg 2 vajalikkust julgeoleku- ja maksuameti teenistujate näitel, kes on mõlemad aga riigiga teenistussuhtes olevad isikud), samas kui § 45 puhul oli selline tahe juba ettepanekus selgelt väljendatud (Põhiseadus...1997, 1038).

Et kindlat tahet kohalike omavalitsuste teenistujate ettevõtlusvabaduse piiramiseks põhiseaduse koostamisel ei väljendatud, ei saa ka väita, et tegemist on pelgalt sõnastuse veaga, mida saab ületada analoogia abil. Lõpuks ei saa väita, et kohalike omavalitsuse teenistujate suhtes kehtivad ettevõtlusvabaduse piirangud ei ole põhiseaduse vastased, lähtudes §-st 11 kui üldnormist, sest sellisel juhul kaotab § 30 lg 2 erinormina oma mõtte.

Eeltoodust lähtudes on õigustatud ja põhjendatud seisukoht, et kohalike omavalitsuste teenistujate suhtes kehtivad tegevus- ja töökohapiirangud on põhiseadusega vastuolus. Seda eriti arvestades asjaolu, et ettevõtlusvabaduse piirangud kohalike omavalitsuste teenistujate suhtes rikuvad reaalses elus sageli proportsionaalsuse nõuet (§ 11), sest paljudes valdades ja väikelinnades on tõesti raske järgida töökoha- ja tegevuspiiranguid omavalitsuse väiksuse ja töö iseloomu tõttu. Samas tuleb märkida, et omavalitsusametnikele laienevad analoogiliselt riigiteenistujatega erapoolikuse reeglid (taandamine) ja majanduslike huvide deklareerimise kohustus (mis on põhjendatud ja kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega).

Seadusandja valik

Tähelepanu väärib samuti küsimus, kas ja kuidas on seadusandja vaba valima erapoolikuse regulatsiooni ning töökoha- ja tegevuspiirangute vahel, kui ta soovib vältida riigiteenistujate huvide konflikti, püüdes nt vähendada korruptsiooniriski avalikus halduses.

Põhiseadus lubab seadusandjal küll piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust tegelda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühendustesse ning õigust kuuluda erakondadesse ja mõnda liiki mittetulundusühendustesse (KVS kasutab põhiseaduse §-s 30 sisalduvat klauslit ning keelab ametiisikul olla äriühingu juht- või järelevalveorgani liige, v.a riigi, kohaliku omavalitsuse, avalik-õigusliku juriidilise isiku osalusega äriühingus riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindaja (KVS § 19 lg 1 p 2) ning olla välismaa äriühingu filiaali juhataja (KVS § 19 lg 1 p 3)), kuid lähtudes põhiseaduse sõnastusest, on selline piirang seadusandja enda otsustada. Mis puudutab aga erapoolikuse (taandamise) ehk toimingupiirangute regulatsiooni, siis selle olemasolu vajaduse suhtes põhiseadus mingeid kahtlusi ei sea – see tuleneb seaduse ees võrdsuse põhimõttest (§ 12 lg 1) ja absoluutsest normist, et seadus peab kaitsma igaühte riigivõimu omavoli eest. Järelikult võib väita, et põhiseaduse mõttest tulenevalt peaks taandamise regulatsioon olema reegel ning töökoha- ja tegevuspiirangud pigem erandlik vahend. Piiranguid saaks seega kohaldada ainult nendel juhtudel, kus tõsist huvide konflikti olukorda ei saa vältida mingil teisel viisil.

Teisele küsimusele – kuidas seadusandja on vaba töökoha- ja tegevuspiirangute seadmisel (s.o väljaspool juhtusid, kui nad on vajalikud põhiseaduslike õiguste tagamiseks) ehk kas seadusandja põhiseaduslik õigus seada töökoha- ja tegevuspiiranguid on piiramatult –

vastamiseks tuleb kaaluda kahte argumenti, millest üks on põhiseaduslikku ja teine poliitilist laadi.

Põhiseaduslik argument

Põhiseaduslik argument tuleneb põhimõttest, et õigus tegelda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühendustesse ning õigus kuuluda erakondadesse ja mittetulundusühendustesse on igaühe põhiseaduslikud õigused. Nende õiguste piirangud peavad põhiseaduse §-s 11 kinnistunud proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Töökoha- ja tegevuspiirangute puhul on erilise tähtsusega põhiseaduse nõue, et nad oleksid vajalikud. Saksa põhiseaduse analoogse sätte tõlgendamisel leidis Saksamaa Konstitutsioonikohus (BVerfGE, 58, 177 jj, 200), et tegevuspiirang on ainult siis lubatav, kui huvide konfliktist tulenevat ohtu ei saa vältida leebema vahendi abil, nimelt taandamise regulatsiooniga. Kriteeriumiks, mille abil tuleb otsustada leebema vahendi kohaldatavuse üle, on tagajärjed, mis kaasneksid ametiisiku erinevate funktsioonide kokkupuutega (konfliktiga).

Asjaolu, et praktikas on võimalik ühetähenduslikult piiritleda huvide konflikti situatsioone, võimaldas kohtul väita, et taandamisest üldjuhul piisab hõlmamaks kõiki olukordi, kus avalike huvide konflikt ametiisiku erahuvidena võib ohustada haldusotsuse asjakohasust. Tegevuspiirangute seadmine võib kõne alla tulla siis, kui huvide konfliktide sagedus või nende intensiivsus on sedavõrd ohtlik, et funktsioonikohane mandaadi või ameti kasutamine ei ole enam võimalik.

Poliitiline argument

Poliitiline argument lähtub tõsiasjast, et Eestis toimub suhteliselt vaba tööjõu liikumine avaliku ja erasektori vahel. Nõudmised, mida esitatakse isikule ja tema kutseoskustele, on mõlemas sektoris sarnased. Töö eest avalikus sektoris makstav tasu on aga enamikul juhtudel tunduvalt madalam erasektori poolt vastava kvalifikatsiooniga isikule pakutavast palgast. Juhul kui avalik sektor soovib värvata parimatest parimaid spetsialiste, tuleks ilmselt kaaluda ka töökoha- ja tegevuspiirangute leevendamist. Teiste riikide kogemuse põhjal võib öelda, et töö- ja tegevuspiirangud on rangemad riikides, kus avaliku teenistuse karjäär on väga prestiižikas, ja leebemad seal, kus kvalifitseeritud tööjõu leidmine avaliku sektori jaoks on raskendatud.

Samuti võib küsida, kas on mõtet hoida nii kõrgendatud nõudeid töökoha- ja tegevuspiirangute suhtes, kui viimase aja praktika on tõendanud, et paljude varem riigi pärusmaaks olnud funktsioone võivad edukalt täita ka eraõiguslikud isikud. Viimasel ajal on eri põhjuste tõttu (ebaefektiivsus, võimatus palgata pädevaid isikuid jne) toimunud lepingulisel alusel riiklike ülesannete üleandmine erasektorile. Kahtlemata tekitab avalike ülesannete n-ö erastamine terve rea huvide konflikte, mida on vaja lähiajal lahendada.

Lähtudes eespool toodud argumentidest, tuleb ilmselt pooldada sellist töökoha- ja tegevuspiirangute süsteemi, kus range keeld kehtiks ainult nendel juhtudel, kus piirang on objektiivselt vajalik. Arvestades Eestis tugevat konkurentsi avaliku ja erasektori vahel, võib kaaluda töökoha- ja tegevuspiirangute leevendamist.

Kasutatud kirjandus

BVerfGE, 58, 177 jj: Saksamaa LV Konstitutsioonikohtu otsus 6. oktoobrist 1981.

Carney, G. Conflict of Interest: Legislators, Ministers and Public Officials. Transparency International, Working Paper. http://www.transparency.org/working_papers/carney/0-introduction.html. 30.05.2002.

Hammer, W. (1989). Interessenkollisionen im Verwaltungsverfahren, insbesondere der Amtskonflikt. Pfeffenweiler: Centaurus.

Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee (1997). Koguteos. Toim V. Peep. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.