

## Korruptsioonivastase seaduse kohaldamisest

Eenok Kornel (RiTo 1), Riigikogu Kantselei

Esmakordselt on Riigikogu, Vabariigi Valitsuse ja üldsuse kasutuses ametlik materjal, mis käsitleb korruptsioonivastase seaduse rakendamise praktikat, tuues esile ilmnunud probleemid.

Uus korruptsioonivastane seadus (KVS), mis jõustus 28. veebruaril 1999, on hakanud toimima. Seda näitab valitsusasutustelt ja kohaliku omavalitsuste üksustelt saadud mahukas informatsioon. Seadusandjal on nüüd tagasiside, kas ja kuidas seadust mõistetakse ning selle nõudeid täidetakse. Eriseadus, mille regulatsioon hõlmab haldus-, tsiviil- ja kriminaalõiguse valdkonda, kohati mõnda teistki õigusharu, on kollisiooniohtlik. Sätestades korruptsiooni vältimiseks mitmesuguseid keelde, on kõnealune seadus Eesti õigussüsteemis erandlik. Seda seadust töötati välja tervelt kolm aastat, muutes ikka ja jälle eelnõu sisu. Esmalugemisel tundub seadus keeruline. Selle mõistmine eeldab seaduse põhjalikku tundmaõppimist. Tegemist on eriseadusega, st juhul, kui võib välja lugeda vastuolu mõne muu seaduse sättega, tuleb talitada nii, nagu nõuab korruptsioonivastase seaduse säte.

Tuleb tõdeda, et enne seaduse rakendamisele asumist tegid rakendajad, konkreetsel juhul ministriumid ning linna- ja vallavolikogud, ära vajaliku korraldava töö. Põhjaliku normistikuga karmi seadust on asutud rakendama. Tähtis on säilitada Riigikogu tegevussuund kindlustamaks korruptsioonivastase seaduse järjekindel ja ühetaoline kohaldamine kogu riigis. Tagada tuleb ju kasvanud korruptsiooniohu pidurdamine. Seetõttu on meie parlament põhiseaduskomisjoni ettepanekul moodustanud üsna suurte volitustega korruptsioonivastase erikomisjoni. Praktikast on seegi erandlik, et on seatud parlamendi järelevalve ühe olulise seaduse kohaldamise üle. Esialgu tundub, et selline samm on ennast õigustanud.

Erikomisjonis valminud ülevaate teksti põhjal on näha, et ministriumidel on seaduse rakendamise andmed oma valitsemisala kohta, linna- ja vallavolikogudel aga omavalitsusüksuste kohta. See on edasiminekuks. Kui näiteks veel kaks aastat tagasi ei tegelenud Vabariigi Valitsus tollaegse korruptsioonivastase seaduse rakendamisega kuigi tõsiselt ja vastates arupäramisele Riigikogus ei suudetud anda üldistatud andmeid, siis 1999. aastal aitasid ministrid kujundada seaduse ühtset rakendamist oma valitsemisalas. Uue korruptsioonivastase seaduse järgi on kohalikes omavalitsustes ametnike majanduslike huvide deklareerimine ja kontrollifunktsioonid volikogude käes. 2000. aastal hõlmab Riigikogu erikomisjoni tegevus andmete kogumisel ja analüüsimisel avalikku sektorit (esmajoonelise riikliku sektorit) veelgi laiemalt, tänava veel ei jõutud.

Erikomisjoni ülevaade korruptsioonivastase seaduse kohaldamisest on koostatud võrreldes andmeid seadusega ja omavahel. Kohati tundub mõnede arvandmete tegelikkusele vastavus küsitav, kuid andmeid (ka arusaamu) on kujundanud suures osas majanduslike huvide deklaratsioonide esitajad ise – andmed on sellised, nagu deklaratsioonides on kirjutatud. Üldpilt peaks siiski tegelikkust peegeldama või olema sellele üsna ligilähedane.

Ülevaade kui üldistus sisaldab arvandmete kõrval seaduse kohaldamisel ilmnunud peamisi probleeme. Suur osa tekkinud küsimustest oli tingitud sellest, et mõnedest seadusesätetest ei saadud ühtemoodi aru või tutvuti seadusega liiga pinnapealselt. Erikomisjon esitas Riigikogule ennekõike need üldistatud probleemid, mis tingivad muudatusi seadustes.

Neid sõlmküsimusi, mille lahendamine kuulub seadusandja pädevusse, võib käsitleda veelgi laiemalt. Näiteks ametniku mõiste ja ametiisiku mõiste käsitus. Avaliku teenistuse seadusest ja korruptsioonivastases seadusest ei loeta välja, et ametnik ja ametiisik pole sünonüümid. Ilmselt tuleb avaliku teenistuse seaduses veel teisigi sätteid. Hea pole ka see, et ametiisiku legaaldefiniitsioon kriminaalkoodeksis, haldusõiguserikkumiste seadustikus ning korruptsioonivastases seaduses ei lange kokku. Kaks esimesena nimetatud seadus-tikku ei tee vahet, millises sektoris ametiisik tegutseb, korruptsioonivastane seadus hõlmab ametiisikuid vaid avalikus sektoris. Seadusandja peab ka edaspidi hoidma oma tähelepanu all ametiisikute töökoha- ja tegevuspiiranguid. Praegu ütleb korruptsioonivastane seadus sõnaselgelt, mida ametiisik teha ei tohi (vt. KVS § 19), kuid see ei laiene kõikidele seaduse §-s 4 loetletud ametiisikutele. Korruptsioonivastases seaduses ei hõlmata neid ametiisikute kategooriaid, kelle ametiseisundit, õigusi ja kohustusi reguleeritakse teiste seadustega. Seetõttu on tarvis jälgida, et teistes seadustes sisalduksid samuti vajalikud piirangud. Komplitseeritud küsimus on ka majanduslike huvide deklaratsiooni vorm. On kahetsusväärne, et vorm kui seaduse lisa ei ole kooskõlas seaduses endas esitatud nõuetega sellesama vormi kohta.

Oleme olukorras, kus korruptsiooniteemat Eesti meedias käsitletakse ühenduses skandaalidega. Kodumaised teaduspublikatsioonid selles valdkonnas praktiliselt puuduvad. Riigikogupoolne analüütiline materjal võimaldab seda nähtust objektiivsemalt hinnata. Samal ajal ei tohi tähelepanuta jätta tõsiasja, et Vabariigi Valitsus on juba Riigikogu menetluse andnud karistusseadustiku eelnõu, kus korruptsioonist enam sõnaselgelt ei räägita. Kas loobutakse hiljem korruptsioonivastases seadusest või mitte, pole üheselt selge.

Eesti õiguspraktikas tuleks seaduste tegelikku toimet analüüsida tunduvalt sagedamini ja rohkem. Tagasiside loomine seadusandja ja seaduste rakendajate vahel annab informatsiooni kehtivates seadustes põhjendatud paranduste tegemiseks. Analüütilised tööd soodustavad ühtsete arusaamade teket, mõjutavad õigusteadvust ja õiguskultuuri. Positiivne tulemus on koostöö teke eri institutsioonide vahel, tagamaks õigusregulatsioonile suuremat mõju. Seepärast oleks hea, kui suudaksime esmajoones täita korruptsioonivastase seaduse eesmärgi – korruptsiooni ennetavate abinõude rakendamise. Tutvudes ülevaatega, võite teiegi veenduda, et Riigikogu komisjon selles suunas töötab.