

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Õiguse instituut

Aivari Olli

**AMETIISIKU LUBATAVUS JA PIIRID SOODUSTUSTE SAAMISEL  
NING NENDE VASTUVÕTMISEL ERASEKTORILT**

Magistritöö

Õppekava – HAJM0815, peaeriala – Eesti avalik ja eraõigus

Juhendaja: Dmitri Teplõhh, MA

Tallinn 2019

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 17 284 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Aivari Olli .....

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 162875HAJM

Üliõpilase e-posti aadress: [aivar.oli@solo.ee](mailto:aivar.oli@solo.ee)

Juhendaja: Dmitri Teplõhh, MA:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

# SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. KORRUPTSIOONI MÕISTE, ALTKÄEMAKSU TÄHENDUS JA SÜÜTEOKOOSSEIS	7
1.1. Korruptsiooni mõiste .....	7
1.2. Altkäemaks ja selle olemus .....	10
1.3 Altkäemaks kuriteokoosseisuna .....	14
1.4. Soodustus ja vastusooritus ehk ekvivalentsussuhe .....	27
2. TEOREETILISED ALUSED AMETIISIKU KÄITUMISE LUBATAVUSE PIIRITLEMISEL ERASEKTORILT SOODUSTUSTE SAAMISEL JA VASTUVÕTMISEL. .....	30
2.1. Kingitused ametiisikutele: reeglite võimalik täiendus.....	30
2.2 Ametiisiku, töötaja, tsiviilteenistuja tegevuse kord kingituse saamisel seoses oma ametliku positsiooniga või oma ametikohustuste täitmisega. ....	37
3. SOODUSTUSTE JA KINGITUSTE KORRUPTSIOONIOHTLIK VÄLTIMINE: PÕHIMÕTTED NÕUETEKOHASE KINGITUSE MÄÄRATLEMISEL .....	41
3.1. Liiga ilmne objektiivsus .....	41
3.2. Ametiisiku ja soodustuseandja vahelise lubamatu seose vältimine.....	47
3.3. Eetikakoodeksid, viisakus ja traditsioonid .....	52
4. UURINGU TULEMUSED .....	58
KOKKUVÕTE.....	62
SUMMARY .....	66
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	71

## SISSEJUHATUS

Käesolev magistritöö seab ülesandeks analüüsida ja vajadusel teha ettepanek seadusandjale, mis eristab lubatavat kingitust ja soodustust altkäemaksust. Vaadeldakse olukorda, millised kingitused ja soodustused liigitatakse altkäemaksuks, kui ka olukordi, millised ja millal võivad kingitused näida korruptsiooniohuna ja mille järgimõõdetakse või hinnatakse sobivaid kingitusi ja soodustusi ehk millal peaks ametiisik vältima kingituste või soodustuste vastuvõtmist erasektorilt.

Korruptsiooni, kui kuriteo vastu võitlemist, peetakse oluliseks prioriteediks nii Euroopa Liidus kui ka Eestis siseriiklikul tasandil. Transparency Internationali poolt avalikustatud 2017. aasta rahvusvahelise korruptsioonitajumise indeksi järgi on Eesti tulemus 71 punkti, mis on punkti võrra parem kui eelmisel aastal. 180 riigi arvestuses annab see Eestile 21. koha. Eelmisel aastal oli Eesti 70 punktiga 22. kohal.<sup>1</sup> Riigiinstitutsioonide usaldusväärsus Eesti elanikkonna seas on muutunud: usaldusväärsus aastal 2017 on langenud -0,8% võrreldes aastaga 2016.<sup>2</sup> Seega ei ole ametiasutused aastatega suutnud oluliselt vähendada tegelikke ja näilisi korruptiivseid olukordi.

Võrreldes avaliku sektori korruptsiooniga on erasektori korruptsioon Eestis mõnevõrra teises olukorras. Seda iseloomustab drastiline erinevus juhtumite arvus. Nimelt korruptsiooni kuritegude statistika Eestis näitab, et sadade avaliku sektori korruptsiooni juhtumite kõrval on teada vaid viis erasektori (unikaalset) korruptsiooni juhtumit.<sup>3</sup> Sellest ei saa siiski teha põhja panevaid järeldusi selle süüteo tegeliku leviku kohta, sest korruptsioon on peitkuritegu ja erasektor paistab tunduvalt vähem läbi kui avalik sektor. Transparency Internationali poolt 2011. aastal korraldatud uuring 28 juhtiva majandusega riigi 3000 tegevjuhi seas näitas, et ettevõtete juhid tunnetavad, et erasektori korruptsiooni levik (alkäemaksu andmine või

---

<sup>1</sup>Riike hinnatakse skaalal 0-100, kus 0 punkti saanud riiki loetakse täielikult korrumpeerunuks ning 100 punkti saanud riiki täiesti korruptsioonivabaks. Transparency International. Korruptsioonitajumise indeks. – Arvutivõrgus: <http://www.transparency.ee/cm/uudised/rahvusvahelise-korruptsioonitajumise-indeksi-tulemused-2017> (04.03.2018)

<sup>2</sup>Maksu- ja Tolliamet. Institutsioonide usaldusväärsus. IV kvartal 2017, Turu-uuringute AS. – Arvutivõrgus: [https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/uuringud/2017\\_iv\\_kvartal.pdf](https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/uuringud/2017_iv_kvartal.pdf) (04.03.2018)

<sup>3</sup>Vt registreeritud korruptsioonikuritegude statistika 2006–2014. Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioon-eestis/statistika> (04.03.2018)

võtmine ettevõtjate vahel) on peaaegu sama suur kui avaliku sektori korrupsiooni puhul, mis näitab, et korrupsioon pole vaid avalike teenistujate poolt võimu kuritarvitamist puudutav fenomen, vaid ka äriering kondades levinud praktika.<sup>4</sup> Ka õigusteoreetilises mõtlemises domineerib suund, mille kohaselt peetakse erasektori korrupsiooni samaväärselt kahjulikuks rikkumiseks kui avaliku sektori korrupsiooni.<sup>5</sup>

Justiitsministeerium on teatanud, et korrupsioonialane teadlikus on Eestis lünklik, mistõttu näiteks osad ametnikud leiavad, et soodustuste näol on pigem tegemist ärikultuuriga kui korrupsiooniga.<sup>6</sup> Enamus inimesi ei ole teadlikud või omavad kaudseid teadmisi korruptiivsest ja mittekorruptiivsest soodustusest. Samas on mõneti ebaselge või isegi puudulik arusaam seadusandja poolsest kindlast regulatsioonist kingitusest, kui altkäemaksust. Selline ebaselgus võib ühiskonna ees kahjustada ametiasutuse ja ka ametiisiku mainet. Kui ametiisik saab erasektorilt soodustuse, mis võib küll näiliselt tunduda süütuna, siis kõrvaltvaatajale võib see tunduda korruptiivsest ja sellisel juhul kaob ausus ja erapooletus asutuse vastu. Seega tegemist on siinkohal väga õhukese piiriga, mis võib viia korrupsioonini ja kaotada usku riigistruktuuridesse.

Töö aktuaalsus seisneb selles, et välja tuua ning võimalusel teha ka ettepanek seadusandjale ühtlustada ametnike arusaama soodustuste ja kingituste saamisel erasektorilt või andmisel erasektorile. Justiitsministeeriumi 2017 korrupsiooni uuringust nähtub, et 64% elanikest usub, et peale maksmine või kingituste toomine mõjutab teenuse osutamist.<sup>7</sup>

Käesoleva magistritöö eesmärk on leida soodustuse andmise või vastuvõtmise altkäemaksust ning seetõttu on püstitatud ja järgnevad uurimisküsimused:

1. Esmaseks uurimisküsimuseks on: kas tuleb ühtlustada ametiisikute lubatavust soodustuste saamisel ja vastuvõtmisel?

---

<sup>4</sup>D. Hardoon, F. Heinrich. BribePayersIndexReport 2011. Transparency International 2011, lk 4, 18–19.

<sup>5</sup>D. Chaikin. CommercialCorruption and Money Laundering: A preliminaryanalysis. – Journal of FinancialCrime 2008 (15) 3, lk 270–271; G. M. Hodgson, S. Jiang. The Economics of Corruption and theCorruption of Economics: AnInstitutionalistPerspective. – Journal of EconomicIssues 2007 (41) 4, lk 1044, 1046–1047

<sup>6</sup>M. Teder. Justiitsministeerium: kingituste rahalise piiri paikapanemine oleks korrupsiooni legaliseerimine. Postimees, 15.06.2016. – Arvutivõrgus: <http://www.postimees.ee/3733175/justiitsministeerium-kingituste-rahalise-piiri-paikapanemine-oleks-korrupsiooni-legaliseerimine> (04.03.2018).

<sup>7</sup>M.-L. Sõöt. Kolme sihtrühma uuring: korrupsiooni uuringu tulemused. Justiitsministeerium 2017. – Arvutivõrgus: <http://www.korrupsioon.ee/et/korrupsioon-eestis-kolme-sihtruhma-uuring-2017-luhikokkuvote>. (04.03.2018)

2. Teiseks uurimisküsimuseks on: milliste kriteeriumitega saab hinnata kingituste sobivust, et ei tekiks tegelikku ega näilist altkäemaksuohu?

Magistritöö koosneb kolmest peatükist, millised omakorda jagunevad veel alapeatükkideks. Töö esimese peatükiesimeses alapeatükis kajastub sissejuhatav osa, mis kujutab endast korruptsiooni mõistet. Teise alapeatükis kajastub altkäemaks ning kuidas mõjutab seda liiki korruptsioon ühiskonda. Sama peatüki kolmas alapeatükk käsitleb altkäemaksu mõistet karistusseadustikus. Samuti analüüsib see olukorda, millal on soodustuse andmine ametiisikule kriminaalkorras altkäemaksu süüteokoosseisu näol karistatav. Sama peatüki neljas alapeatükk räägib karistusseadustiku altkäemaksu süüteokoosseisu komponendist – ekvivalentsussuhe.

Töö teises peatükiesimeses alapeatükis toob töö autor teises riigis reglementeeritud eeskirjadele kingituste saamisel, kus Venemaa ametnikel on lubatud jätta endale kingitusi, mille väärtus ei ületa 3000 rubla, mis hetkel on umbes 50 dollarit. Samas lääneriikides, näiteks USA-s kehtib 20/50 reegel, mille kohaselt ametnik ei tohi võtta vastu kingitust, mille väärtus ületab 20 dollarit, ja üks füüsiline või juriidiline isik ei tohi ühele isikule teha rohkem kingitusi kui 50 dollari eest aastas kokku. Suurbritannias ei tohi suveniiride maksumus ületada 120 naela. Hiinas on lubatud kinkida ainult raamatuid ja Kanadas käsitööd.

Sama peatüki teises alapeatükis kajastub ametiisiku selge tegevus kingituse või soodustuse saamisel ning riigipoolsete organisatsioonide tegevusest soodustuste registreerimisel ametiisiku poolt.

Töö kolmandas peatükis käsitletakse ametialases tegevuses sobilikke kingitusi ja soodustusi, millised ei paistaks korruptsiooniohuna tegelikke ega ka näilistena ühiskonna poolt vaadatuna. Kolmandas peatükis on kolm alapeatükki. Esimene alapeatükk käsitleb, kuivõrd oluline on ametiisiku tegevus kingituste vastuvõtmisel, et säiliks tegelikule objektiivsusele ka näiline objektiivsus. Teises alapeatükis käsitletakse, ametiisiku ja soodustuseandja vahelise lubamatu seose vältimist kingituste vastuvõtmisel. Kolmandas alapeatükis analüüsitakse prokuröride, ametniku ja Riigikogu liikme eetikakoodekseid, ettevastada käitumisjuhiseid, mis kingituste vastuvõtmisel lubatavad on. Samuti käsitletakse viisakusest või traditsioonide raames tehtud kingitusi.

Käesolev magistritöö on ülesehitatud kasutades kombineeritud uurimismeetodeid: nii empiirilist-kvantitatiivset kui ka kvalitatiivset meetodit. Peatükkides on teoreetilist uurimust, kus võrdlevat ja süstemaatilis-teleoloogilist meetodit kasutades analüüsitakse õigusteoreetilist kirjandust, seadusandlikke ja eetika regulatsioone ning kohtupraktikat.

# 1. KORRUPTSIOONI MÕISTE, ALTKÄEMAKSU TÄHENDUS JA SÜÜTEOKKOOSSEIS

## 1.1. Korruptsiooni mõiste

Käesoleva teema käsitlust on otstarbekas alustada korruptsiooni mõiste lahtiseletamisest. Korruptsioon (ladina *corruptio* rikutus, moraalne laostumus, äraostetavus) tähendab kõige levinuma definitsiooni kohaselt ametiseisundi ja sellest tulenevate õiguste kuritarvitamist isikliku rikastumise või muudel omakasu eesmärkidel. Korruptsiooni on aga praktikas sageli raske üheselt defineerida, mistõttu on tähtis mõista selle sisu.<sup>8</sup>

Seega korruptsiooniks võib liigitada olukorda, kus kasutatakse ära riigiametnike võimu, et seeläbi saada isiklikku kasu. Korruptsioon on tulem, mis tekib olukorrast kus õiguslikud, majanduslikud ja poliitilised institutsioonid ei ole läbipaistvad ning seeläbi mõjutavad majanduse ja ettevõtluse arengut. Seega mängib suurt rolli ka olukord, kus ei suudeta teha halva või ebaefektiivse juhtimise poliitika tõttu seiret.<sup>9</sup>

I. M. Osadchaya määratleb korruptsiooni kui altkäemaksu, mille eesmärk on mõjutada poliitikuid, riigiteenistujaid, samuti muid vastutavaid ametnikke.<sup>10</sup>

A.J. Suhharevmärgib omakorda, et korruptsioon poliitikas või riigihalduses on sotsiaalselt ohtlik nähtus, mis väljendub võimuesindajate ametiseisundi kuritarvitamises<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup><https://www.kapo.ee/et/content/mis-korruptsioon.html>.

<sup>9</sup>T. Q. Tuyen, jt. Corruption, provincialinstitutions and manufacturing firm productivity: New evidence from a transitionaleconomy. Estudios de Economia. Vol 43, nr 2, detsember 2016, lk 202.

Arvutivõrgus:[http://apps.webofknowledge.com/full\\_record.do?product=WOS&search\\_mode=GeneralSearch&qid=4&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1](http://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&qid=4&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1) (13.12.2018)

<sup>10</sup>Осадчая И.М. Экономика. Толковый словарь/ И.М. Осадчая. – М.: ИНФРА – М, 2015. –220 с.

<sup>11</sup>Сухарев А.Я. Большой юридический словарь/ А.Я. Сухарев. – М.: ИНФРА – М, 2016. – 302 с.

Korruptsiooni tõttu on inimestel ebavõrdsed võimalused mõjutada kollektiivset otsustusprotsessi ühistes huvides. Riiklike institutsioonidega ei ole võrdsust ja sotsiaalse tegevuse efektiivsus väheneb.<sup>12</sup>

Üks peamine seadusandlik õigusakt, mis reguleerib põhilisi mõisteid, põhimõtteid ja meetodeid võitluses korruptsiooniga on korruptsioonivastane seadus. See seadus sisaldab põhilisi õigusnorme, mis käsitlevad korruptsiooni vastu võitlemise põhimõtteid ja vorme Eesti Vabariigis.<sup>13</sup>

Võib välja tuua korruptsiooni põhjused, jaotades need järgmiselt:

- isiklik ahnus. Ahnus väljendub tungivas soovis saada raha ja võimu, pööramata tähelepanu eetilistele põhimõtetele. Võib öelda, et isiklik ahnus ei ole muud kui inimese kaasasündinud soov saada võimalikult palju hüvesid;
- madal isiklik moraalne vastutustunne, mis tuleneb puudulikust haridusest ja kasvatuses;
- ametnikult nõutava teenimiskohustuse ja ühiskonnaga ühtsustunde puudumine. See tähendab, et ühiskonna vajadused on ülimumlikud ametniku isiklikku egoismi suhtes;
- palk. Mõningaid inimesi õhutab korruptsioonile madal palk, mis iseloomustab enamike avaliku sektori töötajate olukorda;
- madalad eneseteostusvõimalused. Mõned inimesed lähevad teadlikult selleks tööle avalikku sektorisse, et teenida korruptiivsete skeemidega tulu. Lisaks annavad inimesed sageli pistist, et saada endale selline töökoht avalikus sektoris;
- range ja kiire süüdimõistmise puudumine. Reeglina meie riigis, isegi kui ametnik tabatakse korruptiivselt teolt, aeglustab kohtusüsteem süüdimõistmisprotsessi. Kui selline menetlus kestab piisavalt kaua, kaotab avalikkus asja vastu huvi ja juhtum üldjuhul lõpetatakse. Lisaks on asjakohane märkida ka seda, et korruptsiooni eest määratavad karistused on meie riigis üsna pehmed;
- maineprobleemi puudumine. Korruptiivse teo eest süüdimõistmine peaks looma isikule halva maine ja kõik endast lugupidavad inimesed peaksid vältima kokkupuudet selle inimesega;<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup>M. E. Warren. What Does Corruption Mean in Democracy? American Journal of Political Science, Vol. 48, No. 2 (Apr., 2004). – Arvutivõrgus: [http://www.jstor.org/stable/1519886?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/1519886?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents) (01.05.2018).

<sup>13</sup>Korruptsioonivastane seadus RT I, 29.06.2012, 1- RT I, 17.11.2017, 29.

<sup>14</sup>Моисеев В.В. Борьба с коррупцией в России: монография/ В.В. Моисеев. – М.: Директ – медиа, 2015. 415 с.



- ühtsustunde puudumine ühiskonnas. On vaja, et ühiskond ühineks korrupsiooni vastu võitlemise nimel. Kui avalikkus koondab end korrupsioonivastasesse võitlusesse ja mitte keegi ei paku altkäemaksu, pole korrumpeerunud ametnikel muud valikut, kui töötada ausalt;
- läbipaistvuse ja teabele juurdepääsu puudumine. Tuleb märkida, et korruptiivsetele tegevustele on viljakaks pinnaseks läbipaistvuse ja teabe puudumine ametnike poolt tehingute läbiviimisel, hangetel ja nende varade kohta. See soodustab varjatud monopolide tekkimist;
- ametnike vastutamatus. Avalikkusel puudub info selle kohta, mida riik või ametnik täpselt teeb või kuidas üks või teine ametnik oma tööd teeb ja millise tulemuslikkusega. Seetõttu ei saa avalikkus ka hinnata, kas antud ametnik väärrib oma palka, preemiaid ja muid hüvitisi.<sup>15</sup>

Ka vaesus ei ole peamine korrupsiooni tekkepõhjus, sest jõukamates riikides avastatakse korrupsiooni ja võideldakse selle vastu hoolimata riigi majanduslikust edukusest ja inimeste materiaalsest kindlustatusest. Laiaulatuslik korrupsiooni pigem süvendab vaesust.<sup>16</sup>

2016. aastal avaldas rahvusvaheline korrupsioonivastase võitluse organisatsioon uuringu, mis hõlmas 176 riiki. Tabelis 1.1 on toodud 10 kõige madalama korrupsioonitasemega riiki maailmas ja tabelis 1.2 on toodud 10 kõige suurema korrupsiooniga riiki.

Tabel 1.1. Kümme madalaima korrupsiooniga riiki<sup>17</sup>

Pos.	Riik	Skoor 2016. aastal	Skoor 2015. aastal	Skoor 2014. aastal	Skoor 2013. aastal	Skoor 2012. aastal
1	Taani	90	91	92	91	90
2	Uus-Meremaa	90	88	91	91	90
3	Soome	89	90	89	89	90
4	Rootsi	88	89	87	89	88
5	Šveits	86	86	86	85	86
6	Norra	85	87	86	86	85
7	Singapur	84	85	84	86	87
8	Holland	83	87	83	83	84
9	Kanada	82	83	81	81	85

<sup>15</sup>Ibid.

<sup>16</sup>Pope, J. Korrupsiooni ohjeldamine: rahvusliku terviklikkuse süsteem. Transparency International 2003, lk 29.

<sup>17</sup>Riikide reiting korrupsiooni tajumise järgi 2016. aastal. Internet. Aadress: <http://www.serggrub.ru/2017/02/rejting-korruptcii-i-neravenstva-2016.html>.

10	Saksamaa	81	81	79	78	79
----	----------	----	----	----	----	----

Tabelis 1.1 esitatud andmete kohaselt on madalaima korrupsiooniga riik Taani.

Tabel 1.2. Kümme suurima korrupsiooniga riiki<sup>18</sup>

Pos.	Riik	Skoor 2016. aastal	Skoor 2015. aastal	Skoor 2014. aastal	Skoor 2013. aastal	Skoor 2012. aastal
1	Venetsueela	17	17	19	20	19
2	Guinea-Bissau	16	17	19	19	25
3	Afganistan	15	11	12	8	8
4	Liibüa	14	16	18	15	21
5	Sudaan	14	12	11	11	13
6	Jeemen	14	18	19	18	23
7	Süüria	13	18	20	17	26
8	Põhja-Korea	12	8	8	8	8
9	Põhja-Sudaan	11	15	15	14	N/A
10	Somaalia	10	8	8	8	8

Seega on Somaalia suurima korrupsioonitasemega riik maailmas.

Eesti Vabariigi puhul tuleb märkida, et riik on 176 riigi hulgas 22. (mida suurem on riigi koht edetabelis, seda suurem on riigis korrupsioonitase) kohal.

Kokkuvõtteks: korrupsioon on oluline probleem, mida saab lahendada ainult kogu ühiskonna aktiivsel osalusel. Iga kodaniku suhtumisest korrupsiooni ja sellele reageerimisest sõltub olukord korrupsiooni osas riigis tervikuna. Iga inimene peab kasutama kõiki õiguslikke vahendeid igasuguste altkäemaksuilmingute lõpetamiseks.

## 1.2. Altkäemaks ja selle olemus

Altkäemaksu on kirjeldatud kui vahetust, mis toimub salaja ja mis ei kajastu aruandluses.<sup>19</sup>

Altkäemaksu puhul esindab ametiasutust ametiisik, kes on tihtipeale tihedalt seotud avaliku

<sup>18</sup>Riikide reiting korrupsiooni tajumise järgi 2016. aastal. Internet.

Aadress:<http://www.serggrub.ru/2017/02/rejting-korruptcii-i-neravenstva-2016.html>.

<sup>19</sup>J. Noonan . Bribes. Berkeley: University of California Press 1984, lk 695.

teenistuseülesannete täitmisega. Altkäemaksu pakkujaks võib reeglina olla tavakodanik kui ka juriidiline isik, kes vajab vastava ametiasutuse teeneid. Ametiisik on sellises olukorras võtmeisik, kes tulenevalt oma ametipositsioonist võib teha või mõjutada lõplikku otsust. Erinevused, mida peetakse altkäemaksuks eksisteerivaderinevate riikide vahel ja on pigem kvantitatiivset laadi kui struktuurilised.<sup>20</sup>

Näiteks Yasmin Dawood on toonud altkäemaksu struktuuri defineerimisel järgmise lihtsustatud mudeli: a) kodanik annab raha või muu kasu. B) kodanik saab mingi poliitilise kasu. Samas ametnik annab mingi poliitilise väljundi ja selle vastu saab mingi kasu, näiteks raha.<sup>21</sup>

Altkäemaks on nii rahaline kui muu hüve (kingitused, soodustused jms), mida ametiisik saab teenistusülesannete rikkumise või täitmise eest. Altkäemaksu andmise eesmärgiks võib olla teatud protsesside kiirendamine, teatud tulemi saavutamine või ebameeldiva tagajärje (nt loa või litsentsi äravõtmine) ärahoidmine, teabe või teenuse saamine, mis muidu oleks kättesaamatu.<sup>22</sup>

Altkäemaksuga avaneb altkäemaksu andjatel ka võimalus osta endale tükike asutuse otsustusõigusest. Teadlased on esile toonud, et isegi ideaalsetes konkurentsitingimustes (enampakkumisel), võib altkäemaks moonutada turutingimusi.<sup>23</sup> Lisaks on Kaufmann ja Vicente tunnistanud, et enampakkumiste kasutamine ei suuda tagada loodetud läbipaistvust.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup>M. Johnston. Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy. New York: Cambridge University Press 2005.

<sup>21</sup>Y. Dawood, Classifying Corruption. Duke Journal of Constitutional Law and Public Policy, 2014, lk 121.

Arvutivõrgus:

[https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/dukpup9&div=7&start\\_page=103&collection=journals&set\\_as\\_cursor=0&men\\_tab=srresults](https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/dukpup9&div=7&start_page=103&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srresults) (13.12.2018)

<sup>22</sup>Korruptsioon.ee. Korruptsioonivormid: altkäemaks ehk pistis. – Arvutivõrgus: <http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivormid/altkaemaks-ehk-pistis> (04.03.2018).

<sup>23</sup>S.R.Ackerman. Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform. Cambridge, UK: Cambridge University Press 1999, lk 191; P. Bardham. Corruption and Development: A Review of Issues. In G. Fiorentini, & S. Zamagni (Eds.), The Economics of Corruption and Illegal Markets. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited 1997, lk 393; Beck, P., & Maher, M. A Comparison of Bribery and Bidding in the Markets. In G. Fiorentini, & S. Zamagni (Eds.), The Economics of Corruption and Illegal Market Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited 1986, lk 161.

<sup>24</sup>D.Kauffman, & P. Vicente. Legal Corruption. World Bank Institute Working Paper Series, 2005, kättesaadav arvutivõrgus: [http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Legal\\_Corruption.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Legal_Corruption.pdf) (04.03.2018).

Korruptsiooni, kaasaarvatud ka altkäemaksu andmist ja võtmist on võimalik seletada usaldussuhte rikkumisena: ametiisik rikub tema ametisse seadja antud teatud õigusi ja kohustusi korruptiivse teoga.<sup>25</sup>

Seega näiteks enampakkumiste puhul püüavad ettevõtjad sageli leida väliseid võimalusi kuidas näiteks hange võita. Eeldatakse, et kõigil peaksid olema võrdsed võimalused, aga see ettevõtte, kes tunneb, et ta jääb alla või piiratud juurdepääsuga, võib tunda vajadust pakkuda altkäemaksu, et võita hange.<sup>26</sup>

Eesti Vabariigi Justiitsministeerium peab altkäemaksuks nii rahalisi kui ka muid hüvesid (kingitused, koolitusreisid, soodustused), mida ametiisik võib saada teenistusülesannete rikkumise eest. Altkäemaksu eesmärkideks on näiteks mõne protsessi kiirendamine, kui ka selleks, et saada teavet, teenust, mis vastasel juhul pole tavakodanikule kättesaadav, või selleks, et ära hoida mõne teo tagajärg.

Teiseks võib altkäemaksu tasumine toimuda ka eesmärgiga venitada mingit bürokraatilisest protsessist, seeläbi saades ise kasu protsessi venitamisest. Näiteks ettevõtetele võib see oma korda tuua kaasa olulise sissetuleku kaotuse või mõningad sanktsioonid. Näiteks kui spetsialist ei aktsepteeri mingi toimingute tegemist, viidates mingile „veale dokumentatsioonis“.<sup>27</sup>

Altkäemaks on Eesti karistusõiguse, täpsemalt KarS § 294 järgi, ametiisiku (ametiisik karistusseadustiku eriosa tähenduses on isik, kellel on ametiseisund riigi või kohaliku omavalitsuse asutuses või organis või avalik-õiguslikus või eraõiguslikus juriidilises isikus, kui temale on pandud haldamis-, järelevalve- või juhtimisülesanded või varaliste väärtusteliikumist korraldavad või võimuesindaja ülesanded) poolt talle vara<sup>28</sup> või muu

---

<sup>25</sup>Korruptsioonivastase seaduse 192 SE seletuskiri, lk 1. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus> (04.03.2018).

<sup>26</sup>R.A. Baron, jt. Bribes as entrepreneurial actions: Why underdog entrepreneurs feel compelled to use them. Journal of Business Venturing, 2018, lk 679. Arvutivõrgus: [http://apps.webofknowledge.com/full\\_record.do?product=WOS&search\\_mode=GeneralSearch&qid=11&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1](http://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&qid=11&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1) (13.12.2018)

<sup>27</sup>G. Bose. Bureaucratic delays and bribe-taking. Journal of Economic Behavior and Organization, vol. 54, 2004, Lk 313. Arvutivõrgus: [http://apps.webofknowledge.com/full\\_record.do?product=WOS&search\\_mode=GeneralSearch&qid=13&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1](http://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&qid=13&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1) (13.12.2018)

<sup>28</sup>Varana tuleb käsitleda nii asju (kehalised esemed, raha jms) kui ka varalisi õigusi (lennukipiletid, turismireisid jms). J. Sootak, P. Pikamäe (koost). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3. täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn, 2009.

soodustuse<sup>29</sup> lubamisega nõustumine või vara või muu soodustuse vastuvõtmine vastutasuna selle eest, et ametiisik paneb oma ametiseisundit kasutades toime või on alust arvata, et ta edaspidi panebtoime seadusega mittelubatud teo, või jätab ebaseaduslikult teo toime panemata või on alust arvata, et ta jätab selle toime panemata edaspidi.

Germaani õigustraditsioon näeb altkäemaksu ebaõigust ametniku äraostetavuses ehk ametnik on kui vahend eraisiku käes riigivõimu kahjustamisel.<sup>30</sup> Altkäemaksu võtmise, vahendamise ja andmise ühendavaks tunnuseks ongi kaitstav õigushüve, mis seisneb usus riigi, kohaliku omavalitsuse ja muude avalike institutsioonide pädevust teostavate isiku äraostmatusse, ametliku asjaajamise usaldatavusse ja seeläbi ka avalike otsuste õiguspärasusse.<sup>31</sup> Seega võib siinkohal kindlalt väita, et altkäemaksu koosseis kujutab endast eelkõige aususe kohustuse rikkumist.

Altkäemaksu andmise ja võtmisega rikutakse usaldussuhet isikute vahel, kes ühelt poolt otsuseid teevad ning kelle jaoks teiselt poolt neid otsuseid tehakse. Karistatav pole mitte igasuguste otsuste mõjutamine, vaid üksnes nende otsuste mõjutamine, mille teevad ametnikud ning mille kaudu peaks otsustatama ja lahendatama isikute koos eluks kõige olulisemaid küsimusi ja käsutatama teiste isikute vara. Otsustajatele soodustuste andmisel, mida nad seoses oma tööülesannetega ei tohiks vastu võtta, kaob usk nende otsuste erapooletusse ja seeläbi õiguspärasusse. Tekib kahtlus, kas otsus võeti vastu objektiivsetel asjaoludel või otsustajale lubatud soodustus on tinginud või mõjutanud otsustajat.<sup>32</sup>

Samuti täiendab altkäemaksu mõistet inglise keelne mõiste graft. Eesti-inglise sõnaraamatu kohaselt on graft ebaseaduslik tulu, altkäemaks. Altkäemaks sisaldab kavatsust mõjutada või olla mõjutatudteise isiku poolt isikliku kasu saamiseks, mida on keerukatel juhtudel üpris raske tõestada. Grafti puhul eeldatakse ainult, et ametnik saaks oma tööd tehes mingisugust kasu, mis ei oleseotud tema töötasuga.<sup>33</sup> Graftideks võib lugeda ka suuremahulisi kingitusi.

---

<sup>29</sup>Muu soodustusena on vaadeldavad sellised nähtused, mis vara mõiste alla ei mahu, aga on siiski rahaliselt hinnatavad (nttavapärasesest madalamate hindade kohaldamine). (J.Sootak, P. Pikamäe (koost). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3.täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn, 2009.

<sup>30</sup>J. Sootak. Altkäemaks: kas uus tõlgendus seadusele? Juridica, 1998, nr 8, lk 397.

<sup>31</sup>J. Sootak, P. Pikamäe (koost). Karistusseadustik. Komm vlj. 4. tr. Tallinn: Juura 2015, § 294 komm 1.

<sup>32</sup>L. Feldmanis. Soodustus ametialase teo eest kui pistise ja altkäemaksu koosseisuline osa. Juridica, 2012, nr 1, lk 42.

<sup>33</sup>V. Key. Politics, Parties and Pressure Groups. New York: Thomas Crowell Company 1963.

Riigikohtu kriminaalkolleegium on välja öelnud, et altkäemaksu andmise, vahendamise või võtmise korral ei ole aga kahjustatavaks õigushüveks mitte ainult riigivõimu funktsioneerimine üldse, vaid eelkõige riigivõimu õiguspärasus, ausus, usaldusväärsus ja äraostmatus. Nii altkäemaksu andev kui ka võttev isik moonutavad riigi tahet, allutavad selle tasu eest enda huvidele.<sup>34</sup>

Ühiskonnale on vajalik usk otsuste objektiivsusesse, vastasel juhul kaob aus konkurents ja huvi käituda õiguspäraselt. Samuti inimestes tekitab see skeptitsismi ja ahendab uute ideede arengut ning investeringuid, sest levib arusaamine, et paremate võimaluste saamine sõltub suhetest ja seosest otsustaja ameti isikuga või tema lähedal seisva isikuga.<sup>35</sup>

Altkäemaksu vastavate süüteo koosseisude puhul on kaitstavaks õigushüveks riigi ja avaliku võimu aususe ja äraostmatuse kindlustamine ning olukorravältimine, kus altkäemaksu võtja ja andja moonutavad avalikku tahet, allutades selle tasu eestenda huvidele.<sup>36</sup>

Kokkuvõtvalt on altkäemaks hüve, mida ametiisik saab teenistusülesannete täitmise eest. Seega ametiisiku mõjutamine halvab riigivõimu funktsioneerimist ja selle õiguspärasust, ausust, usaldusväärset ja äraostmatust. Selle all kannatab konkurentsivõime. Ebaausa ametiisiku tegevuse tõttu kaob usk ausalt käituvatesse ametnikesse, kelle otsustusvõime on õiglasem ning järjekindlam. Kindlasti on korruptsiooni, sealhulgas altkäemaksu vastu võitlemine riigi poolt igati õigustatud ning vajab pidevat oskuste täiendamist, kuna sellist laadi kuritegusid on raske avastada.

### **1.3 Altkäemaks kuriteo koosseisuna**

Korruptsioon on ametialase positsiooni ära kasutamine isikliku kasu saamiseks. Üldlevinud on arvamus, et korruptsiooni kohtame avalikus sektoris, kuid tegelikult võib korruptsioon aset leida ka era- ja kolmandas sektoris, kus samuti saab ametikohta ja isikule antud volitusi kuritarvitada omakasu eesmärgil.

---

<sup>34</sup>RKKKo 3-1-1-70-97.

<sup>35</sup>Feldmanis, lk 42.

<sup>36</sup>Jaan Sootak, Priit Pikamäe. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne § 293/2. (viidatud RKKK 3-1-1-70-97.).

Altkäemaksu probleem, kui korruptsiooni peamisi tuumasid, on käesoleval ajal üsna terav. Vaatamata asjaolule, et seadusandja poolt on võetud sammudtaasajastada õiguslikud mehhanismid selle äärmiselt negatiivse sotsiaalse nähtuse vastu võitlemiseks, avaldub see aina keerulisemates vormides. Altkäemaks on üks levinumaid korruptsioonikuritegusid - ohtlik kuritegu, mis õõnestab riigivõimu aluseid, diskrediteerib ja kahjustab oma võimu elanike silmis.

Selleks, et aktiivne pool jääks karistusõiguslikult süütuks, peab ta mitte vastama passiivse poole nõudele anda mõju kasutamise eest ebakohast soodustust.<sup>37</sup> Ehk siis sellisel juhul jääb näiteks ametiisik karistusõiguslikult süütuks, kui ta keeldub soodustus vastu võtmisest. Siinkohal on oluline, et lubatud soodustus on mõeldud ametiisiku mõjutamiseks ning mõlemad pooled saavad sellest aru.

Karistusseadustiku ametialaste süütegude peatüki jaos on kuriteona kvalifitseeritud §-s 294 ametiisiku poolt altkäemaksu võtmine, §-s 296 altkäemaksu vahendamine ametiisikule ja §-s 298 altkäemaksu andmine ametiisikule. Mis puudutab erasektori korruptsioonisüütegusid, siis need on lahutatud karistusõiguse revisjoni käigus. Alates 01.01.2015 altkäemaksu võtmine erasektoris on sätestatud §-s 402<sup>3</sup> ja andmine §-s 402<sup>4</sup>.<sup>38</sup> Kui eraõiguslik isik on altkäemaksu koosseisu subjektiks, siis altkäemaksu koosseisuga kaitstavaks õigushüveks on majandusareng ja vaba konkurents.<sup>39</sup> Käesolev magistr töö keskendub avaliku sektori altkäemaksu kui soodustuse saamise koosseisule.

KarS § 296 ettenähtud süüteokoosseis eeldab objektiivsete tunnuste poolest altkäemaksu võtja või- andja palvel või ülesandel altkäemaksu andmise või võtmise kohta kokkuleppe saavutamisele või täitmisele kaasaitamist, kusjuures vahendaja poolt kasu saamine ei ole oluline. Altkäemaksu vahendus kujutab endast altkäemaksu võtmisele kaasaaitamise erijuhtu, mis on eraldi süüteona kriminaliseeritud ning seega annab varasem altkäemaksu vahendus altkäemaksu kvalifitseeriva tunnuse - teistkordsuse. Altkäemaksu vahendaja enese koosseisupärane tegu võib seisneda kas altkäemaksu andja ja võtja vaheliste läbirääkimiste pidamises või altkäemaksu eseme altkäemaksu andjalt altkäemaksu võtjani liikumise korraldamises. Seejuures on altkäemaksu vahendamine lõpule viidud altkäemaksu andja

---

<sup>37</sup>Marek Soomaa. Mõjuvõimuga kauplemise süütegu ja lubatud lobitöö, *Juridica*, 2015, nr 7

<sup>38</sup>Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 31.12.2016, 14.

<sup>39</sup>J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 1.

nimel ametiisikule ettepaneku tegemisega altkäemaksu võtmiseks või ametiisiku nimel teisele isikule ettepaneku tegemisega altkäemaksu andmiseks. Altkäemaksu vahendamise koosseisupärase teo olemusest tulenevalt ei ole seda võimalik käsitada altkäemaksu andmisest ja võtmisest täiesti eraldiseisvana. Nimelt on altkäemaksu vahendamise puhul tegemist nn vajaliku osavõtuga süüteoga. Altkäemaksu vahendamise kui formaalse kuriteo objektiivse koosseisu moodustab altkäemaksu andja või võtja ülesandel altkäemaksu andmiseks või võtmiseks soodusolukorra loomine, mis väljendub altkäemaksu andmise või võtmise kohta kokkuleppe saavutamisele (nt läbirääkimiste pidamine) või selle täitmisele (nt altkäemaksu eseme üleandmine) kaasaaitamises. Eeltoodust nähtub, et altkäemaksu vahendamine eeldab paratamatult ka altkäemaksu võtmise või altkäemaksu andmise koosseisude tuvastamist.<sup>40</sup>

Altkäemaksu vahendamine eeldab paratamatult ka altkäemaksu võtmise või altkäemaksu andmise koosseisude tuvastamist.<sup>41</sup> Altkäemaksu andmise ja võtmise korral ei ole süüteokoosseisu realiseerimiseks vajalik ka konkreetne kokkulepe altkäemaksu andja ja võtja vahel. Altkäemaksu andmise ja võtmise koosseis on muu hulgas täidetud ühepoolsete tegude korral, millele teise poole tegu ei järgnegi, sest koosseisu olemasoluks piisab aktiivse poole ettekujutusest, et teine pool tunnetab ekvivalentsussuhet.<sup>42</sup>

Karistusseadustiku §-des 294 ja 298 kirjeldatud koosseisud eeldavad ametiisiku, kui altkäemaksu subjekti isikuks. Ametiisiku mõiste on märgitud karistusseadustiku §-s 288, mille kohaselt on ametiisik füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund, sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel.<sup>43</sup> Karistusseadustiku § 288 lg 3 kohaselt on ametiisikuks ka välisriigi ametiisik, “kes täidab välisriigis või selle mis tahes tasandi haldusüksuses seadusandliku, täidesaatva või kohtuvõimu ülesandeid või kes täidab avalikku ülesannet välisriigi, selle haldusüksuse, avaliku asutuse või avaliku ettevõtja heaks, samuti avalik-õigusliku rahvusvahelise organisatsiooni teenistuja või esindaja, sealhulgas rahvusvahelise esinduskogu või kohtu liige”.

---

<sup>40</sup>RKKKo nr 3-1-1-7-08.

<sup>41</sup>Ibid.

<sup>42</sup>RKKo nr nr 3-1-1-10-09 p 24.2.

<sup>43</sup>Karistusseadustik. – RT I 2001, 61, 364 ... RT I, 30.12.2017, 29.



Seega on loogiliselt selge, et altkäemaksu ei ole võimalik anda muule isikule kui ametiisikule. Alates 1. jaanuarist 2015 näeb KarS ette ka karistuse erakorrupsiooni süütegude eest. KarS 21. peatüki 9. jao sätetel ei ole ega saagi olla tagasiulatuvat mõju.

KrMS § 199 lg 1 p 1 kohaselt lõpetatakse kriminaalasja menetlus, kui kahtlustatava tegevuses ei ole võimalik sedastada kuriteo tunnuseid. Seega siinsel juhul tulnuks kuriteokoosseisu olemasolu kontrollimiseks alustada sellest, kas ISIKU puhul on üldse tegemist ametiisikuga, sest kui see nii ei ole, pole mõtet analüüsiga edasi minna.

Eesti kohtupraktikas on kujunenud välja kaasusena asjaolu, kui kvalifitseerides süüdistatava tegevust KarS § 294 ja § 298 järgi, on prokurör kasutanud selgitusi ETTEVÕTTEST kui avalikest ettevõttest, mis läheb otsesesse vastuollu KarS-i kommenteeritud väljaandes ja õiguspraktikas toodud seisukohtadega avaliku ettevõtte osas.

Konkurentsiseaduse (edaspidi KonkS) §-s 31 toodud avaliku ettevõtja legaalseaduse määratlus määratleb sellisena juriidilise isiku, kelle üle on riigil, kohaliku omavalitsuse üksusel või avalik-õiguslikul juriidilisel isikul otseselt või kaudselt valitsev mõju omandiõiguse või finantsosaluse kaudu.

Seega on tegemist ühinguõigusliku küsimusega, mis ei võimalda kuidagi välja selgitada, kas vastav juriidiline isik tegeleb avalike ülesannete täitmisega või mitte. Ometi on just viimane KarS § 288 sisustamisel määrava tähtsusega.

ISIK oli ETTEVÕTTE juhatuse liikmeks ja ETTEVÕTTE tütarettevõtete nõukogu liikmeks, tal puudus avalik-õiguslik suhe riigiga. Eelmainitud kaasuse kaitsja seisukohta toetab lisaks Riigikohtu praktikale<sup>44</sup> ning kehtivale õigusele ka täna juhtiv arusaam õiguskirjanduses. Nii on näiteks Jüri Raidla, Toomas Vaher ja Kristel Urke oma artiklis “Riigi äriühingu juhtorgani liige: kas ametiisik või ärijuht?” selgitanud kokkuvõtvalt järgmist: “Ametiisiku legaalseaduse kohaselt on isiku ametiisikuks pidamise põhieelduseks avaliku ülesande täitmine. Riigikohus on asunud seisukohale, et riigi äriühingu nõukogu liikmed kui riigi poolt valitud riigiesindajad ei ole üksnes eraõiguslikus käsundussuhtes äriühinguga, vaid ka avalik-õiguslikus suhtes riigiga. Riigivaraseaduse (edaspidi RVS) § 80 lg 1 p 2 tõlgendades on

---

<sup>44</sup>RKKO 3-2-1-33-10, 3-1-1-98-15.

Riigikohus lisaks leidnud, et see säte ei tekita kohustusi mitte üksnes riigile, vaid ka riigi valitud nõukoguliikmetele, kes peavad oma tegevuses ka tegelikult tagama riigi kui aktsionäri või osaniku huve ning kes seeläbi täidavad avalikku ülesannet. Juhatusel sellist avalik-õiguslikku suhet riigiga ei ole. Isegi, kui nõustuda, et RVS § 80 lg 1 p 2 tekitab peale riigi kohustusi ka riigi valitud nõukoguliikmetele, ei ole võimalik nimetatud sättest tuletada kohustusi nõukogu valitud juhatuse liikmetele. Juhatus kui äriühingu autonoomne, nõukogust eraldiseisev juhtorgan omab lojaalsus- ja hoolsuskohusust eelkõige äriühingu ees ja seab äriühingu huvid ettepoole aktsionäride või osanike huvidest. Juhatus tegeleb äriühingu tavapärase igapäevase juhtimisega, mis on omane kõikidele eraõiguslikele juriidilistele isikutele ning millel üldjuhul ei ole avaliku ülesande tunnuseid. Ainuüksi asjaolust, et äriühing täidab avalikke ülesandeid, ei ole võimalik järeldada, et selle juhtorgani liige täidab oma konkreetses tegevuses avalikku ülesannet. Igapäevases äriühingu juhtimises peab juhatus silmas pidama eelkõige äriühingu kui terviku huve ning ei ole riigi käepikendus.”<sup>45</sup>

Lisaks on KarS kommenteeritud väljaandes sõnaselgelt toodud välja: „Samuti pole [avaliku ülesande] sisustamisel võimalik tugineda KonkS §-s 31 toodud avaliku ettevõtja määratlusele /.../“.

Töö autor pöördus täpsustava teabe saamiseks Toivo Promm kaitsja Kaimo Rääpo poole, kes palvele edastas kaitstavate isikute suhtes langetatud määrused, millised puudutavad ametiisiku mõistet. Tallinna Ringkonnakohus on 30. detsembri 2015 määruses kriminaalasjas 1-15-9666 (p 5.3) leidnud: „Eelnevast tulenevalt ei saa A. Kaljuranna toimepandud teod täita KarS § 294 lg 2 p 1, 3, 4 koosseisu.“ Tallinna Ringkonnakohus on 13. jaanuari 2016 määruses kriminaalasjas 1-15-10150 (milline on käesoleva kaasusega sama numbrit kandev lahend) (p 9) leidnud: „A. Kaljurannale esitatud kahtlustuse sisuks olev käitumine võib vastata KarS § 402<sup>3</sup>lg-s 1 sätestatud kuriteokoosseisule.“ Mõlemas viidatud jõustunud Tallinna Ringkonnakohtu lahendis tugineb kohus Riigikohtu asjas nr 3-1-1-98-15 tehtud otsusele. Täiendavalt on Riigikohus eelnevat koosseisueripära kinnitanud asjas nr 3-1-1-110-15 tehtud lahendi punktis 24.

Järelikult ei vasta ISIKU ametiisikuteks olemisest samas asjas tehtud Tallinna Ringkonnakohtu ja viidatud Riigikohtu lahendite põhjendustele. Kui ISIK ei saanud

---

<sup>45</sup>Jüri Raidla, Toomas Vaher, Kristel Urke. Riigi äriühingu juhtorgani liige: kas ametiisik või ärijuht?Juridica 2/2017 lk 80.

realiseerida KarS-i ametialaste kuritegude peatükis paiknevaid süüteoosseise, siis ei saanud ka TEISED ISIKUD tegudele kaasa aidata nagu ekslikult on seda kohtuasjades prokuratuur väitnud.

Prokuratuuri käsitus, mille kohaselt ISIK oli tehingute tegemisel ametiisik, kuna ta oli TÜTARETTEVÕTTE nõukogu liige, ei ole asjakohane. On selge, et ISIK ei tegutsenud tehingu tegemisel ja läbirääkimistel nõukogu liikmena, vaid tegi seda TÜTARETTEVÕTTE juhatuse volituse alusel volitatud esindajana. Asjaolu, et ISIK võis tehingu tegemise ajal olla paralleelselt ka muude ülesannetega seonduvalt ametiisik, ei võimalda järeldada, et laevade ostutehingu tegemisel oleks ta olnud käsitletav ametiisikuna KarS mõttes.

Oluline on tähele panna, et ISIK ei olnud ka TÜTARETTEVÕTTE nõukogusse valitud mitte riigi poolt, vaid ETTEVÕTTE juhatuse poolt. RVS § 80 lg 1 p 2 tõlgendades on Riigikohus lisaks leidnud, et see säte ei tekita kohustusi mitte üksnes riigile, vaid ka riigi valitud nõukoguliikmetele, kes peavad oma tegevuses ka tegelikult tagama riigi kui aktsionäri või osaniku huve ning kes seeläbi täidavad avalikku ülesannet. Juhatuse liikmetel sellist avalik-õiguslikku suhet riigiga ei ole. Seega ei saanud ka ETTEVÕTTE juhatuse poolt valitud tütarettevõtete nõukogu liikmetele edasi kanduda avalik-õiguslik suhe riigiga, mida juhatusel endalgi pole. Veel enam, ISIK tegutses tehingute tegemisel ETTEVÕTTE tütarettevõtte juhatuse poolt antud volituse alusel ja tema volitused ei saanud seejuures ületada juhatuse liikme omasid. TÜTARETTEVÕTTE juhatuse liikmed ei ole ametiisikud, mistõttu ei saa nende poolt delegeeritud ülesannet täitev isik samuti olla vaadeldav ametiisikuna.

Tütärühingu nõukogu liikmed nimetab ametisse ETTEVÕTTE juhatus, mitte MINISTEERIUM riigi olulise osa valitsejana. Järelikult puudub ETTEVÕTTE olulise osa valitsejal (s.o ministeeriumil) võimalus otse ametisse nimetada tütarühingute nõukogu liikmeid, mistõttu erineb nende õiguslik seisund ETTEVÕTTE nõukogu liikmetest, kes on MINISTEERIUMI poolt otse valitavad. Seetõttu ei ole TÜTARETTEVÕTTE nõukogu liikmed käsitletavad ametiseisundit omavate ametiisikutena.

Iga avaliku ettevõtte tegevus ei ole avaliku ülesande täitmine. VAHENDITE ostmine on käsitletav ettevõtte tavapärase majandustegevusena, mida ei tohi segamini ajada avaliku ülesande täitmisega. Vastupidisel juhul tuleks asuda seisukohale, et näiteks AS Eesti Post poolt kirjaklambrate ostmine kontoritöö hõlbustamiseks oleks igal juhul avaliku ülesande

täitmine, samuti, et AS SEBE poolt liinibusside hankimine oleks vaadeldav avaliku ülesande täitmisenä (kuna nendega asutakse liine teenindama). Selline tõlgendus oleks aga ilmselgelt põhjendamatu. Ühetaolisuse printsiibi alusel tuleb riigile kuuluvaid eraõiguslikke äriühinguid ja riigile mittekuuluvaid eraõiguslikke äriühinguid võrdselt kohelda. Seega tuleb asuda seisukohale, et ka TÛTARETTEVÕTTE poolt VAHENDITE hankimine ei ole käsitletav avaliku ülesande täitmisenä.

Prokuratuuri arvates on sadamateenus avalik teenus seetõttu, et see kuulub Majandus- ja Kommunikatsioonimisteeriumi (MKM) haldusalasse, et ETTEVÕTELE kuulub riigile oluline infrastruktuuriobjekt ning et Hädaolukorra seaduse (edaspidi HOS) § 34 lg 2 p 9 kohaselt on sadamateenus elutähtsaks teenuseks, mille toimimise tagamine on Majandus- ja Kommunikatsiooni ameti (edaspidi MKM) ülesanne. See käsitus ei ole õiguslikult korrektne.

Esiteks eirab see ilmset tõsiasja, et avalikku võimu ja -ülesandeid teostavad ja täidavad eeskätt riik ja kohalikud omavalitsused, tehes seda seaduse ja Põhiseaduse alusel (PS § 3 lg 1). Avaliku ülesande täitjana saab eraõiguslikku isikut käsitleda üksnes sellisel juhul, kui avalik ülesanne on seaduse või seadusega kooskõlas oleva seaduse alusel delegeeritud eraõiguslikule isikule. Delegeeriv seadus või muu õigusakt peab seejuures konkreetselt määratlema delegeeritavate ülesannete sisu, vastutuse ja järelevalve ülesannete täitmise üle.<sup>46</sup> Avaliku ülesande täitmise omistamiseks eraõiguslikule isikule ei piisa seetõttu vaid tõlgendamisest ja ülesannete umbmäärase sarnasuse väljatoomisest, vaid süüdistus peaks välja tooma konkreetse seaduse ja/või sellega kooskõlas oleva seadusest madalamal seisva õigusakti, millega oleks ETTEVÕTTELE delegeeritud mõni süüdistusakti kohane avaliku ülesande täitmine. Seda ei ole tehtud. Kooskõlas PS § 3 saab võimu teostada vaid seaduse alusel. PS § 4 sätestab võimude lahususe põhimõtte. Kui lähtuda prokuratuuri õigusriiki ohustavast „loogikast“, siis saaks avalik võim anda eraõiguslikele isikutele piiramatuid avalik-õiguslikke pädevusi sõltumata sellest, et seadus sellist võimalust üldse ette ei näe.

Teiseks on Riigikohus varasemaltki märkinud, et ainuüksi asjaolust, et teatud tegevust reguleerivad avalik-õiguslikud normid, ei tulene järeldust, et ettevõtja õigussuhted selles valdkonnas on samuti avalik-õiguslikud.<sup>47</sup> Viidatud lahendis asus Riigikohus näiteks

---

<sup>46</sup>Madise, Ü. jt. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 3 komm. 2.1. Tallinn: Juura 2012.

<sup>47</sup>RKKKo 3-3-1-49-12, p 23

seisukohale, et kuigi kommunaalmajanduse korraldamine on avalik (kohaliku omavalitsuse) ülesanne, ei ole seda kommunaalteenusena soojuse jaotamine.

Seetõttu, kuigi sadamateenuse ja sadamate töö korraldamine (sealhulgas kriisiolukordades) ja ligipääsu tagamine sadamatele võib tõepoolest MKM-il lasuv avalik ülesanne olla, ei kaasne sellest automaatselt järeldust, et iga sadamateenuse pakkuja on koheselt avaliku ülesande täitja. ETTEVÕTE *ei korralda* sadamateenuse osutamist ega täida selle tagamiseks seadusest tulenevaid kohustusi, vaid üksnes *osutab teatud sadamateenuseid* osades, ent mitte kõigis Eesti sadamates. Näiteks mandri ja suursaarte vahelist laevaliiklust võimaldavates sadamates ETTEVÕTE ei tegutse ja niisamuti ei tegutse ta olulisemates Eesti jahisadamates.

Seda, et sadamateenuste osutamise näol võiks olla tegemist avalik- õigusliku ülesande täitmisega, ei ole Riigikohus leidnud kummaski ETTEVÕTTE juhtorgani liikme ametiseisundit puudutavas lahendis.<sup>48</sup> Seega on selge, et prokuratuuri süüdistus on otseses vastuolus seadusega ja ühemõtteliselt selge Riigikohtu praktikaga.

Riigikohus leidis mõlemas ETTEVÕTTE juhtorgani liikme staatust puudutavas asjas,<sup>49</sup> et avaliku ettevõtja mõiste seondub kindla eristaatusega, mis tuleneb ettevõtja seotusest avaliku võimu kandjaga ja annab ettevõtjale sellise pädevuse või võimalused, mis ei ole omased teistele ettevõtjatele. Avaliku võimu kandjat defineeritakse järgmiselt: „*Funktsionaalses mõttes on ametiasutused kõik organid, kes on pädevad avaliku võimu teostamisel andma haldusakte või rakendama muid avalik-õiguslikke üksikabinõusid.*“<sup>50</sup> ETTEVÕTTE puudus süüdistusaktis väljatoodud õigussuhetes igasugune avalik-õiguslik positsioon, s.h. panna haldusaktide või muude ühepoolsete õigusaktidega teistele isikutele õiguslikult siduvaid kohustusi, vaid ta osales võrdse partneritena tavapära üüri- ja rendisuhetes ning eraõiguslike teenuste sisseostmisel.

Hädaolukorra seaduse (HOS) § 34 lg 1 sätestab elutähtsa teenuse toimepidevuse definitsiooni: „*Elutähtsa teenuse toimepidevus on elutähtsa teenuse osutaja järjepideva toimimise suutlikkus ja järjepideva toimimise taastamise võime pärast katkestust.*“ ETTEVÕTE tegeleb tõepoolest sadamateenuste osutamisega ja HOS § 34 lg 2 p 9 järgi on ministeeriumi

<sup>48</sup>RKKKo 3-1-1-98-15; 3-1-1-110-15

<sup>49</sup>RKKKo 3-1-1-98-15, p 67 ja kinnitavalt 3-1-1-110-15, p 24

<sup>50</sup>K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Juura: 1995, lk 74.

ülesandeks korraldada HOS § 34 lg 1 tähenduses sadamate toimepidevus. Sellepärast on ka ilmselt prokuratuur ekslikul arvamusel, et ETTEVÕTE täidab sadamateenuseid osutades avalikku ülesannet, ent see on väär.

Hädaolukorraseaduse § 34 lg 11 kuni lg 9 sätestavad rohkem kui 40 erinevat valdkonda, mis peavad vastama HOS-i kriteeriumitele, ent mis sellegipoolest ei pruugi kujutada endast avaliku teenuse valdkonda. Kuivõrd prokuratuuri hinnangul tuleneb HOS-st ETTEVÕTTE avaliku ülesande määratlus, siis järelikult peaksid olema avaliku ülesande täitjaks ka kõik teised juriidilised isikud, kes HOS § 34 jj märgitud valdkondades tegutsevad.

Hädaolukorraseaduse § 34 lg 2 p 13 järgi on ministeeriumi ülesandeks näiteks tagada mobiiltelefonivõrgu toimimine. Kasutades prokuratuuri loogikat, on riigi ülesandeks ka mobiiltelefonivõrgu teenuste osutamine ja avaliku ülesande täitjateks on mh Tele2 Eesti AS, Telia Eesti AS ja Elisa Eesti AS. Selline järeldus on aga mõistagi absurdne. Riigi avalikuks ülesandeks on tagada elektroonilise side vastavus riigi poolt kehtestatud tingimustele, kuid mingil juhul ei ole riigi avalikuks ülesandeks osutada elektroonilise side teenuseid, mida on kinnitanud ka Riigikohus.<sup>51</sup>

Nii pole ka riigi avalikuks ülesandeks osutada sadamaseaduse § 3 tähenduses sadamateenuseid. Hädaolukorra seaduse eesmärgiks on anda juhised hädaolukordadeks valmistumiseks ja hädaolukordade lahendamiseks.<sup>52</sup> Riik peab lihtsalt tagama, et teenuse osutamine vastab HOS tingimustele. Prokuratuuri loogika kohaselt saaks lugeda ametiisikuks näiteks ka erasõiduki juhti, kellele on liiklusseadus pannud avariisse sattumise korral kannatanu abistamise kohustuse.

Prokuratuur on arvamisel, et juhatuse liikmed peavad RVS § 80 lg 1 p 2 järgi arvestama eraõigusliku juriidilise isiku juhtimisel riigi kui aktsionäri huvidega. Samas toob õigesti prokuratuur esile, et „*Riik kui ainuaktsionär kontrollib äriühingu tegevust nõukogu liikmete kaudu.*“ Riigikohtu praktika kohaselt ongi RVS § 80 järgi ametiisikuks üksnes riigi kui aktsionäri poolt nimetatud juhtorgani liikmed ehk nõukogu liikmed. Juhatuse liigeametiisik ei

---

<sup>51</sup>RKKKo 3-3-1-33-07.

<sup>52</sup>Hädaolukorra seaduse seletuskiri lisadega (488), lk 1. Internetist kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b0144574-d10b-84c2-1944-f75466388694/Hädaolukorra%20seadus>.

ole. Juhatuse liige esindab eraõiguslikku aktsiaseltsi (TsÜS § 34, ÄS § 307), mitte aga riiki, kui aktsionäri. Veelgi enam, vastavalt AÕS § 6, äriühing ei kuulu aktsionärile. Kooskõlas TsÜS § 25 lg 1 on aktsiaselts eraõiguslik äriühing sõltumata sellest, kellele kuuluvad aktsiad (mis on vabalt kaubeldavad).

Vastavalt TsÜS § 35 peab juhatuse liige olema lojaalne juriidilisele isikule. Juriidilise isiku vara (s.o. õigused ja kohustused TsÜS § 34 mõttes) kuuluvad aga äriühingule, mitte aga aktsionärile (AÕS § 6). Kuna äriühing on eraõiguslik, on tema õigused ja kohustused eraõiguslikud. Seega, tehes tehinguid juriidilise isiku nimel sai ISIK mõjutada eraõigusliku juriidilise isiku (TsÜS § 25), mitte aga aktsionäri õigusi.

RVS § 80 lõike 1 punkti 2 ei ole võimalik tõlgendada viisil, et sellest võiksid tuleneda avalikud ülesanded riigi äriühingu juhatusele, seda ei praeguse kohtupraktika ega ka RVS järgi. Seda seisukohta toetab ka Riigikohtu lahend asjas 3-1-1-98-15, mille p-s 77 on Riigikohus leidnud: „RVS § 80 laieneb AS puhul nõukogu liikmetele, sest vaid nemad valib ametisse riigi osaluse valitseja.“

Riigi äriühingu juhatuse liikmele kohaldatakse ÄS-is ette nähtud samu norme nagu eraõiguslikus äriühingus (nii valimise, tagasikutsumise kui muu osas). Seetõttu saab ka väita, et juhatus ei tegutse äriühingu juhtimisel iseseisvalt, vaid on allunud nõukogu taatele, kelle korraldustest ja otsustest peab juhatus kinni pidama ja kellel on õigus igal hetkel, sõltumata põhjusest, juhatus tagasi kutsuda.<sup>53</sup> Nõukogu liikmetel on ka ulatuslik pädevus ühingu strateegia kujundamisel.

*Asjaolu, et riigi huve esindab riigi äriühingus nõukogu, on ka Riigikohus oma lahendis sedastanud. Riigikohtu lahendi 3-3-1-2-14 (p 31.1) kohaselt „ÄS § 290 lg 2 kohaselt on AS-i kõrgemaid juhtimisorgan aktsionäride üldkoosolek, kelle pädevusse kuulub nõukogu liikmete valimine ja tagasikutsumine (§ 298 lg 1 p 4). Riik kui ainuaktsionär kontrollib riigi äriühingut nõukogu liikmete kaudu.“*

Veelgi enam – äriühingu juhatus tegeleb ühingu igapäevase ärilise juhtimise ja esindamisega, omades lojaalsus- ja hoolsuskohustust eelkõige äriühingu, mitte selle aktsionäride ees.

---

<sup>53</sup>J. Raidla, T. Vaher, K. Urke. Riigi äriühingu juhtorgani liige: kas ametiisik või ärijuht? – Juridica 2/2017, lk 74.

Seejuures peavad juhatuse liikmed oma igapäevases tegevuses arvestama äriühingu parimate huvidega. Kuna selline tegevus on omane igale eraõiguslikule juriidilisele isikule, ei saa seda pidada avaliku ülesande täitmiseks KVS § 2 lõike 1 mõttes.<sup>54</sup>

ETTEVÕTTE juhatuse liikmed ei vasta ametiisiku mõistele, sest karistusseadustiku kommenteeritud väljaande järgi peab isiku tegevus olema orienteeritud avalikele huvidele.<sup>6</sup> Kaitsja on varasemalt esile toonud, et juhatuse liige peab oma tegevuses lähtuma ühingu, mitte riigi huvidest ja samuti vastutab juhatuse liige just ühingu ees.

Kokkuvõtvalt saab väita, et ISIKU tegevus juhatuse liikmena on suunatud AS-i huvidele, mitte riigi või avalikkuse huvidele. ETTEVÕTTE juhatuse liikmena ei ole ISIK KarS § 288 lg 1 ega KVS § 2 lg 1 tähenduses ametiisik.

Lisaks sellele on Riigikohus leidnud, et ametiisiku vajalikuks tunnuseks ei ole lõplik iseseisev haldamis-, järelevalve- või juhtimisotsuste vastuvõtmine, vaid piisab ka sellest, kui kõnealune isik neid protsesse sisuliselt suunata saab.<sup>55</sup>

Nii väär- kui kuritegude puhul piisab süüditunnistamiseks juba teo toimepanemise katsest. Näiteks altkäemaksu ning pistise võtmise katse (st kuritegu) on ametiisiku poolt toime pandud juba ainuüksi sellega, et ametiisik vihjab soovile saada meelega, ning teine pool on sellest aru saanud – seda isegi juhul, kui vihjele ei järgne pistise või altkäemaksu pakkumist. Kui aga pakkumine toimub, siis vastutab ametiisik pistise või altkäemaksu võtmise eest sõltumata sellest, kas pakutud hüve üle anti.<sup>56</sup>

Ka Korruptsioonivastase seaduse § 2 selgitab ametiisiku mõistet, millise sõnastus on Karistusseadustikust tulenev ning lisaks selgitab § 2 lg 2 ametiseisundi mõistet, mis seisneb õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenevas õiguses ja kohustuses avaliku ülesande täitmisel.

Lõike alapunktid selgitavad, et otsus on teise isiku, sealhulgas avalikku ülesannet täitva asutuse õiguse või kohustuse tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud otsustus, millega reguleeritakse üksikjuhtumit või piiritlemata arvu juhtusid, sealhulgas õiguse üldakt,

---

<sup>54</sup>J. Raidla, T. Vaher, K. Urke. Riigi äriühingu juhtorgani liige: kas ametiisik või ärijuht? – Juridica 2/2017, lk 79.

<sup>55</sup>Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 19. septembri 2005. a otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-68-05 p 8.

<sup>56</sup>Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 19. septembri 2005. a otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-68-05 p 10.



haldusakt haldusmenetluse seaduse tähenduses, kohtulahend, samuti asutuse siseakt. Toiming võib seisneda ka menetlustoimingu tegemises, tegevusetuses või viivituses.

Riigikohus on märkinud, et ametiisiku seisundi saamiseks piisab, kui isik faktiliselt asub täitma ametiisiku kohustusi, sõltumata sellest, kas ametialased kohustused on eraldi välja toodud töölepingu lisana.<sup>57</sup> See tähendab, et vajalik ei ole ametiisiku pädevuse formaalset määratlemist, kui isik faktiliselt tegutseb nagu ametiisik, kasutades ametiisikule omaseid õigusi ja kohustusi.<sup>58</sup>

Ei ole oluline ametiisiku nõustumisel altkäemaksu lubamise ja võtmisega, kas lubatud soodustus antakse ametiisikule otse või vahendusel kolmandate isikute kaudu, kes pole sugugi ametiiskuga seostatav.<sup>59</sup> Oluline on selle juures ametiisiku ja soodustuse andja ühine arusaam, et antav soodustus on tasu tehtava ametialase teo eest.<sup>60</sup>

Riigikohtu kriminaalkolleeegium on märkinud lahendis, et ametiisik võib loovutada soodustuse kolmanda isiku kasuks näiteks isikliku seose tõttu, võla tasumise, teo varjamise või muul eesmärgil. Loovutuse põhjustel ei ole koosseisu täitmise seisukohalt tähtsust. Soodustuse lubamine või andmine kolmandale isikule ei muuda teo ebaõigussisu, sest säilib ekvivalentsus: ametiisik nõustub teo toimepanemisega vastutasuna soodustuse eest.<sup>61</sup>

Eriala kirjanduses väljendatu kohaselt ei ole vaja välja tuua seost soodustuse saaja ja ametniku vahel ning samuti pole koosseisu realiseerimise seisukohalt tähtis, millistel motiividel ja eesmärgil on ametnik ametialase teo eest hüve soovinud ja saanud.<sup>62</sup>

Ka altruistlikel eesmärkidel soodustusega nõustumisel seab ametiisik kahtluse alla tema otsuste objektiivsuse. Nimetatud juhtudel puuduks justkui korruptsiooni kuriteole omane omakasu motiiv ameti seisundi ärakasutamisel, sest ametnik ei saa hüvest mingilgi viisil kasu.<sup>63</sup>

---

<sup>57</sup>RKKKo III-1/1-24/95.

<sup>58</sup>KVS seletuskiri (viide 9), lk 7-8.

<sup>59</sup>J. Sootak, P. Pikamäe. KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 6.2.

<sup>60</sup>RKKKo 3-1-1-14-14 p 899.

<sup>61</sup>Ibid.

<sup>62</sup>Feldmanis, lk 48.

<sup>63</sup>Ibid.

Antud olukorras võib märkida, et altkäemaksu süüteo koosseisu mõttes ei ole oluline, millistel motiividel ametiisik ametialase teo eest soodustust soovib. Seega ei ole vahet, kas soodustus antakse heategevuslikul eesmärgil kohe või teeb seda ametiisik hiljem enda äranägemise järgi ning tuginedes enda otsusele. Ehk siis mõlemal juhul on ametiisiku otsustuste objektiivsus ebausaldusväärne. Kokkuvõttes koosseis realiseerub, kui ametiisik seab mingite toimingute tegemise sõltuvusse teise poole valmidusest hüvesid anda.<sup>64</sup>

KarS § 294 lg 1 järgi on altkäemaks ametiisiku poolt talle või kolmandale isikule vara või muu soodustuse lubamisega nõustumise või vara või muu soodustuse vastuvõtmise eest vastutasuna selle eest, et ametiisik on oma ametiseisundit kasutades toime pannud või on alust arvata, et ta edaspidi paneb toime seadusega mittelubatud teo, või on ebaseaduslikult jätnud teo toime panemata või on alust arvata, et ta jätab selle toime panemata edaspidi. Seegapoleoluline, kas ametiisik pani toime altkäemaksuandja huvides oma ametiseisundit kasutades mingi teo või mitte.<sup>65</sup>

Altkäemaksu koosseis samas ei nõua ühemõttelist kindlaks määramist ametialase teo eest, milline võib ametiisiku poolt olla toime pandud või jäetakse panemata, kuid tegu peab ikka konkretiseeritav olema. Ehk siis mingine arusaam peab siinkohal olema millise eesmärgi nimel tegutsetakse. Kui isik soovib seetõttu luua endast head kuvandit, et tulevikus ametniku heasoovilikust vajada, siis sel puhul ei saa ametiisiku tegu kindlaks määrata, et soodustus oleks ametiisikule mingi teo eest antud.<sup>66</sup>

Ei tohi unustada ka asjaolu, et diskretsiooniõigus ei välista ametiisikul altkäemaksu võtmise koosseisu, mis annab volituse kaaluda otsuse tegemist või otsustust, samas ka valida erinevate toimingute vahel toimimisviisid. Kui ametiisik võtab kaalutusotsuse langetamisel arvesse asjaolu, et talle anti või lubati selle otsustuse eest vara või muu soodustus, siis muudab see kaalutusotsuse õigusvastaseks, sõltumata sellest, kas kaalutusotssus on seadusega kooskõlas või mitte.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup>J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 6.2.

<sup>65</sup>Ibid, § 294 komm-d 4 ja 8.

<sup>66</sup>RKKKo 3-1-1-31-14 p 21.1.

<sup>67</sup>J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 8.3; RKKKo 3-1-1-14-14 p 864-870.

## 1.4. Soodustus ja vastusooritus ehk ekvivalentsussuhe

Asjaolu, et ISIK esindas ETTEVÖTET tehingutes väidetavate altkäemaksuandjatega või menetles oma pädevuse piires nende taotlusi, ei ole piisav ekvivalentsussuhte määratlemiseks. Juhatuse liikme kohustus ongi tegelda majandustegevuse ja lepingute sõlmimisega (ÄS § 306 lg 1, § 307 lg 1). Kuigi ekvivalentsussuhe ei pruugi olla kajastatud *quid pro quo* põhimõttel, ei tähenda see, et ebaõiguskokkulepe, kus on väljatoodud seos altkäemaksu ja ametiisiku teo vahel, ei peaks süüteo koosseisu imperatiivse elemendina olema süüdistusaktis eraldi väljatoodud. Antud seisukohta on mitmes Riigikohtu lahendis sõnastatud järgnevalt, et „Karistusseadustiku §-s 294 sätestatud süüteo koosseis eeldab ekvivalentsussuhte olemasolu, s.t vähemalt sellist abstraktset pooltevahelist suhet, mille raames on ametiisik altkäemaksu andjaga ühel meelel, et tasu on vastuteene tehtud või tulevikus tehtava ametialase teo eest.”<sup>68</sup> Lisaks on Riigikohus leidnud, et „Karistusseadustiku §-des 293 ja 294 kirjeldatud käitumine kujutab endast ametiisiku aususkohustuse rikkumist. Mõlema kuriteo koosseisu järgi on karistatav vara või muu soodustuse lubamisega nõustumine või selle vastuvõtmine, kusjuures põhjuslik seos nimetatud tegude ja ametiisiku eelnenud või järgneva käitumise vahel ei ole vajalik, piisab nn ekvivalentsussuhtest. Ametiisiku tegu peab kujutama endast vastutasu eest tehtut või tehtavat: see on pistise või altkäemaksu andja jaoks sisuliselt ostetud või ostetav vastuteene, pistise või altkäemaksu võtja ehk ametiisiku jaoks tasustatav või tasustatud teene. Muid tingimusi ametiisiku teole ei seata.”<sup>69</sup>

Ka arvas Riigikohus, et „ekvivalentsussuhe tähendab sellist pooltevahelist sidet, mille raames on pistise võtja pistise andjaga ühel meelel, et tasu on vastuteene tehtud või tulevikus tehtava ametialase teo eest. Teisisõnu saab öelda, et ekvivalentsussuhtest ilmnebki ebaõiguskokkulepe pistise võtja ja pistise andja vahel”.<sup>70</sup> Selline seos peab olema konkretiseeritav<sup>71</sup> ja süüdistataval peab olema võimalus ennast selle vastu kaitsta.

Näiteks, pelgalt soov saavutada ametiisiku heasoovlikkust ilma selleta, et puuduks konkreetne ametiisiku tegu, mille eest hüve anti, ei moodusta kuriteo koosseisu.<sup>72</sup> Samuti ei moodusta

---

<sup>68</sup>RKKKo 3-1-1-68-11, p 9.3

<sup>69</sup>RKKKo nr 3-1-1-118-06, p 14.

<sup>70</sup>RKKKo nr 3-1-1-31-14, p 15.

<sup>71</sup>Sootak, J. Pikamäe, P. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2015. § 294 komm 8.2, lk. 741.

<sup>72</sup>RKKKo nr 3-1-1-31-14, p 21.

koosseisu lihtsalt hüve vastuvõtmine ilma ametiseisundi ärakasutamise taotlemiseta.<sup>73</sup> Süüdistusest jääb arusaamatuks mõttekäik, miks leitakse, et väidetavad soodustused on just sõltuvuses ISIKU pädevust ära kasutavast vastuteenest. Süüdistusaktis pelgalt loetletakse ühelt poolt ISIKU tegevust juhatuse liikmena ja teiselt poolt väidetavat altkäemaksu andmise skeemi, kuid ekvivalentsussuhet nende tegevuste vahel pole välja toodud üheski episoodis. Selles, et pooled peavad koosseisu täitmiseks olema ühel meelel, ja et seda tuleb tõendamiseseme asjaoluna ka tõendada, ei kahtle ka riiklikku süüdistust esindav prokurör.<sup>74</sup>

Kuna ISIKULE on inkrimineeritud raskendatud koosseis ja tegu on kvalifitseeritud KarS § 294 lg 2 p 1 järgi korduvana, siis peab süüdistus selgelt välja tooma kõik eeltoodud andmed korduvate episoodide kaupa, mida pole tehtud.

Võttes arvesse, et süüdistus on esitatud ja KarS § 294 lg 2 p 2 alusel, siis peab süüdistus eristama iga isiku teopanust, arvestusega, et altkäemaksu andja ja võtja gruppi ei moodusta. Nii andmine, kui ka võtmine on koosseisuline tunnus, millela on KrMS § 294 koosseis välistatud, kuid mis ei moodusta gruppi.

ISIKULE on inkrimineeritud ka KarS § 294 lg 2 p 4 kohane suur ulatus. Kuna süüks on arvatud korduvusKarS § 294 lg 2 p 1 alusel, siis peaks süüdistuses olema väljatoodud episoodipõhiselt summad iga ebaõiguskokkuleppe sõlmimisel. Süüdistus ei vasta ka sellele nõudele. Korduvuse puhul summad ei liitu vaid korduvus on iseseisev kvalifitseeruv tunnus.

Vastavalt KarS § 294 lg-le 1 on altkäemaksukuritegu lõpuleviidud soodustusega lubamise nõustumisest, mistõttu kuriteo aja inkrimineerimine on iseäranis tähtis kaitseõiguse teostamiseks.<sup>75</sup> Riigikohus ei nõua küll minutitäpset teokirjeldust, ent isikule peab olema tagatud kaitseõigus vastu vaidlemaks selle, millisel ajal milline tegu toime pandi.<sup>76</sup> Kuriteo toimepanemise aja määratlemata jätmine nagu ka põhjendamatu ebatäpne määratlemine võib kujutada endast kriminaalmenetlusõiguse olulist rikkumist ja rikkuda oluliselt süüdistatava õigust kaitsele.<sup>77</sup>

---

<sup>73</sup>Sootak, J. Pikamäe, P. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2015. § 294 komm 8.2., lk 740.

<sup>74</sup>Feldmanis, L. Soodustus ametialase teo eest. Ekvivalentsussuhe kui pistise ja altkäemaksu koosseisuline osa. *Juridica I*/2012.

<sup>75</sup>RKKKo nr 3-1-1-31-10, p 14.

<sup>76</sup>RKKKo nr 3-1-1-76-11, 3-1-1-19-09.

<sup>77</sup>RKKKo nr 3-1-1-146-05, p 11; 3-1-1-19-09, p 18.3.

Saksa kriminaalõiguslikus kirjanduses on kaks seisukohta, millestüks suund püüab teo konkreetsust määratleda ning teine lähtub kaitstavast õigushüvest. Teise seisukoha kohaselt peab poolte vaheline üksmeel olema tasu osas määrav, sest sel juhul võib kindlalt väita see on saadud tulevikus või juba toimepandud teo eest.<sup>78</sup>

Kui ametiisiku pädevus ja altkäemaksuandja tegevusala võimaldavad teha järeldusi altkäemaksuandja poolt endale ostetud ametialase teenuse kohta, siis sel juhul pole tegemist vastutulelikkusega. Juhul kui tuvastatakse, et altkäemaksuandja ei looda mitte lihtsalt üldist heatahtlikkust ametiisiku poolt, vaid tema tegu on suunatud kindlale kavatsusele ametiisikuga suhtlemist ära kasutada, on siis süüteo koosseis täidetud.<sup>79</sup>

Ekvivalentsussuhte ülesanne on see, et piirata altkäemaksu koosseisude laiendamist juhtudele, kus ametiisik ei ole saanud hüve ametialase teo eest, vaid muudel asjaoludel.<sup>80</sup>

Kokkuvõtvalt ei näe altkäemaksu koosseis ametiisikule pakutava soodustuse täpsustust, vaid siinkohal on oluliseks asjaoluks tehtava teo kulg soodustuse andmisel, kas see on lõpule viidud või selline tegu on tulevikus tehtav. Nii ametiisiku kui ka altkäemaksuandja peavad olema üksmeelel, et ametiisik nõustub talle antava soodustusega just nimelt vastuteene osutamise teel.

Seega vara või muu soodustuse lubamisega nõustumine või selle vastuvõtmine ametiisiku poolt, kusjuures põhjuslik seos nimetatud tegude ja ametiisiku eelnenud või järgneva käitumise vahel ei ole vajalik, piisab nn ekvivalentsussuhtest.

---

<sup>78</sup>J. Sootak. Altkäemaks: kas uus tõlgendus seadusele?

<sup>79</sup>J. Sootak. Altkäemaks: kas uus tõlgendus seadusele?

<sup>80</sup>Feldammis, lk 50.

## **2. TEOREETILISED ALUSED AMETIISIKU KÄITUMISE LUBATAVUSE PIIRITLEMISEL ERASEKTORILT SOODUSTUSTE SAAMISEL JA VASTUVÕTMISEL.**

### **2.1. Kingitused ametiisikutele: reeglite võimalik täiendus**

Tuleb ära märkida, et seadusandluses ei ole defineeritud mõistet "suveniir". Praktikas peetakse suveniiriks põhimõtteliselt kunstiteost, mis on meenutus kohast, kus isik viibis (riik, linn, ajalooline keskus, näitus, esietendus jne) ja olulisest kuupäevast (riigipüha, sünnipäev, ehitusobjekti avamine, inimese ja ettevõtte aastapäev, ajalooline sündmused jne).

Samas Pinker, Nowak ning Lee lingvistilise uuringu alusel leiti, et politseinikule altkäemaksu pakkumises kasutatakse kaudset kõnet. Näiteks selle asemel, et öelda „kui te laseksite mul ilma trahvita minna, annan teile 50 dollarit“, eelistatakse pigem kaudset sõnastust „kas on olemas mõni muu võimalus, et ma pääseksin sellest olukorrast. Sellise sõnastuse all eeldatakse, et altkäemaksu saajad mõistavad seda pakkumisena, kuid näiteks ausad politseinikud ei saa seda võtta vihjena või vähemalt ei leia selgeid tõendeid altkäemaksukatse kohta. Samas ka äritehingutes on täheldatud, et eelistatakse kingitusi, mis viitab süütule käitumisele. Kingitusi antakse solidaarsuse või sõpruse märgiks. Tihti välditakse ka kingituse suuruse mainimist ja oodatavat vastutaset. Samas eelistavad ka korruptiivsed isikud terminit kingitus, mis teeb eristuse raskemaks.<sup>81</sup>

Lisaks on nüüd laialdaselt kasutusel ka ärikingituse mõiste – need on enamasti väikesed asjad, mis kujundavad ettevõtte imago ja brändi, toetavad korporatiivset identiteeti, seades eesmärgiks suurendada müüki, ja mida kasutatakse reklaamüritustel.

Ärikingituse tootmise eesmärgiks ei ole üldjuhul edastada toote kasulikke omadusi, vaid edastada inimeste hulgas teavet, mis on kantud vahetult ärikingitusele (firma logo, nimi ja/või kuupäev, brändi nimi, riiklik sümbol, riigi nimi, koha- või piirkonna nimi, riigisümbolite kujutamine, nt kalendrid, pastakad, kotid, märkmikud, sülearvutid, tulemasinad, märgid,

---

<sup>81</sup>J.G. Lambsdorff, B. Frank .Bribing versus gift-giving – Anexperiment. Journal of Economic Psychology, 2010, lk 347–348. Arvutivõrgus: [http://apps.webofknowledge.com/full\\_record.do?product=WOS&search\\_mode=GeneralSearch&qid=16&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1](http://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&qid=16&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1) (13.12.2018)

pudelid, nõud, käsitööesemed, toodete miniatuursed koopiad, jne).<sup>82</sup> Samuti ei ole õigusaktides määratletud mõisteid "protokolliline üritus" ja "muud ametlikud üritused".

Praktikas on protokolliline üritus mitmesuguste riiklike tavadega seotud ametlik üritus, mida korraldavad erinevad valitsusasutused, ja mis on samuti Välisministeeriumi igapäevane tegevus (diplomaatilised vastuvõttud, ärikohtumised ning muud kohtumised, pärgade asetamine, diplomaatilised klubid jne). Sellised üritused viiakse läbi erireeglite kohaselt ja eriruumides.

Õhtusöök või vastuvõtt korraldatakse protokollilise üritusena mitte selleks, et hästi puhata meeldivas seltskonnas, vaid ürituse korraldajate poolt püstitatud eesmärkide saavutamiseks. Muud ametlikud üritused on tegevused, mis viiakse läbi organisatsiooni tegevusega seotud üritustele kehtestatud korras:

- koosolekud;
- konverentsid;
- sümposionid;
- kolleegiumid;
- ametlikud kohtumised;
- näitused;
- heategevusüritused;
- ettekanded;
- tähtpäevad;
- üritused, millega tähistatakse mälestust, riiklikke ja kutsealaseid tähtpäevi;
- hoonele nurgakivi asetamine;
- ehitusobjekti vastuvõtmine;
- jne<sup>83</sup>.

Eeldatakse, et suveniiride vastuvõtmine protokollistel ja muudel ametlikel üritustel, mis valmistatakse ette ja viiakse läbi avatud ja ametliku protseduuri alusel (ürituse korraldamise tellimine, ürituse kava heakskiitmine ja kulude kalkulatsioon, kingituste ostmise

---

<sup>82</sup>Тельтевская Ю. Взятка или подарок? Когда знак внимания – внезакона и позакону/ Ю. Тельтевская// Аргументы и факты. – 2016. – №2. – С.16-22.

<sup>83</sup>Тельтевская Ю. Взяткаилиподарок? Когдазнаквнимания – внезакона и позакону/ Ю. Тельтевская// Аргументы и факты. – 2016. – №2. – С.16-22.

dokumenteerimine ning nende kasutamise kohta aruande koostamine jne.) iseenesest välistab põhimõtteliselt võimaluse, et suveniiri varjus antakse altkäemaksu.<sup>84</sup>

Juhtumitena võib välja tuua järgmised asutusele suunatud soodustused:

1. Otseselt asutusele suunatud soodustused. Need on näiteks välisdelegatsioonide poolt tehtud või ametlikel visiitidel saadud kingitused (näiteks dekoratiivtaldrik, vein, raamat, miniskulptuur).

2. Asutus on suunanud ametiisiku tööülesannete täitmisele (näiteks koolitus, konverents) ja/või tasunud vastavad kulud. Selle all võib mõista kõik koolituspaketi maksumusse kuuluvad soodustused nagu näiteks kohvipaus, lõunasöök, dokumendikott, fliis, laevapilet, ürituse raames objekti külastus.<sup>85</sup>

Soodustuste saamisel, millised on suunatud asutusele eeldatakse et need võetakse arvele, mis vastavad varade arvele võtmisetingimustele. Näiteks lähtutakse Justiitsministeeriumi valitsemisel oleva riigivara kasutamiseja käsutamise korras sätestatust.<sup>86</sup>

Näiteks võetakse asutuses arvele kõigile koolitusel osalejatele kingitud sülearvuti. Asutuselekingitud teavikud (raamatud) võetakse raamatukogus arvele, olenemata nende hinnast. Asutus otsustab, kes arvele võetud vara kasutab. Juhul, kui saadud soodustust ei pea arvele võtma, kuid tegemist on kasutatava asjaga (näiteks pastakas, kalender, kruus, vihmavari, mapp, tasuta koolitus, toiduained, joogid, lilled), siis võetakse see kasutusse või tarbitakse ühiselt, kui need ei ole juba ära tarvitatud vastuvõtmisel (näiteks lõuna- või õhtusöök, kommikarp). Juhul, kui saadud soodustust ei võeta kasutusse, eksponeeritakse see kas vitriinkapis või üksuse ruumides.

Lisaks soovib töö autor tuua näitena Vene Föderatsioonis paar aastat tagasi alguse saanud kingituste käsitlemist reguleeriva regulatsiooni kohta. Venemaal on ajalooliselt välja kujunenud "kingituse andmise traditsioon". Venemaa ametnike "toitmise" süsteem on ühiskonda väga tugevalt sisenenud. Ametiisikute poolt kingituste vastuvõtmise keeld ametikohustuste täitmisel oli Peeter I käsul sisse viidud. Dokumendi nimetuseks oli "Altkäemakus ja lubaduste keelustamine". Aleksandr I käsul avaldati dokument nimega

<sup>84</sup>Ibid.

<sup>85</sup><http://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt/kingitused>

<sup>86</sup>Ministrikäskkiri 13.11.2017 nr127 Justiitsministeeriumi valitsemisel oleva riigivara kasutamisejakasutamisekord.pdf: Arvutivõrgus: <https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/>



„Provintsi ja muudele ametiisikutele kingituste toomise keelustamine”. Ning Nikolai I käskkirja alusel avaldati dokument nimega „Ametiisikute poolt kingituste vastuvõtmise keeld ühiskonnalt”.<sup>87</sup>

Organisatsioonile mõeldud kingitus, mille on vastu võtnud organisatsiooni esindaja, võetakse selles organisatsioonis arvele Vene Föderatsiooni seaduses sätestatud korras.<sup>88</sup>

Vene Föderatsiooni tsiviilkoodeksi artikliga 575 keelab otseselt ametnikel jätta endale kingitust, mille väärtus ületab 3000 rubla, kehtestades samuti ka mõned muud piirangud.<sup>89</sup>

Lisaks peab kingitus vastama teatavatele omadustele:

- kingitus peab olema antud seoses teatud kuupäevaga (sünnipäev, riigi- või kutsealane püha jne);
- kingitust on keelatud kinkida inimeste nimel, kes on tunnistatud või on teovõimeetud (lapsed) või nende seaduslike esindajate nimel;
- kui isik on riiklikus asutuses ülalpidamisel, ravil või õpib, siis ei ole sellisel isikul ega tema sugulastel õigust anda kingitusi sellise asutuse töötajatele, vaid see loetakse automaatselt altkäemaksuks. See tähendab, et haiglas, koolis või ülikoolis on haigetel, õpilastel ja nende sugulastel keelatud anda meditsiinitöötajatele või õpetajatele kingitusi;
- mis tahes taseme ametnikele töökohal ja tööajal;
- äriüksuste juhid teise ettevõtte teisele ettevõtjale. Lubatud on isiklikult kutsuda peole ja anda ka kingitust, kuid mitte töö<sup>90</sup>.

See tähendab, et kingitust, mille väärtus on alla 3000 rubla tohib kinkida kõigile tingimusel, et see on tähistatud kingitusena. Kui kingitus ületab seda summat, tuleb see kohalikele omavalitsusele loovutada kui riigi- või munitsipaalvara, kus see kantakse kas bilanssi, pannakse enampakkumisele või võetakse kasutusele.

Sellega seoses on ametnikel õigus vastu võtta üksnes selliseid kingitusi, mis antakse neile kui isikutele, kellel on teatud ametikoht ja vastavalt nende ametivolitustele osaledes

---

<sup>87</sup>НС Есина, АВ Закупень. О вопросе отношений к подаркам в системе противодействия коррупции. 2013. Архивировано - [http://e-notabene.ru/pr/article\\_827.html](http://e-notabene.ru/pr/article_827.html).

<sup>88</sup>Тельтевская Ю. Взяткаилиподарок? Когдазнаквнимания – внезакона и позакону/ Ю. Тельтевская// Аргументы и факты. – 2016. – №2. – С.16-22.

<sup>89</sup>Venemaa Föderatsiooni tsiviilkoodeks (võetud vastu 21.10.1994.)

<sup>90</sup>Смирнов В. Подарки запрещены не только чиновникам, но и сотрудникам госкомпаний/ В. Смирнов//Ведомости. – 2015. - №12.

protokollilistel ja muudel ametlikel üritustel, kuid mitte selle eest, et nad teostavad oma teenistuses mingit tegevust (tegevusetust).

Samuti on oluline mõista, et kingituse vorm ja väärtus ei mõjuta kuidagi kingituse andja ja vastuvõtja tegevuse õiguslikku kvalifikatsiooni. Selliseid tegevusi, olenemata kingituse tüübist ja väärtusest, loetakse sooritatuks tsiviilotstarbelise annetamise tehingu raames.

Suveniiri kujul oleva kingituse maksumus on oluline ainult otsustamisel, kas ametnik saab sellise kingituse võtta oma omandisse. Kõikide mõjutamisena tõlgendatavate soodustuste vastuvõtmisest peab ametiisik keelduma. Korruptiivseks ei loeta soodustust, mis ei ole seostatav ametikohustustega; soodustust, mida saab üheselt mõista tavapärase viisakusavaldusena, kui soodustuse vastuvõtmiseks puudub ametiisiku algatus.

Kui soodustus on seotud ametikohustuste täitmisega, kuid ei ole määratletav korruptiivse tuluna, tuleb soodustuse saamisest asutust teavitada.<sup>91</sup> Teada tuleb anda soodustuse nimetus ja soodustuse andnud isiku nimi. Näiteks Justiitsministeeriumis piisab suulisest teavitamisest, kui saadud soodustuse hinnanguline väärtus on väike. Soodustustest, mis näivad kallid, tuleb teavitada töövoos vahendusel. Saadud soodustused võetakse kasutusse või tarbitakse ühiselt.

Eesti kehtivates seadustes puudub soodustuse või kingituse vastuvõtmisel konkreetne piirmäär, ehk väärtus. Seda on Justiitministeeriumi korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskirjas ka korra arutlusele võetud ning nähti ette väärtuse sidumist töötasu alammääraga, kuid tegemist oleks viisakusavaldusega<sup>92</sup>, kuid hiljem sellest mõttest loobuti. Selline ametnike otsustusvõimetu lähenemine on töö autori arvates vastuolus Eesti Vabariigi Põhiseadusega, kuna selle kommenteeritud väljaandest leiam sellise põhimõtte, nagu seda on määratuse põhimõte.<sup>93</sup> Sellest tulenevalt peaks soodustuste puhul olema kindlalt määratletud selle tunnused. Seda on mainitud ka Majanduskoostöö ja Arengu organisatsiooni (OECD) korruptsiooni konventsiooni kommentaarides. Kommentaaride kohaselt on turuväärtust sobivalt määratleda siis, kui mittevaralise soodustuse hüve saab esile tuua.<sup>94</sup>

---

<sup>91</sup>Korruptsioonivastane seadus § 4 lg 2.

<sup>92</sup>Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri. Registreeritud 09.11.2011 – Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/4e280738-f106-47c4-8fbd-c9c6ae6386c4#oOy64QTN>. Lk. 14.

<sup>93</sup>Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2017. § 13, lk. 191.

<sup>94</sup>M. Pieth, L. A. Low, P. J. Cullen. The OECD Convention on Bribery. A Commentary. Cambridge: Cambridge University Press 2007. Lk 102-103.

Soodustused, mis ei ole seostatavad ametikohustustega, on näiteks pereringis või sõprade kingitud asjad. Samuti võib siia alla lugeda kingitused (näiteks sünnipäeva- või lahkumiskingitused) kolleegidelt. Vastava soodustuse saamisel ei pea ametiisik midagi tegema.

Korruptiivse tuluna tuleb määratleda soodustust, mis on ametiisikule ametikohustuste tõttu pakutud või ametiisiku poolt nõutud, samuti ametiisiku kohustusi rikkudes saadud soodustus. Kui korruptiivne tulu on seotud ametialase vastuteenega, on tegemist pistise või altkäemaksu vastuvõtmisega, mis kuuluvad karistamisele karistusseadustiku alusel.<sup>95</sup>

Kui ametiisikule pakutavat soodustust võib määratleda korruptiivse tuluna, peab ametiisik tegema ühe järgmistest tegevustest alltoodud järjekorras:

1. Keelduma soodustuse vastuvõtmisest, sh peab ametiisik võimalusel talle saadetud soodustuse tegijale tagastama (näiteks ametiisiku nimele valvelauda jäetud soodustus);
2. Kui eelnevas punktis kirjeldatu ei ole võimalik (näiteks soodustuse andja ei ole tuvastatav, soodustuse tagasisaatmine oleks ülemäära kulukas, soodustuse tagastamine on füüsiliselt võimatu, soodustusest keeldumine või selle tagastamine tooks kaasa ametialaste suhete olulise halvenemise), peab ametiisik andma soodustuse üle asutusele;
3. Kui eelnevates punktides kirjeldatu ei ole võimalik, peab ametiisik tasuma asutusele soodustuse turuväärtuse. Vastav summa laekub riigituludesse.

Saadud korruptiivsest tulust teatamise kohustuse või korruptiivse tuluna saadu üleandmise kohustuse rikkumise eest karistatakse väärteona KVS-i alusel.

Vene Föderatsiooni paljud munitsipaalstruktuurid ja kaubanduslikud organisatsioonid on kirjutanud oma eetikakoodeksisse keelu võtta vastu mis tahes liiki kingitusi selliste struktuuride esindajatelt, millega antud avaliku võimu organisatsioon teeb koostööd või on sellega mis tahes lepingulistes suhetes<sup>96</sup>.

Vene Föderatsioonis ametnike poolt kingituste vastuvõtmise ametlikud piirangud võeti kasutusele paar aastat tagasi:

---

<sup>95</sup><http://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt/kingitused>.

<sup>96</sup>Смирнов В. Подарки запрещены не только чиновникам, но и сотрудникам госкомпаний/ В. Смирнов//Ведомости. – 2015. - №12.

- 9. jaanuari 2014. aasta valitsuse otsuses on esitatud kingituste aruannete esitamise kord. Dmitri Medvedevi allkirjastatud dokumendiga kohustati riigiametnikke saadud kingitustest teatama ja loovutama kingitused nende väärtuse kontrollimiseks. Samuti on otsus öeldud, et kingituste väärtus ei tohiks ületada 3000 rubla. Kui tegemist on kallima kingitusega, peab ametnik selle loovutama, kuid talle jääb õigus kingitus lunastada<sup>97</sup>;
- 2015. aasta mais allkirjastas Vladimir Putin allkirjastas veel ühe määruse, mille järgi föderaalametnik oli kohustatud kolme päeva jooksul anda spetsiaalsele osakonnaletile, mida ta oli saanud üritusel, mis oli seotud tema ametikohustuste täitmisega. Isiklikuks kasutamiseks lubati jätta ainult kirjatarbeid, lilli ja hinnalised kingitused, mida antakse preemiaks;
- 2015. aastal saatis Tööministeerium esmakordselt laiali kirja (ja on teinud seda edaspidi ka kord aastas) kõigile kõrgeima täidesaatva riigivõimu ametiasutustele, Vene Föderatsiooni subjektides, föderaalsetes riigiasutustes, riiklikele eelarvevälistele fondidele ja ja riigi omandis olevatele meeldetuletusega keelu kohta anda ja saada kingitusi. Kirjast järeldub, et kingituse saamine, mis ei ole seotud protokollilise ja ametliku üritusega on keelu rikkumine, loob tingimused huvide konfliktiks ja selle eest võib karistada, kaasa arvatud vallandamine usalduse kaotuse tõttu<sup>98</sup>.

Seega vastutavate ametiisikute poolt kingituste saamine loob huvide konflikti olukorra ning seab kahtluse alla otsuste objektiivsuse. Lisaks ei ole soovitatav ametiisikul vastu võtta kingitusi ja muid hüvesid isiklikel pidulikel üritustel, kui rahastajad on inimesed, kellega juubilaril seovad mitte ainult isiklikud, vaid ka ametlikud suhted.

Vene Föderatsiooni vastav komisjon peab kingitust hindama ja kui see on odavam kui kolm tuhat rubla, tagastama kingituse tema saajale. Kui kingitus on kallim, siis pakutakse saajale võimalust lunastada see välja komisjoni poolt määratud hinnaga.<sup>99</sup>

Eesti näitel võib viimase aruteluna ajakirjandusest välja tuua artikli nimega „**Ministrile tehtavaid kingitusi tuleb hinnata ka korrupsioonivastase seaduse valguses**“, milles käsitletakse haridus- ja teadusministeeriumi kantsleri Tea Varraku otsuseid, millest enim

<sup>97</sup>Рейтер С. Корзинки под запретом: чиновники отказываются от новогодних подарков/ С.Рейтер//TheBell. – Arvutivõrgus: <http://thebell.io/korzinki-pod-zapretom-chinovniki-otkazyvayutsya-ot-novogodnih-podarkov/>

<sup>98</sup>Ibid.

<sup>99</sup>Гусенко М.Даром – ненадо/ М.Гусенко// Российскаягазета. - №7448 (282). Arvutivõrgus: <https://rg.ru/2017/12/12/pered-novym-godom-chinovnikam-napomnili-o-zaprete-na-podarki.html>

tekitas küsimusi minister Mailis Repsile lapse sünni puhul ministeeriumi poolt tehtud kallihinnaline kingitus. Ministrile otsustati kinkida 1800 eurot maksuma läinud maal, mille eest maksis ministeerium ja mille hinnale lisandus ministeeriumi kuluna u 1200 eurot erisoodustusmaksu.<sup>100</sup>

Artiklis nenditakse, et kingituste poliitika ei ole ametiisikutega seoses selgelt määratletud ja kutsub vastavaid institutsioone üles looma selles küsimuses selgust. Ministeeriumid peaksid olema eeskujuks seaduste täitmisel. Nii ministeeriumi kantsler kui minister on korruptsioonivastase seaduse järgi käsitletavad ametiisikutena. Artiklis on toodud üleskutse, millega avalikud organisatsioonid peaksid korruptsioonivastase seaduse täitmiseks kehtestama selged eeskirjad, mis reguleerivad kingituste vastuvõtmist, sest oluline on ennetada nii tegelikku kui ka näilikku huvide konflikti.<sup>101</sup>

Kokkuvõtteks võib märkida, et vaatamata uutele eeskirjadele on Venemaa ametnikud paremas olukorras kui nende Lääne kolleegid. Venemaa ametnikel on lubatud jätta endale kingitusi, mille väärtus ei ületa 3000 rubla, mis hetkel on umbes 50 dollarit. USA kehtib 20/50 reegel, mille kohaselt ametnik ei tohi võtta vastu kingitust, mille väärtus ületab 20 dollarit, ja üks füüsiline või juriidiline isik ei tohi ühele isikule teha rohkem kingitusi kui 50 dollari eest aastas kokku. Suurbritannias ei tohi kingituste maksumus ületada 120 naela. Hiinas on lubatud kinkida ainult raamatuid ja Kanadas käsitööd.<sup>102</sup>

## **2.2 Ametiisiku, töötaja, tsiviilteenistuja tegevuse kord kingituse saamisel seoses oma ametliku positsiooniga või oma ametikohustuste täitmisega.**

Korruptsioonivastase seaduse § 4 lg 2 kohaselt peab ametiisik viivitamata teatama ametikohustusega seostatava soodustuse vastuvõtmisest oma asutusele või tema ametisse nimetamise õigusega isikule või organile. Ametiisik peab korruptiivse tuluna määratletava soodustuse vastuvõtmisest keelduma või, kui see ei ole võimalik, soodustuse viivitusega oma asutusele või tema ametisse nimetamise õigusega isikule või organile üle andma. Kui soodustuse üleandmine ei ole võimalik, peab ametiisik selle asemel tasuma soodustuse

---

<sup>100</sup><http://transparency.ee/cm/uudised/ministrile-tehtavaid-kingitusi-tuleb-hinnata-ka-korruptsioonivastase-seaduse-valguses>(17.03.2018).

<sup>101</sup>Ibid.

<sup>102</sup>Сахаров А. Песков рассказал, какие подарки чиновникам не нарушают закона/ А. Сахаров// 360 градус. – 2017. - №12. – С.10 -16. Arvutivõrgus - <https://360tv.ru/news/vlast/podarki-dlya-chinovnikov/>.

turuväärtuse. Üleantud soodustus või selle väärtus rahas antakse riigi omandisse või saadetakse tagasi, kui seadus nii sätestab.<sup>103</sup>

Selles regulatsiooni järgi nähakse ette järgmised toimingud juhuks, kui ametiisik saab kingituse seoses oma ametiseisundiga või ametikohustuste täitmisega.

Teade kingituse saamise kohta tuleb teha viivitamata kingituse kättesaamisest asutuse, organisatsiooni või allüksus juhile, kus töötaja, riigiteenistuja, töötaja on teenitus- või töösuhtes. Järgnevalt võib seadusandja kirjeldada täpsemalt ametiisiku tegevust, milline võiks töö autori arvates olla järgnev. Juhul kui teavitus on ametiisiku poolt tehtud kirjalikult, siis avaldusele peab ametiisiklisama (nende olemasolul) dokumendid, mis tõendavad kingituse väärtust (sularaha maksekviitung, kaubakviitung, muu kingituse eest tasumist kinnitav dokument (ostukviitung).

Kui kingitus on saadud ajal, kui riigiteenistuja või avaliku sektori töötaja viibis töölahetuses, tuleks avaldus esitada kolme tööpäeva jooksul alates kingituse saanud isiku naasmisest tööreisilt. Kui avalduse esitamine nõutavaks tähtjaks ei ole riigiteenistuja või avaliku sektori töötaja poolt temast sõltumatutel asjaoludel esitamata, peab teavitamine toimuma hiljemalt järgmisel päeval pärast takistuse kõrvaldamist.

Avaldus tuleb esitada kahes eksemplaris, millest üks tagastatakse avalduse esitanud isikule, märkides dokumendile kinnitus vastava avalduse registreerimise kohta volitatud organisatsiooni poolt ja teine koopia saadetakse vastutava ministeeriumi või haldusala juhile.<sup>104</sup>

Ka on otstarbekas seadusandjal anda selge mõiste ning kindel arusaam kingituse väärtuse kohta, milline määraks konkreetse summana teavitamisläve ületava summast. Juhul kui kingitus, mille väärtus on kinnitatud seadusandja poolt, ja ületab selle piirmäära või kui selle maksumus ei ole selle saanud ametiisikule teada, tuleb üle anda vastutavale isikule, kelle on määranud volitatud organisatsiooni juht oma käskkirjaga, kes võtab kingituse hoiule üleandmis-vastuvõtmisakti alusel hiljemalt viie tööpäeva jooksul alates avalduse registreerimise kuupäevast kingituste registrisse.

---

<sup>103</sup>Korruptsioonivastane seadus § 4 lg 2

<sup>104</sup>Боровой С.С. Получение подарков гос. служащих / С.С. Боровой// Петровка 38. – 2016. - №31. – С.94 – 96. Arvutivõrgus - <http://petrovka-38.com/arkhiv/item/poryadok-dejstvij-sotrudnika>

Kingituste ladustamine võib toimuda volitatud organisatsiooni asjaomaste talituste ladudes, kooskõlas kingituse kavandatava kasutamisega. Kingituse üleandmis-vastuvõtmisakt koostatakse kahes eksemplaris, millest:

- üks koopia jääb ametiisikule;
- teine eksemplar jääb üleandmiseks finantsüksusele. Vastutav isik registreerib saadud vara materiaalse väärtuse arvestuse raamatus näiteks.

Kingituse juurde kuuluvad tehniline pass, garantiikaart, käsiraamat ja muud dokumendid (kui need on olemas) antakse üle koos kingitusega. Üleantud dokumentide loetelu tuuakse ära üleandmis-vastuvõtmisaktis. Vastutust kingituse kahjustamise või kaotsimineku eest enne kingituse üleandmist vastuvõtu-üleandmisakti alusel kannab kingituse saanud ametiisik.

Selleks, et võtta kingitus arvele ametiasutuse raamatupidamises, korraldab kingituse volitatud organisatsiooni varade arvelevõtmise ja võõrandamise volitatud isik kingituse väärtuse hindamise lähtudes turuhindadest, mis kehtisid kingituse arvelevõtmise kuupäeva seisuga või sarnase materiaalse vara hinnast võrreldavates tingimustes.<sup>105</sup>

Kui kingituse maksumus ei ületa seadusandja poolt määratud piirmäära, tagastatakse kingitus selle saanud ametiisikule üleandmis-vastuvõtmisakti alusel. Volitatud organisatsioon tagab eelarvetuludesse kantud kingituse, mille väärtus ületab seadusandja poolt määratud piirmäära, kandmise vastavalt kehtestatud korrale. Kingituse saanud ametiisik võib selle lunastada, kui ta hiljemalt kahe kuu jooksul pärast kingituse kättesaamist saadab vastava aruande (avalduse) oma allüksuse, kus ta teenib (töötab) juhile. Kolme kuu jooksul arvates aruande (avalduse) kättesaamisest korraldab volitatud organisatsioon kingituse väärtuse hindamise kingituse müügi (lunastamise) eesmärgil ning teavitab kirjalikult aruande (avalduse) esitanud ametiisikut hindamise tulemustest, mille järel ühe kuu jooksul avalduse esitanud isik lunastab kingituse läbiviidud hindamise alusel või keeldub lunastamisest.

Juhul, kui pärast sellise teatise saamist langetatakse otsus kingituse lunastamise kohta, kannab volitatud organisatsioon ametiisiku poolt avalduses märgitud summa volitatud organisatsiooni kontole vastavalt teostatud hinnangule.

---

<sup>105</sup>Ibid.

Volitatud asutusele esitatakse dokument, mis kinnitab rahaliste vahendite sissemakset (kviitung, kaasa sissetulekuorder), peale mida üleandmis-vastuvõtmisakti alusel antakse ametiisikule üle varem talle antud kingitus.<sup>106</sup>

Asutus, organisatsioon või allüksus võib kasutada oma tegevuse tagamiseks kingitust, mille kohta ei ole esitatud aruannet (avaldust), võttes arvesse varade ametiasutuse otsust kingituse otstarbeka kasutamise kohta. Juhul kui kingituse kasutamine ei ole otstarbekas, langetab asutuse, organisatsiooni või allüksuse juht otsuse kingituse müümise kohta ja tema müügiks hindamise läbiviimise kohta, mille teostab volitatud asutus oksjoni kaudu, vastavalt seadusandluse muudetud regulatsioonile.

Kingituse väärtuse hindamist kingituse müügi (lunastamise) eesmärgil viivad läbi hindamistegevuse asutused. Antud olukorras on seadusandjal võimalus kindlaks määrata konkreetne ametiasutus või delegeerida asutusesiseselt pädevale ametiisikule. Kui kingitust ei lunastata ega müüda, langetab asutuse, organisatsiooni või allüksuse juht otsuse kingituse teistkordse müügi kohta, kingituseannetamiseks heategevusorganisatsiooni bilanssi või kingituse hävitamiskohta vastavalt Eesti Vabariigi õigusaktidele, kui tõendite hävitamine.

Vahendid, mis saadakse kingituse müügist (lunastamisest) kantakse Eesti Vabariigiriigieelarvesse. Seega on käesolevas lõikes vaadeldud ametisiiku käitumist ametikohaga või ametiülesannete täitmisega seotud toimingute läbiviimisel.

Kokkuvõtteks on töö autor tuginenud teises riigis reglementeeritud korrale kingituste vastuvõtmisel ning sellega edasisel käitlemisel, milline puudub käesoleval ajal Eesti Vabariigis seadusandluse tasandil. Samalalaadne eeskirjade konkretiseerimine näiteks korruptsioonivastases seaduses annab ühtse nõude täitmise ametiisikule ning väldib suuremahuliste vaidluste teket ametiisiku ebausaldusväärse üle.

---

<sup>106</sup>Боровой С.С. Получение подарков гос. служащих / С.С. Боровой// Петровка 38. – 2016. - №31. – С.94 – 96. Arvutivõrgus - <http://petrovka-38.com/arkhiv/item/poryadok-dejstvij-sotrudnika>.



### **3. SOODUSTUSTE JA KINGITUSTE KORRUPTSIOONIOHTLIK VÄLTIMINE: PÕHIMÕTTED NÕUETEKOHASE KINGITUSE MÄÄRATLEMISEL**

#### **3.1. Liiga ilmne objektiivsus**

Altkäemaks võib olla "kingituse" vormis nagu - õhtusöök, piletid spordiüritustele, kontserditele, maineka kella, ettevõtte aktsia, puhkusreisi näol. Ning kui selle eesmärgiks on luua suhet ametiisikuga, siis võib tegemist olla altkäemaksuga, olenemata sellest, millist nimetust „kingitus või soodustus“ kannab.<sup>107</sup>

Sageli saavad ametiisikud eraisikutelt või avalikelt organisatsioonidelt väiksemaid soodustusi, ning ametiisik eeldab, et tegemist on tavapärase äri-mehe suhtumisega, kuid mingil hetkel võib see kujuneda altkäemaksuks soodustuse saamisel.

Selliste soodustuste hindamine sõltub sellest, kuidas saavad soodustuseandjad kontrollida ametiisiku käitumist ja kui erapooletult tegutseb ametiisik soodustuseandja vastu ja kas ametiisik eelistab rohkme soodustusandjat otsustuse tegemisel, võrreldes teiste isikutega.

Lisaks sellele on mõned kingitused või soodustused vastuvõetavad ühes ühiskonnas ja teises ühiskonnas vastuvõetamatud, mis sõltub ühiskonna kohustustest ja kommetest. On vastuvõetamatud sellised kingitused või soodustused, millised katavad kõik ametiisiku (ja ka tema abikaasa) kulud, näiteks kogu puhkuse kulud.

Vähemolulised on sellised asjad nagu õhtusöök või kutse mõnele pidustusüritusele; kuigi isegi need, esmapilgul tühisteks kingitusteks peetavad, võivad viia olukorrani, kus ametiisik võib kogemata tahtmatult kukkuda soodustusandja lõksu. Kingitused on ühiskonnas piiritletud ning sõltuvad kingituse või soodustuse suurusest, mille järel võivad ametiisikul tekkida soodustuseandja ees kohustused.

Tavaliselt käsitatakse altkäemaksu teobaõigust kahesuguliselt, kas roomaõiguslikult või germaaniõiguslikult. Roomaõiguslikust nurgast vaadatuna keelab see ametiisikul mistahes kingituste või meelega vastuvõtmist, kuna sel juhul on tegemist

---

<sup>107</sup>A. Roy. Bribes vs Gifts. International Journal on Knowledge, Culture and Change Management, Volume 8, Issue 9, pp 143-152, lk 146.

riigiteenistuse aluste kui õigushüve rikkumisega. Ametiisik on oma pädevuse piires riigi huvidele vastava tegevuse garant ningriik ei saa ametnikku kingituste vastuvõtmisel usaldada ja olla kindel tema poolt võimu teostamisel. See omakorda rikub riigiteenistuse aluseid ja ametiisiku ausust või puhtust, olenemata sellest kas ametiisik on kingituseandja huvides midagi toime pannud või ta seda alles pidi tegema.<sup>108</sup>

Germaaniõiguslik kontseptsioon samas näeb altkäemaksu ebaõigust ametiisiku äraostmises, mille puhul on väga oluline eraisiku tegevus, kes ostab ametiisiku kaudu ära riigi tahte, millega allutab selle endale või mõjutab seda. Seega siinkohal on vajalik kausaalse seose tuvastamist. Ehk siis ametiisik on selle puhul üksnes vahend eraisiku käes riigivõimu kahjustamisel.<sup>109</sup>

Vahest on ametiisiku ja eraisiku vahel väga raske teha kindlaks, kas viimasel on kingituse või soodustuse andmisel mistahes kavatsus ja lootus ametiisiku ametialase teo eest või mitte. Samas kõrvalisele isikul võib selline suhe tunduda korruptiivsena.

Ameerika Ühendriikides on väljatöötatud üks huvitav dokument nimetusega „Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch“,<sup>110</sup> mis eesti keele tõlkes tähendab „Eetilise käitumise standardid valitsusasutuste töötajatele“.

Need omapärased käitumisreeglid aitavad ametiisikutel orienteeruda erinevates olukordades. Lisaks on Ameerika Ühendriikide valitsusasutusteserialased kutse-eetika üksused, mille töötajad aitavad teistel ametiisikutel lahendada mittestandardseid probleeme eetilise iseloomuga.

Niisiis, kuidas soovitatakse Ameerika Ühendriikide ametnikul käituda kingituse või soodustuse saamisel? Kui ametiisik sai kingituse isikult või organisatsioonilt, kellel on ärilised suhted valitsusasutusega, kus ametiisik töötab, peab ta loobuma kingituse (mõiste "kingitus" antud juhul on samaväärne meie mõiste "tasu" või „soodustus“) vastuvõtmisest.<sup>111</sup>

---

<sup>108</sup>J. Sootak. Altkäemaks: kas uus tõlgendus seadusele?

<sup>109</sup>Ibid.

<sup>110</sup>Arvutivõrgus

kättesaadav:

[https://www.oge.gov/Web/oge.nsf/0/076ABBBFC3B026A785257F14006929A2/\\$FILE/SOC%20as%20of%2081%20FR%2081641%20FINAL.pdf](https://www.oge.gov/Web/oge.nsf/0/076ABBBFC3B026A785257F14006929A2/$FILE/SOC%20as%20of%2081%20FR%2081641%20FINAL.pdf).

<sup>111</sup>Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, Codified in 5 C.F.R. Part 2635, As amended at 81 FR 81641 (effective January 1, 2017), § 2635.201, lk 8

Kingituse võib vastu võtta, kui:

- Tema hind ei ületa 20 US dollarit;
- See on saadud välisriigist ja tema maksumus ei ületa 225 US dollarit;
- Kingituseks on kutse suurele üritusele;
- Ta on esitatud isiklikult;
- See on aukiri või mõni auaste;
- See saabus poliitiliselt organisatsioonilt.

Reeglina peaks ametiisik hoiduma kinkide andmisest oma juhtkonnale ja ei peaks võtma neid vastu katöökaaslastelt, kelleteenistus on väiksem kui temal. Kõiksee küll ei kehti tavalistele tähelepanu märkidele või erilistel puhkudel (näiteks kingitus kolleegile pulmapäeval).<sup>112</sup>

Teisest küljest kingitusteks ei ole: toiduained kohvikulaadse assortimendi puhul, nagu näiteks karastusjoogid, tee, kohv, biskviit jne; tervituskaardid, märgid, väikese väärtusega suveniirid; auhinnad ja muud hüved võistluste osalejatele; mitterahalised sissemaksed, mida institutsioon võtab vastavalt tema ülesannete täitmisele.<sup>113</sup>

Ameerika Ühendriikide ametiisikul on keelatud kingituste vastuvõtmine kolmandate isikute või organisatsioonide kaudu. Näiteks karistatakse teda, kui ilmnevad tema sugulasele (vanematele, naisele, lapsele) kingituse üleandmise fakt, millest ta eelnevalt teadis. On huvitav, et ametiisikut karistatakse ka juhul, kui kingitus antakse ametiisiku poolt ettenäidatud heategevusorganisatsiooni, välja arvatud juhul, kui kingitus on kergesti riknev toode või heategevusorganisatsioonile annetatud tasu.

Loomulikult sellega käitumisreeglid ei piirdu. Ameerika Ühendriikide institutsioonide eetika osakonnad on näinud ette juhiseid pea kõikidele elu juhtudele.

Ameerika Ühendriikides peetakse kinkimist mitte ainult igasuguse rahalise hüvitise näol, kuid ka "viisakuse märgi, kauba tasumise või soodustusega teenuse, haridusprogrammides osalemise võimaldamise, kulutuste hüvitamise" näol. Seega võib öelda, et kinkimine või soodustuse saamine Ameerika Ühendriikides on laiemas mõistes - rohkemal või vähesel

---

<sup>112</sup>Ibid, § 2635.301, lk 32

<sup>113</sup>Ibid, § 2635.304, lk 34, 35

määral mitte ekvivalentne rahade, kaupade või riigiteenistuja teenustega vahetamine, st tegevus või olukord, mil ametiisik saab kõrvalise isiku, ehk siis erasektori käest rohkem kui see väärt on.

Kui ametiisik on maksnud toote või teenus eest vastavalt nende turuväärtusele, siis antud juhul saame rääkida kindlalt, et tegemist ei ole kingitusega ning selline olukorda ei huvita Ameerika Ühendriikides kedagi. Muide, turuväärtuse all mõistavad ameeriklased jaemüügi ostu ostuhinda. Juhul kui ametnikule pole teada eseme või soodustuse turuväärtust, võib ta tugineda sama toote sama kvaliteediga jaehinnale. Kui ametiisik on näiteks saanud kupongi restorani külastamiseks, meelelahutusürituste piletid, ja nii edasi, siis sel juhul peetakse kingituse turuväärtuseks pileti nimiväärtus.

Nagu juba mainitud, võib ametiisik kingituse vastu võtta, mille turuväärtus ei ületa 20 US dollarit. Juhul kui kauba või soodustuse väärtus ületab eelmainitud piiri, ei ole ametiisikul õigust väärtuse vahet kompenseerida kingiandjale rahas ja jätta kingitus endale. Siinjuures juhib töö autor tähelepanu asjaolule, et kingituste koguväärtus ühelt inimeselt, milline on tehtud ühe aasta jooksul, ei tohi ületada 50 US dollari piirmäära.<sup>114</sup>

Kui Ameerika Ühendriikide ametiisik saab enda juhtkonnalt ülesande teha konverentsil esitlus või muul üritusel esineda eksperdina, esindades enda ametkonda, võib ta pakkumise vastu võtta tasuta üritusel osalemise eest enda esitluse päeval, kui selle eest maksab ürituse korraldaja. Kui on vastu võetud otsus, et Ameerika Ühendriikide ametkond, kus ametiisik töötab, on huvitatud enda töötaja viibimisest ühel või teisele üritusel, mis võib soodustada huvide täitmist või ametkonna tööplaanide realiseerumist, siis ametiisik võib nõustuda kingituse või soodustuse vastuvõtmisega ürituse korraldajalt tasuta osalemise kujul üritustel (tingimusel, et see on avalik). Tasuta osalemine on täielik või osaline vabastus registreerimistasust, söögi tasust, kultuuriprogrammi, materjalide kaustamisest osalejale. Ürituspaigani sõidutasu küsimus, milline tasustatakse ürituse korraldaja poolt, otsustatakse eraldi.

---

<sup>114</sup>Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, Codified in 5 C.F.R. Part 2635, As amended at 81 FR 81641 (effective January 1, 2017), §7353, lk 76

Mis puudutab ühe institutsiooni töötajate vahelist kingituste vahetusse, siis ametiisikul ei ole otsest ega kaudset (kolmanda isiku kaudu) õigust teha kingitust või osamakset selle soetamiseks, kui kingitus on mõeldud ametiseisundi poolest kõrgemal seisva isiku jaoks. Lisaks sellele, ei ole ametiisikul õigust pöörduda kolleegi poole palvega teha osamakset enda ülemal seisva ametiisikule mõeldud kingituse puhul või kolleegi juhatajale.

Teisest küljest, avaliku teenistuse töötajal ei ole lubatud otse või kolmanda isiku kaudu saada kingitust kolleegilt, kelle palk on väiksem. Kingitust selles olukorras võib võtta, kui kinkijaks ei ole alluv või kui kaks ametiisikut on juba ammu ajast olnud sõbralikes suhetes. Kingitus võib olla üleantud ja vastu võetud, kui selleks on abiellu, lapse sünd, haigus, vanadus, teisele tööle üleviimine, pension. Kuid igal juhul ei saa ülemus nõuda või välja pressida alluvalt kingitust. Sellisel juhul loetakse ametiisikut allutatuks kõigile inimestele, kes on temaga võrreldes kõrgemal positsioonil.

Erijuhtudel võib ametiisik pöörduda kolleegide poole palvega teha vabatahtlik annetuse kingituse ostmiseks ülemusele ja töötajad võivad sellise pöördumise ka vastu võtta. Vabatahtlik maksete tegemine tähendab, et neid tehti vägivallata ja sellele sundimata. Rahaline sissemaks ei ole näiteks vabatahtlik, kui selle suurus ei määra mitte sissemaksja, vaid keegi teine. Teisest küljest peetakse panust vabatahtlikuks, kui töötaja, selleks et võtta osa üritusest, kannab oma osa üldsummas. Iga palve teha rahaline sissemaks kingituseks ülemusele, peab olema selgitusega, et töötajal on vaba voli teha väiksem sissemaks või siis mitte anda midagi, välja arvatud juhtudel, kui kingituse sissemaks on lisatud mistahes ürituse läbiviimisse (lõuna, vastuvõtt ja nii edasi).

Kui nüüd jätta kõrvale Ameerika Ühendriikides pea igale elu juhtumile valmiskirjutatud käsiraamat ning püüda selgitada soodustuse või kingiandja eesmärki, millega luuakse suhe ning milline võib põhineda *quid pro quo*<sup>115</sup> põhimõttel, siis on tegemist altkäemaksuga, olenemata nimetuse kasutamisest.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup>Ladinakeelne väljend *quid pro quo* vastab karistusseadustikus kasutatavatele terminitele ekvivalentsussuhe, altkäemaksukokkuleppe või ka ebaõiguskokkuleppe (J.Sootak, P. Pikamäe. KarS komm vlj, viide 7 § 294).

<sup>116</sup>A. Roy. Bribes Vs. Gifts. International Journal of Knowledge, Culture and Change Management, Volume 8, Issue 9, pp.143-152, lk 146.

Samas Noonan paneb rõhku altkäemaksu tuvastamisel *quid pro quo* suhte avastamisel. Juhul kui selgub, ettegemist oli vastastikuste teenete osutamise, siis sel juhul on tegemist altkäemaksuga.<sup>117</sup>

Kui ametiisik saab hüvesid, mida ta ei tohiks saada oma ametialase tegevuse tõttu, kaob usk ametiisiku otsuste erapooletusse ja selle objektiivsusse. On küll erinevaid reegleid, millised mingil määral piiravad soodustuste saamist, et ametiisiku tegevus ametialase tegevuse täideviimisel oleks näiliselt erapooletu.<sup>118</sup>

Muidugi ametiisikule üleantud madala rahalise väärtusega kingitus või mistahes soodustus, nagu näiteks väike šokolaad ei vii veel *quid pro quo* põhimõtte tehinguni, kuigi karistusseadustiku kohaselt võivad ka need olla altkäemaksu objektiks või esemeks. Nagu varasemalt on töö autor maininud, tuginedes Ameerika Ühendriikide organisatsioonide poolt väljatöötatud käsiraamatule, peaks ametiisik kaaluma kingituse vastuvõtmisest loobumisest, kuigi ka seal on erandid rahalise väärtuse piirmäära osas.

Korruptsioonivastase seaduse § 4 lg 1 kohaselt on ametiisikule endale või kolmandale isikule ametiisiku ametikohustuse tõttu pakutud soodustus korruptiivne. Sama räägib ka Ameerika Ühendriikide käsiraamata „Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch“, et kingitust või soodustust ei tohi võtta põhjusel, selle saab ametiisik enda ametikoha tõttu.<sup>119</sup>

Ametiisikule pakutud altkäemaksuna määratletavat soodustust, milline vastab Korruptsioonivastase seaduse § 4 lõige 2 sätestatule, peab ta sellest soodustuse vastuvõtmisest keelduma. Juhul kui ametiisik ei saa keelduda, peab ta selle viivitamata oma asutusele või tema ametisse nimetamise õigusega isikule või organile üle andma. Kui ka see pole võimalik, peab ametiisik selle asemel tasuma soodustuse turuväärtuse.<sup>120</sup> Siinkohal märgib töö autor, et sellises sõnastuses seaduse säte on väga laialivalguva tähendusega, kuna jääb arusaamatuks selle tegevuse hindaja ning tasumise viis.

---

<sup>117</sup>J. T. Noonan, jr. *Bribes*. University of California Press, 1987, lk 621-651.

<sup>118</sup>Feldmanis (lk. 42).

<sup>119</sup>Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, Codified in 5 C.F.R. Part 2635, As amended at 81 FR 81641 (effective January 1, 2017), § 2635.202.

<sup>120</sup>Korruptsioonivastane seadus - RT I, 29.06.2012, 1.... RT I, 17.11.2017, 29.

Siiski võib esineda selline olukord, mil ametiisik ei taju soodustuse või kingituse vastuvõtmisel korruptiivset tegevust, mis annab aluse kindlalt väita, et tuleks siis sellisel juhul vältida olukorra tekkimist. Näiteks Ametniku eetikakoodeksi kohaselt, mida peavad järgima kõik avaliku teenistuse ametiisikud, peavad ametiisikud hoiduma soodustustest, kingitustest ja teenustest, millised võivad seada kahtluse alla nende sõltumatuse ja objektiivsuse.<sup>121</sup> Näitena võib siinkohal esile tuua politseiametniku igapäevase tööülesande täitmisel saadud šokolaadi tahvel tavakodanikult, kes on tänulik politseiametniku igapäevase töö eest, kuigi kõrvaltvaatajana võib see seada kahtluse alla tema sõltumatuse ja objektiivsuse. Võibolla on töö autori poolt esile toodud näide ehk ülemäära paisutatud, kuid siiski ei tasu ka selline tegevus tähelepanuta jätta.

Karistusseadustiku kommenteeritud väljaandes on sätestatud, et altkäemakus koosseisudega võib kaitstavat õigushüve näha riigi ja avaliku teenistuse ametiisikute usaldusväärsuses ja erapooletuse, objektiivsuse ja äraostmatuse eeldamises. Samuti tõdetakse, et igasuguste hüvede vastuvõtmine teenistusülesannete täitmise eest kahjustab avaliku võimu mainet, kuna kahtluse alla seatakse otsuste usaldusväärsus.<sup>122</sup> Seega šokolaadi tahvliandmine politseiametnikule pärast toimingut või otsuse tegemist või heatahte tavana ei peaks olema kriminaliseeritud, kuid taunitav.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et hüvede või kingituste andmine ametiisikule seoses tema tööülesannetega kaotab usu otsuse tegija erapooletusse ja õiguspärasusse, siis sel juhul tuleks vältida ka näilisi juhtumeid, millised võivad seada kahtluse alla tervete organisatsioonide objektiivsuse. Seega kui nüüd lähtuda näiteks Ameerika Ühendriikides väljatöötatud käsiraamatust ning viia see kooskõlla Eesti kõikide ametkondade sisekorraeskirjadega, aitaks see suurendada usaldusväärsust ja ausust organisatsioonide vastu, tehes ta ka avalikusele teatavaks, kui lahutamatu reegel ametiisiku tööülesannete täitmisel.

### **3.2. Ametiisiku ja soodustuseandja vahelise lubamatu seose vältimine**

Ei ole sugugi saladus ega ka haruldus, kui ametiisik on ametialaselt kokkupuutunud enda sõprusringkonda kuuluvate isikutega. Antud suhtlus võib olla igapäevane ning käidakse koos

---

<sup>121</sup> Ametniku eetikakoodeks. Arvutivõrgus kättesaadav [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku\\_eetikakoodeks\\_20.02.2017.pdf\(01.05.2018\)](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf(01.05.2018)).

<sup>122</sup> J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj, § 294, komm 1.

sünnipäevadel ning muudel üritustel, kingitakse üksteisele kingitusi või edastatakse/saadakse erinevaid soodustusi (näiteks vabapääse näol SPA-sse). Sellisel moel pole sugugi välistatud, et selliste kingituste edastamist võib käsitleda altkäemaksuna, kuna pole selge, kas ametiisikult oodatakse ametialast vastuteenet või et ta on lihtsalt hea sõber.

Selleks, et vältida eelpool toodud olukorda, on korruptsioonivastases seaduse ja muudes Euroopa Liidu regulatsioonides sätestatud piirangud.

Näiteks Euroopa Komisjoni uurimuses “Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union” on samas välja toodud kahtlus selles, et rangete regulatsioonide kohaldamine ei too soovitud tulemust, vaid muutub liiga koormavaks.<sup>123</sup>

ÜRO korruptsioonivastase konventsiooni, milline on vastu võetud 31. oktoobril 2003 ning jõustus rahvusvaheliselt 14. detsembril 2005, artikli 7 punkt 4 kohaselt, püüavad konventsiooniosalised kooskõlas oma õiguspõhimõtetega võtta vastu, säilitada ja tõhustada läbipaistvuse suurendamise ja huvide konfliktide ennetamise mehhanisme.<sup>124</sup>

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus R (2000) 10 artikkel 8 sätestab, et ametiisik peab püüdlema selle nimel, et puuduksid konfliktid tema erahuvide ja teenistusülesannetest tulenevate huvide vahel. Ametiisik on kohustatud vältima huvide konflikte, olenemata sellest, kas tegemist on reaalse, potentsiaalsete või näilike huvidega.<sup>125</sup>

Lisaks Artikkel 13 annab järgmise sõnastuse huvide konfliktile - huvide konflikt tekib sellises olukorras, kui ametiisikul on isiklik huvi, mis võib mõjutada või võib olla näiline erapooletu ja objektiivse tööülesande täitmisel ametiisiku poolt.<sup>126</sup>

Huvide konflikt on olukord, kus isiku majanduslikud või muud huvid võivad tegelikult või näilikult mõjutada ametikohustuste nõuetekohast täitmist. Ametikohustuste täitmisel tuleb huvide konflikti teadvustada ja silmas pidada.<sup>127</sup>

---

<sup>123</sup>C. Demmke, M. Bovens, T. Henökl, K. van Lierop, T. Moilanen, G. Pikker, A. Salminen. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. Maastricht, June 2008, lk 10. - Arvutivõrgus: <http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=172> (01.05.2018).

<sup>124</sup>ÜRO korruptsioonivastane konventsioon, RT II 2010, 4, 10.

<sup>125</sup>*Recommendation No. R (2000) 10* of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://rm.coe.int/16806cc1ec> (01.05.2018).

<sup>126</sup>Ibid.

<sup>127</sup>Korruptsioonivastase seaduse seletuskiri.



Huvide konflikt ei tähendada tingimata korruptsiooni, küll aga võib see viia korruptsioonini (tehing iseenda või seotud isikuga). Seega ametiisik on kohustatud vältima tehinguid iseendaga, andma konfliktist viivitamata teada oma vahetule juhile või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isikule või organile, kes teeb toimingut või otsuse ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule.<sup>128</sup>

Ametiisikul või tema lähedasel on isiklik huvi otsuses või toimingus, mida ta ise peab tegema või mida ta saab mõjutada. Tehingutes iseendaga on adressaadiks või teiseks osaliseks ametiisik ise või temaga seotud isik.<sup>129</sup>

Kodanik ootab ametiisikult ametikohustuste väärikat, ausat ja erapooletud täitmist. Seega on ühiskond muutunud järjest nõudlikumaks ning ebapiisavalt käsitletud huvide konflikt viib selleni, et avalikkuse usk avalikesse institutsioonidesse nõrgeneb.<sup>130</sup>

Nagu eelpool on juba mainitud siis huvide konflikt on olukord, kus isiku majanduslikud või muud huvid võivad tegelikult või näilikult mõjutada ametikohustuste nõuetekohast täitmist, viia riigi või kohaliku omavalitsuse teenistuse huvides vastuollu näiteks tasuliste tööde teostamisega, kui riigiteenistuja realiseerib riigiasutuse funktsioonid materiaalsete ja tehniliste vahendite hangete korraldamisel ja läbiviimisel ning samal ajal õpetab tasulistel koolituskursustel osalevate äriorganisatsioonide spetsialistidele, millised kindlustavad nende organisatsioonid osalemist riigihangetel kaupade tarnetel (tööde, teenuste) riigiasutustele. Sellisel juhul on tegemist potentsiaalse huvide konfliktiga, mille vältimiseks on ametiisik kohustatud kirjalikult teavitama tööandja esindajat oma isiklikest huvidest.

Korruptsioonivastase seaduse § 11 lg 1 p 3 ja lg 2 on toodud välja asjaolud, mil ametiisikul on keelatud toimingut või otsuse tegemine, kui ametiisik on teadlik korruptsiooniohust ning ta on kohustatud viivitamata teavitama oma vahetut juhti või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isikut või organit huvide konfliktist.<sup>131</sup>

---

<sup>128</sup>KVS § 11 lg 2.

<sup>129</sup>OECD. Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris. Käsiraamat 2007, lk 13 – Arvutivõrgus: [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/huvide\\_konflikti\\_kasiraamat.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/huvide_konflikti_kasiraamat.pdf) (01.05.2018).

<sup>130</sup>OECD. Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris. lk 95.

<sup>131</sup>KVS § 11 lg 1 p 3 ja lg 2.

On üsna raske mõista täpselt, mida peaks ametiisik tegema (või mitte tegema) esimese punkti nõuetekohaseks täitmiseks, ja mis kõige tähtsam, millistes olukordades võib seda pidada selle nõuetekohaseks täitmiseks. Teise kohustusega on asjad lihtsamad. Sellega nähakse ette ametiisiku konkreetset tegevust (teatamine), sellest mitte teatamist tuleks lugeda kui kohustuse mittetäitmiseks. Praktikas on siiski küllalt palju küsimusi.

Peamine probleem on huvide konflikti hindamise iseloomul. Ametiisik ei pruugi alati objektiivsetel põhjustel olla teadlik huvide konflikti situatsioonist. Selle probleemi olemuse selgitamiseks on asjakohane mainida järgmisi olukordi.

Ametiisik, kes täidab kontrollfunktsioone, saab ülesandeks kontrollida kommertsasutust, mille osanikuks on ametiisiku sugulane. Tundub, et tõenäoliselt tekib huvide konflikt, kuigi mitte kõik ametiisikud suudavad seda fakti nõuetekohaselt hinnata iseseisvalt (eriti kui suhe on kaugel). Siiski on töö autori arvates ametiisik kohustatud teavitamavõimalikust huvide konflikti tekkimisest.

Ametiisik, kellel on järelevalve volitused, on saanud ülesande kontrollida kommertsasutust, milles tema sugulane töötab. Olukord muutub veelgi segasemaks ja huvide konflikti kindlaks määratlemine sõltub paljudest asjaoludest (ametiisiku volituse mahust; ametiseisundist, mida ametiisiku sugulane omab; sugulasastmest ja muu). Teoreetiliselt esineb ka siin teavitamise mehhanism huvide konfliktist ning ametiisiku otsene juht võib kindlaks määrata huvide konflikti olemasolu. Samal ajal on raske ametiisikut vastutusele võtta, kes ei teatanud huvide konfliktist, kui ta on saanud ülesandeks kontrollida organisatsioon, mille koosseis küündibpaar tuhande või siis isegi kümnete tuhandete inimesteni, kus tema kaugel sugulane (kusjuures sugulussuhe ei pruugi olla pidev) on mõne madala taseme juhi ametikohal.

Korruptsioonivastane seadus küll kirjeldab ametiisikuga seotuid isikuid, kelle suhtes on keelatud toimingute või otsuste tegemine. Nendeks on ametiisiku abikaasa, vanavanem, ametiisiku või tema abikaasa vanem ning ametiisiku vanema alaneja sugulane, sealhulgas ametiisiku laps ja lapselaps. Vanemaks loetakse eelnimetatud seaduse tähenduses ka lapsendaja, vanema abikaasa ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja abikaasa laps. Samuti näeb seadus ette, et ka ametiisikuga seotud juriidiline isik, milles vähemalt 1/10 osalusest või osaluse omandamise õigusest kuulub ametiisikule endale või temaga seotud isikule ning juriidiline isik, mille juhtimis- või kontrollorgani liige

tulumaksuseaduse tähenduses on ametiisik ise või käesoleva lõike punktis 1 või 4 nimetatud isik. Ka näeb seadus ette, et seotud isikuks on isik, keda seob ametiisikuga ühine majapidamine, samuti muu isik, kelle seisund või tegevus ametiisikut väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab või keda ametiisiku seisund või tegevus väljaspool ametiseisundit oluliselt ja vahetult mõjutab või kes väljaspool ametiseisundit allub ametiisiku korraldustele või tegutseb ametiisiku huvides või arvel.<sup>132</sup>

Mis puudutab huvide konflikti tekkimise takistamist, siis korruptsioonivastane seadus on küll ette näinud toimingupiiranguid, kuid sama seaduse paragrahvist lähtuvalt võib ka mõni muu seadus ette näha ametiisiku taandamise aluseid ja korda.<sup>133</sup>

Selleks võib näiteks olla kriminaalmenetlusseadustik, kus on äratoodud kohtuniku, prokuröri ja kaitsja taandamise alused ja kord.<sup>134</sup> Seega antud olukorras võib mõni kohtuniku või prokuröri lähisugulane, kes on protsessiosaline ning kes on teinud kallihinnalise kingituse, olla muretu, sest sellisel juhul peaks mõni teine kohtunik või prokurör asja menetlema.

Samas võiks sarnane olukord olla ka juhtimisotsuste tegemisel riigi- ja kohaliku omavalitsuse. Sellistel juhtudel peab huvitatud kodanikel ja organisatsioonidel olema seadusjärgne õigus nõuda ametiisiku taandamist, kes on huvide konflikti olukorras, ning kellele on antud õigus võtta vastu otsuseid, aga mitte loota ametiisiku otsese juhi "heategevusele" ametiisiku taandamisel. Selle õiguse andmine peaks olema tagatud nii menetluslike mehhanismide kui ka teatavate tagatiste süsteemiga (eelkõige võimalus vaidlustada otsus, kui vaidlustamise taotlust ei rahuldata). Kõik see nõuab töö autori arvates tõsist seadusandlikku vormistust.

Ametiisiku, kes on huvide konflikti pool, ametikoha või teenistuskoha muutmine võib olla ajutine või püsiv. Püsiv muutus on võimalik ainult sel juhul, kui ametiisik viiakse teisele ametikohale. Samas avaliku teenistuse seadusei näe alust, kui huvide konflikti mitte vältimise eest, teenistuslepingu lõpetamist.

Kokkuvõtvalt märgib töö autor, et ametiisiku käitumist peaks suunama ka eetikakoodeks. Koodeks peaks sisaldama huvide konflikti määratlust ja asjakohaste karistuste kirjeldust.

---

<sup>132</sup>KVS § 7

<sup>133</sup>KVS § 11 lg 4

<sup>134</sup>Kriminaalmenetluse seadustik RT I 2003, 27, 166 - RT I, 05.12.2017, 8, Kohtuniku või prokuröri kohustus taandamiseks tuleneb KrMS § 49 lg 1 p 4 ja § 52 lg 1

Sätendada tuleks ka distsiplinaarmedid ühe või teise situatsiooni tekkimisel. Need võivad varieeruda kirjalikust märkusest kuni hoiatuste või trahvideni, ja hõlmata isegi madalamale ametikohale viimist või vallandamist. Igal juhul peavad meetmed olema kooskõlas siseriiklike õigusaktidega.<sup>135</sup>

### 3.3. Eetikakoodeksid, viisakus ja traditsioonid

#### Eetikakoodeksid

Eetika on väärtuste kogum, mida lugeda heaks ja õigeks käitumiseks.<sup>136</sup> Eetika on põhimõtete ja väärtuste kaudu sotsiaalse kontrolli vorm, hoides ühiskonda koos. Eetika aitab paremini inimeselkaalutletud otsuseid vastu võtta, kuna selleks on olemas toetav raamistik.<sup>137</sup> Eetikakoodeks on eelkõige kirjapandud normide ja/või väärtuste kogum, mis on toeks mingis valdkonnas tekkivatemoraaliprobleemide lahendamisel ja õigete käitumisviiside valikul.<sup>138</sup> Eetikakoodeksi abil on võimalik vähendada korruptsiooniriske ning nende ilminguid.

Euroopa Nõukogu juures asuv korruptsioonivastane riikide ühendus (GRECO) andis 2012.a IV hindamisvoorus välja soovitusel korruptsiooni ennetamiseks parlamendi liikmete, kohtunike ja prokuröride seas, eeskätt juhised seoses kingituste ja muude soodustuste saamisega.<sup>139</sup>

Sama Euroopa Nõukogu juures asuv korruptsioonivastane riikide ühendus (GRECO) 2017.a IV hindamisvooru II täitmise aruande kohaselt jõudis GRECO järeldusele, et selle

---

<sup>135</sup> Huvide konflikti kindlakstegemine struktuurimeetmetega seotud riigihankemenetluses, lk 14 - Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-ET.pdf>.

<sup>136</sup> Shockley, T.A. Ethics and the United Nations International Civil Servant: The Jurisprudence of the United Nations Dispute Tribunals and the United Nations Appeals Tribunal on Workplace Retaliation - The Rights of the Whistleblower in the United Nations. *Southwestern Journal of International Law* (Vol.20, Issue 1) 2013, lk 7.

<sup>137</sup> Tomescu, M. Popescu, M.A. Ethics and Conflicts of Interest in the Public Sector. *Contemporary Readings in Law and Social Justice* (Vol. 5, Issue 2) 2013, lk 202.

<sup>138</sup> Aavik, T. Keerus, K. Lõuk, K. Nõmper, A. Pevkur, A. Saarniit, L. Simm, K. Sutrop, M. Tõnissaar, M. Vaher, A. Volt, I. Eetikakoodeksi käsiraamat. Tartu: Eesti Keele SA 2007, lk 22. Arvutivõrgus: <https://oef.org.ee/repository/Document/eetikakoodeksid2007.pdf> (01.05.2018)

<sup>139</sup> Justiitministeerium. GRECO soovitusel IV hindamisvoorus, 2012. [www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/greco\\_sovitusel\\_eeesti\\_keeles\\_0.pdf](http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumentid/greco_sovitusel_eeesti_keeles_0.pdf) (01.05.2018).

juhenddokumendi lõpliku vormistamiseks ja vastuvõtmiseks ei võetud ette ühtegi meetet.<sup>140</sup> Ehk siis töö autori arvates ignoreeriti valitusasutuste poolt eelpool mainitud rahvusvahelisel tasandil avaldatud soovitusi, kuigi peeti seda rahvusvahelisel tasandil oluliseks.

Ametniku eetikakoodeksi järgi, milline on Rahandusministeeriumi ametnikueetika nõukogu poolt 11.03.2015 koosolekul vastuvõetud, on ametniku töö eesmärk tegutseda ausalt ja väärikalt nii riigi kui ka ühiskonna hüvanguks. Ametiisik juhendub oma tegevuses ametniku eetikakoodeksis välja toodud avaliku teenistuse eetilistest väärtustest.<sup>141</sup>

Üheksaliikmeline eetikanõukogu tegevuse aluspõhimõtted on reguleeritud avaliku teenistuse seaduse §-s 12<sup>142</sup> ning üldised töökorralduse alused sisalduvad Vabariigi Valitsuse määruses "Ametnikueetika nõukogu töökorralduse alused".<sup>143</sup>

Ametniku eetikakoodeksi juurde kuuluvate selgituste kohaselt tohi ametiisik nõuda ega vastu võtta kingitusi, soodustusi ja pakkumisi, millised võivad näiliselt mõjutada tema erapooletust tööülesannete täitmisel. Samas märgib sama eetikakoodeks, et kingitusi ja soodustusi tuleb vältida. Seega on kaheselt mõistetav eetikakoodeksi selgitused, millised ühest küljest keelavad kingituse või soodustuse vastu võtmist, teisest küljest tuleb vältida kingitusi ja soodustusi, mis seavad ametniku erapooletuse isegi näiliselt küsitavuse alla.<sup>144</sup>

Võrreldes prokuröride eetikakoodeksiga, siis keelab see rangelt prokuröridel ja tema perekonnaliikmetel menetlusosalistelt võtta vastu kingitusi, pärandust, laenu ega teeneid seoses sellega, mida ta oma ametiülesandeid täites on teinud, peab tegema või tegemata jätma.<sup>145</sup> Samuti näeb prokuröride eetikakoodeks ette, et prokurör peab tagama nii kriminaalmenetluse ajal kui ka pärast lõplikku menetlusotsust enda objektiivsuse ja erapooletuse, mida ei saaks seada kahtluse alla.<sup>146</sup>

---

<sup>140</sup>GRECO IV hindamisvooru II täitmise aruanne 2017 – Arvutivõrgus: [https://www.korruptsioon.rik.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/vastavusaruanne\\_vastuvõetud.pdf](https://www.korruptsioon.rik.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/vastavusaruanne_vastuvõetud.pdf).

<sup>141</sup>Ametniku eetikakoodeks, vastuvõetud 11.03.2015 – arvutivõrgus: [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku\\_eetikakoodeks\\_20.02.2017.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf) (01.05.2018).

<sup>142</sup>Avaliku teenistuse seadus - RT I, 06.07.2012, 1 .... RT I, 28.12.2017, 48.

<sup>143</sup>Ametnikueetika nõukogu töökorralduse alused - RT I, 21.12.2012, 34 ... RT I, 19.05.2015, 4.

<sup>144</sup>Ametniku eetikakoodeks, vastuvõetud 11.03.2015.

<sup>145</sup>Prokuröride eetikakoodeks § 6 lg 3.

<sup>146</sup>S-H. Evestus. Prokuröride eetikakoodeks. Juridica, 2014, nr 2. lk. 159

Tagasi tulles taaskord ametniku eetikakoodeksi selgituste juurde, siis selgub, et ametiisikul on seoses tööga kingituse ja soodustuse vastuvõtmisel vaja arvetsada kingituse tegemise eesmärki, eksklusiivsust ja ka seda, kas kingituse tegijal võib olla ootusi vastuteeneks. Ehk siis selgitus juhib tähelepanu, et ametiisik peab kriitiliselt suhtuma teatudunikaalsetesse ja eksklusiivsetesse kingitustesse ning soodustustesse oma ametikohustuste tõttu. Lisaks selgub, et pole taunitav ametiisik poolt kingituse vastu võtmine, milline väljendab viisakust või etiketireeglitest tulenevat. Sellisteks kingitusteks on sünnipäevakimp, sümboolne jõulukingitus asutuse koostööpartnerilt, välisdelegatsiooni tänuavaldus vastuvõtvale asutusele, diplomaatilises suhtluses tehtavad kingitused jne.

Kui nüüd tuua näiteid juhtumitest siis töö autor peatub algul prokuröride juhtumist tulenevalt ning allpool toob näite ka ametiisikuga seotud juhtumist. Prokurörid peavad vältima ka näiliku olukorra loomist, kuna nende tegevuse olulisteks põhimõteteks on otsustamine avalike ja läbipaistvate kriteeriumite alusel. Eetikakoodeksi selgitustes on kirjeldatud juhtumi näide, millal ei tohiks soodustust vastu võtta: “Ringkonnaprokurör kinnitab pärast põhjalikku uurimist menetluse lõpetamise määruse kriminaalasjas, kus kahtlustatavaks oli meeldiva käitumisega ja puhta taustaga sporditarvete müüja/poepidaja. Menetluses tuvastati üheselt, et kuriteoavaldus oli alusetu ja kättemaksust ajendatud. Prokurör satub nädal pärast menetluse lõpetamist eks-kahtlustatava poodi, kus mõlemad tunnevad üksteise ära. Rõõmus poeomanik teeb prokurörile ettepaneku osta soodushinnaga eksklusiivsed suusad ehk kasutada vaid oma töötajatele ja nende lähisugulastele mõeldud soodustust.”<sup>147</sup>

Mis puudutab ametiisiku selgitustes toodu näitest, siis ametiisik ei tohiks võtta soodustust vastu, kui reisikorralduse eest vastutav ametiisik võtab lepinguliselt reisibüroolt vastu puhkusepaketi või koos jõulutervitusega spaa-paketi. Ravimiseadust koostaval ametiisikul ei ole sobiv osaleda ravimifirma kinni makstud meditsiinikonverentsil või vastu võtta meditsiinifirma saadetud tootenäidiseid.

Selles alapeatükis vaadeldi eetikakoodeksit kui üht võimalust korruptsiooni preventsoonivaldkonnas. Töö autori arvates on eetikakoodeksite tugevuseks selle paindlikus, kui seadusandja pooltkehtestatudregulatsioonid.Lisaks on töö autor võrrelnud eelmainitud kahte eetikakoodeksit ning selgub, et prokuröride eetikakoodeks annab palju selgemad juhised

---

<sup>147</sup>Selgitused prokuröride eetikakoodeksi juurde.

ametiisikule kui ametniku eetikakoodeks, millise selgitus lööb kahte leeri ametiisiku poolset toimimist kingituste või soodustuste vastuvõtmisel. Tegelikult nõustub töö autor prokuröride eetikakoodeksi selgituses märgitule, et parem on hoiduda kinkimise tava tekkimisest, kuna see loob olukorrad ametiisiku mõjutamiseks.

## Viisakus ja traditsioonid

Alates vanimatest kingituste rituaalidest ja lõpetades tänapäeva uusaasta kingitustega, on kingituste vahetamisel enamasti sümboolne tähendus: kingitus asendab sõnu, milline väljendab soovi säilitada häid suhteid.

Nagu vana inglise vanasõna ütleb: "Kes oskab kinkida–see oskab ka elada." Me kingime kingitusi mitte ainult sellepärast, et see on hea tava, vaid ka sellepärast, et see teeb meehead nii kinkijale kui ka kingisaajale.

Kuid on olemas üks reegel, mis ühendab kõigi rahvuste esindajaid: olenemata sellest, milline see kingitus ka poleks, ta peab olema omakasupüüdmatu, üleantav ainult siiraste kavatsuste ja heade soovidega.

Kuid siin tuleb arusaada, kas sellised reeglid võivad kehtida ametiisikule, kes võib kingituse saada erasektori esindajalt. Kultuurirelativistid on leidnud, et kultuurist tulenevad tavad on ühiskonnas vabalt vastuvõetavad kui eetilised ja moraalsed normid, mistõttu ametiisikule üleantud kingitusi tuleks ka sellisena käsitleda.<sup>148</sup> Teine autor leiab, et selline kultuurirelativismil põhinev uskumine, et teguviis on moraalselt õige, aitab muuta sellise teguviisi moraalselt korrektseks, kuigi see tegelikult ei pruugi nii olla.<sup>149</sup>

Nn. „valgekraede” kuritegevuse kohta on juba varasemalt antud selgitusi, mis puudutavad indiviidide ja organisatsioonide kultuuri. Selle teooria kohaselt ei saa kuritegutoime panna ilma võimaluseta ehk ilma et puuduksid objektiivsed tingimused. Samas teoorias on ka välja toodud, et igal ametiasutusel on oma väljakujunenud kultuur või subkultuur, mis võib soodustada kuritegude sooritamist.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup>A. Roy. Bribes vs. Gifts, lk 149.

<sup>149</sup>T. Donaldson, T. W. Dunfee. TiesthatBind: A SocialContractsApproachto Business Ethics. Harvard Business School Press. Boston, Massachusetts, 1999, lk 20. Arvutivõrgus - <http://www.urbookdownload.com/signup>.

<sup>150</sup>J.W. Coleman. TowardanIntegratedTheory of White-CollarCrime. American Journal of Sociology, 1987, Vol. 93, No 2: 406–439, lk 431-434.

Ametiisiku suhtes tehtud igat positiivset avaldust ei saa käsitleda soodustusena. Näitena võib esile tuua ametiisiku kiitmist või tunnustuse avaldamist aumärgi või tänukirja teel, millised toovad kindlasti ametiisikule positiivseid tagajärgi, võimaldavad saada lisatasu või paremat ametikohta. Sellise avalduse tegemist tuleb pigem soodustada kui laita.<sup>151</sup>

Saksamaa Liidu Ülemkohus on oma otsustes sätestanud, et soodustusega pole tegemist maine või lugupeetuse igakordse parandamise korral, sest sellisel juhul kaotaks soodustus objektiivse mõõdetavuse ja määratletavuse.<sup>152</sup> Mis annab aluse arvata, et see ei täida soodustuse lubaduse või teenekriteeriumit, mis seonduvad eelkõige abstraktselt ametniku positsiooni võimaliku paranemisega ning mida ei toeta konkreetsed teod.<sup>153</sup>

Saksa õiguskirjanduse kohaselt tuleb tuvastada soodustuse fakti mittevaraliste hüvede puhul ning kas see võib ametiisikut mõjutada, millega näidatakse üles sõbralikkust ja tänulikkust, mida ei peeta altkäemaksuks või kaasneb sellega ka ametniku sotsiaalse positsiooni paranemine (parem ametikoht, suurem võim).<sup>154</sup>

Viimastel aastatel on kinkimise kultuur või traditsioon läinud avaliku elu juurde. Töö autori arvates on see suuremalt jaolt tulnud kaasa veel ENSV aegadest, milarsti visiidil töid paljud endaga kaasa väikse kingituse, uskudes, et see on "hea investeering", sest patsientidele, kes kingitusi toovad, on arst paremini pühendunud ja pöörab erilist tähelepanu patsiendile. Töö aurot juhib siinkohal tähelepanu sellisele asjaolule, et kui patsient otsustab teha kallihinnalise kingituse peale pikka arsti pühendumust vajanud ravi, siis sellisel juhul on tegemist soodustusega. Ehk kingitus ei ole tehtud seetõttu, et arst raviks patsienti paremini, vaid tegemist on tänutäheks pikka ja keeruka ravi eest edastatud kingitusega. Seega siinpuhul on tegemist üldise heatahtlikusega.<sup>155</sup> Kuid siinkohal võib olukorda näha ka teisest küljest, milline on ülalpool kirjeldatud, mil arst saab kingituse veel enne patsiendi ravi, ehk siis nagu kaupleks endale parema ravi välja. Sellisel juhul ei ole siin viisakusega midagi ühist.

Kinkekultuur oli juurutunud mitte ainult tervise, vaid ka hariduse ja kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Paljud vanemad kardsid, et ilma kingitusteta võivad lapsed saada halbu hindeid ja

---

<sup>151</sup>Feldmanis, lk 47.

<sup>152</sup>Ibid.

<sup>153</sup>Ibid.

<sup>154</sup>Ibid.

<sup>155</sup>J. Sootak, P. Pikamäe. Karistusseadistik. Kommenteeritud väljaanne, Juura 2009. § 293.



jäävad õpetaja tähelepanust ilma. Töö autori arvates selline väikeste privileegide andmise ja sõltuvuste loomise tava võib viiaäärmusliketajärgedeni ning see on ilmne ka teiste ametite puhul. Koolis algab kõik väiksest kingitusest traditsioonina ning hiljem omandab see korruptiivse ulatuse.

Korruptsioonivastase seaduse eelnõu kohaselt ei ole igasugune soodustus korruptiivne. Ehk siis ei loeta altkäemaksust soodustust, mis ei ole seostatav ametikohustusega (nt pereringis või sõprade poolt kingitud asjad) või kui seda saab üheselt mõista tavapärase viisakusavaldusena, ning soodustuse vastuvõtmiseks puudub ametiisiku algatus.<sup>156</sup> Kui tingimused on täpselt määratletud, siis tegu on praktikas levinud viisakusavaldusega, mida ei saa mõjutamisena tõlgendada, ja algatus pärineb täielikult pakkujalt.<sup>157</sup>

Korruptsioonivastase erikomisjon töötas välja ja avaldas Riigikogu veebilehel näidiskaasused võimalikest huvide konflikti situatsioonidest. Näidiskaasustele on lisatud ka asjaomased käitumissoovitused, et Riigikogu uue koosseisu liikmed teaksid hea käitumise tavaga seotud asjaoludele tähelepanu pöörata. Üheks hea tava näiteks on toodud olukord, kui suur maiustuste tootja saadab jõulude ajal Toompea lossi 101 kommikotti, adresseeritud Riigikogu liikmetele. Nimetatud käitumisjuhise lubab selle vastu võtta, kui kingitus ei ole seostatav ametikohustusega, pigem tavapärase viisakusavaldusega. Tõenäoliselt ei mõjuta see Riigikogu liiget tema otsuste tegemisel, sest selle väärtus on väike ja ei ole väga tõenäoline, et parlamendi pädevuses oleks soodustada kuidagi maiustuste tootja äri. Sama näidisjuhtumi käitumise juhise näeb ette ka keelava olukorra, ehk ei luba kingitust vastu võtta, kui parlamendis oleks menetluses sel perioodil nt magusaaktsiisi kehtestamise eelnõu.<sup>158</sup>

Samas nendib käitumisjuhise, et Riigikogu liige peab vältima selliseid võimalusi, mis ei mõjutaks mingil viisil kinkijat, tulenevalt Riigikogu liikme ametialasest tegevusest.

Lisaks soovib töö autor juhtida tähelepanu veel ühele näidisjuhtumile, kui Riigikogu esimehe juubelil annab kantselei direktor talle kantselei nimel koos lilledega üle väikese kunstiteose. Käitumisjuhise lubab sellise kingituse vastu võtta, kuna kingitus juubeli puhul jääb tavapärase viisakusavalduse piiridesse.

---

<sup>156</sup>KVS seletuskiri, lk 14.

<sup>157</sup>Ibid.

<sup>158</sup>Riigikogu veebileht. Riigikoguliikme hea tava ja näidisolukorrad. – Arvutivõrgus: [https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/Hea\\_tava\\_kaasusedET1.pdf](https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/Hea_tava_kaasusedET1.pdf) (01.05.2018).

Töö autor on eespool kirjeldanud olukorda, mil Haridus- ja teadusministrile kingiti kallihinnaline maal, ehk kunstiteos, nagu eelpool mainitud näidisjuhtumis. Seega oli ministrile tehtud kingitus taunitav, kuna muudub ühene regulatsioon ametiisikute kingituste või soodustuste vastuvõtmisel.

Lõpetada tahaks Artur Schopenhaueri tsitaadiga: Viisakus on tarkus, järelikut on ebaviisakus rumalus. Ainult, et mis on viisakas (ehk tark) ühes kultuuris võib olla ebaviisakas (ehk rumal) teises kultuuris.

Kokkuvõtvalt, kingituste andmise traditsioon või siis ametiisiku tunnustamine kingituse läbi ei pruugi alati viidada altkäemaksule, kuigi selle koosseisu ei saa kindlasti täielikult välistada. Lähtuda tuleb kingiandja eesmärgist ning kui see on mingisuguse hüve saamine, siis pole kindlasti tegemist viisakusavaldusega, vaid tegemist on altkäemaksu kuriteotunnusele viitava teoga. Üldiselt tuleks ühiskonnale meediakanalite kauda rohkem teadvustada ametiisikutele kingituste andmise korruptiivsust ning ka näiline viisakusavaldus võib paista ametiisiku mõjutamisena.

## **4. UURINGU TULEMUSED**

Käesoleva magistritöö autor edastas seitsmele ministeeriumile, nende hulgas olid Siseministeerium, Justiitsministeerium, Kultuuriministeerium, Välisministeerium, Rahandusministeerium, Sotsiaalministeerium ja Majandus- ja Kommunikatsiooni ministeerium ning Riigikontrollile 8 küsimust. Vastused laekusid 4 ministeeriumilt ning Riigikontrollilt.

Ministeeriumitele esitatud küsimused olid järgmised:

1. Kas ministeerium on oma haldusalas ametiisikutele kehtestanud kirjalikult fikseeritud käitumisreeglid korruptsiooniohtlikes olukordades toimimiseks?
2. Kas on kehtestanud kirjalikud korruptsiooni ennetamiseks mõeldud käitumisreeglid, millest kinnipidamine on teenistujate ametijuhendites muudetud kohustuslikuks?

3. Kas on kehtestatud korruptsioonivastase seadusega kooskõlas olevad selged reeglid hüvede või kingituste vastuvõtmiseks?
4. Kas ministeeriumi ametnikele on kehtestatud kingituste ja hüvede vastuvõtmise hea tava reeglid?
5. Kui palju on kingitusi registreeritud?
6. Kas edastatud kingitusi on hinnatud, milline võib nende väärtus olla?
7. Kas kingituste tegemine ministeeriumites on levinud?
  - a) 1 palli (ei ole üldse levinud) –
  - b) 2 palli –
  - c) 3 palli –
  - d) 4 palli –
  - e) 5 palli (väga levinud) –
8. Kui ametialaselt tehakse korduvalt väheväärtuslikke kinke ühe isiku poolt, kas kingituste koguväärtus peaks aastas jääma teatud piiridesse, et vältida korruptsiooniohtu?
  - a) Rahalise piiri kehtestamine ei ole mõistlik –
  - b) Jah, kinkide koguväärtus aastas peaks jääma alla 50 euro –
  - c) Jah, kinkide koguväärtus aastas peaks jääma alla 100 euro. –
  - d) Jah, kinkide koguväärtus aastas peaks jääma alla 200 euro. –
  - e) Jah, kinkide koguväärtus aastas peaks jääma alla 500 euro. –
  - f) Muu (*vaba vastuse kast*) –

Siseministeerium oli seisukohal, et esimesed viis küsimust on käsitletavad teabenõudena ja selgitustaotlusena, kuid järgnevatele küsimustele hinnangu andmist ja seisukoha kujundamist kingituste tegemise ja vastuvõtmise poliitika osas, ministeeriumil vastamise kohustust tulenevalt õigusaktidest ei ole. Seega saab töö autor tugineda ainult pooltele antud vastustele.

Siseministeerium selgitas, et ei ole oma valitsemisalas kehtestanud ühtseid reegleid korruptsiooniohtlikes olukordades käitumiseks ja nende kehtestamise pädevus on igal asutusel endal. Siseministeeriumis on asutusesiselt kehtestatud kooskõlas korruptsioonivastase seadusega juhised soodustusest teavitamise kohta, mis näeb ette käitumisjuhised nii asutusele suunatud kui ka ametiisikule suunatud soodustuste osas. Vastuvõetud soodustuste arvele võtmine toimub asutusesisese juhise kohaselt, kohustust registreerida tavapäraseid viisakusavaldusi ja muid ametikohustustega mitteseotud soodustusi ei ole.

Riigikontroll edastas Riigikontrolli audiitori eetikakoodeksi, mille kohaselt peab audiitori käitumine olema laitmatu igal ajal ja olukorras. Vajakajäämised ametialases tegevuses või vääritud käitumine eraelus seavad kahtluse alla auditi kvaliteedi ning võivad kahtlema panna ka kogu Riigikontrolli usaldusväärsuses. Lisaks audiitori sõltumatust ei tohi mitte üheski auditiga seotud küsimuses mõjutada ei isiklikud ega ka välised huvid. Audiitor kohustub vältima sekkumist nendes küsimustes, mis on seotud tema auditiväliste huvidega.

Ta ei kuritarvita oma ametiseisundit, tehes omakasu eesmärgil põhjendamatu või õigusvastaseid otsuseid või toiminguid ning keeldub teenustest, kingitustest, rahast jms, mis võivad mõjutada tema sõltumatust teenistusülesannete täitmisel või mida võidakse nii käsitada. Seega on Riigikontrolli töötajal keelatud mistahes kingituste ja soodustuste vastuvõtmine.

Justiits-, Kultuuri- ja Sotsiaalministeerium vastasid kõikidele püstitatud küsimustele, millest töö autor annab ülevaate.

Selgus, et ministeeriumites on kehtestanud ametiisikutele kirjalikult fikseeritud käitumisreeglid korruptsiooniohtlikes olukordades toimimiseks. Lisaks peavad ministeeriumi ametiisikud juhinduma ametniku eetikakoodeksist, korruptsioonivastasest seadusest ning mitmest muudest sisereeglitest, millised on mõeldud täitmiseks. Mainitud ministeeriumitest on ainult Kultuuriministeerium registreerinud kolm kingitust, kuid nende hindamine pole läbi viidud. Samuti ei selgu, milliste kingitustega tegemist oli ning millistel asjaoludel on need üleantud.

Samuti oli ministeeriumid arvamusel, et viisakusavaldusena käsitletavat kingitused on levinud, kuid mitte suurel määral.

Justiitsministeerium leidis, et kingitustele rahalise piiri fikseerimine ei ole pikemas perspektiivis põhjendatud, kuna annaks aluse alla piiri jäävaid kingitusi pakkuda ja saada. Kui aga on tegemist ühelt isikult lähtuvate soodustustega või kingitusega, on mõistlik need liita, sellest loogikast lähtub ka korruptsioonivastase seaduse huvide deklaratsioonide osas.

Sotsiaalministeerium oli seisukohale, et olukord, kus ametialaselt tehakse korduvalt väheväärtuslikke kingitusi (eeldatavasti ilma tagamõtteta) aasta jooksul tundub ministeeriumi kontekstis pigem hüpoteetiline ja vähetõenäoline, kuid ei saa välistada, et erinevates asutustes võib olla ülesandeid ja tegevusi, kusselline olukord vähemalt teoreetiliselt võimalik on ning sellise olukorra reguleerimist võiks kaaluda.

Seega võib kokkuvõtvalt öelda, et ministeeriumites kehtivad mitmed reeglid soodustuste ja kingituste vastuvõtmise osas ning mingil määral dubleerivad need korruptsioonivastases seaduses sätestatud. Samuti selgub, et kindel reeglistik ametiisiku käitumisel ühes või teises olukorras, on see kingituse saamine, on see viisakuseavaldus, on see traditsioon, puudub. Sellises olukorras on mõistlik töötada välja kõikidele ametiisikutele ühtne ja väga põhjalik reeglistik, mida saaks korruptsioonivastases seaduses täiendusena sisse viia ning malliks võtta Ameerika Ühendriikides kehtiva igaks elujuhtumist väljatöötatud reeglistik. See aitab vältida ning vähendada korruptsiooniohtlike olukordi ning selle avalikustamine aitab ühiskonnal paremini mõista käitumist ametiisikuga.

## KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk oli selgitada, kas tuleb ühtlustada ametiisikute lubatavust soodustuste saamisel ja vastuvõtmisel ning, milliste kriteeriumitega saab hinnata kingituste sobivust, et ei tekiks tegelikku ega näilist altkäemaksuohu. Selleks, et töö eesmärkideni jõuda vaadeldi esmalt oluliste korrupsiooniga seotud mõistete sisu, vaadeldi altkäemaksu olemust ning millised on soodustuste ja kingituste andmiste traditsioonid ja viisakusavaldused ning selgitati millised on näilised korrupsiooniohud erinevates ametiasutustes.

Korrupsioon on oluline probleem, mida saab lahendada ainult kogu ühiskonna aktiivsel osalusel. Iga kodaniku suhtumisest korrupsiooni ja sellele reageerimisest sõltub olukord korrupsiooni osas riigis tervikuna. Iga inimene peab kasutama kõiki õiguslikke vahendeid igasuguste altkäemaksuilmingute lõpetamiseks.

Karistusseadustiku kohaselt on altkäemaks nii rahaline kui muu ebaseaduslik hüve, mida ametiisik saab teenistusülesannete rikkumise või täitmise eest. Seega ametiisiku mõjutamine halvab riigivõimu funktsioneerimist ja selle õiguspärasust, ausust, usaldusväarsust ja äraostmatust. Selle all kannatab konkurentsivõime. Ebaausa ametiisiku tegevuse tõttu kaob usk ausalt käituvatesse ametnikesse, kelle otsustusvõime on õiglasem ning järjekindlam. Kindlasti on korrupsiooni, sealhulgas altkäemaksu vastu võitlemine riigi poolt igati õigustatud ning vajab pidevat oskuste täiendamist, kuna sellist laadi kuritegusid on raske avastada.

Lisaks jõudis käesoleva magistritöö autor järelduseni, et mitte iga riigiosalusega ettevõtte juht on ametiisik. Isiku tegevus juhatuse liikmena on suunatud AS-i huvidele, mitte riigi või avalikkuse huvidele. Ettevõtte juhatuse liikmena ei ole isik KarS § 288 lg 1 ega KVS § 2 lg 1 tähenduses ametiisik. Seega on leitud selge arusaam ametiisiku mõistele.

Altkäemaksu süüteokoosseisu mõttes ei ole oluline, millistel motiividel ametiisik ametialase teo eest soodustust soovib. Seega ei ole vahet, kas soodustus antakse heategevuslikul eesmärgil kohe või teeb seda ametiisik hiljem enda äranägemise järgi ning tuginedes enda otsusele. Ehk siis mõlemal juhul on ametiisiku otsustuste objektiivsus ebausaldusväärne.

Altkäemaksu koosseis realiseerub, kui ametiisik seab mingite toimingute tegemise sõltuvusse teise poole valmidusest hüvesid anda.<sup>159</sup>

KarS § 294 lg 1 järgi on altkäemaks ametiisiku poolt talle või kolmandale isikule vara või muu soodustuse lubamisega nõustumise või vara või muu soodustuse vastuvõtmise eest vastutasuna selle eest, et ametiisik on oma ametiseisundit kasutades toime pannud või on alust arvata, et ta edaspidi paneb toime seadusega mittelubatud teo, või on ebaseaduslikult jätnud teo toime panemata või on alust arvata, et ta jätab selle toime panemata edaspidi. Seegapoleoluline, kas ametiisik pani toime altkäemaksuandja huvides oma ametiseisundit kasutades mingi teo või mitte.<sup>160</sup>

Altkäemaksu koosseis samas ei nõua ühemõttelist kindlaks määramist ametialase teo eest, milline võib ametiisiku poolt olla toime pandnud või jäetakse panemata, kuid tegu peab ikka konkretiseeritav olema. Ehk siis mingine arusaam peab siinkohal olema millise eesmärgi nimel tegutsetakse. Kui isik soovib seetõttu luua endast head kuvandit, et tulevikus ametniku heasoovilikust vajada, siis sel puhul ei saa ametiisiku tegu kindlaks määrata, et soodustus oleks ametiisikule mingi teo eest antud.<sup>161</sup>

Ei tohi unustada ka asjaolu, et diskretsiooniõigus ei välista ametiisikul altkäemaksu võtmise koosseisu, mis annab volituse kaaluda otsuse tegemist või otsustust, samas ka valida erinevate toimingute vahel toimimisviisid. Kui ametiisik võtab kaalutusotsuse langetamisel arvesse asjaolu, et talle anti või lubati selle otsustuse eest vara või muu soodustus, siis muudab see kaalutusotsuse õigusvastaseks, sõltumata sellest, kas kaalutusotssus on seadusega kooskõlas või mitte.<sup>162</sup> Seega ei näe altkäemaksu koosseis ametiisikule pakutava soodustuse täpsustust, vaid siinkohal on oluliseks asjaoluks tehtava teo kulg soodustuse andmisel, kas see on lõpule viidud või selline tegu on tulevikus tehtav. Nii ametiisiku kui ka altkäemaksuandja peavad olema üksmeelel, et ametiisik nõustub talle antava soodustusega just nimelt vastuteene osutamise teel.

---

<sup>159</sup>J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 6.2.

<sup>160</sup>Ibid, § 294 komm-d 4 ja 8.

<sup>161</sup>RKKKo 3-1-1-31-14 p 21.1.

<sup>162</sup>J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 8.3; RKKKo 3-1-1-14-14 p 864-870.

Vara või muu soodustuse lubamisega nõustumine või selle vastuvõtmine ametiisiku poolt, kusjuures põhjuslik seos nimetatud tegude ja ametiisiku eelnenud või järgneva käitumise vahel ei ole vajalik, piisab nn ekvivalentsussuhtest.

Käesoleva magistritöö autor on tuginenud selliste suurriikide nagu seda on Venemaa ja Ameerika Ühendriigid, väljatöötatud ametiisiku soodustuste vastuvõtmisel käitumisreeglitele ning püüdnud leida Eesti Vabariigis selliste reeglite käsitlemist, kuid paraku on see jäänud riiklikul tasandil reguleerimata. Kuigi püütakse igati läänelikke reegleid sigitada Eesti riiklikusse juhtimismoodulisse, kuid erinevad ministriumid on lähenenud reeglistiku väljatöötamiseks erinevalt, kooskõlastamata või siis ühtsustamata seda kõikide ametiisikute seas, olenemata tema valdkonnast. Venemaa ametnikele kehtestatud seadusandja tasandil reeglid lubavad ametiisikutel jätta endale kingitusi, mille väärtus ei ületa 3000 rubla, mis hetkel on umbes 50 dollarit. USA-s kehtib 20/50 reegel, mille kohaselt ametnik ei tohi võtta vastu kingitust, mille väärtus ületab 20 dollarit, ja üks füüsiline või juriidiline isik ei tohi ühele isikule teha rohkem kingitusi kui 50 dollari eest aastas kokku. Suurbritannias ei tohi kingituste maksumus ületada 120 naela. Hiinas on lubatud kinkida ainult raamatuid ja Kanadas käsitööd.<sup>163</sup>

Seega töö autor on tuginenud teises riigis reglementeeritud korrale kingituste vastuvõtmisel ning sellega edasisel käitlemisel, milline puudub käesoleval ajal Eesti Vabariigis seadusandluse tasandil. Samalaadne eeskirjade konkretiseerimine näiteks korruptsioonivastases seaduses annab ühtse nõude täitmise ametiisikule ning väldib suuremahuliste vaidluste teket ametiisiku ebausaldusväärse üle.

Töö autor on jõudnud järeldusele, et hüvede või kingituste andmine ametiisikule seoses tema tööülesannetega kaotab usu otsuse tegija erapooletusse ja õiguspärasusse, siis sel juhul tuleks vältida ka näilisi juhtumeid, millised võivad seada kahtluse alla tervete organisatsioonide objektiivsuse. Seega kui nüüd lähtuda näiteks Ameerika Ühendriikides väljatöötatud käsiraamatust ning viia see kooskõlla Eesti kõikide ametkondade sisekorraeeskirjadega, aitaks see suurendada usaldusväärset ja ausust organisatsioonide vastu, tehes ta ka avalikusele teatavaks, kui lahutamatu reegel ametiisiku tööülesannete täitmisel.

---

<sup>163</sup>Sahharov A. Peskov rääkis, milliste kingituste vastuvõtmisega ametnikud ei riku seadust / A. Sahharov // 360 kraadi. 2017. Nr 12. Lk 10-16.



Lisaks peab ametiisiku käitumist suunama ka eetikakoodeks. Koodeks peaks sisaldama huvide konflikti määratlust ja asjakohaste karistuste kirjeldust. Sätestada tuleks ka distsiplinaarmedid ühe või teise situatsiooni tekkimisel. Need võivad varieeruda kirjalikust märkusest kuni hoiatuste või trahvideni, ja hõlmata isegi madalamale ametikohale viimist või vallandamist. Igal juhul peavad meetmed olema kooskõlas siseriiklike õigusaktidega.<sup>164</sup> Eetikakoodeksite tugevuseks on selle pädlikus, kui seadusandja poolt kehtestatud regulatsioonid. Lisaks on töö autor võrrelnud kahte eetikakoodeksit ning selgub, et prokuröride eetikakoodeks annab palju selgemad juhised ametiisikule kui ametniku eetikakoodeks, millise selgitus lööb kahte leeri ametiisiku poolset toimimist kingituste või soodustuste vastuvõtmisel. Tegelikult nõustub töö autor prokuröride eetikakoodeksi selgituses märgitule, et parem on hoiduda kinkimise tava tekkimisest, kuna see loob olukorrad ametiisiku mõjutamiseks.

Kingituste andmise traditsioon või siis ametiisiku tunnustamine kingituse läbi ei pruugi alati viidata altkäemaksule, kuigi selle koosseisu ei saa kindlasti täielikult välistada. Lähtuda tuleb kingiandja eesmärgist ning kui see on mingisuguse hüve saamine, siis pole kindlasti tegemist viisakusavaldusega, vaid tegemist on altkäemaksu kuriteotunnusele viitava teoga. Üldiselt tuleks ühiskonnale meediakanalite kauda rohkem teadvustada ametiisikutele kingituste andmise korruptiivsust ning ka näiline viisakusavaldus võib paista ametiisiku mõjutamisena.

Magistritöös läbi viidud uuringust nähtus, et ametkondade siseselt on mingil määral reeglistik soodustuste või kingituste vastuvõtmisel olemas, milline on integreeritud näiteks protseduuri- või töökorralduse reeglitesse. Samuti järeldus uuringust, et näiteks Siseministeerium ei ole oma valitsemisalas kehtestanud ühtseid reegleid korruptsiooniohtlikes olukordades käitumiseks ning oli seisukohal, et selliste reeglite kehtestamise pädevus on igal asutusel endal. Mis puudutab kingituste registreerimist ametiasutuste poolt, siis sellist kohustust ei nõua ükski õigusakt ning mõned ministeeriumid on omaalgatuslikult registreerinud kingituse, nagu näiteks on seda teinud Kultuuriministeerium. Sealjuures Riigikontroll, kelle ülesandeks on uurida, kuidas riik ja kohalikud omavalitsused on maksumaksja raha kulutanud ning mida selle eest pakkunud, keeldus küsimustele vastamast, kuid lisas Riigikontrolli audiitori eetikakoodeksi, mille kohaselt on audiitoril keelatud teenuste, kingituste, raha jms vastuvõtmise, mis võib mõjutada tema sõltumatust teenistusülesannete täitmisel.

---

<sup>164</sup>Huvide konflikti kindlakstegemine struktuurimeetmetega seotud riigihankemenetluses, lk 14 - Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-ET.pdf>.

## **SUMMARY**

### **PERMISSIBILITY AND LIMITS OF ACCEPTING BENEFITS GRANTED FROM THE PRIVATE SECTOR IN CASE OF OFFICIALS**

The objective of this Master's thesis was to find out whether the officials' right to accept benefits granted should be harmonised and to determine the criteria for assessment of the appropriateness of gifts, in order to avoid real or apparent danger of bribes. In order to achieve the objectives of the thesis, the meaning of significant corruption-related terms was analysed first, followed by evaluation of the traditions and courtesies related to granting benefits and gifts and examination of apparent corruption risks in different administrative agencies.

Corruption is a major problem that can only be solved with active participation of the entire society. The spread of corruption in the country depends on the attitude of each citizen towards it and on the responses to it. Every person must use all legal means to terminate any manifestations of bribery.

Pursuant to the Penal Code, a bribe is a financial or other illegal benefit granted to an official for omission or performance of the official's duties. Accordingly, influencing an official paralyses the functioning of the state power and damages its legitimacy, honesty, credibility and incorruptibility. It is detrimental to competitive ability. Due to the actions of dishonest officials, faith in honest officials whose judgment is more fair and consistent is lost. It is beyond doubt that the fight against corruption, including bribes, by the state is fully justified and requires constant improvement of skills, since crimes of the kind are difficult to discover.

In addition, the author of this Master's thesis arrived to the conclusion that not all managers of state-owned enterprises are officials. A person's activity as a member of the management board pursues the interests of the company and not of the state or the public. As a member of the management board, a person is not an official for the purposes of Subsection 288 (1) of the Penal Code or of subsection 2 (1) of the Anti-Corruption Act. Thus, a clear understanding of the concept of an official has been found.

From the viewpoint of the necessary elements of bribery as an offence, the official's motives for seeking benefits in return for an act related to his or her profession are of no significance. Therefore, it is not important whether the benefit is granted at once or at a later time by the official at his or her discretion and based on his or her own decision. In both cases, the objectivity of the official's decision cannot be trusted. The necessary elements of bribery exist if the official renders the performance of certain acts dependent on the other party's willingness to provide benefits.<sup>165</sup>

Pursuant to Subsection 294 (1) of the Penal Code, accepting of bribe is consent by an official to a promise or property or other advantages to him or her or third persons or acceptance thereof in exchange for using of his or her official position, or if there is reason to believe that the official will commit an illegal act in the future, or if the official has illegally abstained from committing an act or if there is reason to believe that the official will abstain from committing it in the future. Therefore, it is not important whether the official committed or abstained from committing an act in the interests of the bribe giver.<sup>166</sup>

However, the necessary elements of bribery need not be unambiguously associated with a professional act, which the official may commit or abstain from committing, but it must be possible to specify the act. Therefore, a certain understanding of the objective of the activities must exist. If a person wishes to improve his or her image in order to enjoy the good will of the official in the future, it is impossible to determine the actual act for which the benefit to the official has been granted.<sup>167</sup>

Furthermore, it must be kept in mind that as regards officials, discretion does not exclude the necessary elements of bribery in cases where the power of considering a decision or choosing between different courses of action is involved. If an official considers upon making of a discretionary decision that he or she was granted or promised property or other benefits in connection with the decision, this renders the discretionary decision illegal, regardless of whether the discretionary decision complies with the law or not.<sup>168</sup> Therefore, the necessary elements of bribery are independent of the actual benefit offered to the official; the key circumstance here is the process of the act in return for the benefit, whether it has been

---

<sup>165</sup>J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 6.2.

<sup>166</sup>*Ibid*, § 294 komm-d 4 ja 8.

<sup>167</sup>RKKKo 3-1-1-31-14 p 21.1.

<sup>168</sup>J. Sootak, P. Pikamäe (koost). KarS komm vlj (viide 11), § 294 komm 8.3;RKKKo 3-1-1-14-14 p 864-870.

committed or will be committed in the future. Both the official and the bribe giver must have the common understanding that the official accepts the benefit precisely for returning the favour.

If an official concurs with the promise of property or other benefit or accepts them, a causal link between said acts and the official's prior or subsequent conduct is not required, a so-called equivalence ratio is sufficient.

The author of this Master's thesis has examined the rules of conduct to be followed by officials upon accepting benefits valid in such large countries as Russia and the United States; the author also sought for such rules of the Republic of Estonia, but unfortunately, this issue has not been regulated at the state level. Although there are attempts of introducing Western rules into Estonian national management module, different ministries have approached establishment of the rules differently, without co-ordination or harmonization among all officials, regardless of their field. State-level rules applying to Russian officials allow them to keep gifts worth less than 3,000 roubles, which currently equals to approx. 50 dollars. In the United States, the 20/50 rule applies, according to which an official is not allowed to accept gifts worth more than 20 dollars and a natural or legal person may not present gifts to any single person in the sum of more than 50 dollars per year. In the United Kingdom, the cost of gifts may not exceed 120 pounds. In China and Canada, only books and handicraft, respectively, are allowed as gifts.<sup>169</sup>

Therefore, the author of the thesis has proceeded from regulated order of gifts acceptance and subsequent handling in force in another country; in the Republic of Estonia, such a procedure is currently lacking. Similar specification of the rules in the Anti-corruption Act, for example, would require the officials to follow a uniform code and avoid extensive disputes regarding unreliability of officials.

The author of the thesis has come to the conclusion that granting benefits or gifts to officials in connection with their position cancels the belief in the impartiality and legitimacy of the decision-makers; considering this, cases even remotely endangering the objectivity of entire organisations should be avoided. Therefore, if the state were to proceed from the United

---

<sup>169</sup>Sahharov A. Peskov rääkis, milliste kingituste vastuvõtmisega ametnikud ei riku seadust / A. Sahharov // 360 kraadi. 2017. Nr 12. Pp 10-16.

States-based manual and align it with the internal rules of all Estonian authorities, this would promote the trust and respect towards the organisations, and the public would also recognize it as an integral part of the duties of an official.

In addition, the conduct of an official must be guided by a Code of Ethics. The Code should include the definition of a conflict of interests and a description of the relevant sanctions. Disciplinary actions to be taken in specific cases should be provided for as well. These may range between written notices to warnings or fines and even include demotion or dismissal. In any case, the actions must comply with the national legislation.<sup>170</sup> The strength of a Code of Ethics lies in its flexibility as regulations established by the legislator. In addition, the author has compared two Codes of Ethics and arrived to the conclusion that the Code of Ethics for Prosecutors gives much clearer instructions as compared to the Code of Ethics for Officials, for which reason the conduct of prosecutors and officials upon accepting of gifts or benefits can differ notably. In fact, the author agrees with a principle provided in the explanatory part of the Code of Conduct for Prosecutors, according to which establishing the tradition of presenting gifts should be avoided, since it creates preconditions for influencing officials.

The tradition of presenting gifts or recognising the work done by officials through gifts need not always imply to bribery, although essential elements thereof cannot be completely excluded. It is necessary to proceed from the objective of the gift giver: if it is related to gaining some kind of a benefit, the gift can never be regarded as pure courtesy, but as something possibly carrying the necessary elements of bribery. In general, the public should be informed through the media more extensively about the corruptive nature of presenting gifts to officials, since even an apparent courtesy can be interpreted as influencing an official.

A study conducted within the framework of the Master's thesis indicated that some internal code regarding acceptance of benefits or gifts exists within administrative agencies to some extent, integrated into procedural or work organisation rules, for example. The study also demonstrated that the Ministry of the Interior, for example, has not established uniform rules to be followed in corruption-hazardous situations, and expressed the opinion that each agency is independently competent to establish such rules. As concerns registration of gifts by administrative agencies, there is no legislation regulating this and some ministries have been

---

<sup>170</sup> Huvide konflikti kindlakstegemine struktuurimeetmetega seotud riigihankemenetluses, pg. 14 - Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-ET.pdf>.

registering gifts on their own initiative, such as the Ministry of Culture, for example. In this connection, the National Audit Office, an institution with the function of investigating and reporting how the state and local governments have spent the taxpayer's money, refused to answer the author's questions, but submitted the Code of Ethics for National Audit Office Auditors, according to which an Auditor is not allowed to accept any services, gifts, money or the like that might influence the Auditor's independence upon performance of his or her duties.

# KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

## Teadusraamatud

1. Ackerman S.R. Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform. Cambridge, UK: Cambridge University Press 1999.
2. Donaldson T., Dunfee T. W. Ties that Bind: A Social Contracts Approach to Business Ethics. Harvard Business School Press. Boston, Massachusetts, 1999.
3. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Juura 2017.
4. Fiorentini G. & S. Zamagni (Eds.), The Economics of Corruption and Illegal Markets. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited 1997.
5. Johnston M.. Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy. New York: Cambridge University Press 2005.
6. Key V. Politics, Parties and Pressure Groups. New York: Thomas Crowell Company 1963.
7. Madise, Ü. jt. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 3 komm. 2.1. Tallinn: Juura 2012.
8. Merusk K., Koolmeister I. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Juura: 1995.
9. Noonan J. T., jr. Bribes. University of California Press, 1987.
10. Pieth M., Low L. A., Cullen P. J. The OECD Convention on Bribery. A Commentary. Cambridge: Cambridge University Press 2007.
11. Roy A. Bribes vs Gifts. International Journal on Knowledge, Culture and Change Management, Volume 8, Issue 9, pp 143-152.
12. Shockley, T.A. Ethics and the United Nations International Civil Servant: The Jurisprudence of the United Nations Dispute Tribunals and the United Nations Appeals Tribunal on Workplace Retaliation - The Rights of the Whistleblower in the United Nations. Southwestern Journal of International Law (Vol.20, Issue 1) 2013.
13. Sootak J., Pikamäe P. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne, Juura 2009.
14. Sootak J., Pikamäe P. (koost). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne 4. tr. Tallinn: Juura 2015.
15. Tomescu, M. Popescu, M.A. Ethics and Conflicts of Interest in the Public Sector. Contemporary Readings in Law and Social Justice (Vol. 5, Issue 2) 2013.
16. Моисеев В.В. Борьба с коррупцией в России: монография/ В.В. Моисеев. – М.: Директ – медиа, 2015. – 415 с.

## Teadusartiklid

17. Bardhan P. Corruption and Development: A Review of Issues. Vol. 35 No. 3 (Sep., 1997)
18. Baron R.A., jt. Bribes as entrepreneurial actions: Why underdog entrepreneurs feel compelled to use them. Journal of Business Venturing, 2018, lk 679. Arvutivõrgus: [http://apps.webofknowledge.com/full\\_record.do?product=WOS&search\\_mode=GeneralSearch&qid=11&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1](http://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&qid=11&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1)
19. Beck, P., & Maher, M. A Comparison of Bribery and Bidding in the Markets. Vol 20, Issue 1, 1986.
20. Bose G. Bureaucratic delays and bribe-taking. Journal of Economic Behavior and Organization, vol. 54, 2004, Lk 313. Arvutivõrgus: [http://apps.webofknowledge.com/full\\_record.do?product=WOS&search\\_mode=GeneralSearch&qid=13&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1](http://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&qid=13&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1)
21. Chaikin D. Commercial Corruption and Money Laundering: A preliminary analysis. – Journal of Financial Crime 2008 (15) 3.
22. Coleman J.W. Toward an Integrated Theory of White-Collar Crime. American Journal of Sociology, 1987, Vol. 93, No 2: 406–439.
23. Dawood Y., Classifying Corruption. Duke Journal of Constitutional Law and Public Policy, 2014, lk 121. Arvutivõrgus: [https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/dukup9&div=7&start\\_page=103&collection=journals&set\\_as\\_cursor=0&men\\_tab=srchresults](https://heinonline.org/HOL/Page?public=true&handle=hein.journals/dukup9&div=7&start_page=103&collection=journals&set_as_cursor=0&men_tab=srchresults)
24. Evestus S-H. Prokuröride eetikakoodeks. Juridica, 2014, nr 2.
25. Feldmanis L. Soodustus ametialase teo eest kui pistise ja altkäemaksu koosseisuline osa. Juridica I/2012.
26. Hodgson G. M., Jiang S. The Economics of Corruption and the Corruption of Economics: An Institutional Perspective. – Journal of Economic Issues 2007 (41) 4.
27. Lambsdorff J.G., Frank B. Bribing versus gift-giving – An experiment. Journal of Economic Psychology, 2010, lk 347–348. Arvutivõrgus: [http://apps.webofknowledge.com/full\\_record.do?product=WOS&search\\_mode=GeneralSearch&qid=16&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1](http://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&qid=16&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1)
28. Raidla Jüri, Vaher Toomas, Urke Kristel. Riigi äriühingu juhtorgani liige: kas ametiisik või ärijuht? Juridica 2/2017.
29. Soomaa Marek. Mõjuvõimuga kauplemise süütegu ja lubatud lobitöö, Juridica, 2015, nr 7.
30. Sootak J. Altkäemaks: kas uus tõlgendus seadusele? Juridica, 1998, nr 8, lk 397.



31. Tuyen T. Q., jt. Corruption, provincial institutions and manufacturing firm productivity: New evidence from a transitional economy. *Estudios de Economia*. Vol 43, nr 2, detsember 2016, lk 202. Arvutivõrgus: [http://apps.webofknowledge.com/full\\_record.do?product=WOS&search\\_mode=GeneralSearch&qid=4&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1](http://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOS&search_mode=GeneralSearch&qid=4&SID=E1AoM11vtnBVar1KXxu&page=1&doc=1)
32. Warren M. E. What Does Corruption Mean in Democracy? *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2 (Apr., 2004). – Arvutivõrgus: [http://www.jstor.org/stable/1519886?origin=JSTORpdf&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/1519886?origin=JSTORpdf&seq=1#page_scan_tab_contents).
33. Есина НС, АВ Закупень. О вопросе отношений к подаркам в системе противодействия коррупции. 2013

### **Eesti õigusaktid**

34. Avaliku teenistuse seadus - RT I, 28.12.2017, 48.
35. Ametnikueetika nõukogu töökorralduse alused - RT I, 19.05.2015, 4.
36. Karistusseadustik. –RT I, 31.12.2016, 14.
37. Karistusseadustik. –RT I, 30.12.2017, 29.
38. Korruptsioonivastane seadus RT I, 17.11.2017, 29.
39. Kriminaalmenetluse seadustik RT I, 05.12.2017, 8

### **Välisriigi õigusaktid**

40. Venemaa Föderatsiooni tsiviilkoodeks (võetud vastu 21.10.1994.)

### **Euroopa Liidu õigusaktid**

41. Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Memberstates on codes of conduct for public officials. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://rm.coe.int/16806cc1ec> (01.05.2018).
42. ÜRO korruptsioonivastane konventsioon, RT II 2010, 4, 10.

### **Riigikohtu lahendid:**

43. RKKKo III-1/1-24/95.
44. RKKKo 3-1-1-70-97.
45. RKKKo nr 3-1-1-68-05.
46. RKKKo nr 3-1-1-146-05.
47. RKKKo nr 3-1-1-118-06.
48. RKKKo 3-3-1-33-07.
49. RKKKo nr 3-1-1-7-08.
50. RKKo nr 3-1-1-10-09.
51. RKKKo nr 3-1-1-19-09.
52. RKKKo nr 3-1-1-31-10.
53. RKKKo 3-2-1-33-10.
54. RKKKo 3-1-1-68-11.
55. RKKKo nr 3-1-1-76-11.
56. RKKKo 3-3-1-49-12.
57. RKKKo 3-1-1-14-14.
58. RKKKo 3-1-1-31-14
59. RKKKo3-1-1-98-15.
60. RKKKo 3-1-1-110-15.

**Muud allikad:**

61. Aavik, T. Keerus, K. Lõuk, K. Nõmper, A. Pevkur, A. Saarniit, L. Simm, K. Sutrop, M. Tõnissaar, M. Vaher, A. Volt, I. Eetikakoodeksite käsiraamat. Tartu: Eesti Keele SA 2007, lk 22. Arvutivõrgus: [https://oef.org.ee/\\_repository/Document/eetikakoodeksid2007.pdf](https://oef.org.ee/_repository/Document/eetikakoodeksid2007.pdf)
62. Ametniku eetikakoodeks, vastuvõetud 11.03.2015 – arvutivõrgus: [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku\\_eetikakoodeks\\_20.02.2017.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf).

63. Demmke C., Bovens M., Henökl T., K. van Lierop, Moilanen T., Pikker G., Salminen A.. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union. Maastricht, June 2008, lk 10. - Arvutivõrgus:  
<http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=172>
64. [GRECO IV hindamisvooru II täitmise aruanne](#)2017 – Arvutivõrgus:  
[https://www.korruptsioon.rik.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/vastavusaruanne\\_vastuvoetud.pdf](https://www.korruptsioon.rik.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/vastavusaruanne_vastuvoetud.pdf).
65. Hardoon D., Heinrich F. Bribe Payers Index Report 2011. Transparency International 2011, lk 4, 18–19.
66. Huvide konflikti kindlakstegemine struktuurimeetmetega seotud riigihankemenetluses, lk 14 - Arvutivõrgus: <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-ET.pdf>.
67. Hädaolukorra seaduse seletuskiri lisadega (488), lk 1. Internetist kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b0144574-d10b-84c2-1944-f75466388694/Hädaolukorra%20seadus>.
68. Jatsa A. Ühing korruptsioonivaba Eesti. Artikkel „Ministrile tehtavaid kingitusi tuleb hinnata ka korruptsioonivastase seaduse valguses“ Arvutivõrgus - <http://transparency.ee/cm/uudised/ministrile-tehtavaid-kingitusi-tuleb-hinnata-ka-korruptsioonivastase-seaduse-valguses>
69. Justiitministeerium. GRECO soovitusel IV hindamisvoorus, 2012.  
[www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/greco\\_sovitused\\_eesti\\_keeles\\_0.pdf](http://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/greco_sovitused_eesti_keeles_0.pdf).
70. Kaitsepolitsei ametlik koduleht. Arvutivõrgus - <https://www.kapo.ee/et/content/mis-korruptsioon.html>.
71. Kauffman D., & Vicente P. Legal Corruption. World Bank Institute Working Paper Series, 2005, kättesaadav arvutivõrgus:  
[http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Legal\\_Corruption.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Legal_Corruption.pdf)
72. Korruptsioon.ee. Huvide konflikt/kingitused. Arvutivõrgus - file:///C:/Users/kasta/Downloads/kingitused.pdf
73. Korruptsioonivastase seaduse 192 SE seletuskiri, lk 1. – Arvutivõrgus:  
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus>.
74. Korruptsioon.ee. Korruptsioonivormid: altkäemaks ehk pistis. – Arvutivõrgus:  
<http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioonivormid/altkaemaks-ehk-pistis>
75. Korruptsioonitajumise indeks. Transparency International.– Arvutivõrgus:  
<http://www.transparency.ee/cm/uudised/rahvusvahelise-korruptsioonitajumise-indeksi-tulemused-2017>.

76. Korruptsioonikuritegude statistika 2006–2014. Arvutivõrgus:  
<http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioon-eestis/statistika>.
77. Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri. Registreeritud 09.11.2011 –  
Arvutivõrgus: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/4e280738-f106-47c4-8fbd-c9c6ae6386c4#oOy64QTN>
78. Maksu- ja Tolliamet. Institutsioonide usaldusväärsus. IV kvartal 2017, Turu-uuringute AS. – Arvutivõrgus: [https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/uuringud/2017\\_iv\\_kvartal.pdf](https://www.emta.ee/sites/default/files/kontaktid-ja-ametist/uudised-pressiinfo/uuringud/2017_iv_kvartal.pdf).
79. Ministrikäskkiri 13.11.2017 nr 127 Justiitsministeeriumi valitsemisel oleva riigivara kasutamise ja kasutamisekord.pdf: Arvutivõrgus:  
<https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/>.
80. OECD. Huvide konflikti käsitlemine avalikus sektoris. Käsiraamat 2007. Arvutivõrgus:  
[https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/huvide\\_konflikti\\_kasiraamat.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/huvide_konflikti_kasiraamat.pdf).
81. Pope, J. Korruptsiooni ohjeldamine: rahvusliku terviklikkuse süsteem. Transparency International 2003.
82. Prokuröride eetikakoodeks § 6 lg 3.
83. Riigikogu veebileht. Riigikoguliikme hea tava ja näidisolukorrad. – Arvutivõrgus:  
[https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/Hea\\_tava\\_kaasusedET1.pdf](https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/Hea_tava_kaasusedET1.pdf).
84. Riikide reiting korruptsiooni tajumise järgi 2016. aastal. Internet. Aadress:  
<http://www.serggrub.ru/2017/02/rejting-korruptcii-i-neravenstva-2016.html>.
85. Selgitused prokuröride eetikakoodeksi juurde.
86. Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch, Codified in 5 C.F.R. Part 2635, As amended at 81 FR 81641 (effective January 1, 2017), § 2635.201. Arvutivõrgus:  
[https://www.oge.gov/Web/oge.nsf/0/076ABBBFC3B026A785257F14006929A2/\\$FILE/SOC%20as%20of%2081%20FR%2081641%20FINAL.pdf](https://www.oge.gov/Web/oge.nsf/0/076ABBBFC3B026A785257F14006929A2/$FILE/SOC%20as%20of%2081%20FR%2081641%20FINAL.pdf).
87. Sööt M.-L.. Kolme sihtrühma uuring: korruptsiooni uuringu tulemused. Justiitsministeerium 2017. – Arvutivõrgus:  
<http://www.korruptsioon.ee/et/korruptsioon-eestis-kolme-sihtruhma-uuring-2017-juhikokkuvote>.
88. Teder M. Justiitsministeerium: kingituste rahalise piiri paikapanemine oleks korruptsiooni legaliseerimine. Postimees, 15.06.2016. – Arvutivõrgus:  
<http://www.postimees.ee/3733175/justiitsministeerium-kingituste-rahalise-piiri-paikapanemine-oleks-korruptsiooni-legaliseerimine>.

89. Боровой С.С. Получение подарков гос. служащих / С.С. Боровой// Петровка 38. – 2016. - №31. – С.94 – 96.<http://petrovka-38.com/arkhiv/item/poryadok-dejstvij-sotrudnika>
90. Гусенко М. Даром – ненадо/ М.Гусенко// Российская газета. - №7448 (282). - Arvutivõrgus: <https://rg.ru/2017/12/12/pered-novym-godom-chinovnikam-napomnili-o-zaprete-na-podarki.html>
91. Рейтер С. Корзинки под запретом: чиновники отказываются от новогодних подарков/ С.Рейтер// TheBell. – Arvutivõrgus: <http://thebell.io/korzinki-pod-zapretom-chinovniki-otkazyvayutsya-ot-novogodnih-podarkov/>
92. Сахаров А. Песков рассказал, какие подарки чиновникам не нарушают закона/ А. Сахаров// 360 градусов. – 2017. - №12. – С.10 -16. Arvutivõrgus - <https://360tv.ru/news/vlast/podarki-dlya-chinovnikov/>
93. Смирнов В. Подарки запрещены не только чиновникам, но и сотрудникам госкомпаний/ В. Смирнов// Ведомости. – 2015. - №12.
94. Сухарев А.Я. Большой юридический словарь/ А.Я. Сухарев. – М.: ИНФРА – М, 2016. – 302 с.
95. Тельтевская Ю. Взятка или подарок? Когда знак внимания – вне закона и позакону/ Ю. Тельтевская// Аргументы и факты. – 2016. – №2. – С.16-22.
96. Осадчая И.М. Экономика. Толковый словарь/ И.М. Осадчая. – М.: ИНФРА – М, 2015. – 220 с.