

Korruptsioonivastase seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (GRECO soovitude täitmine ja julgeolekuasutuste juhtide huvide deklaratsioonide avalikkuse piiramine)

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga sätestatakse huvide deklaratsiooni esitamise kohustus ministri poliitilistele nõunikele ning piiratakse julgeolekuasutuse juhi huvide deklaratsiooni avalikustamist.

Huvide deklaratsiooni esindajate ringi laiendamise kohustus tuleneb Euroopa Nõukogu korruptsioonivastaselt ühenduselt GRECO. Selle eesmärk on hõlmata huvide deklaratsiooni esindajate hulka ka ministrite nn poliitilised nõunikud ehk need nõunikud, kes avaliku teenistuse seaduse § 7 lg 6 alusel täidavad peaministri, ministri jt juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid kuni nimetatud isiku volituste lõppemiseni ning kellega sõlmitakse tähtajaline tööleping.

Seega korruptsioonivastast seadust täiendades tuginetakse avaliku teenistuse seaduse § 7 lõikele 6, mis määratleb ministrite poliitiliste nõunike mõiste ning mis eristab samuti ministrite nõunikke, kes täidavad abistavaid ja nõustavaid ülesandeid.

Julgeolekuasutuse juhi huvide deklaratsiooni avalikustamine ei ole julgeoleku kaalutlustel põhjendatud. Eelnõuga säilitatakse kehtiv regulatsioon julgeolekuasutuse juhi poolt huvide deklaratsiooni esitamise kohta, kuid nähakse ette, et erinevalt kehtivast õigusest ei ole see deklaratsioon avalik.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüsitalituse juhataja Mari-Liis Soot (mari-liis.soot@just.ee, 620 8223), karistusõiguse ja menetluse talituse juhataja Markus Kärner (markus.karner@just.ee, 620 8124) ning karistusõiguse ja menetluse talituse nooremnõunik Greete Jalast (greete.jalast@just.ee). Eelnõu keeleteoimetaja on õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Taima Kiisverk (taima.kiisverk@just.ee).

1.3. Märkused

Eelnõukohase seaduse rakendamisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust, kuna tehtavad muudatused laiendavad huvide deklaratsiooni esitajate hulka (lisatakse ministri poliitilised nõunikud) ning julgeolekuasutuse juhi deklaratsioonid muudetakse mitteavalikuks. Seetõttu ei ole eelnõu väljatöötamise kavatsust ette valmistatud (HÕNTE § 1 lõike 2 punkt 5).

Eelnõuga muudetakse korruptsioonivastase seaduse redaktsiooni, mis on avaldatud RT I, 13.03.2019, 96.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Huvide deklaratsiooni esitamise kohustuse laiendamine

Eelnõu üheks eesmärgiks on Eesti õigusesse üle võtta Eesti viienda hindamisvooru raames Euroopa Nõukogu korrupsioonivastase ühenduse GRECO antud kohustus laiendada huvide deklaratsiooni esitajate ringi.

See tähendab, et huvide esitajate ringi hõlmatakse ka ministrite nn poliitilised nõunikud ehk need nõunikud, kes avaliku teabe seaduse § 7 lg 6 alusel täidavad peaministri, ministri jt juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid kuni nimetatud isiku volituste lõppemiseni ning kellega sõlmitakse tähtajaline tööleping. Samas ei pea GRECO vajalikuks kehtestada deklareerimiskohustust kõikidele ministri nõunikele, vaid üksnes neile, kes on seotud sisuliste otsuste tegemisega (VII soovitus). Sisuliselt peab GRECO silmas selliseid ministri nõunikke, kellel on korrupsioonivastase seaduse mõttes ametiisikule omane ametiseisund. See tähendab, et neil on õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenev õigus ja kohustus teha avaliku ülesande täitmisel otsuseid või toiminguid, millega kaasnevad kellelegi kolmandale õigused või kohustused. Nii välistatakse deklarantide ringist abistavate ülesannete täitjad ehk need, kel puudub pädevus siduvaid ja suunavaid otsuseid teha, näiteks assistendid või referendid.

Korrupsioonivastast seadust täiendades tuginetakse avaliku teenistuse seaduse § 7 lõikele 6, mis määratleb ministrite poliitiliste nõunike mõiste ning mis eristab samuti ministrite nõunikke, kes täidavad abistavaid ja nõustavaid ülesandeid.

Poliitilise nõuniku nõustav või abistav roll, st kas tal on üks või teine, on võimalik tuletada näiteks töölepingust. Samuti on võimalik tuletada deklareeritavate ringi ka riskianalüüsi kaudu, mis võimaldab selgitada ametikohaga või tegevustega kaasneva korrupsiooniriski, selekteerides selle abil välja nõunikud, kes peaksid deklaratsiooni esitama (mõnes ministeeriumis on seda juba avalike teestujate puhul tehtud).

2.2. Julgeolekuasutuste juhtide huvide deklaratsiooni avalikustamise piiramine

Kehtiva KVS § 13 lg 1 p 1 kohaselt peavad julgeolekuasutuste (Välisluureamet ja Kaitsepolitsei – JAS § 5) juhid kui valitsusasutuse juhid esitama huvide deklaratsiooni. KVS § 16 lg 1 kohaselt need huvide deklaratsioonid avalikustatakse.

Riigikogule saadetud KVS-i algse eelnõu¹ (2012) kohaselt ei pidanud julgeolekuasutuse, Politsei- ja Piirivalveameti, keskkriminaalpolitsei või teabeturbüüroo struktuuriüksuse, Maksu- ja Tolliameti uurimisosakonna ja Kaitseväe ametiisik julgeolekukaalutlusel esitama registreeritud deklaratsioone. Eelnõu kohaselt pidid nimetatud ametiisikud esitama deklaratsiooni asutuse juhile ning asutuste (julgeolekuasutus ja Kaitsevägi) juhid pidid esitama deklaratsiooni Riigikogu moodustatud komisjonile. Eelnõu teise lugemise ajal esitas korrupsioonivastase seaduse kohaldamise erikomisjon ettepaneku, et julgeolekuasutuste juhtidele tuleb kohaldada valitsusasutuse juhi regulatsiooni, mille kohaselt tuleb deklaratsioon esitada huvide deklaratsioonide registreeritud ja see avalikustatakse. Ettepaneku põhjenduseks toodi, et ei ole põhjendatud kehtestada julgeolekuasutuse juhtidele erisust, mille kohaselt nad deklareeriks oma huvisid Riigikogu komisjonile.

¹ Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korrupsioonivastane%20seadus>

Samas kehtestati erisus julgeolekuasutuse ametnikele, kellele ei kehtestata kohustust esitada huvide deklaratsioon, kuid kellelt võib asutuse juht nõuda deklaratsiooni esitamist asutuse sisekontrolli meetmena (KVS § 13 lg 1 p 9). Erisust, mille kohaselt ei pea julgeolekuasutuse ametiisik deklaratsiooni esitama, põhjendatakse KVS-i eelnõu teise lugemise muudatusettepanekute selgitustes julgeolekukaalutlustega järgmiselt: „kuna julgeolekuasutuste, samuti osaliselt Politsei- ja Piirivalveameti ja kaitseväeluurega tegelevad struktuuriüksused ja nende koosseis on salajased riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse kohaselt, ei ole võimalik ka nende deklaratsioonide avalikustamine, samuti ei ole otstarbekas nende struktuuriüksuste ametiisikute huvide deklaratsioonide kogumine väljaspool registrit. Sellel tegevusel puudub ennetav mõju. Vastavad ametiisikud ja nende ametikohad on kaetud riigisaladuse lubade menetlemisega, milles on olulisel kohal ka ametniku varaliste kui muude huvide kontroll. Seetõttu on nende ametikohtade koormamine täiendava korruptsiooni ennetava meetmega ebaproportsionaalne ja mittevajalik. Nende ametikohtade puhul on peamine korruptsiooni ennetamise viis tõhusate sisekontrollimeetmete kasutamine. Sel eesmärgil leidis komisjon, et eelnõus tuleb sätestada, et julgeolekuasutuse ametiisikult või muu valitsusasutuse riigisaladusega kaitstud struktuuriüksuse ametiisikult võib asutuse juht nõuda samu andmeid, mis teistelt ametiisikutelt nõutakse deklaratsiooniga, ühena asutuse sisekontrollimeetmeist.“

Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse kohaselt on julgeolekuasutuse struktuuriüksusi, koosseisu ja nende ülesandeid kajastav teave julgeolekuasutuse riigisaladus. Kuigi julgeolekuasutuse juhi isik on avalik, võidakse tema deklareeritud huve kasutada tema mõjutamiseks avalikkuse, sotsiaalmeedia või muude kanalite kaudu. Selleks et välistada julgeolekuasutuse juhi andmete kättesaadavus inimestele, kellele neile ligipääsu ei peaks olema, tuleb piirata julgeolekuasutuste juhtide huvide deklaratsiooni avalikkust. Sealjuures jäetakse muutmata huvide deklaratsiooni esitamise ja kontrollimise kord. Seega säilib julgeolekuasutuste juhtidel kohustus esitada huvide deklaratsioon ning selle kontroll toimub senisel viisil. Ainsaks erisuseks on, et deklaratsioon ei ole avalikkusele kättesaadav.

Julgeolekuasutuste juhtide sissetulekud ei ole avalikud ka näiteks Soomes, Poolas, Lätis ja Saksamaal. Leedus on seevastu julgeolekuasutuse juhi huvide deklaratsioon avalik.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

KVS § 13 lg 1 p 1 muutmine

Eelnõu kohaselt täiendatakse KVS § 13 lõike 1 punkti 1 pärast sõnu „Riigikantselei direktor“ tekstiosaga „samuti isik, kes täidab Vabariigi Valitsuse liikme juures nõustavaid ülesandeid kuni Vabariigi Valitsuse liikme volituste lõppemiseni“. Muudatusest tulenevalt laiendatakse huvide deklaratsiooni esindajate ringi, mis tähendab, et huvide deklaratsiooni esindajate hulka hõlmatakse ka ministrite nn poliitilised nõunikud ehk need nõunikud, kes avaliku teenistuse seaduse § 7 lg 6 alusel täidavad peaministri, ministri jt juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid kuni nimetatud isiku volituste lõppemiseni ning kellega sõlmitakse tähtajaline tööleping.

KVS § 12 lg 2 kohaselt esitatakse deklaratsioon nelja kuu jooksul ametisse asumisest või deklaratsiooni esitamise kohustuse tekkimisest arvates ning edaspidi iga aasta 31. maiks. Kalendriaasta jooksul ei pea deklarant esitama rohkem kui ühe deklaratsiooni ka juhul, kui ta asub uuele ametikohale. Eeltoodust tulenevalt peavad poliitilised nõunikud huvide deklaratsiooni esitama kõnesoleva seaduse jõustumisest nelja kuu jooksul ning edaspidi iga aasta 31. maiks.

KVS § 16 lg 1¹ ja KVS § 16 lg 3 p 3 lisamine

Eelnõuga täiendatakse KVS § 16 lõikega 1¹ järgmises sõnastuses: „Julgeolekuasutuse juhi deklaratsiooni ei avalikustata.“ KVS § 16 lõiget 3 täiendatakse punktiga 3 sõnastuses: „deklaratsioonid, mida ei avalikustata.“.

Täiendustest tulenevalt ei avalikustata julgeolekuasutuse juhi huvide deklaratsiooni ning sealsed andmed on ainult asutusesiseseks kasutamiseks.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

I kavandatav muudatus: Korruptsioonivastase seaduse täiendamine tulenevalt Euroopa Nõukogu korruptsioonivastase ühenduse GRECO kohustusest seoses Eesti viienda hindamisvooruga, mille raames laiendatakse huvide deklaratsiooni esindajate ringi.

Eelnõukohase seaduse jõustumisega suureneb riigihalduse läbipaistvus ning vastutavus (*accountability*), samal ajal ei kaasne muid olulisi mõjusid. Arvestades, et eelnõu on osaliselt tingitud Euroopa Nõukogu GRECO soovitustest, on eelnõukohasel seadusel mõju Eesti koostööle rahvusvaheliste organisatsioonidega (soovituste täitmist hinnatakse). Muudatus ei mõjuta riigi julgeolekut. Eelnõul ei ole mõju majandusele, elu- ega looduskeskkonnale, regionaalarengule, samuti ei ole muudatusel laiemat sotsiaalset, sh demograafilist mõju. Eelnõukohase seadusega ei kaasne negatiivse kõrvalmõju riski.

Muudatuse sihtrühm:

Ministeeriumid. Eelnõu puudutab väikest hulka inimesi ehk nn poliitnõunikke (u 40 inimest).

Kaasnev mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Huvide deklaratsiooni ringi laiendamise suureneb poliitnõunike tegevuse läbipaistvus. Neil tekib muudatuse järel kohustus esitada huvide deklaratsioon, samas välistatakse deklarantide ringist abistavate ülesannete täitjad ehk need, kel puudub pädevus siduvaid ja suunavaid otsuseid teha, näiteks assistendid või referendid. Muudatuse mõju avaliku sektori läbipaistvusele on oluline, arvestades poliitnõunike olulist rolli riigi poliitika kujundamisel, osalemisel riigi jaoks oluliste otsuste kujundamisel ja vastuvõtmisel ning huvirühmadega suhtlemisel, mis seab neid huvide konflikti olukordadesse.

Minister	Nõunike arv	Täna esitavad deklaratsioonid
Peaminister	8 nõunikku (sh büroojuht, lisaks 1 abi)	Jah
Haridus-ja teadusminister	2	Ei
Justiitsminister	2 (lisaks 1 abi)	Ei
Kaitseminister	2	Ei

Keskkonnaminister	3	Ei
Kultuuriminister	2	Ei
Maaeluminister	3 (täitmata hetkel)	Ei
Majandus- ja taristuminister	2	Ei
Rahandusminister	3 (lisaks 1 abi)	Ei
Riigihalduse minister	3	Ei
Rahvastikuminister	1 (lisaks 1 abi)	Ei
Siseminister	3	Ei
Sotsiaalminister	3 (lisaks 1 abi)	Ei
Väliskaubandus- ja infotehnoloogiaminister	2 (täitmata hetkel)	Ei
Välisministeerium	1	Ei
KOKKU (ei ole arvestatud assistente ja referente)	40	

II kavandatav muudatus: julgeolekuasutuse juhi huvide deklaratsiooni avalikkuse piiramine.

Muudatuse sihtrühm:

Muudatus mõjutab Kaitsepolitseiameti ja Välisluureameti peadirektorit.

Kaasnev mõju:

Eelnõukohase seaduse jõustumisega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust ega muud olulist mõju.

Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Muudatusel on vähene mõju riigi julgeolekule, kaitstes julgeolekuasutuste juhte puuduvat informatsiooni - muudatus vähendab halbade kavatsustega välisriikide eriteenistuste võimalusi võtta ette mingit tegevust, mis võiks mõjutada riigi julgeolekut.

Sotsiaalsed mõjud

Muudatus annab võimaluse kohelda võrdselt nii julgeolekuasutuste teenistujaid kui julgeolekuasutuste juhte.

Muudatusel ei ole mõju majandusele, elu- ega looduskeskkonnale ning samuti regionaalarengule. Eelnõu mõju on muudatuste väikese ulatuse ja sihtrühma tõttu vähene. Samuti ei kaasne negatiivse kõrvalmõju riski.

7. Seaduse rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega ei kaasne riigile tulusid ega kulusid.

8. Rakendusaktid

Eelnõu vastuvõtmisel seadusena tuleb muuta Vabariigi Valitsuse 24.04.2014. a määruse nr 60 „Huvide deklaratsiooni registri põhimäärus“ § 16 lg-t 2 ning lisada sinna täpsustus, mille kohaselt ei avalikustata julgeolekuasutuste juhtide huvide deklaratsioone.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

10. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu saadetakse koostöölastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu ministeeriumidele ja arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, Riigiprokuratuurile, Eesti Advokatuurile ja Õiguskantsleri Kantseleile.