



HARIDUS- JA
TEADUSMINISTEERIUM



Korruptsiooniennetus ja huvide konflikti vältimine õppeasutustes

Tartu 2023

Käesolev juhendmaterjal on koostatud nii riigi-, era- kui munitsipaalõppeasutustele, andmaks täiendavaid selgitusi korruptsiooni ennetamiseks ning tegutsemiseks kooskõlas korruptsioonivastases seaduses (KVS) kehtestatudga.

KVS kohaldub ametiisikutele. Asutuste juhid on ametiisikud KVS-i tähenduses, kuid ametiisiku tähendus on oluliselt laiem. Ametiisikuteks on ka näiteks riigihangete läbiviijad, majandusjuhid, aga ka õppealajuhatajad, õpetajad ja õppeasutuse teised töötajad, kellele asutus on andnud avaliku ülesande¹ täitmise.

Korruptsiooni ennetamise eesmärk on aidata kaasa avalike ülesannete erapooletule ja ausale täitmisele, tõsta korruptsioonijuhtumite ennetamise teadlikkust ja maandada korruptsiooni (ametiseisundi kasutamine eelise saamiseks, mõjuvõimuga kauplemine jmt) tekkimise riski.

Korruptsioonivastase poliitika edukamaks juhtimiseks on igas ministeeriumis kohustus määrata korruptsiooni ennetamist koordineeriv isik nii asutuses kui valdkonnas (vt www.korruptsioon.ee).

Haridus- ja Teadusministeeriumis on korruptsiooni ennetamist koordineerivaks isikuks riigi-, munitsipaal- ja erakoolides õiguspoliitika osakonna järelevalve valdkonna nõunik Hille Voolaid (Hille.Voolaid@hm.ee).

Käesolev juhend on täiendatud ja uuendatud versioon 2017. aasta juhendist, mille valmimist toetasid selgitustega Ragne Tsätko ja Evald Veldemann Haridus- ja Teadusministeeriumist, Kätlin-Chris Kruusmaa Justiitsministeeriumist, Airi Mikli Riigikontrollist ning Maarja Merigan Tallinna 32. Keskkoolist, ning mis kooskõlastati Politsei- ja Piirivalveameti korruptsioonikuritegude bürooga.

Koostanud Hille Voolaid

¹ Riigikohtu erikogu 16.02.2010. a määrus 3-3-4-1-10 selgitab, mida tuleks mõista avalike ülesannete all. Erikogu on seisukohal, et avalikke ülesandeid (haldusülesandeid) võib õiguslikult määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud. Avalik ülesanne ei tähenda tingimata seda, et tegemist peab olema täidesaatva riigivõimu volituse kasutamisega. Avaliku ülesande olemus ei muutu sellest, et seda ülesannet täidab eraõiguslik isik. Avaliku ülesande täitmine on võimalik delegeerida eraõiguslikule isikule tsiviilõigusliku lepingu alusel, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist, lepinguga ei reguleerita avaliku teenuse kasutaja või muu kolmanda isiku õigusi ega kohustusi, riiki või kohalikku omavalitsust ei vabastata tal lasuvatest kohustustest ja ülesande täitmisel ei kasutata täidesaatva riigivõimu volitusi. <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-4-1-10>

Sisukord

1. Korruptsiooniennetus ja huvide konflikti vältimine õppeasutustes	4
1.1. Õiguslikud alused.....	4
1.2. Mõistete selgitused.....	4
1.3. Korruptsioonivastase seaduse kehtivus õppeasutustele	5
1.4. Toimingupiirangud	6
2. Teavitamiskohustus.....	8
2.1. Töötajate käitumisjuhised toimingupiirangu rikkumise vältimiseks	8
2.2. Teavitamisprotseduur	9
3. Info avalikustamine asutuse veebilehel.....	10
4. Kingituste ja soodustuste hea tava	10
5. Võimalikud tagajärjed tegevus- ja toimingupiirangute rikkumisel	11
6. Kuhu ja kuidas pöörduda korruptsioonijuhtumi korral?.....	11
7. Kirjandust korruptsiooni ennetamiseks.....	12
Lisa 1. Näidisjoonis teavitamisprotsessi kohta Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatavates riigiõppeasutustes	13
Lisa 2. Direktori käskkirja näidis.....	14
Lisa 3. Näiteid ja selgitusi erinevate olukordade lahendamiseks	18

1. Korruptsiooniennetus ja huvide konflikti vältimine õppeasutustes

1.1. Õiguslikud alused

Käesolev juhend käsitleb korruptsiooniteemat KVS-i raames. Lisaks reguleerivad antud valdkonda ka muud õigusaktid, millest tuleb vajadusel lähtuda, nt avaliku teenistuse seadus (ATS), haldusmenetluse seadus (HMS), töölepingu seadus (TLS).

1.2. Mõistete selgitused

- 1.2.1. **Ametiisik** on 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 alusel². **Ametiisik** KVS-i mõistes on iga isik, kes **täidab avalikku ülesannet** ja kellel on selle ülesande täitmiseks ametiseisund, mis **tähendab pädevust teha teise isiku suhtes siduvaid otsuseid või toiminguid**. **Ametiisikuteks** on asutuste juhid, riigihangete läbiviijad, majandusjuhid, õppealajuhatajad, õpetajad ja teised töötajad, kellele asutus on andnud avaliku ülesande täitmise.
- 1.2.2. **Ametiseisundi korruptiivne kasutamine** on ametiisiku poolt ametikohustust rikkudes enda või kolmanda isiku huvides ametiisiku pädevuses oleva otsuse või toimingute tegemine, selles osalemine või selle sisuline suunamine, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule.
- 1.2.3. **Huvide konflikt** on teenistusalaste huvide ja erahuvide konflikt. Huvide konflikt ei ole korruptsioon, aga see võib viia korruptsioonini.
- 1.2.4. **Korruptsioon** on ametikohast või töökohast tulenevate hüvede kuritarvitamine omakasutuse eesmärgil. Korruptiivne on teadlikult kas enda või kellegi teise huvides tegutsemine, kui see toob kaasa tulu (mitte ainult otseselt rahalist) ning ei ole erapooletu ja teisi võimalikke osapooli võrdselt kohtlev³.
- 1.2.5. **Korruptiivne tulu** on ametiisikule endale või kolmandale isikule ametiisiku ametikohustuse tõttu pakutud või ametiisiku poolt nõutud varaline või muu soodustus, samuti ametiisiku kohustusi rikkudes saadud soodustus.

² KVS-i sätetatud reeglid ja keelud kohalduvad ametiisikutele. **Ametiisikuks määratlemine sõltub töö sisust, mitte ametikohast või ametinimetusest**. Näited ametiisiku poolt tehtavatest otsustest: allkirjastab lepingu, sh töölepingu; osaleb hanke võitja valikus; kinnitab käskkirja; kinnitab arve; määrab palga, preemiad, lisatasud; teeb toetuse maksmise ettepaneku või osaleb otsuse tegemises, sh õppekorraldusega seotud otsustest. Ametiisikul on keelatud: 1) korruptiivse tulu nõudmine, vahendamine ja saamine; 2) ametiseisundi korruptiivne kasutamine; 3) avaliku vahendi korruptiivne kasutamine; 4) mõju korruptiivne kasutamine; 5) siseteabe korruptiivne kasutamine.

³Näiteid võimalikust korruptsioonist: raha, soodustuste, kinkekaartide saamine; koostööpartnerite poolt pakutud tasuta teenused, reisid, hinnalised kingitused; koostööpartnerite poolt tasutud üritused, näiteks õhtusöögid; koostööpartneritega vastastikused erikohtlemise kokkulepped; koostööpartnerile talle soodsa mõjuga info edastamine; ametiisik satub tehingute tegemisel olema kahes rollis, kus põrkuvad tema ametiülesannetest tulenevad kohustused ja erahuvi.

Korruptiivseks ei loeta soodustust, mida saab üheselt mõista tavapärase viisakusavaldusena. Näiteks lillekimp õpilaselt esimesel koolipäeval.

1.2.6. **Õppeasutusteks** käesoleva juhendi mõistes on koolieelsed lasteasutused, üldhariduskoolid, kutseõppeasutused, rakenduskõrgkoolid.

1.2.7. **Seotud isikuteks**⁴ loetakse:

1) ametiisiku abikaasa, vanavanem, ametiisiku või tema abikaasa vanem ning ametiisiku vanema alaneja sugulane, sealhulgas ametiisiku laps ja lapselaps. Vanemaks loetakse käesoleva seaduse tähenduses ka lapsendaja, vanema abikaasa ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja abikaasa laps;

2) juriidiline isik, milles vähemalt 1/10 osalusest või osaluse omandamise õigusest kuulub ametiisikule endale või temaga seotud isikule;

3) juriidiline isik, mille juhtimis- või kontrollorgani liige tulumaksuseaduse tähenduses on ametiisik ise või käesoleva lõike punktis 1 või 4 nimetatud isik;

4) 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.

1.2.8. **Toimingupiirang.** Ametiisikutele on kehtestatud toimingupiirangud. Ametiisikul on keelatud toimingu või otsuse tegemine, kui esineb vähemalt üks järgmistest asjaoludest:

1) otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes;

2) ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust;

3) ametiisik on teadlik korruptsiooniohust⁵.

1.3. Korruptsioonivastase seaduse kehtivus õppeasutustele

Riigi- või kohaliku omavalitsuse üksuse asutus, avalik-õiguslik juriidiline isik, nende asutatud sihtasutus ja konkurentsiseaduse tähenduses avalik ettevõtja peavad tagama nende nimel, ülesandel või järelevalve all avalikku ülesannet täitva ametiisiku korruptsiooni ennetamise alase teadlikkuse ning kohustustest kinnipidamise kontrolli⁶.

Ametiisikuteks on asutuste juhid, riigihangete läbiviijad, majandusjuhid, õppealajuhatajad, õpetajad ja teised töötajad, kellele asutus on andnud avaliku ülesande täitmise.

Avalikku ülesannet täitev asutus peab oma töö korraldamisel tagama, et ametiisik ei oleks kohustatud tegema otsust või toimingut iseenda või temaga seotud isiku suhtes. Kui asutus jätab selle kohustuse täitmata, ei vabasta see asjaolu ametiisikut kohustusest järgida toimingupiiranguid⁷.

Toimingupiirangu eesmärk on huvide konflikti vältimine. Piirangutega välistatakse olukord, kus ametiisik teeb iseenda või temaga seotud isiku suhtes otsuse või toimingu.

⁴ KVS, § 7.

⁵ KVS, § 11 lg 1.

⁶ KVS, § 3 lg 3.

⁷ KVS, § 11 lg 5.

Õpetaja tegevuse puhul peab eristama selgelt, kas õpetaja konkreetset tööülesannet täites on ametiisik või mitte.

Otsuse tegemise pädevuseks loetakse ka otsuse tegemises osalemist või otsuse sisulist suunamist. Tavapärane õppeprotsess on tundide ajal aine edasiandmine ja selle jooksev hindamine ning siin ei kohaldu toimingupiirang. Klassijuhataja puhul on lisaks õpetamisele ja hindamisele ka muid tegevusi, mille puhul lapsevanema-lapse suhe ei peaks kujunema takistuseks nt klassijuhataja-klassiliikme suhtele.

Kui õpetaja tegevusega kaasneb õiguslik tagajärg õpilasele, tuleb ka õpetajat käsitleda ametiisikuna.

Õiguslik tagajärg võib siin olla juhtudel, kui otsustatakse näiteks endaga seotud isiku klassikursuse kordama jätmist, gümnaasiumisse vastuvõtmist. Sellise olukorra tekkimisel tuleb taandada ennast otsuse tegemisest või selle ettevalmistamisest. Teatud juhtudel on võimalik jätta toimingupiirang kohaldamata, sellised erandid on toodud seaduses⁸.

1.4. Toimingupiirangud

Töösuhted

Toimingud ja otsused seotud isikutega on keelatud, nt töölepingu sõlmimine, lisatasu või preemia maksmine. Töösuhted seotud isikutega ei ole keelatud, kuid selgelt tuleb järgida toimingupiiranguid.

Konkursikomisjonis tuleb end seotud isiku puhul otsustusest taandada. Näiteks riigihangete puhul peavad konkursikomisjoni liikmed kinnitama oma sõltumatust enne otsuste tegemist.

Korruptsioonioht ei puuduta mitte ainult otsuste tegemist, vaid ka riigihanke ettevalmistamist, hanketingimuste väljatöötamist, st osalemist otsuste ettevalmistamises.

Töölepingut seotud isikuga ei sõlmi õppeasutuse juht, vaid tuleb viivitamata teavitada oma vahetut juhti või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isikut või organit, kes teeb toimingu või otsuse ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule. Sarnaselt toimitakse ka nt töökoormuse määramisel, preemiate, lisatasude, toetuste määramisel.

Õige ei ole, kui asutuse juht määrab ise töötaja, kes teeb tema eest toimingud, vaid **otsustused teeb vahetu juht või vahetu juhi poolt volitatud isik.**

Ametiisikul on keelatud anda oma alluvale ülesandeks teha toimingut või otsust tema asemel (nn alla delegeerimine).

Alla delegeerimine ei ole lubatud ka siis, kui näiteks õpetaja ei allu vahetult direktorile, vaid allub vahetult õppejuhile.

⁸ KVS, § 11 lg 3.

Toimingupiiranguid tuleb järgida seotud isikute puhul, ka nt õppealajuhataja-õpetaja või haldusjuht-remonditööline ja teistes sarnastes suhetes. Näiteks kui õppealajuhataja abikaasa, st seotud isik, on õpetaja, või haldusjuhi poeg, st seotud isik, on remonditööline.

Õpetaja-õpilane suhted

KVS⁹ reguleerib korruptsiooni ennetamist ja vastutust avaliku ülesande täitmise raames, kohaldades HMSi sätteid. Toimingupiirang puudutab nii otsust kui ka toimingut. Teatud olukordades on hindamistulemusi käsitletud isegi eelhaldusaktina.

Õpetaja-õpilane suhetes tuleb toimingupiiranguid järgida¹⁰ nt otsuste tegemisel seoses hindamisega, klassi/kooli lõpetamisega.

Seotud isikutega tehtavate toimingute puhul tuleb rakendada enne toimingut sooritamist teavitamiskohustust.

Taandamise vajadus võib õppeasutuses tekkida näiteks õppenõukogus seotud isikuga otsustuste puhul. Kui isikule (õppenõukogu liikmele) laieneb toimingupiirang, tuleb end otsuse arutamisest ja vastuvõtmisest taandada.

Eesti õigussüsteemis on õigusaktidel hierarhia ning seadused asetsevad määrustest ülalpool, seega peab õppenõukogu liige eelkõige täitma seadust ning sellele järgnevalt määrust¹¹. Antud juhul ei riku õppenõukogu liige ennast taandades määrust¹², kuna peab ennast taasesitatavas vormis taandama konkreetse üksikakti osas õppenõukogu tegemistest.

Toimingupiiranguid ei kohaldata õppetöö korraldamisel **rutiinsete otsuste** puhul, kui otsustajal puudub kaalutusõigus¹³.

Toimingupiiranguid ei kohaldata¹⁴:

1) õiguse üldakti vastuvõtmisel ja selle vastuvõtmises või ettevalmistamises osalemisel. Riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvet loetakse käesoleva seaduse tähenduses üldaktiks;

⁹ KVS, § 1.

¹⁰ Nt kohtulahend 3-3-1-68-12 21.3. Hindamisprotsessi ja -otsustuse olemuse tõttu puudub hindamistulemustel kõrgkooliõppe protsessis HMSi § 51 lg-st 1 ja § 52 lg-st 2 koostoimes tulenev regulatiivsus selle traditsioonilises tähenduses. Hindamistulemus ei ole üldjuhul suunatud otse õigussuhte tekkimisele, muutmisele või lõppemisele, kuid asjaolu (eksamihinde) õiguslikult kindlakstegemisega mõjutatakse ülikooli järgnevaids otsustusi riiklike lõpudokumentide väljaandmisel (vt ka käesoleva otsuse p-d 18 ja 19). 21.5 Sarnaselt avalik-õiguslikku kõrgkooli vastuvõtmise ja eksmatrikuleerimise otsustega, mida kohtupraktika on tunnustanud välismõju omava haldusaktina, on selline mõju ka eelhaldusaktidena mõistetavatel hindamisotsustustel. Üliõpilane ja kõrgkool ei ole õppe- ja õppetulemuste hindamise protsessis sisesuhtes.

¹¹ Haridus- ja teadusministri 23.08.2010. a määrus nr 44 „Kooli õppenõukogu ülesanded ja töökord“.

¹² Õppenõukogu liikmeteks on kooli direktor, õppealajuhataja, õpetajad, tugispetsialistid ja teised direktori nimetatud isikud.

¹³ Näiteks kui kooli/klassi lõpetamise tingimused on kehtestatud õigusaktis ning õpilane on tingimused täitnud, seega kaalutusõigus puudub, siis on tegemist rutiinse otsusega ja seotud isiku puhul töötaja end õppenõukogus otsuse tegemisel taandama ei pea.

¹⁴ KVS, § 11 lg 3.

- 2) pankrotihalduri poolt pankrotimenetluse läbiviimise korral selle büroo teenuste kasutamisel, mille kaudu ta tegutseb;
- 3) hädaseisundis, samuti edasilükkamatu toimingu korral, kui on suurema kahju tekkimise oht;
- 4) kui ametiisiku asendamine ei ole võimalik asendajale esitatavatele nõuetele vastava isiku puudumise tõttu. Käesolevas punktis sätestatud alusel toimingupiirangu kohaldamata jätmise kohta avaldatakse viivitamata ja alaliselt teade avalikku ülesannet täitva asutuse veebilehel;
- 5) toimingute või otsuste puhul, millega avalikku ülesannet täitev asutus tagab oma töö korraldamise, välja arvatud teenistusalsed otsused. Käesolevas punktis sätestatud alusel toimingupiirangu kohaldamata jätmise kohta avaldatakse viivitamata ja alaliselt teade asutuse veebilehel;
- 6) kui rutiinse otsuse või toimingu tegemisel korruptsioonioht puudub, sealhulgas kui ametiisik teeb käsutustehingu või toimingu, omamata võimalust määrata selle asjaolusid;
- 7) valla- või linnaasutuses, kui kohaliku omavalitsuse üksuse eripära arvestades oleks toimingupiirangu kohaldamine avaliku huvi seisukohast ebamõistlik. Käesolevas punktis sätestatud alusel toimingupiirangu kohaldamata jätmise kohta avaldatakse viivitamata ja alaliselt teade valla või linna veebilehel;
- 8) organisatsioonide valimiste korral.

Kui erandlikel põhjustel ei ole võimalik toimingupiirangut kohaldada, näiteks kui ametiisiku asendamine ei ole võimalik asendajale esitatavatele nõuetele vastava isiku puudumise tõttu või tegemist on asutuse igapäevatööd korraldavate otsuste või toimingutega, tuleb kohe ja alaliselt esitada vastav info ka asutuse veebilehel.

Õppeasutusi puudutavad eeltoodud loetelust enam ehk punktid 3, 4 ja 6.

2. Teavitamiskohustus

2.1. Töötajate käitumisjuhise toimingupiirangu rikkumise vältimiseks

- 2.1.1. **Käitumisjuhised huvide konflikti ja toimingupiirangu rikkumise vältimiseks võiks sätestada õppeasutuse töökorralduse reeglites** või kehtestada eraldi direktori käskkirjaga. Eelistada võiks esimest varianti, sel juhul ei tekitata õppeasutuses täiendavat dokumenti. See tagaks võimaluse, et kõik töötajad on kehtestatud reeglitest teadlikud ja annab võimaluse vältida sattumist huvide konflikti või rikkuda toimingupiiranguid.
- 2.1.2. Toimingupiirangutega seotud juhtudel on ametiisikul keelatud anda oma alluvale ülesandeks teha toimingut või otsust tema asemel¹⁵. **Ametiisik peab toimingupiiranguga seotud juhtudel nimetatud asjaolust viivitamata teavitama oma vahetut juhti või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isikut või organit, kes teeb toimingut või otsust ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule.**
- 2.1.3. Tööandjat tuleb teavitada võimalikest huvide konflikti ja toimingupiirangute eiramise juhtumitest ning nende põhjustest.
- 2.1.4. Tööandjat peab õppeasutuse juht teavitama ka kõrvaltegevustest.

¹⁵ KVS, § 11 lg 2.

2.2. Teavitamisprotseduur

2.2.1. Teavitamise aeg

Tööandjat teavitatakse võimalikust huvide konfliktist ja alati **enne** seotud isikuga töölepingu või teenuse ostmise lepingu sõlmimist või muudel taolistel juhtudel.

Siinkohal peab panema tähele, et tööandja ei hakka isikute kohta andmeid koguma. Igasuguseks andmete kogumiseks peab olema seaduslik alus. KVS ei anna alust selliste andmete preventiivseks kogumiseks. KVS¹⁶ sätestab: **Avalikku ülesannet täitev asutus peab oma töö korraldamisel tagama, et ametiisik ei oleks kohustatud tegema otsust või toimingut iseenda või temaga seotud isiku suhtes.** Kui asutus jätab selle kohustuse täitmata, ei vabasta see asjaolu ametiisikut kohustusest järgida toimingupiiranguid.

Kui tööandjale on näiteks teada, et majandusjuhataja ja raamatupidaja on seotud isikud, siis tuleks töökorralduses läbi mõelda, kuidas maandada majandustehingute puhul võimalikku korruptsiooniriski, st sisekontrolli korralduses mingite meetmete rakendamist, nt töökorraldusse mingi vahelüli lisamist, kes toimingupiirangu olukorras peaks otsuse tegema.

Sisse tuleks seada sisekontrolli meetmed, et ametiisikud oleksid kohustatud läbi mõtlema võimalikud ohukohad seotud isikutega ja nad teaksid töökorraldust, kuidas sellest teada anda ning mismoodi tuleb neil käituda.

Siit järeldub, et mitte õppeasutuse direktor ei kogu andmeid hankespetsialistiga seotud isikute kohta, vaid koolis on loodud selline töökorraldus, et hankespetsialist mõtleb hankemenetluse algatamisel läbi oma seosed ja teavitab juhti koheselt, kui on toimingupiirangu olukorra risk.

2.2.2. Teavitamise korraldus

Töötaja teavitab tööandjat kirjalikult taasesitamist võimaldaval viisil. Õppeasutuse juht peab oma vahetut juhti teavitama nii seotud isikutest kui kõrvaltegevustest.

Seotud isikutest teavitab riigiõppeasutuse juht oma vahetut juhti dokumendiregistri kaudu (joonis, lisa 1).

Kõrvaltegevuste kohta esitab riigiõppeasutuse juht teavituse riigitöötaja iseteenindusportaali kaudu.

2.2.3. Volituse andmine

Huvide konflikti korral annab vajalikud käitumisjuhised töötajale tema tööandja või vahetu juht, lähtudes asutuses kehtestatud korraldusest. Vajadusel annab tööandja või vahetu juht volituse tema poolt määratud isikule.

2.2.4. Teavituste ja otsuste registreerimine

Teavitused ja otsused registreeritakse dokumendiregistris.

¹⁶ KVS, § 11 lg 5.

3. Info avalikustamine asutuse veebilehel

Teade toimingupiiirangu kohaldamata jätmise kohta tuleb avaldada viivitamata ja alaliselt asutuse veebilehel¹⁷.

4. Kingituste ja soodustuste hea tava

Kuna õppeasutused on avalikku ülesannet täitvad asutused, kehtivad õppeasutuste töötajatele (ametiisikutele) ka KVS-i sätted, mis reguleerivad ametikohustustega seostatavate ja korruptiivse tuluna käsitletavaid soodustusi.

Korruptiivne tulu¹⁸ on ametiisikule endale või kolmandale isikule ametiisiku ametikohustuse tõttu pakutud või ametiisiku poolt nõutud varaline või muu soodustus, samuti ametiisiku kohustusi rikkudes saadud soodustus. Korruptiivseks ei loeta soodustust, mis ei ole seostatav ametikohustusega või mida saab üheselt mõista tavapärase viisakusavaldusena.

Tavapäraseks viisakusavalduseks saab pidada:

- 1) meenet konverentsil, koolitusel, seminaril ettekande tegemise eest;
- 2) tähtpäevade (nt jõulude) puhul tehtavaid viisakuskingitusi (nt kruus, sall, lips, kommikarp, foto) mõnelt koostööpartnerilt, sh lapsevanemalt;
- 3) sümbolseid kingitusi (nt lilled või kommid).

Ametiisik peab viivitamata teavitama¹⁹ ametikohustusega seostatava soodustuse vastuvõtmisest tema ametisse nimetamise õigusega isikut või organit.

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.

Seega võib korruptiivseks tuluks pidada kingituste ja soodustuste vastuvõtmist õpilastelt või lapsevanematelt. Peab silmas pidama, et tehtud kingitused ja soodustused võivad mõjutada toimingut või otsust. Vältida tuleb olukorda, mis seab erapooletuse kasvõi näiliselt küsitavuse alla.

Ametikohustustega seotud soodustustest keeldutakse, mis on:

- 1) mõeldud mõjutamisena (sh näiliselt);
- 2) eksklusiivsed;
- 3) on seotud tehtava või tehtud otsuse või toiminguga;
- 4) on keelatud kutse-eetika, asutuse sisekorra või muude reeglitega.

KVS paneb asutusele kohustuse tagada ametiisiku korruptsiooni ennetamise alane teadlikkus ja kontrollida kohustustest kinnipidamist²⁰.

Igas õppeasutuses oleks asjakohane leppida kokku ja avalikustada ametiülesannetega seotud kingituste ja soodustuste hea tava , mille eesmärk oleks anda juhiseid õiguspäraseks ja eetiliseks käitumiseks olukorras, kus õppeasutuse töötajale pakutakse kingitust või soodustust. Heas tavas välja toodud soovitusel aitavad kaasa nende kohustuste täitmisele.
--

¹⁷ KVS, § 11 lg 3 p 5.

¹⁸ KVS, § 4 lg 1.

¹⁹ KVS, § 4 lg 2.

²⁰ KVS, § 3 lg 3.

5. Võimalikud tagajärjed tegevus- ja toimingupiirangute rikkumisel

Vastutuse KVSiga vastuollu sattumisel kehtestab KVS-i 4. peatükk.

Ametiisiku poolt omakasu eesmärgil ametiseisundi, avaliku vahendi, mõju või siseteabe korruptiivse kasutamise eest karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut²¹.

Ametiisiku poolt tema saadud korruptiivsest tulust avalikku ülesannet täitvale asutusele või ametisse nimetamise õigusega isikule või organile teatamise kohustuse või korruptiivse tuluna saadu üleandmise kohustuse rikkumise eest karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut²².

Ametiisiku poolt toimingupiirangu või toimingupiirangu kohaldamata jätmise tingimuste teadva rikkumise eest karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut²³.

KVS-i §-des 17–19 nimetatud väärtegude kohtuväline menetleja on politseiasutus. Kui Kaitsepolitseiamet tuvastab käesoleva seaduse §-des 17–19 nimetatud väärteo süüteo menetluse käigus, on kohtuväline menetleja Kaitsepolitseiamet.

6. Kuhu ja kuidas pöörduda korruptsioonijuhtumi korral?

Korruptsioonijuhtumitest tuleb teavitada korruptsioonikuritegude bürood, kontakt <https://www.politsei.ee/et/korruptsioonivihje-saatmine>.

Korruptsioonist tuleb teatada põhjendatud kahtluse korral juhul, kui ametikandja on

- 1) rikkunud seadust;
- 2) riigi varaga väärtalt käitunud;
- 3) võimu kuritarvitanud;
- 4) osalenud otsuse või toimingu tegemisel, kui otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes.

Politseis tegeleb korruptsioonisüütegude menetlemisega korruptsioonikuritegude büroo, mis kuulub keskkriminaalpolitsei koosseisu. Bürool on talitused Tallinnas, Tartus, Jõhvis ja Pärnus. Käitumisjuhiseid ja kasulikke materjale leiab samuti Politsei- ja Piirivalveameti [veebilehelt](#).

Kui õppeasutuses märgatakse tegevust, mis võib viidata korruptsioonile või tekitada korruptsiooniohtliku olukorra, siis on alati võimalik pöörduda Haridus- ja Teadusministeeriumisse korruptsiooniennetusega tegeleva ametniku poole, kes saab nõustada, kuidas sellises olukorras käituda.

²¹ KVS, § 17.

²² KVS, § 18.

²³ KVS, § 19.

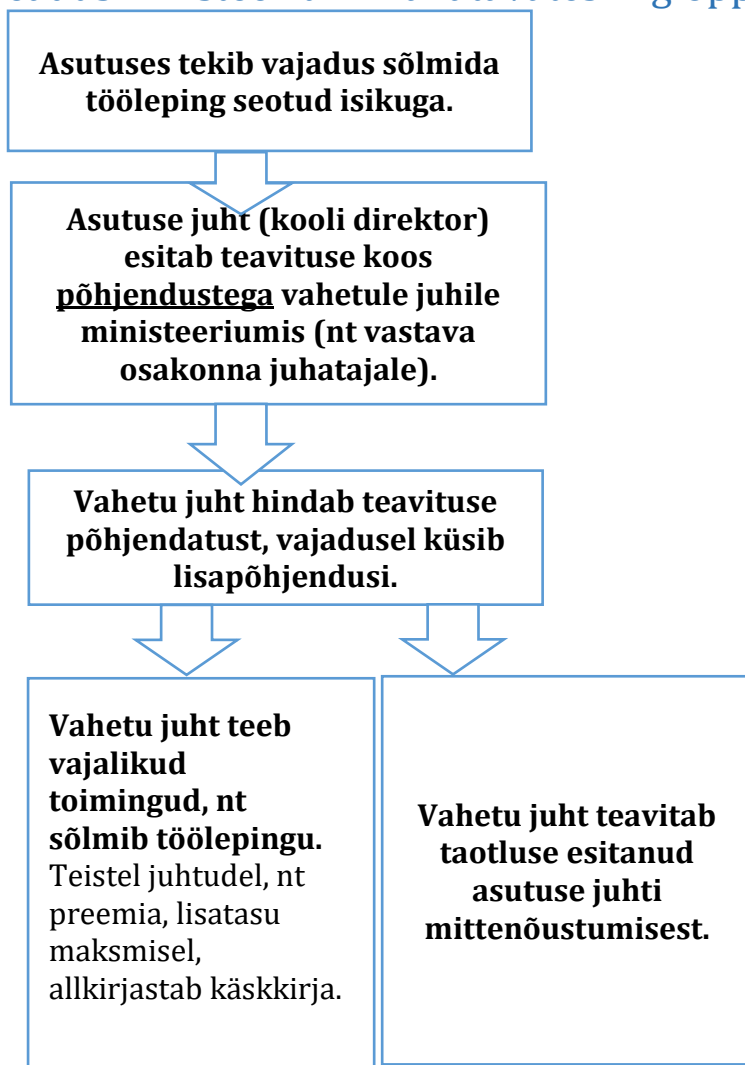
7. Kirjandust korruptsiooni ennetamiseks

Riigikontroll on teostanud korruptsioonivastase seaduse rakendamisega seoses mitmeid auditeid, mis on kättesaadavad Riigikontrolli veebilehel.

Lisanäiteid leiab Politsei- ja Piirivalveameti [veebilehel](#) avalikustatud ülevaadetest, nt [ülevaade 2018–2019](#).



Lisa 1. Näidisjoonis teavitusprotsessi kohta Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatavates riigiõppeasutustes



Lisa 2. Direktori käskkirja näidis

Huvide konflikti ning korruptsioonijuhtumite ennetamise, tuvastamise ja kõrvaldamise meetmed

KINNITATUD

... direktori ... käskkirjaga nr ...

I Üldsätted

- 1.1. ... kool täidab avalikke ülesandeid ning lähtub oma igapäevases tegevuses avaliku sektori asutustele ja institutsioonidele kehtestatud reeglitest. Avalikke ülesandeid täites tuleb järgida korruptsioonivastast seadust, mille eesmärk on tagada ülesande aus ja erapooletu täitmine.
- 1.2. Huvide konflikti ning korruptsioonijuhtumite ennetamise, tuvastamise ja kõrvaldamise meetmed on kehtestatud eesmärgiga tagada kooli nimel tehtavate otsuste ja tehingute õiguspärasus ning toetada kooli töötajaid teadlike ja ausate valikute tegemisel, huvide konflikti ja korruptsiooniohtlike suhete mõistmisel, õigeaegsel äratundmisel ja vältimisel.
- 1.3. Huvide konflikti ning korruptsioonijuhtumite ennetamise, tuvastamise ja kõrvaldamise meetmestik on kättesaadav koolisiseses failijagamiskeskonnas.

II Mõisted

- 2.1. **Ametiisik** on 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.
- 2.2. **Ametiseisund** on pädevus (õigus või kohustus) avaliku ülesande täitmisel teha teist isikut mõjutav otsus või toiming või osaleda selle tegemises. Selline pädevus võib tuleneda nii õigusaktist, lepingust kui ka asutuse töökorraldusest.
- 2.3. **Ametiseisundi korruptiivne kasutamine** on ametikohustust rikkudes enda või kolmanda isiku huvides ametiisiku pädevuses oleva otsuse või toimingu tegemine, selles osalemine või selle sisuline suunamine, kui see toob kaasa avaliku huvi seisukohast ebavõrdse või põhjendamatu eelise ametiisikule või kolmandale isikule
- 2.4. **Seotud isik** korruptsioonivastase seaduse tähenduses on:
 - 2.4.1. ametiisiku abikaasa, vanavanem, ametiisiku või tema abikaasa vanem ning ametiisiku vanema alaneja sugulane, sealhulgas ametiisiku laps ja lapselaps. Vanemaks loetakse käesoleva seaduse tähenduses ka lapsendaja, vanema abikaasa ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja abikaasa laps (joonis 1);
 - 2.4.2. juriidiline isik, milles vähemalt 1/10 osalusest või osaluse omandamise õigusest kuulub ametiisikule endale või temaga seotud isikule;
 - 2.4.3. juriidiline isik, mille juhtimis- või kontrollorgani liige tulumaksuseaduse tähenduses on ametiisik ise või käesoleva lõike punktis 1 või 4 nimetatud isik;
 - 2.4.4. 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 huvides²⁴.

- 2.5. **Huvide konflikt** on tööalaste huvide ja erahuvide konflikt. Huvide konflikt ei ole korruptsioon, aga see võib viia korruptsioonini.
- 2.6. **Korruptsioon** on ametikohast või töökohast tulenevate hüvede kuritarvitamine omakasu eesmärgil. Korruptiivne tegevus on teadlikult kas enda või kellegi teise huvides tegutsemine, kui see toob kaasa tulu (mitte ainult otseselt rahalist) ning ei ole erapooletu ja teisi võimalikke osapooli võrdselt kohtlev.
- 2.7. **Korruptiivne tulu** on ametiisikule endale või kolmandale isikule ametiisiku ametikohustuse tõttu pakutud või nõutud varaline või muu soodustus, samuti ametiisiku kohustusi rikkudes saadud soodustus.

III Meetmed

- 3.1. Kooli töötaja:
 - 3.1.1. käitub kooli suhtes lojaalselt ja lähtub oma tööülesandeid täites kooli huvidest;
 - 3.1.2. väldib selliste otsuste langetamist ning toimingute ja tehingute tegemist, mille suhtes on tal endal või temaga korruptsioonivastase seaduse tähenduses seotud isikul erahuvid;
 - 3.1.3. ei kasuta kooli ressursse isiklikul otstarbel ja hoidub oma võimupositsiooni ärakasutamisest;
 - 3.1.4. ei võta vastu kingitusi ega soodustusi, kui see võib seada kahtluse alla tema tööülesannete täitmise sõltumatuse erahuvidest; kooli töötajal on õigus võtta kingitusi ja soodustusi vastu üksnes juhul, kui ta on veendunud, et sellega ei eeldata temalt tema tööülesannetega seotud vastuteenet ning kingituse tegemist või soodustuse andmist saab käsitada tavalise viisakusavaldusena, teavitades sellest vahetut juhti;
 - 3.1.5. järgib oma tegevuses korruptsioonivastase seaduse, maksuseaduste ning teiste õigusaktide nõudeid.
- 3.2. Töötajate ametikohtade täitmiseks läbiviidavatel konkurssidel töötaja taandab ennast otsuste ettevalmistamise ja tingimuste väljatöötamise otsustusprotsessist, kui kandidaatide seas on seotud isik.
- 3.3. Töötajatega seotud otsustusprotsessidest töötaja taandab ennast, kui otsustus puudutab seotud isikut ja töötajal on kaalutusõigus, nt töökoormuse määramine, lisatasude ja preemiate maksmine. Rutiinsete otsuste puhul ei ole taandamine vajalik.
- 3.4. Kui kooli töötaja on sattunud huvide konflikti, teavitab ta sellest enne tööülesande täitma asumist või juhul, kui ta on juba seda täitma asunud, viivitamatult pärast

²⁴ KVS-i § 7 lg 2 kohaselt ei loeta juriidilist isikut seotud isikuks juhul, kui ametiisiku ja juriidilise isiku seos tuleneb eranditult ametiisiku ametikohustusest. Riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindamise pädevust juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganil loetakse ametikohustuseks käesoleva seaduse tähenduses. Lg 3 kohaselt ei ole ametiisikul käesolevast seadusest tulenevat seotud isiku huvi puudutavat kohustust, kui ta ei tea ega peagi teadma käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud seosest või seotud isiku huvist.

huvide konfliktist teada saamist vahetut juhti (õppealajuhataja, haldusjuht, huvijuht, direktor), kellel on kohustus tagada selline töökorraldus, et töötaja sattumine huvide konflikti oleks välistatud.

- 3.5. Kui kooli töötajal on teavet selle kohta või kahtlus, et mõni teine töötaja on sattunud huvide konflikti või pannud toime korruptiivse teo või muul moel oma tegevusega kooli huve kahjustanud, teavitab ta sellest vahetut juhti (õppealajuhataja, haldusjuht, huvijuht, direktor), kellel on kohustus selgitada välja juhtumi asjaolud ja võtta tarvitusele meetmed kooli huvide kaitseks.
- 3.6. Kooli töötajatel on võimalik teha direktorile ettepanekuid töö paremaks korraldamiseks, et tagada koolis aus ja läbipaistev asjaajamine ja töökeskkond, korruptsioonivastasest seadusest kinnipidamine ning korruptsiooniriskide maandamine.
- 3.7. Direktor tagab, et kooli kodulehel avaldatakse teave juhtumite kohta, mille puhul on jäetud toimingupiirang kohaldamata.

IV Huvide konflikti vältimine riigihanke korraldamisel²⁵

- 4.1. Riigihanke korraldamisel peetakse huvide konfliktina silmas olukorda, kus kooli töötajal või kooli nimel tegutseval muul isikul, kes on kaasatud riigihanke ettevalmistamisse või korraldamisse või kes võib muul moel mõjutada selle riigihanke tulemust, on otseselt või kaudselt finants-, majandus- või muid isiklikke huvisid, mida võib käsitada tema erapooletust ja sõltumatust kahjustavatena.
- 4.2. Riigihanke algatamisel annavad riigihanke algataja, loodava komisjoni liikmed, finantsallika käsutaja ja tehnilise kirjelduse eest vastutav isik kinnituse näilise ja tegeliku huvide konflikti puudumise kohta või sellise olukorra tekkimise korral enda taandamise kohta ning hankega seotud erahuvide puudumise kohta. Hankelepingu sõlmija ja hankelepingu täitmise eest vastutav isik annavad eespool nimetatud kinnituse enne hankelepingu sõlmimist. Eespool nimetatud kinnituste ja taandamisavalduste kogumise ja säilitamise korraldab direktor.

V Huvide konflikti vältimine õppetöö korraldamisel

- 5.1. Õpilastega seotud otsustusprotsessidest töötaja taandab ennast, kui otsustus puudutab seotud isikut ja töötajal on kaalutlusõigus, nt osalemine eksamikomisjoni töös, õpilase üleviimine järgmisse klassi, toetuste, stipendiumite määramine. Rutiinsete otsuste puhul ei ole taandamine vajalik. Kui töötajat ei ole võimalik taandada, avaldatakse kooli veebilehel teade toimingupiirangu kohaldamata jätmisest.

VI Tehingud mittetulundusühingutega, mille liige on eraisikuna asutuse juht või töötaja

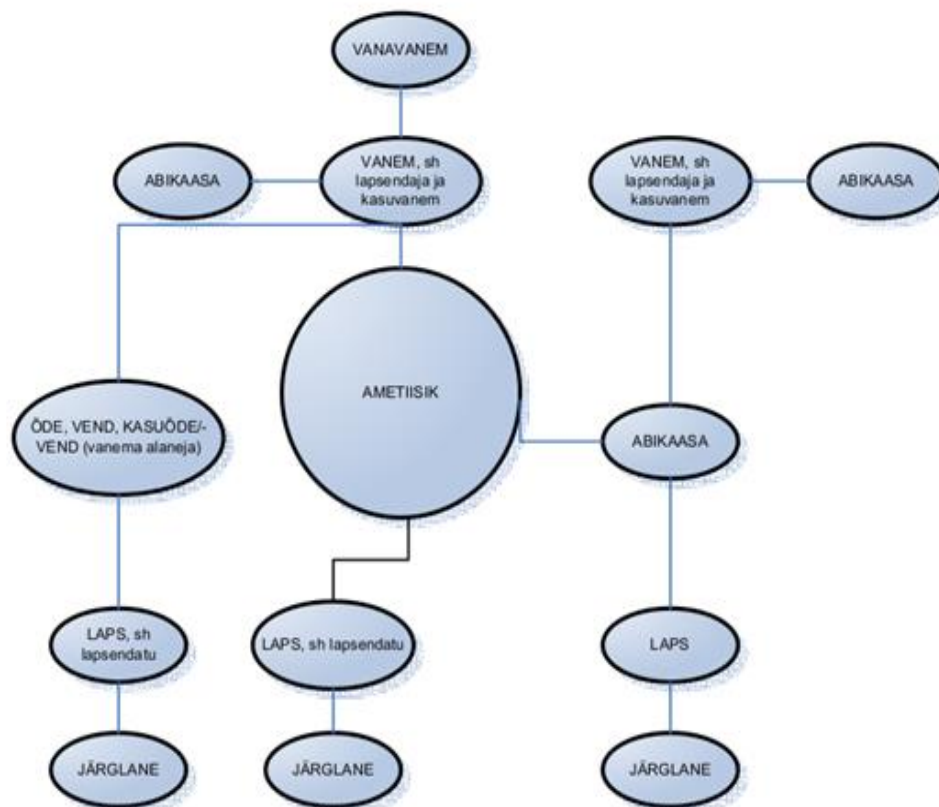
- 6.1. Kui asutuse juhil või ametiisikul on vaja teha otsust tema enda või temaga seotud isiku suhtes endaga seotud MTÜ seminaril osalemiseks, liikmemaksu tasumiseks vms, peab sellest viivitamata teavitama isikut või organit, kellel on ametiisiku

²⁵ Kui asutusel on hankekord, ei ole seda vaja dubleerida. Hankekord peab olema asutusel, kui ta hangib aastas asju teenuseid 80 000 euro eest, vt RHS, § 9 lg 4.

ametisse nimetamise õigus ja kes teeb toimingut või otsuse ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule. Alternatiivseks võimaluseks on ametiisikul enda MTÜ-ga seotud kulutused katta eraisikuna, mitte riigieelarvelise asutuse rahadest.

VII Tehingud äriühingutega, mille juhatuse liige või omanik on asutuse töötaja

7.1. Ametiisikul on keelatud toimingut või otsuse tegemine, kui see tehakse tema enda või temaga seotud äriühingu suhtes. Kui sellist otsust või toimingut on vaja teha, tuleb sellest viivitamata teavitada isikut või organit, kellel on ametiisiku ametisse nimetamise õigus ja kes teeb toimingut või otsuse ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule.



Joonis 1. Seotud isik KVS-i tähenduses, p 2.4.1.

Lisa 3. Näiteid ja selgitusi erinevate olukordade lahendamiseks

Allolevad näited punktides 1–6 põhinevad Riigikontrolli tähelepanekutel.

Huvide konfliktile ja toimingupiirangu rikkumisele viitavad juhtumid võib jagada erinevatesse kategooriatesse, nt

- 1) asutus on teinud tehinguid mittetulundusühingutega (MTÜ), mille liige on eraisikuna asutuse juht või töötaja;
- 2) asutus on teinud tehinguid äriühingutega, mille juhatuse liige või omanik on asutuse töötaja;
- 3) asutuse juhi otsealluvuses töötab temaga seotud isik või on asutuse struktuuriüksuses otsealluvuses seotud isikud, kuid asutuse juht ei olnud olukorrast teadlik ega töökorraldust muutnud selliselt, et vältida olukordi, kus juhil tuleb teha otsuseid endaga seotud alluvate üle.

(Riigikontrolli märgukiri 2017)

1. Asutus on teinud tehinguid MTÜdega, mille liige on eraisikuna asutuse juht või töötaja.

1.1. Asutus on teinud tehinguid MTÜdega, mille juhatuse liige on eraisikuna asutuse juht või töötaja.

Mitmed valitsemisala asutused (peamiselt koolid) on tasunud erinevate MTÜde arveid, mille juhatusse selle asutuse juht või töötaja ise eraisikuna kuulub.

Näiteks on kooli direktor otsustanud osaleda MTÜ seminaril ja kinnitanud kooli esindajana arved; on saatnud seminarile kooli töötajad ja on kinnitanud kooli esindajana MTÜ esitatud arve; on otsustanud seminaril (Rootsi kruiisil) osalemise (sh ka enda osalemise) ja kinnitanud kooli esindajana MTÜ esitatud arve; on osalenud kahel koolitusel ja tasunud liidu osalustasu eest ning kinnitanud kooli esindajana MTÜ esitatud arved.

Vabariigi Valitsus ning ka haridus- ja teadusminister ei ole neid ametipositsioonist tulenevalt MTÜde tegevuses kui valitsemisala asutuse esindajaid osalema määranud, vaid nad osalevad seal eraisikuna. Ametiisik tegi otsuse temaga seotud MTÜ suhtes ja kinnitas MTÜ esitatud arve(d) ning rikkus sellega KVSis²⁶ nimetatud toimingupiirangut.

Kui asutuse juht teeb ise otsuse endaga seotud MTÜ seminaril osalemiseks, liikmemaksu tasumiseks vms, siis sellise otsuse tegemisel on juht rikkunud KVSis²⁷, mille kohaselt on ametiisikul keelatud toimingut või otsuse tegemine, kui see tehakse tema enda või temaga seotud isiku suhtes.

Kui sellist otsust või toimingut on vaja teha, peab sellest viivitamata teavitama isikut või organit, kellel on ametiisiku ametisse nimetamise õigus ja kes teeb toimingut või otsuse ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule. Sellest tulenevalt peaks asutuse juhid viivitamata teavitama haridus- ja teadusministrit. Alternatiivseks variandiks on ametiisikul enda MTÜga seotud kulutused katta eraisikuna mitte riigieelarvelise asutuse rahadest.

²⁶ KVS, § 11 lg 1 p 1.

²⁷ KVS, § 11 lg 1 p 1.

KVSi²⁸ järgi peab avalikku ülesannet täitev asutus oma töö korraldamisel tagama, et ametiisik ei oleks kohustatud tegema otsust või toimingut iseenda või temaga seotud isiku suhtes. Seejuures ei tohi ametiisik delegeerida otsustamist või toimingu tegemist oma alluvale, vaid sellest peab viivitamata teavitama ametisse nimetamise õigusega isikut. Kui asutus jätab selle kohustuse täitmata, ei vabasta see asjaolu ametiisikut kohustusest järgida toimingupiiranguid. Korruptsioonivastane seadus näeb ette toimingupiirangu rikkumise eest karistuse. (Riigikontroll 2017)

1.2. Koolide direktorid on kinnitanud endaga seotud MTÜde ostuarveid. Koolide direktorid on kinnitanud endaga seotud MTÜ Eesti Kutseõppe Edendamise Ühingu arveid, olles ise ka ühingu juhatuse liikmed. Kooli direktor on kinnitanud endaga seotud MTÜ-de Eesti Muusikakoolide Liidu ja Eesti Muusikanõukogu arveid, olles ise nende ühingute juhatuse liige. Kooli direktor on kinnitanud MTÜ Huvikeskuse arve, mille juhatuse liige on direktoriga seotud isik.

Ametiisik peab nimetatud asjaolust viivitamata teavitama oma vahetut juhti või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isikut või organit, kes teeb toimingu või otsuse ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule. (Riigikontroll 2019)

1.3. Lepingute sõlmimine direktori või tema sugulastega seotud MTÜ-de ja firmadega.

Selliseid lepinguid seotud isikutega sõlmida ei saa. Ametiisikul on keelatud toimingu või otsuse tegemine, sh lepingute sõlmimine iseendaga seotud isikutega²⁹.

2. Asutus on teinud tehinguid äriühingutega, mille juhatuse liige või omanik on asutuse töötaja.

2.1. Asutus on teinud tehinguid äriühingutega, mille juhatuse liige või omanik on asutuse töötaja.

Töötaja on kooli esindajana kinnitanud osaühingu koolitusteenuse arve, kus ta ise on selle osaühingu liige ja osanik; direktor on kinnitanud ühe MTÜ koolitusteenuse arve, mille juhatusse kuulub ta õde, tehes sellega otsuse endaga seotud isiku suhtes; töötaja on kinnitanud korduvalt MTÜ arveid rendi- ja reisiteenuste eest, kus ta ise on selle ühingu juhatuse liige; direktor on sõlminud endaga seotud MTÜ-ga üürilepingu kooli saalide kasutamiseks tantsutundide läbiviimiseks.

Ametiisikul on keelatud toimingu või otsuse tegemine, kui see tehakse tema enda või temaga seotud äriühingu suhtes. Kui sellist otsust või toimingut on vaja teha, tuleb KVSi³⁰ kohaselt sellest viivitamata teavitada isikut või organit, kellel on ametiisiku ametisse nimetamise õigus ja kes teeb toimingu või otsuse ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule. (Riigikontroll 2017)

3. Asutuse juhi otsealluvuses töötab temaga seotud isik või on asutuse struktuuriüksuses otsealluvuses seotud isikud.

3.1. Töösuhe seotud isikuga, nt asutuse direktor ja töötaja.

Direktor on sõlminud oma abikaasa ja õega töölepingud ning nende lisad, millega on muutnud lepingute tingimusi. Direktori otseses alluvuses töötab õpetajana tema

²⁸ KVS, § 11 lg 5.

²⁹ KVS, § 11 lg 1.

³⁰ KVS, § 11 lg 2.

abikaasa, kelle töötasu, edutamise ning teenistustingimuste üle ta otsustab. Direktor on sõlminud oma tütreaga töölepingu ja korduvalt selle lisasid, millega on muudetud töötaja töö sisu, tööaega ja tasu. Kooli toitlustusjuht teeb järelevalvet oma tütre osade tööülesannete üle.

Nimetatud alluvussuhted loovad soodsad tingimused pettusteks ja võivad tekitada korruptsiooniohtlikke olukordi. Selliste juhtumite puhul tuleb asutuse juhil teavitada vahetat juhti, seotud isikutele tuleb otsuste tegemisest ennast taandada. Toimingupiirangute³¹ puhul kehtivad ka erandid ning tuleb hinnata, kas sellisel juhul on otstarbekas ja saab loetletud erandeid kasutada.

Ametiisikul on keelatud toimingute või otsuste tegemine ka alluvussuhete puhul, kui see tehakse tema enda või temaga seotud isiku suhtes. Kui erandlikel põhjustel ei ole võimalik toimingupiirangut kohaldada, näiteks kui ametiisiku asendamine ei ole võimalik asendajale esitatavatele nõuetele vastava isiku puudumise tõttu või tegemist on asutuse igapäevatööd korraldavate otsuste või toimingutega, tuleb koheselt ja alaliselt esitada vastav info ka asutuse veebilehel.

Teavitamise kohustus laieneb ka õppekava läbiviimiseks/õppe korraldamiseks sõlmitud käsunduslepingute/töövõtulepingute korral. Kui õppeasutuse juht sõlmib seotud isikutega lepingu, siis ta on juba rikkunud toimingupiiranguid, kui just ei kehti mõni KVSis³² toodud erisus. Ametiisikul on keelatud toimingute või otsuste tegemine, sh lepingute sõlmimine iseendaga seotud isikutega³³. Ametiisikul on keelatud toimingute või otsuste tegemine, kui: 1) otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes; 2) ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust; 3) ametiisik on teadlik korruptsiooniohust³⁴. Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud juhul on ametiisikul keelatud anda oma alluvalle ülesandeks teha toimingut või otsust tema asemel. Ametiisik peab käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud asjaolust viivitamata teavitama oma vahetat juhti või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isikut või organit, kes teeb toimingute või otsuste ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule. (Riigikontroll 2017)

Seotud isikust tuleb teavitada oma vahetat juhti, kes teeb koolijuhi eest vastavad toimingud, nt töölepingu muutmine, lisatasude, preemiate määramine, lähetustesse lubamine, kuluaruannete kinnitamine.

Koolijuht saab teha toimingute seotud isikuga juhtudel, kui tegemist on nn rutiinse otsuse või toiminguga. Rutiinne on otsus, mille puhul puudub selle tegijal kaalutusõigus, see võib tulla mõnest kooli töökorralduslikust dokumendist. Näiteks kui koolil on olemas kindlad tingimused, mille alusel hüvitatakse prillide maksumus, siis koolijuhil puudub õigus tingimusele vastava inimese puhul keelduda prillide maksumuse hüvitamisest. Antud otsuse või toimingute tegemiseks on objektiivsed kriteeriumid ning koolijuhil ei ole otsustus- ja kaalutusõigust.

Kui töösuhe seotud isikuga lõpeb, peab õppeasutuse juht teavitama oma vahetat ülemust (vajalik teada dokumentide arhiveerimise ajaliseks määratlemiseks). Iseendale koolijuht lisatasu, preemiat ja muid hüvesid määrata ei saa.

³¹ KVS, § 11 lg 3.

³² KVS, § 11 lg 3.

³³ KVS, § 7.

³⁴ KVS, § 11 lg 1.

3.2. Kooli direktor allkirjastas käskkirjad, mille alusel maksti tema õele ja tütrele jõulupreemiat. Kool on vastavalt KVSile³⁵ ministeeriumit teavitanud, et koolis töötavad direktoriga seotud isikud ning HTM on volitanud nende isikutega seotud toimingute ja otsuste tegemiseks direktori ülesannetesse kooli direktori abi-personalijuhataja. Direktori õele ja tütrele jõulupreemia määramise käskkirjad allkirjastasid nii HTMi poolt volitatud isik kui ka direktor ise.

Sel viisil toimides ei ole tegemist korruptsiooni ennetuse hea praktikaga. KVS³⁶ sätestab, et ametiisikul on keelatud toimingut või otsuse tegemine, kui otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes. Allkirjastama oleks pidanud ainult volitatud isik. (Riigikontroll 2019)

4. Riigihangete seaduse (RHS) nõuete järgimine.

4.1. Asutused on jätnud korraldamata üle **riigihanke piirmäära** jäävaid hankeid. RHS järgi tuleb avatud hankemenetlus korraldada asjade ostu ja teenuste tellimise korral, kui nende maksumus ületab 40 000 eurot. Kool on kahe võlaõigusliku lepingu alusel tellinud trükiste tootmist kokku vähemalt 48 200 euro eest ehk üle RHSis kehtestatud avatud hanke piirmäära. Kool on soetanud ühte saali paigaldamiseks põrandakattematerjali maksumusega 11 802 eurot, kuid ei ole sõlminud kirjalikku lepingut ega korraldanud lihthanget. Erinevaid transpordipileteid, sh lennupileteid oli üks kool ilma lihthanget korraldamata ostnud vähemalt 11 400 eurot eest, üks kool 20 200 euro eest, üks kool vähemalt 39 000 euro eest. Kool ei ole korraldanud sügisel kütteperioodi alguses koolile soojusenergia ostmiseks lihthanget, samuti ei ole sõlmitud kirjalikku hankelepingut. Kool on soetanud ühelt hankijalt erinevaid IT tarvikuid 12 741 euro väärtuses ilma lihthanget korraldamata. Kooli selgitusel jäi hange korraldamata ja kirjalik leping sõlmimata põhjusel, et valdkonna eest vastutav juht oli veendunud, et olemas on kehtiv raamleping, mis on sõlmitud keskse riigihanke tulemusena. Nimetatud leping on sõlmitud aga teist liiki asjade soetamiseks (lauaarvutid ja monitorid). Kool on lühikese perioodi vältel (märts–aprill) tellinud ühel kinnistul asuva õppetalu ja mõisa peahoone remonditöid ühelt teenusepakkujalt kokku vähemalt 41 700 euro eest ilma lihthanget korraldamata. Tegemist on sama eesmärgi saavutamiseks ehk hoonete remontimiseks tellitud töödega ning remonditavad hooned asuvad samal kinnistul.

RHSi kohaselt tuleb lihthange korraldada, kui asjade ja teenuste hankelepingu eeldatav maksumus ületab 10 000 eurot ning ehitustööde hankelepingu korral 30 000 eurot. (Riigikontroll 2017)

4.2. Kolm asutust on jätnud korraldamata **väljakuulutamisetähtaajaga hankemenetluse**. Kool tasus erinevatele ettevõtetele õppevahendite eest 23 045,26 eurot selleks lihthanget või väljakuulutamisetähtaajaga hankemenetlust korraldamata. Kool on raamatukauplusele tasunud õppekirjanduse eest vähemalt 10 100 eurot.

³⁵ KVS, § 11 lg 2.

³⁶ KVS, § 11 lg 1.

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus on rakendatav RHSis toodud juhul, kui tehnilistel või kunstilistel põhjustel või ainuõiguse kaitsega seotud põhjustel saab hankelepingu sõlmida ainult ühe pakkujaga. (Riigikontroll 2017)

4.3. Asutustes esines puudusi kehtestatud sisekontrollisüsteemi ja riigihangete seaduse põhimõtete järgimisel.

Koolid on hangetes tunnistanud kvalifitseerituks pakkuja, kes ei vasta kvalifitseerimistingimustele ja ei oleks tohtinud osaleda edasises hankemenetluses ega jõuda lepingu sõlmimiseni. Puuduliku sisekontrolli tulemusel võib asutus sõlmida lepinguid hankijatega, kes ei vasta RHSis sätestatud kvalifitseerimise miinimumnõuetele ning ei suuda pakkumuses lubatud tingimusi täita. Koolid on korraldanud hankemenetlused, mille korralduslikes dokumentides puuduvad seaduse või sisemise korraga nõutud dokumentatsioon. Kool korraldas 12 ukse restaureerimiseks ja neile tuleohutusnõuetele vastava tuletõkkeklaasi paigaldamiseks hankemenetluse, mille dokumentides puudub hankekomisjoni moodustamise käskkiri, kuigi kooli hankekord näeb ette, et iga hange dokumenteeritakse. Lisaks eelnevale on kool hilineanud 73 päeva selle hanke aruande ning 40 päeva aruande lisa esitamisel. Kool ei järgi ka hangete avalikustamisel oma sisekorda, mille kohaselt avaldatakse teave kõigi hanke- ning ostuplaanis kavandatud riigihangete kohta kooli veebilehel. Koolist saadud selgituste kohaselt ei ole senini hankeplaane kodulehel avalikustatud, huvilistele on see kättesaadav teabenõude esitamiseks.

Riigihanke protsessi asjakohane dokumenteerimine on oluline hanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamiseks. Rahandusministeeriumi seisukoht on, et nii hankekord kui ka hankeplaan on riigihangete üldpõhimõtetest kantuna avalikud dokumendid, mille vaba ja piiranguteta elektrooniline kättesaadavus tagab hankekorralduse kontrollitavuse ja läbipaistvuse ning olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel.

(Riigikontroll, 2017)

5. Asutused osalevad endiselt paljudes MTÜdes.

Valitsemisala asutused (peamiselt koolid) peavad vajalikuks astuda mitmesuguste MTÜde liikmeks, et paremini korraldada asutuste jooksvaid tegevusi. Asutuste MTÜdes liikmeks olemine on vastuolus riigivaraseadusega, mille järgi võib riigi liikmeõigusi MTÜ-des teostada üksnes Vabariigi Valitsuse määratud ministeerium või Riigikantselei.

Soovitus: Selgitada välja vajadus osaleda mittetulundusühingutes ning kui see osutub vajalikuks, seada sellele selged eesmärgid ja kaasnevad kulud ning rakendada meetmeid, et mittetulundusühingutes liikmeõiguste teostamine oleks kooskõlas riigivaraseaduse nõuetega. (Riigikontroll, 2017)

6. Asutused on sõlminud töövõtulepinguid, mis on oma olemuselt töölepingud.

Kool on sõlminud ühe projekti juhtimiseks töövõtulepingu ja teedale katendi projekteerimisjuhendi koostamiseks kaks töövõtulepingut ning sõlmis kommunikatsiooni valdkonna töödeks ühe töövõtulepingu. Kõigi lepingute puhul tuli töövõtjatele tasuda üle 10 000 euro ehk üle riigihangete seaduses kehtestatud lihthanke piirmäära. RHSi järgi tuleb nende teenuste tellimisel korraldada lihthange. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt on koolide arvates tegemist

pigem töölepingute kui töövõtulepingutega. Töölepingute sõlmimise korral langenuks ära riigihanke korraldamise vajadus.

Soovitus: Analüüsida enne lepingute sõlmimist, kas tegu on töövõtulepingu alusel tellitava teenuse või töölepingulise tööga, ning teenuste tellimise korral ette näha riigihanke korraldamine. (Riigikontroll, 2017)

7. Küsimused ja vastused

7.1. Minu laps asus õppima minu koolis. Kuidas toimida sellisel juhul? Küsimusi võib tekkida õppetoetuste maksmisel, õpirände või muude projektidega seotult.

Sõltub sellest, kas tegemist on rutiinse toiminguga või on direktoril kaalutlusõigus. Kui direktoril kaalutlusõigust ei ole (nt on koolis kehtestatud kord, kes saavad õppetoetust, ning kaalutlusõigus puudub, nt saavad õppetoetust kõik, kel keskmine hinne on üle 4,5), siis saab teha vastavad toimingud juht ise. Kaalutlusõigusega otsuste puhul teeb otsused kooli direktori vahetu juht või tema poolt määratud isik.

7.2. Kui saan kinkekaardi ja maksan erisoodustuse, kas siis võin kasutada?

Avalike ülesannete täitmise eetika põhimõtetest tuleneb, et ametiisik peab keelduma soodustuse vastuvõtmisest, kui seda soodustust võidakse tõlgendada tema mõjutamisena, isegi juhul, kui soodustus ei ole seaduse järgi määratletav korruptiivse tuluna. See tähendab, et igasuguse kingituse puhul peab hindama selle kingituse eesmärki ning samuti selle väärtust. Kui kingituse eesmärgiks on mõjutada kingituse saanud isikut, siis tuleks see tagastada selle teinud inimesele. Mis puutub erisoodustusmaksu, siis kingitustega üldiselt maksukohustust ei kaasne.

7.3. Kust algab eksklusiivne ja hinnaline kingitus?

Summalist määratlust ei ole. Huvide konfliktiga võib sattuda vastuollu juhul, kui õhtusöögi eesmärk on nt soodustuse saamine, mõjutamine mingi otsustuse tegemiseks.

7.4. Selgitada mõistet „üheselt mõistetav tavapärane viisakusavaldus“.

Sõltub olukorrast. Oluline on eesmärk, et see ei mõjutaks otsustust.

7.5. Ametiseisundi mõiste. Öeldakse, et „*tuleb töö käigus hinnata*“, kes hindab ja mille alusel?

Hindab sama isik, nt koolijuht, kes otsustab, kas tegemist võib olla korruptsiooniohtliku olukorraga. KVS-i seletuskiri ütleb ametiseisundi kohta veel järgmist: Esiteks võib ametiseisund tuleneda õigusaktist (seadus, määrus, haldusakt), tehingust või asutuse töökorraldusest. Riigikohus on leidnud, et ametiisiku seisundi saamiseks piisab, kui isik on faktiliselt asunud täitma ametiisiku kohustusi, sõltumata sellest, kas tema ametialased kohustused on välja toodud eraldi töölepingu lisana. Seega ei ole tarvis formaalset ametiisikuks nimetamist ega ka tema pädevuse formaalset määratlemist, kui faktiliselt on isik asunud kasutama õigusi ja kohustusi, mis on ametiisiku tunnuseks, tingimusel, et asutuse töö on faktiliselt nii korraldatud.

Teiseks peab isiku KVS-i tähenduses ametiisikuna määratlemiseks tema pädevus (õigused ja kohustused) avaliku ülesande täitmisel seisnema:

1) otsuse tegemises, sealhulgas selle tegemises osalemises (nt nii kollegiaalse organi ükskõik kui väikese kaalukusega liikmena, kui ka otsustamise eri etappides, millest kõik on otsuseni jõudmiseks nõutavad) või selle sisulises suunamises või

2) toimingute tegemises, sealhulgas selles osalemises või selle sisulises suunamises.

Seejuures ei ole oluline, kas ametiisik reaalselt nimetatud pädevust kasutab (nt otsuse tegemist sisuliselt suunab) või on tegemist kasutamata pädevusega.

7.6. Kui seotud isik töötab firmas, millest teenust ostetakse, kust tekib siis toimingupiirang (nt „seotud isik“ ei töötanud veel firmas, kes võitis hanke, asus tööle hiljem), on see seotud rahalise piiriga? Isegi siis, kui „seotud isik“ ei oma firma rahaliste vahendite üle kontrolli, on n-ö lihttöötaja (nt müügimees)?

Toiming on keelatud, kui tegemist on otsustusõigusega isikuga. Piir jookseb kasusaamise ja otsustusõiguse juurest.

7.7. Kas pean kohustama töötajaid, et nad teavitavad oma **lähisugulaste ja hõimlaste tööle asumisest** kooliga seotud firmades?

Teavitama peab üksnes siis, kui see on oluline, st kui tööle asumisega tekib kooli töötajal ametiisikuna võimalik toimingupiirang või huvide konflikt. Muul juhul selline teavitamine vajalik ei ole.

7.8. Onupojapoliitikast – kui lähisugulane või hõimlane on valitud konkursi korras (kõigi reeglite järgi, mis asutuses kehtestatud), kas siis ikka on probleem? Kas õpetaja peab kandideerima mujale, kui tema abikaasa saab juhiks?

Ei ole keelatud kedagi tööle võtta, konkursikomisjonist peab juht end taandama. Kui otsustatakse seotud isik tööle võtta, tuleb koolijuhil teavitada oma vahetut juhti, kes teeb ise või määrab teise isiku tegema kooli direktori eest vajalikud toimingud, sh töölepingu sõlmimine, töötasu, lisatasude, preemiate määramine, lähetuste kinnitamine jmt tegevused.

Kui seotud isik töötab asutuses, kus abikaasa saab juhiks, siis tuleb juhil teavitada oma vahetut juhti, kes teeb vajalikud toimingud või määrab vastava isiku, kes teeb juhi asemel toimingud seotud isikuga.

7.9. Kuidas tuleb avaldada teade toimingupiirangu kohaldamata jätmise kohta asutuse veebilehel – teavitan enne või pärast oma vahetut juhti – millal avaldan? Kes otsustab avaldamise (toimingupiirangu rikkumise)?

Kõigepealt tuleb teavitada vahetut juhti. Kui vahetu juht nõustub, et toimingupiirang jäetakse kohaldamata, avaldatakse teave veebilehel.

7.10. Kui minu alluv teatab seotud isikuga situatsioonist, kas pean ikka oma otsest ülemust teavitama? Näide: toitlustusjuhi tütar võetakse tööle väikese koormusega teenindusõpetaja ametikohale (konkurss pole nõutav), kas siis pean tööandjat teavitama. Alluvussuhe on juhtivõpetajaga.

Ei pea teavitama, aga peab silmas pidama, et kui alluv on ametiisik KVS-i mõistes, siis ta ei saa teha toiminguid seotud isikutega. Sel juhul saab vastavad toimingud teha õppeasutuse juht ise.

7.11. Koolis töötab direktori alluvuses tema abikaasa. Vanem on kaebuse esitanud õpetaja kohta ja seda on asunud lahendama tema abikaasast direktor (ehk küsimus on tekkinud direktori järelevalvepädevusest).

Sellise tegevuse näol, kus esitatakse kaebus, taotlus millegi kontrollimiseks, lahendamiseks, on tegemist haldusmenetlusega (ka juhul, kui haldusakti ei anta, millega kellegi õigusi piirama hakatakse, on tegemist haldustoimingu läbiviimisega). HMSis³⁷ on sätestatud taandamise alused. Sealt võib välja lugeda, et haldusorgani nimel tegutsev isik ei või haldusmenetlusest osa võtta, kui ta on asjas menetlusosalise või menetlusosalise esindaja sugulane, abikaasa, hõimlane või perekonnaliige; ta on muul viisil isiklikult huvitatud asja lahendist või kui muud asjaolud tekitavad kahtlust tema erapooletuses.

Üldjuhul ei esine kooli näitel ka olukorda, kus isikut (direktor) ei ole võimalik asendada. Seega ei teki ka HMSis³⁸ sätestatud alust (isikut ei taandata, kui teda ei ole võimalik asendada). Kui ilmnevad HMSis³⁹ nimetatud asjaolud või kui menetlusosaline on esitanud ametiisiku taandamise taotluse, on ametiisik kohustatud sellest teatama tema ametisse nimetamise või valimise õigusega ametiisikule. Nimetatud isik peab otsustama taanduse esitamisest kolme tööpäeva jooksul taandamise vajalikkuse. Seega, isegi kui direktor peaks mingisugust küsimust lahendama, siis on võimalik ta taandada ja küsimuse lahendab tema eest teine isik (nt õppealajuhataja).

7.12. Suuremas asulas asuva kooli sekretär lahkub töölt ning vabanenud kohale tuleb leida uus töötaja. Direktori poeg lõpetas hiljuti keskkooli ning soovib nüüd võtta edasiõppimiseni aastase pausi ning seni töötada. **Direktor otsustab töökoha ilma konkursita pakkuda oma pojale.**

Seadus küll ei keela sellist tegevust, kuid tegemist on onupojapoliitikaga. Lisaks kehtib direktorile toimingupiirang otsuste suhtes, mis puudutavad tema poega.

7.13. Kooli direktori abikaasa töötab koolis matemaatikaõpetajana, direktor on sõlminud oma abikaasaga töölepingu ja korduvalt ka selle erinevaid lisasid, millega on muudetud töötaja töö sisu, tööaega ja tasu. Lisaks on direktor määranud oma abikaasale tulemustasu samadel alustel teiste töötajatega.

Direktorile kehtib toimingupiirang tema abikaasat puudutavate otsuste suhtes. Samas, kui tulemustasu määratakse kõigile ühesugustel alustel ja ühesugusel määral, siis võib olla tegemist rutiinse otsusega ning sellist otsust võib direktor teha.

7.14. Õpetaja osaleb inglise keele riigieksami suulise osa eksamineerijana, üks riigieksami sooritajatest on tema tütar.

³⁷ HMS, § 10 lg 1.

³⁸ HMS, § 10 lg 5.

³⁹ HMS, § 10 lg 1.

Riigieksami tulemusel tekib õpilasele õiguslik tagajärg, kuna selle tulemusel on võimalik nt kandideerida ülikooli. Seega on õpetaja selles olukorras ametiisik, talle kehtib toimingupiirang ja ta ei tohi osaleda riigieksami komisjonis.

7.15. Kas hariduskomisjoni liikmel (kes ei ole volikogu liige) on õigus osaleda hariduskomisjoni ettepanekute ja seisukohtade võtmisel, mis puudutavad tema enda juhitud asutust (nt asutuse töö ümberkorraldamine ja direktori ametikoha koondamine)?

Enda asutusega seotud otsustamisest osavõtmise piirang kehtib ametiisikutele olenemata sellest, kas nad on parajasti volikogu liikmed või komisjoni liikmed. Kui inimene on käsitatav ametiisikuna KVS-i mõttes, siis on tal keelatud⁴⁰ toimingute või otsuste tegemine vastavalt KVS-i ning tal tuleb ennast otsuse või toimingute tegemisest taandada. Oluline ei ole üksnes see, kas komisjon ise teeb otsuse, aga kui ta osaleb otsuse ettevalmistamisel, siis KVS-i mõttes on see juba otsuse tegemises osalemine.

Seega vastus on, et alltoodud komisjoni liige ei või osaleda endaga seotud isikute suhtes otsuste või toimingute tegemisel.

Vt ka <https://www.politsei.ee/et/korruptsiooniga-seotud-kohtulahendid>.

Võimalikke korruptsiooniohtlike olukordi on toodud välja Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse RAKE poolt läbi viidud uuringus „Hariduse valdkonna korruptsiooniriskid ja pettused“.

⁴⁰ KVS, § 11 lg 1.