

# Arst kui ametiisik

Marko Kairjak – advokaadibüroo Ellex Raidla partner

Ametiisiku mõiste on taaskordne näide sellest, et juristid võivad olla täiesti võimelised ise välja mõtlema oma keele. Õigemini on juristid võimelised võtma täiesti töötava keele, jätma selle kirja pildi samaks, ent välja mõtlema igale sõnale oma tähenduse. Tähendus lepitakse kokku omavahel. Kelle vahel, on natuke ebaselge, ja kui läheb vaidluseks, siis on oht, et igaüks mäletab kokkulepitut isemoodi.

Korruptsioonivastases võitluses on kokku lepitud nii, et avalik-õiguslikes suhetes (arstide puhul eelkõige siis, kui mängus on avalik-õiguslik raha) on vastutuse tekkealuseks see, et ametiisik saab keelatud hüve. Seega on ametiisiku mõistele pandud oluline rõhk ja vastutuse tekkimine on peaasjalikult kinni küsimuses, kes on ametiisik. Eesti ei ole selles osas erand, sarnane on olukord ka näiteks Lätis ja Saksamaal. Ametiisiku mõistet on isikute ringiga võimalik sisustada kahel viisil: kas esitada konkreetne nimekiri (Eesti Haigekassa raha eest retsepti välja kirjutav arst on ametiisik ja see on niiviisi seaduses öeldud) või siis püüda luua mingi tunnuste kirjeldus, millal mingit isikut ametiisikuks pidada. Mõlemal on omad head ja vead. Konkreetse kirjelduse andmine annab õigusselguse, ent võib tekitada nurinat, kui tekivad JOKK-kaalutlused: näiteks Eestis ilmselt praeguse ni aset leidev diskussioon, kas riigi osalusega ettevõtete puhul on juhatuse liikmed ka ametiisikud või mitte.

## AVALIKUD ÜLESANDED KUI PEAMINE SÖLMKÜSIMUS

2013. aastal jõustunud uue korruptsioonivastase seaduse loogika on see, et Eesti on läinud teist teed elik ametiisiku mõiste on abstraktne,

õigemini – Justiitsministeeriumi peent sõnakasutust kasutades – funktsionaalne. Karistusseadustiku ja korruptsioonivastase seaduse sõnastuse kohaselt on ametiisik käesoleva seadustiku eriosa tähenduses füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund, sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasuta eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel. Sealjuures täpsustab korruptsioonivastane seadus seda, et ametiseisund seisneb õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest tulenevas õiguses ja kohustuses avaliku ülesande täitmisel teha otsus, sealhulgas osaleda selle tegemises või selle sisulises suunamises.

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, haldusakt haldusmenetluse seaduse tähenduses, kohtulahend, samuti asutuse siseakt; või toiming, sealhulgas osalemine selles või selle sisulises suunamises. Toiming on teisele isikule, sealhulgas avalikku ülesannet täitvale asutusele õiguslikku või vältimatut faktilist tagajärge põhjustav tegevus, mis ei ole otsuse tegemine. Toiming võib seisneda ka menetlustoimingu tegemises, tegevusetuses või viivituses.

Olgu öeldud, et eelnevalt viidatud küsimuse sellest, kas näiteks riigi osalusega ühingu juhtorgani liige on ametiisik või mitte, lahendas Läti paar aastat selliselt, et kui tekkis kahtlus, et ei ole, muudeti kiiresti seadust ja öeldi otsesõnu välja, et riigi osalusega ühingu juhtorgani

liikmed on ametiisikud. Selline lahendus on tavainimese seisukohalt lihtne ja selge, ent ühiskonnas tekkivaid pingeid ei lahenda. Rõhutagem siin, et seaduse muudatus tehti alles pärast seda, kui ühiskonnas ühe konkreetse avalikku tähelepanu saanud kaasuse pinnalt selline diskussioon tekkis.

Eesti lahendus peaks sellist olukorda vältima – seadust konkreetse loeteluga muutma ei pea, oluline on vaid iga kord küsida, kas isikul on mingi avalik ülesanne täita. Seega on kaal pandud küsimusele, millal täidab isik avalikke ülesandeid. Üsna üllataval kombel täit arusaama, millal ja kuidas avalikud ülesanded isikul on, veel ka aastaid pärast eelnimetatud uue mõiste seadusesse sisse viimist ei ole. Kindel on see, et vastav avalik ülesanne peab olema pandud isikule seadusega ja see peaks tulema konkreetsest sättest. Küll ei pea selline kohustus olema konkreetset sõnastatud kui avalike ülesannete isikule panemine, vaid pigem tuleb iga kohustuse panemise puhul sisuliselt hinnata, kas vastav kohustus on midagi sellist, mida peaks täitma avalikes huvides. Peaasjalikult peaks selle funktsiooni täitmise vastu huvi tundma riik ise.

Tuleb arvestada ka seda, et seadus räägib funktsioonist ning nii on seadus ise kui ka hilisem kohtupraktika jaatanud olukorda, kus isiku tegevus võib hõlmata märksa laiemat tegevuse spektrit, ent teatud ulatuses võib isiku tegevus olla avalike ülesannete täitmine (mõistagi eeldusel, et selline kohustus on isikule või siis ametiasutusele, mille organisatsioonis isik töötab, pandud). Eesti kohtupraktikas on selle valguses jaatatud, et riigi osalusega ühingu nõukogu liige

võib teatud ulatuses täita avalikke funktsioone – selle, kas kõigi otsuste puhul või siis ainult teatud juhtudel, jättis kohus veel osaliselt lahtiseks.

## KINDLAD NÄITED – ARST ON AMETIISIK HAIGEKASSA FINANTSEERITUD RAVI MÄÄRATES

Enne edasise juurde asumist olgu selgitatud, et iseenesest ametiisiku tunnusele vastamine midagi taunitavat ei ole. Nii on ka näiteks advokaatide asjus pikalt arutatud, kas riiki nõustav advokaat võib teatud juhtudel üle võtta avaliku ülesande täitmise ja samuti olla ametiisik. Ametiisiku tunnusele vastamine peaks pigem olema alarmkell igale arstile (või siis advokaadile), et oma tegusid selles tegevussfääris topelt kontrollida: kas mingi tegevus võiks olla käsitletav soodustuse lubamisena, kas keegi võib minu tegudes näha isiklike huve jne. Arvestada tuleb ka sellega, et soodustuse või hüve mõiste võimaliku altkäemaksu lubamise koosseis on kohati kohtupraktikas võtnud vägagi laiad kontuurid, ulatudes suitsuvorstist ja tasuta lõunatest kuni näiteks võimalike laenuandjate kontaktide (NB! Mitte laenu andmise enda) vahendamiseni.

Seega tuleb arstide puhul ametiisikuks olemine kõne alla vaid siis, kui jaatada, et arst midagi tehes täidab avalikku funktsiooni. Vähene kirjandus ja kohtupraktika on vähemalt praeguseks üksmeel selles, et arst täidab avalikke ülesandeid siis, kui tema otsuse tulemusena toimub mingi väljamakse riigieelarvelistest vahenditest: kõige lihtsustatumal näitel siis, kui raviotsuse tulemusena finantseerib haigekassa ravi. Sellises olukorras on räägitud kolmnurksuhtest arst-patsient-riik, kus arsti vastava otsuse alusel teeb riik haigekassa kaudu väljamakse ja seda temal lasuva avaliku ülesande – haigekassa kaudu elanikkonna ravimine – raames. Sellisel juhul on avaliku ülesande määramine tuletatud läbi tervishoiuteenuse osutamise seaduse.

Enam-vähem ühine arusaam on ka selliste tegevuste puhul, mil arsti antud kinnituse alusel toimub mingi muu soodustuse väljamakse. Eelnev on kinnitust leidnud mitmetes lahendites, kus arstid on andnud ebaõigeid tervisetõendeid. Küll on enamikus sellistes kaasustes lisaks altkäemaksusüüdistusele lisandunud ka süüdistus võltsimises (kinnitus kui selline on sisuliselt ebaõige, s.t võltsitud).

Eelnevast ringist jääb välja näiteks raviplaani koostamine, nõu andmine jm, kui selle tulemuseks ei ole ravi finantseerimine haigekassa poolt. Sellisel juhul arst avalikes huvides ei tegutse, vaid ta tegutseb ainult teljel arst-patsient.

Ent mõistetavalt on ka hall ala, mille puhul on keeruline anda selgeid suuniseid. Näiteks on praktikas tekkinud küsimused, kas meelega eest ravijärjekorras soodsama positsiooni andmine on karistatav või mitte. Võimalik oleks väita, et haigekassa seisukohalt ei muutu midagi – patsient oleks haigekassa finantseeritud ravi saanud niikuinii. Samas, prevaleerivaks jääb ilmselt tõlgendus, et ravi määramisel tegutseb arst ametiisikuna, ja kuna raviotsuse tulemuseks on siiski teljel arst-patsient-riik viimase osalise rahaline sooritus, on tegemist keelatud tegevusega.

## KOLLEGIAALSED OTSUSED – TOIMINGUPIIRANGU RIKKUMISED

Eraldi probleemide pundar seonduv ametiisiku staatusega kollegiaalsetes organites (nõukogud, konsiiliumid, komisjonid jt). Eelkõige tekib see probleem mitte altkäemaksu, vaid toimingupiirangu rikkumisega seoses.

Altkäemaksu osas on asi selge: praegu jõus olev altkäemaksu koosseis katab olukorra, kus ametiisikule on lubatud mingit soodustust ja vastutasuks on ametiisik lubanud teha mingi teo. Sealjuures ei ole pea kuus aastat tagasi tehtud muudatuste najal enam oluline, kas ametiisiku lubatu on kuidagi iseenesest

taunitav või mitte, s.t võib koosseisu realiseerida ka täiesti lubatava ja seadusliku vastutasu lubamisega. Koosseisu seisukohalt ei ole oluline ka see, kas lubatu realiseerub – kui komisjoni kuuluv arst lubab ravimiettevõtjale, et raha saamise eest korraldab ta komisjoni poolt soodsad otsused, on altkäemaksu koosseis toime pandud. Küll pidagem silmas seda, et ka kollegiaalsete otsuste puhul tuleb iga üksiku liikme puhul tuvastada, et kollegiaalses organis osalemisega täideti mingit avalikku ülesannet. Ka siin ei ole mingeid erikordasid – seadus peab selgelt andma vastavale organile mingi avaliku ülesande täitmise kohustuse ja ka siinkohal on kõige tavalisem näide see, et kolleegiumi otsuse tulemusena teeb haigekassa väljamakse.

Keerulisemad olukorrad ei teki hoopis mitte altkäemaksu kahtluse puhul, vaid siis, kui vaadata teist praktikas olulist (ja üha suuremat praktilist väärtust omandavat) koosseisu – toimingupiirangu rikkumist. Tegemist on formaalse koosseisuga, s.t see ei eelda millegi saamist või küsimist. Koosseis on realiseeritud, kui arst on ametiisik ja ta rikub toimingupiirangut: keeld teha otsus või toiming juhul, kui see tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes, või olukorras, kus ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust, või siis, kui ametiisik on teadlik korrupsiooniohust. Alates suurest ulatusest (praegusel hetkel 40 000 eurot) on tegemist kuriteokoosseisuga, muudel juhtudel väärteokoosseisuga. Eelkõige just kollegiaalsete otsuste puhul on otsuste mõjutavad summad suured ja paraku on viimasel ajal levima hakanud trend suurt ulatust arvutada mitte selle põhjal, kui palju võidi konkreetse otsusega riigieelarvest välja maksta, vaid kui palju põhimõtteliselt võinuks maksta.

Toimingupiirangu mõiste on moodsa aja korrupsioonivastase

võitluse ilming – seadusandja ei taha oodata sekkumisega, kuni üle antakse mingit meelega, vaid tahab sekkuda juba siis, kui on oht, et tehakse tegusid, mis ei lähtu objektiivsetest kaalutlustest. Selle tulem on paraku halli ala teke, s.t ei ole väga sageli selge, kas pelk kolleegiumisse kuulumine teeb arsti ametiisikuks ja kui teeb, siis millest täpselt hoiduma peaks. Pole ka mingi saladus juristkonna seas, et nii mõnegi avalikkuse ees laia kajastust leidnud korruptsiooniasja valguses on täiesti arvestatav diskussioon, et vähemalt sellisel

kujul on toimingupiirangu mõiste nii ebamäärane, et rikub põhiseadusest tulenevalt õiguselguse põhimõtet. See eeldaks koosseisu kontrolli Riigikohtu poolt põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses. Seni, kuni ühtegi kaasust silmapiiril ei ole, tuleb siiski sellise reeglistikuga elada. Soovitav on lähtuda eeltoodu valguses ennekõike kollegiaalsetes organites toimetalisel järgmistest kaalutlustest: kas komisjon otsustab riigieelarveliste vahendite üle või siis on otsesõnu seadusest sellele pandud avaliku ülesande täitmine.

Nagu öeldud, ei ole paraku ühtegi nõuet, mille kohaselt peaks ülesande panemine olema sõnaselgelt nii sõnastatud – küll aga on piisavalt juhiseid juristidele olemas kohtupraktikas, mistõttu on iga jurist võimeline vähemalt seda välja ütleva, kas selline ülesande panemine võib esineda või mitte. Nii et kindlasti on soovitatav kollegiaalsetes organites toimetamisel asutuse juristidega üle rääkida. Kui jurist viitab võimalikule riskile, tuleb hoiduda sisuliselt igast teost, mis võib tekitada küsimuse arsti sõltumatuse kohta.

### Soole mikroobioomil on oluline osa suitsetamisega ja sellest loobumisega seotud kehakaalumutuste regulatsioonis

Paljudel juhtudel ei loobuta suitsetamisest kartuses, et sellega kaasneb kehakaalu suurenemine. Mõne uuringu andmeil suureneb suitsetamisest loobumise järel kehakaal 6–12 kuu jooksul keskmiselt 4,5 kg. Kindlaid andmeid suitsetamisest loobumise järgse kehakaalu tõusu patogeneesi kohta senini ei ole.

Iisraeli Weizmanni teadusinstituudis korraldatud eksperimentaalsed uuringud kinnitasid suitsetamise ja sellest loobumisega seotud soole mikroobioomi muutuste osa katseloomade kehakaalu muutuste regulatsioonis. Tubakasuitsule eksponeeritud hiirte kehakaal ei suurenenud vaatamata rasva- ja süsivesiku-

rikkale dieedile, tubakasuitsu mõju lakkamisel aga kasvas nende katseloomade kehakaal kiiresti.

Tubakasuitsust mittemõjutatud hiirte kehakaal ei suurenenud energiarikka dieedi mõjul pärast neile n-õ suitsetavate hiirte mikroobioomi transplanteerimist. Suitsetamisest n-õ loobunud hiirte kehakaal energiarikka dieedi mõjul enam ei suurenenud, kui neile manustati laiatoimelist antibiootikumi, mis oletatavasti mõjutas soole mikroobioomi. Samuti ei suurenenud kehakaal energiarikka toidu mõjul tubakasuitsule eksponeerimata hiirtel pärast antibiootikumidega mõjutatud hiirte mikroobioomi ülekannet.

Analüüsides soolemikroobide elutegevuseprodukte n-õ suitsetavatel ja sellest loobunud hiirtel, leidsid uurijad 2 bioaktiivset molekuli, mis mõjutasid katseloomade kehakaalu. Neist ühe – dimetüül-

glütsiini (DMG) – manustamise järel hakkas antibiootikumidega mõjutatud hiirte kehakaal tõusma, teise – atsetüülglütsiini (ACG) – mõjul suitsetamisest loobunud hiirte kehakaal ei suurenenud.

Uurijad jälgisid ka 96 füüsiliselt tervel suitsetajal ja sellest loobunud vabatahtlikul mikroobioomi muutusi ning need osutusid sarnaseks katseloomadel leitud muutustega. Uuringute tulemused kinnitavad, et soole mikroobioom mõjutab olulisel määral katseloomade ja ilmselt ka inimese kehakaalu, ning selle suunalised uuringud võimaldavad leida uusi võimalusi ülekaaluliste ja rasvunud isikute käsitlemisel.

## LÜHIDALT

### REFEREERITUD

Fluhr L, Mor U, Kolodziejczyk AA, et al. Gut microbiota modulates weight gain in mice after discontinued smoke exposure. *Nature* 2021, doi: 10.1038/s41586-021-04194-8.