

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Karistusõiguse osakond

Kristina Ivanova

**TEGEVUSPIIRANGU JA TOIMINGUPIIRANGU KOHALDUMINE
AMETIASUTUSE AMETNIKELE JA TÖÖTAJATELE**

Magistritöö

Juhendaja
PhD Jaan Ginter

Tartu
2022

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. AMETNIK JA TÖÖTAJA AVALIKU TEENISTUSE SEADUSES	9
1.1 Ametiasutuse ametniku mõiste	9
1.2 Ametiasutuse töötaja mõiste	13
2. TEGEVUSPIIRANGU MÕISTE JA SELLE KOHALDUMINE	16
2.1 Tegevuspiirangu mõiste	16
2.1 Tegevuspiirangu kohaldumise eeldused	17
2.1.1 Tulu saamine	17
2.1.2 Kõrvaltegevuse mõiste ja olemus ning selle piiramise alused	19
2.1.3 Kõrvaltegevuse ja teenistusülesannete kattuvus	23
2.1.4 Haridusasutuses toimuv teaduslik ja pedagoogiline tegevus	24
2.2 Tegevuspiirangu kohaldumine ametiasutuse töötajale	26
2.3 Tegevuspiirangu kohaldumine ametiasutuse juristile	28
2.4 Tegevuspiirangu kohaldumine ametiasutuse IKT töötajale	33
3. TOIMINGUPIIRANGU MÕISTE, SELLE ISIKULINE KOHALDATAVUS, SÜÜTEOKOOSSEIS NING RIKKUMISE TAGAJÄRJED	39
3.1 Toimingupiirangu mõiste	39
3.1 Toimingupiirangu isikuline kohaldamisala	40
3.1.1 Ametiisiku mõiste ja olemus	40
3.1.2 Toimingupiirangu kohaldumine ametiisikule	46
3.1.3 Toimingupiirangu kohaldumine ametiasutuse töötajale	48
3.2 Toimingupiirangu rikkumise süüteokoosseis, toimingupiirangu ja tegevuspiirangu sanktsioonide võrdlus	51
3.2.1 Toimingupiirangu rikkumise süüteokoosseis	51
3.2.2 Toimingupiirangu ja tegevuspiirangu rikkumise tagajärjed ja nende erinevus ..	54
3.3 Toimingupiirangu kohaldumine Narva linnavolikogu kaasuse näitel	56
3.4 Toimingupiirangu kohaldumine eksministri nõuniku kaasuse näitel	60
KOKKUVÕTE	63

ПРИМЕНЕНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРОЦЕДУР К ЧИНОВНИКАМ И СОТРУДНИКАМ ОРГАНОВ ВЛАСТИ.....	69
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU	74
Kasutatud kirjandus	74
Kasutatud õigusaktid	78
Kasutatud kohtupraktika.....	79

SISSEJUHATUS

Uus (praegu kehtiv) avaliku teenistuse seadus¹ (edaspidi ATS) võeti Riigikogu poolt vastu 13.06.2021. a ning see jõustus 01.04.2013. a. ATS-is on teadlikult ja eesmärgipäraselt tahetud kindlalt eristada ametiasutuse traditsioonilise eraõigusliku töölepingu alusel töötajaid ja ametiasutusega teenistus- ja usaldussuhtes olevaid ametnikke. Vaatamata sellele, avaliku teenistuse valdkonnas üldiselt ja ka ATS-is on kasutusel mõiste „teenistuskohat“, mis ühendab ametiasutuse töötajaid ja ametnikke, kuna mõlema staatuse puhul ongi tegemist ametiasutuse teenistujaga. Varem kehtinud ATS-i² (edaspidi 1996. a ATS), mis jõustus 01.01.1996. a on kritiseeritud ja üritatud muuta muuhulgas ka seepärast, et ametniku mõiste defineerimisel keskendus seadus põhiliselt asutusepõhisele aspektile ehk lähtekohaks oli institutsioon. Sellest johtuvalt oli avalikus teenistuses välja kujunenud ametnikkond, kelle teenistusülesannete täitmine tegelikkuses ei eeldanud võimuvolituste realiseerimist, mis on iseloomulik justnimelt ametnikest teenistujatele. Ka Euroopa Kohus on leidnud, et isikud, kes teostavad avalikku võimu ja tagavad riigi ja teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute huvide kaitset, peavad olema ja ongi ametnikud.³ Kehtivas ATS-is on seda käsitlust koordinaalselt muudetud ning asutusepõhine ametniku definitsioon asendus ülesannete põhiseks. Antud seadusmuudatus tõi kaasa ka selle, et teatud liiki ametnikud vabastati seadustest tulenevatest piirangutest, sh ka ATS-ist tulenevatest tegevuspiirangutest. Täpsemalt leiti, et teenistujate suhtes, kes oma kohustuste täitmise käigus ei teosta avalikku võimu, on ATS-ist tulenevad piirangud alusetud. Kokkuvõtlikult oli ATS-i reformi üheks peamistest eesmärkidest kehtestada uus ametniku mõiste definitsioon, mille tulemusel kitseneb ametnike ring ja sellest tulenevalt oli võimalik kaotada kindlat liiki teenistujate piirangud, soodustused ja muud hüved, mis ei ole reaalsuses põhjendatud.⁴

ATS-i nimetatakse reeglina ametnike seaduseks. Selline arusaam on käesoleva töö autori hinnangul ka põhjendatud, kuivõrd ATS § 1 *expressis verbis* sätestab, et „Käesolev seadus sätestab avaliku teenistuse korralduse ja ametniku õigusliku seisundi“. Euroopa Liidu liikmesriikide tasandil ei ole aga välja kujunenud avaliku teenistuse mõiste ühtset

¹ Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 12.11.2021, 15.

² Avaliku teenistuse seadus. - RT I 1995, 16, 228.

³ Demmke, C. European civil services between tradition and reform. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2004, lk 100.

⁴ Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Tallinn: Justiitsministeerium, 2013, lk 14. Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat_0.pdf (26.04.2022).

legaalfinitsiooni. Antud mõiste sisustamine on jäetud Euroopa Liidu liikmeriikide pädevusse.⁵ Küll aga on avaliku teenistuse defineerimisel erinevates Euroopa Liidu liikmesriikides võetud aluseks kaks vaadete süsteemi:

- 1) lai kontseptsioon, mille kohaselt on avalikud teenistujad enamik avalikus sektoris töötavatest isikutest;
- 2) kitsas kontseptsioon, mille kohaselt avalik teenistus koosneb eelkõige funktsioonidest, mille täitmine on ainult riigi pädevuses.⁶

Euroopa Komisjon on leidnud, et eelistada tuleks avaliku teenistuse kitsamat tõlgendust.⁷ Käesoleva töö autor on seisukohal, et lähtumine kitsast kontseptsioonist teenib ametnike arvu vähendamise eesmärki, mis on olnud ühtlasi ka Eesti ATS-i muutmise arengusuund, vähendamata aga seejuures ametiasutuse teenistujate arvu.

„Avalik teenistuja“ ei ole aga ainuke termin, mis ühendab ametiasutuste töötajaid ja ametnikke. Eesti siseriiklikus õiguses on seadusandja näinud ette ametiisiku mõistemääratluse, mis tuleneb korruptsioonivastase seadusest⁸ (edaspidi KVS), mis võeti vastu 2012. aastal. KVS-iga pannakse asutustele (s.t ka ametiasutustele) kohustus tagada korruptsiooni ennetamise alane teadlikkus ja kohustustest kinnipidamise kontroll.⁹ Eesti seadusandluses küll puudub korruptsiooni mõistet selgitav ühtne legaalfinitsioon, kuid üldtunnustatud määratluse järgi väljendub korruptsioon mõjuvõimu või autoriteedi staatuse ärakasutamises, mille üheks eesmärgiks on pahatahtlik erahuvide teenimine. KVS-is sisalduvad toimingupiirangud, mis on suunatud korruptsioonijuhtumite ennetamisele.¹⁰ Toimingupiirangute toimepanijaks KVS-i ja karistusseadustiku¹¹ (edaspidi KarS) regulatsioonide tähenduses saab olla üksnes ametiisiku staatusega isik. Toimingupiirangu rikkumine on süütegu, kuid olenevalt rikkumise ulatusest saame rääkida kas väärteost (KVS § 19) või kuriteost (KarS § 300¹).

⁵ *Ibidem*, lk 10.

⁶ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri 193 SE, lk 5-6. Arvutivõrgus: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/8139d37c-5765-46da-8cf3-a4cdb4dd2bf0#G6WbruIC> (26.04.2022).

⁷ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri 193 SE, lk 6.

⁸ Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 13.04.2021, 4.

⁹ Rahandusministeerium. Teenistusülesannete täitmisega seotud kingituste ja soodustuste hea tava, lk 7. Arvutivõrgus:

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avalikustamiseks_teenistusulesannetega_seotud_kingitus_ ja_soodustuste_hea_tava.pdf (26.04.2022).

¹⁰ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri 192 SE, lk 1. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelvoud/eelnou/369e4999-cf7d-488b-8155-f688cd9d23ee/Korruptsioonivastane%20seadus> (26.04.2022).

¹¹ Karistusseadustik. - RT I, 21.05.2021, 9.

Vahejärelalusena võib öelda, et ametiasutuse töötaja ja ametniku mõistete sisu ja õiguslik seisund on erinevad ning see on olnud seadusandja kindel soov. Avaliku teenistuse valdkonnas on kasutusel ka terminid, mis ühendavad ametiasutuse töötaja ja ametniku positsioone. Nendeks on „teenistuja“ ja „ametiisik“, millest esimene termin tuleneb ATS-ist ning teine kuulub KVS-i reguleerimisalasse. Eeltoodust tulenevalt kohalduvad nimetatud isikutele ka erinevad tegevus- ja toimingupiirangud. On küsitav, kas ATS-i ja KVS-i piirangute eesmärgid on erinevad või hoopis kattuvad. Ühest küljest on ATS-i piirangud mõeldud selleks, et teha kindlaks, kas ametnikukandidaadile saab usaldada ametit. KVS-i piirangute üks peamistest eesmärkidest on aga määrata, kas ja millised tehingud on korruptsiooniohtlike situatsioonide vältimiseks seadusega vastuolus. Vaatamata eeltoodule peab tegevuspiirangute regulatsioon lähtuma KVS-i mõistekasutusest.¹²

Aastal 2005 korraldas Justiitsministeerium analüüsi, mis puudutab ametnike töökoha-, tegevus- ja toimingupiiranguid. Analüüs oli korraldatud küsitluse vormis, mis oli saadetud kõikidesse institutsioonidesse – riigiasutustele, avalik-õiguslikele juriidilistele isikutele, kohalikesse omavalitsustesse, põhiseaduslikele institutsioonidele jt. Osa vastajatest tunnistasid, et nende asutuses on KVS-ist tulenevaid piiranguid rikutud ning rikkumiste põhjendusena tõid vastajad, et piirangud on vastuolus reaalses elus ette tulevate situatsioonidega. Vastajate sõnul on asutuse sees paraku raske tuvastada, kellele konkreetne piirang kohaldub ja kellele mitte.¹³ Eeltoodud analüüsi tulemustest järeldab autor, et teatud korruptsioonialased süüteod võisid olla toime pandud toimepanijate teadmatusel, mis muidugi ei välista toimepanijate vastutust rikkumiste eest. Seega võib järeldada, et kuna tegevuspiirangute üheks prioriteediks on mh ka korruptsiooni ennetus, siis vastavad piirangud tulenevad nii ATS-ist kui ka KVS-ist. See tähendab, et lisaks ATS-i tegevuspiirangutele kehtivad ametiasutustes ka KVS-i toimingupiirangud. Ametiasutuste sees võib aga küsimusi tekitada see, kas, kellele ja kuidas eelnimetatud piirangud kohalduvad ning mis on konkreetse piirangu sisu.

Eeltoodust tulenevalt on magistritööl mitu eesmärki. Esiteks, välja selgitada, milles seisneb ametis oleva ametniku tegevuspiirang, mis keelab saada tulu kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub tema teenistusülesannete hulka (ATS § 60 lg 4 punkt 2). Teiseks, välja selgitada, kas ja kuidas antud tegevuspiirang kohaldub ametiasutuse juristile ja info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) töötajale. Töö mahulisest piirangust tingituna ei käsitletud käesolevas töös kõiki ATS-i ametnike tegevuspiiranguid ja ametiasutuste töötajate

¹² Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 61-62.

¹³ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri 192 SE, lk 5.

positsioone. Eraldi on analüüsitud üksnes ATS § 60 lg 4 punktist 2 tulenev tegevuspiirang ja selle kohaldumise võimalused ametiasutuse IKT töötaja ja juristi positsioonidele. Kolmandaks eesmärgiks on uurida KVS-i toimingupiirangute regulatsiooni, selgitades ühtlasi välja, kas KVS-i toimingupiirangu regulatsioon kohaldub ametiasutuse töötajatele ning millistel tingimustel.

Eesmärkide saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- 1) sisustada ametiasutuse ametniku ja töötaja mõisted;
- 2) selgitada välja, milles seisneb ATS-is sisalduv tegevuspiirang, mis keelab saada tulu kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub ametniku teenistusülesannete hulka;
- 3) selgitada välja, kellele kohaldub ATS-is sisalduv tegevuspiirang, mis keelab saada tulu kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub ametniku teenistusülesannete hulka;
- 4) selgitada välja, kas ja kuidas kohaldub ATS § 60 lg 4 punktis 2 sisalduv tegevuspiirang ametiasutuse töötajale;
- 5) analüüsida konkreetseid olukordi, kas uuritav tegevuspiirang on ametiasutuse juristile ja IKT töötajale kohaldatav;
- 6) anda ülevaade KVS-i toimingupiirangu sisust ja vastavast regulatsioonist;
- 7) uurida, kellele kohaldub KVS-is sisalduv toimingupiirang ja sellest tulenevalt käsitleda ametiisiku mõiste olemust.

Magistritöö eesmärkide saavutamiseks on kasutatud valdavalt analüütilist meetodit, selgitades välja, kuidas konkreetsed kehtivad õigusnormid rakenduvad elulistele asjaoludele. Lisaks kasutas töö autor väiksemal määral võrdlevat meetodit. Autor võrdles ATS-is ja KVS-is sisalduvaid tegevus- ja toimingupiiranguid ning ametiasutuse töötajate positsioone ametiasutuses. Samuti käesoleva töö raames võrreldi, kuidas seadustest tulenevad piirangud kohalduvad ametiasutuse ametnikele ja töötajatele. Käesolev magistritöö on uurimus, mille läbi viimisel on allikatena kasutatud kehtivaid õigusakte, kohtupraktikat ja erialakirjandust, mis puudutab eraõigust, haldusõigust ja karistusõigust.

Magistritöö koosneb kolmest suuremast osast, mis on omakorda jagatud väiksemateks alapeatükkideks, lähtudes konkreetse teema käsitlest. Esimeses peatükis leiab käsitlemist ametiasutuse ametniku ja töötaja mõisted ning eeltoodud terminite olulised komponendid. Järgevas osas analüüsitakse ATS § 60 lg 4 punktis 2 sätestatud tegevuspiirangu olemust ja selle kohaldumise eeldusi. Antud peatükis uuritakse, kas ja kuidas kohaldub kõnealune tegevuspiirang ametiasutuse töötajale üldiselt ning spetsiifilisemalt on analüüsitud ka

tegevuspiirangu kohaldumise olukordi ametiasutuse juristile ja IKT töötajale. Kolmandas osas antakse ülevaade KVS-i tähenduses ametiisiku mõistest ja toimingupiirangust. Lisaks uuritakse toimingupiirangu kohaldamist (sh isikulist kohaldumist). Antud peatükis leiab käsitlemist ka toimingupiirangu rikkumine süüteokoosseisuna.

Magistritöö on aktuaalne eelkõige seetõttu, et autorile teadaolevalt ei ole varasemalt sellist juriidilist probleemi uuritud, s.t varasemalt ei ole võrreldud ametiasutuse töötajate ja ametnike regulatsioone lähtuvalt tegevus- ja toimingupiirangute aspektist. Teemakohalist kohtupraktikat on tänapäeval samuti vähe, kuid samal ajal on korruptsioonijuhtumid leidnud laia kajastamist meedias ning korruptsiooni ennetustööle pööratakse aina rohkem tähelepanu. Korruptsiooniennetus on olnud ka Eesti korrakaitse ja muude õigusasutuste prioriteet. Eeltoodu näitab, et käesoleval magistritööl on ka praktiline aktuaalsus.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad: avalik teenistus, ametialased süüteod, korruptsioon, ametiisikud, ametiseisund.

1. AMETNIK JA TÖÖTAJA AVALIKU TEENISTUSE SEADUSES

1.1 Ametiasutuse ametniku mõiste

Käesoleva töö eesmärgi saavutamise tingimuseks on mh isikute ringi kaardistamine, kellele kohaldub ATS-ist tulenev ametniku tegevuspiirang saada tulu kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub teenistusülesannete hulka. Järelikult tuleb esmalt välja selgitada, mis isikud on hõlmatud ametniku mõistega.

Eesti siseriiklikus õiguses tuleneb ametniku mõiste legaaldefiniitsioon ATS § 7 lg-st 1, mille kohaselt on „ametnik isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes“. ATS § 7 lg 2 kohaselt „nimetatakse ametnik ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avaliku võimu“. Seega defineerib ATS ametniku mõistet keske sisulise komponendi abil, milleks on avaliku võimu teostamine.¹⁴ Kokkuvõtlikult võib öelda, et ametniku mõiste sisustamiseks on vajalik avada neli seadusest tulenevat eeldust – ametniku isik, ametiasutus, teenistus- ja usaldussuhe ja avalik võim. Nimetatud eelduste kontrolli tulemusena on võimalik teha kindlaks, kas ametiasutuse teenistuja puhul on tegemist ametnikuga ATS-i tähenduses.

ATS § 7 lg 1 mõttes saab ametnikuks olla üksnes füüsiline isik, juriidilist isikut ametnikuks nimetada ei saa. Füüsilise isiku eeldus on seotud eelkõige sellega, et kehtiv ATS näeb ette rida teenistusse võtmiseks esitatavaid nõudeid, mida saab kohaldada ainult füüsilistele isikutele. ATS § 14 lg 1 kohaselt „võib teenistusse võtta täieliku teovõimega Eesti Vabariigi kodaniku, kellel on omandatud vähemalt keskharidus ja kes valdab eesti keelt seaduses või seaduse alusel sätestatud ulatuses“. Ametnikule võib kehtestada ka täiendavaid või täpsustatavaid nõudeid (ATS § 14 lg 4). Täiendavaid nõudeid saab ette näha näiteks kõrgemale ametnikule, kelle pädevuses võib olla poliitika kujundamine ning seetõttu on oluliseks eelduseks kõrghariduse olemasolu.¹⁵ Käesoleva töö autori hinnangul on ametnikele seadusega esitatavad ranged nõuded igati põhjendatud, kuna ametnikule on usaldatud ülesanne teenida kogu rahvast, olles ustav põhiseaduslikule korrale, ausalt, kooskõlas seadusega, asjatundlikult ja erapooletult. Kokkuvõtlikult võib öelda, et kui füüsiline isik ei vasta ATS § 14 kriteeriumitele, siis ei ole võimalik teda seaduse alusel ametnikuna teenistusse nimetada.¹⁶

¹⁴ RKPJKo 5-19-45/9, p 62.

¹⁵ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 56.

¹⁶ *Ibidem*, lk 53.

Teenistus- ja usaldussuhtes kehastab riiki või kohalikku omavalitsust ametiasutus. Kui tuua paralleel klassikalise eraõigusliku töösuhtega, siis ametiasutuse näol on sisuliselt tegemist ametniku tööandjaga. Ametiasutuse mõiste on sätestatud ATS § 6 lg-s 1, mille kohaselt on „ametiasutus riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav asutus, mille ülesanne on avaliku võimu teostamine“. Kehtivas ATS-is eristatakse riigi ametiasutust (ATS § 6 lg 2) ja kohaliku omavalitsuse asutust (ATS § 6 lg 3). Eristamise aluseks on ametiasutuste rahastamine. See tähendab, et kui ametiasutus on rahastatud riigi poolt ehk riigi eelarvest, siis on tegemist riigi ametiasutusega.¹⁷

Kolmandaks oluliseks komponendiks on ametiasutuse ja ametniku eriline teenistus- ja usaldussuhe, milles seisneb ametniku avaliku teenistuse põhiolemus ja keskne idee. Avaliku teenistuse valdkonnas on pööratud erilist tähelepanu teenitus- ja usaldussuhte tähtsusele, sest ametniku suhe ametiasutusega on hoopis midagi erilisemat, kui lepinguline töötamine erasektoris ja isegi töölepinguline töö ametiasutuses. Riigiga teenistus- ja usaldussuhte eesmärk on ametiasutuse poolt ametnikule antud konkreetse ülesande täitmine (vt ATS § 7 lg 1 ja § 5 p 1)¹⁸. Ametiasutuse ja ametniku spetsiaalne suhe baseerub üheaegselt usaldusel ja teenistusel. Selline lähenemine loob ametiasutuse ja ametniku vahel erilise suhte, mis on üsnagi isikuline, sest antud suhte raames usaldatakse ametnikule spetsiaalne staatus ja töötingimused.¹⁹ Samaaegselt teenistusel ja usaldusel põhinev suhe võimaldab ametiasutusel delegeerida ja usaldada ametnikule teenistusülesandeid, mille raames on ametnikule jäetud ka teatud iseseisev otsustamispädevuse ruum. Antud suhte teenistuslik pool aga jätab ametiasutusele pädevuse ja õigupoolest ka kohustuse teostada järelevalvet ametnikule usaldatud ülesannete täitmise üle, milles väljendubki teenistuslik alluvus.²⁰

Ametnik nimetatakse ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avaliku võimu. Avaliku võimu teostamine on ametiasutuse põhifunktsioon ja otsene ülesanne (vt ATS § 5 p 1 ja § 7 lg 2). Antud põhifunktsiooni teostamine toimub kas riigi või kohaliku omavalitsuse finantseerimise toel.²¹ Avaliku võimu teostamiseks peab ametnikul olema volitus, millega määratletakse ametniku teenistusülesanded ja nende teostamise piirid. Tegemist on ametniku ametikohale nimetamisel tähtsa tingimusega ATS § 26 lg 1 p 4 kohaselt. Volitusega määratakse

¹⁷ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 29.

¹⁸ TrtRnKo 3-18-2130, p 21.

¹⁹ Töölepingu seaduse eelnõu seletuskiri 299 SE, lk 8. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/92c984a5-95ab-8584-38cd-05fc754e99c4/> (26.04.2022).

²⁰ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 25.

²¹ Sarapuu, E. Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus. – Õiguskeel 2012/2, lk 5.

konkreetne teenistusülesanne, viidates ATS § 7 lg-s 3 sätestatud punktidele. Tegemist on loeteluga ametiasutuse ametikoha tegevustest, mida peetakse avaliku võimu teostamiseks.

Avaliku võimu teostamiseks loetakse järgmised ülesanded:

- 1) ametiasutuse juhtimine;
- 2) riikliku haldusjärelvalve teostamine ja siseauditi läbiviimine;
- 3) riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine;
- 4) alaliselt riigi sõjaline kaitsmine ja valmistumine selleks;
- 5) süütegude menetlemine;
- 6) Eesti Vabariigi diplomaatiline esindamine välissuhtlemises;
- 7) Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Riigikontrolli, õiguskantsleri ja kohtute põhiülesannete täitmiseks vajalike otsuste tegemine, nende sisuline ettevalmistamine või rakendamine;
- 8) Vabariigi Valitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu, valla- või linnavalitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine või rakendamine;
- 9) tegevus, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse.

Eeltoodust tulenevalt lõpeb loetelu lahtise iseloomuga avaliku võimu teostamise definitsiooniga, mille kohaselt on avaliku võimu teostamine ka „tegevus, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse“ (ATS § 7 lg 3 p 9). Antud sättega on seadusandja taganud paindlikkuse ametiasutuse ülesannete määratlemisel. Selle punktiga on hõlmatud tegevused, mida ei ole võimalik liigitada konkreetselt teiste ATS § 7 lg-s 3 sisalduvate punktide alla, kuid mille iseloom viitab vajadusele astuda isikuga teenistus- ja usaldussuhtesse ja nimetada teda justnimelt ametnikuna teenistusse. Siinkohal on mõeldud tegevusi, mis on nõrastiivsemad ning vajavad erilist teenistus- ja usaldussuhet, et kindlustada ülesannete teostamise stabiilsust, kindlust, toimepidevust ja tõhusust. Teenistus- ja usaldussuhte vajadus võib seisneda mh ka selles, et konkreetsete ülesannete täitmisel peab lähtuma kindla ametiasutuse huvidest, milleks on peamiselt avaliku võimu kindlustamine ja arendamine. Selliseid tegevusi usaldab seadusandja ainult ametiasutuse ametnike pädevusse.²² Kõnealuses normis sisaldub fundamenraalne kriteerium, mille abil eristatakse töötaja eraõiguslikku suhet ja ametniku erilist

²² Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 37.

teenistus- ja usaldussuhet ametiasutusega. Otsustamise kriteerium on kestva teenistusliku suhte vajalikkus, mille ülekaalu tõttu ei ole lepingulisele töötajale ruumi.²³ Kokkuvõtlikult, vaatamata sellele, et teatud teenistujale usaldatud ülesannetel võib olla pigem eraõiguslik iseloom, kui ametiasutuse sees vajatakse selle täitmiseks teenistus- ja usaldussuhet, siis isik tuleb nimetada justnimelt ametnikuna teenistusse. Selliselt on ametiasutusele antud kaalutus- ja otsustamispädevus, kas usaldada tegevus töölepingulisele töötajale või ametnikule. Ametniku teenistusülesannete täitmine hõlmab ulatuslike võimuvolituste kasutamist, mis mõjutab tervet ühiskonda.²⁴

Ametniku tegevusi ja õigusliku seisundi reguleerib esmajoones ATS ning seejärel ka mitmed teised õigusaktid, milles sisalduvad ametniku funktsioonid, pädevused ja ülesanded. Selliseks ametniku kohustuste allikaks võib olla seadus, määrus, ametijuhend, tegevusjuhend või käskkiri. Seega ametniku tegevust iseloomustab allikate rohkus, millega seatakse ametniku tegutsemise piirid ja teenistuskohustused, mis peavad selgelt määratlema ametniku võimuvolitusi, kohustusi ja õigusliku seisundi.²⁵ Kuigi ATS-i regulatsioon on pigem üldise iseloomuga jääb ATS ikkagi ametniku kohustuste põhiliseks allikaks. See tähendab, et üldreegli kohaselt kohaldatakse ametniku staatusega isikule ATS-i, kuid avaliku teenistuse teiste eriliikide ametnikele kohaldatakse ATS-i eriseadustes sätestatud erisustega, s.o näiteks politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikele, tegevväelastele (ATS § 2 lg 2). Ametniku jaoks kõige arusaadavam dokument, millega määratakse ametniku kohustused, ongi reeglina tema ametijuhend.²⁶ Samaaegselt on ekslik seisukoht, mille kohaselt kõik ametniku teenistuskohustused ja ülesanded sisalduvad üksnes ametijuhendis. Praktikas ei ole võimalik ametijuhendiga ette näha teenistuskohustuste ammendavat loetelu ning see on olnud ka Riigikohtu seisukoht.²⁷ Ametnik on kohustatud järgima ka muid õiguslikke regulatsioone ja eriseadustest tulenevaid kohustusi.²⁸ Vaatamata sellele, on ametnikohustuste põhjalik, selge ja läbipaistev reguleerimine seaduse tasandil väga oluline, sest ametnikohustuse mittetäitmine või mittekohane täitmine võib tuua kaasa ametniku vastutuse distsiplinaarmenetluse või süüteomenetluse raames. Võimalikult selge regulatsioon on eelkõige oluline ametniku põhiõiguste tagamiseks ja põhiõiguste ulatuslike piirangute vältimiseks.²⁹

²³ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 37.

²⁴ *Ibidem*, lk 53.

²⁵ *Ibidem*, lk 176.

²⁶ *Ibidem*, lk 162.

²⁷ Kanger, L. Distsiplinaarvaidlused avalikus teenistuses. Tartu: Rigikohus, 2011, lk 9. Arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyygid/2011/teenistusvaidlused_1_kanger.pdf (26.04.2022).

²⁸ RKHKo 3-3-1-13-01, p 2.

²⁹ Kask, O. PSK § 30/3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum, 2020.

1.2 Ametiasutuse töötaja mõiste

Magistritöö eesmärkide saavutamise eelduseks on mh ka ametiasutuse töötaja mõiste sisustamine. Seega tuleb välja selgitada, kes langevad avaliku teenistuse valdkonna tähenduses ametiasutuse töötaja termini alla.

ATS § 5 lg p 2 tähenduses on „avalik teenistus riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eraõiguslik töösuhe isikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on üksnes avaliku võimu teostamist toetav töö“. Sellest tulenevalt on töötaja ametiasutusega eraõiguslikus suhtes, mille aluseks on tööleping. Seetõttu reguleerib töölepingulise teenistuja töösuhet ametiasutusega töölepingu seadus³⁰ (edaspidi TLS) ja teised töösuhteid reguleerivad seadused - VÕS³¹ ja TsÜS³² (vt ATS § 3 lg 2). Eeltoodust tuleb järeldada, et ATS-is sätestatud töötaja mõiste kattub töötaja mõistega TLS-i tähenduses. TLS-i tähenduses on töötaja füüsiline isik, kes täidab oma tööülesandeid, olles oma tööandjaga alluvussuhtes.³³ Avaliku teenistuse valdkonnas on aga töötajale omane teenistuja staatus, mis ei ole traditsioonilisele tööõigusele omane. TLS § 1 tähenduses võib tööandjaks olla muuhulgas ka riigi- või kohaliku omavalitsuse üksus või nende asutused. Seega töölepingulises töösuhtes kehastab tööandjat ametiasutus kui avalik-õiguslik juriidiline isik. Ametiasutuste loetelu seejuures jääb samaks, mis ametniku puhul ehk ametiasutused, millega isik sõlmib töölepingu, on loetletud ATS §-s 6.³⁴ Ametiasutuse töötaja töölepingule iseloomulikud tunnused määratakse samuti TLS-i alusel, nendeks fundamentaalseteks omadusteks on töö kui järjepidev protsess, töötaja allutatus tööandja juhtimisele ja kontrollile ning töötasu maksmine.³⁵ Seega on tööleping primaarne dokument, mis loob töötaja jaoks seadusliku aluse töötamiseks ametiasutuses. Tööülesanded võivad olla kirjas ka ametijuhendis³⁶, sarnaselt ametniku suhtes kehtiva regulatsiooniga. Töötajate suhtes kehtivad ka eetikakoodeksid, mis on jaotatud valdkondadesse, näiteks on olemas raamatupidaja kutse-eetika koodeks.

³⁰ Töölepingu seadus. - RT I, 31.03.2022, 10.

³¹ Võlaõigusseadus. - RT I, 15.03.2022, 14.

³² Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 22.03.2021, 8.

³³ Käärats, E. jt. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Tallinn: Juura, 2021, lk 13.

³⁴ Merusk, K. Avalik teenistus contra tööõigus. – Juridica 1994/6, lk 131-132.

³⁵ Käärats, jt (viide 33), lk 13.

³⁶ *Ibidem*, lk 34.

Mõiste „eetikakoodeks“ võib olla grammatiliselt eksitav, sest vaatamata sõnale „koodeks“, ei ole ikkagi tegemist siduva õigusaktiga.³⁷ Eetikakoodeks sisaldab endas normide kogumit, mis on toeks töötajale olukorras, kus on töö tegemise ajal tekkinud eetiline dilemma.³⁸

Tööleping on oma olemuselt võlaõiguslik leping, millega luuakse eraõiguslikud suhted lepingu poolte vahel. Võlaõigusliku lepingu sõlmimisega loodud eraõigusliku suhte aluseks on lepinguvabadus ja võrdsus.³⁹ TLS annab töötajale erilise kaitse, kuivõrd arvestades töölepingulist alluvussuhet, on eelduslikult töötaja majanduslikult nõrgem pool.⁴⁰ ATS kohaldub ametiasutuse töötajale vaid üksikutel juhtudel ning ATS ei sätesta erisusi töölepingulisele töötajale võrreldes TLS-iga ehk TLS jääb siin töötaja ja ametiasutuse töösuhtes primaarseks. Need üksikud juhtumid, millal töötajale kohaldatakse ATS-i on sättes, kus on sõnaselgelt öeldud „töötaja“ või „teenistuskohat“, kuna töötaja on ühtlasi ka avalik teenistuja, vaatamata oma eraõiguslikule vormile.⁴¹

Kehtiv ATS näeb ette loetelu tegevustest ametiasutuse sees, mida peavad teostama ametiasutuse töötajad. See tähendab, et neid tegevusi ei loeta avaliku võimu teostamisena. Antud tegevused on sätestatud ATS § 7 lg-s 5, mis näeb ette lahtise nimekirja sellest, mida käsitletakse töötamisena ametiasutuses ATS-i tähenduses. Töötamine on ATS § 7 lg 5 kohaselt eelkõige raamatupidamine, personalitöö, asjaajamistöö, hankespetsialisti tegevus, haldustöötajate tegevus, infotehnoloogide tegevus ja muud avaliku võimu teostamist toetavad tööd. Antud tegevuste sisu on olulisel määral sama, mis lepinguline töö erasektoris. Seetõttu ongi seadusandja otsustanud eelnimetatud töö suhtes töölepingu sätete rakendamise kasuks.⁴² Mitmed töötaja kohustused on sarnased ametnikule kehtestatud kohustustega, kuid erialakirjanduses on leitud, et ametnikele pandud kohustuste iseloom ja sisu on märksa rangem.⁴³

³⁷ Gilman, S. C. Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: comparative successes and lessons. Washington, DC: PREM, the World Bank, 2005, lk 4. Arvutivõrgus: <https://insightsonindia.com/wp-content/uploads/2013/09/codes-of-ethics-oecd-good-one.pdf> (26.04.2022).

³⁸ Eetikakoodeksite käsiraamat. Tartu: TÜ Eetikakeskus, 2007. Arvutivõrgus: <https://www.eetika.ee/et/145776> (26.04.2022).

³⁹ Käärats, jt (viide 33), lk 17.

⁴⁰ Erikson, M., Rosin, A. Tuleviku töötajate õiguslik staatus. *Sine loco*: Arenguseire Keskus, 2018, lk 12. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2018/08/T%C3%B6%C3%B6tegija-%C3%B5iguslik-staatus.pdf> (26.04.2022).

⁴¹ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 18.

⁴² *Ibidem*, lk 33.

⁴³ Tavits, G. Avaliku teenistuse õiguslikud alused. Tartu-Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2013, lk 24. Arvutivõrgus: <https://digiriitl.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/195/avaliku%20teenistuse%20oiguslikud%20alused%20%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (26.04.2022).

Seega on ametiasutuse töötajad füüsilised isikud, kes töötavad töölepingu alusel ning üksnes toetavad ametnike poolt avaliku võimu teostamist.⁴⁴ Töötaja tööülesannete täitmisele on iseloomulik avaliku võimu mitte teostamine, mille tõttu tekib küsimus, milleks on ametiasutusel vaja tööjõudu, mis ei täida ametiasutuse peamist eesmärki. Vastus sellele küsimusele on sõnaselgelt kirjas ATS-is endas – ametiasutuse töötaja töö seisneb avaliku võimu toetamises (ATS § 5 p 2). Vaatamata sellele, et ametiasutuse töötajal on eraõiguslik suhe ametiasutusega, on tegemist teenistujaga, kellel on tihe side teenistusandjaga (ametiasutusega), kuid see side kui õiguslik suhe ei ole nii eriline nagu teenistus- ja usaldussuhe.⁴⁵

Ülaltoodut resümeerides tuleb kokkuvõtlikult järeldada, et avalik teenistus on küll avaliku õiguse valdkond, kuid avalik teenistus koosneb nii traditsioonilisest teenistus- ja usaldussuhtest isikutega, kelle teenistusülesandeks on avaliku võimu teostamine, kui ka eraõiguslikust töösuhtest isikutega, kelle tööülesanded ametiasutuses ei seisne avaliku võimu teostamises, vaid selle toetamises. Seega avaliku võimu teostamine on ametiasutuse töötaja ja ametniku eristamise olulisim põhimõte. Selge eristamine on küll olnud seadusandja kindel soov, kuid autori arvates ei ole antud eristamise piir nii kategooriline nagu võib esmalt tunduda. Eeltoodud järelduse põhjus on eelkõige see, et ametiasutusele on jäetud kaalutlusõigus otsustamaks, kas ametiasutuse siseselt konkreetse ülesande täitmine vajab erilist teenistus- ja usaldussuhet ametnikuga või mitte. Lisaks on oluline erinevus ametiasutuse ametnike ja töötajate suhtes kehtivates regulatsioonides see, et töötajale ei ole seadusega ja eelkõige ATS-iga kehtestatud nii ulatuslikud ja ranged piirangud.

⁴⁴ RKPJKm 5-18-3/2, 22.

⁴⁵ Merusk, K. Avalik teenistus contra tööõigus. – Juridica 1994/6, lk 131-132.

2. TEGEVUSPIIRANGU MÕISTE JA SELLE KOHALDUMINE

2.1 Tegevuspiirangu mõiste

Käesolev töö käsitleb tegevuspiirangut, mille alusnormiks on ATS § 60 lg 4 punkt 2. Kõnealuse tegevuspiirangu definitsioon kõlab sõnaselgelt järgmiselt: „Ametnikul on keelatud saada tulu kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub tema teenistusülesannete hulka“. Tegevuspiirang sisaldab ka erandi, mille puhul on kõrvaltegevus lubatav: „Keeldu ei kohaldata haridusasutuses toimuva teadusliku ja pedagoogilise tegevuse suhtes, kui ametnik on teavitanud oma kõrvaltegevusest käesoleva paragrahvi lõike 3 kohaselt“ (ATS § 60 lg 4 p 2 teine lause). Antud keelu sõnastusest on võimalik konstrueerida eeldusi, mille sisu kontrolli tulemusena on võimalik teha järeldusi, kas antud piirang kohaldub või mitte. Nendeks eeldusteks on tulu saamine, kõrvaltegevuse sisu, toimumise koht ja eesmärk, kõrvaltegevuse kattuvus teenistusülesannetega ning teavitatus. Tegevuspiirangu õigusnormi sõnastusest tuleb juba siinkohal järeldada, et tegevuspiirangu isikuline kohaldamisala hõlmab ametniku staatusega ametiasutuse teenistujaid.

Antud tegevuspiirangu aluseks olev tulu saamise keeld on erandina keelatud kõrvaltegevus. See tähendab, et vaatamata sellele, et ATS on üldise iseloomuga õigusakt ning selle õigusnormis sisaldub määratlemata õigusmõisteid, on seadusandja pidanud vajalikuks sätestada *sõnaselge* keelu.⁴⁶

ATS §-s 60 sätestatud ametniku tegevuspiirangud (sh ka uuritav tegevuspiirang) tuginevad ametniku teenistusülesannete täitmise põhitegevuslikkuse printsiibile, mis on ATS-i üheks aluspõhimõtetest. Põhitegevuslikkuse põhimõte kohaselt on teenistusülesannete täitmine osalise koormusega lubatud ja põhjendatud üksnes erijuhtudel. Seega on avalikus teenistuses prioriteetne ametniku positsioon ja sellest tulenevad teenistusülesanded. Kõrvaltegevus on paralleelselt ametniku teenistusülesannete- ja kohustuste täitmisega aga teisejärgulise tähtsusega.⁴⁷

⁴⁶ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 192.

⁴⁷ *Ibidem*, lk 189.

Tegevuspiirangu eesmärk on muuhulgas ka huvide konflikti ja muu korruptiivse iseloomuga tegevuse ja käitumise ennetamine. Tegevuspiirangu eesmärk on üsna lai, kuna piirang on suunatud teatud (kõrval)tegevuste vältimisele, mis võivad esineda takistusena teenistuskohustuste täitmisel või võivad luua korruptsiooniohtliku situatsiooni.⁴⁸ Ennetamine toimub juba isiku ametnikuna teenistusse võtmisel, sest piirangud on reguleeritud seadusega ning teenistusse võtmine toimub seaduses sätestatud protseduuri järgides.⁴⁹ Varem kehtinud ehk 1996. aasta ATS sätestas ulatuslikud tegevuspiirangud ning käsitles neid vägagi põhjalikult ja üksikasjalikult. Kehtivas ATS-is ei ole tegevuspiiranguid niivõrd detailselt käsitletud. Tegevuspiirangute varasem põhjalik käsitlemise põhjus seisneb selles, et 1996. aasta ATS üldiselt keelas ametnikel tegeleda kõrvaltegevusega ning see oli lubatud üksnes erandlikel asjaoludel. Kehtivas ATS-is lähtutakse kõrvaltegevuse lubatavusse aga vastupidiselt. Nimelt, on ametnikul reeglina lubatud tegeleda kõrvaltegevusega, kuid tingimuseks on piirangute järgimine.⁵⁰

2.1 Tegevuspiirangu kohaldumise eeldused

2.1.1 Tulu saamine

Kõnealuse tegevuspiirangu regulatsioon lähtub muu hulgas ka sellest, et ametisiseseks kasutamiseks mõeldud teabe jagamisel eraeesmärgil võib esineda ametiasutuse siseteabe korruptiivse kasutamise oht. Sellise teabe kasutamise tulemusena saadud tulu võib käsitleda korruptiivseks.⁵¹

Korruptiivse tulu legaalse definitsioon sisaldub KVS-is. ATS ei defineeri korruptiivse tulu terminit, vaid lähtub KVS-i mõistekasutusest. KVS § 4 lg 1 kohaselt on korruptiivne tulu ametiisikule endale või kolmandale isikule ametiisiku ametikohustuse tõttu on pakutud või ametiisiku poolt nõutud varaline või muu soodustus, samuti ametiisiku kohustusi rikkudes saadud soodustus. Oluline on aga mainida, et igasugune ametiisiku poolt saadud soodustus ei ole automaatselt korruptiivne. Selliste juhtumite jaoks on seadusandja loonud erandi, mis sisaldub KVS § 4 lg 1 teises lauses, mille kohaselt ei ole korruptiivsega tuluga tegemist, kui

⁴⁸ Justiitsministeerium. Mida tähendab tegevuspiirang? Kellele see kohaldub? Arvutivõrgus: <https://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt/korduma-kippuvad-kusimused> (26.04.2022).

⁴⁹ Filimonov, V. Töökoha- ja tegevuspiirangute põhiseaduslikud ja poliitilised piirid. – Riigikogu Toimetised 5/2002, lk 109.

⁵⁰ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 189.

⁵¹ *Ibidem*, lk 192.

soodustus ei ole seostatav ametikohustusega või mida saab üheselt mõista tavapärase viisakusavaldusena. KVS-i seletuskirjas on leitud, et tänukingitusest keeldumine (tingimusel, et see on viisakusavaldus) võib lausa kahjustada avaliku võimu mainet. KVS ise ei sätesta, millistel juhtudel on tegemist tavapärase viisakusavaldusega või mis moel on võimalik seda üheselt mõista.⁵² Töö autor on seisukohal, et „tavapärassus“ on vägagi hinnanguline ja üldistatud kategooria. Küll aga selliste viisakuskingituste piire ja ulatust on võimalik leida eetikakoodeksitest. Ametnikueetika nõukogu poolt 11.03.2015 kiideti heaks ametniku eetikakoodeks⁵³. Eetikakoodeks on ametniku käitumist suunav dokument, mis on kehtestatud eraldiseisvalt seadusest. Eetikakoodeks on seadusest eraldiseisev seetõttu, et see sisaldab üldiseid väärtusi, kuid mitte ametniku piiranguid, kohustusi, õigusi jms. Eetikakoodeks annab võimaluse sisustada õigusaktides sisalduvaid keelde ja käskke ning lisada nendele nõ kaalu, kuivõrd selles sisalduvad vastavad põhiväärtushinnangud.⁵⁴ Käesoleva töö autor on seisukohal, et ametnike eetikakoodeksist juhendumine on kasulik ka ametiasutuse töötajale. Põhjus on selles, et ametnik kui avaliku võimu teostaja juhendub muu hulgas eetikakoodeksist põhjusel, et selles sisalduvad eetilised väärtused, mis teenivad eesmärki töötada ühiskonna heaks. Õiguskirjanduses on ka leitud, et ametnikud on ise peamised usalduse kujundajad, mis tähendab, et ametnike eetilise käitumise tulemusena suureneb isikute usaldus institutsioonide vastu, millega konkreetne ametnik on seotud.⁵⁵

Ametnikud ei tohi unustada eetilist käitumist. Näiteks, prokuröri eetikakoodeks⁵⁶ § 9 lg 2 näeb ette, et eetiline on tööajal tehtava õppe- või teadustöö eest tasu võtta üksnes juhul, kui riigi peaprokurör on tasu võitmiseks loa andnud. Eetikakoodeks kasutab sõna „võtma“, mis grammatiliselt viitab sellele, et kõrvaltegevuse eest võib olla tasu küll ette nähtud ning see ei ole iseenesest keelatud. Teemakohalise tegevuspiirangu kontekstis tekib oht, kui prokurör ametnikuna justnimelt *võtab* tasu vastu. Magistr töö autor arvab, et antud põhimõte on analoogia korras kohaldatav ka teistele ametnike eriliikidele ka analüüsitava tegevuspiirangu kontekstis.

⁵² Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri 192 SE, lk 11.

⁵³ Ametniku eetikakoodeks. Arvutivõrgus:

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf (26.04.2022).

⁵⁴ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 50-51.

⁵⁵ Sööt, M-L. Explaining Corruption: Opportunities for Corruption and Institutional Trust. Dissertation.

Tartu: Tartu University, Institute of Government and Politics, 2013, lk 36. Arvutivõrgus: https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/29468/s66t_mari_liis.pdf?sequence=1&isAllowed=y (26.04.2022).

⁵⁶ Prokuröride eetikakoodeks. Arvutivõrgus: <https://www.prokuratuur.ee/et/organisatsioon/prokuroride-eetikakoodeks> (26.04.2022).

2.1.2 Kõrvaltegevuse mõiste ja olemus ning selle piiramise alused

2.1.2.1 Kõrvaltegevuse mõiste ja olemus

Ametniku kõrvaltegevuse loetelu tuleneb ATS § 60 lg 1. Kõrvaltegevusena ATS § 60 lg 1 formaalses tähenduses peetakse silmas eelkõige sellist tegevust, kui ametnik tegutseb teises ametiasutuses või väljaspool ametiasutust kolmanda isiku kasuks. Järelikult on seadusandjal olnud soov käsitleda ametiasutust nõ põhitööandjana, kus on ametniku põhiline ametikoht. Materiaalses tähenduses on kõrvaltegevus ametniku selline tegevus, mis ei kuulu tema põhiameti teenistusülesannete hulka. Seejuures peab selline (kõrval)tegevus toimuma ka väljaspool ametniku ja ametiasutuse teenistus- ja usaldussuhet. Vältimatuks tingimuseks ei ole see, et sellise kõrvaltegevuse aluseks peab olema ilmtingimata eraõiguslik leping. See tähendab, et kõrvaltegevuse mõistega on hõlmatud ametniku põhiametiga paralleelne nii avalik-õiguslik suhe kui ka eraõigusliku iseloomuga ja vastavas vormis tegevus.⁵⁷

Eeltoodust tulenevalt võib järeldada, et ametniku kõrvaltegevus võib seisneda nii eraõiguslikus kui ka avalik-õiguslikus tegevuses. ATS § 60 lg 1 eristab ka ametniku kõrvaltegevusi vastavalt eeltoodud väitele. Ametniku eraõiguslik kõrvaltegevus võib seisneda tegutsemises töölepingu või teenuse osutamise lepingu alusel (ATS § 60 lg 1 p 1), ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus (ATS § 60 lg 1 p 3) või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena (ATS § 60 lg 1 p 4). Teenuse osutamise lepingu all on mõeldud lepinguid VÕS-i tähenduses, kuivõrd töö iseloom ei erine töölepingu alusel tehtavast tööst. Avalik-õigusliku iseloomuga kõrvaltegevus on ametniku tegutsemine põhiameti kõrvalt valitaval või nimetataval ametikohal (ATS § 60 lg 1 p 2), mis sisuliselt tähendab ametniku kõrvalameti pidamist.⁵⁸ See tähendab, et ametnikule on kõrvalametina püsivalt pandud täiendavad teenistusülesanded, mis eristuvad ametniku põhiameti teenistusülesannete kohustustest ning on reeglina ajutise iseloomuga.⁵⁹

Kuivõrd ATS on üldise iseloomuga seadus, siis tuleb pöörata erilist tähelepanu õigusnormide tekstile ja sõnastusele. Nimelt, ATS § 60 lg 1 ütleb, et „Kui see ei ole seadusega keelatud, võib ametnik kõrvaltegevusena tegutseda ka ...“. Erialakirjanduses on erilist tähelepanu pööratud eeltoodud sõnakasutusele „ka“. Autor arvab, et antud tähelepanu on ka õigustatud, sest kerkib küsimus, kas see sõnakasutus viitab ametniku teenistusülesannete täiendamisele või

⁵⁷ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 189.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Ibidem*, lk 190.

seadusandja soov oli hoopis midagi muud. Avaliku teenistuse käsiraamatu autorid on leidnud, et pidades silmas KVS § 10 lg 1 eesmärki oli seadusandja tegelik soov luua illustratiivne kõrvaltegevuste loetelu.⁶⁰

Ametisse nimetamise õigust omaval isikul on õigus keelata ametnikul täielikult või osaliselt tegeleda kõrvaltegevusega, kui kõrvaltegevusele kuuluv tööjõu maht või viis takistab põhiameti teenistusülesannete täitmist või kui kõrvaltegevuse raames ülesannete täitmisega rikutakse teenistuskohustusi (ATS § 60 lg 2). Kõrvaltegevuse keelamise kohta antakse haldusakt, millega tagatakse ametnikule kaebeõiguse. Kõrvaltegevuse keelamine on ametiasutuse diskretsiooniotsus. See tähendab, et kõrvaltegevuse keelamise alused on küll seadusega ette nähtud, kuid taolise keelu sisu loomine konkreetse juhtumi raames on ametiasutuse kaalutlusõigus.⁶¹

2.1.2.2 Kõrvaltegevuste piiramise alused

Kõrvaltegevuse piiramine ei ole pelgalt teenistuslik formaalsus, millega üksnes tahetakse tagada ametnikkonna teenistusülesannete ja kohustuste kohast täitmist. See tähendab, et keelamise eesmärgiks ei ole lihtsalt keelamine kui selline. Kõrvaltegevuse keelamise regulatsiooni taga on mh ka korruptsioonijuhtumi ohu ennetamise eesmärk. Oht seisneb selles, et ametnik ei tohi viibida huvide konfliktis, mis kasvõi potentsiaalselt loob võimaluse korruptsioonijuhtumi esinemiseks.

Korruptsiooniennetuslike eesmärkide tõttu võivad ametnikele pandud teenistuskohustused ja piirangud (sh tegevuspiirangud) ulatuda ka ametniku erasfääri kuuluvate küsimusteni. Vaatamata ametniku eripositsioonile on ka tema privaatsed eluvaldkonnad tagatud põhiõigustega ning peavad olema põhiseadusega kaitstavad. Ametniku tegevuse seaduslikkuse põhimõtte peab ühelt poolt tagama ametniku tegevuse vastavuse seadusega, kuid teiselt poolt peab see põhimõtte olema kooskõlas ka ametniku põhiõigustega. Seega igasugused piirangud õiguste riive näol ei tohi olla ebaproportsionaalsed. Mitte keegi ei saa ametnikult ära võtta tema põhiõigusi- ja vabadusi, kuid teatud piirangud on vältimatult vajalikud. Vajalikkus tuleneb jällegi ametniku erilisest positsioonist demokraatlikus õigusriigis. Avaliku sektori korrapärane toimimine seisneb mh avaliku võimu teostamises ning piirangud (sh ATS-i tegevuspiirangud) on vajalikud selleks, et tagada avaliku võimu korrapärane toimepidevus. Seega on äärmiselt

⁶⁰ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 189.

⁶¹ *Ibidem*, lk 190-191.

oluline konkreetselt ja selgelt määratleda ametniku kohustused ja nende mõju ulatus ametniku privaatsfääri, mille lahutamatu osa on põhiõigused ja vabadused.⁶² Märkimisväärne on ka see, et kehtivas ATS-is on ametniku kohustuste kataloog pikem kui ametniku õiguste sfäär.⁶³

Eesti Vabariigi põhiseaduse⁶⁴ (edaspidi PS) § 29 lg 1 sätestab, et „Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta“. Tegemist on isiku majandusliku põhiõigusega, mille sisu on vabadus valida tegevusala, elukutse ja töökoht (kutsevabadus). Antud põhiõigusega peab olema tagatud isiku igasugune tegevus, millest sõltub tema ja tema pereliikmete äraelamine.⁶⁵ Tegemist ei ole aga absoluutse õigusega (s.o lihtne seadusereservatsioon). Seetõttu on seadusandjale jäetud õigus piirata eelnimetatud isikute valikuvabadust. PS § 29 lg 1 sätestatud valikuvabadus tähendab laiemalt, et isikul on õigus otsustada, mis vormis ta tahab tööd teha – eraõigusliku lepingu alusel töötajana, ametnikuna, iseenda tööandjana jms.⁶⁶ Õiguse piiramine peab aga igal juhul olema proportsionaalne (PS § 11).⁶⁷ Võib väita, et ametnik on realiseerinud on oma vabadust siis, kui asus tööle justnimelt ametiasutusse, kuid kutsevabaduse esimene kaitseala on riivatud muu hulgas siis, kui töökohaga seotud tegevust takistatakse.⁶⁸

PS § 31 sätestab, et Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Tegemist on inimeste ettevõtlusvabadusega, mille sisu ja mõiste osaliselt kattub PS §-s 29 sätestatud vabadusega. Põhiseaduse kohaselt on ettevõtlus majandustegevus, mille eesmärk on reeglina tulu saamine kauba tootmisest, müümisest või teenuse osutamisest.⁶⁹ Riigikohus on leidnud, et ametnikule kohaldatav äriühingu juht- või järelevalveorganisse kuulumise piirang on mitte ettevõtlusvabaduse riive, vaid PS § 29 lg-s 1 sätestatud õiguse riive.⁷⁰

⁶² Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 166.

⁶³ Olle, V. Kohalike omavalitsuse õigus (I osa). Tallinn: Juura, 2014, lk 127.

⁶⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

⁶⁵ Henberg, A., Muller, K. PSK § 29/5. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum, 2020.

⁶⁶ *Ibidem*, § 29/23.

⁶⁷ *Ibidem*, § 29/9.

⁶⁸ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 42.

⁶⁹ Kask, O., Ehrlich, S.A. Henberg, A. PSK § 31/5. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum, 2020.

⁷⁰ *Ibidem*, § 31/10.

Teatud huvid, eelduslikud avalikud huvid kaaluvad üles ametniku õigusi. Põhiseaduses ei ole täpsustatud, kuidas ametnike õiguste ja vabaduste piiramine teenib avalike huve.⁷¹ Eeltoodust tuleb järeldada, et ametniku erilise teenistusliku staatuse tõttu ametniku individuaalsed õigused ja vabadused lõppevad seal, kus algavad ametniku teenistuskohustused.

Ametnikele on seoses neile kehtestatud piirangutega (sh tegevuspiirangud) võimaldatud teatud valikuvõimalused hüvitise liigi küsimustes. ATS-i regulatsiooni kohaselt on ametnikule võimalik hüvitada ületunnitööd vaba aja andmisega või rahaliselt. ATS eelistab rahalist hüvitamist, kuid ametnikule on jäetud õigus esitada vastav taotlus, millega taotletakse hüvitamist vabas ajas. Selliselt on ametnikule võimaldatud õigus valida hüvitamise viiside vahel. Sellise valikuvõimaluse andmine on tingitud sellest, et ametnikule on ATS-iga kehtestatud ulatuslikumad piirangud, võrreldes töötajatega.⁷² Teiseks ametnikule kehtestatud piirangute kompenseerimisviisiks on põhipuhkuse pikkus. Ametniku põhipuhkuse kestuseks on 35 kalendripäeva (ATS § 43 lg 2), mis on pikem periood kui ametiasutuse töötajate puhkus, mis on eelduslikult 28 kalendripäeva (TLS § 55). Pikem põhipuhkuse kestuse eesmärk on seega muuhulgas ka ametnike tegevuspiirangute, streigikeelu ja muude erikohustuste kompenseerimine.⁷³

Nagu ka iga põhiõiguse piirang peab ka kõnealune tegevuspiirang olema proportsionaalne. Näiteks, kui ametnikul on isiklike ja varaliste autoriõiguste kaudu õigus autoritasule, siis on kaheldav, et ATS-i kohaselt oleks tal keelatud intellektuaalomandi kontekstis tulu teenida.⁷⁴ Konkreetse tegevuspiirangu osas on oluline määratleda, kui kaugele keeld ulatub ja mis on selle konkreetne sisu.⁷⁵ Antud küsimuse valguses on määrav tähtsus ametijuhendil, kuna sellega määratletakse teenistusülesandeid ning tegemist on dokumendiga, mis on ametniku enda jaoks kõige arusaadavam ja vahetum. Seega on ametijuhendi abil lihtsam selgeks teha, millise kõrvaltegevuse suhtes kehtib ATS-i tegevuspiirang. Tuleb rõhutada, et tegevuspiirangu rakendamiseks ehk kõrvaltegevuse piiramiseks on oluline piiritleda ametniku ülesanded ja sellega seotud reeglid võimalikult detailselt.

⁷¹ Kalmet, T. Uue korruptsioonivastase seaduse põhimõistetest. – Õiguskeel 2013/3. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/tanel_kalmet_uue_korruptsioonivastase_seaduse_pohimoistetest_iv.pdf (26.04.2022).

⁷² Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 129.

⁷³ *Ibidem*, lk 138.

⁷⁴ *Ibidem*, lk 193.

⁷⁵ *Ibidem*, lk 189.

Kokkuvõtlikult tuleb eeltoodust järeldada, et PS sätestab õiguse tegeleda ettevõtlusega ning valikuvabaduse tegevusala, elukutse ja töökoha küsimustes. Samaaegselt võimaldavad PS § 29 ja § 31 seada nimetatud vabadustele piiranguid.⁷⁶

2.1.3 Kõrvaltegevuse ja teenistusülesannete kattuvus

Määrava tähtsusega eeldus tegevuspiirangu kohaldamiseks on kõrvaltegevuse ja teenistusülesannete kattuvus. Keskseks küsimuseks on tegevuspiirangu kontekstis on see, kas kõrvaltegevuse sisu, millega ametnik tegeleb oma põhiameti kõrvalt, langeb kokku tema teenistusülesannete ja kohustustega.

Eetikanõukogu on võtnud seisukoha, et seaduste ja eetikakoodeksite koosmõjus tuleb kõrvaltegevuse lubatavuse hindamisel võtta arvesse kindlad asjaolud.⁷⁷ Eetikanõukogu arvamus puudutab küll prokuröride teenistust, kuid analoogia korras on võimalik seda seisukohta kohaldada ka teiste ametnike teenistusele. Esiteks, kõrvategevus ei tohi takistada teenistuskohustuste korrapärasest täitmist. Samuti ei ole kõrvaltegevus lubatav, kui see toob kaasa huvide konflikti või teenistuskohustuste rikkumise, mis on seotud korruptsiooniga. Seega eetikanõukogu nägemus sisuliselt kordab ATS § 60 lg 2 mõtet. Üldiselt ei ole lubatud, et ametniku kõrvaltegevus kujuneb ametniku jaoks prioriteediks. Erandiks võivad olla aga need juhud, kus ametnikul on osakoormusega teenistussuhe. Eeltoodud üldreegli mõte seisneb selles, et üldised avalikud ülesanded peavad olema täidetud ametniku põhiameti teenistusülesannete täitmise tulemusena.⁷⁸

Teenistusülesanded aga ei ole abstraktsed ettekirjutused. Kuivõrd tegevuspiirangu kohaldumisel on määravaks kõrvaltegevuse kattuvus teenistusülesannetega, siis kõrvaltegevuse kattuvus peab esinema selliste teenistusülesannetega, mis on määratletud ametniku ametijuhendis, pandud talle vahetu või kõrgemalseisva juhi juhise või korraldusega.⁷⁹ Järelikult, selleks et tuvastada kõrvaltegevuse, mille eest tulu saadakse, kattuvus ametniku teenistusülesannetega, on nii ametiasutuse kui ka ametniku huvides, eelkõige põhiõiguste tagamise aspektis, määratleda ametniku kohustused, ülesanded, juhised jms võimalikult üheselt mõistetavalt ja üksikasjalikult. Ametniku teenistusülesannete loetelu konkreetne piiritlemine tähendab, et ametnikule pandud ülesandel peavad olema selle täitmise tingimused, aeg, koht

⁷⁶ *Ibidem*, lk 188.

⁷⁷ Evestus, S-H. Prokuröride eetikakoodeks. – *Juridica* 2014/2, lk 158.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 193.

jms. Selliste detailide reguleerimise abil on võimalik hinnata ja kaaluda, milline tegevus kattub teenistusülesandega ja milline mitte.⁸⁰ Käesoleva töö autorile tundub, et seda on võimalik saavutada võimalikult detailse ametijuhendiga, kuid praktikas on olukord aga selline, et ametniku kohustused ja ülesanded võivad tuleneda paljudest allikatest, s.t nii õigusaktidest kui ka isikute korraldustest. Selle tõttu ei ole ametijuhendiga praktikas üldjuhul võimalik ette näha ametniku teenistusülesannete ammendavat loetelu. Näiteks, piirkonnapolitseniku ametijuhend sisaldab endas teenistusülesannet täita ametnikule antud ühekordseid teenistusülesandeid.⁸¹ Käesoleva töö autor on seisukohal, et eeltoodu näol on tegemist vägagi abstraktse teenistusülesandega, vaatamata sellele, et ülesande sõnastus on grammatiliselt ja ka sisuliselt selge.

Isegi juhul, kui ametnik tegeleb lubatud kõrvaltegevusega paralleelselt oma teenistusülesannetega, on oluline arvestada, et need kõrvaltegevused, mille eest tulu saadakse, ei tohi mitte mingil juhul kattuda ametniku teenistusülesannetega, mis tulenevad tema põhiametist. Selline olukord ei ole lubatav, sest kui ametniku kõrvaltegevus kattub tema teenistusülesannetega ja selline kõrvaltegevus toob ametnikule tulu, siis tekib vähemalt korruptsiooniohu olukord.⁸² Lisakriteerium on ka see, et kõrvaltegevusega ei tohi ametnik kahjustada ametniku ega ametiasutuse mainet.⁸³ Käesoleva töö autor leiab, et korruptsiooniohu esinemine ning selle võimalik meedias kajastamine omab negatiivset mõju ametiasutuse mainele.

2.1.4 Haridusasutuses toimuv teaduslik ja pedagoogiline tegevus

Tegevuspiirang näeb ette erandi, mille kohaselt antud keeldu ei kohaldata „haridusasutuses toimuva teadusliku ja pedagoogilise tegevuse suhtes“ (ATS § 60 lg 4 p 2 teine lause). Avaliku teenistuse käsiraamatus on selgitus, mille kohaselt erandi kohaldamise tingimuseks on kõrvaltegevuse toimumine haridusasutuses või ka väljaspool seda. Käesoleva töö autor on seisukohal, et võib olla küsitav, kui laialt on lubatud antud erandit tõlgendada ja mis oli seadusandja tegelik tahe. Näiteks, kas antud erandi alla on seadusandja arvanud ka konsultatsioonide andmist või koolitamist. Praeguses Eesti siseriiklikus seadusandluses puudub

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Piirkonnapolitseniku ametijuhend. Arvutivõrgus: <https://otsing.smit.ee/opendata/ppa/files/ametijuhendid//2e01b7055463e8442017a4120af9d765849625ddbaf18bf52c5ab6a40f52ae4b.PDF> (26.04.2022).

⁸² Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 191.

⁸³ Evestus (viide 77), lk 158.

selge ja ühtne haridusasutuse õiguslik definitsioon. Eesti Vabariigi haridusseaduse⁸⁴ (HaS) § 3 lg 2 kohaselt on „haridusasutused eelkõige koolieelsed lasteasutused, põhikoolid ja gümnaasiumid, kutseõppeasutused, rakenduskõrgkoolid, ülikoolid, huvikoolid ning täienduskoolitusasutused, samuti neid teenindavad teadus- ja metoodikaasutused“. Antud sätte loomisel on seadusandja eelistanud sõna „eelkõige“. See tähendab, et seadusandja sooviks oli luua lahtine loetelu, mis annab võimaluse õigusnormi laiemaks tõlgendamiseks. Avaliku teenistuse käsiraamatus on autorid leidnud, et „HaS § 3 lg 3 tähenduses haridusasutuseks osutada ilmselt ka mistahes isik, s.h koolitusega tegelev ettevõtja, kes tegeleb täienduskoolitusega HaS § 26 tähenduses“. ⁸⁵ Normi laia tõlgendamise tõttu võib osutada problemaatiliseks haridusasutuses toimuva teadus- ja pedagoogilise tegevuse eristamine tuntud väljaannete väljaandmisest ja ettevõtete poolt tunnipõhise erakoolituse pakkumisest. Eristamine on tegevuspiirangu kontekstis aga äärmiselt vajalik, sest haridusasutuses toimuva teadus- ja pedagoogilise tegevus toimub eelduslikult avalikes huvides. Kõrge tunnihinnaga ettevõtte alt koolitamine on aga keelatud.⁸⁶

Haridusasutuses toimuv teaduslik ja pedagoogiline tegevus eeldab informatsiooni vahendamist. Kui informatsiooni edastajaks on ametnik, siis on sellises olukorras huviorbiidis see, kas see on ametniku ametist tulenev informeeritus. On loogiline seda jaatada, sest kui ametnikul poleks olnud ametist tulenevat teatud informeeritust, teadmisi jms, siis poleks saanud sellise informatsiooni andmine olla tema ametikohustuste hulgas. Seega on iga konkreetse juhtumi raames vajalik tuvastada, mis tähendab ametist tulenev informeeritus – kas tegemist on teoreetiliste teadmistega või informatsioon, mis on tihedalt seotud teenistusülesannetega.⁸⁷

Antud erandi kohaldamisel on omakorda tingimus, mis seisneb teavitamiskohustuses. Teavitamiskohustus loetakse nõuetekohaselt täidetuks, kui teavitamine on tehtud ATS § 60 lg 3 reeglite kohaselt. Antud regulatsiooni kohaselt peab ametnik teavitama ametisse nimetamise õigust omavat isikut kirjalikult, kui ta tegeleb või kavatseb tegeleda kõrvaltegevusega. Käesoleva töö autor leiab, et võrdselt teenistuskohustuste võimalikult konkreetse määratlemisega, peab ka kõrvalkohustuste teavitus olema võimalikult detailne. Põhjus on selles, et selliselt on võimalik täpsemalt hinnata kõrvaltegevuse ja teenistusülesannete kattuvust ning lõppastmes see aitab sisustada nii keeldu kui ka kõrvaltegevust nii, et see oleks tegevuspiirangu eesmärgiga kooskõlas, vältides ebaproportsionaalseid keeldusid. Antud

⁸⁴ Eesti Vabariigi haridusseadus. - RT I, 16.06.2020, 3.

⁸⁵ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 193.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ *Ibidem*.

seisukohta kinnitavad ka avaliku teenistuse käsiraamatu autorid, öeldes, et teavituses tuleb välja tuua vähemalt tegevuse laad, maht, saadav tasu jms.⁸⁸ Magistritöö autor leiab, et teavitus peaks kindlasti sisaldama ka infot kõrvaltegevuse teostamise koha ja konkreetse tegevuse sisu kohta. Lisaks oleks ametnikule endale kasulik edastada tööandjale muu info, mille suhtes oleks ametiasutusel huvi näiteks huvide konflikti aspektist.

2.2 Tegevuspiirangu kohaldumine ametiasutuse töötajale

Avaliku teenistuse käsiraamat on oluline allikas, mille eesmärgiks on mh toetada ATS-i praktilist kohaldamist ja õigusnormide mõistmist. Tegemist on sisuliselt ainukese allikaga, kus sisalduvad kommentaarid ATS-i õigusnormide kohta. Käsiraamat ütleb sõnaselgelt, et „...ametiisikul on keelatud saada tasu väljaspool teenistuskohustusi toimuva kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub tema teenistuskohustuste hulka, ...“.⁸⁹ Eeltoodud kommentaariga on sõnaselgelt öeldud, et tegevuspiirang kohaldub ametiisikule. ATS-i sõnastus paneb aga sõnaselgelt keelu ainult ametnikele ning ATS-i seletuskirjas on selgitatud, et ametiasutuses töölepingu alusel töötavale isikule ei kohaldu ATS §-s 60 sätestatud piirangud.⁹⁰ Vahemärkusena tuleb mainida, et ametnik võib muidugi olla ka ametiisik, kuid arvestades ametiisiku regulatsiooni, mis tuleneb teistest õigusaktidest, võib eeltoodud käsiraamatu sõnastus olla lugejale eksitav. Seega autor järeldab, et käsiraamatu sõnastus on ekslik ning jätkuvalt on väga oluline teha vahet ametiasutuse ametniku, töötaja ja ametiisiku mõistetil. Vahejärelendusena tuleb jõuda seisukohale, et ATS-i tegevuspiirang ei kohaldu ametiasutuse töötajale, kuna see on mh vastuolus keelu alusnormi eesmärgiga. Magistritöö autor on ühtlasi ka seisukohal, et ka ametiasutuse töötajate puhul esineb korruptsioonijuhtumite tekkimise risk, mida tuleb ennetada või vältida, kasutades abinõudena seaduslike piiranguid.

Eelpool analüüsitud ametiasutuse ametniku ja töötaja positsioonidest ja õiguslikust seisundist tuleb järeldada, et kuigi ametiasutuse töölepingulisel töötajal ei ole erilist teenistus- ja usaldussuhet ametiasutusega, teenib töötaja töö suhteliselt võrdselt ametnike ülesannetega avaliku võimu korrapärast toimimise eesmärgi selle abistava ja toetava tegevusega. Kerkib küsimus, kas ametiasutuse töötajal on võimalus tegeleda kõrvaltegevustega ning kas ja millised piirangud on talle seadusega ette nähtud. Küsimus on autori hinnangul igati põhjendatud, sest

⁸⁸ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 190.

⁸⁹ *Ibidem*, 192.

⁹⁰ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri 193 SE, lk 48.

ametiasutuse töötaja on tihedalt seotud avaliku võimu korrapärase toimimise tagamisega. See tähendab, et töötajal on vähemalt kaudselt võimalus toime panna korruptsioonialast süütegu või sattuda korruptsiooniohu olukorda. Isegi, kui lõppastmes ametiasutuse töötajapoolse korruptsioonialase süüteo toimepanemine ei leia aset või tõendamist, siis esialgselt on töötajal vähemalt võimalus sattuda korruptsiooniohtu või panna toime süütegu, mida oleks pidanud ennetama või vältima. Ametiasutustes on töötajaid, kes täidavad erineva iseloomuga töökohustusi, mis on vajalikud avaliku võimu toetamiseks, mille tõttu on ka rohkem ametisiseseid tegevusvaldkondi, kus võib tekkida töötajast tingitud korruptsioonirisk.

Vaatamata sellele, et ametiasutuse töötaja töökohustused ja ülesanded on eraõigusliku sisuga, on ametiasutusel seadusest tulenev kaalutusõigus, mille alus tuleneb ATS § 7 lg 3 p-st 9. Kõnealuse normi kohaselt võib avaliku võimu teostamine seisneda ka tegevuses, „mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse“. Eeltoodust tuleb järeldada, et teenistujale usaldatav tegevus võib küll olla eraõigusliku iseloomuga, kuid selle sisu võib eeldada erilist teenistus- ja usaldussuhet, mis on iseloomulik vaid ametniku ja ametiasutuse vahelisele suhtele. Kui tekib vajadus erilise teenistus- ja usaldussuhte järgi, siis töötaja nimetatakse ametnikuna teenistusse ning sellisel juhul hakkavad talle kehtima ka ATS-i tegevuspiirangud, sh ka uuritav tegevuspiirang, mille aluseks on ATS § 60 lg 4 p 2.

Üks olukordadest, mille puhul kohaldatakse ka töötajale ATS-i tegevuspiiranguid on ka siis, kui ametiasutuse töötaja asendab ametnikku. Näiteks KOKS⁹¹ § 54² lg 1 esimese lause kohaselt võib ametnikku asendada „või juhul, kui ametiasutuse töö oleks ametniku puudumise tõttu takistatud ja asendaja ametisse nimetamine ei ole võimalik või otstarbekas, anda puuduva ametniku ülesanded teisele ametnikule või selles ametiasutuses töölepingu alusel töötavale isikule“. Antud sättega kehtestatakse ametiasutuse töötajale lisanõuded ehk töötaja peab vastama ametnikule ja asendatavale ametikohale esitatavatele nõuetele. Töölepingulise töötaja poolt ametniku asendamine on lubatud aga üksnes siis, kui ametiasutuse siseselt ei ole võimalik ametnikust asendajat leida (KOKS § 54² lg 1 teine lause). Eeltoodust autor järeldab, et ametnikku töötajaga asendamine on pigem erandlik ning ametiasutus peab seda otsust hoolikalt kaaluma. Asendamise ajal kehtivad ka asendajast töötajale ATS-i tegevuspiirangud (KOKS § 54² lg 6). Sellest tuleb järeldada, et seadus võimaldab asendajast ametiasutuse töötajale vajadusel kohaldada ka ametniku distsiplinaarvastutust.

⁹¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I, 25.06.2021, 8.

Käesoleva töö piiratud mahtu arvestades, järgnevalt käsitletakse eraldi ainult ametiasutuste kommunikatsiooni- ja infotehnoloogia ning juriidilise valdkonna töötajate tööd ja tegevuspiirangu kohaldumist nimetatud liiki töötajatele. Kuivõrd eelpool on jõutud järeldusele, et ATS-i tegevuspiirangu kohaldamisalasse ei kuulu ametiasutuse töötajad ehk antud piirang kohaldub üksnes ametiasutuse ametnikele, siis lähtuvalt töö eesmärkidest on vajalik konstrueerida olukorrad, kus ametiasutuse jurist ja IKT töötaja, kes on eelduslikult töötaja, oma töö eraõigusliku vormi tõttu kvalifitseeruvad ametnikeks või mitte.

2.3 Tegevuspiirangu kohaldumine ametiasutuse juristile

Esmalt tuleb piiritleda, kuidas üldiselt sisustatakse juristi mõistet. Juristi mõistel ei ole ühtset seadusest tulenevat definitsiooni, kuid tegevuspiirangu isikulise kohaldatavuse küsimuse raames on oluline aru saada, mis isikute kategooriast me konkreetselt räägime. Eesti keele seletava sõnaraamatu kohaselt on jurist juriidilist haridust omav isik või õigusteadlane.⁹² Autor leiab, et eeltoodud definitsioon on liiga lai, sest tegelikkuses on õigusteadlased väga kitsas osa juristidena tegutsevatest isikutest ja juriidilist haridust omavad isikud ei pruugi juristidena oma igapäeva elus tegutseda. Ametiasutuse siseselt tuleks ikkagi vaadata, kas konkreetse töö iseloom eeldab juriidilisi teadmisi ja nende rakendamist ning ka seda, kas tegemist on positsiooniga, mille puhul on juriidiline kõrgharidus ametiasutuse poolt nõutud. Lisakriteerium on ka see, kas ametiasutus ise nimetab konkreetset ametikohta „jurist“.

Käesoleva töö raames käsitletakse juristi tegevust spetsiifiliselt ametiasutuses. Ametiasutuse juristi töö tavaolukorras toimub eraõiguslikus vormis. Samas ATS § 7 lg 5 loetelu ei näe eraldi ette õigusliku iseloomuga tööd, võrreldes näiteks raamatupidajate tegevusega, mis on loetelus välja toodud eraldiseisvalt. Avaliku teenistuse kontekstis juristik olemine tähendab üldjuhul ametiasutuse juriidilist teenindamist, nõustamist, esindamist jms. Seda kinnitavad näiteks ka mitmete vallavalitsuste juristi ametijuhendid.⁹³ Eelpool on jõutud järeldusele, et isiku ametnikuks või töötajaks teenistusse nimetamisel määravaks asjaoluks on teenistusülesannete iseloom ja selle seos avaliku võimuga, mitte pelgalt ameti nimi. Seega võib ka ametiasutuse jurist olla avalikku võimu ka ise teostav.

⁹² „Eesti keele seletav sõnaraamat“ 2009. Arvutivõrgus: <https://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=jurist&F=M> (26.04.2022).

⁹³ Saue Vallavalitsuse juristi ametijuhend, p.2.2.

Arvutivõrgus: https://sauevald.ee/documents/17893729/18517814/2018.11.13_KK_LISA1_ametijuhend_jurist_ametnik.pdf/e6636846-c53e-4b1d-9b0e-3a96b710cd95 (26.04.2022).

Ametiasutuse juristi puhul on reaalselt mõeldav olukord, kus eraõigusliku töötajana on talle võimaldatud ligipääs riigisaladusele või muu tundlikule infole. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus⁹⁴ (edaspidi RSVS) kohaldub mh ka ametiasutuste töötajatele. See tähendab, et salastatud teabe valdajaks võib osutuda ka ametiasutuse jurist, kes on ametiasutuses vormistatud töölepingulise töötajana.⁹⁵ Eeltoodust tulenevalt võib jurist oma otseste tööülesannete täitmisel puutuda kokku infoga, millel on ka erinev salastatuse tase (vt RSVS § 5). Paratamatult juristi tööülesannete raames on vajalik sellist infot töödelda. Töötlemine on RSVS § 3 p 8 kohaselt „teabe või teabekandja koostamine, märgistamine, kogumine, hoidmine, säilitamine, vedamine, reprodutseerimine, edastamine, hävitamine, nendest väljavõtete tegemine, nendega tutvumine või muu teabe või teabekandjaga tehtav toiming, sõltumata toimingu teostamise viisist või kasutatavatest vahenditest“. Erialakirjanduses on leitud, et töötaja poolt salastatud info justnimelt töötlemine ei ole põhjus, mille tõttu tuleks lepingulist töötajat käsitleda ametnikuna.⁹⁶ Siinkohal tekib küsimus, kas ja millisel juhul on ametiasutuse jurist, kellele on antud ligipääs salastatud infole (nt riigisaladus), käsitletav ametnikuna. Ehk tuleb vastata küsimusele, milline juristi tegevus, mis on seotud riigisaladuse töötlemisega, oleks kvalifitseeritav avaliku võimu teostamisena ATS § 7 lg 3 tähenduses. RSVS § 1 kohaselt on RSVS-i eesmärk „tagada Eesti Vabariigi julgeolek ja välissuhtlemine, kaitstes riigisaladust ja salastatud välisteavet avalikuks tuleku ja juurdepääsuõigusega isikule teatavaks saamise eest.“ Riigi julgeolek on riigi olemine seisundis, mille olemasolu korral on kindlustatud ja tagatud riigi territoriaalne terviklikkus, suveräänsus, konstitutsiooniline kord ja antud seisundit tagavate asutuste tegevus.⁹⁷

Eeltoodust autor järeldab, et ametiasutuse jurist, kellele on kohustusena pandud riigisaladuse ja salastatud välisteabe üle kontrolli teostamine või teisel viisil selle salastatuse tagamine, kvalifitseerub ametnikuks, kuivõrd tegemist on avaliku võimu teostamisega ATS § 7 lg 3 p 3 mõttes, s.o riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine. Lisaks, autori hinnangul hõlmab eeltoodud „töötlemise“ definitsioon väga palju spetsiifilisi tegevusi, millega juristi tööülesanne võib piirdudagi, kuid vaatamata sellele ei ole see piisav, et nimetada ametiasutuse juristi ametnikuks teenistusse. Ehk juristi nimetamine teenistusse ametnikuks olukorras, kus tema teenistusülesanded piirduvad pelgalt riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemisega, on alusetu.

⁹⁴ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. - RT I, 06.05.2020, 36.

⁹⁵ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 37.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Kask, O. jt. PSK § 129/3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum, 2020.

Vaatamata sellele, et teatud asutustes on juristi ametil eelduslikult eraõiguslik vorm, on kohtujuristi näol tegemist ametnikuga (vt KS⁹⁸ § 125¹ lg 1). Kohtujuristi teenistusse nimetamisel kehtib piirang, mille kohaselt ei või isikut kohtujuristiks nimetada, kui teda ATS-i järgi ei või võtta teenistusse ametnikuna (KS § 125¹ lg 4 teine lause). Kohtujuristile kehtib haridusnõue tulenevalt KS § 125¹ lg 4 esimesest lausest ja § 47 lg 1 punktist 1 ehk nõutud on õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraad. Seadusandja on sõnaselgelt väljendanud, et „kohtujurist on kohtuametnik, kes osaleb kohtuasjade menetlemiseks ettevalmistamisel ja menetlemisel kohtumenetluse seaduses ettenähtud ulatuses iseseisvalt või kohtuniku järelevalve all“ (KS § 125¹ lg 1). Kohtujuristi teenistusülesanded kvalifitseeruvad ATS-i tähenduses ATS § 7 lg 3 p 7 alla, s.o „kohtute põhiülesannete täitmiseks vajalike otsuste tegemine, nende sisuline ettevalmistamine või rakendamine“.⁹⁹ Kohtujuristi ameti üheks eesmärkidest on ka kohtuasjade ettevalmistamine kohtumenetluseks ja kohtulahendite projektide koostamine.¹⁰⁰ Eeltoodust tuleb järeldada, et kohtujuristi teenistusse võtmisel ei ole ametiasutusel kaalutlusruumi, kas nimetada teda teenistusse töötajana või ametnikuna.

Tulenevalt erinevatest vallavalitsuste juristide ametijuhenditest tuleb jõuda seisukohale, et vallavalitsuse juristid on käsitletavad ametnikena. Näiteks Kehtna Vallavalitsuse juristile kehtivad ametikoha nõuded - juristil peab olema õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud bakalaureusekraad või magistrikraad.¹⁰¹ Sama nõue kehtib näiteks ka Saue Vallavalitsuse juristile.¹⁰² Eeltoodud ametijuhendites on sõnaselgelt välja toodud, et juristi näol on tegemist ametnikuga ehk mitte töötajaga. Kehtna Vallavalitsuse juristi ametikoha eesmärk on vallavolikogu ja vallavalitsuse liikmete ning ametiasutuse teenistujate nõustamine õiguslastes küsimustes.¹⁰³ Käesoleva töö autor leiab, et antud eesmärgi sõnastus on liiga kitsas ning sellest ei ole võimalik ühemõtteliselt järeldada, et õiguslase nõustamise tõttu tuleks vallavalitsuse jurist nimetada ametnikuks teenistusse. Vastava järelduseni aga võimalik jõuda teenistuskohustuste loetelu analüüsi tulemusena. Nimelt, vallavalitsuse juristi teenistuskohustused hõlmavad mh õigusaktide eelnõude väljatöötamisel osalemist ja ka vallavalitsuse ja vallavolikogu eelnõude ette valmistamist.¹⁰⁴ Eeltoodud teenistusülesanded on tõepoolest seotud avaliku võimu teostamisega ATS § 7 lg 3 p 8 tähenduses ja on alust nimetada

⁹⁸ Kohtute seadus. - RT I, 22.10.2021, 9.

⁹⁹ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 36.

¹⁰⁰ Viru Maakohtu kohtujuristi ametijuhend, p. 2. Arvutivõrgus: https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/ViruMK_kohtujuristi%20ametijuhend.pdf (26.04.2022).

¹⁰¹ Kehtna valla juristi ametijuhend, p 6.1. Arvutivõrgus: https://kehtna.ee/ametijuhendid/-/asset_publisher/iBVHk8KGFsb9/content/juristi-ametijuhend (26.04.2022).

¹⁰² Saue Vallavalitsuse juristi ametijuhend (viide 93), p.7.1.

¹⁰³ Kehtna valla juristi ametijuhend (viide 101), p. 2.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p 3.5.

selline jurist ametnikuna teenistusse. Küll aga ei ole iga inimene, kes osaleb eelnõu ettevalmistamise protsessis ametniku staatusega. Tingimuseks on, et ATS § 7 lg 3 punktis 8 nimetatud tegevusega tegelev jurist täidab antud teenistusülesannet oma põhitegevuse raames.¹⁰⁵ Autor leiab, et eeltoodu tähendab eelkõige seda, et antud kohustus on tegevusena määratletud isiku ametijuhendis. Vallavalitsuse juristi võib nimetada ametnikuks ka olukorras, kus tema teenistusülesanne seisneb teenistusliku järelevalve läbi viimises. KOKS § 66¹ lg 1 tähenduses on teenistuslik järelevalve „valitsuse poolt valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatav kontroll“. Seega ei ole välistatud, et juristi poolt tuvastatud puudus võib viidata kellegi poolt süüteo toimepanemisele, millega järgnevalt hakkavad tegelema teised institutsioonid või ametiasutuse juhtkond. See tähendab, et jurist on volitatud osalema süüteo menetlemise eeletapis.

Eelpool on toodud juristi töö iseloom, mis vastab ATS § 7 lg 3 punktile 8, s.o „ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine“. Kuid tuleb paratamatult välja tuua ka, et isikud, kes tegelevad eelnõude ettevalmistamise või rakendamise tehnilise poolega, näiteks keeleteoimetus, vormistamine, ei ole ametnikena käsitletavad. Ehk autori arvates võib juristi töö eelnõude ettevalmistamise faasis seisneda ka näiteks keeleteoimetus, kuna teenistuskoha eesmärk on niivõrd lai - vallavalitsuse teenistujate juriidiline teenindamine. See tähendab, et juristik olemine ei eelda ilmingimata seda, et tema tööülesanne on seotud õigusloomega. Tehnilise poole teostajad kannavad antud olukorras üksnes abistavat funktsiooni ehk ei teosta avaliku võimu ATS-i tähenduses, mis ei tähenda aga, et antud töö sisu on tähtsusetu. Loogika seisneb selles, et ametnikud ei ole ka sellised isikud, kellega ei ole seadusest tulenevat alust astuda teenistussuhtesse justnimelt tema töö iseloomu tõttu. See tähendab, et selleks, et isikut saaks nimetada ametnikuks ATS § 7 lg 3 p 8 mõistes, peab tema töö tegemise tulemusena sündima selline otsus, millel on oluline kaal ja mõju.

Samaaegselt on ametiasutusi, kus õiguse valdkonnas töötavad isikud (s.o juristid) on vormistatud töölepinguliste töötajatena. Näiteks, Tartu vangla juristi ametijuhend sõnaselgelt ütleb, et juristi teenistuskohaks on „töökoht“.¹⁰⁶ Tallinna vangla õiguse valdkonna juristi ametijuhendiga on samuti ette nähtud, et juristi amet on „töökoht“.¹⁰⁷ Ka vanglas töötavale

¹⁰⁵ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 37.

¹⁰⁶ Tartu vangla juristi ametijuhend. Arvutivõrgus: https://www2.just.ee/ametijuhendid/TartuVangla/ametijuhend_nr_60037197.pdf (26.04.2022).

¹⁰⁷ Tallinna vangla õiguse valdkonna juristi ametijuhend. Arvutivõrgus: https://www2.just.ee/ametijuhendid/TallinnaVangla/ametijuhend_nr_60075163.pdf (26.04.2022).

juristile on ette nähtud kvalifikatsiooninõuded, millest üks on akadeemiline juriidiline haridus. Vangla juristi teenistusülesanded on mh vangla juhtkonna õigusosalane nõustamine, mis on samasisuline ülesanne, mis on toodud eelpool vallavalitsuse juristi puhul. Eelpool on aga jõutud järeldusele, et vallavalitsuse jurist on aga seevastu ametnik. Samuti on vangla juristi teenistusülesanne vangla professionaalne esindamine kohtus kõigis kohtumenetlustes.¹⁰⁸ Samamoodi ka vallavalitsuse juristile on usaldatud volikirja alusel ametiasutuse esindamine kohtus.¹⁰⁹ Vaatamata vangla juristi ja vallavalitsuse juristi ametijuhendite ja sellest tulenevate ülesannete sarnasusele, on ühe puhul tegemist töötajana ja teise puhul ametnikuna vormistatud teenistujaga. Võib oletada, et antud erinevus on tingitud ka vangla süsteemi eripärast. Vangla juristid enamasti kinnipeetavatega otse kokku ei puutu. Näiteks näeb vangla juristi ametijuhend ette ka, et jurist esindab vanglat kohtus kõigis kohtumenetlustes, kuid „välja arvatud kinnipeetavate tingimisi enne tähtaja lõppu vangistusest vabastamise arutamisel“.¹¹⁰ Lisaks on vangla süsteemi eripära selles, et teenistuskohustuste täitmisel kannab ametnik vormiriietust (vt VangS¹¹¹ § 134) ning peab vastama kehalise ettevalmistuse nõuetele (VangS § 113¹ lg 1). Töölepingu alusel töötavale vangla juristile ei ole aga sellised nõuded seadusega ette nähtud ning põhjus seisneb ilmselt lihtsalt selle vajaduse puudumises. Antud töö raames on aga oluline erinevus selles, et vaatamata teenistusülesannete sarnasusele on ühe asutuse juristi puhul ATS-i tegevuspiirangud kohaldatavad, teise puhul aga mitte. Autori hinnangul on antud olukorrale võimalik lahendus, et nii vallavalitsuse kui ka vangla jurist, kes esindavad ametiasutust kohtus, oleksid vormistatud teenistusse ametnikena. Vangla süsteemi eripära tõttu võiks seal olla kaks kategooriat ametnikke. Esimene kategooria oleksid sellised ametnikud, kellel on kohustus täitma kehalisi normatiive ning vormiriietuse kandmise kohustus. Teised on aga sellised ametnikud, kellele ei ole eeltoodud nõuded ette nähtud. Sellisel juhul liigituks vangla jurist teise kategooria ametnike alla, kuivõrd justnimelt tema puhul ei ole kehtiva regulatsiooni kohaselt ette nähtud füüsilised normid ja vormi kandmise kohustus. See tähendab, et kõnealusel juhul on vangla jurist vormistatud töötajana teenistusse justnimelt tema suhtes ebavajalike füüsiliste normide tõttu.

¹⁰⁸ Tartu vangla juristi ametijuhend (viide 106).

¹⁰⁹ Kehtna valla juristi ametijuhend (viide 101), p. 3.3.

¹¹⁰ Tartu vangla juristi ametijuhend (viide 106).

¹¹¹ Vangistusseadus. - RT I, 08.07.2021, 1.

2.4 Tegevuspiirangu kohaldumine ametiasutuse IKT töötajale

Lähtuvalt töö eesmärgist on vajalik määratleda, kes on ametiasutuse IKT töötaja ja mõista tema töö sisu. IKT on lühend mõistest info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, kuid vaatamata esmapilgul sisukale mõistele puudub IKT-l ühtne legaaldefiniitsioon. Autori hinnangul on tingitud IKT valdkonna spetsiifikast, milleks on kiiresti muutuv maailm. See tähendab, et IKT põhimõtted, meetodid, vahendid, vajadused, tehnoloogiad ja muud rakendused on kiires muutuses ning need muutused toimuvad igapäevaselt. Seetõttu on raske igapäevaste muutuste tõttu leida üldtunnustatud definiitsiooni.¹¹² Üldiselt võib defineerida IKT-d kui tehnoloogia ja selle komponentide kogum, mille abil on võimalik teostada andmetöötlust ja teha toiminguid digitaalses maailmas.¹¹³

IKT töö on Eesti avaliku sektori lahutamatu osa, kuivõrd Eesti on üks esimestest, kes üldse võttis kasutusele kaasaegsed tehnoloogiaid võimaldamaks ligipääsu ametiasutuste teenustele IT-süsteemide kaudu.¹¹⁴ IKT valdkonna eesmärged on avalikus sektoris seostatud teatud reformidega, mille abil on võimalik vähendada avaliku sektori bürokraatiat.¹¹⁵ ATS § 7 lg 5 punkt 6 kohaselt on infotehnoloogide tegevus ametiasutuses käsitletav töötamisena. Seega infotehnoloogid ei ole tavaolukorras ametiasutuse ametnikud, sest tegemist on töökohaga, mille raames täidetakse ülesandeid ja kohustusi töölepingu alusel.

Eelpool on autor jõudnud järeldusele, et mitteametnikust teenistujale ehk töötajale võimaldab seadus lubada ligipääsu riigisaladusele ja muule salastatud infole. Antud võimalust tuleb kaaluda lähtudes konkreetse töötaja tööülesannetest, mis on leitavad ametijuhendist. Ametiasutuse IKT töötajale võib olla ligipääs ametiasutuse sensitiivsemale infole vajalik, kui töötaja ülesanne on tagada elektroonilise süsteemi (näiteks e-toimik) toimepidevus. Riigiprokuratuuri IKT spetsialistilt eeldatakse konfidentsiaalsel tasemel riigisaladuse luba või

¹¹² What is ICT? 22.03.2021. Arvutivõrgus: <https://www.tutor2u.net/business/reference/what-is-ict> (26.04.2022).

¹¹³ K. Pratt, M. ICT (information and communications technology, or technologies). 2019. Arvutivõrgus: <https://www.techtarget.com/searchcio/definition/ICT-information-and-communications-technology-or-technologies> (26.04.2022).

¹¹⁴ Strieklowski, W., Gryshnova, I., Kalyugina, S. Modern Technologies in Public Administration Management: A Comparison of Estonia, India and United Kingdom. Modern Technologies in Public Administration Management: A Comparison of Estonia, India and United Kingdom. *Sine loco: Administrative Management Public*, 2017, lk 175-176. Arvutivõrgus: <https://docplayer.net/67941322-Modern-technologies-in-public-administration-management-a-comparison-of-estonia-india-and-united-kingdom.html> (21.04.2022).

¹¹⁵ Cordella, A., Tempini Niccolo. E-government and organizational change: Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery. *Sine loco: Government Information Quarterly*, 2015, lk 279. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.03.005> (26.04.2022).

valmisolekut selle taotlemiseks.¹¹⁶ Seega on tegemist lausa vältimatu tingimusega, mitte pelgalt võimalusega. Seega tuleb välja selgitada, milliste riigisaladuste või muude salastatud infoga seotud tegevuste puhul on võimalik nimetada IKT töötaja ametnikuks ametisse. Ametiasutuse juristile tegevuspiirangu kohaldamise analüüsi tulemusena on jõutud mh järeldusele, et kui töötaja ülesanne on seotud üksnes riigisaladuse või muu salastatud informatsiooni töötlemisega, siis töötaja nimetamine ametnikuks ei pruugi olla piisavalt põhjendatud vaatamata sellele, et sellise informatsiooni töötlemine hõlmab suhteliselt palju tegevusi. Sama põhimõtte kehtib ka ametiasutuse IKT töötaja puhul.

Eestis haldab ja arendab siseturvalisusega seotud infosüsteeme Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (lühend SMIT).¹¹⁷ SMIT on Siseministeeriumi hallatav riigiasutus (Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse põhimäärus¹¹⁸ § 1 lg 1). SMIT-i põhimäärus ei kasuta mõistet „ametnik“, vaid sõnaselgelt kasutatakse mõistet „töötaja“ (vt nt SMIT põhimääruse § 12 lg 2). Seega SMIT keskuse ülesandeid täitavad keskuse *töötajad*. Antud riigiasutuse IKT töötajad panustavad IKT-teenuse toimimisse kogu riigi territooriumil, sh Politsei- ja Piirivalveametis, Häirekeskuses, Päästeametis, Sisekaitseakadeemias ja Siseministeeriumis. SMIT keskuse ülesanded on toodud SMIT-i põhimääruse §-s 8. SMIT-i põhimääruse § 8 punkt 12 kohaselt on keskuse ülesanne „ettepanekute tegemine keskuse tegevusvaldkonnaga seotud poliitikate ja arengudokumentide, tegevusvaldkonda reguleerivate õigusaktide ja standardite väljatöötamiseks või muutmiseks, arvamuse andmine keskuse tegevusvaldkonda puudutavate õigusaktide eelnõude kohta ning osalemine nende väljatöötamisel“. Seega ametiasutuse IKT töötaja tööülesanded ametiasutusesiselt võivad seisneda näiteks IKT valdkonna koordineerimises, teiste teenistujate abistamises ja nõustamises või IKT alastes küsimustes juhendite koostamises. Eeltoodud tegevused viitavad sellele, et IKT töötajal võib ametiasutuse siselt olla võimalus luua IKT poliitikat, strateegiat jms. Ka Rae Vallavalitsuse infotehnoloogia juhi ametijuhendist tuleneb sõnaselgelt, et tegemist on töötajaga. Infotehnoloogi üheks tööülesandeks on näiteks vallasiseste IKT-alaste projektide juhtimine.¹¹⁹ Küsitav on, kas selline tegevus võib liigituda ATS § 7 lg 3 p 8 alla ehk kas tegemist võib olla ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste ettevalmistamise või

¹¹⁶ „Riigiprokuratuur otsib IKT spetsialisti“. Arvutivõrgus: <https://www.prokuratuur.ee/sites/www.prokuratuur.ee/files/elfinder/IKT%20spetsialist%20kodulehele.pdf> (26.04.2022).

¹¹⁷ Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus. Arvutivõrgus: <https://www.smit.ee/et/siseministeeriumi-infotehnoloogia-ja-arenduskeskus> (26.04.2022).

¹¹⁸ Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse põhimäärus. - RT I, 30.10.2020, 29.

¹¹⁹ Rae Vallavalitsuse infotehnoloogia juhi ametijuhend, p 2.3. Arvutivõrgus: <https://www.rae.ee/documents/823250/3989500/infotehnoloogia+juhi+ametijuhend.pdf/d342d8c0-9a6e-4f55-a420-79facb8ab1d8> (26.04.2022).

rakendamise. Poliitikat kujundavate otsuste või rakendamine eeldab, et isik langetab selliseid otsuseid, mis on olulised ning kaugeleulatuva mõjuga suure arvuga juhtumitele. Oluline on, et selline otsus peab olema suunatud haldusest väljapoole. Ametnikuks nimetatud isik võib poliitikat kujundava otsuse ettevalmistamisel või rakendamisel olla kaasatud antud protsessi erinevatel etappidel. See tähendab, et ametnik ei pea olema kaasatud algusest lõpuni. Küll aga peab kindel protsess, kuhu isik on kaasatud, olema tema põhiülesanne. Selline tingimus on ette nähtud selleks, et välistada kõigi protsessis osalevate isikute ametnikuks nimetamist. Kui IKT töötaja ülesanne poliitikat kujundavate otsuse ettevalmistamisel või rakendamisel seisneb näiteks IKT vahendi installeerimises või muu tehnilise küsimuse lahendamises, siis selline töötaja ei kuulu avaliku võimu teostajate hulka.¹²⁰

Kokkuvõtlikult võib IKT töötaja olla väga oluline ja isegi kriitiliselt vajalik, näiteks olukorras, kus politseiametnikul on tekkinud probleem konkreetse infosüsteemiga, mille korrapärane toimimine on ametnikule vajalik süüteo menetlemiseks (ATS § 7 lg 3 p 5). Lisaks võib IKT töötaja abi vajalik ööpäevaringselt, sest riigi siseturvalisuse huvides on, et IKT teenused oleksid töökorras nõ iga aja ja ilmaga. Autor on siinkohal mõelnud „abi“ all IKT töötaja tööülesandeid, mis tagavad ametnikele kindlaid IT-töövahendeid, et toetada avaliku võimu teostamist, nt süütegude menetlemisel. Paraku aga tuleb jõuda järeldusele, et ametiasutuse IKT töötaja iseloom seisneb avaliku võimu teostamist toetava töö tegemises, mille tõttu ei ole eelpool kirjeldatud olukorras tegemist ametnikust teenistujaga.

Seevastu Võru Vallavalitsuse IT-spetsialisti ametijuhendi kohaselt on IT-spetsialist nimetatud ametnikuna ametisse ATS § 7 lg 3 p 8 alusel, s.o „Vabariigi Valitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu, valla- või linnavalitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine või rakendamine“. Antud teenistuskoha eesmärk on sõnastatud järgmiselt: „Teenistuskoha eesmärk on info- ja kommunikatsioonisüsteemide administreerimine, arendamine ja nende toimimise tagamine vallavalitsuse hallatavates asutustes“.¹²¹ Autor leiab, et pelgalt teenistuskoha eesmärgist ei ole võimalik tuletada, milles seisneb IT-spetsialisti poolt avaliku võimu teostamine, mille tõttu oli ta justnimelt ametnikuna teenistusse nimetatud. Vastupidi, teenistuskoha eesmärk ei anna praegusel juhul alust väita, et tegemist on avaliku võimu teostamisega. Konkreetsemad Võru Vallavalitsuse IT-spetsialisti teenistusülesannete loetelu sisaldub samuti ametijuhendis. Kokkuvõtvalt on ametijuhendist

¹²⁰ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 37.

¹²¹ Võru vallavalitsuse IT-spetsialisti ametijuhend, p. 2. Arvutivõrgus: <https://voruvald.ee/documents/17893463/19642318/IT-spetsialist+%28Guido+Kesk%C3%BCla%29.pdf/2299579e-5ae5-49a1-ad9e-f36ec6fb4226> (26.04.2022).

tulenevalt IT-spetsialisti pädevuses IT- alaste projektide korraldamine, eelarvettepanekute esitamine ja koostamine, toimingud riist- ja tarkvaraga (sh ka korrashoid, hooldamine, varustamine), administreerimine, infoturbe lahenduste juurutamine, IT- alane nõustamine. Viimasena on teenistusülesandena välja toodud vallavanema või vallasekretäri poolt antud muude ühekordsete teenistusülesannete täitmine. Tegemist on ametniku täiendavate teenistusülesannete täitmise kohustusega ATS § 53 tähenduses. Võttes arvesse seadusest tuleneva aluse, mille tõttu on konkreetne IKT töötaja ametnikuna vormistatud ja eelkirjeldatud ülesannete sisu, jõuab autor järeldusele, et olukorras, kus IKT töötaja kohustuseks on kogu valla piirkonna IKT-poliitika väljakujundamine, siis on võimalik nimetada isik ka ametnikuna teenistusse. Näiteks Kose Vallavalitsuse infotehnoloogi ametijuhend näeb ette sisuliselt sarnaseid teenistusülesandeid, kuid Kose Vallavalitsuse infotehnoloogi näol on tegemist töötajast teenistujaga.¹²² Sellest tuleb järeldada, et ameti nimi ei ole määrav olukorras, kus tuleb otsustada, mis vormis võetakse ametiasutuse IKT-spetsilist teenistusse.

Võttes kokku eeltoodut, kus on käsitletud ATS-i tegevuspiirangu kohaldumist ametiasutuse töötajale üldiselt ning spetsiifiliselt ametiasutuse juristile ja IKT töötajale, tuleb järeldada, et ATS-i tegevuspiirangu kohaldumist ametiasutuse töötajale välistab tegevuspiirangu regulatsiooni esimene eeldus, mille kohaselt kohaldatakse tegevuspiirangut ametnikule. Ametiasutuse jurist kui ka IKT töötaja on eelduslikult eraõigusliku lepingu alusel tegutsevad isikud ning nad ei kvalifitseeru ametnikeks. Küll aga on teatud juhtudel isikule ametniku staatuse andmiseks argumendid olemas (nt riigisaladuse töötlemine), kuid ei ole seaduse eesmärgiga kooskõlas. Lisaks on olukordi, kus ametniku staatuse omistamine olnud kõige vähem vajalik või üldsegi ebavajalik, kuid vaatamata sellele on ametiasutus otsustanud võtta isik ametnikuna teenistusse. Kui töötaja on nimetatud teenistusse ametnikuna, siis talle kohaldub ka ATS-ist tulenev tegevuspiirang saada tulu kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub tema teenistusülesannete hulka.

Seejuures ka olukorras, kus tavaliselt töötaja funktsioone täitev isik on vormistatud ametnikuks, ulatub antud tegevuspiirang (ehk ATS § 60 lg 4 p 2) mitte igasuguse kõrvaltegevuse peale. Keeld ulatub justnimelt sellisele tegevusele, mille eest saadakse tulu ning mis täielikult kattub isiku teenistuskohustustega ehk kohustustega, mida ta ametnikuna oma põhitegevuse raames täidab. On aga oluline, et teenistuskohustused oleksid ametijuhendis konkreetselt määratletud,

¹²² Kose Vallavalitsuse infotehnoloogi ametijuhend. p 1.3. Arvutivõrgus: <https://www.kosevald.ee/documents/825002/12912409/it-aj.doc/daa209c8-5a1c-4666-afb2-edbda94b5d16> (26.04.2022).

kuivõrd see loob reaalse võimaluse huvide konflikti ohu hindamiseks. Küll aga ATS § 60 lg 1 kõrvaltegevuste piiramiseks on seadusandja jätnud ametiasutuse jaoks laia diskretsiooni, mille alus tuleneb ATS § 60 lg-st 2, mis annab ette kaalutusõiguse teostamise tingimusi. ATS § 60 lg 2 kohaselt on ametisse nimetamise õigust omaval isikul õigus keelata täielikult või osaliselt ametnikul ATS § 60 lg 1 punktides 1–4 nimetatud kõrvaltegevuse, „kui kõrvaltegevusele kuluva tööjõu maht või laad takistab korrapärast teenistusülesannete täitmist või kõrvaltegevus toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise“ (ATS § 60 lg 2). Näitena võib tuua IT-spetsialisti, kes on vormistatud teenistusse ametnikuna ning kelle töökohustused võivad seisneda ametiasutuse tehniliste seadmete kontrolli teostamises. Sellise ametniku teenistuskohustus võib seisneda ka eelnimetatud teemal koolituste andmises, mitte pelgalt tehnilises korraldamises. Eelduslikult on selline kohustus pandud kirja ametniku ametijuhendisse ning ei eelda selle eest lisatasu saamist, vaid antud tegevus on hõlmatud palga ulatusega. Tuleb asuda seisukohale, et nimetatud teemal tasuliste koolituste andmine on seega täielikult keelatud, küll aga eeldusel, et antud tegevus sisaldub ametijuhendis ning selleks on ametniku põhitegevuse raames ette nähtud (töö)aeg ja palk.¹²³ Autor leiab, et eeltoodud piirang on ka põhjendatud, kuna põhjalik ametijuhend võimaldab täpselt hinnata teenistuskohustuse ja kõrvaltegevuse kattuvust ning sellise piiranguga on ametiasutusel võimalik minimeerida korruptsiooni riske, korruptiivse tulu saamist ning ametiasutuse põhitegevuse korrapärane toimimine.

Võib põhjendatult tekkida küsimus, miks konkreetne isik on võetud ametiasutuses justnimelt töötaja positsioonile, vaatamata sellele, et tema teenistuskohustused viitavad pigem sellele, et konkreetne töösuhe vajab ikkagi erilist teenistus- ja usaldussuhet. Vastuse antud küsimusele leiab ATS-is endas. Nimelt ATS-i järgi on tahtlikult toimepandud kuriteo eest karistatud isiku teenistusse võtmine välistatud (ATS § 15 punkt 1). Antud paragrahv kasutab sõna „teenistusse“, mis võib justkui viidata sellele, et teenistusse võtmise piirang kohaldub kõikidele teenistujatele, s.o ametnikele ja töötajatele. Õiguskantsler on aga selgitanud, et antud teenistusse võtmise piirang kohaldub ametnikele, töölepingulistele töötajatele aga mitte.¹²⁴ Seega ei ole välistatud olukord, et isiku töötajana teenistusse võtmise eesmärk ongi antud piirangust kõrvalehoidumine. Õiguskantsler tõi välja, et vähemalt ühel juhul on ametiasutus tegutsenud nii, et kui ametnik mõisteti kohaliku omavalitsuse vara omastamises süüdi, siis ametiasutus on

¹²³ Kalmet (viide 71).

¹²⁴ Madise, Ü. Õiguskantsler: seadused ei võimalda ohjeldada korruptsiooni omavalitsustes. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/618475/madise-omavalitsustes-korruptsiooni-ohjeldamiseks-tuleb-seadusi-muuta> (26.04.2022).

jätanud kriminaalmenetluse raames tsiviilhagi esitamata ning isik on võetud tööle poliitiliseks nõunikuks töölepingu alusel.¹²⁵

¹²⁵ *Ibidem.*

3. TOIMINGUPIIRANGU MÕISTE, SELLE ISIKULINE KOHALDATAVUS, SÜÜTEOKOOSSEIS NING RIKKUMISE TAGAJÄRJED

3.1 Toimingupiirangu mõiste

KVS § 3 lg 2 p 1 kohustab ametiisikut seaduses sätestatud juhul ja tingimustel kinni pidama tegevus- ja toimingupiirangutest. Tegevuse piiramise üldine alus on sätestatud KVS § 10 lg-s 1, mille kohaselt on ametiisikul „õigus tegeleda väljaspool ametikohustusi mistahes muu tegevusega, kui see ei ole seadusega keelatud ja järgitakse toimingupiiranguid“. Sisuliselt selliselt sätestatakse ametiisiku õigust tegeleda kõrvaltegevusega, kuid piirates seda tingimustega, mille eesmärk on ennetada või välistada korruptsiooniohtu. Ametiisiku kõrvaltegevus ei pruugi ilmtingimata kaasa tuua raskeid tagajärgi. See tähendab, et tegemist võib olla näiteks huvide konflikti olukorraga, mis ohustab õiguspärast ja korrapärast avaliku võimu toimimist. Ebaõige on aga sellest järeldada, et tegemist on vähetähtsa piiranguga. Vastupidi, korruptsiooni puhul peab kehtima nn nulltolerants ja seda isegi nõ ohustaadiumil, kui oht ei ole veel realiseerunud. Avaliku võimu kandjad ei tohi lubada endale olukordi, kus õigusriigi eksisteerimise tuumik on kellegi poolt ohustatud, kahtluse alla seatud ja kaotab usalduse. Ametiisiku positsioonist ja talle usaldatud võimust tulenevalt on lubamatud olukorrad, kus ametiisik kasutab talle usaldatud volitusi ja lubab endale käitumisviise, mis ohustavad riigi ja selle institutsioonide korrapärast toimimist.¹²⁶

Seega on toimingupiirangute peamine eesmärk korruptiivse tegevuse ennetamine, mida saavutatakse teatud piirangute kehtestamisega. Toimingupiirangu rikkumine tähendab, et ametiisik tegi talle etteheidetava otsuse töö- või teenistuskohustuse raames. Seega toimingupiirangu rikkumine saab seisneda vaid ametiisiku pädevusse kuuluva otsuse või toimingu tegemises, sh kollektiivse otsustamise puhul.¹²⁷

Toimingupiirang on konkreetne ning laieneb kõikidele ametiisiku staatusega isikutele.¹²⁸ Toimingupiirangu regulatsioon näeb ette juhtumeid, mille puhul on antud piirangu kohaldamine üleüldse välistatud. See tähendab, et tegemist on absoluutse koosseisu välistatusega, mitte õigusvastasust välistava asjaoluga ja need asjaolud, mis välistavad toimingupiirangu kohaldamist on sätestatud KVS § 11 lg-s 3. Toimingupiirangut saab jaatada, kui esineb kasvõi

¹²⁶ Nisu. A. Toimingupiirangu rikkumisest praktikas tõusunud küsimuste näitel. - Juridica 2018/8, lk 543.

¹²⁷ Sootak, J., Pikamäe, P., Karistuseseadustik, kommenteeritud väljaanne, 5. trükk, Juura, 2021, lk 917, p 3.1.

¹²⁸ Nisu (viide 126), lk 543.

üks KVS § 11 lg 1 p 1-3 loetletud eeldustest. See tähendab, et vähemalt ühe asjaolu esinemisel on ametiisikul keelatud kasutada tema volitusi ja pädevusi.¹²⁹

Tartu Ringkonnakohus (2018. a) on oma lahendis leidnud, et toimingupiirangu rikkumise jaatamiseks peab esinema kõik kolm eeldust koos.¹³⁰ Eeltoodud kohtulahendi valguses on oluline välja tuua, et 2019. a toimus seadusmuudatus, mille tulemusena muudeti KVS § 11 lg 1 sõnastust. Seega eeltoodud kohtuasi kaotas praktilise tähenduse, kuna kehtiv seadus nõuab selgelt vähemalt ühe tunnuse esinemist. Kokkuvõtlikult võib öelda, et üheks eeltoodud seadusmuudatuse eesmärgiks oli selgema regulatsiooni loomine. Siinkohal on paslik mainida, et selge regulatsioon on oluline eeldus, et isikud mõistaksid, millised piirangud on neile kohaldatavad.

3.1 Toimingupiirangu isikuline kohaldamisala

3.1.1 Ametiisiku mõiste ja olemus

Lähtudes püstitatud eesmärkidest ja uurimisülesannetest on vajalik analüüsida KVS-i ametiisiku mõistet, et välja selgitada, kas KVS-i toimingupiirangut saab kohaldada ametiasutuse töötajale. Kokkuvõtvalt tuleb analüüsida KVS-i toimingupiirangu isikulist kohaldamisala.

Riigikohtu kolleegium on lahendis 4-18-616 leidnud, et toimingupiirangu kohaldumise esmaseks eelduseks on, et teo toimepanija on ametiisik.¹³¹ Oluline on mainida, et eeltoodud Riigikohtu lahend on tehtud enne KVS-i normi muudatust (s.o enne 2019. a), kuid isikulist kohaldamisala antud seadusmuudatus ei puudutanud, mistõttu on mainitud Riigikohtu lahend jätkuvalt asjakohane. Ametiisiku mõiste legaaldefiniitsioon tuleneb KVS § 2 lg-st 1, 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“. Lisaks on ametiisiku definiitsioon sätestatud KarS § 288 lg-s 1, 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

¹²⁹ Nisu (viide 126), lk 544.

¹³⁰ TrtRnKo 1-17-2185, lk 21.

¹³¹ RKKKo 4-18-616, p 36.

lepingu, nimetamise või valimise alusel“. Ametiisiku mõiste esineb erisubjekti eeldusena mitmete KarS-i süütegude koosseisude puhul, s.t mitmete kuritegude koosseis on täidetud vaid juhul, kui teo toimepanijaks on ametiisik kui erisubjekt. Erisubjekti ehk ametiisiku staatuse puudumisel ei ole toimingupiirangu rikkumise süüteo koosseis täidetud. Lisaks on KarS-is ka mitmed süüteo koosseisud, kus ametiisiku mõiste esineb raskendava asjaoluna. Ametialase süüteoga on tegemist karistusõiguslikult siis, kui ametiisik kuritarvitab talle antud volitusi ja sellega kaasnevaid õigusi ning jätab täitmata kohustused oma ametiseisundist tulenevate volituste piires.¹³² KarS § 288 lg 1 sisustab ametiisiku mõistet üldmõistena. Sama paragrahvi lõiked 3 ja 4 toovad ametiisiku mõistesse välismaise elemendi, s.t ametiisikuks võib olla ka välisriigi ametiisik. Karistusõiguse revisjoni seadusega kaotati ametiisiku mõistest eraõigusliku juriidilise isiku töötajad. Samas ei ole aga välistatud, et mõni erasektoris töötav isik võib olla ametiisiku mõistega hõlmatud, olenevalt sellest, kas tema puhul on täidetud vastavad eeldused. Kehtiv regulatsioon kehtestab ametiisiku staatusele keskseks kriteeriumiks ametiseisundi tunnuse. Uus ametiisiku mõiste ei ole piiratud ametiisiku üksikute konkreetsete funktsioonide või ülesannete teostamisega. See tähendab, et ametiisiku tegevust enam sõnaselgelt ei piiritleta. Samuti ei konkretiseerita, millise avaliku halduse kandja juures peab ametiisik tegutsema, et kvalifitseeruda ametiisikuks.¹³³

Märkimisväärne on, et ametiisiku mõiste on suhteliselt abstraktne ning see näeb ette hulga alternatiive. See tähendab, et ametiisiku regulatsiooni alla võib liigituda päris suur hulk isikuid, kellele laienevad vastavad volitused, kohustused ja piirangud. Selle eesmärgiks on korruptsiooniohu ennetamine või vähendamine. Normi abstraktne sõnastus on riigile soodsam, kuna selliselt on võimalik tõlgendada ja kohaldada normi laiemalt. Teiselt poolt on aga oluline silmas pidada ka põhiõiguste riivet. Kuivõrd laiaulatusliku iseloomuga õigusnormid on kohaldatavad suuremale hulgale juhtumitele, siis sellega kaasneb ka laiem põhiõiguste riive suuremale hulgale inimestele. Lisaks tuleb arvestada, et mida laiem on õigusnorm ja selle sõnastus, seda vähem on tagatud ka õiguskindlus, kuivõrd õiguskindluse üheks elemendiks on õigusselgus. See tähendab, et seadusandja peab meeles pidama, kes on konkreetse normi adressaat ehk õigusnormi sõnastamisel tuleb lähtuda keskmise mõistliku inimese arusaamast. Õigusselgus on eeldus, mis tagab lihtsatele inimestele võimaluse kontrollida või üle vaadata oma käitumismustrid, arvestades võimalike tagajärgedega.¹³⁴

¹³² Sootak, Pikamäe (viide 127), lk 875, p 3.4.

¹³³ *Ibidem*, § 288/2.

¹³⁴ Lõhmus, U. Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte. – Õiguskeel 4/2015, lk 1.

Vahejärelalusena võib öelda, et mõiste „ametiisik“ on ATS-ist tuleneva ametniku mõistega nii grammatiliselt kui ka sisuliselt sarnane, kuid ikkagi mitte identne. Vaatamata sarnasusele oli seadusandja sooviks selgelt eristada neid mõisteid (s.o ametiisik, ametnik ja töötaja). Ametiisiku mõistet aga ATS-is sõnaselgelt sätestatud ei ole, kuid see ei tähenda, et nimetatud mõistetel puudub igasugune omavaheline seos. KVS-is ja KarS-is sisalduvad ametiisiku definitsioonid identse sõnastusega. Nii KarS-is kui ka KVS-is puudub konkreetne üheselt mõistetav loetelu, kes on ilmtingimata ametiisik. Ametiisiku definitsioonist tuleneb kaks olulist aspekti, mille alusel tehakse kindlaks, kas tegemist on ametiisiku staatust omava isikuga või mitte. Nendeks aspektideks on ametiseisund ja avaliku ülesande täitmine. Need aspektid on omavahel lahutamatud, s.t et ametiisikul on ametiseisund avaliku ülesande täitmiseks (KVS § 2 lg 1).

Ametiseisundi legaaldefinitsioon sisaldub KVS § 2 lg-s 2. KarS ametiseisundi mõistet ei defineeri. Samuti ei selgita KarS-i regulatsioon, milles seisneb avaliku ülesande täitmine. Seetõttu süütegude koosseisuelementide sisustamisel on kohustuslik lähtuda KVS-ist.¹³⁵ Ametiisiku ametiseisundile viitavad KVS § 2 lg-s 2 nimetatud tegevused, milleks on otsuse või toimingute tegemine. Otsuse või toimingute tegemine ei tähenda ainult kõrgemate juhtide tegevust, kelle puhul eeldatakse laiendatud pädevusi, mis on vajalikud kõrgemal tasandil juhtimiseks. Ametiseisund võib tekkida ka isikutel, kes võtavad otsuse langetamisest või toimingute tegemisest osa või suunavad sisuliselt otsuse või toimingute tegemist (KVS § 2 lg 2). Sellest autor järeldab, et ametiseisund võib olla ka nõ tavalistel töötajatel, kes ei ole ametiasutuse juhtivatel positsioonidel.

Toiminugpiirangu regulatsiooni tähenduses on oluline eristada tehtavat otsust ja toimingut, mis on ametiseisundi aluseks. „Otsus on teise isiku, sealhulgas avalikku ülesannet täitva asutuse õiguse või kohustuse tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud otsustus, millega reguleeritakse üksikjuhtumit või piiritlemata arvu olukordi, sealhulgas õiguse üldakt, haldusakt haldusmenetluse seaduse tähenduses, kohtulahend, samuti asutuse siseakt“ (KVS § 2 lg 2 p 1). Toiming on aga „teisele isikule, sealhulgas avalikku ülesannet täitvale asutusele õiguslikku või vältimatut faktilist tagajärge põhjustav tegevus, mis ei ole otsuse tegemine“ (KVS § 2 lg 2 p 2). Toiming võib seisneda ka menetlustoimingute tegemises, tegevusetuses või viivituses, kuna antud mõiste tähendus ei kattu HMS¹³⁶-iga.¹³⁷

¹³⁵ Sootak, Pikamäe (viide 127), lk 917, p 2.

¹³⁶ Haldusmenetluse seadus. - RT I, 13.03.2019, 55.

¹³⁷ Sootak, Pikamäe (viide 127), lk 875, p 3.3.

Ametiisikutena on eelkõige ja õigupoolest ka reeglina käsitletavad riigivõimu teostavad isikud, sest neil on vahetu seos avalike ülesannetega avaliku võimu teostamise pädevuse tõttu. Avaliku võimu teostatavate isikute osas ei teki reeglina küsimust või kahtlust, kas riigivõimu teostamisel on seos avalike ülesannetega või mitte.¹³⁸ Riigikohtu kriminaalkolleegium leidis, et ebaõige on arusaam, et karistusõiguslikult vastutava ametiisikuna saab käsitada üksnes tippjuhte.¹³⁹ Ametiseisund on õigus või kohustus teha teist isikut mõjutav otsus või toiming, mis tähendab et isikul on pädevus toimida.¹⁴⁰ Tegevused, mis loovad ametiseisundi on isiku õigus või kohustus tegutseda, täites avalikke ülesandeid, võivad tuleneda õigusaktist, tehingust või asutuse töökorraldusest (KVS § 2 lg 2). Küsitav on, kas tegutsemine eeldab isikult aktiivset tegutsemist või ka isiku passiivsus võib luua ametiseisundi. Seadusandja on sõnaselgelt ja üheselt mõistetavalt pannud kirja, et toimingu tegemine võib seisneda ka menetlustoimingu tegemises, tegevusetuses või viivituses. Otsuse puhul aga tegevusetust ette nähtud ei ole (KVS § 2 lg 2 p 1).

Ametiseisundi tunnuseks on KVS-i mõistes näiteks isiku pädevus teha otsus või teatud toiming, selle andmises osaleda või selle andmise protsessi sisuliselt suunata, kui tegevus ei ole ainult tehnilist laadi. Sellisel isikul on kohustus järgida ametiisiku kohustusi ja sealhulgas ka pidada kinni toimingupiirangutest (KVS § 3 lg 2 p 1). Otsustamispädevus on KVS § 2 lg 2 p 2 ametiseisundi esmane tunnus. See tähendab, et kui isikul on kompetents teha otsuseid, siis suure tõenäosusega tuleb jaatada sellise isiku ametiseisundit. Otsusena on käsitletavad eelkõige üldaktid – seadus, määrus, seadlus. Aga ka HMS-i tähenduses haldusaktid, sh üldkorraldus ja eelhaldusakt, kohtulahend. Lisaks võib otsuse näol olla tegemist üksikjuhtumit reguleeriva asutuse siseaktiga, tehinguga asutuse esindamisel ja halduslepinguga.¹⁴¹

Ametiisiku ametiseisundi olemasolu ei sõltu sellest, kas otsus oli langetatud ainuiskuliselt või kollektiivi töö tulemusena. Kui tegemist oli kollektiivse otsusega, siis ei ole sisuliselt oluline, milline oli konkreetse ametiisiku panus otsuse langetamisel (KVS § 2 lg 2 p 1). Seega on oluline justnimelt isiku otsustamispädevus ning selle kasutamise tulemusena on sündinud otsus. Otsustamispädevusega on hõlmatud otsustamisprotsessis osalemine ning ametiisiku osavõtt või

¹³⁸ Sootak, Pikamäe (viide 127), lk 875, p 4.1.

¹³⁹ RKKKo 3-1-1-68-05, p 8.

¹⁴⁰ Justiitsministeerium. Mille järgi otsustada, kas töötajal on ametiseisund või ei ole? Arvutivõrgus: <https://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt/korduma-kippuvad-kusimused> (26.04.2022).

¹⁴¹ Sootak, Pikamäe (viide 127), lk 874, p 3.2.

roll võib seisneda ainult otsuse suunamises, ettevalmistamises. See tähendab, et otsuse ettevalmistaja ja otsustaja isikud ei pruugi lõppastmes kokku langeda.¹⁴²

Toimingu määratluse kohaselt võib tagajärje iseloom olla nii juriidiline kui ka faktiline. KVS ei nõua, et toiming oleks tehtud haldusorgani poolt. Samuti ei ole ka tingimuseks, et toiming ei ole sooritatud erasuhtes. Toiminguks võib olla kinnipidamine, läbiotsimine, registrikanne, vahetuse sunni kohaldamine jne. Teiseks isikuks võib olla avalikku ülesannet täitev asutus ning toiminguks, näiteks kahju tekitamine, mille tõttu tekib asutusele juriidiline kohustus kahju hüvitada.¹⁴³

Kokkuvõtlikult on ametiisik ainult selline isik, kellel on ametiseisund avaliku ülesande täitmiseks. Avalik ülesanne on määratlemata mõiste ning seadused ei sisalda selle õiguslikku definitsiooni. Selles seisneb oluline erinevus ametiseisundiga, sest ametiseisundil on üksikasjaline definitsioon. Eelkõige on kohane käsitleda avalike ülesannetena riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalik-õigusliku juriidilisele isikule seadusega või seaduse alusel pandud ülesandeid. Avalik ülesanne hõlmab avaliku võimu kandja ülesandeid, olenemata sellest, kas ja millisel viisil nende täitmine mõjutab kolmandaid haldusväliseid isikuid. Seetõttu avaliku ülesannete täitmist eeldatakse teenistuses PS-is nimetatud institutsioonides.¹⁴⁴

Avaliku ülesande täitmine hõlmab kogu avalikku teenistust. See tähendab, et ei ole oluline, kas avaliku ülesande täitmine toimub teenistus- ja usaldussuhtes või eraõiguslikus vormis. Mõlema suhte puhul on sisuliselt tegemist kas avaliku võimu teostamise või toetava tegevusega.¹⁴⁵ Kuivõrd eelpool on jõutud järelduseni, et ametiasutuse töötajad ei teosta avaliku võimu, siis kerkib küsimus, kas avalikke ülesandeid saab täita väljaspool avaliku võimu teostamist, teisisõnu kas avaliku ülesande täitmine eeldab ilmtingimata avaliku võimu teostamist. Avaliku ülesande täitmine on õigustatult ka avalik-õigusliku juriidilise isiku töötaja ülesanne, kuivõrd avalik-õiguslik asutus on loodud avalikest huvidest lähtuvalt vastavalt TsÜS § 25 lg 2.¹⁴⁶ Sellest tuleb järeldada, et avalike ülesannete täitmine võib leida aset ka väljas pool avaliku võimu teostamist ametnike poolt. Küll aga, kui avaliku ülesande täitmiseks asutakse tegema konkreetseid otsuseid või toiminguid, siis võib õigustatult väita, et tegemist on avaliku võimu teostamisega. Oluline on ka märkida, et Riigikohus on leidnud, et isegi kui avaliku ülesande

¹⁴² Sootak, Pikamäe (viide 127), lk 874, p 3.2.

¹⁴³ Sootak, Pikamäe (viide 127), lk 875, p 3.3.

¹⁴⁴ Sootak, Pikamäe (viide 127), lk 875, p 4.1.

¹⁴⁵ *Ibidem.*

¹⁴⁶ *Ibidem.*

täitmisel eeldatakse, et täitmine toimub avalikes huvides, siis tegemist ei ole piisava argument, et pidada konkreetne ülesanne avalikuks.¹⁴⁷

Avalik ülesanne võib olla teostatud ka väljaspool ametiasutust eraisiku poolt, kui talle on avaliku võimu teostamine delegeeritud. Delegeerimine võib olla formaalse, funktsionaalse, materiaalse delegatsiooni vormis. Formaalne delegatsioon on reeglina riigi poolt loodud juriidiline eraõiguslik isik. Funktsionaalne delegatsioon on näiteks notari tõestamismenetlus. Materiaalne delegatsioon on sisuliselt riigi poolt tagatud teenuse osutamise privatisseerimine.¹⁴⁸ Avalik ülesanne võib seisneda riigi huvide esindamises või tagamises äriühingus. Avaliku ülesandena on käsitletud ka „riigi osaluse valitseja valitud nõukogu liikme kogu ametitegevust, mis vastab KVS § 2 lg-s 2 nimetatud otsuste või toimingute tunnustele.“¹⁴⁹

Riigikohus on selgitanud, et avalikud ülesanded on vahetult seadusega või seaduse alusel riigile, kohalikule omavalitsusele või muule avalik-õiguslikule juriidilisele isikule pandud ülesanded. Avaliku ülesande täitmisega on tegu ka siis, kui pädev asutus on eraõiguslikule isikule õigusakti või lepinguga andnud volituse või pannud kohustuse osutada avalikes huvides sellist teenust, mille toimimise eest vastutab seaduse järgi lõppkokkuvõttes riik või mõni muu avalik-õiguslik juriidiline isik, näiteks omavalitsus.¹⁵⁰ Riigikohtu kriminaalkolleegium on KVS § 2 lg-t 1 tõlgendanud nii, et avalik ülesanne selle sätte mõttes hõlmab avaliku võimu kandja ülesandeid, olenemata sellest, kas ja kui, siis millisel viisil nende täitmine mõjutab kolmandaid (haldusväliseid) isikuid. Samas peab KVS § 2 lg-s 1 nimetatud avalik ülesanne olema ette nähtud vahetult seadusega, seaduse alusel või tõlgendamise teel õigusnormist tuletatav.¹⁵¹

Kokkuvõtlikult on seadusandja mõtte, et ametiisikuks võib olla nii töötaja kui ka ametniku vormis töötav isik, sest sisuliselt ei muuda avaliku ülesande iseloomu see, kas seda täidetakse ametiasutusega lepinguslikes suhtes olev töötaja või teenistus- ja usaldussuhtes ametnik. Riigikohtu erikogu on asunud seisukohale, et avalik ülesanne ei ole vältimatult seotud sellega, et tegemist peab olema justnimelt täidesaatva riigivõimu volituse kasutamisega ning avaliku ülesande sisu ei sõltu sellest, et kindel ülesanne võib olla täidetav eraõigusliku isiku poolt.¹⁵²

¹⁴⁷ RKHKo 3-3-1-19-14, p 12.

¹⁴⁸ Sootak, Pikamäe (viide 127), lk 875, p 4.1.

¹⁴⁹ RKKK 3-1-1-98-15, p 84.

¹⁵⁰ RKHKo 3-3-1-19-14, p 11.

¹⁵¹ RKKKo 4-18-616, p 37.

¹⁵² RKEKm 3-3-4-1-10, p 5.

KarS § 288 tähenduses võivad ametiisikuteks näiteks olla ka eraõiguslikud juriidilised isikud, sest määravaks on ja jääb ametiseisund ja avaliku ülesande täitmine.¹⁵³ Seega nii töötaja kui ka ametnik võib osutada ametiisikuks, kuna nende töökoha ja teenistusülesannete tõttu neilt eeldatakse, et nad avalike teenistujatena tegutsevad avalikes huvides ja võivad täita avalike ülesandeid. Määravaks on aga, kas konkreetne isik on asunud avaliku ülesande täitmiseks tegema või ettevalmistama otsuseid või toiminguid.

3.1.2 Toimingupiirangu kohaldumine ametiisikule

KarS-i 17. peatükk koosneb ametialaste süütegude koosseisudest. Seega on ametiisik antud peatükis keskne subjekt. Ametialaseid süütegusid ühendab kaitstav õigushüve, milleks on avaliku võimu korrakohane toimimine. Üldreegli kohaselt saab ametialast süütegu toime panna üksnes ametiisik, kuid erandjuhtudel võib koosseisu olemusest järelduda ka teisiti. See tähendab, et ametialast süütegu saab toime panna ka muu isik, kellel puudub ametiisiku staatus. Kokkuvõtlikult, juhtudel, kui konkreetne süüteo koosseis ei eelda erisubjekti (ametiisikut), siis tuleb ikkagi eeldada, et koosseisus sisalduvad teod on omistatavad ainult ametiisikule KarS § 288 lg 1 tähenduses.¹⁵⁴

KarS 17. peatüki koosseisud jagunevad kolmeks. Esiteks, koosseisud, mis eeldavad erisubjektina ametiisikut KarS § 288 lg 1 mõttes. Selle kategooria alla kuuluvad sellised koosseisud, mis sõnaselgelt nimetavad ametiisikut erisubjektina, kui ka sellised, mis seda konkreetselt ei nimeta, kuid seda eeldatakse tulenevalt koosseisu paigutatutest ametialaste süütegude peatüki alla. Teiseks, koosseisud, mille erisubjekt ei saa olla igasuguse ametiisiku staatusega, vaid konkreetsesse liiki kuuluv või koosseisus sätestatud avalikku ülesannet täitev ametiisik. Kolmandaks koosseisu grupiks on koosseisud, mis on arvatud ametialaste süütegude peatükki otstarbekuse kaalutlusel. See tähendab, et viimaste puhul on nähtud lahutamatu seost ametiisikule omistatavate süütegudega. Kokkuvõtlikult on KarS-i tähenduses ametiisiku näol tegemist erilise isikutunnusega.¹⁵⁵

¹⁵³ Sootak, Pikamäe (viide 127), lk 876, p 4.2.

¹⁵⁴ *Ibidem*, lk 873, p 1.1.

¹⁵⁵ *Ibidem*, lk 873, p 1.2.

Ametiisikule on seadusega KVS-iga ette nähtud teatud keelud, mis on oluline arvestades käesoleva töö konteksti. Erialakirjanduses on leitud, et toimingupiirangutest kinni pidamine on ametniku üks tähtsaim KVS-ist tulenev kohustus.¹⁵⁶ Autor peab oluliseks juhtida tähelepanu sellele, et toimingupiirangutest kinni pidamine on justnimelt KVS-ist tulenev tähtis kohustus. Ametniku jaoks on aga peamine ja primaarne kohustus täita korrektselt oma teenistuskohustusi.

Toimingupiirangu rikkumist peab jaatama näiteks olukorras, kui vallavanem tellib teenust äriühingust, mille juhatuse liikmeks on tema järglane. Samuti olukorras, kus vallavanem teeb tellimuse äriühingust, mille juhatuse liige ta on ise. Juridica artikli autori (A. Nisu) arvamus selles osas on väga kategooriline. A. Nisu arvab, et kirjeldatud olukordade puhul on korruptsioonijuhtum ilmselge ning muid objektiivseid asjaolusid tõendama ja tuvastama ei pea.¹⁵⁷ Käesoleva töö autor leiab, et kuigi kasutatakse sõna „ilmselge“, siis tegelikult ei ole see niivõrd ilmselge. See sõnakasutus viitab pigem sellele, et püütakse vältida selliste asjaolude käsitlemist, mida ei suudeta korrektselt tõendada. Nii on tõendamisse suhtunud liiga kergekäeliselt ning jäetud kaalumata mh erandite kohaldamise võimalikkust. Arvestades kui tähtsale positsioonile seatakse korruptsiooni ennetust ja juhtumite tuvastamist ei tohiks aga erandite käsitlemist nii kergekäeliselt kõrvale jätta. Autor leiab, et KVS-i muudatuste tõttu tuleb nüüd jälgida, kas kohaliku omavalitsuste kaasuste puhul kohalduvad erandid, näiteks KVS § 11 lg 3 p 7, mille kohaselt „toimingupiiranguid ei kohaldata, kui valla- või linnaasutuses, kui kohaliku omavalitsuse üksuse eripära arvestades oleks toimingupiirangu kohaldamine avaliku huvi seisukohast ebamõistlik“. Erialakirjanduses on samuti leitud, et antud sätte on tekitanud praktikas kõige rohkem küsimusi, kuivõrd ei ole üheselt mõistetav, millised eeldused sisalduvad antud õigusnormis, et saaks üheselt jaatada kohaliku omavalitsuse eripära.¹⁵⁸ Antud erand hõlmab eelkõige väiksemaid ja iselooleeritud kohalike omavalitsusi.¹⁵⁹ Isoleeritus ja valla suurus on autori arvates väga subjektiivsed hinnangud ning igat juhtumit tuleb hinnata eraldiseisvalt. Eeltoodud hinnangute subjektiivsust selgitab see, et käesoleval ajal ei ole väljakujunenud kohtupraktikat, mille olemasolu korral oleks võimalik konstrueerida objektiivsed kriteeriumid, mille järgi hinnata konkreetse valla suurust ja isoleeritust. See tähendab, et arvesse tuleb võtta rikutud toimingupiirangu ulatust, iseloomu jms olulisi asjaolusid. Tuleb nõustuda, et mõni teenus, mis on kohaliku omavalitsusele vajalik võib olla eksklusiivne selle kättesaadavuse mõttes.¹⁶⁰ Seega teatud juhtudel on antud erand rakendatav,

¹⁵⁶ Nisu (viide 126), lk 543.

¹⁵⁷ *Ibidem*, lk 545.

¹⁵⁸ *Ibidem*, lk 550.

¹⁵⁹ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri 192 SE, lk 23..

¹⁶⁰ Nisu (viide 126), lk 550.

kuid autor leiab, et igat juhtumit tuleb hoolikalt eraldi analüüsida. KVS § 11 lg 3 p 7 erand võib siiski jääda kohaldamata, kui see on avaliku huvi seisukohast mõistlikum. Eeltoodu tähendab, et hinnata tuleb tellitava teenuse vajalikkust justnimelt avaliku huvi mõttes. Avalik huvi on siinkohal primaarne, kuivõrd selliselt välistatakse seda, et teenuse tellija (vallavanem) teeb seda enda isiklikes huvides tulu teenimise võimalusena.¹⁶¹

Kokkuvõtlikult on kehtiv regulatsioon, mis puudutab ametiisikute ringi tuvastamist ja vastutust, on üsna lai. See tähendab, et vaatamata ametiisiku mõiste ja selle komponentide üksikasjalikule definitsioonile, võivad antud regulatsiooni alla liigituda väga paljud isikud, sh ametiasutuse ametnikud (sh ka kõrgemad juhid) ja töötajad. Seega aga omakorda võib tuua kaasa erinevaid tõlgendusi ja segadusi, kuivõrd ametiisikud ise ei pruugi alati olla teadlikud oma KVS-ist tulenevast staatusest. Autor on jõudnud järeldusele, et iga juhtum vajab eraldi asjaolude detailset hindamist, mis võib tagada tõhusama kontrolli toimingupiirangute järgimise üle ja ka võimalike erandite kohaldatavust.

3.1.3 Toimingupiirangu kohaldumine ametiasutuse töötajale

Pidades silmas käesoleva töö raames püstitatud eesmärgi on mh vajalik vastata küsimusele, kas ja kuidas kohalduv KVS-ist tulenev toimingupiirang ametiasutuse töötajale. Käesolevas magistritöös on märksõnadeks kujunenud mh ka korruptsioon ja selle ennetamine, mis on ühtlasi ka KVS-i toimingupiirangu üheks eesmärgiks. Eestis on toimingupiirangu rikkumise koosseisu kõrgemate kohtuastmete kohtupraktikat vähe, vaatamata sellele, et toimingupiirangu rikkumise juhtumid leiavad laia kajastamist meedias.

Eelnevalt on lahti seletatud ametiisiku legaaldefinitsioon ja selle sisu. Eeltoodust tuleb järeldada, et ka ametiasutuse töötajatel võib tekkida ametiisiku staatus. Selline järeldus on tuletatav ka TsÜS-ist. Nimelt, TsÜS § 25 lg 2 sätestab, et „avalik-õiguslik juriidiline isik on riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel.“ Seega sättes nimetatud institutsioonide puhul (s.o riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud), mis on ühtlasi ka ametiasutused ATS-i tähenduses, eeldatakse avalike ülesannete täitmist, kuna need on loodud avaliks huvides. Järelikult peaküsimus taandub selleni, kas konkreetsel ametiasutuse teenistujal, see tähendab töötajal või ametnikul, on olemas ametiseisund avaliku ülesande

¹⁶¹ *Ibidem.*

täitmiseks või mitte. Kui ametiasutuse töölepingulisel töötajal peaks olema ametiseisund avaliku ülesande täitmiseks, siis kehtivad talle KVS-i toimingupiirangud. Sellise regulatsiooni valguses on võimalik ka väita, et ametiasutuse töötajad ongi tööle võetud avalike ülesannete täitmiseks. Lisaks avalikes huvides võib tegelikkuses tegutseda ka isikud, kes ei olegi ametiisikud. Ametiasutuse töötajal on ametiseisund ikkagi ainult erandjuhul ehk siis, kui ametiasutuse eraõiguslikus vormis töötav isik peab hakkama tegema otsuseid ja toiminguid, rakendades avaliku võimu. Seevastu ametiasutuse ametniku põhitegevuseks ongi avaliku ülesande täitmine avaliku võimu teostamise kaudu.

Kuivõrd töötajal ametiasutuse töötaja ametiseisund on pigem erandjuhus ja ametiisiku staatus ei sõltu töötamise vormist, vaid isiku ametiseisundi olemasolust, siis autori hinnangul tuleb erilist tähelepanu tuleb pöörata selle tõendamisele. Ametiisikust töötaja vastutusele võtmiseks toimingupiirangu rikkumise eest on vajalik selgelt ära põhjendada ja näidata, milles seisneb isiku poolt avaliku ülesande täitmine ja tema ametiseisnud.¹⁶² Selguse mõttes tuleb rõhutada, et KVS-i toimingupiirangu rakendumiseks on üks võimalus, kus avalikku võimu teostatakse ka eraõiguslikus vormis tegutseva isiku poolt.

Justiitsministeerium on oma praktilises juhendis käsitlenud IT-valdkonda suure riskiga valdkonnana korruptsiooni riski kontekstis. See võib tuleneda näiteks sellest, et IKT töötajal on ligipääs erineva tundlikkusega informatsioonile, nagu sai analüüsitud ka eelpool. Seetõttu on IKT töötaja puhul risk, et antud informatsiooni võib ka vääralt ära kasutada.¹⁶³ Korruptsiooniriske on ametiasutuse IKT töötaja puhul tegelikkuses aga palju rohkem ning nende selgepiiriline määratlemine ei ole paraku reaalne. Nagu eelpool sai juba mainitud, IKT sfääris toimuvad protsessid ja tegevused on kiires muutuses. Samuti võib nende tegevuste ulatus olla tohutult mahukas. Näiteks, ametiasutuse IKT töötaja pädevuses võib olla kogu ametiasutuse sisese või isegi kogu valla IKT valdkonna koordineerimine, digitaalsete vahendite seadistamine ja muul viisil haldamine, teenuste haldamine jms. Eeltoodud loetelu võib olla pikem või lühem, arvestades konkreetse ametiasutuse vajadusi IKT valdkonnas. Kuivõrd IKT töötaja pädevusse kuuluvad küsimused ja tegevused on märgatavalt mahukad, siis IKT valdkonna välistel isikutel on raske anda hinnanguid ja tuvastada vastavaid riske ka toimingupiiragu rikkumise kontekstis, kui ametiasutuse IKT töötajal peaks olema ametiseisund.

¹⁶² Raidla, J., Vaher, T., Urke, K. Riigi äriühingu juhtorgani liige: kas ametiisik või ärijuht? - *Juridica* 2017/2, lk 77.

¹⁶³ Justiitsministeerium. Kõrvaltegevusest teavitamine ja selle kontrollimine. *Sine loco, sine anno*, lk 4. Arvutivõrgus: https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/k-orvaltegevuse_49735257_1.pdf (26.04.2022).

Samas on leitud ka, et e-riik võib vastupidi olla tõhus abivahed avaliku sekotri korruptsiooni ohjeldamisel.¹⁶⁴

Kokkuvõtlikult saab väita, et KVS-i toimingupiirang kohaldub kõikidele isikutele, kes kvalifitseeruvad ametiisikuteks KVS-i tähenduses, sh ka teatud juhtudel ametiasutuse töötajatele ATS § 7 lg 4 tähenduses. See tähendab, et ametiisikutel peab olema ametiseisund avaliku ülesande täitmiseks. Seejuures võib ametiseisund tuleneda seadusest, asutuse sisekorraldusest või aktist, töökorraldusest või juhendist jne. Ametnik on eelduslikult ka ametiisik ning selle väite ümberlõkkamiseks peab tõendama, et ametnikul ei ole ametiseisundit avaliku ülesande täitmiseks. Autori hinnangul võib tõendamine olla raskendatud, sest ei ole välistatud, et isik on vormistatud ametnikuna teenistusse ainult erilise teenistus- ja usaldussuhte tekitamiseks, kuid oma ametijuhendi kohaselt ei tee ta otsuseid ega toiminguid ning ei valmista neid ka sisuliselt ette. Riigikohus leidis, et töötajal ametiseisundi olemasolu jaatamiseks on piisav, kui töötaja faktiliselt asus täitma ametiisiku kohustusi. Sellisel juhul ei ole ka oluline, kas tema töökohustused on toodud töölepingu ühe osana. Seega karistusõigusliku tähenduse juures, mille kohaselt on ametiseisundile viitavad ülesanded sisalduvad tavaliselt teatud juhendis, on oluline ka isiku tegelik tegevus ja tema roll ametiasutuse otsuste kujundamisel.¹⁶⁵ On paslik rõhutada, et vältimatuks tingimuseks on, et ametiseisundil peab olema seos avaliku ülesandega. Justiitsministeerium on kinnitanud, et avalikke ülesandeid võib määratleda kui seadusega pandud ülesandeid, tingimata ei pea olema täidesaatva võimu volituste kasutamisega, mis viitab justkui ametniku staatusele.¹⁶⁶

Eeltoodust tuleb kokkuvõtlikult järeldada, et kui isik asub avaliku ülesande täitmiseks tegema otsuseid või toiminguid, mis toovad kaasa juriidilisi või muid faktilisi tagajärgi, mis ei ole välditavad, siis sellisel isikul tekib ametiseisund. Autor on seisukohal, et selliste ülesannete täitmine ei peaks olema avaliku teenistuse töötaja kohustus ega pädevus, kuivõrd tegemist on selge avaliku võimu teostamisega, mille tõttu peab see isik tegutsema ametnikuna ning vastama ka vastavatele ametnikele kehtestatud nõuetele. Küll aga, kui juba esialgselt selline isik oli vormistatud ebakohases vormis (töölepingulises), siis kvalifitseerub ta ametiisikuks KVS-i tähenduses. See toob see kaasa tegevuspiirangute ja toimingupiirangute kohaldumise vastavalt KVS-le. Ametiisiku ametiseisund tekib alles isiku poolt otsuste ja toimingute tegemist või ettevalmistamise funktsiooniga, ametniku staatus selliste funktsioonide täitmist otseselt ei nõua.

¹⁶⁴ Srtielkowski, Gryshova, Kalyugina (viide 114), lk 175.

¹⁶⁵ RKKKo 3-1-1-95-12, p 14.2.

¹⁶⁶ Justiitsministeerium. Mille järgi piiritleda, kas tegemist on avaliku ülesandega või mitte? Arvutivõrgus: <https://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt/korduma-kippuvad-kusimused> (26.04.2022).

3.2 Toimingupiirangu rikkumise süüteokoosseis, toimingupiirangu ja tegevuspiirangu sanktsioonide võrdlus

3.2.1 Toimingupiirangu rikkumise süüteokoosseis

Toimingupiirangu rikkumine on kriminaliseeritud süüteona. See tähendab, et toimingupiirangu rikkumine on karistatav nii väärteona kui ka kriminaalmenetluse korras, vastavalt sellele, mis on ametiisiku otsuse või toimingu väärtus.¹⁶⁷ Tegemist on KarS § 300¹ viitelise ja formaalse koosseisuga¹⁶⁸, mis näeb ette karistuse KVS-i kehtestatud toimingupiirangu teadva rikkumise eest, kui seda on tehtud suures ulatuses. KarS § 12¹ lg 2 kohaselt on suur ulatus, kui see ületab 40 000 eurot. KarS § 300¹ lg 2 näeb ette eraldi vastutuse, kui toimingupiirangut on teadvalt rikutud eriti suures ulatuses (s.o 400 000 eurot). Käsitlev kuriteokoosseis kaitseb avaliku võimu korrakohast toimimist. Seadusandja on seisukohal, et toimingupiirangu rikkumise näol on tegemist niivõrd lubamatu käitumisega, et see väärrib ranget karistust. Erialakirjanduses on leitud, et vaatamata muudele viisidele, mille abil on võimalik tagada avaliku võimu toimimist, on kriminaalkaristuse ette nägemine kõige äärmuslikum meede. Teiste meetmete tõhusus on küsitav, sest kui ohtu on seatud demokraatliku õigusriigi toimimine, siis on vaja kasutusele võtta raskemaid meetmeid, mis toovad kaasa vastavaid tagajärgi.¹⁶⁹

Korruptsiooni probleemi puhul tuleb teadvustada fakti, et selle nähtuse alge on konkreetsete isikute väärtushinnangud ja korruptsioonialase teadlikkuse puudulikkus. Sellest johtuvalt ei pruugi kriminaliseerimine kui selline kaotada selle probleemi nõ tuumikut.¹⁷⁰ Autor ei ole rangemate karistuste pooldaja, kuid see ei tähenda, et autor leiab, et kriminaliseerimine ei ole tulemuslik korruptsiooniga võitlemisel. Autor soovib rõhutada, et korruptsiooniga võitlemisel võib olla tulemuslik ka ennetustegevus. Rangemad karistused võivad teatud juhtudel olla käsitletavad nõ tulekahjude kustutamisenä, mis aga ei tähenda, et see ei ole vajalik. Korruptsiooniga võitlemise vahendite efektiivsus sõltub mh konkreetse sootsiumi väärtushinnangutest. Näitena võib tuua Singapuri lähenemist, kus korruptsiooni taseme langust soodustasid eriti karmid sanktsioonid. Karmimate karistustega paratamatult kaasneb ka teatud vabadustest loobumine, mis ei ole aga igas riigis vastuvõetav.¹⁷¹

¹⁶⁷ Sööt, M.-L. Kuritegevus Eestis 2009. Tallinn: Justiitsministeerium, 2010, lk 58. Arvutivõrgus: https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/12_kuritegevus_eestis_2009.pdf (26.04.2022).

¹⁶⁸ Sootak, Pikamäe (viide 127), lk 917, p 2.

¹⁶⁹ Nisu (viide 126), lk 542.

¹⁷⁰ Sööt (viide 55), lk 26.

¹⁷¹ *Ibidem*.

KarS § 300¹ kaitstav õigushüve langeb kokku KVS-ist tulenevate eesmärkidega. Üldiselt on sisu poolest eesmärgiks korruptsiooni vältimine ja ennetamine.¹⁷² Toimingupiirangu rikkumise kuriteokoosseisu tuvastamisel ei ole oluline tagajärje saabumine, sest formaalse olemuse tõttu on määrav toimingupiirangu rikkumine kui selline. See tähendab, et karistatavaks teoks on keelatud toimingu tegemine või otsuse langetamine.¹⁷³

Toimingupiirangu rikkumise teel on võimalik omandada vara, tasu jm eeliseid. Igasugune otsus või toiming ei eelda vara liikumist ametiisikule või kolmandale isikule, kuid ei ole välistatud, et ametiisik tegutseb õigusvastaselt mingi varalise või ka muu mittevaralise kasu saamise eesmärgil. Süüteoga saadud vara mõiste sisaldub KarS § 83¹ lg-s 1, mille kohaselt on süüteoga saadud vara otseselt süüteoga saadud vara ja sellise vara arvel omandatu.¹⁷⁴ On oluline, et vara pärineks sellest süüteost, milles isik konfiskeerimisotsust sisaldava kohtuotsusega süüdi mõistetakse.¹⁷⁵ Varana käsitletakse aga kõike, millel on vähenegi rahaline väärtus ning mille isik on saanud süüteo toimepanemise tulemusena (s.t vastutasuna).¹⁷⁶ Seega toimingupiirangu rikkumise suurt ulatust ei mõõdeta selle järgi, kui suurt kasu toimingupiirangu rikkuja sai või kui suurt kahju ühiskonnale tekitati, vaid otsuse või toimingu rahalise väärtuse järgi.

Korruptsioon toob kaasa kahju, mis ei pruugi aga olla rahaliselt mõõdetav. Muu hulgas võib korruptsioon tuua kaasa usalduse kaotuse, mittevaralist kahju. Korruptsioon on tänapäeval kõikides arenenud riikides kriminaliseeritud käitumine. Selleks on seadusandja loonud erinevad kuriteo- või väärteokoosseisud, mille poolt kaitstav õigushüve on avaliku võimu korrapärase, läbipaistva, ausa jms toimimise tagamine. Eesti siseriikliku õiguse kontekstis seonduvad korruptiivsed süüteod aususe ja usalduse kuritarvitamise või rikkumisega. Toimingupiirangu rikkumise näol on tegemist on korruptsioonikuriteoga, mille kriminaalmenetlus on üldjuhul mahukas ja raske. Kriminaalmenetlus on raskendatud asjaoluga, et korruptsioonikuriteod on oma olemuselt peitkuriteod, näiteks ei ole kannatanut, kes annaks aegsasti signaali tema õiguste rikkumisest, ja nende avastamine nõuab aega ja ressursi.¹⁷⁷

¹⁷² Sootak, Pikamäe (viide 127), lk 916, p 1.

¹⁷³ *Ibidem*, lk 917, p 2.

¹⁷⁴ Nisu (viide 126), lk 551.

¹⁷⁵ RKKKo 3-1-1-90-11, p 22.1.

¹⁷⁶ Nisu (viide 126), lk 551.

¹⁷⁷ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri 192 SE, lk 2.

KarS § 300¹ objektiivne koosseis koosneb KVS §-s 11 sätestatud toimingupiirangu rikkumise viisidest. Kokkuvõtlikult on KVS-i regulatsiooni kohaselt ametiisikul õigus üldreeglina tegeleda kõrvaltegevusega ainult juhul, kui see ei ole KVS-iga otseselt keelatud. Ametiisiku õigusi seoses kõrvaltegevusega ei piirata ainult piiramise pärast ehk ainukese eesmärgiga piirata ametiisiku õigusi. Eesmärk on hoopis hinnata, millised kõrvaltegevused ja kas võivad tuua kaasa korruptsiooni riski.¹⁷⁸ Toimepanija kriminaalvastutus eeldab rikkumist suures ulatuses ning alla suure ulatuses on seadusega ette nähtud väärteovastutus. Tegemist on rikkumise mõõtmega, mille kaudu seadusandja piiritleb KarS § 300¹ kuriteokoosseisu ja väärteokoosseisu KVS § 19.¹⁷⁹

Subjektiivsete koosseisu tunnuste poolest eeldab toimingupiirangu rikkumise koosseis kavatsetust või otsest tahtlust kõigi selle koosseisu objektiivsete tunnuste osas. Tahtlusega peab olema hõlmatud ka rikkumise ulatus. See tähendab, et kui ametiisik rikub toimingupiirangut, kuid tegu on toime pandud kaudse tahtlusega, siis isiku vastutus KarS § 300¹ järgi on välistatud. KVS § 19 väärteokoosseis on sellisel juhul samuti täitmata, sest ka antud väärteo koosseis eeldab tegutsemist vähemalt otsese tahtlusega.¹⁸⁰ Kokkuvõtlikult on subjektiivne koosseis täidetud, kui ametiisik on teadlik sellest, et otsus või toiming avaldab mõju tema või ametiisikuga seotud isiku finantsolukorrale või teist liiki huvidele, mille tõttu tekib korruptsioonioht.¹⁸¹ Autor soovib rõhutada, et eeltoodu saab tõlgendada ka selliselt, et toimingupiirangu eesmärk oleks justkui see, et ametiisikuga seotud isik ei saaks ametiisikule teada olevalt kasu. Autor leiab, et toimingupiirangu eesmärk ei olle mitte mingil juhul kellegi kasu saamise vältimine, kuivõrd piirangu eesmärk on tegelikult samm kaugemal. Nimelt, piirang on suunatud mh ka sellele, et vältida olukordi, kus ametiisik oma otsuse või toimingu tegemisel võtaks arvesse seda, et temaga seotud isik võib saada kasu.

Toimingupiirangu rikkumise koosseisu täitmine ei eelda seda, et ametiisiku poolt tehtud otsus omab tsiviilõiguslikku kehtivust. Samuti ei ole ka eeltingimuseks, et toiminguga kaasnevad mõjud avalduvad reaalselt välismaailmas. Koosseisu täitmiseks on piisav, kui ametiisikuks kvalifitseeruv isik teeb otsuse, mis on suunatud teisele isikule, asutusele või eraõiguslikule juriidilisele isikule, kasutades oma ametiseisundist tulenevaid volitusi ning sellise otsusega

¹⁷⁸ Sootak, Pikamäe (viide 127), lk 917, p 3.1.

¹⁷⁹ *Ibidem*, lk 918, p 4.

¹⁸⁰ *Ibidem*, lk 918, p 6.

¹⁸¹ Truu, M. Riigikohtu praktika kriminaalasjades september – detsember 2015. Tartu: Riigikohus, 2016, lk 9. Arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/ylevaated/2015/riigikohtu_praktika_ylevaade_kriminaalasjad_2015_3.pdf (26.04.2022).

tekitatakse kohustusi või õigusi. Näiteks hääletusel hääle andmine on oluline osa otsuse vastuvõtmisest, kuigi hääletamine võib olla ka kollegiaalne (ÄS¹⁸² § 322 lg 1). Hääletamisel antud häälel on käsitletav otsuse vastuvõtmises osalemisena KVS § 2 lg 2 p 1 mõistes. Hääle andmisega on toimingupiirangu rikkumine viidud lõpuni, sõltumata sellest, kas hääletaja, ehk ametiisik osales enne hääletamist toimunud ja sellega seotud protsessides.¹⁸³

3.2.2 Toimingupiirangu ja tegevuspiirangu rikkumise tagajärjed ja nende erinevus

Kui ametnik rikub oma teenistuskohustusi, siis võivad sellega kaasneda erinevad juriidilised tagajärjed. KVS-i toimingupiirangu rikkumine on kvalifitseeritav süüteona. Seejuures ei ole ka oluline, millises ulatuses on süütegu toime pandud. See tähendab, et sõltumata ulatusest, on toimingupiirangu rikkumine süütegu. ATS-i tegevuspiirangu rikkumise eest ei ole aga kriminaal- ega väärteovastutust ette nähtud, vaid tegemist on teenistuskohustuse rikkumisega, mille tagajärjeks on distsiplinaarvastutus. Eeltoodust tulenevalt kerkib küsimus, millised kaalutlused on selle erinevuse taga.

Karistusõigus ja distsiplinaarõiguse instituudi olemused on üsna erinevad. Käesoleval juhul vaadeldakse nimetatud juriidilisi tagajärgi justnimelt ametniku suhtes. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamatu autorid leiavad, et distsiplinaarmenetlusel on kaks peamist eesmärki. Esiteks, distsiplinaarmenetlusel on hoiatav või ennetav funktsioon, mis on suunatud sellele, et tagada ametnike poolt oma teenistuskohustuste täitmine. Teiseks, distsiplinaarmenetlusel on ülesanne jätta teenistusest välja sellised ametnikud, kelle puhul ei ole enam usaldust, et nad ka edaspidi suudavad täita oma teenistuskohustusi. Karistusõigus on aga suunatud sellele, et kohaldada sanktsioone konkreetse isiku suhtes, millega kompenseeritakse tekkinud ebaõiglus.¹⁸⁴ Käesoleva töö autor on eeltoodud erinevusega osaliselt nõus, sest ka distsiplinaarvastutuse puhul kohaldatakse sanktsioone konkreetse isiku suhtes, kuid täpsustab, et peamine erinevus seisneb selles, milliseid õigushüvesid ja millises keskkonnas tahetakse ühe või teise vahendiga kaitsta. Tegevuspiirangu rikkumine on seotud eelkõige ametniku teenistusliku distsipliini järgimisega.¹⁸⁵ Käesoleva töö autor leiab lisaks, et tegevuspiirangu regulatsiooni oluline osa on usaldus. Nimelt, tegevuspiirangud on ette nähtud seadusega ning nende baasil on võimalik kaaluda, kas saab usaldada ametnikule ameti või mitte.

¹⁸² Äriseadustik. - RT I, 12.03.2022, 12.

¹⁸³ Sootak, Pikamäe (viide 127), lk 918, p 7.

¹⁸⁴ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 223.

¹⁸⁵ Kalmet (viide 71).

Ei ole ka välistatud distsiplinaarkaristuse ja kriminaalkaristuse samaaegne kohaldamine.¹⁸⁶ ATS § 75 lg 9 kohaselt, „kui teenistuskohustuse rikkumine pannakse toime teoga, mille eest ametnikule võidakse määrata kriminaalkaristus või karistus väärteo eest või mille eest võidakse mõista ametnikult välja kahjuhüvitis, ei välista see ametnikule sama teo eest distsiplinaarkaristuse määramist“. Seega on ametiasutusele antud kaalutusõigus otsustamaks, kas ametnikule süüteo eest määratud kriminaalkaristus on piisav, et tagada teenistusalased huvid või mitte. Kui ametiasutus jõuab diskretsiooni tulemusena järeldusele, et kriminaalkaristusest ei piisa, siis on ametiasutuse pädevuses kohaldada ka distsiplinaarkaristust. Vastav kaalutus võib tuleneda näiteks vajadusest taastada ametikandjate maine.¹⁸⁷ Eeltoodust järeldab autor, et distsiplinaar- ja kriminaalkaristuse samaaegne mõistmine oleneb ametniku poolt toime pandud süüteo intensiivsusest ja selle mõju ulatusest ametiasutusele. Seega ei ole distsiplinaar- ja kriminaalkaristuse samaaegne kohaldamine vastuolus *ne bis in idem* põhimõttega.¹⁸⁸ Autor on seisukohal, et ühe ja sama rikkumise eest distsiplinaar- ja kriminaalkaristuse kohaldamine ei riku *ne bis in idem* põhimõtet ka põhjusel, et erinevad karistuse liigid teenivad erinevaid eesmärke, seetõttu ei ole ka teist liiki sanktsioonide rakendamine paralleelselt distsiplinaarkaristusega välistatud.

Täiendavaks distsiplinaarvastutuse kohaldamise tingimuseks on isikuline kohaldatavus. See tähendab, et ATS-i kohaselt teenistus- ja usaldussuhte raames toime pandud rikkumise kontekstis, peab distsiplinaarmenetluse alune isik omama ametniku staatust.¹⁸⁹ Ei tohi aga seejuures unustada, et ka ametiasutuse töötajate puhul on võimalik distsiplinaarvastutuse kohaldamine (vt TDVS¹⁹⁰). Distsiplinaarvastutuse regulatsioon kohaldub reeglina kõikidele ametnike liikidele. Ainuke erand antud reeglist on isikud, kes tegutsevad autonoomselt. Näiteks võrdse kohtlemise voliniku teenistusliku järelevalve regulatsioon on teistsugune, mille tõttu on kohased ka distsiplinaarvastutuse regulatsiooni erisused.¹⁹¹ Kui distsiplinaarvastutuse kohaldamine ei ole võimalik, näiteks põhjusel, et seadus seda ette ei näe, siis ametiasutusel on õigus kohaldada ka muid vastutuse vorme (nt lepinguline vastutus).¹⁹² Eeltoodust tulenevalt autor järeldab, et kui mõne ametniku puhul pole distsiplinaarmenetlust olemas, siis selle konkreetse ametniku suhtes ei ole ka ATS-i tegevuspiirangute rikkumise eest sanktsiooni

¹⁸⁶ Lang, Pärnamägi, Sarapuu (viide 4), lk 223.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ *Ibidem*, lk 224.

¹⁹⁰ Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus. - RT I, 06.07.2012, 40.

¹⁹¹ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri 193 SE, lk 49.

¹⁹² Kalmet (viide 71).

juriidilise tagajärjena olemas. Vaatamata sellele, on võimalik võtta antud asjaolu arvesse selle sama ametniku uueks perioodiks ametisse nimetamise otsustamisel.

Kokkuvõtlikult võib järeldada, et lähtudes eeltoodud ametiasutuste kaalutlusõigusest, on ATS-i regulatsiooni raames leitud, et ATS-i tegevuspiirangu rikkumise piisavaks sanktsiooniks on distsiplinaarkaristuse kohaldamine. KVS-i regulatsiooni kontekstis ei ole aga distsiplinaarvastutus kõikide ametiisikute puhul võimalik.

3.3 Toimingupiirangu kohaldumine Narva linnavolikogu kaasuse näitel

Aastal 2019 peeti kinni AS Narva Vesi juhatuse liige Aleksei Voronov (edaspidi A. Voronov või süüdistatav) ning veel neli isikut, kes olid seotud erinevate äriühingutega Narvas ja Jõhvis. A. Voronov oli Narva linnavolikogu fraktsiooni esimees. Lisaks eeltoodule kuulus A. Voronov SA Narva Haigla ja SA Narva Linna Arendus nõukokku. A. Voronovile esitati mh kahtlustus toimingupiirangu rikkumises, mis seisnes selles, et A. Voronov osales ametiisikuna Narva Linnavolikogu istungitel linnavolikogu liikmena avalikku ülesannet täites endaga seotud juriidiliste isikute huvides otsuste langetamises.¹⁹³ „2019. aastal mõistis Viru Maakohus kokkuleppemenetluses¹⁹⁴ A. Voronovi süüdi suures ulatuses altkäemaksu saamises ja selle küsimises, riigihangete tegemise nõuete rikkumises eriti suures ulatuses ja toimingupiirangu rikkumises eriti suures ulatuses.“¹⁹⁵

Kaasuses kirjeldatud asjaolude kohaselt oli teo toimepanija ehk A. Voronov linnavolikogu liige. Käesoleva töö eesmärgi püstitust ja tegevuspiirangu normi, mis tuleneb ATS-ist, silmas pidades on asjakohane välja tuua, et ATS § 2 lg 3 p 9 kohaselt ei kohaldata ATS-i kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmele. Selline seadusandja valik on põhjendatud eriregulatsiooni (s.o KOKS) piisavusega.

Omavalitsuse volikogu liige on käsitletav ametiisikuna KVS-i tähenduses. Seadusest või töökorraldusest tulenevalt on tal kohustus või õigus teha avaliku ülesande täitmiseks teistele siduvaid otsuseid (KOKS § 22). Linn on avalik-õiguslik juriidiline isik, keda esindab oma pädevuse piires ka volikogu (KOKS § 10 lg 1). Linnavolikogu on käsitletav

¹⁹³ Korruptsioonikuritegude büroo (koost). Korruptsioonikuritegude büroo ülevaade 2018-2019, lk 19. Arvutivõrgus: <https://www.politsei.ee/files/Korruptsioon/Trykised/kokkuvote-2018-2019.pdf?01efaab76a> (26.04.2022).

¹⁹⁴ VMKo 1-19-4444.

¹⁹⁵ Korruptsioonikuritegude büroo (koost) (viide 193), lk 20.

omavalitsusorganina KOKS § 4 p 1 kohaselt. Volikogul on seadusest tulenev õigus üksikaktidena vastu võtta otsuseid (KOKS § 7 lg 2). KOKS § 17 lg 2 kohaselt on volikogu liige kohustatud oma tegevuses juhinduma seadusest valla või linna õigusaktidest ning valla- või linnaelanike vajadustest ja huvidest. See, et linnavolikogu liikmele ei laiene ATS ei tähenda, et tema suhtes ei ole kehtestatud piiranguid muude õigusaktidega. KOKS § 17 lg 5 kohaselt ei tohi volikogu liige võtta osa volikogu sellise üksikakti ettevalmistamisest, arutamisest ja otsustamisest, mille suhtes talle laieneb KVS-i toimingupiirang. On vajalik märkida, et eeltoodud tegevus oleks piiratud ka ilma KOKS-i erinormita KVS-i alusel. Asjaoludest tuleneb, et A. Voronov osales mitmete volikogu otsuste vastuvõtmises ning sisuliselt mõjutas otsustamise tulemust, kasutades oma ära oma mõjuvõimu. Otsused olid seejuures seotud äriühingutega, mis on seotud A. Voronovi endaga. A. Voronov ei taandanud ennast hääletamisest, kus otsustati temaga seotud juriidiliste isikutega seotud küsimusi. Hääletamisel A. Voronov väljendas oma tahet hääle andmisega.¹⁹⁶ Kaasuse asjaoludest ei nähtu, kas A. Voronov on osalenud hääletamise protsessi ettevalmistamises, kuid Riigikohtu seisukoha kohaselt ei ole ka see asjaolu oluline, sest juba hääle andmine on oluline osa otsuse tegemisest.¹⁹⁷

KVS § 11 lg 1 punktist 2 tulenevalt oli A. Voronovil keelatud Narva Linnavolikogus toimingut või otsuse tegemine, kui see puudutas SA-t Narva Haigla või SA-t Narva Linna Arendus. Keelu põhjus seisneb selles, et A. Voronovil oli selge huvi, et temaga seotud juriidilised isikud tegutseksid stabiilselt ja töötavad, kuna A. Voronov sai kõnealustes juriidilistes isikutes tasu aga ka reputatsiooni.¹⁹⁸

Keskerakonna Narva piirkonna juhatus jõudis koosolekul aga järeldusele, et antud juhtumi puhul ei ole tegemist korruptsiooniga ning isikud võivad jätkata töötamist oma positsioonidel. Tolleaegne Keskerakonna Narva piirkonna esimees Y. Toom kommenteeris antud olukorda tunnistades, et piirangut tõesti ei järgitud, kuid tegemist on „apsakaga“ ja see ei ole korruptsioon.¹⁹⁹ Kriminaalmenetluse käigus oli aga tuvastatud, et hääletamine oli korduv ning hääletamine toimus A. Voronovi käskluse järgi. Viie volikogu liikme suhtes lõpetati

¹⁹⁶ Politsei- ja piirivalveamet. Korruptsiooniga seotud kohtulahendid. Arvutivõrgus: <https://www.politsei.ee/et/korruptsiooniga-seotud-kohtulahendid> (26.04.2022).

¹⁹⁷ RKKKo 3-1-1-95-15, p 92.

¹⁹⁸ Politsei- ja piirivalveamet (viide 196).

¹⁹⁹ Kuus, I. (toim). Prokuratuur esitas viiele Narva linnavolikogu liikmele kahtlustuse. ERR 09.08.2018. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/852594/prokuratuur-esitas-viiele-narva-linnavolikogu-liikmele-kahtlustuse> (26.04.2022).

kriminaalasi oponentidega, kuid ainsana sai karistuse A. Voronov. Kahe inimese suhtes lõpetati kriminaalmenetlus tõendamatus tõttu.²⁰⁰

Selle kaasuse näitel on võimalik mõista, et korruptsioonirisk esineb, kui võimufraktsiooni liikmed juhivad korraga omavalitsust ja omavalitsusele kuuluvaid äriühinguid. Eriti ohtlik on olukord siis, kui erakondade piirakonnajuhatus (vt eeltoodud Y. Toom seisukoht) ei mõista korruptsiooniriske ning nimetavad seda rumaluseks või teadmatuses. Autor leiab, et toimingupiirangu rikkumist võib toime panna ka teadmatuses, kuid sellisel juhul ei ole kindlasti tegemist õigusvastasust välistava asjaoluga. Süüteokoosseisudes olev sõna „teadvalt“ viitab sellele, et rikkuja peab olema teadlik, et tema otsus või toiming mõjutab teda ennast või temaga seotud isikut, kuid selle sõna kasutamine ei tähenda, et ta peaks olema ka teadlik toimingupiirangu sätestamisest KVS-is. Teadmatus küsimusel võib peatuda ka Neinar Seli (edaspidi N. Seli) kriminaalasjal²⁰¹, kus keskne küsimus seisnes selles, kas N. Seli oli Tallinna Sadama nõukogu esimehena ametiisiku staatusega, kes pidi järgima KVS-is ette nähtud toimingupiiranguid.²⁰² N. Seli kassatsiooni kohaselt ei olnud N. Seli ametiisik KVS § 11 lg 1 tähenduses (s.o objektiivne koosseis). Lisaks väideti kassatsioonis, et N. Seli ei ole täitnud subjektiivset koosseisu põhjusel, et ta ei olnud oma ametiseisundist teadlik.²⁰³ Riigikohtu kolleegium peatus antud küsimusel ja analüüsis subjektiivset koosseisu. Nimelt, Riigikohus on mitmes oma lahendis leidnud, et ei ole kohustuslik, et isik teaks ametiseisundi täpset juriidilist tähendust, vaid mõistakse selle üldist sotsiaalset või üldkeelelist tähendust.²⁰⁴ Kassatsiooni kohaselt ei mõistnud N. Seli, et riigi äriühingu otsuse tegemises osalemine, mis mõjutab temaga seotud MTÜ (mittetulundusühing) varalisi huve, on piisav ametiseisundi tekkimiseks. Riigikohus on leidnud, et eksimus ei välista N. Seli tahtlust. Antud eksimus mängiks rolli üksnes selle vältimatus korral (KarS § 39 lg 1). Kokkuvõtlikult võib N. Seli kaasuse puhul küll olla tegemist eksimusega, kuid mitte süüd välistava asjaoluga KarS-i mõttes. N. Seli ei võtnud midagi ette, et olla kindel oma ametiseisundi olemasolust või selle puudumisest. Riigikohus on rõhutanud, et küsimus, mille hääletamisel N. Seli osales ei olnud nii kiireloomuline. Seega N. Selil oli võimalus kontrollida üle oma volituste ulatust, toime pandud teo lubatavust, pidada nõu riigiosaluse valitsejaga.²⁰⁵

²⁰⁰ BNS. Prokuratuur lõpetas Narva volikogulaste kriminaalasja oponentidega. ERR 20.12.2019. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1016370/prokuratuur-lopetas-narva-volikogulaste-kriminaalasja-oportuniteediga> (26.04.2022).

²⁰¹ RKKKo 3-1-1-98-15.

²⁰² Talvik, M. Riigikohus tegi otsuse Neinar Seli kriminaalasjas. Riigikohus 11.12.2015. Arvutivõrgus: <https://www.riigikohus.ee/et/uudiste-arhiiv/riigikohus-tegi-otsuse-neinar-seli-kriminaalasjas> (26.04.2022).

²⁰³ RKKKo 3-1-1-98-15, p 22-25.

²⁰⁴ RKKKo 3-1-1-98-15, p 94.

²⁰⁵ RKKKo 3-1-1-98-15, p 95.

Tulles tagasi Narva Linnavolikogu kaasuse juurde, kui volikogu liige on samal ajal seotud isik äriühinguga, mille üle tuleb teostada järelevalvet, siis võib õiguskantsler Ü. Madise hinnangul tekkida küsimus, kas järelevalve on piisav ja objektiivne.²⁰⁶ Lahendusena on toodud omavalitsuse enesekorraldusõiguse piiramine. Omavalitsustelt ei saa iseseisvust täielikult ära võtta, sest muidu kohaliku omavalituse mõte oleks sisutu.²⁰⁷ Omavalitsuse autonoomia ja kontrollimatuse vahel ei saa aga anda võrdusmärki.²⁰⁸ Piiramine võib seisneda näiteks omavalitsuse rahaliste vahendite kasutamise kontrollis. Kontrolli esemeks on just rahalised vahendid, kuna see on peamine vahend, mille abil tuvastatakse korruptsiooni. Järelevalvet teostab sellisel juhul, näiteks palgaline audiitor, kes on eelduslikult sõltumatu.²⁰⁹ Erialakirjanduses on samuti jõutud seisukohale, et väline sõltumatu kontroll on tõhusam, kui omavalitsuse sisemine kontrolli meetmed.²¹⁰ Autor on osaliselt nõus antud seisukohaga, sest peab vajalikuks ja samaaegselt raskeks leida tasakaal olukorras, kus rakendatakse omavalitsuste tõhusam väline kontroll ning et selline kontroll ei piiraks põhjendamatult omavalitsuse enesekorraldusõigust.

Ü. Madise leiab, et paljudel juhtudel piisab korruptsiooni ennetamiseks toimingupiirangutest ehk teatud reeglitest.²¹¹ Siinkohal soovib magistritöö autor rõhutada õiguskantsleri seisukoha täpsustades, mida õiguskantsler ilmselt silmas pidas. Nimelt tõepoolest teatud juhtudel piisab toimingupiirangute olemasolust, kuivõrd korruptsiooniennetuslikke eesmärgi täidab karistusahvardus. Lisaks on ka äärmiselt oluline, et nendest piirangutest ka kinni peetaks. Õiguskantsler Ülle Madise sõnul on korruptsiooni ennetuse tõhustamiseks muuhulgas vajalik luua huvide konflikte vältiv õigusselgus. See on oluline olukordades, kus kohaliku omavalitsuse volikogu liige töötab omavalitsuse hallatava ametiasutuse juhina või kuulub sellise kohaliku omavalitsuse osalusega ühingu juhatusse või nõukokku, mille üle ta volikogu liikmena peab teostama järelevalvet.²¹²

²⁰⁶ Kuul, M. (toim). Madise: omavalitsustes korruptsiooni ohjeldamiseks tuleb seadusi muuta. ERR 14.09.2017. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/618475/madise-omavalitsustes-korruptsiooni-ohjeldamiseks-tuleb-seadusi-muuta> (26.04.2022).

²⁰⁷ Olle (viide 63), lk 163.

²⁰⁸ Mikli, A. Aeg vaadata üle kohalike omavalitsuste majanduskontrollile kehtestatud piirangud. – Juridica 2022/2, lk 109.

²⁰⁹ Kuul, M. (toim) (viide 206).

²¹⁰ Mikli (viide 208), lk 112.

²¹¹ Kuul, M. (toim) (viide 206).

²¹² *Ibidem*.

3.4 Toimingupiirangu kohaldumine eksministri nõuniku kaasuse näitel

Põhja ringkonnaprokuratuur algatas 2019. aastal kriminaalmenetluse, mille raames esitati maaeluministri endisele nõunikule Urmas Arumäele (edaspidi U. Arumäe või süüdistatav) süüdistus KVS-i toimingupiirangu rikkumises eriti suures ulatuses (s.o KarS § 300¹ lg 2) ehk enam kui 400 000 euro ulatuses.²¹³ Antud kohtumenetlus algas 2021. aastal²¹⁴ ning lõplik kohtulahend jõustus 2022. aasta märtsis²¹⁵. Süüdistuse kohaselt võis U. Arumäe ministrile juriidilist nõu andes osaleda otsuste tegemise juures ja ka nende suunamises, lähtudes temaga seotud isikute huvidest. Eelnimetatud otsuste tegemisel ja suunamisel esines U. Arumäe kriminaalmenetluses kahtlustatavate kaitsjana, kus kannatanuks pooleks oli maaeluministeriumi haldusalasse kuuluv Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet.²¹⁶

Prokuratuur leidis, et süüdistatav on käsitletav ametiisikuna. Süüdistatav seevastu väitis, et advokatuuriseaduse²¹⁷ (AdvS) § 43 lg 4 kohaselt ei või advokaati “tema ülesannete täitmise tõttu samastada kliendiga ega kliendi kohtuasjaga” ning rõhutas advokatuuri eetikakoodeksi²¹⁸ § 4 lg-s 6 sätestatule, et „advokaati ei või samastada kliendi ülesande täitmise tõttu kliendi ega kliendi kohtuasjaga”.²¹⁹ Prokuratuur ei nõustunud süüdistatava seisukohaga ning selgitas, et süüdistatav on käsitletav ametiisikuna justnimelt seetõttu, et tal on olemas ametiseisund, mille tekkimise aluseks on Eesti Vabariigi Maaeluministeriumi ja Advokaadiühing Arumäe & Sipari vahel sõlmitud õigusteenuse osutamise leping maaeluministri nõustamiseks õigusküsimustes. Õigusküsimuste nõustamine hõlmab mh ka avaliku võimu teostamisega seotud küsimusi ning selline nõustamine on vaadeldav tehinguna, mille täitjal eelduslikult tekib ametiseisund.²²⁰

Antud asjas on autori hinnangul huvitav süüdistatava ja tema kaitsja kaitsetaktika. Nimelt, nii süüdistatav kui ka tema kaitsja väitsid kohtus, et süüdistatav ei ole kunagi maaeluministeriumis nõunikuna töötanud, vaid tegutses õigusnõustajana advokaadilepingu

²¹³ Randla, S. Eksministri nõunik Urmas Arumäe jäi kuriteos süüdi. Õhtuleht 16.03.2022. Arvutivõrgus: <https://www.ohutuleht.ee/1058008/eksministri-nounik-urmas-arumae-jai-kuriteos-suudi?check=1> (26.04.2022).

²¹⁴ *Ibidem*.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ TlnRnKo 1-20-4858.

²¹⁷ Advokatuuriseadus. - RT I, 04.01.2021, 26.

²¹⁸ Eesti Advokatuuri eetikakoodeks. Arvutivõrgus: <https://advokatuur.ee/est/advokatuur/oigusaktid/eetikakoodeks> (26.04.2022).

²¹⁹ TlnRnKo 1-20-4858, p 4.

²²⁰ *Ibidem*.

alusel. Antud kriminaalmenetlust juhtiv ringkonnaprokurör nimetas antud kaitsetaktikat sõnamänguks.²²¹ Kokkuvõtlikult peab süüdistatav ennast vabakutseliseks advokaadiks, mitte aga ametiisikuks, millest viimane on toimingupiirangu rikkumise esmane eeldus.

Märkimisväärne on ka prokuratuuri seisukoht kuriteo subjektiivse koosseisu osas. Nimelt, prokuratuur väidab, et süüdistatav pidi olema teadlik oma ametiseisundi olemasolust ja selle juriidilisest tähendusest, kuivõrd süüdistataval on neli magistrikraadi, üks doktorikraad ning vandeadvokaadi staatus. Eeltoodu tõttu kehtivad süüdistatava suhtes kõrgendatud juriidilised standardid sh teadmised.²²² Käesoleva töö autor ei välista, et toimingupiirangu rikkumine on sellist liiki kuritegu, mida on võimalik toime panna teadmatusel. Seda on ka kinnitanud Justiitsministeeriumi poolt läbi viidud analüüs²²³. Küll aga tõepoolest tuleb nõustuda, et lähtudes põhimõttest, mille kohaselt tuleb kaasuste asjaolusid hinnata igal konkreetsel juhul ja eraldi, siis antud kaasuse raames kehtivad süüdistatavale kõrgendatud nõudmised subjektiivse koosseisu intellektuaalse elemendi osas. Objektiivsete asjaolude osas on prokuratuur seisukohal, et süüdistatav on osalenud avaliku võimu otsustusprotsessi kujundamisel.²²⁴ Autor on jõudnud järeldusele ka eelpool, kuid toob veelkord lühidalt välja, nõustudes prokuratuuri arvamusega, et oma advokaadi kutsetegevuse raames väidetavalt pelgalt õigusnõu andmise tegeool sisu oli tegelikkuses ministeeriumi otsustusprotsessi sekkumine.²²⁵ Seetõttu kehtisid ka süüdistatava suhtes avalikus sektoris kehtivate standardite nõuded, nt erapooletus, toimingupiirangute järgmine jms.

Ringkonnakohus on leidnud, et käesolevas asjas on tegemist korruptsiooniohuga, kuna U. Arumäe tegutses Maaeluministeeriumis ametiisikuna, andes ministrile nõu kriminaalasjades PRIA (Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet) pädevuste osas. Samal ajal väljaspool ministeeriumi oli U. Arumäe nende isikute kaitsja, kelle suhtes on PRIA esitanud avalik-õigusliku nõude.²²⁶ Toimingupiirangu rikkumist tuleb jaatada juba olukorras, kus U. Arumäe koostab oma kaitsealuste huvides teatud küsimused ning seejärel koostab ametiisikuna ehk ministri nõunikuna nendele küsimustele vastused.²²⁷

²²¹ BNS. Kohus mõistis Urmas Arumäe toimingupiirangu rikkumises süüdi. ERR 02.06.2021. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1608232320/kohus-moistis-urmas-arumae-toimingupiirangu-rikkumises-suudi> (26.04.2022).

²²² TlnRnKo 1-20-4858, p 4.

²²³ Korruptsioonivastase seaduse eelnõu seletuskiri 192 SE, lk 5.

²²⁴ TlnRnKo 1-20-4858, p 4.

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ *Ibidem*, p 7.

²²⁷ *Ibidem*, p 17.

Kokkuvõtlikult on ringkonnakohus leidnud, et KVS-i toimingupiirangud „ei ole seotud õigussuhte iseloomuga, vaid tegeliku võimuga osaleda avalike ülesannete täitmist puudutavate otsuste tegemisel ja nende suunamisel.“²²⁸ Käesoleva töö autor on seisukohal, käesolev kaasus illustreeribki olukorda, kus ametiisiku regulatsiooni alla võib langeda päris suur hulk isikuid. Seejuures ei ole määrav, mis on konkreetse isiku ametinimetuse, olgu see nõunik, jurist, nõustaja, vabakutseline advokaat jms ja mis vormis antud õigussuhe toimib. Tähtis on hoopis see, mis on konkreetse isiku ülesanded ja volitused. Toimingupiirangu rikkumise kontekstis tuleb spetsiifiliselt hinnata isiku töö sisu ning kas isikul on ametiseisund avaliku ülesande täitmiseks. Seega igat juhtumit tuleb vaadata iseseisvalt, hinnates kaasuse konkreetseid asjaolusid.

²²⁸ *Ibidem*, p 8.3.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö raames oli püstitatud mitu eesmärki. Esmaseks eesmärgiks oli välja selgitada, milles seisneb ATS-is sisalduv ametniku tegevuspiirang saada tulu kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub tema teenistusülesannete hulka. Samuti oli püstitatud eesmärk välja selgitada, kas ja kuidas eelnimetatud tegevuspiirang kohaldub ametiasutuse juristile ja info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) töötajale. Lisaks oli eesmärgiks uurida KVS-i toimingupiiranguid, selgitades välja, kas need kohalduvad ametiasutuse töötajatele ning millistel eeldustel.

Käesoleva töö esimesest eesmärgist lähtuvalt oli välja selgitatud, milles seisneb ATS § 60 lg 4 punktis 2 sisalduv tegevuspiirang. Uuritav tegevuspiirang keelab kõrvaltegevusega tegelemist erandina ehk tegemist on sõnaselge keeluga, mille üks eesmärkidest on huvide konflikti ja korruptsioonile viitava käitumise ennetamine. Käesoleva töö raames läbi viidud tegevuspiirangu uurimine seisnes normi eelduste sisustamises. Analüüsitava tegevuspiirangu mõttes tuleb tulu saamise eeldusele läheneda ka grammatiliselt. See tähendab, et on lubatud olukord, kus kõrvaltegevuse eest on tasu ette nähtud, kuid tegevuspiirangu eesmärkide tähenduses on ohtlik olukord, kui isik on ette nähtud tasu justnimelt võtnud ehk saanud. Kõrvaltegevus võib seisneda nii eraõiguslikus kui ka avalik-õiguslikus tegevuses. Avalikus teenistuses kehtib ametniku põhitegevuslikkuse printsiip, mille kohaselt on ametniku teenistusülesannete täitmine primaarne, kõrvaltegevus on aga teisene. ATS § 60 lg 1 näeb ette loetelu tegevustest, mis on käsitletavad kõrvaltegevustena. Uurimise tulemusena on jõutud järeldusele, et tegemist on illustratiivse kõrvaltegevuste loeteluga. ATS-i keeld ei ole pelgalt formaalsus, kuivõrd tegemist on põhiõiguste piiramisega, sest tuleb arvestada sellega, et teatud huvid (eelduslikult avalikud) kaaluvad üles ametniku õigusi. Tegevuspiiranguga põhiõiguste piiramise kontekstis on seega määrav tähtsus ametijuhendil, millega on teenistusülesanded määratletud konkreetset ja täpselt, kuivõrd on oluline määratleda, kui kaugele konkreetne tegevuspiirang ulatub. Detailne ametijuhend on oluline ka teenistusülesannete ja kõrvaltegevuse kattuvuse kontekstis, kuivõrd võimalikult konkreetse ametijuhendi abil on võimalik hinnata eeltoodud kattuvust. Küll aga on praktikas äärmiselt raske ja on õigustatud isegi öelda, et võimatu, piiritleda teenistuskohustusi ammendavalt üksnes ametijuhendiga. Uuritava tegevuspiirangu regulatsioon näeb ette ka erandi, mille kohaselt ei ole tegevuspiirang kohaldatav haridusasutuses aset leidva teadusliku ja pedagoogilise tegevuse suhtes. Selgus, et kehtiv regulatsioon on üsna lai, mille tõttu võib olla problemaatiline haridusasutuses toimuva teadus- ja pedagoogilise tegevuse eristamine muudest tasulistest koolitustegevustest.

Eeltoodud erand on kohaldatav ainult tingimusel, milleks on teavitus. Autor leidis, et antud teavitus peaks olema samuti võimalikult täpne, sisaldades informatsiooni ametniku kõrgaltegevuse teostamise kohta.

Teise eesmärgi saavutamiseks on töö autor analüüsinud ja sisustanud ametiasutuse töötaja ja ametniku staatust. Avalik teenistus kuulub avaliku õiguse valdkonda, kuid arvesse tuleb võtta, et avalik teenistus hõlmab nii klassikalist teenistus- ja usaldussuhet ametnikega, kes teostavad avaliku võimu, kui ka töölepingulist suhet, mille raames teostatakse avaliku võimu toetavaid ülesandeid. Ametnikule on usaldatud avaliku võimu teostamine, mille tõttu on tema staatus väga erinev ametiasutuse töölepingulise töötaja positsioonist. Eeltoodust on võimalik märgata, et avaliku võimu teostamine on keskne kriteerium, mille abil eristatakse ametiasutuse töötajaid ja ametnike. Selline eristamine on olnud seadusandja kindel soov ja ka ATS-i seadusmuudatuse eesmärk. Autor on aga seisukohal, et eristamise piir ei ole aga nii kategooriline nagu võib tunduda ning selle eristamise piiri „haprust“ on võimalik tunnetada teemakohalise tegevuspiirangu isikulise kohaldamisala kontekstis.

Vastates teisena püsitatud eesmärgis sisalduvale küsimusele, on jõutud järeldusele, et ametiasutuse töötajale ei kohaldu ATS-ist tulenev tegevuspiirang, mille aluseks on ATS § 60 lg 4 p 2. Antud tegevuspiirang ei kohaldu ametiasutuse töötajale, olenemata sellest, mis on teenistuja töökoha nimetus. See tähendab, et tegevuspiirangu kohaldumisel ei oma tähtsust ametiasutuse töötaja töö nimetus, olgu see ametiasutuse jurist või IKT töötaja. Põhjus seisneb selles, et tavasituatsioonis seisneb juristi ja IKT töötaja töö iseloom ametiasutuse põhiülesannete täitmist toetavas tegevuses. Eeltoodu tähendab, et ametiasutuse juristi ja IKT töötaja tegevus toimub on eelduslikult eraõiguslikus vormis ning on käsitletav töötamisena ATS § 7 lg 5 tähenduses. Kokkuvõtlikult on magistritöös jõutud järeldusele, et ATS-i tegevuspiirang ei ole töölepingulises vormis tegutsevale ametiasutuse juristile ja IKT töötajale kohaldatav, kuivõrd täitmata on tegevuspiirangu kohaldumise esmane eeldus, mille kohaselt on tegevuspiirangu kohaldamisalas ametniku staatusega teenistujad. Vaatamata sellele nii jurist kui ka IKT töötaja võivald aga olla ka ametnikud ning sellisel juhul kehtib neile ka uuritav tegevuspiirang. Seadusandja on jätnud ametiasutusele kaalutlusruumi otsustamiseks, kas ametiasutuses konkreetset tööd teostav isik kvalifitseerub ametnikuks või mitte. Antud diskretsiooni alusnormiks on ATS § 7 lg 3 p 9. Diskretsiooni rakendamisel on ametiasutusel õigus astuda isikuga teenistus- ja usaldussuhtesse ja nimetada teda ametnikuna teenistusse, kui see on kindla ülesande täitmiseks vajalik. Kui tavaliselt töötaja ülesandeid täitev teenistuja nimetatakse ametnikuna ametisse, siis hakkavad talle kehtima ATS-i tegevuspiirangud.

Kokkuvõtlikult selleks, et tavaliselt töötajana täidetava funktsiooni täitjale kohalduks ATS-ist tulenev tegevuspiirang, peab ta kvalifitseeruma ja olema nimetatud teenistusse ametnikuks.

Üheks üldiseks juhtumiks, mille puhul ametiasutuse töötaja on kohustatud ATS-i tegevuspiirangutest kinni pidama on see, kui töötaja esineb ametniku asendajana. Sellise võimaluse rakendamine on aga erandlik ning ametiasutus peab hoolikalt seda kaaluma. Vältimatuks tingimuseks on ka see, et töötajast ametniku asendaja peab vastama ametnikule ja asendatavale ametikohale esitatavatele nõuetele.

Ametiasutuse juristi töö viitab reeglina töölepingulisele suhtele, kuna tavaolukorras on tegemist ülesannetega, mida sobib täita ka eraõiguslikus vormis. ATS-i regulatsioon ei näe eraldi ette õigusliku iseloomuga töötamist, mille alla võiks ametiasutuse juristi töö sõnaselgelt liigituda. Ametiasutuse jurist ja IKT töötaja tegevuse sisu aga ei too automaatselt kaasa ametniku staatust. Ametniku staatusega saab olla selline teenistuja, kes on ametnikuks seaduse alusel ja sellega kooskõlas nimetatud. Magistritöös on uuritud mitmeid ametiasutuse juristi ametijuhendeid ning on jõutud järeldusele, et ametiasutuse jurist, kelle kohustuseks on riigisaladuse ja salastatud välisteabe üle kontrolli teostamine või muul moel selle salastatuse tagamine, peaks tegelikkuses olema nimetatud ametnikuna teenistusse, kuna tegemist on tegevusega, mis viitab avaliku võimu teostamisele ATS § 7 lg 3 tähenduses. Samas olukorras, kus ametiasutuse juristi tööülesanded panevad talle kohustusena salastatud informatsiooni töötlemist, ei ole see piisav alus, et nimetada teda ametnikuna teenistusse, ka vaatamata sellele, et töötlemine kui selline hõlmab suure hulga toiminguid. Samas kohtujuristi puhul ei ole ametiasutusel kaalutlusruumi, otsustamaks kas tegemist on ametiasutuse töötaja või ametnikuga. Mitmete vallavalitsuste juristide ametijuhenditest tuleneb, et praktikas nimetatakse neid teenistusse ametnikena, kuid vangla juristid on töölepingu alusel tegutsevad teenistujad. Eeltoodu kehtib ka vaatamata sellele, vallavalitsuse ja vangla juristide tööülesanded on oma olemuselt praktiliselt identsed. Ametiasutuse jurist, kelle teenistusülesanne seisneb õigusaktide välja töötamisel osalemises ja ka eelnõude ette valmistamisel, on käsitletav ametnikuna, kuivõrd see vastab ATS § 7 lg 3 punktis 8 sätestatule. Küll aga tuleb meeles pidada, et tegemist peaks olema juristi põhitegevusega ehk selline ülesanne peab olema ametijuhendiga ette nähtud. Tehnilise poolega tegelevad ametiasutuse juristid, nt keeleteoimetus, aga ei ole antud olukorras ametnikud, sest tegemist on põhitegevuse ellu viimist abistava tegevusega. Töötajana käsitletakse vangla juriste, kuigi nende tööülesanded on kattuvad vallavalitsuse juristide ülesannetega, kes on seevastu ametnikud. Võimalikuks põhjenduseks on siinkohal vanglasüsteemi eripära, nt vormiriietus ja kehalised katsed. Autor on aga seisukohal, et võimalik lahendus antud

olukorrale on see, et vanglas võiks olla kaks liiki ametnikke. Ühed, kellele kehtivad füüsilised nõuded ja teistele mitte ning kohtus vanglat esindav jurist oleks ametniku staatusega, kellele ei kehti kehaliste normatiivide ja vormiriietuse kandmise nõue.

Ametiasutuse IKT töötaja töökoht on reeglina töölepingulises vormis täidetav ATS § 7 lg 5 p 6 mõttes. Ka IKT töötajale on lubatud võimaldada ligipääsu riigisaladusele ja muule salastatud infole. IKT töötaja tööülesanded võivad siinkohal seisneda elektroonilise süsteemi toimepidevuse tagamises. Ei ole välistatud, et mõned ametiasutused näevad tingimusena ette IKT töötaja töökohale kandideerijal valmisolekut riigisaladuse luba taotlemiseks. IKT töötaja puhul kehtib sama järeldus, milleni on jõutud ametiasutuse juristi kohta. Nimelt, kui IKT töötaja töötleb salastatud infot, siis ei ole see piisav, et kvalifitseeruda ametnikuks, isegi kui töötlemine hõlmab väga palju tegevusi. Ametiasutuse IKT töötaja tööülesanne võib seisneda ametiasutuse sisese IKT valdkonna koordineerimises, mis loob võimaluse luua IKT poliitikat. Kuid tegemist ei ole ATS § 7 lg 3 p 8 tähenduses ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste ettevalmistamise või rakendamisega, mille tõttu ei pruugi olla tegemist ka avaliku võimu teostamisega. Küll aga ka IKT töötaja puhul ei ole välistatud olukord, kus ta on nimetatud teenistusse ametnikuna. Üks olukordadest, kus on võimalik ametiasutuse IKT töötajat pidada ametnikuks, on siis kui IKT töötaja kohustuseks on kogu valla territooriumi IKT alase poliitika väljakujundamine. Sellisel juhul langetab IKT-spetsialist otsuseid, millel on kaugeleulatuv mõju ning see on suunatud haldusest väljapoole.

Kokkuvõtlikult on magistritöö käigus autor jõudnud järeldusele, et ametiasutuse juristi ja IKT töötaja teenistuskoha nimi ja sisu võib esmapilgul tunduda eraõigusliku töötamisena. Küll aga on võimalik, et juristi või IKT töötaja tööülesannete sisu tõttu vajab ametiasutus erilist teenistus- ja usaldussuhet. Tööülesandeid tuleb vaadata sisuliselt, mille tõttu on mõlemale poolele kasulik, kui kohustused on piisavalt põhjalikult ära määratletud töö- või ametijuhendis. Kui ülesanded hõlmavad avaliku võimu teostamist, siis tuleb ametiasutuse töötaja nimetada teenistusse ametnikuna, mille tulemusena hakkavad talle kehtima ka ATS-i tegevuspiirangud, sh keeld saada tulu kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub teenistusülesannete hulka. Oluline on rõhutada, et pelgalt ülesannete sisu ei anna ametiasutuse töötajale ametniku staatuse, vaid see tuleb alles ametnikuna teenistusse nimetamisega. Autor jõudis järeldusele, et tegevuspiirang ei ulatu igasuguse kõrvaltegevuse peale, vaid üksnes kõrvaltegevusele, mille eest saadakse tulu ning mis kattub ametnikust teenistuja teenistuskohustustega.

Kolmanda eesmärgi valguses oli vajalik analüüsida KVS-i toimingupiirangu regulatsiooni ning uurida, kas see on kohaldatav ametiasutuse töötajatele. KVS-i toimingupiirangu kohaldamisalasse kuuluvad ametiisiku staatusega isikud. Ametiisikuks kvalifitseerumise eeldusteks on ametiseisundi olemasolu ning avaliku ülesande täitmine. See tähendab, et ametiisikul on ametiseisund avaliku ülesande täitmiseks. Ametiisikule kohaldatavaid piiranguid reguleerib KVS, mis kohustab ametiisikut järgima tegevus- ja toimingupiiranguid. Toimingupiirangu peamine eesmärk on korruptiivse tegevuse ennetamine. Seetõttu on toimingupiirangu rikkumine kriminaliseeritud nii kuriteo kui ka väärteona. KarS § 300¹ kaitstav õigushüve langeb kokku KVS-ist tulenevate eesmärkidega. Toimingupiirangu rikkumine tähendab sisuliselt, et ametiisik on teinud iseenda või temaga seotud isiku suhtes otsuse või toiminguid, mis on seadusega keelatud. Kokkuvõtlikult saab väita, et toimingupiirang kohaldub kõikidele isikutele, kes kvalifitseeruvad ametiisikuteks KVS-i tähenduses. Seega on magistritöö käigus jõutud järeldusele, et kui isik teeb avaliku ülesande täitmiseks otsuseid või toiminguid (s.t viibib ametiseisundis), mis toovad teistele isikutele kaasa teatud tagajärgi, olgu need juriidilised või faktilised, siis sellise ülesande täitmine ei tohiks olla ametiasutuse töötaja pädevuses. Eeltoodu tähendab, et eelkirjeldatud olukorras peaks isik tegutsema ametniku staatuses. Küll aga, kui ametiasutuse töötajad, kes oli algselt vormistatud teenistusse sobimatus vormis (s.o töötajana) ja täidavad ülesandeid, mille tõttu tuleb nende puhul jaatada ametiisiku staatust, siis neile kohalduvad tegevus- ja toimingupiirangud vastavalt KVS-i regulatsioonile. Ametiisiku positsioon ei sõltu mitte töötamise vormist, vaid sellest, kas tal on ametiseisund avaliku ülesande täitmiseks.

Toimingupiirangu ja tegevuspiirangu rikkumisel on erinevad juriidilised tagajärjed. Toimingupiirangu rikkumine on süütegu ning tegevuspiirangu rikkumine kuulub distsiplinaarõiguse valdkonda. Autor on jõudnud järeldusele, et oluline erinevus seisneb selles, mis on kaitstavad õigushüved ning millises keskkonnas rakendatakse need vahendid, et neid kaitsta. Järeldusena on leitud, et ATS-i tegevuspiirangu rikkumisel on piisavaks sanktsiooniks distsiplinaarkaristus, kuid samaaegselt on võimalik mõista ka kriminaalkaristust, mis oleneb süüteo intensiivsusest ja mõju ulatusest. Samaaegne kohaldamine ei riku *ne bis in idem* põhimõtet.

Magistritöö raames on analüüsitud erinevaid toimingupiirangu regulatsiooni illustreerivaid korruptsioonijuhtume. Narva linnavolikogu kaasuse näitel on võimalik mõista, et korruptsioonirisk esineb, kui võimufraktsiooni liikmed juhivad korraga omavalitsust ja omavalitsusele kuuluvaid äriühinguid. Küll aga ei ole välistatud toimingupiirangu rikkumise

toimepanemine teadmatusel. Õiguskantsler Ülle Madise hinnangul piisab paljudel juhtudel korruptsiooni ennetamiseks toimingupiirangutest. Autor nõustub õiguskantsleri seisukohaga, kuivõrd korruptsiooniennetuslikke eesmärke täidab juba karistusähvardus. Toimingupiirangut rikkunud eksministri nõuniku juhtumist tuleb järeldada, et ametiisiku mõiste ja sellega seotud regulatsiooni alla võib praktikas liigituda suur hulk isikuid. Seejuures ei ole samuti määrav, mis on konkreetse isiku ametinimetuse, oluline on aga konkreetsed volitused, ülesanded, kohustused jms.

Kehtiva ATS-i jõustumisega vabastati avalikku võimu mitteteostavaid isikud ehk töötajad varasemalt ATS-ist tulenenud tegevuspiirangutest. Ainuüksi seaduse muutmine ei lahenda avalikus teenistuses olemasolevaid korruptsiooni ja huvide konfliktide probleeme, millele on suunatud ka KVS-i toimingupiirangu regulatsioon. Avalik teenistus koosneb nii töötajatest kui ka ametnikest, kellel on omad väärtused, hoiakud, vaated, põhimõtted ja arusaamad. Seetõttu seaduse ajakohastamine ei muuda automaatselt kõiki teenistujaid. Tuleb asuda seisukohale, et ametniku mõiste kõrval on otstarbekas, et seadusega oleks ette nähtud ka ametiisiku mõiste, mille eesmärk seisneb selles, et KVS-ist tulenevaid tegevus- ja toimingupiiranguid oleks võimalik kohaldada suuremale hulgale isikutele, mis teenib korruptsiooniennetuslikke eesmärke.

ПРИМЕНЕНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРОЦЕДУР К ЧИНОВНИКАМ И СОТРУДНИКАМ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Резюме

В настоящее время действующий Закон о гражданской службе был принят Эстонским парламентом 13.06.2012. г и вступил в силу 01.04.2013.г. В данном Законе о гражданской службе намеренной целью законодателя было воплотить четкое различие между сотрудниками и чиновниками органов власти. Сотрудниками органов власти считаются лица, которые работают на основе традиционного частного трудового договора. В то же время чиновники состоят в особых служебных отношениях с органом власти, а именно отношениях, которые одновременно базируются на служении и доверии, т. е служебно-доверительные отношения. Не смотря на четкое разделение, в контексте Закона о гражданской службе используется термин «место службы». Данный термин объединяет в себе статус сотрудника и чиновника органа власти, по сколько к обоим применимо слово «служащий». До действующего Закона о гражданской службе действовал закон, который вступил в силу в 1996-ом году, подвергся критике поскольку в нем упор был на институциональный подход к определению чиновника. По причине этого в органах власти возникло большое количество чиновников, хотя часть которых в действительности не осуществляли служебных полномочий. В действующем Законе о гражданской службе законодатель отказался от институционального подхода и определение чиновника стало зависеть от конкретных задач служащего. Данное изменение в законе поспособствовало тому, что определенные категории чиновников были освобождены от ограничений, в том числе и от ограничений деятельности, предусмотренных Законом о гражданской службе. В частности, было установлено, что ограничения, наложенные на сотрудников, не пользующихся служебными полномочиями при исполнении своих обязанностей, были необоснованными. Это повлекло за собой сокращение численности чиновников и следственно отмену вышеупомянутых ограничений. Закон о гражданской службе принято считать законом, относящимся только к чиновникам. На уровне Европейского Союза не имеется правового определения понятия «гражданская служба». Правовое определение данного термина оставлено в компетенцию государств, которые являются членом Европейского Союза. По мнению Европейской Комиссии правильно исходить из более узкой концепции, согласно которой гражданская служба состоит из функций, относящихся исключительно к компетенции государства. Однако, термин «служащий» является не

единственным термином, который потенциально объединяет чиновников и сотрудников органов власти. В законодательстве Эстонии урегулирован термин «должностное лицо». Данный термин вытекает из Закона о борьбе с коррупцией. В Законе о борьбе с коррупцией содержатся процедурные ограничения, цель которых направлена на предотвращение коррупционных случаев. Согласно Закону о борьбе с коррупцией и Пенитенциарному кодексу нарушителем процедурных ограничений может быть только лицо со статусом должностного лица. Нарушение процедурных ограничений является правонарушением, но в зависимости степени тяжести данного правонарушения может идти речь о проступке, либо об уголовном правонарушении.

В 2005-ом году Министерство Юстиции провело анализ, который касается ограничений места работы, деятельности и процедур. Анализ был проведен в виде опроса, который был разослан во все институты – государственные учреждения, публичным юридическим лицам, местные самоуправления и т.д. Участники подтвердили, что в их учреждении были нарушены ограничения, вытекающие из Закона о борьбе с коррупцией, в приоритете которого является предупреждение коррупции. Таким образом в органах власти действуют не только ограничения из Закона о гражданской службе, но и из Закона по борьбе с коррупцией. Внутри органов власти у сотрудников и чиновников возникнуть вопросы относительно того, на кого и как распространяются вышеуказанные ограничения.

В связи с вышеизложенным, данная работа преследует несколько целей. Во-первых, выяснить существенные черты ограничения деятельности чиновника, которое ограничивает получение дохода при исполнении посторонней деятельности, если эта же деятельность входит в его/её должностные обязанности. Во-вторых, выяснить, распространяется ли и каким образом это ограничение на юриста и сотрудника в области информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) как на сотрудников органов власти. Третья цель – выяснить процедурные ограничения, вытекающие из Закона по борьбе с коррупцией, а также выяснить, распространяется ли регламент данного ограничения на сотрудников органа власти и на каких условиях. Для достижения вышеизложенных целей был использован преимущественно аналитический метод. Кроме того, в меньшей степени был использован сравнительный метод. Данная работа представляет собой исследование, основанное на действующем законодательстве, судебной практике и профессиональной литературе по частному праву, административному праву и уголовному праву.

Работа состоит из трех основных частей, которые, в свою очередь, делятся на более мелкие подразделы в зависимости от темы. В первой главе рассматриваются определения чиновника и сотрудника органа власти, а также существенные компоненты содержания вышеуказанных терминов. В следующем разделе анализируется характер ограничения деятельности, предусмотренного пунктом 2 части 4 статьи 60 Закона о гражданской службе, и его применение. В этой главе рассматривается вопрос о том, распространяется ли и каким образом это ограничение деятельности на сотрудников органов власти в целом и более конкретно проанализированы ситуации применения данного ограничения деятельности к юристу и сотруднику ИКТ органа власти. В третьей части представлен обзор понятия должностного лица в значении Закона по борьбе с коррупцией и ограничения процедур. Кроме того, будет рассмотрено применение упомянутого ограничения. В этой главе также рассматривается нарушение ограничения процедур как состав преступления.

Согласно Закону о гражданской службе, ограничение деятельности запрещает занятие посторонней деятельностью в качестве исключения, т.е. это явный запрет, одной из целей которого является предотвращение конфликта интересов и поведения, предполагающего коррупцию. В контексте данного ограничения позволительна ситуация, когда за постороннюю деятельность доход предусмотрен, но ситуация становится опасной, если чиновник именно взял или получил эту плату. Статья 60 часть 1 Закона о гражданской службе предписывает перечень видов деятельности, которые следует рассматривать как посторонние виды деятельности, но стоит учитывать, что это примерный перечень посторонних видов деятельности. Данное ограничение не просто формальность, поскольку ограничиваются основные права. В контексте ограничения основных прав ограничением деятельности решающее значение имеет должностная инструкция чиновника, конкретно и точно определяющая обязанности, а также степень, в которой распространяется конкретное ограничение деятельности. Подробное описание должностных обязанностей также важно в контексте совпадения обязанностей и посторонних видов деятельности, поскольку можно оценить вышеуказанное дублирование с помощью максимально конкретного описания должностных обязанностей. Однако на практике это крайне сложно, и можно даже с полным основанием утверждать, что невозможно исчерпывающе перечислить все обязанности чиновника должностной инструкцией.

Исполнение должностных полномочий является ключевым критерием для различия между сотрудниками и чиновниками органа власти. Автор придерживается мнения, что линия разграничения не столь категорична, как может показаться, и «хрупкость» этой линии разграничения может ощущаться в контексте ограничения деятельности. Юрист органа власти, ответственный за контроль или иное обеспечение соблюдения государственной тайны и засекреченной зарубежной информации, имеет статус чиновника, поскольку это деятельность, предполагающая осуществление должностных полномочий. Однако в ситуации, когда обязанности юриста органа власти возлагают на него обязанность по обработке секретных сведений, не является достаточным основанием для назначения его чиновником, хотя обработка сама по себе предполагает большое количество операций. Юрист органа власти, задачей которого является участие в разработке законопроектов, а также в подготовке проектов, считается чиновником, при условии, что это основной вид его деятельности, что значит урегулирование конкретной задачи в служебной инструкции чиновника. Юристы, занимающиеся исключительно технической стороной, не являются чиновниками, поскольку это деятельность, которая помогает в выполнении вышеупомянутой основной деятельности. Юристы, работающие в тюрьме, считаются сотрудниками, но их обязанности совпадают с обязанностями юристов местных самоуправлений, которые как правило являются чиновниками. Возможное объяснение здесь — особенности тюремной системы, но автор считает, что возможное решение этой ситуации состоит в том, что в тюрьме могли бы служить два типа чиновников, одному из которых не предусмотрены условие физической подготовки и ношение служебной формы.

Работа сотрудника ИКТ органа власти носит как правило трудо-договорной характер. Сотрудник ИКТ также имеет право доступа к государственной тайне и другой секретной информации, что несет за собой задачу обеспечения непрерывности электронной системы, в течении чего обработка секретной информации - недостаточное основание, чтобы квалифицироваться чиновником. Одна из ситуаций, когда ИКТ сотрудник органа власти может считаться чиновником, - это когда ИКТ сотрудник например отвечает за разработку ИКТ-политики всей волости. При этом ИКТ сотрудник, задача которого состоит в том, чтобы создавать ИКТ-политику внутри местного самоуправления не является чиновником.

Таким образом, в ходе работы был сделан вывод, что название и содержание обязательств юриста и работника ИКТ органа власти на первый взгляд может показаться занятостью в частной форме. Однако не исключено, что в силу действительного содержания обязанностей юриста или работника ИКТ орган власти нуждается в особой служебно-доверительных отношениях, в следствии чего сотрудник будет назначен чиновником. Важно отметить, что статус чиновника дается только при назначении на службу, т.е. просто суть исполняемых задач не дает автоматический статус чиновника. В результате чего на такого сотрудника будет распространяться ограничения на деятельность в том числе запрет на получение дохода от посторонней деятельности, если эта же деятельность входит в должностные обязанности.

Для того, чтобы чиновник или сотрудник органа власти квалифицировался должностным лицом, требуется наличие служебного положения, т. е. принятие решений или совершение процедур при выполнении общественного задания. Нарушение ограничения процедур означает, что должностное лицо приняло решение или совершил процедуру в отношении себя или связанного с ним лица, которое запрещено законом. Ограничение процедур распространяется на всех лиц, которые квалифицируются как должностные лица в контексте Закона по борьбе с коррупцией. В случае выполнения работниками органа власти задач, которые по своему характеру требуют статуса должностного лица, на них распространяются ограничения в соответствии с регламентом Закона по борьбе с коррупцией. Важно отметить, что если у человека имеется служебное положение, т.е. он принимает решения или действия при выполнении общественного задания, последствием которых могут быть как юридические, так и фактические, то такие задания не должны выполняться сотрудником органа власти. Причина состоит в том, что таким образом явно осуществляются должностные полномочия, исполнение которых находится только в компетенции чиновника. Если же сотрудник был изначально оформлен на службу в неправильной форме, то согласно Закону по борьбе с коррупцией он является в любом случае должностным лицом. Можно сделать вывод, что помимо понятия чиновника целесообразно, чтобы в законодательстве было прописано и понятие должностного лица, цель чего состоит в том, чтобы иметь возможность применять ограничения деятельности и процедур к большому кругу лиц, что служит интересам целей предотвращения коррупции.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

Kasutatud kirjandus

1. „Eesti keele seletav sõnaraamat“ 2009. Arvutivõrgus: <https://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=jurist&F=M> (26.04.2022)
2. „Riigiprokuratuur otsib IKT spetsialisti“. Arvutivõrgus: <https://www.prokuratuur.ee/sites/www.prokuratuur.ee/files/elfinder/IKT%20spetsialist%20kodulehele.pdf> (26.04.2022)
3. Ametniku eetikakoodeks. Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf (26.04.2022)
4. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri 193 SE. Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/8139d37c-5765-46da-8cf3-a4cdb4dd2bf0#G6WbruIC> (26.04.2022)
5. BNS. Kohus mõistis Urmas Arumäe toimingupiirangu rikkumises süüdi. ERR 02.06.2021. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1608232320/kohus-moistis-urmas-arumae-toimingupiirangu-rikkumises-suudi> (26.04.2022)
6. BNS. Prokuratuur lõpetas Narva volikogulaste kriminaalasja oportuuniteediga. ERR 20.12.2019. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/1016370/prokuratuur-lopetas-narva-volikogulaste-kriminaalasja-oportuuniteediga> (26.04.2022)
7. Cordella, A., Tempini Niccolo. E-government and organizational change: Reappraising the role of ICT and bureaucracy in public service delivery. *Sine loco: Government Information Quarterly*, 2015. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.03.005> (24.04.2022).
8. Demmke, C. European civil services between tradition and reform. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2004.
9. Eesti Advokatuuri eetikakoodeks. Arvutivõrgus: <https://advokatuur.ee/est/advokatuur/oigusaktid/eetikakoodeks> (26.04.2022)
10. Eetikakoodeksite käsiraamat. Tartu: TÜ Eetikakeskus, 2007. Arvutivõrgus: <https://www.eetika.ee/et/145776> (26.04.2022)
11. Erikson, M., Rosin, A. Tuleviku töötajaja õiguslik staatus. *Sine loco: Arenguseire Keskus*, 2018. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp->

- content/uploads/2018/08/T%C3%B6%C3%B6tegija-%C3%B5iguslik-staatus.pdf
(26.04.2022)
12. Evestus, S-H. Prokuröride eetikakoodeks. – Juridica 2014/2.
 13. Filimonov, V. Töökoha- ja tegevuspiirangute põhiseaduslikud ja poliitilised piirid. – Riigikogu Toimetised 5/2002.
 14. Gilman, S. C. Ethics codes and codes of conduct as tools for promoting an ethical and professional public service: comparative successes and lessons. Washington, DC: PREM, the World Bank, 2005. Arvutivõrgus: <https://insightsonindia.com/wp-content/uploads/2013/09/codes-of-ethics-oecd-good-one.pdf> (26.04.2022)
 15. Justiitsministeerium. Kõrvaltegevusest teavitamine ja selle kontrollimine. *Sine loco, sine anno*. Arvutivõrgus: https://www.korruptsioon.ee/sites/www.korruptsioon.ee/files/elfinder/dokumendid/k-orvaltegevuse_49735257_1.pdf (26.04.2022)
 16. Justiitsministeerium. Mida tähendab tegevuspiirang? Kellele see kohaldub? Arvutivõrgus: <https://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt/korduma-kippuvad-kusimused> (26.04.2022).
 17. Justiitsministeerium. Mille järgi piiritleda, kas tegemist on avaliku ülesandega või mitte? Arvutivõrgus: <https://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikt/korduma-kippuvad-kusimused> (26.04.2022)
 18. K. Pratt, M. ICT (information and communications technology, or technologies). 2019. Arvutivõrgus: <https://www.techtarget.com/searchcio/definition/ICT-information-and-communications-technology-or-technologies> (26.04.2022)
 19. Käärats, E. jt. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Tallinn: Juura, 2021.
 20. Kanger, L. Distsiplinaarvaidlused avalikus teenistuses. Tartu: Riigikohus, 2011. Arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyyisid/2011/teenistusvaidlused_1_kanger.pdf (26.04.2022)
 21. Kehtna valla juristi ametijuhend. Arvutivõrgus: https://kehtna.ee/ametijuhendid/-/asset_publisher/iBVHk8KGFsb9/content/juristi-ametijuhend (21.04.2022)
 22. Korruptsioonikuritegude büroo (koost). Korruptsioonikuritegude büroo ülevaade 2018-2019. Arvutivõrgus: <https://www.politsei.ee/files/Korruptsioon/Trykised/kokkuvote-2018-2019.pdf?01efaab76a> (26.04.2022)
 23. Kose Vallavalitsuse infotehnoloogi ametijuhend. Arvutivõrgus: <https://www.kosevald.ee/documents/825002/12912409/it-aj.doc/daa209c8-5a1c-4666-afb2-edbda94b5d16> (26.04.2022)

24. Kuul, M. (toim). Madise: omavalitsustes korruptsiooni ohjeldamiseks tuleb seadusi muuta. ERR 14.09.2017. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/618475/madise-omavalitsustes-korruptsiooni-ohjeldamiseks-tuleb-seadusi-muuta> (26.04.2022)
25. Kuus, I. (toim). Prokuratuur esitas viiele Narva linnavolikogu liikmele kahtlustuse. ERR 09.08.2018. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/852594/prokuratuur-esitas-viiele-narva-linnavolikogu-liikmele-kahtlustuse> (26.04.2022)
26. Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse käsiraamat. Tallinn: Justiitsministeerium, 2013. Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat_0.pdf (26.04.2022)
27. Lõhmus, U. Põhiseaduslik õigusselguse põhimõte. – Õiguskeel 4/2015.
28. Madise, Ü. Õiguskantsler: seadused ei võimalda ohjeldada korruptsiooni omavalitsustes. Arvutivõrgus: <https://www.err.ee/618475/madise-omavalitsustes-korruptsiooni-ohjeldamiseks-tuleb-seadusi-muuta> (26.04.2022)
29. Merusk, K. Avalik teenistus contra tööõigus. – Juridica 1994/6.
30. Mikli, A. Aeg vaadata üle kohalike omavalitsuste majanduskontrollile kehtestatud piirangud. – Juridica 2022/2.
31. Nisu, A. Toimingupiirangu rikkumisest praktikas tõusunud küsimuste näitel. - Juridica 2018/8.
32. Olle, V. Kohalike omavalitsuse õigus (I osa). Tallinn: Juura, 2014.
33. Piirkonnapolitseiniku ametijuhend. Arvutivõrgus: <https://otsing.smit.ee/opendata/ppa/files/ametijuhendid//2e01b7055463e8442017a4120af9d765849625ddbaf18bf52c5ab6a40f52ae4b.PDF> (26.04.2022)
34. Politsei- ja piirivalveamet. Korruptsiooniga seotud kohtulahendid. Arvutivõrgus: <https://www.politsei.ee/et/korruptsiooniga-seotud-kohtulahendid> (26.04.2022)
35. Prokuröride eetikakoodeks. Arvutivõrgus: <https://www.prokuratuur.ee/et/organisatsioon/prokuroride-eetikakoodeks> (26.04.2022)
36. Rae Vallavalitsuse infotehnoloogia juhi ametijuhend. Arvutivõrgus: <https://www.rae.ee/documents/823250/3989500/infotehnoloogia+juhi+ametijuhend.pdf/d342d8c0-9a6e-4f55-a420-79facb8ab1d8> (26.04.2022)
37. Rahandusministeerium. Teenistusülesannete täitmisega seotud kingituste ja soodustuste hea tava. Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avalikustamiseks_teenistusule_sannetega_seotud_kingituste_ja_soodustuste_he_a_tava.pdf (26.04.2022)

38. Raidla, J., Vaher, T., Urke, K. Riigi äriühingu juhtorgani liige: kas ametiisik või ärijuht? - Juridica 2017/2.
39. Randla, S. Eksministri nõunik Urmas Arumäe jäi kuriteos süüdi. Õhtuleht 16.03.2022. Arvutivõrgus: <https://www.oh tuleht.ee/1058008/eksministri-nounik-urmas-arumae-jai-kuriteos-suudi?check=1> (26.04.2022)
40. Sarapuu, E. Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus. – Õiguskeel 2012/2.
41. Saue Vallavalitsuse juristi ametijuhend. Arvutivõrgus: https://sauevald.ee/documents/17893729/18517814/2018.11.13_KK_LISA1_ametijuhend_jurist_ametnik.pdf/e6636846-c53e-4b1d-9b0e-3a96b710cd95 (26.04.2022)
42. Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus. Arvutivõrgus: <https://www.smit.ee/et/siseministeeriumi-infotehnoloogia-ja-arenduskeskus> (26.04.2022)
43. Sööt, M.-L. Kuritegevus Eestis 2009. Tallinn: Justiitsministeerium, 2010. Arvutivõrgus: https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/12._kuritegevus_eestis_2009.pdf (26.04.2022)
44. Sööt, M.-L. Explaining Corruption: Opportunities for Corruption and Institutional Trust. Dissertation. Tartu: Tartu University, Institute of Government and Politics, 2013. Arvutivõrgus: https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/29468/s66t_mari_liis.pdf?sequence=1&isAllowed=y (26.04.2022)
45. Sootak, J., Pikamäe, P., Karistuseseadustik. Komm vlj, 5. vlj. Tallinn: Juura 2021.
46. Strieklowski, W., Gryshnova, I., Kalyugina, S. Modern Technologies in Public Administration Management: A Comparison of Estonia, India and United Kingdom. Modern Technologies in Public Administration Management: A Comparison of Estonia, India and United Kingdom. *Sine loco: Administratie si Management Public*, 2017. Arvutivõrgus: <https://docplayer.net/67941322-Modern-technologies-in-public-administration-management-a-comparison-of-estonia-india-and-united-kingdom.html> (21.04.2022)
47. Tallinna vangla õiguse valdkonna juristi ametijuhend. Arvutivõrgus: https://www2.just.ee/ametijuhendid/TallinnaVangla/ametijuhend_nr_60075163.pdf (26.04.2022)
48. Talvik, M. Riigikohus tegi otsuse Neinar Seli kriminaalasjas. Riigikohus 11.12.2015. Arvutivõrgus: <https://www.riigikohus.ee/et/uudiste-arhiiv/riigikohus-tegi-otsuse-neinar-seli-kriminaalasjas> (26.04.2022)

49. Tartu vangla juristi ametijuhend. Arvutivõrgus:
https://www2.just.ee/ametijuhendid/TartuVangla/ametijuhend_nr_60037197.pdf
(26.04.2022)
50. Tavits, G. Avaliku teenistuse õiguslikud alused. Tartu-Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2013. Arvutivõrgus:
<https://digiriiul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/195/avaliku%20teenistuse%20oiguslikud%20alused%20%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (26.04.2022)
51. Töölepingu seaduse eelnõu seletuskiri 299 SE. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/92c984a5-95ab-8584-38cd-05fc754e99c4/> (26.04.2022)
52. Truu, M. Riigikohtu praktika kriminaalasjades september – detsember 2015. Tartu: Riigikohus, 2016. Arvutivõrgus:
https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/ylevaated/2015/riigikohtu_praktika_ylevaade_kriminaalasjad_2015_3.pdf (26.04.2022)
53. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: sihtasutus Iuridicum, 2020.
54. Viru Maakohtu kohtujuristi ametijuhend. Arvutivõrgus:
https://www.kohus.ee/sites/default/files/dokumendid/ViruMK_kohtujuristi%20ametijuhend.pdf (21.04.2022)
55. Võru vallavalitsuse IT-spetsialisti ametijuhend. Arvutivõrgus:
<https://voruvald.ee/documents/17893463/19642318/IT-spetsialist+%28Guido+Keskk%C3%BCla%29.pdf/2299579e-5ae5-49a1-ad9e-f36ec6fb4226> (26.04.2022)
56. What is ICT? 22.03.2021. Arvutivõrgus:
<https://www.tutor2u.net/business/reference/what-is-ict> (26.04.2022)

Kasutatud õigusaktid

57. Advokatuuriseadus. - RT I, 04.01.2021, 26.
58. Avaliku teenistuse seadus. - RT I 1995, 16, 228.
59. Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 12.11.2021, 15.
60. Eesti Vabariigi haridusseadus. - RT I, 16.06.2020, 3.
61. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.
62. Haldusmenetluse seadus. - RT I, 13.03.2019, 55.
63. Karistusseadustik. - RT I, 21.05.2021, 9.

64. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I, 25.06.2021, 8.
65. Kohtute seadus. - RT I, 22.10.2021, 9.
66. Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 13.04.2021, 4.
67. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. - RT I, 06.05.2020, 36.
68. Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse põhimäärus. - RT I, 30.10.2020, 29.
69. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 22.03.2021, 8.
70. Töölepingu seadus. - RT I, 31.03.2022, 10.
71. Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus. - RT I, 06.07.2012, 40.
72. Vangistusseadus. - RT I, 08.07.2021, 1.
73. Võlaõigusseadus. - RT I, 15.03.2022, 14
74. Äriseadustik. - RT I, 12.03.2022, 12.

Kasutatud kohtupraktika

75. RKKKo 4-18-616
76. RKKKo 3-1-1-68-05
77. RKKK 3-1-1-98-15
78. RKKKo 3-1-1-95-12
79. RKKKo 3-1-1-90-11
80. RKKKo 3-1-1-95-15
81. RKPJKo 5-19-45/9
82. RKHKO 3-3-1-13-01
83. RKPJKm 5-18-3/2
84. RKEKm 3-3-4-1-10
85. RKHKO 3-3-1-19-14
86. TlnRnKo 1-20-4858.
87. TrtRnKo 3-18-2130
88. TrtRnKo, 1-17-2185
89. VMKo 1-19-4444