

Tanel Kalmet

Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna nõunik

Nüüd juba üle aasta tagasi, 2012. aasta 6. juunil vastu võetud korruptsioonivastane seadus (edaspidi lühendatud UKVS) on jõustunud 2013. aasta aprillikuust ning asendanud 1999. aastast pärineva samanimelise seaduse (edaspidi lühendatud VKVS). Uue seaduse tutvustamiseks on korraldatud üldisemaid koolitusi¹ ning kitsamalt adresseeritud ettekandeid ja seminare;² tegevused teadlikkuse parandamiseks ja UKVS-i rakendamisel tekkinud küsimuste selgitamiseks jätkuvad.

Ajakirja *Õiguskeel* eelmistes numbrites (2012/4, 2013/1 ja 2013/2) on käsitletud *korruptsiooni, ametiseisundi, otsuse ja toimingu, ametikohustuste, avaliku vahendi, mõju ja siseteabe korruptiivse kasutamise, korruptiivse tulu ja soodustuse, korruptsioonijuhtumi varjamise ja sellest teavitamise, seotud isiku ning avalikku ülesannet täitva asutuse ja selle asutuse kohustuste* teemasid. Selles artiklis avatakse tegevus- ja toimingupiirangute teema.

UKVS-i § 3 lõike 2 punktis 1 on sätestatud ametiisiku kohustus seaduses sätestatud juhul ja tingimusel pidada kinni tegevus- ja toimingupiirangutest. Kui sama paragrahvi lõikes 1 on sätestatud ametiisikule kohalduvad keelud – ametiisik peab loetletud tegevustest hoiduma, – siis lõikes 2 sisalduvad positiivsed kohustused, mis nõuavad ametiisikult teatud valvsust ning – seaduses sätestatud juhul ja tingimustel – teatud soorituste tegemist. Lõike algusosas sisalduv klausel tähendab mõistagi ka seda, et need kohustused ei ole absoluutsed ja järgida tuleb täpsemat regulatsiooni seaduse eriosas (§-d 10 ja 11) või muus seaduses.

Võrdluseks: VKVS-i §-s 2 käsitleti töökoha- ja tegevuspiiranguid ning toimingupiiranguid korruptsiooni vältimise vahendina, mille rikkumine oli ühtlasi väärtegu. VKVS-i 3. peatüki kohaselt oli töökoha- ja tegevuspiirang piirang tegutseda avalikus teenistuses olles ettevõtjana, töötada kohakaasluse korras ja oma lähisugulase või -hõimlasega otseses alluvusvahekorras; järgnevalt täpsustati, millised tegevused olid kas täielikult või tingimuslikult keelatud. Seega laienes see vahend üksnes avalikele teenistujatele, loetletud ametiisikute kategooriate piirangud tulenesid muudest õigusaktidest. Kuna ka varem kehtinud avaliku teenistuse seadus nägi ette ametniku piirangud, tulenesid ametiisikuks olnud ametniku töökoha- ja tegevuspiirangud mitmest aktist. Mitmes aspektis oli Riigikohus tuvastanud kehtestatud piirangute vastuolu põhiseadusega. VKVS-i 4. peatüki kohaselt oli kõikidele ametiisikutele kohalduv toimingupiirang keeld teha korruptiivse tulu saamist võimaldavaid toiminguid (VKVS § 21 lg 1); kuna see definitsioon oli viiteline ja korruptiivse tulu mõiste (VKVS § 5 lg 3) sõltus omakorda korruptiivse teo (VKVS § 5 lg 1) toimepanemise tingimusest, jäi

¹ Euroopa Sotsiaalfondi ja Rahandusministeeriumi eelarvest rahastatud programmi “Keskne koolitus 2012-2013” raames läbi viidud ja OÜ Reiting PR korraldatud koolitused toimusid 2013. aasta märtsis ja aprillis Tallinnas, Jõhvis, Tartus ja Pärnus. Riigi-, linna- ja vallaasutuste ning muude avaliku ülesande täitjate juhtidele ja korruptsiooniennetusega tegelevatele spetsialistidele adresseeritud koolitus oli tasuta ning sellel osales ligikaudu pool tuhat kuulajat. Koolitajaks olid MTÜ Korruptsioonivaba Eesti endine tegevjuht Asso Prii ja käesoleva artikli autor Justiitsministeeriumist. Vt <http://www.korruptsioon.ee/58101>. 2013. aasta sügisesse on kavandatud jätkukoolitus, milles keskendutakse huvide deklareerimise kohustusele ja seaduse rakendamisel ilmnunud küsimustele.

² Näiteks linnade ja valdade päevadel ning Siseministeeriumi, politsei, Tallinna linnavolikogu, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja, Ettevõtjate Arendamise Sihtasutuse ja AS Eesti Post initsiatiivil korraldatud ettevõtmised.

toimingupiirang kitsamas tähenduses üsna ahtalt kohaldatavaks. Riigikohus oli VKVS-i §-s 26 sisaldunud karistusnormi tõlgendamisel toimingupiirangut tõlgendanud laiendavalt, leides, et sellise piiranguna on käsitatavad ka VKVS-i 4. peatüki muudes sätetes loetletud formaalsed keelud tegevuste suhtes, mis on abstraktsest korruptsiooniohtlikkusest lähtudes keelatud sõltumata sellest, kas selline toiming konkreetsel juhul võimaldab ametiisikul korruptiivset tulu saada või mitte, see tähendab isegi kui need tegevused ei vasta VKVS-i § 21 lõikes 1 sätestatud toimingupiirangu legaaldefiniitsioonile.³ Karistusnormi selliselt laiendava tõlgenduse kooskõla karistusõiguse aluspõhimõtetega on siiski küsitav. Selle kohaselt hõlmaks VKVS-i toimingupiirangu rikkumine ka tasu või suurema tasu võtmise keelu rikkumist (UKVS-s hõlmatud korruptiivse tulu sättega), korruptiivsest teost teatamise kohustuse rikkumist (oli eraldi väärteona kriminaliseeritud; UKVS-i, vt § 6 lg 1), keelatud tehinguid ja huvide konflikti reeglite rikkumist (UKVS-s toimingupiirang) ning kingituste vastuvõtmise piirangu rikkumist (UKVS-s hõlmatud korruptiivse tulu sättega). Kokkuvõttes oli VKVS-i kehtivuse ajal töökohta-, tegevus- ja toimingupiirangu regulatsioon võrdlemisi komplitseeritud.

1. Tegevuspiirangud

Kehtiv seadus on tegevuspiirangute osas lakooniline. UKVS-i § 10 lõikes 1 deklareeritakse, et ametiisiku mis tahes muu tegevus väljaspool ametikohustusi on lubatud. Piirangud sellele vabadusele tulenevad seaduses sätestatust ja korruptsiooniennetuse aspektist peamiselt toimingupiirangutest.

Uue terminina on kasutusele võetud *kõrvaltegevus*,⁴ mis tähendabki tegevust väljaspool ametikohustusi. Kuna ka *kõrvaltöökoha* pidamine on käsitatav tegevusena, on loobunud eraldi *töökohapiirangute* terminist; ei ole ju olulist vahet, kas kõrvaltegevus toimub tööõiguse või võlaõiguse (nt käsundusleping) sätete kohaselt, kellegi juhendamisele alludes või üksiküritajana.

UKVS-i § 10 lõikes 1 nimetatud ametikohustusi tuleb mõista sama seaduse § 7 lõike 2 kontekstis: riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindamise pädevust juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganis loetakse ametikohustuseks, sellise esindamispädevuse kasutamine ei ole järelikult kõrvaltegevus.

Ei saa jätta tähelepanuta, et kõrvaltegevuse piiramise alused ja tingimused on seatud põhiõiguste ja -vabadustega, mis laienevad ametiisikutele samamoodi nagu teistelegi inimestele. Põhiseadus ei täpsusta kuigivõrd seda, kuidas on nende õiguste ja vabaduste kasutamine piiratud avalikes huvides, muu hulgas korruptsiooni ennetamiseks või avalike ülesannete teostamise kohustuste täitmise ja võimude lahususe põhimõtte tagamiseks. Otseselt nähakse põhiseaduse § 30 lõikes 2 ette vaid seda, et seadus võib piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust tegelda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühendustesse ning õigust kuuluda erakondadesse ja mõnda liiki mittetulundusühendustesse. Seda sätet rangelt tõlgendades saavad piirangud laieneda vaid riigiteenistujatele ning selgi juhul üksnes nende teatud ja piiratud kategooriatele. Võimalik on siiski, et põhiseaduses kasutatud terminit *riik* tuleb mõnes kontekstis mõista laiemalt.⁵ Kõigile ametnikele või ametiisikutele selliste piirangute kehtestamine oleks põhiseadusega sobitamatu. Kõrvaltegevuse piirangud peavad olema proportsionaalsed.

³ Riigikohtu 25.04.2005 otsus 3-1-1-28-05, p 8.

⁴ Vrd saksa *Nebenbetätigung, Nebenbeschäftigung*.

⁵ Näiteks § 40 sätet „Riigikirikut ei ole” ei peaks tõlgendama linna- või vallakirikute olemasolu võimaldavalt.

Asjakohaseid sätteid on põhiseaduses ka konkreetsete ametiisikute kohta. Näiteks on põhiseaduse § 147 lõikes 3 kõrvaltegevuse keeldu eeldatud kohtunike suhtes, nõudes sama paragrahvi lõikes 4 ka tagatiste kehtestamist. Põhiseaduse §-s 84 nähakse ette Vabariigi Presidendi ameti sobitamatus muude valitavate ja nimetatavate ametite ja aktiivse erakondliku tegevusega. Põhiseaduse § 75 kohaselt on Riigikogu liikme muu töötulu piirangute kehtestamine võrdsustatud Riigikogu liikme tasu kehtestamisega. Sellest võib järeldada, et ka teiste ametiisikute suhtes kohaldatavad kõrvaltegevuse piirangud peavad olema tasakaalustatud ja ei tohi olla laialdased või eesmärgistamata. Arvestada tuleb nii seda, kui vastutusrikkal positsioonil ametiisik on, kui ka tema avalike ülesannete laadi.

Sellest tulenevalt on UKVS-s loobutud üldiste ja kõiki ametiisikuid ühetaoliselt kohtlevate piirangute sätestamisest. Varasemast seadusest on UKVS-i § 10 lõikesse 2 üle tulnud deklaratiivne regulatsioon, mille kohaselt teatud ametiisikute kõrvaltegevust võib seadusega piirata. Erinev on see, et piiranguid saab kehtestada ainult seadusega, mitte muu õigusaktiga (vrd VKVS § 20 lg 2). Ka ametnikele kohaldatakse eriseadust, nimelt avaliku teenistuse seadust (edaspidi ATS; vt ATS § 60 lg 1-4).

Selline regulatsioon on otstarbekam ka seetõttu, et kõrvaltegevuse piiramise motiivid võivad olla üsna kauged korruptsiooniennetuse eesmärkidest. Korruptsioonivastasest seadusest tulenevad ametiisiku kohustused on üksnes osa ametniku või muu ametiisiku ameti- või teenistuskohustustest, mille rikkumine kõrvaltegevuse tõttu on seaduslik kõrvaltegevuse keelamise alus (ametnike osas ATS § 60 lg 2).

Teiseks on UKVS-i jõustumisest rakendatav süsteem, mille kohaselt ametiisikule rakenduvad kõrvaltegevuse keelud ja piirangud astmeliselt: mida vastutusrikkam on ametiisiku positsioon, seda põhjendatum on kõrvaltegevuse laialdasem piiramine, ning vastupidi. Nii on Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi VVS) § 4 lõike 3 ja § 79 lõike 4 kohaselt valitsuse liikmel ja riigisekretäril täielikult keelatud olla väljaspool ametikohustusi muul valitaval või nimetataval ametikohal või tegutseda töölepingu või teenuste osutamise lepingu alusel, välja arvatud teaduslik ja pedagoogiline töö. VVS § 55 lõike 3 ja § 83 lõike 6 kohaselt on ministeeriumi kantsleril ja maavanemal keelatud olla väljaspool ametikohustusi muul valitaval või nimetataval ametikohal. Samasugune keeld kehtib ka riigi peaprokuröri. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi KOKS) § 50 lõike 2 kohaselt ei või vallavanem ega linnapea olla väljaspool ametikohustusi ühelgi muul valitaval või nimetataval riigi või sama kohaliku omavalitsuse ametikohal. Ministeeriumi asekanclerile, ameti või inspeksiooni juhile ja valla- või linnavalitsuse liikmele seevastu ei ole mingit täielikku keeldu ette nähtud.

Võrdluseks, kohtute seaduse § 49 kohaselt on kohtunikul keelatud töötada väljaspool kohtunikuametit mujal kui õppe- või teadustööl. Kohtunik ei või olla ka Riigikogu, valla- või linnavolikogu või erakonna liige, äriühingu asutaja, juhtimisõiguslik osanik, juhatuse või nõukogu liige ega välismaa äriühingu filiaali juhataja, samuti pankrotihaldur, pankrotitoimkonna liige või kinnisasja sundvalitseja või vahekohtunik. Riigikogu liige ei tohi Riigikogu liikme staatuse seaduse §-de 23–27 kohaselt olla teenistuja riigi ametiasutuses, valitsusasutuse hallatava riigiasutuse juht, vallavanem või linnapea, valla- või linnavalitsuse või -volikogu või Euroopa Parlamendi liige ega kohaliku omavalitsuse ametnik, avalik-õigusliku juriidilise isiku juht või juhatuse liige ega pidada vaba elukutset.

Ala, mis jääb väljapoole täielikke, kuid piiratud ametiisikutele kohalduvaid kõrvaltegevuse keelde, on omakorda jagatud kaheks. Osa kõrvaltegevustega tegelemisest või tegelemise kavatsusest kohustab seadus teatama seaduses nimetatud isikule või organile, ülejäänute osas

aga puudub ka teatamiskohustus.⁶ Loetelu sellest, mis ülejäänud kõrvaltegevuste hulka kuulub, seadus ei sisalda (vrd VKVS § 21 lg 2).

2. Kõrvaltegevusest teatamine ja kõrvaltegevuse keelamine

Kui vastav tegevus ei ole täielikult keelatud, peavad ametnikud või muud seaduses ettenähtud riigi, linna või valla teenistujad teatama tegutsemisest töölepingu või teenuse osutamise lepingu alusel, valitaval või nimetataval ametikohal, ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus ning juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena (ATS § 60 lg 1, VVS § 4 lg 3, 55 lg 3, § 73 lg 3, KOKS § 50 lg 2 jm).⁷ Teate kirjalik vorm on seaduse järgi nõutav. Kõrvaltegevusest teatamisega täidab ametiisik kohustuse olla valvas tegevuspiirangute vastu.

Seaduses nimetatud isikul või organil – kelleks sõltuvalt ametiisikust on kas Vabariigi Valitsus, peaminister, minister, kantsler, kohaliku omavalitsuse volikogu või ametnike korral ametisse nimetamise õigust omav isik – on õigus ja kohustus keelata haldusaktiga täielikult või osaliselt teatamisele kuuluv kõrvaltegevus, kui sellele kuuluva tööjõu maht või laad takistab korrapäraselt teenistusülesannete täitmist või toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise (sh korruptsiooni vältimise kohustuste rikkumise).

Kõrvaltegevuse keeld peab vastama haldusaktile esitatud nõuetele, olema individualiseeritud, proportsionaalne ja motiveeritud ning see on vaidlustatav halduskohtus. Nagu seaduseski sätestatud, on kõrvaltegevust võimalik keelata nii täielikult kui ka osaliselt; vastavalt proportsionaalsuse nõudele tuleb isiku õigusi ja vabadusi piirata minimaalselt. Üldiste keeldude kehtestamine nt sisekorraga ei ole seaduslik. Teiselt poolt ei ole ilmselt seaduse sätte ega mõttega vastuolus see, kui ametikohustuste kehtestamisel või näiteks kutse-eeetika koodeksi sõnastamisel nähakse ette teatud tegevuste sobitamatus ametikohustustega. Sellisel juhul on määratletud ametikohustustel lubamatut kõrvaltegevust ennetav mõju.

Kõrvaltegevuse keeld ei eelda ametiisiku poolt teatamiskohustuse täitmist – ametiisiku poolt enda kohustuse täitmata jätmine ei tähenda, et teatamisele kuuluvat kõrvaltegevust ei saaks keelata. Keelamine võib toimuda siis, kui ilmnevad keelu aluseks olevad asjaolud; nii-öelda igaks juhuks keelamine ei ole lubatav. Samas ei saa ametiisik toetuda mingile õiguspärasele ootusele, kui tal mingi tähtaja jooksul kõrvaltegevust keelatud ei ole.

Kõrvaltegevust, millest ametiisik seaduses nimetatud isikule või organile teatama ei pea, ei saa ka keelata. Mingit eelnevat luba kõrvaltegevuseks ametiisik küsima ei pea (vrd VKVS § 19 lg 2 p 1 ja lg 3). Kõrvaltegevusega tegelemise vabadust kasutades peab ametiisik ikkagi kinni pidama toimingupiirangutest.

Eeltoodut tuleb mõistagi lugeda eriseadustes võimalikult sätestatud täpsustusi ja erisusi arvesse võttes.

3. Ametniku tegevuspiirangu erisused ja vastutus

Ametnike osas on täiendav täielik keeld ette nähtud ATS-i § 60 lõikes 4. Selle kohaselt on ametnikul esiteks keelatud teostada vahetult ja püsivalt järelevalvet iseenda või endaga seotud

⁶ UKVS § 14 lg 7 p 1 kohaselt tuleb huvide deklaratsiooni esitajal selline kõrvaltegevus siiski deklareerida, kui see on seotud tulu saamisega.

⁷ ATS § 117 näeb ette üleminekutähtaja teatamiskohustuse täitmiseks. Analoogia korras on mõistlik, et see tähtaeg kohaldub ka muude ametiisikute suhtes, kellele teatamiskohustus laieneb.

isiku üle ATS-i § 15 punkti 4 või UKVS § 7 lõike 1 punktide 2 ja 3 tähenduses (vrd VKVS § 19 lg 2 p 4 ja lg 4). Järelevalvet tuleb selles sättes mõista laialt, kogu teenistuslikku ja riiklikku järelevalvet hõlmavalt. Oluline on see, et keelatud on järelevalve teostamine juhul, kui see toimub nii vahetult kui ka püsivalt; kaudne, kuigi püsiv järelevalve ning vahetu, kuid ajutine järelevalve ei ole keelatud. Viimastel juhtudel rakenduvad siiski toimingupiirangud – konkreetse otsuse või toimingu tegemisel.

Teiseks on ametnikul ATS-i § 60 lõike 4 punkti 2 kohaselt keelatud saada tulu kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub tema teenistusülesannete hulka. Keeldu ei kohaldata haridusasutuses toimuva teadusliku ja pedagoogilise tegevuse suhtes, kui ametnik on teavitanud oma kõrvaltegevusest ATS-i § 60 lõike 3 kohaselt. Nimetatud täielik keeld seab tingimuseks ametniku teenistusülesannete fikseerituse õigusaktis või asutuse siseaktides, nt ametijuhendis või tööplaanis. Ilmne on, et selle keelu alusel ei saa täielikult keelata ametnikul tegevust, mille eest talle tööaega ja -tasu ei ole ette nähtud, kuigi see tegevus võib üldiselt tema tegevusvaldkonda kuuluda. Näiteks ametnikul, kelle ülesandeks on järelevalve tehniliste tingimuste täitmise üle, on sel teemal tasuliste konsultatsioonide jagamine täielikult keelatud vaid juhul, kui tasuta konsultatsioonide jagamine on tema ametijuhendijärgne kohustus ning sellele vastab ka põhjendatud mahus konsultatsioonide jagamiseks eraldatud tööaeg ja -tasu. Kuna sellised juhtumid sisaldavad arvestatavat korruptsiooniriski, on asutusel vaja korraldada töö nii, et see risk oleks minimaalne.

Ametiisikute suhtes, kes ei ole ametnikud, saab kõrvaltegevuse piiranguid ette näha vaid poolte kokkuleppel, kui seadus ei näe ette teisiti. Sama puudutab ka kõrvaltegevusest teatamise kohustust.

Erinevalt VKVS-ist ei näe UKVS ette väärtetevastutust tegevuspiirangu rikkumise, sh teatamiskohustuse täitmata jätmise korral. Tegemist on üldiselt teenistuslikku distsipliini ja usaldust puudutavate kohustustega, mille täitmise tagamiseks on kohane distsiplinaarvastutus, kui see on kohaldatav. Ametnike korral on vastutuse aluseks ATS §-d 69 jj; korruptsiooniennetust puudutavate seaduslike kohustuste järgimine on osa ametniku teenistuskohustusest (ATS § 50, aga ka § 51) ning distsiplinaarvastutus kohaldub teenistuskohustuse süüülise rikkumise korral. Kui seadus distsiplinaarvastutust ette ei näe, on kohaldatavad muud vastutuse vormid, nt lepinguline vastutus või õiguse piiridest väljuv vastutus avalikkuse ees.

4. Toimingupiirangud

UKVS-i § 11 lõikes 1 keelatakse ametiisikul toimingu või otsuse tegemine, kui:

- 1) otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes;
- 2) ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust;
- 3) ametiisik on teadlik korruptsioonihust.

Otsust ja toimingut tuleb mõista UKVS-i § 2 lõike 2 punktides antud tähenduses, arvestades ka sama paragrahvi lõikes 3 sätestatut (vt ka UKVS § 11 lg 3 p 6).

Toimingupiiranguid võib pidada ametiisiku keskseks korruptsioonivastasest seadusest tulenevaks kohustuseks, kuna see toimib ka juhul, kui kõrvaltegevus on piiramata; erinevalt huvide deklareerimise kohustusest, mille tähendus korruptsiooni ennetamisel on pigem abstraktne ning mis laieneb vaid väiksele osale ametiisikutest, on toimingupiirangust kinnipidamise kohustus konkreetne ning see laieneb kõikidele ametiisikutele.

UKVS-i § 11 lõike 1 algusosas on kasutatud sõnastust, mis võimaldab teha järgmise järelduse: kui ametiisik võib määratletud pädevuse kaudu teha avaliku ülesande täitmisel otsust või toimingut, siis loetletud tingimustel ta kaotab selle pädevuse. Seadus keelab otseselt ametiisiku pädevuse kasutamise, kui esineb vähemalt üks lõike 1 punktides loetletud asjaolu. Kui ametiisikul puudub pädevus sellises olukorras otsuse või toimingu tegemiseks, toob see kaasa tagajärjed otsuse või toimingu õiguslikule tähendusele. Kuigi UKVS ei näe enam otsesõnu ette iseendaga tehtud tehingu tühisust (VKVS § 24 lg 4), on tegu ikkagi ilma pädevuseta tehtud tehinguga koos kõigi sellest tulenevate tsiviilõiguslike tagajärgedega; sama kohaldub ka muule toimingupiirangut rikkudes tehtud otsusele ja toimingule ning nende kehtivusele või toimele.

Nagu nähtub UKVS-i § 11 lõike 2 esimesest lausest, puudub sellises olukorras ametiisikul ka pädevus ülesande täitmist allapoole delegeerida – ei ole võimalik anda teisele õigust, mida endal ei ole. Vastupidi, olukorrast tuleb teatada oma vahetule juhile või ametiisiku ametisse nimetamise õigusega isikule või organile, kes teeb toimingu või otsuse ise või annab selle ülesande teisele ametiisikule (nn ülespoole delegeerimine, vt sama lõike teine lause). Teate vorm ei ole kindlaks määratud, kuid otstarbekas on kasutada taasesitamist võimaldavat vormi, et välistada hilisemaid vaidlusi. Selle teatega täidab ametiisik oma valvsuskohustuse. Tegu ei ole otsuse või toimingu tegemisest loobumisega (vrd VKVS § 25 lg 2), sest loobuda ei saa sellest, mida isikul seaduse järgi ei ole.

Kui ametiisiku vahetu juht või ametisse nimetamise õigusega isik või organ ei tee otsust või toimingut ise, on teise ametiisiku määramine kohustuslik. Tagasidelegeerimine ei ole seaduslikult võimalik.

Siiski tuleb arvestada kahte asjaolu. Võib esineda olukord, kus ametiisiku vahetu juht puudub ja/või sellel isikul või ametisse nimetamise õigusega isikul või organil ei ole pädevust vastavat otsust või toimingut teha. Põhimõtte, et ei ole võimalik anda teisele õigust, mida endal ei ole, kehtib ka vahetu juhi või ametisse nimetamise õigusega isiku või organi suhtes. Kui selline isik või organ ei ole ise pädev otsust või toimingut tegema, ei saa ta seda ka teha ülesandeks teisele ametiisikule. Seega ei ole ülespoole delegeerimine põhjendatud juhul, kui see toimuks väljapoole pädevat institutsiooni. Siis tuleb kohaldada UKVS-i § 11 lõikes 3 ettenähtud erandeid; sellise olukorra kahjuliku mõju vältimiseks tuleb asutuse töö võimalusel korraldada nii, et pädevused oleksid jagatud (vt UKVS § 11 lg 5).

Näiteks, õiguskantsler ei saa delegeerida oma ülesandeid üles teda ametisse nimetamise õigust omavale Riigikogule (põhiseaduse § 140), sest viimasel puudub õiguskantsleri pädevus; maksualastes küsimustes ei saa Maksu- ja Tolliameti peadirektor delegeerida oma ülesandeid Rahandusministeeriumi kantslerile ega ministrile, sest viimastel puudub pädevus teha otsuseid või toiminguid maksuküsimustes.

Teiseks võib esineda olukord, kus ametiisik peab olukorda põhjendamatult toimingupiirangu kohaldamist tingivaks. Sel juhul on seaduse sätte ja mõttega kooskõlas, et pärast arvatavast (näilikust) UKVS-i § 11 lõikes 1 nimetatud asjaolust teatamist arutatakse asjaolusid ning tuvastatakse toimingupiirangu kohaldamist tingiva asjaolu puudumine. Sel juhul on teate esitanud ametiisik pädev ise otsust või toimingut tegema. Tema teade muutub tühiseks, sest puuduvad selle aluseks olnud asjaolud.

UKVS-i § 11 lõike 1 punktides loetletud asjaolusid ei tuleks käsitleda sõna otseses mõttes alternatiividena. Pigem on tegu kontsentrilise loeteluga mitmesugustest huvide konflikti või

muu korrupsiooniohu juhtumitest, mis on aluseks ametiisiku pädevuse peatumisele. Esimesel juhul on tegu tegeliku või võimaliku huvide konfliktiga, sest otsus või toiming tehtaks (laiemas mõttes) „enda suhtes“ (vrd VKVS § 24 lõiked 1 ja 2 ning § 25 lg 1). Seotud isiku määratlus tuleneb UKVS § 7 lõikest 1, arvestades sama paragrahvi lõikes 3 sätestatud. Lõike punktis 2 on tegu võimaliku või näiva huvide konfliktiga, millest ametiisik on teadlik. Kummagi punkti puhul ei ole vajalik, et tehtav otsus või toiming oleks kuidagi ametiisikule või seotud isikule kasulik või avalikule võimule kahjulik.

UKVS-i § 11 lõike 1 punktis 3 nimetatud asjaolu – ametiisiku teadlikkus korrupsiooniohust – on kõige ebamäärasem; näiteks kuuluks siia alla juhtum, kus ametiisik peab tegema otsuse oma südamesõbra või vihavaenlase kohta (kes ei ole seotud isikud § 7 tähenduses) või isiku suhtes, kellelt ta on vastu võtnud soodustuse. Samas on nõutav, et tegu oleks ikkagi korrupsiooniohuga, mitte lihtsalt nõutava otsuse või toimingu keerukuse või ebamugavusega ametiisiku jaoks.

Toimingupiirangu kohaldamisel võib esineda paralleelne regulatsioon muus (nt menetlus-) seaduses, mis näeb ette ametiisiku taandamise. Sel juhul täidetakse eri seadustest tulenevaid kohustusi täiendavalt (vt UKVS § 11 lg 4). Nende reeglite eesmärgid ja tingimused võivad olla üsna erinevad. Toimingupiirangu kohaldamine ei asenda taandamiskohustuse täitmist ning vastupidi (kuigi mõju võib olla sama); toimingupiirangu kohaldamist tingivate asjaolude puudumine ei tähenda, et taandamiskohustust ei peaks eraldi arvestama ning samuti taandamise ebavajalikkus ei tähenda, et toimingupiirangut ei pea kohaldama.

Toimingupiirangu kohaldamata jätmise alusena on UKVS-i § 11 lõikes 3 ette nähtud mitmed alused, mille juurde on põhjust põhjalikumalt tulla artikli järgmises osas.