

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse instituut

Karina Saron

AMETNIKU TEENISTUSEST VABASTAMINE AMETNIKUST TINGITUD PÕHJUSTEL

Magistritöö

Juhendaja
Dr. iur. Gaabriel Tavits

Tallinn 2015

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. AMETNIKU MÕISTE NING TEENISTUSEST VABASTAMISE PÕHJUSED	6
1.1 AMETNIKUD JA TEISED ISIKUD AVALIKUS TEENISTUSES	6
1.2 TEENISTUSEST VABASTAMISE ALUSED	11
2. TEENISTUSEST VABASTAMINE AMETNIKU ISIKUST TULENEVATEL PÕHJUSTEL	17
2.1 TEENISTUSEST VABASTAMINE KATSEAJA EBARAHULDAVATE TULEMUSTE TÕTTU	17
2.2 TEENISTUSEST VABASTAMINE ETTENÄGEMATUTE ASJAOLUDE ILMNEMISE TÕTTU.....	23
2.3 TEENISTUSEST VABASTAMINE TÖÖVÕIME VÄHENEMISE TÕTTU	26
2.4 TEENISTUSEST VABASTAMINE ASJAOLUDE TÕTTU, MIS VÄLISTAKSID AMETNIKU TEENISTUSSE VÕTMISE.....	31
2.5 MINISTEERIUMI KANTSLERI JA MAAVANEMA TEENISTUSEST VABASTAMINE KOOSTÖÖ MITTELAABUMISE TÕTTU	34
3. TEENISTUSEST VABASTAMISE PIIRANGUD, PROTSEDUUR NING TAGATISED ÕIGUSVASTASELT TEENISTUSEST VABASTAMISEL.....	36
3.1 TEENISTUSEST VABASTAMISE PIIRANGUD	36
3.2 TEENISTUSEST VABASTAMISE VORMISTAMINE	38
3.3 NÕUDEÕIGUS ÕIGUSVASTASELT TEENISTUSEST VABASTAMISE KORRAL	45
3.3.1 Esitatavad nõuded ja menetlused	45
3.3.1.1 Esitatavad nõuded	45
3.3.1.2 Vaidemenetlus.....	48
3.3.1.3 Kohtumenetlus	53
3.3.2 Hüvitis.....	56
3.3.3 Ennistamine.....	61
KOKKUVÕTE.....	67
RELEASING OFFICIAL FROM SERVICE ON THE GROUNDS DERIVING FROM OFFICIAL	71
LÜHENDID	74
KASUTATUD KIRJANDUS	75
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	77
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	78
LIHTLITSENTS LÕPUTÖÖ REPRODUTSEERIMISEKS JA LÕPUTÖÖ ÜLDSUSELE KÄTTESAADAVAKS TEGEMISEKS.....	80

SISSEJUHATUS

Avaliku teenistuse seadust¹, mis jõustus 01.01.1996.a. (edaspidi 1996.a. ATS), on püütud korduvalt muuta², et ajakohastada avaliku teenistuse regulatsiooni ning kaotada sätted, mis praktikas ei toimi. Probleeme on muu hulgas tekitanud asjaolu, et seni defineeriti ametnikke peamiselt institutsionaalsest aspektist, mille tulemusel oli avalikus teenistuses ametnikke, kes täitsid funktsioone, mille täitmine ei eeldanud võimuvolituse kasutamist. Samuti on kohtupraktikast nähtuvalt probleeme tekitanud ametnike teenistusest vabastamise regulatsioon.

13.06.2012.a. võeti Riigikogu poolt vastu avaliku teenistuse seadus³, (edaspidi ATS või kehtiv ATS), mis jõustus 01.04.2013.a. ning mida kohaldatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnikele ning antud seaduses sätestatud juhtudel riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajatele.⁴ Autor ei käsitle oma töös politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikke, tegevväelasi ja avaliku teenistuse teiste eriliikide ametnikke, kellele kohaldatakse ATS-i eriseadustes sätestatud erisustega⁵, kuna tegemist on suhteliselt väikest hulka ametnikke mõjutavate erinormidega üldisest regulatsioonist ning nendele kohaldatakse ATS-i eriseadustes sätestatud erisustega.

Nimetatud seadusega muudeti senine asutusepõhine ametniku mõiste ülesannetepõhiseks ning seeläbi vabastati avalikku võimu mitteteostavad isikud põhjendamatu piirangutest, näiteks tegevuspiirangud ja streigikeeld.⁶ Kehtiva seaduse kohaselt on ametnik isik, kes on avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutusega.⁷ Eriliselt on rõhutatud usaldussuhte olulisust tulenevalt sellest, et ametnikusuhe on oma olemuselt erinev töötamisest erasektoris. Kuigi ka 1996.a. ATS-i kohaselt võis ette näha avaliku võimu volituseeta ametikohad, millele nimetatud seadus ei laienenud ja kus oli ettenähtud töötamine töölepingu alusel,⁸ siis praktikas vormistati ametnikeks ka need isikud, kes oma olemuselt ei peaks olema ametnikud. Sellise praktika lõpetamiseks on ATS-is välja toodud ametikohad, kus ei peaks töötama ametnikud.⁹ Ühtlasi muudeti nimetatud seadusega ametniku teenistusest vabastamise regulatsiooni.

¹ Avaliku teenistuse seadus. - RT I 1995, 16, 228; RT I, 06.07.2012, 11. Lähtutud on viimasest redaktsioonist, kui ei ole märgitud teisiti.

² Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/a781b187-67d2-40e3-aefd-9900a7002bd9/a781b187-67d2-40e3-aefd-9900a7002bd9>; Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 538 SE. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=673179&u=20120327151802>

³ Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 06.07.2012, 1; RT I, 18.02.2014, 4.

⁴ ATS § 2 lg 1.

⁵ ATS § 2 lg 2.

⁶ Vt ATS § 59 ja 60.

⁷ ATS § 7.

⁸ 1996.a. ATS § 2 lg 4.

⁹ ATS § 7 lg 5.

Ametniku teenistusest vabastamise regulatsioonid võib tinglikult jagada olenevalt põhjuse olemusest kolmeks: ametnikust tulenevad, ametniku käitumisest tulenevad ning ametnikust sõltumatud teenistusest vabastamise alused. Käesoleva magistritöö eesmärgiks on analüüsida ja välja selgitada kuidas on muutunud ametnike teenistusest vabastamise regulatsioon üldiselt, sh kellele üldse vastav regulatsioon kohaldub, kui ka ametnikust tingitud põhjustel. Töö autor püsistab küsimuse ja töö põhiprobleemiks on – kas hetkel kehtiva ATS-i kehtestamisel on arvestatud ametnikust tingitud põhjustel teenistusest vabastamise teemalisest Riigikohtu praktikast tulenevaid erisusi ning kas täna kehtiv regulatsioon annab ametnikule rohkem võimalusi seadusvastase teenistusest vabastamise korral ametnikust tuleneval põhjusel kaitsta oma õigusi, muuhulgas võimaluse teenistusse tagasi pöörduda.

Magistritöö teema on aktuaalne eelkõige teoreetilisest aspektist – autorile teadaolevalt puuduvad varasemalt antud teemat sellisest vaatepunktist ja eesmärgiga käsitlevad teaduslikud uurimustööd. Avaliku teenistuse küsimusi käesoleva tööga seotud valdkondades on autorile teadaolevalt käsitletud kolmes töös – Raiko Paas, aastal 2014, kes kirjutas magistritöö teemal „Nõudeõigus õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral ja ametniku teenistusstaazi katkemine“¹⁰, kelle töö eesmärki ei olnud töös sõnaselgelt välja toodud; Mari-Liis Tõnuri, aastal 2009, kes kirjutas bakalaureusetöö teemal „Ametniku teenistusest vabastamine ametikohale mittevastavuse tõttu“¹¹, kelle eesmärgiks oli lähemalt uurida, mis võib olla vaidluste põhjuseks ja kas avaliku teenistuse seaduse eelnõus on paika pandud täpsemad kriteeriumid, mille järgi ametniku mittevastavust ametikohale hinnata ja kes kirjutas oma töö ajal, mil hetkel kehtiv ATS ei olnud veel vastu võetud ning kohtupraktika oli oluliselt tagasihoidlikum ehk puudusid paljud käesolevas töös käsitletud lahendid ja seisukohad; ning Kristina Krantsman, aastal 2004, kes kirjutas bakalaureusetöö teemal „Avalikust teenistusest vabastamine ametniku isikust tulenevatel põhjustel Eestis ja Saksamaal“¹², kelle eesmärgiks oli analüüsida avalikust teenistusest vabastamist ametniku isikust tulenevatel põhjustel, seda nii Eesti kui Saksa õiguse põhjal, peatuda Eesti sellekohase regulatsiooni kitsaskohtadel ning arutleda selle üle, kas Saksamaa vastavat õiguslikku regulatsiooni aluseks võttes on ka meil otstarbekas sarnast regulatsiooni mingil määral rakendada ja kes kirjutas oma töö ajal, mil hetkel kehtiv ATS ei olnud veel vastu võetud ning paljusid teemakohaseid olulisi Riigikohtu lahendeid polnud veel olemas. Samuti on Eesti ja Saksa ametnike kohta käivad regulatsioonid üksteisest olemuslikult ning ka sisuliselt oluliselt kaugenenud, mistõttu viimati nimetatud bakalaureusetöö ei ole enam aktuaalne. Kõigi toodud tööde eesmärgid ja probleemid erinevad käesolevast tööst. Magistritöö teema praktilist aktuaalsust näitavad autori hinnangul

¹⁰ R. Paas. Nõudeõigus õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral ja ametniku teenistusstaazi katkemine. Magistritöö. Tallinna Ülikool 2014.

¹¹ M.-L. Tõnuri. Ametniku teenistusest vabastamine ametikohale mittevastavuse tõttu. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool 2009.

¹² K. Krantsman. Avalikust teenistusest vabastamine ametniku isikust tulenevatel põhjustel Eestis ja Saksamaal. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool 2004.

Riigikohtu nimetatud küsimust puudutavad lahendid, kui ka fakt, et seadusandja on püüdnud probleeme lahendada uue seaduse kehtestamisega.

Eesmärgist lähtuvalt on töö jaotatud kolme peatükki. Esimeses peatükis on analüüsitud isikute ringi, kellele avaliku teenistuse regulatsioon kohaldub ning seal leiab käsitlemist ametniku mõiste, teenistusest vabastamise õigus ja teenistusest vabastamise alused (üldiselt), teises peatükis analüüsitakse ametniku isikust tulenevatel põhjustel teenistusest vabastamise spetsiifilisi aluseid koos nende rakendamise tingimuste ja eeldustega ning kolmandas peatükis analüüsitakse ametist vabastamise piiranguid, protseduuri ning tagatisi ametist vabastamisel juhul, kui esimeses peatükis käsitletud isiku ehk ametniku teenistusest vabastamisel ei ole järgitud teises peatükis käsitletud teenistusest vabastamise tingimusi või kolmandas peatükis käsitletud piiranguid või menetlusnorme.

Eesmärgini jõudmiseks on kasutatud peamiselt analüütilist ja võrdlevat meetodit. Magistritöös võrreldakse kehtivat seadusandlust varem kehtinud regulatsiooniga, analüüsitakse kohtupraktikat ning tehakse ettepanekud ametnike teenistusest vabastamise õigusliku reguleerimise muutmiseks ja täiustamiseks ametnikust tingitud põhjustel. Põhiliseks allikaks on 1996.a. ATS, ATS, Riigikohtu lahendid, ATS-i eelnõude seletuskirjad ja käsiraamat¹³ ning teemakohased erialaajakirjade artiklid.

Magistritöö hüpoteesiks on, et seaduses ettenähtud nõuded ametniku teenistusest vabastamiseks ametnikust tingitud põhjustel ei täida oma eesmärki, kuna ametnik saab üldjuhul vaidlustada üksnes haldusakti õigusvastasust, kuid mitte nõuda haldusakti tühistamist ja teenistusse ennistamist. Haldusakti tühistamise ja teenistusse ennistamise nõudeõigus on vaid väga piiratud ametnike grupil.

Autor tänab siiralt oma juhendajat Dr. iur. Gaabriel Tavitsit, kelle antud tagasiside, mõistva suhtumise ja julgustuse abil sai antud töö kaante vahele. Samuti kuulub suur tänu lähedastele toetuse eest kogu ülikoolitee jooksul.

¹³ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat seisuga 03.05.2013. Tallinn 2013. Arvutivõrgus: http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf (10.01.2014).

1. AMETNIKU MÕISTE NING TEENISTUSEST VABASTAMISE PÕHJUSED

1.1 Ametnikud ja teised isikud avalikus teenistuses

Käesoleva töö eesmärgi saavutamise üheks eelduseks on isikute ringi tuvastamine, kellele lasuvad ATS-st tulenevad õigused ja kohustused. Täpsemalt tuleb tuvastada, kelle suhtes kohaldub ATS-s sätestatud teenistusest vabastamise regulatsioon, mille rakendudes on vastavatel isikutel ATS-s sätestatud tagatised ning kellele on võimalik esitada seadusest tulenevaid nõudeid.

Seega tuleb välja selgitada isikute ring, kes langevad ametniku mõiste alla. Avalikul teenistusel ega ka ametnikel ei ole ühtset Euroopa Liidu liikmesriikides kasutusel olevat definitsiooni.¹⁴ Riigid on kasutanud erinevaid lähenemisi, mis on juurdunud nende ajaloos ning aja jooksul muutunud.¹⁵ Käibelolevad käsitlused saab jaotada kitsaks ja laiaks käsitluseks avalikust teenistusest. Avaliku teenistuse laia käsitluse kohaselt on enamik avalikus sektoris töötavatest isikutest avalikud teenistujad. Selline käsitlus on kasutusel Prantsusmaal, Iirimaa, Hollandis, Kreekas, Portugalis ja Hispaanias. Avaliku teenistuse kitsa käsitluse kohaselt on piiratud avaliku teenistuse kontseptsiooni ulatust nn avaliku halduse tuumikuga, hõlmates peamiselt neid funktsioone, mida on vaid riik legitiimne täitma. Selline käsitlus on kasutusel Austrias, Luksemburgis, Saksamaal, Ühendatud Kuningriigis, Taanis, Itaalias ja Eestis.¹⁶

Eesti avalik teenistus ei ole puhtalt avaliku õiguse valdkonda kuuluv instituut. Seadusandja eesmärgiks oli, et avalik teenistus hõlmaks nii traditsioonilist ametiasutuse avalik-õiguslikku teenistus- ja usaldussuhet füüsiliste isikutega avaliku võimu teostamises seisnevate ülesannete täitmiseks¹⁷, kui ka eraõiguslikku töösuhet isikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis ei seisne avaliku võimu teostamises, vaid on üksnes avaliku võimu teostamist toetav töö¹⁸. Seega tuleb avalikku teenistust eraõiguslikus ja tööõiguslikus tähenduses eristada kutselise ametnikkonna institutsioonist, mis lähtub avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte kontseptsioonist.¹⁹

¹⁴ F. Cardona. Scope of civil services in European countries. Trends and Developments. Seminar at the European Institute of Public Administration. Maastricht 2000, lk 1. Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/37891319.pdf> (10.01.2014); A. Massey. International Handbook on Civil Service Systems. Ühendkuningriik 2011, lk 3.

¹⁵ Eesti Vabariigi Justiitsministeerium. Avaliku teenistuse moderniseerimine. Õigusvõrdlev analüüs. Tallinn: 2007, lk 8. Arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/avaliku_teenistuse_analuus_2007_1.pdf (10.04.2015). Edasiviitega: C. Demke. Die europäischen öffentlichen Dienste zwischen Tradition und Reform. European Institute of Public Administration. Maastricht 2005, lk 46-48.

¹⁶ F. Cardona, viide 14, lk 3; A. Massey, viide 14, lk 3-4.

¹⁷ ATS § 5 p 1.

¹⁸ ATS § 5 p 2.

¹⁹ K. Lang *et al*, viide 13, lk 11.

Euroopa Liidu tasandil on töötamine vabalt valitud alal põhivabadus. Euroopa Liidu põhiõiguste harta, mis on siduv tulenevalt Lissaboni lepingu ariklist 6,²⁰ artikli 15 (kutsevabadus ja õigus teha tööd) kohaselt:

1. Igaühel on õigus teha tööd ja tegutseda vabalt valitud või vastuvõetaval kutsealal.
2. Igal liidu kodanikul on vabadus otsida tööd, töötada, teostada asutamisõigust ning pakkuda teenuseid kõikides liikmesriikides.
3. Kolmandate riikide kodanikel, kellel on luba töötada liikmesriikide territooriumil, on õigus liidu kodanikega võrdsetele töötingimustele.²¹

Samas on tööjõu vaba liikumine sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi ka ETLT)²² artiklis 45, mille lõike 4 kohaselt ei hõlma artikli 45 sätteid avalikku teenistust.

ETLT art 45 lg 4 osas tekib küsimus avaliku teenistuse defineerimisest. Euroopa Kohus on leidnud, et kõnealune säte hõlmab endas selliseid töökohti, mis eeldavad, et töötajatel oleks riigiga eriline ustavussuhe, samuti vastastikused õigused ja kohustused, mis on kodakondsussuhte aluseks.²³ Sellisteks kvalifitseeruksid muuhulgas näiteks politsei, sõjaväelane, maksuametnik, kohtunik. Euroopa Kohtu arvates peab tööjõu vaba liikumine olema tagatud võimalikult laialt, millest tulenevalt tuleb kohtu arvates tõlgendada avalikku teenistust võimalikult kitsalt, et tööjõu vaba liikumine oleks tagatud võimalikult laias ulatuses²⁴ ning avalikku teenistujat ei defineeri asutuse ja töötaja õigussuhte iseloom.²⁵

Kuni 1996. a. ATS-i kuni 30.04.2004 kehtinud redaktsiooni kohaselt oli ametnikuna ametisse nimetada lubatud vaid Eesti kodanikke. Euroopa Liidu kodanikke ametisse nimetada lubav § 14 lg 3 jõustus Eesti liitumisel Euroopa Liiduga 01.05.2004. Kehtiva avaliku teenistuse seaduse kohaselt võib ametnikuks nimetada ka Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes vastab seadusega ja seaduse alusel kehtestatud nõuetele. Samas saab eelpool toodust kõrvale kalduda ja võtta teenistusse ametnikuna vaid Eesti Vabariigi kodaniku, kui tegemist on ametikohaga, mis on seotud ametiasutuse juhtimisega, riikliku järelevalve, riigikaitse ja kohtuvõimu teostamisega, riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemisega, riikliku süüdistuse esindamisega või Eesti Vabariigi diplomaatilise esindamisega ning kui on tegemist ametikohaga, kus ametnikul on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi.²⁶ Siit kerkib küsimus

²⁰ Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, sõlmitud Lissabonis 13. detsembril 2007. - ELT C 306, 17.12.2007 lk 1—271.

²¹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - ELT C 326, 26.10.2012, lk 391—407.

²² Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326, 26.10.2012, lk 47—390.

²³ EKo 17.12.1980, C-149/79, komisjon vs Belgia.

²⁴ EKo 03.06.1986, C-307/84, komisjon vs Prantsusmaa; EKo 03.07.1986 C-66/85, Lawrie vs Blum; G. Tavits. Avaliku teenistuse õiguslikud alused. Sisekaitseakadeemia kirjastus 2013, lk 20.

²⁵ EKo 12.02.1974, C-152/73, Sotgiuv vs Deutsche Bundespost.

²⁶ ATS § 14 lg 2.

kui kitsalt või laialt mitte Eesti kodanike õigusi kitsendavat erandit tõlgendada ja kui suur on teenistusest vabastamise isiku diskretsioon antud normi sisustamisel. Toodud tingimusi, mille esinemise korral on lubatud ametisse nimetada vaid Eesti kodanikku, analüüsides tuleb jõuda seisukohale, et kõigil nimetatud juhtudel on pigem tegemist riigi ning ametniku vahelise erilise usaldussuhte vajadusega. Euroopa Kohtu lahenditele tuginedes võimaldab mitte Eesti kodanike õigusi piirav regulatsioon pigem saavutada võimalikult suures ulatuses tööjõu vaba liikumist Euroopa Liidus.

Juba Eesti esimesel iseseisvusajal, mil kehtis riigiteenistuse seadus²⁷ (edaspidi RTS), oli päevakorral ametnike eristamine teistest töötajatest, kuna esimestel lasus riigi tahte avaldamise vastutus ja teised olid, kas vabad igasugusest vastutusest või kannavad vastutust vähemal määral. RTS § 1 kohaselt jagunesid riigiteenijad: 1) ametnikeks, kes teenisid riigiasutuste koosseisudes ette nähtud ametikohtadel, ja 2) vabateenijateks, kes teenisid riigiasutuste koosseisudes ette nähtud vabateenistuskohadel või täitsid ajutiselt ametnike kohuseid. Samas ei andnud RTS täpsemaid aluseid ametnike ja mitteametnike eristamiseks ning see leidis kritiseerimist RTS-i eelnõu arutamisel Riigikogus, kus märgiti, et eelnõu autorid ei ole püüdnud piiritleda, kus lõpeb ametniku ja mitteametniku staatus.²⁸

Eelpool toodust järeldub, et ka tol ajal leiti et kõik riigiasutuses töötavad isikud ei pea olema ametnikud ning et ametniku mõiste täpsema sisu määratlemata jätmine tekitas küsitavusi.

1996.a. ATS eristas kolme avalike teenistujate liiki²⁹

1. ametnik ehk ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik³⁰,
2. abiteenistuja ehk ametiasutuse koosseisus ettenähtud abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud toetavaid ülesandeid täitev töötaja³¹, ning
3. koosseisu väline teenistuja ehk isik, kes võetakse teenistusse määratud ajaks nimetamise või töölepingu alusel ametniku või abiteenistuja niisuguste ülesannete täitmiseks, millel ei ole alatist iseloomu³².

Selline liigitus on sarnane RTS-iga ning selle oluliseks puuduseks on ametniku mõiste sisu avamata jätmine. Viimase tõestuseks on asjaolu, et ametnikeks oli vormistatud ka neid isikuid, kes ei peaks olema ametnikud, mis on nähtav näiteks eelnõu 193 SE seletuskirjas esitatud

²⁷ Riigiteenistuse seadus, RT 149 – 23.12.1924.

²⁸ E. Sarapuu. Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus. Õiguskeel 2012/2, lk 2-4; edasiviidetega Riigikogu protokollid, 1924. Riigikogu protokollide lisad, lk 125; Riigikogu protokollid, 1924. Protokoll nr 147, lk 1211–1213.

²⁹ 1996.a. ATS § 5.

³⁰ 1996.a. ATS § 6 lg 1.

³¹ 1996.a. ATS § 7.

³² 1996.a. ATS § 8.

Justiitsministeeriumi koosseisu analüüsist, kus 2011.a. seisuga oli vaid 4 töölepingu alusel töötavat töötajat potentsiaalse 56 asemel.³³ Eelpool nimetatud puudusele ehk ametniku mõiste sisu avamata jätmise probleemile viitab ka 2009.a kehtestatud muudatus, millega täiendati 1996.a. ATS-i selliselt, et seadusega võis ametiasutuse koosseisus tulenevalt ametiasutuse ülesannetest ette näha avaliku võimu volituseta töökohti, millele avaliku teenistuse seadus ei laiene ja kus töötatakse töölepingu alusel.³⁴ Antud sätte lisamine näitas vajadust selgesõnaliselt välja tuua, et kõik ametiasutuses töötavad isikud ei pea olema ametnikud, vaid võivad töötada ka töölepingu alusel, kui nende poolt täidetavad ülesanded ei eelda võimuvolituste kasutamist.

Eelpool kirjeldatud praktika lõpetamiseks on ATS-iga muudetud ametniku mõistet ja täpsustatud ametniku kriteeriume. Ametnik on ATS-i kohaselt isik, kes on avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutusega³⁵. ATS-is on loetletud need töökohad, kus ilmselgelt ei peaks töötama ametnikud, sest nende töö ei erine oma olemuselt tööst erasektoris – sellised on raamatupidajad, personalitöötajad, asjaajajad, hankespetsialistid, haldustöötajad, infotehnoloogid ja muud toetavat tööd tegevad isikud³⁶. Selline lähenemine on lähedasem ka Euroopa Kohtu seisukohtadele, milles on analüüsitud tööjõu liikumise vabadust avalikus teenistuses.

Uuele ATS-ile (ehk hetkel kehtivale ATS-ile) üleminekul antud seaduse ülemineku sätete kohaselt oli ettenähtud, et Rahandusministeerium hindas ametiasutuste koosseisude kooskõla ATS-is oleva ametniku mõistega, mis teenis senise praktika lõpetamise ja uue praktika ühtlustamise eesmärki.³⁷ Samas oli see ühekordne meede uuele seadusele üleminekuks ning sellega ei ole tagatud ATS-i ühetaoline rakendamine tulevikus. Puudub konkreetne riigiorgan, mis teostaks järelevalvet selle üle, kas konkreetne isik nimetatakse ametikohale põhjendatult või mitte. Sisuliselt tähendab see seda, et piiripealsetes olukordades otsustab ametiasutus ise, kas ta täidab konkreetse ametikoha töölepingu alusel töötava töötaja või ametnikuga. Autor on seisukohal, et seadusega võiks olla ettenähtud organ, kes teostaks pidevat järelevalvet või pistelist kontrolli selle üle, mis ülesandeid täitvaid isikuid ametnikeks nimetatakse ja kas see on nende poolt täidetavaid ülesandeid silmas pidades mõistlik. Teisalt toob igasugune järelevalve teostamine lisakulu, mis peab olema väiksem saavutatavast hüvest, milleks oleks ametniku õiguste õigustamatu kasutamise vähendamine. Seega sisuliselt ametnikuna teenistusse nimetamise asjakohasust tagavat mehhanismi hetkel kehtestatud ei ole.

³³ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 12-13.

³⁴ 1996.a. ATS § 2 lg 4.

³⁵ ATS § 7 lg 1.

³⁶ ATS § 7 lg 5.

³⁷ ATS § 108.

Juhul kui teatud tegevust ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse, siis on ATS-i kohaselt võimalik nimetatud isik võtta teenistusse ka ametnikuna.³⁸ Antud säte annab suurema vabaduse otsustada ametnikuks või töötajaks vormistamise kasuks lähtudes isiku ametikohustuste tegelikust sisust.

Töötaja töölepingu seaduse (edaspidi TLS) mõistes on füüsiline isik, kes teeb töölepingu alusel teisele isikule tööd alludes tema juhtimisele ja kontrollile ning kellele makstakse selle eest tasu.³⁹ Töötaja ei teosta avalikku võimu ega ka teeni üldises plaanis avaliku sektori kaudu kogu rahvast.

Ametnike eristamine mitteametnikest on põhjendatud, kuna ametnikusuhe on oma olemuselt erinev töötamisest erasektoris. Ametnikud teenivad kogu rahvast ning nad kasutavad võimuvolitusi, mida eraõiguslikus suhtes töötavatel isikutel ei ole. Sellega kaasneb erilise usaldussuhte vajadus – ametnikud peavad juhinduma eelkõige põhiseaduslikust korrast, olema usaldusväärsed, ausad, nende suhtes võib alustada distsiplinaarmenetlust, kui usaldussuhe on rikutud ning ATS toob välja valdkonnad, kus on suur tähtsus usaldussuhtel ja kus saavad töötada ainult ametnikud⁴⁰.

Riigikohus on näiteks leidnud, et ametnik peab täitma ka neid ülesandeid, mis tulenevad lisaks ametijuhendile muudest õigusaktidest, aga ka teenistuskoha olemusest ja teenistussuhte laadist, samuti ametiasutuse juhi või vahetu ülemuse korraldustest.⁴¹ Seega ametnikelt eeldatakse palju rohkem kui töötajatelt.

Seega on ametnikule ettenähtud suuremad nõudmised ja ootused kui töölepingu alusel töötajale. Samas ei pruugi ametniku mõiste muutmisega olukord senisest selgemaks muutuda (ka kehtiva ATS-i alusel on võimalik mitteametnikke ametnikuks nimetada), sest lõppkokkuvõttes on piiripealsetes olukordades jäetud otsustusõigus ametiasutusele, kes otsustab, kas võtta konkreetne isik tööle ametnikuna või töötajana. Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb tööjõu vaba liikumise kontekstis avalikku teenistust sisustada võimalikult kitsalt ning vaid erilise usaldussuhte kaudu ametniku ja riigi vahel. Eesti õiguses on lähtutud avaliku teenistuse kitsast käsitlusest ehk avaliku teenistusega on hõlmatud vaid avaliku halduse tuumik, mida on legitiimne vaid riik täitma.

Hetkel puudub Eestis organ, mis teostaks järelevalvet selle üle, kas ametiasutus on ametniku ametikohale nimetamisel talitanud õigesti või oleks pidanud võtma nimetatud isiku, täidetavaid ülesandeid silmas pidades, tööle töölepingu alusel, mis omakorda tagaks seaduse ühetaolise

³⁸ ATS § 7 lg 3 p 9.

³⁹ Töölepingu seadus. - RT I 2009, 5, 35; RT I, 12.07.2014, 146, § 1 lg 1.

⁴⁰ Avaliku teenistuse eetikakoodeksi p 1, 2 ja 16. Arvutivõrgus: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10513> (20.01.2014); ATS § 27 lg 1; K. Lang *et al*, viide 13, lk 32.

⁴¹ RKHKo 3-3-1-27-01, p 6.

rakendamise. Järelevalve eelpool nimetatu üle toimus vaid uuele seadusele ülemineku ajal. Seega tuleks autori hinnangul kehtivat ATS-i selles osas täiendada ja määrata järelevalvet teostav organ, vältimaks ametniku mõiste väärkasutamist avalikus teenistuses.

1.2 Teenistusest vabastamise alused

Teenistusse võtmise haldusakti kõrval on teenistusest vabastamise haldusakt kõige olulisemaks ametniku teenistussuhte kohta tehtavatest otsustest, kuna riivab otseselt ja olulisel määral isiku õigusi. ATS-i kohaselt võib ametniku teenistusest vabastada ametisse nimetamise õigust omav isik.⁴²

Riigikohus väljendas 8. mai 2001 otsuses⁴³ seisukohta, et kuna ametiasutuse juht on kohustatud avaliku võimu teostamisel tagama asutuse tõhusa toimimise, mille üheks teguriks on asjatundlikud ja tulemuslikult töötavad ametnikud, siis on põhjendatud ametisse nimetamise õigust omava isiku poolt diskretsiooni teostamine ametniku ametikohale sobivuse väljaselgitamisel. Nimetatud seisukohta kordas Riigikohus ka 12. mai 2008 otsuses.⁴⁴ Eelnevast tulenevalt on ametniku ametikohale nimetamise õigust omaval isikul ka ametniku teenistusest vabastamise õigus ning seda õigust teostades lai diskretsiooniõigus. Kokkuvõttes võib öelda, et võrreldes 1996.a. ATS §-dega 20 ja 112 ei sisalda nimetatud säte olulisi muudatusi ehk kehtiv ATS lähtub samadest printsiipidest.

Teenistussuhte lõpetamise sätted on koostatud eesmärgiga kaitsta ametnikke igasuguse kallutatuse eest (sh poliitilise kallutatuse eest) ning tagada avaliku võimu kindlus ja stabiilsus.⁴⁵ Ametniku teenistusest vabastamiseks peab esinema ATS-is nimetatud vabastamist võimaldav alus ning enne teenistusest vabastamise otsustamist peab järgima seaduses ettenähtud nõudeid. Teenistussuhte saab lõpetada ametniku või ametiasutuse algatusel, samuti tähtaja möödumise tõttu, kui teenistussuhe on tähtajaline. Seejuures on oluline märkida, et ametniku teenistusest vabastamise alused hõlmavad nii põhjuseid, mis on tingitud ametnikust endast, kui asjaolusid, mis ametnikust ei olene. Teenistusest vabastamise aluseid saab kokkuvõtlikult liigitada järgmiselt (teenistusest vabastamise alused 1996.a. ATS-is⁴⁶ ja kehtivas ATS-is⁴⁷):

Kehtiv ATS	1996.a. ATS
1. Teenistusest vabastamine ametniku soovil.	1. Teenistusest vabastamine ametniku algatusel.
2. Teenistusest vabastamine teenistustähtaja möödumise tõttu.	2. Ametniku teenistusest vabastamine teenistustähtaja möödumise tõttu.

⁴² ATS § 86.

⁴³ RKHKo 3-3-1-27-01, p 2.

⁴⁴ RKHKo 3-3-1-18-08, p 13.

⁴⁵ K. Lang *et al*, viide 13, lk 258.

⁴⁶ 1996.a. ATS § 113-129.

⁴⁷ ATS, § 87-99.

<p>3. Teenistusest vabastamine ATS § 2 lõikes 3 nimetatud ametikohale nimetamise ja valimise korral ehk kui ametnik nimetatakse või valitakse ühele nimetatud ametikohtadest: Riigikogu liige, Euroopa Parlamendi liige, Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liige, kohtunik, õiguskantsler, Riigikontrolör, riiklik lepitaja, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liige, valla- või linnavalitsuse liige, osavalla- või linnaosavanem.</p>	<p>3. Teenistussuhte lõppemine Riigikogu ja Euroopa Parlamendi liikmeks asumise ning Vabariigi Presidendi ametisse astumise korral; ja Teenistusest vabastamine teisele ametikohale asumisel muus ametiasutuses.</p>
<p>4. Teenistusest vabastamine koondamise tõttu.</p>	<p>4. Teenistusest vabastamine ametiasutuse likvideerimise tõttu; ja Teenistusest vabastamine koondamise tõttu.</p>
<p>5. Teenistusest vabastamine katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu.</p>	<p>5. Teenistusest vabastamine ametikohale mittevastavuse tõttu (katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu; atesteerimistulemuste põhjal; kui ametnikul puudub dokument, mis on vastavas ametis töötamise kohustuslik tingimus; ebapiisava keele- või suhtlemisoskuse tõttu; kui ametniku tervislik seisund ei võimalda püsivalt oma teenistuskohustusi nõuetekohaselt täita; ebapiisavate tööoskuste tõttu; kui isik töötab ametikohal, millel töötamise eeltingimuseks on riigisaladusele juurdepääsu õiguse omamine ning isiku puhul esineb riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse⁴⁸ (edaspidi RSVS) § 32 lõikes 1 nimetatud asjaolu või isikule on riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses sätestatud alustel keeldutud vastaval ametikohal nõutava taseme riigisaladusele või salastatud välisteabele juurdepääsu õiguse andmisest või isikule antud vastaval ametikohal nõutava taseme riigisaladusele või salastatud välisteabele juurdepääsu õigus on ära võetud.</p>
<p>6. Teenistusest vabastamine ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu ehk ametniku teenistusest vabastamine asjaolu tõttu, millest tuleneb ametniku teadmiste ja oskuste ebapiisavus teenistusülesannete täitmiseks ulatuses, mis ei võimalda teenistussuhet jätkata ning mida ei saanud ette näha ametniku teenistusse võtmisel ega katseaja kestel⁴⁹.</p>	<p>6. -</p>
<p>7. Teenistusest vabastamine töövõime vähenemise tõttu.</p>	<p>7. Teenistusest vabastamine pikaajalise töövõimetuse tõttu.</p>
<p>8. Teenistusest vabastamine distsiplinaarsüütee eest.</p>	<p>8. Teenistusest vabastamine distsiplinaarsüütee eest.</p>
<p>9. Teenistusest vabastamine asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise. – Nt eesti keele oskuse nõude mittetäitmine (kui see</p>	<p>9. Teenistusest vabastamine süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel; Teenistusest vabastamine teenistusse võtmise</p>

⁴⁸ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. - RT I 2007, 16, 77; RT I, 06.03.2015, 12.

⁴⁹ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 58.

ei selgunud teenistusse võtmisel või katseaja jooksul) ⁵⁰ . Või kui selgub, et tal puudub vastav haridus, kodakondus, teovõime või et ta on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, ta on karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest, kui temalt on jõustunud kohtuotsusega ära võetud teataval ametikohal töötamise või teataval tegevusalal tegutsemise õigus – niisugusele ametikohale või tegevusalale, kui ta on vastavat ametikohta vahetult kontrolliva ametniku abikaasa või abieluga sarnanevas suhtes olev elukaaslane (edaspidi elukaaslane) või ametniku vanavanem, ametikohta vahetult kontrolliva ametniku või tema abikaasa või elukaaslase vanem või vanema alaneja sugulane, sealhulgas laps ja lapselaps. Vanemaks loetakse käesoleva seaduse tähenduses ka lapsendaja ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja kasulaps. Nimetatud piirang kehtib ka ametniku ametikohta vahetult kontrolliva ametniku ametikoha täitmisel, või muul seaduses sätestatud teenistusse võtmist välistava asjaolu esinemisel. ⁵¹	eeskirjade rikkumise tõttu; Lähedase sugulase või hõimlase teenistusest vabastamine; Teenistusest vabastamine kodakondsuse muutumise tõttu
10. Ministeeriumi kantsleri vabastamine koostöö mittelaabumise tõttu.	10. Ministeeriumi kantsleri vabastamine ministri ja kantsleri koostöö mittelaabumise tõttu; ja Abiministri teenistusest vabastamine.
11. Maavanema teenistusest vabastamine valdkonna eest vastutava ministri ja maavanema koostöö mittelaabumise tõttu.	11. Maavanema vabastamine regionaalministri ja maavanema koostöö mittelaabumise tõttu.
12. Ametniku tähtajatu üleviimine.	12. Teenistusest vabastamine teisele ametikohale asumisel muus ametiasutuses.
13. Teenistussuhte lõppemine surma korral.	13. Teenistuse lõppemine surma korral.

Ülaltoodust nähtub põhimõtteliste arengutena regulatsiooni muutmine selliselt, et kehtiva regluatsiooni kohaselt ametniku asumisel teisele ametikohale ei vabastata teda vanalt ametikohalt lahkudes ametist. 1996.a. ATS-i ametikohale mittevastavuse alustest on kehtivas seaduses eraldatud katseaja regulatsioon ning on loodud uute vabastamise alustena ettenägematute asjaolude ilmnenemise alus ning vabastamise alus asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise. Samuti on põhimõtteline muudatus läbi viidud töövõimetusel tuleneva aluse osas sidudes see töövõime vähenemisega senise pikaajaliselt töövõimetusel tõttu töölt eemal viibimise asemel.

⁵⁰ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 60; ATS § 14 lg 1.

⁵¹ ATS § 14 lg 1 ja § 15.

Ülaltoodud ametniku teenistusest vabastamise aluseid saab tinglikult jagada kolmeks: ametnikust sõltumatud teenistusest vabastamise alused (tabeli punktid 2, 4, 12 (osaliselt) ja 13), ametniku käitumisest tulenevad teenistusest vabastamise alused (tabeli punktid 1, 3, 8 ja 12 (osaliselt)) ning ametniku isikust tulenevad teenistusest vabastamise alused (tabeli punktid 5, 6, 7, 9, 10 ja 11). Käesolevas töös on lähtudes teemast ja eesmärgist keskendutud ametniku isikust tulenevatele teenistusest vabastamise alustele ning põhjustele.

Kuna Eesti õiguskord on paljuski põhimõtetes sarnane Saksa õiguskorraga, on asjakohane analüüsida lühidalt ametnike vabastamise õiguse aluseid Saksa õiguses ning uurida sarnasust Eesti õigusega. Saksamaal toimub ametnike teenistusest vabastamine vaid seaduses ettenähtud juhtudel, kusjuures üldjuhul lõpeb ametnikusuhe pensionile minekuga.⁵² Antud riigi ametnikke saab teenistusest vabastada:

1. vande murdmise, Liidupäeva liikmeks olemise või kestva välismaal viibimise tõttu;
2. saksa kodakondsuse kaotamise või mõne muu avalik-õiguliku tööandja juures teenistuses olemise tõttu;
3. omal soovil;
4. prooviajal. Ametniku võib prooviajal vabastada ka juhul, kui esineb üks järgmistest teenistusest vabastamise põhjustest:
 - 4.1. käitumine, mis eluks ajaks nimetatud ametniku puhul vähemalt teenistussissetulekute vähendamise oleks kaasa toonud;
 - 4.2. vähese sobivuse tõttu (sobivus, võimekus ja ametialased tulemused) või
 - 4.3. sobimatuse tõttu teenistusse;
 - 4.4. ametiasutuse likvideerimise, ühendamise või selle ülesehituse olulise muutmise korral, kui selle tulemusel toimuvad ametniku ülesannetes muudatused ja kui ei ole pakkuda asendavat rakendust.
5. tagasikutsumisega ametniku ametist vabastamise tõttu. Sellise ametniku saab tagasikutsega ametist vabastada igal ajal.
6. vanaduspuhkusele jäämise tõttu seoses vanusepiiri saabumisega.
7. teenistusvõimetus tõttu vanaduspuhkusele saatmine. Teenistusvõimetu on ametnik, kes ei ole pidevalt võimeline täitma oma ülesandeid füüsilise puude, tervislike põhjuste tõttu või kui haiguse tagajärjel ei ole ta kuue kuu jooksul oma teenistusülesandeid täitnud rohkem kui kolm kuud ning puudub ka väljavaade selleks, et ta järgmise kuue kuu jooksul pidevalt teenistusvõimeline oleks.

⁵²Eesti Vabariigi Justiitsministeerium, viide 15, lk 158; Edasiviide: Der öffentliche Dienst in Deutschland (2006)/Der öffentliche Dienst in Deutschland. Bundesministerium des Inneren. 2006. Kättesaadav: <http://www.bmi.bund.de> (02.05.2007).

Ametnikuõigused kaovad automaatselt, kui teenistuses olev ametnik on korralise kriminaalmenetluse tagajärjel karistatud saksa kohtu poolt tahtliku teo toimepanemise eest vabadusekaotusega vähemalt aastaks või tahtliku teo toimepanemise eest vabadusekaotusega vähemalt 6 kuuks sätete alusel, mis on seotud rahu ohustamise, riigi reetmise, demokraatliku õigusriigi ohustamise või maa reetmisega ning ohustanud riigi välist turvalisust, või kui ametnik jäetakse vastavalt liidukonstitutsioonikohtu otsusele ilma mõnest põhiõigusest.

Endisel ametnikul ei ole õigust teenistustasule ja hooldustasule, kui seadus ei sätesta teisiti, kui teenistussuhe lõpeb ametnikuõiguste kaotamisega. Ta ei tohi kasutada ka ametinimetust ega teenistusest tulenenud tiitleid.⁵³

Ülaltoodust nähtub, et valdav osa Eestis kehtivatest ametniku isikust tulenevatest põhjustest ametniku vabastamiseks on Saksa õiguse kohaselt vabastamise aluseks vaid prooviajal, mis Eesti õiguse mõistes täidab katseaja funktsiooni. Valdav osa Eesti õiguses sätestatud ametniku isikust tulenevatest vabastamise alustest ei ole Saksa õiguse kohaselt pärast prooviaja lõppu kohaldatavad ehk Eestis esineb tunduvalt rohkem ametniku ametnist vabastamise aluseid ning ametis olek ei ole tagatud sellisel määral, nagu Saksa õiguse kohaselt. Seega erinevad Eesti ametniku teenistusest vabastamise üldine regulatsioon ja põhimõtted olulisel määral Saksa õiguses sätestatust, mis on teistes õigusvaldkondades eksisteeriva ulatusliku kattuvuse ja Saksa õiguse eeskujuks võtmise taustal üllatav.

Seega on kokkuvõttes on Eesti õiguses lähtunud avaliku teenistuse kitsast käsitlusest ehk avaliku teenistusega on hõlmatud vaid avaliku halduse tuumik, mida on legitiimne täitma vaid riik. Avaliku teenistuse regulatsioon peaks ideaalis kohalduma kitsale isikute ringile, kes teostavad riigivõimu. Ametnikule on ettenähtud suuremad nõudmised ja ootused kui töölepingu alusel töötajale, kuid lõppkokkuvõttes otsustab haldusorgan, kas võtta konkreetne isik tööle ametnikuna või töötajana. Hetkel puudub Eestis organ, mis teostaks järelevalvet ametnike regulatsiooni ühetaolise rakendamise üle. Seega tuleks autori hinnangul kehtivat ATS-i selles osas täiendada ja määrata järelevalvet teostav organ, vältimaks ametniku mõiste väärkasutamist avalikus teenistuses.

Ametniku teenistusest vabastamise õigust omab ametniku teenistusse nimetamise õigust omav isik. Ametniku vabastamise aluste osas on toimunud põhimõttelisi muutuseid võrreldes 1996.a. ATS-ga, mistõttu on asjakohane analüüsida kehtivat regulatsiooni, selle rakendumist ning kohtupraktika arvesse võtmist. Eesti õiguses sätestatud ametniku vabastamise alused saab olenevalt põhjusest jagada tinglikult kolmeks: ametnikust sõltumatud alused, ametniku

⁵³ Eesti Vabariigi Justiitsministeerium, viide 15, lk 158, edasiviitega: Bundesbeamtengesetz (BBG), Kättesaadav kogumikust: Beamtenrecht, Beck-Texte im dtv. 22 Auflage. 2006.

käitumisest alused ning ametniku isikust tulenevad alused. Seejuures erineb Eesti ametniku isikust tulenevate põhjuste regulatsioon, millele käesolevas töös on keskendutud, põhimõtteliselt Saksa õigusest, kus vastavad põhjused on valdavas osas rakendatavad vaid prooviajal või ei ole üldse vabastamise aluseks.

2. TEENISTUSEST VABASTAMINE AMETNIKU ISIKUST TULENEVATEL PÕHJUSTEL

2.1 Teenistusest vabastamine katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu

Mida kujutavad endast ametniku isikust tulenevad ametist vabastamise põhjused ning millistel tingimustel on nendele vastavad alused rakendatavad? Konkreetsest ametniku teenistusest vabastamise põhjusest olenevalt on rakendatav vastav ametniku teenistusest vabastamise alus. Erinevate teenistusest vabastamise aluste lõikes erinevad nii teenistusest vabastamise tingimused, kui õiguspärasuse eelduste kaudu ametniku nõudeõigused õigusvastase teenistusest vabastamise korral, sh hüvitise saamise ning teenistusse ennistamise võimalus. Samuti erineb teenistusest vabastamise aluste lõikes teenistusest vabastamise menetlus ning erisätted haldusmenetluse üldsätetest. Seega kuna ametniku nõudeõigused olenevad otseselt vabastamise aluste spetsiifilistest regulatsioonidest ja nende järgimisest haldusorgani poolt, tuleb analüüsida igat ametniku isikust tulenevat teenistusest vabastamise alust, selle arengut ning Riigikohtu praktikat ja selle arvestamist seadusloomes.

Esimeseks ametnikust tulenevaks teenistusest vabastamise põhjuseks on katseaja ebarahuldavad tulemused. Katseaeg teenib teenistussuhte mõlema poole huve. Ühelt poolt võimaldab katseaeg teenistusse võtmise õigust omaval isikul hinnata, kas ametnik sobib oma oskuste, teadmiste ja võimete poolest konkreetsele ametikohale ning teiselt poolt saab ametnik veenduda selles, et pakutavad tingimused ja ametikoht on vastavuses tema vajaduste ning võimetega.⁵⁴

1996. a. ATS § 22 lg 1 võimaldas kohaldada ametnikule katseaega kestvusega mitte üle kuue kuu. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt on katseaja eesmärgiks hinnata ametniku töötulemusi ja vastavust ametikohale, kusjuures enne katseaja lõppu pidi ametnikule andma võimaluse osaleda katseajavestlusel.

Seaduses sätestatud juhtudel katseaega ei kohaldata. Erandina ei kohaldata katseaega ametnikule, kelle nimetab ametisse peaminister või Vabariigi Valitsus (näiteks maavanemale, riigisekretärile jt); ametikoha täitmisel edutamise korral, ajutiselt äraoleva ametniku asendajale või kohusetäitjale vabale ametikohale nimetamisel; soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule; või sama seaduse § 47¹ alusel riigiametniku teise riigi ametiasutusse või kohaliku omavalitsuse ametniku sama kohaliku omavalitsuse teise ametiasutusse üleviimisel.⁵⁵

Samas näiteks Vabariigi Valitsuse poolt ametisse nimetatavale maavanemale kohaldus ka 1996.a. ATS-s eriregulatsioon, mis võimaldas maavanema vabastada regionaalministri ja maavanema

⁵⁴ M. Kairinen, S. Koskinen, K. Nieminen, V. Ullakonoja, M. Valkonen. Työoikeus. 2. uudistettu painos. WSOY Lakitieto. Juva 2006, lk 585.

⁵⁵ Vt 1996.a. ATS § 22 lg 3.

koostöö mittelaabumise tõttu,⁵⁶ kuid näiteks riigisekretäri ametist vabastamine toimus ATS-s sätestatud üldises korras.⁵⁷ Seega olenesid peaministri või Vabariigi Valitsuse poolt nimetatud ametnike vabastamise alused konkreetsest ametikohast, kuid igal juhul oli üldnormi järgi välistatud katseaja kohaldamine ning seega ei saanud vastavat ametnikku ka vabastada katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu.

Ametniku võis 1996.a. ATS § 117 lg 1 p 1 kohaselt ametikohale mittevastavuse tõttu teenistusest vabastada, kui katseaja tulemused olid ebarahuldavad. Kuid nagu nähtub käesoleva töö alapeatükist 1.2, on kehtivas ATS-is katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastamine sätestatud eraldiseisva alusena. Seega on kehtivas seaduses lähtutud põhimõttest, et katseaja ebarahuldavad tulemused ei tingi ametikohale mittevastavust, vaid on eraldiseisev vabastamise alus.

Kuid kas sellise dogmaatilise muudatuse ning katseaja ebarahuldavate tulemuste regulatsiooni kehtestamisel on arvestatud tõusetunud probleeme ning kohtupraktikat? Järgnevalt analüüsib autor Riigikohtu lahendeid, et välja selgitada, milliseid probleeme esines ametniku teenistusest vabastamisel eelpool viidatud alusel ning kas Riigikohtu praktikat on võetud (kehtiva) ATS-i kehtestamisel arvesse.

Riigikohus jõudis juba 8. mai 2001 otsuses seisukohale, et administratsioonil on teenistusülesannetega toimetuleku üle otsustamisel ulatuslik hindamisruum. Samas peab ametiasutus teenistussuhte lõpetamisel ATS § 117 lg 1 p 1 alusel vaidluse korral põhjendama, miks olid tema arvates katseaja tulemused ebarahuldavad. Motiveerimine võib seisneda viitamises faktilistele asjaoludele, aga ka hinnangulistes väidetes töötulemuste ja ametikohale vastavuse kohta. Ametikohale vastavus hõlmab ka näiteks suhtlemisoskust, sobivust organisatsiooni jms asjaolusid. Samas ei pea nimetatud hinnang rajanema vaid objektiivsetel asjaoludel, sest ATS § 22 lg 2 ei sidunud hindajat kohustusega tuua välja objektiivsed asjaolud, millel põhineb tema hinnang ning alati ei olegi seda võimalik teha, kui näiteks teenistusülesannete täitmine nõuab loovust, initsiatiivikut, vms.⁵⁸

Riigikohus leidis samas otsuses, et ametniku teadlikkus tema teenistuskohustustest ei vabasta pädeva isiku poolt kinnitatud ametijuhendi ametnikule allkirja vastu teatavaks tegemisest. Samas ei õigusta iseenesest ametijuhendi puudumine või selle regulatsiooni nappus teenistuskohustuste täitmatajätmist või mittenõuetekohast täitmist.⁵⁹ Sama seisukohta on Riigikohus rõhutanud ka 7.

⁵⁶ Vt 1996.a. ATS § 113³ lõiked 1 ja 2.

⁵⁷ Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I 1995, 94, 1628; RT I, 19.03.2015, 69. Edaspidi VVS. § 80 lõiked 1 ja 2.

⁵⁸ RKHKo 3-3-1-27-01, p-d 4, 5 ja 7.

⁵⁹ RKHKo 3-3-1-27-01, p 6.

novembri 2005 otsuses⁶⁰, kus jõudis järeldusele, et ametijuhendi puudumine või selle regulatsiooni ebapiisavus ei õigusta ametniku poolt teenistuskohustuste mittenõuetekohast täitmist või täitmatajätmist, sest ametnik on kohustatud täitma ka neid ülesandeid, mis tulenevad teistest õigusaktidest, teenistuskoha olemusest, teenistussuhte laadist, või ametiasutuse juhi või vahetu ülemuse korraldustest. 24. aprilli 2007 otsuses⁶¹ rõhutas Riigikohus samuti, et ametijuhend on vaid üks paljudest õigusaktidest, millest tulenevad ametniku teenistuskohustused ning et teenistusülesannete hindamisel ei saa piirduda vaid ametijuhendis sätestatuga.

Samuti märkis Riigikohus 8. mai 2001 otsuses, et ainuüksi põhjalikumate sisuliste motiivide puudumine käskkirjas ei too antud juhtumi puhul kaasa vaidlustatud käskkirja tühistamist, kuna vaidlustatud käskkiri on selles toodud õiguslike aluste ja akti andmise põhjuse osas üheselt mõistetav. Seega võib sellest järeldada, et kui teenistusest vabastamise haldusakt on selles toodud õiguslike aluste ja akti andmise põhjuste osas üheselt mõistetav, siis ei too ainuüksi selles põhjalikumate sisuliste motiivide puudumine kaasa akti tühistamist.⁶²

1996. a. ATS § 22 lg 2 lause 2 sätestas, et enne katseaja lõppu viib vahetu ülemus ametnikuga läbi vestluse, mille tulemused kantakse ametniku atesteerimislehele. Riigikohus jõudis seisukohale, et eelpool nimetatud vestluse asendamine tööaruande esitamise nõudmisega (nagu antud kaasuses tehti) ei ole oluline menetlusnormi rikkumine, sest vestluse läbi viimata jätmine isenesest ei saa olla teenistusest vabastamise käskkirja tühistamise aluseks, kui ametnikul on asja menetlemise käigus olnud võimalik esitada omapoolsed seisukohad.⁶³

Eelnevast järeldub, et 1996. a. ATS § 22 lg 2 lauses 2 sätestatud vestluse eesmärgiks oli teostada ärakuulamisõigust, mis oli omakorda erinorm haldusmenetluse seaduse⁶⁴ (edaspidi HMS) §-is 40 sisalduvast ärakuulamise normist ning kui ametnikul on olnud võimalik teenistusest vabastamise menetlemise käigus esitada omapoolseid seisukohti, siis ei too ATS-is sätestatud ärakuulamise erinormi rikkumine alati kaasa haldusakti tühistamist.

Eelpool käsitletud Riigikohtu otsuse näol on tegemist olulise lahendiga, milles toodud seisukohtadele on Riigikohus jõudnud veel mitmetes lahendites, kus on ühtlasi rõhutatud, et põhjalike sisuliste motiivide puudumine ei too automaatselt kaasa haldusakti tühistamist, kui vaidlustatud akt on õiguslike aluste ja akti andmise põhjuse osas üheselt mõistetav⁶⁵ ning, et mida

⁶⁰ RKHKo 3-3-1-57-05, p 12.

⁶¹ RKHKo 3-3-1-14-07, p 18.

⁶² RKHKo 3-3-1-27-01, p 7 lg 3.

⁶³ RKHKo 3-3-1-27-01, p 8 lg 1.

⁶⁴ Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354; RT I, 23.02.2011, 8.

⁶⁵ RKHKo 3-3-1-66-03, p 19.

suurem on diskretsiooniruum ning keerukam faktiline ja õiguslik olukord, seda põhjalikum peaks olema motivatsioon.⁶⁶

Riigikohus rõhutas 12. mai 2008 otsuses⁶⁷ varem välja öeldud seisukohta, et kuna ametiasutuse juht on kohustatud tagama asutuse tõhusa toimimise avaliku võimu teostamisel, siis on põhjendatud ametisse nimetamise õigust omava isiku ulatuslik kaalumISRuum selliste hinnanguliste otsustuste tegemisel nagu katseaja tulemuste hindamine. Hinnang võib kujuneda nii mõõdetavate tulemuste kui hinnanguliste näitajate põhjal, sest kõikide ametikohtade puhul ei ole võimalik teenistusülesannetega toimetuleku kohta hinnangut anda objektiivselt mõõdetavate tulemuste põhjal.

Eeltoodust nähtub, et Riigikohus ei ole aja jooksul käsitletud osas seisukohti oluliselt muutnud ning on jätkuvalt seisukohal, et ametnik peab lisaks ametijuhendist tulenevatele kohustustele täitma ka muudest õigusaktidest ning vahetu ülemuse või ametiasutuse juhi korraldustest tulenevaid teenistuskohustusi; ametijuhendi puudumine ei õigusta ametniku poolt teenistuskohustuste täitmatajätmist või mittenõuetekohast täitmist, ametisse nimetamise õigust omava isiku ulatuslik kaalutusõigus on katseaja tulemuste hindamisel põhjendatud ja et hinnang võib kujuneda nii mõõdetavate kui ka hinnanguliste näitajate põhjal. Samuti on Riigikohus rõhutanud, et kui haldusakt on õiguslike aluste ja andmise põhjuste osas üheselt mõistetav, siis ei too põhjalike sisuliste motiivide puudumine automaatselt kaasa akti tühistamist.

Asjaolust, et ametnik peab täitma mitte ainult ametijuhendist tulenevaid teenistuskohustusi, vaid ka muudest õigusaktidest tulenevaid kohustusi ning, et ametijuhendi puudumine ei õigusta teenistuskohustuste täitmatajätmist, järeldub omakorda jällegi, et ametnikele on kehtestatud kõrgemad ootused, kui teistele töötajatele,⁶⁸ kes töötavad töölepingu alusel, kes ei teeni rahvast ja kellel puuduvad võimuvolitused.

1996.a. ATS § 117 lg 2 kohaselt võis ametniku katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu vabastada katseaja kestel, s.h selle viimasel päeval ning sama paragrahvi lg 6 nägi ette, et ametnik vabastatakse vabastamise vormistamise dokumendis märgitud päevast arvates. Vabastamise päeva regulatsioon kattus 1996. a. ATS § 119 (ametniku teenistusest vabastamine pikaajalise töövõimetuse tõttu) lõikes 4 sätestatuga, millega seoses pidas Riigikohus ametniku teenistusest vabastamise päevaks päeva, millest alates oli haldusaktile märgitud ametnik vabastatud.⁶⁹ Riigikohtunik T. Antoni eriarvamuse kohaselt ei saa teenistusest vabastamise päev, millal

⁶⁶ RKHKo 3-3-1-62-02, p 11; RKHKo 3-3-1-66-03, p 19.

⁶⁷ RKHKo 3-3-1-18-08, p 13.

⁶⁸ Vt täpsemalt alapeatükki 1.1, kus autor käsitleb põhjalikumalt ametniku mõistet.

⁶⁹ RKHKo 3-3-1-83-11 19.01.2012 osaotsus, p-d 12 ja 13.

teenistus veel kestab, järgneda viimasele teenistuse päevale ehk teenistussuhe ei saa kesta pärast viimast teenistuse päeva ning vastavas osas tuleks kehtinud 1996. a. ATS-i muuta.⁷⁰

1996. a. ATS-s puudus regulatsioon teenistussuhte lõppemisest etteteatamise kohta, kui teenistussuhe lõpetati katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu.⁷¹ Arvestades seda ning katseaja vestluse eesmärki HMS mõistes ärakuulamisõiguse tagamisena võis seda tõlgendada selliselt, et katseaja ebarahuldavate tulemuste korral ei pidanudki ametnikku vabastamisest ette teavitama.

Ka kehtiv ATS võimaldab kohaldada ametnikule katseaga, kuid erinevalt 1996.a. ATS-ist on katseaja kestvust lühendatud.

Kui enne kehtivat ATS-i kehtinud regulatsioon võimaldas kohaldada ametnikule katseaga kestvusega kuni kuus kuud, siis praeguse regulatsioon võimaldab kohaldada katseaga kestvusega kuni neli kuud.⁷² Kehtiva ATS-i eelnõu seletuskirja⁷³ kohaselt on katseaga lühendatud selleks, et viia katseaja regulatsioon sarnasemaks TLS-is oleva vastava instituudi regulatsiooniga, mis peaks omakorda tagama paremat mobiilsust era- ja avaliku sektori vahel. Kuigi muudatus iseenesest ning regulatsiooni selles osas sarnasemaks viimine TLS-ga ei pea ilmtingimata olema ebaotstarbekas, on autori hinnangul nimetatu osas tegemist kaheldava väärtusega eesmärgiga, kuna n-õ parem mobiilsus era ja avaliku sektori vahel tagatakse ametniku õiguste kitsendamisega.

Kehtiva ATS-i kohaselt on katseaja eesmärgiks hinnata, kas ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad piisavalt teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele.⁷⁴ Seega on võrreldes 1996.a. ATS-is sätestatuga nimetatud institutsiooni eesmärki täpsustatud ja täiendatud. Katseaja eesmärgiks on välja selgitada ametniku sobivus konkreetsele ametikohale, sest ametniku ametisse nimetamisel ei pruugi ametisse nimetamise õigust omaval isikul olla täielikku kindlust selles, et ametniku töökogemus, teadmised ja oskused on piisavad, et täita edukalt teenistusülesandeid. Sellest tulenevalt peaks ametnik arvestama, et enne katseaja läbimist on tema teenistussuhe mõnevõrra ebakindlam ja et katseaja ebarahuldavate tulemuste korral on teda lihtsam teenistusest vabastada⁷⁵. Samas tuleb arvestada asjaoluga, et ametnikku ei saa teenistusest vabastada katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu, kui toodud põhjendused või väidetavad ebarahuldavad tulemused on vastuolus katseaja eesmärgiga.

⁷⁰ Riigikohtunik Tõnu Antoni eriarvamus Riigikohtu halduskolleeegiumi otsusele asjas nr 3-3-1-83-11.

⁷¹ Vabastamisest etteteatamist reguleerinud 1996.a. ATS § 130 lõigete 1 ja 1¹ kohaselt pidi kaks nädalat kuni kaks kuud ette teatama ametniku vabastamisel ametiasutuse likvideerimise, ametniku koondamise, atesteerimise ebarahuldavate tulemuste, vanuse või pikaajalise töövõimetuse tõttu.

⁷² 1996.a. ATS § 22 lg 1 ja kehtiv ATS § 24 lg 2.

⁷³ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 23.

⁷⁴ ATS § 24 lg 1.

⁷⁵ RKHKo 3-3-1-27-01.

Kui selgub, et katsejal olev ametnik ei sobi oma ametikohale, siis lõpetatakse temaga teenistussuhe. Katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu võib ATS § 91 lg 1 kohaselt ametniku teenistusest vabastada ainult juhul, kui tema töökogemus, teadmised ja oskused ei vasta piisavalt teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele. Teisisõnu saavad katseaja tulemused osutada ebarahuldavaks vaid siis, kui ametniku töökogemus, teadmised ja oskused ei ole piisavad teenistusülesannete täitmiseks ehk tuleb hinnata, kas töökogemus, teadmised ja oskused võimaldavad täita teenistusülesandeid ja kas ametnik tuleb ülesannete täitmisega toime. Muid asjaolusid, mis ei kuulu eelpool nimetatud loetelusse, ei saa katseaja tulemuste hindamisel arvesse võtta.

Enne ametniku katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastamist tuleb ATS § 91 lg 2 kohaselt ametnikule anda võimalus osaleda katseajavestluses. Katseajavestluse kokkuvõtte vormistatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ja edastatakse ametnikule arvamuse andmiseks.

Eelpool nimetatud sätte aluseks on HMS-i põhimõtted, mille kohaselt tuleb enne haldusakti andmist anda isikule võimalus arvamuse ja vastuväidete esitamiseks (HMS § 40). Samas on ATS-iga ettenähtud kõrgemad nõuded kui HMS-is, sest erinevalt HMS-is sätestatust on antud juhul vestlemise kohustus ja muus vormis ärakuulamis põhimõtet rakendada lubatud ei ole. Seega on ametnikul võimalus anda omapoolsed selgitused ja seisukohad vestluse käigus, millest tulenevalt võib haldusorgan otsustada ametnikku mitte teenistusest vabastada.

Vastavalt eespoolkäsitletud Riigikohtu otsusele ning riigikohtunik T. Antoni eriarvamuses⁷⁶ väljendatud erinevatele tõlgendustele ning arusaamadele ametniku viimase tööpäeva määratlemise osas on kehtivas ATS-s muudetud viimase teenistussuhte päeva regulatsiooni sõnastust. Ametniku teenistussuhte viimane päev on kehtiva ATS-i kohaselt teenistusest vabastamise teates märgitud päev (ATS § 91 lg 3).

Samuti erinevalt 1996. a. ATS-ist on kehtivas ATS-s täpsemalt reguleeritud etteteatamise tähtaeg teenistusest vabastamisel katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu, milleks on ATS § 101 lg 2 kohaselt 15 kalendripäeva enne teenistusest vabastamise päeva. Seejuures kohaldub ATS § 101 lg 3 kohaselt 15-päevane etteteatamise tähtaeg ka juhul, kui ametnikku soovitakse vabastada katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu katseaja viimasel päeval. Seega peavad puudused ametniku hariduses, töökogemuses, teadmistes või oskustes olema tuvastatud juba 15 päeva enne katseaja lõppu.

⁷⁶ RKHKo 3-3-1-83-11 19.01.2012 osaotsus, p-d 12 ja 13 koos eriarvamusega.

Katseajavestluse toimumise aja osas saab seejuures seadust tõlgendada kaheti. Esimese tõlgenduse kohaselt tuleks 15 päeva enne katseaja lõppu ametnikule kätte toimetada lõplik teenistusest vabastamise haldusakt. Sellisel juhul peaks katseajavestlus toimuma varem, kui 15 päeva enne ametniku vabastamist. Samuti võiks vastavat sätet tõlgendada selliselt, et 15-päevane etteteatamine soovist ametnik vabastada on käsitletav sarnaselt haldusakti projektiga, misjärel toimub katseajavestlus ning vajadusel antakse lõplik ametniku vabastamise haldusakt. Eespool käsitletud ATS § 101 lg 3 viitab, et seadusandja on silmas pidanud pigem esimest tõlgendust, mille kohaselt lõplik vabastamise haldusakt tuleks 15 päeva enne ametniku vabastamist ametnikule kätte toimetada. Seega tuleks ka katseajavestlus läbi viia enne lõpliku haldusakti tegemist ning ametnikule kätte toimetamist.

Kokkuvõttes on ametniku vabastamise regulatsioon katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu sätestatud täielikult eraldisesiva alusena (vt käesoleva töö 1.3 peatükis olevast tabelist) vastupidiselt 1996. a. ATS-ile, kus nimetatud alus oli teenistusest vabastamine ametnikohale mittevastavuse tõttu üks alapunkt. Samuti on regulatsiooni, eelkõige katseaja eesmärgi osas täpsustatud ning mõningal määral arvesse võetud ka Riigikohtu seisukohti. Riigikohus on leidnud, et katseajal antakse hinnang ametniku sobivusele lähtudes katseaja eesmärkidest nii mõõdetavate kui hinnatavate näitajate põhjal. Samuti on Riigikohus leidnud, et katseajavestlus täidab HMS-s sätestatud ärakuulamisõiguse teostamise funktsiooni ning mida keerukam on faktiline ja õiguslik olukord, seda põhjalikum peab ka katseaja ebarahuldavate tulemuste põhjenduse motivatsioon. Vastavatest seisukohtadest tuleks lähtuda ka kehtiva seaduse ebarahuldavate tulemuste regulatsiooni rakendamisel kuna toodud põhimõtete vastu eksimine tooks suure tõenäosusega kaasa ametniku teenistusest vabastamise haldusakti õigusvastasuse ning sellega koos ametnikule võimaliku nõudeõiguse haldusorgani vastu. Kehtiva ATS-i katseaja ebarahuldavate tulemuste kohta ei ole autorile teadaolevalt veel Riigikohtu lahendeid jõustunud.

2.2 Teenistusest vabastamine ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu

Kuigi ametniku sobivuse hindamise jaoks on kehtestatud eelmises peatükis analüüsitud katseaja regulatsioon, võivad sobimatuse tingivad asjaolud ilmneda ka hilisemas ametiülesannete täitmise käigus. Sellisteks olukordadeks on loodud eraldiseisev ametniku teenistusest vabastamise alus, mida varasemalt ei ole Eesti õiguses iseseisvana eksisteerinud ning millega seoses kerkivad mitmed järgmisena käsitletavad probleemid ja küsimused.

Ametniku võib kõnealusel alusel teenistusest vabastada asjaolu tõttu, millest nähtub ametniku teadmiste ja oskuste vähesus teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele vastavas ulatuses ning mis ei võimalda tal teenistussuhet jätkata ja mida ei saanud ette näha ametniku teenistusse

võtmisel ega katseaja kestel.⁷⁷ Vastav alus annab esmapilgul haldusorganile suure kaalutusruumi ning kitsendab oluliselt ametniku õigusi, mistõttu on küsitav sellise aluse loomise proportsionaalsus ametnike õiguste suhtes. Tegemist on alusega, mis peaks osaliselt asendama ametnike teenistusest vabastamist atesteerimise tulemuste põhjal regulatsiooni⁷⁸ ning mida enne kehtiva ATS-i jõustumist Eesti õiguskorras ei eksisteerinud.

Kui pärast teenistusse võtmist ja katseaja möödumist ilmnevad ettenägematud asjaolud, mida ei olnud võimalik eelnevalt tuvastada, siis on võimalik kohaldada antud sätet ametniku teenistusest vabastamiseks.⁷⁹ Samas eespool sätestatu põhjal võib järeldada, et esmalt peaks ametniku sobivuses veenduma ametniku teenistusse võtmisel ja katseaja jooksul. Ülaltoodust tulenevalt tekib küsimus, milles seisneb vastavate aluste sisuline erinevus ning millistes olukordades saaks kõnealust ametist vabastamise alust rakendada.

Kehtiva ATS-i seletuskirjast nähtub, et ettenägematuks asjaoluks on peetud muuhulgas seaduse muutumist – kui kavandatava seaduse jõustumise järel muudetakse oluliselt ametniku ametijuhendit, mille tulemusena isik ei vasta ametikohal esitavatele nõuetele.⁸⁰

Ettenägematuks asjaoluks on peetud ka näiteks seda, kui isiku teadmiste ja oskuste vähesus teenistusülesannete täitmisel ilmneb seoses tema vanadusega. Kuna vanuse tõttu teatud oskuste vähenemist ei ole võimalik ette näha ametniku värbamisel ja valikul ega ka katseaja jooksul – need ilmnevad hiljem.⁸¹ Autor on seisukohal, et kui ametikoha spetsiifika nõuab teadmisi või oskusi, mida ei saa eeldada vanemaealiselt, siis ei saa ametniku vananemisest tulenev saamatus olla ootamatu, kuna vananemist kui sellist saab ette näha. Pigem saaks kõnealust teenistusest vabastamise alust rakendada mõne ootamatu ilmingu korral – ametnik kaotab mõne oskuse või teadmise (näiteks vähese praktika tõttu väheneb võõrkeele oskus, kuid konkreetse keele veatu oskus on sellegipoolest kõnelausel ametikohal vältimatu).

Samas on käesoleva aluse kasutamine piiratud ning vajab ammendavat põhjendust. Esiteks tuleb enne ametniku teenistusest vabastamist ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu tekib ametiasutusel kohustus kaaluda, kas ametnikku oleks võimalik mõistliku aja jooksul koolitada ja puudused kõrvaldada.⁸² Teiseks on käesoleva aluse kasutamine oluliselt piiratud teiste vabastamise alustega – eelkõige kui vabastamise aluseks oleva asjaolu ilmnes või sellest oleks pidanud teadma saama juba katseaja jooksul, oleks pidanud ametniku vabastama katseajal, mistõttu tegemist ei ole ettenägematu asjaoluga. Samuti on ettenägematu asjaolu ilmnemise alusel

⁷⁷ ATS § 92 lg 1.

⁷⁸ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 74.

⁷⁹ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 58-59.

⁸⁰ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 74.

⁸¹ K. Lang *et al*, viide 13, lk 278.

⁸² K. Lang *et al*, viide 13, lk 102.

vabastamise rakendamine oluliselt piiratud käesoleva töö alapeatükis 2.4 käsitletud ametniku teenistusest vabastamisega asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise.

Seega ei ole kõnealuse ametniku teenistusest vabastamise aluse kasutamine haldusorgani täielik suvaotsus, vaid tuvastatud asjaolu ettenägematust tuleb põhjendada. Samuti tuleb kõnealust teenistusest vabastamise alust eristada katseaja ebarahuldavatest tulemustest ning asjaoludest, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise.

Ametniku teenistusest vabastamine ettenägematute asjaolude ilmnemise alusel ei ole lubatud, kui teda on võimalik tema nõusolekul üle viia sama ametiasutuse teisele ametikohale, millel ette nähtud teenistusülesanded on olulises ulatuses sarnased olemasoleval ametikohal kehtestatud teenistusülesannetega ning teenistusülesannete täitmine on ilmnenud asjaolust hoolimata võimalik.⁸³ Antud sätet oleks võimalik kohaldada näiteks juhul, kui näiteks ametnikul on ebapiisav suhtlemisoskus või mõne võõrkeele oskus, kuid teisel sarnasel ametikohal ei ole suhtlemisoskus või võõrkeele oskus määrava tähtsusega ja seega on võimalik ametnikuga teisel ametikohal teenistussuhet jätkata.

Ametniku võib teenistusest vabastada ATS § 92 lg 1 sätestatud alusel, kui vabastamisele eelnevalt on talle antud mõistlik tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks, kuid ametnik ei ole puudusi tähtaja jooksul kõrvaldanud. Ametiasutus korraldab ametniku ametialase koolitamise, kui ametniku vahetu või kõrgemalseisev juht peab võimalikuks koolituse tulemusel puudusi mõistliku aja jooksul kõrvaldada ning kui koolitus ei põhjusta ametiasutusele ebaproportsionaalselt suuri kulutusi.⁸⁴ Sellisteks puuduste kõrvaldamiseks võivad autori hinnangul olla nii lisateadmiste omandamine kui füüsilise tegevuse õpe.

Samas on „mõistlik aeg“ määratlemata õigusmõiste ja ATS ei täpsusta, millist ajavahemikku võiks pidada mõistlikuks, seega tuleks mõistlikkuse hindamisel lähtuda sellest, mida samas olukorras heas usus tegutsevad isikud loeksid tavaliselt mõistlikuks, arvestades suhte olemust, eesmärki, tavasid, praktikat ning muid asjaolusid.⁸⁵

Sarnaselt ametniku vabastamisele katseaja mitterahuldavate tulemuste tõttu tuleb enne ametniku teenistusest vabastamist anda talle võimalus osaleda vestlusel. Vestluse kokkuvõtte vormistatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ja edastatakse ametnikule arvamuse andmiseks.⁸⁶ Samas ei ole vestluse pidamine kohustuslik, kui ametnik nt keeldub vestlusel osalemast. Vestluse pidamise eesmärgiks on ära kuulata ametniku arvamus ja vastuväited ning sellest tulenevalt

⁸³ ATS § 92 lg 2.

⁸⁴ ATS § 92 lg 3.

⁸⁵ Võlaõigusseadus. - RT I 2001, 81, 487; RT I, 11.04.2014, 13. Edaspidi VÕS. § 7; K. Lang *et al*, viide 13, lk 280.

⁸⁶ ATS § 92 lg 4.

veenduda vabastamise otstarbekuses. Nimetatud regulatsioon täiendab HMS § 40 regulatsiooni, mille kohaselt tuleb enne haldusakti andmist võimaldada menetlusosalisel esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited.⁸⁷ Seega täidab vestlus sarnast funktsiooni katseajavestlusega.

Ametniku teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise teates märgitud päev.⁸⁸ Tähele tuleb panna ka seda, et ATS § 92 alusel ei saa ametnikku teenistusest vabastada mitte varem kui aasta pärast ATS-i jõustumist. Seda piirangut kohaldatakse üksnes ametnikule, kes on ATS-i jõustumise ajal ametnikuna teenistuses ja jätkab sellel ametikohal.⁸⁹ Nimetatud säte on kaitseks ametnikele seaduse üleminekuajaperioodil tehtavate ametijuhendi muudatuste eest – ametnikule on antud aega maksimaalselt üks aasta uute muudatustega kohanemiseks.⁹⁰

Seega tuleb ametniku teenistusest vabastamist ettenägematu asjaolu tõttu täpselt järgida asjaolu liigitumist ettenägematuks ning eristada katseaja teenistusest vabastamisest katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu ning teenistusest vabastamisest asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise. Enne kõnealuse aluse rakendamist tuleb ametnikule pakkuda võimalust asuda teisele ametikohale, kus tuvastatud ennenägematu asjaolu ei ole ametiülesannete täitmise takistuseks. Seega nähtub seadusandja taotlus leida tasakaal ametnike õiguste ning haldusorgani õiguse vahel ametnik vabastada ootamatult ilmnunud asjaolude tõttu. Samas esineb ka sarnasusi ametniku vabastamisega katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu – eelkõige mõlema korral täidab ärakuulamise funktsiooni enne ametniku teenistusest vabastamist aset leidev vestlus. Autori hinnangul peaks kõnealuse aluse kasutamine teenistusest vabastamiseks sätte olemusest lähtudes olema erandlik ning kõrge põhjendamise kohustuse ja asjaolude mitmetiitõlgdatavuse tõttu esineb ametnike õigusvastaselt teenistusest vabastamisest tuleneva nõudeõiguste tekkimise suur tõenäosus.

2.3 Teenistusest vabastamine töövõime vähenemise tõttu

Eraldi on sätestatud ametniku töövõimetusel tulenevast põhjustest lähtuv ametniku teenistusest vabastamise alus. 1996. a. ATS võimaldas vabastada ametnikku teenistusest kui ta oli haiguse või vigastuse tõttu teenistusest puudunud, kas üle nelja järjestikuse kuu või üle viie kuu kalendriaasta jooksul. Kui ametnik oli haigestunud tuberkuloosi, siis võis ta teenistusest vabastada, kui ta oli teenistusest puudunud, kas üle kaheksa järjestikuse kuu või üle kaheksa kuu kalendriaasta jooksul. Antud alusel võis ametniku teenistusest vabastada vaid haiguslehel oleku ajal ning vabastamise vormistamise dokumendis märgitud päevast alates. Ametniku, kes oli jäänud ajutiselt

⁸⁷ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 59.

⁸⁸ ATS § 92 lg 5.

⁸⁹ ATS § 120.

⁹⁰ K. Lang *et al*, viide 13, lk 280.

töövõimetuks töövigastuse tõttu teenistussuhe peatus ning temale säilitati tema ametikoht, kas terveks saamiseni või invaliidsuse kindlaksmääramiseni.⁹¹

Töövõimetuse tõttu ametniku teenistusest vabastamisega seoses on oluline Riigikohtu seisukoht, et kuigi 1996. a. ATS § 119 kui ka tollal kehtinud TLS § 107 kannavad sarnast pealkirja "Teenistusest vabastamine/töölepingu lõpetamine pikaajalise töövõimetuse tõttu", on nad oma olemuselt erinevad, sest pikaajalise töövõimetuse mõiste on nimetatud sätetes sisustatud erinevalt. Nimelt nägi TLS-i antud sätte ette, et töölepingu sai lõpetada, kui töötaja on töövõimetuse tõttu töölt puudunud. ATS-i vastav sätte näeb aga ette, et teenistussuhte sai lõpetada, kui ametnik oli puudunud haiguse või vigastuse tõttu. Alama astme kohtud jõudsid järeldusele, et kuna töölepingu lõpetamisel on pikaajalise töövõimetuse puhul silmas peetud nii töötaja enda haigust kui ka perekonnaliikme hooldamist, siis tuleks sama reeglit kohaldada ka teenistuja puhul, kuid Riigikohus sellise järeldusega ei nõustunud. Riigikohus märkis, et TLS § 107 lg 1 kohaselt võis pikaajalise töövõimetuse korral lõpetada töölepingu töövõimetuse ajal. Ravikindlustuse seaduse⁹² (edaspidi RaKS) § 52 lg 3 kohaselt oli töövõimetuselehte liigid haigusleht, sünnitusleht, lapsendamisleht ja hooldusleht. 1996. a. ATS § 119 lg 2 sätestas aga, et antud alusel võib ametniku teenistusest vabastada vaid haiguslehel oleku ajal ja 1996. a. ATS § 119 lõikeid 1 ja 2 tuleb vaadata koostoimes ning teistel põhjustel töövõimetuse tõttu teenistusest puudumist antud sätte teenistusest vabastamise alusena ette ei näe. Kui vaadata 1996. a. ATS § 119 esimest ja teist lõiget koos, siis tuleb järeldada, et seadusandja ei ole soovinud võrdsustada haiguslehel olekut muude töövõimetuse juhtudega. Ehk hoolduslehe nimetamata jätmine 1996. a. ATS § 119 lg-s 2 ei ole ekslik või juhuslik.⁹³

Järelikult ei olnud Riigikohtu seisukoha järgi TLS põhimõtted töövõime vähenemise osas ATS-le üle kantavad. Nagu allpool täpsemalt analüüsitud, on kehtivas ATS-s töövõimetuse regulatsiooni põhimõtteid muudetud selliselt, et teenistusest vabastamise põhjuseks on töövõime vähenemine, mitte konkreetse töövõimetuselehte tõttu ametikohustuste mittetäitmine.

Riigikohtu 19. jaanuari 2012 otsuses toodud asjaolude kohaselt vaidlesid pooled selle üle, kuidas mõista ATS § 119 lg 4 sõnastust – „vabastamise vormistamise dokumendis märgitud päevast arvates“ ning kas teenistusest vabastamine toimus vastavuses ATS § 119 lg-ga 2 ametniku haiguslehel oleku ajal. Haldusakti oli kaasuses toodud asjaolude kohaselt märgitud, et ametnik vabastati teenistusest arvates 31. augustist 2010. Ametnik viibis haiguslehel kuni 30. augustini. Riigikohus märkis, et lähtuvalt ATS § 119 lg 4 sõnastusest vabastatakse ametnik teenistusest vabastamise vormistamise dokumendis märgitud päevast arvates, milleks tuli lugeda päev, millele

⁹¹ 1996.a. ATS § 119 lõiked 1-4.

⁹² Ravikindlustuse seadus. - RT I 2002, 62, 377; RT I, 23.03.2015, 18.

⁹³ RKHKo 3-3-1-76-03, p-d 10 – 12.

langeb käskkirjaga kindlaksmääratud õigusliku tagajärje tekkimine - teenistussuhte lõppemine. Riigikohus märkis, et ühestki õigusnormist ega ka vaidlustatud käskkirjast ei tulenenud, et ametniku teenistussuhtes oleks toimunud õigusliku tähendusega muutusi juba käskkirjas märgitud päevale eelneval päeval. Tulenevalt haldusakti sõnastusest jõudis Riigikohus järeldusele, et alles nimetatud kuupäevaga (31. august) seoti teenistusest vabastamise aktis ametniku jaoks õigusliku tagajärje tekkimine teenistussuhte lõppemise ning sellega kaasnevate järelduste näol. 30. augustil 2010 kestis veel teenistussuhe ning ühtegi muutust selles ei toimunud. Seega tulei ametniku teenistusest vabastamise päevaks lugeda 31. august 2010, mil ametnik enam haiguslehel ei viibinud.⁹⁴

Samuti märkis Riigikohus, et kuna seadus ei välista vara ja asjaajamise ülevõtmist enne teenistussuhte lõppemist ning kuna asjaajamise ja vara üleandmine või üle andmata jätmine ei mõjuta teenistussuhte lõppemist, siis ei oma tähtsust asjaolu, et ametnikule usaldatud vara ja asjaajamise ülevõtmine toimus 30. augustil 2010. Seega oli ametniku teenistusest vabastamine ajal, mil ametnik ei olnud enam haiguslehel Riigikohtu arvates õigusvastane, sest õiguspärane teenistusest vabastamine eelpool nimetatud alusel sai tulenevalt 1996. a. ATS § 119 lg-st 2 toimuda siis, kui teenistusest vabastamise päev langeb ametniku haiguslehel oleku ajale.⁹⁵ Autori arvates on Riigikohtu põhjendus igati loogiline ja nõustub sellise normi tõlgendamisega.

Riigikohus pidas ülalpool käsitletud lahendis vajalikuks pikemalt peatuda 1996. a. ATS § 119 sisustamisel. Riigikohus märkis, et kuigi vastava sätte eeldus (haiguslehel viibimine sättes nimetatud ajavahemiku jooksul) võib olla täidetud, siis ei pea automaatselt tagajärge kohaldama, kuna antud sätte sõnastusest nähtuvalt on tegemist diskretsiooniruumi võimaldava sättega. Nimetatud sätte eesmärgiks oli ühelt poolt tagada ametniku pikaajalise haiguse korral võimalus nimetada vabanevale ametikohale uus ametnik. Riigikohus oli oma varasemas praktikas mitmeid kordi märkinud, et asutus toimib teenistusalastes suhetes tööandja rollis selle tavapärasest mõistes, kuid samal ajal vastutab ka avaliku halduse tõhusa toimimise eest. Seistes küll vajaduse ees tagada avaliku teenistuja kui töötaja õiguste kaitse, peab teenistusalane otsustus reeglina arvestama avaliku võimu teostamise ja haldusülesannete parema täitmise eesmärki ning asutuse kohustust tegutseda avalikku ressursi parimal võimalikul moel kasutades. Sellisele kahesugusele ning üsna vastandlikule eesmärgile teenistussuhete korrastamisel on Riigikohus mitmeid kordi osutanud.⁹⁶

Riigikohus oli ka seisukohal, et enne ametniku teenistusest vabastamist töövõimetuse tõttu tuleks välja selgitada, millised on väljavaated teenistussuhte jätkamiseks sama ametnikuga ning et

⁹⁴ RKHKo 3-3-1-83-11 19.01.2012 osaotsus, p-d 10 – 12.

⁹⁵ *Ibid*, p 13.

⁹⁶ RKHKo 3-3-1-24-05, p 10; RKHKo 3-3-1-57-05, p 10.

käesoleva kaasuse materjalidest ei nähtu, et asutus oleks püüdnud selgusele jõuda, kas vabastamine on ilmingimata vajalik, ega hinnanud ametniku teenistusse jätmise tagajärgi avalikele huvidele. Poolte vahel oli toimunud kirjavahetus elektronposti teel selleks, et välja selgitada, kas ametnik viibib haiguslehel, kuid ametnikule ei tagatud võimalust olla menetluses ära kuulatud. Tulenevalt HMS § 56 lg-st 3 peab kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjendustes märkima, millistest kaalutlustest on akti andmisel lähtutud. Põhjaliku motivatsiooni olulisust tuleb eriliselt rõhutada juhtudel, kui haldusaktiga piiratakse isikute õigusi ja vabadusi ning luuakse isiku jaoks oluliselt koormav tagajärg. Sellise olukorraga on tegemist ka asutuse initsiatiivil ametniku teenistusest vabastamise puhul. Käesoleval juhul vaidlustatud käskkirjast selliseid kaalutlusi ei nähtunud, mistõttu oli tegemist olulise põhjendamispuudusega.⁹⁷

Seega kokkuvõttes leidis Riigikohus, et vaid haiguslehel olemise tuvastamine ei täida ärakuulamise funktsiooni ning vaid selline fakt ilma muude põhjendusteta iseenesest ei ole piisav igal juhul välistamiseks teenistussuhte jätkamist sama ametnikuga. Oluline on hinnata ka ametniku teenistusse jätmise tagajärgi avalikele huvidele ehk kas ametniku teenistusse jätmine on haldusasutusele ebamõistlikult koormav.

Ülalpool käsitletud otsuses jäi eriarvamusele Riigikohtunik T. Anton, kelle arvates oli kolleegiumi enamus arusaamatul seisukohal, et teenistusest vabastamise päev, millal teenistus veel kestab, järgneb viimasele teenistuse päevale. T. Anton seisukoha järgi üldjuhul ja ka nimetatud vaidluses on teenistusest vabastamise päev teenistuse viimane päev. Vabastamine arvates 31. augustist tähendab, et 31. augustil ja järgnevatel päevadel puudus kaebajal vastustajaga teenistussuhe. Arvestades, et seaduses olev määratlus "vabastamine märgitud päevast arvates" võib tekitada ja selles asjas ongi tekitanud segadust teenistusest vabastamise päeva kindlaksmääramisel, tuleks muuta seaduse teksti nii, et sellest saaksid ühtemoodi aru nii teenistussuhte pooled kui ka kohtud.⁹⁸

Autor nõustub pigem kolleegiumi enamuse seisukohaga, sest vaidlusaluses haldusaktis oli kirjas "Vabastada ametnik teenistusest arvates 31.08.2010" ning seega vabastati ametnik teenistusest alates 31.08.2010 ehk sellel kuupäeval ei olnud ametnik ei haiguslehel ega ka teenistuses. Järelikult on teenistusest vabastamine vastuolus avaliku teenistuse seaduse § 119 lõikes 2 sätetstatuga, mille kohaselt tuleb ametnik sama seaduse § 119 lõike 1 alusel teenistusest vabastada haiguslehel oleku ajal. Samas nõustub autor T. Antoniga selles osas, et kuna sellisel kujul olev sätte sõnastus „ametnik vabastatakse teenistusest dokumendis märgitud päevast arvates“ tekitab mitmeti mõistetavust, siis võiks antud osas seadust muuta ja sõnastada see nii, et see oleks üheselt mõistetav nii teenistussuhte osapooltele kui ka kohtutele.

⁹⁷ RKHKo 3-3-1-83-11 19.01.2012 osaotsus, p-d 15 – 17.

⁹⁸ Riigikohtunik Tõnu Antoni eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi otsusele asjas nr 3-3-1-83-11.

Seega kas eeltoodud Riigikohtu seisukohti ning kohtuvaidlustes tõusetunud põhimõttelisi probleeme on kehtiva ATS-i sätestamisel seadusandja poolt arvesse võetud? Kehtiva ATS-i kohaselt võib ametniku teenistusest vabastada töövõime vähenemise tõttu, kui ametnik ei saa oma teenistusülesandeid täita üle nelja kuu järjest või üle viie kuu aasta jooksul.⁹⁹ Võrreldes 1996.a. seadusega seisneb oluline erinevus selles, et kehtiv ATS ei piira vastaval alusel vabastamist vaid haiguslehega. RaKS § 52 lg 3 kohaselt on töövõimetuslehed haigusleht, sünnitusleht, lapsendamisleht ja hooldusleht. Seega ei pea vabastamist õigustav terviseseisund põhinema samast haigusest ajendatud töövõimetusel. Samuti on loobutud 1996.a. ATS-i § 119 lg 2, mille kohaselt on teenistusest vabastamine töövõime vähenemise tõttu võimalik vaid haiguslehel oleku ajal. Seega ei seata kehtiva ATS-iga ametiasutusele otsustamiseks ajalisi piire.¹⁰⁰ Järelikult on seadusandja püüdnud lahendada Riigikohtu lahendites käsitletud viimase ametis oleku päeva probleemi ning laiendatud ka haldusorgani õigust otsustada vabastada ametnik teenistusest vabastada ajal, millal ta ei ole haiguslehel. Autori hinnangul on kehtiva seadusega vastavad probleemid pigem lahendatud.

Samas esineb ka piiranguid töövõime vähenemise põhjusel ametniku teenistusest vabastamisele. Ametniku teenistusest vabastamine ATS § 93 lg 1 sätestatud alusel ei ole lubatud, kui ametiasutusel on võimalik ametniku nõusolekul kohandada ametikohta, muuta ametniku teenistustingimusi või kui ametnikku on võimalik tema nõusolekul üle viia sama ametiasutuse teisele ametikohale, mille ülesannete täitmine vastab ametniku töövõimele ning sobib tema hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskustega.¹⁰¹ Seega on tegemist ametniku huve kaitsva mehhanismiga, mis annab aluse ja kohustuse pakkuda ametnikule ametikohta, kus töövõime vähenemine ei ole ülesannete täitmise takistuseks.

Lisaks üldisele töövõime vähenemisest tingitud ametniku vabastamise alusele on sätestatud ka ajas ettevaatamist võimaldav erinorm. Ametniku võib ATS § 93 lg 1 alusel teenistusest vabastada, kui on alust arvata, et võimetus täita teenistusülesandeid sama aasta jooksul kordub ning seetõttu oleks ametiasutuse töökorraldusele tekkiv lisakoormus ebaproportsionaalselt suur.¹⁰² Seega peaks ametiasutus igaljuhul kaaluma, kas vabastamine on ilmtingimata vajalik ning samas hindama ka teenistusse jätmise tagajärgi avalikele huvidele.¹⁰³ Autori hinnangul võib sellest järeldada, et vastaval alusel vabastamine võib rakenduda eelkõige kroonilise raske haiguse korral, millest paranemine ei ole tõenäoline ning mis segab järjepidevalt ja ebaproportsionaalselt ametiasutuse ja selle teiste töötajate tööd.

⁹⁹ ATS § 93 lg 1.

¹⁰⁰ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 59.

¹⁰¹ ATS § 93 lg 3; Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 59.

¹⁰² ATS § 93 lg 2.

¹⁰³ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 59; RKHKo 3-3-1-83-11 19.01.2012 osaotsus, p 15.

Nagu ka eelmistes alapeatükkides käsitletud teenistusest vabastamise aluste korral on ametniku teenistussuhte viimane päev teenistusest vabastamise teates märgitud päev.¹⁰⁴ Kehtiva ATS-i kehtestamisel on töövõime vähenemise tõttu teenistusest vabastamise aluse juures järelikult arvestatud kohtupraktikas tõusetunud probleeme muutes töövõime vähenemise regulatsiooni põhimõtteliselt selliselt, et teenistussuhte lõpetamise aluseks on töövõime vähenemine ning sõnastaud sõnaselgelt teenistussuhte viimade päeva regulatsioon. Seadust on püütud sõnastada võimalikult üheselt mõistetavalt ning selliselt, et see tekitaks tulevikus vähem probleeme, kuid samas ei ole võimalik hinnata tulevikus kohtupraktikas tõusetuda võivaid probleeme.

2.4 Teenistusest vabastamine asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise

Vaatamata käsitletud ametniku teenistusest vabastamise alustele võivad teatavatel juhtudel tagantjärele ilmnedas asjaolud, mis ei pruugi otseselt mõjutada ametniku sobivust ametikohale või tema poolt ametiülesannete täitmist, kuid millest tulenevalt ei vasta ametnik konkreetsele ametikohale sätestatud obligatoorsele tingimustele. Eelkõige tekib küsimus millised asjaolud võivad tingida käesoleva töö peatükis 2.2 (ametniku vabastamine ettenägematute asjaolude ilmnemisel) käsitletud ning millised kõnealuse vabastamise aluse rakendumise? Samuti kas vastavate aluste rakendumisel esineb erinevusi, mis võivad mõjutada ametniku nõudeõigusi haldusorgani vastu?

Ametnik vabastatakse teenistusest, kui ilmnevad või tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise tulenevalt ATS § 14 lõikest 1 või 2 või §-st 15.¹⁰⁵ Teenistusse võtmist välistavad asjaolud saavad tulla vaid eelnimetatud paragrahvidest, mitte Vabariigi Valitsuse määrusest või ametiasutuse juhi kehtestatud nõuetest (v.a keeleoskuse nõuded) ehk mõeldud ei ole kõiki konkreetsele ametikohale esitatavaid nõudeid.¹⁰⁶ Teenistusse võtmise välistavaks asjaoluks on viidatud sätete kohaselt näiteks Eesti või Euroopa Liidu kodakondsuse puudumine, täieliku teovõime puudumine, keskhariiduse puudumine, eesti keele oskuse nõude mittetäitmine, nõutud hariduse või teovõime puudumine, või kui isikul on karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest.¹⁰⁷

Seega tuleb esmaslt teenistusse võtmisel välja selgitada, kas isik vastab seaduses sätestatud nõuetele. Kui katseaja jooksul selgub mõni asjaolu, mille tõttu ei vasta ametnik nõuetele, siis võib isiku vabastada katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu (vt täpsemalt alapeatükki 2.1). Kui vastavat asjaolu ei olnud võimalik katseaja jooksul tuvastada ning asjaolu ilmneb hiljem teenistuse jooksul, siis saab isiku vabastada teenistusest ATS § 92 alusel ettenägematute asjaolud

¹⁰⁴ ATS § 93 lg 4.

¹⁰⁵ ATS § 95 lg 1.

¹⁰⁶ K. Lang *et al*, viide 13, lk 285.

¹⁰⁷ Loetelu ei ole ammendav, vt täpsemalt ATS §14 lg 1 ja 2 ning § 15.

ilmnemise tõttu.¹⁰⁸ Seega tekib küsimus ATS §-s 95 sätestatud ametniku teenistusest vabastamise aluse funktsioonist ning vastava aluse rakendumisest.

Kõnealuse aluse korral puudub ametiasutusel teenistusest vabastamise osas kaalutlusruum ning ametiasutus on vastavate asjaolude ilmnemisel kohustatud ametnikuga teenistussuhte lõpetama.¹⁰⁹ Tegemist on seega asjaoluga, mis ei pruugi iseenesest mitte mingil viisil mõjutada ametiülesannete täitmist ametniku poolt, vaid mõne asjaoluga, mis välistab igal juhul ametnikuks olemise. Tegemist on seega teataval määral formaalse alusega – kui teatud tingimused ei ole täidetud, siis ei peaks isikut teenistusse nimetama ning peaks asjaolu hilisemal ilmnemisel igal juhul teenistusest vabastama.

Kui ilmnevad ATS § 14 lõikes 1 või 2 või § 15 punktis 4 sätestatud teenistusse võtmist välistavad asjaolud, siis vabastatakse ametnik teenistusest ATS § 95 lg-s 1 sätestatud alusel ainult juhul, kui teda ei ole võimalik tema nõusolekul üle viia sama ametiasutuse teisele ametikohale, millel ette nähtud teenistusülesanded on olulises ulatuses sarnased olemasoleval ametikohal kehtestatud teenistusülesannetega.¹¹⁰ Seega ei ole teenistusest vabastamise kohustus absoluutne – ametnikule peab teatud tingimustel võimalusel pakkuma teist ametikohta, millele esitatavatele nõuetele ta vastab.

Eelnevast järeldub, et kui ilmneb näiteks keskhariduse, teovõime, ametikohal nõutud kodakondsuse või eesti keele oskuse puudumine või seotud isikuks¹¹¹ olemine, kuid ametiasutusel on võimalik ametnik üle viia teisele ametikohale, siis tuleb ametnikule seda võimalust pakkuda vältimaks ametniku teenistusest vabastamist. Antud regulatsiooni eesmärgiks on tagada ametnikusuhte stabiilsus ning kohustada ametiasutusi kasutama avalikku ressursi parimal võimalikul moel.¹¹² Juhul kui näiteks ametnikule mõistetakse teenistussuhte jooksul karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest või võetakse ära teataval ametikohal töötamise või teataval tegevusalal tegutsemise õigus, tuleb ametnik ametikohalt või tegevusalalt vabastada.¹¹³ Siinkohal ei näe seadus ette teise ametikoha pakkumist, kuna asjaolusid arvesse võttes on alust arvata, et ametisse nimetamise õigust omav isik on kaotanud usalduse ametniku suhtes, mistõttu teenistussuhte jätkumine ei ole enam võimalik.¹¹⁴

¹⁰⁸ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 60.

¹⁰⁹ K. Lang *et al*, viide 13, lk 285.

¹¹⁰ ATS § 95 lg 2.

¹¹¹ Seotud isikuks olemise all on silmas peetud kehtiva ATS § 15 lg-s 4 sätestatud; K. Lang *et al*, viide 13, lk 285.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ ATS § 15 lg 1 ja 3 ning § 95 lõiked 1 ja 2.

¹¹⁴ K. Lang *et al*, viide 13, lk 285.

Ametniku teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise haldusaktis märgitud päev.¹¹⁵ 1996.a. ATS-is oli vabastamise päeva sõnastus erinev ehk regulatsiooni on tulenevalt kohtupraktikast¹¹⁶ muudetud ja seega arvestatud kohtupraktikast tulenevaid erisusi.

1996.a. ATS § 117 lg 4 punkti 4 kohaselt võis ametniku vabastada ametikohale mittevastavuse tõttu ebapiisava keele- või suhtlemisoskuse tõttu. Riigikohus jõudis 7. märtsi 2003 otsuses järeldusele, et seda, kas ametnik valdab keelt seadusega või seaduse alusel kehtestatud ulatuses, s.t kas tema keeleoskus vastab valitsuse poolt keeleseaduse alusel kehtestatud eesti keele oskuse formaliseeritud nõuetele, ei saa välja selgitada asutuse juht või teenistusest vabastamise õigust omav isik, vaid keeleseaduse¹¹⁷ (edaspidi KeeleS) § 51 lg 1 esimesest lausest tulenevalt üksnes riiklik eksamikomisjon. Eesti keele tasemeeksami sooritanud isikule väljastatakse eesti keele oskuse tunnistus, mille olemasoluga on formaalselt tõendatud isiku keeleoskuse vastavus ühele KeeleS ettenähtud kolmest tasemest. Kuigi 1996.a. ATS §-s 117 lg 1 p 4 kasutati formuleeringut "võib vabastada", oli Riigikohus seisukohal, et avaliku teenistuse seadus sätestas siiski teenistusest vabastamise kohustuse, kui ametniku keeleoskus osutub nõuetele mittevastavaks.¹¹⁸ Vastavat seisukohta, et näiteks nõutava keelenõude rikkumine ametniku poolt ei võimalda ametiasutusele kaalutusõigust, vaid ametiasutusel on kohustus ametnik vabastada, on Riigikohus ka hiljem korranud.¹¹⁹ Kuna kehtiva seaduse sõnastus on sõnastatud sõnaselge ametniku vabastamise kohustusena, on kehtiva ATS-i sõnastamisel seadusandja lähtunud ka eeltoodud Riigikohtu seisukohtadest vabastamise kohustuslikkusest keelenõuete mittetäitmisel.

Seega on kokkuvõttes tegemist oma sisult suurel määral uue regulatsiooniga. Võib järeldada, et asjaolud, mis välistavad ametniku teenistusse võtmise, erinevad nii asjaoludest, mis võimaldavad rakendada ATS §-s 91 sätestatud teenistusest vabastamise alust (katseaja ebarahuldavad tulemused), kui ATS §-s 92 sätestatud teenistusest vabastamise alustest (ettenägematud asjaolud seoses teadmiste ja oskuste vähesusega). Kõnealune alus ei lähtu ametniku tegelikust ametikohale sobivusest ega töötulemustest, vaid on teatavad mõttes käsitletav formaalse alusena ehk see rakendub formaalsetele tingimustele mittevastavuse korral. Samuti puudub haldusorganil kaalutusõigus – vastavate asjaolude ilmnemise korral tuleb ametnik teenistusest vabastada. Kohustust ametnik vabastada piirab vaid kohustus pakkuda talle teatud seaduses sätestatud juhtudel võimalusel teist ametikohta, kus ilmnenu asjaolu ei ole ametniku teenistusse nimetamise välistuseks. Samuti on kehtiva ATS-i sõnastamisel arvestatud teataval määral Riigikohtu seisukohti, et teatud juhtudel ei ole ametiasutusel diskretsiooniõigust ning ametniku peab teenistusest vabastama.

¹¹⁵ ATS § 95 lg 3.

¹¹⁶ RKHKo 3-3-1-83-11 osaotsused koos eriarvamusega.

¹¹⁷ Keeleseadus. - RT I, 18.03.2011, 1; RT I, 12.07.2014, 61.

¹¹⁸ RKHKo 3-3-1-20-03, p-d 10 ja 15-19.

¹¹⁹ RKHKo 3-3-1-40-11, p 18.

2.5 Ministeeriumi kantsleri ja maavanema teenistusest vabastamine koostöö mittelaabumise tõttu

Teatavate riigi toimimise seisukohalt oluliste kõrgemate ametnike vabastamise osas on kehtestatud eriregulatsioon olukordadeks, kui ametniku koostöö poliitilise juhiga viimase hinnangul ei laabu. Ministeeriumi kantsler vabastatakse teenistusest, kui minister leiab, et nende omavaheline koostöö ei laabu.¹²⁰ Samal alusel võimaldas ka 1996.a. ATS ministeeriumi kantslerit teenistusest vabastada.¹²¹

Kuigi ministeeriumi kantsleri pädevus on seotud eelkõige ministeeriumi igapäevase funktsioneerimisega¹²² ning kantsler poliitilist vastutust ei kanna¹²³ põhineb ministeeriumi kantsleri ja ministri koostöö erilisel usaldussuhtel. Kantsler juhib ministeeriumi tööd ning sellest tulenevalt on talle võrreldes teiste ametnikega esitatud kõrgemad nõudmised. Kui ministri ja kantsleri omavaheline koostöö ei laabu, on kogu ministeeriumi töö takistatud. Sellest tulenevalt ongi ette nähtud, et kui minister leiab, et koostöö kantsleriga ei laabu, võib ta kantsleri teenistusest vabastada.¹²⁴

Ministeeriumi kantslerit ei tohi nimetatud alusel teenistusest vabastada enne kui on möödunud kuus kuud ministri ja kantsleri koos töötamise algusest.¹²⁵ 1996.a. ATS-iga võrreldes on eelpool nimetatud tähtaega lühendatud, sest 1996.a. ATS sätestas, et ministeeriumi kantslerit ei saa nimetatud alusel teenistusest vabastada enne aasta möödumist ministri ja kantsleri koos töötamise algusest.¹²⁶ Ministeeriumi kantsleri teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise teates märgitud päev.¹²⁷

Sarnaselt ministeeriumi kantslerile vabastatakse maavanem teenistusest, kui valdkonna eest vastutava ministri hinnangul nende omavaheline koostöö ei laabu.¹²⁸ Maavanemat ei tohi nimetatud alusel teenistusest vabastada enne, kui on möödunud kuus kuud valdkonna eest vastutava ministri ja maavanema koos töötamise algusest.¹²⁹ 1996.a. ATS-iga võrreldes on eelpool nimetatud tähtaega nagu ka ministeeriumi kantsleri puhul lühendatud, sest 1996.a. ATS-i

¹²⁰ ATS § 96 lg 1.

¹²¹ 1996.a. ATS § 113¹ lg 1.

¹²² Vt VVS § 53 lg 1.

¹²³ Ü. Madise *et al.* Eesti Vabariigi Põhiseadus, kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Juura 2012, lk 621, § 94 kommentaar 4.1.

¹²⁴ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 60.

¹²⁵ ATS § 96 lg 2.

¹²⁶ 1996.a. ATS § 113¹ lg 2.

¹²⁷ ATS § 96 lg 3.

¹²⁸ ATS § 97 lg 1.

¹²⁹ ATS § 97 lg 2.

01.07.2014 jõustunud redaktsioon sätestas, et maavanemat ei saa nimetatud alusel teenistusest vabastada enne aasta möödumist regionaalministri ja maavanema koos töötamise algusest.¹³⁰

Maavanema näol on tegemist kõrge riigiametnikuga, kes esindab riigi huve maakonnas ning kes puutub ametialaselt väga palju kokku regionaalministri tulenevalt asjaolust, et maavalitsused on regionaalministri valitsemisalas. Maavanem esindab VVS § 84 kohaselt maakonnas riigi huve. Kuna regionaalminister teostab maavanema üle teenistuslikku järelevalvet, siis peavad ka tulevikus säilima alused maavanema ennetähtaegseks ametist vabastamiseks analoogselt ministeeriumi kantsleritega, sh võimalus vabastada maavanem ametist koostöö mittelaabumise tõttu regionaalministriga.¹³¹ Maavanema teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise teates märgitud päev.¹³²

Seega on ministeeriumi kantsleri ning maavanema teenistusest vabastamise alused äärmiselt sarnased ning lähtuvad mõlemal juhul erilisest usaldussuhtest vastava ministriga. Koostöö mittelaabumisel oleks tõsiselt häiritud ministeeriumi töö või riigi esindamine maakonnas, mistõttu on ka vastavad teenistusest vabastamise alused kehtestatud. Autori hinnangul on ministeeriumi kantsleri ja maavanema teenistusest vabastamise regulatsioonid niivõrd suurel määral kattuvad, et seaduse arusaadavusest ja kompaktsusest lähtudes oleks vastavad normid olnud sobilik hõlmata ühtse regulatsioonina, sätestades ministeeriumi kantsleri ning maavanema kohta käivad vähesed erandid.

¹³⁰ 1996.a. ATS § 113³ lg 2.

¹³¹ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 61.

¹³² ATS § 97 lg 3.

3. TEENISTUSEST VABASTAMISE PIIRANGUD, PROTSEDUUR NING TAGATISED ÕIGUSVASTASELT TEENISTUSEST VABASTAMISEL

3.1 Teenistusest vabastamise piirangud

Seoses teenistusest vabastamise protseduuriga ning tagatistega teenistusest vabastamisel on vajalik käsitleda teenistusesst vabastamise piiranguid ehk isikute ringi, kelle osas ei või seaduse kohaselt teenistusest vabastamise protseduuri rakendada. Kehtiva ATS-i vastuvõtmisel oli eesmärgiks tagada suurem kaitse ametnikule, kes on rase või kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, samuti ametnikule, kes kasvatab alla kolmeaastast last. Uue regulatsiooni eesmärgiks oli aktsepteerida lapse kandmisest ja väikelapse kasvatamisest tulenevat lisakoormust, mis teatud juhtudel võib mõjutada ka ametniku töövõimet.¹³³ Vastavast eesmärgist lähtus ka uue seaduse sõnastus.

ATS § 100 lg 1 kohaselt ei tohi koondamise, välja arvatud ametiasutuse likvideerimise korral, ettenägematute asjaolude ilmnemise või töövõime vähenemise tõttu, teenistusest vabastada ametnikku, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla kolmeaastast last. Seega käesoleva töö teemaga seoses kohaldub toodud piirang ettenägematute asjaolude ilmnemise olukorras (käesoleva töö alapeatükk 2.2) ning töövõime vähenemise olukorras (käesoleva töö alapeatükk 2.3).

Kuna vahetu juht ei pruugi olla teadlik ametniku rasedusest või lapse olemasolust, saab ametnik toetuda kõnesolevale paragrahvile vaid juhul, kui ta on teavitanud vahetut juhti oma rasedusest, rasedus- ja sünnituspuhkuse õigusest või lapse olemasolust.¹³⁴ Eelpool nimetatud piirangud saavad kohalduda ATS § 100 lg 2 kohaselt üksnes juhul, kui ametnik on teavitanud vahetut juhti oma rasedusest või lapse olemasolust enne teenistusest vabastamisest etteteatamist või 14 kalendripäeva jooksul pärast seda. Vastavad põhimõtted on üldjoontes sarnased TLS vastava paragrahvi põhimõtetega.¹³⁵

Samas on võimalik, et teavitamine ei ole vastava tähtaja jooksul teavitamise kohustust omava isiku, kelle suhtes ametist vabastamise piirang kehtib, võimalik. Sellisteks põhjusteks võivad olla näiteks füüsilised takistused, kuid ka näiteks ajutine kontakti puudumine ametniku ja juhtide vahel puhkuste, lähetuste või muu eemalviibimise tõttu. Samuti võib olla teavituskohustuse täitmine võimatu mõne haigusseisundi tõttu. Haigusseisunditega seoses tuleb lähtuda ka Riigikohtu korduvalt väljendatud seisukohast, et asutus toimib teenistusalastes suhetes tööandja rollis selle tavapärasel mõistes, kuid samal ajal vastutab ka avaliku halduse tõhusa toimimise eest. Seistes

¹³³ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 62.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*

küll vajaduse ees tagada avaliku teenistuja kui töötaja õiguste kaitse, peab teenistusalane otsustus reeglina arvestama avaliku võimu teostamise ja haldusülesannete parema täitmise eesmärki ning asutuse kohustust tegutseda avalikku ressursi parimal võimalikul moel kasutades.¹³⁶ Sellest tulenevalt peaks asutus välja selgitama, millised on väljavaated teenistussuhte jätkamiseks sama ametnikuga, kuid vajadusel tuleks nimetada ametikohale uus ametnik.

Seaduses sätestatud teavitamiskohustuse tähtsaeegse täitmatajätmise korral ametnikust olenematutel põhjustel, tuleb ATS § 100 lg 2 kohaselt piirangu rakendamise asjaolust teavitada esimesel võimalusel. Samuti on ametnikul vahetu juhi nõudmisel kohustus esitada rasedust kinnitav arsti või ämmaemanda tõend või lapse sünnitunnistus.

Antud regulatsioon erineb 1996.a. ATS-st nii teenistusest vabastamise aluste kui ka isikute ringi osas (vt 1996.a. ATS § 133). Uue regulatsiooni kehtestamise eesmärgiks oli tagada suurem kaitse ametnikele, kellel tekib lisakoormus lapse kandmise ja väikelapse kasvatamise tõttu, mis võib mõjutada ametniku töövõimet.¹³⁷

Selline regulatsioon tugineb Euroopa õigusele, nimelt sätestab Euroopa sotsiaalharta¹³⁸ artikkel 8.2, et raseda ja äsja sünnitanuga ei tohi töölepingut üles öelda, kui töötaja on oma seisundist tööandjat teavitanud. Samas tuleb arvestada, et antud sätte näol ei ole tegemist absoluutse keeluga. Raseda ja äsja sünnitanuga võib töölepingu üles öelda näiteks siis, kui töötava naise süüline käitumine õigustab töösuhte lõpetamist; ettevõtte lõpetab tegevuse; või töölepingus ette nähtud töötamise aeg on lõppenud.

Raseda ja äsja sünnitanud töötaja kõrgendatud kaitse kohustus tuleneb ka Euroopa Liidu nõukogu direktiivist 92/85/EMÜ¹³⁹ rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate tööohutuse ja tervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta. Nimetatud direktiivi artikkel 10 sätestab, et liikmesriigid peavad keelama nimetatud töötajate töösuhte lõpetamise raseduse algusest kuni rasedus- ja sünnituspuhkuse lõpuni, välja arvatud erijuhtudel, mis ei ole seotud nende olukorraga ja mis on lubatud siseriiklike õigusaktide ja/või tavade alusel.

Lisaks eelnimetatud direktiivile on juhitud direktiivist 96/34/EÜ¹⁴⁰ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute

¹³⁶ RKHKo 3-3-1-83-11 19.01.2012 osaotsus, p 15; RKHKo 3-3-1-24-05, p 10; RKHKo 3-3-1-57-05, p 10.

¹³⁷ K. Lang *et al*, viide 13, lk 292.

¹³⁸ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. - RT II 2000, 15, 93.

¹³⁹ Nõukogu direktiiv 92/85/EMÜ rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate tööohutuse ja tervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta (kümnes üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses. - EÜT L 348, 28.11.1992, lk 1—7; eestikeelne eriväljaanne: Peatükk 05 Köide 002, lk 110 – 116.

¹⁴⁰ Nõukogu direktiiv 96/34/EÜ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt lapsehoolduspuhkuse kohta sõlmitud raamkokkuleppe kohta. - EÜT L 145, 19.6.1996, lk 4—9; eestikeelne eriväljaanne: Peatükk 05 Köide 002, lk 285 – 290.

Konföderatsiooni poolt lapsehoolduspuhkuse kohta sõlmitud raamkokkuleppe kohta. Direktiivi 96/34/EÜ lisana esitatud raamkokkuleppe klausli 2 alapunkti 4 kohaselt tuleb töötajaid kaitsta tööandja ülesütlemise eest lapsehoolduspuhkuse taotlemise või selle kasutamise tõttu.¹⁴¹

Seega omavad ametniku vabastamise piirangud selget eesmärki väärtustada ning kaitsta last ootavaid ja alla kolme aastast last kasvatavaid vanemaid, mis ühtib ka üldiste poliitiliste suundadega iibe tõstmise suunal. Konkreetsete erandite olemasolu on tingitud samas ka otseselt Euroopa õigusest, mis on vastavate sätetega ametnike osas Eesti õigusesse üle võetud.

3.2 Teenistusest vabastamise vormistamine

Teenistusest vabastamise vormistamine koos menetlusega on otseselt seotud ametniku teenistusest vabastamise õiguspärasusega ning seega ka võimalike ametniku poolt esitatavate nõuetega. Kuigi seaduses on toodud täpsed alused, millal on võimalik ametnikuga teenistussuhe lõpetada (samuti on teatud aluste juures määratud teenistussuhte viimane päev¹⁴²) või ametnik teisele ametikohale üle viia, ei ole seda siiski võimalik teha enne, kui on vastavalt ATS § 103 lõikele 1 antud vastav haldusakt. Erinevalt töösuhetest, ei lõpe teenistussuhte seaduses toodud alusel või vastava teate esitamisel automaatselt,¹⁴³ vaid vajab vastava haldusakti vormistamist. Seega kuna ametniku teenistusest vabastamine toimub haldusakti andmisega, kohaldub lisaks ATS-le teenistusest vabastamisel ka haldusmenetluse seadus. Täpsemalt ATS § 4 kohaselt kohaldatakse ATS-s ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades ATS-i erisusi.¹⁴⁴ Järelikult on ametniku teenistusest vabastamise menetluse ja haldusaktile kohalduvate nõuete osas ATS eriseadus üldseaduse HMS-i suhtes.

Ametniku teenistusest või ametikohtalt vabastamise haldusaktis sisalduvale andmehulgale on kehtestatud minimaalsed nõuded. Ametniku teenistusest vabastamise haldusaktis peavad ATS § 103 lg 2 punktides 1-9sätestatu kohaselt sisalduma vähemalt järgmised andmed:

- 1) ametiasutuse nimetus;
- 2) ametniku ees- ja perekonnanimi ning isikukood;
- 3) selle ametikoha nimetus, millelt ametnik vabastatakse;
- 4) vabastamise põhjendus;
- 5) vabastamise alus viitega seaduse paragrahvile, lõikele ja punktile;
- 6) ametnikule makstav hüvitis, sealhulgas hüvitis kasutamata puhkusepäevade eest, kui vabastamisega kaasneb hüvitise maksmine;

¹⁴¹ E. Käärats, T. Treier, S. Suder, M. Pihl, M. Proos. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Juura 2013, lk 157 – 158, § 93 kommentaar.

¹⁴² vt ATS § 87 lg 6, § 88 lg 3, § 89, § 90 lg 8, § 91 lg 3, § 92 lg 5, § 93 lg 4, § 96 lg 3, § 97 lg 3, § 99.

¹⁴³ E. Käärats *et al*, viide 141, lk 162, § 95 kommentaar.

¹⁴⁴ ATS § 4.

- 7) lõpparvest kinnipidamine, kui sellekohane vajadus kaasneb seoses teenistusest vabastamisega;
- 8) teenistussuhte viimane päev või ametniku üleviimisel seniselt ametikohalt vabastamise päev;
- 9) vaidlustamisviide.

Kuid milline on olukord juhul, kui nimetatud andmeid teenistusest vabastamise haldusaktis ei ole toodud? HMS §-i 54 kohaselt on haldusakti õiguspärasuse eelduseks haldusakti kooskõla andmise hetkel kehtiva seadusega. Seaduses sätestatud nõuete mittetäitmisel ei ole haldusakt nimetatud sätte kohaselt õiguspärane. Seega ei ole ka ülaltoodud nõuete täitmata jätmisel vastav haldusakt õiguspärane. Samas ei kõrvalda haldusakti õigusvastasus haldusakti kehtivust ning täitmiseks on kohustuslik ka õigusvastane, kuid kehtiv haldusakt.¹⁴⁵ Teisest küljest ei ole välistatud, et teatud juhtudel võivad toodud andmete haldusaktile kandmata jätmisel kaasa tuua ka haldusakti kehtetuse.

Ametiasutuse nimetuse ning ametniku ees- ja perekonnanimi ja isikukoodiga seoses tuleb märkida, et vastavalt HMS-le § 63 lg 2 punktidele 1 ja 2 on haldusakt tühine, kui sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan või haldusakti adressaat. Seega vastavad ATS erisätted sisuliselt täpsustavad HMS üldregulatsiooni, kuid haldusakt oleks sellises olukorras ka ilma ATS-s sisalduvate sellekohaste erisäteteta tühine. Kuna eeltoodud kataloog tagab teatavat õigusselgust minimaalsete andmete täieliku loetelu näol, siis võib siinkohal ilmselt ka teatava üldregulatsiooni kordamist pidada õigustatuks.

Ametikoha nimetuse, millelt ametnik vabastatakse, osas esineb teatavas mõttes eriline olukord tähtajalise üleviimise tähtaja lõppemise korral. Tähtajalise üleviimise tähtaja lõppemise korral tuleks märkida vastuvõtva ametiasutuse ametikoha nimetuse, millelt ametnik vabastatakse, muul juhul senise ametikoha nimetus.¹⁴⁶

HMS § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Kuigi kohustuslike elementide olemasolu on omakorda üks haldusakti õigusega kooskõlas olemise ning seega ka haldusakti õiguspärasuse eeldusi, peab just põhjendamine aitama selgusele jõuda haldusakti õiguspärasuse eelduste täitmisel.

Siinjuures sätestavad nii HMS kui ATS ametniku teenistusest vabastamise haldusaktile põhjendamise nõude. Seega tuleb tuvastada vastavate põhjendamiste regulatsioonide sisu ja omavaheline suhe. Haldusmenetluse üldsätete kohaselt peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. HMS § 56 lg 1 kohaselt

¹⁴⁵ RKHKo 3-3-1-26-08, p 16; RKHKo 3-3-1-50-09, p13.

¹⁴⁶ K. Lang *et al*, viide 13, lk 283.

esitatakse haldusakti põhjendus haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Samuti tuleb üldsätete, täpsemalt HMS § 56 lg 2 kohaselt haldusakti põhjenduses märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus.¹⁴⁷ Seega hõlmavad HMS § 56 lõiked 1 ja 2 (põhjendamise üldsätted) lisaks ATS § 103 lg 2 punktis 4 (vabastamise põhjendus) sätestatule ka vähemalt sama lõike punktis 5 (vabastamise alus viitega seaduse paragrahvile, lõikele ja punktile) sätestatut. Järelikult ei ole üldseaduses (HMS) ning eriseaduses (ATS) vähemalt kohustuslike minimaalsete andmete kataloogi kontekstis põhjenduste osas tegemist samamahuliste mõistetega ehk HMS-s ja ATS-s erineb mõiste „põhjendus“ tähendus. HMS-i kontekstis on mõistel „põhjendus“ laiem tähendus, hõlmates nii faktilist kui õiguslikku alust, samuti HMS § 56 lõike 3 kohaselt kaalutlusi, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Lisaks eelnevale sätestab HMS, et kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. HMS § 4 kohaselt on kaalutusõigus ehk diskretsioon haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel.¹⁴⁸ Ametniku teenistusest vabastamine haldusorgani initsiatiivil on üldjuhul seega selgelt haldusorgani kaalutusõiguse teostamine, kuna ongi olemuselt haldusorgani kaalumise, kas vabastamise otsust teha või mitte, või teha samade asjaolude pinnalt mõni teine otsus, teostamine. Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtete, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.¹⁴⁹

Riigikohtu pikaajalise praktika kohaselt ei tähenda diskretsioonivolitus täielikku otsustamisvabadust, kuna diskretsiooni teostamisel on õiguslikud piirid.¹⁵⁰ Kaalutusõiguse teostamise korral peab kohus kontrollima diskretsiooni õiguspärasust lähtuvalt haldusakti põhjendustest. Mida ulatuslikum on diskretsiooniruum ja keerukam õiguslik ning faktiline olukord, seda põhjalikum peab olema motivatsioon.¹⁵¹ Haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt.¹⁵²

Juhul kui haldusorgan ei teosta kaalutusõigust, on lähtunud sobimatutest või ebaõigetest kaalutlustest või jätnud mõne olulise asjaolu tähelepanuta, võib olla tegemist olulise kaalutusveaga.¹⁵³ Kohtumenetluse aspektist on oluline Riigikohtu seisukoht, et kohus võib

¹⁴⁷ Vt ka RKHKo 3-3-1-13-02, p 14.

¹⁴⁸ HMS § 4 lg 1.

¹⁴⁹ HMS § 4 lg 2.

¹⁵⁰ RKHKm 3-3-1-17-98, p 2.

¹⁵¹ RKHKo 3-3-1-62-02, p 11 lg 3.

¹⁵² RKHKo 3-3-1-42-02, p 11 lg 2; RKHKo 3-3-1-62-02, p 11 lg 2.

¹⁵³ RKHKo 3-3-1-72-13 p 21 lg 1; RKHKo 3-3-1-54-03, p-d 38-40; RKHKo 3-3-1-81-07, p 16.

sekkuda kaalutusõiguse teostamisse ka siis, kui otsustus jääb küll kaalutusõiguse piiridesse, kuid tekivad kahtlused otsuse ratsionaalsuses. Iseäranis on diskretsiooniveaga tegu juhtudel, kui haldusorgan on lähtunud lubamatutest kaalutlustest või jätnud mõne olulise aspekti tähelepanuta.¹⁵⁴ Ametniku teenistusest või ametikohalt vabastamine riivab oluliselt vabastatava ametniku õigusi, kuna seetõttu kaotab ta eelduslikult oma põhilise või olulise sissetulekuallika ning võimalik, et sotsiaalse positsiooni. Samuti võib tegemist olla, olenevalt vabastamise põhjustest, ka võimaliku takistusega saada pärast vabastamist uus töökoht kas avalikus teenistuses või erasektoris.

Põhjalik motivatsioon on eriti oluline juhtudel, kui haldusaktiga piiratakse isikute õigusi ja vabadusi ning luuakse isiku jaoks oluliselt koormav tagajärg. Sellise olukorraga on tegemist samuti asutuse initsiatiivil ametniku teenistusest vabastamise puhul, mille tulemusel kaob ametniku staatus ja sellega kaasnev avaliku võimu teostamise volitus. Sellest tulenevalt on oluline, et teenistusest vabastamine oleks eriti põhalikult kaalutud. Mida suurem on ametiasutuse kaalutusõigus, seda põhjalikumalt peaks haldusakti olema kirja pandud teenistusest vabastamise põhjendus. Diskretsiooniõiguse olemasolu korral ei piisa üksnes seaduse sättele viitamisest, vaid haldusaktis tuleb ära tuua kaalutluse alused.¹⁵⁵ Haldusakti põhjendus peab veenma nii haldusakti adressaati kui ka sellega tutvujat, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt.¹⁵⁶ Seega peaks teenistusest vabastamine olema põhjalikumalt põhjendatud siis, kui ametiasutusel on laialdane kaalutusõigus ehk laialdane kaalutusõigus ja põhjendamiskohustuse olulisus on omavahel võrdelises seoses. Seega teenistusest vabastamisel ametiasutuse algatusel, näiteks teenistusest vabastamine distsiplinaarkaristusena, katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu, aga ka ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu, on põhjendamiskohustuse täpne täitmine eriti oluline.

Ülaltoodust lähtuvalt tuleb ilmselt ATS § 103 lg 2 punkti 4 (vabastamise põhjendus) sisutamisel lähtuda HMS-ga võrreldes põhjenduse kitsast tähendusest ehk sisuliselt on ilmselt tegemist eelkõige HMS § 56 lõikest 3 tuleneva kaalutusõiguse põhjendamise kohustuse täitmisega. Seega teenistusest ja ametikohalt vabastamise haldusakti põhjendused ATS § 103 lg 2 punkti 4 mõistes peaksid ilmselt sisaldama eelkõige kaalutlusi, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Võrdluseks – näiteks teenistusest vabastamisega ametniku soovil ning ametniku surma korral ei ole ametiasutusel kaalutusõigust, kas vabastada ametnik teenistusest või mitte.¹⁵⁷ Ülaltoodud Riigikohtu seisukohtasid ning HMS-s sätestatud silmas pidades on sellisel juhul ka põhjenduste

¹⁵⁴ RKHKo 3-3-1-54-03, p 40 lg 1.

¹⁵⁵ RKHKo 3-3-1-83-11 19.01.2012 osaotsus.

¹⁵⁶ RKHKo 3-3-1-42-02, RKHKo 3-3-1-13-02, RKHKo 3-3-1-54-03.

¹⁵⁷ Vt ATS § 87 ja § 99.

maht väiksem. ATS § 103 lg 2 ja HMS § 56 koostoimest tulenevalt täidab nii üld- kui eriseaduse põhjendamise nõudeid toodud juhtudel ilmselt haldusakti märkimine, et ametnik vabastatakse teenistusest omal soovil või surma tõttu, ning vastavad õiguslikud alused. Samasse kategooriasse saab ametniku isikust tulenevate teenistusest vabastamise alustest liigitada ka ametniku teenistusest vabastamise asjaolu tõttu, mis välistaks ametniku teenistusse võtmise (käesoleva töö alapeatükk 2.4). Seega on käesolevas töös käsitletud ametniku vabastamise õiguslike aluste korral tegemist üldiselt kõrge põhjendamise lävega alustega, välja arvatud alapeatükis 2.4 käsitletud alus, mille korral ametiasutusel puudub kaalutusõigus.

Haldusakti põhjendust on iseenesest lubatud esitada lisaks haldusaktile ka menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud.¹⁵⁸ Samas on Riigikohus täpsustanud selle õiguse sisu ja võimalikke piire. Riigikohtu seisukoha järgi peab ametiasutus arvestama asjaoluga, et diskretsiooniotsuse põhikaalutlused ei saa reeglina sisalduda üheski varasemas dokumendis, sest iga diskretsiooniotsus on eriline ja ainukordne, mistõttu peab haldusakt sisaldama otsustuse põhimotiive. Põhjendamise nõue sunnib haldusorganit otsuse mõjusid ning tehtavat valikut põhjalikumalt läbi mõtlema. Viitamine menetluses kogutud teiste isikute koostatud dokumentidele ei võimalda ei üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused, ega sunni haldusorganit kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlema. Kui mõne sekundaarse põhjenduse kordamise asemel tehakse motivatsioonis viide mõnele teisele dokumendile, siis peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest.¹⁵⁹ Seega peab haldusakt kohtupraktika kohaselt sisaldama vähemalt tehtava otsuse põhimotiive ning teisele dokumendile viitamise korral peab olema selgelt arusaadav millisest dokumendi osas olevad põhjendused on antava haldusakti põhjendusteks.

Samuti on Riigikohus korduvalt väljendanud seisukohta, et juhul kui on tuginetud määratlemata õigusmõistetele, siis peab esitama tavapärasest põhjalikuma sisulise motivatsiooni, mis võimaldab haldusakti adressaadil mõista akti sisu ning kohtul kontrollida, kas määratlemata õigusmõistet sisustati haldusakti andmisel mõistlikult.¹⁶⁰ Sellisest seisukohast tuleb lähtuda järelikult ka ametniku isikust tulenevate vabastamiste aluste rakendamisel, kui vabastamise aluseks on määratlemata õigusmõiste.

Ametnikku on võimalik vabastada teenistusest või ametikohalt vaid ATS-is sätestatud juhtudel. ATS nõuab vabastamise aluse märkimist viitega seaduse paragrahvile, lõikele ja punktile. Sarnaselt haldusorgani ning adressaadi märkimisel dubleerib ka see erinorm sisuliselt eespool

¹⁵⁸ HMS § 56 lg 1 teine lause.

¹⁵⁹ RKHKo 3-3-1-54-03, p-d 34-36, RKHKo 3-3-1-13-11, p 10, RKHKo 3-3-1-47-12, p 15.

¹⁶⁰ RKHKo 3-3-1-62-02, p 12; RKHKo 3-3-1-66-03, p-d 22 ja 23.

käsitletud haldusmenetluse üldsätet HMS § 56 lg 2 teist poolt, mille kohaselt tuleb haldusakti põhjendustest märkida haldusakti andmise õiguslik alus. Võimalikult täpse aluse märkimine on oluline eelkõige selle tõttu, et vabastamise aluste lõikes erinevad vabastamise eeltingimused, etteteatamistähtjad ning vabastamisega kaasnev hüvitise maksmine.

Erinormi kohaselt tuleb ametniku teenistusest või ametikohalt vabastatamise haldusaktis märkida ka ametnikule makstav hüvitis, sealhulgas hüvitis kasutamata puhkusepäevade eest, kui vabastamisega kaasneb hüvitise maksmine. Hüvitist makstakse, kui ametnik vabastatakse teenistusest koondamise ja koostöö mittelaabumise tõttu,¹⁶¹ aga ka nendel juhtudel, kui ei ole järgitud etteteatamise tähtaegu.¹⁶² Samuti tuleb ametnikule teenistussuhte viimasel päeval maksta väljateenitud kasutamata puhkusepäevade hüvitis.¹⁶³ Vastavat hüvitist makstakse vaid juhul, kui on tegemist teenistusest vabastamisega, üleviimise korral teisele ametikohale hüvitist ei maksta ning puhkusearvestus jätkub uuel ametikohal.¹⁶⁴ Seega tuleb hüvitist maksta näiteks ametniku asumisel tööle töölepingu alusel. Samuti makstakse puhkusetasu maksmisega viivitamise korral iga päeva eest viivist vastavalt VÕS §-le 113.¹⁶⁵

Samas on ATS § 62 lg 4 ja § 104 lg 3 kohaselt ametiasutusel õigus teha lõpparvest kinnipidamisi. ATS § 103 lg 2 punkti 7 kohaselt tuleb haldusaktis märkida ka lõpparvest kinnipidamine, kui sellekohane vajadus kaasneb seoses teenistusest vabastamisega ning HMS § 56 lg 2 kohaselt tuleb märkida kinnipidamise õiguslikud ja faktilised alused.

Teenistussuhte viimase päeva ja ametikohalt vabastamise viimase päeva märkimisel tuleb lähtuda konkreetse vabastamise aluse juures sätestatust. 1996.a. ATS-is oli teenistusest vabastamise viimase päeva märkimisel kasutusel termin „arvates“.¹⁶⁶ Kuna nimetatud termini kasutamine tekitas praktikas aga vaidlusi teenistuse viimase päeva osas,¹⁶⁷ on nüüdseks selle termini kasutamisest loobutud, mis peaks ära hoidma ka võimalikud vaidlused teenistussuhte viimase päeva kindlaksmääramisel.

Vaidlustamisviite osas on täpsed nõuded sätestatud mitte eriseaduses ATS-s, vaid üldseaduses HMS-s. Täpsemalt HMS § 57 lg 1 kohaselt peab haldusaktis olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Riigikohtu seisukoha kohaselt Haldusmenetluse üldpõhimõtetest, samuti ka PS §-st 15 tulenevalt on haldusaktis vaidlustamisviite märkimine

¹⁶¹ ATS § 101 lg 6.

¹⁶² ATS § 102.

¹⁶³ ATS § 43 lg 1 koostoimes TLS §-ga 71.

¹⁶⁴ ATS § 98 lg 8.

¹⁶⁵ ATS § 43 lg 4.

¹⁶⁶ vt 1996.a. ATS § 113 lg 2, § 114 lg 4, § 115 lg 4, § 116 lg 5, § 117 lg 6, § 118 lg 3, § 119 lg 4, § 123, § 124 lg 3, jne.

¹⁶⁷ RKHKo 3-3-1-83-11 19.01.2012 osaotsus koos eriarvamusega.

üldine nõue, mis kehtis ka enne HMS jõustumist.¹⁶⁸ Vaidlustamisviite puudumine haldusaktis võib olla kaebetähtaja ennistamise aluseks, kui viite äratoomine võinuks viia kaebuse kiiremale esitamisele.¹⁶⁹

ATS-s puudub eriregulatsioon teenistusest vabastamise haldusakti teatavaks tegemise viisi ja aja kohta. Kuna eriseadus regulatsiooni ei sätesta, tuleks antud juhul lähtuda HMS-is sätestatust. Kuna teenistusest vabastamise haldusakt on oma olemuselt isiku õigusi piirav, siis tuleb see ametnikule kätte toimetada.¹⁷⁰ Järelikult kohaldub ka ATS-i kohaselt ametniku vabastamisel HMS 1. peatüki 7. jaos kehtestatud regulatsioon kättetoimetamise protseduuri osas.

Milline regulatsioon kohaldub teenistusest vabastamise haldusakti menetlusele? Kuna ametniku teenistusest vabastamise haldusakti andmise korral on eespool käsitletu kohaselt tegemist haldusmenetlusega, siis tuleb ka vastava haldusakti andmisel lähtuda haldusmenetluse üldistest printsiipidest ja normidest.

Muuhulgas laieneb järelikult ametniku teenistusest või ametikohalt vabastamise menetlusele järelikult ka hea halduse põhimõte. Muuhulgas tähendab hea halduse põhimõte Riigikohtu seisukoha kohaselt, et menetluse läbiviimine ei tohiks toimuda menetlusosalise teadmata ja menetlusosalisega suhtlemata¹⁷¹ ning isikule tuleb anda mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigust ja selle asja lahendamist mõjutavatest haldusaktidest ning muud asjakohast teavet. Selleks tuleb isik kõigepealt menetlusse kaasata, et kuulata ära tema arvamus, tal peab olema võimalus esitada vastuväited, anda asjakohaseid selgitusi, asjaolusid tuleb uurida, koguda tõendeid, kaaluda erinevaid variante jne.¹⁷²

Lisaks hea halduse põhimõttele kohaldub vastavalt HMS-s sätestatud uurimispõhimõte, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel.¹⁷³ Riigikohtu seisukoha järgi tähendab see nii avalik-õiguslike, kui ka tsiviilõiguslike asjaolude tuvastamise kohustust, kui need omavad tähtsust asja lahendamisel.¹⁷⁴ Samuti tuleb ametniku teenistusest või ametikohalt vabastamisel arvestada inimväärikuse kaitse ning õigusriigi põhimõtetega. Tulenevalt inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetlusse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette

¹⁶⁸ RKHKm 3-3-1-23-07, p 13 lg 2.

¹⁶⁹ RKHKm 3-3-1-23-07, p 13 lg 1.

¹⁷⁰ HMS § 62 lg 2 p 1.

¹⁷¹ RKHKo 3-3-1-85-10, p 37.

¹⁷² RKHKo 3-3-1-33-04, p 16; RKHKo 3-3-1-102-06, p 21; RKHKo 3-3-1-85-10, p 37.

¹⁷³ HMS § 6.

¹⁷⁴ RKHKo 3-3-1-59-06, p 10.

näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi,¹⁷⁵ millest tulenevalt tuleb samuti ametnik tema vabastamise otsustamise menetlusse kaasata.

Lisaks eelnevale tuleb haldusmenetluses võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt käsitleda ühetaoliselt kõiki isikuid ühtedes ja samades oludes ning samadel eeldustel, mis tähendab ühetaoline kohtlemine peab olema tagatud ühesuguste asjaolude korral.¹⁷⁶ Sellest tulenevalt tuleks ka ametnike teenistusest või ametikohalt vabastamise otsustamisel käsitleda haldusorgani ametnikke ühetaoliselt. Samas on Riigikohus rõhutanud, et võrdse kohtlemise printsiibist ei tulene, et kui üht isikut on õigusvastaselt koheldud soodsamalt, siis tuleb sellist õigusvastast soodustust laiendada jätkuvalt kõigi isikute suhtes. Võrdse kohtlemise põhimõttele toetudes ei saa nõuda ebaõige halduspraktika jätkamist või laiendamist ehk võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumisega ei ole tegemist, kui haldusorgan ei korda isiku kasuks viga, mille ta on teinud teise isiku puhul.¹⁷⁷ ATS-s on §-s 13 sätestatud ka üldine võrdse kohtlemise nõue.

Tulenevalt ATS §-st 103 ning HMS §-st 55 ei laiene aga ametniku teenistusest või ametikohalt vabastamisele HMS §-s 5 sätestatud vormivabastuse printsiip. Teenistusest või ametikohast vabastamise otsus peab eeltoodust tulenevalt olema igal juhul vormistatud kirjaliku haldusaktina ning sisaldama ATS §-s 103 sätestatud ning eespool käsitletud kohustuslikke andmeid.

Seega kokkuvõttes tuleb ametniku teenistusest vabastamise haldusakti andmisel lähtuda HMS-s kui üldseaduses sätestatud normidest ja haldusmenetluse põhimõtetest, arvestades ATS-s kui eriseaduses sätestatud erisusi ning vastavate sätete koosmõju. ATS-s sätestatud teenistusest vabastamise haldusakti kohustuslike elementide loetelu täiendab HMS-i, kuid vastavate andmete haldusaktis mitteesitamisel ei ole haldusakt automaatselt kehtetu ning võib sellest olenemata olla täitmiseks kohustuslik. Kuna ametniku isikust tingitud vabastamise põhjused annavad üldiselt ametiasutusele suure kaalutusruumi, lasub ametiasutusel kohustus vastavat haldusakti eriti põhjalikult põhendada.

3.3 Nõudeõigus õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral

3.3.1 Esitatavad nõuded ja menetlused

3.3.1.1 Esitatavad nõuded

Kui peatükis 1 käsitletud isik ehk ametnik on teenistusest vabastatud õigusvastaselt ehk rikutud on peatükis 2 käsitletud teenistusest vabastamise tingimusi, alapeatükis 3.1 käsitletud vabastamise piiranguid või alapeatükis 3.2 käsitletud menetluslikke või vormistamisnõudeid, tekib küsimus

¹⁷⁵ RKHKm 3-3-1-56-02, p 9.

¹⁷⁶ RKHKo 3-3-1-61-01, p 5 lg 2.

¹⁷⁷ RKHKo 3-3-1-59-06, p 12; RKHKo 3-3-1-19-04, p 18; RKHKo 3-3-1-53-04, p 13; RKHKo 3-3-1-23-06 p 12.

tema õiguste kaitse võimalustest ja ulatusest. Õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul on üldkorra kohaselt õigus nõuda:

- 1) vabastamise kohta antud haldusakti õigusvastaseks tunnistamist;
- 2) teenistusest vabastamise aluse muutmist; ning
- 3) hüvitist ametniku kolme kuu keskmise palga ulatuses. Kohus võib hüvitise suurust muuta, arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve.¹⁷⁸ Samas kolme kuu ametipalga suurune ülempiir ei kehti, kui ametnik vabastati võrdse kohtlemise põhimõtet rikkudes.¹⁷⁹

Seega kui ametiasutus käitub isiku teenistusest vabastamisel õigusvastaselt, siis võib ametnik, kas esitada ametiasutusele vaide või pöörduda kaebusega halduskohtusse. Samas tuleb arvestada sellega, et ATS § 105 kehtestab, nagu eespool käsitletud, eriregulatsiooni HMS-is ja Halduskohtumenetluse seadustikus¹⁸⁰ (edaspidi HKMS) toodud nõuetest. Sellest tulenevalt ei saa ametnik esitada muid nõudeid kui ATS § 105 ette näeb. Samuti on Riigikohus seda kaudselt kinnitanud leides, et ATS ei näe üldreeglina õigusvastase teenistusest vabastamise korral õiguskaitsevahendina ette teenistusse ennistamist (erand on sätestatud ATS § 105 lg-s 4).¹⁸¹ Kas esitatavate nõuete ring on samasugune ka vaidemenetluses, on analüüsitud peatükis 3.3.1.2.

Samas on eelnevast erinevalt reguleeritud rasedate ning väikelast kasvatavate vanemate ning ametnike esindajate õigused, kellele on antud mõnevõrra teistsugused nõudeõigused. Ametnikul, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, kes kasvatab alla seitsmeaastast last või kes on valitud ametnike esindajaks, on õigus nõuda õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral:

1. vabastamise kohta antud haldusakti õigusvastaseks tunnistamist;
2. teenistusest vabastamise aluse muutmist; ning
3. hüvitist ametniku kuue kuu keskmise palga ulatuses. Kohus võib hüvitise suurust muuta, arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve;¹⁸²
4. hüvitise asemel (v.a ametnike esindajaks valitud ametnik) nõuda:
 - 4.1. vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist;
 - 4.2. enda teenistusse ennistamist;
 - 4.3. ja tasu teenistusest sunnitud puudunud aja eest.¹⁸³

¹⁷⁸ ATS § 105 lg 1.

¹⁷⁹ ATS § 105 lg 3.

¹⁸⁰ Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 19.03.2015, 24.

¹⁸¹ RKHKo 3-3-1-14-13, p 17.

¹⁸² ATS §105 lg 2.

¹⁸³ ATS § 105 lg 4.

Rasedate, väikelast kasvatavate ning ametnike esindajatest isikute ring on siiski eelduslikult väiksem ning tegemist on siiski selgelt erandiga põhimõtteid kehtestavast üldisest korrast. Nagu näha, on ametnike esindajale kehtestatud üldkorrast kõrgem hüvitise piir, kuid teenistusse ennistamist ametnike esindaja ATS-s sätestatu kohaselt nõuda ei saa.

Teenistusest vabastatud ametniku nõuete ring on võrreldes 1996. a. ATS-ga muutunud. 1996. a. ATS-i viimati kehtinud redaktsiooni kohaselt oli õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul:

1. Õigus nõuda vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist;
2. Enda teenistusse ennistamist; ja
3. Tasu teenistusest sunnilt puudunud aja eest.¹⁸⁴

Kui õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnik loobus ennistamisest, oli tal võimalik kasutada alternatiivseid nõudeid:

1. vabastamise õigusvastaseks tunnistamist;
2. teenistusest vabastamise aluse muutmist; ning
3. hüvitisena kuue kuu ametipalga maksmist. Vastav ülempiir ei kehtinud, kui ametnik vabastati diskrimineerimiskeeldu rikkudes.¹⁸⁵

Seega kattub kehtivas ATS-is sätestatud nõuete ring sisuliselt 1996. a. ATS-i nõuete ringiga, mida oli võimalik vabastatud ametnikul kasutada ennistamisest loobudes. Seega on üldise korra kohaselt küsitav seaduses ettenähtud reeglite mõte ja eesmärk, kui nende rikkumisel on vabastatud ametnikul tunduvalt kitsamad võimalused esitada nendest rikkumistest tulenevaid nõudmisi.

Ametnikul, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla seitsmeaastast last, on 1996. a. ATS-i ennistamise ja hüvitamise nõuete järjekord kehtivas seaduses ümber pööratud. Samas võimaldab seaduse sõnastus siiski samasuguseid nõudeid esitada, kui 1996. a. ATS-i alusel. Seega on raseda, rasedus- ja sünnituspuhkuse õigust omava või alla seitsmeaastast last kasvatava ametniku osas eespool käsitletud menetlus- ja vorminõuete täitmine sisuliselt suuremat olulisust, kuna nimetatud isikute ATS-s sõnaselgelt sätestatud nõudeõiguste ring on tunduvalt laiem.

Seega ka ATS § 92 lõikes 3 sätestatud piirangu (ettenägematute asjaolude ilmnemise korral võib ametniku vabastada vaid juhul, kui ta ei ole puudust mõistliku tähtaja jooksul kõrvaldanud), ATS § 93 lõikes 3 sätestatud piirangu (töövõime vähenemise tõttu ei ole ametnikku lubatud teenistusest vabastada, kui tema nõusolekul on võimalik ametikohta kohandada või ametnikku üle viia sama

¹⁸⁴ 1996.a. ATS §135 lg 1.

¹⁸⁵ 1996.a. ATS §135 lg-d 2 ja 3.

ametiasutuse teisele ametikohale) ning ATS § 95 lõikes 2 sätestatud piirangu (kui ilmnevad ametniku teenistusse võtmist välistavad asjaolud, vabastatakse ametnik vaid juhul, kui teda ei ole võimalik tema nõusolekul üle viia sama ametiasutuse teisele ametikohale, kus ilmnenud asjaolu ei ole välistavaks asjaoluks) rikkumine ei too kaasa ametnikule muid nõudeõigusi, kui eespool nimetatud. Ehk ametnikul puudub võimalus nõuda ka endale pakkumist või nimetamist sama ametiasutuse teisele ametikohale, mis on teataval määral sarnane nõue ametniku ennistamisega. Järelikult vastavad normid ei täida oma eesmärki selles osas, et nende rikkumine ei too kaasa ametniku õigust nõuda nendes normides sätestatud kohustuste täitmist.

Kehtivas regulatsioonis võib suures plaanis jaotada õigusvastaselt vabastatud ametniku nõuded kolmeks – formaalsed küsimused (st eelkõige haldusakti õigusvastaseks tunnistamise ning teenistusest vabastamise aluse muutmise nõue), rahalise hüvitise nõue ning ennistamise nõue (sh haldusakti tühistamise nõue). Kõige otsesemat ning praktilisemat mõju omavad eelduslikult eelkõige rahalise hüvitise ning ennistamise nõuded, kuna ka n-õ formaalsed nõuded toetavad ja taanduvad enamasti lõppastmes nendele kahele – rahalisele nõudele või teenistusse ennistamisele. Vastavaid teemasid on käsitletud käesoleva peatüki alapeatükkides allpool pärast analüüsimist milliste meneltuste raames on ametnikul võimalik nõudeid esitada.

3.3.1.2 Vaidemenetlus

Olulised on õigusvastaselt ametikohalt või teenistusest vabastatud ametniku protseduurilised võimalused oma nõudeid esitada. Ilma vastavate protseduurideta ei oleks selget mõtet ka võimalikke nõudeõigusi seaduses sätestada, kuna puuduks nende realiseerimise võimalus. Millised on need menetlused, mille raames saab õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnik oma õigusi maksma panna ehk nõudeid esitada? Isikul on võimalik oma nõudeid esitada kahe sätestatud menetluse rakendamisega. ATS § 105 teeb teatud erisused HKMS regulatsioonist¹⁸⁶ ning on sellega HKMS-i suhtes eriseaduseks.

HMS § 71 lg 1 ja § 75 kohaselt isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, võib esmalt esitada vaide 30 päeva jooksul, arvates päevast, millal isik vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saama. HMS § 73 lg 1 kohaselt esitatakse vaie haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet, kuid ei saa esitada haldusorgani, kelle üle teostab teenistuslikku järelevalvet Vabariigi Valitsus,¹⁸⁷ akti või toimingu peale.

¹⁸⁶ K. Lang *et al*, viide 13, lk-d 303 ja 305.

¹⁸⁷ HMS § 71 lg 2.

HMS seletuskirja kohaselt iga isik, nii füüsiline, kui ka juriidiline isik, kes leiab, et tema subjektiivseid avalikke õigusi on rikutud haldusaktiga, võib algatada haldusmenetluse seaduses sätestatud vaidmenetluse. Käsitletav vaidmenetlus kujutab endast alternatiivset haldusõigussuhtest tekkinud vaidluste lahendamise korda. Kui isik leiab, et vaidluse lahendamine halduskohtus on efektiivsem, võib ta vastava vaidluse tekkimisel koheselt pöörduda halduskohtusse. Haldusmenetluse seadus käsitleb sellist vaidmenetlust, mis ei ole reguleeritud eriseadustega. Haldusmenetluse seaduse vaidmenetlust käsitlevad sätted kujutavad endast üldseaduse sätteid, mis tulevad erimenetlustes kohaldamisele niivõrd, kui võrd eriseaduse sätteid ei reguleeri teisiti.¹⁸⁸

Vaidmenetluse juures kerkib ka küsimus vaidmenetluse läbimise kohustuslikkusest, kuna teatud juhtudel on vaidmenetluse läbimine enne kohtusse pöördumist kohustuslik. Näiteks on Riigikohus leidnud, et kuigi esimese astme kohus ei kontrollinud kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist kahju hüvitamise nõude osas ega teavitanud kaebajat kohustusliku kohtueelse menetluse läbimata jätmisest, ei tähenda see, et kaebaja ei pidanud kohustusliku kohtueelse menetluse läbimise nõuet järgima.¹⁸⁹

Samas teisest küljest on Riigikohus leidnud, et vaidluste lahendamise kohtueelne kord saaks endast kujutada kaebeõiguse piirangut, peab seaduses olema selgesõnaliselt sätestatud, et kaebusega halduskohtusse saab pöörduda alles peale kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist.¹⁹⁰ Seega on vaidmenetluse läbimine enne kohtusse pöördumist kohustuslik juhtudel, kui seaduses on selgesõnaliselt sätestatud kohustuslik kohtueelse menetluse kord. Kuna ATS-s ei ole õigusvastaselt vabastatud ametnikule sätestatud kohustuslikku kohtueelset menetlust, on õigusvastaselt vabastatud ametniku jaoks vaidmenetluse õiguse kasutamine enne kohtusse pöördumist vabatahtlik ning vaidmenetluse läbimata jätmine ei piira kohtusse pöördumise õigust.

Vaidmenetluse ese on piiratud HMS §-ga 72, mille kohaselt võib vaidmenetluse käigus haldusakti osas nõuda: haldusakti kehtetuks tunnistamist; haldusakti osa kehtetuks tunnistamist, kui seadus ei piira haldusakti osalist vaidlustamist; või ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toimingute sooritamiseks.¹⁹¹

Seega on vaidmenetluses esitatavad võimalikud nõuded piiratud HMS-s sätestatuga. Kuna vaidmenetluses esitatavate nõuete ring erineb ATS §-s 105 sätestatud nõuete ringist, tekib küsimus nende omavahelisest suhtest ja võimalikust konkurentsist.

¹⁸⁸ HMS seletuskiri. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672870 (01.02.2015).

¹⁸⁹ RKHKo 3-3-1-66-13, p 12 lg 3.

¹⁹⁰ RKHKm 3-3-1-18-13, p 11; RKHKo 3-3-1-28-01, p 1; RKHKm 3-3-1-63-02, p 10 lg 3.

¹⁹¹ HMS § 72 lg 1 punktid 1-3.

ATS-i seletuskirjas on mitmel korral selgitatud, et ametnikud võivad vastavalt HMS-le esitada vaide, kui nad leiavad, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi.¹⁹² Järelikult on ATS-i ettevalmistamisel lähtunud põhimõttest, et HMS-is sätestatud vaidemeneltuse regulatsioon kohaldub ka ametnike suhtes ning ametnikel on samuti enda vabastamise haldusakti peale vaide esitamise õigus vastavalt HMS-s sätestatud regulatsioonile.

Õigusvastaselt vabastatud ametniku poolt esitatavad ATS-s sätestatud nõuded ning HMS-s sätestatud nõuded, mida saab esitada vaidemenetluses vaidemenetluse üldiselt (st v.a rasedate või väikelast kasvatavate ametnike korral) ei kattu. ATS ei näe õigusvastaselt vabastatud ametnikule ette haldusakti kehtetuks tunnistamise nõudmise õigust ega haldusakti osa kehtetuks tunnistamise nõudmise õigust. Samuti ei näe ATS ette nõuet asja uueks otsustamiseks.

Seega kui vaidemenetluses oleksid ametniku nõuded lisaks HMS-le piiratud ka ATS-iga, tähendaks see, et õigusvastaselt ametist vabastatud ametnikul ei oleks võimalik vaidemenetluses esitada mitte ühtegi nõuet. See ei ole olnud aga seaduse seletuskirja arvestades ilmselt seadusandja eesmärk. Seega on loogiline järeldada, et ilmselt on ATS-s sätestatud nõuete ringi sätestamisel silmas peetud kohtumenetluses esitatavata nõuete ringi, kuigi seaduse sõnastusest seda otsesõnu ei leia. Sellise tõlgenduse kohaselt oleks ametnikul vaidemenetluses õigus esitada HMS-s vaidemeneltuses sätestatud nõudeid.

Vaidemenetluse olemuse osas on leitud, et kuna Eestis on vaidemenetlus reguleeritud HMS-s ning nii, nagu algne haldusmenetlus lõppeb haldusakti andmisega, lõppeb ka vaidemenetlus reeglina haldusakti andmisega, siis on Eesti vaidemeneltuse regulatsiooni puhul raske kahelda selles, et vaidemeneltus on samuti haldusmeneltus. Sealjuures võib seda määratleda kui uut, algse haldusmeneltusega seotud menetlust või algse haldusmenetlusega tervikut moodustavat menetlust (kuna seal vaieldakse juba antud haldusakti üle).¹⁹³ Sellest tulenevalt algatab vaide esitamine uue haldusmenetluse ametniku vabastamise haldusakti ülevaatamiseks või on vähemalt sama menetluse jätk. Kui vastavaid teooraid kõrvutada õigusvastaselt vabastatud ametniku ATS-s sätestatud nõudeõigustega, võiks vaide esitamise menetlust loogiliselt käsitleda pigem esialgse ametniku vabastamise haldusmenetluse jätkuna, millele järgneks võimalus vaide mitterahuldamisel esitada ATS-s sätestatud nõudeid halduskohtule.

¹⁹² Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskirja lisa. 4. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=50ad61c1-9339-4b8a-90cb-424dfec3011& (27.04.2015), lk 71 ja lk 86.

¹⁹³ E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel. Magistritöö. Tartu Ülikool 2005, lk 9-10; koos edasiviidetega: W. Hess. Reformatio in peius: die Verschlechterung im Widerspruchsverfahren. Baden-Baden: Nomos, 1990, lk 19 ja 20.

HMS § 80 lõike 2 kohaselt võib haldusorgan ise vaide rahuldada, kui haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan leiab, et vaie on põhjendatud. Kui ta ise vaiet ei rahulda, siis edastab haldusorgan vastavalt HMS § 80 lõikele 1 vaide koos vajalike dokumentidega vaide saamisest alates seitsme päeva jooksul haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet. HMS seletuskirja kohaselt on sellise regulatsiooni eesmärgiks olnud eelkõige vaidemenetluse ökonoomsuse ja efektiivsuse tagamine ning sellisel juhul ei ole vaiet vaja edastada.¹⁹⁴

Teenistuslik järelevalve valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste osas on reguleeritud eelkõige VVS 7. peatükiga ja kohalike omavalitsuste, nende hallatavate ametiasutuste, nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste osas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-ga 66.¹⁹⁵ Teenistuslikust järelevalvest tuleb eristada riiklikku järelevalvet, mida ei teostata alluvuskorras ning mille raames ei anta hinnangut tegevuse otstarbekusele.

Kui haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostavat organit ei ole, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan. Kui haldusorgani üle teostab teenistuslikku järelevalvet minister, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti.¹⁹⁶ HMS § 71 lg 2 kohaselt ei saa vaiet esitada haldusorgani, kelle üle teostab teenistuslikku järelevalvet Vabariigi Valitsus, akti või toimingu peale. Järelikult saab sellise haldusorgani ametniku vabastamise haldusmenetluse lugeda lõppenuks ametniku vabastamise haldusakti andmisega ning ametniku ainsaks võimaluseks on sellisel juhul kaebuse esitamine halduskohtule.

Vaide edastamisele ja lahendamisele on seatud piirid. Vaie lahendatakse HMS § 84 lg 1 kohaselt 10 päeva jooksul, arvates vaide edastamisest vaiet läbivaatavale haldusorganile. Juhul, kui vaiet on vaja täiendavalt uurida, võib vaiet läbivaatav haldusorgan vaide läbivaatamise tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra vastavalt HMS § 84 lõikele 2.

Kuid milline on olukord, kui vaie otsustatakse rahuldada? Kui vaie otsustatakse rahuldada ja teenistusest vabastamise haldusakt kehtetuks tunnistada, siis sellele järgneb vastavalt HMS § 85 lõikele 1 ja § 86 lõikele 1 vastava vaideotsuse tegemine. Eeltoodust tulenevalt on vaidemenetlus sisuliselt haldusorganile loodud võimalus oma eelnev otsus veelkordselt läbi mõelda ja läbi kaaluda. Kui haldusorgan ise või selle üle teenistuslikku järelevalvet teostav haldusorgan otsustab vaide, millega taotleti teenistusest vabastamise haldusakti kehtetuks tunnistamist, rahuldada, oleks eespool käsitletud vaidemenetluse ja esialgse menetluse ühtsuse teooria kohaselt justkui lõplik otsus tulnud vaide rahuldamise haldusaktiga. Selle teooria kohaselt võiks jõuda järelduseni, et

¹⁹⁴ HMS seletuskiri, viide 188.

¹⁹⁵ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I 1993, 37, 558; RT I, 12.03.2015, 2.

¹⁹⁶ HMS seletuskiri, viide 188; HMS § 73 lg 2 ja 3.

ametniku teenistussuhe ei ole vahepeal lõppenud ning ta võiks pärast vaide rahuldamist ametikohal edasi teenida. Sellises struktuuris oleks vaide rahuldamisega vabastamise haldusakti kehtetuks tunnistamine erinev olukord ametniku teenistusse ennistamise institutsioonist.¹⁹⁷

Nagu eelmises alapeatükis käsitletud, on ametnikul, kes oli teenistusest vabastamise ajal rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla seitsmeaastast last, õigus õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral hüvitise asemel nõuda vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist, enda teenistusse ennistamist ja tasu teenistusest sunnilt puudunud aja eest. Isiku teenistusse ennistamine eeldab isiku nõusolekut ning selle nõudmise õigust omaval ametnikul on ka seaduse sõnastusest tulenevalt valikuvõimalus teenistusse ennistamise ning hüvitise nõuete vahel. Avalikus teenistuses on üldjuhul ka üleviimiseks teisele ametikohale vajalik ametniku nõusolek. Seda, et isiku teenistussuhe ei saa õiguspäraselt jätkuda tema tahte vastaselt, kinnitab ka ATS põhimõtte, et ette teatatud vabastamisest saab asutus loobuda ainult ametniku kirjaliku nõusoleku korral. Ebaseaduslikult vabastatud ametnikul endal on õigus otsustada selle üle, kas ta nõuab teenistusse ennistamist koos teenistusest sunnilt puudunud aja eest tasu maksmisega või ennistamisest loobumise korral hüvitist.¹⁹⁸ Seega kattuvad ametniku, kes oli teenistusest vabastamise ajal rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla seitsmeaastast last, vaidemenetluses esitatavad võimalikud nõuded olulises, st tühistamise osas, hiljem kohtumenetluses võimalike esitatavate nõuetega.

Vaide rahuldamata jätmise korral on isikul HMS § 87 kohaselt õigus pöörduda HKMS-s sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse. Samas võib isik halduskohtusse pöörduda ka otse eelnevalt vaiet esitamata, nagu eespool käsitletud. Kehtiva ATS-i kooskõlastamise menetluses on Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon TALO teinud ettepaneku moodustada nn vaidekomisjon näiteks Rahandusministeeriumi, eetikanõukogu või iga organisatsiooni juurde, kus töötavad ametnikud. Vaidekomisjoni ülesandeks oleks TALO ettepaneku kohaselt lahendada töövaidlusi enne kohtusse pöördumist, mis ei välistaks kohest kohtu poole pöördumist. Sellega väheneks TALO hinnangul kohtute koormus oluliselt.¹⁹⁹

Samuti tegi Riigi- ja Omavalitsusasutuste Töötajate Ametiühingute Liit kehtiva ATS-i eelnõu kooskõlastamise käigus ettepaneku täiendada kehtiva ATS-i eelnõud ametnike nn vaidekomisjonide regulatsiooniga, st luua ametnikele ja ametiasutustele võimalus teenistussuhete pinnalt tõusnud vaidluste kohtueelseks lahendamiseks. Vaidekomisjonid oleks ettepaneku kohaselt võinud moodustada ametiasutuse kõrgema asutuse juurde (kõrgema asutuse puudumisel ametiasutuse juurde) ning komisjoni võiksid pariteetsetel alustel kuuluda ametiasutuse ja

¹⁹⁷ Vabastamise otsuse tühistamise jt HMS-s sätestatud vaidemenetluses esitatavate nõuete kohaldumisest ametnikele on lähtutud ka K. Lang *et al*, viide 13, – vt lk 305 – 307.

¹⁹⁸ RKHKo 3-3-1-94-07, p 14.

¹⁹⁹ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 71.

ametnike esindajad. Komisjoni ülesandeks oleks lahendada näiteks vaidlusi arengu- ja hindamisvestluse tulemuste, distsiplinaarkaristuse määramise, ebavõrdse kohtlemise jms üle. Selline lahendus oleks liidu arvates aidanud oluliselt vähendada kohtute koormust ning parandada ametiasutuste sisekliimat, kuna kohtusse pöördumine tekitab paratamatult teatud sisepingeid.²⁰⁰

Mõlemad toodud ettepanekud jäeti arvestamata põhjendusega, et ametnik võib vastavalt HMS-le esitada vaide, kui ta leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi.²⁰¹

Kuigi HMS näeb ette vaidemenetluse, toimub praktikas teenistusest vabastamise vaidlustamine üldjuhul kohtus. Selle põhjuseks on ilmselt asjaolu, et vaide esitamisel ametiasutuse juhi haldusaktile, lahendab seda üldjuhul ametiasutuse juht ise, mis ei taga aga asja efektiivset ja sõltumatut lahendamist. Sellest tulenevalt leiab autor, et ametnike õigused võrreldes isikutega, kes töötavad töölepingu alusel, on selles osas vähem kaitstud, sest erinevalt töötajatest, puudub ametnikul võimalus pöörduda teenistusest vabastamise vaidlustamiseks kohtueelse sõltumatu teenistusvaidlusi lahendava vaidlusorgani poole.

Kohtusse pöördumine on aga nii ajaliselt kui ka rahaliselt kulukas. Samuti võivad kohtuvaidlused halvendada suhteid ametniku ja ametiasutuse vahel. Autor on arvamusel, et eelpool toodust ja teenistusvaidluste rohkusest tulenevalt tuleks luua võimalus teenistusvaidluste kohtueelseks lahendamiseks. Sellise organi loomine aitaks lahendada vaidlusi kiiremini ning väiksema rahakuluga, samuti aitaks see vähendada kohtute töökoormust, mis lõppkokkuvõttes tagaks parema ametnike õiguste kaitse teenistusest vabastamise vaidlustamisel.

3.3.1.3 Kohtumenetlus

Õigusvastaselt vabastatud ametnikul on vaide esitamise ja sellest tuleneva HMS-s sätestatud vaidemenetluse kõrval ka kohtusse pöördumise võimalus. Riigikohtu järjekindla praktika kohaselt ei ole vaidemenetlus kohtusse pöördumise eelduseks, kui seaduses ei ole seda otsesõnu sätestatud.²⁰² Selline põhimõte tuleb Põhiseaduse §-st 15, mille kohaselt on igaühel õigus oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral pöörduda kohtusse.²⁰³ Sellest tulenevalt saab ametnik valida kohtusse pöördumise ja vaidemenetluse vahel, samuti võib ametnik pöörduda kohtu poole pärast vaidemenetluse lõppu, kuid vaidemenetlus ei ole kohtusse pöördumise eelduseks.

²⁰⁰ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 86.

²⁰¹ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk-d 71 ja 86.

²⁰² RKHKo 3-3-1-63-13, p 18; RKHKm 3-3-1-39-13, p-d 12 ja 13; RKHKm 3-3-1-18-13, p 11; RKHKm 3-3-1-63-02, p 10; RKHKo 3-3-1-28-01, p 1.

²⁰³ RKHKo 3-3-1-28-01, p 1.

Lisaks on Riigikohus rõhutanud, et sõltumata sellest, kas vaidemenetlus on enne kohtusse pöördumist kohustuslik või vabatahtlik, ei takista vaide õigusvastane läbivaatamata jätmine vaides vaidlustatud haldusakti kohtulikku kontrolli.²⁰⁴ Järelikult on õigusvastaselt vabastatud ametnikule igal juhul tagatud õigus pöörduda kaebusega kohtusse olenemata vaidemenetluse tulemusest, selle läbivaatamisest või läbivaatamata jätmisest.

ATS § 105 kehtestab, nagu eespool käsitletud, eriregulatsiooni HMS-is ja HKMS-is sätestatud võimalikest esitatavatest nõuetest. Sellest tulenevalt ei saa ametnik esitada ka kohtumenetluses muid nõudeid kui ATS § 105 ette näeb. Samuti on riigikohus seda kaudselt kinnitanud leides, et ATS ei näe üldreeglina õigusvastase teenistusest vabastamise korral õiguskaitsevahendina ette teenistusse ennistamist (erand on sätestatud ATS § 105 lg-s 4). Seejuures tuleb silmas pidada vaidlusaluse haldusakti andmise ehk ametniku teenistusest vabastamise aega – Riigikohtu seisukoha järgi ei välista kehtiv õigus, sh kehtiva avaliku teenistuse seaduse rakendussätted, seni kehtinud avaliku teenistuse seaduse alusel esitatud nõude rahuldamist.²⁰⁵

Eelnevast tulenevalt on võimalik enne 2013. a. 1. aprilli ehk kehtiva ATS-i jõustumist²⁰⁶ esitatud kaebuste korral 1996. a. ATS-is lubatud nõuete rahuldamine. Toodud kuupäevast hiljem esitatud nõuete korral tuleb lähtuda kehtiva ATS-i regulatsioonist ning sellisel juhul ei ole võimalik õigusvastaselt ametnikohalt või teenistusest vabastatud ametnikul kohtule esitada muid nõudeid, kui käsitletud käesoleva töö alapeatükis 3.1.1.

Eespool käsitletu kohaselt vabastatakse ametnik ametist või teenistusest haldusaktiga. HKMS § 4 lg 1 kohaselt on halduskohtu pädevuses avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine, kui seadus ei näe ette teistsugust menetluskorda. Riigikohus on täpsustanud, et seaduses sätestatud vaidluse lahendamise teistsugune menetluskord ei tähenda ilmtingimata kohustuslikku kohtulikku menetluskorda.²⁰⁷ Ametniku ametist või teenistusest vabastamise haldusakti vaidlustamiseks ei ole seadusega ette nähtud teistsugust menetluskorda. Järelikult ametniku teenistusest vabastamise haldusakti vaidlustamise küsimuse lahendamise pädevus on HKMS § 4 lg 1 kohaselt halduskohtul.

Halduskohtumenetluse ülesanne on HKMS § 2 lõike 1 kohaselt eelkõige isikute õiguste kaitse õigusvastase tegevuse eest täidesaatva võimu teostamisel. Üldiselt võib kaebusega HKMS § 37 lg 2 punktide 1-6 kohaselt nõuda: haldusakti osalist või täielikku tühistamist (tühistamiskaebus); haldusakti andmist või toimingute tegemist (kohustamiskaebus); haldusakti andmise või toimingute tegemise keelamist (keelamiskaebus); avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist

²⁰⁴ RKHKo 3-3-1-63-13, p 18; RKHKm 3-3-1-30-12, p 18; RKHKm 3-3-1-34-13, p-d 8–9.

²⁰⁵ RKHKo 3-3-1-14-13, p 17; vt käesoleva töö alapeatükk 3.1.1.

²⁰⁶ ATS-i jõustumise kohta vt ATS § 177.

²⁰⁷ RKHKm 3-3-1-43-10, p 31.

(hüvitamiskaebus); haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist (heastamiskaebus); haldusakti tühisuse, haldusakti või toimingu õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemist (tuvastamiskaebus).

Samas on ATS-ga tehtud erisus HKMS-s toodud nõuetest, seega on ATS-s kehtestatud teenistusvaidluste lahendamiseks erikord ning ammendavalt reguleeritud, milliseid nõudeid on ametnikul teenistusest vabastamise korral õigus esitada. Seadusandja on teadlikult soovinud koondada teenistusvaidlusi puudutava regulatsiooni ammendavalt avaliku teenistuse seadusesse, mistõttu tuleb teenistusvaidlusi puudutavas osas kaebeõiguse kontrollimisel lähtuda avaliku teenistuse seaduses sätestatud nõuetest.²⁰⁸

Huvitava ajaloolise asjaoluna tuleb märkida, et Põhiseduse vastuvõtmisel domineeris algselt arusaam halduskohtust kui haldusõigusrikkumise (tänapäeva mõistes väärtegade) asju arutavast kohtust. Hiljem laiendati halduskohtu pädevust avalik-õiguslike vaidluste lahendamisele ja tema esmaseks ülesandeks kujunes kaebuste läbivaatamine avaliku võimu haldusaktide ja toimingute peale. Alates 2001. a jaanuarist ei aruta halduskohus haldusõigusrikkumise asju ja need on antud üldkohtu pädevusse.²⁰⁹ Seega lahendab käesoleval ajal ametniku kaebust tema teenistusest vabastamise haldusaktile Põhiseaduses nimetatud institutsioon, mis esialgse, Põhiseaduse koostamise aegse arusaama kohaselt ei olnud selliseid vaidlusi mõeldud lahendama.

Kuigi kohtumenetluslikult ei ole õigusvastaselt ametikohalt või teenistusest vabastatud ametniku kaebuse läbivaatamiseks kehtivas seaduses eriregulatsiooni kehtestatud, on ametnike vabastamise vaidlustamise osas sätestatud siiski eriregulatsioon ametniku teenistusse ennistamise kohtulahendi täitmisele. HKMS § 247 lg 2 punkt 1 sätestab kohtulahendi, millega ennistatakse ametnik teenistusse, viivitamata täitmise. Viivitamata täitmine tähendab, et kohtulahend täidetakse enne selle jõustumist.²¹⁰

Kuna eeltoodust tulenevalt kohaldub ametniku teenistusest vabastamise kaebuse lahendamisele üldine halduskohtumenetluse kord, kehtivad järelikult ka kõik halduskohtumenetluse põhimõtted: eelkõige PS §-s 146 sätestatud kohtu sõltumatuse ja erapooletuse põhimõte,²¹¹ HKMS § 2 lõikes 2 sätestatud ausa kohtumenetluse põhimõte, samas lõikes sätestatud mõistliku menetlusaja põhimõte,²¹² samas lõikes sätestatud menetlusökonoomia põhimõte,²¹³ § 2 lg 3 esimeses lauses ja § 41 lg 1 esimeses lauses sätestatud dispositsioonipõhimõte (kohus vaatab asja läbi vaid kaebuses taotletud ulatuses, see tähendab et kaebuse esitamine on isiku õigus (PS § 15 lg 1) ning kohtud ei

²⁰⁸ RKHKo 3-3-1-74-10; vt ka K. Lang *et al*, viide 13, lk 307.

²⁰⁹ Ü. Madise *et al*, viide 123, lk 806, § 148 kommentaar 5.

²¹⁰ Vt HKMS § 247 lg 1

²¹¹ Vt RKHKm 3-3-1-26-99, p 2.

²¹² Vt nt RKÜKo 3-3-1-85-09 p 75; tagasisaatmise kohta RKHKm 3-3-1-22-05.

²¹³ Vt riigilõivude kohta RKHK 3-3-1-22-11 koos eriarvamustega.

tohi oma õiguskaitsset isikule peale suruda),²¹⁴ uurimispehmitõte (kohtul on kohustus selgitada välja kaebaja eesmärk kohtusse pöördumisel ja juhtida tähelepanu kaebuse eesmärgi saavutamiseks tõhusama taotluse esitamise võimalusele),²¹⁵ võrdse kohtlemise pehmitõte,²¹⁶ efektiivse õiguskaitspehmitõte (halduskohtumenetlus peab tagama kaebaja õiguste kiire ja efektiivse kaitse),²¹⁷ HKMS § 2 lõikes 7 sätestatud avalikkuse pehmitõte ja seaduslikkuse pehmitõte (kohtute õiguslikud hinnangud peavad olema menetlusosalistele mõistlikul määral ettenähtavad ega tohi tulla neile üllatuslikult, kohtul lasub kohustus juhtida menetlusosaliste tähelepanu õigussuhte võimalikule kvalifikatsioonile ning menetlusosalistele tuleks anda võimalus esitada oma seisukoht sellise kvalifikatsiooni kohta).²¹⁸

Seega on ametnikul, kes leiab, et tema õigusi on tema vabastamisel rikutud, õigus olenemata vaidemenetluse kasutamisest või selle rahuldamata jätmisest õigus pöörduda nõudega kohtusse. Nõuete ring on piiritletud käesolva töö punktis 3.1.1 käsitletud ning ATS §-s 105 sätestatuga. Ametniku vabastamise õigusakti peale kohtule kaebuse esitamisel kohaldub HKMS koos kõigi halduskohtumenetluse pehmitõtetega. Samas erineb vaidemenetluses esitatavate nõuete ring kohtumenetluses esitatavatest nõuetest. Vaidemenetluse läbimine ei ole küll kohustuslik etapp enne kohtusse pöördumist, kuid võimaldab vaidemenetluse rahuldamisel saavutada ametniku teenistusest vabastamise haldusakti kehtetuks tunnistamise ning seega teenistusse jäämise.

3.3.2 Hüvitis

Kui ametnik vabastatakse teenistusest, siis eksisteerib eelkõige kaks viisi õiglase olukorra taastamiseks – ametniku kahju korvamine rahalise hüvitise maksmise teel või ametniku ennistamine teenistusse. Järgnevalt on analüüsitud hüvitise regulatsiooni ning hüvitise saamise õigust ametniku õigusvastaselt teenistusest vabastamisel ametnikust tingitud põhjustel. Teenistusest vabastatud ametnikul on pehmitõtteliselt õigus saada hüvitist nii õigusvastase vabastamise korral, kui ka piiratud juhtudel õiguspäraselt vabastamise korral. Õiguspäraselt vabastatud ametniku hüvitise saamise õigus on reguleeritud ATS §-s 102 ning õigusvastaselt vabastatud ametniku hüvitise saamise õigus eelkõige ATS §-s 105. Samas on ka maavanema ning kantsleri hüvitis teenistusest vabastamisel koostöö mittelaabumise tõttu reguleeritud ATS §-s 102.

²¹⁴ HKMS eelnõu 903 SE seletuskiri. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=04a35650-1d4e-a2a1-1e11-ffdb5441bae8& (02.02.2015), lk-d 4 ja 6; asjakohasuse kohta vt http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=80c88f96-6016-3cb2-6276-014957dc53d9& (02.02.2015), p 3.

²¹⁵ Vt RKHKm 3-3-1-87-11, p 14 ja RKHKo 3-3-1-77-09, p 12; HKMS eelnõu 903 SE seletuskiri, viide 214, lk 4.

²¹⁶ Võrdse kohtlemise pehmitõtte kohaldumise kohta halduskohtumenetluses vt nt RKHKm 3-3-1-89-09, p 8 ja RKHKo 3-3-1-14-10, p 10 lg 3.

²¹⁷ RKHKo 3-3-1-63-04, p 13 lg 3.

²¹⁸ RKHKo 3-3-1-56-13, p 19 lg 3.

Nagu alapeatükis 3.3.1 käsitletud, on õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul õigus nõuda kohtu kaudu muuhulgas ka hüvitist. Vastav hüvitise ulatus on üldjuhul piiratud ametniku kolme kuu keskmise palgaga.²¹⁹

Hüvitise suuruse üldnormist esinevad mitmed erandid, mille tõttu võib teatud erinevate asjaolude esinemisel hüvitise suurus erineda suures ulatuses. Hüvitise suuruse üldnormist sätestab erandi esiteks ametniku, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, kes kasvatab alla seitsmeaastast last või kes on valitud ametnike esindajaks, õigus nõuda hüvitist ametniku kuue kuu keskmise palga ulatuses lisaks vabastamise kohta antud haldusakti õigusvastaseks tunnistamisele ning teenistusest vabastamise aluse muutmisele.²²⁰

Teiseks erandiks on ATS § 105 lõigete 1 teises lauses ja lõike 2 teises lauses sätestatu, mille kohaselt võib kohus nii üldnormi kohast (kolme kuu palga suurus) kui käesoleva töö eelmises lõigus käsitletud juhtudel (kuue kuu palga suurus) hüvitise suurus muutma, arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve. Kohtu diskretsiooni olemasolu sellises situatsioonis hüvitise suuruse muutmise osas vastavalt teenistussuhte lõpetamise asjaoludele ja mõlema poole huvidele lähtub kohase kahju hüvitise määramisel proportsionaalsuse printsiibist.²²¹ Seega võib üldnormi kolme kuu keskmise ametipalga ning raseda, väikelast kasvatava ning ametnike esindajate kuue kuu keskmise ametipalga regulatsioone lugeda teatavaks lähtepunktiks, mida peaks kohus aluseks võtma kohase hüvitise määramisel. Kohus peaks kohase hüvitise suuruse leidma hinnates ja kaaludes teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ning poolte huve.

Kolmandaks ei kehti ülalnimetatud hüvitise piirid, kui ametnik vabastati teenistusest ATS §-s 13 nimetatud võrdse kohtlemise põhimõtet rikkudes.²²² ATS § 13 kohaselt peavad ametiasutused tagama teenistusse soovijate ja teenistuses olevate isikute kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ja edendama võrdõiguslikkust. Seletuskirja kohaselt tuli ATS-i kehtestamisel personalijuhtimises kasutusele võtta abinõud, et oleks tagatud nii teenistusse kandideerijate kui ka teenistuses olevate isikute kaitse diskrimineerimise eest ning et järgitaks võrdse kohtlemise põhimõtet ja edendataks võrdõiguslikkust.²²³

Seega ei ole hüvitise suurus piirmääradega seotud, kui ametnik vabastatakse võrdse kohtlemise põhimõtet rikkudes. ATS § 105 lõigete 1 ja 2 tõlgendamisel koostoiimes lõikega 3 võib jõuda järeldusele, et lõigete 1 ja 2 korral on hüvitis igal juhul piiratud piirmääraga. Ehk teisisõnu võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise mitteasetleidmisel annab ATS § 105 lõigetes 1 ja 2 sätestatu

²¹⁹ Vt ka käesoleva töö peatükk 3.3.1 ning ATS § 105 lg 1.

²²⁰ Vt ATS § 105 lg 2 esimene lause.

²²¹ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 65.

²²² ATS § 105 lg 3.

²²³ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 16.

kohtule õiguse hüvitise suurst muuta vaid kolme või kuue kuu keskmise palga piirmäära piires. Seega võib kohus ATS § 105 lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuete osas vaid nõuet vähendada, mitte suurendada või rahuldada suuremat nõuet, kui viidatud lõigetes piiritletud. Samas on ka seisukohti, et kohus võib alati hüvitise suurst muuta (kas suurendada või vähendada), arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve ehk hüvitis peab olema sõltuvuses tekitatud kahju ulatusest.²²⁴

Sarnaselt 1996. a. ATS-ga on eraldiseisvalt reguleeritud hüvitis ministeeriumi kantsleri ja maavanema teenistusest vabastamisel koostöö mittelaabumise tõttu vastavalt ministriga. ATS § 102 lõike 2 ning §-i 96 kohaselt makstakse ministeeriumi kantsleri teenistusest vabastamise korral koostöö mittelaabumise tõttu ministriga talle hüvitisena põhipalka ametiaja lõpuni jäävate kuude eest, kuid mitte rohkem kui kuue kuu põhipalk.

Sarnane regulatsioon on kehtestatud ka maavanema osas. ATS § 102 lõike 3 ning §-i 97 kohaselt makstakse maavanema teenistusest vabastamise korral valdkonna eest vastutava ministri ja maavanema koostöö mittelaabumise tõttu talle hüvitisena põhipalka ametiaja lõpuni jäävate kuude eest, kuid mitte rohkem kui kuue kuu põhipalk.

Kantsleri ning maavanema hüvitisega seondub ka teenistusest vabastamisest etteteatamise regulatsioon, mis võib mõjutada rahalise nõude suurst. Nimelt reguleerib teenistusest vabastamisest etteteatamist ATS § 101, mille lõike 6 kohaselt kui sätestatud etteteatamistähtaegu ei järgita, tuleb ametnikule maksta lisaks ATS §-s 102 sätestatud hüvitisele palka iga etteteatamistähtajast puudu jäänud tööpäeva eest. Kantsleri ning maavanema teenistusest vabastamisest koostöö mittelaabumise tõttu tuleb ATS § 101 lõike 4 kohaselt kantslerile ja maavanemale kirjalikult ette teatada vähemalt 30 kalendripäeva. Ametniku nõude suurst niisugusel juhul võib seega suureneda olenevalt etteteatamise nõude rikkumisest.

Teatud piiratud juhtudel on võimalik nõuda tasu ennistamiseni sunnitult puudunud aja eest, kui sellega kaasneb teenistusse ennistamise nõudmine. ATS § 105 lg 4 kohaselt on ametnikul, kes oli teenistusest vabastamise ajal rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla seitsmeaastast last ja kes ei soovi hüvitist, õigus erinevalt muudest ametnikest nõuda õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist, enda teenistusse ennistamist ja tasu teenistusest sunnitult puudunud aja eest.

Selleks, et välistada ennistamise nõudmine pelgalt rikastumise eesmärgil ning tuginedes Riigikohtu lahenditele, on seaduses nähtud ette tasust mahaarvamise võimalused. Õigusvastase teenistusest vabastamise tõttu ametiasutuselt saamata jäänud tasu väljamõistmise otsustamisel

²²⁴ K. Lang *et al*, viide 13, lk 307.

tuleb lähtuda kahju hüvitamise reeglistikust, võttes arvesse eelkõige põhjuslikku seost õigusvastase teenistusest vabastamise ja saamata jäänud töötasu väljenduva kahju vahel. Õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnik ei peaks sattuma soodsamasse olukorda, kui ta olnuks teenistussuhte jätkumisel.²²⁵

Eelpool nimetatud tasust (ATS § 105 lg 4) võib maha arvata (ATS § 105 lg 5) hüvitise, mida õigusvastaselt vabastamise tõttu ametnikule maksti; teenistusest sunnitud puudunud aja eest saamata jäänud tasu ulatuses, mis on tingitud ametniku süülisest käitumisest menetlusõiguse kuritarvitamisel, sealhulgas põhjusel, et ametnik hoidus tema teenistusest vabastamise õigusvastasust puudutavast menetlusest kõrvale; ja teenistusest sunnitud puudunud ajal teiselt tööandjalt saadud tasu või ettevõtlusest teenitud tulu ulatuses, milles selle saamine oli tingitud õigusvastaselt teenistusest vabastamisest.

Vastavad alused on sätestatud tuginedes Riigikohtu praktikale.²²⁶ Maha saab arvata vaid selle osa teenitud tasust või tulust, mis on välja teenitud teenistusest sunnitud puudumise ajal. ATS § 105 lõikes 4 nimetatud tasu vähendamise otsustamine vastavalt lõikele 5 on kohtu diskretsiooniotsus. Kohus ei pea ATS § 105 lg-s 5 nimetatud aluseid rakendama, kui ta ei pea seda konkreetsetel asjaoludel õiglaseks. Kui isikule on TKindlS alusel makstud kindlustushüvitist koondamise korral ning ametnik ennistatakse teenistusse, siis nõuab sellise hüvituse saajalt tagasi Töötukassa TKindlS § 46 alusel.²²⁷

Arvesse läheb üksnes selline tasu või tulu, mille saamiseks hakkas isik pingutusi tegema (läks teise tööandja juurde tööle või hakkas tegelema ettevõtlusega) just seetõttu, et ta oli teenistusest vabastatud. Maha arvatakse vaid see osa teenitud tasust või tulust, mis on välja teenitud teenistusest sunnitud puudumise ajal. Sarnaselt reguleerib TLS § 108 saamata jäänud töötasu hüvitise vähendamist töölepingu õigusvastasel ülesütlemisel, kui töösuhe jätkub.²²⁸

Seega oleneb hüvitise tegelik suurus mitmetest asjaoludest ning võib olenevalt haldusorganist ja vabastatud või vabastatavast ametnikust tulenvatest asjaoludest kõikuda suurel määral. Üldjuhul on ametnikul on õigus nõuda hüvitist vastavalt kas kolme kuu või kuue kuu keskmise palga ulatuses. Hüvitise maksimaalne ulatus sõltub sellest, kas tegemist on erilist kaitset vajavate isikutega või mitte. Kohus võib hüvitise suurust, kas suurendada või vähendada arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve ehk hüvitis peab olema sõltuvuses tekitatud kahju ulatusest.

²²⁵ K. Lang *et al*, viide 13, lk 310; Edasiviidetega: RKHKm 3-3-1-35-99; RKHKm 3-3-1-41-99; RKHko 3-3-1-85-11; RKHko 3-3-1-52-10.

²²⁶ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 65.

²²⁷ K. Lang *et al*, viide 13, lk 310-311.

²²⁸ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 65.

Kaebuse esitamise tähtaegade osas ATS erisusi HKMS-st ette ei näe, seega võib ametnik hüvitamiskaebuse esitada kolme aasta jooksul arvates päevast, kui ametnik sai teada või pidi teada saama kahjust ja selle põhjustanud isikust või haldusakti või toimingu tagajärgedest, mille kõrvaldamist ta nõuab.²²⁹ Sõltumata sellest ei saa hüvitamiskaebust ega heastamiskaebust HKMS § 46 lg 4 kohaselt esitada pärast kümne aasta möödumist kahju või tagajärjed tekitanud haldusakti või õigustloova akti andmisest, toimingu tegemisest või õigusemõistmisel tehtud lahendi teatavastegemisest. Kaebuse haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemiseks võib esitada HKMS § 46 lõikest 5 tulenevalt kolme aasta jooksul haldusakti andmisest või toimingu tegemisest arvates. Ülaltoodust tulenevalt algab õigusvastaselt vabastatud ametniku hüvitamiskaebuse esitamise tähtaeg kulgema ilmselt vabastamise õigusvastasusest teadasaamisest või teada saamise pidamisest alates ning tähtajaks on sellest alates kolm aastat, kuid mitte kauem kui kümme aastat.

Kui teenistusest vabastamisel rikuti võrdse kohtlemise põhimõtet, siis ATS § 105 lg 3 ja § 13 kohaselt eelpoolnimetatud hüvitise piirid ei kehti. Kahjuhüvitise suuruse kindlaksmääramine on kohtu otsustada, kes arvestab otsuse tegemisel efektiivsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid, samuti diskrimineerimise ulatust, kestust ja laadi. Selline erisus on ette nähtud nõukogu direktiivist 2000/78/EÜ²³⁰, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel ja direktiivist 2000/43/EÜ²³¹, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust. Nimetatud direktiivid näevad ette, et liikmesriigid peaksid ette nägema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad sanktsioonid juhuks, kui direktiivis sätestatud kohustusi ei täideta. Samal ajal tuleb tagada, et diskrimineerimisjuhtudele järgnevad sanktsioonid oleksid tõhusad, õiglased ja hoiatavad (2000/43/EÜ art 15 ja 2000/78/EÜ art 17).²³²

Järelikult on õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametniku üks põhilisi elulisi tagajärgi toov nõue rahalise hüvitise nõue tema vabastanud haldusorgani vastu. Üldise korra kohaselt on hüvitise piirmääraks kolme kuu keskmine ametipalk. Erandjuhtudel, mis kohalduvad rasedatele, väikelast kasvatavatele ning ametnike esindajatest ametnikele, on hüvitise piirmääraks kuue kuu keskmine ametipalk. Samas esineb sellest piirmäärast erandeid – eelkõige võib kohus lähtudes konkreetse kaasuse asjaoludest vastavat nõuet vähendada. Samuti piirmäär ei kehti üldse, kui ametnik on

²²⁹ Vt ka K. Lang *et al*, viide 13, lk 307-308.

²³⁰ Nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel. - EÜT L 303, 2.12.2000, lk 16—22; eestikeelne eriväljaanne: Peatükk 05 Köide 004, lk 79 – 85.

²³¹ Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust. - EÜT L 180, 19.7.2000, lk 22—26; eestikeelne eriväljaanne: Peatükk 20 Köide 001, lk 23 – 27.

²³² Võrdse kohtlemise seaduse eelnõu 383 SE seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigi.kogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=441412&u=20130114115128> (15.02.2015).

õigusvastaselt teenistusest vabastatud võrdse kohtlemise põhimõtet rikkudes. Riigikohtu praktikat arvestades on seadusandja kehtiva ATS-iga sätestanud tasud ja hüvitised, mille võrra võib hüvitise nõuet vähendada. Samuti ei ole ametnikul hüvitise maksmise nõuet, kui tal on õigus ning ta on valinud nõuda enda teenistusse ennistamist, misjuhul saab siiski nõuda tasu teenistusest eemal oldud aja eest.

3.3.3 Ennistamine

Lisaks rahalisele hüvitisele aitaks ebaõiglast olukorda lahendada õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametniku ennistamine teenistusse. Kui õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul oleks õigus nõuda teenistusse ennistamist, oleks selle nõude rahuldamise korral taastatud esialgne olukord, kui ametniku õigusi ei olnud veel rikutud. Seega tuleb analüüsida kas ja millistel juhtudel on ametnikul nõuda ennistamist olukorras, kus ta on õigusvastaselt teenistusest vabastatud temast tuleneval põhjusel.

Alapeatükis 3.3.1 käsitletust tulenevalt on üldnormina võimalik vabastatud ametnikul nõuda haldusakti õigusvastaseks tunnistamist. Riigikohus on selgitanud, et haldusakti õigusvastasuse tuvastamine ei kõrvalda haldusakti kehtivust. HMS § 61 lg 2 kohaselt kehtib haldusakt kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni. Kohtuotsusega haldusakti õigusvastaseks tunnistamine ei too iseenesest kaasa haldusakti tühistamist. Seega võib haldusakti kehtivus ära langeda vaid mõne eelmises lauses nimetatud tingimuse esinemisel.²³³ Samuti on Riigikohus selgitanud, et täitmiseks on kohustuslik ka õigusvastane, kuid kehtiv haldusakt. Haldusakti õigusjõu murdmiseks on HMS § 60 lg 1 ja § 61 lg 2 kohaselt vajalik selle kehtetuks tunnistamine.²³⁴

ATS ei tee õigusvastaselt vabastatud ametniku nõuete osas vahet erinevate vabastamise aluste lõikes. See tähendab, et nõuete ring on sama olenemata millisel alusel on ametnik õigusvastaselt vabastatud. Juhul, kui vabastamise aluse muutumisel muutub ametniku vabastamine õiguspäraseks, langeb õigusvastaselt teenistusest vabastamisest tulenevad edasised nõuded automaatselt ära, kuna nende eeldus (õigusvastane vabastamine) on ära langenud. Viimasel juhul võivad vabastatud ametnikul olla vastavast teenistusest vabastamise alusest tulenevad nõudeõigused, mis väljuvad käesolevast teemast. Seega ei ole üldjuhul võimalik teenistusest vabastamise haldusakti õigusjõudu murda ka läbi teenistusest vabastamise aluse muutmise, kui ka sellel juhul on ametnik samuti õigusvastaselt ametist vabastatud.

Riigikohus on leidnud, et 1996.a. ATS-is oli kehtestatud teenistusvaidluste lahendamiseks erikord ning ammendavalt reguleeritud, milliseid nõudeid on ametnikul teenistusest vabastamise korral

²³³ RKHKo, 3-3-1-26-08, p 16.

²³⁴ RKHKo 3-3-1-50-09, p 13.

õigus esitada. Sellele viitas Riigikohtu hinnangul nii 1996.a. ATS §-i 135 kui ka teiste normide sõnastus.²³⁵ Kuna kehtiva ATS §-i 105 ning 1996.a. ATS §-i 135 sõnastustes erinevad sisuliselt vaid nõuete loetelud ning nende järjekord, ei ole põhjust eeldada, et Riigikohtu seisukoht ei kehtiks ka kehtiva ATS-i regulatsiooni kohta. Samas ei ole kehtivas ATS-s erinevalt 1996.a. ATS-ist eraldi reguleeritud vaidluste kohtulikku lahendamist, mistõttu tuleb vastavas osas lähtuda üldisest HKMS-s sätestatud korrast.

ATS kui eriseadus sätestab nõuete suletud ringi, millest tulenevalt ei ole ametnikul õigust ametist vabastamise haldusaktiga seoses esitada muid nõudeid, kui ATS-s sätestatud. Eelnevast tulenevalt tuleb jõuda järeldusele, et üldjuhul ei olegi võimalik ametnikul nõuda õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral vabastamise haldusakti õigusjõu murdmist. See tähendab, et vastav haldusakt on igal juhul kehtiv ja täitmiseks kohustuslik, mis omakorda tähendab ametisse ennistamise võimatust. See ei kehti erandina, nagu eespool käsitletud, ametniku osas, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla seitsmeaastast last.

Samas tuleb tähelepanu pöörata üldseaduse HMS-i haldusakti kehtivuse ja tühisuse regulatsioonidele. HMS § 60 kohaselt loob õiguslikke tagajärgi ja täitmiseks on kohustuslik ainult kehtiv haldusakt.²³⁶ Haldusakti kehtivuse eeduseid on käsitletud käesoleva töö alapeatükis 3.2 käsitletud Riigikohtu lahendites. Seega tuleb jõuda järeldusele, et kui ametniku vabastamisel on rikutud haldusakti kehtivuse eeldusi, ei ole ametnik teenistusest vabastatud ning ATS §-s 105 sätestatud nõuete ringi regulatsioon ei kohaldu.

Samuti kehtib ametniku vabastamise haldusaktile ka haldusakti tühisuse regulatsioon, mille kohaselt on haldusakt kehtetu algusest peale, kui:

- 1) sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan;
- 2) sellest ei selgu haldusakti adressaat;
- 3) seda ei ole andnud pädev haldusorgan;
- 4) see kohustab toime panema õigusrikkumise; või
- 5) sellest ei selgu õigused ja kohustused, kohustused on vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita.²³⁷

Seaduses on ka täpsustatud, et haldusakti osa tühisus toob kaasa kogu haldusakti tühisuse, kui tühise osata ei oleks haldusakti antud. Samuti, et haldusakti andnud organ võib haldusakti tühisuse igal ajal kindlaks teha. Isik, kellel on selleks põhjendatud huvi, võib nõuda haldusorganilt ja

²³⁵ RKHKo 3-3-1-74-10, p 12 lg 4.

²³⁶ HMS § 60 lg 1.

²³⁷ HMS § 63 lg-d 1 ja 2.

halduskohtult haldusakti tühisuse kindlakstegemist.²³⁸ Riigikohus on selgitanud, et kohtupraktikas on asunud seisukohale, et haldusakti tühisus on akti automaatne kehtetus, kui haldusaktis esinevad seaduses sätestatud ja ilmselged puudused. Kui haldusaktis on puudused, mida seaduses otsesõnu ei ole märgitud, või kui haldusakti puudused ei ole ilmselged, kehtib see haldusakt, vaatamata tema võimalikule õigusvastasusele, seni kuni pädev organ või kohus ta kehtetuks tunnistab või tühistab.²³⁹

1996. a. ATS järgi oli õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul õigus nõuda haldusakti tühistamist, enda teenistusse ennistamist ja tasu sunnitult puudunud aja eest. Samas on selline regulatsioon viinud praktikani, mille kohaselt on ametnikud teenistusse ennistamisega kasutanud õigust saada tasu teenistusest sunnitult puudunud aja eest ning nimetatud tasu saamise järel lahkunud teenistusest omal soovil.²⁴⁰ Isikule sel viisil makstav tasu võis ületada kuue kuu ametipalga suuruse hüvitise, millele tal oleks kahju hüvitamise regulatsioonis alternatiivselt õigus 1996. a. ATS-i § 135 lg 2 järgi.

Käesoleva töö alapeatükis 3.3.1.2 on käsitletud vaidemenetlusega seonduvat ning jõutud järelduseni, et vaidemenetlust võib käsitleda haldusakti andmise menetluse jätkuna. Seetõttu võib olukorras, kus rahuldatakse vaie ning ametniku vabastamiseks antud haldusakt tunnistatakse kehtetuks, asuda seisukohale, et tegemist ei ole ennistamisega ATS mõistes. Juhul, kui selline vaie jäetakse rahuldamata, ei ole samas üldjuhul võimalik ennistamist nõuda.

Õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnike ennistamine on haldusasutusele üsna koormav. Riigivastutuse seaduse²⁴¹ (edaspidi RvastS) § 11 lg 2 mõttes kaasnevad õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametniku teenistusse ennistamisega oluliselt suuremad tagajärgede kõrvaldamise kulud kui temale rahalise hüvitise maksmisel. Ennistamise eesmärgiks on isikule töö tagamine ja isiku töötuks jäämise vältimine, kuid eelpool kirjeldatud praktika ei taganud üldjuhul sellise eesmärgi realiseerumist, sest isiku tegelikuks eesmärgiks oli enamasti ennistamise asemel tööd tegemata raha teenida. Ametniku teenistusse ennistamine ei ole mõistlik ka sellel põhjusel, et ametniku ja ametisse nimetamise õigust omava isiku edasine koostöö on kahjustatud, samuti ei ole kohtumenetluse ajakulukuse tõttu tihti võimalik enam isikut ennistada tulenevalt sellest, et selle aja jooksul ei pruugi nimetatud ametikoht enam olemas olla.

ATS seletuskirja kohaselt ei saa ametniku teenistusse ennistamist õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise meetmena pidada avaliku huvi seisukohalt mõistlikuks vahendiks õigusvastase kahju hüvitamise tagamisel. Kooskõlas RvastS § 11 lg-ga 2 on seega õigusvastaselt teenistusest

²³⁸ HMS § 63 lg-d 3 ja 4.

²³⁹ RKHKo 3-3-1-35-13, p 12; RKHKm 3-3-1-21-03, p 13.

²⁴⁰ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 64.

²⁴¹ Riigivastutuse seadus. - RT I 2001, 47, 260; RT I, 13.09.2011, 11.

vabastamise tõttu tekkinud kahju hüvitamise õiguspäraseks abinõuks ametniku teenistusse ennistamise asemel rahalise hüvitise maksmine avaliku võimu kandja poolt.²⁴²

Seega on õigusvastaselt teenistusest vabastamise tõttu tekkinud kahju hüvitamise õiguspäraseks abinõuks ametniku teenistusse ennistamise asemel rahalise hüvitise maksmine.²⁴³ Lähtuvalt proportsionaalsuse printsiibist tuleb õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikule kohaseks kahju hüvitamise meetmeks pidada nõudeõigust: vabastamise kohta antud haldusakti õigusvastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist ning hüvitist ametniku kolme kuu keskmise palga ulatuses. Kohtu diskretsiooni olemasolu sellises situatsioonis hüvitise suuruse muutmise osas vastavalt teenistussuhte lõpetamise asjaoludele ja mõlema poole huvidele lähtub kohase kahju hüvitise määramisel proportsionaalsuse printsiibist.²⁴⁴

Rasedaid ja hiljuti sünnitanud ametnikke, kuid ühtlasi ametnikke, kes kasvatavad alla 7-aastast last, tuleb käsitleda omaette riskigrupina, keda tuleb eriliselt kaitsta neid mõjutavate ohtude eest. Nõukogu direktiivi 92/85/EMÜ²⁴⁵ artikli 10 lg-ga 3 kooskõlas peab riskigruppi (hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvad töötajad) kuuluvate ametnike suhtes kohaldama vajalikke meetmeid ebaseadusliku teenistusest vabastamise tagajärgede eest. Sellest tulenevalt peab ATS § 105 lõikes 4 toodud erandi sätestamist, mille kohaselt rasedal, ametnikul, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või alla 7-aastast last kasvataval ametnikul on õigus nõuda vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist ja enda teenistusse ennistamist (ehk senisele ametikohale ennistamist, mitte ükskõik millisele ametikohale ennistamist) või tasu teenistusest sunnitult puudunud aja eest, pidama proportsionaalseks meetmeks kõnealuse riskigrupi erilise kaitse tagamisel. Hoolimata asjaolust, et sellega võivad kaasnedä RVastS § 11 lg 2 tähenduses oluliselt suuremad tagajärgede kõrvaldamise kulud kui rahalise hüvitise maksmisel, on see vajalik ja proportsionaalne meede erilist kaitset vajava riskigrupi jaoks.²⁴⁶

Raseduse ja muude kriteeriumite olemasolu hinnatakse teenistusest vabastamise päeva seisuga. Seega ei ole oluline, kas isik ei ole enam rase või kas tema laps on juba 7-aastane hetkel kui tema ennistamine otsustatakse. Samuti ei ole oluline, kas laps on ametniku lihane laps või mitte, oluline on see, et ametnik sellist last pidevalt kasvatab. ATS § 105 lg 4 alusel võib HKMS § 46 lg 1 kohaselt tühistamiskaebuse esitada 30 päeva jooksul kaebajale haldusakti teatavaks tegemisest arvates.

Teatud vabastamise alused välistavad ennistamise võimaluse, kuna ametiasutusel puudub ametist vabastamise otsustamise kaalutusõigus. Kaalutusõigus puudub teenistusest vabastamisel

²⁴² Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 65.

²⁴³ RVastS § 11 lg 2.

²⁴⁴ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 65.

²⁴⁵ Nõukogu direktiiv 92/85/EMÜ, viide 139.

²⁴⁶ Eelnõu 193 SE seletuskiri, viide 2, lk 65.

teenistustähtaja möödumise tõttu (ATS § 88) ja teenistusest vabastamisel asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise (ATS § 95). Juhul, kui ametnik vabastati teenistusest õigusvastaselt, kuid esineb õiguslik alus, mis kohustab ametiasutust ametnikku teenistusest vabastama, siis ei ole ennistamise nõuet võimalik rahuldada.²⁴⁷

Õigusega teenistusse ennistamisele kaasneb ka õigus nõuda tasu teenistusest sunnilt puudunud aja eest. Nimetatud tasu näol on sisuliselt tegemist kahju hüvitamisega.²⁴⁸ Seega peaks tasu hõlmama kõiki ametnikule määratud perioodilisi tasusid, st seda, mida ta oleks saanud, kui ta oleks teenistuses viibinud. Reeglina saab see tähendada vaid põhipalka, kui ei ole võimalik tõendada, et ametnik oleks kindlasti saanud muutuvpalka või ATS § 61 nimetatud lisatasusid. Seega ei kuulu viimatinimetatud tasud mõiste „tasu teenistusest sunnilt puudunud aja eest“ alla.

Selleks, et välistada ennistamise nõudmine rikastumise eesmärgil ning Riigikohtu lahenditest tulenevalt²⁴⁹ on seaduses nähtud ette tasust mahaarvamise võimalused, mida on käsitletud alapeatükis 3.3.2. Õigus tasule teenistusest sunnilt puudunud aja eest on antud teenistusest õigusvastaselt vabastatud isikule põhjusel, et korvata tema sissetuleku kaotus. Seega ulatuses, milles isik on siiski tulu teeninud, ei ole selle tasu maksmine õigustatud. Arvesse läheb üksnes selline tasu või tulu, mille saamiseks hakkas isik pingutusi tegema just seetõttu, et ta oli teenistusest vabastatud.

Seega on kokkuvõttes õigusvastaselt vabastatud ametnike poolt ennistamise ning hüvitise maksmise korra ärakasutamine viinud olukorrani, kus seadusandja on kaotanud üldkorra nõuete ringist ennistamise nõude. Varasem ametniku õigus nõuda üldise korra kohaselt ennistamist on asendatud rahalise nõude regluatsiooniga. See omakorda viib selleni, et ametniku saab teenistusest vabastada ka õigusvastaselt ehk vastavat protseduuri või vorminõudeid täiel määral järgimata, kui ei esine haldusakti tühisuse aluseid. Ametnik saab sellisel juhul küll nõuda teatavat hüvitist, kuid mitte ennistamist oma ametisse. Vabatahtlik vaidemenetlus võib viia ametist vabastamise haldusakti kehtetuks tunnistamiseni, kuid kohtu kaudu ametisse ennistamist ametnik nõuda ei saa. Seega võivad ametnikust tuleneval põhjusel teenistusest vabastamise normide seaduses ettenähtud nõuete mittejärgimine tuua kaasa üldise korra kohaselt kuni kolme kuu ning erandjuhtudel kuni kuue kuu ametipalga suuruse (võrdse kohtlemise nõuet rikkunud teoreetiliselt piiramatu) rahalise nõude, kuid üldjuhul mitte teenistusse ennistamise nõuet. Kuna ametniku teenistusest vabastamine on üldise korra, st v.a rasedale ning väikelast kasvatavale ametnikule kehtestatud erandid, järgi saavutav ATS-s sätestatud vabastamise norme järgimata, ei täida vastavad ATS-s sätestatud

²⁴⁷ RKHKo 3-3-1-7-05, p 20.

²⁴⁸ RKHKo 3-3-1-52-10, p 23.

²⁴⁹ RKHKm 3-3-1-35-99; RKHKo 3-3-1-85-11; RKHKm 3-3-1-41-99; RKHKo 3-3-1-52-10.

normid üldkorra kontekstis oma eesmärgi. Normid täidavad eesmärgi vaid selle ametniku puhul, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla seitsmeaastast last.

Autori hinnangul on ennistamise nõude kaotamisega püütud lahendada puudunud aja eest tasu saamise regulatsiooni väärkasutamist selliselt, et õigusvastaselt sunnitud ametnik nõudis enda ennistamist eesmärgiga saada tasu puudunud aja eest ning seejärel lahkus kohselt omal soovil ametist. Ennistamise kaotamisega on autori hinnangul kaldutud teise äärmusesse, mis kahjustab olulisel määral regulatsiooni mitte väärkasutavate ametnike õigusi. Vastavat probleem tuleks autori hinnangul lahendada selliselt, et teatud aja jooksul pärast ennistamist vabatahtlikult ametist lahkumise korral kohustub ametnik puudunud aja eest saadava tasu tagasi maksma, vastava kohustuse suurus väheneks ajas proportsionaalselt ning kaoks teatud tähtaja saabumisel. Vastava perioodi pikkus peaks tagama ametniku ja ametiasutuse huvide võimalikult õiglase tasakaalu ning täpse pikkuse osas tuleks läbi viia eraldisesvad analüüsid, kuna vastava õiglase tasakaalu leidmine väljub käesoleva magistr töö teemast ja eesmärgist. Tegemist peaks olema alternatiivse nõudega hüvitisele, mis annab võimaluse ametnikule valida hüvitise saamise või teenistusse ennistamise vahel. Seega on olemas alternatiivne lahendus, millega on autori hinnangul paremini saavutatav ametniku õiguste ja ametiasutuse huvide tasakaal ning ennistamise saaks hüvitise nõudele alternatiivse nõudena taaskehtestada.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kuidas on muutunud ametnike teenistusest vabastamise regulatsioon üldiselt, sh kellele üldse vastav regulatsioon kohaldub, kui ka ametnikust tingitud põhjustel. Töö põhiprobleemideks olid, kas kehtiva ATS-i kehtestamisel on arvestatud ametnikust tingitud põhjustel teenistusest vabastamise teemalisest Riigikohtu praktikast tulenevaid erisusi ning kas täna kehtiv regulatsioon annab ametnikule rohkem võimalusi seadusvastase teenistusest vabastamise korral ametnikust tuleneval põhjusel kaitsta oma õigusi, muuhulgas võimaluse teenistusse tagasi pöörduda.

Töö järeldustest tulenevalt on ametnikule ettenähtud suuremad nõudmised ja ootused kui töölepingu alusel töötajale. Eesti õiguses on lähtutud avaliku teenistuse kitsast käsitlesest ehk avaliku teenistusega on hõlmatud vaid avaliku halduse tuumik, mida on legitiimne vaid riik täitma. Avaliku teenistuse regulatsioon peaks ideaalis kohalduma kitsale isikute ringile, kes teostavad riigivõimu. Samas otsustab lõppastmes ametiasutus, kas võtta konkreetne isik tööle ametnikuna või töötajana. Järelevalvet ametniku mõiste väärkasutamise vältimiseks käesoelval ajal Eestis ei toimu. Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb tööjõu vaba liikumise kontekstis avalikku teenistust sisustada võimalikult kitsalt ning vaid erilise usaldussuhte kaudu ametniku ja riigi vahel, ning see põhimõte ühtib Eesti õiguses ametniku mõistega.

Ametniku teenistusest vabastamise aluseid saab tinglikult jagada kolmeks: ametnikust sõltumatud teenistusest vabastamise alused, ametniku käitumisest tulenevad teenistusest vabastamise alused ning ametniku isikust tulenevad teenistusest vabastamise alused. Seejuures erineb Eesti ametniku isikust tulenevate põhjuste regulatsioon, millele käesolevas töös on keskendutud, põhimõtteliselt Saksa õigusest, kus vastavad põhjused on valdavalt osas rakendatavad vaid prooviajal või ei ole üldse vabastamise aluseks ehk Eestis ei ole ametis olek tagatud sellisel määral, nagu Saksa õiguse kohaselt. Eesti ametniku teenistusest vabastamise üldine regulatsioon ja põhimõtted erinevad olulisel määral Saksa õiguses sätestatust, mis erineb paljudest teistest õigusvaldkondadest.

Ametnikust tingitud põhjused tema teenistusest vabastamiseks on teenistusest vabastamine katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu, ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu, töövõime vähenemise tõttu, asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise ning ametikohaspektsiifiliselt ministeeriumi kantsleri ja maavanema teenistusest vabastamine koostöö mittelaabumise tõttu. Olulised muudatused on toimunud pea kõigi aluste regulatsioonides ning seejuures on olulisel määral arvestatud kohtupraktikat. Ametikohale mittevastavuse alustest on eraldatud katseaja regulatsioon ning on loodud uute vabastamise alustena ettenägematute asjaolude ilmnemise alus ning vabastamise alus asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise. Samuti on eelkõige kohtupraktikas tõusetunud probleemidest lähtuvalt

põhimõtteline muudatus läbi viidud töövõimetusel tuleneva aluse osas sidudes see töövõime vähenemisega senise pikaajaliselt töövõimetusel tõttu töölt eemal viibimise asemel. Igal ametnikust tuleneval põhjusel teenistusest vabastamise alusel on eraldiseisvad tingimused ja nõuded, mis peaksid tagama teenistussuhte stabiilsuse.

Ametniku vabastamisele on seatud piirangud, mille kohaselt ei ole lubatud teenistusest vabastada ettenägematute asjaolude ilmnemise ega töövõime vähenemise tõttu ametnikku, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla kolmeaastast last. Vastav piirang täidab eesmärgi väärtustada ning kaitsta last ootavaid ja väikelapsi kasvatavaid vanemaid ning tuleneb samas ka Euroopa õigusest.

Ametniku teenistusest vabastamise haldusakti andmisel tuleb lähtuda HMS-s kui üldseaduses sätestatud normidest ja haldusmenetluse põhimõtetest, arvestades ATS-s kui eriseaduses sätestatud erisusi ning vastavate sätete koosmõju. ATS-s sätestatud teenistusest vabastamise haldusakti kohustuslike elementide loetelu täiendab HMS-i, kuid vastavate andmete haldusaktis mitteesitamisel ei ole haldusakt automaatselt kehtetu ning võib sellest olenemata olla täitmiseks kohustuslik. Kuna ametniku isikust tingitud vabastamise põhjused annavad üldiselt ametiasutusele suure kaalutusruumi, lasub ametiasutusel kohustus vastavat haldusakti eriti põhjalikult põhendada.

Kehtivas regulatsioonis võib jaotada õigusvastaselt vabastatud ametniku nõuded kolmeks – formaalsed küsimused (st eelkõige haldusakti õigusvastaseks tunnistamise ning teenistusest vabastamise aluse muutmise nõue, mille esitamise õigus on kõigil), rahalise hüvitise nõue (üldise korra kohaselt maksimaalselt kolme kuu keskmine ametipalk, ametnikul, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, kes kasvatab alla seitsmeaastast last või kes on valitud ametnike esindajaks kuni kuue kuu keskmine ametipalk) ning ennistamise nõue koos haldusakti tühistamise nõudega, mille esitamise õigus on hüvitise nõude asemel vaid ametnikul, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, kes kasvatab alla seitsmeaastast last. Kõige otsesemat ning praktilisemat mõju omavad eelduslikult eelkõige rahalise hüvitise ning ennistamise nõuded. Ametnik saab vastavaid nõudeid esitada kahes meneltuses: vaide- ning kohtumeneltuses.

Vaidemenetluse läbimine ei ole küll kohustuslik etapp enne kohtusse pöördumist, kuid võimaldab vaidemenetluse rahuldamisel saavutada ametniku teenistusest vabastamise haldusakti kehtetuks tunnistamise ning seega teenistusse jäämise. Vaide rahuldamise otsus erineb olemuselt ennistamise instuudist, kuna haldusorgan ise või selle üle teenistuslikku järelevalvet teostav organ hindab veelkordselt asjaolusid ning teeb lõpliku otsuse ametniku teenistusest vabastamise küsimuses lõpetades sellega vastava haldusmeneltuse. Ennistamise regulatsiooni on võimalik

rakendada aga alles pärast vastava ametniku õiguste perspektiivist negatiivselt lõppenud haldusmenetuse lõppu.

Kuigi HMS näeb ette vaidemenetluse, toimub praktikas teenistusest vabastamise vaidlustamine üldjuhul kohtus, kuna vaide esitamisel ametiasutuse haldusaktile lahendab seda üldjuhul ametiasutus ise, mis ei taga aga asja efektiivset ja sõltumatut lahendamist. Sellest tulenevalt on ametnike õigused võrreldes isikutega, kes töötavad töölepingu alusel, selles osas vähem kaitstud, sest erinevalt töötajatest, puudub ametnikul võimalus pöörduda teenistusest vabastamise vaidlustamiseks kohtueelse sõltumatu teenistusvaidlusi lahendava vaidlusorgani poole.

Ametnikul, kes leiab, et tema õigusi on tema vabastamisel rikutud, on õigus pöörduda nõudega kohtusse. Ametniku vabastamise õigusakti peale kohtule kaebuse esitamisel kohaldub HKMS koos kõigi halduskohtumenetluse põhimõtetega. Samas erineb vaidemenetluses esitatavate nõuete ring kohtumenetluses esitatavatest nõuetest. Nõuete ring on piiritletud ATS §-s 105 sätestatuga, mis tähendab, et üldjuhul saab nõuda vaid teenistusest vabastamise haldusakti õigusvastasuse tuvastamist, vabastamise aluse muutmist ning hüvitist. Erandjuhtudel on võimalik nõuda haldusakti tühistamist, teenistusse ennistamist ning tasu puudunud aja eest.

Üldise korra kohaselt on hüvitise piirmääraks kolme kuu keskmine ametipalk. Erandjuhtudel ehk ametnikul, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, kes kasvatab alla seitsmeaastast last või kes on valitud ametnike esindajaks, on hüvitise piirmääraks kuue kuu keskmine ametipalk. Samas esineb sellest piirmäärast erandeid – eelkõige võib kohus lähtudes konkreetse kaasuse asjaoludest vastavat nõuet vähendada. Samuti piirmäär ei kehti üldse, kui ametnik on õigusvastaselt teenistusest vabastatud võrdse kohtlemise põhimõtet rikkudes. Riigikohtu praktikat arvestades on seadusandja kehtiva ATS-iga sätestanud tasud ja hüvitised, mille võrra võib hüvitise nõuet vähendada.

Lisaks rahalisele hüvitisele aitaks ebaõiglast olukorda lahendada õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametniku ennistamine teenistusse. Kui õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul oleks õigus nõuda teenistusse ennistamist, oleks selle nõude rahuldamise korral taastatud esialne olukord, kui ametniku õigusi ei olnud veel rikutud. Samas on õigusvastaselt vabastatud ametnike poolt ennistamise ning hüvitise maksmise korra ärakasutamine viinud olukorrani, kus seadusandja on kaotanud üldkorra nõuete ringist ennistamise nõude – ennistamise nõue on vaid ametnikul, kes on teenistusest vabastamise ajal rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla seitsmeaastast last.

Varasem ametniku õigus nõuda üldise korra kohaselt ennistamist on asendatud rahalise nõude reglatsiooniga. See omakorda viib selleni, et ametniku saab teenistusest vabastada ka õigusvastaselt ehk vastavat protseduuri või vorminõudeid täiel määral järgimata, kui samaaegselt

ei esine haldusakti tühisuse aluseid. Ametnik saab sellisel juhul küll nõuda teatavat hüvitist, kuid mitte ennistamist oma ametisse. Vabatahtlik vaidmenetlus võib viia ametist vabastamise haldusakti kehtetuks tunnistamiseni, kuid kohtu kaudu ametisse ennistamist ametnik nõuda ei saa. Ametnikust tuleneval põhjusel teenistusest vabastamise normide seaduses ettenähtud nõuete mittejärgimine võib kaasa tuua üldkorra järgi kuni kolme kuu, erandjuhtudel kuni kuue kuu ametipalga suuruse ning võrdse kohtlemise nõuet rikkudes teoreetiliselt piiramatult rahalise nõude, kuid üldjuhul mitte teenistusse ennistamise nõuet.

Eelnevast tulenevalt leidis kinnitust töö hüpotees, et seaduses ettenähtud nõuded ametniku teenistusest vabastamiseks ametnikust tingitud põhjustel ei täida oma eesmärki, kuna ametnik saab üldjuhul vaidlustada üksnes haldusakti õigusvastasust, kuid mitte nõuda haldusakti tühistamist ja teenistusse ennistamist. Haldusakti tühistamise ja teenistusse ennistamise nõudeõigus on vaid väga piiratud ametnike grupil.

Eeltoodust tulenevalt tuleks autori hinnangul kehtivat ATS-i selles osas täiendada ja määrata järelevalvet teostav organ, vältimaks ametniku mõiste väärkasutamist avalikus teenistuses. Samuti tuleks autori hinnangul luua võimalus teenistusvaidluste kohtueelseks lahendamiseks. Sellise organi loomine aitaks lahendada vaidlusi kiiremini ning väiksema rahakuluga, samuti aitaks see vähendada kohtute töökoormust, mis lõppkokkuvõttes tagaks parema ametnike õiguste kaitse teenistusest vabastamise vaidlustamisel.

Autori hinnangul ei täida ametniku teenistusest vabastamise nõuded ametnikust tingitud põhjustel oma eesmärki, kuna vastavate regulatsioonide rikkumine ei too üldjuhul kaasa ennistamise nõudmise võimalust. Ennistamise nõude kaotamisega on püütud lahendada puudunud aja eest tasu saamise regulatsiooni väärkasutamist selliselt, et õigusvastaselt sunnitud ametnik nõudis enda ennistamist eesmärgiga saada tasu puudunud aja eest ning seejärel lahkus kohuselt omal soovil ametist. Ennistamise kaotamisega on kaldutud teise äärmusesse, mis kahjustab olulisel määral regulatsiooni mitte väärkasutavate ametnike õigusi. Vastavat probleemi tuleks autori hinnangul lahendada selliselt, et teatud aja jooksul pärast ennistamist vabatahtlikult ametist lahkumise korral kohustub ametnik puudunud aja eest saadava tasu tagasi maksma, vastava kohustuse suurus väheneks ajas proportsionaalselt ning kaoks teatud tähtaja saabumisel. Vastava perioodi pikkus peaks tagama ametniku ja ametiasutuse huvide võimalikult õiglase tasakaalu ning täpse pikkuse osas tuleks läbi viia eraldiseisvad analüüsid. Seega on olemas alternatiivne lahendus, millega on autori hinnangul paremini saavutatav ametniku õiguste ja ametiasutuse huvide tasakaal ning ennistamise saaks hüvitise nõudele alternatiivse nõudena taaskehtestada.

RELEASING OFFICIAL FROM SERVICE ON THE GROUNDS DERIVING FROM OFFICIAL

The concept of ‘officials’ used in the meaning of master’s thesis contains all natural persons working for the state of Estonia or its local government and on the basis of the Civil Service Act (as opposed to employment contract covered by private law). The Civil Service Act in force from January 1, 1996 to March 31, 2013²⁵⁰ has been updated numerous times, but still contained numerous problems. One of the main problems was defining the official from the institutional point of view, which caused naming a lot of persons as civil servants rather than employees. That meant that persons that should have been employed as employees covered by private law, were enjoying the benefits meant for the officials who have special trust relationship with the state or local government. Therefore new law²⁵¹ was passed and took effect on April 1, 2014.

With the new law the definition of official was changed to functional point of view. That triggered major overhaul of personnel’s contracts and leaving only persons exercising official authority to be considered officials. With the new law there was also an overhaul concerning the bases on which official can be released from service.

The main objective of the thesis was to find out how the new regulation and grounds on which an official can be released from service has changed compared to the old regulation, also to find out who are the subjects of the new regulation. The master’s thesis concentrates mainly on grounds deriving from the official itself. The main problems of the thesis were: has the judicial practice concerning the basis of releasing the official from service on the grounds deriving from itself been considered, and does the new regulation give the unlawfully released official necessary claims to defend its rights and is the official entitled to demand reinstatement into service. The hypothesis was that the regulation concerning the basis of releasing the official on the ground deriving from itself does not fulfil it’s purpose, because the unlawfully released official can generally only demand that the administrative act on his or her release from service be declared unlawful, but can not demand reinstatement into service.

It can be summoned up that there are multiple basis that can trigger the release of the official on the grounds deriving from itself: release from service due to unsatisfactory results of probationary period, release from service due to unforeseeable circumstances, release from service due to decrease in capacity for work, release from service due to circumstances which would preclude recruitment of official and more specifically release of secretary general of ministry or county

²⁵⁰ Civil Service Act. - RT I 1995, 16, 228; RT I, 06.07.2012, 11. Unofficial English translation: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013003/consolide>.

²⁵¹ Civil Service Act. - RT I, 06.07.2012, 1; RT I, 18.02.2014, 4. Unofficial English translation: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide>

governor due to failure of co-operation. Almost all of the mentioned regulations have developed considerably compared to the regulation in force before. The principles concerning release from service due to decrease in capacity for work have been completely revised, unsatisfactory results of probationary period is now a separate basis and the regulations of release from service due to unforeseeable circumstances and due to circumstances which would preclude recruitment of official, are completely new.

There are a lot of restrictions and requirements when releasing an official from service. An official shall be released from service by an administrative act and the regular administrative procedure applies with the exceptions provided by the Civil Service Act. But when all these requirements are not met, then the following can be concluded.

There are two types of procedures where the official can file a claim. Firstly there is voluntary challenge proceedings, which can be considered part of the administrative proceeding issuing the administrative act releasing the official from service. By this procedure the official may apply for repealing the administrative act. Unless different jurisdiction is provided by law, a challenge shall be filed through the administrative authority which issued the challenged administrative act or took the challenged measure with an administrative authority which exercises supervisory control over the administrative authority which issued the challenged administrative act or took the challenged measure. If no authority exercises supervisory control over an administrative authority which issued an administrative act or took a measure, a challenge shall be adjudicated by the administrative authority which issued the administrative act or took the measure. If supervisory control is exercised over an administrative authority by a minister, a challenge shall be adjudicated by the administrative authority which issued the administrative act or took the measure, unless otherwise provided by law.

Upon review of a challenge, the lawfulness and purposefulness of the issue of the administrative act shall be verified. Upon adjudication of the matter on the merits of a challenge, an administrative authority has the right, by its decision, to satisfy the challenge and repeal an administrative act either wholly or partially, which would mean that the official would not be released from service.

As satisfying the challenge is unlikely, most all of the officials submit their claim directly to the court. But the claims that can be submitted to the court according to the new regulation in place are strictly limited.

An official who is pregnant, who has the right to pregnancy and maternity leave or is raising a child under seven years of age, are by far more protected by the law. Mentioned officials is entitled to demand, if release from service unlawfully, compensation in the amount of the six

months' average salary of the official, that the administrative act on his or her release from service be declared unlawful and amendment of the basis for the release from service.

This also applies to the official who has been elected a representative of officials. All other officials can demand the same things mentioned above, but the maximum amount of compensation is three months' average salary of the official. A major difference arises in the fact that officials named in the previous paragraph have an alternative – they are entitled to demand upon the unlawful release from service, the cancellation of the administrative act on his or her release from service, the reinstatement of himself or herself into service and remuneration for the period of forced absence from the service.

No matter how severe the unlawfulness of the release has been, officials not falling under the scope of aforementioned exception, can not demand reinstatement into service, as long as the administrative act releasing them from service is not void and the unlawfulness was not against the principle of equal treatment. So generally the official can only demand compensation in the amount of three months' salary, demand that the administrative act be declared unlawful and demand the amendment of the basis for the release from service.

So this means that unlawfully released officials can not demand the reinstatement even if they are not after the remuneration paid to them for the forced absence and simply want their job back. In the author's opinion, the regulation should contain the demand for reinstatement, but the remuneration paid to the official for forced absence should be paid back proportionally to the time the official leaves the service before a certain term. This term should be balanced between the authority and the official and the length of it needs separate analysis. In conclusion, the restrictions and requirements defending the official's rights on releasing from service, generally do not serve a purpose as the official can be released and can not demand reinstatement even when these requirements are not met. The opposite conclusion applies to officials who are pregnant, who have the right to pregnancy and maternity leave or are raising a child under seven years of age.

LÜHENDID

1996.a ATS - Avaliku teenistuse seadus, mis jõustus 01.01.1996, viimane redaktsioon, kui töös ei ole öeldud teisiti

ATS/kehtiv ATS - Avaliku teenistuse seadus

ELTL - Euroopa Liidu toimimise leping

HKMS - Halduskohtumenetluse seadustik

HMS - Haldusmenetluse seadus

KeeleS – Keeleseadus

KOKS - Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus

PS - Eesti Vabariigi põhiseadus

RaKS - Ravikindlustuse seadus

RKHK – Riigikohtu halduskolleegium

RSVS - Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus

RTS - Riigiteenistuse seadus

RvastS - Riigivastutuse seadus

TkindlS - Töötuskindlustuse seadus

TLS - Töölepingu seadus

VVS - Vabariigi Valitsuse seadus

VÕS – Võlaõigusseadus

KASUTATUD KIRJANDUS

1. A. Massey. International Handbook on Civil Service Systems. Ühendkuningriik 2011.
2. Avaliku teenistuse eetikakoodeksi p 1, 2 ja 16. Arvutivõrgus:
<http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=10513> (20.01.2014).
3. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri. Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/download/a781b187-67d2-40e3-aefd-9900a7002bd9/a781b187-67d2-40e3-aefd-9900a7002bd9> (01.05.2015).
4. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskirja lisa. 4. Kättesaadav:
http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=50ad61c1-9339-4b8a-90cb-424dfeec3011& (27.04.2015).
5. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 538 SE. Arvutivõrgus:
<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnuu&op=ems&emshelp=true&eid=673179&u=20120327151802> (03.03.2015).
6. Bundesbeamtengesetz (BBG), Kättesaadav kogumikust: Beamtenrecht, Beck-Texte im dtv. 22 Auflage. 2006.
7. C. Demke. Die europäischen öffentlichen Dienste zwischen Tradition und Reform. European Institute of Public Administration. Maastricht 2005.
8. Der öffentliche Dienst in Deutschland (2006)/ Der öffentliche Dienst in Deutschland. Bundesministerium des Inneren. 2006. Kättesaadav: <http://www.bmi.bund.de> (02.05.2007).
9. E. Käärats, T. Treier, S. Suder, M. Pihl, M. Proos. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Juura 2013.
10. E. Sarapuu. Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus. Õiguskeel 2012/2.
11. E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonid ja nende tähtsus menetluse läbiviimisel. Magistritöö. Tartu Ülikool 2005.
12. Eesti Vabariigi Justiitsministeerium. Avaliku teenistuse moderniseerimine. Õigusvõrdlev analüüs. Tallinn: 2007. Arvutivõrgus:
http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/avaliku_teenistuse_analuus_2007_1.pdf (10.04.2015).
13. F. Cardona. Scope of civil services in European countries. Trends and Developments. Seminar at the European Institute of Public Administration. Maastricht 2000, lk 1. Arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/37891319.pdf> (10.01.2014);
14. G. Tavits. Avaliku teenistuse õiguslikud alused. Sisekaitseakadeemia kirjastus 2013.
15. HKMS eelnõu 903 SE seletuskiri. Kättesaadav:
http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=04a35650-1d4e-a2a1-1e11-ffdb5441bae8& (02.02.2015)
16. HKMS eelnõu seletuskiri. Kättesaadav:
http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&page=pub_file&file_id=80c88f96-6016-3cb2-6276-014957dc53d9& (02.02.2015).
17. HMS seletuskiri. Kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672870 (01.02.2015).
18. K. Krantsman. Avalikust teenistusest vabastamine ametniku isikust tulenevatel põhjustel Eestis ja Saksamaal. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool 2004.

19. K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat seisuga 03.05.2013. Tallinn 2013. Arvutivõrgus:
http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf
(10.01.2014).
20. M. Kairinen, S. Koskinen, K. Nieminen, V. Ullakonoja, M. Valkonen. Työoikeus. 2. uudistettu painos. WSOY Lakitieto. Juva 2006.
21. M.-L. Tõnuri. Ametniku teenistusest vabastamine ametikohale mittevastavuse tõttu. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool 2009.
22. R. Paas. Nõudeõigus õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral ja ametniku teenistusstaaži katkemine. Magistritöö. Tallinna Ülikool 2014.
23. Riigikogu protokollid, 1924. Protokoll nr 147, lk 1211–1213.
24. Riigikogu protokollid, 1924. Riigikogu protokollide lisad.
25. W. Hess. Reformatio in peius: die Verschlechterung im Widerspruchsverfahren. Baden-Baden: Nomos, 1990.
26. Võrdse kohtlemise seaduse eelnõu 383 SE seletuskiri. Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=elnou&op=ems2&emshelp=true&eid=441412&u=20130114115128>
(15.02.2015).
27. Ü. Madise et al. Eesti Vabariigi Põhiseadus, kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Juura 2012.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

28. Avaliku teenistuse seadus. - RT I 1995, 16, 228; RT I, 06.07.2012, 11.
29. Avaliku teenistuse seadus. RT I, 06.07.2012, 1; RT I, 18.02.2014, 4.
30. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - ELT C 326, 26.10.2012, lk 391—407.
31. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - ELT C 326, 26.10.2012, lk 47—390.
32. Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 19.03.2015, 24.
33. Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354; RT I, 23.02.2011, 8.
34. Keeleseadus. - RT I, 18.03.2011, 1; RT I, 12.07.2014, 61.
35. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I 1993, 37, 558; RT I, 12.03.2015, 2.
36. Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, sõlmitud Lissabonis 13. detsembril 2007. - ELT C 306, 17.12.2007 lk 1—271.
37. Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust. - EÜT L 180, 19.7.2000, lk 22—26; eestikeelne eriväljaanne: Peatükk 20 Köide 001, lk 23 – 27.
38. Nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel. - EÜT L 303, 2.12.2000, lk 16—22; eestikeelne eriväljaanne: Peatükk 05 Köide 004, lk 79 – 85.
39. Nõukogu direktiiv 92/85/EMÜ rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate tööohutuse ja tervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta (kümnes üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses. - EÜT L 348, 28.11.1992, lk 1—7; eestikeelne eriväljaanne: Peatükk 05 Köide 002, lk 110 – 116.
40. Nõukogu direktiiv 96/34/EÜ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt lapsehoolduspuhkuse kohta sõlmitud raamkokkuleppe kohta. - EÜT L 145, 19.6.1996, lk 4—9; eestikeelne eriväljaanne: Peatükk 05 Köide 002, lk 285 – 290.
41. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. - RT II 2000, 15, 93.
42. Ravikindlustuse seadus. - RT I 2002, 62, 377; RT I, 23.03.2015, 18.
43. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus. - RT I 2007, 16, 77; RT I, 06.03.2015, 12.
44. Riigiteenistuse seadus, RT 149 – 23.12.1924.
45. Riigivastutuse seadus. - RT I 2001, 47, 260; RT I, 13.09.2011, 11.
46. Töölepingu seadus. - RT I 2009, 5, 35; RT I, 12.07.2014, 146.
47. Vabariigi Valitsuse seadus. - RT I 1995, 94, 1628; RT I, 19.03.2015, 69.
48. Võlaõigusseadus. - RT I 2001, 81, 487; RT I, 11.04.2014, 13.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

49. EKo 03.06.1986, C-307/84, komisjon vs Prantsusmaa; EKo 03.07.1986 C-66/85, Lawrie vs Blum;
50. EKo 12.02.1974, C-152/73, Sotgiuv vs Deutsche Bundespost.
51. EKo 17.12.1980, C-149/79, komisjon vs Belgia.
52. RKHKm 01.11.1999, 3-3-1-41-99.
53. RKHKm 07.03.2003, 3-3-1-21-03.
54. RKHKm 07.06.1999, 3-3-1-26-99.
55. RKHKm 08.05.1998, 3-3-1-17-98.
56. RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02.
57. RKHKm 09.05.2007, 3-3-1-23-07.
58. RKHKm 10.02.2010, 3-3-1-89-09.
59. RKHKm 10.06.2013, 3-3-1-18-13.
60. RKHKm 11.05.2005, 3-3-1-22-05.
61. RKHKm 11.10.1999, 3-3-1-35-99.
62. RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-63-02.
63. RKHKm 16.10.2013, 3-3-1-39-13.
64. RKHKm 19.03.2012, 3-3-1-87-11.
65. RKHKm 20.06.2013, 3-3-1-34-13.
66. RKHKm 23.11.2010, 3-3-1-43-10.
67. RKHKm 30.05.2011, 3-3-1-22-11.
68. RKHKm 8.10.2012, 3-3-1-30-12.
69. RKHKo 02.04.2014, 3-3-1-72-13.
70. RKHKo 02.11.2011, 3-3-1-52-10.
71. RKHKo 03.12.2012, 3-3-1-47-12.
72. RKHKo 03.12.2013, 3-3-1-63-13.
73. RKHKo 05.03.2007, 3-3-1-102-06.
74. RKHKo 06.02.2014, 3-3-1-66-13.
75. RKHKo 06.05.2004, 3-3-1-19-04.
76. RKHKo 06.12.2004, 3-3-1-53-04.
77. RKHKo 08.03.2012, 3-3-1-85-11.
78. RKHKo 08.05.2001, 3-3-1-28-01.
79. RKHKo 08.12.2004, 3-3-1-63-04.
80. RKHKo 10.04.2013, 3-3-1-14-13.
81. RKHKo 10.10.2002, 3-3-1-42-02.
82. RKHKo 12.05.2008, 3-3-1-18-08.
83. RKHKo 12.10.2009, 3-3-1-50-09.
84. RKHKo 13.11.2008, 3-3-1-26-08.

85. RKHKo 14.04.2005, 3-3-1-7-05.
86. RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03.
87. RKHKo 14.12.2009, 3-3-1-77-09.
88. RKHKo 15.10.2013, 3-3-1-35-13.
89. RKHKo 16.01.2008, 3-3-1-81-07.
90. RKHKo 16.12.2013, 3-3-1-56-13.
91. RKHKo 17.11.2005, 3-3-1-57-05.
92. RKHKo 18.05.2011, 3-3-1-13-11.
93. RKHKo 18.11.2004, 3-3-1-33-04.
94. RKHKo 19.03.2002, 3-3-1-13-02.
95. RKHKo 19-01-2012, 3-3-1-83-11 eriarvamusega.
96. RKHKo 20.01.2011, 3-3-1-74-10.
97. RKHKo 20.12.2001, 3-3-1-61-01.
98. RKHKo 21.04.2010, 3-3-1-14-10.
99. RKHKo 22.12.2003, 3-3-1-76-03.
100. RKHKo 22-03-2012, 3-3-1-83-11.
101. RKHKo 24.04.2007, 3-3-1-14-07.
102. RKHKo 27.11.2006, 3-3-1-59-06.
103. RKHKo 28.02.2008, 3-3-1-94-07.
104. RKHKo 28.09.2011, 3-3-1-40-11.
105. RKHKo 28.10.2003, 3-3-1-66-03.
106. RKHKo 29.05.2006, 3-3-1-23-06.
107. RKHKo 29.11.2011, 3-3-1-22-11 eriarvamustega.
108. RKHKo 31.05.2005, 3-3-1-24-05.
109. RKHKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10.
110. RKHKo 6.11.2002, 3-3-1-62-02.
111. RKHKo 7.03.2003, 3-3-1-20-03.
112. RKHKo 8.05.2001, 3-3-1-27-01.
113. RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina

Karina Saron

(autori nimi)

(sünnikuupäev: 20.02.1988)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
AMETNIKU TEENISTUSEST VABASTAMINE AMETNIKUST TINGITUD PÕHJUSTEL,
(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on

Gaabriel Tavits,

(juhendaja nimi)

- 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 04.05.2015 *(kuupäev)*