

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
AVALIKU ÕIGUSE OSAKOND

Reet Pramann

TEENISTUSSUHTE LÕPETAMINE TEENISTUSKOHUSTUSTE RIKKUMISE
TÕTTU AVALIKU TEENISTUSE ERILIIKIDES

Magistritöö

Juhendaja: dr. iur Gaabriel Tavits

Tartu 2017

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. AMETNIKU TEENISTUSKOHUSTUSTE OLEMUS	8
1.1. AMETNIKU TEENISTUSKOHUSTUSTE ALLIKAD.....	8
1.1.1. Seadused	8
1.1.2. Eetikakoodeks.....	13
1.2. Ametnike kohustused	14
1.2.1. Üldkohustused	14
1.2.2. Erikohustused prokuröriteenistuses	17
1.2.3. Erikohustused tegevteenistuses	18
1.2.4. Erikohustused vanglateenistuses	19
2. DISTSIPLINAARVASTUTUSE ERIPÄRA AVALIKU TEENISTUSE ERILIIKIDES.	21
2.1. Distsiplinaarvastutuse puutumus teiste õigusinstitootidega	22
2.2. Distsiplinaarmentlus ja õigus olla ärakuulatud.....	23
2.3. Teenistusdistsipliini tagamine ja distsiplinaarmentlus avaliku teenistuse eriliikides	26
2.3.1. Teenistuskohustuste tagamise võimaluste regulatsioon ATS-is.....	26
2.3.2. Teenistuskohustuste tagamise võimaluste regulatsioon avaliku teenistuse eriliikides	27
2.4. Distsiplinaarvastutus prokuröriteenistuses	28
2.5. Distsiplinaarvastutus politseiteenistuses	31
2.6. Distsiplinaarvastutus kaitseväeteenistuses (tegevteenistus)	34
2.7. Distsiplinaarvastutus päästeteenistuses	38
2.8. Distsiplinaarvastutus vanglateenistuses.....	39
3. TEENISTUSSUHTE LÕPETAMINE DISTSIPLINAARKARISTUSENA	41
3.1. Teenistuskohustuste rikkumise tõttu teenistusest vabastamise reguleerimine	41
3.2. Teenistuskohustuste süüline rikkumine.....	44
3.3. Teenistuskohustustest vabastamisel süüvormi hindamine	48
3.4. Teenistusest vabastamine teenistus- ja usaldussuhte kahjustamise tõttu	50
3.4.1. Ametnikku diskrediteeriv käitumine	50
3.4.2. Ametniku vääritud tegu	54
KOKKUVÕTE	58
ENTLASSUNG IM FALLE EINES DIENSTVERGEHENS BEI DEN SONDERARTEN DER ESTNISCHEN DIENSTVERHÄLTNISSE	62
LÜHENDID	67
KASUTATUD KIRJANDUS	67

SISSEJUHATUS

Ametnikke võib pidada “riigi selgrooks”, kelle töö puudutab ühel või teisel moel kõiki riigi elanikke – ametnikud annavad oma panuse riigi arengusuundade seadmisesse ja poliitikate elluviimisesse ning vahendavad inimestele riigi poolt pakutavaid avalikke teenuseid.¹

Ametnikud loovad igapäevaselt meie riigi kodanikele kuvandi ametiasutustest, avalikust teenistusest ja ka riigi toimimisest üldiselt. Seda peamiselt küll riigi kodanikele, aga kindlasti omab see ka piiriülest mõju, näiteks välisinvestori jaoks võib kogu riigist luua teatud kuvandi just mõni ametiasutuse ametnik. Seetõttu on oluline, et ametnikuna teenistusse võetavad isikud oleksid pädevad, usaldusväärsed ja sõltumatud (eelkõige poliitiliselt). Poliitiliselt neutraalne ametnikkond on üks efektiivse ja usaldusväärse avaliku halduse põhialuseid.

Eesti Põhiseadus ei sätesta, millised on Eesti avaliku teenistuse põhimõtted, mistõttu on seadusandjal Eestis avaliku teenistuse põhimõtete sisustamisel ulatuslik otsustamisruum. Siiski on Eesti seadusandja avaliku teenistuse kujundamisel võtnud aluseks kindlad põhimõtted, millest lähtuvalt on seaduse tasandil kujundatud ametniku ja ametiasutuse vahel kehtivat usaldus- ja teenistussuhet reguleerivad õigusnormid.²

Teenistus- ja usaldussuhe on avalikus teenistuses keskseks mõisteks ning selles väljendub ametniku ja ametiasutuse vahel kehtiva õigussuhte põhiolemus. Teenistus- ja usaldussuhtest tulenevad ka mitmed avalikus teenistuses kehtivad kesksed põhimõtted, eeskätt teenistusse nimetamise tähtsajatus põhimõte ja ametniku usaldussuhte põhimõte.³

Teenistus- ja usaldussuhtest tulenevad ametniku kohustused ning ametiasutuse võimalused selliste kohustuste täitmise üle järelevalvet teostada, näiteks distsiplinaarmenetlus läbi viia.

Reeglina nimetatakse ametnikud teenistusse määramata ajaks ja teenistusest vabastamine on võimalik vaid piiratud, seadusest tulenevatel juhtudel. Teenistustähtaja puudumise mõte ja eesmärk seisneb selles, et anda ametnikule ühelt poolt võimalus usaldada enda teenistuses püsimist ning teiselt poolt võimalus keskenduda ametiasutuse avaliku võimu

¹ Avalik Teenistus. – arvutivõrgus: <http://www.avalikteenistus.ee/?id=10448> (02.04.2017).

² K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, seisuga 03.05.2013, lk 39.

³ Op cit, lk 24.

teostamises seisnevate ülesannete täitmisele. Seega on teenistustähtaja määramatus avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte üheks olulisemaks eeltingimuseks.⁴

Üldine nõue ametnikule on sama mis kõigile töötajatele. Ametnik peab olema omaala asjatundja. Ametnikuteenistus esitab lisaks erialastele teadmistele veel mitmeid spetsiifilisi nõudeid. Näiteks tugev enesedistsipliin ja -kontroll, sest avalikus sektoris puudub vahetu inimlik järelevalve töö hulga ja kvaliteedi üle; hea suhtlemisoskus, sest ametnikul tuleb kokku puutuda paljude inimestega; seesmine ligimesearmastus ja soov mõista inimesi, sest ametniku ülesanne on ühiskonda koos hoida.

Inimesena peaks ametnik hästi orienteeruma poliitikas, sest poliitika tähendabki avalike asjade arutamist ja otsustamist. Ametnikud peaksid aga olema poliitilistest organisatsioonidest sõltumatud, sest nende ülesanne on olla ühiskonnas erapooletud eksperdid. See pole sageli võimalik poliitilisse organisatsiooni kuuludes. Politiseerunud ametnik kaotab usaldusväarsuse mitte seepärast, et poliitika on ebausaldusväärne, vaid et konkreetse organisatsiooni huvid on kogu ühiskonna huvidest kitsamad. Ametnik peab olema üldiste ühiskondlike huvide teenistuses.

Nagu eespool mainisin on ametnikku võimalik teenistusest vabastada vaid seadusest tulenevatel juhtumitel. Teenistuskohustuste süülise rikkumise tõttu teenistusest vabastamine on üheks teenistusest vabastamise aluseks ehk distsiplinaarvastutus.

Distsiplinaarvastutuse instituut on ametniku erilisest usaldussuhtest tulenev, avaliku huvi ja avaliku korra kaitseks ettenähtud kontrollimehhanism,⁵ mis on omane ainult avalikule teenistusele.

Kuni 2013 aastani kehtinud avaliku teenistuse seadus⁶ ei sisaldanud mõistet avaliku teenistuse eriliik. Seadus loetles riigi-ja kohaliku omavalitsuse ametiasutused, milles töötamist loetakse avalikuks teenistuseks.⁷

Samas kehtiv avaliku teenistuse seadus⁸ (edaspidi ATS) sätestab „avatud“ loetelu avaliku teenistuse eriliikide ametnikest, milleks on politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja

⁴ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 32.

⁵ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 222, edasiviitega: Vt ametnike distsiplinaarvastutuse kohta põhjalikult D. Hummel/D. Köhler/D. Mayer, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., Bund-Verlag GmbH, Frankfurt am Main, Nördlingen 2012; R. Urban/B. Wittkowski, Bundesdisziplinargesetz, 1. Aufl., C. H. Beck, München 2011.

⁶ Avaliku teenistuse seadus. - RT I 1995, 16, 228, mis jõustus 01.01.1996 ja kehtis kuni 01.04.2013

⁷ Kuni 2013.aastani kehtinud avaliku teenistuse seaduse § 2 lg 2 ja 3 on antud loetelu asutustest, milles töötamist loetakse avalikuks teenistuseks

⁸ Avaliku teenistuse seadus, RT I, 06.07.2012, 1, § 2 lg 2.

prokuröriteenistuse ametnikud, tegevvälased, kellele kohaldub ATS eriseadustest tulenevate erisustega. „Avatud“ on loetelu ilmselt seetõttu, et seadusandja võib eriseadusega ettenäha mõne avaliku teenistuse eriliigi, mida ATS-is ei ole otsesõnu sätestatud, kuid millele peaks rakenduma ATS.

Avaliku teenistuse eriliike reguleerivad nii avaliku teenistuse seadus kui ka vastavad eriseadused.

ATS § 2 lg 2 sätestab, et politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikele, tegevvälastele ja avaliku teenistuse teiste eriliikide ametnikele kohaldatakse ATS-i eriseadustes sätestatud erisustega.

Käesolevas töös käsitleb töö autor alljärgnevat avaliku teenistuse eriliike:

- 1) prokuröriteenistus;
- 2) politseiteenistus;
- 3) kaitseväeteenistus;
- 4) päästeteenistus;
- 5) vanglateenistus

Valik on tehtud vastavalt asjaolule, kas mõnes käsitletavas avaliku teenistuse eriliigis on distsiplinaarvastutus võrreldes ATS-ga liiga üldsõnaliselt sätestatud, näiteks päästeteenistus või ka põhjalikumalt reguleeritud, näiteks kaitseväeteenistus. Samuti on valiku aluseks asjaolu, et mõnes eriliigi teenistuses on kohtuvaidlusi olnud teenistusest vabastamise osas rohkem, näiteks politsei- ja piirivalveametis.

Tulenevalt asjaolust, et distsiplinaarvastutus on omane ainult avalikule teenistusele ja avaliku teenistuse eriliikide teenistusele rakendub nii vastav eriseadus kui ka üldseadus ehk ATS, soovib töö autor erinevate avaliku teenistuse eriliikidele kehtestatud distsiplinaarvastutuse normide ja ATS-i vastavate normide võrdlemise pinnalt leida vastuseid, kas üldse ja mil määral on ATS-i ja vastavat avaliku teenistuse eriliiki reguleeriva eriseaduse distsiplinaarvastutuse sätetes erinevusi? Kas need erinevused on vajalikud? Kuivõrd peaks olema eriseaduses reguleeritud vastavat avaliku teenistuse eriliiki käsitlev distsiplinaarvastutuse regulatsioon? Niivõrd kui teenistussuhte lõpetamine teenistuskohustuste rikkumise tõttu on üks distsiplinaarkaristusi, on oluline küsida, kas distsiplinaarkaristuse määramisel rakendatakse pigem eriseadust või üldseadust? Kas üldse

ja milmäral on vajalik eriseadustes sätestada distsiplinaarvastutuse ja teenistussuhte lõpetamise normid.

Magistritöö teema on aktuaalne eelkõige seetõttu, et alates ATS-i kehtima hakkamisest ei ole võrreldud ATS-i distsiplinaarvastutuse norme avaliku teenistuse eriliikidele kehtestatud seadustes sätestatud distsiplinaarvastutuse normidega ega analüüsitud, kas ja kui võrd on vajalik eriseadustes täiendavalt ATS-le, sätestada distsiplinaarvastutuse normid, tulenevalt asjaolust, et kas pigem rakendatakse nõ üldseadust ehk ATS-i või eriseaduseid.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Töö esimeses peatükis käsitleb autor avaliku teenistuse õiguslikke aluseid, analüüsib ametniku teenistuskohustuste allikaid. Seda nii ametnike üldkohustuste osas, mis tulenevad ATS-st kui ka avaliku teenistuse eriliikide eriseadustest tulenevate erikohustuste osas.

Teises peatükis võrdleb ja analüüsib autor avaliku teenistuse eriliikide vastavates eriseadustes distsiplinaarvastutuse regulatsiooni ja ATS-i distsiplinaarvastutuse regulatsiooni. Autor toob välja erinevused eriliikide distsiplinaarvastutuse ja ATS-is sätestatud distsiplinaarvastutuse normide vahel.

Kolmandas peatükis analüüsib autor teenistussuhte lõpetamist kui distsiplinaarkaristust, analüüsides läbi kohtupraktika erinevate teenistuskohustuste rikkumisena teenistusest vabastamise asjaolusid. Nimetatud peatükis analüüsib autor, kui võrd rakendatakse distsiplinaarkaristuse määramisel eriseadusest tulenevaid sätteid ja kui võrd üldseadusest tulenevaid sätteid.

Töö koostamisel on kasutatud peamiselt analüütilist ja võrdlevat meetodit. Töös võrreldakse ATS-i kui üldseaduse distsiplinaarvastutuse ja teenistussuhte lõpetamise norme avaliku teenistuse eriliikidele kehtestatud eriseaduste distsiplinaarvastutuse normidega, analüüsitakse kohtupraktikat ning tehakse ettepanekud distsiplinaarvastutuse normide muutmiseks avaliku teenistuse eriliikides.

Töö koostamisel peamisteks allikateks on kuni 2013.aastani kehtinud ATS, ATS, avaliku teenistuse eriliikide seadused, seaduste seletuskirjad, avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri ja käsiraamat, Riigikohtu ja alama astme kohtute kohtulahendid ning teemakohased erialakirjanduse artiklid.

Magistritöö hüpoteesiks on, et avaliku teenistuse eriliikidele kehtestatud eriseadustes on vajalik reguleerida, lisaks ATS-is sätestatule ja arvestades vastava avaliku teenistuse eriliigi erisusi, distsiplinaarvastutuse normid, muuhulgas teenistussuhte lõpetamise kord teenistuskohustuste rikkumise korral.

1. AMETNIKU TEENISTUSKOHUSTUSTE OLEMUS

1.1. AMETNIKU TEENISTUSKOHUSTUSTE ALLIKAD

Avalikul teenistusel, samuti ametnikel ei ole Euroopa Liidu liikmesriikides kasutusel olevat ühtset definitsiooni.⁹ Laia avaliku teenistuse käsituse järgi on valdav osa avalikus teenistuses olevatest isikutest avalikud teenistujad ehk ametnikud (hõlmatud on näiteks ka haridus- ja meditsiinitöötajad). Avaliku teenistuse lai käsitus on kasutusel Prantsusmaal, Hispaanias, Hollandis ja Iirimaal.

Kitsa avaliku teenistuse käsitluse järgi on piiratud avaliku teenistuse kontseptsiooni ulatust nn avaliku halduse tuumikuga, hõlmates peamiselt neid funktsioone, mida ainult riik on legitiimne täitma vastavalt konventsionaalsele üldisele poliitilisele arusaamale. Avaliku teenistuse kitsas käsitus on kasutusel Itaalias, Taanis, Saksamaal, Austrias, Luksemburgis ja Ühendatud Kuningriigis.¹⁰

ATS-ga on Eesti avaliku teenistuse mõiste defineeritud nõ kitsaks avalikuks teenistuseks. Sellise lähenemise korral näitab teiste demokraatlike riikide praktika, et kitsalt defineeritud avalik teenistus moodustab riigi toimimise tuumiku, mis peaks endas kandma ühtsuse, stabiilsuse, pühendumise ja järjepidevuse väärtusi, mida peegeldavad madal tööjõu volavus, ametnikele suunatud sotsiaalsed garantiid ja teenistusest vabastamise erandlikkus.

1.1.1. Seadused

Avaliku teenistuse osas puuduvad põhiseaduses selgesõnalised raamid, mistõttu tuleb avaliku teenistuse õiguslike aluste määratlemisel tugineda üldistele riigiõiguslikele alustele. Seejuures tuleb avaliku teenistuse tähenduse ja eesmärgi sõnastamisel lähtuda üldisest riigiõpetusest.

Põhiseaduse kommentaarides¹¹ on küll väljatoodud, et küsimusele, milline ametikoht on käsitletav riigi või kohaliku omavalitsuse asutuse ametikohana, tuleb vastata, võttes arvesse põhiseaduse mõiste autonoomiat ja seetõttu ei ole võimalik tugineda üksnes avaliku teenistuse seaduses toodud definitsioonile. Põhiseaduse tõlgendamisel omab avaliku teenistuse ametikohtade ja muude töötajate eristamine tähtsust kodakondsuse nõude ning

⁹ 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.

¹⁰ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 10.

¹¹ EV Põhiseadus komm vlj, 2012, § 30 komm, p 2. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-30/> (14.04.2017)

teenistusega kaasnevate piirangute lubatavuse hindamisel. Kui isiku teenistusülesanded ei ole seotud avaliku teenistuse tuumfunktsioonide täitmisega, ei ole lubatud ka isiku põhiõiguste ulatuslik piiramine, samuti välisriigi kodanikele ja kodakondsuseta isikutele juurdepääsu piiramine sellisele ameti- või töökohale.

Põhiseaduses on piiratud teatud avaliku teenistuse eriregulatsiooniga kaitseväeteenistuse kohta. Samuti on põhiseadus kehtestanud erinõude kohtunike osas, mille kohaselt kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena, tagandatakse ametist üksnes kohtuotsusega ning nad ei tohi peale seaduses ettenähtud juhtude olla üheski muus valitavas ega nimetatavas ametis. Ühel korral on põhiseaduses sõnaselgelt nimetatud ka „riigiteenistuja mõiste“¹², mis võiks pidepunkti pakkuda ametniku mõiste määratlemisel.¹³ Riigikohus on oma lahendis 3-1-1-41-01¹⁴ asunud seisukohale, et PS § 30 mõlemas lõikes reguleeritakse kõigi avalike teenistujate tegevust ja seega tähistatakse ka Põhiseaduse kõnealuse paragrahvi teises lõikes terminiga "riigiteenistuja" kõiki avalikke teenistujaid - nii riigiasutuste kui ka kohaliku omavalitsuse asutuste teenistujaid. Põhiseaduse koostamisel on otsustatud mõlemat avaliku teenistuja alaliiki tähistada ühe terminiga "riigiteenistuja".

ATS jõustus esmakordselt 01.01.1996.a Sellest ajast on püütud korduvalt muuta ja ajakohastada 1996.aastal kehtestatud regulatsiooni. Avaliku teenistuse reform 2013.a tõi kaasa ametnike arvu olulise vähenemise, sest kuna ametniku mõistet kitsendati, siis paljud endised ametnikud kaotasid oma ametnikustaatused. Nimelt on ATSi (§ 7 lg 1) kohaselt ametnik üksnes isik, kes täidab ametiasutuses avaliku võimu ülesannetega seotud funktsioone. Avalikku võimu toetavate funktsioonidega ametikohal olnud ametnikud aga viidi üle töölepingulisele suhtele.¹⁵

Töö autor on seisukohal, et pelgalt ametniku mõiste kitsendamine ja sellega ametikohtade arvu vähendamine ei tähenda sisuliselt teenistujate arvu vähenemist. Teenistuses olevate inimeste arv sellega realselt ei muutu, muutub vaid nimetus ja asjaolu, et isik, kes enne oli ametnikuna teenistuses võetakse nüüd tööle töölepingu alusel. Oluline ja eesmärk omaette ei peaks olema nimetuse muutmine vaid ka sisuline muudatus.

¹² Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 30 sätestab, et seadus võib piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust tegelda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühendustesse (§ 31) ning õigust kuuluda erakondadesse ja mõnda liiki mittetulundusühendustesse (§ 48).

¹³ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 13.

¹⁴ RKKK 07.05.2001, 3-1-1-41-01, p 10.6.

¹⁵ G. Tavits. Avaliku teenistuse õiguslikud alused. Tartu, Tallinn 2013, lk 3.

Avalikus teenistuses on ATS-i (§ 7) kohaselt ametnikud ja töötajad. Ametnikud on isikud, kes teostavad avalikku võimu ja võetakse teenistusse ametisse nimetamisega. Töötaja võetakse ametiasutuses töökohale, millel ei teostata avalikku võimu, vaid tehakse üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd. Töötaja töötab töölepingu alusel, millele kohaldub töölepingu seadus.¹⁶

Eelpooltoodust võib järeldada, et ametniku ja töötaja mõisteid ei sisustata ATS-is mitte ametikoha vaid hoopis ülesannete kaudu. Oluline on, millist ülesannet ametnik täidab, mitte ametikoha nimetus. ATS (§ 5) sätestab, et avalik teenistus on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe ametnikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on avaliku võimu teostamine.

Sellest mõistest saab järeldada, et avalik teenistus on selliste ülesannete täitmine, mis eeldab erilist usaldussuhet ametniku ja riigi või kohaliku omavalitsuse vahel.

Nagu eespool¹⁷ juba väljatoodud on ATS-ga Eesti avaliku teenistuse mõiste defineeritud nõ kitsaks avalikuks teenistuseks, millise definitsiooni järgi moodustab avalik teenistus riigi toimimise tuumiku, mis peaks endas kandma ühtsuse, stabiilsuse, pühendumise ja järjepidevuse väärtusi, mida peegeldavad madal tööjõu volavus, ametnikele suunatud sotsiaalsed garantiid ja teenistusest vabastamise erandlikkus.

Seadusandja on seaduses eriliselt rõhutanud usaldussuhte olulisust. Ametnikusuhe on oma olemuselt erinev töötamisest erasektoris. Ametnikud teenivad kogu rahvast (lähtudes avalikust huvist, mitte erahuvidest või konkreetse erakonna suunistest). Ametnike pädevuses on võimuvolituste kasutamine (teiste inimeste käskimine, keelamine, sunnivahendite rakendamine jne), mida eraõiguslikus suhtes töötavatel isikutel ei ole. Sellise võimuvolituse andmisega kaasneb erilise usaldussuhte vajadus – ametnikud peavad juhinduma eelkõige põhiseaduslikust korrast, olema usaldusväärsed, ausad, eetilised. Kui seda usaldussuhet on rikutud võib ametniku suhtes alustada distsiplinaarmenetlust ja lõpetada teenistussuhe teenistuskohustuste rikkumise tõttu.¹⁸

¹⁶ Töölepingu seadus, RT I 2009, 5, 35.

¹⁷ Vt lk 9 II lõik.

¹⁸ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 8. – Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/> (28.03.2017)

Ametiasutuse mõiste on ATS-is eelmise verisooniga võrreldes, samaks jäänud ehk, et jätkuvalt on ametiasutus riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesanne on avaliku võimu teostamine.

ATS-i reguleerimisalast on väljajäetud Riigikogu liikmed, Euroopa Parlamendi liikmed, Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liikmed, kohtunikud, õiguskantsler, riigikontrolör, riiklik lepitaja, kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed, linna- ja vallavalitsuse liikmed ning osavalla ja linnaosavanemad.

Eelpool nimetatud ametikohad on seadusandja seadusest väljajätnud ilmselgelt põhjendatud alustel. Ühe põhjendava argumendina on väljatoodud asjaolu, et tegemist on eriliste ametikohtadega (sealhulgas poliitiliste ametikohtadega), mistõttu ei ole avaliku teenistuse seaduse regulatsiooni kohaldamine vajalik või on teenistussuhted ammendavalt reguleeritud eriseadustega.¹⁹

Samas sätestab ATS riigi ametiasutustena, millistele rakendub ATS, muuhulgas Riigikontrolli, Õiguskantsleri Kantslei ja kohtu.

Nagu juba sissejuhatuses²⁰ öeldud ei sisaldanud kuni 2013 aastani kehtinud ATS mõistet avaliku teenistuse eriliik. Seadus loetles riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutused, milles töötamist loetakse avalikuks teenistuseks.

ATS (§ 2 lg 2) sätestab „avatud“ loetelu avaliku teenistuse eriliikide ametnikest, milleks on politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikud, tegevväelased, kellele kohaldub ATS eriseadustest tulenevate erisustega.

ATS on siiski vaid üldseadus, mis ei reguleeri väga täpselt kõiki avaliku teenistuse valdkondi. Erinevates avaliku teenistuse valdkondades kehtivad eriseadused, mis võivad mõneski osas olla erinevad võrreldes nn üldseadusega. Kuna avalik teenistus hõlmab endas väga mitmeid valdkondi, näiteks teenistus kaitseväes, politseis ja piirivalves, julgeolekuasutustes, välisteenistuses, päästeasutuses, vanglas, maksu- ja tolliametis, võib osutada asjakohaseks kehtestada erireeglid konkreetse valdkonna osas.

Eesti seadusandja on otsustanud, et ATS reguleerib avaliku teenistuse eriliike, kui teenistuse eriliiki reguleerivas seaduses ei ole sätestatud teisiti. ATS kohaldub politsei-, vangla- pääste-, kaitseväe-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikele ning avaliku teenistuse

¹⁹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 16.

²⁰ Vt Sissejuhatus lk 5, III lõik.

teiste eriliikide ametnikele eriseadustes sätestatud erisustega (vrd ATS § 2 lg 2). Teenistuse eriliikide ametnikele laienevad reeglina ATS-i üldosa sätted, kuid alates ATS-i teisest peatükist reguleeritavate küsimuste osas võib eriseadustes ette tulla rohkem erisusi võrreldes üldise avaliku teenistuse seadusega.²¹

Ametnik on avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes ametiasutusega, mille raames on ametnikule usaldatud avaliku võimu teostamise funktsioon, millest tulenevalt peab ta järgima teatud erilisi kohustusi. Kuigi ametniku kohustused võivad tuleneda ka põhiseadusest, on ametniku kohustuste peamiseks ja vahetuks õigusallikaks avaliku teenistuse seadus, mis normeerib ametniku üldised kohustused.²² ATS-is on ametniku üldised kohustused sätestatud §-is 51.

Ametniku teenistuskohustuste allikaks võib olla seadus, määrus, juhised, käskkirid, samuti kirjalikult või ka suuliselt antud kohustus²³, mis ei ole vastuolus seadustega ja mis on antud pädeva isiku poolt.

Ametniku põhiõiguste aspektist on ametniku kohustuste sätestamine seaduse tasandil oluline, kuna vastavate kohustuste mittejärgmine võib kaasa tuua ametiasutuse poolt ametniku põhiõigustesse sekkumise, s.o distsiplinaarmenetluse läbiviimise ning võimalik, et distsiplinaarkaristuse määramise. Nii ongi distsiplinaarkaristuse määramine võimalik vaid juhtudel, kui eksisteerib piisavalt konkreetne ning mõlemapoolselt arusaadav kohustus, mida ametnik rikkus.²⁴

Lisaks ATS-le tulenevad avaliku teenistuse eriliikide puhul teenistuskohustused ka vastavast avaliku teenistuse eriliiki reguleerivast eriseadusest.

Samuti tulenevad ametniku kohustused ametijuhendist. Ametijuhend on oluline dokument, kuna selle dokumendi sõnastusest ja sisust sõltub, mida ametiasutus saab ametnikult nõuda, samuti asjaolu kas teatud lisaülesannete eest on ametnikul õigus saada lisatasu või on lisatasukomponent põhipalga sisse arvestatud.²⁵

Samas ei ole ilmselt ka ametijuhendisse võimalik ammendavalt sätestada ametniku kohustusi kuna konkreetse ametikoha teenistusülesanded ja nende täitmiseks vajalikud üksikud toimingud ei ole ilmselgelt kõik ettenähtavad.²⁶

²¹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 17.

²² K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 162.

²³ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri (viide 18), lk 38.

²⁴ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 162.

²⁵ G. Tavits (viide 15), lk 24.

²⁶ RKHK 10.04.2001, 3-3-1-13-01, p 2.

Ametijuhendi puudumine või selle regulatsiooni ebapiisavus, aga ei õigusta ametniku poolt teenistusülesannete täitmatajätmist või mittenõuetekohast täitmist. Ametnik peab täitma ka neid ülesandeid, mis tulenevad muudest õigusaktidest, samuti teenistuskoha olemusest ja teenistussuhte laadist või ametiasutuse juhi või vahetu ülemuse korraldustest.²⁷

1.1.2. Eetikakoodeks

Kuni 31.03.2013.a kehtinud ATS-i § 59 lg 1 sätestas, et teenistuskohustuste täitmisel peab teenistuja lähtuma ka ATS-i lisas toodud avaliku teenistuse eetikakoodeksist ning teistest, ametiasutuse siseselt kehtestatavatest eetikakoodeksitest.²⁸

Praktikas kasutati eetikakoodeksit ka ametist vabastamise ja distsiplinaarkaristuste alusena ning ka Riigikohtu halduskolleegium on oma 10.04.2001.a. otsuses nr 3-3-1-13-01²⁹ selgelt väljendanud seisukohta, et teenistuskohustuste täitmisel peab teenistuja lähtuma ka avaliku teenistuse eetikakoodeksist.

Kehtiv ATS enam eetikakoodeksit sellisel kujul ette ei näe. ATS seletuskirja kohaselt on eetikakoodeks asendatud ametniku teenistuskohustustega seaduse teenistuskohustuste peatükis.³⁰ Küll on ATS § 12 lõikes 4 viide, et eetikanõukogu kinnitab ametnike eetikakoodeksi³¹ kuid mitte enam seaduse lisana.

ATS käsiraamatu selgituse kohaselt sisaldab eetikakoodeks vaid üldsõnalisi väärtuseid, mitte käske ja keelde, mistõttu pole tegemist õigusaktiga ja vahetult ametniku distsiplinaarvastutuse alusega. Küll aga võib eetikakoodeks pakkuda pidepunkte mõningate seaduses sätestatud kohustuste sisustamiseks ning piiride selgemaks tuvastamiseks.³²

Avaliku teenistuse eriliikides on kehtestatud vastava eriliigi kohta eetikakoodeksid. Avaliku teenistuse eriliigid mille puhul kehtib vastav eetikakoodeks on järgmised:

1) prokuröride üldkogu poolt on vastuvõetud prokuröride eetikakoodeks³³, mis sätestab, et eetikakoodeks sätestab nõuded prokuröride ametieetikale ning käitumisele.

²⁷ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 162.

²⁸ Vt ka Avaliku teenistuse seadus. - RT I 1995, 16, 228, mis jõustus 01.01.1996 ja kehtis kuni 01.04.2013

²⁹ RKHK 10.04.2001, 3-3-1-13-01, p 1.

³⁰ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri (viide 18), lk 38.

³¹ Ametniku eetikakoodeks - Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046> (vaadatud 26.04.2017)

³² K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 164.

³³ Prokuröride eetikakoodeks. - Kättesaadav: <http://www.prokuratuur.ee/et/organisatsioon/prokuroride-eetikakoodeks> (vaadatud 07.04.2017)

2) kaitseväe juhataja poolt on kinnitatud kaitseväe eetikakoodeks³⁴, mis sätestab otsesõnu, et eetikakoodeks on soovituslike juhtnööride kogum Kaitseväe isikkoosseisule. Sellest võib järeldada, et kõnealune dokument kehtib ka kaitseväeteenistuse ametnike ehk tegevteenistujate suhtes.

3) justiitsministri poolt on kinnitatud Vanglateenistuja eetikakoodeks³⁵, mille eesmärgiks on anda muuhulgas vanglaametnikele ja Justiitsministeeriumi vanglate osakonna ametnikele raamistik käitumisotsuste tegemiseks nii teenistuses kui ka väljaspool seda.

Muude avaliku teenistuse eriliikide puhul ei ole kehtestatud eetikakoodekseid ning lähtuda tuleb ATS-is ettenähtud üldnormidest ja ametnikueetika nõukogu poolt kinnitatud eetikakoodeksist.

Eelnevast nähtub, et ametniku teenistuskohustustest ei ole võimalik anda ammendavat loetelu kuna need tulenevad väga mitmest erinevast allikast.

1.2. Ametnike kohustused

1.2.1. Üldkohustused

ATS-i seletuskiri³⁶ selgitab, et ametnik on avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes avaliku halduse kandjaga ning sellest tulenevalt peavad ka seaduse tasandil olema ette nähtud ametniku kohustused, samuti, et teenistussuhte kestel peab ametnik teenistuskohustusi täitma parimal võimalikul viisil, sealhulgas täitma neid ausalt, erapooletult, asjatundlikult, hoolikalt ja lähtudes avalikust huvist. Ametnik peab tegema oma otsuse, järgides seadusi, mida kohaldatakse erapooletult kõigile, st ta peab oma otsuse tegema neutraalselt ning mittediskrimineerival moel.

ATS-ga on sätestatud hulk kohustusi ametnikele ja kui võrrelda ametnikele ettenähtud õiguste ja kohustuste osakaalu, siis on ilmne, et kohustusi on õigustest rohkem. Ametnik peab arvestama sellega, et ametniku teenistussuhe on avalik õiguslik teenistus-ja usaldussuhe, mistõttu peab ametnik hoiduma igasugustest tegevustest, mis võiks kaasa tuua kahtlused tema usaldusväärsuses.³⁷

³⁴ Kaitseväe eetikakoodeks. - Kättesaadav:

<http://www.mil.ee/UserFiles/sisu/kaitsevagi/symbolika/Kv%20eetikakoodeks%20KVJ%20kk%20nr%2054.pdf> (vaadatud 07.04.2017)

³⁵ Vanglateenistuja eetikakoodeks. - Kättesaadav: <http://www.vangla.ee/et/karjaar-ja-tookohad/vanglateenistuja-eetikakoodeks> (vaadatud 07.04.2017)

³⁶ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri (viide 18), lk 38.

³⁷ G.Tavits (viide 15), lk 23.

Nagu eespool mainitud on ametniku kohustuste peamiseks õigusallikaks ATS, täpsemalt selle 5.peatükk. Eelkõige peab ametniku tegevus vastama Eesti Vabariigi põhiseadusele ning muudele seadustele ja õigusaktidele.³⁸

ATS § 51 sätestab ametniku üldised kohustused, mis kohalduvad kõikidele ametnikele, kaasaarvatud avaliku teenistuse eriliikide ametnikele.

ATS käsiraamatu³⁹ selgituste kohaselt võib ametniku kohustused süstemaatiliselt paigutada nelja rühma:

- 1) Ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustus millega seondub ametivande andmise kohustus.
- 2) Ametniku üldised kohustused, milleks on üldine ausalt, asjatundlikult ja hoolikalt käitumiskohustus, neutraalsuskohustus ja seotus avaliku huviga ning vääriskohustus.
- 3) Ametniku kohustus täita teenistusülesandeid, mis ühendab endas üldist teenistusalluvust, üldist toetamiskohustust, ametniku tegevuspiiranguid, ametniku enesearendamiskohustust, täiendavate teenistusülesannete täitmise kohustust, puuduva ametniku ülesannete täitmise kohustust, samuti ametniku streigikeeldu.
- 4) Ametniku kõrvalkohustused. Ametniku kõrvalkohustused ei ole seaduses sätestatud ammendavalt, s.t võivad kehtida mitmed avalik-õiguslikust teenistus- ja usaldussuhtest tuletatavad muud kõrvalkohustused. Seadusandja on nimetanud vaid mõned kõrvalkohustused, nt ametniku vaikimiskohustus⁴⁰, asjaajamise ja vara üleandmise kohustus⁴¹, heaperemehelikkuse kohustus⁴² ja etteteatamise ning teavitamise kohustus⁴³.

Ametnikud on ka kohustatud täitma vahetu juhi antud täiendavaid ühekordseid teenistusülesandeid, mille täitmise kohustus ei tulene ametijuhendist ega õigusaktidest (ATS § 53 lg 1). Täiendavaid ühekordseid teenistusülesandeid võib vahetu juht anda juhul, kui ametiasutuse töökoormus on ajutiselt suurenenud või kui see tuleneb hädavajadusest. Antud normi sõnastusest saab järeldada, et täiendavad ühekordsed teenistusülesanded ei saa olla pidevad ega kestva iseloomuga, sest seadusandja on andnud võimaluse anda täiendavaid ühekordseid teenistusülesandeid juhul kui ametiasutuse töökoormus on ajutiselt suurenenud. Hädavajaduse eeldused on seadusandja sätestanud üheselt seaduses (ATS § 53 lg 2).

³⁸ Vt ATS § 50.

³⁹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 163 jj.

⁴⁰ Vt ATS § 55.

⁴¹ Vt ATS § 56.

⁴² Vt ATS § 51 lg 5.

⁴³ Vt ATS § 58.

Saksamaal on ametnike kohustused, vastutus ja õigused sätestatud ametnikeseaduses, samas tulenevad kohustused ka põhiseaduse üldprintsiipidest. Saksamaa ametnike üldised kohustused ja põhimõtted on järgmised:

- 1) Ametipidamine — ametnik teenib kogu rahvast, mitte ainult ühte poolt/ühte erakonda (parteid).
- 2) Tal tuleb täita oma ülesandeid erapooletult ja õiglaselt ning ta peab oma ametialases tegevuses lähtuma üldsuse heaolust. Ametnik peab kogu oma käitumisega üles näitama poolehoidu vabale demokraatlikule põhikorraale põhiseaduse mõttes ning tegema kõik selle tagamiseks.
- 3) Poliitilisest tegevusest tagasihoidmine — ametnik peab oma poliitilises tegevuses säilitama mõõdukuse ja tagasihoidlikkuse, mis tuleneb tema positsioonist üldsuse suhtes ning lähtumisest oma ametikohustustesse.
- 4) Üldised ametnikukohustused — ametnik peab kogu oma andumusega pühenduma oma kutsele. Ta peab ametit pidama omakasupüüdmatult ja puhta südametunnistusega. Ta käitumine teenistuses olles ning väljapool seda peab vastama austusele ja usaldusele, mida ta kutse nõuab.
- 5) Nõustamise ja kuulekuse kohustus — ametnik peab nõu andma oma ülemustele ja toetama neid. Ta on kohustatud täitma nende poolt antud korraldusi ning järgima nende poolt antud juhtnõore nii kaua, kui ei ole tegemist juhtudega, kus ta erisätte alusel ei ole enam seotud korraldustega ning allub ainult seadusele.⁴⁴

Toodud loetelust on nähtav, et Saksa ametnikeseadusest tulenevad ametnike üldkohustused on sarnased Eesti ametnikele ATS-is kehtestatud üldkohustustega.

Ametnike kohustuste vahetu allikas on ka ametijuhend.

ATS-i (§ 52 lg 1) kohaselt määratakse ametijuhendis peaaesjalikult kolm komponenti:

- 1) ametikoha teenistusülesanded;
- 2) ametniku haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele kehtestatud nõuded;
- 3) summeeritud tööaja, valveaja või öötöö kohaldamise korral sellekohane märke.⁴⁵

⁴⁴ Eesti Vabariigi Justiitsministeerium. Avaliku teenistuse moderniseerimine. Õigusvõrdlev analüüs. Tallinn: 2007. Lk 115 – 116. - Kättesaadav: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/avaliku_teenistuse_analuus_2007_1.pdf (01.05.2017).

⁴⁵ G.Tavits (viide 15), lk 25.

Ametijuhendi kehtestab ametisse nimetamise õigust omav isik või tema volitatud isik ja seda kõikidele ametiasutuse ametikohtadele (ATS § 52 lg 2). Sama paragrahv annab ka loetelu eranditest, ametikohtadest millistel ei pea ametijuhendit kehtestama.

ATS eelnõu seletuskirja kohaselt peab ametijuhend olema kehtestatud enne ametniku ametikohale asumist ning seda tuleb ametnikule enne ametikohale asumist tutvustada, et ta teaks, mis nõudeid talle esitatakse ja mis on tema täpsed teenistusülesanded. Kuna ametijuhendiga seonduvad mitmed ametniku teenistuskäiku puudutavad küsimused (nt katseaeg, distsiplinaarmenetlus, teenistusest vabastamine).

1.2.2. Erikohustused prokuröriteenistuses

Lisaks ATS-st tulenevatele üldkohustustele on prokuratuuriseaduses (ProkS)⁴⁶ sätestatud prokuröridele kohustus mitte avaldada temale seoses teenistusülesannete täitmisega teatavaks saanud asjaolusid, kui see võib kahjustada õigusemõistmist ning kohustus riigi peaprokuröri või juhtivprokuröri korraldusel juhendada praktikanti. Samuti on prokuröri teenistuskohustuste juures sätestatud prokuröride tegevuspiirangud⁴⁷.

Arvestades asjaolu, et kõnealune kohustus on eriseaduses eraldi väljatoodud seotuna selle tähtsajusega ja seetõttu ilmselt ka arvestades prokuröriteenistuse eripära, võib asuda seisukohale, et nimetatud regulatsiooni eriseaduses sätestamine on mõistlik.

Samas sätestab ka ATS⁴⁸ avaldamisele mittekuuluva teabe hoidmise kohustuse ametnikule, seda küll täpsemalt lahtikirjutades, millist teavet ametnik avaldada ei tohi.

Prokuröriteenistuses tulenevad kohustused ka prokuröride eetikakoodeksist⁴⁹, mis on aluseks prokuröri distsiplinaarsüütegu arutavale prokuröride distsiplinaarkomisjonile, andmaks hinnangut prokuröri käitumisele.

Kõnealune eetikakoodeks sätestab prokuröri käitumise üldreeglid, kohtueelse-ja kohtumenetlusega seotud reeglid, reeglid suhtlemisel kolleegide ja avalikkusega ja reeglid prokuröride kõrvaltegevusteks.

Kõik nimetatud reeglid on prokuröride eetikakoodeksis kehtestatud arvestades prokuröriteenistuse eripärasid. Töö autori arvamuse kohaselt pöörab prokuröride eetikakoodeks tervikuna suurt tähelepanu prokuröriteenistuse seaduslikkusele,

⁴⁶ Prokuratuuriseadus. - RT I 1998, 41, 625.

⁴⁷ Vt Proks § 30.

⁴⁸ ATS § 55

⁴⁹ Prokuröride eetikakoodeks. (viide 33).

ametiväärrikuse ja hea käitumise tavadele nii tööalastes suhetes kui väljaspool tööaega, samuti teenistuskohustuste erapooletu, sõltumatu ning parimal võimalikul viisil täitmise kohustustele. Olulisel määral rõhutatakse prokuröri sõltumatuse ja erapooletuse kohustust. Prokuröride eetikakoodeks võib olla abiks prokuröriteenistusele mittekohase käitumise hindamisel. Samas on eetikakoodeksis sätestatud, et eetikakoodeksis sätestatud nõudeid tõlgendatakse seaduse ja prokuratuuris kujunenud praktika alusel, samuti prokuröride eetikanõukogu selgituste ja prokuröride distsiplinaarkomisjoni lahendite alusel, mis on avalikustatud prokuratuuri siseveebis.⁵⁰

1.2.3. Erikohustused tegevteenistuses

Kaitseväeteenistuse seadusest (KVTS)⁵¹ ei nähtu erikohustusi tegevteenistusele võrreldes ATS-ist tulenevate ametniku üldkohustustega.

Kaitseväeteenistuses tulenevad kohustused kaitseväe eetikakoodeksist⁵², mis on soovituslike juhtnõuade kogum Kaitseväe isikkoosseisule. Nimetatud lausest võib järeldada, et kõnealune eetikakoodeks kehtib kõigile kaitseväeteenistuses olevatele isikutele, sealhulgas tegevväelasele.

Kaitseväe eetikakoodeks sätestab kaitseväe põhiväärtused, milleks on ausus, vaprus, asjatundlikkus, ustavus, koostöövalmidus ja avatus. Eetikakoodeksis on need põhiväärtused seatud olulisuse järjekorda vastavalt kaitseväelaste ja teenistujate arvamusele.⁵³

Iga kaitseväe põhiväärtuse mõiste on eetikakoodeksis defineeritud ja ka näitlikustatud reaalsest elust võetud näidetega.

Lõppsõnas⁵⁴ on eraldi väljatoodud, et koodeksis toodud selgitused aitavad paremini mõista kõike seda, mida seadustega pole kirja pandud ehk siis sotsiaalseid tavasid ja norme ning, et Kaitseväe põhiväärtustele pühendumine on vajalik Kaitseväe kõrge moraali hoidmiseks, mis aitab otseselt kaasa teenistusülesannete paremale täitmisele.

Samuti tulenevad tegevteenistuse erikohustused kaitseväe sisemäärustikust⁵⁵, mis sätestab kaitseväeteenistuse korraldamise põhinõuded Kaitseväes ja Kaitseliidus ja laieneb

⁵⁰ Prokuröride eetikakoodeks (viide 33), § 1 lg 5.

⁵¹ Kaitseväeteenistuse seadus RT I, 10.07.2012, 1.

⁵² Kaitseväe eetikakoodeks. (viide 34).

⁵³ Kaitseväe eetikakoodeks (viide 34), lk 1.

⁵⁴ Kaitseväe eetikakoodeks (viide 34), lk 8.

⁵⁵ Kaitseväe sisemäärustik. – Kättesaadav:

<http://www.mil.ee/UserFiles/sisu/kaitsevagi/organisatsioon/%C3%B5igusaktid/Kaitsev%C3%A4e%20sisem%C3%A4%C3%A4rustik.pdf> (01.05.2017).

muuhulgas isikutele, kes on tegevteenistuses ja täidavad oma teenistuskohustust välisriigis, kui välislepingus ja sisemäärustikus ei ole ette nähtud teisti.

Kõnealusest dokumendist nähtub, et kaitsevälase tegevuse aluseks on tegevteenistusse astumisel kaitsevälase töötuses lubatu. Kaitseväe sisemäärustik määratleb põhjalikult kaitseväeteenistuse, muuhulgas kaitsevälase õigused, põhiväärtused, sealhulgas kohustused ja üldised käitumishormid.

Võrreldes kaitseväe eetikakoodeksit ja kaitseväe sisemäärustikku võib öelda, et osaliselt kõnealused dokumendid kattuvad, näiteks on üheselt sätestatud mõlemas dokumendis kaitseväe põhiväärtused. Samas saab öelda, et kaitseväe eetikakoodeks sisaldabki ainult kaitseväe põhiväärtuseid ja nende selgitusi koos vastavate näidetega.

1.2.4. Erikohustused vanglateenistuses

Lisaks ATS-st tulenevatele üldkohustustele on vangistusseaduses (VangS)⁵⁶ sätestatud vanglaametniku teenistuskohustusena ametisaladuse hoidmise kohustus, korralduse andmine ja täitmine, vastutus korralduse täitmise eest, teatamiskohustus, vormirietuse kandmise kohustus ja surveaktsioonides osalemise keeld.

Sarnaselt prokuröridele ja kohtunikele on ka vanglaametnikele kehtestatud eraldi ametisaladuse hoidmise kohustus. Töö autor on nimetatud teenistuskohustuse regulatsiooni puhul seisukohal, et kuna ilmselgelt vajab see kohustus reguleerimist võiks olla see üldseaduses ehk ATS-is reguleeritud selliselt, mis vastaks ka avaliku teenistuse eriliikide vastava kohustuse regulatsioonile.

Samuti tekib töö autoril vanglaametnikule kehtestatud vormirietuse kandmise kohustuse juures küsimus, et miks ei ole vastavat kohustus sätestatud politseiametnikele, kuigi on teada, et politseiametnikud kannavad vormirietust. Töö autori ettepanek on, et seadusandja võiks sarnaseid olukordi sarnaselt reguleerida.

Ühe teenistuskohustusena sätestatud surveaktsioonides osalemise keelu kohustus on sätestatud ka ATS-is. ATS § 59 sätestab, et ametnik ei tohi streikida ega osaleda muudes kollektiivsetes teenistusalastes surveaktsioonides, mis häirivad ametniku teenistusse võtnud ametiasutuse või muu ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmist. Surveaktsioon on kollektiivne, kui selles osalevad vähemalt pooled ametiasutuse ametnikest.

⁵⁶ Vangistusseadus. RT I 2000, 58, 376. § 132 jj.

Antud sätte puhul asub töö autor seisukohal, et tegemist on ATS-is reguleeritud kohustusega.

Vanglaametniku eetikakoodeks⁵⁷, on meie kultuuriruumi tavadele ja üldtunnustatud moraalnormidel tuginev juhiste kogum, mille eesmärk on anda vanglateenistuse töötajatele käitumisotsuste raamistik.⁵⁸ Eetikakoodeks täpsustab ja täiendab avaliku teenistuse eetikakoodeksis sätestatud.⁵⁹

Vanglateenistuja eetikakoodeks sätestab vanglaametniku üldised käitumisreeglid, reeglid suhtlemisel vangide ja kriminaalhooldusallustega, suhtlemisel kolleegidega, suhtlemisel alluvatega, reeglid vanglateenistuja majanduslikuks sõltumatusseks, suhtlemise avalikkuse ja meediaga, käitumise vabal ajal ja eetikakomisjoni põhimõtted.

Politsei- ja piirivalveseadusest (PPVS)⁶⁰ ega ka päästeteenistuse seadusest ei nähtu erikohustusi politseiametnikele ega päästetähtmetnikele võrreldes ATS-ist tulenevate ametniku üldkohustustega, samuti ei ole kehtestatud kõnealustele teenistustele eetikakoodeksit.

Kokkuvõtteks ametniku üldiste kohustuste ja erikohustuste sätete analüüsi küsimuses asub töö autor seisukohale, et mõnel juhul võib osutada vajalikuks eriseaduses sätestada eraldi vastava ameti teenistuskohustused, kuid kaaluda võiks võimalust, et üldseaduse sõnastust muudetakse selliselt, et ei oleks vajalik vastavate sätete kirjutamine eriseadustesse. Näitena tooksin siinkohal välja saladuse hoidmise kohustuse, mis tulenes praktiliselt kõigist avaliku teenistuse eriliikidele kehtestatud eriseadustest.

⁵⁷ Vanglateenistuja eetikakoodeks. (viide 35).

⁵⁸ L.Kikas, K.Kulo, A.Lilleleht, K.Meho, M.Oja, A.Pae, P.Peemot, M.Tükk. Vanglateenistuse aastaraamat 2015. Kättesaadav: https://issuu.com/vanglateenistus/docs/vanglaameti_aastaraamat_veeb (vaadatud 09.04.2017).

⁵⁹ Vanglateenistuja eetikakoodeks (viide 35), lk 1.

⁶⁰ Politsei- ja piirivalveseadus. RT I 2009, 26, 159.

2. DISTSIPLINAARVASTUTUSE ERIPÄRA AVALIKU TEENISTUSE ERILIIKIDES

Ametnikusuhe loob avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhtena pooltele erilisi õigusi ja kohustusi.⁶¹

Ametniku esmane üldine kohustus on tema tegevuse seaduslikkus, mis tähendab seda, et ametniku tegevus peab vastama põhiseadusele ning muudele seadustele ja õigusaktidele. Samuti peab ametnik arvestama sellega, et ametniku teenistussuhe on avalik õiguslik teenistus- ja usaldussuhe. Seega peab ametnik oma tegevuses hoiduma igasugustest tegevusest, mis võiks kaasa tuua kahtlused tema usaldusväärsuses.⁶²

ATS on ametniku üldiseid kohustusi normeeriv õigusakt. Siiski võivad ka teised seadused ja nende alusel kehtestatud õigusaktid olla täiendavate kohustuste allikaks.⁶³

Ametniku kohustuste rikkumise eest (sõltumata sellest, kas kohustused tulenevad seadusest, ametijuhendist või ametisasutuse kehtestatud aktidest) saab ametnikku karistada distsiplinaarkaristusega.⁶⁴

ATS § 69 alusel on teenistuskohustuse süüline rikkumine distsiplinaarsüütegu ja kuigi nimetatud sätte mõistekasutus hõlmab distsiplinaarmenetluse raames kahte põhitermit - teenistuskohustuste rikkumine ja distsiplinaarsüütegu, siis nimetatud põhiterminitest määravam on distsiplinaarsüütegu⁶⁵ kuna on ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise (ATS § 72 lg 1) ja distsiplinaarkaristuse määramise (ATS § 75 lg 1) aluseks.

Võrdluseks Saksa ametnikeseaduses⁶⁶ on säte, mis ütleb, et ametnikud panevad toime ametialase rikkumise, kui nad eksivad süüliselt nendel lasuvate kohustuste vastu. Väljaspool tööaega käsitletakse kohustuste vastu eksimist ametialase rikkumisena üksnes juhtudel, kus konkreetse rikkumise asjaolu kahjustab olulisel määral kas inimese poolt täidetava ameti mainet või ametnikkonna mainet tervikuna.⁶⁷

⁶¹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 162.

⁶² G.Tavits (viide 15), lk 23.

⁶³ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 162.

⁶⁴ G.Tavits (viide 15), lk 31.

⁶⁵ Vt lisa D. Hummel/D. Köhler/D. Mayer, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., Bund-Verlag GmbH, Frankfurt am Main, Nördlingen 2012, lk 77.

⁶⁶ Bundesbeamtenengesetz (BBG), BGBl. I S. 160. - Kättesaadav http://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html#BJNR016010009BJNG000100000 (14.04.2017)

⁶⁷ Bundesbeamtenengesetz (BBG), BGBl. I S. 160. § 77.

Distsiplinaarvastutuse instituut on ametniku erilisest usaldussuhtest tulenev, avaliku huvi ja avaliku korra kaitseks ettenähtud kontrollimehhanism,⁶⁸ mis on omane ainult avalikule teenistusele. Kehtivas ATS-is reguleerib ametnike distsiplinaarvastutuse osa ATS 8.peatükk, samas ergutusi kui samuti võimalikke teenistuskohustuste täitmise tagamise abinõusid, hetkel kehtiv ATS ette ei näe. Ergutused on eraldi sätestatud avaliku teenistuse mõningates eriliikides, näiteks politseiteenistuses, kaitseväeteenistuses ja päästeteenistuses.

Kuni 2013.aastani kehtinud ATS-ga⁶⁹ võrreldes on kehtivas seaduses sätestatud üks distsiplinaarsüütegu – teenistuskohustuste süüline rikkumine.

Kehtivas ATS-is on eraldi väljatoodud, mis eesmärki teenib distsiplinaarmenetlus. Distsiplinaarmenetluse eesmärgiks on distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiire ja täielik väljaselgitamine, võimaliku süüdlase tuvastamine ning distsiplinaar karistuse õiglane määramine (ATS § 71).

Distsiplinaarmenetluse võib ATS-i vastava sätte alusel algatada (ATS § 72 lg 1) ametisse nimetamise õigust omav isik, kellel on ka distsiplinaarmenetluse läbiviimise õigus (ATS § 73 lg 1) ja distsiplinaar karistuse määramise õigus (ATS § 76 lg 1).

2.1. Distsiplinaarvastutuse puutumus teiste õigusinstituutidega

Kuni 2013.aastani kehtinud ATS-is⁷⁰ puudus üldviide haldusmenetluse seaduse kohaldamisele. Seadust on selles osas täiendatud ja ATS § 4 sätestab otsesõnu, et ATS-is ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades ATS-i erisusi.

Enne ATS-i jõustumist⁷¹ kehtinud distsiplinaar karistuste süsteem rajanes töötajate distsiplinaarvastutuse seadusel (TDVS)⁷², mida olulisel määral modifitseeris Riigikohtu

⁶⁸ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 222, edasiviitega D. Hummel/D. Köhler/D. Mayer, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., Bund-Verlag GmbH, Frankfurt am Main, Nördlingen 2012; R. Urban/B. Wittkowski, Bundesdisziplinargesetz, 1. Aufl., C. H. Beck, München 2011.

⁶⁹ Kuni 2013.aastani kehtinud ATS-i § 84 sätestas distsiplinaarsüütegudena kolm eraldi koosseisu:

1) teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenouetekohane täitmine, sealhulgas teenistuses joobnuna viibimine;

2) ametiasutusele süüline varalise kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine;

3) vääritud tegu, s.o. süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega, ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust.

⁷⁰ Avaliku teenistuse seadus, RT I 1995, 16, 228, mis jõustus 01.01.1996 ja kehtis kuni 01.04.2013.

⁷¹ Avaliku teenistuse seadus, RT I 1995, 16, 228, mis jõustus 01.01.1996 ja kehtis kuni 01.04.2013.

⁷² Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus, - RT 1993, 26, 441.

halduskolleegeiumi praktika. Kuigi otsesõnu puudus kuni 2013.a kehtinud ATS-is viide haldusmenetluse normide kohaldamisele, siis Riigikohtu praktika ATS-i haldusõiguse üldosast ega ka haldusõiguse põhimõtetest ei lahutanud⁷³, pigem kohaldati HMS-i⁷⁴ ja ATS-i koosmõjus.⁷⁵

Samas võib distsiplinaarvastutuse regulatsioonis leiduda puutumust nii karistusõigusega kui ka võlaõigusega.

Paralleele võlaõigusseadusega (VÕS)⁷⁶ saab tõmmata ATS-is sätestatud süü vormide osas, milleks distsiplinaarsüüteo puhul on hooletus, raske hooletus ja tahtlus (ATS § 74). VÕS § 104 lõige 2 sätestab samuti, et süü vormid on hooletus, raske hooletus ja tahtlus. Kuigi nimetatud sätete sõnastus on sama, sätestab ATS eraldi avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes kehtivad süü vormid.

Hooletus on ametniku teenistuskohustuse täitmiseks vajaliku hoole järgimata jätmine, raske hooletus on ametniku teenistuskohustuse täitmiseks vajaliku hoole olulisel määral järgimata jätmine ja tahtlus on teenistuskohustuse rikkumise teadlik soovimine.

ATS-i alusel süü vormi määratlemisel tuleb ametiasutusel arvestada ka konkreetse ametniku haridust, töökogemust, teadmisi ja oskusi (ATS § 74 lg 6).

Karistusõigusega saab paralleeli tõmmata asjaoluga, et nagu süüteo menetluses nii ka distsiplinaarmentluses on oluline ärakuulamisõiguse tagamine, võimaliku distsiplinaarsüüteo toimepanemise asjaolude kohta tõendite kogumine ning samuti isikute kaitseõiguse tagamine.

2.2. Distsiplinaarmentlus ja õigus olla ärakuulatud

⁷³ Vt RCHK 04.04.2003, 3-3-1-32-03 p 12, 13. Põhjendamaks HMS § 112 lg-le 2 antud tõlgendust pidas Riigikohtu halduskolleegeium vajalikuks osundada ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegeiumi 17. veebruari 2003. a otsusele asjas nr 3-4-1-1-03. Sellest otsusest nähtub, et Haldusmenetluse seadus konkretiseerib järelevalvekolleegeiumi hinnangul hea halduse põhimõtet ja teisi haldusülesannete täitmist puudutavaid põhiseaduslikke põhimõtteid ning realiseerib PS §-st 14 tulenevat üldist põhiõigust korraldusele ja menetlusele. Jättes Haldusmenetluse seaduse kohaldamata menetluses, mis ei ole eriseadusega piisavalt reguleeritud, võivad isikute õigused ja kohustused sattuda ohtu.

⁷⁴ Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354.

⁷⁵ L. Kanger. Millest kõneleb avaliku teenistuse distsiplinaarvaidluste alane kohtupraktika? – Juridica IX/2011, lk 675.

⁷⁶ Võlaõigusseadus. - RT I 2001, 81, 487.

Distsiplinaarõigus täidab kõigepealt järelevalve funktsiooni, sest distsiplinaarkaristuste regulatsiooni eesmärk on tagada ametniku kohustuste järgimine, vältida ametniku huvidekonflikti ja tagada ametniku teenistuslik sooritusvõime. Samuti on distsiplinaarõiguse ülesanne kindlustada ametnikkonna hea maine.⁷⁷

Ametniku distsiplinaarvastutuse eesmärk ei ole mitte niivõrd ametnikku sanktsioneerida, vaid anda riigile võimalus lõpetada teenistussuhe ametnikuga, kes oma süüteoga näitas end sellisest küljest, mis välistab teenistuse jätkamise, või siis mõjutada leebemate vahenditega mitte nii rasket süütegu toime pannud ametnikku, et ta tulevikus täidaks teenistuskohuseid kohaselt. Distsiplinaarõigus on suunatud samuti avaliku teenistuse funktsioneerimisvõime säilitamisele ja tagamisele, sellel peab olema nii üld- kui eripreventiivne mõju.⁷⁸

Õiguskirjanduse põhjal⁷⁹ võib öelda, et üheks peamiseks menetluslikuks põhiõiguseks haldusmenetluses ja seega ka distsiplinaarmenetluses on õigus olla ära kuulatud. Kõnealune õigus ei ole küll põhiseaduses selgesõnaliselt sätestatud, kuid see on tuletatav demokraatliku õigusriigi põhimõtetest, mis on väljendatud PS §-des 1, 3 ja 10.⁸⁰

ATS § 71 sätestab, et distsiplinaarmenetluse eesmärk on distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiire ja täielik väljaselgitamine, võimaliku süüdlase tuvastamine ning distsiplinaarkaristuse õiglane määramine. Vastava eesmärgi saavutamine on võimalik vaid menetluse nõuetekohase läbiviimisega.

ATS § 4 sätestab, et ATS-is ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades ATS-i erisusi.

Kõrvutades ATS 8.peatükis sätestatud distsiplinaarmenetluse läbiviimise sätteid ja HMS-i 1.peatüki 2.jaos⁸¹ sätestatud haldusmenetluse põhimõtteid võib öelda, et ATS-i distsiplinaarmenetluse sätetes on olemas kõik HMS-ist tulenevad haldusmenetluse põhimõtted.

⁷⁷ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 222.

⁷⁸ M. Mikiver. Avaliku teenistuse õigus. 2. tr. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2002, lk 33.

⁷⁹ K. Merusk. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. Juridica VIII 2001, lk. 522.

⁸⁰ Täpsemalt RKÜK 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 131; RKPJK 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 14 p 131.

⁸¹ HMS-i 1.peatüki 2.jagu sätestab haldusmenetluse põhimõttena:

- 1) Õiguste kaitse (§ 3)
- 2) Kaalutusõiguse (§ 4)
- 3) Vormivabaduse ja eesmärgipärasuse (§ 5)
- 4) Uurimispõhimõtte (§ 6)
- 5) Avalikkuse ja andmekaitse (§ 7)

Õiguskantsler on väljendanud seisukohta⁸², et ATS-i § 4 sisalduv seos, mille kohaselt tuleb ka ATS rakendamisel kohaldada ametniku subjektiivseid õiguseid mõjutavate üksikotsuste langetamisel haldusmenetluse seaduse sätteid, tähendab kohustust läbi viia põhjalik ja ametnikku maksimaalselt kaasav (sh ärakuulamist ja vastuväidete esitamise võimaldamist, kõikide oluliste asjaolude ja tõendite hindamist jm) menetlus. Samuti leiab õiguskantsler, et ametniku teenistusest vabastamise küsimused kuuluvad kahtlematult selliste otsuste hulka, mille langetamisele peab eelnema põhjalik ja hoolikas kaalumine, ametniku kaasamine ja ärakuulamine ning kõigi väidete põhjendamine, samuti nende vabastamise käskkirjas (haldusaktis) kajastamine.⁸³

Eelnevast tulenevalt saab väita, et distsiplinaarmenetluse näol on tegemist haldusmenetlusega, kus tuleb jälgida haldusmenetluse seadustikust tulenevaid nõudeid, arvestades ATS-st tulenevaid erisusi.

ATS § 73 sätestab ka üheselt, et ametnikule, keda kahtlustatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises, peab andma võimaluse esitada kirjalik seletus distsiplinaarsüüteo kohta.

Töö autor on arvamusel, et ATS-i vastavad sätted annavad asjakohase õigusliku baasi distsiplinaarmenetluse läbiviimiseks, sätetest saab ülevaate distsiplinaarasja lahendamise üldisest loogikast, menetluslikest tegevustest ajalises mõttes ning samuti menetluspõhimõtetest.

Avaliku teenistuse eriliikides on samuti sätestatud distsiplinaarmenetluse sätted, arvestades avaliku teenistuse eriliigi erisusi. Näiteks on vastavad distsiplinaarmenetluse sätted ettenähtud prokuröriteenistuses, politseiteenistuses, kaitseväeteenistuses. Samas ei ole eraldi distsiplinaarmenetluse norme sätestatud päästeteenistuses ega ka vanglateenistuses.

Töö autor on seisukohal, et kuna distsiplinaarmenetluse näol on tegemist haldusmenetlusega, millele kohalduvad peaaesjalikult ka haldusmenetluse sätted ning distsiplinaarvastutuse sätted on mitmetes eriseadustes eraldi sätestatud, oleks asjakohane, et distsiplinaarmenetluse osas sätestab ATS nõ üldregulatsiooni ning avaliku teenistuse

⁸² Õiguskantsleri vastus pöördumisele. Suvaõigus ametniku teenistusest vabastamisel. 14.04.2014.

Kättesaadav:

http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_suvaõigus_ametniku_teenistusest_vabastamisel.pdf (vaadatud 06.04.2017)

⁸³ Õiguskantsleri vastus pöördumisele (Viide 81).

eriliikidele kehtestatud eriseadustes on sätestatud erisused, mis on omased vastava avaliku teenistuse eriliigile.

2.3. Teenistusdistsipliini tagamine ja distsiplinaarmenetlus avaliku teenistuse eriliikides

2.3.1. Teenistuskohustuste tagamise võimaluste regulatsioon ATS-is

Distsiplinaarõigus täidab kõigepealt järelevalve funktsiooni, sest distsiplinaar karistuste regulatsiooni eesmärk on tagada ametniku kohustuste järgimine, vältida ametniku huvidekonflikti ja tagada ametniku teenistuslik sooritusvõime. Nii on distsiplinaarmenetlusel ametnike kohustuste täitmist tagav funktsioon. Samuti on distsiplinaarõiguse ülesanne kindlustada ametnikkonna hea maine.⁸⁴

Sellest tulenevalt võib öelda, et teenistuskohustuste tagamise abinõudena saab käsitleda distsiplinaar karistusena määratavat noomitust⁸⁵ ja põhipalga vähendamist kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks⁸⁶.

Töö autor on seisukohal, et nimetatud distsiplinaar karistusi saab käsitleda teenistuskohustuste tagamise abinõuna tulenevalt asjaolust, et ka neid karistusi määratakse teenistuskohustuste rikkumise tõttu. Samas ametniku teenistuskohustuste rikkumise tõttu nt noomitusega karistamine võib osutuda, olenevalt rikkumisest, lihtsalt ametniku tähelepanu juhtimiseks, et ta täidaks oma teenistuskohustusi täpsemalt või hoolikamalt. Sama eesmärki võib kanda ka põhipalga vähendamisenä määratav distsiplinaar karistus.

ATS ei näe eraldi ette ergutuste paragrahvi, kuid ametnike motiveerimise eesmärgil võib asutuses määrata ergutusi, mis ei kujuta endast märkimisväärset rahalist hüve (nt aumärgid, raamat, tänukiri). Samuti tuleks ATS-i seletuskirja kohaselt ühe ergutusena käsitleda distsiplinaar karistuse ennetähtaegset kustutamist. Nimelt sätestab ATS § 79 lg 3, et ametisse nimetamise õigust omaval isikul on õigus enne tähtaja lõppu kustutada distsiplinaar karistus, kui ametnik ei ole toime pannud uut distsiplinaarsüütegu ning on nõuetekohaselt täitnud teenistusülesandeid.

⁸⁴ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 222.

⁸⁵ Vt ATS § 70 p 1.

⁸⁶ Vt ATS § 70 p 2.

2.3.2. Teenistuskohustuste tagamise võimaluste regulatsioon avaliku teenistuse eriliikides

Avaliku teenistuse eriliikides on distsiplinaarkaristusena lisaks teenistusest vabastamisele sätestatud ametniku kohustuste järgimise abinõud, mis võivad olla sätestatud nii distsiplinaarkaristusena määratavana kui ka ergutusena ametnikule.

Ergutused on ettenähtud politsei-ja piirivalveseaduses, kaitseväeteenistuse seaduses, päästeteenistuse seaduses ja vangistuseseaduses.

ProkS-is on sätestatud distsiplinaarkaristusena sarnaselt ATS-le noomitus ja ametipalga vähendamine kuni 30 protsenti kuni üheks aastaks.

PPVS⁸⁷ sätestab otsesõnu ergutused politseiametnikele, milleks võivad olla: tänukirja andmine, rahalise preemia andmine, aukirja andmine, hinnalise kingituse andmine, nimelise relva andmine või autasustamine politsei teenetemärgiga.

Distsiplinaarkaristusena määratavate ametniku kohustuste järgimise abinõudena on PPVS-is⁸⁸ sätestatud sarnaselt ATS-ga noomitus ja ametipalga vähendamine kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks ning täiendavalt on ettenähtud võimalus määrata rahatrahv kuni politseiametniku kümnekordse päevapalga ulatuses ja teenistusastme alandamine ühe teenistusastme võrra üheks aastaks.

Ergutused kaitseväelastele on sätestatud ka KVTS-is⁸⁹ ja nendeks võivad olla: distsiplinaarkaristuse ennetähtaegne kustutamine, tänu avaldamine, kaitseväge teenetemärgi andmine, rahalise preemia andmine, hinnalise kingituse tegemine või nimelise külmi- või tulirelva kinkimine.

Ametniku kohustuste järgimise abinõudena on distsiplinaarkaristusena kaitseväelastele määratavad sarnaselt ATS-ga noomitus ning täiendavalt on ettenähtud võimalus määrata distsiplinaartoimkond, distsiplinaarest, rahatrahv, põhipalga vähendamine, kaitseväge teenetemärgi äravõtmine.

⁸⁷ Täpsemalt vt PPVS § 84.

⁸⁸ Täpsemalt vt PPVS § 88.

⁸⁹ Kaitsevälase ergutused on sätestatud KVTS § 159.

Ergutused päästeteenistujatele on sätestatud PäästeTS-is⁹⁰ ja nendeks võivad olla: tänu avaldamine, rahalise preemia andmine, kingituse andmine, autasustamine aukirjaga või autasustamine päästeteenistuse aumärgiga.

Ergutused vanglaametnikele tulenevad VangS-st⁹¹ ja nendeks võivad olla: tänu avaldamine, täiendava tasulise lisapuhkuse andmine kuni 10 kalendripäeva aastas, rahalise preemia andmine, hinnalise kingituse andmine, autasustamine aukirjaga, vanglaametniku teeneteristi andmine või vanglaametniku teenistusmedali andmine.

Ametniku kohustuste järgimise abinõudena on distsiplinaarkaristusena vanglaametnikele lisaks ATS-is sätestatule määratav ka ühe astme võrra madalamale ametiastmele või madalamale ametikohale üleviimine üheks aastaks.

Nagu eelnevast näha on avaliku teenistuse eriliikidele seadusega ettenähtud mitmed ergutused ja ametniku kohustuste järgimise abinõud. Ergutuste osas on nähtav, et mitmed kattuvad erinevatel teenistustele, kuid on ka täiesti erinevaid ergutusi. Nii ergutused kui ka ametnike kohustuste tagamise abinõud on avaliku teenistuse eriliikides osaliselt väga eriliigile spetsiifilised. Näiteks on kaitseväeteenistuses ergutusena võimalik nimelise külmi- või tulirelva kinkimine ning vanglaametnikule võib ergutusena anda vanglaametniku teenistusmedali.

2.4. Distsiplinaarvastutus prokuröriteenistuses

Prokuratuur on Justiitsministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus, mis osaleb kuritegude tõkestamiseks ja avastamiseks vajaliku jälitustegevuse planeerimises, juhhib kohtueelset kriminaalmenetlust, tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse, esindab kohtus riiklikku süüdistust ning täidab muid seadusega prokuratuurile pandud ülesandeid ja on avaliku teenistuse eriliik.⁹²

⁹⁰ PäästeTS § 23 sätestab päästeteenistujatele kohaldatavad ergutused.

⁹¹ VangS § 151 lg 2 sätestab ergutused vanglaametnikele.

⁹² Vt ATS § 2 lg 2.

Prokuratuuri ülesanded, prokuratuuri korraldus ja prokuröriteenistus on reguleeritud ProkS-ga. Samas kohaldatakse prokuröriteenistusele avaliku teenistuse seadust, kui ProkS-ist ei tulene teisiti.⁹³

Riikliku süüdistuse esindamine on kajastatud ka põhiseaduse⁹⁴ § 151, millega on reguleeritud prokuratuuri ülesanded, prokuratuuri korraldus ja prokuröriteenistus, samuti milline instants kinnitab ametisse prokurörid (riigi peaprokuröri jt).

Teenistus prokuratuuris on sätestatud ProkS-is, kus sätestatakse muuhulgas prokuröride teenistusülesannete ning distsiplinaarvastutuse erisused.

Prokuröride üldkogu⁹⁵ poolt on 12.aprillil 2013.a vastuvõetud prokuröride eetikakoodeks⁹⁶, mis sätestab nõuded prokuröride ametieetikale ning käitumisele⁹⁷ ja on aluseks prokuröri distsiplinaarsüütegu arutavale prokuröride distsiplinaarkomisjonile, andmaks hinnangut prokuröri käitumisele.⁹⁸

ProkS § 9 näeb ette teenistusliku järelevalve instituudi prokuratuuri üle, mis sätestab, et teenistuslikku järelevalvet prokuratuuri üle teostab Justiitsministeerium. Samas on erisus, et see teenistuslik järelevalve ei laiene prokuratuuri tegevusele jälitustegevuse planeerimises, kohtueelses kriminaalmenetluses ja riikliku süüdistuse esindamisel kohtus.

Vastavalt erinevate riikide (sh ka Eesti) prokuratuuri käsitlevate õigusaktide mõttele on prokuratuur loodud iseseisva organina selleks, et aidata kaasa tõe väljaselgitamisele ja õiglase otsuseni jõudmisele. Prokuratuuril on sama eesmärk, mis kohtul ja prokuratuur on samamoodi kohustatud järgima seadust, olema objektiivne ja selgitama täielikult välja tõe. Siiski ei kuulu prokuratuur õigustmõistva võimu hulka.⁹⁹

Lähtuvalt oma ülesannetest ei ole prokurör aga siiski tavaline valitsusametnik ja prokuratuur tavaline täidesaatva riigivõimu asutus, vaid *sui generis* institutsioon,

⁹³ Vt ProkS § 14.

⁹⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT 1992, 26, 349.

⁹⁵ ProkS § 13 sätestab, et prokuröride üldkogu on kõigi prokuröride koosolek, mis kutsutakse kokku vähemalt kord aastas ja kelle ülesandeks on muuhulgas arutada prokuröriteenistuse küsimusi ning teha ettepanekuid nende lahendamiseks.

⁹⁶ Prokuröride eetikakoodeks. (viide 33).

⁹⁷ Prokuröride eetikakoodeks (viide 33), § 1 lg 1.

⁹⁸ Prokuröride eetikakoodeks (viide 33), § 10 lg 2.

⁹⁹ N. Aas. Prokuratuuri organisatsioon ja juhtimine. Juridica, 1999, nr 2, lk 54-58.

õigustmõistva võimuga sarnane õiguskaitseorgan. Sellest tulenevalt on välja kujunenud ka erilised prokuratuuri teenistus- ja organisatsiooniõiguse normid.

Eelkõige on sellise erilise reguleerimise eesmärgiks tagada prokuröride sõltumatus mitteasjakohastest mõjutustest, erapooletus ja kõrge professionaalsus.

Eesti põhiseaduse autorid prokuratuuri konstitutsioonilist seisundit ega tema tegevuse üle parlamentaarset järelevalvet ette ei näinud, kuid see ei välista põhiseaduse mõttest tulenevalt prokuratuurile tema funktsioonidele vastava õigusliku positsiooni tagatiste loomist seadusega. Suures osas kehtiv prokuratuuriseadus seda eesmärki ka täidab.¹⁰⁰

Sarnaselt ATS-iga on ProkS-is ühe distsiplinaarkaristusena ettenähtud põhipalga vähendamine kuni 30%. ProkS-is on jäetud aga ATS-st erisus ajalise piirangu osas. ATS sätestab distsiplinaarkaristusena põhipalga vähendamise kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks (ATS § 70), ProkS ametipalga vähendamise kuni 30 protsenti kuni üheks aastaks (ProkS § 31), st et ProkS on pikendanud ametipalga vähendamiseks ettenähtud aega võrreldes ATS-ga poole aasta võrra.

Erinevalt ATS-st on ProkS-is¹⁰¹ distsiplinaarsüüteona väljatoodud nõ kaks koosseisu:

- 1) ametikohustuste süüline täitmata jätmine või mittekohane täitmine;
- 2) vääritud tegu – süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega või diskrediteerib prokurööri või prokuratuuri, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime ametikohustuste täitmisel või mitte.

Mõlema koosseisu sõnastused erinevad ATS-is distsiplinaarsüüteona sätestatust. Töö autori arvates on ProkS-is soovitud eraldi rõhutada ja väljatua asjaolu, et ka vääritud tegu, mis ei pruugi olla toime pandud üksnes ametikohustuste täitmisel vaid ka väljaspool ametikohustusi, on taunimist väärt ning distsiplinaarsüüteona karistatav.

Samuti on ProkS-is pikemalt lahtikirjutatud distsiplinaarsüüteo menetlus ja distsiplinaarsüüteo arutamine, mida ATS-is eraldi käsitletud ei ole.

Distsiplinaarmenetluse algatamise juures on ProkS-is¹⁰² sissetoodud mõiste „huvitatud isiku taotluse alusel“. Kes konkreetselt võib olla huvitatud isikuks, on jäetud seadusandja poolt täpsustamata.

¹⁰⁰ Prokuratuuriseaduse muutmise seaduse eelnõu 814 SE seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/3727baeb-1413-da38-2fcb-73998f3f3562/Prokuratuuriseaduse%20muutmise%20seadus/> (03.03.2017)

¹⁰¹ Vt ProkS § 31 lg 2.

Erinevalt ATS-is sätestatule¹⁰³ sätestab ProkS § 33, et distsiplinaarsüüteo eelmenetluse viib läbi distsiplinaarmenetluse algataja. Samas antakse valdkonna eest vastutavale ministrile võimalus tema poolt algatatud distsiplinaarmenetluses juhtiva riigiprokuröri või juhtivprokuröri suhtes teha eelmenetluse läbiviimine ülesandeks riigi peaprokurörile.

Sellest nähtub asjaolu, et ProkS-is on reguleeritud eraldi distsiplinaarsüüteo eelmenetlus ja distsiplinaarsüüteo arutamine. Kui esimest viib läbi distsiplinaarmenetluse algataja, siis distsiplinaarsüütegu arutab prokuröride distsiplinaarkomisjon, erisusena võib seda teha ProkS § 32 lõikes 3¹⁰⁴ nimetatud juhul valdkonna eest vastutav minister ehk siis justiitsminister.

Distsiplinaarkomisjoni õigus piirdub prokuröri distsiplinaarsüüteo arutamisega ja otsusega, millega tehakse valdkonna eest vastutavale ministrile või riigi peaprokurörile ettepanek määrata distsiplinaarkaristus või jätta distsiplinaarkaristus määramata või lõpetatakse distsiplinaarmenetlus, kui distsiplinaarsüütegu puudub.¹⁰⁵

Juhul kui distsiplinaarsüütegu arutab valdkonna eest vastutav minister, määrab tema¹⁰⁶ samuti distsiplinaarkaristuse, otsustab jätta distsiplinaarkaristuse määramata või lõpetab distsiplinaarmenetluse, kui puudub distsiplinaarsüütegu, erisusena Riigi peaprokuröri teenistusest vabastamise otsustamise korral ei määra valdkonna eest vastutav minister ise distsiplinaarkaristust vaid teeb sellekohase ettepaneku Vabariigi Valitsusele.¹⁰⁷

Distsiplinaarkaristuse määramise õigus on:

- 1) riigi peaprokuröri kõigi prokuröride osas prokuröride distsiplinaarkomisjoni ettepanekul;
- 2) valdkonna eest vastutaval ministril Vabariigi Valitsuse või valdkonna eest vastutava ministri poolt ametisse nimetatava prokuröri suhtes.

2.5. Distsiplinaarvastutus politseiteenistuses

¹⁰² ProkS § 32 lg 2 annab võimaluse, et distsiplinaarmenetluse algatatakse huvitatud isiku taotluse alusel.

¹⁰³ ATS § 73 sätestab, et distsiplinaarmenetluse läbiviimise õigus on distsiplinaarmenetluse algatajal või tema poolt selleks volitatud isikul.

¹⁰⁴ ProkS § 32 lg 3 sätestab, et kui valdkonna eest vastutav minister algatades distsiplinaarmenetluse riigi peaprokuröri, juhtiva riigiprokuröri või juhtivprokuröri suhtes võib ta distsiplinaarmenetluse algatamisel määrata, et distsiplinaarsüütegu arutab valdkonna eest vastutav minister, mitte prokuröride distsiplinaarkomisjon

¹⁰⁵ Vt ProkS § 40 lg 1.

¹⁰⁶ ProkS § 41 lg 2 sätestab, et valdkonna eest vastutav minister teeb otsuse ainuisikuliselt.

¹⁰⁷ Vt ProkS § 41 lg 1

01.jaanuarist 2010 hakkas kehtima PPVS, mis sätestab politsei ülesanded, õigused, korralduse ja politseiteenistuse õiguslikud alused. Samas laieneb politseiteenistusele avaliku teenistuse seadus PPVS-st tulenevate erisustega.

Politsei põhiülesanneteks on avaliku korra kaitsmine, piirihalduse asjade korraldamine, merereostuse avastamine ja likvideerimine, merel otsingu- ja päästetööde korraldamine ning kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna asjade korraldamine.

Politseiteenistus on teenistus Politsei- ja Piirivalveametis, Kaitsepolitseiametis või sisekaitselises rakenduskõrgkoolis politseiametniku ametikohal¹⁰⁸ ning politseiametnik on Politsei- ja Piirivalveametis, Kaitsepolitseiametis või sisekaitselises rakenduskõrgkoolis politseiametniku ametikohal teenistuses olev isik.

Distsiplinaarvastutuse osa politseiteenistuses on sätestatud PPVS 5. peatüki 8.jaos. PPVS § 6³ sätestab distsiplinaarvõimu teostamise pädevuse erisuse PPA ametniku suhtes, kes ei ole politseiametnikud. Sellisel juhul kohaldatakse distsiplinaarvõimu teostamisel avaliku teenistuse seaduses sätestatud, arvestades, et lisaks avaliku teenistuse seaduses sätestatud on kõnealuste isikute suhtes distsiplinaarmenetluse alustamise õigus ja distsiplinaarkaristuse määramise õigus valdkonna eest vastutaval ministril.

Politseiametniku distsiplinaarsüütegudeks vastavalt PPVS §-le 86 on:

- 1) teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine;
- 2) ametiasutusele süüline varalise kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine;
- 3) vääritud tegu – süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega, ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust.

Siit nähtub erinevus ATS-i vastava regulatsiooniga, kuna ATS (§ 69) sätestab ainult ühe distsiplinaarsüüteo, milleks on teenistuskohustuse süüline rikkumine.

Nimetatud erisusest tulenevalt on töö autor seisukohal, et kõnealune erinevus ATS ja PPVS vahel on asjakohane, kuna PPVS on eriseadus, mis peaks sätestama täpsema regulatsiooni vastava eriliigi tarbeks.

Töö autori jaoks jääb arusaamatuks PPVS-i § 87 lõikes 2 sätestatud asjaolu, et politseiametnikule võib distsiplinaarsüüteo eest määrata üksnes PPVS-is sätestatud

¹⁰⁸ Vt PPVS § 33 lg 1.

distsiplinaarkaristuse. Miks on niisugune erisus tehtud, seda ei ole samuti selgitatud seaduse eelnõu seletuskirjas.

Mõningane erinevus ATS ja PPVS vastavat regulatsiooni võrreldes on nähtav ka distsiplinaarkaristuse liikide osas:

PPVS § 88 sätestab politseiametnikule määratavate distsiplinaarkaristustena

- 1) noomitus;
- 2) rahatrahv kuni tema kümnekordse päevapalga ulatuses;
- 3) ametipalga vähendamine kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks;
- 4) teenistusastme alandamine ühe teenistusastme võrra üheks aastaks;
- 5) teenistusest vabastamine avaliku teenistuse seaduse § 94 alusel.

ATS § 70 seevastu sätestab distsiplinaarkaristuse liikideks:

- 1) noomitus;
- 2) põhipalga vähendamine kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks;
- 3) teenistusest vabastamine.

Erinevalt ATS-st on PPVS-is (§ 90 lg 1) täiendavalt sätestatud distsiplinaarmenetluse eesmärgina, et õnnetuse või haigestumise korral on distsiplinaarmenetluse eesmärgiks õnnetuse või haigestumisega seotud asjaolude fikseerimine. ATS sätestab distsiplinaarmenetluse eesmärgina distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiire ja täieliku väljaselgitamise, võimaliku süüdlase tuvastamise ning distsiplinaarkaristuse õiglase määramise.

Töö autor on seisukohal, et kõnealune erinevus on seaduses sätestatud tulenevalt politseiteenistuse eripärast ja põhiülesannetest, milleks on üldistatult öelduna riigi siseturvalisuse ja avalik korra tagamine.

Taolise erisuse eesmärgiks võib olla vajadus distsiplinaarmenetluse käigus väljaselgitada kas politseiametnik ise ei ole eiranud reegleid, mille järgimine oleks ärahoidnud võimaliku vigastuse tekkimise, õnnetuse tekkimise või haigestumise.

Erisusena on PPVS-is sätestatud ATS-ga võrreldes¹⁰⁹ distsiplinaarmenetluse algatamise õigust omavate isikute ring, kelleks alluvate politseiametnike suhtes on:

- 1) valdkonna eest vastutaval minister;
- 2) Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor;

¹⁰⁹ ATS § 72 lg 1 sätestab, et distsiplinaarmenetluse võib algatada ametisse nimetamise õigust omav isik

3) sisekaitsealise rakenduskõrgkooli politseiametnike ettevalmistava struktuuriüksuse juht ning Kaitsepolitseiameti politseiametnike suhtes Kaitsepolitseiameti peadirektoril või tema määratud Kaitsepolitseiameti peadirektori asetäitjal.

Uurides veel esineda võivaid erinevusi distsiplinaarvastutuse regulatsioonides PPVS-is ja ATS-is saab esile tuua, et võrreldes PPVS-ga on ATS-is põhjalikumalt reguleeritud distsiplinaarkaristuse määramine (§ 75), samuti distsiplinaarkaristuse määramise tähtajad (§ 77), teenistusest kõrvaldamine distsiplinaarasja menetluse ajaks (§ 78). Erisusena ATS-st ei ole PPVS-is sätet distsiplinaarkaristuse kustumise kohta¹¹⁰.

Eeltoodu põhjal võib väita, et mõneski osas on ATS distsiplinaarvastutuse regulatsioon rohkem reguleeritud võrreldes PPVS-ga. Lähtudes PPVS-i § 1 lõikest 6, mis sätestab, et politseiteenistusele laieneb avaliku teenistuse seadus PPVS-st tulenevate erisustega, on ilmselt asjakohane eeldada, et vajadusel kohaldatakse politseiametnike distsiplinaarvastutusele vastavaid ATS-i sätteid.

Samas on töö autor seisukohal, et õiguselguse seisukohalt oleks otstarbekas sätestada eriseaduses põhjalikum regulatsioon arvestades vastava teenistuse eripärasid ning äärmisel vajadusel rakendada nõ üldseaduse¹¹¹ regulatsiooni.

2.6. Distsiplinaarvastutus kaitseväeteenistuses (tegevteenistus)

KVTS § 1 sätestab muuhulgas kaitseväekohustuse, kaitseväeteenistuse ja asendusteenistuse subjektid, nende õigusliku seisundi, kaitseväekohustuse täitmise korralduse ning kaitseväelaste suhtes rakendatavad ergutused, distsiplinaarvastutuse alused, distsiplinaarkaristused ja distsiplinaarmenetluse korra.

Samas laieneb vaid tegevteenistusele avaliku teenistuse seadus kaitseväeteenistuse seaduses sätestatud erisustega.

Sellest nähtub, et KVTS ei reguleeri ainult tegevteenistust. Kaitseväeteenistus jaguneb omakorda:

- 1) kaitseväeteenistusekohustuse täitmiseks ja
- 2) tegevteenistuseks.

¹¹⁰ ATS § 79 lg 2 sätestab, et distsiplinaarkaristuse kehtivus kustub aasta möödumisel karistuse määramise haldusakti jõustumisest.

¹¹¹ Töö autor peab siin silmas ATS-i.

Tegevteenistus on avaliku teenistuse eriliik¹¹², kus kaitseväekohustuslane töötab sõjaväelise auastmega ametikohal ja tegevteenistuses olev isik on tegevväelane.¹¹³ Eelnevast nähtub, et avaliku teenistuse seadus rakendub kaitseväeteenistuse puhul vaid tegevteenistuses olevatele isikutele mitte kõigile KVTS-is väljatoodutele.

PS § 125 sätestab tegevteenistuses olevatele isikutele piirangu, et tegevteenistuses olev isik ei tohi olla muus valitavas ega nimetatavas ametis ega osa võtta ühegi erakonna tegevusest. Kõnealuse sätte eesmärk on tagada kaitseväelase erapooletus, vältida kaitseväe politiseerumist ja võimalikku relvastatud poliitilist tegevust ning tagada kaitseväe allumine valitsevale poliitikale ohuolukorras.¹¹⁴

Tegevteenistuse mõiste on ajas muutunud. Enam ei mõelda tegevteenistuse all kogu kaitseväeteenistust (sh aja- ja reservteenistust), vaid ainult tegevväelasena kaitseväes töötamist. Avalik teenistus on ainult ametiasutuse põhifunktsioonide teostamine, seega ei hõlma tegevteenistus nn sundteenistuses olevaid isikuid – ajateenijaid ja reservväelasi.

Tegevteenistuses olev kaitseväelane on riigiametnik, kellele on ametikohast tulenevalt antud ülesanne avaliku võimu teostamiseks koos relva kasutamise võimalusega, mistõttu ei saa teda võrrelda ja vastavat piirangut kohaldada sundteenistuses olevate isikute osas.¹¹⁵

Kaitseväe ülesanneteks muuhulgas on riigi sõjaline kaitsmine ning osalemine riigisiseste kriiside lahendamisel erakorralise seisukorra või eriolukorra ajal.

Kaitseväeteenistuses oleva tegevväelase kohustused on sätestatud KVTS 9.peatüki 6.jaos, mis peamisena sätestab, et tegevväelase tegevuse seaduslikkusele, üldistele kohustustele, teenistusalaste korralduste täitmise kohustusele, korralduse täitmisest keeldumise alustele, avaldamisele mittekuuluva teabe hoidmisele ning asjaajamise ja vara üleandmise kohustusele kohaldatakse avaliku teenistuse seadust.

Analüüsidest ATS-i ja KVTS-i distsiplinaarvastutuse sätteid võib öelda, et kõnealune teema on KVTS-is reguleeritud oluliselt põhjalikumalt kui ATS-is. KVTS-is reguleerib distsiplinaarvõimu 10.peatükk.

Erisusena ATS-ist on KVTS-is sätestatud distsiplinaarkinnipidamine, mis on meede distsiplinaarsüüteo jätkuva toimepanemise tõkestamiseks või kaitseväelasest tema enda või teise isiku tervisele, elule või varale tuleneva vahetu ohu tõrjumiseks. Taolist meedet ei ole ATS-is sätestatud.

¹¹² EV Põhiseadus komm vlj, 2012, (viide 11), § 125 komm, p 2.

¹¹³ KVTS § 7.

¹¹⁴ EV Põhiseadus komm vlj, 2012, (viide 11), § 125 komm, p 1.

¹¹⁵ EV Põhiseadus komm vlj, 2012, (viide 11), § 125 komm, p 2.

Võrreldes ATS-i vastava regulatsiooniga on KVTS-is distsiplinaarsüüteo sätestatud põhjalikumalt. Distsiplinaarsüütegudeks loetakse KVTS § 166 alusel:

- 1) seadusest või selle alusel kehtestatud õigusaktist tulenevate teenistusülesannetega seotud põhimõtete eiramine ning nõuete ja teenistusülesannete täitmata jätmine ja nende mittenõuetekohane täitmine;
- 2) asutusele varalise kahju süüline tekitamine või selle tekkimise ohu süüline loomine või kaitsevälase süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega või diskrediteerib kaitsevälast või asutust olenemata sellest, kas kaitsevälane pani teo toime teenistusülesandeid täites või mitte;
- 3) kaitsevälase poolt teenistusvaldkondade piirangute rikkumine.

Nimetatud sättest tuleneb, et ka tegevteenistuses, sarnaselt prokuröri- ja politseiteenistusega ei oma tähtsust, kas kaitsevälane on vastava teo toime pannud teenistusülesandeid täites või mitte.

Erinevalt ATS-st¹¹⁶ on KVTS-is (§ 167 lg 1) sätestatud, et distsiplinaarkaristuse kohaldamise puhul arvestatakse toimepandud distsiplinaarsüüteo laadi ja raskust. Samuti on mõningane erinevus distsiplinaarkaristuse määramisel. Kui ATS sätestab, et teenistuskohustuste rikkumise eest määratakse üks distsiplinaarkaristus, välja arvatud juhul, kui rikkumised on iseseisvad ega ole üksteisega sisuliselt ja vahetult seotud, siis KVTS sätestab üheselt, et ühe distsiplinaarsüüteo eest võib kaitsevälasele määrata ainult ühe distsiplinaarkaristuse. Kõnealuse erinevuse puhul võib küsida, et kas tegemist on üldse erinevusega või pisut erineva sõnastusega.

Erinevusena võib välja tuua ka asjaolu, et KVTS sätestab distsiplinaarkaristuse eesmärgi - juhtida kaitsevälase tähelepanu tema eksimusele ja hoida ära tema poolt uute süütegude toimepanemine.

Sarnane säte ATS-is puudub. Kas sellise sätte ATS-is sätestamiseks on vajadust on töö autori arvates kaheldav. Seda põhjusel, et vaadates KVTS-i § 168 sätestatud distsiplinaarkaristusi, tekib paratamatult küsimus, et kuidas hoiab ära distsiplinaarkaristus

¹¹⁶ ATS § 75 lg 2 sätestab, et distsiplinaarkaristuse määramisel võetakse arvesse:

- 1) süü vormi;
- 2) süüteo tagajärgede raskust;
- 3) kas ametnikul on kehtiv distsiplinaarkaristus;
- 4) ametniku eelnevat teenistusvaldkonda käitumist;
- 5) rikutud teenistuskohustuse eesmärki, sealhulgas seda, kas kohustus pidi vältima selliste tagajärgede saabumist, mis tekkisid teenistuskohustuse rikkumisel.

uute süütegude toimepanemise kaitsevälase poolt, kui nt distsiplinaarkaristusena määratakse talle karistuseks tegevteenistusest vabastamine. Muidugi ei ole töö autori arvamuse kohaselt see välistatud uuel teenistuskohal, juhul kui isik jätkab ametnikuteenistust.

Erinevusena ATS-i regulatsioonist on KVTS-is kõik distsiplinaarkaristuse liigid ka eraldi paragrahvides lahtikirjutatud. Iga karistuse liigi juures on kirjas, millises ulatuses võib vastavat distsiplinaarkaristust määrata ja kellel on vastava distsiplinaarkaristuse määramise õigus.

Distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamine on KVTS § 177 alusel ettenähtud vaid tegevteenistuse puhul, teistele kaitsevälastele see ei laiene. See on ka mõistetav kuna ainult tegevteenistus on KVTS-st tulenevalt avaliku teenistuse eriliik ja distsiplinaarvastutus on omane ainult avalikule teenistusele.

Töö autori jaoks jääb arusaamatuks KVTS-is sätestatud distsiplinaarkaristuse määramise õigust omavate isikute ringi ning konkreetse distsiplinaarkaristuse liigi määramise õigust omavate isikute erinevus. Näiteks kui KVTS § 184 lg sätestab, et distsiplinaarkaristuse määrab distsiplinaarsüüteo toimepannud kaitsevälase vahetu või otsene ülem, siis KVTS § 171 lg 3 sätestab, et distsiplinaararesti määrab rahuaja ametikoha asutuse juht, Kaitseväe struktuuriüksuse ülem või väeliigi ülem. Kas need isikud kattuvad või võivad olla ka erinevad ja kui on erinevad siis kuidas saab vastava karistuse määrata isik, kellel puudub selleks KVTS § 184 lõikele 1 vastav pädevus.

Erisusena ATS-i distsiplinaarvastutuse regulatsioonist on KVTS-is väljatoodud distsiplinaarvastutust kergendavad (§ 182) ja raskendavad (§ 183) asjaolud.

Samuti on erisusena ATS¹¹⁷-st KVTS-is sätestatud distsiplinaarkaristuse määramise tähtaeg, milleks on vastavalt KVTS § 185 lõikele 1 maksimaalselt 30 päeva. ATS § 77 sätestab, et distsiplinaarkaristuse võib määrata kahe aasta jooksul distsiplinaarsüüteo toimepanemise päevast arvates, kuid hiljemalt kuue kuu möödumisel päevast, kui distsiplinaarsüüteost sai teada isik, kellele süüdlane teenistuslaselt allub.

¹¹⁷ ATS § 77 sätestab, et distsiplinaarkaristuse võib määrata kahe aasta jooksul distsiplinaarsüüteo toimepanemise päevast arvates, kuid hiljemalt kuue kuu möödumisel päevast, kui distsiplinaarsüüteost sai teada isik, kellele süüdlane teenistuslaselt allub.

Veel ühe erisusena saab välja tuua asjaolu, et KVTS sätestab erinevalt ATS-st ka võimaluse muuta distsiplinaarkaristust või selle ka tühistada. KVTS § 187 lõige 1 sätestab vastava asjaolu kohustusena, et ülem on kohustatud muutma või tühistama temale alluva ülema määratud distsiplinaarkaristuse, kui alluv ülem on ületanud oma võimupiire.

Erisusena ATS-st on KVTS-is sätestatud ka distsiplinaarkaristuse täideviimise asjaolud (§ 188), distsiplinaarkaristuse vaidlustamise võimalus (§ 190) ja joobes kaitsevälase teenistusülesannete täitmiselt kõrvaldamine.

Kokkuvõttes on töö autor seisukohal, et kaitseväeteenistuse puhul, arvestades tegevteenistuse erilisust ning asjaolu, et kaitsevälane on riigiametnik, kellele on ametikohast tulenevalt antud ülesanne avaliku võimu teostamiseks koos relva kasutamise võimalusega, on asjakohane, et vastava teenistuskoha distsiplinaarvastutus on sätestatud täielikult eriseaduses ja nõ üldseaduse ATS-i kohaldamine on siiski erandlik.

2.7. Distsiplinaarvastutus päästeteenistuses

Päästeteenistuse korraldust ja teenistujate õiguslikku seisundit reguleerib päästeteenistuse seadus (PäästeTS)¹¹⁸.

Päästeteenistus PäästeTS (§ 2) mõistes on töötamine päästeteenistujana päästeasutuses, samuti teenistus päästeteenistuja ametikohal sisekaitsealase rakenduskõrgkooli päästeeriala õppe struktuuriüksuses. Päästeametnikele laieneb avaliku teenistuse seadus PäästeTS-st tulenevate erisustega ja samas laienevad päästetöötajatele töölepingu seadus ja teised töösuhteid reguleerivad seadused PäästeTS-st tulenevate erisustega.

Päästeasutusteks on päästeseaduse (edaspidi PäästeS) alusel päästeamet ja häirekeskus ning päästeteenistujad on päästeametnikud ja päästetöötajad.

PäästeTS § 3 sätestab, et päästeteenistuja on isik, kes on võetud tööle päästeasutusse päästeseaduses sätestatud ülesannete juhtimiseks, korraldamiseks või tegemiseks.

Päästeteenistujate ülesanded tulenevad ametijuhendist ja päästeseadusest (PäästeS).¹¹⁹

PäästeTS käsitleb distsiplinaarvõimu teostamist 5.peatükk ja konkreetselt distsiplinaarvastutuse teemat ainult üks säte, PäästeTS § 25¹, milline sätestab, et lisaks avaliku teenistuse seaduses sätestatule on päästeametniku, sealhulgas päästeasutuse

¹¹⁸ Päästeteenistuse seadus RT I 2008, 8, 57.

¹¹⁹ Päästeseadus RT I 2010, 24, 115.

ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse alustamise õigus ja distsiplinaarkaristuse määramise õigus valdkonna eest vastutaval ministril. Nimetatud sättega nähakse ette vaid üks erand ATS-i distsiplinaarvastutuse normidele.

Kokkuvõtteks võib öelda, et päästeteenistuse puhul rakendatakse distsiplinaarvastutuse puhul pea täielikult ATS regulatsiooni, vaid ühe erandiga, mille eespool ka välja tõin. Seega ei ole võimalik välja tuua ega võrrelda PäästeTS ja ATS distsiplinaarvastutuse regulatsiooni erinevusi.

Töö autor on aga seisukohal, nagu ka teiste avaliku teenistuse eriliikide teenistuste puhul, mida käesolevas töös käsitlen, et ka päästeteenistuse puhul oleks õiguselguse seisukohalt otstarbekas sätestada eriseaduses põhjalikum distsiplinaarvastutuse regulatsioon arvestades vastava teenistuse eripärasid ning äärmisel vajadusel rakendada nõ üldseaduse regulatsiooni.

2.8. Distsiplinaarvastutus vanglateenistuses

Teenistust vanglaametnikuna reguleerib vangistusseadus¹²⁰ (VangS), mille § 1 sätestab, et muuhulgas sätestab VangS vanglateenistuse ning teenistuse vanglaametnikuna mõiste ja tingimused.¹²¹

Vanglateenistuse ülesanne on vangistuse ja eelvangistuse täideviimine ning kriminaalhoolduse ja karistusjärgse käitumiskontrolli korraldamine. Vanglateenistusse kuuluvad Justiitsministeeriumi koosseisus vanglateenistuse ülesannete täitmiseks ettenähtud ametikohad ning vanglad.

Vanglaametnik on vangla teenistuses olev ametnik, kelle ülesanne on kinnipeetava ja vahistatu kinnipidamine ja järelevalve, julgeoleku tagamine vanglas ning kohtueelse menetluse või kohtuvälise menetluse toimetamine vanglas toimepandud süütegudes, samuti sellealase tegevuse juhtimine.¹²²

Vanglaametniku teenistuskohustused tulenevad VangS 6.peatüki 4.jaotisest. VangS-is sätestab teenistusdistsipliini osa 6.peatüki 6.jaotis, mis sisaldab endas vähe sätteid.

¹²⁰ Vangistusseadus, RT I 2000, 58, 376.

¹²¹ Vt VangS § 1.

¹²² Vt VangS § 111 lg 1.

Distsiplinaarvastutuse osas on vaid sätestatud, et vanglaametnikele kohaldatakse avaliku teenistuse seaduse 8. peatükis sätestatud distsiplinaarvastutuse regulatsiooni VangS-is sätestatud erisustega.

Vanglaametnikele määratavate distsiplinaarkaristuste osas on lisaks ATS-is sätestatud distsiplinaarkaristustele, vanglaametnikule õigus määrata distsiplinaarkaristuseks ühe astme võrra madalamale ametiastmele või madalamale ametikohale üleviimine üheks aastaks vanglaametniku üleviimise õigust omava isiku algatusel¹²³, kusjuures aasta möödudes on vanglaametnikul õigus vaba ametikoha olemasolul saada tagasi endisele ametiastmele või ametikohale.¹²⁴

Töö autor on aga seisukohal, nagu ka päästeteenistuse puhul eraldi välja tõin, et ka vanglaametnike puhul oleks õigusselguse seisukohalt otstarbekas sätestada eriseaduses põhjalikum distsiplinaarvastutuse regulatsioon arvestades vastava teenistuse eripärasid ning äärmisel vajadusel rakendada nõ üldseaduse¹²⁵ regulatsiooni.

Kokkuvõtteks, olles võrrelnud avaliku teenistuse eriliikide distsiplinaarvastutuse sätteid ATS vastavate sätetega, on töö autor seisukohal, et arvestades avaliku teenistuse eriliikide erisustega ja teenistuste spetsiifikat, oleks siiski asjakohane ja otstarbekas kui eriseadustes on sätestatud põhjalikum regulatsioon, mis arvestab vastava avaliku teenistuse eriliigi eripärasid ning äärmisel vajadusel rakendada nõ üldseaduse regulatsiooni.

¹²³ Vt VangS § 150 lg 1 p 3

¹²⁴ Vt VangS § 150 lg 2

¹²⁵ Autor peab siin silmas ATS vastavat regulatsiooni.

3. TEENISTUSSUHTE LÕPETAMINE DISTSIPLINAARKARISTUSENA

3.1. Teenistuskohustuste rikkumise tõttu teenistusest vabastamise reguleerimine

Teenistuskohustuste süülisel rikkumisel paneb ametnik toime distsiplinaarsüüteo.¹²⁶

Keskseks Eesti avalikku teenistust kujundanud aluspõhimõtteks on ametnike teenistus- ja usaldussuhte tähtajatus. Sellest tulenevalt nimetatakse ametnikud teenistusse põhimõtteliselt määramata ajaks (ATS § 23 lg 1). Tähtajatus põhimõtte taga seisab pigem kaalutus, et kutseline ametnikkond oleks enda tegevuses õigusriikliku valitsemise huvides sõltumatu, s.t ametnikku ei sunnita ametisse asuma teadmise, et tema teenistusaeg on piiratud. Ametniku teadlikkus tema kindlustatud õiguspositsioonist toetab ametniku valmisolekut teostada enda ametitegevust vastavalt seadusele (ATS § 50) ja üldistele teenistuskohustusele (ATS § 51), s.h võimaldab täita ametnikul enda ülesandeid erapooletult.¹²⁷

Nagu töösuhete lõpetamisel, tuleb ka teenistussuhte puhul arvestada ametnike tagatistega teenistussuhte lõpetamisel ning lõppemisel. Teenistussuhe saab lõppeda nii ametniku kui ka ametiasutuse initsiatiivil. Samas saab teenistussuhe lõppeda näiteks siis, kui teenistussuhe on tähtajaline.¹²⁸

Teenistus- ja usaldussuhte tähtajatus põhimõttega seondub samuti ka ametniku teenistusest vabastamise piiratus reegel. Kuigi ametniku vabastamine toimub seaduse alusel, on selle kindlaksmääramiseks vajalik haldusakt. Kui ametnik on näiteks pannud toime teenistuskohustuste olulise rikkumise, võib ta teenistusest vabastada (ATS § 75 lg 4). Ametniku teenistusest vabastamisel on haldusakti andmine alati kohustuslik, seda isegi juhul, kui teenistusest vabastamine toimub sisuliselt juba kohtuotsusega.¹²⁹

Ametniku kohustuste rikkumine võib kaasa tuua erinevaid õiguslikke tagajärgi, milleks võivad olla:

- 1) karistusõiguslikud tagajärjed;
- 2) distsiplinaarõiguslikud tagajärjed;

¹²⁶ Vt ka ATS § 69.

¹²⁷ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 39.

¹²⁸ G.Tavits (viide 15), lk 65.

¹²⁹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 39-40.

3) varaline vastutus.

Tulenevalt käesoleva töö temaatikast on siinkohal asjakohane käsitleda distsiplinaarõiguslikke tagajärgi, täpsemalt distsiplinaarvastutust.

Distsiplinaar karistusena ametniku teenistusest vabastamine on kõige intensiivsemalt ametniku õigustesse sekkuv distsiplinaar karistus.

ATS-i regulatsiooni alusel on ametnikku võimalik teenistusest vabastada distsiplinaarsüüteo tõttu üksnes siis, kui tegemist on olulise teenistuskohustuste rikkumisega. Teenistuskohustuste rikkumine on oluline juhul, kui see toob endaga kaasa usalduse kaotuse ametniku vastu põhjusel, et rikkumise laadist tulenevalt võib arvata, et ametnik ei suuda ka edaspidi tagada teenistuskohustuse täitmist.¹³⁰

Põhimõtteliselt tähendab see, et ametiasutusel tuleb hinnata ametniku poolt põhjustatud usalduse kahjustamist ametiasutuse suhtes. Siinkohal peab ametiasutus vaatama tulevikku, et olla kindel oma prognoosis, et ametnik ka tulevikus teenistuskohustuste rikkumist jätkab. Põhjendatuse peab ametiasutus formuleerima haldusaktis. Sellest nähtub, et ametiasutusel peab olema põhjendatud seisukoht, mille poolest on alust arvata, et ametnik jätkab teenistuskohustuste rikkumist ning ei soovi järgida tema seadusest ja ametijuhendist tulenevaid kohustusi.

ATS annab näidisloetelu asjaoludest, mille esinemisel ametiasutus saab eeldada, et tegemist on olulise teenistuskohustuste rikkumisega. Taoline rikkumine iseenesest annab ametiasutusele võimaluse ametnik teenistusest vabastada ilma, et ametiasutus peaks seejuures teenistusest vabastamise haldusakti hakkama tulevikukaalutlusi kirjutama.¹³¹

Sellisteks asjaoludeks on:

- 1) rikkumine on toime pandud tahtlikult;
- 2) ametnikul on kehtiv distsiplinaar karistus ning selle aluseks olnud teenistuskohustuste rikkumine on vältav või selle aluseks olnud teenistuskohustuste rikkumisega samalaadne rikkumine on korduv;
- 3) rikkumine on tekitanud ametiasutusele olulise varalise kahju;
- 4) rikkumine on oluliselt kahjustanud ametiasutuse mainet;
- 5) rikkumine on tekitanud ametiasutuse teistele ametnikele, töötajatele või kolmandate isikute huvidele või avalikule huvile olulise kahju.

ATS käsiraamatu kohaselt on kõnealuse loetelu eesmärk, anda ametiasutusele õigus lihtsustatud korras rikkumise olulisust eeldada.

¹³⁰ G.Tavits (viide 15), lk 73.

¹³¹ G.Tavits (viide 15), lk 73.

Samas on teenistuskohustuste oluline rikkumine määratlemata õigusmõiste, mille peab sisustama distsiplinaarkaristuse määramise õigust omav isik või ametiasutus distsiplinaarasja menetlemise käigus. Kusjuures iga süütegu tuleb käsitleda unikaalsena ning seejuures arvestada selle toime pannud isikut ja tema käitumist iseloomustavat informatsiooni.¹³²

Ametniku teenistusest vabastamine distsiplinaarsüüteo tõttu on väga ulatusliku kaalutlusõiguse alusel tehtav otsus ning peab seetõttu olema erilise põhjalikkusega kaalutud ja kaalutlused peavad sisalduma distsiplinaarkaristuse määramise haldusaktis või peab selles olema neile viidatud.¹³³

Riigikohus on mitmes lahendis¹³⁴ sedastanud, et distsiplinaarkaristuse määramisel ja karistuse valikul on pädeval ametiisikul väga ulatuslik kaalumiseruum ning karistuse määramise õigust omav ametiisik on kohustatud igal üksikjuhul arvestama rikkumisega seonduvaid asjaolusid ja neid vajalikul määral kaaluma, arvestades seejuures ka teenistuja varasemat käitumist.

Samas on oluline rõhutada, et seadusandja ei ole ette näinud teenistusest vabastamist seotud otsusena, vaid on andnud formuleeringuga „võib” ka rikkumise olulisuse tuvastamise korral ametiasutusele diskretsiooniõiguse. Ametiasutusel on igal juhul võimalik valida kahe õigustagajärje vahel, s.o kas vabastada ametnik teenistusest või mitte.¹³⁵

Oluline on rõhutada asjaolu, et distsiplinaarmenetlus ei pea lõppema karistuse määramisega. Ametniku ametisse nimetamise õigust omaval isikul on küll kohustus algatada distsiplinaarmenetlus, kui on teada piisavalt faktilisi asjaolusid distsiplinaarsüüteo toimepanemise kohta ja kui on põhjendatud alus arvata, et distsiplinaarsüüteo aluseks olev teenistuskohustuse rikkumine on oluline (ATS § 72 lg 2) kuid nimetatud asjaolu ei tähenda, et distsiplinaarsüüteo järgneb kindlasti karistus.

Kui distsiplinaarmenetluse tulemusena on välja selgitatud, et ametnik ei ole toime pannud distsiplinaarsüütegu, lõpetatakse menetlus karistust määramata (ATS § 76 lg 2). Karistus võib jääda määramata ka juhul, kui distsiplinaarmenetluse tulemusena selgub küll, et

¹³² K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 242.

¹³³ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 237.

¹³⁴ RKHK 18.05.2011, 3-3-1-13-11; RKHK 22.10.2012, 3-3-1-46-12.

¹³⁵ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 242.

ametnik pani distsiplinaarsüüteo toime, kuid rikkumine või tema süü ei olnud suur.¹³⁶ See on samuti oluline ametniku ametisse nimetamist omava isiku diskretsiooniotsus, mis peab olema vormistatud haldusaktina (ATS § 76 lg 2).

Avaliku teenistuse seaduse käsiraamatu kohaselt hõlmab ATS-i mõistekasutus distsiplinaarmenetluse raames kahte põhitermit: teenistuskohustuste rikkumine ja distsiplinaarsüütegu. Neist mõistetest aga on distsiplinaarsüüteo mõiste laiem ja ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise¹³⁷ ja karistuse määramise¹³⁸ aluseks¹³⁹.

Samas tuleneb ametniku teenistuskohustuste rikkumine igal üksikjuhtumil konkreetsest kehtivast kohustusest. Samuti on määrava tähtsusega ametniku tegelik tegu, mille tulemusena on toimepandud nii teenistuskohustuste rikkumine ning võimalik distsiplinaarsüütegu. Seega saab öelda, et nendest kolmest distsiplinaarmenetluse aluseks olevast terminist¹⁴⁰ lähtudes on võimalik ametiasutusel läbi viia süsteemne ja põhjalik ning õiguslikult argumenteeritud distsiplinaarmenetlus.

Ühest küljest, nagu juba eespool mainitud, täidab distsiplinaarõigus kõigepealt järelevalve funktsiooni, samas on teisest küljest distsiplinaarõigus ning sellest tulenevad diferentseeritud õiguslikud meetmed ka vastukaaluks ametniku vabastamise piiratusele, mis tuleneb ametniku tähtajatu teenistus- ja usaldussuhte põhimõttest. Seega täidab distsiplinaarõigus samaaegselt nii ametnikkonna tõhusa toimimise ülesannet kui ka ametniku õiguste kaitsmise funktsiooni, sest distsiplinaarõiguse eesmärk on muuhulgas tagada õiglane menetlus. Distsiplinaarõigus tagab, et avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe on ametniku tahte vastaselt lõpetatav üksnes juhul, kui on tõendatud ametniku poolt teenistuskohustuste oluline ja süüline rikkumine.¹⁴¹

3.2. Teenistuskohustuste süüline rikkumine

ATS¹⁴² sätestab, et distsiplinaarsüütegu on teenistuskohustuse süüline rikkumine.

¹³⁶ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 244.

¹³⁷ Vt ATS § 72 lg 1.

¹³⁸ Vt ATS § 75 lg 1.

¹³⁹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 223.

¹⁴⁰ Nendeks terminiteks on teenistuskohustuste rikkumine, distsiplinaarsüütegu ja ametniku tegelik tegu

¹⁴¹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 222.

¹⁴² Vt ATS § 69

Ametniku kohustuste rikkumise eest, sõltumata asjaolust, kas kohustused tulenevad seadusest, ametijuhendist või ametiasutuse kehtestatud aktidest, saab ametnikku karistada distsiplinaarkaristusega.¹⁴³

Küsimusele, kas ametnik on rikkunud oma teenistuskohustusi või mitte, saab vastata eeskätt ATS §-des 50 jj sätestatud kohustuste kaudu. Seega saab öelda, et ametniku seaduses sätestatud kohustustel on ametniku suhtes kehtestatud õigustagajärgede seisukohast kaalukas roll. Seega on oluline nii ametnikul kui ka ametiasutusel hästi tunda seaduses või seaduse alusel sätestatud kohustuste sisu.¹⁴⁴

Teenistuskohustuste rikkumise teo koosseisu tunnuse kontrollimisel tuleb tähelepanu pöörata sellele, et tegemist võib olla samaaegselt mitme kohustuse rikkumisega, mistõttu tuleb iga elujuhtumi asjaolusid põhjalikult kontrollida.

Avaliku teenistuse eriliikidele kehtestatud seadustes käsitletakse teenistuskohustuste süülist täitmata jätmist või mittekohast täitmist. Avaliku teenistuse eriliikide puhul on sätestatud vastav regulatsioon distsiplinaarsüüteona mitte ametniku üldiste kohustustena, nagu see on ATS-is¹⁴⁵.

Nii sätestavad teenistuskohustuste süülise täitmata jätmise või ka mittekohase täitmise regulatsiooni PPVS § 86 punkt 1, ProkS § 31 lõige 2 punkt 1 ja ka KVTS § 166 punkt 1. Päästeteenistuse seadus kõnealust erisätet ei sisalda.

Millised on teenistuskohustuste süülised täitmata jätmised või ka mittekohased täitmised? Sellele küsimusele ei saa üheselt vastata kuna ametnikele kehtestatud kohustusi ja nõudmisi on erinevaid. Kas tegemist on üldse teenistuskohustuste rikkumisega või on hoopis tegemist mitme kohustuse rikkumisega tuleb vaadelda iga juhtumi puhul eraldi.

Tallinna Ringkonnakohus oma 14.11.2014 lahendis 3-13-2450¹⁴⁶ käsitles teenistuskohustuste süülise mittenõuetekohase täitmise eest, mis on käsitletav jämeda teenistuskohustuste rikkumisena, distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamise määramist. Nimelt distsiplinaarmenetluse käigus tuvastati, et isik avalikustas kolmel korral, erinevatele isikutele liiklusjärelvalvetalituse politseipatrulli (sh kaalubussi) ja Lõuna prefektuuri korrakaitsebüroo politseipatrulli (kaalubussiga tööd tegeva üksuse) asukoha,

¹⁴³ G.Tavits (viide 15), lk 31.

¹⁴⁴ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 224.

¹⁴⁵ ATS § 69, mis sätestab, et distsiplinaarsüütegu on teenistuskohustuse süüline rikkumine.

¹⁴⁶ TlnRnK 14.11.2014, 3-13-2450.

takistades sellega süütegude avastamist, ning samaaegselt asutusesiseseks mõeldud teabe avalikustamisega soodustas süütegude toimepanemist.

Distsiplinaarkaristuse määranud asutus leidis, et kõnealuse teo puhul on tegemist ATS §-s 55 toodud kohustuse ning avaliku teabe seaduse (AvTS) § 38 lõikes 3 kehtestatud nõuete rikkumisega, millega pani toime PPVS § 86 punktis 1 kvalifitseeritud süüteo – teenistuskohustuste mittenouetekohase täitmise.

Ringkonnakohus asus seisukohale, et AvTS § 35 lg 1 p 51 kohaselt on teabevaldaja kohustatud tunnistama asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks teabe politsei tegevuse meetodite ja taktika kohta, kui selle avalikuks tulek võib raskendada süütegude avastamist või soodustada nende toimepanemist ja isegi kui apellandile ei oleks PPA peadirektori käskkirjadest teada antud, tema ametijuhendist see ei nähtuks, ta poleks DELTA infosüsteemiga tutvunud ega seal olevaid dokumente õigeaegselt lugenud, tuleneb patrulli asukoha avaldamise piirang otse seadusest.¹⁴⁷

Ringkonnakohus asus kõnealuses lahendis seisukohale, et PPA poolt kasutatavate töömeetodite avalikustamise ja sellega politsei korrakaitse eesmärgi saavutamise takistamise puhul on tegemist raske rikkumisega.¹⁴⁸

Nimetatud asjaoludest lähtuvalt võib öelda, et kui seadusest tuleneb teatud kohustus, ei pea seda enam eraldi ametnikule teatavaks tegema. Töö autori arvates on see asjakohane kuna ametnikku teenistusse võttes reeglina eeldatakse, et ametikohal millisele ametnik teenistusse võetakse, rakendatavad seadused ja nendest tulenevad õigused ja kohustused, on teenistusse võetavale isikule teada. Nimelt peaks teenistusse võetav ametnik olema kursis tema tööloigus peamiselt rakendatavate seaduste ja nendest tulenevate kohustustega. Töö autor on arvamusel, et on ebanõistlik kui isikut teenistusse võttes peab talle selgitama kõiki seaduseid, mis tema tööloigus on rakendatavad. Ametiasutuse seisundist tulenevalt on loomulik, et selgitatakse ja tutvustatakse konkreetse ametikoha ametijuhendit ja ka vastava organisatsiooni siseseid teenistust reguleerivaid õigusakte.

Kõnealuse lahendi puhul on töö autori arvates oluline ka asjaolu, et kuigi vastavas eriseaduses ehk PPVS-is¹⁴⁹ on sätestatud teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenouetekohane täitmine viitas ametiasutus rikkumise aluse puhul üldseadusele ehk ATS-le. Täpsemalt oli rikkumise aluseks ATS § 55, mis sätestab, et ametnik ei tohi nii teenistussuhte ajal kui ka pärast teenistusest vabastamist avaldada talle teenistuse tõttu

¹⁴⁷ TlnRnK 14.11.2014, 3-13-2450, p 12.

¹⁴⁸ TlnRnK 14.11.2014, 3-13-2450, p 14.

¹⁴⁹ Vt PPVS § 86 punkt 1

teatavaks saanud riigi- ja ärisaladust, salastatud välisteavet, teiste inimeste perekonna- ja eraellu puutuvaid andmeid ning muud asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teavet.

Sellest nähtub, et ka juhul kui eriseaduses on põhjalikult reguleeritud vastav teenistus võib siiski olla vajadus rakendada üldseaduse norme.

Tallinna Ringkonnakohus oma 15.09.2016 lahendis 3-14-52538¹⁵⁰ käsitles teenistuskohustuste süülist täitmata jätmist või mittenõuetekohast täitmist, mis on toime pandud raskest hooletusest ja mille eest määrati distsiplinaarkasituseks teenistusest vabastamine.

Distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes tuvastati, et isik piirivalvelaeva kaptenina, ei taganud operatiivpaadi patrullisõidu käigus patrulltoimkonna liikmete teenistusdistsipliini järgimist ja teenistusülesannete sisulist täitmist, mistõttu sai võimalikuks, et patrullisõidu käigus asetati laeva operatiivmootorpaati kasutades püügile 4 tähistamata nakkevõrku ning võeti need hiljem koos kaladega ka veest välja ja toimetati need piirivalvelaevale. Lisaks ei taganud laeva kapten laevapere liikme teenistusdistsipliini järgimist, mis väljendus ametniku poolt laeva kütuse oma tarbeks kõrvale panemises. Distsiplinaarkaristuse määramise käskkirja põhjenduste kohaselt pani isik nimetatud distsiplinaarsüüteod toime raskest hooletusest, st jättis ametnikuna teenistuskohustuse täitmiseks vajaliku hoole olulisel määral järgimata.

Distsiplinaarkaristuse määranud asutus (PPA) asus seisukohal, et kõnealuse teo puhul oli tegemist PPVS 86 punktis 1 toodud teenistuskohustuste süülise täitmata jätmise või mittenõuetekohane täitmisega.

Ringkonnakohus asus seisukohale, et võttes arvesse piirivalvelaeva kapteni ametikohustusi (kapteni ametijuhendist nähtuvalt oli teenistuskoha eesmärk muuhulgas juhtida ja planeerida laeva teenistust, kontrollida riigi merealadel kehtivate seaduste, eeskirjade ja nõuete täitmist ning täita kohustusi, mis kaasnevad piirivalvelaevade teenistusjuhendiga, millise kohaselt on patrullimise eesmärgiks mh ebaseadusliku tegevuse tõkestamine) ning kõrvutades neid kirjeldatud sündmustega, on selge, et piirivalvelaeva kapten täitis oma ametikohustusi mittenõuetekohaselt ning see tegevus oli toime pandud raskest hooletusest.¹⁵¹

Samuti sedastas kohus, et kapteni ametikohustuste mittenõuetekohase täitmise tulemusel sai võimalikuks meeskonnaliikmete poolt õigusrikkumine, mille üle pidid meeskonnaliikmed ise järelevalvet teostama ning ühe meeskonnaliikme poolne isiklikuks otstarbeks laeva

¹⁵⁰ TlnRnk 15.09.2016, 3-14-52538.

¹⁵¹ TlnRnk 15.09.2016, 3-14-52538, p 13.

kütuse peitmine. Ringkonnakohtu arvamuse kohaselt tuleb neid rikkumisi kindlasti pidada oluliseks ATS § 75 lg 4 tähenduses, mis võimaldab karistusena isiku teenistusest vabastamist. Seda eriti olukorras kus piirivalvelaev ja selle meeskond oli väike (peale kapteni veel 4 meest) ning kaptenil oli kohustus hoida ennast kursis laeval toimuvaga ja kontrollida olukorda.¹⁵² Samuti nähtub kohtuasjast, et kohtute hinnangul on PPA järginud ATS § 75 nõudeid, ehk et on distsiplinaarmenetluses hinnanud nii faktilisi kui õiguslikke asjaolusid kogumis, samuti isiku positiivset iseloomustust, tema pikaajalist teenistusstaaži ja kehtiva distsiplinaarkaristuse puudumist.

Töö autor, kõnealuse kohtulahendi analüüsi juures asub seisukohale, et alati ei tulene distsiplinaarvastutuse aluseks olevad kohustused seadusest. Antud juhul oli aluseks võetud isiku ametijuhendist tulenevad ja asutuse siseselt kehtestatud Piirivalvelaevade teenistusjuhendi lisa. Samuti on oluline asjaolu, et isegi juhul kui isiku eelnev teenistusstaaž on olnud laitmatu võib isikule saada „saatuslikuks“ üks eksimus, mida loetakse nii tõsiseks, et määratakse rangeim distsiplinaarkaristus – teenistusest vabastamine.

Distsiplinaarkaristuse määramisel on PPA, aga taaskord lähtunud nii eriseadest ehk PPVS-st kui ka üldseadusest ehk ATS-st.

3.3. Teenistuskohustustest vabastamisel süü vormi hindamine

Ametniku teenistuskohustuse vastu eksimine on vaid distsiplinaarmenetluse objektiivne pool. Distsiplinaarsüütegu on täielikult toime pandud vaid juhul, kui on täidetud ka subjektiivne pool, s.t ametnik on oma teenistuskohustust rikkunud süüliselt¹⁵³.

Nagu eespool mainitud puudusid kuni 31.03.2013 kehtinud ATS-is süü vormi käsitlevad sätted.

Avaliku teenistuse eriliikidele kehtestatud seadustest käsitleb süü vorme üksnes kaitseväeteenistuse seadus, mille § 181 alusel on süü vormid tahtlus, hooletus ja raske hooletus, millised on lahti kirjutatud arvestades kaitseväeteenistuse omapära.

Sarnaselt ATS-ga on siingi seadusandja ette näinud, et süü hindamisel arvestatakse muu hulgas kaitsevälase haridust, töökogemust, teadmisi ja oskusi.

¹⁵² TlnRnk 15.09.2016, 3-14-52538, p 13.

¹⁵³ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), edasiviitega D. Hummel/D. Köhler/D. Mayer, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., Bund-Verlag GmbH, Frankfurt am Main, Nördlingen 2012, lk 77.

Kohtupraktikas on samuti käsitletud süü vormi hindamist. Tallinna Ringkonnakohtu 13.11.2015.a lahendi haldusasjas nr 3-14-50535¹⁵⁴ määrati kohaliku omavalitsuse ametnikule ATS §-s 69 sätestatud distsiplinaarsüüteo (teenistuskohustuse süüline rikkumine) toimepanemise eest distsiplinaarkaristuseks teenistusest vabastamine ATS § 94 alusel.

Ametniku distsiplinaarsüütegu seisnes vastava käskkirja kohaselt järgnevas:

- 1) Töölt omavoliliselt lahkumised.
- 2) Solvava ja ebaväärika sisuga e-kirjad ning nõupidamise segamine ebaväärika käitumisega.
- 3) Tööülesannete mittenõuetekohane täitmine ja täitmisest keeldumine.

Samuti on käskkirjas märgitud, et ametniku süü vormiks on tahtlus.

Ringkonnakohus leidis oma lahendis, et ametniku tegude olemusest tulenevalt (eelneva loata töölt lahkumine, kaasteenistujate solvamine ja ebaväärika käitumisega nõupidamise segamine, vahetu juhi korraldustele mitteallumine) ei saa tegemist olla hooletuse ega raske hooletusega, sest tegemist on elementaarsete nõuete rikkumisega.¹⁵⁵

Samuti toob ringkonnakohus kõnealuses lahendis välja asjaolu, et distsiplinaarvõimu teostamine ja distsiplinaarkaristuse määramine on haldusorgani kaalutusotsus. Kohus ei teosta kaalutusõigust haldusorgani asemel.¹⁵⁶

Töö autor nõustub kohtu seisukohaga, et kõnealuste ametnikule etteheidetavate tegude puhul ei saa rääkida nt hooletusest ega ka raskest hooletusest. Ilmselt ei ole kuigi tõenäoline asjaolu, et ametnik näiteks hooletuse tõttu lahkus töölt omavoliliselt või saatis hooletusest solvava ja ebaväärika sisuga e-kirju. Nimetatud tegevused saavad olla pigem siiski tahtlikult täideviidud. Isegi kui võiks arvata, et ametnik saatis solvava sisuga e-kirja kellelegi hetkeemotsiooni ajal, ei saa seda lugeda vabandavaks asjaoluks. Sellisel juhul tekib ikkagi küsimus vastava isiku sobivusest töötamiseks ametnikuna.

Samuti on süü vormi hindamist käsitletud Riigikohus oma 18.10.2016 lahendis 3-3-1-13-16¹⁵⁷. Kõnealuses lahendis oli vaidluse all ametniku ebakaines olekus väljaspool teenistusaega teenistuskohas viibimine, sellise teo teenistuskohustuste süüliseks täitmata jätmiseks ja ühtlasi väärituks teoks kvalifitseerimine. Asjaoludest nähtub, et ametnik pani süüteo toime tahtlikult.

¹⁵⁴ TlnRnK 13.11.2015, 3-14-50535.

¹⁵⁵ TlnRnK 13.11.2015, 3-14-50535, p 11.

¹⁵⁶ TlnRnK 13.11.2015, 3-14-50535, p 13.

¹⁵⁷ RKHK 18.10.2016, 3-3-1-13-16.

Riigikohtu halduskolleegium asus seisukohale, et PPA eksis süü vormi määramisel, põhjendades distsiplinaarkaristust sellega, et rikkumine oli tahtlik. Kolleegium märkis, et teenistuskohas viibimist alkoholijoobele viitavate tunnustega ei saa praegusel juhul pidada tahtlikuks. Tahtlust ei tule tuvastada mitte etanooli sisaldava aine tarvitamise suhtes, vaid teenistuskohustuste rikkumise suhtes. Kaebaja käitumist saab pidada hooletuks, kui ta ilmus teenistuskohta alkoholijoobe jääk-nähtudega, veendumata selles, et alkoholijoobele viitavad tunnused on kadunud, või ka siis, kui ta tarvitas enne teenistuse algust teenistuskohas etanooli sisaldavaid ravimeid, veendumata nende koostises ja toimes.¹⁵⁸

3.4. Teenistusest vabastamine teenistus- ja usaldussuhte kahjustamise tõttu

3.4.1. Ametnikku diskrediteeriv käitumine

ATS § 51 lg 4 sätestab, et ametnik peab käituma väärikalt nii teenistuses olles kui ka väljaspool teenistust, sealhulgas hoiduma tegevusest, mis diskrediteeriks teda ametnikuna või kahjustaks ametiasutuse mainet.

ATS-i seletuskiri¹⁵⁹ selgitab kõnealust normi läbi asjaolu, et kuna ametniku staatus on eriline võrreldes töötamisega töölepingulises suhtes, on põhjendatud, et ametnik peab käituma ametile vääriliselt nii teenistusülesandeid täites kui ka teenistusvälisel ajal ja seetõttu on sätestatud, et ametnik peab hoiduma tegevusest, mis diskrediteeriks teda ametnikuna või kahjustaks ametiasutuse mainet, sealhulgas ka teenistusülesannete täitmise välisel ajal.

Riigikohus on 25.11.2003.a kohtuasjas nr 3-3-1-70-03¹⁶⁰ asunud seisukohal, et ametiasutus ja ametnik on põhjendatult avalikkuse suurendatud tähelepanu all ning ametniku poolt nii teenistussuhetes kui ka väljaspool seda toimepandud õigus- ja kõlblusnormide rikkumine saab reeglina alati üldsuse poolt tauniva hinnangu osaliseks ja sellisena võib mõjutada selle ametniku ning ametiasutuse autoriteeti.¹⁶¹

Avaliku teenistuse eriliikides on samuti kajastatud vastava teenistuse distsiplinaarsüüteona ametniku käitumine, mis teda ametnikuna diskrediteerib. Erinevalt ATS-ist kus ametnikuna diskrediteeriva käitumise vältimise kohustus on sätestatud ametniku üldiste kohustuste

¹⁵⁸ RKHK 18.10.2016, 3-3-1-13-16, p 24.

¹⁵⁹ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri (viide 18), lk 39.

¹⁶⁰ RKHK 25.11.2003, 3-3-1-70-03.

¹⁶¹ RKHK 25.11.2003, 3-3-1-70-03, p 15.

juures on avaliku teenistuse eriliikides vastavast käitumisest hoidumise kohustus sätestatud distsiplinaarsüüteona.

Nii sätestavad ametnikku diskrediteeriva käitumise eraldiseisvana distsiplinaarsüüteona prokuratuuriseaduse § 31 lõige 2 punkt 2, politsei-ja piirivalve seaduse § 86 punkt 3 ja kaitseväeteenistuse seaduse § 166 punkt 2. Päästeteenistuse seadus, kohtute seadus ega ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadus vastava teenistuse ametnikku diskrediteerivat käitumist ei sätesta.

Ühe olulise lahendina ametnikku diskrediteeriva käitumise küsimuse lahendamisel, mis toob välja justnimelt ka asjaolu kas kohaldada üldseadust ehk ATS-i või eriseadust ehk antud juhul PPVS-i, saab tuua Riigikohtu 16.11.2016 lahendi 3-3-1-29-16¹⁶². Nimetatud asjas oli vaidlustatud Politsei-ja Piirivalveameti (PPA) peadirektori käskkiri, millega määrati ametnikule distsiplinaarsüütegude toimepanemise eest (s.o väljaspool teenistust korduvalt vääritud teo toimepanemise eest), PPVS § 86 p 3 kohaselt, distsiplinaarkaristuseks teenistusest vabastamine. Nimetatud asjas tõi PPA ühe asjaoluna välja, et politseiorganisatsioon ei saa sallida kaebaja käitumist ning ta on end ametnikuna kaaskolleegeid silmis diskrediteerinud. Koostöö jätkumine usalduse kaotanud ametnikuga ei ole mõeldav, vaatamata tema varasemale laitmatule teenistusele.¹⁶³

Riigikohus pidas nimetatud asjas oluliseks hinnata kaebaja enese kui ametniku diskrediteerimist ja sellest tulenevalt sedastas, et Riigikohtu 25.11.2003.a otsuses asjas 3-3-1-70-03¹⁶⁴ toodud seisukoht on ka praegu asjakohane.

Riigikohtu 25.11.2003.a otsuses asjas 3-3-1-70-03 on Riigikohus sedastanud, et diskrediteerimisega ATS § 84 p 3 (kuni 31. märtsini 2013 kehtinud redaktsioon) tähenduses on tegemist üksnes siis, kui selline tegu on oluliselt mõjutanud avalikkuse poolt asutusele või ametnikule antavat hinnangut. Ametniku või ametiasutuse diskrediteerimine kui vääritud tegu on materiaalne teokoosseis, mis eeldab kahjuliku tagajärjena ametniku või ametiasutuse maine olulist ja tegelikku kahjustamist. Samuti, et sellise teokoosseisu puhul tekib vastutus siis, kui ametniku õigus- või kõlblusnormide vastase süülise teo ning saanud tagajärje vahel on kausaalne seos.

Halduskollegium asus seisukohale, et kehtiva ATS § 51 lg 4 kohaselt peab ametnik käituma väärilt nii teenistuses olles kui ka väljaspool teenistust, sealhulgas hoiduma

¹⁶² RKHK 16.11.2016, 3-3-1-29-16.

¹⁶³ RKHK 16.11.2016, 3-3-1-29-16, p 1.2.

¹⁶⁴ RKHK 25.11.2003, 3-3-1-70-03, p 15-16.

tegevusest, mis diskrediteeriks teda ametnikuna või kahjustaks ametiasutuse mainet. Alates 1. aprillist 2013 ei nõua avaliku teenistuse seadus enam diskrediteerimise tegelikku asetleidmist vaid ATS § 51 lg 4 kohaselt tuleb hinnata, kas ametniku poolt toime pandud vääritud tegu on selline, mis võib potentsiaalselt rikkujat ametnikuna diskrediteerida. Vaidlustatud käskkirjas on viidatud küll õiguslike alustena nii PPVS § 86 p-le 3 kui ka ATS § 51 lg-le 4, kuid politsei- ja piirivalveseadus eriseadusena järgib varem kehtinud ATS § 84 p 3¹⁶⁵ sõnastust ja kohaldada tuleb eriseadust.¹⁶⁶

Samas pidas kohus vajalikuks sedastada, et kolleegiumi hinnangul on praeguses asjas piisavalt põhjendatud, et kaebaja diskrediteeris end kuna kaebaja käitumist tajusid vääritud teona ka teised organisatsiooni liikmed. Seega saab eeldada, et rikkumisel on olulised tagajärjed kaebaja mainele, kui juhtumit tajunud isikute kirjeldusest ja/või ülemuse hinnangust võib järeldada, et enamik organisatsiooni liikmetest ja/või avalikkus tajusid ja hindaksid kaebaja käitumist valdavalt sarnasel moel.

Veel ühe diskrediteerimist puudutava lahendina tooksin siinkohal välja Tartu Halduskohtu 15.10.2015 lahendi 3-15-918¹⁶⁷, milles määrati ametnikule ATS § 75 lg-tes 4, 5 ja 6 ning PPVS § 86 p-s 3 ja § 88 p-s 5 sätestatule toetudes distsiplinaarsüüteo eest karistuseks teenistusest vabastamine. Kaebajat süüdistati selles, et ta on väljaspool teenistust toime pannud vääritud teo, mis on vastuolus ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega ning diskrediteerib teda ametnikuna.¹⁶⁸ Distsiplinaarmenetluses isikule etteheidetav tegu seisnes teenistusvälisel ajal Vene Föderatsiooni maksumärgistusega 120 sigareti naiste hügieenitoodete pakenditesse peidetuna ja deklareerimata Eesti Vabariiki toimetamises.

Isik väitis antud asjas, et tegemist oli juhuslikult toime pandud teoga ning, et tema tegevuses puuduvad Politsei- ja Piirivalveameti ning politseiametniku maine diskrediteerimise tunnused, sest sellega seotud informatsioon ei saanud avalikkusele teatavaks.

Eespool nimetatud asjaolude puhul asus kohus seisukohale, et kuigi kohtule ei ole esitatud mingeid väiteid ega tõendeid, et tolliseaduse rikkumine kaebaja poolt oleks leidnud kajastamist meedias, on siiski teda kui politseiametnikku diskrediteerivaks kindlasti võimalik pidada ka seda, et tema ametikoht sai teatavaks kahele rikkumise avastamise juures olnud ja sellekohaste dokumentide vormistamisega tegelenud tolliametnikule,

¹⁶⁵ Kuni 31.03.2013 kehtinud ATS § 84 punkt 3 sätestab vääritud teo mõiste, s.o. süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega, ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust.

¹⁶⁶ RKHK 16.11.2016, 3-3-1-29-16, p 10.

¹⁶⁷ TrtHK 15.10.2015, 3-15-918.

¹⁶⁸ TrtHK 15.10.2015, 3-15-918, p 1.

väärteomenetluses osalenud tolliametnikust tõlgile ning väärteoasja kohta kohtuvälise otsuse teinud ametnikule.¹⁶⁹

Nimetatud asjaolu annab töö autorile alust arvata, et alati ei ole ametniku diskrediteerimiseks oluline, et juhtum peab olema kajastust saanud ajakirjanduses. Kohtu hinnangul piisab ametniku olulise rikkumise puhul, ka asjaolust, et kolmandad isikud on saanud teadlikuks ametniku poolt toimepandud ametnikku diskrediteerivast teost.

Samuti asus kohus kõnealuses asjas seisukohale, et isiku põhjendused juhtunu kohta, ei ole eluliselt usutavad, sest sigarettide kogust ja peidukohta arvestades pole tõenäoline, et mitu tundi kestnud väljasõidu kestel teise riiki sai nende kotis paiknemine kaebajale märkamatuks jääda ja seetõttu sai sigarettide üle tollipiiri toimetamise puhul tegemist olla üksnes tahtliku tegevusega. Kaebaja pidi seda toime pannes aru saama, et lisaks tolliseadusele rikub ta tahtlikult endale kui politseiametnikule kehtestatud nõudeid käituda väärilt ja hoiduda tegevusest, mis diskrediteeriks teda ametnikuna. Kohus asus üheselt seisukohale, et süütegude menetlemisega tegelevat politseiametnikku, kes on ise tahtliku süüteo toime pannud, ei saa enam kuidagi usaldusväärseks pidada. Toimunud juhuslikuks nimetamise ja sellele ennast õigustavate vabanduste otsimisega on kaebaja näidanud, et ta ei mõista rikkumise tähendust ja tagajärge enda kui ametniku mainele.¹⁷⁰

Kokkuvõtteks kõnealuste lahendite puhul on töö autor seisukohal, et ametniku või ametikoha diskrediteerimiseks ei ole üheselt vajalik ja oluline, et diskrediteeriv tegu oleks kajastatud meedias või, et sellest oleksid teadlikud suurem hulk inimesi. Oluliseks saab pidada siiski asjaolu, et isikud, kes puutusid kokku eeldatava diskrediteerimis juhtumiga, tajuvad seda kui ametnikku või ametikohta diskrediteeriva tegevust.

Ametniku teenistuskohustuste allikana on mõlemas väljatoodud kohtulahendis kohus kohaldanud eriseadust, mõne viitega ATS-le.

Töö autor on seisukohal, et kuna ametnikku diskrediteeriv käitumine on PPVS-is sätestatud ametniku distsiplinaarsüüteoana, on asjakohane, et karistuse määramisel kohaldatakse just eriseadust.

¹⁶⁹ TrtHK 15.10.2015, 3-15-918, p 7.

¹⁷⁰ TrtHK 15.10.2015, 3-15-918, p 10.

3.4.2. Ametniku vääritud tegu

Ametniku vääritud käitumise sätted kattuvad seaduses ametnikku diskrediteeriva käitumise sätetega. Nagu ametnikku diskrediteeriva käitumise analüüsimise juures märgitud tuleneb ka ametniku vääritud käitumise kohustus ATS § 51 lõikest 4.

Nimetatud sättest on näha, et ATS ei sätesta otsesõnu vääritud teo mõistet, kuid paneb ametnikule kohustuse käituda vääritud.

Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat selgitab samuti, et karistatavad süüteod tuleb välja selgitada ja neile õiguslik hinnang anda distsiplinaar-menetluses, mille käigus tuleb sisustada ka määratlemata õigusmõiste „vääritud tegu”.¹⁷¹

Avaliku teenistuse eriliikidele kehtestatud seadustes käsitletakse samuti ametniku vääritud käitumist. Regulatsioon on samane ametnikku diskrediteeriva käitumise regulatsiooniga, mis avaliku teenistuse eriliikide puhul on erinevalt ATS-st sätestatud distsiplinaarsüüteona mitte ametniku üldiste kohustustena.

Erinevalt ATS-i vastavast regulatsioonist on mõnede avaliku teenistuse eriliikide puhul vääritud teo mõiste eraldi väljatoodud. Näiteks prokuratuuriseaduse § 31 lõige 2 punkt 2 sätestab, et vääritud tegu on süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega või diskrediteerib prokuröri või prokuratuuri, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime ametnikohustuste täitmisel või mitte. Samuti sätestab politsei-ja piirivalve seaduse § 86 punkt 3, et vääritud tegu on politseiametniku süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega, ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust. Kohtute seaduse § 87 sätestab, et kohtuniku distsiplinaarsüütegu on ka kohtuniku vääritud tegu.

Kaitseväeteenistuse seaduse § 166 punkt 2 ei sätesta otsesõnu kaitseväelase vääritud tegu või käitumist kuid ütleb, et distsiplinaarsüütegu on muuhulgas kaitseväelase süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega või diskrediteerib kaitseväelast või asutust olenemata sellest, kas kaitseväelane pani teo toime teenistusülesandeid täites või mitte.

Töö autor on seisukohal, et võrreldes ATS-i vastavat regulatsiooni KVTS regulatsiooniga, võib öelda, et vääritud teo osas on eriseaduses antud pisut laiem selgitus vääritud teo mõistele.

¹⁷¹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu (viide 2), lk 171.

Vääritu teo definitsiooni otsesõnu ükski allikas ei anna. Kuidas või millest lähtuvalt saab öelda, et tegemist on ametniku vääritu teoga? Töö autori arvates võiks selliseks teoks olla käitumine, mis on vastuolus suurema osa ühiskonnaliikmete moraali ja tavaga, samuti mis riivaks isikute õiglustunnet.

Käesoleva töö kontekstis tekib küsimus, kas vääritu tegu peab olema vääritu avalikkuse jaoks, mis saab nõ avalikku kajastust või piisab ka sellest, et ametniku poolt toimepandud tegu on vääritu tegu konkreetse organisatsiooni ja selle juhi jaoks. Töö autor on seisukohal, et ei oma tähtsust kas ametniku tegu saab avalikku tähelepanu või see puudutab peamiselt organisatsiooni ja selle liikmeid, teole vastav reageering peaks olema samane.

Väärrikusekohustuse rikkumise küsimust on käsitlenud Tallinna Ringkonnakohtu 16.03.2015 haldusajal nr 3-14-52587¹⁷², kus teenistuskohustuste süülise rikkumisena on väljatoodud, et isik edastas oma ametialaselt e-posti aadressilt osakonna juhataja aadressil solvavaid e-kirju ning kasutas ametnikule ebasobivat kõnepruuki.

Ringkonnakohtus märgib oma lahendis, et sellise teo eest, mida kaebajale ette heidetakse, on ringkonnakohtu hinnangul ametniku teenistusest vabastamine proportsionaalne ka juhul, kui ametnikul ei ole kehtivaid distsiplinaarkaristusi. Samuti märgib ringkonnakohtus, et käskkirjas etteheidetud käitumine on ametnikule täiesti lubamatu ja rikkumise olemust ja varasemaid sarnaseid rikkumisi arvestades ei saa eeldada teenistussuhte jätkamist.¹⁷³

Töö autori arvates on eelpooltoodud kohtulahendi puhul selgelt kohtu poolt väljendatud seisukoht, et kaasteenistujate solvamine, ebaväärivate väljendite kasutamine ning ka solvava sisuga e-kirjade saatmine kaasteenistujatele, on vääritu tegu ja distsiplinaarsüüteona kvalifitseeritav.

Väljaspool teenistusaega toimepandud vääritu teo küsimust on käsitlenud Riigikohus oma 18.10.2016 lahendis 3-3-1-13-16¹⁷⁴. Kõnealuses lahendis oli vaidluse all ametniku ebakaines olekus väljaspool teenistusaega teenistuskohas viibimine, sellise teo teenistuskohustuste süüliseks täitmata jätmiseks ja ühtlasi väärituks teoks kvalifitseerimine. Isikule määrati PPVS § 86 p-de 1 ja 3 järgi kvalifitseeritavate distsiplinaarsüütegude toimepanemise eest distsiplinaarkaristuseks PPVS § 88 p 5 järgi teenistusest vabastamine. Samuti on

¹⁷² TlnRnK 16.03.2015, 3-14-52587.

¹⁷³ TlnRnK 16.03.2015, 3-14-52587, p 8.

¹⁷⁴ RKHK 18.10.2016, 3-3-1-13-16.

väljatoodud asjaolu, et oma tegevusega rikkus isik muuhulgas ATS § 51 lõikes 4 sätestatud ametniku kohustust käituda väärilt.

Riigikohus asus seisukohale, et kuna asjas tuvastati, et kaebajal ei olnud joobele viitavaid iseloomulikke tunnuseid. See tähendab, et isikul ei esinenud artikulatsiooni- või koordinatsioonihäireid, tema käitumisest ei saanud järeldada alkoholijoobes olekut, isik käitus korrektselt ning tema töökaaslased ei märganud tal alkoholijoobe tunnuseid enne indikaatorvahendi testi. Samuti ei nähtu distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjast, et teenistuskohustuste rikkumine oleks kaasa toonud vääriru teo kvalifitseerimist võimaldava järelni. Riigikohtu seisukoha järgi ei olnud antud juhul selliseks tagajärjeks vajadus korraldada teenistus ümber ja kirjeldatud kaebaja käitumine ei kujuta endast PPVS § 86 p-s 3 sätestatud ega kohtupraktikas väljakujunenud määratlusele vastavat vääriru teo ning ei ole samal põhjusel karistatav ka teenistuskohustuste rikkumisena.¹⁷⁵

Kuigi kolleegium nõustus, et ka sellise teenistuskäiguga isikud võivad toime panna rikkumisi ning kõrgendatud ootused nende suhtes on samuti õigustatud, ei saa jätta rõhutamata, et esmakordse rikkumise eest teenistusest vabastamiseks peaks süütegu olema eriti raske või põhjused teenistussuhte mittejätkamiseks olulised. PPA põhjendused teenistussuhte lõpetamiseks, et usaldus kaebaja vastu on kadunud, sest rikkumise laadist tulenevalt võib arvata, et ametnik ei suuda ka edaspidi tagada teenistuskohustuste täitmist, on kolleegiumi arvates üldsõnaline ja ei ole piisav.¹⁷⁶

Kõnealust lahendit analüüsid on nähtav, et isegi juhul kui väidetav süütegu on toimepandud teenistusvälises ajal ei pöörata sellele asjaolule liigselt tähelepanu vaid keskendutakse etteheidetavale teole kui sellisele. Antud kaasuse puhul on distsiplinaarkaristus asutuse poolt määratud eriseaduse sätete alusel, aga samuti on väljatoodud, et isik rikkus ATS-is sätestatud ametniku väärilt käitumise kohustust.

Vääriru teo küsimust käsitles ka Tallinna Ringkonnakohus 23.05.2014 lahendis haldusasjas nr 3-13-28¹⁷⁷, kus ametnikule määrati vääriru teo toimepanemise eest distsiplinaarkaristuseks teenistusest vabastamine. Distsiplinaarmenetluses tehti kindlaks, et isikuga võttis 16.04.2012 ja 30.04.2012 telefoni teel ühendust SS, kellele kuuluva transpordifirma autojuht AO oli 08.04.2012 juhtinud veoautot juhile keelatud seisundis, kus tema ühes liitris väljahingatavas õhus oli alkoholisaldus mitte väiksem kui 0,37 mg/l. AO-

¹⁷⁵ RKHK 18.10.2016, 3-3-1-13-16, p 23.

¹⁷⁶ RKHK 18.10.2016, 3-3-1-13-16, p 24.

¹⁷⁷ TlnRnk 23.05.2014, 3-13-28.

a suhtes alustati väärteomenetlust ja SS sooviks oli, et AO-al kui tema parimal autojuhil jääks juhtimisõigus alles ning seda TP ka SS-le lubas. Isik omakorda võttis ühendust oma alluva, ülemkonstaabel AK-ga, kes oli vastava väärteoasja kohtuvälise menetlejana otsuse tegija ning kellele TP seoses antud menetluse ja AO-aga ütles „... purjus juhtimine tal, seal vaata, et tal load kindlasti alles jääks“. Seega pöördui isiku poole sooviga mõjutada määratavat karistust.

Kõnealuses asjas asus ringkonnakohus seisukohale, et „vääritud tegu“ on määratlemata õigusmõiste, mis tuleb sisustada haldusorgani poolt ja antud juhul on ringkonnakohtu hinnangul ametiasutus sisustanud määratlemata õigusmõistet mõistlikult, hinnates isiku tegevuse ametnikule esitatavate eetiliste nõuete vastaseks ja seega vääritud teoks.

Samuti asus kohus seisukohale, et rangeimat karistust (teenistusest vabastamine) ei ole võetud kui konkreetse rikkumise automaatset tagajärge vaid lisaks rikkumise iseloomule on arvesse võetud kaebaja isikuga seonduvat (staaž, ametipositsioon), samuti tegevuse mõju. Kaebaja ei olnud reaametnik, kes võis kogenematuses eksida, talle oli pikaajalist teenistust arvestades usaldatud vastava valdkonna koordineerimine. Selliselt ametipositsioonilt erapooletuse ja objektiivsuse nõude rikkumine seab kahtluse alla politsei (kaebaja poolt juhitava patrullteenistuse) usaldusväarsuse laiemalt.

Töö autori arvates on eeltoodu heaks näiteks selles osas, et lisaks teenistuskohustuste rikkumise iseloomule on siiski oluline ka asjaolu millisel ametikohal isik töötab, kas tegemist on nõ reaametnikuga või juhtival teenistuskohal oleva ametnikuga, kellelt oodatakse suuremaid kogemusi, objektiivsust ja vastutustundlikumat käitumist. Kuigi ei ole ka asjakohane, et nõ reaametnikule ei kehtiks samad nõudmised, mis juhtival kohal olevale ametnikule, on ilmselgelt juhtival kohal teenistujale nõudmised kõrgemad.

Kohtupraktikas on kajastamist leidnud nii vääritud teo mõiste sisustamine kui ametnikku ja ametiasutust diskrediteeriv käitumine. Kohtud on lahendanud distsiplinaarvaidlustes nii materiaalse õiguspärasuse kui ka formaalse õiguspärasuse küsimusi. Samuti saab väljatua asjaolu, et pea kõikides distsiplinaarkaristusena määratud teenistusest vabastamise asjades on karistuse määranud asutus viidanud eriseaduse vastavatele sätetele kuid alati on teatud ulatuses aluseks võetud ja viidatud ka üldseaduse ehk ATS-i vastavatele sätetele.

KOKKUVÕTE

Avaliku teenistuse ametnikule rakenduv distsiplinaarvastutus on teenistussuhtes määratav juriidiline vastutus ametniku poolt toimepandud distsiplinaarsüüteo eest. Ametniku teenistussuhte lõpetamine teenistuskohustuste rikkumise tõttu kujutab endast raskeimat distsiplinaarkaristust. Distsiplinaarvastutus on omane vaid avalikule teenistusele ja see tuleneb ametnikusuhtest, mis loob avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhtena pooltele erilisi õigusi ja kohustusi.

Ametnik peab oma tegevuses lähtuma eelkõige seadusest ja põhiseadusest, samuti teistest õigusaktidest. Lisaks tulenevad ametniku kohustused ametijuhendist, asutuse sisestest normidest ja teatud juhtudel ka eetikakoodeksitest.

Avaliku teenistuse seadus on nõ üldseadus, mis peaks sisaldama norme, mis on kasutatavad kõikide avaliku teenistuse ametnike puhul. Seda nii täielikult avaliku teenistuse seadusele allutatud teenistuste puhul kui ka avaliku teenistuse eriliikide puhul. Samas on avaliku teenistuse eriliikidele kehtestatud eriseadused, mis sätestavad vastava avaliku teenistuse eripärasid silmaspidades, erisused võrreldes üldseaduse ehk ATS-ga.

Distsiplinaarõigus täidab ametnike suhtes eelkõige järelevalve funktsiooni, eesmärgiga tagada ametniku kohustuste järgimine ja avaliku teenistuse funktsioneerimisvõime, ametniku huvidekonflikti vältimine ja ametnikkonna hea maine säilitamine. Sellega on distsiplinaarvastutusel ühtlasi ka ametnike kohustuste täitmist tagav funktsioon.

Ametniku distsiplinaarvastutuse eesmärk ei ole otseselt ametniku tegevuse sanktsioneerimine. Ametniku distsiplinaarvastutusele võtmine annab võimaluse ametiasutusele teenistussuhte lõpetamiseks ametnikuga, kes on distsiplinaarsüütegu toime pannes käitunud selliselt, et ametiasutusel ei ole võimalik jätkata selle isikuga teenistussuhet. Samuti annab see ametiasutusele võimaluse leebemate vahenditega (mitte teenistusest vabastamine) ametnikku mõjutada, et ta tulevikus täidaks teenistuskohustusi täpsemalt.

Ametnikud nimetatakse reeglina teenistusse määramata ajaks ja ametniku teenistusest vabastamine on võimalik vaid piiratud ja seadusest tulenevatel juhtudel. Teenistuskohustuste süülise rikkumise tõttu teenistusest vabastamine ehk distsiplinaarvastutus on üheks teenistusest vabastamise aluseks.

Ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise ja distsiplinaarkaristuse määramise aluseks on distsiplinaarsüütegu, mille ametnik on väidetavalt toime pannud. Siit tulenebki distsiplinaarmenetluse eesmärk, milleks on distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiire ja täielik väljaselgitamine, võimaliku süüdlase tuvastamine ning distsiplinaarkaristuse õiglane määramine. Selle eesmärgi saavutamine on võimalik vaid distsiplinaarmenetluse nõuetekohase läbiviimisega.

Ametniku teenistusest vabastamise küsimused on kindlasti otsused, mille langetamisele peab eelnema põhjalik ja hoolikas kaalumine, ametniku kaasamine ja ärakuulamine ning kõigi väidete põhjendamine, samuti eelpool toodud asjaolude kirjeldamine ja kajastamine teenistusest vabastamise haldusaktis (käskkirjas). Üldjoontes on distsiplinaarmenetluse näol tegemist tavalise haldusmenetlusega, mille puhul tuleb jälgida haldusmenetluse seadusest tulenevaid nõudeid, arvestades ATS-st tulenevate erisustega.

Töö põhiprobleemideks olid töös käsitletavatele avaliku teenistuse eriliikidele kehtestatud distsiplinaarvastutuse normide ja ATS-i vastavate normide analüüsi pinnalt leida vastus küsimusele, kas üldse ja mil määral on ATS-i ja vastavat avaliku teenistuse eriliiki reguleeriva eriseaduse distsiplinaarvastutuse sätetes erinevusi? Kas need erinevused on vajalikud? Kuivõrd peaks olema eriseaduses reguleeritud vastavat avaliku teenistuse eriliiki käsitlev distsiplinaarvastutuse regulatsioon? Kas distsiplinaarkaristuse määramisel rakendatakse pigem eriseadust või üldseadust? Kas üldse ja mil määral on vajalik eriseadustes sätestada distsiplinaarvastutuse normid.

Distsiplinaarvastutus on reguleeritud nii avaliku teenistuse seaduses kui ka avaliku teenistuse eriliike reguleerivates eriseadustes.

Seadusandja on sätestanud põhimõtte, et politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikele, tegevväelastele ja avaliku teenistuse teiste eriliikide ametnikele kohaldatakse avaliku teenistuse seadust eriseadustes sätestatud erisustega.

Sellest saab järeldada, et seadusandja mõte ja soov on olnud siiski, et avaliku teenistuse eriliikide teenistusele kehtestataks erinev, üldseadust täpsustav regulatsioon, mis on tulenev vastava eriliigi eripäradest ja spetsiifikast.

Avaliku teenistuse seaduse kohaselt on distsiplinaarkaristusi 3 liiki – noomitus, põhipalga vähendamine kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks ja teenistusest vabastamine.

Avaliku teenistuse eriliikides on lisaks avaliku teenistuse seaduses sätestatud distsiplinaarvastutuse normidele ka erinormid, mis on paljuski seotud vastava avaliku teenistuse eripäraga.

Analüüsid võimalikke erisusi avaliku teenistuse seaduses ja avaliku teenistuse eriliikidele kehtestatud eriseadustes on töö autori arvates olukord mitmetahuline. Mõningate eriliikide regulatsioon sätestab paljusid kas täiendavaid või ka täiesti erinevaid ja vastava avaliku teenistuse eriliigi omapärast tulenevaid distsiplinaarvastutuse norme (näiteks on kaitseväeteenistuses sätestatud distsiplinaarkinnipidamine). Mõningate avaliku teenistuse eriliikidele kehtestatud eriseadustest ei nähtu praktiliselt ühtegi erisust võrreldes üldseaduse ehk ATS-ga (näiteks päästeteenistuses praktiliselt puuduvad erisused võrreldes ATS-ga).

Teatud juhtumitel on küll eriseaduses sätestatud distsiplinaarvastutuse norm, mis esialgsel lugemisel tundub olema erisus, aga lähemal süvenemisel selgub, et tegemist võib olla vaid sõnastusliku erisusega, mille puhul normi sisu tegelikkuses ei erine üldseaduse regulatsioonist.

Teatavad erisused avaliku teenistuse kui üldseadusega on tuvastatavad prokuröriteenistuses, politseiteenistuses ja kaitseväeteenistuses.

Päästeteenistuses on võimalik väljatuua vaid üks erisus, mis puudutab distsiplinaarmenetluse alustamise õigust omavat ja distsiplinaarkaristuse määramise õigust omavate isikute ringi.

Vanglateenistuses on samuti vaid üks erisus, mis puudutab määratavat distsiplinaarkaristust ja mis annab võimaluse määrata distsiplinaarkaristuseks ühe astme võrra madalamale ametiastmele või madalamale ametikohale üleviimise üheks aastaks, kusjuures aasta möödudes on vanglaametnikul õigus saada tagasi endisele ametiastmele või ametikohale.

Kohtupraktika analüüsist tulenevalt ei nähtu, et avalikus teenistuses oleks suuri probleeme distsiplinaarkaristuse määramisel sobiliku või vajaliku normi leidmisega. Distsiplinaarkaristuse määramisel on aluseks üldjuhul ikkagi vastava avaliku teenistuse eriliigile kehtestatud eriseadusest tulenevad normid, mida täiendatakse üldseaduse vastavate normidega.

Ametnikku või ametiasutust diskrediteeriva käitumise mõiste sisustamisel on kohus arvestanud mitmete asjaoludega, millest olulisimaks võib pidada läbivat mõtet, et ametnikku diskrediteerivaks teoks ei pruugi olla tegu, mis on saanud avalikku meedia kajastust ja et avalikkus tajuks seda kui ametnikku diskrediteerivat käitumist. Piisab ka asjaolust kui vastavat normi rikkunud ametniku kolleegid tunnetavad seda kui ametnikku diskrediteerivat käitumist.

Eeltoodust tulenevalt on töö autori poolt püstitatud hüpotees, et avaliku teenistuse eriliikidele kehtestatud eriseadustes on vajalik reguleerida, lisaks ATS-is sätestatule ja arvestades vastava avaliku teenistuse eriliigi erisusi, distsiplinaarvastutuse normid, kinnitust leidnud. Oluline on sätestada avaliku teenistuse eriliikidele kehtestatud eriseadustes just konkreetse avaliku teenistuse eriliikide erisusi arvestav distsiplinaarvastutuse regulatsioon.

Töö autor on seisukohal, et avaliku teenistuse seadus kui üldseadus peaks sätestama küll distsiplinaarvastutuse üldsätteid, mis on kohaldatavad kõikidele avaliku teenistuse ametnikele kuid eriseadused peaksid sätestama detailsema ja vastavat avaliku teenistuse eriliigi spetsiifilisusega arvestava distsiplinaarvastutuse regulatsiooni.

ENTLASSUNG IM FALLE EINES DIENSTVERGEHENS BEI DEN SONDERARTEN DER ESTNISCHEN DIENSTVERHÄLTNISSE

ZUSAMMENFASSUNG

Beamten sind die sogenannten Eckpfeiler unserer Gesellschaft, deren Handeln und Wirken in einer oder anderen Weise jeden Mitbürger beeinflusst, sei es das Entscheiden über staatlichen Prioritäten, die Verwirklichung von politischen Entscheidungen oder die verschiedenen Aufgaben im öffentlichen Dienst.

Somit werden die Beamten über ihre Wahrnehmung der täglichen Dienstaufgaben zum Maßstab, an dem die öffentlichen Ämter, der öffentliche Dienst und die Funktionstüchtigkeit eines Staates gemessen werden. Eine solche Beurteilung ist zwar vorwiegend auf die Staatsbürger zurückzuführen, jedoch kann die Arbeit der Beamten auch grenzüberschreitende Einflüsse mit sich ziehen, denn so kann z. B. für einen Investoren aus dem Ausland der ganze Eindruck von einem Staat sehr stark durch einen einzigen Beamten geprägt werden. Deshalb ist von großer Bedeutung, dass Personen, die in den öffentlichen Dienst aufgenommen werden, möglichst kompetent, vertrauenswürdig und (vor allem auch politisch) unparteiisch sind.

Beamten werden in der Regel unbefristet eingestellt und eine Ausscheidung aus dem Dienst erfolgt nur in gesondert und gesetzlich geregelten Fällen. Das Ziel und Zweck eines unbefristeten Dienstverhältnisses besteht zum einen darin, den Beamten die Vorzüge eines sicheren Arbeitsverhältnisses zu bieten und zum anderen darin, einen Rahmen zu schaffen, in dem die Beamten sich voll und ganz auf ihre Dienstaufgaben konzentrieren können. Somit gilt die unbefristete Einstellung als einer der bedeutsamen Voraussetzungen für das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis sowie für das Vertrauensverhältnis.

Die Redaktion des Estnischen Gesetzes zum öffentlichen Dienst bis 2013 beinhaltete keine Regelungen über mögliche Sonderarten des öffentlichen Dienstes. Stattdessen wurden früher im Gesetz die Körperschaften des Staates sowie der kommunalen Selbstverwaltungen aufgelistet, deren Angestellte zu den Beamten im öffentlichen Dienst gezählt wurden.

In der Neuauflage des Estnischen Gesetzes zum öffentlichen Dienst (estn. Abkürzung ATS) seit 2013 wird dagegen eine sog. offene Liste über mögliche Sonderarten des öffentlichen Dienstes eingeführt, zu denen Beamten im Polizei-, Strafvollzugs-, Rettungs-, Außen- und

Staatsanwaltschaftsdienst sowie Wehrdienstler gezählt werden und für die das ATS mit den Besonderheiten aus entsprechenden Sondergesetzen anzuwenden ist. Die im ATS aufgeführte Liste kann als „offen“ bezeichnet werden, weil vom Gesetzesgeber das Recht eingeräumt wird, eine Sonderart des öffentlichen Dienstes zu erschaffen, die im Gesetz ATS nicht aufgeführt ist, unter der Voraussetzung, dass die Sonderart dem ATS untergeordnet ist.

In der vorliegenden Magisterarbeit werden von der Autorin folgende in Estland als Sonderarten des öffentlichen Dienstes aufgeführte Dienste behandelt:

- 1) Staatsanwaltschaftsdienst,
- 2) Polizeidienst,
- 3) Militärdienst,
- 4) Rettungsdienst,
- 5) Strafvollzugsdienst.

Weil der Begriff „Disziplinarverantwortung“ nur im Kontext des öffentlichen Dienstes angewendet wird und für die Sonderarten des öffentlichen Dienstes sowohl die entsprechenden Sondergesetze als auch das Gesetz ATS anzuwenden sind, ist die Autorin der vorliegenden Magisterarbeit darum bemüht, durch den Vergleich zw. den verschiedenen disziplinarrechtlichen Regelungen für die Sonderarten des öffentlichen Dienstes und Regelungen im Gesetz ATS Antworten zu finden, ob und inwieweit sich die Regelungen in den Sondergesetzen von den Regelungen im ATS abweichen. Des Weiteren wird die Notwendigkeit solcher Abweichungen erforscht. Außerdem geht die Verfasserin dieser Magisterarbeit auf die Fragen ein, in welchem Umfang eine Regelung über die Disziplinarverantwortung bei den Sonderarten des öffentlichen Dienstes in die entsprechenden Sondergesetze einfließen soll, ob bei der Bemessung von Disziplinarmaßnahmen vielmehr das Sondergesetz oder das Gesetz ATS Anwendung findet, sowie ob und in welchem Ausmaß Regelungen über die Disziplinarverantwortung überhaupt in den Sondergesetzen behandelt werden sollten.

Das Thema der vorliegenden Magisterarbeit ist zurzeit aktuell, weil seit dem Inkrafttreten des Estnischen Gesetzes zur öffentlichen Dienst (ATS) im 2013 bisher keine Vergleiche über die Regelungen in den Sondergesetzen in Bezug zu den Regelungen zu Disziplinarverantwortung im Gesetz ATS unternommen worden sind, und bisher keine Analysen vorliegen, ob disziplinarrechtliche Regelungen, zusätzlich zu ATS, in den

Sondergesetzen behandelt werden sollten, in Anbetracht der Fragestellung, ob vielmehr das übergeordnete Gesetz ATS oder vielmehr die Sondergesetze angewandt werden.

Die Magisterarbeit ist in drei Kapiteln gegliedert. In dem ersten Kapitel geht die Autorin der Magisterarbeit auf die rechtlichen Grundlagen des öffentlichen Dienstes in Estland ein und erforscht die verschiedenen Quellen der Dienstpflichten. Dies sowohl bezüglich der allgemeinen Dienstpflichten, geregelt im Gesetz ATS, als auch über die Sonderpflichten, geregelt in den entsprechenden Sondergesetzen.

Im zweiten Kapitel vergleicht und analysiert die Verfasserin dieser Magisterarbeit die Regelungen der Disziplinarverantwortung, wie sie in den Sondergesetzen im Vergleich zum Gesetz ATS verfasst worden sind. Als Ergebnisse dieser Analyse werden unterschiede zw. den Regelungen in den Sondergesetzen zu den Regelungen im Gesetz ATS aufgeführt.

Im dritten Kapitel wird die Aufmerksamkeit auf die Kündigung des Dienstverhältnisses als Disziplinarmaßnahme gerichtet, indem verschiedene Umstände aus der Gerichtspraxis bezüglich Dienstvergehen herangezogen werden. Des Weiteren wird im dritten Kapitel darauf eingegangen, in welchem Ausmaß die Regelungen der Sondergesetze im Vergleich zu den Regelungen im Gesetz ATS beim Bemessen von Disziplinarstrafen zur Anwendung kommen.

Als Hypothese der vorliegenden Magisterarbeit gilt, dass derzeit tatsächlich eine Notwendigkeit danach besteht, bei den Sonderarten der öffentlichen Dienstverhältnisse in Estland das Thema Disziplinarverantwortung, zusätzlich zu ATS, auch in den Sondergesetzen zu regeln.

Die Disziplinarverantwortung eines Beamten im öffentlichen Dienst regelt die rechtliche Verantwortung eines Beamten im Falle eines Dienstvergehens. Eine Disziplinarverantwortung findet nur im öffentlichen Dienst Anwendung und beruht auf den Beamtenstatus, der für den Beamten besondere Rechte sowie Pflichten zuschreibt.

Ein Beamter hat sich in seiner Amtstätigkeit an die Gesetze, an das Grundgesetz sowie auf andere geltende Rechtsakten zu richten. Zusätzlich gelten den Beamten besondere Regelungen aus der Dienstvorschrift, aus den hausinternen Regelungen von öffentlichen Körperschaften sowie, in manchen Fällen, Verhaltenskodexen.

Das Disziplinarrecht erfüllt vor allem die Aufgaben der Dienstaufsicht, indem es ermöglicht danach zu forschen, ob und wie ein Beamter seinen Pflichten nachkommt, ob er die Funktionsfähigkeit des öffentlichen Dienstes sichert, etwaige Interessenkonflikte umgeht und für den guten Ruf des Beamtentums gerade steht. Somit hat die Disziplinarverantwortung nebst anderen auch die Funktion, die Ausübung der Amtstätigkeiten bei den Beamten zu gewährleisten.

Die Aufgabe der Disziplinarverantwortung besteht nicht primär in der Ausübung von Sanktionen.

Als Grundlage für die Einleitung eines Disziplinarverfahrens und für die Bemessung einer Disziplinarmaßnahme gilt der Verdacht eines Dienstvergehens. Hier liegen auch die eigentlichen Ziele des Disziplinarverfahrens: eine schnelle und umfangreiche Aufklärung von Umständen, die auf einen Disziplinarverstoß hindeuten, die Identifikation eines potentiellen Täters oder einer Täterin und die gerechte Ausübung der Disziplinarmaßnahmen. Diese genannten Ziele können jedoch nur durch eine strenge Einhaltung von Regelungen zu den Disziplinarverfahren gefolgt werden.

Der Gesetzgeber hat ein Rechtsprinzip erschaffen, nachdem die Beamten im Polizei-, Strafvollzugs-, Rettungs-, Außen- und Staatsanwaltschaftsdienst, die Wehrdienstler sowie andere unter die Sonderregelung fallende Beamten in ihrer Arbeit an das Gesetz zur öffentlichen Dienst (ATS) sowie an die entsprechende Sondergesetze gebunden sind.

Daraus lässt sich schließen, dass der Gesetzesgeber damit das Ziel folgte, für die Beamten mit Sonderregelungen eine abweichende, bzw. präzisierende Regelung zu erschaffen, die im Detail in die Besonderheiten und Spezifika solcher Beamten eingeht.

Die Ergebnisse eines Vergleiches zw. den Regelungen im Gesetz zur öffentlichen Dienst im Vergleich zu den Sondergesetzen des öffentlichen Dienstes weisen nach der Meinung der Verfasserin dieser Magisterarbeit eine hohe Komplexität auf. Einige Regelungen über die Sonderarten behandeln tatsächlich entweder ergänzende oder gar vollkommen verschiedene, der Dienstspezifik zugewandte Normen der Disziplinarverantwortung (so z. B. wird für die Wehrdienstler die Disziplinarhaft als eine weitere Maßnahme vorgesehen). Bei anderen Sonderregelungen wiederum bestehen praktisch keine Abweichungen zu der Regelung im Gesetz ATS (dies ist z. B. bei Rettungsdienst der Fall).

Des Weiteren lassen sich Sonderregelungen finden, die zwar eine Disziplinarverantwortung beschreiben, die auf dem ersten Blick als eine Abweichung erscheint, bei näherer

Betrachtung allerdings nur als sprachlich anders verfasste Norm entpuppt, die inhaltlich kaum Änderungen zu ATS aufweist.

Aus der Analyse der Gerichtspraxis geht hervor, dass bei der Bemessung von Disziplinarstrafen im öffentlichen Dienst auf keine Hindernisse gestoßen wird, welche Rechtsakten als passend und notwendig heranzuziehen sind. Bei der Bemessung einer Disziplinarmaßnahme wird vorwiegend von den Sondergesetzen über die Beamten im öffentlichen Dienst ausgegangen und diese werden mit den Normen des übergeordneten Gesetzes ATS ergänzt.

In Anbetracht der vorangegangenen Analyse ist die Verfasserin der vorliegenden Magisterarbeit der Auffassung, dass ihre anfangs aufgestellte Hypothese über die tatsächliche Notwendigkeit danach, bei den Sonderarten der öffentlichen Dienstverhältnisse in Estland das Thema Disziplinarverantwortung, zusätzlich zu ATS, auch in den Sondergesetzen zu regeln, bewiesen ist. In den Sondergesetzen zum öffentlichen Dienst ist es durchaus wichtig, konkrete Sonderregelungen, ausgehend von der jeweiligen Dienstspezifik, als ergänzende Regelungen über die Disziplinarverantwortung zu treffen.

Die Verfasserin der vorliegenden Magisterarbeit ist der Meinung dass, das Gesetz zur öffentlichen Dienst als übergeordneter Gesetz zwar die Grundprinzipien der Disziplinarverantwortung aufzeigen sollte, die für alle Beamten im öffentlichen Dienst gleichwertig gelten, in den Sondergesetzen dagegen sollte der Umfang einer Disziplinarverantwortung in Bezug auf die Dienstspezifika weiter ausgearbeitet werden.

LÜHENDID

ATS – avaliku teenistuse seadus
AvTS – avaliku teabe seadus
BBG - Bundesbeamtengesetz
HMS – haldusmenetluse seadus
KVTS - Kaitseväeteenistuse seadus
PPA – Politsei- ja Piirivalveamet
PPVS - Politsei- ja piirivalveseadus
ProkS - Prokuratuuriseadus
PS – Eesti Vabariigi Põhiseadus
PäästeS - Päästeseadus
PäästeTS - Päästeteenistuse seadus
RKHK – Riigikohtu halduskolleegium
RKKK – Riigikohtu kriminaalkolleegium
RKPJK – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
RKÜK – Riigikohtu üldkogu
TDVS – töötajate distsiplinaarvastutuse seadus
TlnHK – Tallinna Halduskohus
TlnRnK – Tallinna Ringkonnakohus
TLS – Eesti Vabariigi töölepingu seadus
VangS - Vangistuseseadus
VÕS – võlaõigusseadus

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Ametniku eetikakoodeks. Heaks kiidetud 11.03.2015 ametnikueetika nõukogu koosolekul. - Kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=43046>
2. Avaliku teenistuse koduleht- <http://www.avalikteenistus.ee/>
3. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 8. – Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/>
4. D. Hummel/D. Köhler/D. Mayer, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., Bund-Verlag GmbH, Frankfurt am Main, Nördlingen

- 2012; R. Urban/B. Wittkowski, Bundesdisziplinalgesezt, 1. Aufl., C. H. Beck, München 2011.
5. E.Sarapuu. „Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus“, Õiguskeel 2012/2. Kättesaadav: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/ebe_sarapuu._ametniku_moiste_avaliku_teenistuse_seaduse_eelnous.pdf
 6. Eesti Kohtunike eetikakoodeks. Vastu võetud kohtunike kolmandal korralisel täiskogul 13.02.2004.- Kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=525>
 7. Eesti Vabariigi Justiitsministeerium. Avaliku teenistuse moderniseerimine. Õigusvõrdlev analüüs. Tallinn: 2007. - Kättesaadav: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/avaliku_teenistuse_a_naluus_2007_1.pdf.
 8. EV Põhiseadus kamm vlj, 2012. - <http://pohiseadus.ee/>
 9. F. Cardona. Scope of civil services in European countries. Trends and Developments. Seminar at the European Institute of Public Administration. Maastricht 2000. <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/37891319.pdf>
 10. F.Luiksaar. Prokuratuuriseaduse mõningatest probleemsetest aspektidest ning nendest johtuvatest raskustest seaduse rakendamisel, Juridica 1999, nr 2.
 11. G. Tavits. Avaliku teenistuse õiguslikud alused. Tartu, Tallinn 2013
 12. H. Kauffmann, K. Weber (hrsg.). Rechtswörterbuch. Begründet von C. Creifelds. 14. Aufl. München: Beck 1997.
 13. K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu, Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, seisuga 03.05.2013
 14. K. Maurer (koost). Õigusleksikon. Tallinn: Interlex 2000.
 15. K. Merusk. Menetlusosaliste õigused haldusmenetluse seaduses. Juridica VIII 2001.
 16. Kaitseväge eetikakoodeks. Kinnitatud Kaitseväge juhataja 17.02.2016 käskkirjaga nr 54.- Kättesaadav: <http://www.mil.ee/UserFiles/sisu/kaitsevagi/symbolika/Kv%20eetikakoodeks%20KVJ%20kk%20nr%2054.pdf>
 17. Kaitseväge sisemäärustik. Kinnitatud Kaitseväge juhataja 05.04.2013 käskkirjaga nr 95. – Kättesaadav: <http://www.mil.ee/UserFiles/sisu/kaitsevagi/organisatsioon/%C3%B5igusaktid/Kaits ev% C3%A4e%20sisem% C3%A4% C3%A4rustik.pdf>

18. Kaitseväeteenistuse seaduse eelnõu 172 SE seletuskiri.– Kättesaadav:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2ca270e2-6cb7-4918-a02b-8859a2ec2df9>
19. L. Kanger. Millest kõneleb avaliku teenistuse distsiplinaarvaidluste alane kohtupraktika? – Juridica IX/2011.
20. L.Kanger, „Distsiplinaarvaidlused avalikus teenistuses“. Kohtupraktika analüüs. Kättesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/1139/Teenistusvaidlused_L_Kanger.pdf
21. L.Kikas, K.Kulo, A.Lilleleht, K.Meho, M.Oja, A.Pae, P.Peemot, M.Tükk. Vanglateenistuse aastaraamat 2015. Kättesaadav:
https://issuu.com/vanglateenistus/docs/vanglaameti_aastaraamat_veeb
22. M. Mikiver. Avaliku teenistuse õigus. 2. tr. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2002.
23. Massey. International Handbook on Civil Service Systems. Ühendkuningriik 2011.
24. N. Aas. Prokuratuuri organisatsioon ja juhtimine. Juridica, 1999, nr 2.
25. Prokuröride eetikakoodeks. Vastuvõetud prokuröride üldkogu poolt 12. aprillil 2013.- Kättesaadav: <http://www.prokuratuur.ee/et/organisatsioon/prokuroride-eetikakoodeks>
26. U. Battis, Bundesbeamten-gesetz, 4. Aufl., C. H. Beck, München 2009.
27. Vanglateenistuja eetikakoodeks. Vastu võetud justiitsministri 13.11.2008. a käskkirjaga nr 176. - Kättesaadav: <http://www.vangla.ee/et/karjaar-ja-tookohad/vanglateenistuja-eetikakoodeks>
28. Õiguskantsleri vastus pöördumisele. Suvaõigus ametniku teenistusest vabastamisel. 14.04.2014. Kättesaadav:
http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisu_koht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_suvaõigus_ametniku_teenistusest_vabastamisel.pdf
29. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vlj. 3. vlj. Tallinn: Juura, 2012.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

30. Avaliku teenistuse seadus. - RT I 1995, 16, 228.
31. Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 06.07.2012, 1.
32. Bundesbeamten-gesetz, 5.02.2009 (BGBl. I S. 160).- Kättesaadav
http://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html#BJNR016010009BJNG000100000

33. Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT 1992, 26, 349.
34. Euroopa Liidu Põhiõiguste Harta, 2012/C 326/02, art 41. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=ET>
35. Haldusmenetluse seadus. - RT I 2001, 58, 354.
36. Kaitseväeteenistuse seadus RT I, 10.07.2012, 1.
37. Politsei-ja piirivalve seadus RT I 2009, 26, 159.
38. Prokuratuuriseadus. - RT I 1998, 41, 625.
39. Päästeseadus RT I 2010, 24, 115.
40. Päästeteenistuse seadus RT I 2008, 8, 57.
41. Töölepingu seadus, RT I 2009, 5, 35.
42. Vangistuseseadus, RT I 2000, 58, 376.
43. Võlaõiguseseadus. - RT I 2001, 81, 487.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

44. EKo 21.03.1990, C142/87, *Belgia Kuningriik jt*
45. RKÜK 12.07.2012 nr 3-4-1-6-12
46. RKPJK 17.02.2003, 3-4-1-1-03
47. RKHK 16.11.2016, 3-3-1-29-16
48. RKHK 18.10.2016, 3-3-1-13-16
49. RKHK 22.10.2012, 3-3-1-46-12
50. RKHK 18.05.2011, 3-3-1-13-11
51. RKHK 25.11.2003, 3-3-1-70-03
52. RKHK 06.11.2003, 3-3-1-72-03
53. RKHK 04.04.2003, 3-3-1-32-03
54. RKHK 10.04.2001, 3-3-1-13-01
55. RKKK 07.05.2001, 3-1-1-41-01
56. TlnRnk 15.09.2016, 3-14-52538
57. TlnRnK 13.11.2015, 3-14-50535
58. TlnRnK 16.03.2015, 3-14-52587
59. TlnRnK 14.11.2014, 3-13-2450
60. TlnRnk 23.05.2014, 3-13-28
61. TrtRnK 04.05.2016, 1-12-12478
62. TrtRnK 10.02.2009, 3-08-1204
63. TrtHK 17.02.2015, 3-14-51839

64. TrtHK 17.02.2015, 3-14-51839

65. TrtHK 15.10.2015, 3-15-918

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Reet Pramann,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose:

„Teenistussuhete lõpetamine teenistuskohustuste rikkumise tõttu avaliku teenistuse eriliikides“, mille juhendaja on dr. iur Gaabriel Tavits,

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.

Tartus, 02.05.2017