

AVALIK TEENISTUS

Prof. A. T. Klumovite
hindam, us. h. Kadav
13.09.40.

370281

AUGUST JUHANI

E. V.
TARTU ÜLIXKOLI
ÕIGUSTEADUSKONN
13 sept 1940
№ 169
TARTU

AVALIK TEENISTUS

Diplomitaona, arvestatud
A. T. Klumov
16.9.40.

A

2695

Tartu 1940

Lõpetusund õigusteadkonna
1940 eest lound

KASUTATUD SÜMBOLEID.

- DS - Distsiplinaarseadustik, RT 1934,
81,679.
- KrS - Kriminaalseadustik, RT 1929, 56, 396.
- ms - muundusseadus.
- PeS - Pensioni seadus, RT 1936, 76,619.
- PS - Põhiseadus, SK I,1,1.
- RT - Riigi Teataja.
- RTS - Riigiteenistuse seadus, RT 1924,
149, I, 97.
- RTtS - Riigiteenijate tasude seadus,
RT 1935, 31, 262.

OSUNDATUD TEOSEID.

Eliaser, Rein, Haldusõiguse üldosa,
Tartu 1939.

Herrnritt, Rudolf Hermann, Grundlehren
des Verwaltungsrechtes,
Tübingen 1921.

Kliimann, A.-T., Administratiivakti te-
ooria, Tartu 1932.

Kliimann, A.-T., Avaliku teenistuse sea-
dus, Tartu 1935.

Kliimann, A.-T., Eesti iseseisvuse areng,
Tartu 1935.

Kliimann, A.-T., Haldusprotsess, Tartu 1937.

Kliimann, A.-T., Õiguskord, Tartu 1939.

Lang/Kruus, Kehtiv haldusõigus, Tartu
1939.

S I S U K O R D.

	lk.
Kasutatud sümboleid.....	5
Osundatud teoseid.....	6
Sissejuhatus.....	9
§1. Probleemi asetuse ja käsitelu.....	9
§2. Avaliku teenistuse ja -teenistuja mõisted.....	11
1 ptk. Teoreetilisi printsiipe....	15
§3. Teenistusse astumine.....	15
§4. Teenistuja õigused ja kohused.....	18
§5. Teenistusest vabastamine.	22
2 ptk. Dogmaatilisi üldprintsiipe.	24
§6. Legaalsuse, egaalsuse ja salus rei publicae printsiibid.....	25
§7. Õiguskaitsega seonduvad konstitutsioonilised printsiipe.....	28

	lk.
§8. Avaliku teenistuse ja -teenistuja dogmaatiline mõiste ja liike.....	30
3 ptk. Riigiteenistusseaduse eriprintsiipe.....	35
§9. Teenistusse astumine.....	35
§10. Avaliku teenistuja õigused ja kohused.....	38
§11. Teenistusest vabastamine....	46

S I S S E J U H A T U S E K S .

§1. PROBLEEMI ASETUS JA KÄSITELU.

Avalik teenistus oma põhiolemuselt tähendab kestvaid tegevust üldsuse kasuks, esinegu see üldsus siis kas riigi, haldusprovinssi, kogukonna või mõne muu korporatiivse ühiku näol¹. Sellisena haarab avalik teenistus õieti kogu riigi tegevuslikku külge ja on ta eksisteerimise aluseks.

Omistades avalikule teenistusele sellise tähtsuse, tuleb aga kohe nentida, et

¹ Vrd. avaliku teenistuse iseloomu suhtes Rudolf Herrmann Herrnritt, Grundlehren des Verwaltungsrechtes, Tübingen 1921, lk.180jj.

käesoleva töö raamides ei osutu võimalikuks teostada avaliku teenistuse purgivat uurimust, vaid on oldud sunnitud aine käsitusala tunduvalt piiratama. Oma sellises piiratud ulatuses tahab käesolev töö vastata põhilistemale küsimustele, nimelt: määritleda avaliku teenistuse ja teenistuja juriidilised mõisted, püstitada haldusteenistusse astumise, teenistujate õiguste ning kohuste ja teenistusest vabastamise üldprintsipiid, vaadelda kehtiva õiguse üldprintsipiid, eriti Konstitutsioonilisi printsipiid ja eelpüstitatud teoreetiliste printsipiidide valgusel dogmaatilisi eriprintsipiid, eriti avaliku teenistuse lex generalis't - Riigiteenistuse seadust [RTS]².

Seades oma käsitluse selliseisse ette

² Vt. RT, 1924, 149, I, 97 ja selle arvukad ms-id. RT 1925, 69/60, I 27. RT 1925, 15/16, I. - Vrd. RT 1930, 45, 278. - RT 1931, 50, 382. - RT 1934, 5, 36. - RT 1934, 6, 48. - RT 1934, 42, 366. - RT 1935, 23. - RT 1935, 33, 284.

determineeritud raamesse, tähendatagu, et järgnev käsitlus ise, kasutades haldusõiguse teoreetilisi printsiipe, püüab vaadelda vastavat ala õiguslikult - vaadelda avalikku teenistust kui õiguslikult normeeritud, õigusnormes avalduvat nähet³.

§2. AVALIKU TEENISTUSE JA TEENISTUJA MÕISTED.

Et määritleda avaliku teenistuse teoreetilist mõistet⁴, tuleb püüda leida tal-
le aega ja ruumi ületavad, alati omased tunnused.

Esiteks on selge, et avalik teenistus

³ Normatiivse käsitluse suhtes vt. eriti teost A.-T. Kliimann, Õiguskord, Tartu 1939, lk. 124.

⁴ Teoreetilise käsitluse suhtes vt. Artur-
Tõeleid Kliimann, Administratiivakti
teooria, Tartu 1933, lk. 16jj.

on teatud tegevus.

Teiseks on samuti ilmne, et see tegevus kui juristi huvitav õiguslik tegevus, on suunatud õiguskorra funktsioonide teostamisele, esinegu need funktsioonid siis kas normivabade või normatiivsete ja viimaste hulgas kas legislatiivsete, jurisdiktsiooniliste või eksekutiivsete funktsioonide valdkonnas. Oma sellises laiemas mõttes avalik teenistus oleks igasugune tegevus õiguskorra funktsioonide teostamisel. On ilmne, et mainitud definitsioon oleks liiga lai. Sellekohaselt iga tegevus õiguskorra funktsioonide teostamisel, iga singulaaraktsioon oleks avalik teenistus - sõnaga avaliku teenistuja ja õiguskorra funktsioonide teostamise mõisted kattuksid. Et aga viimaseid ei tule mitte vaadelda kui identseid mõisteid⁵, püüab

⁵ Vt. id., Õiguskord, lk. 306.

järgnev käsitletu leida avaliku teenistuse eritunnuseid, mis teda eraldaksid õiguskorra funktsioonide teostamisest, kui üht viimase eritunnustega alaliiki.

Selliste peamiste võimalike differentsia specificatena võiksid tulla arvesse teenistuse kestvus, vabatahtlikkus ja tasulisus. Neid momente lähemalt analüüsidest võib nentida, et avaliku teenistuse vabatahtlikkuse moment asuks seda liigselt ja lubamatult kitsendama, mis lubamatu teoreetiliste mõistete loomisel. Nii minevikus, olevikus kui ka tulevikus on mõeldav avalik teenistus, millesse astumine kodanikule kohustuslik. Sama võime nentida ka teise momendi - tasulisuse suhtes. On täiesti mõeldav ka tasuta avalik teenistus - autteenistus. Seega ainukeseks momendiks, mis kannatab kriitikat ja mida võib võtta veatult avaliku teenistust funktsioonide

teostamisest eraldava tunnusena, on selle kestus, pidevus.

Sellisel viisil võiksime avalikku teenistust määratella kui kestvat tegevust õiguskorra funktsioonide teostamisel. Nii on ka enamik teoreetikuid tavatsenud avalikku teenistust mõista⁶.

Kestuse momendi rõhutamisega võimaldub avalikku teenistust eraldada esiteks funktsioonide teostamisest ning avalikule teenistusele sarnlevaist singulaaraktsioonest ja teisest, erategevusest⁷. Esitatud avaliku teenistuse määrangu kohaselt võiks avalikeks teenistujateks nimetada avalikku teenistusse määratud või avalikuks teenistuseks legitimeeritud üksikisikuid, sõnaga isikuid, kes õigustatud pidevalt tegut-

⁶ op. cit., lk. 305j. ja sealsed notad, eriti nota 6ll.

⁷ Vt. op. cit., lk. 306j.

sema õiguskorra funktsioonide teostamiseks.

Et õiguskorra funktsioonide teostamine on laiem mõiste avalikust teenistusest, siis kõik avalikud teenistujad on ühtlasi õiguskorra funktsioonide teostajaiks ja organeiks süstematoloogilises mõttes⁸. Seejuures märgitagu et avalikud teenistujad on alati individuaalsed normiisikud.

1 ptk. T E O R E E T I L I S I P R I N T -
S I I P E.

§3. TEENISTUSSE ASTUMINE.

Teenistusse astumise alal on aegade vältel esinenud mitmesugused põhimõtted. Domineerivamaks printsipiiks on kaasajal

⁸ Organeina süstematoloogilises mõttes tuleb mõista õiguskorra funktsioonide avalikõiguslikke teostajaid, vt. op. cit., lk. 305.

7

määramise printsiip⁹. Temaga konkureeriv legitimaatsiooni printsiip, kus sellekohasele tingimusile vastav isik on õigustatud astuma avalikku teenistusse ilma ühegi organi kaasteotsemiseta¹⁰, on harukordne.

Määramise printsiibi puhul muutub isik avalikuks teenistujaks sellekohase haldusakti alusel - mis juriidiliselt on kvalifitseeritav korraldisena. Teenistusse määramise eelduseks on kodaniku sellekohane avaldis - teenistuspalve, millele tuleb lisandada kvalifikatsiooni ja teisi nõudeid tõestavad dokumendid.

Haldusteenistujaiks kõlbulike kodanike kategooriate suhtes on võimalik püs-

⁹ Määramise printsiibi kohta vt. op. cit., lk. 307: "Avalikku teenistusse määramisega on tegemist siis, kui vastav isik kutsutakse teenistujaks haldusorgani poolt, olgu tsiviilte-
hingu alusel, olgu avalikõigusliku nimetamise või valimise teel."

¹⁰ Vt. ib., l. cit.

titada teatavaid üldprintsipe. Selliseiks eeldusiks on tavaliselt, esiteks, kodaniku teatav kõlblas tase ning küllaldane vaimne ja füüsiline areng. Teiseks, eluõigust nõudlevaks põhimõtteks on isiku kvalifikatsioon ja võimised - rakendub nn. võistluse printsiip, mis nõudleb koha täitmist kõlvulikuma kandidaadiga.

Vastavad teenistusõiguslikud eritsensused, ametistaazid ja teised kindlate objektiivsete eelduste arvestamise moodused tagavad kutseoskusliku ametkonna komplekteerimise, milline ülimal määral on võimaline teenima rahvast ja riiki¹¹.

¹¹ Vt. A.-T. Kliimann, Avaliku teenistuse seadus, Tartu 1935, lk. 4jj., vt. eriti lk. 6: "Väärt teenima oma rahvast ja riiki on ainult spetsialistina teotsev kutseametnik".

§4. TEENISTUJA ÕIGUSED JA KOHUSED.

Haldusteenistusse võtuga on eraõiguslikest normiisikust saanud avalikõiguslik aktiivnormiadressaat ja sellega seoses tekkinud antud isiku ümber uus õiguste ja kohuste sfäär.

Teenistusõiguslikud õigused ja kohused on üldpõhimõtteliselt lahutatamult seotud teenistuses oleva isikuga, on võõrandamatud, kuni vastav isik püsib ametis. Teenistujale omistatavad õigused tekivad isikul ametisse määramise momendist, kohustused aga ametisse astumise momendist. Viimast tähistatakse tavaliselt ametikohuste täitmisele asumise või ülevõtmise aktiga¹².

¹² Vt. Rein Eliaser, Haldusõiguse üldosa, Tartu 1939, lk. 226.

Teenistujate õigusi tavatsetakse liigitada ainelisiks ja ebaainelisiks.

Ebaainelisist õigusist oleks kõigepealt nimetada õigust ametile, ametiaktsessioonile, edutamistele, kõrgendatud isikukaitsele, loastusele.

Aineliste õiguste valdkonnas on tähtsaimaks õigus palgale¹³ ja mitmesugustele palgale juurdearvatavatele lisarahadele, eriti teelⁿistatusvanusetasule, teenistuskohuste täitmisest tekkinud kulude katmisele, sõidukuludele ja päevarahadele, arstiabi- ja ravikulude tasumisele, ühekordseile toetusile ja mitut liiki pensioonidele.

¹³Tähendatagu, et õigus palgale on puht avalikõiguslik nähe, mistõttu teenistujal enesel pole võimalik sellest õigusest loobuda. Tsiviilõiguslik käsutamissoigus palga üle tekib alles raha vastuvõtmisega.

Ainelised õigused, nagu ebaainelisedki, on üldpõhimõtteliselt siirdamatud. Erandlikult esineb aineliste õiguste hulgas siiski ka siirdavaid õigusi, nagu õiguspensionile.

Teenistuja kohuseid võidaks liigitada esiteks ametikohuseiks, teiseks kohuseks väljaspool ameti ülesannete täitmist - publiku hulgas ja seltskonnas.

Ametikohused sisalduvad vastava ameti pädevuses, mis käseb avalikku teenistujat teotseda vastavalt õiguskorra normistike põhimõttele, fikseeritud pädevuse piires, vormi- ja menetluspäraselt, sihilt ja sisult kokkukõlas kõrgemajõuliste normatiivaktidega¹⁴. Siin on haldusteenistujal alati juhiseks salus rei publicae, egaalsuse ja legaalsuse printsiibid¹⁵. Eraldi esi-

¹⁴ Vt. op. cit., lk. 228.

¹⁵ Mainitud printsiipide suhtes vt. lähemalt A.-T. Kliimann, Haldusprotsess, Tartu 1937, lk. 60jj.

tatud teotsemis-juhistest võib teenistuja ametikohuste all vaadelda veel varalisi kohustusi, mis teeb ta vastutavaks ta käsutuses olevate varade suhtes ja seab kindlad reeglid varanduse vastuvõtuks ja üleandmiseks¹⁶ ja distsiplinaarseid kohuseid, mis dikteerivad teenistujale ette lugupidava ja korrektse suhtumise oma ülemusisse, seltsimehelikult ja abivalmilt oma töökaaslasisse, ning viisakalt ja vastutulelikult kodanikesse kohtlemisel nendega. Teenistuja ei tohi olla hooletu, lohakas ega läbematu, nagu ta ei tohi avaldada tegevusetust või vii-

¹⁶ Varaliste kohustuste sarjas mainitagu kohustust varade hoidmiseks heaperemeheliku hoolega, varade üleandmist inventuurakti alusel ametist lahkumisel, kahjude eest vastutamist, jne. vt. Eliaser, op. cit., 228.

vitust oma teotsemisel¹⁷, langedes vastasel korral distsiplinaarkaristuse alla.

§5. TEENISTUSEST VABASTAMINE.

Nagu teenistusse määramine nii ka teenistusest vabastamine sõltub õigusriiklikus korras mitte ülemuse subjektiivsest näengust ja arusaamadest, vaid teatud objektiivsetest eeldusist. Viimane moment on ühtlasi paratamatuks eeltingimuseks kutseametkonna kujundamiseks, sest vastasel korral muutuksid tähtsusetuteks igasugused muud teenistusteoreetilised printsiibid ja ametkond kujuneks täiesti sõltuvaks oma ülemuste isiklikest momentidest, minetades iseseisva otsustamisvõime ja iseseisvuse.

¹⁷ Tegevusetuse ja viivituse dogmaatiliste määrangute suhtes vt. Kliimann, op. cit., lk. 136j.

Teenistusvahekorda lõpetavaid tegureid on võimalik liigitada suvalisiks ja suvatuiks.

Suvatuiks asjaoludeks on näiteks teenistuja surm, temporaalse teenistuse puhul lõpptähtpäeva saabumine, kvalifikatsiooni kaotus, ametikoha kaotus, vanusepiiri saabumine.

Suvalisiks asjaoludeks on teenistuja ametist loobumine, distsiplinaarne või kriminaalne tagandamine, ametisobimatus, teenistuja vaimsete ja füüsiliste omaduste tunduv nõrgenemine ja muud asjaolud.

Teenistusvahekorra lõpetamise aktiks on nagu teenistusse võtmiseigi aktiks korraldis¹⁸.

¹⁸ Tähendatagu, et vastav korraldis võib mõningail juhtumil evida vaid deklaratiivset tähtsust, nt. surma korral.

2 ptk. D O G M A A T I L I S I Ü L D -
P R I N T S I I P E .

Eelpüstitatud teoreetilised printsiibid on abiks järgnevale dogmaatilisele käsitlusele kui ka selle kavandamisele. Et õigusnormid õiguskorras asuvad rangelt kokkukõlastatud jõugradetsiooni astmestikus¹⁹, osutub vajalikuks esma-joones tutvuda teenistusõiguse konstitutsiooniliste printsiipidega ja neid võtta oma tõlgendusjuhisteks. Ühtlasi on konstitutsioonilisis normes väljenduvad printsiibid määravaks avaliku teenistuse dogmaatilise mõiste kontsipeerimiseks, seda enam, et kehtiv Riigiteenistuse seadus ei anna vastavat legaaldefiniitsi-

¹⁹ Vt. õigusnormide astmelise ehituse kohta Kliimann, Õiguskord, lk. 239j.

ooni²⁰.

§6. LEGAALSUSE, EGAALSUSE JA SALUS
REI PUBLICAE PRINTSIIBID.

Esialgusel vaatlemisel näib PS avaliku teenistuse sättimisel äärmiselt si-
sukehvana, kuid lähem uurimus tõestab,
et PS annab nii mitmeidki normatiivseid
pidepunkte avaliku teenistuse sättimi-
seks. Kehtiv põhikord, rajanedes õigus-
riiklikule ideoloogiale ja rõhutades ka
kohturiigi printsiipe²¹, determineerib
kindlad suunad avalikus teenistuses.

PS-i §3-s²² väljenduv legaalsuse
printsiip nõudleb, et avalik teenistuja

²⁰ Vt. vastav kriitiline ääremärge
Kliimann, Avaliku teenistuse sea-
dus, lk. 3j.

²¹ Vt. A.-T. Kliimann, Eesti iseseis-
yuse areng, Tartu 1935, lk. 26.-
id., Haldusprotsess, lk. 46j.

²² Vt. SK 1,1,1 §3: "Riigivõimu ei
saa keegi teostada muidu kui Põ-
hiseaduse ja sellega kokkukõlas
olevate seaduste alusel."

teotseks üksnes õiguspäraselt. Õiguspärasuse printsiip aga nõudleb, et iga riigiorganitelt, teenistujailt antud akt oleks toimetatud ettenähtud pädevuse piires, õiges menetluses ja vormis, ning oma sisult ja sihilt vastaks kõrgemajõulisis aktes fikseeritud sisule ja sihile²³. Sellekohaselt on võimalik võimu käsitlemine ainult PS-is eneses fikseeritud põhimõtteil.

Nagu legaalsuse printsiip, nii ka egaalsuse printsiip on teise kandvama põhimõttena leidnud kehtivas PS-is küllaldast rõhutamist²⁴. Egaalsuse ehkvõrdse õiguse printsiip²⁵ nõudleb, et kõiki

²³ Vt. õiguspärasuse printsiibi suhtes Kliimann, Haldusprotsess, lk. 60.

²⁴ Vt. PS §9: "Kõik kodanikud on seaduse ees võrdsed".

²⁵ Mainitud printsiibi suhtes vt. lähemalt Kliimann, Administratiivakti teooria, lk. 259.

kodanikke ühesuguseis juriidilisis ja faktilisis olustikes käideldakse täiesti võrdselt. PS otseselt keelab arvestada kuuluvust teatavasse seisusesse, usku või soosse²⁶; nende tunnuste alusel järelikult ei tohita kodanikke erinevalt käidelda. Et ühtlastes olustikes asuvate kodanike võrdset käitlemist kõige laiemas ulatuses rakendada, on egaalsuse printsiibi seisukohalt nõutav, et enne kui teatud olustikus asutakse üksikjuhtu lahendama üksikaktiga, oleks vastav ala normeeritud määrusega kui seadust konkretiseeriva üldaktiga²⁷.

Kolmas, salus rei publicae, printsiip determineerib, et avalikele teenis-

²⁶ Vt. PS, §9.

²⁷ Vt. Kliimann, Haldusprotsess, lk. 62: "Egaalsuse printsiip... eeldab, et enne kui ses olustikus asutakse üksikjuhtusid lahendama üksikaktidega, see olustik oleks juba ühtlaselt sätitud vastavate üldaktidega.

tujatele omistatud "võimu" tohib kasutada üksnes oma rahva ja riigi ning üldsuse huvides, aga mitte mingeil kõrvalisil motiivil²⁸.

Esitatud kolm põhiprintsiipi on juhiseks kõigile teenistusõiguslike normide rakendajaile, tõlgendajaile ja süsteemijaile.

§7. ÕIGUSKAITSEGA SEONDATUD KONSTITUSIOONILISI PRINTSIIBE.

Kehtiv PS, olles rajatud kindlalt õigusriiklikule ideoloogiale, sisaldab eneses aga ka moodsa kohturiigi ideoloogilisi printsiipe²⁹. Kehtivas põhikorras rakendamist leidnud kohturiigi

²⁸ Vt. op. cit., l. cit.

²⁹ Vt. op. cit., lk. 58j.

ideoloogia ja sel rajanev halduskohus on Eesti põhikorra ainsamaks institutsiooniliseks tagajaks - ta garandiks ja valvuriks³⁰. Õigusriiklikul ideoloogial baseeruva halduskohtuta muutuks kogu PS paberliseks, sest keegi ei suudaks garanteerida ~~notas~~ rakendumist tegelikkuses. Õigusriiklikud põhimõtted kehtiksid siis vaid formaalselt, omamata mingit sotsiaalset sisu.

PS-ssi ankurdunud kohturiigi ideoloogia sisaldub kohtuvõimu separatsiooni, autonoomsuse, monopoolsuse, obligatoorsuse ja sõltumatuse printsiibes³¹.

³⁰ Vt. op. cit., lk. 63 ja nota 115.

³¹ Mainitud printsiipide suhtes vt. lähemalt op. cit., lk. 46 jj.

§8. AVALIKU TEENISTUSE JA - TEENISTUJA
DOGMAATILINE MÕISTE JA LIIKE.

Kehtiva õiguse vaatlemisel tuleb
meil vastata küsimusele, kas dogmaatili-
ne avaliku teenistuse ja -teenistuja
mõiste vastab antud teoreetilisele mõis-
tele või on sellest kitsam. Lähema ana-
lüüsi puhul tulevad meil jällegi esma-
joones arvesse vastavad konstitutsioo-
nilised normid. Need võimaldavad tuvas-
tada, et PS-i mõtte kohaselt ei saa
olla sund-tööd. Seega töö, mis on koda-
niku subjektiivseks kohuseks, nagu sõ-
javäeteenistus³², pole avalik teenistus
ja vastav isik pole avalik teenistuja,
kuigi ta võib teostada nii õiguskorra

³² Viimane sisaldab rohkemalt avaliku
teenistuse tunnuseid, olles tasu-
line (sõdur saab igakuiset mõne-
kroonilist hüvitust, prii toidu ja
korterit) ja pidev.

normivabu kui ka normatiivseid³³ funktsioone.

Seega arvestades kehtivat PS-i võib avalikku teenistust määratella kui vabatahtlikku ja kehtvat tegevust õiguskorra funktsioonide teostamisel.

Lähem vaatlus selgitab, et vabatahtlikkuse momendiga ei ole võetud veel arvesse kõik kehtiva õiguse avaliku teenistuse ja -teenistuja mõistet kitsendavad momendid. Nimelt Riigiteenistuse seadus³⁴ sätib, et riigiteenijad jagunevad ametnikeks ja vabateenijaiks. Ainult esimeste vahekorid riigiga on puhtavalikõiguslik, kuna teiste teenistusvahekorid riigiga on määratud tsiviilse-

³³ Näiteks sõdur postil täidab normatiivset funktsiooni.

³⁴ Vt. RTS §1: "Riigiteenijad jagunevad: 1) ametnikkudeks, kes teenivad riigiasutuste koosseisudes ettenähtud ametkohtadel, ja 2) vabateenijateks, kes teenivad riigiasutuste koosseisudes ette

duse eeskirjade järgi³⁵. Sellist olukorda, kus riigiametkond on lõhutud oma juriidiliselt positsioonilt meelevaldselt diametraalselt kaheks, milline on toimunud täiesti põhjendamatult ja mehaaniliselt, tuleb pida da täiesti lubamatuks³⁶. Kuid vaatamata sellisele puudusile vastav liigitus kitsendab avalikku teenistust eelpool tähendatud mõttes ja laseb avalikku teenistujat määratella kui koosseisudes ette nähtud isikut, kelle vahekorrad riigiga on avalikõiguslikud.

nähtudvabateenistuskohtadel või ajutiselt täidavad ametniku kohuseid."

³⁵ Vt. RTS 52.

³⁶ Vt. Kliimann, Avaliku teenistuse seadus, lk. 4: "Seadus ei selgita mitte, mida tuleks nende [ametnike ja vabateenijate] liikide all mõista. Seadus ei püstita ühtki sisulist põhimõtet, mis ütleks, kes on ametnik ja kes mitte. Seetõttu on täiesti võimalik, et "riigiasutuste koosseisudes ette nähtud ametkohtadel", s.o. ametnikukohtadel teenib tõeline teenija, ja, vastupidi, "riigiasutuste koosseisudes ette nähtud vabateenistus-

Sellekohaselt avalik teenistus dogmaatiliselt oleks kestav ja vabatahtlik õiguskorra funktsioonide teostamine riigiasutiste koosseisudes ametnikena ettenähtud kohtadel ja avalik teenistuja isik, kes teostab kestvalt ja vabatahtlikult õiguskorra funktsioone riigiasutiste koosseisudes ettenähtud ametnike kohtadel.

Vastavalt oma töö iseloomule avalikud teenistujad liigituvad ametnikeks, teenijaiks ja töölisiks; esimesed neist teostavad normatiivset funktsiooni, teised normivaba funktsiooni vaimsel alal töötades ja kolmandad normivaba funktsiooni, töötades aga füüsilisel alal³⁷.

kohtadel" teenib tõeline ametnik."
³⁷ Vt. id., Õiguskord, lk. 308: "Avalikud teenistujad, kes teostavad normatiivfunktsiooni, on ametnikud... Normivaba funktsiooni valdkonnas avalikud teenistujad rühmituvad teenijaiks ja töölisiks. Teenijad on teenistujad, kes teotsevad vaimseil, töölised aga need,

Vastavalt funktsioonide teostamise aladele võib avalikke teenistujaid liigitada haldus-, jurisdiktsioonilisiks- ja legislatiiv-teenistujaiks. Esimesed töotaksid asutistes, mille peamiseks ülesandeks on teostada haldusfunktsiooni materjaalses mõttes, teised, mille peamiseks ülesandeks oleks teostada kohtumõistlemist ja kolmandad, asutistes, mis par excellence teostavad legislatiivfunktsiooni - s.o. seadus- andlusasutistes. Seejuures mahuvad siia jäägitult enesest mõistetavalt ka kõik normivaba funktsiooni teostajad, sest peamiselt teatavat õiguskorra normatiivselt funktsiooni teostavas asutises on alati ka normivaba funktsiooni teostavaid teenistujaid, kes formaalse, organitest

kes teotsevad füüsilisil tegevusaladel."

lähtuva fundamentum divisioni^{se} alusel kuuluvad vastava normatiivse funktsiooni alla teenistujate hulka.

3 ptk. R I I G I T E E N I S T U S S E A -
D U S E E R I P R I N T S I I P E .

§9. TEENISTUSSE ASTUMINE.

RTS-i kohaselt on avaliku teenistuja kvalifikatsiooni omandamise domineerivaimaks printsiibiks määramise printsiip, esinedes subordinatsioonipõhimõttele rajatud nimetamisena. Ametisse määrajaks on vastava asutise ülemus. Vastavat akti tavatsetakse Riigiteenistuse seaduses nimetada otsuseks³⁸, kuid tegelikult on siin tegemist teoreetilises mõttes korraldisega.

³⁸ Vt. RTS §8: "...ametisse määramise otsuses tähendatud päevast arvestes..."

RTS-i järgi võidakse ametisse määrata üksnes Eesti riikkondseid, kes on vähemalt 20 aastat vanad, evivad 6-klassilist algkooliharidust ja on tervislikult töövõimsad teenistuse jaoks, kuhu nad soovivad astuda³⁹. Erilise kvalifikatsiooni või eksamite nõudmine peab olema expressis verbis sätitud eriseadusis. Loendatud minimaalsemaistki nõudeist võib RTS-i põhjal aga Vabariigi Valitsus teha igal ajal erandi.

Ametisse määramine toimub määratata-va sellekohase sooviavaldise põhjal, millele lisatud eriseadusis ettenähtud dokumentid⁴⁰, milliseist RTS loetleb curriculum vitae'd ja allakirjutatud tõendist

³⁹ Vt. RTS §4.

⁴⁰ Selliseiks on sünnitunnistus, arstitunnistus, tunnistus sõjaväes teenimise kohta, hariduse kohta.

selle kohta, et kohasoovijal puuduvad seaduses loetletud takistused ametisseastumiseks⁴¹.

Ametisse nimetamise korraldisega vastav isik omandab õiguse ametile. Seejuures jääb talle 2 nädalat aega ametisse astumiseks. Kui isik ilma kaaluvate põhjusteta⁴² kauem viivitab, tühistub ametisse nimetamise korraldis ex tunc.

RTS §9 alusel peavad ametnikud sellekohase vormeli järgi andma ametisse astudes pühaliku tõotuse, lubades oma ametikohuseid ausalt täita. See osutub aga vaid deklaratiivseks aktiks.

⁴¹Vt. RTS §6.

⁴²Kaaluvate põhjustena on RTS § 28-s loetletud haigust, tulikahju, veeuputust, liiklusvahendite seisakut, vanemate, naise või lapse surma, vahi all olekut.

Astudes ametikohuste täitmisele tuleb esineda vastavale ülemusele, väljaarvatud juhud, kui amet võetakse üle inventuuri alusel.

§10. AVALIKU TEENISTUJA ÕIGUSED JA KOHUSED.

1. Teenistuja kohused.

Asunud ametikohuste täitmisele, peab ametnik tegutsema põhimõttel, mis omased õigusriiklikule ideoloogiale. Tal tuleb teotseda oma pädevuse piires, menetluse ja vormipäraselt ja hoolitseda, et ta aktid oleks kokkukõlas sihilt ja sisult kõrgema jõulistemate normatiivaktidega. Ametnik on vastutav oma õiguspärase tegevuse eest nii distsiplinaarselt kui ka kriminaalsete asjaolude ilmsikstulekul kriminaalselt. Seoses mainitud vastutusega tuleb arvestada ka nn. õiguspärase alistamise instituuti, mille

kohaselt teenistuja vabaneb vastutusest, kui ta juhib käsu annud ülemuse tähelepanu selle käsu õigusvastasele iseloomule, kui käsk ei sisalda eneses midagi ilmselt kuritegelikku. Viimasel juhtumil tuleb sellest teatada peale käsuandja ülemuse ka veel selle ülemusele⁴³.

Teenistuja võib ametist puududa ja ainult hilineda mõjuvail põhjusil⁴⁴. Haiguse korral saab avalik teenistuja teenistustasu edasi kuni terveksaamiseni, aga mitte kauem kui 26 nädalat järgimööda, või vaheldamisi kokku mitte rohkem kui 30 nädalat aastas.

Avalike teenistujate distsiplinaarvastutuse küsimusi sätib Distsiplinaarsea-

⁴³ Vt. RTS §26.

⁴⁴ Vt. supra, nota 42.

dustik DS⁴⁵, mis kehtib kõigi riigiteenistujate kohta peale kohtuametkonna, politsei ja sõjaväe, kel omad eri distsiplinaarseadustikud. DS-i ei saa aga lugeda tõeliseks distsiplinaarseadustikuks. Tuginedes täiesti kriminaalõiguslikel põhimõtetel, moodustab ta enim KrS-i eripeatüki.

Karistustena loendab DS⁴⁶ märkust, noomitust, rahatrahvi (1 kroonilist kuni $\frac{1}{4}$ kuupalgani), siirdamist teisale, siirdamist alamale teenistuskohale ja teenistuskohalt vabastamist. Karistuse määramine toimub üldpõhimõtteliselt ametisse määrava ülemuse poolt ja vastava kirjaliku⁴⁷ karistuskorraldise alusel, mis

⁴⁵ Vt. RT 1934, 81, 679.

⁴⁶ Vt. DS §2.

⁴⁷ Märkust ja noomitust võidakse teha ka suusõnaliselt.

kantakse ka isiku teenistuslehte. Üldpõhimõtteliselt distsiplinaarkaristusi ei koostata. Koostamatud on distsiplinaarkaristused ka kriminaalkaristustega, kuna siin tuleb nähtavale täielik separatsioonipõhimõte. Distsiplinaarkaristuste korraldiste peale kaebamise kassatsiooninstantiks on Riigikohtu Kriminaalosakond.

RTS § 31 põhjal on avalikud teenistujad kohustatud hoidma ametisaladusi.

Teenistusest lahkudes on avalik teenistuja kohustatud tema hoolde usaldatud varanduse, rahasummad ja aktid selleks määratud isikule üle andma⁴⁸.

⁴⁸

Vt. RTS § 38.

2. Teenistuja õigused.

Kui teenistujale omistatavad kohused tekivad ametisse astumise momendist, siis õigused tekivad teenistujal juba ametisse määramise momendist.

Ebaaineliste õiguste sarjas võib loetleda esiteks õiglust ametile. Sellest järgneb, et teatud ametikohuste täitmine kuulub üksnes konkreetsele isikule. Et tegemist on avalikõiguslike suhetega, pole mõeldav, et vastavat isikut võidaks sundida loobuma ametist või et vastav isik palkaks endale ise asendaja. Edasi on ebaaineliste õigustena määrateldavad õigus edutamisele⁴⁹, kõrgendatud isikukaitsele ja palgalisele loastusele⁵⁰.

⁴⁹ Vt. RTS § 10.

⁵⁰ Vt. RTS § 25: "Riigiteenijatel on õigus igal aastal saada puhkeaega: peale kaheaastase teenistuse - üks kuu."

Tähtsaima kategooria ebaainelisist õigusist moodustavad ainelised õigused. Aineliste õiguste valdkonnas on omakorda tähtsaim õigus palgale⁵¹. Palk on täiesti avalikõiguslik nähtus ka kehtiva õiguse seisukohalt ja tsiviilõiguslik käsutamise õigus selle üle tekib alles selle väljamaksmisega. See kehtiva õiguse vaatekoht vastab täiesti tänapäeva kultuurriikide omadele.

Palgaküsimusi sätib ligemalt lex generalisena Riigiteenijate tasude seadus [RTTS]⁵². Selle kohaselt eritellakse 30 palgaastet. Peale palgaastmete sõltuvad avalike teenistujate palgamäärad veel

⁵¹ Vt RTS §15: "Ametnik saab oma teenistuse eest seaduses kindlaks määratud tasu ametisse määramise päevast alates."

⁵² Vt. RT 1935, 31, 262 ja selle hilisemad ms-id.

~~elamisk~~^{ma}sumusest. RTtS §6 kohaselt loetakse avalikud teenistujad ameti asukoha järgi kuuluvaks kahte elukalliduse rajooni. Esimesse rajooni arvatakse Tallinn ja Nõmme nende administratiiv-piirides, teise rajooni kogu Eesti muu maaala.

Teiseks võivad avalikud teenistujad saada teenistusvanusetasu, laste-abiraha⁵³, lisatasusid, preemiaid⁵⁴.

Kolmandaks on avalikul teenistujal õigus saada päevaraha. Päevaraha makstakse vaid sellise lähetuse korral, mille kestus vähemalt 8 tundi ja vähemalt 5 km

⁵³ Vt. Riigiteenijate laste abiraha seadus RT 1936, 93, 735 ja Riigitöölise laste-abirahade seadus RT 1935, 35, 324.

⁵⁴ Vt. näit. Riigiraudtee ja posti-telegraafi- telefoni teenijate ja tööliste preemia ja lisatasu seadus RT 1925, 109/110, 48.

kaugusele.

Neljandaks on avalikel teenistujail õigus saada paigutus- ehk siirdamisraha- sid. Neid saavad teenistujad, keda lähetatatakse vähemalt 5 km. kaugusele senisest teenistuskohast ja kauemaks kui 2 kuuks. Siiratud teenistuja päevarahasid ei saa.

Viiendaks esineb avalikel teenistujatel paiuki- ehk pensionioõigus, mida sätib lex generalisena Pensioni seadus [PeS]⁵⁵. Pension on mõtteliselt õieti puhkepalk, võimaldades elatumist isikuile, kes oma jõu on kulutanud teenistuseks. Ta on perioodiliselt maksetav tasu, mida määratakse isikule, kes on seks omandanud õiguse teenistuse kestuse ja palgamäära alusel pärast teenistusest vabanemist.

⁵⁵ Vt. RT 1936, 76, 619 ja selle ms RT 1938, 39, 360.

Kehtiv õigus eristab esiteks põhi- ja lisa-
pensione ja teiseks vanuse-, tervisrikke-,
teenistustervisrikke ja perekonnapensione⁵⁶.

§11. TEENISTUSEST VABASTAMINE.

Avaliku teenistuja vabastamiseks
teenistusest osutub vajalikuks vastav
vabastamisakt, mis oma juriidiliselt loo-
mult on kvalifitseeritav korraldisena⁵⁷.
Sellise akti andmise eeldusteks on esi-
teks ametist lahkumine omal soovil, mis
seotud ühe kuise etteütlemise ajaga,
teiseks parandamatu haigus, kolmandaks

⁵⁶ Mainitud pensionide suhtes vt.
lähemalt Väino Lang/Elmar Kruus,
Kehtiv haldusõigus, Tartu, 1939,
lk. 85j.

⁵⁷ Väljaarvatud teenistusest lah-
kumine surma läbi, mil vabasta-
misakt ei evi konstitutiivset,
vaid deklaratiivset tähendust.

vastav distsiplinaarkaristus, neljandaks ettenähtud ajaks teenistusse ilmumata jätmise ilma mõjuva põhjusega. Eo ipso lõpetab teenistusvahekorra surm või kvalifikatsiooni kaotus, näit. riikondsusest lahkumine. Loomulikult teenistusvahekorra lõpetajaks on ka vanusepiiri saabumine, milleks üldpõhimõtteliselt on 65 eluaasta.

Erilise teenistusvahekorra lõpetamise mooduse sätib RTS § 42. Selle põhjal on avalikku teenistujat võimalik igal ajal vallandada poliitilisel põhjusil. Selline võimalus seab ametniku permanentssesse sõjaseisukorda, sest RTS ei loenda vabastamispõhjusi ega anna selleks normatiivseid pidepunkte. Vastav säte alistab riigiametnikud ülemuste poliitiliseks käsilasteks ja sõltlasteks ega lase tekkida kutseametkonna kaad-

rit⁵⁸. Erineva korra teenistusest vabastamiseks sätib ka Kaitseseisukorra seaduse⁵⁹ § 12, mis teeb teenistusest vabastamise täiesti olenevaks ülemuse suvast. Viimased vabastamisviisid muudavad kaheldavaks igasuguste muude teenistusõigustlike printsiipide rakendumise tegelikkuses, millistele rajab avaliku teenistuse moodne teadus ja osundab ~~mit~~ vastava ala normeeringu puudusile.

⁵⁸ Mainitud sätte kriitika suhtes vt. eriti Kliimann, Avaliku teenistuse seadus, lk. 5j.

⁵⁹ Vt. RT 1938,40.