

A.-T. KLIIMANN

AVALIKU TEENISTUSE SEADUS

Teenistusõigusteoreetilisi ja teenistusõiguspoliitilisi
printsippe *de lege ferenda*.

„ÕIGUSE“ KIRJASTUS

TARTU 1935

A.-T. KLIIMANN

AVALIKU TEENISTUSE SEADUS

Teenistusõigusteoreetilisi ja teenistusõiguspoliitilisi
printsippe *de lege ferenda*

23825

„ÕIGUSE“ KIRJASTUS

TARTU 1935



SISUKORD.

	Lk.
I. Teenistusseaduse siht ja sisu:	
§ 1. Praegukehtiv Riigiteenistusseadus	3
§ 2. Kavatssetav Avaliku teenistuse seadus	7
 II. Avaliku teenistuse seadus:	
§ 3. Avalik teenistus	12
§ 4. Avalikud teenistujad	13
§ 5. Teenistusse määramine	14
§ 6. Ametisse astumine	16
§ 7. Teenistuskäik	16
§ 8. Teenistuskohuseid ja -õigusi	18

25788

AVALIKU TEENISTUSE SEADUS

Teenistusõigusteoreetilisi ja teenistusõiguspoliitilisi printsippe *de lege ferenda*.

I. Teenistusseaduse siht ja sisu.

§ 1. Praegukehtiv Riigiteenistusseadus. — Praegukehtiv Riigiteenistusseadus [RTS]¹ on eesti viimase aastakümne seadusandluse puudulikumaid ja sisutumaid akte. Tema juriidiline terminoloogia ja fraseoloogia, seadus- ja normitehnika ning antud normistikkude süstemaatika, eriti aga tema õiguspoliitiline ideoloogia ei talu mingit kriitikat.

Praegukehtiva RTS-e ideoloogiasse puutuvalt võib julgesti öelda, et temas ei leidu ainustki moodsa teaduse poolt nõutavat teenistusõigusteoreetilist ega ainustki teenistusõiguspoliitilist printsipi. See seadus on ka jätnud suure hulga tähtsaid teenistusõiguslikke küsimusi ja erialasid täiesti käsitlemata. Kuid neiski teenistusõiguse osades, mis ses seaduses on leidnud mingit käsitlust, on antud põhimõtted sõnastatud sedavõrt ebaselgelt ja kõikuvalt, et nad ei evi vähematki praktilist väärtust. Nii, näiteks, see seadus ei sisalda isegi riigiteenistuse legaaldefiniitsiooni, s. o. oma kesksemat mõis-

¹ Avaldatud 1924, rakendatud 1925. a. saadik. Seega kehtinud oma esialgses sisus muutumatult tervelt kümme aastat, maha arvatud vähesed pärastised parandused ja täiendused, mis puudutavad mõningaid teenistusõiguslikke üksiküsimusi. — Vt. RT 1924, 149, I, 97. — RT 1925, 59/60, I, 27. — RT 1925, 15/16, I. — Vrd. RT 1930, 45, 278. — RT 1931, 50, 382. — RT 1934, 5, 36. — RT 1934, 6, 44. — RT 1934, 42, 366. — RT 1935, 23. — RT 1935, 33, 284.

tet, millest sõltuvad kõik teised mõisted ja millega seoses tuleb võtta kõiki muid normistikke². Seadus asub korraldama riigiteenistust kui üht osa avalikust teenistusest, kuid ei lausu sõnakestki sellest, mida selle kõige all tuleks mõista. Järelikult praegukehtiv RTS ei anna ühtki põhimõttelist pidepunkti, millest lähtudes oleks võimalik määratella tema normistikkude ulatust ja mahtu. Kogu teenistusõiguslik ehitis on niiviisi rajatud normatiivselt nähtamatule ja defineeritamatu alusele. Tema normistikud nõuavad lõputuid tõlgendamisi ja alatasa tekib küsimus, mis ala nad puudutavad ning kelle kohta nad käivad.

Teise näitena võiks esitada riigiteenistuses olevate isikute liigitamist. RTS jagab nad ametnikeks ja nn. vabateenijaiks³. Kuid ta ei selgita mitte, mida tuleks nende 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 vabateenistuskohadel“ teenib tõeline ametnik⁴.

RTS-e poliitiline põhiviga sisaldub selles, et ta ei anna ajanõuete ja -sihtide kõrgusel seisvat kutseoskuslikku ametkonda. Riigiteenistuseks kõlblike isikute ametisse määramine ja nende isikute teenistuskäik ning teenistusest vabastumine, samuti ametnikkude õigused ja kohused on käsitletud liiga sporaadiliselt. Vastavad normistikud on erikordselt katkendlikud ja sisukehvad. Nad annavad äärmiselt vähe selleks, et tagada korraliku kutseametkonna moodustumist, arenemist ja teotsemist kindlail, ühtlasil, objektiivseil eeldusil. Puuduvad täiesti isegi tavalised teenistusõiguslikud eritsensused ja ametistaazid. Koguni kõrgemaise riigiasutisisesse võib määrata ametisse igat kahekümnenda eluaasta ületanud alg-

² Vrd. arutlusi i. II Riigikogu protokollid, 6. istungjärg, 1924, protokoll 147 (23), veerg 1213.

³ Vt. RT 1924, 149, I, 97, § 1.

⁴ Sest *lex cit.*, *ib.*, teine lõigend, on öeldud ainult: „Amet- ja vabateenistuskohad määratakse kindlaks koosseisu seadusega, kuni selle seaduse maksimahakkamiseni aga eelarve korras.“ Kuid millisel põhimõttel tuleb teha vahet ühete ja teiste vahel, selle jätab RTS ütle mata.

haridusega kodanikku⁵. Erandlikult võib aga määrata riigiametnikeks isegi kirjaoskamatuid⁶. Selline on lugu praegu ametnikkude kaadri komplekteerimisega kultuurriigis, kes juba on relvastunud võitluseks oma haritlaste ülikülluse vastu⁷.

Ametisse määramine ise on jäetud ainult ülemuse asjaks. Ülemuse asjaks on samuti ametniku kvalifitseerimine ja atesteerimine teenistuskäigus. Mõõtuandev on siin ainult ülemuse arusaamine, maitse ja isiklik hinnang⁸.

Et ülemus teenistusõiguslike küsimuste lahendamisel ei tarvitse arvestada mingisuguseid objektiivseid eeldusi, siis selle asjaolu tõttu ametnikkude õigused ei ole millekugi kaitstud ega kuidagiviisi kindlustatud. Ametnikku on võimalik igal ajal vabastada ametist poliitilisil põhjusil⁹ või nende põhjuste ettekäändel. Selline vabastamise võimalus seab ametniku permanentsesse sõjaseisukorda. Sest RTS ise ei loenda neid vabastamispõhjusi ega anna ka ainustki normatiivset tunnust, mille järgi oleks võimalik otsustada, kas konkreetset kahtlusjuhul on tõeliselt tegemist poliitiliste asjaoludega. Nii ei saa ametnik mingit vastust RTS-st küsimusele, mil tema tegevus loetakse poliitiliselt riigile kahjulikuks ja mil mitte. On päriselt selge, et ametist vabastamise võimalus poliitilisil põhjusil on väga halb vahend ametnikkude vaos hoidmiseks. Esiteks, RTS-s leiduvad ametnikkude õigused ja kohused muutuvad sellise võimaluse piirides suurel määral sisutuks. Ametnikkude kohuseid määrab ju siis ülemuse poliitiline soov ja ajasuund ning tihtipeale ka need välismõjud, millest sageli sõltuvad ülemused ise.

⁵ Vt. RTS § 4, kus ainukese „haridustsensusena“ figureerib nõue: „...peab olema vähemalt algkooli 6-aastasele kursusele vastava haridusega...“

⁶ Vt. RTS *ib.*: „Erandit [üldistest ametissevõtu tingimustest] võib teha igal üksikul juhtumisel Vabariigi Valitsus.“ — Kellele neid erandeid väga tarvis oli, see nähtub tolaegse Riigikogu protokollist (vt. 1924, prot. 147 [23]). Igatahes Vabariigi Valitsus neid erandeid RTS-sse võtta ei soovinud (vt. Vabariigi Valitsuse ettepanek, II Riigikogu protokollide Lisa, Lisa 54. — Vabariigi Valitsuse Seletuskiri riigiteenistusseadusele, *ib.*, Lisa 55).

⁷ Vt. RT 1935, 44, 442.

⁸ Vt. RTS, III. Teenistuskäik.

⁹ Vt. eriti RTS § 42. Selle §-i käsitsemiseks ette nähtud erikord ei suuda tagada objektiivsust. Ka kohtulik kaitse puudub täiesti.

Ametnikkude õigused aga oleksid siis need, mida ülemus lahkelt tunnustab. On selge, et selline kord ei ole mitte normaal-kord, vaid alatine teenistusõiguslik kaitseseisukord. Ja on paratamatu, et sellisesse sõltuvasse olukor- tiku asetatud ametnik läheb enesele otsima tuge ja kaitset poliitilistelt rühmitistelt ja mõjukalt seltskondlikelt organi- satsioonelt. Ning nii areneb ametkonna politiseeru- mine. Kuid politiseerunud ametnik ei saa oma teenistuse alal olla iseseisev. Ta on ka takistatud teotsemast asjatundli- kult. Ta on muu seas algatusvõimetu ja teokehv. Ent kellele on tarvis sellist poliitiliselt teotsevat ja poliitiliselt häälesta- tavat ametnikku¹⁰? Väärt teenima oma rahvast ja riiki on ainult spetsialistina teotsev kutseametnik.

Mitte ainult RTS-e ideoloogiline sisu, vaid ka tema normi- tehnika ja antud normistikkude süstemaatika ei tohiks leida paika haritud rahva meele sees teenistusõiguses. — Näiteks üht ja sama küsimust käsitlevaid norme tuleb otsida selle seaduse mitmeist peatükest ja nende erilõigendest. Et mõne konk- reetse juhu lahendamisel tekkivale küsimusele leida tarvilikku vastust, on iga kord vaja see seadus otsast otsani uuesti läbi lugeda. RTS-e käsitlemisega on lugu halvem veel selle poo- lest, et paljud puhtteenistusõiguslikud seadusnormid temas puuduvad üldse ja neid tuleb sellepärast uurida mitmesugu- seist teisist seadusist ja dekreedest¹¹. On ju tõepoolest selli- seid õigusnorme, mis oma sisult võiksid kuuluda niisama hästi nii ühte kui teise peatükki. Kuid meele normitehnika nõudeks on siiski koondada kõik ühesisulised normid vasta- vasse ühiseisse alaliikidesse ja erinevamad liikidesse ning suuresti erinevad seaduse ülddossa. Sel teel hõlbustatakse seaduse teksti mõistmist ja käsitlemist. RTS-s aga ei ole märgata vähematki püüdu anda oma normisükkude kuigi- võrra süstemaatsel kujul.

Eelesitatud üksikud katkendlikud märkmed iseloomusta- vad juba küllaldaselt praegukehtivat teenistusseadust. Ei tar- vitsegi teha tema sisu üksikasjalisemat analüüsi ega anda

¹⁰ Vastus sellele küsimusele leidub II Riigikogu protokollis 147 (23). Vt. koalitsiooni ja opositsiooni esindajate vaidlusi ning kõnesoleva seaduse aruandja lõppsõna.

¹¹ Vrd. näiteks RT 1935, 31, 262. — RT 1935, 31, 264. — RT 1935, 33, 281 ja seal osundatud seadused.

tema normistikkude meetodikindlat arvustust. Senised kümneaastased kogemused on väga hästi tõestanud selle seaduse tegelikku kõlbmatust. Senine kümneaastane riigiteenistuslik tegevus on selle parimaks tunnismeheks, et RTS on täiesti ebakohane ega sobi sugugi meie õiguslikku ja poliitilisse olustikku.

On ülim aeg tühistada praegukehtiv RTS ja anda uus, mis oleks korralikum ja mille normistikud oleksid korraldatumad senistest. Millistel üldistel põhimõtetel teda koostada, seda käsitletaksegi skitseerivalt alamal. Seal esitatakse mõningaid hädapärasemaid teenistusõigusteoreetilisi ja teenistusõiguspoliitilisi printsiipe, millest praegused ajanõuded ei luba enam vaikides mööduda.

§ 2. Kavatsetav Avaliku teenistuse seadus. — Praegukehtiva Riigiteenistusseaduse asemele peab astuma Avaliku teenistuse seadus [ATS]. Praegust RTS-t ja tulevast ATS-t tuleb siis ka ühtlasi mõista erinevate suurustena. Vahe ei ilmne seepärast mitte ainult nende nimetustes või vastse seaduse moodsamas terminoloogias. Suur erinevus peab aga avalduma just kummagi seaduse sisus ja normistikkude ulatuses.

RTS-e ülesandeks oli korraldada üksnes riigiteenistust selle sõna kitsamas mõttes. Tõeliselt ta ei ole aga isegi seda vähest mitte teinud. Seepärast tema pealkiri ei vasta ka täpsalt sisule. Tõeliselt korraldas ta vaid kitsamalt mõistetava riigiteenistuse üht osa. Sest avalikõigusliku käsitluse osaliseks on temas saanud üksnes need riigiteenistuses seisvad isikud, kes teenivad „riigiasutuste koosseisudes ette nähtud ametkohtadel“. Kõigi teiste riigiteenistuses seisvate isikute teenistus on jäänud praeguses RTS-s korraldamata. Nende viimaste isikute vahekordade sättimisel arvestatakse ju Balti Eraseadust¹².

Kavatsetav ATS peab tegema lõpu sellisele olustikule. Ta peab korraldama mitte ainult riigiteenistust selle sõna kitsamas mõttes. Tema ülesandeks olgu käsitleda kogu avalikku teenistust¹³. Riigipoliitiliselt ei ole kuidagiviisi

¹² RTS § 2: „... Teenistusvahekord riigi- ja vabateenijate vahel määratakse... teenistuslepingute kohta käivate tsiviilseaduse eeskirjade järgi.“

¹³ V *Rahvusvaheline haldusteaduste kongress* rõhutas seda tarvidust. Vt. Voeux émis au V-e Congrès International des Sciences Administratives tenu à Vienne en juin 1933, i. *Revue Internationale des Sciences Administratives* 1934, 1, lk. 75.

õigustatud vahetegemine ühtede ja teiste isikute vahel, kes kõik teenivad võrdselt ja ühtlaselt oma rahvast ja riiki. Õigustatud ja nõutav on aga, et kõik, kes on asunud teenistuslikku vahekorda üldsusega, peavad ka leidma ühtlast avalikõiguslikku käsitlemist ja käsitlemist. See nõue järeldeb ilmsesti ka kehtiva Põhiseaduse 6. §-st. Mainitud § tahab, et neid riigikodanikke, kes asetsevad ühesuguseis juriidilisis või faktilisis tingimuis, käsitataks ühtlaselt. Järelikult, kui ühele kodanikule, kes asetseb teatavais tingimuis, on saanud osaks mingisugused õigused, siis teine kodanik, kes asetseb samasuguseis tingimuis, on põhiseaduslikult õigustatud nõutama endale ka samasuguseid õigusi.

Uus ATS peab saama vanast RTS-st; esiteks, selle poolest parem, et ta hõlmab kõiki riigiteenistuses seisvaid isikuid. Uus seadus peab saama vanast, teiseks, ka selle poolest parem, et ta käsitleb mitte üksnes riigiteenistust, vaid ka teenistust omavalitsuslikes ühikuis, seega kogu avalikku teenistust.

Kavatsetava üldise teenistuseseaduse sellise avararaamilise ulatuse vastu ei ole ka kehtiv Põhiseadus. Sellistes üldistes seadustes Põhiseadus keelab ainult puudutada omavalitsuslikke esinduskogusid (volikogusid, nõukogusid), keelab määrata omavalitsuslikkude ühikute ülesandeid ja käsitleda omavalitsuste kui erilaadsete haldusühikute organisatsiooni. Kõik viimasena-mainitud küsimused tuleb kehtiva Põhiseaduse mõtte järgi lahendada vastavapealkirjalisis omavalitsuslikes eriseaduis. Kuid selge on, et Põhiseadus ei keela aga korraldada nii riigi- kui ka omavalitsuste teenistust, s. o. kogu avalikku teenistust ühes üldises ühiseaduses. Avalik teenistusõigus tähendab ju avaliku võimu ehk riigivõimu teostamisel tekkivaid erilaadseid vahekordi avaliku võimu enese ja tema teostajate vahel. Kuid riigivõimu teostus eesti Põhiseaduse mõttes ei tähenda ainult avaliku võimu teostamist üksnes riigivalitsuse ja temale alluvate instantside, ametnikkude ja nende abiliste kaudu. Põhiseaduse mõttes on ka omavalitsuslikkude ühikute võimu teostamine ikkagi üldise riigivõimu teostamine¹⁴. Ja kui konsekventselt arutella, siis

¹⁴ Vrd. PS § 75: „...omavalitsuste kaudu teostab valitsemist kohal riigivõim.“

peaks olema selge, et teenistusseaduse ülesandeks võib olla ära määrata, millistel ühistel alustel tohib keegi eesti riigivõimu teostamisele asuda, sõltumatult sellest, kus see riigivõim konkreetsetel kujul just avaldub, kus kohas, milliseis asutis või milliseis asjus. Sest küsimus sellest, milliseil põhimõtteil võib asuda riigivõimu teostamisele, ei ole ei riigivalitsuse ega omavalitsuse eriküsimus, vaid üldriiklik probleem.

Ei tule aga arvata, nagu oleks üksnes teoreetiline kaalutlus see, mis nõuab üldise avaliku teenistuse õiguse laiendamist ka omavalitsuse aladele. Peamiseks motiiviks on siin siiski riigi- ja halduspoliitiline nõue. Halduspoliitiliselt on täiesti lubamatu, et üks osa riigiteenistuses olevaid isikuid ja omavalitsustes ka kõik ametnikud võivad teosteda erakokkulepete järgi tsiviilõigusliku teenistuslepingu alusel. On täiesti talumatu nähtus, et riigivõim on takistatud käskeldama tema teenistuses seisvaid isikuid üldise ühiskorra järgi, ega ei või seadelda oma asutiste sisetgevust ühtlaselt selle asjaolu tõttu, et üks osa isikuid ei tarvitse sellele alistuda. Praegu on aga nii, et kui tahetakse muutunud poliitilises olustikus võtta ette teatavaid sise-reforme asutis, siis peab riigivõim ennekõike selleks hakama sobitama kokkulepet ühe osa teenijatega. Ei nõustunud, siis ei ole seal ka midagi parata ja siis ei saa ka uut sisekorda panna kehtima. Veel käesoleval aastal teatasid päevalehed sellisest ühes eesti linnaomavalitsuse asutises ilmnenud teenistusõiguslikust „imest“. Et kantseleiametnikud edaspidi teenistuses oleku tundidel töö juures ei suitsetaks ega jalutleks vaheruumes, pidi ülemus neilt võtma vastavale dokumendile sellekohase nõusoleku allkirja. Ülemus pidi seda tegema, sest et tsiviilõiguslikes teenistuslepinguis ei olnud mainitud juhud ette nähtud.

Omavalitsuse ametnikel ja teenijail on tõeliselt võrdsed kohustused teiste avalikus teenistuses olevate isikutega. Muidugi peavad sellisel juhul võrdsed olema ka nende õigused. Seda saab nii korraldada aga ainult siis, kui kogu avalik teenistus rajatakse ühtlasele avalikõiguslikule baasile.

Kavatsetava ATS-e põhimõtteliseks sihiks olgu korraldada avalikke teenistusalasid nii, et seal võiks ja saaks tek-

kida, areneda ja teotseda väliseist kõrvalmõjudest vaba ja ülemustest sõltumatu kutseametkond¹⁵.

Sellise sihi kohaselt avaliku teenistuse alal esinev ametkond peab saama, esiteks, kutseametkonnaks. See kutseametkond peab, teiseks, muutuma sõltumatuks ametkonnaks.

Kutseametkond saab tekkida ainult siis, kui selleks luuakse tarvilikud haldusõiguslikud objektiivsed eeldused. Ja need eeldused saagu kavatsetavas ATS-s kindla piirideliselt sõnastatud. Kutseametkonda kuuluvate isikute kaadri komplekteerimiseks on vaja rakendada tsensuste, staažide ja selektsiooni printsiibid¹⁶.

On selge, et kutseametkonda võiksid komplekteeruda ainult need riigikodanikud, kel eeldatavasti on küllaldaselt mõistmist ja arusaamist oma kodumaa hüvangust ning riiklikest ja rahvuslikest taotlusist. Võimelised teenima oma rahvast ja riiki on vaid need isikud, kes evivad seaduses lähemalt määritletavat kõlblat taset ning teatavat füüsilist ja vaimset arengut¹⁷.

Kutseametkonda moodustavate isikute valikut peab teostatama võistluse printsiibil. Ei piisa sellest, et teenistusõiguslikele tsensustele vastav kandidaat on küllalt haritud. On veel vaja, et ta ka oma haridust oskaks kasutada ja teadmisi rakendada vastaval kutsealal. Sellepärast tuleb kutseametkonda kuuluvate isikute kaadri moodustamisel kontrollida ka kandidaatide kutsekõlvulisust. Kutsekõlvulisuse määramiseks on vaja jätkuvalt rakendada prooviteenistuse printsiipi.

Kutseametkonna isikute kaadris selektsiooni süvendamiseks on vaja jätkuvalt teostada teenistussobivuse printsiipi. Võistluse edukalt sooritanud kandidaat ja ka prooviaja hästi läbi teinud ametnik ei tarvitse jääda igavesti kutse- ja ametikõlvuliseks. Sageli selgub alles ametniku

¹⁵ Vrd. Prof. Georges Alexiano, *Le statut des fonctionnaires publics en Roumanie*, Institut International des Sciences Administratives, Bucarest 1933, lk. 3 jj.

¹⁶ Vrd. Alexiano, *op. cit.*, lk. 7 jj. — *Revue*, *ib.*, lk. 77. — Vt. ka *Codice della Buocrazia*, Manuali pratici legislativi, 16, lk. 230 jj. — A. Zedtwitz, *Das Beamtentrecht in Oesterreich*, *Revue*, *ib.*, lk. 43 jj.

¹⁷ Nende küsimustega saab tegelema juunis 1935 Brüsselis kokku astuv Rahvusvaheline haldusteaduste kongress.

pikema ametisoleku ajal tema sobimatus avalikku teenistusse. Kui teenistussobimatus peaks ilmnema ametniku edaspidises teenistuskäigus, siis sel juhul olgu riigil ja omavalitsusel ka õigus sellist ametnikku kõrvaldada ning teda asendada sobivamaga. Ajad muutuvad ja ühes aegadega muutuvad ka õigus-süsteemid ning areneb teadus. Sellepärast ei ole praeguse ajastu kiiresti muutavas olustikus enam hästi mõeldav see ametnik, kes kivineb oma kantseelisse rutiini ega märka üldse mitte enese ümber pulbitsevat elurütmi. Õigusliku ja kultuurelu arengule vastavalt ametnik peab olema painduv ning alatasa arendama oma kutseoskust. Ta peab arendama oma kutseoskust ja rikastama oma teadmistevara mitte ainult oma enese tegevuse piirkonnas, vaid pidama silmas ka oma riigi- ja halduse tegevuse üldisi muutuvusi. See kõik tingib teenistusseadusse ametiastmete ja teenistusstaazide sisselülitamist ning üleminekuil ja edasilikumisel teenistuskäigus vastavate eksamite seadeldamist ametniku edaspidise teenistussobivuse kontrollimiseks.

Kutseametkond ei ole mitte riigi poliitiliseks organiks. Poliitilised juhid tegelevad väljaspool ATS-t. Kutseametkond olgu poliitikavaba spetsialistide ametkond. Et ta saaks areneda ja teosteda sellisena, ta peab olema sõltumatu nii poliitilisest rühmitisest ja mõjuvõimsaist seltskondlikest organisatsioonest kui ka ülemusest. Avalik teenistus ei ole mitte ülemuste ja erakondade teenistus, vaid riigi ja rahva teenistus. Tuleb ka õigeks võtta, et ATS ei või olla isiklikkudele poliitilistele soosikutele teenistusvõimaluste soetamiseks. See aksioomne tõde nõuab, et ametisse määramine, samuti ametisolek ja teenistuskäik ei oleneks ainult ülemuste ja väliste jõudude heatahtlusest.

Et kutseametkond saaks olla sõltumatu, selleks on vaja ATS-s luua sellekohased objektiivsed eeldused. Vastasel korral jääb see ideaalprintsip tühiseks deklaratsiooniks. Tuletagu meelde, et ka 1924. a. RTS-e koostajad nõudsid sama põhimõtte teostamist. Ka siis Vabariigi Valitsus oma sellekohases esitises soovis, et riigiteenistuses tekiks „rippumatu, iseseisev ja ülemuse survest vaba riigiametnikkude klass“¹⁸. Kuid seadus ei loonud sellise klassi tekkimiseks mingeid eeldusi ning see siht sellepärast ei

¹⁸ Vt. II Riigikogu protokollide Lisad, Lisa 58, veerg 126.

võinudki teostuda. Ka ülemused on inimesed. Et nende inimlikud pahed ja nõrkused ei avalduks just kutseametkonda kuuluvate isikute komplekteerimisel ja edaspidises tegevuses, on vaja korraldada ATS-e normistikud nii, et tähtsamad teenistusõiguslikud küsimused leiaksid vastavail objektiivseil eeldusil tarviliku eellahenduse sellekohaseis erikolleegiemes.

Alamal konkretiseeritakse eelesitatud üldsisulisi põhimõtteid seoses nende üksikute teenistusõiguse erialadega, mis tuleks kavatsetavas ATS-s sättida esmakordselt ja uudself, või mis oma sisult veidi erineksid senisest RTS-st.

II. Avaliku teenistuse seadus.

§ 3. Avalik teenistus. — 1. Avaliku teenistuse seaduse esimeseks sammuks on sättida kindlakujuliselt oma normistikude sisu ja ulatust. See seadus peab täpsalt piiritama selle tegevuse, mida tema nimetab avalikuks teenistuseks.

Oma ulatuse määramiseks ATS peaks kasustama kaht meetodit. Ühena oleks rakendatav nn. üldklausel ja teisena nn. taksatsioon. Üldklausel on selline teenistusõiguse ulatuse piiritus, kus ühes üldises ühislauses öeldakse ära, kes ja mis vastava seaduse alla käib. Selles üldlauses tarvatakse vajalikke abstraktseid tunnuseid, milliseid evivad nähtused loetaksegi seadusele alluvaiks. Seda meetodit on kasustanud ka kehtiv Põhiseadus, kui ta ühes üldises lauses määritleb, kes on hääleõiguslikud kodanikud.

Taksatsioon on selline teenistusõiguse ulatuse määramise viis, kus loendatakse üks haaval või gruppide nateatavaid teenistusalasid ning need siis arvatakse või ei arvata antava seaduse mõttes avalikuks teenistuseks. ATS peaks taksatsiooni kasustama kahel kujul: tema negatiivses ja positiivses vormis. Negatiivses taksatsioonis loendatakse neid juhtumeid, millised üldklauselis märgitud normist tuleb eraldada ja seega avalikuks teenistuseks siiski mitte lugeda. Selline taksatsioon tähendaks keeldu teatavaid erandeid arvata vastava seaduse alla.

Positiivses taksatsioonis öeldakse, millised erandlikud juhud loetakse avaliku teenistuse aladeks, olgugi et üldklauseli järgi nad seda ei oleks. Kui negatiivne

taksatsioon vähendab üldklauseli sisuulatust, siis positiivne taksatsioon teda omapoolselt suurendab.

2. Üldklauseli korras tuleks arvata avalikuks teenistuseks kestvat ametisolekut kõigis ametiasutises ja kõigis avalikõiguslikul alusel teotsevais teoasutises. ATS-e mõttes oleksid ametiasutised, näiteks, prefektuurid, komisariaadid, maavalitsused, kohtuasutised jne. ATS-e mõttes oleksid teoasutised, näiteks, statistikabürood, linnaraamatukogu, raudtee, posti-, telefoni-, telegraafi- ja raadioasutised, koolid, vanglad, linnahaiglad, riigiooper, alevikino jne. Nii haaraks ATS avaliku teenistuse mõistesse kogu selle teenistuse teaduslikus mõttes.

3. Taksatsiooni korras tuleks sellest osast aga eraldada mõned teenistuse alad ja teenistuses olevad isikud, kes sinna ei peaks kuuluma riigipoliitilisel kaalutlusil, olgu et nad teoreetiliselt sinna siiski kuuluksid.

Negatiivse taksatsiooni korras ei alluks ATS-le erandlikult kõik *plebistsitaarselt valitavad* isikud, siis kutseja kogukondliku omavalitsuse *valimisprintsiiibil* ametisse seatavad ametnikud, jätkuvalt kõik riigiametnikud ministeriaal-direktoreist kõrgemal astmel, ka kohtunikud ja professorid ning dotsendid, samuti Riigikohtu prokurörid, Riigivanema käsustusametnikud ning Riigikogule alluvad teenistujad. Kutseametkonnast jäävad enesestmõistetavalt välja kõik *auametnikud*.

4. Negatiivse taksatsiooni korras ei alluks ATS-le erandlikult ka isikud ajutiste *komissaride, komisjonide* ja *delegaatide* ameteis juhul, kui nende teenistus kestab alla ühe aasta. Selliste isikute ametiaja pikendamine kindla tähtajani, kuid mitte üle ühe aasta, peaks olema võimalik.

5. Positiivse taksatsiooni korras tuleks arvata ATS-le alluvaks teenistuseks erandlikult ka teenistust riigi- ja omavalitsuste eraõiguslikult teotsevais käitistes *ametnikkude* ja *teenijate* kohtadel. Neis käitises ei kuuluks ATS-e alla ainult töölised, kelle kohta jääksid kehtima eri tööseadused.

§ 4. Avalikud teenistujad. — 1. Nagu juba ülemal selgitatud, ATS peab hõlmama kõiki riigi- ja omavalitsuste teenistuses seisvaid isikuid ning korraldama nende kõigi suhted avaliku võimuga. Et need isikud erinevad suuresti oma kutsealade ja tööiseloomu poolest, siis tuleb neid kõiki enesest-

mõistetavalt ka vastavalt ATS-s käsitleda ja liigitada, andes igale eriliigile oma erikohused ja erioigused, määrates ühtlasi eritingimused ametisse võtmiseks ja nende teenistuskäiguks.

2. Kõik avalikus teenistuses seisvad isikud on avalikud teenistujad. Nad liigituvad ATS-e mõttes kolme eriliiki: *ametnikeks, teenijaiks ja tööliseks*.

3. Ametnikud on sellised avalikud teenistujad, kes oma juriidiliste toimingutega või faktilise tegevusega on juhtivateks, korraldavateks või otsustavateks isikuteks. ATS-e mõttes oleks ametnik, näiteks, see isik, kes tohib käskida, keelata, teha korraldusi jne.

4. Teenijad on vaimseil kutsealadel teotsevad tehnilised jõud, kes arendavad ainult faktilist tegevust, ei või anda käske, teha korraldusi ega kedagi juhtida ega midagi keelata. ATS-e mõttes oleks teenija, näiteks, kantsleikirjutaja, masinakirjutaja jne.

5. Töölised on need avalikud teenistujad, kes arendavad faktilist tegevust füüsilistel kutsealadel. ATS-e mõttes oleks tööline, näiteks, ametiasutise autojuht, jooksupoiss, õuekoristaja, uksehoidja, ruumidepuhastaja, ahjukütja, õõvaht jne.

6. Avalikud teenistujad jagunevad nelja kategooriasse. Igas kategoorias on üks eelaste ja kaheksa teenistusastet. Kõigis kategooriais kokku 36 astet.

7. I kategooriasse kuuluvad kõrgemad ametnikud keskvalitsuses ja kõik riigiasutiste ülemad ning omavalitsustes linnapead ja nende abid, soovitatavasti ka kõik linnasekretärid. II kategooria moodustavad kõik teised ametnikud nii ministeeriumidele alluvais instantses kui ka omavalitsusis. III kategooriasse mahutuvad teenijad ja IV kategooriasse töölised.

8. Nn. riigi- ja omavalitsusasutiste koosseisud¹⁹ tuleks ATS-sse inkorporeerida vastava ülevaatliku *tabelsüsteemi* alusel.

9. Palgaastmed ja teenistusastmed tuleks ATS-s tarviliselt kokkukõlastada.

§ 5. Teenistusse määramine. — A 1. Teenistusse määratakse on Riigivanem I kategooria kõrgemasse viide palga-

¹⁹ Vt. RT 1935, 31, 264. — RT 1935, 35, 230 kuni 338.

astmesse ja ministrid I kateooria muudesse palgaastmesse.

II, III ja IV kateooria teenistujaid määravad ametisse selleülesandelised erikomisjonid.

2. „Riigi Teatajas“ kuulutatakse ametikoht vabaks. Kuni täitmiseni võib vabale kohale määrata kohusetäitja, kuid rohkemalt kuueks kuuks.

3. Kandidaatide esialgse valiku esitatud dokumentide alusel teeb A 1 tähendatud komisjon ja teenistujate kutseühing. Valitud kandidaatide nimestik avaldatakse „Riigi Teatajas“, kus ühtlasi tehakse teatavaks eksamiaeg ja eksami tingimused.

4. Eksamineerib asjatundjaist moodustatud eksamikomisjon, mille tulemuste paremuse, teenistustsensuste ja -staažide alusel A 1 tähendatud komisjon ja kutseühing esitab kandidaadid ametisse määramiseks. Juhtudel, mil A 1 komisjon on ühtlasi ametisse määravaks instantsiks, teeb vastava esitise kutseühing.

5. IV kateooria teenistujad määrab ametisse otseülemus kutseühingu esitel. Võistluseksameid korraldatakse ainult tarbe korral.

6. Eksamita määratakse vastavaisse eriameteisse dr-eid, mag-eid, arste, loomaarste, insenere ja oma uurimuste, avastiste, leiutiste, teoste ja töödega tuntud spetsialiste. II ja III kateoorias määratakse eksamita eriameteisse ka erialaliste kõrgemate koolide lõpetanuid.

B 1. Kõik avalikud teenistujad, nii ametnikud kui ka teenijad ja töölised, määratakse ametisse avalikõigusliku akti alusel.

2. Teenistusse pääsemiseks kodanikud esitavad kahes eksemplaris sellekohase sooviavalduse ühes oma eluloo kirjeldusega, lisades sellele tervisetunnistuse ja haridust ning endist teenistust tõestavad dokumendid, neist igaüks algkirjas ja tõestamata ära kirjas.

3. I kateooria teenistuja peab evima ülikooliharidust. II ja III kateooria teenistuja peab evima keskkooliharidust.

IV kateooria teenistuja peab evima algkooliharidust.

4. ATS loendagu ka teisi vaimseid ja füüsilisi tingimusi. Täpsalt määrateldagu eriti need kodanikkude kateooriad, kes

ei või pääseda avalikku teenistusse mitte kunagi või teatava tähtaja möödumiseni. Seda tehtagu kõigi kategooriate suhtes eraldi.

5. Erandid on võimalikud ainult siis, kui ei ole võistlejaid ega seatud tingimustele vastavaid kandidaate.

§ 6. Ametisse astumine. — 1. Ametisse määratud teenistuja vahetamine riigivõimuga tekib ametisse määramise akti allakirjutamise päevast või ses aktis määratud eritähtpäevast.

2. Ametisse määratu peab astuma ametisse ettenähtud viivitustajaks jooksul. Ei tee ta seda, siis loetakse teenistusse määramise akt tühisteks. Ka tehtud eksam tühistub.

3. Ametisse astumine, s. o. ametikohuste täitmisele asumine on võimalik alles pärast isiklikku esitlemist otseülemusele, kes siis võtab ka vastu töötuse riigipõhikorradele.

Kõik I, II ja III kategooria teenistujad deklareerivad peale esitlemist otseülemusele kirjalikult oma ametikohuste täitmisele asumist juhul, kui neil ei tule võtta vastu oma ametikohta sellekohase inventuurakti alusel.

§ 7. Teenistuskäik. — 1. Iga ametikohuste täitmisele asunu kinnitatakse avalikuks teenistujaks alles siis, kui ta on läbi teinud vastava kategooria teenistusliku eelastme.

2. I ja II kategooria eelaste kestab vähemalt aasta. III kategooria eelaste kestab vähemalt kuus kuud ja IV kategooria eelaste vähemalt kuus päeva ja rohkemalt kaks nädalat.

3. Kolmandasse teenistusastmesse ülendatu kinnitatakse täisõiguslikuks teenistujaks.

4. Igasse järgmisse teenistusastmesse võib teenistujat viia kolmeaastase teenistuse järel eelmises teenistusastmes. Eelastme teenistusaja arvatakse esimese teenistusastme teenistujasse.

5. Kuue aasta jooksul ülendamata teenistuja vabastatakse ametist.

6. Kolmes esimeses kategoorias viiakse teenistujad ühest teenistusastmest teise vastava eksami ja atestatsiooni alusel. Neljandas kategoorias loetakse teenistuja ülendatuks üksnes vastava atestatsiooni alusel.

7. Spetsialiste ja isikuid, kes tundud oma saavutiste ja edukuse poolest, ülendatakse järgmisse teenistusastmesse nagu neljanda kategooria teenistujaidki.

8. Ühest teenistusastmest järgmisse ülendamiseks esitatakse kandidaadid vastava ala teenistujate kutseühingu ja selleülesandelise erikomisjoni poolt.

9. Esitatud kandidaatide nimestik avaldatakse iga aasta „Riigi Teatajas“, kus teatatakse ka eksamite tähtaeg ja tingimused. Eksamineerimist toimetatakse üks kord iga aasta.

10. Eksamikomisjon võtab kandidaadi katsele ainult viimase enese sooviavalduse põhjal.

11. „Riigi Teatajas“ avaldatud kandidaatide nimestikus märgitud kandidaat, kes kahel korral ei kasusta eksamile ilmumise õigust, kaotab õiguse ülendamiseks järgmise kolme aasta jooksul. Kutseühing võib teda esitada ametist vabastamiseks.

12. Ülendamisel kõrgemale ametikohtale on võimalikud ainult vastava koha vabanemisel. Kui leidub kandidaate selliseks ülendamiseks, siis jäetakse täidetav ametikoht vabaks kuulutamata.

13. Ametnikkude ja teenijate lähendamised (komanderingud) välismaile või Tartu ülikooli kontsiipiendi-, referendaari- või assessorieksamile ettevalmistamiseks toimuvad üksnes kutseühingu esitusel.

14. Esimese kolme kategooria teenistujate ümberpaigutamine ühest *ressoorist* teise ilma teenistuja nõusolekuta ei ole lubatud.

15. Ümberpaigutamine ühest *territooriumi* punktist teise on võimalik üksnes teenistuse huvides seaduse täitmisest tingitud juhtudel.

16. Alandamised ühest teenistus- või palgaastmest teisele on võimalik üksnes *distsiplinaarkorras*.

17. Teenistujate omavaheline võrdsete ametikohtade vahetamine on võimalik üksnes ministri või omavalituse kõrgema täitva organi loal ja kinnitamisel.

18. Kõigi teenistujate jaoks peetakse nende isiklikke teenistuskirju. Nendesse märgitakse peale teenistuja individuaaltunnuste, teenistustsensuste ja -staažide eeskätt ametisse määramise ja astumise tähtaeg, tehtud eksami tule-

mus, siis iga-aastased atestatsioonid, erikvalifikatsioonid, au-
märgid ja autiitlid ning tiitlid, korraaristused, ülendused ja
alandused ning ümberpaigutused, kõrvalametid, erilised üles-
anded, tööd, teosed, leiutised, avastised, uurimused, pere-
konnaseisu muutused ning ametist vabastuse tähtaeg ja
põhjus.

§ 8. Teenistuskohuseid ja -õigusi. — Ülemal käsitletud
küsimuskomplekse praegukehtiv teenistusõigus ei tunne.
Kõik teised probleemid, mis veel peavad leidma aset ka kavat-
setavas ATS-s, on analoogilised RTS-e omadega. Vastavaid
normistikke *de lege lata* tuleb *de lege ferenda* veidi ümber
korraldada selles mõttes, et ka seal pääseks kehtima kutse-
ametkonna põhimõtted ja et ka need osad kokku-
kõlastataks eelmistes paragraafides selgitatud sisuga. Kuid
eriliselt hoolsa tähelepanu osaliseks peavad kavatsetavas
ATS-s saama kõigi teenistujate kohused ja õigused.
See teenistusõiguse tähtsaim osa tuleb ATS-s käsitleda
üksikasjalisemalt. Tuleks kõik teenistuskohused liigitada
ja iga liigi käsitlemiseks anda oma *erinormistikud*. Lahus
töö-kohustusist peaks võetama teenistujate kohused seoses sise-
korruga ja seltskondliku käibimisega. Seadus peaks korral-
dama mitte üksnes teenistujate kohuseid otseses teenistuses,
vaid ka kohuseid väljaspool teenistust, puhkusel ja kutse-
ühinguis. Tarvilik on see eriti nendeks juhtumeiks, mil raske
on tõmmata piire teenistuja eraelu avalduste ja ametliku
esinemise vahel.

Teenistuskohuseid käsitlevas peatükis on
vaja selgelt formuleerida ka kohused seoses teenistuja kõrval-
ametitega, erategevusega, siis samuti kohused käibimises sugu-
laste ja sõpradega, koalitsiooni ja assotsiatsiooniga ning
kohused ühenduses streigiga, boikoti ja sabotaažiga ning passiivse
resistentsiga.

Ka ametisaladuse küsimus tuleks uues seaduses
üksikasjalisemalt määratella. Tuleks sisse võtta juriidilisi
salajaseks tunnustatud asjade kõrvale ka oma loomult
salajased asjad ning samuti ka erilise arutluse protseduuri
tõttu salajaseks muutuvad asjad.

ATS-sse tuleb inkorporeerida ka teenistujate distsipli-
naarkord ja täpsalt ära määrata ametnikkude tsiviil-
vastutuse ulatus ja vastutamise viis.

Teenistusõigusi käsitlevasse peatükki tuleks muu seas inkorporeerida ja kodifitseerida kõik normistikud palga, paiuki (pensioni), teenistuskulutuste, päevarahade, korteri, ümberpaigutuskulutuste, gratifikatsioonide, preemiate, provisioonide, tantjeemide, kingiste ja autasude, jootrahade, ravivõimaluste ning tasuta ja tasulise, lühi- ja pikaajalise puhkuse kohta.

Ametnikkude reservi instituut aga ei pea leidma enam paika uues ATS-s.

Teenistujate õiguste kaitse võimalused peab ette nähtama, samuti ka õiguste kaitse erikord. — Ametist ajutise ja lõpliku vabastuse normistik peab kokkukõlastatama kutseametkonna üldiste põhimõtetega.

Eelkäsiteldud teenistusõiguslikud üld- ja üksikpõhimõtted ei sisalda midagi uut ega senitundmatut ei haldusõigusteadusele ega tegelikule seadusandlusele. Juba kümnekond aastat nad on leidnud rakendamist välisriikide teenistusõiguses. Ning rahvusvahelisis haldusteaduste instituudes ning kongressel õpetlased on juba ammu korduvalt soovitanud riikidele neid võtta rakendamisele oma teenistusseaduste revideerimisel ²⁰.

²⁰ Vt. lähemalt *Repertorio della legislazione mondiale*, Anno 1932, Roma 1933, lk. 304: Personale civile dello Stato. — *Annuario di diritto comparato* e di studi legislativi, Vol. IV e V, Parte II. — Institut International des Sciences Administratives, *Section nationale* väljaanded. — Saksa seadustikust I. Öffentliches Recht c) Beamtenrecht I *Berufsbeamtentum*. — Prof. Dr. Eberhard Freiherr von Scheurl, Die Persönlichkeit in der deutschen Verwaltung, i. Archiv d. öff. Rechts, 1934, lk. 1 jj. — José Gascón y Marin, *Tratado de Derechoadministrativo*, Principios y legislación española, Madrid 1930, lk. 230 jj. — André Rouzaut, *Le Statut des agents publics départementaux et communaux*, Rennes 1933. — Alexiano, *op. cit.* — *Codice della Burocrazia*, Manuali pratici legislativi, 16, Roma 1924. — Zedtwitz, *op. cit.* — Vt. ka *Revue* ülevaateid üksikute riikide kohta — 1929, lk. 62, 69, 328 Prantsusmaa kohta, lk. 65 Inglismaa kohta, lk. 60 Hollandi kohta; 1931, lk. 125 USA kohta, lk. 594 Jugoslaavia kohta, lk. 105 Belgia kohta; 1934, lk. 266 Norra kohta, lk. 262 Kreeka kohta, lk. 267 Rumeenia kohta.

A-10069