

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Anni Lomp

AMETNIKU TEENISTUSSE VÕTMISE KONKURSIMENETLUS

Magistritöö

Juhendaja
mag. iur. Nele Parrest

Tartu
2021

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. PÕHIÕIGUSLIK TAUST.....	10
1.1 Töö- ja kutsevabadus.....	10
1.2 Võrduspõhiõigus.....	11
1.3 Informatsiooniline enesemääramine ja õigus eraelu puutumatusle.....	19
1.4 Õigus korrakohasele menetlusele ja tõhusale õiguskaitsele.....	23
1.5 Põhiõiguste piirangud.....	25
2. TEENISTUSSE VÕTMISE KONKURSIMENETLUS KUI HALDUSMENETLUS ...	29
2.1 Haldusmenetlus teenistusse võtmisel.....	29
2.2 Haldusorgani tähtsus ja pädevus.....	32
2.3 Haldusmenetluse algatamine ja läbiviimine	37
2.4 Haldusmenetluses antud haldusakt	42
2.4.1 Haldusakti mõiste ja liigid	42
2.4.2 Haldusakti õiguspärasus	44
2.4.3 Haldusakti kehtivus	48
2.5 Õiguste kohtulik kaitse	50
3. TEENISTUSSE VÕTMISE KONKURSIMENETLUS	53
3.1 Teenistusse võtmine ja kandidaadile esitatavad nõuded	53
3.1.1. Teovõime.....	57
3.1.2 Kodakondsus	57
3.1.3 Keeleoskus	58
3.1.4 Hariduse kvalifikatsioon	59
3.2 Ametniku teenistusse võtmise konkursietapid.....	61
3.2.1 Väljakuulutamine.....	61
3.2.2 Läbiviimine.....	63

3.2.3 Luhtumine.....	67
3.3 Tulemuse otsustamine, teatavaks tegemine	69
3.4 Kohtusse pöördumine	73
KOKKUVÕTE.....	75
COMPETITION PROCEDURE FOR THE RECRUITMENT OF AN OFFICIAL. Summary	81
LÜHENDID	88
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU	89
Kasutatud kirjandus.....	89
Kasutatud õigusaktid	92
Kasutatud kohtupraktika	94

SISSEJUHATUS

Tänapäeva ühiskond ei tule toime riigita, nõnda ka ei tule riik toime ametniketa. Riigi ülesannete elluviimisel ei saa toimida suvast lähtudes, vaid ülesannete täitmine peab toimuma seaduste alusel.¹ Seda põhimõtet kannab endas ka Eesti Vabariigi põhiseaduse² (edaspidi PS) § 3 lg 1 ls 1, mille kohaselt riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Eesti PS-s puudub norm, mis sätestaks, et avalikku võimu võivad teostada üksnes ametnikud.³ Küll on Riigikohus PS § 3 lg-st 1 koostoimes §-s 10 sätestatud demokraatliku õigusriigi põhimõttega tuletanud arusaama, et riigil on teatud tuumikfunktsioonid, mida saab täita vaid riik ise.⁴ Riik on abstraktsioon, mis saab tegutseda siiski vaid läbi konkreetsete inimeste. On selge, et neil riigivõimu ellu viivatel inimestel, keda seadusandja nimetab ametnikeks, peab olema teatud eristaatus – ühest küljest on neile antud riigivõimu teostamiseks vajalikud eriõigused, teisalt peab olema tagatud nende lojaalsus riigile ja seatud kõrgemad nõuded teadmistele, oskustele jms. Vaid parimad ja sobivamad peaksid saama ideaalis kasutada riigivõimule eriomaseid eriõigused. Seejuures võib eriline staatus eeldada ka ametnike põhiõiguste sellist piiramist, mis tavaolukorras on lubamatu, kuid on kooskõlas põhiseadusega.

Kuigi, nagu öeldud, puudub Eestis PS-s ametnike eristaatust käsitlev norm, on leitav just põhiõiguste peatükist viide sellele, et põhiseadusandja ei ole ametnikke täiesti unustanud. Nii viitab üldisest elukutse, tegevusala ja töökoha vabadust sätestavast PS §-st 29 erinormina ametnikele PS § 30. Säte näeb ette, et ametikohad peaksid olema nii riigil kui ka kohalikul omavalitsusel ning et see, kuidas ametikohad täita, tuleb reguleerida seadusega: nii materiaaõiguslikud kui ka menetlusõiguslikud reeglid. Lisaks, PS põhiõiguste peatükis asetsemisele kohaselt, näeb PS § 30 ette mõned põhiõiguste piirangud, mida seadusandja võib ametnikele seada.

¹ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Juura 2004, lk 21.

² Eesti Vabariigi põhiseadus.- RT 1992, 26, 349... RT I, 15.05.2015, 2.

³ PS X ptk-s on reguleeritud avaliku teenistuse eriliigina kaitseväeteenistus. Avaliku teenistuse seaduse kohaselt võib laias mõttes pidada eriteenistujateks ka Riigikogu liikmeid, Vabariigi Presidenti, Vabariigi Valitsuse liikmeid, kohtunike, õiguskantslerit, riigikontrolööri, kellele ei kohaldata ATS-i, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, sh ei käsitleta nende konkursiga teenistusse võtmist eraldi.

⁴ RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-86-07, p-d 19 jj.

Eeltoodust tulenevalt jätab PS seadusandja otsustada, kuidas kujundada ametnike valik. Seejuures peab seadusandja tagama üldiste põhimõtete järgimise, millest olulisemad on teemat arvestades näiteks PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigus, §-st 14 tulenev õigus korra kohasele menetlusele, §-ga 15 tagatud õigus pöörduda õiguste kaitseks kohtusse ja ka §-s 26 seisev õigus eraelu puutumatussele.

Põhiseaduslike üldpõhimõteteid konkretiseerivad haldusmenetluse seadus⁵ (edaspidi HMS) ja avaliku teenistuse seadus⁶ (edaspidi ATS). Ametniku teenistusse võtmise konkursimenetlus toimub haldusmenetlusena. Selleks, et tagada nii korra kohane menetlusnõuete kui ka haldusakti vorminõuete järgimine, tuleb rakendada HMS sätteid. Seadusandja on täpsemalt reguleerinud isiku ametnikuna teenistusse võtmist ATS-s. ATS sätestab asjakohase menetluse ning selle, kas ja milliseid nõudeid võib seejuures isikule seada. Konkursimenetluse korraldamise eesmärgiks on saada parimate oskustega ja usaldusväärne ametnik ning kandidaadi seisukohalt eeldatakse valituks osutumist ja teenistusse võtmist. Sedavõrd on konkursitulemuste otsustamise etapp märkimisväärse tähtsusega ning toimub haldusmenetluslike põhimõtete kohaselt haldusakti andmisega. ATS-s puudub selles osas täpne normistik, seega kohaldub HMS. Teisisõnu seda, mida ATS ei reguleeri, reguleerib HMS.

Ametniku teenistusse võtmine on magistr töö teemana asjakohane seetõttu, et 1. aprillil 2013 jõustunud uus ATS hakkas reguleerima avaliku konkursi korraldamise korda täpsemalt, kui seda tegi varasem ATS⁷. Algselt oli konkursside korraldamine piiritletud ning puudus kohustus konkurssi välja kuulutada. Uue seadusega nähti ette avatud, kompetentne, efektiivne ja jätkusuutlik avalik teenistus.⁸ Sellest ka põhimõte, et iga ametiasutuse vaba ametikoht tuleb täita konkursi korras. Avaliku konkursi korraldamist toetab ka isikute võrdsusõigus põhiseaduslikul tasandil, eeldades kõigi isikute võrdset kohtlemist võrdsetel tingimustel. Ennekõike peab isikule olema tagatud juurdepääs avalikule konkursile. Avalik ligipääs annab võimaluse ametikohale kandideerida asutusesiseste isikute kõrval ka

⁵ Haldusmenetluse seadus.- RT I 2001, 58, 354... RT I, 13.03.2019, 55.

⁶ Avaliku teenistuse seadus.- RT I, 06.07.2012, 1... RT I, 13.03.2019, 37.

⁷ Avaliku teenistuse seadus.- RT I 1995, 16, 228...RT I, 06.07.2012, 11.

⁸ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 3. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/Avaliku%20teenistuse%20seadus>. (22.02.2021)

asutusevälistel isikutel, seega vähendades ametisest suletud liikumist. Samuti välistab see selle, et asutus loobub põhjendamatult konkursi korraldamisest, sundides eelnevalt hindama seda, millisel viisil soovitakse ametikoht täita. Konkursi korraldamisega ei soovitud tagada ainult juurdepääsu ametikohale, vaid ka usaldusväärne ja ustav teenistujaskond, mille moodustaksid nii töötajad kui ka ametnikud. Tänapäevaks on konkursimenetluse korraldamine ametniku teenistusse võtmiseks nii iseenesestmõistetav, et on asjakohane analüüsida menetluse varjukülgi, mis ei ole siiani saanud põhjalikumalt kajastamist üheski teaduslikus uurimustöös.

Teema olulisust arvestades on töö eesmärk välja selgitada HMS ja ATS koostoimes, millised õiguslikud kitsaskohad esinevad ametniku teenistusse võtmisel konkursimenetluses. Täpsemalt keskendutakse töös küsimusele, millist mõju avaldab lisaks ATS-s sätestatud HMS konkursi läbiviimisele (nt pädevus- ja menetlusnõuete osas) ning konkursitulemuste üle otsustamisel, sh võimalikule antava(te)le haldusakti(de)le. Tulenevalt asjaolust, et konkursitulemuste otsustamine piirab või loob isikule uued õigused, tuleb tähelepanu pöörata tulemuste kujunemisele ja nende üle otsustamisele, samuti küsimusele, kas ja millised õiguskaitsevõimalused on valituks mitteosutunutel.

Lähtudes töö eesmärgist, on autor püstitanud järgneva hüpoteesi: ATS alusel konkursimenetluse läbiviimisel HMS-s sätestatud pädevus-, menetlus- ja vorminõuete kohaldamine vajab seadusandja poolt täpsustavate erinormide loomist ATS-s

Lähtudes hüpoteesist otsib autor magistritöös vastuseid järgmistele uurimisküsimustele:

1. Millised põhiõigused on kaalul isikul, kes soovib kandideerida ametniku koha täitmiseks välja kuulutatud konkursil?
2. Kes on pädevaks haldusorganiks konkurssi läbi viima, selle raames menetlustoiminguid sooritama ja otsustama ametniku teenistusse võtmise?
3. Kuidas tagada konkursitingimuste õiguspärasus, sh kas ja millal on võimalik vaidlustada ebaproportsionaalselt seatud nõudeid?
4. Millised ja mis ulatuses menetlusnõuded, sh menetlusõigused tuleb tagada konkursimenetluses?
5. Millise haldustegevusvormiga on tegu konkursimenetluse tulemuste üle otsustamisel, sh ametniku teenistusse võtmisel ja teiste kandidaatide väljaarvamisel?

Käesolev magistritöö jaotub peatükkideks koos alapeatükkidega ning keskendub esimeses peatükis põhiseaduslikele põhiõigustele ja -vabadustele, mis on asjakohased ametniku teenistusse võtmisel. Sellisteks põhiõigusteks ja -vabadusteks on töö- ja kutsevabadus, võrdsusõigus, õigus informatsioonilisele enesemääramisele ja eraelu puutumatusel ning õigus korra kohasele menetlusele ja tõhusale õiguskaitsele. Viimaks sisustab autor põhiõiguste piirangud ja nende lubatavuse.

Teises peatükis käsitleb autor haldusmenetluse mõju avaliku teenistuse konkursimenetluse korraldamisele. Sealhulgas, millist tähtsust omab haldusmenetlus ametniku teenistusse võtmise konkursimenetluses, kuidas toimub konkursi kui haldusmenetluse algatamine ja läbiviimine, millisel on jaotatud haldusorgani pädevus konkursi korraldamisel ja sealsete otsuste vastu võtmisel, kuidas ja millisel viisil otsused langetatakse ning viimaks, kuidas on isikul võimalik enda õiguseid kaitsta.

Kolmandas peatükis keskendub autor ametniku teenistusse võtmisele haldusmenetluse korras, mida reguleerib ATS. Peatükk täpsustab ametniku teenistusse võtmise ja kandidaadile esitatavad üldnõuded ning nende kujunemise. Teisalt sisustab ametniku teenistusse võtmise etapiviisiliselt, milleks on konkursi välja kuulutamine, selle läbiviimine ning luhtumine selle läbiviimise ebaõnnestumisel. Pärast korra kohase konkursi läbiviimist jõutakse lõpptulemuseni, mis puudutab isiku subjektiivset õigust ning konkursimenetluses on selleks ametniku teenistusse võtmise või mitte võtmise otsustamine ning sellest teavitamine ja tulemuste vaidlustamine õiguste riive korral.

Töö kolmandas peatükis käsitletava ATS kohaldumisalasse kuuluvad ka kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnikud kui ka töötajad. Tulenevalt sellest, et kohaliku omavalitsuse korraldusele kohaldatakse kohaliku omavalitsuse korralduse seadust⁹ (edaspidi KOKS), ei käsitleta töös kohaliku omavalitsuse üksuse ametnike ja töötajate teenistusse võtmist. Kuivõrd töö eesmärk on keskenduda ainult riigiga avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes olevate ametnike teenistusse võtmisele, jääb tööst välja töötaja töökohale nimetamine. Töötajatele mitte keskendumine tuleneb sellest, et tegemist ei ole avalikku võimu teostamisega ja töösuhteid ametiasutuses reguleerivad töölepingu seadus koos teiste töösuhteid reguleerivate seadustega. Tippjuhtide ametikohale nimetamise menetlus toimub

⁹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.- RT I 1993, 37, 558... RT I, 10.07.2020, 97.

tippjuhtidele kehtestatud reeglite¹⁰ alusel ning mahupiirangu tõttu ei ole võimalik töös anda täit ülevaadet nende ametnike teenistusse võtmise menetlusest, küll aga autor peatub põgusalt tippjuhte puudutaval regulatsioonil.

ATS ei reguleeri kõiki avaliku teenistuse valdkondi ning on pigem üldine seadus, kohaldudes juhul, kui eriseaduses täpsustav regulatsioon puudub. Eriseadustega reguleeritud teenistused on näiteks ülal mainitud kohaliku omavalitsusüksuse teenistus, mis on täiendavalt ATS-s sätestatud reguleeritud KOKS-ga. Samuti politsei- ja piirivalveteenistus, mis on reguleeritud politsei ja piirivalve seadusega¹¹ (edaspidi PPVS); vanglateenistus, mis on reguleeritud vangistusseadusega¹² (edaspidi VangS); päästeteenistus, mis on reguleeritud päästeteenistuse seadusega¹³ (edaspidi PäästeTS); välisteenistus, mida reguleerib välisteenistuse seadus¹⁴ (VäTS); prokuröriteenistus, mida reguleerib prokuratuuriseadus¹⁵ (edaspidi ProkS); kaitseväge tegevteenistus, olles reguleeritud kaitseväge teenistuse seadusega¹⁶ (edaspidi KVTS) kui ka tuleb eriregulatsiooniga arvestada kohtunike ja kohtuametnike (reguleeritud kohtute seadusega¹⁷, edaspidi KS) puhul, riigikontrolli (reguleeritud riigikontrolli seadusega¹⁸, edaspidi RKS) ja õiguskantsleri (reguleeritud õiguskantsleri seadusega¹⁹, edaspidi ÕKS) kantselei ametnike teenistuse nimetamisel. Teenistuse eriliigina käsitletakse ka võrdõiguslikkuse ja võrdsekohtlemise volinikku, kelle teenistusse võtmise konkurss on reguleeritud võrdse kohtlemise seaduses²⁰ (edaspidi VõrdKS). Nimetatud avaliku teenistuse eriliikide regulatsioone on põgusalt käsitletud töö III peatüki analüüsis.

¹⁰ Avaliku konkursi korraldamist tippjuhtidele reguleerib ATS § 10 lg 2, § 18 lg 4 ja VV määrus ministeeriumi kantseleile ja asekanseleerile, Riigikantselei direktorile, ameti ja inspeksiooni peadirektorile ning määruses nimetatud teiste valitsusasutuste juhtidele esitatavad nõuded, nende värbamise ja valiku ning arendamise ja hindamise kord.

¹¹ Politsei ja piirivalve seadus.- RT I 2009, 26, 159... RT I, 10.12.2020, 23.

¹² Vangistusseadus.- RT I 2000, 58, 376... RT I, 03.03.2021, 2.

¹³ Päästeteenistuse seadus.- RT I 2008, 8, 57... RT I, 19.03.2019, 69.

¹⁴ Välisteenistuse seadus.- RT I 2006, 26, 193... RT I, 24.05.2017, 7.

¹⁵ Prokuratuuriseadus.- RT I 1998, 41, 625... RT I, 02.06.2020, 7.

¹⁶ Kaitseväge teenistuse seadus.- RT I, 10.07.2012, 1... RT I, 06.05.2020, 9.

¹⁷ Kohtute seadus.- RT I 2002, 64, 390... RT I, 28.01.2021, 2.

¹⁸ Riigikontrolli seadus.- RT I 2002, 21, 117... RT I, 19.12.2019, 13.

¹⁹ Õiguskantsleri seadus.- RT I 1999, 29, 406... RT I, 26.05.2020, 11.

²⁰ Võrdse kohtlemise seadus.- RT I 2008, 56, 315... RT I, 26.04.2017, 9.

Magistritöö põhineb kvalitatiivsel meetodil andmeid analüüsid ja võrreldes, seetõttu, et anda ülevaade uurimisprobleemist ammendava kirjeldusega. Meetodi valiku eesmärk oli ATS ja HMS koosmõjus mõtestada lahti konkursimenetluse korraldamine seadusandlus raamistikust lähtuvalt. Peamisteks võrreldavateks ja analüüsitavateks allikateks on kehtivad õigusaktid, teemakohane kohtupraktika, eelnõude seletuskirjad, abistavad käsiraamatud, õiguskantsleri seisukohad ja valdkonda hõlmav teoreetiline õiguskirjandus. Rahvusvahelisel tasandil on autor kasutanud rahvusvahelise õiguse, aga ka Euroopa Liidu õiguse õigusakte ja kohtupraktikat. Kuivõrd avalik teenistus on liikmesriigi pädevuses, saab siiski mõningatel teemadel pidada teenistusõigust üldisemaks põhimõtteks ning on asjakohane käsitleda Euroopa (Üld-)Kohtu seisukohti, millele autor ka on töös viidanud. Peamised riigisiseseid õigusaktid, mida töös käsitletakse, on PS, HMS ja ATS.

Lõpetuseks soovin tänada juhendajat mag. iur. Nele Parrest'it, kes enda parimate teadmiste ja nõuannetega suunas ning abistas mind orienteeruma töö teemas, mille tulemusel valmis käesolev magistritöö.

1. PÕHIÕIGUSLIK TAUST

PS puuduvad konkreetsed avaliku teenistuse põhiprintsiibid, seega rääkides avalikust teenistusest, rakenduvad põhiseadusest tulenevad ideelised alused. Põhiseaduse põhiprintsiibid läbivad ka kogu avalikku teenistust, rakendudes avalikele teenistujatele,²¹ sh ka avaliku teenistuse konkursi korraldamisele. PS reguleerib avaliku teenistuse korraldust minimaalselt, kuid viitab seadusele, mille kohaselt võib riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ametikohti täita. Tänapäevaks reguleerib avaliku teenistuse korraldust ja ametniku õigusliku seisundit, sh ametikohtade täitmist ATS ning eriteenistusi eriliiki seadused.

1.1 Töö- ja kutsevabadus

PS § 54 sätestab Eesti kodaniku kohustuse olla ustav põhiseaduslikule korrale ning kaitsta Eesti iseseisvust. Kohustuste kõrval kehtivad kõigile ka põhiõigused. Üheks kõigi ja igapäevase vabaduspõhiõiguseks on PS §-st 19 tulenevalt igapäevane õigus vabale eneseteostusele, mis hõlmab ka tööalase eneseteostuse. Erinormina annab PS § 29 isikule õiguse vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta (PS § 29 lg 1 ls 1). Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra ning kui seadus ei sätesta teisiti, on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul (PS § 29 lg 1 ls 2, 3).

PS § 29 lg 1 esemelise kaitseala kohta on erinevaid seisukohti ja tõlgendusi küsimuses, kas antud sättest saab tuletada üksnes kutsevaliku vabaduse või hõlmab see ka juba tekkinud õigussuhte kujundamise ja lõpetamise vabadust.²² Riigikohus²³ on eeltoodud sätte kaitseala ulatust täpsustades asunud seisukohale, et PS § 29 õigus valida tegevusala, elukutset ja

²¹ Avaliku teenistuse moderniseerimine. Õigusvõrdlev analüüs. Justiitsministeerium. Tallinn: 2007, lk 13, 24. Arvutivõrgus:

https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/avaliku_teenistuse_analuus_2007_1.pdf.

(24.03.2021)

²² K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Tallinn: Justiitsministeerium 2013, lk 42.

Arvutivõrgus:https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat_0.pdf. (25.01.2021)

²³ RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 69.

töökohta hõlmab ka juba tekkinud töö- või teenistussuhet²⁴ ning vaadeldava põhiõiguse kaitseala aspektist ei ole seetõttu näiteks oluline, kas isik alles soovib asuda juriidilise isiku organi liikmeks või on ta seda juba teinud.²⁵ Seega, õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta hõlmab nii teenistusse astumist kui ka juba tekkinud töö- või teenistussuhte. PS § 29 kaitsealasse kuulub ka töökohta valik avalikus sektoris, sh avalikus teenistuses.²⁶

Erinormina PS §-st 29 sätestab kodanikuõigusena PS § 30, et ametikohad täidetakse seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega (PS § 30 lg 1 ls 1). Seadusandja võib siiski lubada neid erandkorras täita ka välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikutega (PS § 30 lg 1 ls 2). Koosmõjus PS §-ga 12 tuleb ametikoha täitmise „kord“ seadusandjal luua viisil, et kodanikule oleks tagatud õigus võrdsele kohtlemisele.²⁷ Samuti on Riigikohus²⁸ korduvalt leidnud, et PS §-st 29 ja 30 tulenevate õiguste eesmärk ei ole isikule garanteerida õigust saada ametikohale valituks, vaid annab võimaluse ametisse kandideerimiseks. Avaliku teenistusse kandideerimine on reguleeritud ATS II peatüki 2. jaos, mille kohaselt toimub ametniku teenistusse võtmine avaliku konkursiga ning mille kohaselt tuleb kõigile avalikku teenistusse kandideerijatele tagada võrdne ja vaba ligipääs ametikohale kandideerimiseks.

1.2 Võrduspõhiõigus

PS²⁹ § 12 lg 1 sisaldab üldist võrduspõhiõigust, mille esemeline kaitseala hõlmab kõiki eluvaldkondi ja isikuline kaitseala kõiki isikuid. PS § 12 mõte seisneb võrduses ja mittediskrimineerimises, sätestades, et kõik on seaduse ees võrdsed ja kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Eelnimetatud juhtudel tuleb eelduslikult kõiki isikuid kohelda võrdselt, samas võimaldades osaliselt teha võrdses kohtlemises mõningaid erisusi. Võrduspõhiõigus on eraldiseisev põhiõigus, mille kohaldamine ei sõltu sellest, kas piiratud on mõnd teist PS-s sätestatud

²⁴ RKPJKo 12.04.2021, 5-21-1/10, p 26

²⁵ RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06, p 24.

²⁶ RKHKm 03.10.2007, 3-3-1-41-07, p 10; RKÜKo 19.06.2020, 3-20-1044/5, p 11.

²⁷ O. Kask. PõhiS § 30 komm 1.- Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juridicum 2020.

²⁸ RKÜKo 19.06.2020, 3-20-1044/5, p 11.

²⁹ O. Kask. PõhiS § 30 komm 1, 5.

põhiõigust või -vabadust. Samas on Riigikohus leidnud, et võrdsuspõhiõiguse piirangu eraldiseisev kontroll pole vajalik, sest sellega saab arvestada teise põhiõiguse või vabaduse piirangu hindamise raames.³⁰ Samuti on võrdsus põhimõtte järgimist võimalik hinnata töö- ja kutsevabadusõiguse piiramise juhtudel.

Kuivõrd võrdse kohtlemise põhimõtte PS-s on üldine võrdsuspõhiõigus, siis rahvusvahelistes kokkulepetes on isikute kutsevabaduse õigust kujutatud võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt. Seega mitte ainult PS-st ei tulene võrdse kohtlemise põhimõtte, vaid ka EL ja rahvusvahelisest õigusest. Rahvusvahelisel tasandil reguleerib töötamise õigust ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon.³¹ Deklaratsiooni art 23 kohaselt on igal inimesel õigus töötada enda vabalt valitud töökohal ning saada selle eest võrdväärset tasu ja art-ga 2 tuleb igapähele tagada õigused kui ka vabadused, olenemata rassist, nahavärvusest, soost, keelest, usulistest, poliitilistest või muudest veendumustest, rahvuslikust või sotsiaalsest päritolust, varanduslikust, sünnipärasest või muust asjaolust. PS-ga sarnaselt tuleb deklaratsiooni art 7 alusel kõiki inimesi kohendada seaduse ees võrdselt ning neil on igasuguse vahetegemiseta õigus saada seaduselt võrdset kaitset. Nõnda on kõigil inimestel igasuguse diskrimineerimise ja sellele õhutamise eest võrdne kaitseõigus.

Teisalt on rahvusvaheliselt töötamise õigust reguleeritud ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti³² art-ga 6, millega liitunud riigid tunnustavad õigust tööle, mis hõlmab õigust saada elatist tehtava töö eest, mida inimene vabalt valib või võtab vastu. Selleks, et inimene saaks ametikohta valida, tuleks välistada kõik võimalikud ametikohale saamist takistavad asjaolud, milleks on nt diskrimineerimine soo, kodakondsuse, puude vms tõttu. Pakti art 2 lg 2 ja art 3 panevad riigile kohustuse, et õigusi teostataks ilma igasuguse diskrimineerimiseta rassi, nahavärvuse, soo, keele, religiooni, poliitiliste või muude tõekspidamiste, rahvusliku või sotsiaalse päritolu, varandusliku seisundi, sünni või mõne muu

³⁰ O. Kask. PõhiS § 30 kamm 1, 9.

³¹ The Universal Declaration of Human Rights. The United Nations General Assembly in Paris on 10 December 1948 (General Assembly resolution 217 A).- Arvutivõrgus: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>. (01.02.2021).

³² International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Adopted. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966.- Arvutivõrgus: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr.pdf>. (01.02.2021).

asjaolu põhjal. Sealhulgas peab meestele ja naistele olema tagatud kasutada võrdne õigus kõiki ettenähtud majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilaseid õigusi.

Võrdse kohtlemise põhimõtet ja õigust vabalt valida tegevusala, elukutset kui ka töökohta on kantud edasi nii riigisiseses kui ka rahvusvahelises õiguses. Üldpõhimõtte eesmärgiks on tagada töökohta vaba valikuõigus, küll aga mitte garanteerida õigust olla tööga hõivatud ega tegutseda kindlal tegevusalal või elukutsel. Selle tagamisel on oluline roll ka seadusandjal, olles kohustatud rakendama meetmeid, mis kõrvaldavad inimeste põhjendamatu ebavõrdse kohtlemise tegevusala, elukutse ja töökohta valikul.³³

Lisaks, kui tegu on EL õiguse kohaldamisalaga, siis rahvusvahelise õiguse kõrval on Eesti EL liikmesriigina kohustatud rakendama EL õigust ning kohaldamisele kuuluks Euroopa Liidu põhiõiguste hartas³⁴ sätestatud põhiõigused. Hartas sätestatud põhimõtted on tuletatavad ka PS põhimõtetest. Harta art 15 kohaselt on igaühel õigus kutsevabadusele ja õigus teha tööd ning igal liidu kodanikul on vabadus otsida tööd, töötada, teostada asutamisõigust ning pakkuda teenuseid kõikides liikmesriikides. Osa hartas sõnastatud põhiõigusi on subjektiivsed õigused, nagu näiteks „Igaühel on õigus“, andes sellisele õigusele kohtuliku kaitse tagatise.³⁵ Samamoodi on eelnimetatud art-s 15 sõnastatud isiku subjektiivne õigus, mille rikkumisel, tuleb tagada isiku õiguste kaitse. Sarnaselt PS-ga tagavad EL ja rahvusvahelise õiguse normid isikule õiguse valida piiranguteta töökohta, võimaldades osaleda haldusorganisatsiooni töökorralduses, teostades sellega avaliku haldust. Selline õigus kätkeb endas iga kodaniku subjektiivset õigust kandideerida avaliku teenistuse ametikohale. Selle õiguse tagamisel tuleb arvestada harta art-ga 21, 23 ja 26, kuivõrd keelatud on igasugune diskrimineerimine, vahetegemine meeste ja naiste võrdõiguslikkusel ning puuetega inimeste integreerumise takistamine.

Tänapäeval on võrdsusõigus ja diskrimineerimise keeld fundamentaalsed inimõigused ning on omavahel tihedalt seotud. Diskrimineerimine on inimese ebaõige erinev kohtlemine, vahetegemine, väljaarvamine või eelistamine. Seega mitte iga erinev kohtlemine ei pruugi olla

³³ A. Henberg, K. Muller. PõhiS § 29 kamm 7, 8.

³⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Euroopa Liidu Teataja C 326/391, 26.10.2012, lk 398. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=ET>. (01.02.2021).

³⁵ R. Maruste. Põhiõiguste harta Euroopa põhiseaduslikus lepingus.- Juridica 2004/X, lk 659.

diskrimineerimine.³⁶ Võrdse kohtlemise põhimõte tähendab seda, et ei esine diskrimineerimist rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel (VõrdKS § 1 lg 1). Võrdset kohtlemist, sh diskrimineerimist reguleerivad riigisisel tasandil VõrdKS ja soolise võrdõiguslikkuse seadus³⁷ (edaspidi SoVS). Rahvusvahelisel tasandil on diskrimineerimise keeldu reguleeritud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni³⁸ art-s 14 (edaspidi EIÕK), Euroopa Liidu põhiõiguste harta art-s 21 kui ka ülalmainitud ÜRO deklaratsioonides. Võrdset kohtlemist tööle saamisel ja kutsealale pääsemisel on reguleeritud Euroopa nõukogu 27.11.2000 direktiiviga 2000/78³⁹, milles seisneb üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks tööle- ja kutsealale pääsemiseks. Eeltoodud õigusaktide kohaldamisalasse kuulub ka ametnike ametikohtadele nimetamine, olles hõlmatud võrdse kohtlemise põhimõttega. Peamiseks juhtumõtteks riigisisel kui ka rahvusvahelises õiguses on võrdse ja vaba juurdepääsu õiguse tagamine töökohale, ametikohale või kutsetegevusele ning õiguse rikkumisel õiguste kaitse. Võrdse kohtlemise põhimõte on üheselt kohaldatav nii avaliku teenistuse ametikohale asumisel kui ka kõigile võrdsetel alustel korrakohase menetluse võimaldamisel. Lubatud ei ole teha sooliseid eelistusi ega ka muid diskrimineerivaid otsuseid, luues ebavõrdse ja võrdse olukorra.

Meeste ja naiste diskrimineerimist ning võrdset kohtlemist ametikohale pääsemisel reguleerivad VõrdKS ja SoVS, millest esimene piiritleb konkreetselt diskrimineerimise keeldu töö- ja kutseala puudutavates küsimustes, täpsemalt tööle saamisel, kutsealale pääsemise tingimuste kehtestamisel, värbamis- ja valikukriteeriumide kehtestamisel, edutamisel, ametisse nimetamisel või valimisel jt (VõrdKS § 2 lg 1, 2 p 1, 2). Teine, SoVS § 6 lg 1 keelustab ametikohale, nimetamise õiguse aspektist juhtumeid, kus tööandja valib tööle või ametikohale kui ka võtab tööle ühest soost isiku, jättes kõrvale kõrgema kvalifikatsiooniga vastassoost isiku, välja arvatud juhul, kui tema tegevusel on kaalukad põhjused või see tuleneb sooga mitteseotud asjaoludest. Diskrimineerimise põhimõte tööelus on kohaldatav ka avaliku teenistuse ametnikele, kusjuures ATS § 13 kohaselt peavad ametiasutused tagama teenistusse soovijate ja teenistuses olevate isikute kaitse diskrimineerimise eest, järgima

³⁶ A. Kivioja, K. Muller, L. Oja. PõhiS § 12 komm 2.

³⁷ Soolise võrdõiguslikkuse seadus.- RT I 2004, 27, 181... RT I, 10.01.2019, 19.

³⁸ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon.- RT II 2010, 14, 54.

³⁹ Euroopa nõukogu 27.11.2000 direktiiv 2000/78/EÜ, võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel.- EÜT L 303, 2.12.2000, lk 16-22 (eestikeelne eriväljaanne: ptk 5, kd 4, lk 79 – 85).

võrdse kohtlemise põhimõtet ja edendama võrdõiguslikkust. Võrdne juurdepääsu võimalus ametile eeldab seda, et igaühele on tagatud võrdsed tingimused ning isik saab oma otsusel olla vaba ja sõltumatu. Avalikus teenistuses tagab võrdse juurdepääsu ametile kohustusliku avaliku konkursi korraldamine (ATS § 16 lg 1, § 18), millesse värbamine ja valik peavad põhinema eelnevalt avalikustatud tingimustel ning kandidaatide võrdsel kohtlemisel kooskõlas PS §-ga 12. Isikul tekib õigus kõigi kandidaatidega võrdsetel tingimustel kohtlemiseks ning õiguslik ootus õiguspärasele menetlusele, suurendades sellega avaliku teenistuse avatust.

Kuivõrd iga inimene, sh ka iga ametnik, on ühiskonnale väärtuslik, peab olema igaühel võimalus oma potentsiaali rakendada ning anda panus ühisellu.⁴⁰ See eeldab, et isikule tuleb anda võimalus ametikohale kandideerimiseks ning sobivuse otsustamisel lähtuda isiku kvalifikatsioonist, kogemusest, võimetest ja isikuomadustest. Tööandjale kohalduva diskrimineerimise keelu kõrval peavad ka seadused sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selle põhimõtte idee seisneb selles, et võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt.⁴¹ Sama põhimõtet tuleb järgida ka ametnike teenistusse võtmisel.

Meeste ja naiste võrdne kohtlemine seoses töö saamise, kutseõppe ja edutamisega ning töötingimustega EL tasandil on reguleeritud direktiiviga 76/207/EMÜ, mille eesmärgiks on liikmesriikides viia ellu meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtet seoses töö saamisega, kaasa arvatud edutamise, kutseõppe ja töötingimustega. Direktiivi art 2 p 1 kohaselt peab puuduma igasugune otsene või kaudne sooline diskrimineerimine, eriti seoses perekonnaseisuga ning erandid on lubatud kolmel juhul. Euroopa Kohus on erandlike meetmete kohaldamist analüüsinud mitmes lahendis nagu näiteks kohtuasjas *Badeck*⁴², kus eelistati naissoost kandidaate sama kvalifikatsiooniga meestele. Euroopa Kohus selgitas: „Meede, mille eesmärk on eelistada edutamisel naisi avaliku teenistuse valdkonnades, kus naised on alaesindatud, tuleb lugeda ühenduse õigusega kooskõlas olevaks, kui selline eelistamine ei toimu automaatselt ja tingimusteta, kui mehed ja naised on sama

⁴⁰ M-L. Sepper. NAISED & MEHED, Võrdsed õigused, võrdne vastutus. Ülevaade soolise võrdõiguslikkuse seadusest. Sotsiaalministeerium. Tallinn: AS Atlex 2010, lk 7.

⁴¹ RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13.

⁴² EK 28.03.2000, C-158/97, Georg Badeck jt.

kvalifikatsiooniga ning nende sobivust hinnatakse objektiivselt, võttes aluseks iga kandidaadi erilist isiklikku olukorda”. Sellest tulenevalt on üritatud ühitada positiivset diskrimineerimist võrdse kohtlemise põhimõttega, võimaldades positiivset diskrimineerimist niivõrd, kui võrd see ei põhjusta diskrimineerimist isikugruppide vahel. Teisisõnu, võimaluste võrdsus prevaleerib tulemuste võrdsuse üle. Euroopa Kohus eeldab, et positiivne diskrimineerimine on vastuvõetav vaid siis, kui see on igal üksikul juhul tegelikult suunatud diskrimineerimise vältimisele, sundides tööandjat seadma naisi meestega sarnasesse olukorda ning positiivselt diskrimineerivad erimeetmed on ainult näivalt diskrimineerivad.⁴³ Järelikult ei ole naiste eelistamine meestele kooskõlas võrdse kohtlemise põhimõttega ning teatav erinev kohtlemine peab olema proportsionaalne kui ka põhjendatud, sealjuures olles mitte diskrimineeriv. Selline põhimõtteline käsitlus kehtib ka Eesti õiguses ning isikutele, sh ka avaliku teenistusse kandideerivatele isikutele, tuleb tagada võrdne võimalus korra kohaseks menetluseks, mis aga ei tähenda võrdse tulemuse saabumist.

Soolise diskrimineerimise kõrval on VõrdKS § 2 lg 2 kohaselt isikuid keelatud diskrimineerida puude tõttu. Puudega inimeste kaitse peab olema tagatud just nende suurema kaitsetuse tõttu ning diskrimineerimiskeelu eesmärk on tagada, et puuetega inimestel oleks faktiliselt täpselt sama palju õigusi kui ülejäänud ühiskonnaliikmetel.⁴⁴ EL tasandil kaitseb puuetega inimeste õigusi EL Põhiõiguste Harta art 26 kui ka EL direktiiv 2000/78/EÜ art 5, mille kohaselt tuleb tööandjatel võimaldada puuetega inimestel pääseda tööle kohaldades selleks mõistlike abinõusid, st kohaldatavad meetmed peavad olema asjakohased ja vajalikud. Konkreetselt puuetega inimeste õiguste kaitse sisustab ÜRO Puuetega inimeste õiguste konventsioon (edaspidi PIK),⁴⁵ küll aga ei anna PIK ulatuslikumat kaitset, kui on juba antud direktiivi 2000/78 artiklitega 2 ja 5.⁴⁶ PIK art 5 lg 1 ja 2 tulenevalt on kõik inimesed seaduse ees võrdsed ning neil on ilma mingi diskrimineerimiseta õigus seaduse võrdsele kaitsele ja võrdsetele hüvedele ning keelatud diskrimineerida puude alusel. Seega ei laiene direktiiviga tagatud võrdse kohtlemise põhimõtte ainult isikutele, kes ise on selle direktiivi mõttes

⁴³ EK kohtujuristi ettepanek, 29.06.2004, C-319/03, Serge Briheche vs Ministre de l'Intérieur, Ministre de l'Éducation nationale ja Ministre de la Justice.

⁴⁴A. Kivioja, K. Muller, L. Oja. PõhiS § 12 kamm 18.

⁴⁵ Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll.- Vastu võetud 13.12.2006.- RT II, 04.04.2012, 6.

⁴⁶ Kohtujurist Saugmandsgaard Øe, 27.10.2016 ettepanek, C-406/15, Petya Milkova vs Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol.

puudega, vaid hoopis vastupidi, eesmärgiks on võidelda töö saamisel ja kutsealale pääsemisel igasuguse diskrimineerimise vastu puude alusel ning seda eesmärgiga tagada võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine.⁴⁷ Samas püütakse ÜRO konventsiooniga tagada võrdne kohtlemine mitte kõikide puuetega inimeste kategooriate vahel, vaid mingi puudega inimeste ja nende inimeste vahel, kellel seda puuet ei ole.⁴⁸ Võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise keelu põhimõtte laieneb ka puuetega inimeste õigusele tööle avalikus sektoris (PIK art 27 lg 1 p g). Seega kohaldub PIK art 27 lg 1 p g avaliku teenistuse ametnikele kui ka ametisse kandideerivatele isikutele. Sarnaselt meie riigisisese õiguse põhimõtetega, on avaliku teenistuse ametnikud ka rahvusvahelise õiguse kaitse all, olles hõlmatud võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise keelu põhimõttega ametisse nimetamisel. Rakendades direktiivi põhimõtet ametniku teenistusse võtmisel, tuleb arvestada, olukorras, kus puudeta isikut eelistatakse puudega isikule ning selles on seatud teadlikult valiku tingimused, on tegemist võrdse kohtlemise põhimõtte vastuoluga. Küll aga on igasugune kallutatud tingimuste seadmine keelatud ja vastuolus avaliku konkursi korraldamise tegeliku eesmärgiga.

Isikute eristamine ametisse nimetamisel võib toimuda ka kodakondsuse alusel, nt kodanikud ja mittekodanikud, lähtudes kodakondsuse omandamise viisist. Kodakondsuse alusel diskrimineerimine on keelatud EL õigusega kui ka muude Eestit siduvate rahvusvaheliste lepingutega.⁴⁹ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti⁵⁰ art-st 25 p c tuleneb, et igal kodanikul peab ilma artiklis 2 mainitud mis tahes diskrimineerimiseta ja põhjendamata kitsendusteta olema õigus ja võimalus pääseda omal maal riigiteenistusse üldise võrdsuse juures. Seda põhimõtet tuleb arvestada ka PS § 30 tõlgendamisel. Samuti tuleb ÜRO inimõiguste ülemvoliniku selgituste kohaselt iga riigi kodanikku kohelda võrdselt, sõltumata kodakondsuse omandamise viisidest ning kõik selle õiguse piirangud peavad tuginema objektiivsetele ja mõistlikele kriteeriumidele.⁵¹

PS § 30 sätestab, et ametikohad riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes täidetakse seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega ning kooskõlas seadusega võib neid ametikohti erandkorras

⁴⁷ EK 17.07.2008, C-303/06, S. Coleman vs Attridge Law ja Steve Law.

⁴⁸ Kohtujurist Saugmandsgaard Øe, 27.10.2016 ettepanek, C-406/15, Petya Milkova vs Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol.

⁴⁹ A. Kivioja, K. Muller, L. Oja. PõhiS § 12 komm 8.

⁵⁰ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt.- 26.09.1991... RT II 1994, 10, 11.

⁵¹O. Kask. PõhiS § 30 komm 2, 3.

täita ka välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikutega. Avaliku võimu teostamise eeldab olulise aspektina kodakondsuse olemasolu, kuna erilise tähtsusega ülesannete täitmine on usaldatav ainult riigi kodanikele, seega tuleb ametikohad täita esmajärjekorras riigi kodanikega. Kodanike ja mittekodanike erisus seisneb nende subjektiivsete õiguste ja kohustuste mahus kui ka haldusõigusvõime erinevuses ning teatavad erisused kodanikul tulenevad kodanikuõigustest.⁵² Üldisele kodakondsuse eeldusele lisaks võimaldab ATS § 14 lg 2 ametnikuna teenistusse võtta ka Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes vastab seadusega ja seaduse alusel kehtestatud nõuetele. Küll aga ei ole selline erisus lubatav ATS § 14 lg 2 ls 3 kohaselt ametikohtadele, kus toimub ametiasutuse juhtimine, riikliku järelevalve teostamine, riigikaitse ja kohtuvõimu teostamine, riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemine, riikliku süüdistuse esindamine või diplomaatiline esindamine. Sellistel positsioonidel toimub avaliku korra ja julgeoleku tagamine, millega võidakse piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi, seega eeldatakse ametnikult erilist usaldust ja lojaalsust.

ATS võimaldab ametnikuna teenistusse võtta EL liikmesriigi kodaniku ning EL liikmesriikide kodanikel on liikumisvabaduse põhimõttest tulenev õigus kandideerida avaliku sektori töökohtadele võrdsetel alustel Eesti kodanikega, kuid ELTL⁵³ art 45 lg 4 kohaselt ei hõlma liikumisvabadus avalikku teenistust. Põhjus, miks eelmärgitud säte ei kohaldu avalikule teenistusele, on see, et tegemist on vahetult või kaudselt riigi kõrgeima avaliku võimu rakendamisega. Selline võimu rakendamine eeldab riiklike huvide kõrgendatud kaitset. Tulenevalt sellest, et Eesti on EL liikmesriik, peavad liikmesriigi kodanikele, sh Eesti kodanikele olema ametikohad avatud võrdsetel alustel. Võimalik peab olema juurdepääs ametikohale, kuid ametniku teenistusse valimise otsustusõigus on jäetud riigile. Seega peab riik kaaluma, millises ulatuses avalikku võimu teostatakse ning kui kaalukad on riiklikud huvid. Euroopa Kohus on ELTL art 45 lg 4 olemust selgitades nentunud,⁵⁴ et EL liikumisvabaduse alla ei kuulu avaliku teenistuse ametikohad, kus teostatakse kõrgemat avalikku võimu ning mille eesmärk on riigi üldiste huvide kaitse ja oluline on inimeste usaldussuhe riigiga. Selliseid tihedaid sidemeid saab eeldada ainult riigi kodanikel ning avaliku teenistuse kandideerijate osas saab nentida, et tööülesannete täitmine on seotud riigi

⁵² K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus õpik. Avatud Eesti Fond, 1995, lk 56.

⁵³ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. Euroopa Liidu Teataja C 326, 26/10/2012, lk 65,66.

Arvutivõrgus:

<https://eur-lex.europa.eu/legal>

content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ET. (03.02.2021)

⁵⁴ EKo 17.12. 1980, C-149/79, komisjon vs Belgia.

tuumfunktsioonidega.⁵⁵ Kuivõrd PS § 29 lg 1 ja PS § 30 lg 1 võimaldavad eristada kodanikku ja mittekodaniku, tuleb sellistel juhtudel arvestada EL õigusega, mis keelab kodakondsuse alusel diskrimineerimise ja samuti ka muude Eestit siduvate rahvusvaheliste lepingutega.⁵⁶

PS § 12 lg 1 tagab õigusliku võrdsuse, mis hõlmab ka seadusloome võrdsust. Üldise võrdsuspõhiõigus riivega on tegemist siis, kui sarnases olukorras olevaid isikuid koheldakse ebavõrdselt.⁵⁷ Seega tuleb kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid kohelda ühtemoodi. Mitte aga igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine ei ole võrdsusõiguse rikkumine, seda põhimõtet on autor töös ka eelnevalt märkinud. Euroopa Kohus on otsuses *Vincent Villeneuve versus Euroopa Komisjon*⁵⁸ selgitanud, et keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui isikuid, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt.⁵⁹ Avalik konkurs ametikohale kandideerivate kandidaatide osas peab olema läbi viidud võrdsetel alustel ja tingimustel, kuid juhul, kui toimub ebavõrdne kohtlemine, peab see olema mõistlik, asjakohane ja põhjendatud ning tagatud peab olema kaebeõiguse võimalus, sh õiguste kohtulik kaitse. Konkursi korraldanud asutus peab hindamisõigust teostama reegleid järgides, seega kõiki asjaolusid välja selgitades ja võrdselt arvestades ning juhul, kui on tehtud meelevaldne või normide eesmärki arvestades ilmselgelt ebavõrdne otsus, on tegemist ebavõrdse kohtlemisega. Küll aga ei nõua võrdsuse põhimõte, et kõiki isikuid peaks kohtlema ühetaoliselt, kuid erinev kohtlemine peab olema mõistlikul viisil põhjendatud.⁶⁰

1.3 Informatsiooniline enesemääramine ja õigus eraelu puutumatussele

Igäihe õigus eraelu puutumatussele põhiseaduslikul tasandil on reguleeritud PS §-s 26, mille kohaselt riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda. Sekkumine on lubatud vaid seaduses sätestatud juhtudel. Eraelu puutumatus lisaks PS-le tunnustab ka EIÕK, millega Eesti on ühinenud 1996. aastal ning suuresti on PS § 26 kujundatud EIÕK art 8 lg 1 alusel. Selle kohaselt on igäihel õigus eraelu asutamisele ning art 8 lg 2 tulenevalt ei või ametivõimud sekkuda selle õiguse

⁵⁵ O. Kask. PõhiS § 30 komm 7.

⁵⁶ Samas, komm 8.

⁵⁷ RKPSJKo 02.05.2015, 3-4-1-33-14, p 35.

⁵⁸ EÜKo 5.9.2018, T-671/16 Vincent Villeneuve vs Euroopa Komisjon.

⁵⁹ RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 20.

⁶⁰ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 288.

kasutamisse, va teatud juhtudel. Erinevalt EIÕK art-st 8 on PS § 26 esemeline kaitseala kitsam, kuna EIÕK art 8 hõlmab teatud põhiõiguseid laialt, kuid PS-s on loodud nendeks eraldi normid.⁶¹ EL õiguses on õigust eraelu austamisele sarnaselt EIÕK ja PS-ga käsitletud EL põhiõiguste harta art-s 7.

PS § 26 ls 1 esemelises kaitsealas on isiku eraelu puutumatus ning isikuliselt kaitsealalt on tegu kõigi ja igaühe õigusega, st norm kaitseb nii Eesti kodanikku kui ka Eestis viibivat välisriigi kodanikku ja kodakondsuseta isikut.⁶² Kuivõrd töö teema puudutab isikuandmete töötlemist ja avaldamist, siis tuleb keskenduda ka isikuandmete kaitsele kui osale isiku eraelust. Ametniku teenistusse võtmisel töödeldakse kandidaatide isikuandmeid, vaagides kandidaatide tugevaid ja nõrku külgi, mille pinnalt sünnib lõppvalik konkreetse inimese kasuks. Seega tekib küsimus, kuidas ja kuna töödeldud andmeid avaldada ning millises mahus seda teha, et tagada teistele osalejatele PS § 19 ja PS § 26 kaitseõigus.

Isikul on õigus otsustada enda andmete kasutamine ja juurdepääs privaatselt informatsioonile. Tulenevalt informatsioonilise enesemääramise õigusest, on tegemist igaühe õigusega ise otsustada, kas ja kui palju tema kohta andmeid kogutakse ja salvestatakse.⁶³ Informatsiooniline enesemääramise õigus kuulub PS § 19 lg 1 kaitsealasse, kuivõrd vaba eneseteostuse õigus hõlmab endas enesekujutamise õigust ja enesemääramise õigust.⁶⁴ Selline isikupõhiõigus on hoopis midagi enamat, see eeldab kontrolli oma andmete üle, et saaks realiseeruda enesemääramine.⁶⁵ Seega kaitseb informatsioonilise enesemääramise õigus isiku õigust otsustada enda isikuandmete kasutamise ja avaldamise üle.⁶⁶ Kaitse peab olema tagatud

⁶¹ K. Jaanimägi, L. Oja. PõhiS § 26 komm 2-15.

⁶² Samas, komm 3 ja 26.

⁶³ A. D. Moore. Defining Privacy. Journal of Social Philosophy, 2008, Vol. 39, No. 3, lk 414. Arvutivõrgus: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1980849. (12.04.2021)

⁶⁴ M. Rondel. Informatsioonilise enesemääramise õigus ja jälitustegevus. Isiku õigus teada saada tema suhtes tehtud jälitustoimingutest.- Juridica 2016/X, lk 712.

⁶⁵ Y. Pouillet, A. Rouvroy. The Right to Informational Self-determination and the Value of Self-development. Reassessing the Value of Privacy for Democracy, 2009, lk 8. Arvutivõrgus: https://www.researchgate.net/publication/225248944_The_Right_to_Informational_Self-Determination_and_the_Value_of_Self-Development_Reassessing_the_Importance_of_Privacy_for_Democracy. (12.04.2021)

⁶⁶ M. Rondel. Informatsioonilise enesemääramise õigus ja jälitustegevus. Isiku õigus teada saada tema suhtes tehtud jälitustoimingutest, lk 710.

tema andmete piiramatu töötlemise eest ja isikule peab jääma õigus informatsiooniliseks enesemääramiseks.⁶⁷

On iseenesest arusaadav, et isikuandmete kogumine, säilitamine, kasutamine ja avalikustamine võib kaasa tuua otseseid või kaudseid tagajärgi eraelu puutumatusel.⁶⁸ Samuti igasugune andmete kasutamine isikute või asutuste poolt riivab põhiõigust isikuandmete kaitsele.⁶⁹ Seetõttu on oluline tagada isikuandmete kaitse nii rahvusvahelisel kui ka riigisisel tasemel. Eelnevalt vaadeldud õigusaktidest EIÕK-s puudub konkreetne norm isikuandmete kaitseks, kuid EL põhiõiguste harta art 8 lg 1 ja ELTL art 16 lg 1 sätestavad igapäevase õiguse isikuandmete kaitsele.

PS ei nimeta konkreetselt isikuandmete kaitseõigust, kuid seda saab pidada hõlmatuks PS §-ga 26, seega kuulub nimetatud normi kaitsealasse ka informatsioonilise enesemääramise õigus⁷⁰ osas, mis puudutab isiku õigust isikuandmete kaitsele.⁷¹ PS § 26 ei kaitse siiski isiku õigust teada tema kohta käivate andmete tekkimisest ega isiku õigust oma vabal tahtel otsustada nende andmete üle, vaid see jääb PS § 19 kaitsealasse. Seega hõlmab PS § 19 lg 1 midagi enam kui pelgalt kaitset lubamatu andmetöötluse ees.⁷² Teenistusse võtmise menetluses tuleb eelkõige tagada isikule õigus vabale eneseteostusele informatsioonilises enesemääramises, kuna igasugune negatiivne toiming isikuandmeid puudutavas osas võib riivata isiku eraelu puutumatus. Kuivõrd konkursi korraldamiseks ja läbiviimiseks seatud nõuded on sedavõrd olulised, et oleks võimalik teha valik kõige pädevama kandidaadi kasuks, tuleks kaaluda sellise teabe avaldamist ja selle avaldamise ulatust. Eelduseks on see, et ei tohi saada rikutud PS § 26 kohaselt isiku eraelu puutumatus ja PS § 19 õigus informatsioonilisele enesemääramisele.

⁶⁷ M. Mikiver, E.Tikk. Informatsioonilise enesemääramise õiguse tagamise diskretsiooniotsused haldusmenetluses.- Juridica 2005/IV, lk 250-251.

⁶⁸ L. Wildhaber, O. Diggelmann. Euroopa inimõiguste Konventsioon ja eraelu kaitse. Uuemad arengusuunad.- Juridica 2007/I, lk 5.

⁶⁹ K. Sein, M. Mikiver, P. K. Tupay. Pilguheit andmesubjekti õiguskaitsevahenditele uues isikuandmete kaitse üldmääruses.- Juridica 2018/2, lk 94.

⁷⁰ RKTko 26.06.2013, 3-2-1-18-13, p 14

⁷¹ M. Rondel. Informatsioonilise enesemääramise õigus ja jälitustegevus. Isiku õigus teada saada tema suhtes tehtud jälitustoimingutest, lk 710.

⁷² Samas, lk 710.

Isiku õigus otsustada enda kohta andmete avaldamine on pöördvõrdeline tema võimalusega saada informatsiooni teda ümbritsevate ühiskonnaliikmete kohta. Selline õigus sõltub isiku privaatsfääri ulatusest ehk mida ulatuslikum on isiku enda privaatsfäär, seda väiksem võimalus on saada teavet teiste üksikisikute kohta.⁷³

Privaatsusõigust täpsustab isikuandmete kaitse seadus⁷⁴ (edaspidi IKS) koostöös Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusega (EL) 2016/679⁷⁵ (edaspidi isikuandmete kaitse üldmäärus), mille kohaselt tuleb füüsiliste isikute isikuandmete töötlemisel kaitsta isiku põhiõigusi ja -vabadusi, eelkõige õigust isikuandmete kaitsele. Määruse kohaselt ei ole õigus isikuandmete kaitsele absoluutne õigus, vaid seda tuleb kaaluda vastavalt selle kaitse ülesandele ühiskonnas ning tasakaalustada muude põhiõigustega vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele, lähtudes eelkõige põhiõiguslikest põhimõtetest. Kuivõrd IKS täpsustab ja täiendab isikuandmete kaitse üldmääruse sätteid, siis üldmäärus ise näeb ette isikuandmete töötlemise eeldused ja nõuded. Avaliku teabe seadus (edaspidi AvTS)⁷⁶ aga tagab isikuandmete töötlemise piirangud, mis on aktuaalsed just isiku ja riigiasutuste vahel informatsiooni sisu ja ulatuse määramisel. AvTS eesmärgiks on tagada avalikkusele kui ka igapäevase juurdepääsu võimalus üldiseks kasutamiseks mõeldud teabele, kuid teabe avaldamisel tuleb arvestada selle avaldamise piirangutega. Kuivõrd konkursimenetlus ATS § 18 kohaselt on avalik, on sealne saadud teave AvTS § 3 lg-st 1 johtuvalt avalik teave. Sealse teabe avalikustamiseni jõutakse konkursitulemuste otsustamise etappides. Etappides võrreldakse erinevaid isikuid omavahel nõuetele vastavuses ning see toob paratamatult kaasa küsimuse, kas ja millises mahus tagada konkursis osalejatele juurdepääs konkursimenetluses kogutud nii isikuid endid kui ka teisi kandidaate puudutavale teabele ning kuidas põhjendada kandidaadile äraütlevat otsust viisil, et tagatud oleks kõigi konkursimenetluses osalenud isikute põhiõigused. Selleks on oluline järgida AvTS § 3¹ lg 3 normistiku, mille kohaselt peab teabe üldiseks kasutamiseks andmisel olema tagatud isiku eraelu puutumatus. Seega ei ole kogu konkursimenetluse info üldsusele avalikustamiseks. Lisaks, kui kõik info kandideerijate kohta oleks avalik, siis see võimaldaks

⁷³ M. Mikiver, E. Tikk. Informatsioonilise enesemääramise õiguse tagamise diskretsioonotsused haldusmenetluses, lk 251.

⁷⁴ Isikuandmete kaitse seadus.- 21.12.2018 otsus nr 367.- RT I, 04.01.2019, 11.

⁷⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27.04.2016 määrus (EL) nr 2016/679, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus).- ELT L 119/1, 04.05.2016.

⁷⁶ P. K. Tupay, M. Mikiver. E-riik ja põhiõigused.- Juridica 2015/III, lk 166-167.

isikuid profileerida ning järgmistel kandideerimistel asetaks kandidaadid võrreldes teistega halvemasse seisu.⁷⁷ Seega üheks võrdse kohtlemise tagamise garantiiks on ka lähtumine privaatsfääri põhimõttest.

1.4 Õigus korrakohasele menetlusele ja tõhusale õiguskaitsele

Korraldusliku ja menetlusõigusliku dimensiooni jaoks leidub Eesti PS-s üks üldine põhiõigus, selleks on PS § 14.⁷⁸ PS § 14 on põhiõigusnorm, mille kohaselt üksikisiku õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva, kohtuvõimu kui ka kohalike omavalitsuste kohustus. Eeltoodud põhiõigus annab isikule õiguse nõuda tõhusat ja õiglast menetlust enda materiaalse õiguste kaitseks.⁷⁹ Selline õiguste kaitse eesmärk annab õigusvõime nõuda oma huvide teostamisel riigilt kindlat käitumist, millega antakse isikule võimalus iseseisvalt riigi vastu välja astuda ning nõuda riigilt asjassepuutuva seaduse täitmist.⁸⁰ Eeltoodult on tegemist isiku subjektiivse õigusega ja menetlusliku põhiõiguse normiga, mis kehtestab üldise menetlus- ja korraldusõiguse.⁸¹

Üksikisikute subjektiivsete õiguste ja vabaduste kaitse tõhusale menetlusele ei tähenda ainult kohtumenetlust, vaid laiemalt vaadates riigi, sh ka haldusorgani läbiviidavat menetlust üldiselt ja selle õiguspärasust.⁸² Ainult selliselt on võimalik korraldada õiglast haldusmenetlust, tagamaks isiku õiguste tõhus kaitse.⁸³ Riik viib läbi haldusmenetlust ka avaliku teenistuse konkursi korraldamisel, mille eesmärgiks on jõuda konkursi lõpptulemuseni. Selleks, et tagada isiku subjektiivsete õiguste ja vabaduste kaitse, peab konkursi korraldus toimuma menetlusreeglid järgides. See ei tähenda, et riik ei või sekkuda isiku subjektiivsetesse õigustesse, aga sekkumine peab toimuma tagades korrakohase menetlus. Korrakohase menetluse tagamise õigus on isiku vabaduspõhiõigus riigi tegevusele. Nii kohtu- kui ka

⁷⁷ Andmekaitse Inspeksioon. 07.10.2020 vaideotsus avaliku teabe asjas nr 2.1-3/20/2999, lk 6. Arvutivõrgus: https://www.aki.ee/sites/default/files/vaideotsused/2019/vaideotsus_07.10.2020_avaliku_teabe_asjas_nr_2.1.-3-20-2999_sotsiaalministeerium_-_eraisik.pdf. (12.03.2021)

⁷⁸ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses.- Juridica eriväljaanne 2001, lk 5-96, p 8.2.2.

⁷⁹ L. Lust-Vedder. PõhiS § 14 komm 26.

⁸⁰ K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus õpik, lk 51.

⁸¹ RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 34.

⁸² RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 16.

⁸³ RKHKO 19.04.2010, 3-3-1-4-10, p 12.

haldusmenetlus peab olema õiglane, tähendades seda, et riik peab kehtestama menetluse, mis tagaks isiku õiguste kaitse.⁸⁴ Menetluse loomine isiku õiguste kaitseks tähendab ka avaliku võimu kohustust kehtestada haldusmenetluse kindlad reeglid.⁸⁵ Ametniku teenistusse võtmisel tuleb järgida ATS ja HMS reegleid, tagades õiguspärane ja hea haldus tavale⁸⁶ vastav menetlus.

Isiku põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale menetlusele piirab intensiivselt see, kui menetlus ei ole läbi viidud võrdse kohtlemise põhimõtet järgides ning avaliku võimu kandja on tegutsenud meelevaldselt, nt on eelistatud nõrgemate tulemustega kandidaati tugevamale või põhjendamatult puudeta isikut puudega isikule. Seega kuigi inimestel ei ole materiaalselt subjektiivset õigust ametikohale, on igal inimesel siiski õigus võimu omavoli eest kohtulikuks kaitseks, millele on viidanud korduvalt ka Riigikohus.⁸⁷ Teisisõnu, kui ametnik ei ole järginud kehtestatud menetluskorda ning konkursil osaleja subjektiivseid õiguseid on riivatud, tekib isikul õigustatud ootus tõhusale ja kättesaadavale kaitseabinõule, millega tuvastataks ja lõpetataks tema õiguste riivamine ning põhiõiguste rikkumise tuvastamisele järgneks ideaalne hüvitis, mis seisneb endise olukorra taastamises.⁸⁸

PS § 15 alusel on igal inimesel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kohtusse pöördumise õigus võimaldab kaitset ametiisikute rikkumiste ning riigivõimu omavoli eest,⁸⁹ mida täiendab PS § 13 kui igapäevase kaitseõiguse. Sarnaselt PS §-ga 15 on PS § 13 puutumuses ka PS §-ga 14.

PS § 14 ja PS § 15 koosmõju eesmärgiks on isiku subjektiivsete õiguste ja vabaduste tõhus kaitse kui ka riigi kohustust tagada õiglane kohtumenetlus.⁹⁰ Normide koostoimest tuleneb igapäevase õiguse tõhusale menetlusele enda kaitseks, mille eesmärk on avada tee isiku põhiõiguste

⁸⁴ RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 16.

⁸⁵ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 12.

⁸⁶ L. Lust-Vedder. PõhiS § 14 komm 21.

⁸⁷ RKHKo 03.10.2007, 3-3-1-41-07, p 10.

⁸⁸ T. Koij. Emerging Hierarchy in International Human Rights and Beyond: From the Perspective of Non-derogable Rights. *European Journal of International Law*, 2001, Vol 12, No 5, lk 938.

⁸⁹ M. Susi. Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks Euroopa Inimõiguste Kohtu käsitle ja Eesti õigusruumi näitel.- *Juridica* 2009/I, lk 6.

⁹⁰ RKPJKo 05.02.2008, 3-4-1-1-08, p 5.

teostamiseks ja kaitsmiseks. Seega põhiõigus kohtulikule kaitsesele tagab nii õiguse pöörduda õiguste kaitseks kohtusse kui ka õiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele.⁹¹ Tegemist on üksikisikute menetlusõigusliku garantiiga, mille eesmärgiks on muuta põhiõiguste materiaaõiguslik kehtivus tegelikkuseks.⁹²

Isiku kohtusse pöördumise õigus seisneb tema põhiõiguste ja vabaduste kaitstes⁹³ ning iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida tõhusas ja ausas kohtumenetluses mõistliku aja jooksul.⁹⁴ Konkursimenetluses osalejatel on võimalus õiguste kaitseks pöörduda kaebusega halduskohtusse halduskohtumenetluse seadustiku⁹⁵ (edaspidi HKMS) alusel (HKMS § 44 lg 1).

1.5 Põhiõiguste piirangud

Kõik isiku põhiõiguseid on ülimuslikud ning neid võib PS § 3 lg 1 ls 1 ja PS § 11 ls 1 ja ls 2 kohaselt piirata ainult seadusjärgulise õigusaktiga,⁹⁶ olgu selleks põhiseadus või sellega kooskõlas olev seadus. St iga täitevvõimu rakendatav põhiõiguse piirang peab olema tagasiviidav seadusliku aluseni. Sh peavad piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratatavate õiguste ja vabaduste olemust.⁹⁷

Eesti PS sisaldab diferentseeritud eriliste piiranguklauslite süsteemi,⁹⁸ jagunedes kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga põhiõigusteks, lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusteks ja seadusereservatsioonita põhiõigusteks.

⁹¹ RKÜKm 05.06.2017, 3-1-1-62-16, p 31.

⁹² K. Rebane. Teenistusest õigusvastaselt vabastatud ametnike õiguskaitsevahendite analüüs. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2015, lk 4. Arvutivõrgus: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/47509/rebane_karol.pdf. (29.01.2021)

⁹³ J. Schwarze. Judicial Review of European Administrative Procedure.- Law and Contemporary Problems, 2004/1, lk 13.

⁹⁴ T. Biesinger. Tõhusa õiguskaitse võimalikkus halduskohtumenetluses.- Juridica 2018/III, lk 192.

⁹⁵ Halduskohtumenetluse seadustik.- RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 13.03.2019, 54.

⁹⁶ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22.

⁹⁷ RKPSJKo 27.03.2012, 3-4-1-1-12, p 38.

⁹⁸ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. Justiitsministeerium, 2007, lk 53.

Kvalifitseeritud seadusereservatsiooniga õigust võib piirata seadusega, kuid seadusandja peab piirangu loomisel silmas pidama PS vastavas normis nimetatud eesmärke. Võrreldes kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga on lihtsa seadusereservatsiooni puhul jäetud seadusandjale suurim vabadus, kuivõrd sellise piirangu puhul ei ole seaduses loetletud legitiimseid eesmärke. Seega on seadusandjale antud voli õigust seadusega kitsendada, seadmata mingeid sisulisi kui ka formaalseid nõudeid. Lihtsad seadusereservatsioonid näitavad eriti teravalt proportsionaalsuse põhimõtte hädavajalikkust, mistõttu tuleb ilma muutusteta rakendada üldist tuvastamisskeemi. Tuvastusskeemi eesmärgiks on kontrollida põhiõiguse riivet.⁹⁹ Kolmandaks, seadusereservatsioonita põhiõiguse seadusega piiramise eesmärke PS ei maini.¹⁰⁰ Seega võib piirangu eesmärgina kõne alla tulla üksnes teine põhiõigus või põhiseaduslik väärtus.

Tagamaks isikutele, sh konkursi korraldamise, õiguspärane ja korrakohane menetlus, tohib riik inimese vabadussfääri üldistes huvides piirata üksnes niivõrd, kuivõrd see on asjakohane ja vajalik, ning välditud oleks ülemäärast sekkumist.¹⁰¹

Kuivõrd isiku põhiõigusi on võimalik piirangute seadmisega rikkuda, tuleb hinnata nende riive formaalset ja materiaalist õiguspärasust. Põhiõiguse formaalse põhiseaduspärasuse eelduseks on see, et põhiõigusi piirav õigusloov akt vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.¹⁰² Materiaalse põhiseaduspärasuse eelduseks on piirangu legitiimne eesmärk (pidades silmas eeltoodud põhiõiguste kolmikjaotust) ja proportsionaalsus selle eesmärgiga. Seega on võimalik riive põhiseaduspärasus tuvastada sellega, kui leida riivele legitiimne eesmärk ning riive jääb siiski eesmärgi saavutamisel proportsionaalseks. Juhul, kui riive kontrollimisel tuvastatakse selle formaalne ja materiaalne põhiseadusvastasus, on tegu põhiõiguse rikkumisega.¹⁰³

See, milline eesmärk on legitiimne, sõltub põhiõigusest, mida piiratakse. Nagu öeldud, lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguse puhul on legitiimne iga eesmärk, mis pole põhiseadusega keelatud. Seadusereservatsioonita põhiõiguse puhul on legitiimne üksnes niisugune eesmärk,

⁹⁹ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica* eriväljaanne 2001, lk 5-96, p 5.4.2.1.

¹⁰⁰ H. Kalmo, O. Kask PõhiS § 11 komm 8.

¹⁰¹ R. Maruste. *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja- vabaduste kaitse*. Tallinn: Juura 2004, lk 273.

¹⁰² RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 8; RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15, p 44.

¹⁰³ R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon, lk 40.

mille kirjutab ette PS, kasvõi kaudselt. Kvalifitseeritud põhiõiguse puhul on legitiimsed eesmärgid loetletud normis endas.¹⁰⁴

Riigikohus on jõudnud seisukohale, et vähem intensiivsemaid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.¹⁰⁵ Intensiivsemate põhiõiguste piirangud saab kehtestada üksnes formaalses mõttes seadusega.¹⁰⁶

PS § 29 ja PS § 30 on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mille piiramist võib õigustada iga eesmärk, mis on kooskõlas põhiseadusest tuleneva väärtuskorraga.¹⁰⁷ Selleks, et piirang seada, peab olema mõistlik põhjus ning seatud kitsendus peab olema proportsionaalne ja vajalik. PS § 29 sätestab isiku kutsevabaduse, kuid tulenevalt lihtsast seadusereservatsioonist põhiõigusega, võib seadusandja põhjendatud juhtudel seda valikuõigust piirata. Kuivõrd PS § 30 võimaldab kodanikel kandideerida avaliku teenistusse, on põhiõiguste piirangute seadmine lubatud ka ametniku teenistusse võtmisel. Piiranguteks konkursimenetluses on nt kandidaadile valikukriteeriumite kehtestamine ATS § 14 lg 1 ja lg 2 ja ATS § 15 alusel. Seatud nõuded peavad täitma eesmärgi, leidmaks kõige oskuslikum teenistusülesandeid täitev ametnik ning omama legitiimset eesmärki ja olema proportsionaalsed.¹⁰⁸

Eraelu puutumatus on kvalifitseeritud piiriklausliga põhiõigus, mille olemus väljendub § 26 ls-s 2, olles kvalifitseeritud seadusereservatsioon. Seega on isiku eraelu lubatud riivata üksnes seadusega või seaduse alusel ja § 26 ls 2 kindlaks määratud põhjustel. Küll aga on leitud, et oleks kohane PS § 26 sätestada ümber lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguseks, kuna käesolev loetelu teises lauses on liialt kitsendav.¹⁰⁹

PS § 14 põhiõigus korraldusele ja menetlusele annab õiguse nõuda tõhusat ja õiglast menetlust enda materiaalsete õiguste kaitseks. Esmane vastutus selleks on seadusandjal, kes

¹⁰⁴ H. Kalmo, O. Kask PõhiS § 11 komm 20, 22.

¹⁰⁵ RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 22; RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 160; RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36, p 50.

¹⁰⁶ H. Kalmo, O. Kask PõhiS § 11 komm 25.

¹⁰⁷ RKPJKo 12.04.2021, 5-21-1/10.

¹⁰⁸ O. Kask. PõhiS § 30 komm 9.

¹⁰⁹ K. Jaanimägi, L. Oja. PõhiS § 26 komm 8, 27, 29.

loob menetluse, et saaks realiseeruda isiku põhiõigused. Samuti laieneb põhiõigus menetlusele ja korraldusele ka täidesaatvale võimule. Täidesaatva võimu kohustused üldise põhiõiguse menetlusele ja korraldusele tagamisel sõltuvad sellest, kas tegemist on sooritus- või riivehaldusega. Silmas tuleb pidada ka seda, et ühe isiku põhiõiguse tagamiseks vajalik sooritus võib olla samas teise isiku põhiõiguse riive.¹¹⁰

PS § 15 on seadusereservatsioonita põhiõigus, seega tohib seda kitsendada üksnes põhiseaduslike väärtuste kaitseks, st mõne põhiõiguse või muu põhiseaduslikku järku õigusväärtuse tagamiseks, vastasel juhul ei ole tagatav tõhus õigusemõistmine ja aus kohtumenetlus.¹¹¹

Võrdsuspõhiõigus PS §-s 12 on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mida riivatakse sarnases olukorras olevate isikute ebavõrdsel kohtlemisel. Tuvastamaks riive esinemist, tuleb ebavõrdsuse välja selgitamiseks määrata kindlaks võrdluse lähtekoht ja selle alusel võrrelda isikute grupe. Juhul kui gruppide ebavõrdseks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus, on esinev riive vastuolus põhiseadusega. Küll aga tuleb riive hindamisel kaaluda ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja tekitatud ebavõrdse olukorra raskust.¹¹²

Ülemääraste nõuete tekkimise eest kaitsevad isikut PS § 12, 29 kui ka EL õigus ja rahvusvaheline õigus.¹¹³

¹¹⁰ L. Lust-Vedder, PõhiS § 14 komm 26-29.

¹¹¹ RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09, p 20.

¹¹² RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43, p 93, 94.

¹¹³ A. Henberg, K. Muller. PõhiS § 29 komm 8.

2. TEENISTUSSE VÕTMISE KONKURSIMENETLUS KUI HALDUSMENETLUS

Tulenevalt avaliku teenistuse institutsiooni kuulumisest haldusõiguse valdkonda,¹¹⁴ kohalduvad haldusõiguse printsiibid, mis ei ole pelgalt heal tahtel baseeruvad ideed, vaid kinnistatud põhimõtted haldusmenetluse kõikidel tasanditel.¹¹⁵ Haldusõiguses väärtustatud printsiibid rakenduvad ka avalikele teenistujatele.¹¹⁶ Selleks, et saaks toimuda korraldus haldusmenetlus, tuleb arvestada nii haldusõiguse üldpõhimõtetega kui ka menetlus- ja materiaalõigus normidega. Korraldus rakendamisel tuleb lähtuda ATS-st kui HMS-s täpsustavast eriseadusest. Seadusandja eesmärgiks on kirjutada ette, milliste vahenditega tuleb avalikke ülesandeid täita ning millistest menetlusreeglitest lähtuda, et menetlus oleks üldsusele piisavalt kindel ja arusaadav. Materiaal- ja menetlusõiguslik reguleeritus on vajalik seetõttu, et kindlustada indiviidi õiguste ja legitiimsete ootuste asjakohane õiguste kaitse.¹¹⁷

2.1 Haldusmenetlus teenistusse võtmisel

Konkursimenetluse ökonoomsuse ja eesmärgipärasuse põhimõte tuleneb HMS § 5 lg-st 2, mille kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

PS § 3 lg 1 kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Nõnda peab kogu avaliku võimu tegevus olema põhiseaduspärane ja rajanema seadustel. Eesmärkide ja väärtuste juriidiline kajastus põhiseaduses ja seadustes tagab kokkulepete täitmise.¹¹⁸ Selle mõtte idee on tagada õiglane kaitse üksikisiku põhiõigustele ja -vabadustele, ilma meelevaldsete piirangute seadmiseta ning lähtuda tuleb konkreetsest elulisest olukorrast õiguse kohaldamisel. Üksikisikule tuleb tagada riigi poolt õiglane ja

¹¹⁴ Avaliku teenistuse moderniseerimine, lk 20.

¹¹⁵ Euroopa avaliku halduse printsiibid SIGMA kogumik nr 27. SIGMA-OECD ja Euroopa Liidu koostööprogramm. Eesti Vabariigi Riigikantselei. OÜ Infotrükk 2000, lk 8. Arvutivõrgus: <http://www.sigmaxweb.org/publications/39560237.pdf>. (24.03.2021)

¹¹⁶ Avaliku teenistuse moderniseerimine, lk 24.

¹¹⁷ Euroopa avaliku halduse printsiibid SIGMA kogumik nr 27, lk 28.

¹¹⁸ Ü. Madise. Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest.- Juridica 2003/I, lk 40.

üheselt mõistetav lahendus. Üksikisiku kokkupuude avaliku võimuga on läbi haldusasutuse, kus isik ametnikuna on avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutusega. Poolte vahelist õigussuhet ka üksikisiku kokkupuudet avaliku võimuga reguleerib ATS § 5 lg 1 ning avaliku teenistuse õigus on haldusõiguse valdkond, kus realiseerub haldusmenetlusõigus haldusmenetluse teostamisel.¹¹⁹ Haldusmenetluse võib jagada menetluse algatamise, läbiviimise, otsustamise ning otsuse teatavakstegemise etapiks ehk avaliku konkursi korraldamisel konkursikuulutuse avalik avaldamine, kandideerimisavalduste vastu võtmine ja erinevate valiku etappide korraldamine kui ka kandidaatide tingimustele vastavuse analüüs, seejärel nõuetele vastavuselt kõige sobivama kandidaadi valik ja mitte sobivate kõrvale jätmine ning viimaks osalejatele konkursi lõpptulemustest teavitamine.

Mõistmaks avaliku teenistuse õiguse ja haldusõiguse seotust, on kohaldatav ATS eriseadusena koos teiste eriliiki teenistusi reguleerivate õigusaktidega ja HMS üldseadusena. Nimetatud seadused on kohaldatavad avalikus teenistuses korraldatava konkursimenetluse läbiviimisel kui ka õiguste kaitse tagamisel. Olgu märgitud, et HMS kaitseb asutusega suhtlemisel isiku õigusi preventiivselt.¹²⁰

HMS § 2 lg 1 kohaselt on haldusorgani tegevus haldusakti andmisel käsitletav haldusmenetlusena. Nii ametniku teenistusse võtmine kui ka konkursitulemuste otsustamine toimub haldusaktiga, seega on tegemist haldusmenetluse raames haldusakti andmisega, millele kohalduvad HMS põhimõtted, olles täpsustatud ATS-s. HMS § 112 lg 2 sätestab, et eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusele kohaldatakse HMS sätteid juhul, kui seda näeb ette eriseadus.¹²¹ Täiendavale haldusõiguse normide kohaldamisele viitab ka ATS § 4, mille kohaselt rakendatakse haldusmenetlusele HMS sätteid, arvestades ATS erisusi. Konkursimenetluses kohalduvad haldusmenetluse põhimõtted on näiteks vorminõuded haldusaktile, ärakuulamise kohustus, kättetoimetamine, menetlustähtaegade arvutamine, avalikkus ja andmekaitse, võrdne kohtlemine, kaalutusõigus, selgitamiskohustus jt.¹²² Nõnda

¹¹⁹ Ü. Madise. Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest, lk 42.

¹²⁰A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 38.

¹²¹ RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03, p 12.

¹²² K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, lk 63.

peab konkursimenetlus kui haldusmenetlus protseduuriliselt vastama hea halduse¹²³ põhimõttele, et tagada isiku õiguste tõhus kaitse¹²⁴ ja kaitsma isikuid võimu omavoli eest.¹²⁵

PS-st tulenevat üldist põhiõigust menetlusele ja korraldusele rakendab HMS üldseadusena, tagades sellega korra kohase menetluse toimumise. Menetluse korra kohasuse põhimõte on ülekantav ka ametniku teenistusse võtmisele, mis algab ATS § 17 lg 1-3 kohaselt (avaliku) konkursi väljakuulutamise ja sellele eelnevate menetlustoimingutega. Avalikkus ja läbipaistvus haldusõiguse põhimõttena teenivad eesmärgi anda vahetu ülevaade haldusorgani tegevusest ning tagada selle üle kontrolli (HMS § 7 lg 1, 2). Samuti toimub ametniku teenistusse võtmise konkursimenetlus avalikult, tagades kõigile soovijatele ligipääsu ametikohale (ATS § 16 lg 1). Avatud konkurss mitte ainult ei taga juurdepääsu ametikohale, vaid peab ka toimuma avalikkuse põhimõtet järgides. Selleks, et menetlust avalikult korraldada, tuleb isikuid eelnevalt teavitada ametiasutuse ja avaliku teenistuse kesksel veebilehel, sisekonkursi korral tuleb ametikohast teavitada ametiasutusesisesel infovahetuskanali kaudu. Enne konkursiteate avaldamist peab olema teada, millist ametniku ametikohale otsitakse, sh peab olema koostatud ametijuhend, mis sisaldab ATS § 52 lg 1 p 2 kohaselt kehtestatud nõudeid ametniku haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele, mis saavad ametnikule siduvaks tema ametisse võtmisel. Seega peab ATS § 17 lg 3 kohasel konkursikuulutus sisaldama vähemalt teenistusülesannete lühikirjeldust, kandidaadile esitatavaid nõudeid ja määratud ajaks ametikohale nimetamise korral teenistustähtaega. Nõuete esitamise eesmärgiks saab pidada potentsiaalsete kandidaatide teavitamist ametikohale esitatavatest nõuetest ning seeläbi leida ametikohale professionaalne ja usaldusväärne ametnik.

Konkursi väljakuulutamise hetkest alates on kandidaatidel ATS § 17 lg 1 ja 2 kohaselt õigus kandideerimisavaldusi esitada mitte lühema kui 14 kalendripäeva jooksul alates konkursikuulutuse avaldamise päevast arvates. Isikud, kes esitavad konkursil osalemiseks avaldused, muutuvad HMS § 11 kohaselt menetlusosaliseks. Pärast avalduste saabumist on selleks pädev ametiasutus kohustatud kandidaate selekteerima vastavalt seatud nõuete sobivuse alusel. Juhul kui konkurss korraldatakse mitmes etapis, peaks toimuma isikute valik

¹²³ RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03, p 13; RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 17.

¹²⁴ RKHko 19.04.2010, 3-3-1-4-10, p 12.

¹²⁵ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 25.

ja teavitamine etapiviisiliselt. Vahepeale teavitamine on vajalik seetõttu, et haldusorgani otsus isik välja arvata, on otsese ja vahetult õigusi lõpetava mõjuga haldusakt konkreetse kandidaadi suhtes ehk konkreetse isiku riive esineb otsuse tegemise hetkest alates. Konkursi etapilist korraldamist tuleks HMS § 18 kohaselt protokollida ning sellise tähtsusega dokumendid tuleks säilitada (HMS § 19). Säilitamise vajadus on oluline just seetõttu, et konkursil osalevate kandidaatide valikul arvesse võetud kriteeriumite pinnalt langetatud otsus on isikut sedavõrd oluliselt mõjutav, et omab menetluses erilist tähtsust. Isiku õiguseid reguleeriva haldusakti (aga ka muu menetluses koostatava dokumendi) võib HMS § 25 lg 1 alusel menetlusosalisele kätte toimetada kolmel eriviisil. Konkursimenetluses kõige tihedamalt kasutatavaks viisiks võib pidada elektroonset kättetoimetamist, mis on võrdsustatav kirjalikku taasesitamist võimaldava vormiga. Erinormina ATS § 20 ei sätesta otsuse kättetoimetamise viisi, kuid kohustab konkursi lõpptulemustest isikuid teavitama kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis otsuse tegemise päevale järgneva 14 kalendripäeva jooksul. Teavitamise hetkel ei ole enam tegemist isiku õiguste riive tekkimisega, vaid üldise teavitamiskohustusega. HMS § 43 lg 2 valguses on valituks osutunud ja mittevalituks osutunud kandidaatide teavitamine võrreldav haldusmenetluse lõppenuks lugemisega menetlusosalise teavitamisega. Tulemustest teavitamisel tuleb võtta arvesse isikuandmete kaitse põhimõtet, nagu ka menetlust puudutava teabe avaldamisel laiemale üldsusele.

2.2 Haldusorgani tähtsus ja pädevus

Demokraatliku riigikorraldusega riigis toimub avaliku halduse realiseerimine riigiorganite kaudu.¹²⁶ HMS § 8 lg 1 sätestab haldusorgani üldise mõiste, mille kohaselt on tegemist seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutuse, kogu või isikuga. Sellest tulenevalt on HMS § 8 lg 1 kohaselt haldusorgan vaadeldav õigusvõimelise subjektina, kellele on haldusülesannete täitmiseks kindlal otstarbel antud seaduslik pädevus. Normi täiendab HMS § 8 lg 2, mille kohaselt organisiseselt määratakse isikud, kes tegutsevad haldusmenetluses haldusorgani nimel, kui seaduses või määruuses ei ole sätestatud teisiti. Selle sätte eesmärk on jaotada ametnike pädevust ülesannete teostamisel ning asutuse juht ei ole sunnitud kõiki otsuseid personaalselt langetama. Haldusorganina mõistetakse HMS-s seega haldusaparaadi struktuuriüksust, kellele

¹²⁶ K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus õpik, lk 74.

on antud pädevus ülesandeid täita ja otsustusi teha. Haldusorganiks võib olla nii avalik-õiguslik juriidiline isik tervikuna, riigi- või omavalitsusasutus, kollegiaalorgan kui ka üksik ametnik. Milline üksus, kas avalik-õiguslik juriidiline isik tervikuna, tema asutus või muu struktuuriüksus või ametnik üksinda, on konkreetsel juhul haldusmenetlust läbiviivaks haldusorganiks, sõltub sellest, kellele on õigusaktid vastava ülesande peale pannud. Enamasti on haldusorganiks siiski asutus – kindlal otstarbel moodustatud haldusekandja struktuuriüksus¹²⁷ ning tuleb vaadata, kes saab organi nimel tegutseda.

Tagamaks läbipaistev ja korrapärane haldusmenetlus, peavad võimu teostama vaid selleks volitatud usaldusväärsed isikud, kellele on antud seadusega pädevus. Ülesannete andmine saab toimuda seadusega või seaduse alusel määruse või halduslepinguga.¹²⁸ Avalikus teenistuses toimub avalike ülesannete teostamine ja otsuste tegemine ametniku kaudu. ATS § 7 lg 1 kohaselt on selleks ametnik, kellele on antud pädevus teostada avalikku võimu, olles teenistus- ja usaldussuhtes. Viimane peab teenima kogu rahvast, kasutades selleks võimuvolitusi, millega kaasneb erilise usaldussuhte vajadus, sh peab ta juhinduma eelkõige põhiseaduslikust korrast, olema usaldusväärne, aus kui ka eetiline.¹²⁹

Ametnik saab teenistuses olla ATS §-s 6 loetletud ametiasutustes, seega institutsionaalselt on avalik teenistus ATS kohaselt ametiasutus. ATS § 6 lg 2 sisaldab teenistusõiguslike ametiasutuste loetelu, mida võib vähete mõõndustega vaadelda paralleelselt põhiseaduslike riigivõimuorganitena ning mille määratlused näitavad, millise avaliku võimu kandja struktuuriüksuse on seadusandja määranud astuma kodanikega ATS-st tulevase avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhtesse. Teenistusõiguslikult tähendab ametiasutus teatud asutusele seadusega antud eristaatusest tulenevat võimelisust astuda kodanikuga teenistus- ja usaldussuhtesse.¹³⁰ Erilise suhte võimaldamiseks, tuleb ametnikule anda teatav pädevus ning ATS § 7 lg 3 kohaselt on selleks avaliku võimu teostamise pädevus, andes ametnikule õiguse täita teatud liiki avalikke ülesandeid. Sealjuures peab ametnik arvestama ka põhiõiguslike ja haldusõiguslike printsiipide rakendamisega.

¹²⁷ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 41, 42.

¹²⁸ Samas, lk 44.

¹²⁹ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 8.

¹³⁰ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, lk 28.

Seadused ja määrused reguleerivad tihti vaid haldusorgani lõpliku haldusakti andmise või toimingute sooritamise pädevust. Samas enne lõppotsuse tegemise pädevust on vajalik ka eelnevate menetlustoimingute tegemise pädevust. Konkursi korraldamisel algab võimu realiseerimine ja pädevuse kohaldamine esimese tegevusega, milleks on konkursi välja kuulutamine ja selle avalikustamine ATS § 17 lg 1 ja 2 ettenähtud viisil. Antud juhul on tegu haldusest väljapoole suunatud tegevusega, millele eelnevalt toimuvad asutusesisesed tegevused, konkursi ettevalmistamiseks ja kandidaadile esitatavate nõuete seadmiseks. Konkursikuulutuse avaldamiseks pädevat isikut ATS ei nimeta, kuid ametnike värbamise ja valiku kord § 2 lg 4 reguleerib, et konkursikuulutuse avaldab vaba ametikohta täitev ametiasutus. ATS ei konkretiseeri, millisele isikule konkreetselt on pandud konkursikuulutuse avaldamise pädevus, kuid HMS § 8 lg 1 kohaselt on pädevus antud asutusele. Sellisel juhul tuleks eeldada, et HMS § 8 lg 2 mõttes delegeeritakse konkursikuulutuse avaldamine konkreetsele asutuse ametnikule või töötajale, mille puhul on tegemist haldusorgani sisepädevusega. Autori seisukohalt on selline volituste alusel ülesannete delegeerimine tingitud sellest, et HMS § 8 lg 2 võimaldab asutuse juhil volitada ametnikke tegema nii lõplikku haldusotsust kui ka eelnevaid menetlustoiminguid, sest kõigi toimingute ja otsuste tegemine juhi tasandil ei ole põhjendatud ning juht ei suuda kõiki otsuseid ja toiminguid teha. Ka näeb HMS-i regulatsioon ette, et pädeva asutuse siseselt võib haldusakti anda iga selleks asutuse juhi poolt volitatud ametnik.¹³¹

Erinevalt konkursikuulutuse avaldamise pädevusest on konkursi korra kehtestamise õigus VV määruse¹³² alusel antud ametiasutuse juhi või tema volitatud isikule (ATS § 18 lg 8). Sealhulgas reguleerib VV määruse § 3 lg 1 kandidaatide sobivuse hindamist ja valiku tegemist, kus peab osalema vähemalt vabale ametikohale valitava ametniku vahetu juht ja ametiasutuse personalitöötaja või personalitöö eest vastutav isik. Seega kandidaatide hindamisel ja valiku tegemisel ei pea osalema ametniku ametisse nimetamise õigust omav isik ehk üldjuhul asutuse juht. Olukorras, kus menetluse käigus koostatakse kandidaatidest paremusjärjestus, teevad seda konkursi korraldajad, kes tavaliselt on asutuse ametnikud või töötajad. Ametniku teenistusse võtmise konkursi lõppedes tuleb esitada välja valitud kandidaat või kandidaadid selleks ametisse nimetamise õigust omavale isikule (VV määruse § 3 lg 2, 4). Ametisse nimetaja ja konkursikorraldajate vaheline suhe on haldusesisene suhe, kus

¹³¹ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 47.

¹³² Ametnike värbamise ja valiku kord.- 19.12.2012.- RT I, 21.12.2012, 36.

ametisse nimetajale peab lõppastmes kuuluma iseotsustamisõiguse pädevus, sh nt õigus muuta talle esitatud paremusjärjestust. Sedavõrd on konkursi läbiviijal, vaid õigus paremusjärjestuse koostamiseks ja ettepaneku tegemiseks, muutmispädevus aga ametniku teenistusse nimetamise õigust omaval isikul.¹³³

Ametniku ametisse nimetamise pädevus ATS § 22 lg 1 kohaselt on ametiasutuse juhil või tema volitatud isikul, samuti organil või tema volitatud isikul. Normi kohaselt ei ole ametniku ametisse nimetamist reguleeritud ainupädevusena kindlale isikule, vaid see on volitatav, seega võib lõppotsuse teha ka volituse alusel asutuse vahetu juht. Pädevuse määramisel on vajalik tähele panna, kes on konkreetsel juhul konkreetsetest õigusaktidest tulenevalt pädevaks haldusorganiks HMS § 8 lõike 1 tähenduses, sest haldusakti andmise pädevus võib olla seaduse või määrusega antud ka kindlale ametiisikule.¹³⁴ Nii näiteks sätestab Vabariigi Valitsuse seaduse¹³⁵ § 53 lg 2 erinormina ATS § 22 lg 1 suhtes, et ministeeriumi kantsler peab ametisse nimetama kõik ministeeriumi ametnikud, v.a need, kelle nimetab minister, ning edasidelegeerimise võimalus kantsleril puudub.

Oluline erisus pädevuse jaotamisel on tippjuhtide teenistusse võtmisel. Tippjuhi ametikohale toimuva avaliku konkursi kuulutab ministri ettepaneku alusel välja riigisekretär ja Riigikantselei direktori ametikohale riigisekretär¹³⁶ ning konkursi läbiviimiseks tuleb moodustada konkursikomisjon (ATS § 18 lg 4). Samuti on teataval juhul tippjuhtide konkursi korra kehtestamine erinev, kuna selleks on pädev ainult vastava ametiasutuse juht (ATS § 18 lg 7 ls 1). HMS § 8 lg 1 tähenduses on tegemist pädevuse andmisega kindlale isikule, kelleks on ametiasutuse juht ja selline pädevus ei ole edasi volitatav. ATS § 18 lg 7 ls 2 kohaselt võib esimese ja teise astme kohtute kohtuteenistujate värbamise ja valiku korra kehtestada valdkonna eest vastutav minister, kuulates ära kohtute haldamise nõukoja arvamuse. Täpselt nagu ATS § 18 lg 7 ls 1, ei ole ka ATS § 18 lg 7 ls 2 kohaselt pädevus jaotatav, vaid kuulub ainult ministrile.

¹³³ RKHKo 09.12.2020, 3-18-2099/20, p 20; RKHKo 15.10.2020, 3-18-121/16, p 14.

¹³⁴ V. Saarmets. Haldusakti tühisus. Õiguskeel 2017/IV, lk 9-10. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/virgo_saarmets._haldusakti_tuhisus.pdf. (25.03.2021)

¹³⁵ Vabariigi Valitsuse seadus.- RT I 1995, 94, 1628...RT I, 10.12.2020, 3.

¹³⁶ Ministeeriumi kantslerile ja asekanclerile, Riigikantselei direktorile, ameti ja inspeksiooni peadirektorile ning määrukses nimetatud teiste valitsusasutuste juhtidele esitatavad nõuded, nende värbamise ja valiku ning arendamise ja hindamise kord.- RT I, 28.06.2013, 36... RT I, 18.12.2020, 35.

Tippjuhtide teenistusse nimetamiseks viib konkursi läbi valikukomisjon, kes esitab konkursi lõppedes ametikohale nimetamise ettepaneku esitamise õigust või ametikohale nimetamise õigust omavale isikule ametikohale nimetamiseks ühe kuni kolm kandidaati. Tippjuhi ametisse nimetamise pädevus tuleneb ATS § 22 lg-st 1-2, kuid arvesse tuleb võtta eriseadustest tulevaid erisusi. Näiteks IKS § 54 lg 1 kohaselt kuulub Andmekaitse Inspeksiooni juhi ametisse nimetamise pädevus Vabariigi Valitsusele, võttes arvesse valdkonna eest vastutava ministri ettepanekut ja kuulates ära Riigikogu põhiseaduskomisjoni seisukoha. Sarnaselt Andekaitse Inspeksiooni juhile, toimub samamoodi ka Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori ametisse nimetamine.¹³⁷

Sise- ja välispädevuse eristamine omab olulist tähtsust. Kui haldusakti on andnud ebapädev haldusorgan ja see on ilmselge, on tegu tühise haldusaktiga HMS § 63 lg 2 p 3 järgi.¹³⁸ See, millisel viisil on haldusorgan määratlenud oma sisepädevuse, ei oma haldusakti tühisuse tuvastamisel tähtsust.¹³⁹ Kuna HMS § 63 lg 2 p 3 reguleerib haldusakti andmist ebapädeva haldusorgani poolt, mitte haldusorgani nimel tegutseva ebapädeva ametniku poolt, siis sisepädevuse rikkumine¹⁴⁰ ei too kaasa automaatset haldusakti tühisust ning on hinnatav HMS § 58 alusel n-ö menetlusveana.¹⁴¹ Sellise menetlusvea esinemisel tuleb aga hinnata, kas vastav rikkumine mõjutab kuidagi asja otsustamist.¹⁴² Avalik teenistus eeldab ametnike professionaalsust ja seda eesmärgil, et oleks võimalik teenistus ülesandeid delegeerida selleks pädevatele ametnikele.

Eeltoodust tulenevalt on ATS üldnormide kohaselt ametnike ametisse võtmise korra kehtestamine ja ametisse nimetamise pädevus edasivolitav, v.a tippjuhtide teenistusse võtmisel, mis on kindlapiirilisel konkreteritunud. HMS § 8 lg 1 järgi on oluline teha selgeks, kes on pädevaks haldusorganiks ja HMS § 8 lg 2 alusel sisepädevuse jaotamisel peab asutus ise suutma tõendada volituse olemasolu ja selle andmist pädeva isiku poolt.¹⁴³

¹³⁷ Politsei ja piirivalve seadus.- RT I 2009, 26, 159... RT I, 10.12.2020, 23.

¹³⁸ RKHKo 28.04.2009, 3-3-1-30-09, p 17.

¹³⁹ TrtRnKo 24.09.2013, 3-11-1007/67, p 14.

¹⁴⁰ RKHKm 24.04.2018, 3-17-725/33, p 20.

¹⁴¹ V. Saarmets. Haldusakti tühisus, lk 9.

¹⁴² RKHKm 24.04.2018, 3-17-725/33, p 20.

¹⁴³ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 53.

2.3 Haldusmenetluse algatamine ja läbiviimine

Haldusmenetlus haldusakti andmisel võib alata kahel viisil - kas haldusotsuse tegemisest huvitatud isiku taotlusel või asutuse initsiatiivil, nt esimese menetlustoimingu tegemisega või isiku teavitamisega menetlusest. Menetluse õiguslik tähtsus seisneb selle algatamise ja lõpetamise fikseerimises.¹⁴⁴ Nagu eelnevas alapeatükis mainitud, algab konkursimenetlus selle avaliku kuulutuse avaldamisega ehk väljakuulutamise ja lõppeb tulemuste otsustamise ja teatavaks tegemisega.

Menetluse algatamisel on haldusmenetluse kontekstis suur tähendus. Esiteks tekib menetlusosalise staatus ja teiseks kaasnevad sellega nii menetlusõigused kui ka -kohustused ja hakkavad kulgema menetlustähtjad.¹⁴⁵ Ametisse kandideeriv isik saab konkursil osalemisega nii menetlusosalise õigused kui ka kohustused ning samuti nende rikkumisel põhiseadusliku õiguste kaitse, saades kaitse haldusorgani meelevaldse otsustustegevuse eest.

Haldusorgani initsiatiivil algatatud menetluse puhul on HMS § 35 lg 1 p-de 2 ja 3 järgi kaks võimalust: menetlus algab kas menetlusosalise teavitamisega menetlusest või esimese menetlustoimingu sooritamise. Vaba ametikoha konkursikuulutuse avaldamine on käsitletav üldsuse teavituse. Autori arvates on ATS kohaselt konkursimenetluse kuulutuse avaldamine analoogselt võlaõigusseaduse¹⁴⁶ (edaspidi VÕS) § 16 lg-ga 3 ettepanek esitada pakkumus ehk haldusorgani initsiatiiv kutsuda kandidaate esitama taotlust konkursil osalemiseks. Sellise teavituse puhul ei saa eeldada isiku tahet taotlust esitada, kuid menetluse alustamisest teavitamine on põhiseaduslike menetlusõiguste realiseerimise üks tagatist.¹⁴⁷ Selle kasuks, et käsitleda konkursimenetluse algatamist HMS § 35 lg 1 p 2 mõttes haldusorgani initsiatiivil algatatava haldusmenetlusena (mitte taotluse alusel algatatava menetlusena HMS § 35 lg 1 p 1 mõttes), räägib ka see, kui vaadata menetluse lõpptulemust. Nt kui konkurss luhtub (ATS § 19 lg 1 p 2), siis HMS § 43 lg 2 ls 2 järgi menetlus lõppeb menetlusosaliste teavitamisega. Kui tegu oleks taotluse alusel algatatava menetlusega, tuleks HMS § 43 lg 2 ls 1 järgi igal juhul anda keelduv haldusakt.

¹⁴⁴A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 53.

¹⁴⁵ Samas, lk 125.

¹⁴⁶ Võlaõigusseadus RT I 2001, 81, 487...RT I, 04.01.2021, 19.

¹⁴⁷ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 149.

Samas ei ole konkursimenetlusest teavitamine pelgalt kuulutuse avalikustamine, vaid ka konkursi etappide toimumisest teavitamine ja otsuste langetamisest teavitamine, kandes endas isiku õiguste kaitse eesmärki. Olukorras, kus kandidaadile jäetakse teavitamata menetluse algusest, konkursivoorudes edasisaamisest või välja kukkumisest kui ka lõpliku otsuse langetamisest, ei ole isikul võimalik enda õiguseid kaitsta. Teavitamine on ühtlasi isiku informeerimine avaliku halduse tegevusest ning selle käigus kogutud dokumentide sisust, mis teenib avalikkuse põhimõtet HMS § 7 lg-te 1 ja 2 kohaselt.¹⁴⁸

Menetluse alustamisel isiku teavitamisele lisaks on oluliseks menetlusnõudeks ka selgitamiskohustus (HMS § 36) ja ärakuulamine (HMS § 40). Selgitamiskohustuse eesmärgiks on tagada menetluse läbipaistvus, menetluses osalevate isikute õiguste piisav ning ulatuslik kaitse ja menetluses osalevate poolte teabealane võrdsus menetlust puudutavates küsimustes.¹⁴⁹ HMS § 36 lg 1 kohaselt on haldusorganil kohustus esitada selgitusi nii menetlusosalisele kui ka taotluse esitamist kaaluvale isikule, seda isiku enda sooviavalduse alusel. Seega haldusmenetluse põhimõtte kohaselt on selgituste saamise õigus nii isikul, kes on konkursi osaleja, kui ka sellel, kes plaanib konkursil osalemiseks taotlust esitada. Kuivõrd ATS §-s 10 lg 1 p 2 kehtestatud VV määrus § 3 lg 5 kitsendab selgituste saavate isikute ringi ehk ainult kandidaatidel on õigus saada selgitusi, siis on taotluse esitamist kaaluvatel isikutel õigus selgitusteks HMS § 36 lg 1 alusel. Mõlemal juhul, nii VV määruse § 3 lg 5 kui ka HMS § 36 lg 1 õiguse realiseerimiseks, peab isik ise esitama taotluse. Erisus selgituste saamisel seisneb selles, et HMS § 36 lg 1 selgitamiskohustus hõlmab üldise menetluskorralduse selgitamist, kuid VV määrus täpsustab ja annab konkursil osalevale isikule õiguse saada infot konkreetselt isiku värbamise ja valiku tegemise asjaolude ja tema suhtes tehtud otsuste kohta.

Paralleelselt selgitamiskohustusega tuleb haldusorganil HMS § 40 lg 1 alusel menetlusosalisele võimaldada esitada arvamusi ja vastuväiteid, olles isiku ära kuulanud. Kuivõrd ärakuulamine on vormivaba, võib see toimuda kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis. Selgituste esitamise ja ärakuulamise vajadus on ilmselgelt kõige aktuaalsem olukorras, kus isik on välja langenud konkursi varasemas etapis ja selle osas on antud koormav haldusakt. Tulenevalt sellest, et koormav haldusakt jätab isiku ilma mingist soodustusest ehk konkursimenetluses jääb isik ilma ametikohast, tuleks isik enne otsuse

¹⁴⁸ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 204.

¹⁴⁹ Samas, lk 157.

tegemist ära kuulata. Kandidaadi võib konkursimenetluses jätta ära kuulamata HMS § 40 lg-s 3 toodud eranditel, täpsemalt võib kohaldatav olla nt HMS § 40 lg 3 p 2. Erand on kohalduv seetõttu, et teenistusse võtmise menetluses osalemiseks esitab kandidaat taotluse, milles peab sisalduma kõik konkursikorras esitatud teave ja andmed. Lähtuvalt sellest, et ametiasutus langetab otsuse kandidaadi taotluses sisalduvatest andmetest ja selleks puudub vajadus lisaandmete esitamiseks, ei ole vajalik isikut ära kuulata. Kui aga kandidaat kukub välja nt pärast mingi konkursitöö koostamist, vestlust vms, siis ei ole ükski HMS-s sätestatud erand kohaldatav. Sel juhul oleks võimalik seda tööd või vestlust ennast käsitleda mööndustega ära kuulamisena või siis tuletada ATS konkursimenetluse olemusest erand – täiendav ära kuulamine enne koormava haldusakti andmist ei oleks kooskõlas konkursimenetluse olemusega ja oleks ka liialt koormav. Küll aga tulenevalt konkursimenetluses otsuste langetamise eripärast ei pea alati haldusmenetluse läbiviimisele kohalduma HMS põhimõtted. Teatavad erisused võivad tuleneda ka eriseadusest (käesoleval juhul nt ATS-st) või väljakujunenud tavadest (konkursi korraldamisel asutuste töökorralduse praktikast).¹⁵⁰

Tagamaks korrakohane menetlus, tuleb haldusorganil säilitada menetluses tähtsust omavaid dokumente, luues selleks toimiku (HMS § 19 lg 1). Toimiku loomine võimaldab menetluses oluliste dokumentide säilitamist ja ülevaadet nende haldamisest. Olles osa menetluse läbiviimisest, kuna reeglina võtab haldusorgan menetluse tulemusena otsuse vastu just nimelt dokumentidesse kätketud teabe põhjal.¹⁵¹ Konkursimenetluses tehakse lõplik hindamisotsus kandidaatide esitatud dokumentide, asutuse enda kogutud teabe kui ka edasistes voorudes saadud info pinnalt. ATS ei reguleeri ametiasutuse kohustust koguda kandidaadi kohta täiendavat infot, kuid eriseadused annavad selleks võimaluse. Eriseadusena reguleerib taustakontrolli teostamist näiteks PPVS §-s 7⁶⁰, ProkS §-s 15¹ aga ka VangS § 114¹ lg 1 ja 4. Viimase alusel on ametnikul vanglateenistusse asumisel kohustus esitada isikuandmete ankeet, võimaldamaks teostada taustakontrolli. Taustakontrolli läbiviimine on eelkõige julgeolekumeede ametisse kandideeriva isiku sobivuse tuvastamiseks. Selleks esitatud isikuandmete õigsuse kontrollimiseks võib teostada järelepäringuid, vestelda ankeedis märgitud isikute, samuti tööandjatega ja õppeasutuse esindajatega kui ka muude teiste isikutega, aga ka kontrollida karistusregistri andmeid. Olukorras, kus kandidaadi suhtes on VangS kohaselt läbiviidud kandideerimiseks täiendavaid toiminguid, on isikul subjektiivne

¹⁵⁰ RKHKo 04.03.2013, 3-3-1-68-12, p 22.

¹⁵¹A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 203.

õigus saada selles osas selgitusi vastavalt eelmärgitud VV määruse § 3 lg 5 ja erinormi VangS § 114¹ lg 6 kohaselt.

Tulenevalt toimiku pidamise kohustusest, on HMS § 37 lg 1 alusel võimalus ka igapähe sellega tutvuda, kes on menetlusosaline või ka menetlusväline isik. Erandina näeb HMS § 37 lg 2 ette, et toimiku, dokumendi või selle osaga tutvumise võib keelata, kui selles sisalduvate andmete avaldamine on seadusega või selle alusel keelatud. Seega igapähe soovi toimikuga tutvuda, saab piirata eriseadustega. Eriseadustest tulev õigus info juurdepääsule on kaetud ka põhiõigusega (PS § 44 lg 2). Tulenevalt sellest, et tegemist on lihtsa seadusereservatsiooni põhiõigusega, on võimalik õigust küllaltki ulatuslikult piirata – eeldusel, et seadusega kehtestatud piirangul on legitiimne eesmärk ning piirang on proportsionaalne.¹⁵² Andmete väljaandmine võib olla piiratud nt IKS-st, isikuandmete kaitse üldmäärusest või AvTS-st tulevate piirangutega. Küll aga ei välista piirangute seadmine HMS § 37 tulenevat õigust dokumentidega tutvuda.

Tuleb teha vahet, kas teavet avalikustatakse üldsusele, menetlusosalisele endale või teisele menetlusosalisele. Teisalt, kas tegemist on konkursimenetluse lõpptulemuse või vaheetappides töödeldava info avaldamisega. Menetlusosalisel endal on õigus saada teavet ja enda kohta kogutud andmeid isikuandmete kaitse üldmääruse 2. jaos sätestatud alustel ehk kandidaat saab esitada taotluse sooviga tutvuda menetluses tema kohta kogutud andmetega, nii tema enda esitatud kui ka tema kohta kogutud andmetega. Selline andmete ligipääs võimaldab isikul paremini realiseerida enda kaebeõigust. Lisaks sellele on kandidaadil võimalik saada ka teavet teise menetlusosalise andmete kohta HMS § 37 lg 1 alusel, mis ühtlasi HMS § 37 lg 2 kohaselt võib olla keelatud. Keeld on kohane juhul, kui andmete või teabe avaldamine kahjustab isiku eraelu puutumatust. Sellisel juhul teavet ei avalikustata või avalikustatakse osaliselt, mille üldiseks kasutamiseks andmine ei kahjusta oluliselt isiku eraelu puutumatust. Seega tuleb sellise teabe avalikustamist kaaluda andmete töötlejal ja valdajal. Üldprintsipiis peab isikuandmetele juurdepääsu võimaldamisel arvestama isiku eraelu puutumatusega.

Teabe üldine avaldamine saab toimuda ka konkursi vaheetappides kui ka lõpptulemuste esitamisel. AvTS § 28 näeb ette juhud, mil ametiasutus peab teabe avaldama, nt § 28 lg 1 p 6

¹⁵² N. Parrest, E. Vene. PõhiS § 44 komm 30.

kohaselt kuuluvad avalikustamisele riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste koosseisud ja neis ettenähtud ametikohti täitvate ametnike ees- ja perekonnanimed, hariduse ja eriala, telefoninumbrid ning elektronpostiaadressid. Kuivõrd kandidaat menetluse etapis ei ole ametniku staatuses, ei saa pidada tema isikuandmete avalikustamist kohustuslikuks. Pigem tuleb need AvTS § 35 lg 1 p 12 alusel tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks piiratud juurdepääsuga teabeks. Nõnda peab avalik-õiguslikus suhtes andmete töötlemiseks olema ka seadusest tulenev alus, kuna andmesubjekti nõusolek ei muuda olematuks formaalseid nõudeid kõnealuse põhiõiguse riivamiseks.¹⁵³ Isikuandmete töötlemisel tuleb austada isiku subjektiivseid põhiõigusi ja –vabadusi, sh õigust andmete kaitsele, see õigus ei ole absoluutne, kuid seda tuleb kaaluda vastavalt selle ülesandele ühiskonnas ja tasakaalustada muude põhiõigustega vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele.¹⁵⁴

Kokkuvõttes kehtib Eestis üldise infovabaduse põhimõte – igaühel on õigus olla informeeritud avaliku halduse tegevusest ning selle käigus kogutud dokumentide sisust, sh tema enda kohta kogutud materjalide sisust, võttes arvesse teatavaid erisusi.¹⁵⁵ Sellest tulenevalt on haldusmenetluses teabe kogumine, selle korrastamine, säilitamine, kogutud info põhjal varem tehtud otsuste ümbervaatamine ning edasise tegevuse planeerimine ning laiemale avalikkusele teatavakstegemine üheks haldusmenetluse iseloomustavaks tunnusjooneks.¹⁵⁶

Haldusmenetluse, nagu iga teiseigi menetluse, peaesmärk ei ole mitte menetluse läbiviimine ise, vaid menetluse lõppeesmärgi saavutamine. Eesmärgi saavutamiseks lõpeb ka menetlus.¹⁵⁷ HMS § 43 lg 1 p 1 kohaselt lõpeb menetlus haldusakti andmisest teatavaks tegemisega või HMS § 43 lg 2 ls 2 kohaselt haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses haldusakti andmata jätmisega ja sellest teavitamisega. Sarnaselt haldusmenetluse eesmärgile, on ka ametniku teenistusse võtmise menetluse eesmärgiks jõuda lõpptulemini. Selliseks tulemuseks eelduslikult on soov leida ametisse sobiv ametnik. Juhul kui otsustatakse sobiva kandidaadi

¹⁵³ K. Jaanimägi, L. Oja. PõhiS § 26 komm 24, 27.

¹⁵⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27.04.2016. a. määrus (EL) nr 2016/679, millega kehtestatakse füüsiliste isikute kaitse isikuandmete töötlemisel ja andmete vabal liikumisel ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus), lk 1-2.

¹⁵⁵ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 204.

¹⁵⁶ Samas, lk 203.

¹⁵⁷ Samas, lk 235.

leidmine, lõpeb menetlus haldusakti ehk otsuse teatavakstegemisega. Teisalt olukorras, kus sobivat ametniku ATS § 19 kohaselt teenistusse ei leita, on tegemist konkursi luhtumisega ja nagu eespool märgitud kohaldub HMS § 43 lg 2 ls 2.

2.4 Haldusmenetluses antud haldusakt

2.4.1 Haldusakti mõiste ja liigid

Ametniku teenistusse võtmise konkursimenetluses teostab haldusorgan menetlustoiminguid, mis on suunatud lõpptulemuse ehk haldusakti andmisele. HMS § 51 lg 1 määratluse järgi on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Eeltoodud tingimuste koos esinemisel on tegemist haldusaktiga kui haldusorgani lõppotsusega. Juhul kui haldusakt ei ole antud välja haldusorgani poolt avalik-õiguslikus suhtes ega regulatiivse toimega ühepoolne üksikjuhtumit reguleeriv suunatud haldusevälisele isikule,¹⁵⁸ ei ole tegemist haldusaktiga. Sedavõrd on haldusakt üldmõiste, mille tegelikkuse määrab selle sisu mitte pealkiri.¹⁵⁹

Haldusaktiga on tegemist juhtudel, kui luuakse, kujundatakse või lõpetatakse kellegi õigused ja kohustused. Ametniku konkursi korras teenistusse võtmisel saab rääkida regulatiivsest õiguslikust tagajärjest, kuna konkursitulemuste otsustamisel isik võetakse ametisse või jäetakse ametikohast ilma.

Enne sellise lõpliku haldusakti andmist on võimalik anda ka HMS § 52 lg 1 p-s 2 sätestatud eelhaldusakti.

Eelhaldusaktina on käsitletav nõuete kehtestamine kandidaadile, mis võib olla nii konkursikuulutus kui ka eraldi vormistatud otsus, millega otsustatakse kuulutuses seatavad nõuded. Eelhaldusaktina just seetõttu, kuna sellega ei tekitata adressaadile mingeid õiguseid

¹⁵⁸A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 248.

¹⁵⁹ N. Parrest, A. Aedmaa. Ülevaatlik õppematerjal haldusõigusest. Avaliku teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus, Eesti Vabariigi Riigikantselei. Tallinn 2003, lk 25. Arvutivõrgus: <https://www.digar.ee/arhiiv/et/download/22628>. (25.02.2021)

ega kohustusi, küll aga on hilisema otsuse lähtealusena eelhaldusaktis kindlaks määratud või tuvastatud asjaolud siduvad nii asutusele kui menetlusosalistele.¹⁶⁰ Kuna konkursikuulutusega õiguslikult siduvalt otsustatakse ära tingimused, millele peab kandidaat vastama valituks osutunuks saamiseks. Selline enne lõpliku haldusakti andmist eelhaldusakti kvaliteedi omistamine võimaldab kandidaadil koheselt vaidlustada seatud nõudeid, kui ta leiab need olevat ebaproportsionaalsed või diskrimineerivad.

Lõpliku haldusakti andmine toimub – kas konkursi vaheetapi tulemuste või lõpptulemuste otsustamisel. Etapiline otsuste tegemine ametniku teenistusse võtmisel on vajalik seetõttu, et menetlus puudutab paljude isikute huve ning efektiivsem on menetlust läbi viia sammhaaval, jaotades need formaalselt iseseisvateks, kuid jätta sisuliselt seotud osadeks.¹⁶¹

Paralleelina konkursimenetluse kuulutusele võib tuua jäätmeveo korraldamise konkursi, kus Riigikohus¹⁶² leidis, et pakkumise kutse dokumendid on HMS § 52 lg 1 p 2 eelhaldusaktiks. Dokumendiga määratakse siduvalt kindlaks pakkumiste esitamise nõuded, kvalifitseerimiseks vajalikud dokumendid ja kvalifitseerimistingimused ning esitatud pakkumiste võrdlemise tingimused. Lisaks leidis halduskohus samas asjas, et üksnes hankija teab, milliseid tingimusi ta dokumendis ette näeb, ning eelkõige peab dokumendis mõelduga tagama kõigi pakkujate võrdse kohtlemise. Sarnaselt kohtu seisukohaga on avaliku teenistuse konkursikuulutuse kui eelhaldusaktiga võimalik tuvastada siduvalt need nõuded, millele kandidaat peaks vastama. Samuti nõuete seadmise õigus on asutusel, kes soovib ametikoha täitmist, teades, milliste oskustega ja ametikohale ametniku otsitakse. Kuigi sellisest eelotsustusest ei teki menetlusosalistele koheselt mingisuguseid õigusi ega kohustusi, ei või haldusorgan lõplikus otsuses eelhaldusaktis tuvastatud asjaoludest mööda minna.¹⁶³ See tähendab, et kandidaadid, kes vastavad seatud nõuetele, tuleb lasta edasi valikuvõrudesse, andmaks võrdne juurdepääsu võimalus ametikohale kandideerimiseks. Tagades juurdepääsu kandideerimiseks ja ametikohale pääsemiseks, tuleb läbi viia lõplik hindamine ja langetada lõppotsus, mis antakse välja haldusaktina. Olukorras, kus konkursil osaleb üks või mitu kandidaati, ei pruugi

¹⁶⁰ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 143.

¹⁶¹ I. Pilving, Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Väitekirj *doctor iuris* kraadi taotlemiseks. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006, lk 141.

¹⁶² RKHKo 14.04.2010, 3-3-1-99-09, p 16.

¹⁶³ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 258.

olla eelhaldusakti andmine vajalik, kuna otsustust on võimalik langetada koheselt lõpliku haldusaktiga.

Avaliku teenistuse konkursitulemused tuleb otsustada haldusaktiga. Haldusorgani antavaid haldusakte võib liigitada mitmeti, kuid õigusliku toime liigitusel toimub konkursitulemuste otsustamine nii koormava kui soodustava haldusaktiga, mida HMS ei täpsusta. Koormav haldusakt on kandidaadi subjektiivseid õiguseid piirav ehk konkursist välja langemise tulemuse otsustamine on sisuliselt keelduva iseloomuga. Keelduva haldusaktiga langetatakse otsus, mille kohaselt isikul ei ole õigust taotletavale soodustusele,¹⁶⁴ seega on konkursist välja langemise otsus keelduv haldusakt. Keelduv just seetõttu, et otsus puudutab konkreetse isiku õiguspärasust huvi¹⁶⁵ saada mingi eeldatav soodustus, millest ta haldusakti andmisega jääb ilma. Antud juhul soovib isik realiseerida vabaduspõhiõigust tööle- ja kutsevabadusele, mis keeldumise korral jääb saamata. Erinevalt koormavast annab soodustav haldusakt kandidaadile subjektiivse avaliku õiguse ehk teenistusse valituks osutumise otsustamine avaldab kandidaadile positiivset mõju, luues võimaluse saada ametisse nimetatud.

2.4.2 Haldusakti õiguspärasus

HMS § 54 sätestab, millistel eeldustel on haldusakt õiguspärane. See säte nõuab nii HMS-s endas kui ka eriseadustes sisalduvatest nõuetest ja haldusõiguse üldpõhimõtetest kinnipidamist.¹⁶⁶ Sõltumata haldusakti liigist on haldusakt õiguspärane,¹⁶⁷ kui ta vastab formaalse¹⁶⁸ ja materiaalse¹⁶⁹ õiguspärasuse nõuetele.

Haldusorgani otsus on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Seadusandja on näinud ette nõuded, millele peab õiguspärane haldusakt

¹⁶⁴A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 316.

¹⁶⁵ RKHKo 24.10.2007, 3-3-1-51-07, p 10.

¹⁶⁶ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 271.

¹⁶⁷ Samas, lk 271, 272.

¹⁶⁸ Sisaldab järgmiseid nõudeid: pädevusnõuded, menetlusnõuded, vorminõuded.

¹⁶⁹ Sisaldab järgmiseid nõudeid: õiguslik alus, kooskõla kehtiva õigusega, proportsionaalsus, kaalutusvigade puudumine, õiguse üldpõhimõtete järgimine.

vastama, kuid see ei pea olema igakordselt sarnane tavapärase põhjaliku haldusaktiga HMS mõttes. Selline erisus esineb ka ametniku teenistusse võtmise konkursimenetluses.

Tulenevalt asjaolust, et haldusorgani pädevust on käsitletud töö 2.2 peatükis, keskendub käesolev peatükk vorminõuetele.

HMS § 55 lg-te 2, 3 ja 4 alusel antakse haldusakt kirjalikus vormis ja kirjalik vorm võib olla ka elektrooniline. Lisaks peab haldusakt sisaldama selle andnud haldusorgani nimetus, haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nime ja vajadusel allkirja, haldusakti väljaandmise aega ning muid õigusaktiga ettenähtud andmed. Kirjaliku vormi eesmärgiks on isikute õiguste kaitse ja vaidluste vältimine.¹⁷⁰

HMS § 56 lg 1 kohaselt peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. HMS § 56 lg 1 ls 2 kohaselt tuleb haldusakti põhjendus esitada haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Kuivõrd ATS-s puuduvad dokumentatsiooni koostamise vorminõuded, tuleb põhjenduste esitamisel ja dokumentide säilitamisel lähtuda HMS sätetest. Seega on ametiasutustel kohustust põhjendada oma otsuseid¹⁷¹ ning põhjendus peab olema dokumenteeritud ja isikule edastatud samal ajal kui tema huve kahjustav otsus.¹⁷² Haldusakti põhjendus peab õigusliku aluse märkimisele lisaks sisaldama faktilist põhjendust (HMS § 56 lõige 2).

Isiku õigusi piirava akti põhjendamine on oluline selleks, et isik mõistaks, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus on tehtud ning kas otsus tehti seaduslikult ehk kas menetlus on olnud läbipaistev.¹⁷³ Põhjendamine ei ole mingi ilulause ega rituaal, vaid eelkõige pädevuse teostamisega seonduv eesmärgipärane tegur, mis võimaldab valvata ja ära hoida omavoli ning toimib kaitsevahendina.¹⁷⁴ Riigikohtu praktika kohaselt peavad haldusaktis siiski olema ära toodud vähemalt põhimotiivid, kuna iga diskretsiooniotsus on eelduslikult eriline ja

¹⁷⁰A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 295.

¹⁷¹N. Parrest. Hea halduse põhimõtte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas.- Juridica 2006/1, lk 32.

¹⁷²EK kohtujurist Pikamäe 22.1.2020 ettepanek, C-114/19 P, Euroopa Komisjon vs Danilo Di Bernardo.

¹⁷³RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 26.

¹⁷⁴EK kohtujuristi ettepanek 11.03.2004, C-150/03 P, Chantal Hectors vs Euroopa Parlament.

ainukordne. Nii menetlusosalisel kui kohtul peab olema võimalik tuvastada ja saada aru, millised olid haldusakti andja kaalutlused, siis kas lõppkokkuvõttes või selle lisas.¹⁷⁵ Teadmata akti andmise põhjuseid, on isikul raske argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Põhjendamiskohustus täidab ka haldusorgani enesekontrolli eesmärgi - kas otsustamisel on jõutud õigele seisukohale, sealjuures võimaldades halduskohtul haldusakti tõhusat kontrolli.¹⁷⁶

Riigikohtu seisukohale sarnaselt on EK praktikas väljatöötanud seisukohad, et haldusakti tuleb põhjendada nõuetekohaselt, tagamaks kohtulik kontroll, säilitades samas akti adreessaadi õigused.¹⁷⁷ Põhjenduste maht aga sõltub siiski konkreetsest õiguslikust olukorrast ehk antud juhul konkursimenetluse olemusest. Üldjuhul osaleb teenistusse võtmise konkursil kandideerijaid rohkem kui üks, küündides kohati isegi mitmekümneni. Sellest hoolimata on vajalik osalejaid teavitada nende suhtes tehtud otsustest ja konkursi lõpptulemusest. ATS § 20 kohaselt peab toimuma teavitamine kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis konkursi võitnud isikule ja valituks mitteosutunud kandidaatidele otsuse tegemise päevale järgneva 14 kalendripäeva jooksul. Seega kehtib teavitamiskohustus nii väljavalitud kui ka valikust välja jäänud isikute suhtes, hõlmates kõiki osalejaid. Küll ei täpsusta ATS üldist kohustust esitada pikk põhjendus igale konkursil osalenud kandidaadile.¹⁷⁸ Asjaolu, et eriseadus ei näe ette kohustust kõigile osalejatele esitada põhjaliku otsust, ei välista see HMS üldpõhimõtete ja VV määruse § 3 lg 5 kohaldumist. Analoogselt HMS ja VV määrusele, kohaldatakse sama põhimõtet ka Euroopa Kohtu kohtupraktikas.¹⁷⁹ EK hinnangul paljude osavõtjatega konkursside korral on võimatu igale kandidaadile esitada pikk põhjendus, küll aga kui seda soovitakse, esitatakse sellekohased dokumendid. Piisavalt põhjendatuks ei saa lugeda aga ainult konkursiteates ette nähtud kriteeriumitele viitamist, vaid keeldumist tuleb põhjendada kokkuvõtlikult ning vajadusel anda kandidaadile täiendavalt individuaalseid selgitusi. Eeltoodud põhimõtte sarnaneb ka konkursimenetluses olevaga ehk ametiasutusele

¹⁷⁵ RKHKo 15.10.2013, 3-3-1-35-13, p 25.

¹⁷⁶ RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10, p 26.

¹⁷⁷ EK kohtujurist Pikamäe 22.1.2020 ettepanek, C-114/19 P, Euroopa Komisjon vs Danilo Di Bernardo.

¹⁷⁸ Ü. Madise. Ametikoha täitmise konkursi luhtumine. Õiguskantsleri seisukoht ja soovitus. Arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_soovitus_pohioiguste_ja_-_vabaduste_paremaks_tagamiseks_ametikoha_taitmise_konkursi_luhtumine.pdf. (12.02.2021)

¹⁷⁹ EK 8.03.1988, liidetud kohtusajad 64, 71-73 ja 78/86, Giovanni Sergio jt vs Euroopa Ühenduste Komisjon.

olemasolevate dokumentide pinnalt tuleb vaagida kandidaatide poolt ja vastu argumente ning teha lõppotsus, milles märkida võimalus täiendavate selgituste ja põhjenduste saamiseks.

Suure arvulise osavõtjatega konkursil on liigne põhjenduskoostus koormav ning HMS § 56 lg 1 ls 2 võimaldab põhjenduse esitada ka menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Selleks, et põhjendamine ei oleks üleliia koormav, on konkursi korraldajal õigus haldusakti põhjenduses tuua välja märksõnad viidetega teisele dokumendile ja VV määruse § 3 lg 5 õigusele. VV määruse § 3 lg 5 alusel on kandidaadil õigus selgitustele ja põhjendustele konkursimenetluse asjaolude ning teda puudutavate otsuste kohta. Haldusaktis esitatud põhjendused peavad olema aga sedavõrd põhjalikud, et võimaldavad adressaadil mõista otsuse tegemise põhjust ning hinnata selle õiguspärasust.¹⁸⁰ Samuti veenma kohut, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt.¹⁸¹ Konkursimenetluses kujuneb keelduv haldusakt sageli võrdluses teiste isikutega ning riivatud võivad saada isiku õigus heale nimele, õigus õiguslikule võrdsusele kõigi teiste isikutega, õigus inimlikule identiteedile kui ka õigus informatsioonilisele enesemääramisele. Sellisel juhul tuleks haldusakti põhjendada viisil, et ei riivataks isiku kompleksset põhiõigust inimväärikusele.¹⁸²

Haldusorganile saab normiga anda otsuse tegemiseks või valikuks erinevate otsuste vahel kaalutusõiguse (HMS § 4 lg 1). Haldusorgani valikudiskretsiooniks konkursimenetluses on hinnata erinevate kandidaatide nõuetele vastavust ning põhjendustes peab tooma välja asutuse kaalutlused (HMS § 56 lg 3). Valikudiskretsiooni õiguse kohaldamisel tuleb arvestada proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguskindluse ja teiste menetluslike põhimõtetega.¹⁸³

Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb PS § 11 ls-st 2, mida konkretiseerib HMS § 3 lg 2, märkides, et haldusakt olema proportsionaalne, st isikute õiguseid ja vabadusi võib piirata ainult hädavajalikul juhul ehk otsuste langetamine peab olema läbimõeldud. Läbimõeldud just seetõttu, et teenistusse võtmise menetlus on ühest küljest isiku õiguseid piirav, tuues kaasa ametisse mitte nimetamise ja võimatuse realiseerida põhiõiguslikku subjektiivset õigust

¹⁸⁰ RKÜKo 19.06.2020, 3-20-1044/5, p 14.

¹⁸¹ RKHKo 03.10.2007, 3-3-1-41-07, p 12; RKHKo 14.10.2003, 3-3-1-54-03, p 34.

¹⁸² RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97, p I.

¹⁸³ N. Parrest, A. Aedmaa. Ülevaatlük õppematerjal haldusõigusest, lk 10-11.

ametikohtale pääsemiseks. Võrdse kohtlemise põhimõttega tuleb arvestada seetõttu, et konkursil osalejaid on mitmeid ja haldusorgan peab otsuse tegemisel kõiki kohtlema võrdsetel alustel. Võrdsetel alustel kohtlemine ei välista erinevat kohtlemist, kuid see peab olema lõpptulemusena piisavalt põhjendatud. Tagamaks õiguskindluse, peab menetlus toimuma järjekindlalt ja korrakohaselt, tekitades kandidaadis aga ka üldsuses õiguspärase ootuse menetluse kulgemisel ja lõpptulemuse saavutamise osas. Üksikisiku õiguspärasest ootust riikliku otsuse püsivuse suhtes kaitseb lõplikult jõustunud haldusakt.¹⁸⁴ Konkursi välja kuulutamine ei tähenda ilmtingimata haldusakti andmist ehk ametniku teenistusse võtmist, kuid eeldab mingil viisil tulemuse otsustamist. Olgu selleks teenistusse võtmine või võtmata jätmine, mõlemal juhul tuleb kandidaati otsusest teavitada. Haldusorganil on pädevus haldusakt jätta andmata olukorras, kus konkurss luhtub (ATS § 19 lg 1). Sellisel juhul otsustatakse konkursi luhtumine ja seda tuleb teha kirjalikult menetlusosalist teavitades (ATS § 19 lg 2, HMS § 43 lg 2).

2.4.3 Haldusakti kehtivus

Võimaluseks realiseerida isiku õigusi ja vabadusi, tuleb haldusorganil anda välja kehtiv haldusakt (HMS § 60 lg 1). Haldusakt on kehtiv, kui ta vastab HMS § 61 lg 1 ja lg 2 eeldustele. Selleks, et haldusakt looks õiguslikke tagajärgi ja oleks täitmiseks kohustuslik, peab see olema adressaadile teatavaks tehtud või kätte toimetatud. Menetlusosalise teavitamine haldusakti andmisest võib toimuda ka kätte toimetamisega (HMS § 61 lg 1). Tulenevalt asjaolust, et konkursimenetluses on kaht liiki menetlusosalised- ühed, soodustava haldusakt saajad ja teised, õigusi piirava haldusakti saajad- toimub ka haldusakti teatavaks tegemine erinevatel alustel. HMS § 62 lg 1 kohaselt võib konkursi võitnud isikule otsuse teatavaks teha vabas vormis, kuivõrd seadusest ega määrusest ei tulene erinõuet. Teisalt konkursist väljalangenutele tuleb HMS § 62 lg 2 p 1 kohaselt tulemuste otsus kätte toimetada. Haldusakti kättetoimetamine võib toimuda HMS § 25 lg 1 ja HMS § 27 lg 1 ja lg 2 kohaselt elektrooniliselt. Elektroonne vorm on konkursimenetluses peamiseks kasutatavaks vormiks, kuna e-mailiga otsuse edastamine, võimaldab teavitada tavalisemast suuremal hulgal isikuid. Samuti on elektroonne kättetoimetamine kiirem, efektiivsem ning väiksemate kuludega. Kuna konkursi võitjale tehakse otsust teatavaks vabas vormis, siis toimub see üldjuhul samuti

¹⁸⁴ F. Schoch. Haldusõiguse euroopastumine.- Juridica 2017/I, lk 31.

elektroonselt. Üldprintsibiis tuleb kõiki menetluses puudutatud isikuid informeerida haldusorgani otsuse tegemisest, sest vastasel juhul ei ole tegu kehtiva haldusaktiga.

Tulenevalt sellest, et konkursimenetluses võivad isikud välja langeda enne lõppotsuse tegemist, siis nende suhtes on tegu õigust lõpetava tagajärjega. Selline vahepealne väljalangemine tuleks vormistada haldusaktina ja teha kandidaadile koheselt kättesaadavaks. Kuivõrd tegemist on otseselt ja vahetult isiku õigusi piirava haldusaktiga, siis tuleks see kätte toimetada.

Põhiõiguste seisukohalt on HMS § 62 haldusakti teatavakstegemine oluline menetlusetapp, kuna hakkab kulgema kaebetähtaeg (HMS § 75, HKMS § 46). Kuivõrd autor leiab, et ATS § 20 teavitamine sisustab vaid üldise teavitamiskohustuse konkursi lõppedes, tuleks luua seadusesse teavitamist täpsustab erinormistik.

Kuna konkursi vaheetappide tulemused otsustatakse enne lõpptulemuse langetamist, siis tuleks selline otsus teha isikule kättesaadavaks enne lõppotsuse langetamist, et isik saaks kohtulikult kaitsta enda subjektiivsete õiguste rikkumist. Samas konkursimenetlust puudutavate mitmete erinevate haldusaktide andmine ja teatavakstegemine tähendab, et on mitmeid erinevaid võimalikke kaebemenetlusi. Isikutele otsuse erineval ajal kättesaadavaks tegemine loob ka erinevad kaebetähtajad. Seega ei hakka kaebetähtaeg kulgema ATS § 20 tulemuste teavitamise päevast, vaid hetkest, kui isikule sai otsus kättesaadavaks.

Kõikides konkursimenetluse käigus tehtavates haldusaktides, sh konkursitulemuste otsuses peab põhjendusele lisaks sisalduma viide vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta (HMS § 57 lg 1). Vaidlustamisviite eesmärgiks on tagada isikutele, kelle õigusi haldusakt võib puudutada, info selle kohta, millised on võimalused oma õiguste kaitseks ning mida, kus ja millise tähtaja jooksul sellise õiguse kasutamiseks on vaja teha.¹⁸⁵ Haldusaktid, sh konkursitulemuse otsus on vaidlustatav HMS § 71 lg 1 ja HMS § 75 alusel 30 päeva jooksul arvates päevast, mil isik sai teada või pidi saama teada vaidlustatavast haldusaktist. Selleks, et tekiks vaidlustamise võimalus, peab olema teada, millal tehti haldusakt teatavaks, seda põhjusel, et hakkab kulgema kaebuse esitamise tähtaeg (HMS § 75, HKMS § 46).

¹⁸⁵ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat, lk 297.

2.5 Õiguste kohtulik kaitse

Nagu eespool selgitatud, haldusorgani omavolilise tegevuse eest kaitseb isikut PS § 15, millest tuleneb isiku subjektiivsete õiguste kaitse ning nende rikkumisel õigus pöörduda kohtusse. HMS täpsustavana määrab isiku subjektiivsete õiguste kaitse ning võimaldab riive lubatust ainult seaduslikul alusel (HMS § 3 lg 1). Isiku menetlusõiguslik põhiõiguste kaitse avaliku võimu kandja eest tuleneb HKMS § 44 lg-st 1, mis annab üldise õiguse pöörduda kaebusega halduskohtusse üksnes oma õiguse kaitseks. Isiku kaitstavate õiguste ja vabadustena tuleb mõista isiku subjektiivseid avalikke õigusi - põhiõigusi ja -vabadusi, seadustest, muudest õigusloovatest aktidest, haldusaktidest ja halduslepingutest tulenevaid õigusi. Isiku subjektiivne õigus avaldub juhul, kui norm kaitseb avalike huvide kõrval ka isiku huve. Seejuures tuleb arvestada nii sätte eesmärki, kui ka huvi kaalukust ning juhul, kui seadus kaitseb või peab kaitsma isiku huvi, siis on see kohtus kaitstav õigus.¹⁸⁶ Kaebeõigus eksisteerib alati siis, kui on olemas isiku õigusi rikkuv koormav haldusakt. Soodustava haldusakti puhul peab selle vaidlustamine olema vajalik kaebaja õiguste kaitseks ning aitama kaasa kaebuse eesmärgi saavutamisele.¹⁸⁷

Isiku õiguste ja vabaduste riive võib seisneda selles, et konkursimenetlus toimub ebamõistlikult seatud tingimuste valguses, kus kandidaadile esitatud nõuded on kallutatud või kandidaate koheldud ebavõrdselt. Õiguste riive küsimus püstitub juba konkursi väljakuulutamise etapis, kus kandidaadile esitatakse vajalikud nõuded ning otsustatakse esmane kandidaatide valik. Nagu eespool selgitatud, seda haldusorgani tegevust võib vaadata eelhaldusakti andmisena, millel on õiguslikult siduv jõud. Eelhaldusakti mõte seisneb selles, et lahendada mingid küsimused tuleviku tarvis lõplikult ära juba menetluse vaheetapis.¹⁸⁸ Kuivõrd eelhaldusakti kvaliteedi omistamine võimaldab konkursimenetluses kandidaadil koheselt vaidlustada ebaproportsionaalseid või diskrimineerivaid nõudeid, on isikul võimalik realiseerida enda õiguste kaitset. Seetõttu tuleb tunnistada kaebeõiguse olemasolu eelhaldusakti vaidlustamiseks alati, kui lõplik haldusakt puudutab isiku õigusi ja eelhaldusakt

¹⁸⁶ RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01, p 22; RKHKm 12.12.2017, 3-17-981/16, p 11.

¹⁸⁷ T. Rauk, K. Rohtla, M. Timmermann. Kaebeõiguse probleemid Tartu Ringkonnakohtu halduskollegiumi praktika näitel.- Juridica 2016/VII, lk 494.

¹⁸⁸ I. Pilving, Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel, lk 147.

on lõppakti mõju kujundamisel määrav.¹⁸⁹ Ise küsimus on see, kas isik mõistab eelhaldusakti olemust enne tema suhtes otsuse langetamist. Kuivõrd kaebetähtaeg isiku suhtes hakkab kulgema haldusakti teatavaks tegemisest, on Riigikohus¹⁹⁰ leidnud, et eelhaldusakti puhul ei saa kaebuse esitamise tähtaeg hakata kulgema varem, kui kaebajal oleks võimalik leida, et rikutakse tema õigusi või piiratakse tema vabadusi. Kui eelhaldusakti ei ole vaidlustatud, ei saa kohus lõpliku haldusakti õiguspärasust kontrollida eelhaldusaktide õiguspärasuse kaudu.¹⁹¹

Alles eelhaldusakti ja lõpliku akti koostoime tulemusena võib selguda, kas isiku õigusi rikutakse või tema vabadusi piiratakse. Eelhaldusakti vaidlustamine enne lõplikku akti on vajalik siis, kui eelhaldusaktiga on vältimatult kindlaks määratud ka lõpliku haldusakti sisu. Sellisel juhtumil peab isik esitama halduskohtule eelhaldusakti peale kaebuse HKMS sätestatud tähtajal. Selleks, et otsustada, kas ja millal oli kaebajal võimalik leida, et eelhaldusakt rikub tema õigusi või piirab tema vabadusi, tuleb vajadusel hinnata muuhulgas ka vastava haldusmenetluse keerukust. Oluline võib olla seegi, kas ja kuidas on haldusorgan täitnud selgitamiskohustust ja kas eelhaldusaktis on vaidlustamisviide.¹⁹²

Eeltoodust lähtudes ei pea isik mõistma eelhaldusakti olemust, kuid kaebuse esitamisel tuleb siiski järgida kaebetähtaja nõuet. Olukorras, kus isik ei mõistnud eelhaldusakti olemasolu ja on mööda lasknud kaebetähtaja, tuleb kõne alla vaid tähtaja ennistamine.

Teisalt on mitme-etapilise konkursi korraldamise kitsaskohaks isiku välja jäämine juba algvoorus, kus isik võib leida, et tema subjektiivsed õigused on saanud riivatud. Sellisel juhul peab isikul olema võimalus õiguste kohtulikuks kaitseks ning kohtul võimalus kontrollida konkursi korraldust ja otsustust. Tagamaks õiguspärane menetlus peab ka HMS § 3 lg 2 alusel olema haldusorgani antud õigusakt õiguspärane, st kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. Olukorras, kus haldusorgan on koostanud õigusvastase haldusakt, pannes isikule peale kohustused või sätestanud keelde, on tegemist õiguste riivega¹⁹³ ja vajab kohtuliku kaitset. Sellisel juhul tagab efektiivse õiguskaitse kõige paremini esialgne

¹⁸⁹ I. Pilving, Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel, lk 147.

¹⁹⁰ RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-48-02, p 8, 9.

¹⁹¹ RKHko 04.03.2013, 3-3-1-68-12, p 25.

¹⁹² RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-48-02, p 8, 9.

¹⁹³ RKEko 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 22.

õiguskaitse (HKMS § 249 lg 1). Konkursimenetluses tuleks esialgne õigusekaitse kõne alla olukorras, kus isik on konkursi vaheetapis keelduva haldusaktiga välja arvatud ning soovib vaidlustada enda välja arvamist. See võimaldaks konkursimenetluse peatada ajaks, kuni selgub kohtumenetluse tulemus, kas kandidaadi väljaarvamine konkursivoorus oli põhjendatud.

Lisaks konkursi vaheetapist välja langemisele on isikul võimalik kaebeõigust realiseerida ka lõpliku haldusakti andmisel. Avaliku teenistuse ametniku ametisse kandideerimise menetluses võivad isiku õigused saada rikutud korra kohatu menetluse läbiviimisel aga ka õigusvastase haldusakti välja andmisel. HMS § 51 lg 1 alusel on haldusorganil kohustus haldusülesannete läbiviimisel välja anda haldusakt, erandina võib konkursi korras jätta haldusakti andmata konkursi luhtumisel tulenevalt ATS § 19 lg 1 p 2. Olukorras, kus otsustatakse konkursi luhtumine, tuleb seda teha kirjalikult (ATS § 19 lg 2, HMS § 43 lg 2 ls 2). Selline konkursi lõpetamine on käsitletav HMS mõttes toiminguna (HMS § 106 lg 1). Isik, kes leiab, et toiminguga on kahjustatud tema õigusi (HMS § 109), võib enda kaitseks pöörduda halduskohtusse toimingu õigusvastasuse tuvastamisega ja esitada kohustamiskaebuse. Riigivastutuse seaduse¹⁹⁴ (edaspidi RVastS) § 6 lg 1 kohaselt võib isik nõuda haldusakti andmist või toimingu sooritamist ehk kaebeõiguse realiseerimisel kohustada haldusorganit, kas menetlust jätkama, uuesti kaaluma tema ametisse nimetamist või ka nt teda ametisse nimetama. Haldusakti andmise või toimingu sooritamise nõude esitamisel on RVastS § 6 lg 4 kohaselt halduskohtul pädevus avaliku võimu kandjat kohustada asja uuesti otsustama, mitte teha kindlat otsust.

Kohtumenetlusele eelnevalt on isiku võimalus õiguste kaitset realiseerida vaidemenetluses, mis on formaalseks õiguskaitsevahendiks.¹⁹⁵ Kuivõrd Eestis ei ole vaidemenetlus kohustuslik, siis saab see tuleneda eriseadusest. Käesoleval juhul ATS ei näe ette kohustuslikku vaidemenetluse läbimist, seega on isikul õigus otse pöörduda halduskohtusse. Kui isik valib vaidemenetluse tee, siis sellisel juhul kohalduvad vaidemenetlusele HMS 5. ptk-i sätted.

¹⁹⁴ Riigivastutuse seadus.- RT I 2001, 47, 260... RT I, 17.12.2015, 76.

¹⁹⁵ E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele.- Juridica 2005/X, lk 705.

3. TEENISTUSSE VÕTMISE KONKURSIMENETLUS

Avalikku teenistust tuleks vaadelda kui üldist juhtimisfunktsiooni halduses, mis tagab teenistujate valiku ja juhtimise professionaalsuse kriteeriumitele vastates, tuginedes ühtsetele standarditele. Riigi esmane ülesanne avalikus teenistuses on kindlustada teatud kvaliteet, professionaalsus ja erapooletus haldusorganisatsiooni töös.¹⁹⁶ Kuivõrd avalik teenistus baseerub avalikele huvidele, siis tuleb vältida erahuvide sekkumist ja politiseerumist. Toimiva avaliku teenistuse nurgakiviks on pädev ja ustav ametnik, kelle teenistusse võtmine toimub konkursi korras seaduses sätestatud alustel. Tagamaks õigusriigile kohane põhiõiguste garantii, tuleb teenistusse võtmiseks korraldatav konkurss viia läbi avalikult, tagamaks igäihele võrdne ligipääs kandideerida ametikohale.

Kui keskastme juhtide ja avalike teenistujate professionaalsuse alusel ametisse valimise süsteemi on tavaliselt võimalik ellu rakendada suuremate vastuoludeta, siis tippjuhtide puhul enamasti mitte, sest mängu võib tulla poliitiline otsustus, mitte lähtumine ametniku professionaalsusest. Seepärast on äärmiselt tähtis, et valikusüsteem oleks läbipaistev ning kindlustaks kõige sobivama isiku ametisse valik ja välditaks ka nõ onupojapoliitika tekkimist. Selleks on vajalik tippjuhtide valimine asjatundlikkuse alusel, kasutades läbipaistvaid kriteeriume, mis on teadaolevad kõigile.¹⁹⁷ Peamiselt keskendub autor n-õ tavalistele ametnikele, kes erilise teenistus- ja usaldussuhte alusel teostavad avaliku võimu ning põgusalt tippjuhtide ametisse nimetamisele, kuivõrd tegemist on tähtsa osakaaluga ametnikega avalikus teenistuses. Autor ei käsitle avalikus teenistuses töötavaid töötajaid, sest tegemist on võimu toetavate ülesannete teostajatega.

3.1 Teenistusse võtmine ja kandidaadile esitatavad nõuded

Avalikku teenistust tuleb kujundada kui institutsiooni, mis nõuab liikmetelt nii teatavat asjatundlikkust ja ausust kui ka head haldus- ning riigiõiguse tundmist. Ametnikud peavad

¹⁹⁶ S. Synnerström. Avaliku teenistuse professionaalne juhtimine: tõhusate, mõjusate ja kõrgelt kvalifitseeritud juhtide kujundamine. Eesti Vabariigi Riigikantselei 2002, lk 13. Arvutivõrgus: <http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/37088036.pdf>. (24.03.2021)

¹⁹⁷ Samas, lk 15.

vastama mitmetele õiguslikele nõuetele, mis võimaldaks ülesanded täita tõhusalt ja teostada pädevust sobilikul ja seaduslikul moel.¹⁹⁸

Tänane kehtiv seadus näeb nii regulatiivselt kui ka korralduslikult ette avatud, läbipaistva, paindliku, efektiivse ja jätkusuutliku avaliku teenistuse. Seatud väärtused omavahelises kooskõlas tagavad pädeva, usaldusväärse, tulemustele orienteeritud ja motiveeritud ametnikkonna.¹⁹⁹ Kuivõrd ametnikkonna moodustamine toimub konkursi korraldamisega haldusmenetluse korras, tuleks arvestada hea haldus põhimõttega. Selle eesmärgiks on tagada kvaliteetne menetlus ja menetlusosalisele kõige sobivama lahenduse leidmine. Tulenevalt asjaolust, et Eestis kehtivad sellise õiguse põhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis, on aktsepteeritavad ka Euroopa õigusruumis kehtivad haldusõiguse põhimõtted.²⁰⁰ Nõnda on kohane märkida, et ametiasutus võiks otsuste tegemisel arvestada ka Euroopa hea halduse tava eeskirja²⁰¹ põhimõtetega, nagu nt erapooletus, objektiivsus, proportsionaalsus, diskrimineerimise keeld jt. Ehkki eeskiri ei ole Eestile siduvaks dokumendiks, võimaldab selles sisalduvate põhimõtete järgimine tagada tõhusama ja läbipaistvama konkursimenetluse.

Ametniku teenistusse võtmise protseduur on ühtne formaliseeritud protseduur kogu avaliku teenistuse ulatuses ehk ATS näeb üldseadusena ette üldreeglid mil viisil ametniku teenistusse võtmine peab toimuma ning ametnik võetakse teenistusse selle alusel, kuidas ta on võimeline täitma konkreetse ametnike põhigrupi ülesandeid, mis võivad tuleneda ka eriõigusaktidest.²⁰² Konkursi korraldamine ja sellel osalemine ei tähenda isikule õiguse tekkimist saada ametikohale valituks,²⁰³ vaid loob soovijatele võimaluse ja õiguse konkursil osaleda. Ühtlasi peab isikule olema tagatud õigus võrdsele kohtlemisele ja õiguspärasele menetlusele.²⁰⁴ Siinkohal on ATS § 13 alusel ametiasutuse kohustus tagada teenistusse soovijatele kaitse

¹⁹⁸ Euroopa avaliku halduse printsiibid SIGMA kogumik nr 27, lk 8.

¹⁹⁹ M. Tõniste, S. Reinsalu.- Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu põhivalikud. *Juridica* 2010/ VIII, lk 608-609, 616.

²⁰⁰ RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 14.

²⁰¹ Euroopa hea halduse tava eeskiri. Euroopa Ombudsman. Arvutivõrgus: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/et/3510>. (02.04.2021)

²⁰² Avaliku teenistuse moderniseerimine, lk 9.

²⁰³ RKÜKo 19.06.2020, 3-20-1044/5, p 11.

²⁰⁴ Samas, p 11.

diskrimineerimise eest, järgides võrdse kohtlemise põhimõtet. Seetõttu peab ametniku teenistusse pääsemine konkursimenetluses toimuma võrdsel kohtlemisel teiste kandidaatidega. ATS § 18 lg 1 alusel peab ametikoha täitmine ja kandidaatide valik toimuma võrdsel kohtlemisel. Selleks, et tagada võrdne kohtlemine, tuleb kandidaadi valik teha võrdsetel alustel, eeldusega, et valiku tegemiseks seatud tingimused on proportsionaalsed seatud eesmärgi suhtes. Samale seisukohale on jõudnud ka Euroopa Kohus²⁰⁵, öeldes, et avaliku võimu teostaja seatud nõuded peavad olema objektiivselt põhjendatud ja proportsionaalsed teenistuse tegelike vajadustega. Teisisõnu, nõuded ei tohi olla meelevaldsed või ilmselgelt sobimatud taotletud eesmärgi suhtes.

Võrdsete aluste tagamiseks on seadusandja näinud ette teatavad nõuded konkursi korraldamisel, nagu näiteks ATS § 18 lg 1 kohaselt tuleb eelnevalt avalikustada konkursitingimused. Teisalt aga ka kohustuse ATS § 17 lg 3 kohaselt märkida konkursi väljakuulutamise kuulutuses kandidaadile esitatavad nõuded. Kandidaadile nõuete seadmine on oluline seetõttu, et võrdsel alusel tehtud valik toimuks erinevate osalejate nõuetele vastavuse hindamise alusel. Kuivõrd avalik teenistus peab koosnema asjatundlikest ametnikest, tuleb kõrvaldada ametisse mitte kvalifitseeruvad ametnikud, tagades sellega professionaalne ametnikkond. Sarnaselt Eestis kehtiva põhimõttega on ka Euroopa Kohus²⁰⁶ öelnud, et kõige tähtsamate ja vastutusrikkamate teenistusülesannete täitmise saab anda piiratud arvule ametnikele, kellel on kõige sobivamad ametialased oskused ning kes on võimelised täitma tähtsaid teenistusülesandeid, mis nõuavad suurt iseseisvust. Seega on nõuete kehtestamine vajalik, et teenistusülesannete täitmine saaks toimuda võimalikult parimal moel.

Kandidaadile seatud nõuded hõlmavad endas eelkõige kvalifikatsiooninõuded, millele kandidaat peab vastama ja mille hindamise tulemusel otsustatakse ametniku teenistusse võtmine. Sõltumata kandideeritavast isikust on konkursil osalemiseks kehtestatud ametniku teenistusse võtmiseks miinimumnõuded, so ATS § 14 lg 1 teovõimelisus, kodakondsus, keeleoskus ja hariduse kvalifikatsioon.²⁰⁷ Ametniku ametisse võtmiseks esitatavatele nõuetele lisaks reguleerib seadus juhtusid, mil isik ei sobi teenistusse. Nendeks piiravateks juhtudeks

²⁰⁵ EÜKo 24.9.2015, T-124/13 ja T-191/13. Itaalia Vabariik ja Hispaania Kuningriik vs Euroopa Komisjon.

²⁰⁶ EÜKo 14.12.2018, T-525/16, GQ jt vs Euroopa Komisjon.

²⁰⁷ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, lk 53.

on: 1) isikut karistus tahtliku kuriteo eest või 2) tahtliku riigivastase kuriteo eest või 3) jõustunud kohtuotsus keeluga töötada teataval töökohal või tegutseda tegevusalal. Samuti ei ole lubatud võtta ametisse ametikoha vahetu juhi sugulasi ja perekonnaliikmeid, aga ka isikuid, kelle suhtes esineb muid välistavaid asjaolusid (ATS § 15 lg 1-5). Eeltoodud piirangud on sedavõrd tähtsad, et piiravad ametniku teenistusse pääsemist ehk takistavad isikul realiseerida põhiõigust valida tegevusala, elukutset ja töökohta (PS § 29). Iga õiguste piirang peab PS § 11 kohaselt olema vajalik, moonutamata piiratavate õiguste ja vabaduste olemust, st seatud piirang peab olema proportsionaalne taotletava eesmärgiga.²⁰⁸ Eelnimetatud ametisse võtmist keelavad piirangud on vajalikud, et tagada teenistusse asuva ametniku usaldusvärsus. See on oluline, et võimu teostamise aparaadile pääseks juurde kõige õiguskuulekamad, ausamad ja usaldusväärsemad ametnikud, kes täidaks ülesandeid nõutud ulatuse piirides. Ametnik peab olema ustav põhiseaduslikule korrale, järgima seadusi ja teisi õigusnorme, täites teenistusülesandeid lojaalselt, ausalt, asjatundlikult, erapooletult.²⁰⁹

Alljärgnevad nõuded kandidaadile on ATS kohaselt üldnõuded, millele peab teenistusse sobiv ametnik vastama. Ametnike osas ühtlase kvaliteeditasandi tagamiseks lisaks üldistele nõuetele näeb ATS § 10 lg 1 p 1 ette VV määrusega nr 114²¹⁰ ka täpsustavad lisanõuded ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele, mis on vajalikud teenistusülesannete täitmiseks.²¹¹ Täpsustavate lisanõuete kehtestamise pädevus on antud vastava ametiasutuse juhile, tema kõrgemalseisevale juhile või tema volitusel kantslerile, aga ka kohtuteenistujate puhul valdkonna eest vastutavale ministrile (ATS § 14 lg 3, 4). Ametiasutuse juht võib olla näiteks minister, ameti- ja inspektsiooni peadirektor, kaitseväge juhataja vms juht. Nõuete täpsustav kehtestamine ei ole kohustuslik ning nende otsustamise pädevus on antud selleks vastavale isikule või asutusele, seega on lubatud täiendavate nõuete kehtestamine ametiasutuse tasandil. Kõik nõuded, mis kehtestatakse ametiasutuse tasandil, peavad olema kooskõlas seaduse reservatsiooni põhimõttega ning vastama ametikohale ettenähtud teenistusülesannetele.²¹² Lisaks eelnevale reguleerivad kvalifikatsiooni erinõuded ka

²⁰⁸ H. Kalmo, O. Kask. PõhiS § 11 komm 1, 30, 31.

²⁰⁹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, lk 59.

²¹⁰ Ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitatavad nõuded.- VV 19.12.2012 nr 114.- RT I, 21.12.2012, 37.

²¹¹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, lk 55.

²¹² Samas, lk 55-56.

eriteenistuste seadused ning tippjuhtidele nähakse ette esitatavad põhinõuded ja kompetentsid VV määruses nr 100.

3.1.1. Teovõime

Kuivõrd kõigile teenistusse soovijatele peavad seatud nõuded olema võrdsed ja proportsionaalsed, on üheks üldiseks nõudeks ATS § 14 lg 1 alusel isiku täielik teovõime. Teovõime on sisustatav tsiviilseadustiku üldosa seaduse²¹³ (edaspidi TsÜS) § 8 lg 1 ja 2 alusel, mille kohaselt füüsilise isiku teovõime on võime iseseisvalt teha kehtivaid tehinguid ning täieliku teovõimet omab vähemalt 18-aastane isik. Avaliku teenistuse seaduses ei ole üheselt öeldud, et ametisse võib asuda 18-aastane isik, kuid teovõime määratluse järgi saame eeldada, et miinimum lubatud vanuseks on 18 aastat. Teovõime ja vanuse kehtestamise näitena võib tuua VangS § 113 lg 1 ja PäästeTS § 7 lg 1, mis näevad ette, et ametnikuks võib saada täieliku teovõimega isik, kuid samas PPVS § 38 kohaselt peab politseiametnik olema täieliku teovõimega vähemalt 19-aastane isik. Sarnaselt PPVS-ga nõuab ka ProkS § 15 lg 1 ametisse kandideerivalt ametnikult teovõimelisust ja vähemalt 21. aastast vanust. Seega on seadusandja ametniku teovõime alusel vanuselise ulatuse jätnud ATS-s üldiseks ning võimaldanud seda kitsendada eriseadustega.

3.1.2 Kodakondsus

ATS § 14 lg 1 ja PS § 30 kohaselt peab ametisse kandideerival isikul olema Eesti kodakondsus, kuid ATS § 14 lg-s 2 on seda pädevust laiendatud. Tulenevalt ELTL art 45 tööjõu vaba liikumise põhimõttest, on liikmesriigi kodanikel võrdne õigus Eesti kodanikega kandideerida avaliku sektori töökohtadele. Hoolimata laiendatud õigusest kitsendab ATS § 14 lg 2 ls 2 liikmesriigi kodanike õigust asuda teatavatele ametikohtadele, milleks on strateegilised ametikohad. Need on seotud riigi juhtimisega, järelevalvega, riigikaitsega, kohtuvõimu teostamisega, aga ka riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemisega. Samuti näeb erandina ette ka ELTL art 45 lg 4, et art 45 sätted ei hõlma avalikku teenistust. Avaliku teenistuse ametikohtadele juurdepääsu õigust isikute osas on kitsendatud seetõttu, et tegemist on otseselt või kaudselt seotud riigivõimu teostamisega ja avaliku huvi tagamisega. Tulenevat

²¹³ Tsiviilseadustiku üldosa seadus.- RT I 2002, 35, 216... RT I, 23.05.2020, 4.

ülesannete märkimisväärsest tähtsusest eeldatakse tihedat sidet ja solidaarsust riigiga,²¹⁴ mis saab olla vaid kodanikega. Seega peab oluliste ametikohtade täitmine riigi julgeoleku huvides toimuma ainult riigi kodanikega, küll aga, kui ei täideta riigi strateegilisi ülesandeid, ei ole lubatud piirata EL kodanike juurdepääsuõigust ameti- või töökohale. Sarnaselt teovõimega on ka kodakondsuse nõue reguleeritud eriseadustes, nt nõuavad PPVS § 38, VangS § 113 lg 1, PäästeTS § 7 lg 1, ProkS § 15 lg 1 teenistusse asuvalt ametnikult Eesti kodakondsust.

3.1.3 Keeleoskus

Teovõimelise kodaniku eelduseks on ka riigi keele oskamine. Teenitusse kandideeriv ametnik peab oskama ja kasutama keeleseaduse²¹⁵ (edaspidi KeeleS) § 23 lg 1 kohaselt eesti keelt selleks vajalikul tasemel. Eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded kehtestab VV määrus,²¹⁶ milles reguleeritakse isikute eesti keele oskuse ja kasutamise nõudeid, lähtuvalt töö iseloomust ja töö- või ametikoha keelekasutusolukorrast. Ametnikuks kandideerides tuleb tõendada eesti keele oskust ja see toimub dokumentide esitamise etapis. See kohustus puudub isikutel, kes on KeeleS § 26 lg 3 kohaselt omandanud eesti keeles põhihariduse, keskhariduse või kõrghariduse. Keeleoskust täpsustavad ka eriseadustest nt PPVS § 38, VangS § 113 lg 1, PäästeTS § 7 lg 1, mille kohaselt peab ametnik valdama eesti keelt seadusega või seaduse alusel antud õigusaktiga kehtestatud ulatuses ning ProkS § 15 lg 1 p 2 kohaselt on keeleoskus sõnastatud selliselt, et ametnik peab oskama eesti keelt keeleseaduses sätestatud C1-tasemel või sellele vastaval tasemel.

Tippjuhtide võõrkeelenõue on reguleeritud VV määruses nr 114 § 2 lg 1,²¹⁷ seades tippjuhtidele vaid piisava võõrkeele oskuse nõude ning ei maini eesti keele oskuse nõuet. Määratlust piisav võib määruse kontekstis eelduslikult käsitleda kui minimaalset nõuet. Sedavõrd tuleb tippjuhi eesti keele oskuse taseme määramisel lähtuda VV määrusest nr 84 § 9 lg 2¹, mille kohaselt peavad kõik kõrgemad ametnikud oskama eesti keelt C1-tasemel. Teisalt on määruses ettenähtud piisav võõrkeele oskus. See, milliseid võõrkeeli tuleks osata, tuleneb

²¹⁴ O. Kask. PõhiS § 30 komm 8.

²¹⁵ Keeleseadus.- RT I, 18.03.2011, 1... RT I, 16.06.2020, 5.

²¹⁶ Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded.- RT I, 27.06.2011, 1... RT I, 14.02.2018, 10.

²¹⁷ Määrust ei kohaldata ATS § 10 lg 2 ametnikele ja on soovituslik ATS § 10 lg 4 nimetatud ametnikele.

põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse²¹⁸ (edaspidi PGS) § 15 lg 3 p-st 1, kuid mida kujutab endast piisav tase, seda saab otsustada ametiasutus, kes konkursi korraldab, kuivõrd selleks annab aluse ATS § 14 lg 4. Lähtudes VV määrusest nr 100, viib konkursi läbi tippjuhtide konkursikomisjon ja seega on oluline nende nõusolek keeleoskuse seadmiseks. Autori arvates on selline kõrgemal tasemel keeleoskuse nõue põhjendatud, kuna VV määruse nr 84 kohaselt nõutakse isikult C-tasemel eesti keele oskust juhul, kui tema teenistuskohustused on seotud üksuse juhtimise, tegevuse kavandamise ja koordineerimisega, samuti nõustamise, avalike ettekannete, sõnavõtude ja ametlike kirjalike tekstide koostamisega. Seega tuleb tippjuhilt eeldada suuremat eesti keele kui ka võõrkeele oskust ning samuti ka keelelist suutlikust rahvusvaheliseks koostööks.

3.1.4 Hariduse kvalifikatsioon

Ametniku teenistusse kandideerimise miinimumstandardiks on keskhariduse kvalifikatsioon, mis vastab gümnaasiumi riiklikus õppekavas kehtestatud üldkeskhariduse standardile (PGS § 15 lg 2). Kandidaadi keskhariduse nõuet on täpsustatud VV määruse nr 114 § 2 lg-s 1 ning § 2 lg 2 kohaselt peab tippjuhi asetäitja ja struktuuriüksuse juhil olema kõrgharidus. Kõrgem haridus on nõutav tähtsama positsiooni ametnikel, kelle langetatud otsused on olulise kaaluga. Tippjuhtide haridusnõue tuleneb VV määrusest nr 100, mille kohaselt peab tippjuhi haridus olema piisav ning lisaks sellele peab neil olema piisav juhtimiskogemus. Seda, mida peetakse piisavaks, määrus ette ei näe ning tuleb lähtuda eriseadustest ja konkursi korraldava ametiasutuse otsustusvajadusest.

Eriseadusena näeb PPVS § 38 ette, et politseiametnikul peab olema keskharidus ja täiendavalt kohustus vastata politseiametniku tervise- ja kutsesobivusnõuetele. Kuivõrd tegu on üldnõuetelega, siis neid täpsustab siseministri määrus nr 15,²¹⁹ millega on ettenähtud kutsesobivusnõuded, sh kehalise ettevalmistuse ja haridusnõuded. Määruse § 3 lg 1 järgi peab politseiametnikul olema vähemalt keskharidus ja kutseharidus politsei või piirivalve erialal või kõrgharidus politsei või piirivalve erialal. Kõrgematel ametnikel peab määruse § 4 lg 1 kohaselt olema kõrgharidus ning ATS mõttes peab tippjuhil olema määruse § 4 lg 2 kohaselt

²¹⁸ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus.- RT I 2010, 41, 240...RT I, 16.04.2021, 6.

²¹⁹ Politseiametniku ning Politsei- ja Piirivalveameti struktuuriüksuse juhi ametikohal teenistuses oleva ametniku kutsesobivusnõuded, nende kontrollimise tingimused ja kord.- RT I, 18.04.2013, 16... RT I, 29.08.2019, 7.

magistrikraad või sellega võrdsustatud kvalifikatsioon. Arvestades politseiametnike teenistusülesannete täitmise viisi ja olemust, on ametnikule määruses § 6 esitatud ka nõuded füüsilise võimekuse hindamiseks ning PPVS § 41 kohaselt kohustus läbida tervisekontroll.

Sarnaselt PPVS-le näeb VangS § 113 lg 1 ette vähemalt keskhariduse nõude, mida täpsustab VangS § 113¹ lg 1, mille kohaselt peab ametnik vastama teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud hariduse, töökogemuse ja kehalise ettevalmistuse nõuetele ning isiku teadmiste, oskustele ja isiksuseomadustele kehtestatud nõuetele. Ametnikule kehtestatud nõuded ja nendele vastavust hinnatakse justiitsministri määruse nr 26²²⁰ kohaselt (VangS § 113¹ lg 2), mis seab nõuded ka vangla peadirektorile kui tippjuhile. Kuivõrd tegemist on kõrgeima astme ametnikuga näeb määrus nr 26 ette nõuded haridusele, töökogemusele, teadmistele, oskustele, isikuomadustele, aga ka kehalisele ettevalmistusele.

Kolmanda näitena on asjakohane peatuda PäästeTS § 7 lg-1 1, mille kohaselt peab päästametnikul olema vähemalt keskharidus ja vastama päästeteenistujate kutsesobivuse nõuetele. Sarnaselt eelmistele ametikohtadele, on ka päästeteenistujatele seatud kutsesobivuse nõuded, mis PäästeTS § 7 lg-st 4 tulenevalt kehtestatakse siseministri määrusega nr 2.²²¹ Kuivõrd määruse § 3 lg 1 kohaselt kehtestatakse päästeteenistujatele haridusnõuded ametinimetuste lõikes, ei ole kohane kõiki nõudeid töös välja tuua ja oluline on märkida, et päästeteenistujal peab olema vähemalt keskharidus ning tippjuhil kui päästepeadirektoril peab olema magistrikraad või sellega võrdsustatud kvalifikatsioon.

Viimaks võrdlusena toodud ProkS § 15 lg 1 p-s 1 on ametnikule nõutav õigus õppesuunal omandatud magistrikraad või sellele vastava kvalifikatsioon Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 22 tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsioon. Lisaks haridusnõudele täpsustab ProkS § 15 lg 1 p 3 ja p 4, et ametnik peab olema kõrgete kõlbeliste omadustega ning omama vajalike võimeid ja isikuomadusi.

²²⁰ Vanglateenistuse ametnikule esitatavad nõuded, nõuetele vastavuse hindamine ning vangla direktori värbamine ja valik.- RT I, 29.07.2013, 1...RT I, 03.01.2020, 20.

²²¹ Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, hariduse- ja tervisenõuded.- RT I, 03.03.2011, 26...RT I, 19.03.2021, 5.

Eeltoodust nähtub, et ATS reguleerib vaid üldiseid kvalifikatsiooninõudeid ning eriseadused sisaldavad samu miinimumnõudeid, sh neid täpsustades. Täpsustavad tingimused on kehtestatud peamiselt põhjalikumad isikuomaduste, hariduse, teadmiste ja oskuste nõuded. Samuti selgus eelloetletud eriseadustest, et PPVS § 43 lg 12 alusel võib politseiametniku ametikohale nimetada konkursita, PäästeTS § 7 lg 1¹ alusel võib päästeametniku päästeteenistusse võtta konkursita ja VangS § 113 lg 2 alusel võib vaba ametikoha täita konkursita. Küll aga ProkS § 18 lg 1 korral tuleb korraldada avalik konkurss ning muudel juhtudel ei ole konkursi korraldamine vajalik.

Haridustaseme nõue ei ole ATS-s üheselt määratud, kuid tinglikult haridusnõude eeldus, mis eeldab selle vastavust ametniku positsioonile, nt tippjuhtidelt nõutakse kõrgemat haridustaset kui tavaametnikelt. Küll aga peab haridusnõue olema proportsioonis ametniku ametiastmega ja seetõttu eeldatakse teenistuses töötamisel ka eriharidust.

3.2 Ametniku teenistusse võtmise konkursietapid

3.2.1 Väljakuulutamine

Avaliku teenistuse konkursi korraldamine näeb ette selle avalikkuse ja kohustuslikkuse (ATS § 16 lg 1). Ametniku vabale ametikohale võtmise eest vastutab konkursimenetlust läbiviiv ametiasutus, kes konkursi korraldamisel peab järgima ATS ja teisest õigusaktidest tulenevaid kohustusi. Vabale ametikohale konkursimenetluse avalik toimumine algab selle väljakuulutamisega. ATS § 17 lg 1 kohaselt tuleb vabast või vabanevast ametikohast teatada ametiasutuse ja avaliku teenistuse kesksel veebilehel. Erandkorras võib ATS § 16 lg 2 ja lg 3 kohaselt korraldada ametikoha täitmiseks ka sisekonkursi või teatud juhul konkursi mitte korraldada (ATS § 16 lg 4, 5, 7, 8). Vaba ametikoha täitmine konkursi korras on igal juhul kohustuslik avaliku teenistuse tippjuhtidele (ATS § 16 lg 6), see on tingitud avaliku teenistuse läbipaistvuse, kompetentsuse ja poliitilise neutraalsuse eesmärgist. Seega täidetakse riigisekretäri, ministeeriumi kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ja inspektsiooni peadirektori ja ATS § 10 lg 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud valitsusasutuse juhi vaba ametikoht ainult avaliku konkursi korras, mille viib läbi avaliku teenistuse tippjuhtide valiku komisjon (ATS § 18 lg 4, VV määrus § 3 lg 1) ja mis

kuulutatakse välja kuus kuud enne valitsusasutuse juhi ametitähtaja möödumist (ATS § 18 lg 5).

Konkursimenetluse alguseks saab lugeda konkursiteate nõuetekohast avaldamist, misjärel on osaleda soovijatel õigus esitada taotluseid mitte vähem kui 14 päeva jooksul kuulutuse avaldamisest.

Analoogselt avaliku konkursi väljakuulutamise, toimub samamoodi ka sisekonkursi väljakuulutamine, küll aga viimase korral avaldatakse teade ametiasutusesisese infovahetuskanali kaudu. Taotluste esitamise võimalus annab kõigile soovijatele võrdse võimaluse konkursil osaleda ning avatud juurdepääsu tagamine teenib üldsuse huve selliselt, et avaliku haldust teostataks läbipaistvalt ning ametisse valitaks kõige kompetentsem ametnik. Isiku osalemistaotluse esitamine ei tähenda automaatselt tema teenistusse võtmist, vaid annab võimaluse osaleda konkursil võrdselt kõigi teiste kandidaatidega.

Selleks, et osaleda soovijad saaksid hinnata enda ametisse sobivust, on ametiasutus kohustatud avaldama konkursiteates kandideerimiseks vajalikud tingimused, sh on ta kohustatud neid järgima eeldusega tegutseda lähtuvalt objektiivsetest kriteeriumidest, mis on teada kõikidele kandidaatidele.²²² ATS § 17 lg 3 kohaselt tuleb konkursikuulutus avaldada teenistusülesannete lühikirjeldus, kandidaadile esitatavad nõuded ja vajadusel teenistustähtaeg. Tegemist on üldise informatsiooniga, et isikule anda ülevaade ametikohast ning sellele esitatavatest nõuetest. Siinkohal on seadusandja konkursil esitatavat infot täpsustanud ATS § 10 lg 1 p 2 alusel VV määruse nr 113 §-ga 2 lg 3 p-d 1-8.²²³ Täpsustavalt peab konkursikuulutus sisaldama järgmist infot: 1) ametiasutuse ja ametikoha nimetust; 2) teenistusülesannete lühikirjeldust; 3) kandidaadile esitatavaid nõudeid; 4) konkursil osalemiseks esitatavaid dokumente ja nende esitamise tähtaega; 5) osalise koormusega töötamise korral koormuse suurust; 6) määratud ajaks ametikohale nimetamise korral teenistustähtaega; 7) ametikoha asukohta; 8) kontaktisiku kontaktandmeid.

Igasugune täpsustav info konkursi korraldamisel on vajalik seetõttu, et isikule anda täis ülevaade konkursi olemusest ning selle eripäradest, millega oleks võimalik arvestada

²²² EÜKo 13.10.2017, T-572/16, Alain Laurent Brouillard vs Euroopa Komisjon.

²²³ Ametnike värbamise ja valiku kord.- 19.12.2012 nr 113.- RT I, 21.12.2012, 36.

konkursil osaledes. Tulenevalt ATS § 13 võrdse kohtlemise põhimõttest ja ametiasutuse soovist leida teenistusse kõige kvalifitseeritum ametnik, omavad kõige suuremat tähelepanu kandidaadile esitatavad nõuded ning nende vastavus ametikohal täidetavatele ülesannetele. Konkursikuulutus seatud nõuete kättesaadavaks tegemine kõigile kandidaatidele tagab ühtlasi võrdse kohtlemise konkursimenetluses.²²⁴ Ametniku teenistusse võtmisel seatud kvalifikatsiooninõuded peavad ka tegelikkuses vastama teenistusülesannete täitmisel nõutavale tasemele. Selle tagamine on jäetud ametiasutuse pädevusse. Seega ametiasutusel ei ole lubatud ebaproportsionaalsete või kallutatud nõuete seadmine. Olukorras, kus isik mõistab, et konkursitingimused ei ole vasta teenistusülesannete täitmisele või eelistavad kindlat kandidaati, on tegemist ebavõrdse kohtlemisega ning piiratakse isiku ametikohale juurdepääsu õigust. Sellisel juhul on isikul õigus konkursitingimusi vaidlustada halduskohtus HKMS sätestatud tähtajal. Teisalt, kui isik mõistab nõuete ebaproportsionaalsust alles hiljem, siis säilib tal kaebeõigus, kuid tuleb silmas pidada kaebetähtaja nõuet.

Täiendavalt eeltoodule võib konkursi väljakuulutamisest loobuda või muuta avalikustatud tingimusi ainult põhjendatud juhul, teatades sellest kandidaatidele esimesel võimalusel kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ning avaliku konkursi korral ametiasutuse ja avaliku teenistuse kesksel veebilehel ning sisekonkursi korral ametiasutusesisesel infovahetuskanali kaudu (ATS § 18 lg 2). Tingimuste muutmine on lubatud vaid väga põhjendatud ja erandlikel põhjustel, mida peab konkursi korraldaja suutma isiku õiguste rikkumise esinemisel põhjendada. Lubamatu on konkursitingimusi muuta võrdse kohtlemise printsiipi eirates ning eesmärgiga teha nõuded vastavaks ühele konkreetsele isikule või isikute grupile.²²⁵

3.2.2 Läbiviimine

Ametiasutustele on jäetud piisav otsustusruum, kuidas oma asutuses ametniku teenistusse võtmist korraldada.²²⁶ Reegel on see, et ametniku teenistusse võtmine toimub avaliku konkursiga. ATS § 16 lg 2 ja lg 3 alusel on ametiasutusel õigus konkursi avalikust väljakuulutamisest loobuda ja korraldada sisekonkurss. Sisekonkursi korraldamise õigus jätab

²²⁴ EÜKo 13.10.2017, T-572/16, Alain Laurent Brouillard vs Euroopa Komisjon.

²²⁵ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, lk 69.

²²⁶ Samas, lk 70.

teatud paindlikkuse teenistuse huvides teha ümberpaigutusi avaliku teenistuse sees.²²⁷ Sellisel juhul peab ametikoha täitmiseks olema põhjendatud alus arvata, et vaba ametikohta on otstarbekam täita sisekonkursi korras. Sisekonkurss on õigustatud juhul, kui ametiasutuse sisesel kandidaadi haridus, töökogemus, teadmised ja oskused on paremad kui avaliku konkursi kandidaatidel. Seda konkursi korraldamise viisi võib rakendada näiteks spetsiifilisi oskuseid nõudvate ametite juures, kus välise kandidaadi väljaõpe oleks liialt ressursimahukas või koormav.

Avaliku konkursi korraldamise täpsema korra kehtestab ametiasutuse juht või tema volitatud isik, lähtudes VV määrusest nr 113 (ATS § 18 lg 8). VV määruse § 4 annab ametiasutusele kohustuse kehtestada korra, kuidas ametniku teenistusse võtmine läbi viia, mis kohaldub ka tippjuhtide valikule teatavate VV määrusest nr 100 tulevate erisustega. Kehtestatud kord peab sisaldama ametiasutuse sisepädevuse jaotamist konkursi korraldamisel, sealhulgas kontaktisiku ja konkursi korraldamise eest vastutava isiku määramise korda, teisalt konkursi korraldamise korda, kuulutuse avaldamise korda, aga ka konkursiga seonduva info vormistamise ja avalikustamise korda kui ka luhtumise korda. Ametniku teenistusse võtmise kontekstis tuleb konkursi läbiviimist protokollida HMS § 18 lg 2 alusel. Protokoll peaks sisaldama konkurssi kuupäeva, toimumise asukohta, asutuse nime, konkurssi korraldajat, osalevate ametnike ja osapoolte andmeid, konkursi korraldamise eesmärki, laekunud avalduste arvu ja konkursi käigus läbiviidud toimingute tulemusi. See, millist infot täpselt ja kui detailselt protokollis kajastada, ei ole kuskil fikseeritud, kuid reeglina sisaldab kokkuvõtet konkursist. Seega võib info detailsus erinevate konkursside puhul olla erinev – sõltub otsitava ametikoha keerukusest, kandidaatide ja voorude arvust. Küll aga on protokollile allkirjastamine oluline, kuna fikseerib otsuse tegemise kuupäeva ning kui hiljem on kellelgi küsimusi konkursi käigu kohta (kandidaadil, kohtul), siis on selge, millise seisuga andmetega on tegu ja info on ühest kohast lihtsasti leitav. Piisab, kui protokollile kirjutab alla personalijuht või värbamisspetsialist, soovi korral ka vahetu juht.²²⁸ Seega peab ametiasutus arvestama

²²⁷ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, lk 64.

²²⁸ Avaliku teenistuse värbamise ja valiku käsiraamat. Rahandusministeerium. Tallinn 2016, lk 16. Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/personalipoliitika/varbamise_ja_valiku_kasiraamat_2016.pdf. (10.04.2021)

seaduses ja määruses kehtestatud menetlusreeglitega, kuid muus osas on ta vaba menetlust ise reguleerima.²²⁹

Ametiasutuse korraldamise pädevus on jäetud sedavõrd lahtiseks, et asutusel on õigus konkursi korraldada eri viisidel, nt ühes etapis kui ka mitmes etapis. Kuivõrd ATS ei näe ette konkursi korraldamisel selle dokumenteerimise vormi ega nõuet, on kohane lähtuda HMS § 18 sätestatud protokollimisest või muul viisil dokumenteerimise põhimõttest. Mitme-etapilise konkursi korraldamise vajadus võib olla ametikohtadel, kus täidetakse keerukaid ja olulise tähtsusega teenistusülesandeid. Samas ka rohkearvulisest kandideerijaskonnast kui ka teenistuse eripärast, nt vanglateenistuses suuline vestlus, isikuandmete ankeedi täitmine, kehaliste võimete testimine kui ka taustakontrollijärgne vestlusvoor. Mõlemal juhul peab menetlus toimuma korrakohaselt. Kuivõrd konkursimenetlus on võrdlemisel põhinev menetlus, eeldab see ametiasutuse hindamisotsust ja ametnikkonna valikul on ametiasutusel lai hindamisruum. Seda pädevust on võimalik realiseerida vaid juhul, kui ametiasutuse otsust ei mõjuta meelevaldsed asjaolud.²³⁰ ATS § 18 lg 3 näeb ette, et teenistusse võetakse ametnik, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad enim teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele, seega asutuse kaalutletud otsus peab olema tehtud kandidaatide tingimustele vastavuse hindamisel ja lähtudes vaba ametikoha olemusest. Nõuetele vastavuse hindamisel aga ei reguleeri ATS isikuomaduste hindamist, seega tekib küsimus, kuidas ATS kontekstis hinnata isiku vastavust sobivatele isikuomadustele. Küll aga reguleerivad erinevalt ATS-st eriseadused isikuomadustele vastavuse nõuet.

Hetkeks kui kandidaadid on dokumendid esitanud, algab menetluse hindav läbiviimine ja konkursi korraldav komisjon hindab otsuse langetamist erinevate kandidaatide võrdluses. Kandidaatide analüüs ja valik peab toimuma objektiivselt hinnatavate omaduste alusel, hinnates nt esitatud dokumente, vestlust või ka erinevates voorudes kogutud infot. Samuti tuleks protokollida, milliseid hindamismeetodeid kasutati, mida nendega hinnati (kompetentsid, teadmised, oskused).²³¹ Näiteks tippjuhtide ametisse valimisel moodustatakse hindamiseks komisjon, kes hääletuse või kogutud punktisumma alusel otsustab ametisse sobiva kandidaadi. Kandidaatide vastavusele hinnangu andmiseks tuleb teha prognoosotsus,

²²⁹ Avaliku teenistuse värbamise ja valiku käsiraamat, lk 71.

²³⁰ Samas, lk 70.

²³¹ Samas, lk 16.

kui tulemuslikult saab kandidaat eelduslikult hakkama ametikohal teda ootavate ülesannetega. Ehkki hinnangute andmine kandidaadi sobivusele hõlmab paratamatult teatud subjektiivsuse elemente, aitab otsuse objektiivsust parimal viisil tagada organi kollegiaalsus.²³² Seega leiab autor, et kandidaadi hindamises osalevad ametnikud peavad olema objektiivselt sõltumatud isiklikest eelistustest ning vastupidisel juhul tuleks sellised isikud konkursimenetluse läbiviimisest kõrvaldada.

Kuivõrd konkursimenetlus on tavaliselt rohkearvulise osalejaskonnaga, koosnevad konkursid mitmest voorust ning konkursi korraldaja on sunnitud töötleva suurel hulgal andmeid. Selline avaliku võimu kandja avalike ülesannete täitmisel kogutud ja jäädvustatud teave on AvTS § 3 lg 1 kohaselt avalik teave ning selle üldiseks kasutamiseks andmisel peab tagama isiku eraelu puutumatus. Enne sellise teabe üldiseks kasutamiseks andmist peab ametiasutus kaaluma teabe üldisele kasutamisele piirangute kehtestamise vajadust (AvTS § 3¹ lg 3). Konkursil osalevad kandidaadid peavad kandideerides arvestama, et tegemist on avaliku menetlusega, mille käigus kogutud teavet võidakse mõningal juhul avaldada. Enne sellise teabe avalikustamist tuleb kaaluda selle võimalikku tekkivat riivet eraelu puutumatusle.

Haldusmenetluse eesmärgipärasuse põhimõte on sisustatud ATS § 18 lg-s 9, mille kohaselt peab ametiasutus saama menetlust läbi viia eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Efektivsemat ja kiiremat menetlust võimaldab konkursil osalenud kandidaatidest paremusjärjestuse moodustamine. Paremusjärjestuse koostamine on käsitletav korralduslikult menetlustoiminguna konkursi läbiviimisel, mida saab HMS § 18 lg 1 p 2 kohaselt protokollida, kui asja menetlev asutus peab seda vajalikuks. VV määruse § 3 lg 2 kohaselt on paremusjärjestuse koostamise pädevus konkursi korraldajatel ning kirjalikult vormistatud paremusjärjestuses esitatud kandidaadid peavad vastama teenistusülesannete täitmiseks vajalikele nõuetele. Selline paremusjärjestuse kasutamine on lubatud ATS § 18 lg 10 kohaselt vaid kindlatel alustel, milleks on konkursi võitnud isiku loobumine ametikohast, ametniku ametikohale nimetamise haldusakti kehtetuks tunnistamine ATS §-s 29 juhtudel ning ametniku teenistusest vabastamine katseaja jooksul. Nendel juhtudel on õigus 150 kalendripäeva jooksul konkursi võitnud isikule ametikohale asumise ettepaneku tegemisest arvates teha ilma uut konkurssi välja kuulutamata kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis

²³² TlnRnKm 18.11.2015, 3-15-2605, p 16.

ettepanek ametikohale asumiseks paremuselt järgmisele kandidaadile. See lihtsustab ametiasutusel ametniku teenistusse võtmist ning ATS § 18 lg 10 nimetatud aluste esinemisel valida kandidaat, kes on konkursil osalenud ja võrdsetel alustel valitud potentsiaalsete ametnike nimekirja.

Saamaks läbi viia objektiivne ja korrakohane menetlus peab sobiva kandidaadi hindamises osalema vähemalt vabale ametikohale valitava ametniku vahetu juht ja ametiasutuse personalitöötaja või personalitöö eest vastutav isik. Tippjuhtide konkursi korraldamiseks nähakse eraldi ette moodustada konkursikomisjon (VV määrus § 3 lg 1 ls 1, 2), kes hindab kandidaate ning konkursi lõppedes esitab ametniku ametisse nimetamise õigust omavale isikule ühe kuni kolm kandidaati (VV määrus § 3 lg 6). Kuivõrd VV määrus § 4 p 1 annab ametiasutusele konkursi korraldamisel sisepädevuse jaotamise õiguse, võib jagada menetlusega seotud ülesanded asutusesiseselt erinevatele ametnikele, aga ka toetavaid ülesandeid teostavatele töötajatele, nt personalitöötaja või personalitöö eest vastutav isik. Nõnda ei pea ametniku teenistusse võtmise menetluses kõiki otsuseid langetama ametisse nimetamise õigust omav isik, vaid otsustuspädevust võib edasi volitada. Eeltoodult on VV määrus andnud sobiva kandidaadi valiku õiguse asutuse vahetule juhile ja personalitöötajale või personalitöö eest vastutavale isikule, seega enne ametniku teenistusse nimetamist, teeb kandidaadile ettepaneku teenistusse asuda personalitöötaja.²³³ Lõplik ametniku ametisse nimetamine toimub ATS § 22 lg 1 kohaselt õigust omava juhi või tema volitatud isiku, samuti organi või tema volitatud isiku poolt.

3.2.3 Luhtumine

Konkursimenetluse edukas läbiviimine kujutab ametikohale pädeva ametniku leidmist, kuid ebaõnnestunuks võib menetlust pidada selle luhtumisel. ATS § 19 lg 1 alusel loetakse konkurss luhtunuks, kui sellel osalemiseks ei esitatud ühtegi taotlust ja ametisse nimetamise õigust omav isik loobus ametikohale asumise ettepaneku tegemisest põhjusel, et ühegi kandidaadi haridus, töökogemus, teadmised ja oskused ei vastanud teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele määral, mis võimaldanuks tal teenistusülesandeid täita parimal võimalikul viisil.

²³³ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, lk 71.

ATS § 19 lg 2 kohaselt tuleb konkursi luhtumisest kandidaati teavitada kirjalikult, vormistades selle nt käskkirjaga. Kui luhtumise otsus on fikseeritud värbamisprotokollis, siis saab selle allkirjastada nt personalijuht või värbamise eest vastutav personalispetsialist juhul, kui konkurss luhtus põhjusel, et konkursile ei laekunud ühtegi avaldust. Teisalt võib konkurss luhtuda, kui ükski kandidaat ei vastanud ametikohale kehtestatud nõuetele, selline otsustuspädevus on jäetud konkursi korraldajale, kellel on õigus loobuda ametniku ametikohale asumise ettepaneku tegemisest. Kui aga ükski kandidaat ei sobinud, siis tuleks otsus ATS § 19 lg 1 p 2 järgi allkirjastada ametisse nimetamise õigust omava isiku poolt.²³⁴ Selline otsuse koostamine on käsitletav ametiasutuse tehtava toiminguna (HMS § 106 lg 1). Juhul kui isik leiab, et toiminguga on kahjustatud tema õigusi, on tal õigus pöörduda enda õiguste kaitseks halduskohtusse toimingu õigusvastasuse tuvastamiseks ja esitada kohustamiskaebuse. Pöördudes kaebusega kohtusse võib isik nõuda nt konkursimenetluse jätkamist, kaaluma uuesti tema ametisse nimetamist või ka otsustada teda ametisse nimetada. Lisaks eelnevatele juhtudele otsustatakse ATS § 19 lg 2 konkursi luhtumine kirjalikult 120 kalendripäeva jooksul pärast konkursil osalemiseks määratud tähtaja möödumist, st ATS ei sea konkreetset perioodi konkursi läbiviimiseks, kuid sätestab, et 120 päeva möödudes otsustatakse konkursi luhtumine. Selle kohaselt tuleks ametniku teenistusse valimise menetlus läbi viia ja lõplik tulemus otsustada 120 päeva jooksul. HMS § 5 lg 2 kohaselt tuleb haldusmenetlus viia läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele. Seega 120 päevast perioodi konkursi korraldamiseks võib pidada mõistlikuks ajaks ning olukorras, kus konkurss luhtub sobiva kandidaadi leidmiseta, on ametiasutusele jäetud piisavalt pikk aeg esitamaks isikule piisavalt põhjendatud otsus konkursitulemuste kohta. Juhul kui konkursil on suurem hulk osalejaid ja nende seast ei leitud sobivat kandidaati, tuleks kaaluda otsuse põhjendamise põhjalikust. Lõppastmes peab asutus esitama põhjendused sellises mahus, et need oleks hilisemalt kohtumenetluses kontrollitavad.

Avaliku teenistuse konkursi eesmärgiks on võimaldada kõigil soovijatel osaleda ametisse kandideerimisel, nii asutusesisestel kui ka välistel isikutel. Konkursiväliselt on võimalik ametniku teenistusse võtta ainult konkursi luhtumisel (ATS § 19 lg 3), kui selle kohta on tehtud otsus. See põhimõte aga ei kohaldu tippjuhtide vabade ametikohtade täitmisele, kuna nende ametikohtade täitmine saab toimuda ainult avaliku konkursiga. Seega tuleb tippjuhi

²³⁴ Avaliku teenistuse värbamise ja valiku käsiraamat, lk 16.

ametikohtade välja kuulutatud avaliku konkursi luhtumise korral korraldada uus avalik konkurss.

Konkurss korraldatakse selleks, et täita vaba ametikoht pädevust omava isikuga. Olukorras, kus on läbiviidud korrakohane menetlus, kuid sobivat ametniku ei olnud võimalik teenistusse nimetada, peab ametiasutusel olema n-ö tagavara variant, kuidas ametikohta täita. Selleks on toodud seadusesse erand, võtta ametnik teenistusse konkursiväliselt ning kui valitud ametnik teenistusse ei sobi, tuleb ametikoha täitmiseks korraldada uus konkurss (ATS § 19 lg 4). Kuivõrd konkursi eesmärk on leida ametnik, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused võimaldavad parimal võimalikul moel täita tööülesandeid, ei saa pidada ilma konkursita ametniku ametisse valimist kõige paremaks viisiks.

3.3 Tulemuse otsustamine, teatavaks tegemine

Avaliku teenistuse ametikoha täitmiseks välja kuulutatud konkursi eesmärk on leida võimalikult ökonoomse menetlusega kompetentne ametnik. Ametniku valimisel on asutusel lai hindamisruum ning kandidaatide nõuetele vastavuse hindamine peab lähtuma ametikoha vajadusest. Analoogselt on leidnud Euroopa Kohus,²³⁵ et ametniku ametisse nimetaval asutusel on ulatuslik kaalutusõigus ning sellest tulenevalt ka õigus teha otsustusi lähtudes vajaduspõhisusest. Vajaduspõhisuse põhimõte on üheks konkursi korraldamise aluseks, kuid kaalutusõigust tuleb teostada konkreetset juhtumipõhiselt õiglase otsuse tegemiseks. Siinkohal on oluline, et ametiasutuse lõppotsus oleks nii subjektiivselt kui ka objektiivselt erapooletu. See väldib otsuse tegemisel asutuse suva kohaldumist ja jõudmist ebaratsionaalse otsuseni, mis võib põhjustada isikute ebavõrdset kohtlemist.

Ametiasutuse hindamisotsus peab olema subjektiivselt kui ka objektiivselt erapooletu. Subjektiivne erapooletus konkursimenetluses eeldab, et kaalutletud otsused on tehtud selleks pädeva isiku isiklike eelistusi arvesse võtmata ning objektiivselt peab konkursi väljakuulutanud ametiasutus tegema kõik selleks, et konkurss saaks toimuda ilma võimalike kallutusteta. Lõppotsus eeldab konkreetset, täpsust ja objektiivsete kriteeriumitega hindamisotsust. Kandidaatide hindamine tuleb läbi viia objektiivselt võrdlevana, arvestades sealjuures kandidaatide kvalifikatsiooninõuete vastavust, võttes arvesse ametikohal täidetavate ülesannete olemust. Eelmärgitult peab ametiasutus korraldatud konkursiga tagama,

²³⁵ EÜKo 14.12.2018, T-525/16, GQ jt vs Euroopa Komisjon.

et ametisse saaks valitud võimalikult võimekad ja tulemustele orienteeritud ametnikud ning lõppotsus oleks formaalselt kui ka materiaalselt õiguspärane. Analoogselt eeltooduga on Euroopa Kohus²³⁶ rõhutanud, et kandidaatide hindamine peab toimuma sõltumatu komisjoni poolt juhtumipõhiselt, hinnates iga kandidaadi vastavust ametikoha konkursiteates nõutud tasemele ja kandidaatide seast tehakse objektiivne valik.

ATS § 22 lg 1 kohaselt teeb lõpliku otsuse isiku ametikohale nimetamise kohta ametisse nimetamise õigust omav isik, küll aga ei tähenda see tema osalemist kogu värbamis- ja valikuprotseduuris.²³⁷ Teatav erisus on ministeeriumi kantsleri ametikohale nimetamisel, mida teeb Vabariigi Valitsus, olles ära kuulunud tippjuhtide valikukomisjoni arvamuse, ning lõplik otsus avaldatakse Riigikantselei veebilehel (ATS § 22 lg 2, 3).

Ametiasutuse siseselt on menetluse korraldamine kui ka tulemuste otsustamise pädevus antud vahetule juhile ja ametiasutuse personalitöötajale või personalitöö eest vastutavale isikule, kes ühtlasi hindab konkursil osalevate isikute hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskuste taset võrdsetel alustel (ATS § 18 lg 3). Tippjuhtide puhul on sellise olulise otsuse tegemise õigus jäetud tippjuhtide valikukomisjoni pädevusse, mis koosneb selleks spetsiaalselt moodustatud pädevatest isikutest (ATS § 18 lg 4, VV määrus nr 100 § 3 lg-d 3 ja 5, § 5).

Eelnimetatud ametnikel on kohustus oma ülesandeid täita ausalt, asjatundlikult ja hoolikalt. Ülesannete täitmisel tuleb olla erapooletu, sealhulgas valima teenistusülesandeid täites igaühe õigusi ja vabadusi ning avalikku huvi parimal võimalikul viisil arvestava lahenduse (ATS § 51 lg-d 1 ja 2). Praktikas viivad konkursimenetlust läbi personalitöötajad, kes on töökohale nimetatud töölepingu alusel. Sealhulgas ei välista teenistussuhte väline töösuhe vastutust olla lojaalne ning täita ülesandeid vajaliku hoolega (töölepingu seadus,²³⁸ edaspidi TLS § 16 lg 1). ATS reguleerib ametniku üldiseid kohustusi, mida on kohane täiendada Euroopa hea halduse tava eeskirja läbipaistvuse ja ametnike objektiivsuse põhimõttega. Läbipaistvus seetõttu, et ametnikud, aga ka personalitöötajad, kes kandideerijate nõuetele vastavust hindavad, peaksid olema valmis oma valikuid kui ka otsustusi selgitama ja põhjendama. Objektiivsus seetõttu, et valikuid tehes oleksid ametnikud, aga ka personalitöötajad erapooletud ja eelarvamusteta.

²³⁶ EÜKo 5.9.2018, T-671/16 Vincent Villeneuve vs Euroopa Komisjon.

²³⁷ Avaliku teenistuse värbamise ja valiku käsiraamat, lk 16.

²³⁸ Töölepingu seadus.- RT I 2009, 5, 35... RT I, 29.12.2020, 25.

Samuti peaksid võrdlevaid hindamisi sisaldavates menetlustes nende soovitud ja otsused põhinema üksnes konkreetsetel asjaoludel ja muudel õigusaktides selgesõnaliselt kindlaks määratud teguritel. Tulenevalt sellest, et konkursitulemuste välja selgitamine nõuab kandidaatide vahelist tingimustele vastavuse võrdlemist, tuleks seda teha lähtuvalt konkreetse konkursi asjaoludest ja arvestades selleks seatud tingimusi. Valiku tegemisel ei tohiks kedagi diskrimineerida ega lasta isiklikel sümpaatiatel või antipaatiatel mõjutada oma ametialast tegevust.²³⁹

Avatud konkursil saavad osaleda kõik isikud, kuid lõplikult aktsepteeritavad on need, kes lõppastmes vastavad konkursiteates välja toodud nõuetele ja eelistustele ametikoha põhiülesannete täitmiseks.²⁴⁰ Kandideerimine võimaldab võrdset avatud juurdepääsu ametikohale, kuid teenistusse võtmise ettepanek tehakse enim koosmõjus hinnatud nõuetele vastavale isikule, sõltumata kellegi subjektiivsest eelistusest. Tulemuste otsustamine toimub haldusakti andmisega ning lõppotsus peab jääma kaalutusõiguse piiresse, mille määrab kohustus leida riigi huvide elluviimiseks tööjõuturult parim kandidaat.²⁴¹

AvTS § 3¹ lg 5 kohaselt ei ole mõeldud üldiseks kasutamiseks teave, millele on seadusega kehtestatud juurdepääsupiirang või millele juurdepääs on seadusega kehtestatud korras piiratud, sealhulgas teave, millele juurdepääsu võimaldatakse seaduse alusel üksnes õigustatud huvi korral või millele juurdepääsuks on seadusega kehtestatud eritingimused. Selline asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave on AvTS § 35 lg 1 p 12 kohaselt isikuandmed, millele juurdepääsu võimaldamine kahjustaks oluliselt andmesubjekti eraelu puutumatust. Seega konkursimenetluses olevad isikuandmed, mille avalikustamine võib kahjustada isiku eraelu puutumatust, tuleb määrata juurdepääsupiiranguga teabeks. Selliseks teabeks võib olla nt põhjalike isikuandmete avalikustamine või kogu ulatuses hariduse omandamise teekäik. Kuivõrd sellise teabe avaldamine võib kahjustada oluliselt isiku eraelu puutumatust, tuleks isikuandmete üldist kasutamist piirata. (AvTS § 3¹ lg 7).

Konkursimenetlus, kui kandidaate võrdlev menetlus, eeldab kõigi võrdset kohtlemist, seega peab teistel kandidaatidel olema võimalus teatud osast teabega tutvuda, et veenduda

²³⁹ Euroopa hea halduse tava eeskiri. Euroopa Ombudsman.

²⁴⁰ TlnRnKm 18.11.2015, 3-15-2605/7, p 15.

²⁴¹ TlnRnKm 18.11.2015, 3-15-2496/25, p 10.

menetluse korra kohases läbiviimises. Sellise isiku eraelu puudutava teabega on võimalik tutvuda üksnes osas, mille üldiseks kasutamiseks andmine ei kahjusta oluliselt isiku eraelu puutumatus (AvTS § 3¹ lg 8). Seega mitte kõik menetluses töödeldav info ei ole avalik ega ka samas piiratud juurdepääsuga. Isikuandmete avaldamisel tuleb andmete avaldajal lähtuda isikuandmete kaitse üldmäärusest (AvTS § 39 lg 1).

Lisaks on oluline märkida, et HMS üldseadusena võimaldab menetlusosalisel HMS § 37 lg 1 kohaselt tutvuda menetluskohaldamisega. Erandina võib haldusorgan keelata toimiku, dokumendi või selle osaga tutvumise, kui selles sisalduvate andmete avaldamine on seadusega või selle alusel keelatud (HMS § 37 lg 2). Tulenevalt sellest, et menetluskohaldamisega sisaldavad isikuandmeid, mis võivad olla hõlmatud eraelu puutumatusena, tuleks sellist üldisest avalikust huvist ajendatud põhimõtet piiritleda saladuse hoidmise kohustusega. Saladuses tuleks hoida andmeid, mille puhul isiku eraelu kaalub üles avalikkuse huvi saada teavet haldusmenetluse üksikasjade kohta.²⁴²

Konkursimenetluses käsitletav teave on hõlmatud andmekaitsega, mis on ühtlasi kohalduv ka tulemustest teavitamisel. Hetkeks, kui ametiasutus on langetanud otsuse teenistusse võetava ametniku suhtes, tuleb lõppastmes ka kõiki kandidaate, sh valituks ja mittevalituks osutunud teavitada. Teavitus peab toimuma kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis otsuse tegemise päevale järgneva 14 kalendripäeva jooksul. ATS reguleerib üldist kohustust osalejaid teavitada, kuid ei reguleeri teavitamist konkursi vaheetapides. Praktikas toimuvad konkursid peamiselt mitmes etapis ja kandidaadid langevad vahepealsetest voorudest välja juba enne lõpptulemuse otsustamist. Kuivõrd kandidaadi konkursist välja langemine otsustatakse ametiasutuse tehtud keelduva otsusega ametnik teenistusse võtta, on tegu isiku õigusi riivava haldusaktiga. Sellise otsuse andmisest tuleks välja kukkunud kandidaate teavitada koheselt pärast välja langemist. Eelnimetatud olukorda reguleeriv säte, aga ATS-s puudub. Siinkohal on oluline juhtida tähelepanu, et kuivõrd seaduses puudub vastav regulatsioon, tuleks püüda luua olukorra reguleerimiseks vastav erinormistik.

Kandidaadi tulemustest teavitamine tagab isikule võimaluse realiseerida enda õiguste kaitset ning soovi korral võimaluse VV määruse § 3 lg 5 alusel saada selgitusi ja põhjendusi teda puudutavate otsuste kohta, sh konkursist välja langemise otsuse kohta. Kandidaadile

²⁴² N. Parrest, A. Aedmaa. Ülevaatlisk õppematerjal haldusõigusest, lk 14.

esitatavad põhjendused ei saa olla meelevaldsed asjaolud, nagu näiteks isiku sugu, vanus, poliitiline maailmavaade vms.²⁴³ Õiguskantsler on kandidaadile põhjenduste esitamises asunud seisukohale, et mitme-etapilistes konkursimenetlustes võivad kandidaadile esitatud põhjendused olla põgusad, kuid viidata tuleks menetluses koostatud dokumentatsioonile, mis on lisatud haldusaktile.²⁴⁴ Seega tuleks konkursist väljaarvamise tulemusi protokollida või muul viisil dokumenteerida, et haldusaktis oleks võimalik viidata protokollis või dokumentides sisalduvale informatsioonile. Sarnaselt on Tallinna Ringkonnakohus märkinud, et kui isik on varasemas etapis välja langenud, ei pea ametiasutus järgmisesse vooru mittepääsemist üksikasjalikult motiveerima, kuid kandidaadil on õigus küsida selgitusi, millele konkursikomisjon peab vastama.²⁴⁵ Küll aga lõppvoorude kandidaatide mittevõitluse osutamise teavitust peaks olema personaalne ja sisaldama detailsemat selgitust mittesobivuse põhjustest. Valituse osutunud kandidaadi teavitamine peaks sisaldama ülevaadet konkursist, valituse osutamise põhjustest ja teavet ametisse nimetamise kohta.²⁴⁶ Selline põhjenduste andmise võimalus teenib isiku õiguste kaitse eesmärki. Lisaks selle, hakkab isikule otsuse kättetoimetamise hetkest kulgema kaebetähtaeg (HMS § 61 lg 1).

Ametniku teenistusse võtmise otsustamisel tehakse ametikohale asumise ettepanek kandidaadile, kes vastab enim teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele. Isikule ettepaneku tegemine toimub üldjuhul käskkirja koostamisega, mis omab haldusakti jõudu ning isiku nõusolekul vormistatakse haldusakti tema ametisse nimetamiseks (ATS § 21 lg-d 1 ja 2).

3.4 Kohtusse pöördumine

Konkursil osalenud kandidaat saab HMS § 44 lg 1 kohaselt enda subjektiivsete õiguste kaitseks pöörduda halduskohtusse. Konkursil osalemine ja vabale ametikohale kandideerimiseks avalduse esitamine ei tekita isiku jaoks õigust ametikohale saada, kuid isikul on subjektiivne õigus sellele, et läbiviidav konkurss ja kandidaatide valik toimuks

²⁴³ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, lk 75.

²⁴⁴ Ü. Madise. Ametikoha täitmise konkursi luhtumine. Õiguskantsleri seisukoht ja soovitus, lk 2.

²⁴⁵ TlnRnKm 18.11.2015, 3-15-2496, p 9.

²⁴⁶ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, lk 75.

õiguspäraselt ning tagatud oleks võrdne ja ühetaoline kohtlemine.²⁴⁷ Seega tekib isikul kohtulik kaitseõigus kui menetlus on toimunud kandidaadi subjektiivseid õiguseid rikkudes.

Isiku õigused võivad saada rikutud juba enne konkursi lõpptulemuse otsustamist vaheetapis keelduva haldusaktiga välja arvates. Sellises olukorras, kus isik on välja arvatud ja ta leiab, et seatud kvalifikatsiooninõuded on ebaproportsionaalsed või diskrimineerivad, on tal võimalus esitada HKMS 24. ptk kohaselt esialgse õiguskaitse taotlus. Juhul kui taotlus rahuldatakse, peatub konkursimenetlus ajaks, kuni selgub kohtumenetluse tulemus, kas kandidaadi väljaarvamine konkursivoorus oli põhjendatud või mitte.

Lisaks konkursi vaheetapist välja langemisele on isikul võimalik kaebeõigust realiseerida ka lõpliku haldusakti andmisel kui lõpptulemus riivab isiku kutsevabaduse põhiõigust. Avaliku teenistuse ametniku ametisse kandideerimise menetluses võivad isiku õigused saada rikutud korrakohatu menetluse läbiviimisel aga ka õigusvastase otsuse langetamisel. Seega peab isikule olema tagatud võimalus enda õiguste kohtulikuks kaitseks.

Konkursitulemuste osas kaebuse esitamisel halduskohtusse tuleb arvestada sellega, et nii tavaametnike konkursi korraldaja kui ka tippjuhtide komisjoni otsus on väärtushinnang, millega võib nõustuda või mitte nõustuda, kuid hinnangute sisulist õigsust ehk otsuse otstarbekust ei saa isik vaidlustada ega halduskohus teiste asjatundjate hinnanguga ümber lükata või enda hinnanguga asendada. Seega kontrollib halduskohus vaid haldusorgani tegevuse seaduslikkust, mitte otstarbekust (HKMS § 158 lg 3).²⁴⁸

²⁴⁷ RKHKo 03.10.2007, 3-3-1-41-07, p 11

²⁴⁸ TlnRnKm 18.11.2015, 3-15-2605/7, p 16

KOKKUVÕTE

Ametnikud, riigivõimu faktiliselt ellu viivad inimesed, omavad teatud eristaatus. Ühest küljest peavad nad omama üksnes ametniku staatusele eriomaseid õiguseid, teisalt peavad nad olema lojaalsed riigile ja vastama kõrgematele nõuetele, mis on seatud nii nende teadmistele kui ka oskustele. Ametnike teenistusse võtmine toimub avaliku konkursi korras haldusmenetlusena.

Lähtuvalt sellest oli töö eesmärk välja selgitada, millised õiguslikud kitsaskohad esinevad ametniku teenistusse võtmisel konkursimenetluses. Sel eeldusel tuli keskenduda küsimustele, millist mõju avaldab lisaks ATS-s sätestatud HMS konkursi läbiviimisele (nt pädevus- ja menetlusnõuete osas) kui ka konkursitulemuste kujunemisele ja otsustamisel antava(te)le haldusakti(de)le. Sealhulgas, kas ja millised õiguskaitsevõimalused on valituks mitteosutunud.

Lähtudes töö eesmärgist, püstitas autor järgneva hüpoteesi: ATS alusel konkursimenetluse läbiviimisel HMS-s sätestatud pädevus-, menetlus- ja vorminõuete kohaldamine vajab seadusandja poolt täpsustavate erinormide loomist ATS-s.

Lähtudes hüpoteesist otsis autor magistritöös vastuseid järgmistele uurimisküsimustele:

1. Millised põhiõigused on kaalul isikul, kes soovib kandideerida ametniku koha täitmiseks välja kuulutatud konkursil?
2. Kes on pädevaks haldusorganiks konkurssi läbi viima, selle raames menetlustoiminguid sooritama ja otsustama ametniku teenistusse võtmise?
3. Kuidas tagada konkursitingimuste õiguspärasus, sh kas ja millal on võimalik vaidlustada ebaproportsionaalselt seatud nõudeid?
4. Millised ja mis ulatuses menetlusnõuded, sh menetlusõigused tuleb tagada konkursimenetluses?
5. Millise haldustegevusvormiga on tegu konkursimenetluse tulemuste üle otsustamisel, sh ametniku teenistusse võtmisel ja teiste kandidaatide väljaarvamisel?

Esmalt tuli välja selgitada, millised põhiõigused on kaalul isikul, kes soovib kandideerida ametniku koha täitmiseks välja kuulutatud konkursil. Igaühel on õigus vabale eneseteostusele, mis hõlmab ka tööalast eneseteostust. PS § 29 kohaselt on igaühel kutsevabadusõigus, hõlmates ka avalikku teenistust. Avaliku teenistuse ametikohale juurdepääsuõigust täpsustab

PS § 30 koosmõjus PS §-ga 12, mille kohaselt peab ametikoha täitmine toimuma viisil, et kodanikule oleks tagatud võrdne kohtlemine. St konkurss tuleb läbi viia võrdsetel alustel ja tingimustel. Võrdne juurdepääs ametikohale eeldab igäühele tagatud võrdseid tingimusi. Isiku üldine võrdsuspõhiõigus võib saada riivatud juhul, kui konkursimenetluses olevaid isikuid koheldakse ebavõrdselt. Isikul küll puudub subjektiivne õigus ametikohale, kuid tal on õigus ametikohale kandideerida ja sellele, et konkursimenetlus oleks läbiviidud PS § 14 järgides korra kohases haldusmenetluses. Asutuse omavoli korral on isikul õigus kohtulikule kaitsele PS § 15 kohaselt.

Kuivõrd ametniku ametikoha täitmist korraldab ametiasutus, siis PS § 26 kohaselt ei tohi asutuste ametiisikud sekkuda kellegi perekonna- ega eraellu. Ametniku teenistusse võtmisel töödeldakse kandidaatide isikuandmeid, vaagides kandidaatide tugevaid ja nõrku külgi, mille pinnalt sünnib lõppvalik konkreetse inimese kasuks. Seega konkursimenetlus, kui kandidaate võrdlev menetlus, eeldab teiste kandidaatide võimalust tutvuda teatud osast teabega, et veenduda menetluse korra kohases läbiviimises. Nõnda tekib küsimus, kuidas ja kuna töödeldud andmeid avaldada ning millises mahus seda teha, et tagada teistele osalejatele PS § 19 ja PS § 26 kaitseõigus. Kokkuvõttes võivad eeltoodud õigused saada riivatud juhul, kui ametiasutus ei hinda isiku andmete töötlemise ja avaldamise ulatust.

Ükski eeltoodud põhiõigustest ei ole piiramatu. Neid õigusi võib piirata seadusega või selle alusel, järgides PS-s sätestatud eesmärke.

Kuna avaliku teenistuse konkursimenetluses on esiplaanil korra kohane menetlus, tuli esmalt tuvastada, kes on pädevaks isikuks konkursi läbi viima, menetlustoiminguid sooritama ja otsustama ametniku teenistusse võtmise. Selleks, et konkursi korraldamine oleks korrapärane ja otsus õiguspärane, peab konkursi läbi viima selleks pädev isik. Tihti reguleerivad õigusaktid ainult asutuse lõpliku haldusakti andmise pädevust, kuid konkursimenetluses tuleb tuvastada ka varasem pädevuse olemasolu. ATS ei näe ette menetlustoimingute sooritamiseks pädevust omavat isikut enne lõpliku haldusakti andmist, kuid viitab ATS § 18 lg-s 8 ametiasutuse juhile või tema volitatud isikule. VV määrus nimetab õigustatud isikuks vabale ametikohale valitava ametniku vahetu juhi ja ametiasutuse personalitöötaja või personalitöö eest vastutava isiku. Seega kandidaatide hindamisel ja valiku tegemisel ei pea osalema

ametniku ametisse nimetamise õigust omav isik, vaid seda võib teha madalama taseme ametnik.

Samuti ei reguleeri ATS lõpliku otsuse tegemiseks pädevat isikut, kuid ATS §-s 22 nimetatakse, kes on ametniku ametisse nimetamise õigust omav isik. Selleks on ametiasutuse juht või tema volitatud isik, samuti organ või tema volitatud isik. Nõnda ei ole ametniku ametisse nimetamine reguleeritud ainupädevusena, vaid otsustusõigus on edasivolitav. Sellisel juhul ei pea ametniku teenistusse võtmise menetluses kõiki otsuseid langetama ametisse nimetamise õigust omav isik, kuid lõppastmes peab talle jääma ümberotsustusõigus.

Pädevusnormide järgimine on oluline, kuna see mõjutab menetlustulemuse õiguspärasust, sh välispädevuse rikkumisel võib menetluse tulemusel antav haldusakt olla tühine. Võrreldes ATS-ga, võib haldusakti andmise pädevus olla eriseaduse või määrusega antud ka kindlale ametiisikule, nt tippjuhtide teenistusse võtmisel.

Kolmandaks, soovis autor välja selgitada, kuidas tagada konkursitingimuste õiguspärasus, sh kas ja millal on võimalik vaidlustada ebaproportsionaalselt seatud nõudeid kandidaadile. Konkurssi korraldav ametiasutus peab järgima võrdse kohtlemise põhimõtet. Selleks, et tagada võrdne kohtlemine, tuleb kandidaatide hindamine ja valik teha võrdsetel alustel, eeldusega, et konkursitingimused on proportsionaalsed seatud eesmärgi suhtes. Riigikohtuga sarnasele seisukohale jõudnud Euroopa Kohus on öelnud, et seatud nõuded peavad olema objektiivselt põhjendatud ja proportsionaalsed teenistuse tegelike vajadustega. Konkursitingimused ühest küljest on konkursi korraldamise nõuded ja teisest, kandidaadile esitatavad üldised kvalifikatsiooninõuded. Kuivõrd üldnõuded on eriseaduste ja VV määrustega täpsustatavad, on see õigus jäetud ametiasutuse tasandile. Sellisel juhul on küsitav, kuidas on võimalik tagada nõuete proportsionaalsus ja ka vältida võimalikku kallutatust. Eelkõige peavad nõuded olema kooskõlas seaduse reservatsiooni põhimõttega ning lähtuma ametikoha eripärast. Seatud tingimused ei tohi olla meelevaldsed ega sobimatud taotletud eesmärgi suhtes ning peavad vastama teenistusülesannete täitmiseks vastavale tasemele.

Olukorras, kus isik leiab, et menetlus toimub ebamõistlikult seatud tingimuste valguses, on tal õigus enda õiguste kaitseks. Kuivõrd konkursikuulutuses seatud tingimused on õiguslikult

siduvad lõpliku haldusakti andmisele (konkursi järgmisse vooru ei lubata ja ametisse ei nimetata neid, kes ei vasta seatud tingimustele), võib neid käsitleda eelhaldusaktina, mis võimaldab kandidaadil vaidlustada ebaproportsionaalseid või diskrimineerivaid nõudeid kohe konkursimenetluse käigus HKMS-s sätestatud korras.

Neljandaks, soovis autor teada, millised ja mis ulatuses menetlusnõuded tuleb tagada konkursimenetluses. ATS viitab haldusõiguse normide kohaldamisele. Kuivõrd konkursimenetlusele kohalduvad HMS sätted, kohalduvad ka põhimõtted nagu nt vorminõuded haldusaktile, ärakuulamise kohustus, kättetoimetamine, menetlustähtaegade arvutamine, avalikkus ja andmekaitse, võrdne kohtlemine, kaalutusõigus, selgitamiskohustus jt. PS-st tulenevat üldist põhiõigust menetlusele ja korraldusele rakendab HMS üldseadusena, tagades sellega korrakohase menetluse toimumise. Konkursi korrakohane menetlus kandidaadi jaoks algab konkursikuulutuse avaldamisega, mida võib käsitleda kui ettepanekut esitada pakkumus ehk haldusorgani initsiatiivi kutsuda kandidaate esitama taotlust konkursil osalemiseks. Seda võib käsitleda menetlusosalise teavitusena menetlusnõuete kontekstis, kuid konkursimenetluses ei piirdu teavitamine ainult konkursikuulutuse avaldamisega. Lisaks tuleb isikut teavitada ulatuses, mis hõlmab kandideerimisel olulist teavet ning lõppastmes tagada õigust piirava haldusakti kätte toimetamine.

Teavitamisele lisaks tuleb teatud erisustega võimaldada igaühele, kes on menetlusosaline või ka menetlusväline isik, tutvuda menetluses kogutud dokumentidega. Info juurdepääsule lisaks tagab poolte teabealase võrdsuse ka selgitamine ja ärakuulamine. Selgituste saamine HMS § 36 lg 1 ja VV määruse kohaselt erineb seetõttu, et HMS võimaldab saada selgitusi nii konkursil osalejal kui ka konkursil plaanida osaleval isikul, kuid VV määrus kitsendab selgituste saajate ringi, s.o ainult kandidaadid. Seega VV määruse kohaselt taotluse esitamist kaaluvatel isikutel puudub õigus selgitusteks. Teisalt on HMS ja VV määruse kohaselt ka selgituste saamise ulatus erinev, esimesel juhul hõlmavad selgitused kogu üldist menetlusekorraldust, kuid teisel juhul ainult konkreetset isiku värbamise ja valiku tegemise asjaolusid ja tema suhtes tehtud otsuseid.

Selgitamiskohustusele lisaks tuleb konkursimenetluses tagada isikule teatavate erisustega ka ärakuulamise õigus. Isiku võib jätta kuulamata, seetõttu, et otsus konkursimenetluses langetatakse kandidaadi taotluses sisalduvatest andmetest lähtudes. Kui aga kandidaat kukub

välja, nt pärast mingi konkursitöö koostamist, vestlust vms, siis ei ole ükski HMS-s sätestatud erand kohaldatav.

Viiendaks soovis autor teada saada, millise haldustegevusvormiga on tegu konkursimenetluse tulemuste üle otsustamisel, sh ametniku teenistusse võtmisel ja teiste kandidaatide väljaarvamisel. Ametniku teenistusse võtmine ja selle otsustamine on jäetud konkursi korraldaja pädevuseks ja sedavõrd lahtiseks, et konkursitulemuste otsustamine sõltub konkursi korraldusviisist. Tulenevalt sellest, et ametniku teenistusse valimine on hindamismenetlus ja asutusel on selleks lai hindamisruum, langetatakse otsus erinevate kandidaatide võrdluses, lähtudes ametikoha vajadusest. Kandidaatide analüüs ja valik peab toimuma objektiivselt hinnatavate omaduste alusel, kuid paratamatult hõlmab kandidaadi sobivuse hindamine subjektiivseid elemente. Objektiivsuse konkursimenetluses tagab ennekõike organi kollegiaalsus. Tehtud otsus peab olema subjektiivne ehk otsused tuleb teha pädeva isiku isiklikke eelistusi arvestamata ning objektiivsuse tagamiseks, peab konkursi korraldamine tagama võimaliku kallutatuse vältimise. Otsus tuleb langetada põhinedes üksnes konkreetse konkursi asjaoludel ja selleks seatud tingimustel.

Tulenevalt konkursimenetluse otsuste langetamise eripärast, ei pea alati haldusmenetluse läbiviimisele kohalduma HMS põhimõtted. Teatavad erisused võivad tuleneda ka eriseadusest (käesoleval juhul nt ATS-st) või väljakujunenud tavadest (nt asutuse konkursi korraldamise praktika).

Ametniku teenistusse võtmine ja välja arvamise otsustatakse haldusaktiga, mis võib olla koormav kui ka soodustav. Mõlemal juhul peab otsuseks koostatud haldusakt olema õiguspärane, vastates formaalsetele kui ka materiaalsetele nõuetele. Küll aga ei pea haldusakt vastama tavapärasele põhjalikule haldusaktile, kuid isikul peab olema võimalus täiendavale teabele ja enda õiguste kaitsele HKMS sätestatud korras.

Autor leiab, et analüüsi tulemusena on realiseerunud töö eesmärk ning ühtlasi leiti vastused püstitatud uurimisküsimustele. Teisalt töö sissejuhatuses püstitatud hüpotees pidas paika osaliselt: vormi- ja pädevusnõuete osas HMS-s sätestatud reeglid on probleemivabalt kohaldatavad. Samuti enamus menetlusnõudeid on suuremate küsimusteta kohalduvad, kuid on detaile, mis tekitavad probleeme. Nendeks on nt kandidaadi teavitamine konkursist välja

kukkumisel vaheetappides kui ka lõppvoorus. Käesoleval juhul näeb ATS ette vaid üldise teavitamiskohustuse, kuid lähtuvalt konkursi korralduse eripärast, tuleks täpsustada otsuste tegemise teavitamiskorda. Samuti tuleks mõelda isiku ärakuulamist võimaldava erinormi loomisele, mis ei oleks haldusorganile üleliia koormav, kuid samas aitaks kaasa eesmärgi paremale saavutamisele.

Teiseks võiks autori hinnangul täpsemalt reguleerida otsuste kättetoimetamist konkursi erinevatel korraldusviisidel, et isik teaks realiseerida enda kaitseõigust. Kuna isikutele otsuse erineval ajal kättesaadavaks tegemine loob ka erinevad kaebetähtjad, siis õigusselguse huvides, oleks täpsem regulatsioon vajalik, et tekiks isikul konkreetsem arusaam kaebetähtaja kulgema hakkamisest.

Kolmandaks peaks ATS sisaldama regulatsiooni konkursitingimuste avaldamise ja nende vaidlustamise osas, kuna praktikas ei pruugi kandidaadid olla teadlikud konkursikuulutuses seatud tingimuste eelhaldusakti olemusest. Seetõttu ei oleks neil võimalust koheseks õiguste kaitseks.

Samuti leiab autor, et ATS-s on kehtestatud üldised kvalifikatsioonitingimused, mida täpsustavad eriseadused, kuid nt ei ole seatud üldist nõuet isikuomadustele. Lähtuvalt sellest tekib küsimus, kuidas hinnata ATS kontekstis isiku ametikohale sobivust isikuomaduste vaatepunktist.

Kuivõrd kohtupraktika avaliku teenistuse konkursimenetluse küsimustes on minimaalne, loodab autor, et käesolev magistr töö aitab leida vastused konkursimenetlust puudutavates küsimustes.

COMPETITION PROCEDURE FOR THE RECRUITMENT OF AN OFFICIAL. Summary

The state is an abstraction, only functioning through certain people. Therefore, it is certain, that individuals implementing state power, whom legislator appoints as officials, have to have a special status - on the one hand, provided with specific rights to perform state power, on the other hand, having proven certainty of their loyalty to the state and conform to higher requirements set for knowledge, skill, etc.

The Constitution of the Republic of Estonia (hereinafter the Constitution) lacks a specific approach regarding the special status of officials, yet the indication of recollection towards state officials is still found in the chapters of the Constitution. That grounds on § 29 of the Constitution, farther on special norm § 30 of the Constitution. The selection of state officials is tailored by the legislator per the fundamental right to equality set by § 12 of the Constitution, orderly procedure set by § 14 of the Constitution, go to court for the protection of rights in accordance with § 15 of the Constitution, and fixed regulations regarding privacy set by § 26 of the Constitution.

The competition for recruitment has to be carried out as an administrative proceeding. In order to ensure proper compliance with the procedural requirements besides the formal requirements of the administrative act, articles of the Administrative Procedure Act (hereinafter APA) have to be implemented. Whereas the determination of results of the competition procedure occurs in accordance with the administrative act, it may be conferring or precluding rights to an individual, it is a considerable decision.

The legislator has precisely regulated the recruitment of personnel as state officials in the Civil Service Act (hereinafter the CSA). The CSA stipulates the appropriate procedure and if or which requirements have to be set for a candidate.

Consequently to the matter, that the organization of competitions was limited in the earlier adaptations of the CSA, in addition to the non-obligatory option of declaring a competition, the author analyzes the organization of the competitions and impact on the subjective rights of the candidacy in the light of the new CSA. As the author focused solely on the recruitment of

the officials in public service and relations of trust with the state, the appointment of an employee, as well as government officials and employees regulated by the special law, are excluded.

Ergo, the work aims to identify fundamental principles and rights in conjunction with legislation, i.e., the APA and the CSA, regarding the legal deficit in the procedure of recruitment of officials in a contest procedure. Specifically, the author focused on questions regarding the impact of APA on the competition itself and the occurrence of results, but also opportunities for legal protection for non-imposed candidates.

Based on the aim of the work, the author put forward the following hypothesis: performed competition procedure based on the CSA, the application of the provided competence, procedural and formal requirements set out in the APA requires specified special norms set by the legislator in the CSA. In addition to the hypothesis in their master's thesis, the author sought out answers to the following research questions:

1. What fundamental rights are at stake for the person who desires to apply for the competition to fill the post of an official?
2. Which is an administrative body competent to carry out the competition, to perform the procedural acts, and decide the recruitment of an official?
3. How to ensure the legality of the terms of the competition, including if and when it is possible to dispute disproportionate requirements?
4. To what extent must the procedural requirements, including procedural rights, be ensured in the competition procedure?
5. What form of administrative activity is in act in the determination of the results in the competition procedure, including recruitment of an official and exclusion of alternative candidates?

To achieve the objective set in the master thesis, the author used a qualitative method for analysis and comparison of the gathered data, including formatting the work in three chapters, in case of need dividing it into subchapters.

In the first chapter of the thesis, the author addresses the fundamental constitutional rights and freedom that are of relevance for the recruitment of an official. The analysis demonstrated that

everyone has the right to uninterrupted individual fulfillment, including occupational self-realization. § 29 of the Constitution provides everyone the right to choose the field of activity, profession, and occupation, together with the choice for occupation in the civil service. The right to apply for a position in the civil service is specified in § 30 of the Constitution, allowing an Estonian citizen to take up a position. As a special law the CSA specifies that, exceptionally, a citizen of a Member State of the European Union may also take up a position in civil service. However, such a right is not permitted in positions of public order and security insurance, such as the position of a senior manager. Still, the procedure for filling a position must be established in a way that a citizen is guaranteed the right to equal treatment in § 12 of the Constitution. According to which no person has a subjective right to be elected to a position, but has the right to an equal approach, including due procedure.

To ensure this, it is necessary to conduct proper proceedings (§ 14 of the Constitution), which means not only court proceedings but also proceedings conducted by an administrative body generally and its legality. The organization of the competition for the recruitment of an official must also follow the procedural rule. Only in this case is it possible to ensure the effective protection of a person's rights. If the subjective rights of a participant have been violated in a competition, the person must be guaranteed the right to use an effective legal remedy (§ 14 of the Constitution and § 15 of the Constitution). To conduct a proper procedure, requirements must be set for the organization of the procedure as well as for the candidate, which has to be proportionate following § 11 of the Constitution.

The CSA establishes the general requirements which must be met by an official to be recruited. Such requirements include at least secondary education, full legal capacity, Estonian citizenship, and proficiency in the state language at the required level. These requirements may be restricted by other legislation, depending on the nature of the rank. As the requirements are important to allow a choice to be made in favor of the most competent candidate, the publication and extent of such information should be considered. The precondition is that the privacy of a person and the right of § 19 of the Constitution to informational self-determination must not be violated according to § 26 of the Constitution. To ensure that persons, including concerning the organization of competitions, have a lawful and orderly procedure, the State may restrict the sphere of human freedom in the general

interest only insofar as is appropriate and necessary, whilst the undue interference being avoided.

The second chapter of the thesis is on the impact of open administrative procedures on public service tendering. It became clear that the principles of administrative law also apply to civil servants and that, for a proper procedure to take place, the general principles of administrative law, as well as procedural and substantive law, must be applied. The administrative procedure for recruiting an official is affected by the fact that both the recruitment of an official and the decision on the results of the competition are carried out by administrative act, hence is giving an administrative act regarding the administrative procedure to which the APA principles apply. The general principles of administrative procedure applicable in a competition procedure are, for example, formal requirements for an administrative act, obligation to hear, service, calculation of procedural time limits, public and data protection, equal treatment, discretion, duty to explain, etc.

As the procedure for the issuance of an administrative act must have commenced, the competition procedure begins with the publication of the announcement and ends with the decision and disclosure of the results. The author thinks that according to the CSA, the publication of a competition procedure can be considered as a proposal to submit a tender, i.e. an initiative of the administrative body to invite candidates to apply for participation in the competition. To run the competition properly, one must have the competence to do so. Since legislation often only regulates the authority's power to issue the final administrative act, it is further necessary to establish the existence of an earlier competence. The CSA does not name a person with such competence but refers in § 18 (8) of the CSA to the head of a public office or a person authorized by them. According to a regulation of the Government of the Republic, the direct manager of an official elected to a vacant position and a personnel employee of a public office or a person responsible for personnel work are responsible people. Thus, the person authorized to appoint an official does not have to be involved in the evaluation and selection of candidates, it can be done by a lower-level official.

Nor does the CSA regulate the person competent to make the final decision, but § 22 of the CSA specifies who is the person entitled to appoint an official. The head of an authority or a person authorized thereby, as well as a body or a person authorized thereby shall have the

right to appoint to a post (hereinafter the appointing authority). Therefore, the appointment of an official is not regulated by exclusive competence but is also sub-delegated in the making of the final decision. As the CSA does not appoint a specific person with necessary competence, it must be noted who is the competent administrative body within the meaning of § 8 (1) of the APA in a particular case, as the competence to issue an administrative act may also be conferred to a certain official by law or regulation, e.g. in the recruitment of senior management.

The competition procedure as an invitation to the candidates to apply for participation in the competition at the initiative of the administrative body requires the public to be informed, thus the persons must also be informed about the activities of the procedure and the collected documents. To ensure the transparency of proceedings, the adequate and comprehensive protection of individuals' rights, and the informational equality of the parties, essential procedural requirements, such as the obligation to explain and to be heard, must be complied with. To ensure a due process and the final decision, documents relevant to the proceedings must be preserved and made available to both the party to the proceedings and the person outside the proceedings. However, such a right can be restricted by a special law, provided that a person's privacy and protection of personal data are not violated.

The ultimate goal of the competition procedure is to end the procedure with the issuance of an administrative act. The determination of the results of the competition may take the form of a burdensome as well as a favorable administrative act, both at the intermediate stages of the competition and at the end of the competition. The issuance of a cumbersome administrative act restricts the subjective rights of the candidate, i.e. the person is excluded from the competition, and the other gives the candidate a subjective public right, i.e. the ruling to be elected to his or her service. Such an administrative act must comply with the formal and substantive lawfulness of the competent administrative authority, on the ground of and per the law in force, including proportionality, sine errors of assessment, and meet the formal requirements. As the administrative body has discretion in the competition procedure, the results are judged based on an assessment of the suitability of the various candidates and, in the final stage, it must be possible to justify the decision made. The specificity of the competition procedure is that the administrative act issued does not have to be similar to a normal comprehensive administrative act within the meaning of APA, but must be sufficiently

substantiated, at least in terms of main motives, to ensure that the party and the court understand the decision and the possibility to carry out inspections. In a situation where a burdensome administrative act has been issued against a person, he or she has the right to judicial protection based on the provisions of the Code of Administrative Court Procedure (hereinafter the CACP).

The third chapter of the thesis focuses on the recruitment of officials by administrative procedures, which are regulated by the CSA. The analysis revealed that the recruitment of an official takes place through an open competition procedure in accordance with the CSA and that in certain cases the competition may fail. Within the framework of organizing a competition, the realization of a person's fundamental rights and freedoms and their right to judicial protection must be ensured. In this way, the competition procedure must be public, ensuring equal access for everyone to apply for the post. How the recruitment of an official is to take place is regulated in the CSA as general rules. As the competition procedure must be a proper procedure, the APA principles must be followed when setting procedural and formal requirements, because there is no regulation in the CSA in this regard. The selection of candidates and the recruitment of an official must be on an equal footing, provided that the conditions for selection are proportionate to the aim pursued. The legislator has laid down requirements for the organization of a competition, which are a competition announcement together with the conditions of the competition, as well as the set requirements submitted to the candidate. As the competition notice with the requirements for the candidate is considered as a preliminary administrative act, a person can exercise the right of appeal if it considers that the conditions imposed are disproportionate. In such a case, a person may file an appeal against a preliminary administrative act with an administrative court provided for in the CACP.

The requirements imposed on a candidate include, in particular, the qualification requirements based on which it is possible to carry out an assessment between candidates and to take a subjectively and objectively impartial decision. Thus, the recruitment of an official, including the recruitment of senior management, is based on an evaluation decision based on a comparison of the candidates, which must be communicated to the person, taking into account the principles of personal data protection and privacy. By participating in a competition for

the position of an official, a person acquires the right of judicial defense if the proceedings have been conducted in violation of the candidate's subjective rights.

According to the author, the goal set in the work was obtained and the answers to the research questions were also found. On the other hand, the hypothesis set out in the introduction to the work was partly true: the rules set out in the APA regarding formal and competence requirements are easily applicable. Also, most procedural requirements are applicable without major issues, but some details cause problems, and to resolve them, the CSA should provide special regulations.

As the case law on public service competition procedures is minimal, the author hopes that this master's thesis will help to find answers to the questions concerning competition procedures.

LÜHENDID

ATS	Avaliku teenistuse seadus
AvTS	Avaliku teabe seadus
EIÕK	Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon
EK	Euroopa Kohus
EL	Euroopa Liit
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
HKMS	Halduskohtumenetluse seadustik
HMS	Haldusmenetluse seadus
IKS	Isikuandmete kaitse seadus
KeeleS	Keeleseadus
KOKS	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KS	Kohtute seadus
KVTS	Kaitseväeteenistuse seadus
ÕKS	Õiguskantsleri seadus
PäästeTS	Päästeteenistuse seadus
PGS	Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus
PIK	ÜRO Puuetega inimeste õiguste konventsioon
PPVS	Politsei ja piirivalve seadus
PS	Eesti Vabariigi Põhiseadus
RKS	Riigikontrolli seadus
RVastS	Riigivastutuse seadus
SoVS	Soolise võrdõiguslikkuse seadus
TsÜS	Tsiviilseadustiku üldosa seadus
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon
VangS	Vangistusseadus
VäTS	Välis teenistuse seadus
VõrdKS	Võrdse kohtlemise seadus
VÕS	Võlaõigusseadus
VV	Vabariigi Valitsus

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

Kasutatud kirjandus

1. A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Juura 2004.
2. A. D. Moore. Defining Privacy. Journal of Social Philosophy, 2008, Vol. 39, No. 3. Arvutivõrgus: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1980849. (12.04.2021)
3. Andmekaitse Ispeksioon. 07.10.2020 vaideotsus avaliku teabe asjas nr 2.1-3/20/2999. Arvutivõrgus: https://www.aki.ee/sites/default/files/vaideotsused/2019/vaideotsus_07.10.2020_avaliku_teabe_asjas_nr_2.1-3-20-2999_sotsiaalministeerium_-_eraisik.pdf. (12.03.2021)
4. Avaliku teenistuse moderniseerimine. Õigusvõrdlev analüüs. Justiitsministeerium. Tallinn: 2007. Arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/avaliku_teenistuse_analuus_2007_1.pdf. (24.03.2021)
5. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/Avaliku%20teenistuse%20seadus>. (22.02.2021)
6. Avaliku teenistuse värbamise ja valiku käsiraamat. Rahandusministeerium. Tallinn 2016. Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/personalipoliitika/varbamise_ja_valiku_kasiraamat_2016.pdf. (05.04.2021)
7. E. Vene. Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele.- Juridica 2005/X.
8. Euroopa avaliku halduse printsiibid SIGMA kogumik nr 27. SIGMA-OECD ja Euroopa Liidu koostööprogramm. Eesti Vabariigi Riigikantselei. OÜ Infotrükk 2000. Arvutivõrgus: <http://www.sigmaweb.org/publications/39560237.pdf>. (24.03.2021)
9. Euroopa hea halduse tava eeskiri. Euroopa Ombudsman. Arvutivõrgus: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/et/3510>. (02.04.2021)
10. F. Schoch. Haldusõiguse euroopastumine.- Juridica 2017/I.

11. I. Pilving, Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Väitekirj *doctor iuris* kraadi taotlemiseks. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2006.
12. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Adopted. Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966.- Arvutivõrgus: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr.pdf>. (01.02.2021).
13. J. Schwarze. Judicial Review of European Administrative Procedure.- Law and Contemporary Problems, 2004/1.
14. K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Tallinn: Justiitsministeerium 2013. Arvutivõrgus:https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat_0.pdf. (25.01.2021)
15. K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus õpik. Avatud Eesti Fond, 1995.
16. K. Rebane. Teenistusest õigusvastaselt vabastatud ametnike õiguskaitsevahendite analüüs. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2015. Arvutivõrgus: http://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/47509/rebane_karol.pdf. (29.01.2021)
17. K. Sein, M. Mikiver, P. K. Tupay. Pilguheit andmesubjekti õiguskaitsevahenditele uues isikuandmete kaitse üldmääruses.- Juridica 2018/2.
18. L. Wildhaber, O. Diggelmann. Euroopa inimõiguste Konventsioon ja eraelu kaitse. Uuemad arengusuunad.- Juridica 2007/I.
19. M. Mikiver, E. Tikk. Informatsioonilise enesemääramise õiguse tagamise diskretsiooniotsused haldusmenetluses.- Juridica 2005/IV.
20. M. Rondel. Informatsioonilise enesemääramise õigus ja jälitustegevus. Isiku õigus teada saada tema suhtes tehtud jälitustoimingutest.- Juridica 2016/X.
21. M. Susi. Õigus tõhusale menetlusele enda kaitseks Euroopa Inimõiguste Kohtu käsitluse ja Eesti õigusruumi näitel.- Juridica 2009/I.
22. M. Tõniste, S. Reinsalu.- Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu põhivalikud. Juridica 2010/ VIII.
23. M-L. Sepper. NAISED & MEHED, Võrdsed õigused, võrdne vastutus. Ülevaade soolise võrdõiguslikkuse seadusest. Sotsiaalministeerium. Tallinn: AS Atlex 2010.
24. N. Parrest. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas.- Juridica 2006/1.
25. P. K. Tupay, M. Mikiver. E-riik ja põhiõigused.- Juridica 2015/III.

26. R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses.- Juridica eriväljaanne 2001.
27. R. Alexy. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon. Justiitsministeerium, 2007.
28. R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja- vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
29. R. Maruste. Põhiõiguste harta Euroopa põhiseaduslikus lepingus.- Juridica 2004/X.
30. S. Synnerström. Avaliku teenistuse professionaalne juhtimine: tõhusate, mõjusate ja kõrgelt kvalifitseeritud juhtide kujundamine. Eesti Vabariigi Riigikantselei 2002.
Arvutivõrgus: <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37088036.pdf>
(24.03.2021)
31. T. Biesinger. Tõhusa õiguskaitse võimalikkus halduskohtumenetluses.- Juridica 2018/III.
32. T. Koj. Emerging Hierarchy in International Human Rights and Beyond: From the Perspective of Non-derogable Rights. European Journal of International Law, 2001, Vol 12, No 5. Arvutivõrgus: <https://academic.oup.com/ejil/article/12/5/917/422275>.
(05.04.2021)
33. T. Rauk, K. Rohtla, M. Timmermann. Kaebeõiguse probleemid Tartu Ringkonnakohtu halduskolleegiumi praktika näitel.- Juridica 2016/VII.
34. The Universal Declaration of Human Rights. The United Nations General Assembly in Paris on 10 December 1948 (General Assembly resolution 217 A).- Arvutivõrgus: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/index.html>. (01.02.2021).
35. V. Saarmets. Haldusakti tühisus. Õiguskeel 2017/IV.
36. Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juridicum 2020.
37. Ü. Madise. Ametikoha täitmise konkursi luhtumine. Õiguskantsleri seisukoht ja soovitus. Arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_pohioiguste_ja_-_vabaduste_paremaks_tagamiseks_ametikoha_taitmise_konkursi_luhtumine.pdf.
(12.02.2021)
38. Ü. Madise. Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest.- Juridica 2003/I.
39. Y. Poulet, A. Rouvroy. The Right to Informational Self-determination and the Value of Self-development. Reassessing the Value of Privacy for Democracy, 2009.

Arvutivõrgus:

https://www.researchgate.net/publication/225248944_The_Right_to_Informational_Self-Determination_and_the_Value_of_Self-Development_Reassessing_the_Importance_of_Privacy_for_Democracy.
(12.04.2021)

Kasutatud õigusaktid

40. Ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitatavad nõuded.- 19.12.2012.- RT I, 21.12.2012, 37.
41. Ametnike värbamise ja valiku kord.- 19.12.2012.- RT I, 21.12.2012, 36.
42. Ametniku, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded.- RT I, 27.06.2011, 1... RT I, 14.02.2018, 10.
43. Avaliku teenistuse seadus.- RT I 1995, 16, 228...RT I, 06.07.2012, 11.
44. Avaliku teenistuse seadus.- RT I, 06.07.2012, 1... RT I, 13.03.2019, 37.
45. Eesti Vabariigi põhiseadus.- RT 1992, 26, 349... RT I, 15.05.2015, 2.
46. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Euroopa Liidu Teataja C 326/391, 26.10.2012.
47. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. Euroopa Liidu Teataja C 326, 26.10.2012.
48. Euroopa nõukogu 27.11.2000 direktiiv 2000/78/EÜ, võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel.- EÜT L 303, 2.12.2000.
49. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 27.04.2016 määrus (EL) nr 2016/679, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus).- ELT L 119/1, 04.05.2016.
50. Halduskohtumenetluse seadustik.- RT I, 23.02.2011, 3... RT I, 13.03.2019, 54.
51. Haldusmenetluse seadus.- RT I 2001, 58, 354... RT I, 13.03.2019, 55.
52. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon.- RT II 1996, 11, 34...RT II 2010, 14, 54.
53. Isikuandmete kaitse seadus.- 21.12.2018 otsus nr 367.- RT I, 04.01.2019, 11.
54. Kaitseväeteenistuse seadus.- RT I, 10.07.2012, 1... RT I, 06.05.2020, 9.
55. Keeleseadus.- RT I, 18.03.2011, 1... RT I, 16.06.2020, 5.
56. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt.- 26.09.1991... RT II 1994, 10, 11.

57. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus.- RT I 1993, 37, 558...RT I, 10.07.2020, 97.
58. Kohtute seadus.- RT I 2002, 64, 390... RT I, 28.01.2021, 2.
59. Ministeeriumi kantslerile ja asekanterile, Riigikantselei direktorile, ameti ja inspeksiooni peadirektorile ning määruses nimetatud teiste valitsusasutuste juhtidele esitatavad nõuded, nende värbamise ja valiku ning arendamise ja hindamise kord.- RT I, 28.06.2013, 36... RT I, 18.12.2020, 35.
60. Politsei ja piirivalve seadus.- RT I 2009, 26, 159... RT I, 10.12.2020, 23.
61. Politseiametniku ning Politsei- ja Piirivalveameti struktuuriüksuse juhi ametikohal teenistuses oleva ametniku kutsesobivusnõuded, nende kontrollimise tingimused ja kord.- RT I, 18.04.2013, 16... RT I, 29.08.2019, 7.
62. Prokuratuuriseadus.- RT I 1998, 41, 625... RT I, 02.06.2020, 7.
63. Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll.- 13.12.2006.- RT II, 04.04.2012, 6.
64. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus.- RT I 2010, 41, 240... RT I, 16.06.2020, 12.
65. Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, hariduse- ja tervisenõuded.- RT I, 03.03.2011, 26...RT I, 19.03.2021, 5.
66. Päästeteenistuse seadus.- RT I 2008, 8, 57... RT I, 19.03.2019, 69.
67. Riigikontrolli seadus.- RT I 2002, 21, 117... RT I, 19.12.2019, 13.
68. Riigivastutuse seadus.- RT I 2001, 47, 260... RT I, 17.12.2015, 76
69. Soolise võrdõiguslikkuse seadus.- RT I 2004, 27, 181... RT I, 10.01.2019, 19.
70. Tsiiviilseadustiku üldosa seadus.- RT I 2002, 35, 216... RT I, 23.05.2020, 4.
71. Töölepingu seadus.- RT I 2009, 5, 35... RT I, 29.12.2020, 25.
72. Vabariigi Valitsuse seadus.- RT I 1995, 94, 1628...RT I, 10.12.2020, 3.
73. Vangistuseseadus.- RT I 2000, 58, 376... RT I, 03.03.2021, 2.
74. Vanglateenistuse ametnikule esitatavad nõuded, nõuetele vastavuse hindamine ning vangla direktori värbamine ja valik.- RT I, 29.07.2013, 1...RT I, 03.01.2020, 20.
75. Võlaõiguseseadus RT I 2001, 81, 487...RT I, 04.01.2021, 19.
76. Võrdse kohtlemise seadus.- RT I 2008, 56, 315... RT I, 26.04.2017, 9.
77. Välissteenistuse seadus.- RT I 2006, 26, 193... RT I, 24.05.2017, 7.
78. Õiguskantsleri seadus.- RT I 1999, 29, 406... RT I, 26.05.2020, 11.

Kasutatud kohtupraktika

79. EK 17.07.2008, C-303/06, S. Coleman vs Attridge Law ja Steve Law.
80. EK 28.03.2000, C-158/97, Georg Badeck jt.
81. EK 8.03.1988, liidetud kohtusajad 64, 71-73 ja 78/86, Giovanni Sergio jt vs Euroopa Ühenduste Komisjon.
82. EK kohtujurist Pikamäe 22.1.2020 ettepanek, C-114/19 P, Euroopa Komisjon vs Danilo Di Bernardo.
83. EK kohtujuristi ettepanek 11.03.2004, C-150/03 P, Chantal Hectors vs Euroopa Parlament.
84. EK kohtujuristi ettepanek, 29.06.2004, C-319/03, Serge Briheche vs Ministre de l'Intérieur, Ministre de l'Éducation nationale ja Ministre de la Justice.
85. EKo 17.12. 1980, C-149/79, komisjon vs Belgia.
86. EÜKo 13.10.2017, T-572/16, Alain Laurent Brouillard vs Euroopa Komisjon.
87. EÜKo 14.12.2018, T-525/16, GQ jt vs Euroopa Komisjon.
88. EÜKo 24.9.2015, T-124/13 ja T-191/13. Itaalia Vabariik ja Hispaania Kuningriik vs Euroopa Komisjon.
89. EÜKo 5.9.2018, T-671/16 Vincent Villeneuve vs Euroopa Komisjon.
90. Kohtujurist Saugmandsgaard Øe, 27.10.2016 ettepanek, C-406/15, Petya Milkova vs Izpalnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol.
91. RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01
92. RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01
93. RKHKm 03.10.2007, 3-3-1-41-07
94. RKHKm 04.04.2003, 3-3-1-32-03
95. RKHKm 12.12.2017, 3-17-981/16
96. RKHKm 15.10.2002, 3-3-1-48-02
97. RKHKm 24.04.2018, 3-17-725/33
98. RKHko 04.03.2013, 3-3-1-68-12
99. RKHko 09.12.2020, 3-18-2099/20
100. RKHko 14.04.2010, 3-3-1-99-09
101. RKHko 14.10.2003, 3-3-1-54-03
102. RKHko 15.10.2013, 3-3-1-35-13
103. RKHko 15.10.2020, 3-18-121/16

104. RKHKo 19.04.2010, 3-3-1-4-10
105. RKHKo 24.10.2007, 3-3-1-51-07
106. RKHKo 28.04.2009, 3-3-1-30-09
107. RKKKo 26.08.1997, 3-1-1-80-97
108. RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07
109. RKPJKo 05.02.2008, 3-4-1-1-08
110. RKPJKo 12.04.2021, 5-21-1/10
111. RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05
112. RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03
113. RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03
114. RKPJKo 17.07.2009, 3-4-1-6-09
115. RKPJKo 17.12.2019, 5-19-40/36
116. RKPJKo 31.01.2007, 3-4-1-14-06
117. RKPSJKo 02.05.2015, 3-4-1-33-14
118. RKPSJKo 27.03.2012, 3-4-1-1-12
119. RKTKo 26.06.2013, 3-2-1-18-13
120. RKÜKm 05.06.2017, 3-1-1-62-16
121. RKÜKo 01.07.2015, 3-4-1-20-15
122. RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06
123. RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06
124. RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09
125. RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-86-07
126. RKÜKo 19.06.2020, 3-20-1044/5
127. RKÜKo 20.10.2020, 5-20-3/43
128. RKÜKo 25.01.2007, 3-1-1-92-06
129. RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05
130. RKÜKo 31.05.2011, 3-3-1-85-10
131. TlnRnKm 18.11.2015, 3-15-2496/25
132. TlnRnKm 18.11.2015, 3-15-2605/7
133. TrtRnKo 24.09.2013, 3-11-1007/67