

Diplomitöö
470787

Matr.nr.12484.

Rein Eliaser

E. V.
TARTU ÜLIKOOLI
BIGUSTEADUSKOND
14. det 1937
№ 201
TARTU

H A L D U S T E E N I S T U S

*Diplomitöö arvestatud.
14. det. 1937*

A. F. Kinnam

Diplomitöö.

A. A.

2513.

*Loetud peavad IX. XII 1937s.
õige peaduskonna
laude.*

S I S U K O R D.

I OSA: HALDUSTEENISTUSE TEOORIA:

1.peatükk: Teoreetilisi põhiprintsiipe:

§1. Politseiriiklik haldusteenistus,

§2. Õigusriiklik haldusteenistus.

2.peatükk: Teoreetilisi eriprintsiipe:

§3. Teenistusse võtt,

§4. Teenistuskäik,

§5. Teenistusest vabastamine.

II OSA: HALDUSTEENISTUSE DOGMA:

3.peatükk: Konstitutsioonilisi printsiipe:

§6. Egaliteedi ja legaliteedi printsiibid,

§7. Õiguskaitsega seonduvaid printsiipe.

4.peatükk: Riigiteenistusseaduse printsiipe:

§8. Haldusteenistuja mõiste ja liike,

§9. Teenistusse võtt,

§10. Teenistujate kohuseid ja õigusi,

§11. Teenistusest vabastamine.

I OSA: HALDUSTEENISTUSE TEOORIA

1.peatükk: Teoreetilisi põhiprintsiipe.

§ 1. Politseiriiklik haldusteenistus.

Haldusteenistus on avalik teenistus teatava korporatiivse ühiku üldsuse hääks, millistest ühikutest võimsaimana tuntakse riiki. Haldamise vorm teatavas korporatiivses ühikus võib olla rajatud mitmesuunalistele ideoloogilistele alustele. Vastavalt neile printsiipidele, mida aluseks kujunev ideoloogia kaasa toob, erineb ka haldusteenistuse iseloom, kord suuremal, kord vähem märgataval määral.

Tänapäeva kultuurriikide haldus on rajatud õigusriikliku ideoloogia printsiipidele. Kuid see pole mitte väga ammu nõnda. Paljude sajandite jooksul on õigusriikliku ideoloogia eelkäijaks olnud politseiriiklik ideoloogia, mille jäänused näitavad visat püsimit kaasaja moodsamaiski õigussüsteemides.

Politseiriiklikule ideoloogiale rajatud haldusteenistus evib järnevas demarkeeritud iseloomulikke karakterjooni.

Haldusteenistujate ja hallatavate vahekord, vastandina õigusriigis esinevale, pole täiesti avalikõiguslikku laadi, vaid sarnaneb enamini tsivilistliku peremehe-sulase vahekorrale. Seetõttu õieti kindel õiguskord tänapäeva mõttes puudus. Õiguskord küll oli olemas, kuid see esines sootuks ebastabiilse õigusnormide süsteemina. Hallatavad selle ebastabiilse süsteemi man esinesid nn.alamatena, keda haldusteenistujad käsutasid oma teenritena. See käsutamine polnud piiratud mingite kodanikuvabadustega.

Kirjeldataud õigusnormide süsteemi ebastabiilsus johtus mitmesugustest asjaoludest. Sellistena on kõigepealt mainida, et haldusteenistuse "ülimalks seaduseks" polnud mitte üldhuvi taotlemine, vaid regis voluntas suprema lex est printsiip. Et aga rex oli muutuva, sageli isegi äärmiselt muutuva tahtega inimene, evis ka haldusteenistuse siht üsna kõikuvat iseloomu, olles täna see, homme teine.

Teiseks on oluline järgmine fakt: politseiirikliku halduse vormi esinemisel haldusteenistujad polnud isiklikult seotud haldustoimingutega. Haldustoimingutel n.ö. polnud mingit õiguslikult siduvat tähtsust haldusteenistujate eneste suhtes. Need toimingud kohustasid või õigustasid vaid ala-

maid. Haldusteenistujal enesel oli võimalik oma käske ja keelde igal ajal muuta ja tagasivõtta. Mingist "omandatud õiguste" põhimõtte rakendamisest ei võinud olla juttu.

Iseloomulik politseiriiklikule haldusteenistusele on ka tema eriline menetlusviis, mida on nimetatud "haldamiseks rohelise laua tagant". Seda menetlust iseloomustab teatav eriline kinnisus, bürokraatsus ja kantseleiline formalism. Viimatimainitud põhimõtted avalduvad peale menetluse veel ka neis õiguslikes aktides, millised esildusid haldusteenistuse alal. Peamiste aktidena esinesid instruktsioonid, mida anti kantseleilises rutiinis kujunenud tavade alusel. Hiljem tekkisid juba ka teatavad üldaktid m.politseiseaduste näol, mis hakkasid asendama kantseleilist tavaõigust. Nii instruktsioonid kui politseiseadused olid täiesti internsed aktid.

Nende internsete aktide abil siis toimetati haldamist. Kuidas see oli teostatud? Nimelt äärmusliku kontsentratsiooni printsiibile tuges. Kohahalduse alal teotsevad haldusteenistujad esinesid peamiselt vaid sooritlejana ja kesk-haldusest sõltuvate mannekeenidena. Nende iseseisvusetus nähtub parimini sellest, kuivõrd detailsed, üksikasjastatud pidid olema kujundatud neile direktiivideks antud instrukt-

sioonid. Ja ometi pole olnud needki küllaldaselt täpsad, sest on teada, et iga pisima lünga või ootamata sündmuse korral nad kaotasid pea ja jäid ootama uusi instruksioone. Kuid instruksioone on võimatu üksikasjastada sel määral, et haldusteenistuja iseseisev teotsemine oleks tarbetu. Seetõttu on politseiriiklikule halduse vormile omane eriline aeglus haldusteenistujate teotsemises. Muide just see aeglus ja saamatus esinesid tollal alamaille kõige kindlama kaitsena ülekohtu vastu; sest tollal iga alamaisse puutuv haldustoiming oli üldpõhimõtteliselt vaieldamatu, ega võinud siis ka kohtulikust õigusekaitsest juttu olla. Kui teatav kohtulik õiguskaitse esineski, piirdus ta tsivilistlike hagi- gide käsitlemisega fiscuse vastu.

Oma nime on saanud politseiriiklik halduse vorm eriliselt haldusteenistujate liigilt, kelle esindajate ülesandeks oli alamate meelsuse jälgimine ja selle alamliku truuduse üle otsustamine, tarbekorral aga ka mõningate isikute kõrvaldamine. See eriline haldusteenistujate liik tekkis politseiriigis paratamatult peadtõstva umbusalduse tulemusel, mis sigines alamate ja haldajate vahele. Võimul püsimine ei olnud mõeldav muul kui kahel viisil: kas kindlustada end tääkide ja žandarmeeriaga või hakata alamaile kinkima iga- suguseid seniolematuid soodustusi. Tavaliselt valiti esimene

viis. Kuid täakidel ei püsitud siiski kaua. Mõnel pool varem, mõnel hiljem asendus politseiriiklik ideoloogia õigusriiklikuga, millele vastavalt kujundus teislaadseks ka haldusteenistus.

§ 2. Õigusriiklik haldusteenistus.

Õigusriiklik on iga haldus, mille kandvamaks printsiibiks on põhimõte: haldamine toimugu igal juhul õigusepäraselt. Selle põhimõtte teostamine eeldab juba hoopis kindlamat ja stabiilsemat õiguskorda kui see esines politseiriigis. Selle põhimõtte teostamisvõimalustele tüüriti mitmete eri põhimõtete püstitamise, mis koos moodustavadki õigusriikliku ideoloogia tuuma.

Legaaluse põhimõtte seoses haldusteenistusega nõuab, et kõigepealt üldaktidele omistataks primaat üksikaktide suhtes, aga peale selle veel ka seda, et teostataks aktidevaheline jõuastendus ka halduskorraldistegi alal. Haldusteenistujad on õigustatud teotsema igal juhul nii, et nende poolt antavad aktid oleksid kooskõlastatud kõrgemajõuliste aktidega.

Egaalsuse printsiip õigusriikliku haldusteenistuse aluspõhimõttena nõuab, et kodanikke käsitletaks ühtedes ja samades olundeis ning eeldustel täiesti võrdselt, ja, teiseks, et haldusteenistujad ei asuks konkretiseerima üksikaktidega

seadusi, kuna seaduse ja üksikakti vahele peab astuma seadust konkretiseeriva üldaktina veel määrus.

Edasi on ülitähtsaks põhimõtteks *salus rei publicae suprema lex est* printsiip, mis õigusriikliku haldusteenistuse mentaliteeti iseloomustab kõige kujukamal viisil. Sellekohaselt haldusteenistujad ei või esineda n.ö. peremeestena, nagu politsei riigis, vaid üldsuse teenritena.

Peale mainitud kardinaalsete printsiipidena esineb veel muidki printsiipe, mis tingivad mitmesuguste eriinstituuutide rakendamise haldusteenistuse alal, nagu näiteks õigusepärase alistumise instituut, mis aitavad tagada õiguskorra püsivust stabiilsena ja kõikumatuna.

Tähtsaima tegurina õigusriigi printsiipide säilitamise ja rakendumise suhtes esineb siiski halduskohus. Kuid seda siiski üksnes sellisel juhul, kui teotseb tõelise, sõltumatu ja autonoomse kohtuna, kes õigusemõistlemise alal esineb monopoolse ametkonnana. Eriliselt tähtsaks aga osutub obligatoorsuse põhimõtte õigusemõistlemise alal; see avaldub selles, et kohtul kodaniku vaatekohast lasub kohustus igasuguse õigusliku vaidluse lahendamisele võtuks. See on mõeldav muidugi üksnes siis, kui igasugused õiguslikud aktid kohustavad juba ka nende andjaid, ja nõnda see õigusriigis on.

Eelpool käsitletud põhimõtted on iseloomustatavad ühtlasi õigusriiklikule ideoloogiale rajaneva haldusteenistuse juhtivate printsiipidena.

2.peatükk: Teoreetilisi eriprintsiipe.

§ 3. Teenistusse võtt.

Teenistusse võtu alal on esinenud aegade jooksul mitmesuguseid põhimõtteid. Teatavasti kaasajal määramise printsiip on kõikjal tõrjunud kõrvale legitimsiooni printsiibi, mille kohaselt isik võis saada haldusteenistujaks ilma haldusinstantsi kaasteotsemiseta. Määramise printsiip aga eeldab sel puhul avalikõigusliku instantsi kaasteotsemist, misjuures isikut teenistujaks legitimeerivaks aktiks on korraldis.

On selge, et õigusriigi põhimõtete teostajate ja kaitsjatena saavad esineda ikkagi üksnes need kodanikud, kel on küllaldast arusaamist üldsuse hüvangust ja ka sellest, kuidas seda hüvangut tuleks taotella. Seepärast ei ole lubatav haldusteenistujaks saamine kodanikele, kes ei vasta sellekohases seaduses määratud kõlblat taset ning küllaldast vaimset ja füüsilist arengut.

Edasi on kujunenud haldusteenistusõiguse alal eluõigust nõudvaks põhimõtteks ka võistluse printsiip. Selle rakendamise poolt olevate asjaoludena väidetakse, et teatavalt

tsensidele vastamine veel ei iseloomusta kandidaadi kõlvulisust teotsemiseks vastava kutse alal.

Kutsekõlvulisuse selgitamiseks propageeritakse veel ka prooviteenistuse printsiibi rakendamist.

Mil määral ka üks või teine neist eriprintsiipidest rakendamisele võetak, on igal juhul nõutav, et teenistusse võtu eeldused ei rajataks teenistusse määrava instantsi muuvalise hindamise põhimõttele eriti siis, kui selleks teenistusse määrajaks osutub üksikametnik.

§ 4. Teenistuskäik.

Traditsioonipäraste vaadenõude seisukohalt kord teatavale haldusteenistuslikule ametikohale pääsenud isik pole sealt enam kangutatav teenistussobivusest lähtudes. Ent moodsamailt vaatekohtadelt peaks siin teenistussobivus olema vägagi arvestatavaks tingimuseks. Sageli võib esineda juhtusid, kus isiku sobimatus avaliku haldusteenistuse suhtes tuleb ilmsiks alles pikema aja järele. See võib esineda isegi võistluse edukalt sooritanud kandidaadi, nagu ka prooviaja hästi läbiteinud ametniku man.

On mõeldav, et selline hiljem ilmsiks tulev sobimatus ametiks on tingitud mingist psühho-füsioloogilisest paratamatusest, või aga ka lihtsalt loidusest kutseosekuse alal

enda edasiarendamise suhtes. Vastavalt kultuurelu arengu-
 le ja õppemeetodite täiendamisele on ilmne, et kutseoskuslike
 kandidaatide arv suureneb ja väärtuselt tõuseb. Ei oleks
 üldsuse huvidest väljutud, jättes neid haldusteenistusse ra-
 kendamata. Et olemasolevate ametkondade kvalifikatsiooni
 säilitada, seks tuleb nõuda, et nad alatasa edasiarendaksid
 oma kutseoskuslikke teadmisi ja rakendamisoskust. Sel ees-
 märgil taotellakse teenistusõigusse eriliste ametiastmete
 ja teenistusstaazide sisselülitamist, millede korral edasi-
 liikumisel teenistuskäigus oleks soodsamaid võimalusi tee-
 nistussobivuse kontrollimiseks.

Üldiseks juhtivaks põhimõtteks on kujunenud ametkonna
 apoliitilisuse taotlemine, ühtlasi sellega aga püüd süvenda-
 da haldusteenistuse kutseametlikku iseloomu. Vaevalt ongi
 mõeldav, et tänapäeva nõudlustele vastava ametkonna rajamine
 muile printsiipidele võiks anda paremaid tulemusi.

§ 5. Teenistusest vabastamine.

Teenistusest vabastamise aktiks olgu samalaadne akt,
 mille alusel isik teenistusse võeti, s.o. korraldis.

Teenistusest vabastamise korraldise eeldused olgu
 kehtivas õiguses kindlapiirdeliselt määrateldud. Nõnda nagu

teenistusse võtu ja teenistuskäigus edasiliikumise korral, nõnda on teenistusest vabastamisegi korral nõutav, et teenistuja poleks sõltuv üksnes ülemuse armust ja heatahtlikkusest, vaid objektiivsemaist asjaoludest.

Mõningalt poolt on propageeritud ametist vabastamise korra lihtsustamist äärmuseni. Selline viis ongi rakendatud näiteks Eesti kehtivas haldusteenistusõiguses, silmas pidades poliitilistel põhjustel ametist vabastamise instituuti, mille juures hindamine, milliseid asjaolusid lugeda poliitilisteks ja milliseid mitte, oleneb ainuüksi ülemuse suvangust. Peab tähendama, et kui tahetakse taotella sõltumatu kutseametkonna arendamist, siis ametist vabastamist ei või nõnda lihtsaks teha. Sel korral ju muutuksid tähtsusetuteks igasugused muud teenistusteoreetilised eriprintsiibid ja ametkond kujuneks äärmiselt sõltuvaks ülemusist. Vaevalt on tarvilik veel mainida, et ametkonna politiseerumiseks see läbi on valmistatud soodsaimad eeldused.

II OSA: HALDUSTEENISTUSE DOGMA.

Haldusteenistuse dogma käsitlemisele asudes, nagu iga muugi õigusala puhul, on tarvilik pidada silmas eeskätt konstitutsioonilist normistikku kehtiva Põhiseaduse^{a)} näol. Sest teatavasti konstitutsioonilise normistiku prevalentse kõigi muude võimalikkude Eesti õiguskorras esinevate normide ees on meie põhikorraõiguse kandvamaks printsipiiks.^{b)}

Teise astme haldusteenistusõiguslike normistike kategoorias moodustavad Põhiseaduses püstitatud üldprintsipe konkretiseerivad seadusenormid. Nende normide tähtsaimaks allikaks aga on Riigiteenistusseadus.^{c)} See, vähemasti mõisteliselt, on kehtiva haldusteenistusõiguse lex generalis, sisaldades eneses kõiki haldusteenistust käsitleva õigusnormistiku keskseimaid mõistekontseptsioone. Muud allikad esinevad erinormistikena, olles arvestatavad vaid teenistusõiguslike üksikküsimuste suhtes.

a) RT 1920, 113/114, I, 243. - RT 1933, 86, 628.
b) PS § 3.
c) RT 1924, 149, I, 97. - RT 1925, 59/60, I, 27. - RT 1925, 15/16, I, 27. - RT 1934, 5, 36, VII. - RT 1934, 6, 44. - RT 1934, 42, 366. - RT 1935, 23, 20.

3.peatükk: Konstitutsioonilisi printsiipe.

Haldusteenistusse puutuvalt näib Põhiseaduse normis-
 tik esimesel pilgul esinevat haruldaselt sisukehvana. Ex-
 pressis verbis mainivalt puudutab seda vaid üksainus para-
 graaf¹, püstitades haldusinstantside poolt ametisse nimeta-
 tavate haldusteenistujate ja legislatiivteenistujate ame-
 tisobimatuse põhimõtte, erandina aga võimaldades samaaeg-
 se legislatiivteenistujana esinemise ministriabidele. Siin
 legislatiivteenistujatena on mõeldud siiski vaid Riigikogu
 liikmeid, s.o.üksnes neid legislatiivteenistujaid, kes on
 seda mitte üksnes formaalses, vaid ka materjaalses mõttes.
 Selle põhimõtte rakendamisel tõusetub küsimus: kuidas on
 lugu eelmainitud ametisobimatuse alal valitavate, eriti
 plebistsitaarsete haldusteenistujate suhtes. Pidades silmas,
 et kehtiv õiguskord on üldpõhimõtteliselt rajatud õigus-
 funktsioonide lahususe süsteemile², tuleb käsitletud ameti-
 sobimatuse printsiipi tõlgendada ekstensiivselt, millise
 interpretataiooni korral see oleks arvestatav ka valitava-
 te haldusteenistujate suhtes.

1. PS § 38.

2. Funktsioonide lahususe süsteemi kirjeldab üksikasjalisemalt
 Prof. Dr. A.-T. Kliemann, *Halitusprotsess*, Tartu 1937, lk. 28j.

Kuid olgu tähendatud, et PSi sisukehvus haldusteenistusse puutuvalt on siiski mõningasti vaid näiline. Vastaval "lahtimuukimisel" osundab ta veel mitmeidki normatiivseid pidepunkte haldusteenistuse sättimisele.

Nimelt on Eesti Vabariigi põhikord puhtakujuliselt rajatud õigusriigi ideoloogiale³, ja see asjaolu on tinginud teatavate põhimõtete rakendamise õiguskorra üldprintsipiidena, milledele peab olema allutatav haldusteenistuski.

Seoses õigusriigi kandvamate põhimõtetega aga rõhutab Põhiseadus veel ka nn.kohturiigi⁴ printsiipe.

§ 6. Legaalsuse ja egaalsuse printsiibid.

Legaalsuse printsiip determineerib, et kõigil avalikel teenistujail, nagu muidugi ka haldusteenistujail tuleb teosteda üksnes õigusepäraselt. Õigusepärasus avaldub, esiteks, selles, et teatav akt on toimetatud ettenähtud pädevuse piirides, seks seatud menetluse korras, määratud kujul ja vormis ning sisult ja sihilt vastavana kõrgemajõulistes aktides tähendatud sihile ja sisule. Teiseks on õigusepärasuse seisukohalt nõutav, et iga eksekutiivakt vastaks oma sisult ja sihilt legislatiivaktile, kusjuures viimaseist

³ vt. op.cit., lk. 59 jj.

⁴ A.-T. Kljmann, Eesti ühiskonna areng, Tartu 1935, lk. 26 j. — Samuti, Helsingi ajakirjandusest, sama autori Haldusprotsess, lk. 46 jj.

määrus peab olema antud kokkukõlas seadusega, seadus aga kokkukõlas konstitutsiooniliste aktidega. Kolmandaks on õigusepärasuse seisukohalt nõutav, et kõiki neid akte tohib anda üksnes üldsuse huvides, iialgi aga mitte teatava individuaalse eesmärgi taotlemiseks; selles avaldub nn. salus rei publicae suprema lex est printsiip.

Legaalsuse printsiip on leidnud PSis selgesõnalist tunnustust.⁵ Sellekohaselt on võimu käsitlemine võimalik üksnes vastavalt PSis eneses fikseeritud põhimõtetele. Seadused ja seadusejõulised dekreedid peavad olema kokkukõlastatud PSiga, nagu määrused omakorda seaduste ja dekreetidega. Samuti läbib PSI normistiku salus rei publicae printsiip, avaldades juba preambelis. Sellele vastavalt on igasugune haldusteenistus mõeldav igal juhul üksnes üldsuse, rahva ja riigi teenimisena, mille man teenistujate isiklike huvide avaldumine pole lubatav. Sest Põhiseadus on antud "kõikumatus usus ja vankumatus tahtes luua ja arendada riiki, mis on rajatud õiglusele ja seadusele ja vabadusele, kaitseks sisemisele ja välisele rahule ning pandiks praeguste ja tulevastele põlvedele nende ühiskondlikus edus ja üldises kasus",⁶ PS aga on "vankumatuks juhteks" kõigile riigivõimu teostajaile.

⁵ PS § 3. - Sama vedrõhutatavalt PS § 86.

⁶ PS: preambelist.

Nii kui legaalsuse printsiip, nii ka egaalsuse printsiip õigusriikliku halduse teise kandvama põhimõttena on leidnud kehtivas PSis toonitamist.⁷ Egaalsuse ehk ühtlase ja võrdse õiguse põhimõtte sisaldub selles, et ühesuguseis juriidilistes ja faktilistes olustikes esinevaid kodanikke käsitledaks avalike teenistujate poolt täiesti võrdselt. Eriti on mainida, et PS keelab üldiste erinevuse tingimustena arvestada kuuluvust teatavasse seisusesse, usku või soosse; nende tunnuste alusel järelilikult ei ole lubatav kodanikke erinevalt käidelda. Et ühtlases olustikus asuva te kodanikkude käitlemine ühtlaselt oleks tegelikult teostamist leidev, sel eesmärgil on egaalsuse printsiibi seisukohalt nõutav, et enne kui teatavas olustikus asutakse üksikjuhtusid lahendama üksikaktidega, vastav olustik juba oleks sellekohaste üldaktidega vastavalt sätitud.

Olgu mainitud, et ei leia küllaldast põhjendamist vaadend, nagu võinuks Põhiseaduses ankurdatud egaalsuse printsiip esineda normatiivse tõkkena selektsiooni, tsensuste ja staažide printsiipide rakendamisele haldusteenistuse õigusse. Lugu on nõnda, et PS kodanike üldiste erinevuste tingimustena keelab küll arvestada asjaolusid, mis on tingitud

7 PS §6.

Ex lib. univ. Tart.

seisusest, soost ja rahvusest. Kuid sellest ei järgne veel, nagu poleks mingisuguste erinevuste arvestamine üldse võimalik. Selles ei seisagi egaalsuse põhimõtte tuum. Egaalsuse põhimõtte nõudleb vaid, esiteks, et teatavais eritingimuis asuvaid kodanike kategooriaid käsitledaks ühtlaselt vastavate üldaktidega ja, teiseks et nende kodanike käsitlemine ka üksikjuhtude lahendamisel vastavate üksikaktidega oleks ühtlane. On seetõttu täiesti mõeldav, et näit.teatavat hariduslikku taset evivaid kodanikke käsitlellakse erinevalt võrreldes teistega, pidades silmas, et "Erandid, samuti kui seadused ja määrused, peavad olema üldise iseloomuga ja kehtivad kõikide kodanikkude kohta, kes on teatavas olukorras, aga mitte mõnede kohta mõne asutise äranägemise järgi".

§ 7. Õiguskaitsega seonduvaid printsiipe.

Nagu juba eelpool vihjatud, sisaldab Põhiseadus õiguriigi ideoloogiale rajanevate põhimõtete kõrval ka veel moodsa kohturiigi ideoloogiast tuletuvaid printsiipe. Viimase kandvamaks mõtteks on nõue, et vähemalt kohtunikkude ja võimukäsitsejate vahelised konfliktküsimumused otsustataks erilises kohtumenetluses, kusjuures kohtunikud oma tegevu-

8 vt. infra, nota 4.

ses esineksid täiesti sõltumatutena nii isiklikult kui ainaliselt. Kehtivasse põhikorda ankurdatud kohturiigi ideestik halduskohtu teostuses on Eesti põhikorra ainsamaks institutsiooniliseks sanktsiooniks, mille hävides häviks ühtlasi õigusriigi printsiipide tegeliku teostumise võimalus ning kogu Põhiseadus muutuks enam-vähem paberlikuks aktiks. Õigusriiklikud põhimõtted jääksid muidugi kehtima, kuid neile ei antaks enam mingit sotsiaalset sisu; nad jääksid kehtima vaid formaalselt, kuna tegelikkuses astuks esile alasti võim ja vägivald. Kuid küsitav on, kauaks õigusriiklikud põhimõtted kehtima jääksidki, sest on ette näha, et tegelikkuses need asenduksid politseiriiklikule ideoloogiale tuginevatega.

Kohturiigi ideoloogia sisaldub järgmistes printsiipides. Esiteks: kohtuvõimu separatsiooni printsiip. See nõudleb kohtuametkonna tegevuse täielikku eraldamist muude ametkondade tegevusest. Kehtivas Põhiseaduses on see printsiip tagatud. Teiseks: kohtuametkonna autonoomsuse printsiip. Selle alusel on nõutav, et kohtuasutiste haldamine ja sisekorraldus kuuluks kohtuametkonnale enesele. Siin on tegu

sama avara autonoomiaga kui see esineb kogukondade man, kuid selle vahega, et kohtuametkonna autonoomia on ainult internne ja ühtlasi põhiseaduslikult tagatud autonoomia. See autonoomia on piiratud üksnes seeläbi, et Riigikohtunikke nimetab ametisse Riigivanem; kuid et Riigivanem ei või jätta arvestamata Riigikohtu poolt esitatud kandidaatide valikut, ei evi see erilist tähtsust. Kolmandana on mainida õigusemõistlemise monopoolsuse printsiipi, mis küll ei takista nn.kohtulike haldusinstantside olelut, mille alusel aga on nõutav, et kodanikule igal juhul oleks võimaldatud leida kohtulikku kaitset autonoomses kohtuametkonnas. Neljandaks: õigusemõistlemise obligatoorsuse põhimõte, millest järelduvalt õigusemõistlemine kodaniku vaatekohast esineb kohtuametkonna kohusena. Viiendaks: kohtu sõltumatuse printsiip. See mitmesuguste alaprintsiipide näol nõudleb seda, et kohtunikud oma tegevusalal oleksid objektiivselt võimelised esinema sõltumatutena nii isiklikult kui aineliselt.

Nende põhimõtete olemasolu, silmaspidades eriti õigusemõistlemise obligatoorsuse printsiipi, tagab õigusriigi ideoloogia rakendumise niivõrd, kui võrd kohus ei loobu

Põhiseadusega temale pandud ülesannete täitmisest. Nende põhimõtete täitmisest ühtlasi oleneb haldusteenistuse õigusriikliku iseloomu säilitamine.

4.peatükk: Riigiteenistusseaduse printsiipe.

§ 8. Haldusteenistuja mõiste ja liike.

Haldusteenistus mõisteliselt tähendab kestvat avalikku teenistust üldsuse kasuks, esinegu see üldsus riigi, kogukonna või muu korporatiivse ühiku näol. Vastavalt töö iseloomule liigitellakse ^{haldusteenistujad} neid ametnikeks, teenijaiks ja tööliiks: esimesed teostavad normatiivset funktsiooni, teised normivaba - vaimset tulemust taotlles, kolmandad normivaba - materjaalset tulemust taotlles.

Haldusteenistus on identne riigiteenistusega laiemas mõttes, mis hõlmab endasse ka kogukondliku haldusteenistuse, nagu ka haldusteenistuse muis omahaldusühikuis. Kehtiva Põhiseaduse mõttes on ka omahalduslike ühikute ^{võim} teostamine üldise riigivõimu teostamine⁹. Seepärast on loomulik arvata, et legislatsioon pole teinud vahet haldusteenistuse ja riigiteenistuse vahel.

⁹ ps § 75.

giteenistuse vahel.

Kuid tõeliselt on lugu teisiti. Kehtiv Riigiteenistus-
seadus on asunud korraldama vaid riigiteenistust selle sõna
kitsamas mõttes, s.o.haldusteenistust üksnes riigi kui tea-
tava korporatsiooni haldusteenistusena. Sellele tulemusele
viib vastava normistiku analüüs, sest riigiteenistuse le-
gaaldefiniitsiooni kehtiv Riigiteenistusseadus ei sisalda
üldse. Et pole määrateldud riigiteenistuse mõistet, on ka
riigiteenistuja dogmaatiline mõiste kahtlane ja kõikuv ning
lõpmatuid kõhklusi põhjustav.

Sellest hoolimata on Riigiteenistusseadus asunud riigi-
teenijate liigitamisele, ja jaganud need ametnikeks ning va-
bateenijateks. Kuidas on üldse olnud mõeldav see liigitami-
ne? See on teostatud puht-formalistlike tunnuste alusel. Ni-
melt arvatakse ametnikeks need teenistujad, kes "teenivad
riigiasutuste koosseisudes ettenähtud ametkohtadel", vabatee-
nijaiks aga need, kes teenivad "...vabateenistuskohtadel".
Koosseisudes on ühed teenistujad tähistatud "a", teised "v"
tähekesega; see määrabki riigiteenistuja liigi. Mingit sisu-
list põhimõtet seadus ei anna. Seepärast on võimalik, et

ametnikukuhalt teenib tõeline teenija või vastupidi. Järelikult ei rakendu riigiteenistuse mõiste ja liikide määratlemisel siin ühtki teenistusteoreetilist printsiipi.

Ametnike ja vabateenijate kui riigiteenistujate eriliikide jätkuval analüüsimisel selgub, et teenistusvahekord riigi ja vabateenijate vahel on määratav mitte Riigiteenistusseaduse, vaid tsivilistliku teenistuslepingu alusel, mille sättimisel arvestatakse Balti Eraseadust. Sellest järeldub, et vabateenijad ei tulegi arvesse riigiteenistujatena selle sõna eelpool selgitatud mõttes ja tõeliste haldusteenistujatena on Riigiteenistusseaduses leidnud käsitlemist üksnes ametnikud (Riigiteenistusseaduse enese mõttes). Vastavalt sellele piirduvad järgnevas käsiteldavad põhimõtted nendega riigiteenistujatega, kes teenivad riigiasutiste "koosseisudes ettenähtud ametkohtadel".

§ 9. Teenistusse võtt.

Et kodanik omandaks haldusteenistuja kvalifikatsiooni, on tarvilik, et ta mõningal viisil omandaks haldusteenistuja kohused ja õigused. Vastav õiguste ja kohuste omandamine

võib toimuda mitmel eri põhimõttel. Riigiteenistusseaduses on põhimõtteks määramise printsiip, esinedes subordinatsioonipõhimõttele rajatud nimetamisena.

Ametisse määrajaks on vastava avaliku asutise ülemus, kelleks tavaliselt on minister, Riigivanem aga nende teenistujate suhtes, kes teenivad esimeses kuues palgaastmes.

Ametisse määramise akt esineb korraldisena, olgugi et seda legaalterminoloogias ekslikult nimetatakse otsuseks.

Selle korraldisel eelduseks on vastava avaldise esitamine ametisse astuda soovija poolt, millisele avaldisele tuleb lisandada tervise-, hariduse- ja sünnitunnistused. See avaldis on mõeldav üksnes kirjalikuna.

Avaldis on arvestatav, kui sellest selgub, et ametisse astuda soovija vastab järgmistele tingimustele: Eesti riiklondsus, täiesti töövõimeline tervislikult, vähemalt 20.a. vanadus ja vähemalt algkooli 6-aastasele kursusele vastav haridus. Kuid need tingimused pole absoluutsed, sest nende suhtes igal üksikul juhtumisel võib Vabariigi Valitsus teha erandi.

On ametisse määramise korraldis antud, siis vastav

isik omandab õiguse ametile ja sellega seonduvad õigused päevast, mil korraldis anti. Sellest päevast arvates, kui ametisse määramise korraldis ei määra teisiti, jääb ametisse astumiseks 2 nädalat aega ilma, et seks tarvitseks esitada mingit põhjendust, kaaluvail põhjusil võib aga viivitada ka kauem. Järelikult ei teki ametikohuseid enne ametisse astumist mitte.

Viivitab isik ametisse astumisega mõjuva põhjuseta üle kahe nädala, loetakse ta ametisse mitteastunuks ja ametisse määramise korraldis tühistub ex tunc.

Astudes ametisse on isik kohustatud ülemusele esitada ametikohuste täitmisele asumise teatise, mis võib jääda ära juhtudel kui amet võetakse üle inventuuri alusel.

Astudes ametisse on isik kohustatud andma töötuse ametikohuste ausa täitmise suhtes. Sel töötusaktil on vaid deklaratiivne tähtsus.

§10. Teenistujate kohuseid ja õigusi.

Olles esitanud ametisse astumise teatise, peab ametnik täitma asuma oma ametikohuseid põhimõtteil, mis omased õigusriiklikule ideoloogiale. Tal tuleb teetseda oma pädevuse pii-

res, ettenähtud menetluskorras, vormipäraselt, ühtlasi hoolitsedes selle eest, et tema poolt sooritatavad aktid oleksid kooskõlas kõrgemajõulistest aktides leiduvate normidega nii sisult kui sihilt. Vastavalt õigusriiklikule ideoloogiale on haldusteenistuja siin tehtud vastutavaks oma toimingu-
gute õigusepärasuse eest.

Mainitud vastutusega seoses tuleb teenistujal arvestada ka nn.õigusepärase alistumise instituuti, mis seisab järgmises. On ülemus teenistujale annud ebaõigusepärase käsu, peab ta esmalt juhtima käsu annud ülemuse tähelepanu selle käsu iseloomule. Seepeale ülemus võib käsku korrata; nüüd käsu täitmisel teenistuja aga vabaneb vastutusest. - Sisaldab aga käsk endas ettepanekut kuritegevuseks, tuleb teatada peale käsuandja ülemuse ka selle ülemusele.

Teenistusest puududa ja teenistusse hiljaks jääda on lubatav üksnes mõjuvatel põhjustel, milliste põhjuste mõjuvaks tunnustamise suhtes on ülem teatavas ulatuses vaba. Teenistusse ilmumist takistavaist põhjustest tuleb ülemusele teatada viivitamata.

Varaline vastutus teenistuja suhtes avaldub järgmises. On teenistuskohast seotud mingite varadega, võetakse need eel-

käijalt üle inventuuri teel. Viivitab teenistujav varade üleandmisega uuele ametnikule ja leitakse üleandmise akti koostamisel, et varade väärtus on vähenenud, peab kahjud tasuma viivituses olnud ametnik, kui ta ei saa tõestada, et varade väärtus oleks vähenenud ka viivituseeta.

Tähtsaima vastutusena eelmainitute kõrval esineb distsiplinaarvastutus, mida käsitleb Distsiplinaarseadustik. Kuid mainitud seadustik pole tunnustatav distsiplinaarseadustikuks sõna tõelises mõttes, kuna ta rajaneb peamiselt vaid kriminaalõiguslikele põhimõttele, sisaldades distsiplinaarõiguslikke printsiipe vaid vähesel määral.

Karistustena näeb mainitu seadustik ette: märkuse, noomituse, rahatrahvi, siirdamise teisale, siirdamise alamale ametikohale ja ametist tagandamise. Märkust ja noomitust võidakse teha ka suusõnal; muidu iga karistus määratakse kirjaliku karistuskorraldise alusel ja kantakse sisse isiku teenistuslehte. Rahatrahvi on võimalik määrata 1 kroonist kuni veerand kuupalgani. Karistavateks organiteks on üldpõhimõtteliselt ametisse määravad ülemused. Üldpõhimõtteliselt distsipl.karistusi ei koostata. Koostamatud on distsipl.

karistused ka kriminaalkaristustega, kuna siin tuleb nähtavale täielik separatsioonipõhimõte.

Riigiteenistujate õigustesse puutuvalt on mainida tähtsaimana esiteks õigust palgale. Võib tekkida kahtlus, kas palk siin pole mitte eraõiguslik nähtus. Tuleb tunnustada, et kehtiva õiguse vaatekohalt ta on ikkagi avalikõiguslik. Sellest järelduvalt pole mõeldav palgast loobumine; küll aga raha võõrandamine, kui see palgana juba teenistuja eromandikse sattunud. See kehtiva õiguse vaatekoht on täiesti vastav muude kultuuririikide teenistusõiguse omale.

Palga määra suhtes jaotatakse kõik haldusteenistujad 30.palgaastmesse, mis ühtlasi on teenistusastmeteks. Seejuures on palgamäärad sõltuvad riigi pindala jaotamisest kahte rajooni, milledest ühe moodustab Tallinn koos Nõrme linnaga.

Teiseks on mainida teenistujate õigust loastusele ehk palgalisele puhkusele. Vähemalt aastane teenistusesolek annab õiguse 2-nädalaliseks, vähemalt 2-aastane 1-kuuliseks loastuseks. Pikemaajalisi loastamisi otsustab Vabariigi Valitsus.

Endastmõistetavalt on teenistujail õigus saada tasu kõigi kulude katmiseks, mis on seotud teenistusega, olgu need kulud rahalised või loonuslikud.

Teatavail juhtudel on teenistujail õigus saada päevараha, mida tuleb hoida lahus palgast. Päevараha maksetakse üksnes lähetatuile vastava eriseaduse alusel, mis kõik teenistujad jaotab viide kategooriasse. Lähetatuiks loetakse teenistujaid, keda on lähetatud vähemalt 5 km.kaugusele väljaspool tavalist teenistuspiirkonda ja vähemalt 8 tunniks. Lähetamisõiguse mõttes ööks loetakse ajavahemikku kella 22. kuni 7.

Edasi on mainida veel ka paigutus- ehk siirdamiskulusid. Neid on õigus saada teenistujail, keda lähetatakse vähemalt 5 km.kaugusele väljaspool tavalist teenistuspiirkonda ja kauemaks kui 2.kuuks.

Jätakuvalt on mainida õigust arstiabile, mida kindlustatakse mitte üksnes teenistujaile, vaid ka nende perekonnaliigetele. Samuti on lugu paiuki- ehk pensioniga, ühenduses õigusega ühekordsete toetuste saamiselte teatavail eri-

juhtudel. Pension on mõtteliselt õieti puhkepalk, võidak-
des elatumist isikuile, kes oma jõu kulutanud teenistujatena.
Ta on perioodiliselt maksetav tasu, mida maksetakse isikuile,
kes on seks omandanud õiguse teenistuse kestvuse ja palga-
määra alusel pärast vabanemist teenistusest. Pensione on
kehtivas õiguses mõistetud põhi- ja lisapensionidena; vii-
maseid maksetakse põhipensionile lisaks teenistujaile, kes
asuvad teatavais eritingimuis. Põhipension on liigitatav
vanaduse-, terviserikke- ja teenistus-terviserikke pensioni-
deks.

Eelkirjeldatud õigused esinevad teenistujate aineliste
õigustena, väljaarvatud õigus loastusele, mis on vahepealne.
Aineliste õiguste kõrval tunneb kehtiv õigus veel ka eba-
ainelisi õigusi. Tähtsamaks selliseks on õigus ametile.
Sellest õigusest järeldub, et teatavate ametikohuste täit-
mine kuulub üksnes konkreetsele isikule. Et see on avalik
õigus, siis pole mõeldav, et vastavat teenijat võidaks sun-
nida loobuma tulemast ametisse. Samuti pole mõeldav, et ta
omale palkaks asendaja.

Ebaainelise õigusena esineb ka õigus ülendusele, olgu

auastme või palga suhtes. Nimelt näeb kehtiv õigus ette teatud teenistusaja järele ülendamist.

Veel on mainida ebaainelise õigusena õigust suurendatud (kõvendatud) kaitsele ametikohuste täitmise ajal ja ka siis, kui teenistuja esineb vormiriietuses väljaspool ametikohuste täitmise aega, evides vormiriietuse kandmiseks õigust. Mõningail expressis verbis väljendatud juhtumel võib kõvendatud kaitse esineda veel ka muudel puhkudel.

Peale mainitud õiguste on teenistujail veel mõningaid muidki õigusi, milliseid me siikohal üksikasjalisemalt ei loetle.

§ 11. Teenistusest vabastamine.

Teenistusest vabastamise küsimus on küsimus sellest, millal lõpeb teenistuja vahekord üldsusega (Riigiteenistusseaduse mõttes riigiga).

Teenistusest vabastamiseks on tarvilik samalaadne akt nagu teenistusse määramiselgi, s.o.korraldis. Selle akti andmine võib sündida mitmesugustel eeldustel. Tähtsamaist eeldusist võiks nimetada kõigepealt teenistuja avaldust teenistusest loobumiseks; seejuures on üldiseks põhimõtteks, et

ametist vabastav instants on kohustatud küsimuse lahendamata hiljemalt 1 kuu jooksul.

Endastmõistetavalt lõpetab teenistuse surm, nagu ka kvalifikatsiooni kaotus (näit. Eesti riikkondsusest lahkumisel). Loomulikuks teenistusvahekorra lõpetajaks on ka vanusepiiri saabumine, milleks üldpõhimõtteliselt on 65. eluaasta (notareil erandina 75. eluaasta) saabumine.

Edasi on teenistuse lõpetamise põhjusena nimetada parandamatuid haigusi. Juriidilises mõttes nendena on mõistetavad haigused, mis on kestnud vähemalt 26 nädalat järjest või 30 nädalat vaheaegadega.

Veel on mainida põhjusi, mis esinevad ettenähtud ajaks teenistusse ilmumata jäämise näol kaaluvate põhjusteta.

Erilise teenistusvahekorra lõpetamise põhjusena esinevad poliitilised põhjused. Milliseid asjaolusid on võimalik käsitleda poliitiliste põhjustena? Selle peale Riigiteenistusseadus ei anna mingit vastust; ka pole see vastus mingite normatiivsete tunnuste alusel avastatav. See annab võimaluse teenistujate vabastamiseks täiesti suvaliselt. Kõrgemaile haldusteenistujaile annab see kätte vahendi alluvate sundi-

miseks kõige selle tegemiseks, mida vaid suvatsetakse. See asjaolu muudab kaheldavaks õigusriikliku ideoloogia põhimõtete rakendumise haldusteenistuse alal. Seda vabastamisviisi on teenistujail põhjust karta seda enam, et poliitilistel põhjustel vabastatud isikud võivad haldusteenistusse tagasi pääseda vaid Riigivanema eelloal. Selline vabastamise viis muudab kaheldavaks ka igasuguste muudegi teenistusõiguslike printsiipide rakendamise tegelikkuses, millistele printsiipidele rajab haldusteenistuse moodne teadus.