

Prof. A. T. Klitmannile
Diplomitöö 370252

JÜRI AUKSI

matr. 14633

17.8.40

Handwritten signature and notes in red ink

B. V.
TARTU ÜLISKOOL
ÕIGUSTEADUSKORR
15 okt. 1940
251.
TARTU

Handwritten notes in blue ink:
Diplomituoma arvestatud
5.4.40.
A. T. Klitmann

AVALIKKUDE TEENISTUJATE
ÕIGUSED JA KOHUSED

Diplomitöö

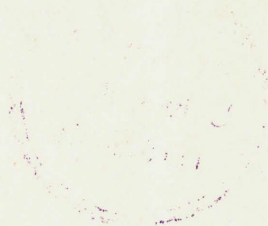
Handwritten initials

Handwritten number 2516

Diplomant õigusteaduskonna 27. XII 40 a.

Tartu 1940

AVALIKKUDE TEENISTUJATE
ÕIGUSED JA KOHUSED



EESSÕNA

Avalikkude teenistujate õiguste ja kohuste, s.o. avalike teenistujatena kvalifitseeritavate isikute juriidilise olusliku probleem, on selleks teguriks, mis lubab püstitada kindlaid eeldusi vastava haldus- ja kogu õiguskorras ladestunud põhimõtete demarkeerimiseks. Ideoloogilised põhisuunad - politsei- ja õigusriiklik haldus-, haldus-süsteemid - demokraatlik ja autoritaarne haldus - need kõik on otseselt seotud avalike teenistujate erilise positsiooniga, õiguste ja kohuste sfääriga, See kõik viitab probleemi tähtsusele ja akuutsusele. Viimane

moment aga ei luba jätta siinkohal nentimata seika, et praegune üleminekuajajärk uude sotsialistlikku korrastisse, ei luba vaadelda probleemi juba ses korras ladestuvate põhimõtete valguses, vaid ollakse sunnitud piirduma ex korrastise printsiipidega ja normimaterjaliga. See aga ei mineta käesoleva töö teoreetilise materjali väärtust, sest ses toodud mõtetevalemid ja kontseptsioonid on õiguskorra stabiliseerumisel väevata üleviidavad ka uude juriidilisse olustikku.

Võetagu kas või juriidiline avaliku teenistuse mõiste. Teoreetiline analüüs vaatleb ühe selle võimaliku tunnusena tasulisust, jõudes seisukohale, et see siiski on vaid dogmaatiliseks printsiibiks. 1937.a. kodanliku põhiseaduse põhimõtete kohaselt ei ole avaliku teenistuse tasulisuse moment absoluutne, vaid preva-

leeriv, kehtiv konstitutsioon tunnustab üldpõhimõtteliselt aga iga töö tasuliseks¹.

Eessõnas tähendatagu aga ka, et käesolev töö oli kavatsetud ulatuslikumana, auhinnatöö raames, kuid seoses ülikooli lõpetamise korra muutmisega osutus see võimatuks, mistõttu autor oli sunnitud probleemi piirama, kirjandust kärpima ja sedagi esitama lõplikult viimistlematult. Sellises piiratud ulatuses tahab käesolev töö aga siiski valgustada olulisemaid teenistusteoreetilisi printsiipe ja nende valgusel dogmaatilist materjali.

¹ Vt. ENSV KS § 90: "ENSV kodanikel on õigus tööle, s.o. õigus olla kindlustatud tööga, kusjuures nende töö eest tasutakse vastavalt töö hulgale ja omadustele."

KASUTATUD SÜMBOLEID.

- AtS - Ametisõitude tasude seadus, RT 1935,
33, 285.
- DS - Distsiplinaarseadustik, RT 1934,81,679.
- ENSV KS - Eesti Nõukogude Sotsialistliku
Vabariigi Konstitutsioon.
- KrS - Kriminaalseadustik, RT 1929, 56, 396.
- ms - muundusseadus.
- PeS - Pensioni seadus, RT 1936, 76, 619.
- PS - Põhiseadus, RT 1937, 71, 590.
- RT - Riigi Teataja.
- RTS - Riigiteenistuse seadus, RT 1924,149,
I, 97.
- RTtS - Riigiteenijate tasude seadus, RT 1935,
31, 262.
- VS - Vallaseadus, RT 1937, 32, 310.

S I S U K O R D.

	Lk.
Eessõna.....	4
Kasutatud sümboleid.....	7
Sissejuhatuseks.....	10
§1. Probleemiseade.....	10
§2. Probleemi käsitlemine.....	12
1. peatükk. Avalikkude teenistujate õiguste ja kohuste üldprint- siipe.....	17
§3. Politsei-riikliku avaliku teenistuse printsiipe.....	17
§4. Õigusriikliku avaliku tee- nistuse printsiipe.....	22
§5. Avaliku teenistuja mõiste ja liike.....	25
2. peatükk. Avalikkude teenistujate õiguste ja kohuste eriproblee- mistik.....	34

§6. Avalikkude teenistujate õi- guste ja kohuste mõiste ning tähtsus.....	34
§7. Õiguste ja kohuste omandami- ne ja kaotus.....	37
3. peatükk. Avalikkude teenistujate õigused.....	41
§8. Ebaainelised õigused.....	41
§9. Ainelised õigused.....	45
4. peatükk. Avalikkude teenistujate kohused.....	59
§10. Kehtivast õigusest järeldu- vaid avalikkude teenistujate kohuste üldprintsipe.....	59
§11. Avalikkude teenistujate eri- probleemistik.....	62
Osundatud teoseid.....	69

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

§1. PROBLEEMISEADE.

Avalikkude teenistujate õiguste ja kohuste probleemistik seab oma keskseks ülesandeks avalikkude teenistujatena kvalifitseeritavate isikute juriidilise situatsiooni vaatlemise - selle tuvastamise, mida õiguskord seab vastavate isikute kategooriate kohuseks ja millised õigused kuuluvad neile kohuste täitmisel ja kohuste täitmise eest. See omakorda eeldab rea eelküsimumuste lahendamist, milliseist oluliselt sõltuvad järgnevatel küsimuskompleksidele antavad vastused. Sellisena osutub kõigepealt vajalikuks püs-

titada avaliku teenistuse juriidiline mõiste ja sellest tuletatav vastav avaliku teenistuja mõistemäärang. Avaliku teenistuse ja avaliku teenistuja teoreetilise ja dogmaatilise mõistetepaari konstrueerimises seisnebki käesoleva töö peamine eelprobleemistik ja fundamentum, mis määratleb isikute ringi, kelle õiguslik seisund on järgneva vaatluse aluseks.

Lahendanud eeltähendatud küsimused, võimaldub asuda töö pealkirjastatud osiste vaatlemisele. Viimast on seejuures otsustarbekohane toimetada kahes osas: esimeses osas vaadelda õiguste ning kohuste omandamis- ja lõppemisviise, s.o. ajalisel määratella avalike teenistujate kvalifitseeritavate isikute ring ja sõltuvussuhted nende käitumise ja avaliku teenistuse alguse ja lõpu vahel ja teises - tööpeaosises vaadelda õiguste ja kohuste erikategoriaid ja teostada nende lähem ana-

lüüs. Selleks on otstarbekohane liigitada avalikele teenistujaile omistatavaid õigusi ja kohuseid erikategooriaisse ja valgustada viimaste sisu ja olemust.

Tähendatagu, et vastavast probleemiseadest ei olda kuidagi nii õigustatud aru saama, nagu suunduks sellest üksnes viimane osis probleemi lahendamisele. Ka kõik eelpool püstitatud kontseptsioonid on lahutamatus ja orgaanilises seoses viimatimainituga ja suunatud vaid ühele sihile - anda eessõnas tähendatud piiratud ulatuses terviklikku pilti avalikkude teenistujate õiguste ja kohuste probleemistikust ja olla abiks selle paremaks mõistmiseks.

§2. PROBLEEMI KÄSITLUS.

Avalikkude teenistujate õiguste ja kohuste probleem omab peamist tähtsust keh-tiva õiguse seisukohalt, kuna ta võimaldab

täpsalt fikseerida teatava õiguskorra avalikkude teenistujate juriidilise positsiooni ja teenida laialdasi praktilist laadi ülesandeid. Kuid öeldu ei taha sugugi pretendeerida antud probleemi teoreetilise väärtuse eitamisele, kuna enamik avalikkude teenistujate õiguste ja kohuste probleeme on lahendatavad ka üldiselt - teoreetiliste printsiipide kohaselt. Selliseina mainitagu eriti avalikkude teenistujate kohuste probleeme, samuti ka aga ebaaineliste ja aineliste õiguste probleeme - sõnaga kõiki probleeme. Kuigi suuremate lokaalsete ja ajaliste erinevuste tõttu siin teoreetilised mõisted on laiemad, üldisemad, on nad ometi paratamatult aluseks dogmaatilisele käsitlusele².

² Võrreldagu ja veendutagu, et kõik avaliku teenistuse dogmaatiliste probleemidega tegelenud autorid on kasutanud vastavat käsitlust. Vt. Otto Koellreutter, Deutsches Verwaltungsrecht, Berlin 1936, lk. 32jj.-

Õeldu kohaselt oleks mõeldav avalikkude teenistujate õiguste ja kohuste probleemi lahendamine ka puht teoreetiliselt³. Järgnev käsitlus, taotelles aga ühtlasi ka praktilisi sihte, ei ole elimineerinud teoreetilist käsitlust, vaid on vaadelnud avalikkude teenistujate õiguste ja kohuste probleemi peamiselt teoreetiliste pidemõistete abil dogmaatiliselt ja seda eriti puht õigusi ja kohuseid käsitlevas osas. Autor on vastavat käsitlust antud probleemi lahendamisel pidanud otstarbekohaseimaks ja seda just eeltähendatud kaalutlusil.

Et avalikkude teenistujate õiguste ja

Ludvig von Köhler, Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechts, Stuttgart-Berlin 1936, lk. 100jj.- Theodor Maunz, Verwaltung, Hamburg 1937, lk. 269jj.- Roger Bonnard, Précis de droit public, Paris 1939, lk. 265jj.

³ Vastavat käsitlust vaadeldagu prof. A.-T. Kliimann'i loenguist. Vt. Rein Eliaser, Haldusõiguse üldosa, Tartu 1939, lk. 226jj.

kohuste probleemist saada sügavamat pilti, on käesolevas töös vaadeldud esiteks poliit-seiriiklikku ja siis õigusriiklikku avalikku teenistust ja vastavaid erinevusi õiguste ja kohuste sisus ja ulatuses. Sellele järgnevate üldprintsipiide ja -mõistete andmisega on asutud kehtiva õiguses esineva avalikkude teenistujate õiguste ja kohustuste probleemi vaatlemisele, tehes seda teoreetiliste printsipiide valgusel. Seejuures vastav käsitlus tahab olla puht juriiidiline - ta vaatleb ainult õigusteoreetilisi printsiipe ja dogmaatilist normimaterjali, elimineerides oma vaatlussektorist kõik muud küsimustekompleksid, küsimustekompleksid, mis ei sisaldu õigusnormes, kui juristi mittehuvitavad⁴. Eelöeldu kohaselt võib

⁴ Juriidilise ehk nn. normatiivse käsitluse suhtes vt. eriti A.-T. Kliimann, Õiguskord, Tartu 1939, lk. 65: "Õigusteadus on teadus, mille vaat-

A

väita, et järgnev käsitus on juriidiline ja teoreetilis-dogmaatiline⁵.

lusesemeks on üksnes õigusnormid. Seepärast peab väitma, et kõik see, mis pole õigusnorm ega sisaldu õigusnormis, pole ka õigusteaduse uurimisaineks. Vt. ka Artur-Tõeleid Kliimann, Administratiivakti teooria, Tartu 1932, lk. lk. 17jj.

⁵ Vt. Kliimann, op. cit., lk. 20.

1. p e a t ü k k.

A V A L I K K U D E T E E N I S T U J A T E
Õ I G U S T E J A K O H U S T E Ü L D -
P R I N T S I I P E .

§3. P O L I T S E I R I I K L I K U A V A L I K U T E E N I S -
T U S E P R I N T S I I P E .

Korporatiivsed ühikud, milliseist võimsamana tunneme riiki, võivad olla rajatud vägagi erinevaile ideoloogilisile põhimõttele. Valitsevaist printsiipidest on aga omakorda oluliselt sõltuv avaliku teenistuse iseloom.

Tänapäeva kultuurriikide kandvaimaks ideoloogiliseks printsiibiks on õigusriik-

lik ideoloogia. Et aga õigusriikliku ideoloogia eelkäijaks on olnud politseiriiklik ideoloogia, mille jäänuseid võib leida ka tänapäeva moodsamaiski õigussüsteemes, siis pole ülearune tutvuda skitseerivalt ka politseiriikliku avaliku teenistusega⁶.

Politseiriiklikus korrastises vastandina õigusriiklikule on avalike teenistujate ja kodanike vahelised suhted eraõiguslikku laadi. Viimane seik on seletatav sellega, et politseiriigis kindel õiguskord tänapäeva mõttes õieti puudub. Passiivnormiadressaadid selle ebastabiilse süsteemi man esinesid nn. alamatena, kes pidid pimesi alluma valitsevale režiimile.

⁶ Politseiriigi ja politseiriikliku avaliku teenistuse kohta vt. eriti Adolf Merk, Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien-Berlin 1927, lk. 68 jj.- Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, Berlin 1928, lk. 80jj.

Kodanikevabaduste kaitsest ei saanud sellise korrastise man juttugi olla. Ei kehtinud ju tollal salus rei publicae suprema lex est printsiip, vaid sellele sootuks vastandlik "regis voluntas suprema lex est" põhimõte⁷. Et aga valitseja tahe ei kujutanud enesest midagi püsivat, siis olid ka avalikus teenistuses esinevad printsiibid alatasa varieeruvad, olenedes kõige läbematumalt ülemuse momendi huvest ja -tujudest. Viimane moment viib konsekventsile, et avalikud teenistujad ise polnud seotud oma toimingutega. Need toimingud kohustasid ainult alamaid - kohustusadres-

⁷ Vt. Merkel, op. cit., lk. 68j.: "Im absoluten Polizeistaat wirkt sich der einzige geltende Satz der materiellen Verfassung "regis voluntas suprema lex" ... [und] dahin aus, dass das geschieht "quod regi placuit." - Vt. ka Jellinek, op. cit., lk. 89: "Das Königs wille war schlechthin massgebend, gleichgültig, ob er in allgemeinen Gesetzen oder für den Einzelfall ausgesprochen wurde."

saate, kes polnud kodanikud, vaid politsei-riikliku haldamise objektid⁸. Avalikel teenistujail aga oli igal ajal võimalik omi käske tagasi võtta ja muuta.

Politseiriiklikku avalikku teenistust iseloomustab vali bürokraatne ja kantseleiline formalism. Sellekohaselt on teda tituleeritud ka "valitsemiseks rohelise laua tagant". Vastavad põhimõtteid ei esildunud seejuures mitte ainult menetluses, vaid ka vastavalaadseis õiguslikes aktes. Peamiste aktide kategooriaina esinesid instruktsioonid, mida akti kantseleilises rutiinis kujunenud tavade alusel. Hiljem tekkisid küll juba ka teatavad üldaktid

⁸ Vt. Koellreutter, op. cit., lk. 89: "Da der einzelne im Polizeistaat nur Objekt der Staatsgewalt war, so war er auch nur Objekt der polizeilichen Fürsorge."

nn. politseiseaduste näol, kuid nii viimased kui ka instruksioonid olid ikkagi täiesti internsed aktid⁹. Ei saanud tollal juttugi olla kohtulikust õiguskaitsesest. kuna iga alamaisse puutuv õigustoiming oli üldpõhimõtteliselt vaieldamatu¹⁰. Oma erilise nimetuse "politseiriik" sai vastav halduse vorm erilisest politseiametnike arvukast kaadrist, kelle peamiseks ülesandeks oli alamate kõneluste kuuletamine ja meelsuse truualamlik jälgimine. Viimane moodustas politseiriikliku riigi olulisema tegevusliku külje¹¹.

⁹ Vt. supra, nota 7.

¹⁰ Viimase momendi alusel on osa autoreid politseiriiki otseselt iseloomustanudki vt. Maunz, op. cit., lk. 16: "Unter Polizeistaat versteht man Staat, der sich von gerichtlichen Bindungen und Kontrollen der Verwaltung frei gemacht hat."

¹¹ Vt. Koellreutter, op. cit., lk. 88: "La police umfasste die gesamte Staatsfähigkeit.- von Köhler, op. cit., lk. 39jj.

Mõnel pool varem, teisel hiljem, asendus politsei riiklik ideoloogia õigusriiklikuga, millele vastavalt kujunes teistlaadseks ka avalik teenistus ja avalike teenistujate õigused ja kohused.

§2. ÕIGUSRIIKLIKU AVALIKU TEENISTUSE PRINTSIIPED.

Õigusriigi kandvaima põhimõtte - kõik õigustoimingud olgu õiguspärased¹² - teostamine eeldab hoopis stabiilsemat õiguskorda kui see esines politsei riigis¹³.

Seoses viimase momendiga kehtib õigusriigis rida põhimõtteid. Sellistena mainitagu legaalsuse, egaalsuse ja salus rei pub-

¹² Vt. Köhler, op. cit., lk. 41: "Die Verwaltung soll "gesetzmässig"... sein". - Jellinek, op. cit., lk. 84jj.

¹³ Vt. Maunz, op. cit., lk. 226 jj.

licae suprema lex est printsiipe.

Legaalsuse printsiip seoses avaliku teenistusega nõudleb kõigepealt, et üldaktidele omistataks primaat üksikaktide suhtes, et teostataks aktide vaheline jõuastendus - et kõik aktid oleksid antud kõrgemajõulisemais aktes tähendatud menetluses, vormis, pädevuspäraselt ja kõrgemais aktes ettenähtud sisule ja sihile vastavalt¹⁴. Avalikud teenistujad on õigustatud igal juhul teotsema üksnes nii, et nende poolt antavad aktid oleksid kokkukõlastatud kõrgemajõulistemate aktidega.

Égalité ehk võrdse õiguse põhimõte nõudleb esiteks, et avalikud teenistujad käitleks ühtedes ja samades olundeis ning eeldusil kõiki kodanikke täiesti võrdselt¹⁵

¹⁴ Vt. A.-T. Kliimann, Haldusprotsess, Tartu 1937, lk. 60jj.

¹⁵ Vt. id., Administratiivakti teooria, lk. 259.

ja teiseks tulenevalt sellest, et enne kui teatavas olustikus asutakse üksikjuhtusid lahendama üksikaktidega, see olustik oleks juba ühtlaselt sätitud vastavate üldaktidega¹⁶.

Salus rei publicae suprema lex est printsiip nõudleb, et avalikud teenistujad oma "võimu" kasutaks ainult üldsuse huvides¹⁷. Sellele vastandsihilised toimingud ei eviks vastava printsiibi kohaselt üldse kehtivust.

Tähtsaimaks teguriks õigusriiklike printsiipide tegeliku rakendamise suhtes

¹⁶ Vt. id., Haldusprotsess, lk. 62.

¹⁷ Mainitud printsiibi suhtes vt. id., op. cit., lk. 61: "Salus rei publicae printsiibi kohaselt avalikele teenistujatele omistatud "võimu" tohib kasutada üksnes oma rahva ja riigi ning üldsuse huvides, ja mitte mingeil kõrvalisel motiivil."

on aga kohus, eriti halduskohus. Autonoomsuse, separatsiooni, monopoolsuse, obligatoorsuse ja sõltumatuse printsiibil teotsevad kohtud¹⁸ on selleks faktoriks, mis formaalõigusriiklikele printsiibele garanteerivad ka õigusriikliku sisu.

¹⁸ Mainitud printsiipide ja kohtute tähtsuse suhtes vt. id. op. cit., lk. 46jj.- Vt. ka A.-T. Kliimann, Eesti iseseisvuse areng, Tartu 1935, lk. 26jj.

on aga kohus, eriti halduskohus. Autonoomsuse, separatsiooni, monopõolsuse, obligatoorsuse ja sõltumatuse printsiibil teotsevad kohtud¹⁸ on selleks faktoriks, mis formaalõigusriiklikele printsiibele garanteerivad ka õigusriikliku sisu.

§5. AVALIKU TEENISTUJA MÕISTE JA LIIKE.

Avaliku teenistuja mõiste kontsipeerimine toimub avaliku teenistuse mõiste kaudu, eeldades seega avaliku teenistuse mõiste tundmist. See, mida mõista avaliku teenistuse all, on välismaises literatuuris leidnud väljendust

¹⁸ Mainitud printsiipide ja kohtute tähtsuse suhtes vt. id., op. cit., lk. 46jj.- Vt. ka A.-T. Kliimann, Eesti iseseisvuse areng, Tartu 1935, lk. 26jj.

arvukates definitsioones¹⁹, kusjuures domineerivad neist on analoogilised prof. A.-T. Kliimann'i "Õiguskorras" antud määrangule²⁰. Viimase kohaselt tuleb teoreetiliselt avaliku teenistuse all mõista kestvat tegevust õiguskorra funktsioonide teostamiseks. Vastav definitsioon võimaldab kestvuse momendi²¹ rõhutamisega avalikku teenistust eraldada funktsioonide teostamisest - kui singulaaraktsioonidest. Eeltoodud avaliku teenistuse mõistemäärangu kaudu defineeritakse samas²² avalikku teenistujat kui avalikku teenistusse määratud või avalikuks teenistuseks legitimeeritud üksikisikut. Soovi-

¹⁹ Vt. H. Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, Paris 1926, lk. 52.- Jellinek, op. cit., lk. 342.

²⁰ Vt. Kliimann, Õiguskord, lk. 305.

²¹ Vt. ka Berthélemy' vastavat määrangut, kus otseselt esildub kestuse moment avaliku teenistuse ja -teenistujate mõisteis, vt. Berthélemy, op. cit., l. cit.

²² Vt. Kliimann, op. cit., lk. 307.

des aga avalikku teenistust kui tundmatut komponenti sest määrangust kõrvaldada, võib öelda, et avalikud teenistujad on üksikisikud, kes on õigustatud kestvalt tegutsema õiguskorra funktsioonide teostamise alal.

Et kontrollida eeltähendatud teoreetiliste mõistete mahtu dogmaatiliste mõistete omadega, tuleks tuvastada need momendid mis avaliku teenistuse ja -teenistujate mõistete määritlemisel võiksid arvesse tulla. Selliseiks tunnuseiks võiksid autori arvates olla peale kestvuse veel tasulisuse ja vabatahtlikkuse momendid²³. Vaadeldes kehtivat korrastist, võib

²³ Teoreetiline avaliku teenistuse ja -teenistuja mõiste saab seejuures tunnustada ainult kestvuse momenti, kui üldkehtivat tunnust. Viimased kaks - tasulisuse ja vabatahtlikkuse moment - asuksid teoreetilist määrangut meelevaldselt piirama - küll võivad nad aga olla dogmaatiliseks printsiibeks.

täheldada, et PS-i²⁴ mõtte kohaselt tuleb avaliku teenistuse all mõista üksnes vabatahtlikku tegevust õiguskorra funktsioonide teostamisel. Igasugused kohuslikud teotsemis-
alad, sõjaväeteenistus, jne. osutuvad küll kodaniku subjektiivseiks kohustusiks, kuid pole mahutatavad avaliku teenistuse mõiste alla. Kuigi me mõningaist aktest²⁵ võime leida erilisi funktsionääre, keda nende tegevuse kestvus laseks kvalifitseerida avalike teenistujaina, ei ole vastavad isikud ka dogmaatilisel ometi avalikud teenistujad, kuna

-
- 24 Nagu juba käesoleva töö eessõnaski on mainitud, lähtub autor oma töös 1937.a. PS-ist ja enne 21. juunit 1940.a. kehtestatud seadusist, kuna ENSV ja NSVL konstitutsiooniliste printsiipide uudsus, endiste seaduste vastuolulisus sealsete printsiipidega ja üleminekuaja ebastabiilsus tooksid ületamatuid raskusi aine käsitlemisel.
- 25 Nimetatagu siinkohal Vallaseaduses [VS] esinevaid külavanemaid ja nende asetäitjaid, vt. VS § 67, teine lõigend: "Külavaema ja ta asetäitja amet on sunduslik ja tasuta..."

vastavas osas akt kui PS-iga vastuolus olev ei saaks süstemaatse tõlgenduse kohaselt evi-
da kehtivust ja akt vastavas osas kui tühi-
ne jääks vaid paberliseks.

Küll on aga mõeldav ex kehtivas õiguses
esinevate printsiipide kohaselt autteenistus,
s.o. tasuta teenistus²⁶.

Eeltoodu kohaselt võidakс avalikku tee-
nistust dogmaatiliselт määritelла kui kestvat
ja vabatahtlikku tegevust õiguskorra funkt-
sioonide teostamisel. Avalikkude teenistujate
kontigendi aga moodustaksid üksikisikud, kes
kestvalt ja vabatahtlikult on õigustatud te-
gutsema õiguskorra funktsioonide teostamise
alal.

²⁶ Võrreldagu siingi ex korrastise eri-
nevust sotsialistliku ENSV KS-ist,
kus töö tasulisuse moment on kindlaks
printsiibiks.- Contra VS § 67, vt.
supra, nota 25.

Eeltoodud avaliku teenistuse kontseptsioon mahutab enesesse rea eriilmelisi õiguskorra funktsioonide teostajaid. Formaalsest, organeist lähtuvalt seisukohalt, võime avalikke teenistujaid liigitella:

haldusteenistujad, s.o. avalikud teenistujad, kes teotsevad organeis, mille peamiseks ülesandeks on teostada haldusfunktsiooni materiaalses mõttes, s.o. haldusorganeis,

legislatiivteenistujad, s.o. avalikud teenistujad, kes teotsevad organeis, mille peamiseks ülesandeks on teostada legislatiivfunktsiooni, s.o. seadusandlusorganeis,

kohtuteenistujad, s.o. avalikud teenistujad, kes teotsevad organeis, mille peamiseks ülesandeks on teostada jurisdiktsiooni ehk kohtumõistlemist, s.o. kohtuasutisis.

Esitatud liigitelu haaraks nii normatiivse kui ka normivaba funktsioonide teostajaid, sõnaga nii ametnike, teenijaid kui

ka töölisi. Selle kõrval on mõeldav veel ka sisuline, materiaalne liigitelu, kuid see haaraks ainult ametnikke. Sellekohaselt oleksid haldusteenistujad haldusfunksiooni, legislatiivteenistujad legislatiivfunksiooni ja kohtuteenistujad jurisdiktsioonilist funktsiooni teostavad üksikisikud.

Tähtsaimaks tuleb lugeda avalikkude teenistujate funktsionaalset liigitelu. Et õiguskorra funktsioonid liigituvad kõigepealt normatiivseiks ja normivabaks põhifunktsiooniks²⁷, siis viimase momendi alusel liigitatakse avalikke teenistujaid ametnikeks, teenijaiks ja töölisiks²⁸.

Teenijad ja töölised on sellised avalikud teenistujad, kes teotsevad normivabade ülesannete alal. Teenijad on seejuures

²⁷ Vt. Kliimann, op. cit., lk. 208.

²⁸ Vt. id., op. cit., lk. 308.

sellised teenistujad, kes teotsevad vaimsel, töölised aga sellised, kes teotsevad füüsilisel tegevusaladel.

Ametnikud on sellised avalikud teenistujad, kes teotsevad normatiivsete ülesannete alal. Kuigi normatiivne teotsemine pole tegelikult mõeldav normivaba kaasteotsemiseta, arvatakse ametnikeks kõiki teenistujaid, kel üldse on ülesandeid normatiivse funktsiooni alalt täita²⁹.

Teenistuse kestvuse alusel tavatsetakse avalikke teenistujaid liigitella permanentseiks ehk alalisiks ja temporaalseiks ehk ajutisiks³⁰.

²⁹ Vt. Eliaser, op. cit., lk. 89.

³⁰ Siinkohal tähendatagu, et kui avalikku teenistust eelpool on määrateldud kui kestvat teotsemist õiguskorra funktsioonide teostamisel, on viimase all mõeldud üksnes põhimõttelist, mitte tegelikku kestvust. Seetõttu alul viimasena näiv liigitelu permanentseiks ja temporaalseiks teenistujaiks on täiesti põhjendatud, kuna viimased erinevad oluliselt singulaaraktsioonide teostajaist.

Edasi tuntakse rida liigitelusi teenistuse koha, ametisse määramise viisi, positsiooni, jne. alusel³¹, kuid kuna vastavad momendid ei muuda oluliselt avaliku teenistuse sisu, ei tungi järgnev käsitus nendega seoses olevate üksikute eriõiguste ja -kohuste vaatlemisele.

31

Vt. Eliaser, op. cit., lk. 91jj.

2. p e a t ü k k .

AVALIKKUDE TEENISTUJATE
ÕIGUSTE JA KOHUSTE ERI-
PROBLEEMISTIK.

§6. AVALIKKUDE TEENISTUJATE ÕIGUSTE JA KO-
HUSTE MÕISTE NING TÄHTSUS.

Avalikkude teenistujate õiguste all tu-
leb mõista õigusnormest järelduvaid vahekor-
di, mis tekkivad avalikkude teenistujate
kui õigustatud normiadressaatide poolel ja
millele korrespondeerub kohustatud normiad-
ressaadi poolel vastavalaadne kohustus
teatavaks käitumiseks või sammeks³².

³² Vt. Õigusnormi kui pretensioosse im-
peratiivi suhtes Kliimann, Õiguskord,
lk. 126 j.

Avalikkude teenistujate kohuste all tuleb mõista õigusnormest järelduvaid vahekordi, mis tekkivad avalikkude teenistujate kui kohustatud normiadressaatide poolel ja millele korrespondeerub õigustatud normiadressaadi poolel vastavalaadne õigustus teatava käitumise või samme nõudlemiseks.

On seejuures ilmne, et avalikud teenistujad kui aktiivadressaadid võivad olla nii õigustus- kui ka kohustusadressaadiks ja seda kas passiivadressaatide, s.o. kodanikkude või teiste aktiivadressaatide, s.o. avalike teenistujate suhtes. Nii tuletatavad sub- ja superordinatsiooni vahekorrad on vastavate võimalikkude erilaadsete õiguste ja kohuste ilmestajaks. Kuid vastavad õigustused ja kohustused on kantavad veelgi laiemale pinnale - need ei pruugi tekkida mitte ainult üksikisikute, vaid ka kollektiivisi-

kute ja fiscuse³³ vastu.

On ilmne, et avalike teenistujate õigustest ja kohustustest nähtuvad vastavate normiadressaatide õiguslikud positsioonid. Õiguste ja kohuste sfäärist on tõmmatavad kindlad koordinaadid, mis lubavad teha järeldusi konkreetküsimumste lahendamiseks.

Samuti on ilmne, et avalikkude teenistujate õiguste ja kohuste vahel on teatav side. Milleks avalik teenistuja on õigustatud, selleks on ta tavaliselt ühtlasi ka kohustatud. Mis puhtub õiguste ja kohustuste sisusse, siis siin võib loomulikult olla teatavaid isepärasusi ja erinevusi olenevalt teenistujate erilaadsest positsioonist. Järgnev käsitelu nende nüansside peenemale analüüsile ei pretendeeri, püüdes valgustada eeskätt avalikkude teenistujate üldkehtivaid õigusi ja kohuseid.

³³ Seda eriti avalike teenistujate ainelistest õigustest osas, vt. infra, §9.

§7. ÕIGUSTE JA KOHUSTE OMANDAMINE JA KAOTUS.

Kuna igale avalikule teenistujale on omistatav teatavad õiguste ja kohuste kompleksid, siis on oluline tuvastada seda momenti, mil vastavad õigused ja kohused tekivad. Kehtib printsiip, et avalikule teenistujale omistatavad õigused tekivad isikul ametisse määramise momendist, kohused aga ametisse astumise momendist.

Kaasajal teatavasti on domineerivaks ametisse määramise printsiip. Legitimatsiooni printsiip on väga harukordne³⁴. Ametisse määramise³⁵ puhul muutub isik avalikuks tee-

³⁴ Legitimatsiooni printsiibi kohaselt on sellekohaseile tingimusile vastav isik õigustatud astuma avalikku teenistusse ilma ühegi organi kaasteotsemiseta, vt. Kliimann, op. cit., lk. 307.

³⁵ Ametisse määramine võib esineda nimetamise või valimise kujul. Kehtivas õiguses on täiesti domineerivaks nimetamise printsiip. Ametisse määramise aluseks on kodaniku teatav kõlblas, füüsiline ja vaimne tase ning areng, kvalifikatsioon ja võimised, eritsen-

nistujaks sellekohase haldusakti alusel, mis juriidiliselt on kvalifitseeritav korraldisena³⁶. Teenistusse määramise eelduseks on kodaniku sellekohane avaldis, millele lisandatud vastavad dokumendid³⁷.

Ameti vastuvõtu momenti kui kohuste tekkemomenti tähistab sellekohane ameti ülevõtu akt. Vastav akt võib olla kas suuline või kirjalik. Et ametisse astumiseks nähakse ette tavaliselt teatav vacatio, mille kestel teenistusse määratud isik peab ilmuma ametikohuste täitmisele, siis teenistuskohuste tekkemoment võib ajaliselt tunduvalt erineda teenistusõiguste tekkemomentist. Kehtivas õiguses on sellise vacatio

sused ja ametistaazid, mis tagavad kutseoskusliku ametkonna tekkimise. Ainult viimased on võimelised ülimal määral teenima rahvast ja riiki. Vt. A.-T. Kliimann, Avaliku teenistuse seadus, Tartu 1935, lk. 6.- Vastavate dogmaatiliste, eelduste suhtes vt. RTS §4.

³⁶ Vastavat akti tavatsetakse RTS-is nimetada vääralt "otsuseks".

³⁷ Vt. RTS §6.

kestvuseks 2 nädalat. Kui isik ilma kaaluvate põhjusteta³⁸ kauem viivitab, tühistub ametisse määramise korraldis ex tunc.

Avalikele teenistujaile omistatavad õigused ja kohused on üldpõhimõtteliselt lahutamatult seotud teenistujaks määratud isikuga. Seepärast ei ole võimalik, et vastavaid õigusi ja kohuseid asuks teenistuja asemel teostama keegi teine, nt. teenistuja poolt seks värbatud eraisik.

Avaliku teenistuja õigused ja kohused lõpevad üldpõhimõtteliselt teenistusest vabastamisega³⁹. Avaliku teenistuja ametist vabastamise akt on juriidiliselt nagu ametissemääramise akt kvalifitseeritav korraldisena. Eo ipso lõpetab teenistusvahekorra

³⁸ Vastavad "kaaluvad" põhjused on loetletud RTS § 28-s.

³⁹ See toimub sellekohaseil kehtivas õiguses ettenähtud asjaoludel, kusjuures teenistusvahekorra lõpetamiseks on õigustatud üldpõhimõtteliselt ametissemääraja instants.

teenistuja surm, mil ametist vabastamise akt evib vaid deklaratiivset tähtsust.

Ametikohused lõpevad ameti üleandmise aktiga nagu nad teisel pool tekivad ameti vastuvõtu aktiga. Ameti üleandmise aktis ametnik nendib, et ta ametiga seotud õigused ja kohused on üle annud uuele ametnikule või oma senisele ülemusele. Osa õigusi, eriti kohuseid võib kanduda aga ajaliselt edasi⁴⁰ ja seda kas või vastava isiku surmani.

⁴⁰ Siin olgu mainitud õigusi saamatajäänud tasudele, kuid eriti ametisaladuste pidamise kohustust. Viimast vaadeldakse kui vältavat ametikohust. Temaga kestuselt analoogne on ametniku kriminaal- ja varasõiguslik vastutus avalikus teenistuses sooritatud toimingute eest, olles seotud vastavate aegumistähtaegadega.

3. p e a t ü k k .

A V A L I K K U D E T E E N I S T U J A -
T E Õ I G U S E D .

§8. EBAAINELISED ÕIGUSED.

Olenevalt kehtivast õigusest võib avalikele teenistujaile kuuluda väga mitmekesiseid õigusi. Kõiki neid õigusi võime liigitella ebaainelisiks ja ainelisiks.

Avalikele teenistujaile omistatavad ebaainelised õigused moodustavad enesest õiguste kategooria, mis ei ole seotud otsestelt õigusega materiaalsetele hüvedele⁴¹.

⁴¹ Tähendatagu, et vastav vahetegu on ometi teataval määral meelevaldne, sest pole kindlat piiri aineliste ja ebaaineliste õiguste vahel, vaid ainult tendeerumine ühele või teisele poolele, teatav aste. Üldi-

Selliseina olgu mainitud õigust ametile, õigust ametiaktsessioonidele, õigust edutamisele, õigust loastusele ja õigust suurendatud isikukaitsele.

Õigus ametile tähendab õigust kõigi nende õiguste ja kohuste teostamiseks, mis sisalduvad vastava ameti pädevuses⁴². Sellest järeldub, et üksnes see isik, keda on määratud ametisse, on õigustatud vastavat ametit teostama, mitte aga keegi teine. Õigus ametile on puhtisiklik õigus ja vastav isik on sellega seotud seni, kuni teada seatud korras pole ametist vabastatud. Öeldu kohaselt ei saa avalik teenistuja palgata enesele ise ka asemikku.

selt aga ebaainelisi õigusi tavatsetakse vaadelda kui õigusi, mis tekivad teenistuja ülesandeist, funktsioonest.

42 Tavatsetakse ametit ju vaadelda kui subjektiveeritud pädevust.

Õigus ametiaktseessioonele väljendub õiguses lisaameteile, milliseid kehtiv õigus seob teenistuja teostadaoleva ametiga.

Õigus edutamisele on tänapäeva karjääriteenistuse printsiibil rajaneva kutseametkonna eluõigust nõudlevaks printsiibiks. Kehtiva õiguse kohaselt võidakse ametnikke edutada laitmatu teenistuse ja võimiste esildumisel⁴³.

Õigus loastusele ehk nn. palgalisele puhkusele tekib teenistujail tavaliselt teatud aeg väldanud teenistuse järele. Kehtiva õiguse kohaselt on vähemalt 1 aasta teenistuses olnud avalikel teenistujail õigus saada igal aastal puhkeaega: peale

⁴³ Vt. RTS § 10: "Ametnikku võidakse ametis kõrgendada laitmatu teenistuse ja vastavate võimiste ülesnäitamisel."

üheaastast teenistust 2 nädalat, peale kaheaastast teenistust 1 kuu teenistustasu edasisaamise õigusega⁴⁴. Teenistushuvides ja teenistuja nõusolekul võib kaht väljateenitud puhkust ühendada. Haiguse ja muil erakorralisil põhjusil võidakse avalikke teenistujaid lubada pikemaajalisemale puhkusele, kusjuures vastav puhkus 6 kuust kuni 1 aastani on tasuta ja antakse vastava ministri loaga. Kuni 6 kuuni võib pikemaajaline puhkus olla ka tasuline, kusjuures selle tasulisuse otsustab Vabariigi Valitsus⁴⁵.

⁴⁴ Vt. RTS § 25: "Riigiteenijatel on õigus igal aastal saada puhkeajaga: peale üheaastase teenistuse - 2 nädalat, peale kaheaastase teenistuse - üks kuu. Puhkeajal saab riigiteenija teenistustasu edasi."

⁴⁵ Vt. lex. cit., § 25, viies lõigend.

Õigus suurendatud isikukaitsele väljendub avalikkude teenistujate erilises positsioonis, mis on tagatud valjumate sanktsioonidega võimaliku isiku puutumatus e rikumise vältimiseks⁴⁶. Üldpõhimõtteliselt evib avalik teenistuja kõvendatud isikukaitset ametikohuste täitmise ajal või vormirõivastises esinemisel.

§9. AINELISED ÕIGUSED.

Ebaainelisist õigusist arvukamad, kuid iseloomult ühtlasema õiguste grupi moodustavad avaliku teenistuja ainelised õigused. Aineliste õiguste all mõistetakse igasuguseid puht varalisi õigusi. Neid võime liigitella õigusiks palgale, õigusiks mitmesugu-

⁴⁶ Vastavaid sütte gusid sätib Kriminaalseadustik ~~/KrS/~~ RT 1929,56,396.

seile lisarahadele ja õigusiks pensionidele.

Õigus palgale.

Õigus palgale moodustab tähtsaima avaliku teenistuja ainelise õiguse. Palk on õieti vastutasu avalikule teenistujale ta kutseülesannete teostamise eest. Et meie avalikud teenistujad on peamiselt kutseametnikud, siis on nende õigus palgale ka täiesti põhjendatud⁴⁷. Seejuures olgu tähendatud, et avalike teenistujate palk pole mitte eraõiguslik, vaid avalikõiguslik nähtus. Viimane asjaolu avaldub selles, et teenistuja oma palgast üldse loobuda ei saa. Ta võib palka kui rahasummat võõrandada alles siis, kui see on juba vastu võetud - on juba teenistuja tsivilistlikus käsutuses -

⁴⁷ Eritleb kutseametnikku autteenistujaist just ju tasulisuse moment.

eraomanduses. Tähendatagu, et vastav vaatekoht on omane nii teorialele kui ka kehtivale õigusele.

Palgaküsimust sätib lähemalt lex generalis'ena Riigiteenijate tasude seadus⁴⁸. Kehtiva õiguse kohaselt eritellakse 30 palgaastet, mis ühtlasi on ka teenistusastmeiks. Seejuures on palgamäärad astmetes sõltuvad veel riigi jaotamisest kahte elukallidusrajooni. Esimese rajooni moodustavad Tallinna ja Nõmme linnad oma administratiivpiires, teise rajooni muu Eesti Vabariigi maaala⁴⁹.

Õigus palgale tekib ametisse määra-

⁴⁸ Riigiteenijate tasude seadus [RTtS], RT 1935, 31, 262.

⁴⁹ Vt. RTtS §6: "Riigiteenijad loetakse ameti asukoha järgi kuulubaks kahte elukalliduse rajooni. Esimesse rajooni arvatakse Tallinn ja Nõmme nende administratiivpiires, teise rajooni - kogu muu Eesti Vabariigi maa-ala."

mise päevast arvates. Palk võib olla arvestatud kas koguulatuses rahas või osaliselt ka natuuras, nt. korteri, valgustuse, rõivaste, maa, jne. näol⁵⁰.

Õigus lisarahadele.

Õigusist lisarahadele, kui mitmekesiseist palgale lisanduvaist ainelisist õigusist, olgu nimetada õigust teenistusvanusetasule, lisatasudele ja preemiatele, päevarahale, paigutus- ehk siirdamisraha- le, sõidukuludele, arstiabi- ja ravikulude tasumisele, lasteabirahale ja ühekordseile toetusile. Lisarahadest on avalikul teenistujal seega õigus

⁵⁰ Vastavaid natuuras antavaid palganorme määritlevad mitmed eriaktid, nt. Riigiteenijate korteriraha normide määrus, RT 1935, 79, 678.- Riigiteenijate riidevarustuse määrus, RT 1935, 34, 316; ms RT 1939, 105, 811.

esiteks teenistusvanusetasule. Teenistusvanusetasu võib määritella kui erilist lisaraha, mida makstakse vastavalt põhipalga suurusele ja teenistuskestvusele⁵¹. Teenistusvanusetasu makstakse ainult selle teenistuskoha järgi, kust saadakse täispalk⁵² ja ta määr kõigub 3-25% vahel põhipalgast, olenevalt palgamäärast ja teenistuskestvusest.

Teiseks võib avalikul teenistujal olla õigus saada lisatasusid ja preemiaid. Vastavat lisaraha võime määritella kui teenistuse kvalitatiivsete või kvantitatiivsete tunnuste alusel makstavat erilist ainelist tasu. Vastavaid lisatasusid ja pree-

⁵¹ Kehtiva õiguse teenistusvanuse tasu suhtes vt. RTtS §§-id 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14.

⁵² Vt. RTtS § 13.

sätivad kehtivas õiguses lähemalt eriseadused⁵³.

Kolmandaks on avalikul teenistujal õigus saada päevarahasid. Päevaraha võime määratella kui lisaraha, mida makstakse avalikele teenistujaile nende lähetuse puhul ja mille suurus sõltub teenistustasu määrast. Dogmaatiliselt jaotatakse kõik avalikud teenistujad siseriigi päevarahade suhtes 5 ja välisriigi päevaraha suhtes 3 järku⁵⁴. Päevaraha makstakse üksnes lähetatuile, kusjuures dogmaatiliselt loetakse lähetatuiks teenistujad, keda on saadetud vähemalt 5 km. kaugusele vastava

⁵³ Olgu siinkohal mainitud näit. Riigiraudtee ja posti- telegraafi- telefoni teenijate ja tööliste preemia ja lisatasu seadust, RT 1925, 109/110, 48.

⁵⁴ Vt. Ametisõitude tasu seadus [AtS], RT 1935, 33, 285, §6 ja §21.

asutise tegevuspiirkonnast ja seda vähemalt 8 tunniks. Seejuures ei loeta lähetuseks sõite ühe ja sama linna administratiivpiires ja Tallinna-Nõmme linnade vahelisi sõite⁵⁵. Päevaraha arvestatakse ärasõidu momendist kuni tagasisõidu momendini iga 24 tunni eest⁵⁶.

Neljandaks avalikel teenistujail on õigus saada paigutus- ehk siirdamisrahasid. Siirdamisraha võime määratella kui lisaraha, mida makstakse avalikele teenistujaile nende pikemaajalisema lähetuse puhul. Dogmaatiliselt peab selline lähetus kestma vähemalt 2 kuud⁵⁷. Siirdamise puhul võivad ka siiratu lähikondsed sõiduraha saada⁵⁸.

⁵⁵ Vt. lex. cit., §15.

⁵⁶ Vt. lähemalt lex. cit., §20.

⁵⁷ Seega siirdamiseks loetakse lähetus kauemaks kui 2 kuuks.

⁵⁸ Vt. AtS §28.

Erakorraliste kulude katteks makstakse paigutatavale ühekordset tasu: perekonnalisele endise koha $\frac{1}{2}$ kuupalga suuruses ja üksikule $\frac{1}{4}$ kuupalga suuruses⁵⁹.

Viiendaks on avalikel teenistujail õigus sõidurahadele. Vastav lisaraha seisneb teenistuja ametsõitude sõiduvahendite sõidukulude tasumises ja jaguneb dogmaatiliselt vastavalt palgaastmeile 5 järku sõiduvahendite klasside ja takside kasutamise suhtes⁶⁰.

Kuuendaks on avalikel teenistujail õigus arstiabi- ja ravikulude tasumisele. Dogmaatiliselt jaotatakse avalikud teenistujad, Riigiteenijate, - tööliste ja õppejõudude haiguskindlustuse seaduse⁶¹ põhjal

⁵⁹ vt. lex. cit., §30.

⁶⁰ vt. AtS §6 ja §9.

⁶¹ vt. RT 1937, 41, 366.

palga kõrguse alusel erikategoriaisse, millised määravad aluse, millises ulatuses jäävad ravikulud abivajanu enda kanda⁶².

Seitsmendaks on avalikel teenistujail õigus lasteabirahadele. Lasteabiraha võime määratella kui avalikule teenistujale antavat lisaraha olenevalt laste arvust ja palga kõrgusest. Lasteabirahade küsimust sätib Riigiteenijate laste-abiraha seadus⁶³ ja Riigitöölise laste-abiraha seadus⁶⁴. Lasteabiraha makstakse kuni laste 18a. vanuseks saamiseni⁶⁵.

Kaheksandaks võib avalikel teenistujail olla õigus ühekordseile toetusile. Vastava lisaraha küsimust sätib Pensioniseadus [PeS]⁶⁶, olgugi, et vastava nähu puhul pole

⁶² Vt. lex. cit., §27 ja §28.

⁶³ Vt. RT 1936, 93, 735.

⁶⁴ Vt. RT 1935, 35, 324.

⁶⁵ Vt. legi citatae, §18.

⁶⁶ Vt. RT 1936, 76, 619 ja selle ms RT 1938, 39, 360.

tegemist pensioniga⁶⁷. PeS-i vastavate sätete kohaselt makstakse pensioniõiguslikus teenistuses pensioniõigust väljateenimata surnud isiku perekonnale ühekordset toetusraha surnud isiku teenistusaja kestvusele vaatamata⁶⁸. Seejuures toetuse õigus on vähemalt 2 aastat pensioniõiguslikus teenistuses olnud avaliku teenistuja perekonnale

lastega lesele, samuti kahele või enamale orvule - 9 kuu palga suuruses
eelmises loetlemata perekonnale - 6 kuu palga suuruses.

Alla 2 aastat pensioniõiguslikus teenistuses viibinud isiku perekonnale makstav toetusraha on seejuures 50% võrra madalam⁶⁹.

⁶⁷ Iseloomustab ju pensioni tasu perioodilisus.

⁶⁸ Vt. PeS §86.

⁶⁹ Vt. lex. cit., § 87, viies lõigend.

Õigused pensionidele.

Palgaõiguse kõrval tähtsaimaks aineliseks õiguseks on avalikkude teenistujate paiuki- ehk pensioniõigus, mida sätib lex generalisena Pensioniseadus [PeS]. Paiukit võime määratella kui vanaduse või töövõimetuse pärast teenistuses vabanenud avalikele teenistujaile või ta perekonnale makstavat palka. Ta on õieti vanusepäevade palk, võimaldades elatumist isikuile, kes oma elujõu on kulutanud avalikule teenistusele.

PeS-i kohaselt võib eritella põhi- ja lisapensione. Viimaseid makstakse lisaks põhipensioneile neile avalikele teenistujaile, kes asetsevad või on varem asetsenud mingisuguseis erilisis tingimuis. Seejuures kehtib tingimus, et pension ühes lisapensionidega ei või olla suurem palgast, mille alusel neid arves-

tatakse. Pensioni ülemmääraks on 250 kr. kuus⁷⁰.

Kehtiv õigus eritleb vanuse-⁷¹, tervisrikke-, teenistustervisrikke- ja perekonnapensione⁷².

Vanusepensioni on õigus saada avalikel teenistujail, kes on vähemalt 60 aasta vanad ja on pensioniõiguslikus teenistuse olnud vähemalt 25 aastat. Isikule, kes on lahkunud teenistusest enne 60. eluaastat, ei hakata pensioni üldpõhimõtteliselt maksta enne 60 aasta vanuseks saamist⁷³.

Tervisrikkepensioni on õigus saada avalikel teenistujail, kes küll ei ole välja teeninud vanusepensioni, kuid kes ter-

⁷⁰ Vt. PeS §44.

⁷¹ legaaltermin "vanaduspension".

⁷² Vt. PeS §7.

⁷³ Vt. lex. cit., §59.

visrikke tagajärjel on olnud sunnitud ametist lahkuma pärast vähemalt 10-aastast pensioniõiguslikku avalikku teenistust⁷⁴. Seejuures eritellakse neid pensioniõiguslikke, kes kõrvalist abi ei vaja ja neid kes kõrvalist abi vajavad. Kõrvalist abi vajajaks loetakse isik siis, kui ta manesineb 100%-line tööjõu kaotus. Viimaseile makstakse 20%-list lisapensioni.

Teenistus- tervisrikkepensioni määratakse avalikule teenistujale vaatamata pensioniõigusliku teenistuja kestvusele, kui vastav isik on kaotanud vähemalt 10% oma tööjõust teenistuskohuste täitmisest järgnenud tervisrikke tagajärjel ja on sunnitud lahkuma teenistusest⁷⁵. Siingi eritellakse neid, kes kõrvalist abi ei vaja ja kes seda vajavad. Esimestele makstakse pen-

⁷⁴ Vt. lex. cit., §61.

⁷⁵ Vt. lex. cit., §65.

sioni 85% palgast selle aja vältel, mil isik vajab kõrvalist abi, teistele kuni 70%⁷⁶.

Perekonnapensioni kujul on pensioni saamise õigus lesknaisel - mehe teenistuse eest, lastel - isa või ema teenistuse eest ja töövõimetusel leskmehel - naise teenistuse eest⁷⁷.

Vanuse-, tervisrikkepensioni ja perekonnapensioni aluseks on palk, mida saadi viimase kahe aasta jooksul⁷⁸, teenistusterisrikke pensioni aluseks on aga viimase pensioniõigusliku teenistuskoha palk või eelviimane palk, kui see on suurem kui viimane ja vastav isik on teeninud viimase palgaga vähem kui 2 aastat⁷⁹.

⁷⁶Vt. lex. cit., §66.

⁷⁷Vt. lex. cit., §75.

⁷⁸Sellekohaselt kui isik sai kõrgemale palgale vähem kui 2 aastat enne teenistuse lõppemist, ei arvestata pensioni mitte viimase, vaid eelmise palgamaära järgi.

⁷⁹Vt. PeS §66.

4. p e a t ü k k .

A V A L I K K U D E T E E N I S T U J A -
T E K O H U S E D .

§10. KEHTIVAST ÕIGUSEST JÄRELDUVAID AVALIK-
K U D E T E E N I S T U J A T E K O H U S T E Ü L D -
P R I N T S I I P E .

Enamik arvalikkude teenistujate kohu-
seid on sätitud RTS-is. Kuid on täiesti
loomulik, et sealne normistik sätib üks-
nes eriprintsiipe, kuna üldised põhimõtted
on tuletatavad kogu kehtivast õigusest.
Selliste üldprintsiipidena oleks mainida
legaalsuse, egaalsuse ja salus rei publi-
cae kui õigusriiklikul ideoloogial basee-

ruva õiguskorra põhiprintsiipe. Vastavad printsiibid⁸⁰ annavad olulise tähtsusega normatiivseid pidepunkte avalikkude teenistujate kohuste probleemide lahendamiseks.

Legaaluse printsiip⁸¹ nõudleb, et avalik teenistuja teotseks alati õiguspäraselt. Õiguspärasuse printsiip aga nõudleb, et iga avaliku teenistuja poolt sooritatud toiming oleks sooritatud menetluse ja vormikohaselt, ettenähtud pädevuse piires ning ^{oma}sisult ja sihilt vastavalt kõrgemajõulisis aktes determineeritud sisule ja sihile. Et PS on riigipõhikorra kõrgeimaks normatiivseks aktiks, peavad kõik toimingud olema rangelt kokkukõlas PS-i print-

⁸⁰ Mainitud printsiipide suhtes vt. ka supra, lk. 22jj.

⁸¹ Vastav printsiip väljendub PS-i §3-s, mille kohaselt "riigivõimu ei saa keegi teostada muidu kui Põhiseaduse ja sellega kokkukõlas olevate seaduste alusel."

siipidega ja võimu käsitsemine on võimalik üksnes PS-is fikseeritud põhimõtteil.

Egaalsuse ehk võrdse õiguse printsiip on teise kandvaima põhimõttena leidnud ankurdumist PS-is⁸². Vastav printsiip nõudleb, et kõiki kodanikke ühtlasis fakti- lisis ja juriidilisis olustikes käideldaks täiesti võrdselt⁸³. Ei või teha sündimisest, usust, soost ega rahvusest sõltuvaid avalikõiguslikke kitsendusi ega eesõigusi⁸⁴.

Salus rei publicae suprema lex est printsiip nõudleb, et avalikele teenistujaile omistatud "võimu" kasutataks üksnes riigi ja rahva huvides⁸⁵, mitte aga mingil kõrvalisil motiivil. Seejuures üld-

⁸² Vt. PS §9: "Kõik kodanikud on seaduse ees võrdsed."

⁸³ Vt. supra, lk. 23j.

⁸⁴ Vt. PS §9.

⁸⁵ Vt. supra, lk. 24.

suse ja riigi huvid on sellised huvid, mida õiguskord selliseina tunnustab⁸⁶.

Need kolm põhiprintsiipi on juhiseiks kõigile avalikele teenistujatele ja nende järele käimine nende vääramatuks kohuseks. Kõik teised printsiibid on vaid niivõrd õiguspärased ja seega kehtivad printsiibid, kui nad on kooskõlas nendega kui konstitutsiooniliste printsiipidega.

§11. AVALIKKUDE TEENISTUJATE KOHUSTE ERI- PROBLEEMISTIK.

Vaadelnud eelnevas kohuste konstitutsioonilisi üldprintsiipe, leiab järgnevas

⁸⁶ Vt. Kliimann, Õiguskord, lk. 268: "Ka üldsuse huvid ja riigi kasud, mille eest haldus peab hoolitsema ja mida ta peab kaitsma, ei saa olla mingid metajuriidiliselt käsitatavad hüvised, vaid üksnes sellised kasud, mida õiguskord tunnustab."

käsitlemist RTS-is ja teistes seadusis väljenduvate avalikkude teenistujate kohuste probleemistik.

Seoses õiguspärasuse printsiibiga tähendatagu, et avalik teenistuja on oma õiguspärase tegevuse eest vastutav⁸⁷ ja seda nii kriminaalselt kui ka distsiplinaarselt.

Distsiplinaarküsimused on peamiselt käitumise korra küsimused. Avalik teenistuja peab korrektselt suhtuma oma ülemusisse, avaldades pieteetsust ja devootsust⁸⁸; ta peab seltsimehelikult suhtuma oma velistesse ning esinema korrektselt, viisakalt ja vastutulelikult kodanike suh-

⁸⁷ vt. RTS § 26: "... Riigiteenija teenistuja on oma teenistusalase tegevuse seaduslikkuse eest vastutav."

⁸⁸ Mainitud küsimuste suhtes vt. Väino Lang ja Elmar Kruus, Kehtiv haldusõigus, Tartu 1939, lk. 81.

tes. Avalik teenistuja ei tohi oma ülesannete täitmisel olla lohakas, hooletu ja läbematu nagu ta ei tohi ka osutada viivitust ja tegevusetust. Nagu oma ametiülesannete alal nii eraeluski - publiku hulgas ja seltskonnas⁸⁹ - peaks avalik teenistuja olema eeskujuks teistele kodanikele.

Avalike teenistujate distsiplinaarvastutuse küsimust sätib Distsiplinaarseadustik DS⁹⁰. Karistustena figureerivad DS-is märkus, noomitus, rahatrahv⁹¹, siirdamine teisale, siirdamine alamale teenistuskohale ja teenistuskohast vabastamine⁹². Seejuures karistuse määrajaks on üldpõhimõtteliselt ametisse määraja ülemus. Distsipli-

⁸⁹ Tavatsetakse rääkida ka avalike teenistujate kohustest publiku hulgas ja seltskonnas.

⁹⁰ Vt. RT 1934, 81, 679.

⁹¹ Seejuures rahatrahvi puhul trahvi suurus võib kõikuda 1 kroonist kuni $\frac{1}{4}$ kuupalgani.

⁹² Vt. DS §2.

naarkaristuskorraldiste peale kaebamise kassatsiooninstanttsiks pole mitte Riigikohtu Administratiiv-osakond, vaid Riigikohtu Kriminaalosakond⁹³.

Seoses avaliku teenistuja vastutuse küsimusega mainitagu õiguspärase alistumise instituuti. Vastava instituudi tuum seisneb selles, et avalik teenistuja võib vabaneda vastutusest õigusvastase käsu täitmisel siis, kui ta juhib käsu annud ülemuse tähelepanu selle käsu õigusvastasule. Seejuures käsk ei tohi aga sisaldada eneses midagi ilmselt kuritegelikku. Viimasel juhtumil tuleb õigusvastasest käsust teatada peale käsuandja ülemuse ka veel selle ülemusele⁹⁴.

93

Üldiselt tugineb DS täiesti kriminaalõiguslikele põhimõttele, moodustades nagu KrS-i eripeatüki.

⁹⁴Vt. RTS § 26, teine lõigend.

Peale isikliku vastutuse mainitagu avaliku teenistuja varalisi kohuseid. Varalised kohused on säärasead, mis on ühenduses vastava teenistuskohaga seotud varaliste vahendite käsitlemise ja korraldamisega. Avalik teenistuja on kohustatud varade eest hoolitsema bonus paterfamilias'e hoolsusega ja on vastutav nende väärtuse süülise vähenemise eest. Varade üleandmine teenistusest lahkumisel ja vastuvõtmine teenistusse astumisel toimub sellekohase inventuurakti alusel. Loastusele minnes on avalik teenistuja kohustatud kõik tema käes oleva vara ja asjaajamise asendajale üle andma ning tagasi tulles vastu võtma⁹⁵. Teenistusest lahkudes on avalik teenistu-

⁹⁵ Vt. lex. cit., §37: "Riigiteenija on kohustatud teenistuspuhkusele minnes oma käes olevad rahasummad, varandused ja asjaajamise asetäitjale üle andma ning tagasi tulles vastu võtma."

ja kohustatud kõik tema hoolde usaldatud vara seks määratud isikule üle andma⁹⁶.

Teenistuja võib ametist puududa ja ametisse hilineda ainult mõjuvail põhjusil. Selliste mõjuvate põhjustena loetleb RTS haigust, sõjalist tegevust, tulekahju, uputust, raudtee või laevasõidu seisakut, vahistamist, lähikondsete surma või rasket haigust⁹⁷.

Üheks eripäraseks kohustuseks on avalikele teenistujaille omistatav ametisaladuste pidamise kohustus. Salajased on sellised aktid ja toimingud, milliseid kehtiv õigus selliseiks tunnustab. Vastavad aktide ja toimingute kategooriad võivad olla ette nähtud kehtivas õiguses, kuid need võidakse ka in concreto selliseiks tunnusta-

⁹⁶ Vt. lex. cit., §33.

⁹⁷ Vt. lex. cit., §28.

da⁹⁸. Teenistussaladused on nn. vältavad kohused. Ka RTS-i kohaselt tuleb teenistussaladusi hoida ka peale avalikust teenistusest lahkumist⁹⁹.

⁹⁸ Aktide puhul tehakse seda tavaliselt erilise stambi aktile löömisega "salajane".

⁹⁹ Vt. RTS §31: "Teenistussaladused, mis riigiteenijale teatavaks saanud, peab tema salajas hoidma ka pärast teenistusvahekorra lõppu."

OSUNDATUD TEOSEID.

- Berthélemy, H., Traité élémentaire de
droit administratif, Paris 1926.
- Bonnard, Roger. Précis de droit public,
Paris 1939.
- Eliaser, Rein, Haldusõiguse üldosa, Tartu
1939.
- Jellinek, Walter, Verwaltungsrecht, Berlin
1929.
- Kliimann, A.-T., Administratiivakti teooria,
Tartu 1932.
- Kliimann, A.-T., Avaliku teenistuse seadus,
Tartu 1935.
- Kliimann, A.-T., Eesti iseseisvuse areng,
Tartu 1935.
- Kliimann, A.-T., Haldusprotsess, Tartu 1937.
- Kliimann, A.-T., Õiguskord, Tartu 1939.
- Koellreutter, Otto, Deutsches Verwaltungs-
recht, Berlin 1936.

von Köhler, Ludwig, Grundlehren des Deutschen
Verwaltungsrechts, Stuttgart-
Berlin 1936.

Lang, Väino/Kruus, Elmar, Kehtiv haldusõi-
gus, Tartu 1939.

Maunz, Theodor, Verwaltung, Hamburg 1937.

Merkel, Adolf, Allgemeines Verwaltungsrecht,
Wien-Berlin 1927.