

AVALIKU TEENISTUSE ÕIGUS

Teine trükk

MONIKA MIKIVER

ISBN 9985-67-116-3

© Sisekaitseakadeemia, 2002

Sisekaitseakadeemia
Kase 61 12012 Tallinn
detsember 2004

SISUKORD

1. AVALIKU TEENISTUSE ÕIGUSE ÜLDKÜSIMUSED	6
1.1. Avaliku teenistuse tähendus ja olemus	6
1.2. Avaliku teenistuse süsteemid.....	7
1.2.1. Karjäärisüsteem	7
1.2.2. Positsioonisüsteem (ehk ametikohasüsteem).....	8
1.2.3. Avaliku teenistuse süsteem hetkel Eestis	8
1.2.4. Avaliku teenistuse õiguse reformist	9
1.3. Avaliku teenistuse õigus Euroopa Liidus	10
1.4. Avaliku teenistuse ajalooline kujunemine Eestis.....	11
1.4.1. Riigiteenistus pärast Eesti Vabariigi väljakuulutamist.....	11
1.4.2. Riigiteenistus pärast Eesti Vabariigi põhiseaduse vastuvõtmist.....	12
1.4.3. Riigiteenija õiguslik seisund 18. detsembri 1924. a riigiteenistuse seaduse alusel	13
1.4.4. Avalik teenistus nõukogude võimu ajal	15
1.4.5. Avalik teenistus pärast taasiseseisvumist	15
1.5. Avaliku teenistuse põhilised õigusallikad.....	16
1.5.1. Põhiseadus	16
1.5.2. Avaliku teenistuse seadus ja rakendusaktid.....	16
1.5.3. Teised olulised seadused	16
1.5.4. Määrused	16
1.6. Avaliku teenistuse mõiste ja liigid.....	16
1.7. Avaliku teenistuja mõiste ja liigid	19
2. AMETNIKU TEENISTUSSE VÕTMINE	21
2.1. Ametisse nimetamine.....	21
2.2. Ametisse nimetamise eeltingimused.....	21
2.3. Katseaeg.....	23
2.4. Ametivanne.....	23
2.5. Ametisse astumine	25
2.6. Ametisse nimetamise tühistamine	25
2.7. Ametisse nimetamine konkursi korras.....	25
3. TEENISTUSKOHUSTUSED	26
3.1. Teenistuskohustuste allikad.....	26
3.1.1. Avaliku teenistuse seadus	26
3.1.2. Teised seadused, määrused ja muud õigusaktid	26
3.1.3. Ametijuhend.....	26
3.1.4. Avaliku teenistuse eetikakoodeks.....	28
3.1.5. Teenistuskohustuste allikate tähtsus.....	29

3.2. Ustavus- ja teenistuskohustus	29
3.2.1. Ustavuskohustus	29
3.2.2. Teenistuskohustus	29
3.2.3. Väärika käitumise kohustus	30
3.3. Allumiskohustus	30
3.4. Asjaajamise ja vara üleandmise kohustus	31
3.5. Vaikimiskohustus	31
3.6. Majandusliku sõltumatuse tagamise kohustus	32
3.7. Majanduslike huvide deklareerimise kohustus	32
3.8. Loa taotlemise kohustus osalemiseks teenistusvälises tegevuses	33
4. TEENISTUSKOHUSTUSTE RIKKUMISE TAGAJÄRJED	33
4.1. Vastutus	33
4.2. Distsiplinaarvastutus	33
4.2.1. Distsiplinaarvastutuse eesmärk	33
4.2.2. Distsiplinaarvastutuse põhimõtted	34
4.3. Distsiplinaarsüütegu	34
4.3.1. Teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine, sealhulgas joobnuna teenistuses viibimine	34
4.3.2. Ametiasutusele süüline varalise kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine	36
4.3.3. Vääritu tegu	37
4.4. Distsiplinaarkaristus	37
4.5. Distsiplinaarmenetlus	37
4.5.1. Distsiplinaarkaristuse määramine	37
4.5.2. Distsiplinaarkaristuse põhimõtted	38
4.6. Ametniku varaline vastutus	39
5. AMETNIKU ÕIGUSED	40
5.1. Ametniku varalise iseloomuga õigused	41
5.1.1. Õigus palgale	41
5.1.2. Õigus lisatasule täiendavate teenistusülesannete ja/või nõutavast tulemuslikuma töö eest	42
5.1.3. Õigus lisatasule teenistusaastate eest	42
5.1.4. Õigus lisatasule akadeemilise kraadi eest	43
5.1.5. Õigus lisatasule võõrkeelte valdamise eest	43
5.1.6. Lisatasu riigisaladuse ja salastatud teabekandjate töötlemise eest	43
5.1.7. Õigus lähetuskulude hüvitamisele	44
5.1.8. Õigus hüvitusele riigiametniku nimetamisel teises paikkonnas asuval ametikohale	44
5.1.9. Õigus sõidukulude hüvitamisele	44
5.1.10. Õigus puhkusetasule	44
5.1.11. Õigus puhkusetootusele	44
5.1.12. Õigus õppekulude hüvitamisele	45
5.1.13. Õigus eluruumile	45
5.1.14. Õigus toetusele surma või invaliidistumise korral	45
5.1.15. Õigus suurendatud vanaduspensionile	45

5.2. Ametniku mittevahalise iseloomuga õigused	46
5.2.1. Õigus töö- ja puhkeajale	46
5.2.2. Õigus puhkusele	46
5.2.3. Õigus ametikohale (teisele ametikohale üleviimise ja ametikohaväliste ülesannete lubatavus üldjuhul vaid ametniku nõusolekul)	47
5.2.4. Õigus teisele ametikohale üleviimisele tervislikel põhjustel	47
5.2.5. Õigus teenistustingimuste ajutisele kergendamisele ja ajutisele üleviimisele raseduse ajaks	47
5.2.6. Õigus soodustustele seoses lapsinvaliidi või alla kolmeaastase lapse kasvatamisega	47
5.2.7. Õigus õppepuhkusele tööalaseks enesetäiendamiseks	47
5.2.8. Õigus toitlustamise tagamisele	47
6. TEENISTUSEST VABASTAMINE	48
6.1. Teenistusest vabastamise alused	48
6.1.1. Üldiselt	48
6.1.2. Teenistusest vabastamine teenistustähtaja möödumise tõttu (ATS § 113)	48
6.1.3. Teenistusest vabastamine ametniku algatusel (ATS § 114)	48
6.1.4. Teenistusest vabastamine ametiasutuse likvideerimise tõttu (ATS § 115)	49
6.1.5. Teenistusest vabastamine koondamise tõttu (ATS § 116)	50
6.1.6. Teenistusest vabastamine ametikohale mittevastavuse tõttu (ATS § 117)	52
6.1.7. Teenistusest vabastamine distsiplinaarsüüteo eest (ATS § 118)	53
6.1.8. Teenistusest vabastamine pikaajalise töövõimetuse tõttu (ATS § 119)	54
6.1.9. Teenistusest vabastamine vanuse tõttu (ATS § 120)	55
6.1.10. Teenistusest vabastamine ametniku ajateenistusse või asendusteenistusse kutsumise tõttu (ATS § 122)	55
6.1.11. Teenistusest vabastamine süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel (ATS § 123)	55
6.1.12. Teenistusest vabastamine teenistusse võtmise eeskirjade rikkumise tõttu (ATS § 124)	55
6.1.13. Lähedase sugulase või hõimlase teenistusest vabastamine (ATS § 125)	56
6.1.14. Teenistusest vabastamine ametniku valimisel Riigikogu liikmeks või Vabariigi Presidendiks (ATS § 126)	56
6.1.15. Teenistusest vabastamine teisele ametikohale asumisel muus ametiasutuses (ATS § 127)	56
6.1.16. Teenistusest vabastamine kodakondsuse muutumise tõttu (ATS § 128)	56
6.1.17. Teenistuse lõppemine surma korral (ATS § 129)	56
6.2. Teenistusest vabastamisest etteteatamine	57
6.3. Hüvitus teenistusest vabastamisel	57
6.4. Õiguskaitsevahendid	57

1. AVALIKU TEENISTUSE ÕIGUSE ÜLDKÜSIMUSED

1.1. Avaliku teenistuse tähendus ja olemus

Ükski riik ei toimi ilma riigiteenistujateta. Kui riiki juhivad demokraatlikus õigusriigis põhiseaduse alusel moodustatud riigiorganid (parlament ja valitsus), siis riiklikke otsuseid viivad ellu ja riigi igapäevaseid jooksvaid ülesandeid täidavad ametnikud. Avalik teenistus on seega vajalik riigi ülesannete täitmiseks.

“Riik vastutab avaliku halduse tõhusa, asjatundliku ja erapooletu toimimise tagamise eest. See korralduslik ülesanne tingib vajaduse riigi töotajaid puudutavate spetsiifiliste regulatsioonide järele – mehitamise ja karjäärijuhtimise poliitika, valiku, värbamise, edutamise ja tasustamise korraldamine, mis kõik püüdlevald homogeense ja kvaliteetse töötajaskonna ja selle tulemuslikkuse tagamisele kõigis valitsemise valdkondades ja tasanditel.”¹

Haldusõiguse üldosa kursuse raames oli juttu sellest, et avaliku halduse ülesanded on 20. sajandi jooksul muutunud: kui algul tegeles avalik haldus põhiliselt avaliku korra tagamise ja maksude kogumisega, siis seoses sotsiaaliigi põhimõtete arenemisega (mille järgi riik peab tagama oma kodanikele vähemalt miinimumnõuetele vastava elustandardi) võib kaasaegse avaliku halduse ülesanded liigitada suures osas just hüvehalduse valdkonda.

Avaliku halduse ülesandeid muutis samuti Eesti Vabariigi taasiseseisvumine 1991. a. Olles Nõukogude Liidu koosseisus, ei täitnud Eesti kõiki riiklikke funktsioone ja vastavad asutused kas puudusid või eksisteerisid ainult *pro forma*. Nii tuli tühjale kohale rajada välisministeerium, piirivalveamet, tolliamet, migratsiooniamet, kaitseministeerium, kaitsepolitsei ja mitmed teised asutused.² Seoses omariiklusega täidab Eesti avalik haldus ka juhtimise ja planeerimisega seonduvaid ülesandeid, mis enne Moskva tasandil toimus.³

Ametnike kõige olulisem ülesannetevaldkond on **riigi poliitika elluviimine**. Avalik teenistus viib seoses seaduste täitmisega ellu parlamendi ja valitsuse poliitilisi põhiotsustusi. Seejuures tuleb mitmed otsused kõigepealt ise lõpule viia, kui on tegemist üldiste haldusjuhiste andmisega, määratlemata õigusmõistete tõlgendamisega või diskretsiooni teostamisega üksikjuhul. Et avalikus teenistuses olemine ei tähenda üksnes “käsutäitmist”, leidis äramärkimist ka Eesti Vabariigi esimesel perioodil: “Ametnikud ei tohi olla ainult õigusnormide passiivseteks rakendajateks konkreetse küsimuse lahendamisel, vaid neil peab olema ka algatusvõimet, et piistitada ajast ja elu nõuetest maha jäänud õigusnormide muutmise küsimus.”⁴

Teisest küljest on avalikul teenistusel sageli oluline roll ka poliitiliste otsuste ettevalmistamisel.

Avalik teenistus on ülesannete täitmisel kohustatud lähtuma avalikest huvidest ja edendama nn üldisi hüvesid. Avaliku teenistuse ülesanne ei ole samas ei defineerida üldist hüve ega seda poliitilise vaadete suhtes läbi suruda. Pigem on avaliku teenistuse ülesandeks hoopis tasakaalustada vastuolulisi huvisid pluralistlikus ühiskonnas.

“Võttes aluseks kodanike teenimise põhimõtte, omandab ametnike kogu tegevus uue suuna ja sisu. Ametnik muutub kodanike teenimise põhimõtte elluviimisel vabaks, iseseisvaks ja loovaks organisaatoriks, kes töötab koos kodanikega, jälgides nende elutingimusi ja elulisi huve ning täites nende seadusele põhinevaid nõudmisi.”⁵ Seega ei piirdu ametnike tegevus ainult oma ametiülesannete ja –kohustuste täitmisega, vaid see tegevus ulatub kaugemale, olles kodanikele heatahtlikuks nõuandjaks ja õpetajaks nende seaduslike õiguste ja huvide realiseerimisel. See õigusriigi põhimõtetele vastav käitumisreegel on nüüd sätestatud ka 1. jaanuaril 2002 jõustunud haldusmenetluse seaduses (HMS § 36).

¹ Põhjalikult “Avaliku halduse printsiibid. Sigma kogumik nr 27”, vt <http://www.riik.ee/riigikantslei/ahb/>

² H. Roots, Eesti bürokraatia järjepidevus ja uuenemine, 2000, lk 65.

³ Põhjalikult Eesti haldusest omariikluse taastamise eel ja järel vaata H. Roots, samas, lk 58 jj.

⁴ A. Kurvits, “Mõtteid ametnikkude tegevuse ning ametnikkude ja kodanikkude suhete alalt”, Eesti Politsei 1931, nr 4, lk 319.

⁵ A. Kurvits, samas, lk 277.

Ametnik on ka kodanike kasvataja. Ametiasutuses valitsev eeskujulik kord, korralik ja kiire asjaajamine avaldavad kodanikele olulist kasvatavat mõju. Tegutsedes õigusnormide järgi, nõudes kaasametnikelt ja kodanikelt õigusnormide täitmist, kasvatab ametnik kodanikes õiglustunnet ning süvendab õiget arusaamist isikute õigustest ja kohustustest, aidates kaasa õigete põhimõtete kujundamisele isikute õigusteadvuses.

Lõpuks tuleks viidata veel ülesannete täitmise põhilisele erisusele – kui erasektoris on tegevus suunatud kasumi saavutamisele ja suurendamisele, siis avalik teenistus lähtub üldisest hüvest – sellest, mis on kasulik paljudele ühiskonnas.

1.2. Avaliku teenistuse süsteemid

Erinevate riikide avalik teenistus tugineb rohkem või vähem kas karjäärisüsteemil või positsioonisüsteemil.

1.2.1. Karjäärisüsteem

Karjääri- ja positsioonisüsteemi on võrrelnud *H. Roots*⁶: “Karjäärisüsteem põhineb asjaolul, et riik vajab ametnikke, on seda endale selgelt teadvustanud ja valmis oma ametnikkonna arengusse investeerima. Hool ametnike professionaalse kvalifikatsiooni eest on karjäärisüsteemi puhul täiel määral riigi mure. Kahtlemata on see riigile kulukas, mida peetaksegi karjäärisüsteemi suurimaks miinuseks. Teine suur miinus on seotud eluaegse garanteeritud teenistussuhtega, mis teeb ebasobivast ametnikust vabanemise praktiliselt võimatuks”⁷.

Karjäärisüsteemi analüüsidest võib märkida järgmist:

- Ametnikku ei nimetata konkreetsele ametikohale. Ta võetakse teenistusse teatud ametnike gruppi või teenistusrühma. Ühele ametnike grupile (nagu näiteks meil vanemametnikud) on iseloomulik ühesugune õiguslik seisund ja ühesugused haridusnõuded teenistusse pääsemiseks. Ametnik ei ole seotud kindla ametikohaga, millele on iseloomulik kindel ülesannete ring (näiteks üldosakonna spetsialist), vaid teda võidakse määrata oma grupi sees erinevatele ametikohtadele (näiteks viia üle haldusosakonna spetsialistiks). Ametnikul on õigus nõuda, et teda ei rakendataks sellisel ametikohal, mis eeldab kõrgemat või oluliselt madalamat kvalifikatsiooni.
- Ametnikku ei võeta teenistusse mitte tema võime järgi täita ühe konkreetse ametikoha ülesandeid, vaid selle järgi, kuidas ta on võimeline täitma konkreetse ametnike põhigrupi teenistusülesandeid.
- Enne (eluaegselt) ametisse nimetamist läbib ametnikukandidaat ettevalmistusteenistuse ja sooritab ametnikueksami. Ettevalmistusteenistuse eesmärgiks ongi koolitada tulevane ametnik välja ning tagada, et ta oleks võimeline täitma vastava põhigrupi ülesandeid.
- Vabad ametikohad täidetakse reeglina konkursi korras. Ametnik nimetatakse vastava põhigrupi ametiredeli “esimesele pulgale” vastavale ametikohale.
- Ametisse nimetamisel ei määrata kindlaks ametniku õigusi ja kohustusi teenistussuhtes püsivalt, seetõttu toimub ametisse nimetamine haldusaktiga, aga mitte lepinguga.
- Ametnikku ei tohi koondada ega teenistusest vabastada. Erandiks on vabastamine lubatud, kui ametnik on kaotanud avalikus teenistuses oleku võime). Kui riigil ei ole võimalik ametnikku rakendada, arvatakse ametnik tasulisse reservi: st isik saadetakse puhkusele ning talle tagatakse reeglina ¾ tema palgast. Teiselt poolt ei tohi ametnik teenistusandja loata muud tasulist tööd teha ning tal on kohustus teenistusse naasta niipea, kui teda on jälle võimalik rakendada.
- Ametniku õiguslik seisund ei ole ühesugune, vaid see muutub tulenevalt tema teenistusstaazist ja võimekusest.

Karjäärisüsteem on kasutusel Saksamaal, Prantsusmaal, Belgias, Hispaanias, Portugalis.

⁶ Loe kindlasti *H. Roots*, Eesti bürokraatia järjepidevus ja uuenemine, 2000. lk 83 jj.

⁷ *H. Roots*, samas, lk 84.

1.2.2. Positsioonisüsteem (ehk ametikohasüsteem)

Positsioonisüsteemi kohta *H. Roots* märkinud: "Positsioonisüsteemi põhimõtted on aga väga lähedased erasektoris rakendatavatele. Riik ei võta endale iseoma vajaduste tarbeks ametnike koolituse koormat, teenistusse võetakse isikud, kes on kusagil mingi enam-vähem sobiliku kvalifikatsiooni omandanud ja avaldanud soovi tulla riigitööle. Ametnike huve kaitseb pigem ametiühing kui seadus".

Täpsemalt võib positsioonisüsteemi iseloomustada järgmiselt:

- Ametniku teenistusse võtmisel on määravaks üksnes konkreetse ametikoha ülesannete täitmise võimekus.
- Teenistusse võtmisele ei eelne erialast ettevalmistust.
- Ametnik on oma ametikohaga seotud, st ilma ametniku nõusolekuta ei tohi teda teisele ametikohale üle viia. Kui ametnik edutatakse teisele ametikohale, siis kaasneb sellega uus ametisse nimetamine ja uued teenistustingimused.
- Ametnik võidakse teenistusse võtta nii avaliku konkursi korras kui ka ilma selleta.
- Isik võetakse teenistusse lepinguga, mitte ühepoolse haldusaktiga. Seadus näeb ette, millistes tingimustes ja kuidas võidakse kokku leppida.
- Ametnik võetakse teenistusse üksnes määratud tähtajaks. Lepingut võidakse muidugi uuendada.
- Kui ametnikule ei ole tööd pakkuda, siis ta koondatakse.
- Ametniku teenistuslik seisund aja jooksul ei muuta (kuivõrd ta on seotud konkreetse ametikohaga, siis ei toimu sellist ametiredelit mööda liikumist, nagu karjäärisüsteemis).

Ametikohasüsteem on aluseks avaliku teenistuse reguleerimisel Põhjamaades (Soome, Rootsi, Norra, Taani), ka Suurbritannias ja Itaalias.

1.2.3. Avaliku teenistuse süsteem hetkel Eestis

Milline süsteem on aluseks 1.01.1996. a jõustunud avaliku teenistuse seadusel? Siin on ühest vastust raske anda, sest analüüsides avaliku teenistuse põhiküsimusi, võib leida elemente mõlemast süsteemist.

Karjäärisüsteemile viitavad asjaolud, et ametnikud on jagatud kõrgemate, vanem- ja nooremametnike põhigruppidesse, vastavalt nendele põhigruppidele on koostatud atesteerimisinõuded. Samuti on ette nähtud perioodiline atesteerimine. Segadust tekitab ka praegune palgasüsteem. Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus (RAPS) sisaldab 7-35 palgaastet. Samas ei ole palgaastmed seotud ametinõuetega ega "ametiredelil" liikumisega.

Vastavalt RAPS § 10 lg 6 p 3 on vanemametniku palgaaste 18-28. Kui Eestis oleks karjäärisüsteemil põhinev avalik teenistus, tuleks vanemametnikule alati esmakordsel nimetamisel määrata palgaastmeks 18, kust ta siis liiguks edasi vastavalt sellele, kuidas edasiliikumine oleks reguleeritud – kas lähtudes teenistuses oldud ajast või tulemustest. Et ühest küljest on justkui palgaskaala ette nähtud, teisest küljest ei pea ametnik alustama tingimata vanemametnike "ametiredeli esimeselt pulgalt", on ametnike palgakorralduse lahendus jäänud poolikuks ning on seetõttu ebaõnnestunud.

Kuna kehtiv õigus ei näe ette ka erilise ametnikuhariduse omamist eeltingimusena teenistusse astumisel ning et ametnik on konkreetse ametikohaga seotud, viitab see pigem positsioonisüsteemile. Ka *H. Roots* leiab, et üheselt on väga raske öelda, milline süsteem praegu Eestis valitseb.⁸ Kindlasti on sellel süsteemil rohkem positsioonisüsteemi kui karjäärisüsteemi tunnuseid. Seevastu Tartu Ülikooli õigus- ja haldusteadlane *T. Annus* leiab: "Kui vahetult pärast seaduse vastuvõtmist leidsid juristid, et tegemist on karjäärisüsteemi seadusega⁹, siis praegu võib väita, et lahendus on jäetud lahtiseks. Haldusteadlaste hulgas on aga seisukoht ühene: avaliku teenistuse seadus näeb ette positsioonisüsteemi arendamist".¹⁰

⁸ *H. Roots*, samas, lk 84.

⁹ Nii arvas näiteks *P. Pikamäe*, "Avaliku teenistuse taassünd Eestis", *Juridica* 1996, 4, lk 166.

¹⁰ *T. Annus*, Haldus ja õigus Eestis, *Juridica*. 1999, 7.

1.2.4. Avaliku teenistuse õiguse reformist

1. Reformivajadusest: Juba 1997. a kirjutas Tartu Ülikooli haldusteadlane W. Drechsler: “Kuid milline on avaliku halduse olukord Eestis? Põhiprobleem ei ole siin mitte niivõrd administratiivsetes struktuurides, vaid peamiselt **hästi kvalifitseeritud ja motiveeritud avalike teenistujate puudumises** ning nagu ütleb Aristoteles: “ilma vajalike ametniketa ei ole riik üleüldse võimeline eksisteerima”. Millised peaksid need ametnikud olema? Aristotelese järgi

peab olema neil, kes tahavad olla otsustavatel ametikohtadel, kolm iseloomulikku omadust: esiteks lojaalsus eksisteeriva riigi konstitutsiooni suhtes; teiseks parimad võimed ametikohustuste täitmiseks ja kolmandaks kõrgeim inimlik voores ja õiglus – igas konstitutsioonis sellele konstitutsioonis omane õiglus.

Seega eeldab avalik haldus avalikelt teenistujatelt erilist voores, moraali, selleks et süsteem saaks hästi või isegi üleüldse toimida. Seda moraali ei saa kunstlikult luua ning see on suuresti traditsioonist sõltuv. Kuidas siis jõuda hea avaliku teenistusesse, kui puudub traditsioon ja ethos, mis on ju lõpuks Eesti hetkeolukord? Võiks ju palju palka maksta, aga Eestis näib selles suhtes olevat konsensus, et riigil ei ole selleks võimalust ja vahendeid. Seega peab riik pakkuma seda, mida riik kui selline suudab üleüldse kõige paremini pakkuda: turvalisust, au, stabiilsust, eneseteostust. Kui riik seda teeb, siis muutub omakorda prestiižeks töötada riigiasutustes ning see omakorda viib suurema usu ja usaldusesse riigi suhtes, mis jällegi tõstab avaliku teenistuse prestiiži – ja nii edasi ja nii edasi.

Teiste sõnadega: hea ja toimiv avalik haldus, head avalikud teenistujad ja hea riik on omavahelises sõltuvuses.¹¹

Ükskõik, kas riigi avalik teenistus rajaneb karjääri- või positsioonistüsteemil, oluline on, et süsteem toimiks. Eestis astuti küll oluline samm edasi avaliku teenistuse seaduse vastuvõtmisega, samas valitseb rahulolematust. Kuigi kriitikatule alla on sattunud eelkõige avaliku teenistuse palgakorraldus, on see vaid probleemi üks külg. Teine külg puudutab just kvalifitseeritud ametnikke – või täpsemalt, nende puudumist. Euroopa Liidu ekspertide poolt heidetakse Eestile ette nõrka haldussuutlikkust. Haldussuutlikkus hõlmab ühest küljest halduse korraldusega seonduvaid küsimusi (kuidas jagada pädevused haldusasutuste vahel) ning teisest küljest haldusametnike tulemuslikku tööd.

See ei ole mingi uus avastus, vaid sellele osundati juba Eesti Vabariigi sõjaeelsel perioodil: “*Riigiasutuste tegevuse tulemuslikkus sõltub nende asutuste tegevuse aluste korraldamisest ning riigiteenijatest – ametnikest ja vabateenijatest. Riigiasutuste tegevuse aluste kindlaks määramine ja tegevuse korraldamine on põhjapanevaid küsimusi riigi elus ja arengus, sest riigiasutused, eriti riigivalitsemise keskasutused moodustavad selle jõu, mis paneb liikuma kogu riikliku elu, mille tegevusest oleneb riigi ja rahva käekäik.*”¹² Peale riigiasutuste tegevuse põhimõtete ja ülesannete piiritlemise on vaja kindlaks määrata ka neis töötavate ametnike ülesanded, õigused ja võimupiirid. Ebaselgus ametnike ülesannetes, õigustes ja võimupiirides takistab tunduvalt asutuste edukat tööd.

2. Reformiplaanidest: Ulatusliku haldusreformi raames võeti kavva ka avaliku teenistuse reform.

Juba napilt pärast seaduse jõustumist 1997. a pidas tolleaegne valitsus vajalikuks avaliku teenistusega “midagi ette võtta”. Valitsuse tegevuse 1998. a põhieesmärkides leidis valitsus, et Eesti peab saama ökonoomse, rahva teenimisele orienteeritud ja Eesti piiratud ressursse arvestava haldussüsteemi. Kavas oli välja töötada riigiametnike palgakorralduse uued alused ning saavutatava kokkuhoiu arvel tagada ametnike kvalifikatsiooni ja palga edasine tõus. Kvalifitseeritud ja motiveeritud ametnikkonna kujundamise vahendina taheti rakendada avaliku halduse koolituskontseptsiooni. Valitsus pidas vajalikuks teha avaliku teenistuse seaduses olulisi ja ulatuslikke muudatusi.¹³

Nii nagu kogu haldusreform on takerdunud, jäid eelmisel valitsusel ka muudatused avaliku teenistuse seadusesse tegemata. Ka pärast 1999. a valimisi on avaliku teenistuse korrastamine koalitsiooni südameasjaks. 17. novembril 1999. a alla kirjutatud koalitsioonilepingus on üks prioriteete: “Teostada riigivalitsemise reform, mille eesmärgiks on taastada rahva usaldus Eesti riigi vastu, tugevdada

¹¹ W. Drechsler, “Avalik haldus kui riigiteadus” – Avaliku halduse alused. Valimik Euroopa esseid. 1997.

¹² A. Kurvits, lk 265.

¹³ Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1997. a. korraldus nr 464-k “Valitsuse tegevuse põhieesmärkide kinnitamine 1997. ja 1998. aastaks”, RT I 1997. 46. 766.

parlamentaarset demokraatiat, võidelda efektiivselt korruptsiooniga ja ehitada üles tõhusalt toimiv riigiaparaat. Avalikku teenistust arendatakse avatud süsteemina, mis toimiks tõhusalt läbi pideva koolituse ja regulaarse atesteerimise. ...¹⁴

Avaliku teenistuse reformimisel on jõutud juba nii kaugele, et uue avaliku teenistuse seaduse redaktsioon on eelnõu kujul valminud ning see on Riigikogu menetluses. Eelnõu jõustumistähtajaks on planeeritud hetkel juuni 2003.¹⁵

1.3. Avaliku teenistuse õigus Euroopa Liidus

Ka Euroopa Liit peab erisuguse riigisarnase organisatsioonina täitma mitmesuguseid alalisi ülesandeid, mille täitmiseks on vajalik oma personali olemasolu. Seoses EL mitmekordsete laienemistega ning ülesannete suurenemisega on suurenenud ka euroametnike arv (praegu umbes 30 000 tähtajalist ja tähtajatut ametikohta).

Euroopa ametnike õiguslikku seisundit reguleerib *Euroopa ühenduste ametnike statuut*, mis tugineb põhiliselt saksa ja prantsuse avaliku teenistuse õigusel. Seepärast on ka EL avalikus teenistuses mitu erinevat tüüpi teenistujaid: kui Euroopa ametnikud on tavaliselt määramata ajaga teenistussuhtes (mida põhimõtteliselt ei ole võimalik lõpetada), siis teised teenistujad võetakse teenistusse lepinguga. Kolmanda kategooria moodustavad abijõud.

Ka EL avalik teenistus pakub pidevalt kõneainet – milline mudel on ikka õigem, kas määramata ajaks ühendusega seotud ametnikud või siiski “roteerumine” siseriikliku ja Brüsseli halduse vahel. Et taheti luua ühendusele erilise lojaalsusega seotud ametikandjad, siis tehti otsus karjäärisüsteemi kasuks.

Lühiülevaade Euroopa Liidu teenistusõiguse põhimõtetest:

1. **Rahvuste proportsionaalsuse põhimõte** geograafilise tasakaalu printsiibina: sellest põhimõttest tuleb lähtuda nii teenistusse võtmisel kui ka igasugusel teenistussisesel liikumisel edutamisel jne. EL ametikohtade arv on jaotatud liikmesriikide vahel sõltuvalt riikide rahvaarvust.
2. **Teenistuskäiguprintsiip:** ametikohad on jagatud vastavate ülesannete liigi ja tähtsuse järgi *nelja teenistuskäigu rühma*, mis igaüks sisaldab omakorda nn teenistuskäikudeks seotud *tasustamisgruppe*.

Ülevaade teenistuskäigurühmadest:

- **A ehk tippaste:** A1/peadirektor - A8/haldusreferent. Hõlmab korralduste andmise või referendi töö pädevusega ametikohti, millel töötamiseks on vajalik kõrgharidus või kõrgharidusega samaväärne kutsekogemus.
- **B ehk kõrgem aste:** B1/haldusametinõunik - B5/haldusinspektor. Siia kuuluvad ametikohad, mis eeldavad rakenduslikku kõrgharidust või samaväärset kutsekogemust.
- **C ehk keskmine aste:** C1/peasekretär - C5/haldusassistent. Hõlmab täitevülesannetega ametikohti, mille täitjal peab olema keskharidus või samaväärne kutsekogemus.
- **D ehk madalam aste:** D1/spetsialist- D4/abiline. Siia kuuluvad füüsilise või abitöö ametikohad eeldavad põhiharidust, mida vajaduse korral on täiendatud tehniliste teadmistega.

Peale üldiste teenistusastmete näeb ametnike statuut ette vastavalt liigitatud eriaastme **teaduslike ja tehniliste ametnike** jaoks (ametnike statuudi art 92 koos statuudi lisaga I B), samuti eriaastme **keeleteenistuse** jaoks (ametnike statuudi art 5 lg 2).

3. **Edutamine:** Iga üksik teenistuskäigu rühm koosneb hierarhiliselt astmestikust, luues seeläbi ühenduse ametnikele organisatsioonisiseseid karjääri võimalusi. Ka see on oluline moment EL ametnikeaparaadi iseseisvuses. Individuaalsete tõusuvõimaluste garantiiga kindlustab statuut ühtlasi ametnike sõltumatuse ja seob nad ühendusega.

¹⁴ <http://www.riik.ee/riigikantselei/ahb/>.

¹⁵ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu ja seletuskirjaga võib tutvuda riigikogu koduleheküljel <http://www.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=9&id=964>.

4. **Valik:** reeglipärane menetlus vabade ametikohtade täitmiseks. Valikumenetluses tehakse teatavaks vabad ametikohad. Eeltingimuseks ei tohi seada teatud kodakondsuse olemist. Valikumenetluse läbiviimine kuulub **spetsiaalse eksamikomisjoni** pädevusse. Komisjon koostab võimekuse tõendite või eksamite (testid, mis tuleb teha kõigile kandidaatidele samadel tingimustel) alusel nimekirja sobivatest kandidaatidest. Ametisse nimetamise õigust omav asutus võib mõjuvatel põhjustel sellest nimekirjast ka kõrvale kalduda.

1.4. Avaliku teenistuse ajalooline kujunemine Eestis

1.4.1. Riigiteenistus pärast Eesti Vabariigi väljakuulutamist

24. veebruaril 1918 võttis Eesti Maapäeva Vanemate Nõukogu vastu **“Manifesti kõigile Eestimaa rahvastele”**, milles kuulutas Eestimaa tema ajaloolistes ja etnograafilistes piirides iseseisvaks demokraatlikuks vabariigiks.¹⁶ Pärast iseseisvuse väljakuulutamist asus noor Eesti Vabariik riigi elu korraldama. 19. novembril 1918 võttis Eesti Vabariigi Ajutine Valitsus vastu mitmest seadusest koosnevad **“Ajutised administratiivseadused”**.¹⁷ Seaduses **“Ülemineku aja kohta”** sätestati, et kõik ametiasutused ja ametnikud on kohustatud oma tegevust senisel alusel ja viisil jätkama, kuni see tegevus seaduslike võimude poolt lõpetatakse või muudetakse.

Kuni uute seaduste väljaandmiseni või endiste muutmiseni loeti kehtivaks need määrused, mis 24. oktoobrini 1917 Eesti riigi piires kehtisid, kuivõrd need ei olnud vastuolus 18. novembri 1917. a Eesti Maapäeva otsustega. Päästekomitee 25. veebruari 1918. a manifestiga kui ka Ajutise Valitsuse endiste ja käesoleva määrusega. Kui ametnikel tekkis kahtlusi, kas seadus kehtib, pidi selle küsimuse lõplikult lahendama Riigikohus, selle moodustamiseni aga kohtuminister.

Seetõttu rakendati esialgu edasi **Vene kodanlise teenistuse seadust**. Selle seaduse järgi oli olemas samuti kolm kategooriat teenistujaid: ametnikud, kantsleitöötajad ja alamteenijad. Ametnikud ja kantsleitöötajad määrati ametisse, alamteenijad seevastu palgati. Ametnike ja kantsleitöötajate vahe seisnes selles, et esimeste ametikohad olid ette nähtud koosseisudes, teistel aga mitte.

Riigiteenistusse pääsemine ei olnud ülearu keerukas: riigiteenistusse võis astuda juba 16-aastaselt. Ka nõuded hariduse osas olid üsna madalad: ametisse võeti neid, kes oskasid kirjutada ja lugeda ning tundsid grammatikat ja aritmeetikat.

Vene kodanlise teenistuse seaduse kõige suuremaks puuduseks oli aga asjaolu, et ametnikud olid antud ülemuse piiramatu võimu alla (eriti vallandamise küsimustes). Teatud juhtudel oli ülemusel võimalik ametnik vallandada ilma põhjusi märkimata (§ 788):

- kui ta ülemuse arvates ei suutnud täita oma ametikohustusi,
- ei olnud mingil põhjusel usaldusväärne või
- oli toime pannud vääriru teo, mida ülemusel oli võimatu faktidega tõendada.

Sellise piiramatu võimu juures võis riigiteenijaid vallandada mitte ainult nimetatud põhjustel, vaid ka igasugustel teistel põhjustel, mil ametikohuste täitmisega midagi ühist ei olnud. Seadusest võis leida õigusliku aluse ka selleks puhuks, kui ülemusel oli vaja teatud riigiteenija vallandada kas ameti või isiklikes huvides (§ 838 p 3), mille kohaselt polnud samuti vallandamist vaja põhjendada. Peale selle ei olnud vallandatud riigiteenijail õigust ülemuse otsuse peale kaevata (§ 789) ning ka seaduse järelevalvet teostavatel organitel ei olnud õigust ülemuse vallandamiskorraldusi järelevalvet korras läbi vaadata.

On selge, et eeltoodud problemaatilised regulatsioonid seoses ametniku vallandamisega on õigusriigi põhimõtetega täiesti ühildamatud ning sobimatud ka noore demokraatliku Eesti Vabariigiga: “...ülemuse kontrollimatu ja piiramatu võim temale alluvate ametnikkude ametist vabastamise suhtes, nagu see Vene ajal oli, ei või ja ei saa enam aset leidma. Kui ametnik on kohustatud ainult ülemuse seaduspäraseid korraldusi ja

¹⁶ RT, II trükk. 1918. nr 1. lk 1.

¹⁷ RT, II trükk. 1918. nr 1. lk 7-8.

käske täitma, siis peab ametnikul teatav iseseisvus ja kindlus olema, et ülemus teda ilma põhjusi nimetamata jalamaid ametist lahti lasta ei saaks lasta. Ainult ülemuse omavoli eest kaitstud ametnikud võivad kõige jõuga kohusetruult oma ametikohustuste täitmisele anduda”.¹⁸

1.4.2. Riigiteenistus pärast Eesti Vabariigi põhiseaduse vastuvõtmist

Riigiteenistus muutus oluliselt demokraatlikumaks pärast Eesti Vabariigi põhiseaduse vastuvõtmist Asutava Kogu poolt 1920. a Eesti Vabariigi põhiseadus¹⁹ tõi kehtivasse õiguskorda uusi põhimõtteid, mis erinesid tunduvalt teise riigikorra tingimustes ja teises poliitilises olukorras tunnustatud ja vastu võetud seadustest ja õigusloome põhimõtetest. Põhiseaduse sissejuhatuses oli selgelt väljendatud põhimõte, et “... Eesti Vabariik on rajatud õigusele, seadusele ja vabadusele...”.

Riigiteenija õigusliku seisundi suhtes oli oluline põhiseaduse § 15, mille kohaselt oli Eestis kindlustatud õigus pöörduda kaebuste ja palvetega vastavate avalikkude asutuste poole. Seoses põhiseaduse §-ga 4, mille kohaselt “Eestis maksavad tema enese asutuste poolt antud või tunnustatud seadused” ning nagu eelpool mainitud, kehtisid veneaegsed seadused Eestis niivõrd, kuivõrd nad ei olnud Eesti seadustega muudetud või vastuolus. Võib järeldada, et koos PS § 15 oli Vene kodanlisc teenistuse seaduse paragrahvid, millega võeti ametnikult õigus vallandamise otsuse peale kaevata, kehtivuse kaotanud. Seega oli pandud alus ametniku õiguskaitsele.

Põhiseaduses võib ära märkida veel § 16, mis sätestas, et “ei ole tarvis mingisugust eelluba riigiametnikkude kohtulikule vastutusele võtmiseks”. Sellest sättest nähtub, et ametnikel ei saa demokraatlikus riigis olla mingeid immuniteediga seonduvaid õigusi.

Edaspidi asus noor Eesti riik riigiteenijate seisundit reguleerima juba konkreetsete õigusaktidega. Kõigepealt võttis 3. jaanuaril 1921 Vabariigi Valitsus vastu **Riigiametnikkude ja -teenijate Ametist Vabastamise Seaduse**.²⁰ Edasi võeti 7. oktoobril 1924. a Riigikogu poolt vastu **Riigi- ja omavalitsuse teenijate pensioniseadus**,²¹ mille kohaselt oli teenistusest vabastamise korral õigus pensioni ja ühekordset toetusraha saada:

- isikuil, keda riigiteenistuse seaduse järgi riigiteenijateks loeti;
- omavalitsusasutuste ja ettevõtete teenijail, sõltumata sellest, kas nad olid valitud või nimetatud, välja arvatud töölised;
- avalike koolide ja vastavate õigustega eraõppeasutuste õpetajail;
- eelmistes punktides nimetatud isikute perekondadel.

See seadus laienes järelikult peale riigiteenistujate ka teistele teenistujate kategooriatele.

Kuna riigiteenija töötasu ei olnud suur, siis nägi riik ette riigiteenijaile toetuse ja abirahade maksmist. Vabariigi Valitsuse 6. veebruaril 1920. a vastu võetud “**Ajutised kodukorra määrused valitsusasutustes töötavate ametnikkude ja tööliste haiguste korral kindlustamise kohta**”²² sätestasid, et ametnik ja tema perekonnaliikmed said tasuta arstiabi ja ravimeid ning haiguse ajaks (26 nädalat järjest või 30 nädalat aastas kokku) säilitati riigiteenijale ametipalk. Olenevalt perekonna suurusest oli ette nähtud riigiteenija perekonnale ka vastavad abirahad.²³ Ametisõitude korral olid riigiteenijale ette nähtud sõidu ja päevarahad.²⁴

¹⁸ M. Taevere, “Riigiametnikkude teenistusest lahtilaskmisest administratiivkorras”, Õigus 1924, nr 1, lk 7.

¹⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus, Õigus, 1920, nr 1, lk 20-24 ja lk 46-47.

²⁰ RT 1921, nr 3, lk 20. Nimetatud seaduse alusel anti Vabariigi Valitsusele ja talle alluvatele ametiasutustele, kellest olenes ametisse määramine, õigus riigiametnikke ja -teenijaid ametist vabastada. Seaduse suureks puuduseks tuleb lugeda asjaolu, et sätestamata olid jäänud tingimused ja kord, kuidas ülemus seda õigust võis kasutada.

Kuna ülemus oli vastutav temale alluvate riigiteenijate tegevuse eest, siis oli tal muidugi õigus otsustada, kas riigiteenija täidab korrektselt talle pandud ametikohuseid või mitte. Riigiteenija poolt ametiülesannete lohakas täitmine, kui see oli vallandamise motiiviks, pidi olema faktidega tõendatud. Kui ülemuse poolt vastuvõetud otsus riigiteenija vallandamise kohta oli ebaõige, siis võis kohus selle tühistada.

²¹ RT 1924, nr 123/124, lk 661-667

²² RT 1920, nr 26/27. lk 206.

²³ RT 1920 nr 57/58, lk 450.

Eesti Vabariigis oli selleks ajaks kujunenud välja olukord, kus riigiteenija õigusliku staatuse määratlemiseks oli vaja juba ühtset seadust, mis tervikuna reguleeriks riigiteenija staatust. Kui uurida toleaeget olukorda, võib jõuda järeldusele, et mitmedki probleemid on aktuaalsed ka tänapäeval:

*"...riigi teenistuses peavad olema ilmtugimata head ametnikud, vastasel korral hakkab riigiaparaat töötama korratult, mille tagajärjeks on majanduslik ja rahanduslik korralagedus. Kui mitte määrata riigiteenijale korralikku palka ja kui mitte anda riigiteenijale muid õigusi ja eesõigusi, lähevad riigiteenistusse sarnastel oludel andekatest ja kogenud inimestest ainult idealistid, kes vaatavad selle teenistuse kui kõlbelise kohustuse peale, kui nende arv on praegusel ajal koguni piiratud, jäävad üle isikud, kes ei ole küllalt andekad ja kogenud teenistuse jaoks."*²⁵

1.4.3. Riigiteenija õiguslik seisund 18. detsembri 1924. a riigiteenistuse seaduse alusel

18. detsembril 1924. a võttis Riigikogu vastu riigiteenistuse seaduse. Alljärgnevalt lühiülevaade sellest, milline oli riigiteenija õiguslik seisund selle seaduse alusel.

1.4.3.1. Riigiteenistusse võtmine

Riigiteenistuse seadus nägi ette kaks tüüpi riigiteenijaid:

1. ametnikud, kes teenisid riigiasutuse koosseisudes ettenähtud ametikohtadel ja
2. vabateenijad, kes teenisid riigiasutuse koosseisudes ettenähtud vabateenistuskohadel või täitsid ajutiselt ametnike kohustusi.

Kui riigiteenijate suhte riigiga määras ära riigiteenistuse seadus (välja arvatud eriseadustega reguleeritud teenistused), siis vabateenijate suhe riigiga oli lepinguline, seega tsiviilõiguslik. Samas kehtisid nende suhtes ka riigiteenistuse seaduse sätted õiguste ja kohustuste kohta.

Ametnikud võeti teenistusse määramata ajaks, vabateenistujad aga kas määramata või teatud ajaks.

Riigiteenistusse pääsemiseks pidi ametnik vastama järgmistele tingimustele (§ 4): olema EV kodanik, oskama riigi keelt, omama vähemalt algkooli 6-aastasele kursusele vastava hariduse, olema vähemalt 20-aastane ning töövõimeline teenistuse jaoks, kuhu ta soovib astuda. Kvaliteetse riigiteenistuse võtmeküsimuseks on see, keda lubada riigiteenistusse. Võrreldes Vene kodanlike teenistuse seadusega olid nõudmised teenistusse võetavate kodanike hariduse ja vanuse osas küll suurenenud, kuid hariduse osas jäi see nõue siiski madalaks.²⁶

Ametisse ei võinud võtta neid, kellelt jõustunud kohtuotsuse alusel oli võetud ära õigus riigiteenistuses olemiseks; samuti nendes kuritegudes, mille eest oli ette nähtud vanglakaristus, eeluurimisel või kohtu alla antud isikud, välja arvatud süüteasjad, mida võis lõpetada poolte leppimisel (§ 5).

Oluliseks puuduseks oli, et ametnik võeti teenistusse küll määramisprintsipi alusel, haldusaktiga, seadus ei sätestanud aga dokumendi vormi, samuti, mida see dokument peab sisaldama (ametikoha nimetus, palgamäär jms).

Ka riigiteenistuse seaduse järgi oli tegemist avalik-õigusliku teenistus- ja lojaalsussuhtega. sest ametnik pidi ametisse asudes andma ametivande ametikohustuste ausa täitmise kohta.

Ühtegi sisulist pidepunkti seadus aga ei andnud, kes on ametnik ja kes mitte.²⁷

²⁴ RT 1921, nr 113, lk 649.

²⁵ "Uue seaduse kava puhul riigiteenistuse kohta", Eesti Majandus 1924, nr 22, lk 379.

²⁶ Küsitav on 6-aastase kursusega haridustaseme alammääraks kehtestamine ning, et sellega võis isikut määrata kõrgemasse riigiametisse. Samuti puudus ka võimalus kontrollida ametnike sobivust vastavale ametikohale, kuna ei olnud ette nähtud nende katseajaga tööle võtmist. Samuti ei olnud sätestatud töölevõtmist konkursi korras, mis võimaldanuks võimekamate isikute väljaselgitamist. Ka ei kehtestanud seadus nõuet, et teatud ametikohtadele määramiseks oleks nõutav eelnev ametistaaz riigiteenistuses. Siiski võis eri- või korraldusseadustes ette näha juhtumeid, mil riigiteenistusse astumisel oli nõutav suurem haridus või isegi vastava eksami sooritamine. Igal üksikul riigiteenistusse võtmisel oli Vabariigi Valitusel õigus teha erandeid.

²⁷ Kriitiliselt A.-T. Kliimann, "Avaliku teenistuse seadus. Teenistusõigusteoreetilisi ja teenistuspoliitilisi printsiipe de lege ferenda.", Õigus 1935, nr 4, lk 148.

1.4.3.2. Teenistuskäik

Seadus ei reguleerinud riigiteenija teenistuskäigu kujunemist, vaid jättis suure osa ülemusele. „Ametisse määramine ise on jäetud ainult ülemuse asjaks. Ülemuse asjaks on samuti ametniku kvalifitseerimine ja atesteerimine teenistuskäigus. Mõõtuandev on siin ainult ülemuse arusaamine, maitse ja isiklik hinnang.”²⁸

Samas ei olnud ametnik sel määral ametikohaga seotud, nagu praegu. Riigiametniku võis teisele tööle üle viia ainult ülemus. Kui üleviimine toimus vastu üleviidava tahtmist, otsustas küsimuse järgmine kõrgem ülemus, kui aga ametnik oli ametisse määratud ministri poolt, siis Vabariigi Valitsus.

1.4.3.3. Riigiteenija õigused ja kohustused

Seaduse § 26 kohaselt oli riigiteenija kohustatud kaitsma riigi huve, täitma kõiki tema teenistusse puutuvaid seadusi ja määrusi, samuti oma ülemuste käske ja korraldusi, mis ei olnud vastuolus seaduste ja määrustega ning mis olid seotud teenistusülesannete täitmisega. Sarnaselt, nagu praegugi, pidi ka siis riigiteenija seadusevastase korralduse saanisel teadvustama seda vahetule ülemusele. Kuriteo tunnustega korraldusest pidi ta informeerima kõrgemat ülemust; seega vastutas ametnik ebaseadusliku käsu täitmise eest.

Seaduses oli ka rida norme korruptsiooni ärahoidmiseks ja tõkestamiseks (nagu keeld osta riigi vara, mis oli temale usaldatud müümiseks jne, vt § 32); erapooletu ameti teostamiseks piirati sugulastel ja abikaasadel teineteise alluvuses töötamist (§ 36). Riigiteenijal oli ka sarnaselt kehtiva õigusega vara ja asjaajamise üleandmise kohustus puhkusele minnes (§ 37) või teenistusest lahkumisel (§ 38). Reguleeritud oli ka ametisaladuse hoidmise kohustus (§ 31).

Riigiteenijate õigustest võiks nimetada õigust töötasule (§ 15 jj), õigus puhkusele. Teatud tingimustel oli ametnikul õigus töötada ka kahel ametikohal või olla ka erateenistuses (§ 34, 35). Reguleeritud ei olnud, kas riigiteenijatel oli õigus ka moodustada kutseametiühinguid ja õigus streikida.²⁹

1.4.3.4. Riigiteenistusest vabastamine

Riigiteenistuse seaduse § 39 kohaselt lõppes ametivahekord:

- surma läbi;
- distsiplinaarkorras vastavate seaduste järgi;
- seadusjõusse astunud kohtuotsuste järgi;
- ametisemäärava ülemuse kirjaliku otsusega;
 - a) omal soovil igal ajal peale ühekuulist ülesütlemist või ülemuse loaga ka varemalt;
 - b) parandamata haiguse pärast, kui see ametikohustuste täitmist takistab;
 - c) §-des 12, 17, 40 ja 42 ettenähtud juhtudel;
 - d) Eesti kodakondsusest lahkumisel;
 - e) Kui ametnik avaldab § 35 ettenähtud tegevust ilma ülemusele teatamata või ülemuse keelu vastu;
 - f) 65-aastase vanuse kätte jõudmisel.

Siin võib jällegi osundada mitmetele puudustele seaduse regulatsioonis: ametist vabastamise alused olid sätestatud ebatäiuslikult. Ei olnud sätestatud ametikohale mittevastavuse ja ebapiisava tööoskuse tõttu kõlbmatuks osutunud ametnike vabastamise võimalust. Ka ei olnud seaduses sätestatud ametivahekorra lõpetamise täpsemat korda ega edasikaebamise korda. Alles 1930. a andis Riigikohtu administratiivosakond selgituse, et enne ametniku teenistusest vabastamist tuleb temalt seletust nõuda (ärakuulamise põhimõte!).³⁰

Samas oli riigivanemal õigus (§ 42) tema poolt nimetatud ametnik ametist vabastada, kui ta leidis, et ametniku tegevus oli kahjulik riigi huvidele. Sama õigus oli kõigi teiste ametnike suhtes Vabariigi Valitsusel, olgugi, et enne pidi vastav minister läbi viima juurduse. Küll aga tuleb siin tähelepanu juhtida sellele, et Vabariigi Valituse otsuste peale esitatud kaebuste läbivaatamine ei kuulunud Riigikohtu pädevusse (administratiivkohtukorra § 6), seetõttu ei saanud Riigikohus ka arutada, kas ametist vabastamine oli põhjendatud või mitte.

²⁸ A.-T. Kliimann, samas, lk 149.

²⁹ Vrd ka K. Merusk, „Avaliku teenistuse seaduse põhimõtted – *de lege ferenda*”, Eesti Jurist, 1992, nr 5, lk 326.

³⁰ R. Willem, Riigiteenistuse seadus ühes täiendustega ja Riigikohtu otsustest võetud seletustega, 1935, lk 18.

Kriitiline oli selles osas ka tolleaegne tuntud haldusõigusteadlane A.-T. Kliimann: "... et üleniis teenistuslikkude küsimuste lahendamisel ei tarvitse arvestada mingisuguseid objektiivseid eeldusi, siis selle asjaolu tõttu ametnikkude õigused ei ole millegagi kaitstud ega kuidagiviisi kindlustatud. Ametnikku on võimalik igal ajal vabastada ametist poliitilisel põhjusil või nende põhjuste ettekäändel. Selline vabastamise võimalus seab ametniku permanentsesse sõjaseisukorda. Sest riigiteenistuse seadus ise ei loenda neid vabastamispõhjust ega anna ka ainustki normatiivset tunnust, mille järgi oleks võimalik otsustada, kas konkreetsel kahtlusjuhul on tõeliselt tegemist poliitiliste asjaoludega... On päriselt selge, et ametist vabastamise võimalus poliitilisel põhjusil on väga halb vahend ametnikkude vaoshoidmiseks."³¹

1.4.3.5. Kokkuvõtteks

Riigiteenistuse seadust on analüüsinud selleaegsed juristid ja publitsistid (nagu A.-T. Kliimann, E. Maddison, R. Villem, A. Kurvits ja M. Taevere). Nagu kehtiv avaliku teenistuse seadus sai ka esimene päris oma seda valdkonda reguleerinud riigiteenistuse seadus suure kriitika osaliseks.

A.-T. Kliimanni arvates riigiteenistuse seaduse "vastavad normistikud on erakordselt katkendlikud ja sisukehvad. Nad annavad äärmiselt vähe selleks, et tagada korraliku kutseametnikkonna moodustumist, arenemist ja teotsemist kindlail, ühtlasil, objektiivseil eeldusil".³² Nõustuda tuleb ka A.-T. Kliimanni hinnanguga selle kohta, et "... seadus on ka jättnud suure hulga tähtsaid teenistusõiguslikke küsimusi ja erialasid täiesti käsitlemata... Nii näiteks, see seadus ei sisalda isegi riigiteenistuse legaaldefinitsiooni, s.o. oma kesksamat mõistet, millest sõltuvad kõik teised mõisted ja millega seoses tuleb võtta kõigi teisi normistikke."³³ Riigiteenistuse seadust kritiseeriti ka normitehnilisest seisukohast: "...tema normistikud nõuavad lõputuid tõlgendamisi ja alatasa tekib küsimus, mis ala nad puudutavad, ning kelle kohta käivad."³⁴

Seega oldi juba selleks ajaks, millest põhiline kriitika pärineb (A.-T. Kliimann – 1935), jõutud samuti vajaduseni reformida riigiteenistuse õigust ning töötada välja uus seaduseelnõu. Uue seaduse vastuvõtmiseni siiski ei jõutud seoses ajalooliste pöördkäikudega.

1.4.4. Avalik teenistus nõukogude võimu ajal

Kuni avaliku teenistuse seaduse jõustumiseni 1.01.1996 töötasid kõik ametnikud töölepingu alusel. Kogu töötajaskond sai palka avalikest fondidest. Et puudus ametnike kohta käiv eriseadus, ei olnud riigiasutustes töötavate isikute suhtes mingeid erinõudeid ega kitsendusi, ametihüvedest rääkimata.

1.4.5. Avalik teenistus pärast taasiseseisvumist

Pärast taasiseseisvumist 1991. a ei kuulunud avaliku teenistuse reform valitsuse esmaste reformide hulka. Sellegipoolest rõhutas Tartu ülikooli õigusteaduse prof K. Merusk juba 1992: "Seaduse vastuvõtmine, mis reguleerib riigiteenistussuhteid ja loob selles korraldatud süsteemi, on tõhusa riigiteenistuse alus."³⁵

Avaliku teenistuse seaduse (ATS) eelnõu menetlemist alustati 1994. juunis. Seaduse vastuvõtmiseni jõuti 25. jaanuaril 1995. Seaduse jõustumistähtjaks nähti esialgu ette 1. juuni 1995. Et mitmed probleemid olid siiski veel lahendamata ja seaduse rakendamiseks vajalikud määrused andmata, nähtub sellest, et napilt enne seaduse jõustumist lükati jõustumistähtaeg edasi 1. jaanuariks 1996 ning veel 20. detsembril 1995 tegi Riigikogu mitmeid olulisi muudatusi seaduseelnõus (neljakümne neljas paragrahvis).³⁶

³¹ A.-T. Kliimann, samas, lk 149.

³² A.-T. Kliimann, samas, lk 148.

³³ A.-T. Kliimann, samas, lk 147-148.

³⁴ A.-T. Kliimann, samas, lk 148.

³⁵ K. Merusk, "Avaliku teenistuse seaduse põhimõtted", Eesti jurist, 1992, 5 lk 327.

³⁶ Ka A. Mõttus ja G. Tavits leiavad, et seadus ei olnud "rakendusküps", vaata A. Mõttus/G. Tavits, "Mõtteid avaliku teenistuse seadusest", Juridica 1996, 4, lk 168.

1.5. Avaliku teenistuse põhilised õigusallikad

1.5.1. Põhiseadus

Kõige olulisemaks avaliku teenistuse õigusallikaks tuleb pidada Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 30, mis annab avalikule teenistusele põhiseadusliku aluse: *ametikohad riigiasutustes ja kohalikus omavalitsuses täidetakse seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega. Kooskõlas seadusega võib neid ametikohti erandkorras täita ka välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikutega.* Peale selle tuleneb põhiseadusest, et *seadus võib piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust tegeleda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühendustesse (PS § 31) ning õigust kuuluda erakondadesse ja mõnda liiki mittetulundusühendustesse (PS § 48).*

1.5.2. Avaliku teenistuse seadus ja rakendusaktid

25. jaanuaril 1995 vastu võetud avaliku teenistuse seadus on pärast põhiseadust kõige olulisem õigusallikas. Avaliku teenistuse seadus sätestab ATSi rakendusala, samuti teenistusse võtmise, ametniku õigused ja kohustused, edutamise ja üleviimise, distsiplinaarvastutuse ja teenistusest vabastamise ning ametniku atesteerimise.

1.5.3. Teised olulised seadused

- | | |
|---|---|
| ➤ Korruptsioonivastane seadus | ➤ Töölepinguseadus |
| ➤ Palgaseadus | ➤ Töö- ja puhkeaja seadus |
| ➤ Puhkuseseadus | ➤ Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus |
| ➤ Pühade ja tähtpäevade seadus | ➤ Täiskasvanute koolituse seadus |
| ➤ Riigiametnike ametinimetuste ja
palgaastmestiku seadus | ➤ Vabariigi Valitsuse seadus |

1.5.4. Määrused

- Vabariigi Valitsuse määrus “Riigiametniku teises paikkonnas ametikohale nimetamisel ametniku ja tema perekonnaliikmete sõidu- ja varaveokulude hüvitamise kord”
- Vabariigi Valitsuse määrus “Ametniku teenistuslehe pidamise ja teenistusstaazi arvutamise kord”
- Vabariigi Valitsuse määrus “Teenistuslähetuse kulude hüvitamise tingimuste, ulatuse ja korra kinnitamine”
- Vabariigi Valitsuse määrus “Kohaliku omavalitsuse ametnike ametikohtade nimetuste kehtestamine”
- Määrus, millega igal aastal Vabariigi Valitsus kehtestab riigiteenistujate palgamäärad
- Atesteerimisega seonduvad määrused

1.6. Avaliku teenistuse mõiste ja liigid

Avaliku teenistuse teoorias puudub ühtne ja üldiselt kehtiv avaliku teenistuse mõiste. Üldiselt võib öelda, et avalik teenistus on teenistus riigis ja riigi jaoks. Avalikule teenistusele iseloomulik side riigiga võib seisneda teenistuse avalik-õiguslikus iseloomus või ka teenistusandja avalik-õiguslikus vormis.

Nii võiks avaliku teenistuse piiritleda töötamisega avalik-õigusliku juriidilise isiku teenistuses, täiendavate tingimustena lisada, et tegevus peaks olema alalise iseloomuga ning teenistuja peaks olema koosseisuline.

Peale riigi on olemas aga rida teisi avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, nagu kohaliku omavalitsuse üksused, avalik-õiguslik ringhääling, ülikool, Rahvusraamatukogu, jne. Kui kõikides sellistes institutsioonides töötamine lugeda avalikuks teenistuseks, ei peaks meie noore riigi eelarve seda vastu. Nii piiritleks seadusandja avaliku teenistuse üksnes riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustes töötamisena (seega teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute juures töötamine ei ole meil avalik teenistus). Ilmselt ka sellist määratlust peeti veel liiga ebakonkreetses, sest ATS § 2 täiendati vahetult enne seaduse jõustumist konkreetsete ametiasutuste, milles töötamine loetakse avalikuks teenistuseks, loetelu lisamisega. Seega on Eestis avalik teenistus defineeritud ametiasutuste kaudu.

Avalik teenistus on töötamine riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses (ATS § 1 lg 1).

Kui võrrelda avaliku teenistuse defineerimist seaduses ülal toodud teoreetilise mõistemääratlusega, siis võib veenduda, et riigiameti mõiste ATSi mõttes vastab teoreetilisele määratlusele. Nagu öeldud – olulisteks tunnusteks oli avalike ülesannete täitmine ning ametiasutuse koosseisu kuulumine. See on sätestatud ATS § 1 lg 2:

Riigiametis töötamiseks loetakse toosuhet seadusandlikku, täidesaatvat või kohtuvõimu, riiklikku järelevalvet, kontrolli või riigikaitset teostava institutsiooni koosseisus ettenähtud valitaval või nimetataval ametikohal ATSi või munde seaduste alusel.

Üks olulisemaid mõisteid avaliku teenistuse õiguse põhiküsimuste raames on *ametiasutus*. Kuidas määratleda ametiasutuse mõiste, sellest sõltub kogu seaduse kehtivusala ulatus, sest seadus laieneb üksnes *riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes* töötavatele isikutele.³⁷

Ametiasutus ATS § 2 lg 1 mõttes on riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine.

Nagu juba mainitud, täiendas Riigikogu vahetult enne seaduse jõustumist ATS § 2 lõikega 2 ja 3, milles esitati nende riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste loetelu, milles töötamine loetakse avalikuks teenistuseks. Kindlasti lihtsustas see seaduse rakendamist.³⁸

Ametiasutuste loetelu, kus töötamine loetakse avalikuks teenistuseks, koostati lähtudes asutuse funktsioonist: oluline oli, et asutuse ülesandeks oleks *avaliku võimu teostamine*. Seepärast jäid välja valitsusasutuste hallatavad asutused³⁹, kelle põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine. Hallatavate asutuste ülesandeks on avalike teenuste osutamine hariduse, kultuuri, sotsiaal- või muus valdkonnas (koolid, teatrid, muuseumid, haiglad jne). Hallatavate asutuste töötajad võetakse tööle töölepinguga, neile ATS ei laiene.⁴⁰

Ametiasutuste loetelu on ATS § 2 lõikes 2 toodud ammendava loeteluna (vt all skeemi).

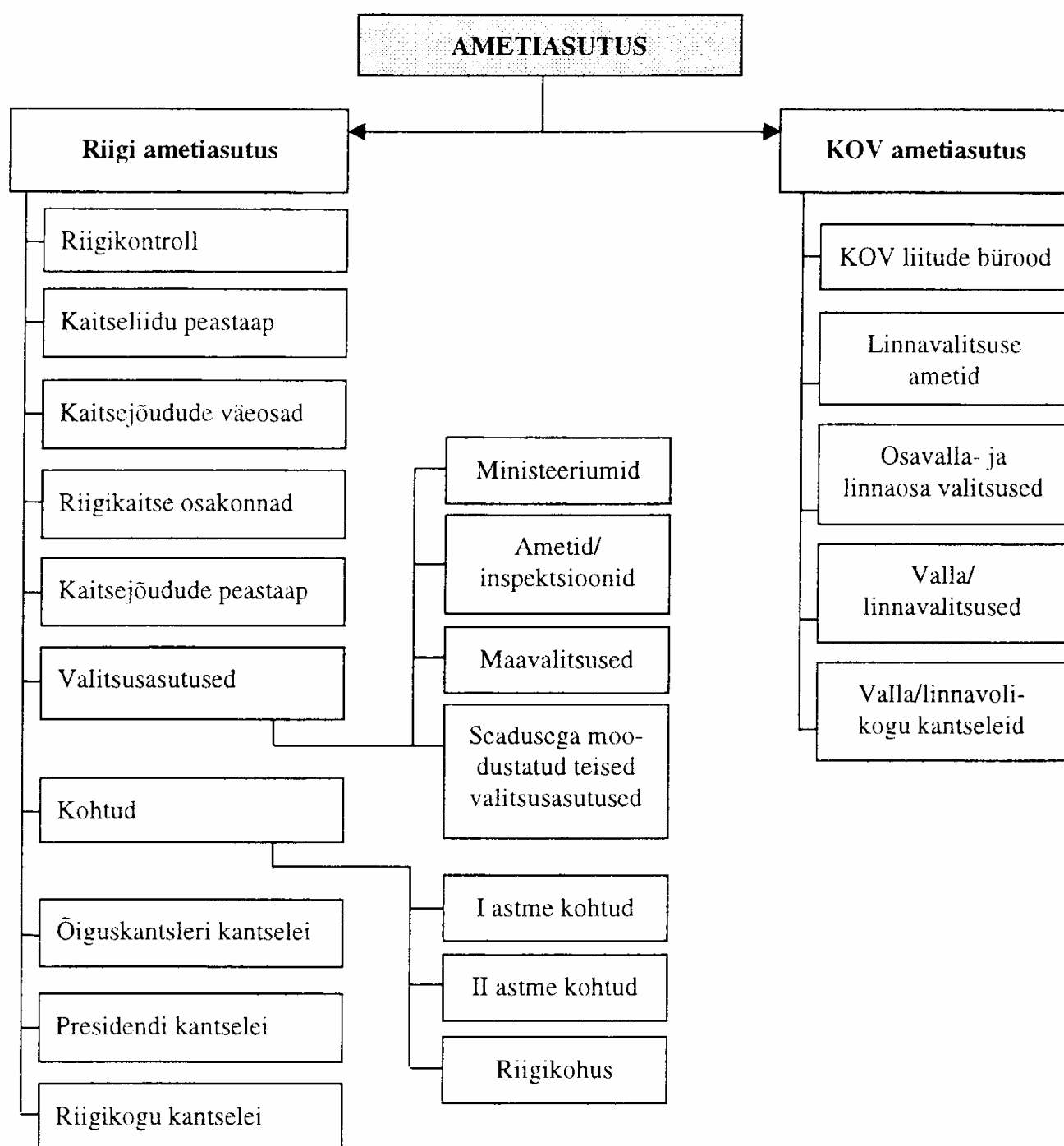
Lähtudes teenistusandjast eristatakse **riigiteenistust** ja **kohaliku omavalitsuse teenistust** (ATS § 3). Riigiga teenistussuhtes olev isik on riigiteenistuja ning kohaliku omavalitsusüksusega teenistussuhtes olev isik on kohaliku omavalitsuse teenistuja (ATS § 4 lg 2). Sel eristusel on ka praktiline tähtsus: näiteks on mõnevõrra erinevad nõuded riigi ja kohaliku omavalitsuse teenistusse astumiseks, samuti kehtivad osad sätted üksnes riigiametnike suhtes.

³⁷ A. Mõttus/G. Tavits, samas, lk 168.

³⁸ Nii ka A. Mõttus/G. Tavits, samas, lk 168.

³⁹ Vabariigi Valitsuse seaduse § 38 järgi jagunevad täidesaatva riigivõimu asutused valitsusasutusteks (ministeeriumid, Riigikantselei ja maavalitsused, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused. Seadusega võib ette näha ka teisi valitsusasutusi.) ning valitsusasutuste hallatavateks asutusteks.

⁴⁰ Vaata I.-M. Orgo/K. Merusk, Töösuhet ja avalik teenistus. 1996. lk 13.

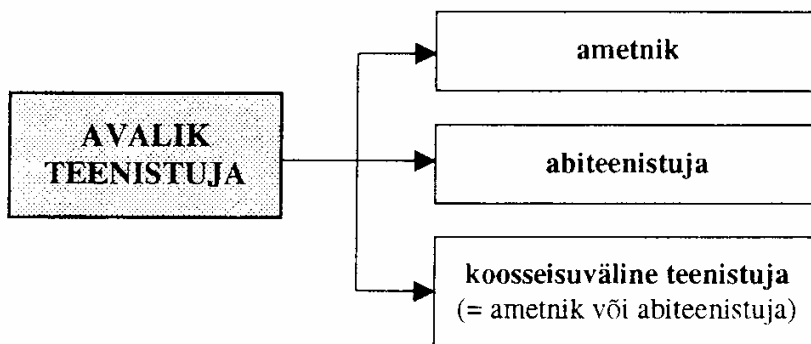


⁴¹ Avaliku teenistuse aastaraamat 1999. Riigikantselei, 2000, lk 6.

1.7. Avaliku teenistuja mõiste ja liigid

Avalik teenistuja ATS § 4 lg 1 mõttes on isik, kes teeb palgalist tööd riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses.

ATS tunneb eri liiki teenistujaid (§ 5):



Abiteenistuja on tehniline töötaja, kes töötab töölepingu alusel ametiasutuse koosseisus ettenähtud abiteenistuskohal (ATS § 7).

Abiteenistujad on näiteks paljundaja, laohoidja, elektrik, autojuht, katlakütja, koristaja, valvur jne⁴². Abiteenistujal on avaliku võimu teostamisel abistavad funktsioonid.

Kosseisuväline teenistuja on isik, kes võetakse teenistusse määratud ajaks nimetamise või töölepingu alusel ametniku või abiteenistuja niisuguste ülesannete täitmiseks, millel ei ole alatist iseloomu (ATS § 8).

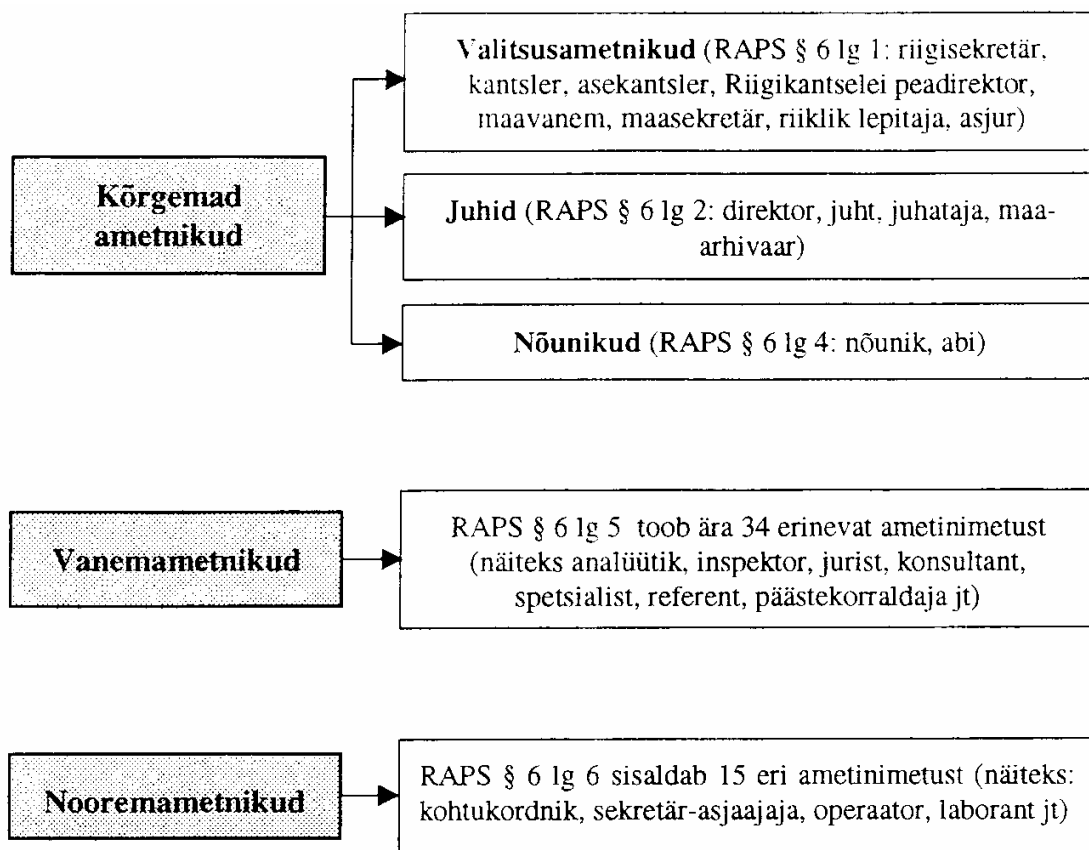
Seega võib olla tegemist nii koosseisuvälise ametniku kui ka koosseisuvälise abiteenistujaga. Kosseisuväline teenistuja võetakse teenistusse *määratud ajaks*, seetõttu peavad need ülesanded, mille täitmiseks ta teenistusse võetakse, ka tegelikult olema ajutise iseloomuga.

Avaliku teenistuse põhimõisteks on siiski avalik-õiguslikus teenistus- ja lojaalsussuhtes olev **ametnik**.

Ametnik on ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik (ATS § 6 lg 1).

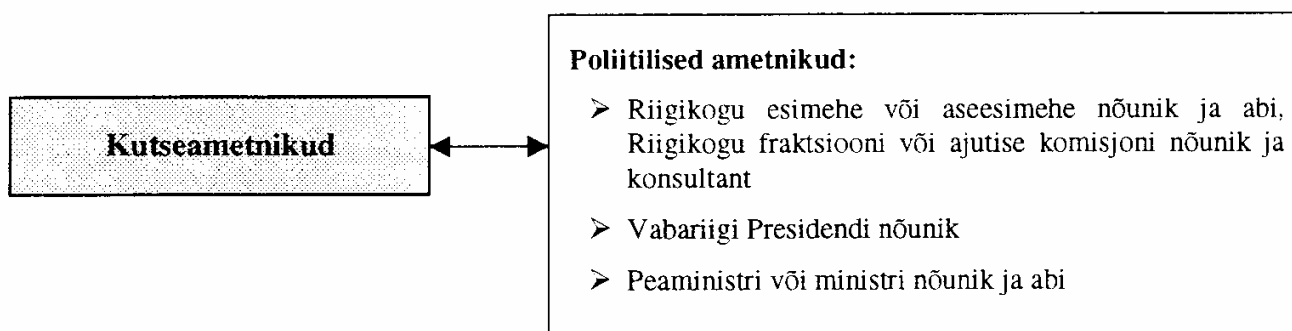
7. veebruaril 1996 vastu võetud RAPS jagab ametnikud veel järgmisteks põhirühadeks: kõrgemad ametnikud, vanemametnikud ja nooremametnikud. Jaotuse aluseks on täidetavad teenistusülesanded ja vastutuse ulatus.

⁴² vt RAPS § 7, mis loetleb riigiteenistuse abiteenistujate ametinimetused.



Loe ametnike põhi-gruppide kohta kindlasti ka H. Roots, lk 78 jj!

Ametnikke võib liigitada ka *kutseametnikuks* ja *poliitilisteks ametnikuks*. Kui ametnikkond peab reeglina olema apoliitiline, siis poliitilised ametnikud on sellised ametnikud, kes peavad teenistuses olema üksmeeles parasjagu ametis oleva valitsuse poliitiliste kavatsuste ja eesmärkidega. ATS sisaldab sätteid poliitiliste ametnike osas üksnes teenistusse võtmise kohta, eri aluseid teenistusest vabastamiseks ei ole (mõeldav oleks näiteks teenistusest vabastamine, kui on kahtlusi, et poliitiline ametnik ei ole valitsuse poliitika suhtes lojaalne).



Nimetatud poliitilised ametnikud võetakse teenistusse määratud ajaks (vaata ATS § 21 lg 2 p 3-5) ning teenistuse aeg sõltub vastava institutsiooni volituste ajast.

2. AMETNIKU TEENISTUSSE VÕTMINE

2.1. Ametisse nimetamine

Teenistussuhe ametniku ja riigi või kohaliku omavalitsuse vahel luuakse ametisse nimetamisega (ATS § 19). Ametisse nimetamine on haldusakt HMS § 51 lg 1 mõttes. Tulenevalt haldusakti õpetusest on ametisse nimetamine **õigust kujundav, kaasmõju vajav ning kindlas vormis antav haldusakt**, mille andmiseks on pädeval haldusorganil (ametisse nimetamise õigust omaval isikul) **kaalutusõigus**.

- Ametisse nimetamise õigust kujundav mõju seisneb selles, et seeläbi luuakse teenistussuhe.
- Kaasmõju vajava haldusaktina on ametisse nimetamine sõltuv ametnikuks taotleja avaldusest (ATS §23 lg 1 p 1).
- Kindlat vormi vajava haldusaktina peab ametisse nimetamise dokument vastama teatud vorminõuetele, mis on sätestatud ATS § 24 lõikes 2.

2.2. Ametisse nimetamise eeltingimused

ATS § 14 lg 2 ja lg 1 kohaselt peab riigiteenistuse *kõrgem ja vanemametnik* vastama järgmistele nõuetele (**nn positiivsed eeldused**):

- olema Eesti kodanik,
- vähemalt 21 aastane,
- omama keskkharidust ja
- olema teovõimeline ning
- valdama eesti keelt seadusega või seaduse alusel kehtestatud ulatuses.

Kohaliku omavalitsuse ametnikuks ja riigiteenistuse nooremametnikuks võib saada juba kaheksateistkümne aastasena (ATS § 14 lg 1).

ATS-i § 16 kohaselt ei või teenistusse võtta isikuid (**nn negatiivsed eeldused**),

- kellel on karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest,

Näiteks: 22. a Kadri K esitas avalduse N ministeeriumi avalike suhete osakonna spetsialisti ametikohale nimetamiseks. 7 kuud tagasi mõisteti Kadri süüdi teadvalt võltsitud dokumendi kasutamise eest, sest ta oli ostnud endale juhiloa. Kas ministeerium võib Kadri teenistusse võtta?

Sellele küsimusele vastamiseks tuleb esmalt selgeks teha, mida tähendab mõiste “karistus”. Karistuse kustumist ja kustutamist reguleeris kriminaalkodeksi § 58. 19. novembril 1997. a vastu võetud karistusregistri seadusega tunnistati see paragrahv aga kehtetuks. Riigikohtu Põhiseaduslikkuse Järelevalve Kohtukolleegium on leidnud: “Karistusregistri seadusest ei nähtu, milline kriminaalkorras karistatud isik omab karistatust. See seadus ei sätesta, et karistus on isikul, kes on kantud karistusregistrisse. Karistusregistri eesmärk on usaldusväärse teabe andmine isiku karistusandmete kohta seadusega või seaduse alusel antud õigusaktidega riigiasutustele pandud ülesannete täitmiseks ja isiku teavitamine tema kohta registrisse kantud andmetest (§ 2). Registrisse kantud andmed kustutatakse selle seaduse § 25 lg-tes 1 ja 2 sätestatud tähtaja möödumisel ja kantakse üle arhiivi. Seega saab möönda, et seadus ei kirjelda piisava selgusega karistuse olemust ja tähendust ning karistuse ja karistusregistri kannete seost võib üksnes oletada.” (PSKKo 3-4-1-9-00). Uuemas lahendis nr 3-4-1-7-01 tunnistab kolleegium juba selgesõnaliselt karistuse mõiste seost andmete olemisega registris. Seega tuleb ülaltoodud kaasuse lahendamiseks kontrollida, kas andmed on karistusregistrist kustutatud.

- kes on eeluurimise või kohtu all süüdistatuna kuriteos, mille eest seadus näeb ette vabadusekaotuse,

- kellelt on jõustunud kohtuotsusega ära võetud teataval ametikohal töötamise või teataval tegevusalal tegutsemise õigus (tingimusel, et isik tahetakse niisugusele ametikohale või tegevusealale teenistusse võtta),

Näiteks: Andres Pärn mõisteti süüdi KrK § 164 lg 1 alusel altkäemaksu võtmise eest ja teda karistati kaheaastase vabadusekaotusega ning temalt võeti neljaks aastaks ära töötamise õigus õiguskaitseorganites ja avalikus teenistuses. Pärast vabadusekaotuse kandmist esitab ta avalduse, et teda nimetatakse N ameti riigivaraosakonna spetsialisti kohale.

- kes on lähedases suguluses (vanemad, vennad, õed, lapsed) või hõimluses (abikaasa, abikaasa vanemad, vennad, õed, lapsed) vastavat ametikohta kontrolliva ametniku või vahetu ülemusega,
- keda on karistatud haldus- või kriminaalkorras korruptiivse teo eest.

Näide: ametisse nimetamise käskkiri

N-MINISTEERIUMI KANTSLER

K Ä S K K I R I

Tallinn

10. oktoober 2001 nr 256-k

Tiina Tammistu ametisse nimetamine

Avaliku teenistuse seaduse (RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271 ja 276; 2000, 25, 144 ja 145; 28, 167; 102, 672; 2001, 7, 18; 7, 17) paragrahvide 19-22, paragrahvi 24 lõike 2, paragrahvide 38 ja 39 ning riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse (RT I 1996, 15, 265; 89, 1590; 1998, 36/37, 552; 1999, 95, 843; 97, 858; 2000, 51, 321; 58, 376) paragrahvi 6 ja 10 ning Vabariigi Valitsuse 10. jaanuari 2001. a määruse nr 8 "Riigiteenistujate tasustamine 2000. aastal" alusel:

1. Nimetan Tiina Tammistu N-ministeeriumi avalike suhete osakonna nõuniku ametikohale 15. oktoobrist 2001. a.
2. Määran Tiina Tammistu kuupalgamääraks (dif 30%) 27. palgaastme järgi 6580 krooni.
3. Määran Tiina Tammistu lisatasuks akadeemilise kraadi eest 10% ametipalgast.
4. Määran Tiina Tammistu lisatasuks võõrkeelte valdamise eest 20% ametipalgast.
5. Kohaldan Tiina Tammistu ametisse nimetamisel kuuekuulist katseaega.
6. Lugeda Tiina Tammistu avaliku teenistuse staaži pikkuseks seisuga 10. oktoober 2001 üks aasta viis kuud ja neliteist päeva.

Rein Pärn

Teenistusse võtmisel võivad olla ka teistsugused või täiendavad nõuded (ATS § 17). **Teistsugused nõuded** saab kehtestada ainult seadusega või seaduse alusel määrusega.

Näiteks: Teenistusse võtmise teistsugused nõuded kehtestab politseiteenistuse seaduse § 8 lg 1: "Politseiametnikuna võib teenistusse võtta 19-aastaseks saanud vähemalt keskharidusega Eesti kodaniku, kes valdab eesti keelt seadusega või seaduse alusel antud õigusaktiga kehtestatud ulatuses ning vastab politseiametniku kutsesobivuse nõuetele."

Teenistusse võtmise **täiendavad nõuded** kehtestatakse seadusega või seaduse alusel. Täiendavaid kvalifikatsiooninõudeid võib kehtestada ametiasutuse juht või temast kõrgemalseisev ülemus või ametiasutus.

Näiteks võib ametiasutuse juht määrata kindlaks ametikohad, millel töötamiseks on vajalik siiski erialase kõrghariduse olemasolu (=täiendav kvalifikatsiooninõue).

Vt veel ATS § 23, mis sätestab, millised dokumendid peab isik, kes teenistusse astuda soovib, esitama.

2.3. Katseaeg

Ametniku ametisse nimetamisel võib kohaldada **katseaega** mitte üle kuue kuu. Katseaja kohaldamine ei ole sätestatud kohustusena, vaid võimalusena: siin on ametisse nimetamise õigust omaval isikul kõigepealt otsusediskretsioon; *kas* üldse kohaldada katseaega ning valikudiskretsioon: katseaeg võib kesta *kuni* kuus kuud. Kui aga otsustatakse katseaega kohaldada, tuleb see otsustada ametisse nimetamisel (vaata ATS § 22 lg 1 "ametisse nimetamisel" ja § 24 lg 1 p 6).

Näiteks: K. Tamm nimetati 1. veebruaril 2000 X-ameti peaspetsialisti ametikohale. 5. veebruaril 2000 täiendati ametisse nimetamise käskkirja teise punktiga, millega nähti ette viiekuulise katseaja kohaldamine. Enne katseaja lõppu vabastati K. Tamm teenistusest ATS § 117 lg 1 p 1 alusel katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu. K. Tamm kahtleb teenistusest vabastamise õiguspärasuses ning tunneb huvi, kas tagantjärele katseaja kohaldamine oli üldse õiguspärane.

Katseaja kohaldamine on väga vajalik, sest katseaeg on ettenähtud mitte üksnes ametniku töötulemuste, vaid ka ametniku ametikohale esitatavatele nõuetele vastavuse hindamises. Viimane hõlmab ka suhtlemisoskust, sobivust organisatsiooni ja muid sarnaseid näitajaid.⁴³ Enne katseaja lõppu viib vahetu ülemus ametnikuga läbi vestluse, mille tulemused kantakse ametniku atesteerimislehele (vt all näidiskäskkirja) (ATS § 22 lg 2). Kui ametniku kutseoskused, võimed või isikuomadused ei vasta ametikohale, võib ametniku teenistusest vabastada (ATS § 117 lg 1 p 1).

Enne, kui tehakse otsus katseaja kohaldamise kohta, tuleks kontrollida, kas katseaja kohaldamine on üldse lubatav. ATS § 22 lg 3 välistab katseaja kohaldamise ametniku suhtes, keda nimetab ametisse Vabariigi Valitsus või peaminister; ametnikule, keda edutati ametikohale ning ajutiselt äraoleva ametniku asendajale või kohusetäitjale vabale ametikohale nimetamisel.

Näiteks: Ametnik A on lapsehoolduspuhkusel. Tema asemele võetakse määratud tähtjaks ajutiselt äraolevat ametnikku asendama ametnik B. Kui ametnik B ametisse nimetatakse, otsustatakse tema suhtes katseaega kohaldada. Enne katseaja lõppu vabastatakse B teenistusest ATS § 117 lg 1 p 1 alusel. Ametnik B teenistusest vabastamine oli õigusvastane, sest katseaja kohaldamine ei olnud lubatav (ATS § 22 lg 3 p 4).

2.4. Ametivanne

Ametnik annab teenistus- ja ustavussuhte kinnitamiseks ametivande (ATS § 28):

"Töotan olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale ning kohusetundlikult ja täpselt täita ülesandeid, milleks usaldatud amet mind kohustab. Tean, et avaliku teenistuse eetikakoodeksi ja teenistuskohustuste rikkumise eest on seadus kehtestanud vastutuse."

⁴³ RKHKo 3-3-1-27-01.

Vande andmist seadus laiemalt ei käsitle. Võib arvata, et ametivanne tuleb anda peale ametisse nimetamist, kuid enne ametisse asumist. Ametivanne antakse vaid esimesel korral avalikku teenistusse astumisel. Ametivande teksti hoitakse koos ametniku teenistuslehega.

Lisaks ametivandele pidi riigiametnik andma kuni 31. detsembrini 2000 **süümevande** selle kohta, et ta ei ole olnud Eestit okupeerinud riikide julgeolekuorganite või relvajõudude luure või vastuluure teenistuses ega agent ega ole osalenud kodanike jälitamisel ja represseerimisel nende poliitiliste veendumuste, ebalojaalsuse, klassikuuluvuse või Eesti Vabariigi riigi- või kaitseteenistuses olemise eest. Nimetatud nõue ei tulenenud avaliku teenistuse seadusest, vaid Eesti Vabariigi Põhiseaduse rakendamise seadusest (§ 6).⁴⁴ Süümevanne tuli anda vastavalt süümevande andmise korrale.⁴⁵

Näide: katseaja lõpetamise käskkirj

N-MINISTEERIUMI KANTSLER

K Ä S K K I R I

Tallinn

7. mai 2001 nr 222-k

Veronika Varblase katseaja lõpetamine

Avaliku teenistuse seaduse (RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271 ja 276; 2000, 25, 144 ja 145; 28, 167; 102, 672; 2001, 7, 18) paragrahvi 22 lõike 2 ja N-ministeeriumi kantsleri 16.06.2000. a käskkirja nr 241-k alusel:

1. Seoses N-ministeeriumi üldosakonna spetsialisti Veronika Varblase katseaja lõpptähtaja saabumisega 4. juunil 2001. a viia üldosakonna juhataja Heli Sarapuul 18. mail 2001. a Veronika Varblasega läbi hindamisvestlus katseaja töötulemuste ja ametikohale vastavuse kohta. Hindamisvestluse tulemused kanda Veronika Varblase atesteerimislehele.
2. Võtta teadmiseks, et hindamisvestlusel osaleb personaliosakonna personalikonsultant Marija Mironjuk.

Artur Suur

⁴⁴ RT I 1992, 26, 350.

⁴⁵ RT I 1992, 31, 408.

2.5. Ametisse astumine

Ametisse nimetamise käskkirjas või korralduses tuleb kindlaks määrata ka kuupäev, millal täpselt ametnik ametisse astub (ATS § 24 lg 2 p 4). Sellest hetkest on ametnikul kohustus teenistusülesandeid täita.

Juhul, kui enne ametisse astumist isik haigestub või saab vigastuse või tekib muu isiklikku või perekondlikku laadi takistus, lükkub ametisse astumine edasi kuni seitsmeks kalendripäevaks (ATS § 25 lg 2, vaata ka lg 3).

2.6. Ametisse nimetamise tühistamine

ATS § 26 kohaselt ametisse nimetamise õigust omav isik tühistab ametisse nimetamise käskkirja või korralduse, kui

- ametisse nimetatud isik esitab enne ametisse astumiseks määratud kuupäeva sellegkohase avalduse,
- enne ametisse astumist ilmnevad seaduses sätestatud asjaolud, mis välistavad ametisse nimetamise,
- isik ei ole määratud ajaks ametisse astunud, välja arvatud, kui ametisse astumine lükkus edasi käesoleva seaduse § 25 lg 2 või 3 alusel,
- isik keeldub ametivande andmisest.

Problemaatiliseks võib osutuda olukord, kus isik on ametisse nimetatud, tagantjärele selguvad aga asjaolud, mis välistavad tema ametisse nimetamise (näiteks tuleb ilmsiks tema kriminaalne minevik). Kui need asjaolud selguvad enne ametisse astumist, tuleb ametisse nimetamine tühistada (ATS § 26 p 2). Kui aga isik on juba ametisse astunud, siis võib ta teenistusest vabastada ATS § 124 lg 1 alusel teenistusse võtmise eeskirjade rikkumise tõttu.

Näiteks: M. Lukk nimetati 1. märtsil 2000 Y-ameti juristi ametikohale. Ametisse astumise kuupäev oli 10. märts 2000. 16. mail 2000 vabastatakse M. Lukk teenistusest ATS § 124 lg 1 alusel teenistusse võtmise eeskirjade rikkumise tõttu, sest selgus, et M. Lukki oli karistatud korruptiivse teo eest.

2.7. Ametisse nimetamine konkursi korras

ATS §-d 29 jj reguleerivad ametisse nimetamist konkursi korras. Teatud ametikohtadele võetakse ametnikke teenistusse konkursi korras. Kõrgemad ametnikud (valitsusametnikud, juhid, nõunikud) nimetatakse ametisse konkursi alusel, välja arvatud seaduses toodud erandid (näiteks ametialane edutamine).

Kuna riigi ametiasutuse tegevuse tulemuslikkus sõltub suurel määral teenistuses olevatest riigiametnikest, siis on konkurss kindlasti üks hoobadest, et ametisse saaks valida võimekaid ametnikke. Oluline on säte, et riigi ametiasutuse juhi otsusel võib avaliku konkursi välja kuulutada ka vanem- ja nooremametnike ametikohtade täitmiseks vastavas ametiasutuses (ATS § 29 lg 2).

3. TEENISTUSKOHUSTUSED

3.1. Teenistuskohustuste allikad

Ühe olulisema osa avaliku teenistuse seaduses moodustab 4. peatükk "Teenistuskohustused".

Ametniku teenistuskohustused tulenevad (ATS § 59 lg 1 2.lause):

- **avaliku teenistuse seadusest,**
- **teistest seadustest, määrustest ja muudest õigusaktidest,**
- **ametijuhendist,**
- **avaliku teenistuse eetikakoodeksist ja asutuse eetikakoodeksist.**

3.1.1. Avaliku teenistuse seadus

Avalik-õiguslikus teenistus- ja ustavussuhtes oleva ametniku kohustused on reguleeritud ATS §-des 59 – 76. Allpool (punktis 3.2) antakse nendest ATSi sätetatud teenistuskohustustest ja piirangutest ülevaade.

3.1.2. Teised seadused, määrused ja muud õigusaktid

Peale ATSi sätetatu võivad ametniku kohustused tuleneda ka **teistest seadustest, määrustest ja muudest õigusaktidest**. Ametnik peab oma ametikohast lähtuvalt juhinduma ka muudest õigusaktidest, millega on reguleeritud tema teenistusvaldkond.⁴⁶ Nii näiteks täpsustatakse tolliseaduse §-st 11 lg 1 tulenevalt tolliametnike ametikohustusi tollieeskirjadega.

Näiteks: Kohtunikuabi Marika Mast peab kinnistusraamatuseaduse § 47 lg 1 kohaselt pärast kinnistamisavalduse läbivaatamist tegema hiljemalt kolme kuu jooksul, avalduse laekumise päevast arvates, kinnistamisotsuse, millega rahuldab avalduse täielikult või osaliselt või jätab avalduse rahuldamata või määrab tähtaja takistuse kõrvaldamiseks. Seega tuleneb kohtunikuabi teenistuskohustus teha kolme kuu jooksul kinnistamisotsus "muust õigusaktist", mis tema teenistusvaldkonda reguleerib – kinnistusraamatuseadusest.

3.1.3. Ametijuhend

Et praeguse avaliku teenistuse süsteemi järgi on ametnik seotud konkreetse ametikohaga, siis on oluliseks allikaks siin ka **konkreetses ametikoha ametijuhend**. Ametijuhend kujutab endast asutusesisest dokumenti, kus fikseeritakse iga ametikoha eesmärk, loetletakse ametniku kohustused ja õigused (vt näidisametijuhendit allpool). Ametijuhend aitab piiritleda iga ametniku ülesanneteringi ning väldib olukorda, kus mitu ametnikku võiksid (ametijuhendi puudumisel) tegeleda samade asjadega või ei tegele mõne ülesandega mitte keegi. Ametijuhendi olemasolu tekitab aga ohu, et ametnik võib hakata pidama seda oma teenistuskohustuste ainsaks allikaks. Kui mõned selle ametikoha ilmsed ülesanded on jäänud väga detailses ametijuhendis fikseerimata, võib ametnik ekslikult arvata, et ta võib need ülesanded jätta täitmata. See ei ole aga kooskõlas ATS § 59 lg 1 2.lause mõttega.

Nii on otsustanud ka Riigikohtu halduskolleegium: *"Reeglina pole võimalik konkreetse ametikoha jaoks koostatud ametijuhendis anda ammendavat loetelu kõigist teenistusülesannetest nimetatud ametikohal ja nende täitmiseks vajalikest üksikutest toimingutest. Seega ei saa ametnik oma ülesannete täitmisel piirduda ametijuhendis sätestatu järgimisega. Ta peab oma ametikohast lähtuvalt juhinduma ka muudest õigusaktidest, millega on reguleeritud tema teenistusvaldkond.[...] Teenistusülesannete määratlemisel tuleb arvesse võtta ka teenistuskoha olemust ja teenistussuhete laadi."*⁴⁷

⁴⁶ RKHKo 3-3-1-13-01

⁴⁷ RKHKo 3-3-1-13-01

Näide: justiitsministeeriumi üldosakonna arendus- ja personalitalituse koolitus- ja personalinõuniku ametijuhend:

ARENDUS- JA PERSONALITALITUS

Koolitus- ja personalinõuniku ametijuhend

1. Üldsätted

- 1.1. Justiitsministeeriumi (edaspidi ministeerium) arendus- ja personalitalituse koolitus- ja personalinõuniku võtab teenistusse ja vabastab teenistusest ministeeriumi kantsler arendus- ja personalitalituse juhataja ettepanekul.
- 1.2. Koolitus- ja personalinõunik allub vahetult arendus- ja personalitalituse juhatajale.
- 1.3. Koolitus- ja personalinõuniku äraolekul asendab teda arendus- ja personalitalituse juhataja poolt määratud ametnik.

2. Ametikoha eesmärk

Koolitus- ja personalinõuniku ametikoha eesmärgiks on lähtuvalt ministeeriumi eesmärkidest koolituse põhimõtete ja strateegia väljatöötamine, koolitustegevuse koordineerimine ning koolitusarvestuse pidamine; organisatsioonikultuuri kujundamine, personalitarkvara funktsioneerimise eest vastutamine, PERSONA täitmine ning statistiliste aruannete koostamine.

3. Teenistusülesanded

- 3.1. ministeeriumi koolitusstrateegia koostamine;
- 3.2. koostöös kohtute ja vanglate osakonnaga ministeeriumi valitsemisalas toimuva koolituse kalenderplaani koostamine;
- 3.3. ministeeriumi koolituseelarve projekti koostamine ja arvestuse pidamine selle täitmise üle;
- 3.4. ministeeriumi teenistujate koolitusvajaduse välja selgitamine ja analüüsimine;
- 3.5. ministeeriumi teenistujate koolituse planeerimine vastavalt koolitusvajadusele;
- 3.6. ministeeriumi teenistujate osavõtu korraldamine avatud koolitusest, koolituskursuste sisseostmise ja ministeeriumisisest koolituse korraldamine;
- 3.7. ministeeriumi teenistujate koolitusarvestuse pidamine programmis PERSONA;
- 3.8. koolituse otstarbekuse, efektiivsuse ja tulemuslikkuse hindamine;
- 3.9. koostöö tegemine riigiteenistujaid ja juriste ettevalmistavate õppeasutustega; riikliku koolitustellimuse vormistamine;
- 3.10. atesteerimise ja personali hindamise korraldamine ning põhimõteteliste küsimuste väljatöötamine;
- 3.11. uue töötaja ABC koostamine;
- 3.12. arvutiprogrammi PERSONA alusel personali alaste statistiliste aruannete koostamine Statistikaametile, Riigikontrollile, Riigikantseleile jne; arvestuse pidamine ministeeriumi vakantsete ametikohtade üle;
- 3.13. koostöö tegemine personalitarkvara haldava firmaga: ettepanekute kogumine programmi täiendamiseks ja nende esitamine tarkvara haldajale;
- 3.14. ministeeriumi ja tema valitsemisalas olevate asutuste registri pidamine;
- 3.15. keskkonnanõukogu töös osalemine; koos haldustalitusega töötervishoiu, töö- ja tuleohutuse alaste juhendite väljatöötamine ja nende täitmise kontrollimine;
- 3.16. ministeeriumi organisatsioonikultuuri kujundamine (ministeeriumi teenistujate juubelite jt tähtpäevade arvestuse pidamine, ministeeriumi tänukirjade vormistamise korraldamine, ürituste korraldamine, tavade ning traditsioonide kujundamine jne).
- 3.17. uuringute korraldamine ministeeriumi sisekommunikatsiooni ja psühhokliima selgitamiseks, selle analüüs ning organisatsiooniliste meetmete võtmiseks ettepanekute esitamine juhtkonnale;
- 3.18. talituse juhataja korraldusel ühekordsete ülesannete täitmine.

4. Õigused

Koolitus- ja personalinõunikul on õigus:

- 4.1. saada tööks vajalikke andmeid ja dokumente;
- 4.2. esitada ministeeriumi juhtkonnale ja üldosakonna juhatajale ettepanekuid ja arvamusi töö paremaks korraldamiseks;
- 4.3. saada tööks vajalikku täiendkoolitust.

5. Kohustused

Koolitus- ja personalinõunik on kohustatud:

- 5.1. kaitsma ja hoidma teenistuskohustuste täitmisel teatavaks saanud asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud infot ja ametisaladust;
- 5.2. kinni pidama töödistsipliinist ja ministeeriumi sisekorraeeskirjast;
- 5.3. kasutama heaperemehelikult tema kasutusse antud riigivara.

6. Vastutus

Koolitus- ja personalinõunik vastutab:

- 6.1. esitatud andmete õigsuse ja seadustele vastavuse eest;
- 6.2. teenistuskohustuste nõuetekohase, õigeaegse ja korrektse täitmise eest.

7. Kvalifikatsiooninõuded:

- 7.1. kõrgharidus (soovitavalt juriidiline, avaliku halduse, pedagoogiline või personalijuhtimisalane);
- 7.2. arvuti kasutamise oskus;
- 7.3. kahe võõrkeelega valdamine;
- 7.4. töökogemus vastavas valdkonnas.

8. Ametijuhendi muutmine

Käesolevat ametijuhendit võib muuta juhtudel, kui muudatuste aluseks on kehtivad õigusaktid või vajadus ümber korraldada tööd ministeeriumis.

Käesolevaga kinnitan, et olen tutvunud arendus- ja personalitalituse koolitu- ja personalinõuniku ametijuhendiga ning kohustun sellega järgima ettenähtud tingimusi ja nõudeid.

3.1.4. Avaliku teenistuse eetikakoodeks

27.1.1999. a täiendati järjekordselt ATSi ning lisati, et teenistuskohustuste täitmisel peab ametnik lähtuma samuti **avaliku teenistuse eetikakoodeksist** ning teistest, ametiasutuse siseselt kehtestatavatest eetikakoodeksitest. Avaliku teenistuse eetikakoodeks on ära toodud ATSi lisas 1.

AVALIKU TEENISTUSE EETIKAKOODEKS

1. Ametnik on kodanik rahva teenistuses.
2. Ametniku tegevuse aluseks on ametivandes sätestatud austus Eesti Vabariigi põhiseaduse vastu.
3. Ametnik järgib oma tegevuses kodanikelt mandaadi saanud poliitikute õiguspäraselt väljendatud tahet.
4. Avalikku võimu tohib kasutada ainult avalikes huvides.
5. Avaliku võimu teostamine toimub alati seaduse alusel.
6. Avaliku võimu teostamisega käib alati kaasas vastutus.
7. Avaliku võimu teostamine on reeglina avalik tegevus.
8. Ametnik peab avalikes huvides valmis olema ka ebapopulaarsete otsuste tegemiseks.
9. Avaliku võimu teostaja püüdleb võimalikult laia kodanike osavõtu poole võimu teostamisest.
10. Ametnik allutab oma tegevuses ametkondlikud huvid alati avalikele huvidele.
11. Ametnik peab oma tegevuses olema poliitiliselt erapooletu.
12. Ametnik lähtub otsustamisel avalikest ja üldarusaadavatest kriteeriumidest.

13. Ametnik hoidub ka näiliku olukorra loomisest, mis võib seada kahtluse alla tema erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse.
 14. Ametnik peab tema kätte usaldatud varaga ümber käima säästlikult, otstarbekalt ja heaperemehelikult.
 15. Ametnik kasutab ametikohustuste läbi teatavaks saanud informatsiooni ainult avalikes huvides.
 16. Avaliku võimu teostajat iseloomustab ausus ning austus avalikkuse ja kaastöötaja vastu.
 17. Ametnik on inimestega suheldes viisakas ja abivalmis.
 18. Ametnik on väärikas, vastutustundlik ja kohusetundlik.
 19. Ametnik kindlustab pideva enesetäiendamise enda parima andmise avalikus teenistuses.
 20. Ametnik aitab igati kaasa ülaltoodud põhimõtete levikule.
-

3.1.5. Teenistuskohustuste allikate tähtsus

Miks on oluline, et ametnik teaks enda teenistuskohustusi? Kui ametnik jätab süüliselt teenistuskohustuse täitmata või täidab mittenõuetekohaselt, võib järgneda distsiplinaarvastutus (ATS § 84) ja ka ametniku varaline vastutus (ATS § 89¹). Teenistuskohustuste rikkumise tagajärjedest lähemalt aga all, 4. peatükis. Kõigepealt aga ATSi sätetatud teenistuskohustustest.

3.2. Ustavus- ja teenistuskohustus

3.2.1. Ustavuskohustus

Ametniku ustavus- ja teenistuskohustus tuleneb ATSi §-dest 28 ja 59. Ametnik annab esmakordsel ametisse astumisel teda ametisse nimetanud isikule kirjaliku ametivande, millega ta **töotab olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale**.

Ustavuskohustus määrab kogu ametniku kohustusteringi – ametnik oma igapäevategemistes peab austama Eesti põhiseaduslikku korda. Ustavuskohustus on ametniku põhikohustus, millest tulenevad ametniku arvukad muud kohustused.

3.2.2. Teenistuskohustus

Ametivande sisust tuleneb ka teenistuskohustus õige laiemas mõttes – ametnik **töotab kohusetundlikult ja täpselt täita ülesandeid, milleks usaldatud amet teda kohustab** (ATS §28). Teenistuskohustuste täitmise kohustust on konkretiseeritud ATSi §-s 59, mille kohaselt **peab ametnik täitma oma teenistuskohustusi täpselt, õigeaegselt, kohusetundlikult ja omakasupüüdmatult**, lähtudes avalikest huvidest.

Ametnik peab seega olema täpne, õigeaegne (järgima etteantud tähtaegu), kohusetundlik ja omakasupüüdmatu. Viimane tähendab, et ametnik ei tohi ette võtta selliseid ametitoiminguid, mille eesmärgiks on enda või perekonnaliikmete kasu. Omakasupüüdmatut teenistuskohustuste täitmist puudutatakse ka mitmes teises sättes, nagu ATSi §-d 69 jj ning korruptsioonivastases seaduses. Samas tuleb ka siin viidata haldusmenetluse seadusele, mille regulatsioonid lähevad kaugemale (vt HMS § 11 - Haldusorgani taandamine).

Teenistuskohustuse hõlmab ka **poliitiliselt erapooletut ja õiglast teenistuskohustuste täitmist lähtudes avalikest huvidest** (vt avaliku teenistuse eetikakoodeks p 11, 3). Seejuures tähendab “poliitiliselt erapooletu”, et ametnik kohustub ülesandeid täitma lähtudes üksnes objektiivsetest (aga mitte näiteks parteipoliitilistest) asjaoludest (seetõttu on reguleeritud ka erakonda kuulumise piirangud, ATSi § 70); “õiglane”, et ametnik lähtub halduse seaduslikkuse põhimõttest, aga ka, et ametnik lähtub otsustamisel avalikest ja üldarusaadavatest kriteeriumidest (avaliku teenistuse eetikakoodeks p 12).

Avalike huvide teenimine tähendab ka, et põhimõtteliselt tuleb lähtuda avalikust huvist ja mitte individuaalhuvist. Samuti tuleneb siit ametniku kohustus olla viisakas ja osutada abivalmidust haldusväliste isikute suhtes.

Näiteks: reaktsioonina Tallinna linna abilinnapea ajakirjanduses esitatud seisukohale prostitutsiooni legaliseerimise kohta otsustavad linnavalitsuses töötavad naisametnikud ühineda naisorganisatsioonide poolt samaks päevaks kavandatud protestiaktisiooniga ning nad tulevad tööle, kandes kaelas loosungit "Ma ei ole prostituut, ma töötan siin".

Selline käitumine ei ole kooskõlas poliitiliselt erapooletu ülesannete täitmise kohustusega. Selle kohustuse mõtte kohaselt peab ametnik ametiülesannete täitmisel jääma poliitiliselt tagasihoidlikuks. Eesmärgiks on tagada avaliku teenistuse funktsioneerimisvõime ning vältida ametiasutuse tööd segavaid asutusesiseseid poliitilisi konflikte. Samuti usaldab avalikkus ametnikke rohkem, kui nad jäävad ametiülesannete täitmisel poliitiliselt neutraalseks.

3.2.3. Väärrika käitumise kohustus

Üks väga oluline kohustus üldise teenistuskohustuse raames, mida ei ole ATSi sätetatud, on **väärrika käitumise kohustus** (seda nimetab küll avaliku teenistuse eetikakoodeks, vt p 18). Küll tuleneb see kohustus ametniku distsiplinaarvastutuse regulatsioonist, mille järgi distsiplinaarsüüteks on vääritu tegu, see tähendab süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust (ATS §84 p3). Seega laieneb kohustus käituda väärilt ametnike nii teenistus- kui ka teenistusväliste suhetele. Ka ametniku väärrika käitumise kohustus hõlmab viisakust, vastutulelikkust ja abivalmidust teenistuses avalikkuse suhtes, käitumist kaastöötajate suhtes, hoolitsust alluvate suhtes, lugupidamist ülemuste suhtes, aga ka elu väljaspool teenistust, et ametniku käitumise tõttu ei saaks kahjustada arvamust ametnikkonnast.⁴⁸

3.3. Allumiskohustus

Ametniku allumiskohustus on samuti üks olulisemaid kohustusi. Avaliku halduse ülesannete täitmine ei oleks ilma allumiskohustuseta mõeldavgi. Nii on ametnik reeglina kohustatud ülemuse poolt antud korraldusi täitma ning üldiseid juhiseid järgima niivõrd, kuivõrd ei ole tegemist juhtudega, mil erisätte alusel ei ole ametnik enam ülemuse korraldusega seotud. Allumiskohustuse järgi on ametnik **kohustatud täitma teenistusse puutuvaid õigusakte ja korraldusi ning ootamata erikorraldust, ülesandeid, mis tulenevad tema teenistuskohast** (ATS § 59 lg 2). Peale selle on ametnik **kohustatud täitma vahetu ülemuse või ametiasutuse juhi ühekordseid teenistuslaseid korraldusi, mille täitmise kohustus ei tulene tema teenistuskohast, välja arvatud neid, mille andmine on keelatud või mille täitmisest teenistuja võib keelduda** (ATS § 60, 63). Ametiasutuse juhi korraldusest peab teenistuja teatama oma vahetule ülemusele. Võib ette kujutada, et tekib olukordi, mil *ühekordse* korralduse täitmine on aeganõudev ning seetõttu võivad unarusse jääda *teenistuskohast tulenevad ülesanded*. Sel juhul peab teenistuja sellest korralduse andjale teatama. Kui korralduse andja kordab korraldust, peab ta selle täitma (ATS § 60 lg 2).

Näiteks: Justiitsminister kutsub enda juurde personaliosakonna spetsialisti Marika ja annab talle korralduse organiseerida ministri vastuvõtt ministeeriumis ja valitsusala asutustes töötavate ametnike jaoks, kes lõpetasid sel kevadel kõrgkooli. Pidulik vastuvõtt hõlmab lõpetajate (ligi 50 inimest) väljaselgitamist, kutsete saatmist, meenete ja lillede hankimist ja tagasihoidliku rootsi laua organiseerimist, fotograafi kutsumist, stsenaariumi paika panemist (kes kõnesid peavad jne). Marika on nõutu, kuna tema ametijuhendist sellist kohustust ei tulene, oma tööülesandeid on niigi palju, aega korraldamiseks on vaid üks nädal.

Kas personaliosakonna ametnik peab ministri antud ülesande täitma, miks?

Alluvuskohustuse raames võib seega eristada teenistuskohast tulenevaid ülesandeid ja teenistuskohast mittetulenevaid ülesandeid. Kolmas võimalus on **"teenistusülesannete hulka mittekuuluvad ülesanded"**

⁴⁸ Ametniku väärrika käitumise kohustust on näiteks Saksamaa föderaalametnikeseaduses peetud niivõrd oluliseks, et see on sätestatud kohe üldise teenistuskohustuse juures: "*Ametniku käitumine teenistuses olles ja väljaspool seda peab vastama austusele ja usaldusele, mida ametniku kutse nõuab*" (BBG § 54).

(ATS § 61). Siin on tegemist teenistusülesannete hulka mittekuuluvate ülesannetega, mis seonduvad loodusõnnetuse tagajärgede kiire kõrvaldamisega või õnnetusjuhtumi, vara hävimise või riknemise kiire ärahoidmisega. Nimetatud juhtudel on siis teenistuja kohustatud ajutiselt ametiasutuse juhi antud ülesandeid täitma. Erandina on selliste ülesannete täitmine välistatud, kui ülesande täitmine on teenistujale tervise tõttu vastunäidustatud või ilmselt ei vasta tema võimetele.

Näiteks: N ametis asus viiendal korrusel keskküttekatel. Ühel hommikul tööle tulles avastati, et katel oli lõhkenud ja uputanud ära arhiivi ruumid, kahjustanud dokumente neljanda ja viienda korruse ruumides. Asutuse juht andis kõikidele ametnikele korralduse asuda kiiresti päästma dokumente ja osaleda tagajärgede kõrvaldamisel. Ametnik Mait, kelle töökabinet asub 2. korrusel, keeldub korralduse täitmisest, kuna see ei puuduta teda. Kas õigusega?

Seega eeldab allumiskohustus, et

- korralduse andmise pädevus (tegemist on vahetu ülemuse või ametiasutuse juhiga, kes on (territoriaalselt ja esemeliselt) pädev – ATS § 62 lg 1 p 2);
- korralduse adressaadi pädevus (tegemist on alluva ametnikuga, kes on (territoriaalselt ja esemeliselt) pädev antud küsimust lahendama – ATS § 62 lg 1 p 3);
- korraldus ei ole vastuolus seadusega (ATS § 62 lg 1 p 1).

Kui tekib *konflikt allumiskohustuse ja isikliku vastutuse* vahel, siis kehtib ATS § 62 lg 2: kui teenistuja kahtleb korralduse seaduslikkuses, siis peab ta koheselt teatama korraldusest ja oma kahtlustest korralduse andjale ja tema kõrgemalseisvale ülemusele. Kui nüüd korraldust korratakse kirjalikul kujul, siis tuleb korraldus täita.

Näiteks: KMA peadirektor andis ametnikule korralduse keelduda elamisloa andmisest endisele kaadrisõjaväelasele Ivanovile. Ametniku arvates tuleks elamisluba siiski anda, kuna elamisloa andmisest keeldumine oleks õigusvastane, sest Ivanovil on siin pere ja alaealised lapsed, ametniku arvates võib elamisloa andmata jätmine rikkuda Ivanovi põhiõigust perekonnavalule. Kas korralduse õiguspärasuses kahtlev ametnik peab selle täitma? Mis tingimustel?

Igal juhul võib teenistuja korralduse täitmisest keelduda üksnes ATS § 63 ette nähtud juhtudel.

Näiteks: Ministeeriumi kantsler andis personaliosakonna ametnikule ülesande koostada arvutiprogramm, mis fikseeriks teenistujate tööletuleku ja töölt lahkumise. Asutuse ametnikel on magnetkaardiga töötõend, mida nad kasutavad asutusse sisenemiseks ja väljumiseks. Personaliametnikul ei ole aga IT-alast haridust vastava programmi väljatöötamiseks ning ta on selle ülesande saamisel üpris nõutu. Mida talle soovitada? Loe ATS § 63!

Ametisse nimetamise õigust omav isik võib ajutiselt äraoleva ametniku asendamiseks või vaba ametikoha täitmiseks edasilükkamatutel juhtudel, kui ametiasutuse töö oleks ametniku puudumise tõttu takistatud ja asendaja või kohusetäitja teenistusse võtmine ei ole võimalik või otstarbekas – *jagada puuduva ametniku ülesanded teiste ametnike vahel*, vabastamata neid oma ülesannete täitmisest või *panna puuduva ametniku ülesanded teisele ametnikule*, vabastades viimase tema ülesannete täitmisest. Puuduva ametniku ülesannete täitmise täpsema korra näeb ette ATS § 64.

3.4. Asjaajamise ja vara üleandmise kohustus

Vastavalt ATS-i §-le 65 on ametnik kohustatud enne puhkusele minekut, samuti enne ametikohalt vabastamist pöörduma selleks määratud isiku poole asjaajamise ja teenistuse tõttu tema kätte usaldatud vara üleandmiseks. Selleks määratud isik on kohustatud asjaajamise ja vara vastu võtma (ATS §65). Riigiteenistuja kohustused ja vastutus riigivara üleandmisel ja vastuvõtmisel on sätestatud riigivara seadusega.

3.5. Vaikimiskohustus

Ametniku vaikimiskohustus kestab kauem, kui ametniku teenistussuhe. Vaikimiskohustus tähendab, et ametnik peab nii teenistussuhte ajal kui ka pärast teenistusest vabastamist hoidma talle teenistuse tõttu

teatavaks saanud riigi- ja ärisaladust, teiste inimeste perekonna- ja eraellu puutuvaid andmeid ning muud konfidentsiaalsena saadud informatsiooni (ATS §67).

Näiteks: Kaitseministeeriumis viidi läbi riigihankekonkurss mitme miljoni krooni eest radaritehnika soetamiseks. Riigihankekonkursi võitjaks tunnistati AS ZYP. Riigihanke läbiviimisel osales ka kaitseministeeriumi ametnik Mart. Kui võitja oli avalikustatud, võttis Mardiga ühendust üleriigilise päevalehe ajakirjanik, et pärida ametnikult teiste konkursil osalenud ettevõtjate andmeid, mis sisaldasid ärisaladust. Kas Mart võib ajakirjaniku küsimustele vastata?

Ametnike töö ja teatavaks saanud asjaolude vahel peab olema põhjuslik seos. Ametnik peab hoidma saladust selliste asjaolude suhtes, mis on talle teatavaks saanud kas otseselt tema ülesandeid täites või muul viisil teenistuses. Probleemaatiline on ametniku vastutus juhul, kui ta on juba teenistusest lahkunud, ei saa kohaldada ka töötajate distsiplinaarvastutuse seadust.

3.6. Majandusliku sõltumatuse tagamise kohustus

Sõltumatuse tagamise kohustuse sisuks on mitte anda ametnikule võimalust kasutada oma teenistusalaseid eeliseid isiklikes või teiste eraõiguslike isikute huvides. Seetõttu on piiratud ametnike tehingute tegemist (ATS § 76).

Ametniku majandusliku sõltumatuse tagamiseks:

- Ametnik ei või saada tulu ühenduselt ega erakonnalt, mille üle ta teenistuskohustuste täitmise korras teostab järelevalvet;
- Ametnik ei või teostada järelevalvet tulundusühenduse üle, mille liikmeks ta on ja oma ettevõtluse üle (ametnik võib tegelda ettevõtlusega ainult teda ametisse nimetamise õigust omava isiku loal);
- Ametnik ei või töötada tööandja juures, kelle üle ta teenistuskohustuste täitmise korras teostab järelevalvet;
- Ametist vabastatud isik ei või kolme aasta jooksul, arvates ametist vabastamise päevast, astuda selle tööandja teenistusse, kelle üle ta teenistuskohustuste täitmise korras teostab järelevalvet;
- Ametnikul on keelatud teha varalisi tehinguid ametiasutustega, kus ta töötab, teha asutuse esindajana tehinguid oma perekonnaliikmete ja lähedaste sugulaste, samuti teise tööandjaga, kelle teenistuses ta on, tulundus- või mittetulundusühenduse või erakonnaga, mille liige või osanik ta on või mille üle ta teostab järelevalvet.
- Ametnik ei või kuuluda tulundusühenduse alaliselt tegutsevasse juht-, kontroll- või revisjoniorganisse.

3.7. Majanduslike huvide deklareerimise kohustus

Ametniku majandusliku sõltumatuse tagamisel ja eriti selle kontrollimisel on oluline tähtsus majanduslike huvide deklareerimisel. Ametnik on kohustatud esitama tema teenistusse võtmise õigust omavale isikule või ametiasutusele igal aastal majanduslike huvide deklaratsiooni korruptsioonivastases seaduses sätestatud korras ja tingimustel (ATS § 75). Korruptsioonivastase seadus § 8 kohaselt on majanduslike huvide deklaratsioon dokument, millega ametiisik deklareerib andmed temale kuuluva vara, varaliste kohustuste ja muude asjaolude kohta, mis võimaldavad kindlaks määrata ametiisiku majanduslikud huvid ja varalise seis. Majandusliku huvide deklareerimise kohustus ei ole aga kõigil ametnikel, vaid *ametiisikutel korruptsioonivastase seaduse mõttes*, teisisõnu sellistel ametnikel, kel on õigus vastu võtta teistele isikutele kohustuslikke otsuseid (=anda haldusakte HMS § 51 mõttes), teha toiminguid, osaleda riigi- või munitsipaalvara erastamise, võõrandamise või kasutusse andmise otsuste tegemisel ning kohustus täita oma ametialaseid kohustusi ausalt ja õiguspäraselt (korruptsioonivastase seaduse § 4 lg 1 koos § 3 lõikega 2). Ametnike kõrval on sama kohustus ka Riigikogu ja Valitsuse liikmetel jt (§ 4 lg 2).

3.8. Loa taotlemise kohustus osalemiseks teenistusvälises tegevuses

Avaliku teenistuse seadus kehtestab piirangud ametniku osalemiseks teenistusvälises tegevuses:

- Riigiteenistuja võib kuuluda relvi valdavasse, sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavasse organisatsiooni ainult teda ametisse nimetanud isiku või ametiasutuse loal ning vahetu ülemuse teadmisel. See tingimus ei laiene kuulumisele riiklikesse organisatsioonidesse, jahimeeste ühendustesse ning üldteadaolevatesse ja –tunnustatud spordiorganisatsioonidesse (ATS § 68).
- Riigiametnik võib tegelda ettevõtlusega ainult teda ametisse nimetanud isiku või ametiasutuse loal, kui ettevõtlus ei takista teenistuskohustuste täitmist ega kahjusta teenistuskoha mainet (ATS §72).
- Ametnik võib teise tööandja juures töötada vahetu ülemuse poolt lubatud koormusega ja ajal, kui niisugune töötamine ei kahjusta teenistuskoha mainet (ATS §73).

4. TEENISTUSKOHUSTUSTE RIKKUMISE TAGAJÄRJED

4.1. Vastutus

Teenistujad kannavad oma teenistusülesannete täitmata jätmise või mittenõuetekohase täitmise eest distsiplinaar-, haldus-, kriminaal- ja varalist vastutust. Avaliku teenistuse õiguse raames puudutatakse alljärgnevalt **distsiplinaar- ja varalist vastutust**, mida rakendatakse teenistusvalaste ülestumiste eest.

4.2. Distsiplinaarvastutus

4.2.1. Distsiplinaarvastutuse eesmärk

Ametnike distsiplinaarvastutust reguleerivad ATS §-d 84 – 89. Need sätted ei reguleeri aga kõiki distsiplinaarkaristuse määramise üksikasju, vaid oluliseks õigusallikaks on ka *töötajate distsiplinaarvastutuse seadus* (TDVS, vaata ATS § 87).

Ametniku distsiplinaarvastutuse eesmärk

- ei ole mitte niivõrd sanktsioonide rakendamine ametniku suhtes, et “tasuda” tema eksimuste eest,
- vaid pigem antakse sellega riigile võimalus lõpetada teenistussuhe ametnikuga, kes oma süüteoga näitas end sellisest küljest, mis välistab teenistuse jätkamise
- või siis võimalus mõjutada teiste, leebemate karistustega ametnikku, kelle süütegu ei ole nii raske ning võimaldab teenistuse jätkamist, et ta tulevikus täidaks teenistuskohuseid nõuetekohaselt.

Üldises mõttes on distsiplinaarõigus suunatud ka sellele, et säilitada ja tagada avaliku teenistuse funktsioneerimisvõime. Distsiplinaarõigus peab avaldama mõju nii eripreventiivselt (konkreetses ametniku suhtes) kui ka üldpreventiivselt (kõigi ametnike suhtes).

4.2.2. Distiplinaarvastutuse põhimõtted

4.2.2.1. Seaduslikkuse põhimõte distiplinaarõiguses:

Nii kriminaalkodeks kui ka haldusõiguserikkumiste seadustik loetlevad need teod, mida loetakse kuritegudeks või siis haldusõiguserikkumisteks, mida saab karistada. Seevastu ei saa distiplinaarõiguses loetleda üksikuid konkreetseid tegusid, millega seotakse karistused. Nii on ATSi § 84 loetletud distiplinaarsüüteo pigem käsitletavat üldklauslitena, mis viitavad teenistuskohustustele (lähemalt all p 4.3.). Küll aga on ATSi §-s 85 ammendavalt loetletud distiplinaarkaristused.

Need teod, teenistuskohustused, mille rikkumisel järgneb distiplinaarvastutus, tulenevad aga nii ATSi-ist, teistest seadustest, määrustest, teistest õigusaktidest (ka haldussisestest eeskirjadest), ametijuhendist, aga ka moraalinormidest.

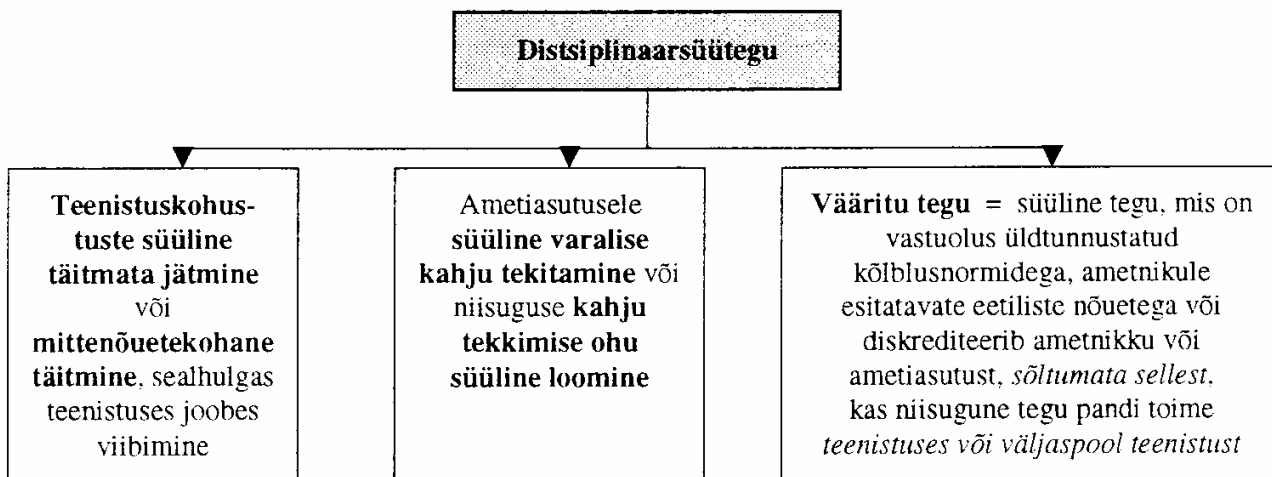
4.2.2.2. Topeltkaristuse keelu printsiip:

Iga süüteo eest võib ametnikule määrata ainult ühe karistuse (ATSi § 85 lg 2). Seega kui ametnikule määratakse teenistuskohustuste süülise täitmatajätmise eest nii noomitus kui ka madalamale palgaastmele viimine, ei ole see õiguspärane.

Topeltkaristuse keelu põhimõtet ei riku samas, kui sama teo eest mõistetakse ametnik kriminaalõiguslikult süüdi või talle määratakse halduskaristus (**ametniku võtmine haldus-, kriminaal- või materiaalsele vastutusele ei takista sama teo eest distiplinaarkaristuse määramist**, vt TDVS § 10).⁴⁹

4.3. Distiplinaarsüütegu

Kui ametnik ei täida või ei täida nõuetekohaselt teenistuskohustusi, paneb ta toime distiplinaarsüüteo. ATSi § 84 on toodud kolm distiplinaarsüütegu:



4.3.1. Teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine, sealhulgas joobnuna teenistuses viibimine

Esimene, ATSi § 84 p 1 nimetatud distiplinaarsüütegu hõlmab kahte erinevat faktikirjeldust, seega kahte erinevat tegu:

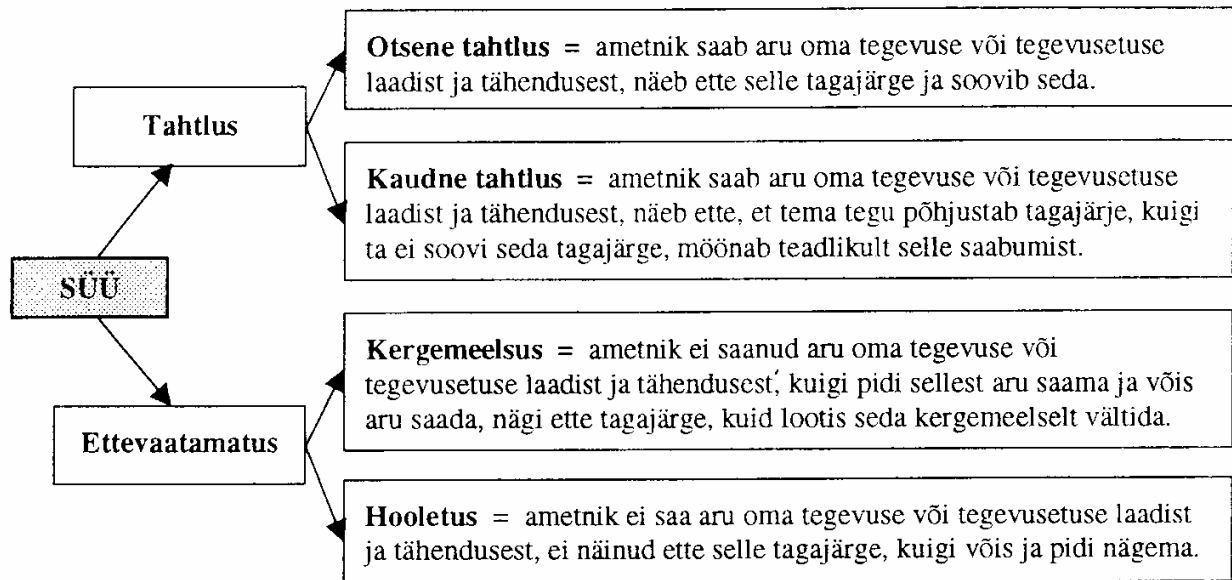
- teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine;
- teenistuskohustuste süüline mittenõuetekohane täitmine, mis hõlmab ka joobnuna teenistuses viibimist.

⁴⁹ Printsiipide kohta I.-M. Orgo/K. Merusk, samas, lk 59.

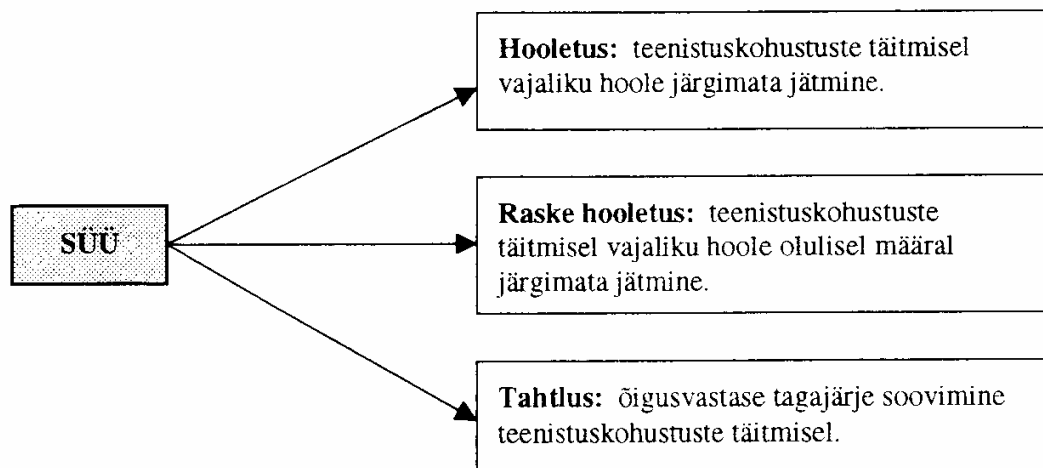
a) Teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine

- Kõigepealt tuleb kindlaks teha, kas oli tegemist **teenistuskohustustega**. Nagu juba mainitud, tulenevad ametniku teenistuskohustused mitte ainult tema ametijuhendist, vaid need tulenevad ka muudest õigusaktidest, aga ka teenistuskoha olemusest ja teenistussuhte laadist, samuti ametiasutuse juhi või vahetu ülemuse korraldustest (RKHKo 3-3-1-27-01).
- Teenistuskohustuste täitmata jätmine peab edasi olema **süüline**.

Veel kehtivast tsiviilkoodeksist tulenevad järgmised süü vormid ja liigid:



Peagi jõustuvast lepingute ja lepinguväliste kohustuste seadusest tulenevad aga järgmised süü vormid (§ 104 analoogselt):



Üldiselt võib siis öelda, et kui tahtluse korral on ametnik teadlik tagajärjest ja soovib seda, siis ettevaatamatuse (tulevikus: hooletuse) korral ei ole ametnik nii hoolikas, kui ta üksikjuhtumi asjaoludest lähtudes oleks pidanud olema (arvestades ka tema isiklikke võimeid ja teadmisi).

- Teenistuskohustused on **jäetud täitmata**.

Näiteks: Sotsiaalministeeriumi sisekorraeeskirjade kohaselt algab tööaeg kell 8.30 ja lõpeb kell 17.00. Sisekorraeeskirjad näevad ette ka, et ametnik peab töölt ärakäimistest nii töö- kui ka isiklikes asjades teatama oma vahetule ülemusele ja viimase nõudmisel esitama selle kohta kirjaliku avalduse. Sotsiaalministeeriumi ametnik Kristiina Mänd hilines 20. veebruaril teenistusse kolm tundi. Oma hilinemisest Kristiina Mänd kellelegi ei teatanud. Kas ta pani toime distsiplinaarsüüteo?

b) Teenistuskohustuste süüline mittenõuetekohane täitmine (hõlmab ka joobnuna teenistuses viibimist)

- **Teenistuskohustused** (vt ülal a) juures)
- **Süü** (vt ülal a) juures)
- **Mittenõuetekohane täitmine**

Näiteks: N ameti personaliametnik Juta Palm vormistas Tõnu Mägeri teenistusest vabastamise käskkirja ATS § 117 lg 1 p 1 ja lg 2 alusel ametikohale mittevastavuse tõttu katseaja ebarahuldavate tulemuste põhjal. Käskkirjas aga puudus põhjendus, milles seisnesid Tõnu Mägeri katseaja ebarahuldavad tulemused. Kas personaliametnik Juta täitis oma teenistuskohustusi nõuetekohaselt?

Näiteks: 15. aprillil viibis Juhan Mätas teenistuses ajavahemikus umbes 14.00-17.00 oma töökohas, N ameti hoones joobnuna. Kas teda saab selle eest karistada?

4.3.2. Ametiasutusele süüline varalise kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine

ATS § 83 p 2 hõlmab jälle kahte faktikirjeldust:

- a) **ametiasutusele süüline varalise kahju tekitamine**
- b) **ametiasutusele varalise kahju tekkimise ohu süüline loomine**

a) ametiasutusele süüline varalise kahju tekitamine

- **Süü** (vt ülal)
- **Varaline kahju.** Varalise kahju mõistet ja selle ulatust tuleb jällegi tsiviilõigusest otsida. Kohaldatav on LLKS § 128.

Varaline kahju on eelkõige otsene varaline kahju ja saamata jäänud tulu (LLKS § 128 lg 2).

- Otsene varaline kahju hõlmab eelkõige kaotsiläänud või hävinud vara väärtuse või vara halvenemisest tekkinud väärtuse vähenemise, isegi kui see tekib tulevikus, ning kahju tekitamisega seoses kantud või tulevikus kantavad mõistlikud kulud, sealhulgas mõistlikud kulud kahju ärahoidmiseks või vähendamiseks ja hüvitise saamiseks, muu hulgas kahju kindlaks tegemiseks ja kahju hüvitamisega seotud nõuete esitamiseks (LLKS § 128 lg 3).
- Saamata jäänud tulu on kasu, mida isik oleks vastavalt asjaoludele, eelkõige tema poolt tehtud ettevalmistuste tõttu, tõenäoliselt saanud, kui kahju hüvitamise aluseks olevat asjaolu ei oleks esinenud. Saamata jäänud tulu võib seisneda ka kasu saamise võimaluse kaotamises (LLKS § 128 lg 4).

Näiteks: N ministeeriumi asekancler Peeter Palm sõlmis 8. aprillil ostu-müügi-lepingu, mille alusel võõrandati N ministeeriumi valduses olev riigivara, sõiduauto Audi A6 füüsilisele isikule. Riigivaraseaduse kohaselt tulnuks riigivara müüa avalikul enampakkumisel, samuti puudus Peeter Palmil volitus riigivara võõrandamise lepingule allakirjutamiseks. Kas P. Palm pani toime distsiplinaarsüüteo?

Riigikohtu halduskolleegium: "Kui riigivara võõrandamisel ei järgita riigivaraseaduse § 28 lg 3 ja võõrandatakse vara hinna eest, mis on madalam vara harilikust väärtusest, siis sellise tehingu tulemusena riigi varaline sfäär väheneb. Võõrandatava vara turuhinna ja müügihinna vahe on käsitletav varalise kahjuna. Ka siis, kui riigivara soetati turuhinnast madalama hinnaga, on vara väärtuseks turuhind. Riigivara selle harilikust väärtusest madalama hinna eest võõrandades tekitab ametnik riigile varalist kahju. Kahju, mis tekitatakse asja müümisel turuhinnast madalama hinnaga, on otsene tegelik kahju." (Vt RKHKo 3-3-1-46-00).

- Kahju tekitati **ametiasutusele**.

b) **ametiasutusele varalise kahju tekkimise ohu süüline loomine**

- **Varalise kahju** (vt ülal) tekkimise oht

- Süü
- Varaline kahju oleks võinud tekkida ametiasutusele.

4.3.3. Vääritud tegu

Vääritud tegu on ATS § 84 p 3 mõttes on süüline tegu, mis

- on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega,
- ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega või
- diskrediteerib ametnikku või ametiasutust,

sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime *teenistuses või väljaspool teenistust*.

Näiteks: N ameti peadirektori asetäitja Liili Lumiste viibis laupäeva õhtul X ööklubis. Seal tekkis tal sõnavahetus ühe naisterahvaga. Liili viskas talle klaasitäie jooki "Bloody Mary" näkku. Kui see naisterahvas nõudis oma rikutud lumivalge tagi puhastamiskulude hüvitamist, sõimas Liili teda ebatsensuurseid väljendeid kasutades ning lisas, et tema on tähtis riigiametnik ja teeb, mida tahab, nii et see oli kuuldav ka teistele naistele tüli vaatama jäänud ööklubi küllastajatele. Kas Liili pani toime distsiplinaarsüüteo?

Politseiametnik Margus Saluste pidasid kinni supermarketi turvamehed, kes avastasid politseiametniku kuue hõlmade vahelt kalapulgad, mille eest ta oli tasumata jätnud. Kas kalapulgavargus võib olla ka distsiplinaarsüütegu?

4.4. Distsiplinaarkaristus

Distsiplinaarkaristused on loetletud ammendavalt ATS § 85 lõikes 1. Nii võib ametnikku karistada kas

- **noomitusega,**
- **rahatrahviga** (mitte üle ametniku 10-kordse päevapalga),
- **teenistusest kõrvaldamisega, peatades samaaegselt palga maksmise, mitte kauemaks kui 10 järjestikuseks graafikujärgseks tööpäevaks,**
- **üleviimisega madalamale palgaastmele kuni kolme astme võrra mitte kauemaks kui üheks aastaks või**
- **teenistusest vabastamisega** ATS § 118 alusel.

Distsiplinaarkaristusega ei ole aga tegemist, kui ülemus lihtsalt noomib ametnikku või juhib tähelepanu puudujääkidele töös või tegematajätmistele. Distsiplinaarkaristus määratakse distsiplinaarmenetluse tulemusel ja see kantakse ametniku teenistuslehele (ATS § 88).

4.5. Distsiplinaarmenetlus

4.5.1. Distsiplinaarkaristuse määramine

Distsiplinaarkaristuse määramise õigus on isikul või ametiasutusel, kellel on antud ametniku ametisse nimetamise õigus (ATS § 86). Seega võib karistuse määrata nii ameti direktor, ministri kantsler või minister kui ka Vabariigi Valitsus või valla/linnavalitsus ametiasutusena (juhul, kui ametniku nimetas ametisse Vabariigi Valitsus või valla/linnavalitsus). Distsiplinaarkaristuse määramise õigust võib ametisse nimetamise õigust omav isik ka edasi volitada teistele ülemustele (vaata ATS § 87 lg 4).

4.5.2. Distiplinaarkaristuse põhimõtted

4.5.2.1. Distiplinaarkaristuse määramise tähtajad

Distiplinaarkaristuse määramine on võimalik üksnes seaduses (TDVS) ette nähtud tähtaegade raames. Siin kehtib kaks põhireeglit:

- a) distiplinaarkaristuse võib määrata **kuue kuu jooksul**, arvates süüteo toimepanemise päevast, kuid seejuures hiljemalt **ühe kuu jooksul**, arvates päevast, mil süüteost sai teada mistahes isik, kellele süüdlane teenistuslikult allub (TDVS § 6 lg 2);

Näiteks: Kohtunikuabi Marika Mast peab kinnistusraamatuseaduse § 47 lg 1 kohaselt pärast kinnistamisavalduse läbivaatamist tegema hiljemalt kolme kuu jooksul, avalduse laekumise päevast arvates, kinnistamisotsuse, millega rahuldab avalduse täielikult või osaliselt või jätab avalduse rahuldamata või määrab tähtaja takistuse kõrvaldamiseks. 29.08.2001 tuli ilmsiks, et kinnistusregistriosa nr 10228 kinnistamisavaldus oleks KRS § 47 lg 1 kohaselt tulnud lahendada hiljemalt 23.02.2001. a, seda tehti alles 30.03.2001. Kohtunikuabi distiplinaarkorras karistamise käskkiri anti 07.09.2001. Marika on seisukohal, et distiplinaarkaristus on õigusvastane, sest rikuti TDVS § 6 lg 2 tähtaega. Karistuse määranud haldusorgan on aga seisukohal, et tähtaeg hakkas kulgema 30. märtsist. Tallinna Halduskohus: "Distiplinaarkaristus kinnistusregistri registriosaga nr 10228 seotud osas on määratud TDS § 6 lg 1 sätestatud kuuekuulist tähtaega rikkudes. [...] Kohus leiab, et TDS § 6 lõikes 1 sätestatud kuuekuuline tähtaeg hakkas kulgema päev pärast 23.02., mil oli viimane võimalus vormistada kinnistamisavaldus KRS kohaselt. [...] ... ning lähtuvalt TDS § 6 lg 1 oleks talie nimetatud rikkumise eest karistust saanud määrata hiljemalt 24.08.2000". (Tallinna Halduskohus, haldusasi nr 3-1399/2000)

- b) kui süütegu tõendati inventuuri, revisjoni, audiitorkontrolli jmt tulemustega, võib distiplinaarkaristuse määrata **aasta jooksul**, arvates süüteo toimepanemise päevast, kuid seejuures hiljemalt **ühe kuu jooksul** arvates inventuuri, revisjoni, audiitorkontrolli jmt tulemuste vormistamise päevast (TDVS § 6 lg 2).

4.5.2.2. Tõendamine

Distiplinaarsüütegu peab olema tõendatud. Vastavalt TDS §-le 7 on distiplinaarkaristuse määramise õigust omaval isikul või ametiasutusel **õigus nõuda** oma töötajatelt või ametiasutuse teenistujatelt, kes olid süüteo tunnistajateks, **kirjalikke seletusi süüteo kohta**. Tunnistajad on kohustatud selliseid seletusi andma. Seletuse andmisest keeldumise, samuti teadvalt valeandmete esitamise eest võib tunnistajale määrata distiplinaarkaristuse. Vastavalt TDS §-le 7 ei saa seletusest keeldumise eest distiplinaarkaristust määrata teenistujale (töötajale), kes oli selle ametniku, kelle teo kohta talt seletust nõuti, lähedane sugulane (vanem, vend, õde, laps) või hõimlane (abikaasa, abikaasa vanem, vend, õde, laps). Samuti on süüdlaselt õigus nõuda seletust süüteo kohta. Vastavalt TDS §-le 7 ei ole seletuse andmisest keeldumine, samuti seletuses valeandmete esitamine distiplinaarkaristuse määramise iseseisvaks aluseks. Distiplinaarkaristuse võib määrata seletust nõudmata, kui süüteo on tõendatud muude tõenditega (TDS § 7 lg 3).

4.5.2.3. Distiplinaarkaristuse määramise kord

TDS § 8 sätestab, et distiplinaarkaristuse valikul tuleb lähtuda sellest, et distiplinaarkaristus ei tohi olla ilmses vastuolus süüteo raskuse, selle toimepanemise asjaolude ning ametniku eelneva käitumisega (TDVS § 8 mõte ühtib nüüd haldusmenetluse seaduses sätestatud proportsionaalsuse põhimõttega). Distiplinaarkaristuse konkreetse süüteo eest valib distiplinaarkaristuse määraja. Distiplinaarkaristuse valik ei ole seotud seaduses loetletud karistuste järjekorraga. Karistuse määramisel tuleb ühelt poolt arvesse võtta süüteo iseloomu, raskust, võimalikke tagajärgi, süüteo toimepanemise konkreetset olustikku. Teiselt poolt tuleb arvestada süüteo toimepanija isiksust: tema vanust, kogemusi, senist tööd ja käitumist, mõjutatavust, suhtumist töösse ja töökaaslastesse jne. Distiplinaarkaristuse määramise õigust omaval isikul või ametiasutusel on õigus kõrvaldada ametnik ametist distiplinaarasja menetluse ajaks (ATS § 110 lg 1). Nimetatud aja eest säilitatakse ametnikule ametipalk koos kõigi ettenähtud lisatasudega (ATS § 110 lg 2).

4.5.2.4. Distiplinaarkaristuse vormistamine ja kehtivus

Distiplinaarkaristus vormistatakse käskkirjaga, korralduse või muud nimetust kandva haldusaktiga, mille andmise õigus distiplinaarkaristust määraval isikul on. Haldusaktile esitatavad vorminõuded on sätestatud TDVS § 11 lg 2, kuid distiplinaarkaristuse määramist tuleb põhjendada nii, nagu seda nõuab HMS § 56.

Haldusakt, millega distsiplinaarkaristus määrati, tuleb ametnikule teatavaks teha. Distsiplinaarkaristus on määratud päevast, mil ametnik andis allkirja haldusaktile või töötaja dokumendile, millega talle vormistati karistus. Kui karistatud isik ei märkinud dokumendile allkirja andmise kuupäeva, siis loetakse karistus määratuks dokumendi koostamise päevast (TDVS § 12 lg 1).

Vastavalt ATS §-le 88 kantakse distsiplinaarkaristus ka teenistuslehele.

4.5.2.5. Distsiplinaarkaristuste kustumine ja kustutamine

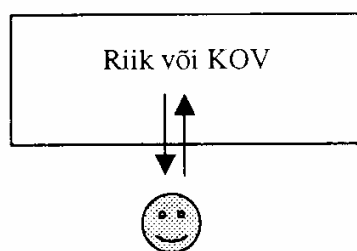
Distsiplinaarkaristuste kustumist ja kustutamist reguleerivad TDVS § 13-15. Vastavalt TDVS §-le 13 on distsiplinaarkaristus **kustunud**, kui ametnikule ei ole ühe aasta jooksul, arvates karistuse määramise päevast, määratud uut distsiplinaarkaristust.

Isik, kes määras distsiplinaarkaristuse võib selle ka **ennetähtaegselt kustutada**, kui ametnik ei ole toime pannud uut süütegu ja on näidanud end hea töötajana (ATS § 89 lg 1). Kui esimesel juhul kustub distsiplinaarkaristus automaatselt (selle jaoks ei ole vaja eraldi haldusakti vormistada), siis distsiplinaarkaristuse kustutamise vormistab distsiplinaarkaristuse määramise õigust omav isik käskkirja, korralduse või muu dokumendiga. Distsiplinaarkaristuse kustutamine kantakse ka ametniku teenistuslehele. TDVS on eraldi sätestatud keeld viidata kustunud või ennetähtaegselt kustutatud distsiplinaarkaristusele (TDS § 15).

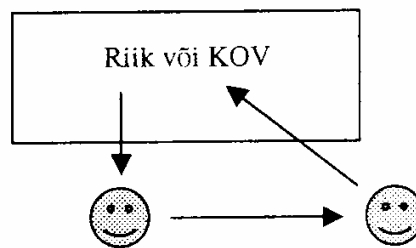
4.6. Ametniku varaline vastutus

Peale distsiplinaarvastutuse võib ametnik vastutada ka varaliselt. Ametniku varalist vastutust reguleerivad sätted lisati avaliku teenistuse seadusesse seoses riigivastutuse seaduse vastuvõtmisega. ATS §-d 89¹, 89² jõustusid 1. jaanuarist 2002. Nimetatud sätted hõlmavad ühelt poolt juhtumeid, mil ametnik tekitas süüliselt teenistuskohustuste rikkumisega riigile või kohalikule omavalitsusele kahju. Teiselt poolt reguleeritakse siin olukordi, mil ametnik on tekitanud õigusvastaselt isikule kahju RVS § 7 mõttes ning riik või omavalitsus peab tekitatud kahju isikule hüvitama. Mõlemal juhul on nüüd avaliku võimu kandjal õiguslik alus esitada nõue ametnikule.

Kahju hüvitamise süsteem: ametnik vastutab ainult riigi või kohaliku omavalitsusüksuse ees. Kui kahju tekkis haldusvälisel isikul, tekib temal nõudeõigus riigi või kohaliku omavalitsusüksuse vastu.



Näide 1: Ametnik tekitas süüliselt teenistuskohustuste rikkumisega riigile või KOV-le kahju. Riik või KOV võib nõuda ametnikult kahju hüvitamist ATS 89¹ lg 1 alusel.



Näide 2: Ametnik tekitab õigusvastaselt kahju haldusvälisele isikule, sel on RVS § 8 lg 1 alusel kahju hüvitamise nõue riigi või KOV vastu, viimane võib hüvitise tagasi nõuda konkreetselt ametnikult ATS § 89¹ lg 1, 2 alusel.

Vt kaasust nr 2 p 4.2. juures. Sõiduauto võõrandamisega turuhinnast tunduvalt odavamama hinnaga tekitati riigile kahju.

Ametnik A põhjustas ametiautoga avari, tekitades seega süüliselt teenistuskohustuste rikkumisega riigile kahju.

Järelevalveametnik on õigusvastase ettekirjutusega otsustanud sulgeda ööklubi kuni puuduste kõrvaldamiseni. Ööklubi omanik esitas halduskohtusse edukalt tühistamisnõude ning tekitatud kahju hüvitamise nõude.

Avaliku võimu kandjale tekitatud kahju võib küündida sadadesse tuhandetesse, teatud juhtudel lausa miljonitesse kroonidesse. Kas kahju tekitanud ametnik peab kogu kahju hüvitama? ATS § 89¹ lg 4 kohaselt arvestatakse hüvitise suuruse määramisel ametniku majanduslikku olukorda, kahju suurust ametniku palgaga võrreldes, teenistuskohustuse iseloomust tulenevat riski kahju tekkimiseks, teenistusstaazist objektiivselt tulenevat kogemuste puudumist, ametnikule antud teenistusalaseid korraldusi ja juhiseid, samuti muid asjaolusid, millest tulenevalt kahju täielik hüvitamine ametniku poolt oleks ebaõiglane.

Kui kahju pole tekitatud tahtlikult, ei tohi nõutav hüvitis ületada ametniku kuuekordset ametipalga ja lisatasude summat (ATS § 89¹ lg 5).

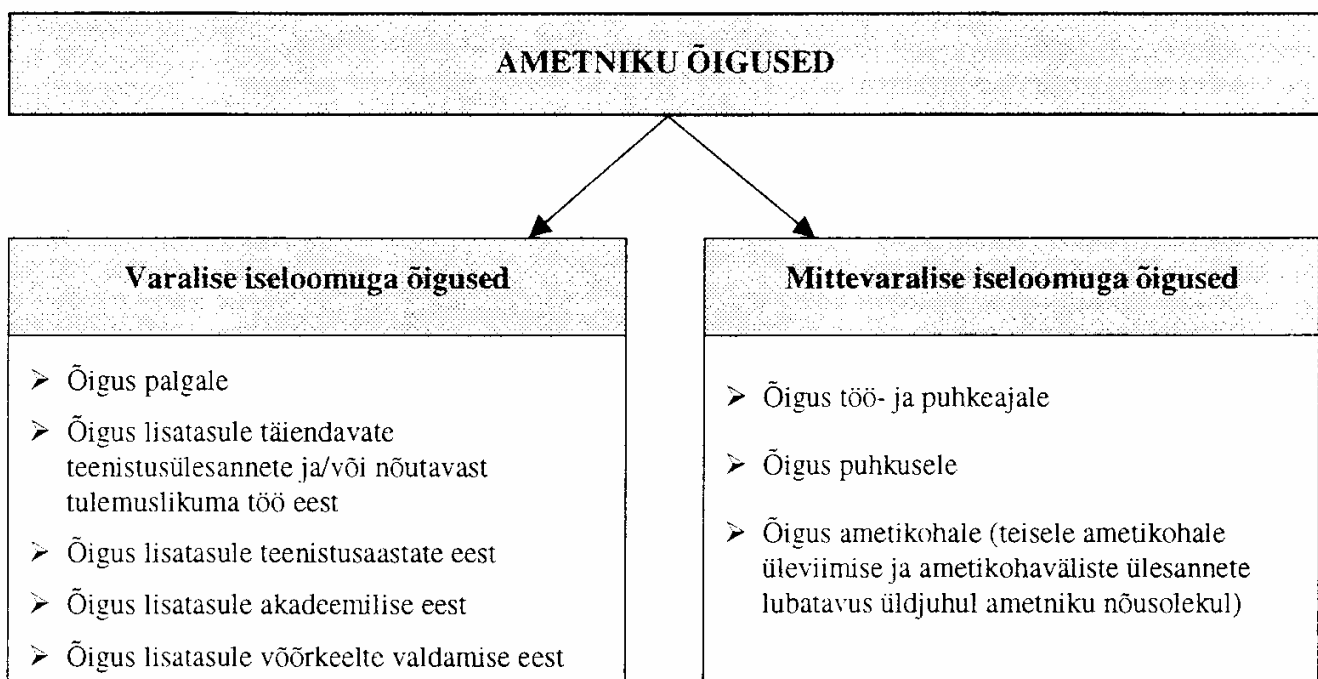
Praktikas hakkab kindlasti probleeme valmistama mitme ametniku poolt kahju ühisel tekitamisel iga ametniku süü ulatuse tuvastamine ATS § 89¹ lg 3 kohaselt. Mil määral hakkab vastutama näiteks ettekirjutuse koostaja, mil määral selle kooskõlastanud ametnikud?

Kahju hüvitamise korra kohta vaata ATS § 89².

5. AMETNIKU ÕIGUSED

Professionaalsete ametnike olemasolule ja ametnikkonna kujunemisel mängib olulist rolli riigiametnikele mitmesuguste hüvede ning sotsiaalsete garantiide andmine. Ametniku õigused on sätestatud avaliku teenistuse seaduse kolmandas peatükis. Avaliku teenistuse seaduses on ametniku õiguste peatükk küll enne kohustuste peatükki, käesolevas konseptsis käsitlesime ametniku kohustusi aga enne õigusi. Ametniku õiguslikus seisundis on kohustused seetõttu esiplaanil, et ametnike teenistusse võtmise eesmärk ongi avalike ülesannete täitmine, mille nõuetekohase täitmise tagab ametniku kohustustele vastav tegutsemine.

Nagu ametnikel on riigi ees kohustused, mida nad peavad täitma, nii on ka riigil ametnike suhtes teatud erilised kohustused, millest tekivad ametnike õigused. Ametnikule kuuluvad subjektiivsed avalikud õigused võib jagada varalise iseloomuga õigusteks ning mittevaralise iseloomuga õigusteks (vt skeemi).



➤ Õigus lisatasule riigisaladuse ja salastatud teabekandjate töötlemise eest ➤ Õigus lähetuskulude hüvitamisele ➤ Õigus hüvitusele teises riigiametniku nimetamisel teises paikkonnas asuvalle ametikohale ➤ Õigus sõidukulude hüvitamisele ➤ Õigus puhkusetasule ➤ Õigus puhkusetootusele ➤ Õigus õppekulude hüvitamisele ➤ Õigus eluruumile ➤ Õigus toetusele surma või invaliidistumise korral ➤ Õigus suurendatud vanaduspensionile	➤ Õigus teisele ametikohale üleviimisele tervislikel põhjustel ➤ Õigus teenistustingimuste ajutisele kergendamisele ja ajutisele üleviimisele ➤ Õigus teenistustingimuste ajutisele kergendamisele ja ajutisele üleviimisele raseduse ajaks ➤ Õigus soodustustele seoses lapsinvaliidi või alla kolmeaastase lapse kasvatamisega ➤ Õigus õppepuhkusele tööalaseks enesetäiendamiseks ➤ Õigus toitlustamise tagamisele
--	--

5.1. Ametniku varalise iseloomuga õigused

5.1.1. Õigus palgale

Ametniku õigus palgale on kahtlemata üks olulisemaid ametniku õigusi. Õigus palgale tekib ametnikul teenistusse astumise päevast ning see kestab teenistusest vabastamise päevani (ATS § 37 lg 1).

Kuidas kujuneb ühe ametniku palk? Ametiasutusel ei ole ametniku teenistusse võtmisel palga määramisel vabad käed, vaid ta on seadusega seatud. Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus (RAPS) sätestab ühtse palgaastmestiku riigi ametiasutustes. Palgaastmetele vastavad palgamäärad kehtestab aga Vabariigi Valitsus igaks aastaks (ATS § 9 lg 3). Määruse lisas 1 nähakse ette juhud, mil ametikohajärgse palgamäära suurendamine on kas kohustuslik või lubatav teatud piires.

Näiteks: Aimar kandideerib N ministeeriumi riigivaraosakonna referendiks. Referent kuulub vanemametnike hulka (RAPS § 6 lg 5 p 26). Vanemametniku palgaaste on 18-28 (RAPS § 10 lg 6 p 3). Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2001. a määruse nr 429 "Riigiteenistujate töötasustamine 2002. aastal" kohaselt võib seega Aimari palk ulatuda 2970 kroonist 6310 kroonini. Nagu ülal (vt p 1.2.3.) kirjeldati, ei ole Eestis ametiasutus nende palgaastmete järjestusega seotud. Milline palgamäär Aimarile määratakse, sõltub seetõttu vastava ametiasutuse personalipoliitikast.

Vabariigi Valitsuse määrus, millega kehtestatakse palgamäärad, lubab aga teatud ametiasutustel suurendada määruses toodud palgamäärasid: "Ministril, riigisekretäril, õiguskantsleril ja Riigikohtu esimehel on lubatud kehtestada käskkirjaga ja maavanemal korraldusega vastavalt ministeeriumi, maavalitsuse, Riigikantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikohtu ning nende ametiasutuste valitsemisalasse või haldamisele kuuluvate ametiasutuste ameti- ja abiteenistuskohadele **diferentseeritud palgamäärad** 2002. aastal töötasudeks määratud summa piires, kohaldades käesoleva määruse lisas kehtestatud palgamäärade **kuni 50% kõrgemaid palgamäärasid** ja näidates ära palgamäärade suurendamise põhjendused." (VVm 19. dets 2001. a m nr 429 §2 lg 1). Palgamäär võib diferentseerida ametiasutusele olulistel ameti- või abiteenistuskohadel kvalifikatsiooninõuete, töötingimuste erisuse, piirkondlikkuse ja muude töö eripära iseloomustavate näitajate alusel (VVm 19. dets 2001. a m nr 429 §2 lg 2).

Näiteks: Ametiasutus võib pidada põhjendatuks selle ametikoha, kuhu Aimar kandideeris, suhtes diferentseeritud palgamäära kehtestamist. Kui Aimari palgaastmeks määrata kõrgeim aste – 28 ja kui vastavat palgamäära 50% diferentseerida (ehk suurendada), on Aimari palgamääraks 9465 krooni.

5.1.2. Õigus lisatasule täiendavate teenistusülesannete ja/või nõutavast tulemuslikuma töö eest

Ametnikule võib aga maksta veel lisatasu täiendavate tööülesannete täitmise või nõutavamast tulemuslikuma töö eest. Nõutavast tulemuslikuma töö eest lisatasu määramisel hinnatakse riigiteenistuja teadmisi, oskusi ja töötulemusi (VVm 19. dets 2001. a m nr 429 § 3 lg 3). Täiendavateks teenistusülesanneteks loetakse asutuse juhi või vahetu ülemuse poolt teenistujale antud, kuid ametijuhendis fikseerimata töökohustusi ja ülesandeid (VVm 19. dets 2001. a m nr 429 § 3 lg 4). Nõutavast tulemuslikuma töö ja täiendavate teenistusülesannete täitmise eest kokku on riigiteenistujale lisatasu maksmise määraks kuus kuni 50% tema ametikoha palgaastmele vastavast, käesoleva määruse lisas kehtestatud palgamäärast (VVm 19. dets 2001. a m nr 429 § 3 lg 5).

Näiteks: N ministeeriumi riigivaraosakonna juhataja arvates peab Aimar hakkama tegelema ka mitmete ülesannetega, mida tema ametijuhend ei hõlma ning ta teeb ettepaneku maksta Aimarile ka lisatasu (50%) täiendavate tööülesannete eest. Seega lisandub Aimari palgale veel 3155 krooni (50% 28 palgaastmele vastavast, ülal nimetatud määruse lisas kehtestatud palgamäärast, so 6310 kroonist) ning kokku saab ta juba 12620 krooni.

Palga maksmise kord avalikele teenistujatele on analoogiline palga maksmise korraga töötajatele ning selles osas kohaldatakse palgaseadust. Palga maksmise aeg ja koht kehtestatakse ametiasutuse sisekorraeeskirjades. Teenistuja avalduse alusel on ametiasutus kohustatud palga üle kandma teenistuja pangaarvele (vt palgaseadus § 31).

Palga maksmisega viivitamise eest või teenistujale pangaarvele ülekandmisega viivitamise eest maksab teenistusandja iga viivitatud päeva eest viivist 0,5 % maksmisele või ülekandmisele kuulunud palgast (palgaseadus § 35). Kui palgapäev langeb puhkepäevale, on tööandja kohustatud töötajale palga maksuma või üle kandma töötaja pangakontole puhkepäevale eelneval tööpäeval (palgaseadus § 33).

Ametiasutus on kohustatud maksuma ametnikule lõpparve teenistusest vabastamise päeval. Kui seda ei tehtud, on ametiasutus kohustatud lõpparve maksuma viie kalendripäeva jooksul, arvates ametniku poolt vastava nõude esitamisest. Lõpparve tähtaegse maksmata jätmise korral on ametiasutus kohustatud maksuma ametipalka lõpparve väljamaksmisega viivitatud iga tööpäeva eest, kuid mitte üle ametniku ühe kuu ametipalga (ATS § 134).

5.1.3. Õigus lisatasule teenistusaastate eest

ATS § 37 lõike 2 kohaselt makstakse riigiametnikule lisatasu teenistusaastate eest järgmiselt:

- alates 5-aastasest teenistusstaazist – 5% ametipalgast;
- 10–15-aastase teenistusstaazi korral – 10% ametipalgast;
- alates 15-aastasest teenistusstaazist – 15% ametipalgast.

Näiteks: Ikka sama Aimar on töötanud enne 6a 4 kuud teises ministeeriumis. Seega tekib tal õigus lisatasule teenistusstaazi eest, mistõttu tuleb tema ametipalka 5% suurendada. Kuid Aimari palgamäära diferentseeriti 50% ning talle määrati lisatasu 50%. Mida on mõeldud siin “ametipalga” all?

Vastuse leiab, kui otsida ATSist ametipalga legaalseaduse definitsiooni. ATS § 8¹ lg 2 järgi ametipalgaks nimetatakse palgaastmele vastavat palgamäära. Palgamäär on seevastu ametniku palgaastmele vastav käesoleva seaduse § 9 3. lõike alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud või selle alusel diferentseeritud rahasumma (ATS § 8¹ lg 2).

Aimari palgamäära diferentseeriti – järelikult on Aimari ametipalk 9465 krooni (aga mitte näiteks 12620 krooni, sest siin on diferentseeritud summale lisandunud ka lisatasu täiendavate ülesannete eest). Kokkuvõttes lisandub Aimari palgale veel 473,25 krooni.

N-MINISTEERIUMI KANTSLER

K Ä S K K I R I

Tallinn

25. mai 2001 nr 239-k

Ain Allikmetsa lisatasu teenistusaastate eest

Avaliku teenistuse seaduse (RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271 ja 276; 2000, 25, 144 ja 145; 28, 167; 102, 672; 2001, 7, 18) paragrahvi 37 lõike 2 punkti 1 alusel:

Määrab N-ministeeriumi üldosakonna haldustalituse noorempetsialistile Ain Allikmetsale lisatasu teenistusaastate eest 5% ametipalgast, s.o 140 krooni alates 21. maist 2001. a.

Madis Pikk

5.1.4. Õigus lisatasule akadeemilise kraadi eest

Akadeemilise kraadiga riigiametnikule makstakse lisatasu magistrikraadi eest - 10% ametipalgast ja doktorikraadi või sellega võrdsustatud kraadi eest - 20% ametipalgast (ATS § 38).

Näiteks: Aimaril on magistrikraad. Palgale lisandub 946,5 krooni.

5.1.5. Õigus lisatasule võõrkeelte valdamise eest

ATS § 39 kohaselt makstakse riigiametnikule, kes valdab teda ametisse nimetanud isiku või ametiasutuse poolt määratud ulatuses vähemalt kolme võõrkeelt ja nende keelte kasutamine on teenistuses vajalik, makstakse kolmanda ja iga järgmise võõrkeele eest lisatasuna 10 protsenti ametipalgast, kuid kokku mitte üle 30 protsendi. Seega eeldab õigus lisatasule võõrkeelte valdamise eest kõigepealt, et ametiasutus või ametisse nimetanud isik on kindlaks määranud võõrkeelte valdamise ulatuse (näiteks inglise keel kõrgtasemel, saksa ja vene keel kesktasemel) ning teiselt poolt peab võõrkeelte valdamine olema vastaval ametikohal teenistusülesannete täitmiseks vajalik.

5.1.6. Lisatasu riigisaladuse ja salastatud teabekandjate töötlemise eest

Teenistujale (välja arvatud julgeolekuasutuse ametnik), kes töötab ametikohal, millel töötamise eeltingimuseks on riigisaladusele juurdepääsu loa omamine, makstakse lisatasu kuni 50 protsenti tema ametipalgast (ATS § 39¹).

5.1.7. Õigus lähetuskulude hüvitamisele

ATS § 40 lõike 1 kohaselt on teenistujal õigus teenistuselähetuse kulude hüvitamisele seaduse või Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud tingimustel, ulatuses ja korras. Ametniku lähetuskulude hüvitamist reguleerib täpsemalt Vabariigi Valitsuse 28. märtsi 2001. a määrusega nr 108 kinnitatud teenistuselähetuse kulude hüvitamise ja päevaraha maksmise tingimused, ulatus ja kord.

Teenistuselähetuseks loetakse avaliku teenistuja suunamist ministeeriumis kantsleri ja muus ametiasutuses ametiasutuse juhi korraldusel kindlaksmääratud ajavahemikuks teenistusülesande täitmisele väljapoole alalise teenistuskoha asukohta. Teenistuja lähetamine välisriiki loetakse välislähetuseks (Vabariigi Valitsuse 28. märtsi 2001. a määruse nr 108 § 1). Ametiasutus hüvitab teenistujale dokumentaalselt tõendatud lähetusega seotud sõidu- ja majutuskulud ning muud lähetusülesande täitmisega seotud kulud ja maksab lähetuses viibimise aja eest päevaraha järgmiselt:

- mitmepäevasel lähetusel makstakse lähetatule päevaraha riigisisese lähetuse korral 80 krooni päevas ja välislähetuse korral 500 krooni päevas;
- ühepäevasel lähetusel makstakse lähetatule päevaraha riigisisese lähetuse korral 50 krooni päevas ja välislähetuse korral 350 krooni päevas;
- ministeeriumi kantsler ja muu ametiasutuse juht võib päevaraha määra vähendada kuni 70 protsenti, kui lähetuskohas viibimise ajal tagatakse lähetatule tasuta toitlustamine või seda asendav toiduraha.

5.1.8. Õigus hüvitusele riigiametniku nimetamisel teises paikkonnas asuval ametikohale

ATS § 41 alusel makstakse teises paikkonnas asuval ametikohale nimetamise korral riigiametnikule hüvitusena ühe kuu ametipalk uuel ametikohal, kui see on suurem riigiametniku viimasest ametipalgast. Kui ametipalk uuel ametikohal on väiksem riigiametniku viimasest ametipalgast, siis makstakse hüvitusena riigiametniku viimase ametipalga suurune summa. Lisaks hüvitatakse ametniku ja tema perekonnaliikmete sõidu- ja varaveokulud Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud tingimustel, ulatuses ja korras.

5.1.9. Õigus sõidukulude hüvitamisele

Isikliku sõiduki ametisõitudeks kasutamise kulud hüvitatakse ametnikule Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud tingimustel, ulatuses ja korras (ATS § 42 g 3).

5.1.10. Õigus puhkusetasule

Ametnikul on õigus puhkusele (vt allpool) ja puhkuse ajaks makstavale puhkusetasule (ATS § 45), seega puhkuse ajal ei saa ametnik mitte palka, vaid puhkusetasu. Täpsemalt reguleerib puhkuse ja puhkusetasuga seonduvat puhkuseseadus. Puhkusetasu arvutatakse Vabariigi Valitsuse 23. augusti 2001. a määrusega nr 278 kinnitatud puhkusetasu arvutamise korra kohaselt.

Puhkusetasu tuleb maksta hiljemalt eelviimasel tööpäeval enne puhkuse algust täies ulatuses (ATS § 45 lg 3), vastasel korral võib ametnik nõuda puhkuse pikendamist puhkusetasu maksmisega viivitatud aja võrra (ATS § 46 lg 4).

Teenistussuhete lõppemise korral makstakse ametnikule kasutamata jäänud puhkuse eest rahalist hüvitist, kuid kokku mitte rohkem kui nelja aasta kasutamata jäänud puhkuse eest (puhkuseseadus § 25).

5.1.11. Õigus puhkusetoetusele

Teenistujale võib maksta põhipuhkusega seoses puhkusetoetust kuni ühe kuu ametipalga ulatuses. (ATS § 46 lg 1 1. lause). Võrdse kohtlemise põhimõttest lähtudes tuleb juhul, kui puhkusetoetust makstakse, puhkusetoetust maksta kõikidele teenistujatele võrdsetel alustel (ATS § 46 lg 1. 2. lause).

Erandina sellest ei maksta puhkusetoetust ametnikule, kel on kehtiv distsiplinaarkaristus (ATS § 46 lg 3).

5.1.12. Õigus õppekulude hüvitamisele

Isikul, kes sai riiklikku õppelaenu ja pärast õppeasutuse lõpetamist astus riigiteenistusse, on õigus riikliku õppelaenu kustutamisele Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud tingimustel, ulatuses ja korra (ATS § 53 lg 1). Õppelaenu kustutamist reguleerib seega täpselt Vabariigi Valitsuse 08.07.1997 määrus nr 132 Õppelaenu andmise ja tagasimaksmise ning õppelaenu tagastamisel soodustuste andmise korra kinnitamine.

Laenu saanud ja pärast õpingute lõpetamist seoses õppekava täitmisega täies mahus riigi- või kohaliku omavalitsuse juurde teenistusse või tööle või muu avalik-õigusliku juriidilise isiku juurde tööle asunud isiku riigi poolt tagatud õppelaenu summa tagasimaksmata osa kustutab vastav juriidiline isik (VV m 08.07.97 nr 132 p 19). Laenu kustutamist alustab tööandja, kui laenu saanud isik on olnud teenistuses või tööl riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuses või töötanud avalik-õigusliku juriidilise isiku juures *vähemalt 12 kuud* (samas, p 20). Laenu kustutamine toimub seni, kuni laenu saanud isik on teenistuses või tööl selles asutuses või tööl selle isiku juures.

Isik, kellel vastavalt seadusele on õigus õppelaenu kustutamisele, on kohustatud teenistusse või tööle asumisel viivitamatult kirjalikult teatama ametisse nimetajale või tööandjale oma kehtivast õppelaenulepingust (samas, p 22).

5.1.13. Õigus eluruumile

Riigiametnikule antakse võimaluse korral tööandja eluruum või hüvitatakse muu eluruumi kasutamiskulud, kui ametnik nimetatakse teises paikkonnas asuvasse ametikohale või kui tal ametiasutuse asukohas ei ole omaette eluruumi (ATS § 55 lg 1).

5.1.14. Õigus toetusele surma või invaliidistumise korral

Teenistuja surma korral tema suhtes teenistusülesannete tõttu toimepandud ründe või kuriteo tõkestamise tagajärjel makstakse tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetele ühekordset toetust surnud isiku 10 aasta ametipalga ulatuses. Niisugustel asjaoludel surnud isiku matused korraldatakse riigi kulul (ATS § 56 lg 1).

Kirjeldatud põhjusil invaliidistunud teenistujale makstakse ühekordset toetust töövõime osalise kaotuse korral - tema ühe aasta ametipalga ulatuses ja töövõime täieliku kaotuse korral - tema viie aasta ametipalga ulatuses (ATS § 56 lg 2).

5.1.15. Õigus suurendatud vanaduspensionile

Ametnike riiklikke vanaduspensione suurendatakse järgmiselt (ATS § 57):

- 10 - 15-aastase teenistusstaaži korral - 10 % võrra;
- 16 - 20-aastase teenistusstaaži korral - 20 % võrra;
- 21 - 25-aastase teenistusstaaži korral - 25 % võrra;
- 26 - 30-aastase teenistusstaaži korral - 40 % võrra;
- üle 30-aastase teenistusstaaži korral - 50 % võrra.

5.2. Ametniku mittevaralise iseloomuga õigused

5.2.1. Õigus töö- ja puhkeajale

ATS § 44 lg 1 kohaselt on teenistujal on kahe puhkepäevaga viiepäevane töönädal. Teenistuja tööaeg ei või ületada 40 tundi nädalas (ATS § 44 lg 2). Teenistuja töö- ja puhkeaeg määratakse töö- ja puhkeaja seaduse alusel.

5.2.2. Õigus puhkusele

Ametnikul on õigus **35-kalendripäevasele põhipuhkusele** ja teistele puhkustele puhkuseseaduses ja käesolevas seaduses sätestatud tingimustel ja korras (ATS § 45 lg 1). ATS § 45 lg 2 alusel antakse vähemalt kolmeaastase teenistusstaazi korral ametnikule kolmanda ja iga järgmise aasta eest üks päev lisapuhkust, kuid kokku mitte rohkem kui 10 kalendripäeva. Seega võib ametnik saada ka 45-kalendripäevase põhipuhkuse.

Puhkuseseadus näeb põhipuhkuse kõrval ette ka **lisapuhkuse** saamise võimalused. Lisapuhkust antakse vaid allmaa-, tervistkahjustavate ja eriseloomuga tööde korral (puhkuseseadus § 10). Nimetatud tööd on äratoodud Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2001. a määruses nr 406 Allmaatööde, tervistkahjustavate tööde ja eriseloomuga tööde loetelu, kus töötamisel antakse lisapuhkust, ja lisapuhkuse kestus. Distsiplinaarkaristuse kehtivuse ajal võib lisapuhkust vähendada või jätta andmata (ATS § 45 lg 3).

Teised puhkuseseaduse alusel antavad puhkuseliigid on järgmised:

- **rasedus- ja sünnituspuhkus** – 126 kalendripäeva, mitmikute sünni või tüsistustega sünnituse korral 140 kalendripäeva (puhkuseseadus § 27);
- **lapsendaja puhkus** – 70 kalendripäeva alla 4-aastase lapse lapsendamisel (puhkuseseadus § 28);
- **lapsehoolduspuhkus** - kuni 3-aastase lapse kasvatamiseks lapse emale või isale (puhkuseseadus § 29);
- **täiendav lapsepuhkus** –
 - a) 14 kalendripäeva – lapse isal on õigus saada ema rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal või kahe kuu jooksul pärast lapse sündi täiendavat lapsepuhkust;
 - b) emale või isale antakse tema soovil igal tööaastal täiendavat lapsepuhkust:
 - 1) 3 kalendripäeva, kui tal on üks või kaks alla 14-aastast last;
 - 2) 6 kalendripäeva, kui tal on kolm või enam alla 14-aastast last või vähemalt üks alla 3-aastane laps. (Puhkuseseadus § 30).
- **täiendav palgata lapsepuhkus** - Tööandja on kohustatud töötaja soovil andma täiendavat palgata lapsepuhkust:
 - a) kuni 14-aastast last kasvatavale lapsevanemale, samuti eestkostjale või hooldajale, kellega on sõlmitud sotsiaalhoolekande seaduse § 15 lõike 2 alusel kirjalik perekonnas hooldamise leping;
 - b) kuni 18-aastast puudega last kasvatavale lapsevanemale, samuti eestkostjale või hooldajale, kellega on sõlmitud sotsiaalhoolekande seaduse § 15 lõike 2 alusel kirjalik perekonnas hooldamise leping.
- **palgata puhkus** - Töötajale võib tema soovil anda palgata puhkust poolte kokkuleppega määratud ajaks (puhkuseseadus § 32, vt ka § 34!).

5.2.3. Õigus ametikohale (teisele ametikohale üleviimise ja ametikohaväliste ülesannete lubatavus üldjuhul vaid ametniku nõusolekul)

Ametniku teisele ametikohale üleviimine, samuti talle ametikohaväliste ülesannete andmine on lubatud ainult ametniku kirjalikul nõusolekul, välja arvatud käesoleva seaduse §-des 60, 61 ja 64 sätestatud juhtudel. Ametniku teise paikkonda üleviimine on lubatud ainult ametniku kirjalikul nõusolekul, välja arvatud käesoleva seaduse §-s 61 sätestatud juhul (ATS § 47).

5.2.4. Õigus teisele ametikohale üleviimisele tervislikel põhjustel

Ametnikul, kellele arsti otsuse alusel on senisel ametikohal teenistuse jätkamine tervise tõttu vastunäidustatud, on õigus saada samas ametiasutuses tervisele vastav ametikoht, välja arvatud konkursi korras täidetav ametikoht. Kui ametiasutuses ei ole sellist ametikohta või kui ametnik ei vasta sellise ametikoha täitmiseks esitatavatele muudele nõuetele, vabastatakse ta teenistusest käesoleva seaduse paragrahv 117 1. lõike punkti 5 alusel (ATS § 49).

Ametnikul on arsti otsuse alusel õigus teenistustingimuste ajutisele kergendamisele või ajutisele üleviimisele tervises seisundile vastavale ametikohale, välja arvatud konkursi korras täidetavale ametikohale. Ametnikule makstakse uuele ametikohale vastavat ametipalka, kui see on ametniku senisest ametipalgast suurem, ja lisatasusid, millele ametnikul on õigus. Kui uuele ametikohale vastav ametipalk on ametniku senisest ametipalgast väiksem, säilitatakse ametnikule senine palk. Kui see osutub võimatuks, vabastatakse ametnik ametiülesannete täitmisest arsti otsuses märgitud töövabastuse lõpuni. Selle aja eest makstakse ametnikule senist palka. (ATS § 50).

5.2.5. Õigus teenistustingimuste ajutisele kergendamisele ja ajutisele üleviimisele raseduse ajaks

Ametnikul on tema raseduse ajaks arsti vormistatud haiguslehe alusel õigus teenistustingimuste ajutisele kergendamisele või ajutisele üleviimisele teisele ametikohale, välja arvatud konkursi korras täidetavale ametikohale (ATS § 51).

5.2.6. Õigus soodustustele seoses lapsinvaliidi või alla kolmeaastase lapse kasvatamisega

Soodustused, mis vastavalt seadusele on lapsinvaliidi või alla kolmeaastast last kasvataval naisel, laienevad ka meesametnikule, kes üksi kasvatab lapsinvaliidi või alla kolmeaastast last, samuti ametnikule, kes on alla kolmeaastase lapse või lapsinvaliidi eestkostjaks (ATS § 52).

5.2.7. Õigus õppepuhkusele tööalaseks enesetäiendamiseks

Riigiametnikule antakse üks kord viie aasta jooksul kuni kolmeks kuuks õppepuhkust tööalaseks enesetäiendamiseks ametipalga säilitamisega täiskasvanute koolituse seaduses kehtestatud korras (ATS § 54)

5.2.8. Õigus toitlustamise tagamisele

Riigipiiril asuvas tollipunktis sanitaar-, karantiini-, veterinaar-, toidu-, fütosanitaar- või tollikontrolli teostavale riigiametnikule tagatakse toitlustamine teenistuskohustuste täitmise ajal (ATS § 55¹).

6. TEENISTUSEST VABASTAMINE

6.1. Teenistusest vabastamise alused

6.1.1. Üldiselt

Teenistussuhte lõpetamine on võimalik üksnes seaduses sätestatud juhtudel (ATS §-d 112 jj). ATS toob ära rea erinevaid teenistusest vabastamise aluseid, millest alljärgnevalt juttu tuleb. Oluline on siinjuures silmas pidada, et ATS teenistusest vabastamise sätted on kohaldatavad üksnes ametnikele. Abiteenistujate töösuhe lõpetatakse töölepinguseaduse alusel.

Kui ametnik vabastatakse teenistusest, siis lõpevad tema õigused ja kohustused (välja arvatud vaikimiskohustus).

Teenistusest vabastamise õigus on samuti ametisse nimetamise õigust omaval isikul või ametiasutusel (ATS § 112).⁵⁰

6.1.2. Teenistusest vabastamine teenistustähtaja möödumise tõttu (ATS §113)

ATS § 113 lõike 1 alusel vabastatakse teenistusest määratud tähtjaks nimetatud või valitud ametnik. Ametniku teenistussuhe lõpeb teenistustähtaja möödumise päevale järgnevast päevast (ATS § 113 lg 2).

Näiteks: ametnik A oli nimetatud X-ameti üldosakonna spetsialisti ametikohale 1.01.-30.4.2000. Teenistusest vabastamise käskkirjas märgitakse see järgmiselt "...vabastada alates 1.5.2000...".

Sama ametniku on võimalik aga nimetada või valida uuesti samale ametikohale uueks tähtjaks. Siis ei anta teenistusest vabastamise käskkirja (ATS § 113 lg 3), vaid toimub uuesti nimetamine.

6.1.3. Teenistusest vabastamine ametniku algatusel (ATS § 114)

On olukordi, mil ametnik ise soovib teenistussuhte lõpetada. ATS § 114 lg 1 kohaselt võib ametniku vabastada teenistusest **avalduse alusel**. Sellise avalduse esitab ametnik isikule või ametiasutusele, kellel on tema vabastamise õigus. Teenistusandja huvides peab ametnik teenistusest lahkumisest **ette teatama vähemalt üks kuu** (ATS § 114 lg 1 1. lause). Teatud erijuhtudel (kui teenistusest lahkumise põhjuseks on ametniku invaliidsus, haige või invaliidistunud perekonnaliikme hooldamise vajadus) piisab sellest, kui ametnik teatab lahkumisest **ette vähemalt viis kalendripäeva**. Kokkuleppel isikuga, kellel on ametniku teenistusest vabastamise õigus, võib ametniku teenistusest lahkumise korral kohaldada lühemat etteteatamistähtaega (ATS § 114 lg 2¹).

Ametnik vabastatakse avalduses märgitud päevast arvates, seega peab ametnik märkima oma avaldusesse, millisel kuupäeval ta soovib lahkuda.

Praktikas juhtub sageli, et ametnik, olles juba esitanud lahkumisavalduse, mõtleb järsku ümber ning tahab selle avalduse tagasi võtte. ATS § 114 lõike 3 kohaselt saab ametnik teenistusest lahkumise **avaldusest loobuda** üksnes tema **vabastamise õigust omava isiku** või **ametiasutuse nõusolekul**. Seega on administratsioonil siin kaalutlusõigus. Kui ametiasutus loobumisavaldust ei rahulda, siis on teenistusest vabastamine ikkagi õiguspärane, juhul kui ta nimetab kaalutlused, mida ta selle avalduse rahuldamisel kasutas (HMS § 56 lg 3).

Samas tekitab praktikas sageli probleeme **tingimuslik lahkumisavaldus**.

⁵⁰ Teenistusest vabastamise kohta: I.-M. Orgo, "Küsitavusi ametnike teenistusest vabastamise õiguslikus regulatsioonis", Juridica 1996. nr 4, lk 172 jj.

Näiteks esitab üldosakonna juhataja avalduse, milles palub end vabastada juhul, kui teda ei nimetata vakantsele personaliosakonna juhataja kohale.

Ametniku tingimusliku lahkumisavalduse on ametniku teenistusest vabastamine problemaatiline, sest pole selge, mida ametnik tegelikult soovib, kas töölt lahkuda või soovib ta siiski teenistust jätkata. Kui ametiasutus siiski soovib tingimusliku avalduse alusel teenistussuhte lõpetada, siis tuleks veenduda, et ametniku soov on kindel (võttes selle kohta vajadusel uue avalduse).

Näiteks: 05.01.2001. a. esitas Jaanus Raid ministrile avalduse, milles palus end, lähtudes tekkinud olukorrast ja seoses tervisliku seisundi olulise halvenemisega, vabastada oma ametikohalt. Avalduses oli märgitud, et "arvestades asjaolu, et olen käesoleval ajal töövõimetuslehel, palun töölt vabastamise kuupäevaks lugeda minu töövõimetuslehe lõppemise kuupäev". Jaanus ilmus tööle 21.05.2001. a. 21.05.2001. a. käskkirjaga nr 179 vabastas minister Jaanuse teenistusest lähtuvalt tema 05.01.2001. a. avaldusest. Seepeale esitas Jaanus halduskohtule kaebuse, milles nõudis teenistusest vabastamise käskkirja tühistamist, kuna ta ei olnudki töövõimetuslehel.

Tallinna Halduskohus: "Kuigi teenistussuhe ja selle lõppemine on avalik-õigusliku iseloomuga, saab antud haldusaja puhul **analoogia kasutada tsiviilõiguslike põhimõtteid**. Kaebuse esitaja poolt 05.01.2001. a. esitatud dokument on vaadeldav otsese tahteavaldusena TsÜS § 62 lõike 2 mõttes. Kohus on seisukohal, et 05.01.2001. a. dokumendist tuleneb selgelt ja üheselt kaebuse esitaja tahe teenistussuhte lõpetada. Kohus ei nõustu kaebuse esitaja seisukohaga, et kuivõrd üks avalduse tingimus (teenistussuhte lõppemise sidumine töövõimetuslehe lõppemisega) jäi saabumata, siis on kogu dokument kehtetu. Tingimus jäi saabumata kaebuse esitaja enda tegevuse tulemusena; nimelt pidi kaebuse esitaja olema algusest peale teadlik, et töövõimetuslehte vormistatud ei ole. Kuigi 05.01.2001. a. tahteavaldust ei saa vaadelda tingimusliku tehinguna, leiab kohus, et kohaldatav on TsÜS § 83 lg 1, mille kohaselt loetakse tingimus saabunuks, kui pool, kellele selle tingimuse saabumine ei ole kasulik, takistas tingimuse saabumist pahatahtlikult. Antud juhul seadis kaebuse esitaja teenistussuhte lõppemise teadlikult sõltuvusse olematust tingimusest. TsÜS § 88 lõike 3 kohaselt loetakse tehing tehtuks tingimusega, kui õiguste ja kohustuste lõppemine oli sõltuvusse seatud võimatust tingimusest. Eeltoodust ja TsÜS sätete loogikast tuleneb, et juhul, kui isik on tagajärje saabumise seadnud teadlikult sõltuvusse olematust või võimatust tingimusest, ei saa seda selle isiku kasuks tõlgendada ning tehing, antud juhul teenistussuhte lõpetamine tuleb lugeda tehtuks ilma tingimusega. [...] Kaebuse esitaja 21.05.2001. a. teenistusse naasdes töövõimetuslehte ei esitanud, mistõttu oli vastustajal piisavalt alust eeldada, et töövõimetusleht on lõppenud. Samuti ei olnud kaebuse esitaja kasutanud ATS § 114 lõikes 3 sätestatud võimalust loobuda teenistusest vabastamiseks esitatud avaldusest. Vastustaja tegutses heas usus, rahuldades esimesel võimalus kaebuse esitaja avalduse. Kaebuse esitaja soovust andis vastustajale teadvalt vale informatsiooni. Kui kaebuse esitaja oli ka 05.01.2001. a. avalduse kirjutamise ajal veendunud, et ta jääb töövõimetuslehele, oleks ta pidanud pärast nimetatud võimaluse äralangemist vastustajat sellest informeerima oma avalduse muutmise või sellest loobumise teel. Kohus on seisukohal, et teenistussuhte lõppemise tähtaeg 05.01.2001. a. avalduses ei ole niivõrd oluline tingimus, mille puudumine oleks kaasa toonud kogu avalduse kehtetuse. Seda eelkõige kaebuse esitaja enda käitumist arvestades." (Tallinna Halduskohus, haldusasi nr 3-1222/2001).

Probleemiks võib olla ka, et **ametiasutus ei rahulda lahkumisavaldust**: Ametnikku ei saa takistada teenistusest lahkumast. Kui ametnik on esitanud nõuetekohase avalduse, siis tuleb ta vabastada (siin ametiasutusel kaalutusõigust ei ole – kui ametnik avalduse esitas, tuleb haldusakt - teenistusest vabastamise käskkiri anda. Vastasel korral on tegemist diskretsiooniveaga: ametiasutus arvab, et tal on kaalutusõigus, kuigi tegelikult on tegemist seotud haldusega). Seepärast võib ametnik, kui käskkirja ei antud, teenistusest pärast etteteatamistähtaja möödumist lahkuda. Kui aga ametnik teenistusest ei lahku ja jätkab tööd on ametikohal pärast etteteatamistähtaja möödumist ning ei taotle hiljem enda vabastamist (uue avalduse alusel), siis ei saa seda ka ametiasutus teha enam suvalisel ajal, aegunud avalduse alusel.

6.1.4. Teenistusest vabastamine ametiasutuse likvideerimise tõttu (ATS § 115)

ATS § 115 lg 1 annab aluse ametniku teenistusest vabastamiseks üksnes **ametiasutuse likvideerimise korral**. Seepärast – kui toimub üksnes ametiasutuste *reorganiseerimine* (mitu erinevat ametiasutust ühendatakse, liidetakse, eraldatakse, kujundatakse ümber) ei tohi ametnikke sel alusel vabastada (ATS § 115 lg 2 1. lause). Kui sellise reorganiseerimisega väheneb aga ametikohtade arv, on võimalik ametnik koondada ATS § 116 lõike 1 alusel.

Ametnik vabastatakse ametiasutuse tegevuse lõppemise päevast arvates.

Riigi- ja kohaliku omavalitsuse **ametiasutus likvideeritakse seaduses ettenähtud korras**. Vabariigi Valitsuse seaduse järgi ministriumid, Riigikantselei, maavalitsused, samuti ametid ja inspeksioonid ning

teised seadusega ettenähtud valitsusasutused moodustatakse, korraldatakse ümber ja nende tegevus lõpetatakse *seaduse alusel*. Ametite ja inspeksioonide *kohalikud asutused* moodustab, korraldab ümber ja nende tegevuse lõpetab *minister*.

Ametiasutuse likvideerimise tõttu ametniku teenistusest vabastamisel tuleb **ette teatada** vaid **üks kuu**. **Hüvitist makstakse** olenevalt avaliku teenistuse staaži pikkusest **kahe kuni kaheteistkümne kuu palk** (vaata ATS § 131 lg 1).

Teenistusstaaži hulka arvatakse teenistuse aeg Eesti riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes ametniku, abiteenistuja või koosseisuvälise teenistujana; reservis viibimise aeg kuue kuu piires, teenistuse aeg Eesti kaitseväes ja piirivalves sh ka asendusteenistus ning õpingute aeg, kui isiku suunas õppima Eesti riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutus. Teenistusstaaži katkestab teenistusest vabastamine kuriteo või distsiplinaarüleastumise toimepanemise eest, samuti kodakondsusest lahkumine või mõne muu riigi kodakondsuse saamine (ATS § 153,154).

Ametiasutuse alluvuse muutmine ei ole ametniku teenistusest vabastamise aluseks. Sageli vormistatakse alluvuse muutus likvideerimisena ja moodustatakse samu funktsioone täitev astutus kas riigile või kohalikule omavalitsusele alluva asutusena nagu uus asutus ning teenistujad vabastatakse. ATS § 115 lg 3 mõtte järgi ei ole see õige.

6.1.5. Teenistusest vabastamine koondamise tõttu (ATS § 116)

Ametniku võib koondamise tõttu teenistusest vabastada **ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohtade arvu vähendamisel, teenistuse ümberkorraldamisel või ebaseaduslikult teenistusest vabastatud ametniku teenistusse ennistamisel**.

Näiteks: N ministri 22.05.2001. a määrusega nr 44 muudeti N ministri 31.01.2001. a määruse nr 4 "Y Inspeksiooni teenistujate koosseisu kinnitamine" teksti ning vähendati järelevalge talituse peaspetsialisti kohtade arvu ühe võrra. 23.05.2001. a käskkirjaga nr 01-24-K vabastas Y Inspeksiooni peadirektor Silvar Sillaste teenistusest alates 01.06.2001. a seoses koosseisude koondamisega. Kas õiguspäraselt?

Kuivõrd ametnike koosseisude kinnitamine on samuti seadusega ette nähtud (ATS § 10 ja 11), siis koondamine saab kõne alla tulla peamiselt koosseisude muutumisel. Ka teenistuskohustuste ümberkorraldamine on seotud koosseisude muutmisega. Kohtupraktikas on seisukoht, et koondamisest ette teatada ja koondada saab ametniku alles siis, kui vastav akt, millega kinnitatakse struktuur, on jõustunud. Vastasel korral ei ole ATS § 116 lg 1 faktilise koosseisu tunnused täidetud – ametikohtade arv ei ole *veel* vähenenud.

Ülaltoodud näitega seoses otsustas Tallinna Halduskohus järgmiselt: "N ministri määrus avaldati 30.05.2001. a Riigi Teataja Lisas nr 66. Riigi Teataja seaduse § 5 lõike 5 kohaselt jõustub ministri määrus kolmandal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui määruses eneses ei ole sätestatud hilisemat tähtaega. N ministri 22.05.2001. a määrus nr 44 jõustus 02.06.2001. a.

Y Inspeksiooni põhimääruse punktide 1, 2 ja 4 kohaselt on inspeksioon valitsusasutus, mis esindab oma ülesannete täitmisel riiki ning juhindub oma tegevuses õigusaktidest. Põhiseaduse § 3 lõike 1 järgi teostatakse riigivõimu seaduse alusel. Ministri määrus on õigusakti, mida inspeksioon on kohustatud järgima, kuid oma ülesandeid saab ta täita üksnes jõustunud õigusaktide kohaselt. Alles määruse jõustumise päevast, s.o 02.06.2001. a tekkis inspeksiooni peadirektoril õiguslik alus ametniku koondamiseks seoses ametikohtade arvu vähenemisega. Vaidlustatud käskkiri anti välja, kui N ministri määrus ei olnud veel seadusega ettenähtud korras avaldatud ega jõustunud. Kuivõrd muud alust peale määruse kaebuse esitaja koondamiseks ei olnud, on kaevatav käskkiri välja antud ilma õigusliku aluseta ning seega õigusvastane. Oluline ei ole, kas kaebuse esitaja oleks niikuinii koondatud või mitte." (Tallinna Halduskohus, Haldusasi nr 3-1243/2001).

Enne koondamist tuleb ametnikke võrrelda – keda tuleks vabastada ning keda alles jätta. Koondamisel on **teenistusse jäämise eelisõigus** eelkõige teenistujate esindajal, seejärel põhikohaga ametnikel. Põhikohaga ametnikest on nimetatud õigus paremate teenistusalaste näitajatega ametnikul. Võrdsete teenistusalaste näitajate korral eelistatakse ametnikku, kes on teenistuses saanud töövigastuse või kutsehaiguse, kellel on pikem teenistusstaaž või kellel on ülalpeetavaid. (ATS § 116 lg 2).

Ametnikku ei vabastata, kui teda on võimalik nimetada tema nõusolekul teisele ametikohale (ATS § 116 lg 3). ATS § 116 lg. 3 eesmärgiks on vältida isiku teenistusest vabastamist talle teise sobiva ametikoha leidmise teel. Pakkumine peab vastama ametniku võimetele ja olema talle võimalikult soodne.⁵¹ Nimetatud sättest ei tulene ametiasutusele kohustust pakkuda isikule kõiki olemasolevaid vabu ametikohti. Sellest eesmärgist tulenevalt ei tohi teise ametikoha pakkumine olla formaalne. Pakkumine peab vastama ametniku võimetele ja olema talle võimalikult soodne. Mitme vaba ametikoha puhul peab olema reaalne, et ametnik võtab konkreetse koha pakkumise vastu. Ebareaalne pakkumine viitab sellele, et vabastamise tegelikuks põhjuseks pole koondamine. Teise ametikoha pakkumise eesmärgist tuleneb ka see, et mitme vaba võrdväärse ametikoha olemasolul tuleb ametnikule anda valiku-võimalus.⁵²

Hilisemate vaidluste vältimiseks peaks pakkumine olema kindlasti kirjalik ja tuleks võtta ka ametniku allkiri selle kohta, et ta on pakkumise kätte saanud. Soovitav on ka pakkumises ära märkida vastamise kuupäev ja nõuda kirjalikku vastust.

Ametikohtade arvu vähenemisel on ametiasutuse juhil õigus teha ametnike ümberpaigutusi, vabastades koondamise tõttu teenistusest isiku, kelle ametikoht säilib, ning nimetada sellele ametikohale teise ametniku, kelle ametikoht koondatakse. Niisugune ümberpaigutamine on lubatud üksnes juhul, kui ümberpaigutatava ametniku kvalifikatsioon ja teenistusalased näitajad on koondatava ametniku vastavate näitajatega võrreldes paremad (ATS § 116 lg 4).

Ametnik vabastatakse etteteatamistähtajale (§ 130) järgnevast päevast arvates.

Rase või alla kolmeaastase lapsega ametnik on koondamise eest kaitstud (ATS § 133 lg 2).

N-MINISTER

K Ä S K K I R I

Tallinn

15. september 2001 nr 176-k

Jaanus Kuusiku teenistusest vabastamine

Avaliku teenistuse seaduse (RT I 1995, 16, 228; 1999, 7, 112; 10, 155; 16, 271 ja 276; 2000, 25, 144 ja 145; 28, 167; 102, 672; 2001, 7, 18; 7, 17) paragrahvi 116 lõike 1, paragrahvi 130 lõike 1, paragrahvi 131 lõike 1 punkti 4, puhkuseseaduse (RT 1992, 37, 481; 1993, 10, 150; RT I 1994, 84, 1474; 1995, 16, 228; 1997, 74, 1229; 93, 1560; 1999, 82, 749) paragrahvi 26 ning N-ministri 4.septembri 2001. a käskkirja nr 157-k "N-ministeeriumi struktuuri ja teenistujate koosseisu kinnitamine" alusel:

1. Vabastan seoses koondamisega Jaanus Kuusiku N-ministeeriumi üldosakonna juhataja ametikohalt alates 1. oktoobrist 2001. a.
2. Maksta Jaanus Kuusikule hüvituseks 12 kuu ametipalk.
3. Maksta Jaanus Kuusikule välja kasutamata jäänud puhkuse rahaline hüvitis 14 kalendripäeva eest.

Mart Ivask

⁵¹ Vt RKHKo 3-3-1-48-00.

⁵² Vt RKHKo 3-3-1-14-00.

6.1.6. Teenistusest vabastamine ametikohale mittevastavuse tõttu (ATS § 117)

Mittevastavus seisneb üldjuhul tööoskuste ja vilumuste vähesuses, kvalifikatsiooni puudulikkuses, teadmiste vajakajäämises jms.

Ametniku võib ametikohale mittevastavuse tõttu teenistusest vabastada (ATS § 117 lg 1):

1) katseaja ebarahuldavate tulemuste põhjal:

Katseaja õiguspärase kohaldamise kohta vt ülal p 2.3.

Riigikohtu halduskollegium: "Ametniku katseaja käsitleva regulatsiooni olemasolu avaliku teenistuse seaduses väljendab seadusandja tahet vältida ametikohtade täitmist selleks mittesobivate isikutega. Katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastamise korral pole seaduses sätestatud etteteatamist ega hüvituse maksmist. Ametnik, kelle suhtes on teenistusse nimetamisel kohaldatud katseaja, peab arvestama, et tema teenistussuhe on seadusega vähem kaitstud võrreldes määramata ajaks ametisse nimetatud isikute teenistussuhtega.

ATS § 22 lg. 2 annab administratsioonile õiguse hinnata ametniku töötulemusi ja vastavust ametikohal esitatavatele nõuetele. Seadus ei seo hindajat kohustusega tuua välja objektiivsed asjaolud, millel põhineb asutusepoolne hinnang, kuid katseaja tulemuste ebarahuldavateks lugemist peab motiveerima. Motiveerimine võib seisneda nii viitamises faktilistele asjaoludele kui ka hinnangulistes väidetes töötulemuste ja ametikohale vastavuse kohta. Katseaja tulemuste osas seisukoha võtmine ei seisne mitte ainult töötulemuste, vaid ka ametniku ametikohale esitatavatele nõuetele vastavuse hindamises. Viimane hõlmab ka suhtlemisoskust, sobivust organisatsiooni ja muid sarnaseid näitajaid." (RKHKo 3-3-1-27-01).

2) atesteerimistulemuste põhjal:

ATS § 91 kohaselt ei atesteerita Riigikogu ja Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, peaministri ja kohaliku omavalitsuse volikogu poolt ametisse nimetatavaid ametnikke. Enamik ametnikke kuulub aga perioodilisele atesteerimisele, seega saab neid ka negatiivse atesteerimistulemuse põhjal vabastada. Atesteerimisel arvestatakse eelkõige teenistusala asjatundlikkust, erialateadmiste täiendamist, algatus- ja töövõimet, ka kohusetundlikkust, suhtlemisoskust jms. Kui ametnik mõjuva põhjusega atesteerimisele ei ilmu, siis võidakse ta samuti teenistusest vabastada ATS § 117 alusel.

Atesteerimistulemuste põhjal võib ametniku vabastada kahe kuu jooksul, arvates vastava otsuse tegemise päevast (ATS § 117 lg 3).

ATS § 117 sisaldab ühe alusena ka ebapiisavaid tööoskusi. Probleem võib tekkida siis, kui ametnik on osutunud atesteerimiskomisjoni otsuse põhjal vastavaks, aga ametiasutuse arvates ei ole tema tööoskused piisavad.

3) kui tal puudub dokument, mis on vastavas ametis töötamise kohustuslik tingimus:

4) ebapiisava keele- või suhtlemisoskuse tõttu:

ATS § 14 ja 15 seavad ametnikele tingimuseks eesti keele oskuse. Nad peavad valdama eesti keelt seaduse või seaduse alusel kehtestatud ulatuses. ATS-is ei ole öeldud, et keeleoskust hindaks ametiasutuse juht või teenistusest vabastamise õigust omav isik. Seda saab teha vaid pädev organ, järelikult on vastava tunnistuse olemasolu väga oluline. Kui eesti keele eksam selleks kohustatud ametnikul on sooritamata ning tal ei ole vastavat tunnistust eesti keele oskuse kohta, siis võib asuda seisukohale, et ametnikul puudub dokument, mis on vastavas asutuses töötamise kohustuslik tingimus. Samas võib ametniku eesti keele oskus ikkagi puudulik olla ning keele praktiline kasutus takistada ametiülesannete täitmist. Seetõttu keele oskuse tunnistuse olemasolu veel iseenesest ei välista ametniku vabastamist keeleoskuse tõttu, kui faktilised asjaolud seda kinnitavad.

Ka võõrkeele ebapiisav oskus võib olla teenistusest vabastamise aluseks, kui võõrkeelte valdamine on sellel ametikohal töötamiseks vajalik ja tingimuseks seatud.

Ebapiisava keele- või suhtlemisoskuse või tervisliku seisundi tõttu (vt järgmine) tuleb ametnik vabastada kohe pärast vastava asjaolu ilmnemist.

Ebapiisav suhtlemisoskus saab kõne alla tulla siis, kui ametnik töötab ametikohal, mis on seotud suhtlemisega.

5) kui tema tervislik seisund ei võimalda püsivalt oma teenistuskohustusi nõuetekohaselt täita:

Tervisliku seisundi tõttu tuleb ametnik vabastada kohe pärast vastava asjaolu ilmnemist. Aluseks saab olla arsti vastav otsus.

6) ebapiisavate tööoskuste tõttu.

Vabastada võib neid ametnikke, kes oma teenistusülesannetega toime ei tule.

Ametnik vabastatakse mõnel ATS § 117 lõike 1 punktides 2--6 sätestatud alusel, kui teda ei ole võimalik tema nõusolekul nimetada teisele ametikohale.

Ametnik vabastatakse vabastamise vormistamise dokumendis märgitud päevast arvates.

6.1.7. Teenistusest vabastamine distsiplinaarsüüteo eest (ATS § 118)

Kui ametnik paneb toime distsiplinaarsüüteo (vaata ATS § 84), võidakse ta teatud tingimustel seetõttu teenistusest vabastada.

Arvestada tuleb, et teenistuskohustuste rikkumise (§ 84 p 1) eest võib vabastada ametniku ainult siis, kui tal juba on kehtiv distsiplinaarkaristus.

Kui on aga tegemist teenistuskohustuste jämeda rikkumise, usalduse kaotamise (§ 84 p 2) või vääritud teoga (§ 84 p 3), võib ametniku vabastada ka siis, kui tal ei ole kehtivat distsiplinaarkaristust (ATS § 118 lg 2).

Ametnik vabastatakse arvates talle vabastamise vormistamise dokumendi teatavakstegemise päevale järgnevast päevast. Omavoliliselt teenistusest lahkunud ametnik vabastatakse arvates omavoliliselt teenistusest lahkumise päevale järgnevast päevast.

Ametnikku saab vabastada ATS §-s 84 loetletud süütegude (teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine, sealhulgas teenistuses joobnuna viibimine; ametiasutuse süüline varalise kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine; vääritud tegu, s.o süüline tegu, mis vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust) eest, kusjuures teenistusest vabastada teenistuskohustuste rikkumise eest saab ametnikku ainult siis, kui tal on kehtiv distsiplinaarkaristus. Teenistuskohustuste jämeda rikkumise, usalduse kaotamise või vääritud teo eest võib ametnikku vabastada ka siis, kui tal ei ole kehtivat distsiplinaarkaristust.

Teenistuskohustused on sätestatud seadustes, seadusest alamalseisvates õigusaktides aktides, ametiasutuse sisestes õigusaktides.

Näiteks: (Tallinna Halduskohtu 19.10.1999 otsus haldusasjas nr 3-1771/99) Korrapidamistalituse poolt anti patrullile korraldus toimetada vargad osakonda. 08.04.1999 kell 16.10 toimetati kinnipeetavad Lõuna Politseijaoskonna korrapidamistalitusse, kus korrapidamisteenistuse politseinooremispektor suunas kinnipeetavad koheselt valvekonstaablile lahendamiseks. Patrull andis kinnipeetavad koos materjalidega valvekonstaablile lahendamiseks. Korrapidamistalitus kinnipeetavate andmeid vahetult enne valvekonstaablile suunamist üles ei märgitud ega kontrollitud. Kinnipeetav tunnistas antud seletuses, et varastas Maksimarketist meesdressid. Valvekonstaabel kirjutas A. L.-le kutse ilmuda järgmiseks päevaks kella 09.30-ks Lõuna Politseijaoskonna uurija juurde, mida ta ei teinud. Siis selgus, et A. L. on Jõgeva ja Tallinna Politseiprefektuuride poolt tagaotsitav. Distsiplinaarkaristused määrati korrapidamistalituse inspektoritele ja valvekonstaablile. Korrapidamistalituse inspektoritele olid karistused määratud õiguspäraselt (kohustus kontrollida kinnipeetavate andmeid tulenes korrapidamistalituse inspektorite poolt tulenes korrapidamisteenistuse määrastikust, ametijuhenditest jms). Valvekonstaablile ei olnud nimetatud ülesandeid määratud. Kohus leidis, et asjaolu, et korrapidamistalituse nooremispektor jättis täitmata oma korrapidamisteenistuse määrustikust tulenevad kohustused ja andis korralduse nendega tegeleda valvekonstaablile, ei tähenda, et sellega oleks valvekonstaablile üle läinud korrapidamistalituse inspektori kohustused.

Teenistuskohustuste rikkumise eest teenistusest vabastamisel on üldjuhul nõutav, et teenistuja omaks eelnevalt kehtivat distsiplinaarkaristust.

Teenistusest vabastamine on võimalik juhul, kui ametnik rikub uuesti oma teenistuskohustusi.

Seadusandja on kasutanud määratlemata õigusmõistet - seadus ei anna teenistuskohustuste jämeda rikkumise mõistet. antud küsimus on jäetud distsiplinaarkaristust määrava isiku otsustada. Sageli on selliste üleastumiste loetelu ka sisekorraeeskirjades. Tegemist peab olema palju raskem ja tõsisem üleastumisega. Kohtupraktikast tulenevalt aktsepteeritakse jämeda teenistuskohustuste rikkumisenähtumusi, kus saabus raske tagajärg või oleks võinud saadud raske tagajärg. Esmaseks jämedaks teenistuskohustuste rikkumiseks peetakse alati ebakainena tööl viibimist ja teenistusest päevade viisi põhjuseta puudumist. Joobe

tuvastamiseks eeskirju ei ole - piisab tunnistajatest, kes ütlevad, et kõnnak taaruv, nägu punetas, alkoholilõhn jms.

Usalduse kaotus tähendab ATS-i mõttes ametiasutusele süüalise varalise kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine. Usaldamatusel on tavakeeles teine tähendus kui ATS-is. Inimene ei usalda paljudel juhtudel teist inimest ja põhjusi võib olla mitmesuguseid - teda on petetud jms. See ei tähenda, et tema vara oleks ohus. Teenistusest vabastamine eeldab usaldamatust, mis on seotud varaga. Usalduse kaotamise põhjustanud süütegu peab seisnema konkreetsetes rikkumises, mis tuleb ära näidata ka karistuse koostamise dokumendis. Pelgalt kahtlused ei saa olla teenistusest vabastamise aluseks. Ametiasutuse kohustus on tõendada ametniku süüd, mitte vastupidi. Kohtupraktikas on aktsepteeritud ka väikeste summade eest teenistusest vabastamist sel alusel.

Vääritu tegu on ATS mõistes süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust. Vääritu teona võivad arvesse tulla ka ametniku poolt toime pandud haldusõiguserikkumine, kuigi mitte iga väikese tähtsusega rikkumise eest ei tohiks teenistusest vabastada. Vääritu teo paneb ametnik toime ka siis, kui ta kasutab näiteks tavakodanikuga suheldes solvavaid väljendeid.

Näiteks: (Tallinna Halduskohtu 03.08.1999 otsus haldusasjas nr 3-120/99) Politseiametnikud rikkusid Liiklusjärelvalve määrustikku, kuna nad ei teatanud politseipostilt lahkumisest koheselt korrapidajale (asusid väidetavat õiguserikkujat jälitama). Vääritu teo panid ametnikud toime aga sellega, et inspektor ei tutvustanud ennast sõiduki juhile, nõudis kohe dokumentide esitamist, ähvardas sõiduki juhi abikaasa kinni panna, kasutas solvavaid ja üleolevaid väljendeid sõiduki juhi aadressil. Kohus leidis, et kui sõiduki juht või tema abikaasa käitusidki ise jämedalt ja ebaviisakalt, siis ei õigusta see inspektori laskumist väidetava õiguserikkujaga sõnavahetusse, jämedustele jämedustega vastamist, allumist hetkeemotsioonidesse ega muul konfliktsituatsiooni tekitamist ja paljuskki seda veel alaealiste laste juuresolekul. Selline käitumine diskrediteeris politseiametniku mainet ja pani ATS § 84 p 3 sätestatud distsiplinaarsüüteo.

Süüteo tõttu teenistusest vabastatud ametnikule etteteatamist ja hüvituse maksmist ei toimu.

6.1.8. Teenistusest vabastamine pikaajalise töövõimetuse tõttu (ATS § 119)

Ametniku võib vabastada teenistusest, kui ta on haiguse või vigastuse tõttu teenistusest puudunud üle nelja kuu järjest või üle viie kuu kalendriaasta jooksul, tuberkuloosi haigestumise tõttu siis, kui ta on teenistusest puudunud üle kaheksa kuu järjest või üle kaheksa kuu kalendriaasta jooksul (ATS § 119 lg 1).

Ametniku vabastada ainult haiguslehel oleku ajal (ATS § 119 lg 2). Töövigastuse tõttu ajutiselt töövõimetuks jäänud ametniku teenistussuhe peatub ja talle säilitatakse tema ametikoht kuni tervenemiseni või invaliidsuse kindlaksmääramiseni (ATS § 119 lg 3).

Ametnik vabastatakse vabastamise vormistamise dokumendis märgitud päevast arvates.

Teenistusest vabastamisel võetakse arvesse ajutise töövõimetuse perioodid olenemata sellest, kas töötaja oli ise haige või ta puudus töölt haige perekonnaliikme hooldamise vajaduse tõttu. Töövõimetusperioodi hulka ei arvata töötaja või ametniku rasedus- ja sünnituspuhkuse aega, kuivõrd sel ajal on teenistussuhe peatunud. Pikaajalise töövõimetuse tõttu võib ametniku teenistusest vabastada üksnes ajal, mil ta viibib töövõimetuslehel ning puudub teenistusest. Lubatud pole vabastada ametnikku, kes oli üle seaduses lubatud aja töövõimetu, kuid on tervenunud ning tööle asunud. Nõutav on vähemalt kahenädalane etteteatamine enne teenistusest vabastamist, kuid praktikas tavaliselt seda ei tehta, vaid makstakse vähem etteteatatud aja eest hüvitist. Etteteatamistähtaegade järgimata jätmine ei tähenda seda, et teenistusest vabastamine oleks ebaseaduslik. ATS kohaselt peab antud alusel teenistusest vabastatule maksma hüvitust ühe kuu ametipalga ulatuses. Ametnik vabastatakse vabastamise vormistamise dokumendis märgitud päevast.

6.1.9. Teenistusest vabastamine vanuse tõttu (ATS § 120)

Ametniku võib vabastada teenistusest vanuse tõttu, kui ta on saanud 65-aastaseks (ATS § 120 lg 1).

Ametnik vabastatakse vabastamise vormistamise dokumendis märgitud päevast arvates. Etteatamise tähtaeg on üks kuu, hüvitust makstakse kolme kuu ametipalga ulatuses.

Siin on oluline silmas pidada, et kui ametnik saab 65-aastaseks, ei ole asutusel kohustust teda vabastada, vaid ta teeb diskretsiooniotsuse. Samas ei käi see säte üksnes 65-aastaste ametnike kohta, vaid on vabastamise aluseks ka üle 65 aasta vanustele ametnikele.

6.1.10. Teenistusest vabastamine ametniku ajateenistusse või asendusteenistusse kutsumise tõttu (ATS § 122)

Ametnik vabastatakse teenistusest tema kutsumisel ajateenistusse või asendusteenistusse, välja arvatud, kui teenistussuhe peatub käesoleva seaduse § 108 punkti 1 alusel (ATS § 122 lg 1).

Ametnik vabastatakse vähemalt kolm päeva enne kutsel märgitud päeva.

Ajateenistusse kutsumisel on ametiasutusel põhimõtteliselt kaks võimalust:

1. teenistussuhte peatumine;
2. ametniku teenistusest vabastamine.

Teenistussuhte peatumiseks on vaja ametniku sellekohast kirjalikku avaldust ja pädeva isiku nõusolekut.

Kui ametnik aga vabastatakse, makstakse talle hüvitusena ühe kuu ametipalk.

6.1.11. Teenistusest vabastamine süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel (ATS § 123)

Ametnik vabastatakse teenistusest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel, millega talle mõisteti *karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest* või *karistus, mis välistab senise töö jätkamise*, arvates süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise päevale järgnevast päevast. Vahi alla võetud ametnik vabastatakse teenistusest pärast süüdimõistva kohtuotsuse jõustumist, arvates vahi alla võtmise päevast.

6.1.12. Teenistusest vabastamine teenistusse võtmise eeskirjade rikkumise tõttu (ATS § 124)

Ametnik vabastatakse teenistusest, kui tema ametisse nimetamisel või valimisel oli rikutud teenistusse võtmise eeskirju (ATS § 124 lg 1). Ametnikku ei vabastata, kui vabastamist tingiv asjaolu on ära langenud (ATS § 124 lg 2).

Ametnik vabastatakse vabastamise vormistamise dokumendis märgitud päevast arvates.

ATS määrab väga täpselt ametnike teenistusse võtmise tingimused. Kui teenistusse on võetud isik nimetatud eeskirju eirates, siis tuleb ta vabastada. Seda ei tehta juhul, kui vabastamise tingiv asjaolu on vabastamise hetkeks ära langenud. ATS § 133 näeb ette, et ametnikku, kes on valitud teenistujaid esindavasse organisatsiooni või teenistujaid esindavaks isikuks, võib vabastada teenistusse võtmise eeskirjade rikkumise tõttu esindajaks olemise ajal ja ühe aasta jooksul pärast seda *ainult* ametiasutuse asukoha tööinspektori nõusolekul.

Juhul, kui ametnik nimetati teenistusse võtmise eeskirjade rikkumise tõttu ametisse, kuid ta ei ole veel teenistusse asunud, siis tuleb ametisse nimetamine tühistada (ATS § 26 p 2). Samal viisil tuleb talitada ka muude asjaolude ilmnemisel, näiteks kui ametniku vanus või haridus ei vasta kehtestatud nõuetele. Teenistuses vabastamisel teenistusse võtmise eeskirjade rikkumise tõttu maksab ametiasutus ametnikule hüvitust kolme kuu ametipalga ulatuses, kui süüdi oli ametiasutus.

6.1.13. Lähedase sugulase või hõimlase teenistusest vabastamine (ATS § 125)

ATS § 16 kohaselt ei või võtta teenistusse isikut, kes on lähedases suguluses (vanemad, vennad, õed, lapsed) või hõimluses (abikaasa, abikaasa vanemad, vennad, õed, lapsed) vastavat ametikohta vahetult kontrolliva ametniku või vahetu ülemusega.

ATS § 125 lõike 1 kohaselt vabastatakse teenistusest üks lähedases suguluses või hõimluses olevatest ametnikest, kes töötavad samas ametiasutuses ametikohtadel, millest üks on teise vahetus alluvuses või teise poolt vahetult kontrollitav. Teenistusse jäämise eelisõigus on ametnikul käesoleva seaduse § 116 2. lõikes sätestatud tingimustel.

Ametnik vabastatakse vabastamise vormistamise dokumendis märgitud päevast arvates.

Lähedasteks sugulasteks on vanemad, vennad, õed, lapsed. Lähedased hõimlased on abikaasa vanemad, vennad, õed ja lapsed. Neid ole lubatud võtta teenistusse ametikohtadele, mida kontrollib lähedases suguluses olev ametnik või vahetu ülemus. Lähedase sugulase nimetamine niisugusele ametikohale tingib tema vabastamise teenistusse võtmise eeskirjade rikkumise tõttu. Kui lähedane sugulus või hõimlus tekib teenituses oleku jala, vabastatakse neist ATS § 125 alusel see ametnik, kellel on halvemad teenistusalsed näitajad, eelistatakse nn paremat ametnikku. Võrdsete teenistusalsede näitajate korral võrreldaks neid kui koondatavaid st võrdsete teenistusalsede näitajate korral eelistatakse ametnikku, kes on teenistuses saanud töövlgastuse või kutsehaiguse, kellel on pikem teenistusaaž või kellel on ülalpeetavaid.

6.1.14. Teenistusest vabastamine ametniku valimisel Riigikogu liikmeks või Vabariigi Presidendiks (ATS § 126)

Ametniku valimisel Riigikogu liikmeks või Vabariigi Presidendiks vabastatakse ta ametist valimistulemuste väljakuulutamise päevast.

6.1.15. Teenistusest vabastamine teisele ametikohale asumisel muus ametiasutuses (ATS § 127)

Olgugi, et teenistussuhe on alati kas riigi või kohaliku omavalitusega ning mitte konkreetse ametiasutusega, tuleb ATS § 127 kohaselt ametnik siis teenistusest vabastada ja uuesti ametisse nimetada, kui ta läheb tööle teise ametiasutusse (näiteks Justiitsministeeriumi avaliku õiguse osakonna nõunik läheb tööle siseministeeriumi õigusloomeosakonna nõunikuks). Ametist vabastatakse ametnik, kes nimetati või valiti riigi või kohaliku omavalitsuse teenistuses teisele ametikohale muus ametiasutuses, välja arvatud riigi osalusega ettevõtte juhtimis- või järelevalveorgani liikmeks (ATS § 127 lg 1).

Ametnik vabastatakse ametist hiljemalt tööpäevast, mis vahetult eelneb teisele ametikohale asumiseks määratud päevale.

6.1.16. Teenistusest vabastamine kodakondsuse muutumise tõttu (ATS § 128)

Teenistusest vabastatakse ametnik, kes lahkus Eesti kodakondsusest või oma vaba tahte alusel sai mõne muu riigi kodakondsuse (ATS § 128).

Ametnik vabastatakse teenistusest vabastamise dokumendi vormistamise päevale järgnevast päevast arvates.

6.1.17. Teenistuse lõppemine surma korral (ATS § 129)

Ametniku surma korral loetakse tema teenistus lõppenuks surmapäevale järgnevast päevast arvates.

6.2. Teenistusest vabastamisest etteteatamine

Ametiasutuse likvideerimise, ametniku koondamise, atesteerimise ebarahuldavate tulemuste või vanuse tõttu teenistusest vabastamisest teatatakse ametnikule kirjalikult ette vähemalt üks kuu (ATS § 130).

Mittevastavuse puhul näeb seadus ette ainult atesteerimise ebarahuldavate tulemuste tõttu etteteatamise. muudel alustel-suhtlemisoskus, tööoskus jms teenistusest vabastamise puhul etteteatamist ei ole.

Koondamisest ja likvideerimisest lühike etteteatamine on igati põhjendatud, sest ametnik saab suhteliselt suurt hüvitust.

Pikaajalise töövõimetuse tõttu teenistusest vabastamisest teatatakse ametnikule kirjalikult ette vähemalt kaks nädalat.

Kui käesoleva tähtaega ei järgita, makstakse ametnikule lisaks ATS §-s 131 sätestatud hüvitusele palka iga etteteatamistähtajast puudu jäänud tööpäeva eest.

Juhul, kui ametiasutus ei teata teenistusest vabastamisest ette, vaid vabastab teenistuja nn päevapealt, siis juhul, kui makstakse iga etteteatamistähtajast puudu jäänud tööpäeva eest keskmist palka, teenistusest vabastamine ebaseaduslik ei ole.

Etteteatatud vabastamisest saab loobuda ainult ametniku kirjalikul nõusolekul. Nõusolekust keeldumisel vabastatakse ametnik alusel, millest talle ette teatati, makstes käesoleva seaduse §-s 131 sätestatud vastavat hüvitust.

6.3. Hüvitus teenistusest vabastamisel

Hüvitused teenistusest vabastamisel olenevalt vabastamise alustest on seatud sõltuvusse avaliku teenistuse staažist (vt ATS § 131). Teenistusest vabastamisel ametiasutuse likvideerimise või ametniku koondamise tõttu makstakse ametnikule hüvitusena, kui ametnikul on avaliku teenistuse staaži (vaata ATS §-d 153--156):

Seega on hüvitise arvutamise aluseks mitte üksnes aeg, kui töötati mingis konkreetsetes ametiasutuses (näiteks Sideametis), vaid avaliku teenistuse staaž kokku:

6.4. Õiguskaitsevahendid

Nõudeõiguse ebaseadusliku teenistusest vabastamise korral sätestab ATS § 135:

- (1) Ebaseaduslikult teenistusest vabastatud ametnikul on õigus nõuda vabastamise seadusevastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist ja tasu teenistusest sunnilt puudunud aja eest.
- (2) Kui ametnik loobub ennistamisese nõudest, on ametiasutus kohustatud maksma talle hüvitusena kuue kuu ametipalga.

Seega on ametnikul kaks võimalust: nõuda:

- teenistusest vabastamise seadusevastaseks tunnistamist, teenistusse ennistamist ja tasu teenistusest puudumise aja eest.
- teenistusest vabastamise seadusevastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist, hüvitust kuu ametipalga ulatuses.

Kui halduskohus otsustab teenistusest vabastamise käskkirja tühistada ning juhul, kui ametnik on nõudnud ennistamist, kuulub ametnik viivitamatult ennistamisele. (ATS § 160)

Ametnik võib samuti nõuda nii vaide- kui ka kohtumenetluse korras temale määratud distsiplinaarkaristuse tühistamist.