

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Livia Kask

**TEENISTUSSUHTE LÕPETAMINE TEENISTUSKOHUSTUSTE
RIKKUMISE TÕTTU**

Magistritöö

Juhendaja:
Dr iur Gaabriel Tavits

Tartu
2019

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. TEENISTUS- JA USALDUSSUHTE NING TÖÖSUHTE ÕIGUSLIK OLEMUS	8
1.1. Teenistus- ja usaldussuhte õiguslik kvalifikatsioon, pooled ning tekkimise alus	8
1.2. Töösuhte õiguslik kvalifikatsioon, pooled ning tekkimise alus	12
2. AMETNIKE JA TÖÖTAJATE ÕIGUSLIKU SEISUNDI ERINEVUSED	17
2.1. Ametnikele ja töötajatele esitatavad nõuded	17
2.2. Ametnike ja töötajate pädevus	19
2.2.1. Ametnike kohustused	19
2.2.2. Töötajate kohustused	25
2.3. Ametnike ja töötajate vastutus	33
3. TEENISTUSKOHUSTUSTE RIKKUMINE	37
3.1. Teenistuskohustuste rikkumise õiguslik olemus	37
3.2. Teenistuskohustuste rikkumise tagajärjed	40
3.2.1. Distsiplinaarmenetluse algatamine ja läbiviimine	40
3.2.2. Distsiplinaarmenetluse kokkuvõte ja distsiplinaarkaristuse määramine	45
3.3. Töökohustuste rikkumise tagajärjed	49
4. TEENISTUSSUHTE LÕPETAMISE VÕIMALUSED	54
4.1. Teenistussuhte lõpetamine olulise rikkumise tõttu	54
4.2. Töösuhte lõpetamine mõjuval põhjusel	61
KOKKUVÕTE	70
TERMINATION OF SERVICE RELATION DUE TO BREACH OF SERVICE DUTIES	
Resume	74
LÜHENDID	81
KASUTATUD KIRJANDUS	82
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	85
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	87

SISSEJUHATUS

Õigus tööle on fundamentaalsemaid põhiõigusi, mis tagatud isikutele erinevate õigusaktidega. Rahvusvahelisel tasandil on näiteks ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti art 6 kohaselt igal inimesel õigus tööle, milles sisaldub iga inimese õigus võimalusele teenida endale elatist tööga, mille ta valib vabalt või millega ta vabalt nõustub.¹ ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni art 23 sätestab igaühel õiguse töötada ja vabalt valida elukutse.² Euroopa Sotsiaalharta art 1 lg 1 kohaselt on igaühel võimalus teenida endale elatist vabalt valitud kutsealal.³ Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 15 sätestab igaühel õiguse teha tööd ja tegutseda vabalt valitud või vastuvõetaval kutsealal.⁴

Siseriiklikult on õigus tööle, kui üks olulisemaid majanduslikke põhiõigusi, sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduses (edaspidi PS)⁵, mille § 29 lg 1 kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Õigus tööle on isiku õigus olla majanduslikult aktiivne ja teenida elatist enda valitud valdkonnas ja viisil. Töö on elatise teenimise vahend, mis tagab isikule ja tema perekonnale inimväärse elamise. PS-s kasutatud sõnaga “töökoht” viidatakse konkreetsele palgatöökohale ja see võib olla nii erasektoris kui ka riigi või kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) asutuses.⁶

PS § 29 lg-s 1 sätestatud põhiõigus ei ole absoluutne õigus. Kuna tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega, siis võib seadusandja põhjendatud juhtudel piirata seda inimese valikuõigust (nt sätestades seadustesse teatavate ametikohtadele saamiseks haridus- või kogemusnõude, piisava eesti keele oskuse nõude jne).⁷ PS § 29 lg 4 kohaselt on töötingimuste kehtestamine riigi kontrolli all. Riik peab aitama kaasa inimesele, et ta saab end rakendada vabalt valitud tegevusalal ning tagada seeläbi endale inimväärne elamine. Riigi ülesanne on kehtestada töötingimuste miinimumnõuded töökeskkonna tervislikkuse ja ohutuse, töötasu alammäära jne kohta ning tagada töötajate kaitse põhjendamatute töösuhte

¹ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

Arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> (16.02.2019).

² Universal Declaration of Human Rights. Arvutivõrgus: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (16.02.2019).

³ European Social Charter. Arvutivõrgus:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007cf93> (16.02.2019).

⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Arvutivõrgus:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> (16.02.2019).

⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

⁶ A. Henberg, K. Muller. PS § 29/1 ja 3. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2017. Arvutivõrgus: https://pohiseadus.ee/public/EVPS_kommenteeritud_valjaanne_2017.pdf (16.02.2019).

⁷ A. Henberg, K. Muller. PS § 29/9. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj.

lõpetamise vastu. Võrdse kohtlemise ja võrdsete võimaluste tagamiseks tööalastes suhtes tuleb riigil sätestada põhjendamatult erineva kohtlemise keeld.⁸

Aastatel 1996-2012 kehtinud ATS-i kohaselt olid kõik isikud, kes riigi või KOV-i ametiasutuses (edaspidi ametiasutus) töötasid, riigi või KOV-i teenistujad.⁹ Avalikud teenistujad jaotusid ametnikeks ja abiteenistujateks (töötasid töölepingu alusel). Samuti oli õigus teenistusse võtta koosseisuväliseid teenistujaid, kes täitsid ametniku või abiteenistuja ülesandeid. Riigiametnikud jagunesid põhigruppidesse, milleks olid kõrgemad ametnikud, vanemametnikud ja nooremametnikud. Kehtis asutusepõhine ametniku mõiste.¹⁰ Kõiki ametiasutuses tööl olevaid isikuid käsitleti avalike teenistujatena. Vahet ei tehtud ka neutraalse ametnikkonna ja poliitiliselt määratletud isikute vahel.¹¹

Euroopa Liidu liimesriikides ei ole kasutusel ühtset avaliku teenistuse definitsiooni. Avaliku teenistuse mõistet käsitletakse riigiti erinevalt - kas kitsas või laias käsitluses. Avaliku teenistuse laia käsitluse kohaselt on enamuses avalikus sektoris töötavatest isikutest avalikud teenistujad (hõlmab kõiki riigitöötajaid). Avaliku teenistuse kitsa käsitluse kohaselt on avalik teenistus piiratud avaliku halduse tuumikuga, hõlmates peamiselt neid funktsioone, mida ainult riik on legitiimne täitma.¹² Eestis käsitletakse avaliku teenistuse mõistet kitsalt, kuna 2013. a kehtima hakanud avaliku teenistuse seadusega (edaspidi ATS)¹³ võeti aluseks ülesannetepõhine ametniku mõiste, mille järgi on ametnik üksnes see, kes täidab ametiasutuses avaliku võimu ülesannetega seotud funktsioone. Selle kaudu sooviti piirata ametnike kui seadusandja poolt eriliselt koheldud isikute hulka ja kaotada tajutud „erinevused“ avaliku teenistuse ja erasektori tööhõive vahel.¹⁴ Ametiasutuses avalikus teenistuses olevad isikud jaotati ametnikeks ja töötajateks ning sellest tulenevalt on avalik teenistus (katusmõiste) nii ametiasutuse teenistussuhe ametnikuga kui ka töösuhe töötajaga.

⁸ A. Henberg, K. Muller. PS § 29/25. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj.

⁹ Avalik teenistuja on isik, kes teeb palgalist tööd riigi või KOV-i ametiasutuses (ATS § 4 lg 1). Riigiga teenistussuhtes olev isik on riigiteenistuja. Kohaliku omavalitsusüksusega teenistussuhtes olev isik on kohaliku omavalitsuse teenistuja (ATS § 4 lg 2). Avaliku teenistuse seadus. - RT I 1995, 16, 228 - RT I, 06.07.2012, 12.

¹⁰ M. Tõniste, S. Reinsalu. Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu põhivalikud. Juridica 2010/VIII, lk 610.

¹¹ E. Sarapuu. Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus. Õiguskeel 2012/2, lk 4. Arvutivõrgus:

http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/ebe_sarapuu._ametniku_moiste_avaliku_teenistuse_seaduse_eelnous.pdf (14.02.2019).

¹² F. Cardona. Scope of civil services in European countries. Trends and Developments. Seminar at the European Institute of Public Administration. Maastricht 2000, lk-d 1 ja 10. Arvutivõrgus: <http://www.sigmaweb.org/1850438.pdf> (16.03.2019); OECD riikides kasutatavate mõistete kohta vt OECD Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations. OECD, 2011, lk 11-12. Arvutivõrgus: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-estonia-2011_9789264104860-en (18.04.2019).

¹³ Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 13.03.2019, 37.

¹⁴ M. Tõniste, S. Reinsalu, lk 609; C. Pesti, T. Randma-Liiv. Towards a Managerial Public Service Bargain: The Estonian Civil Service Reform. The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy. 11(1):135-154 June 2018, lk 144. Arvutivõrgus: <https://content.sciendo.com/view/journals/nispa/11/1/article-p135.xml> (16.03.2019).

Avalikus sektoris ametnike teenistussuhteid reguleeriv üldseadus on ATS, mis on osa haldusõigusest. Avaliku teenistuse puhul on tegemist nn spetsiifilise töösuhtega.¹⁵ Lisaks ATS-le on seadusandja poolt kehtestatud avaliku teenistuse eriliikidele eriseadused (edaspidi eriseadused). Töölepingu alusel tekkivaid töösuhteid reguleerib töölepingu seadus (edaspidi TLS)¹⁶, mis on osa eraõigusest, kuid üksikutel juhtudel kohaldatakse ATS-i ka ametiasutuse töötajatele.¹⁷

Nagu eelpool sai juba mainitud oli 2013. a kehtima hakanud ATS-i üheks eesmärgiks viia ATS-i regulatsioon TLS-ga sarnastele alustele, mis tähendas, et sooviti kaotada ebavajalikud erisused.¹⁸ Autorit ajendas antud teemal magistritööd kirjutama üldine küsimus, kas ametiasutuse ametnikke on koheldud teenistuskohustuste rikkumise tõttu teenistusest vabastamise regulatsiooni kehtestamisel võrdselt töötajatega. PS § 12 lg-s 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt tuleb kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid kohelda võrdselt. Kui sarnases olukorras olevaid isikuid koheldakse ebavõrdselt (erinevalt), siis on tegemist võrdsuspõhiõiguse riivega.¹⁹ Ametiasutuse teenistujad on töösuhtes ametiasutusega (võrdses olukorras), seega peaks eelduslikult ka nende teenistuses vabastamine toimuma sarnase regulatsiooni alusel. Eeltoodust tulenevalt on käesoleva magistritöö eesmärgiks välja selgitada, kas avaliku teenistuse lähendamine töölepingulistele suhetele toimus ka teenistuskohustuste rikkumise regulatsiooni sätestamisega. Magistritöö hüpotees on, et ametnikuga teenistussuhte lõpetamine teenistuskohustuste rikkumise tõttu on erinev töölepingu lõpetamisest töötaja töökohustusete rikkumise tõttu. Selles osas ei ole ATS-i ja TLS-i lähendamine aset leidnud.

Magistritöö eesmärgist tulenevalt lähtus autor töö ülesehitusel järgmisest põhimõttest: õigussuhe on isikute vaheline seos, mis tekib õigusnormi alusel ning see õigusnorm annab isikutele õigused ja kohustused, mis on omased just sellele õigussuhetele. Kui isikutel on õigussuhetest tulenevad õigused ja kohustused, siis on nendest kohustustest tulenevalt ka vastutus. Kui õigussuhte pool on oma kohustusi rikkunud, siis peab ta teadma, millised võivad olla selle rikkumise tagajärjed ja teisel poolel peab olema teada, mida ta saab rikkuja suhtes ette võtta. Eeltoodust tulenevalt koosneb magistritöö neljast peatükist. Töö esimeses peatükis analüüsib autor teenistussuhete (teenistus- ja usaldussuhe ning töösuhe) õiguslike aluseid,

¹⁵ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 18. Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/Avaliku%20teenistuse%20seadus/> (06.01.2019).

¹⁶ Töölepingu seadus. - RT I, 13.03.2019, 173.

¹⁷ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 4.

¹⁸ Samas, lk 3.

¹⁹ M. Ernits. PS § 12/7. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj.

tekkimise aluseid ja pooli. Teises peatükis analüüsib autor ametnike ja töötajate õigusliku seisundit ehk millised on ametnikele ja töötajatele esitatavad nõuded, pädevus ja kohustused ning vastutus. Suurem tähelepanu on pööratud just ametnike ja töötajate kohustustele, kuna nende rikkumine on teenistussuhte lõpetamise aluseks. Kolmandas peatükis analüüsib autor teenistuskohustuste rikkumist ja rikkumiste tagajärgi. Neljandas peatükis uurib autor teenistussuhte lõpetamise võimalusi teenistuja teenistuskohustuste rikkumisel.

Töö mahulistest piiridest lähtuvalt ei uuritud käesolevas magistritöös kõiki ATS-s ja TLS-s sätestatud teenistusest vabastamise aluseid. Autor keskendus vaid ametnike ja töötajate teenistuskohustuste rikkumise tõttu teenistusest vabastamise erisuste väljatoomisele. Eriseadustest võttis töö autor vaatluse alla vaid politsei ja piirivalve seaduse (edaspidi PPVS)²⁰, vangistusseaduse (edaspidi VangS)²¹, kaitseväeteenistuse seaduse (edaspidi KVTS)²², prokuratuuriseaduse (edaspidi ProkS)²³ ja piirdus vaid nendes seadustes olevate distsiplinaarmenetlusega seonduvate erisuste käsitlemisega. Nimetatud õigusaktide analüüsimise tulemusena saab esile tuua, kas piisab distsiplinaarmenetluse reguleerimisest ATS-s või on siiski vajalikud ka eriseadused.

Magistritöö eesmärgi täitmiseks ja hüpoteesi kontrollimiseks kasutas töö autor analüütilist ja võrdlevat meetodit. Autor võrdles ATS-s ja TLS-s sätestatud ametnikust tulenevatel põhjustel teenistussuhte ja töötajast tulenevatel põhjustel töösuhte lõpetamise regulatsioone ning analüüsis eelnimetatud seaduste vastavaid sätteid kohtupraktikaga seonduvalt. Seeläbi annab autor vastuse töös järgmistele küsimustele:

- kas ATS-i ja TLS-i regulatsioonide vahel on toimunud ühtlustamine?
- kas selline ühtlustamine oleks üldse vajalik?
- mida näitab kohtupraktika?

Magistritöö on teoreetiline uurimus, milles autor on allikatena kasutanud riigi-, haldus- ja eraõiguslast kirjandust, kehtivaid õigusakte ja kohtulahendeid. Peamised kirjandusallikad on K. Langi jt „Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Seisuga 03.05.2013“²⁴, G. Tavitsa „Avaliku teenistuse õiguslikud alused“²⁵, E. Kääratsi jt „Töölepingu seadus. Selgitused

²⁰ Politsei ja piirivalve seadus. - RT I, 13.03.2019, 112.

²¹ Vangistusseadus. - RT I, 09.03.2018, 19.

²² Kaitseväeteenistuse seadus. - RT I, 13.03.2019, 73.

²³ Prokuratuuriseadus. - RT I, 13.03.2019, 116.

²⁴ K. Langi jt. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Seisuga 03.05.2013. Tallinn: Justiitsministeerium 2013. Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat_0.pdf (16.01.2019).

²⁵ G. Tavits. Avaliku teenistuse õiguslikud alused. Tartu-Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus 2013. Arvutivõrgus: www.digar.ee/arhiiv/et/download/119788 (16.01.2019).

töölepingu seaduse juurde“²⁶, Äripäeva Teabekeskuse väljaanne „Tööõigus“²⁷, Heli Raidve ja Mari Raski teosed „Töölepingu seadus praktikas“ (3 raamatut).²⁸

Magistritöö on aktuaalne teoreetilisest aspektist eelkõige seetõttu, et autorile teadaolevalt ei ole varasemalt võrreldud ATS-i ja TLS-i regulatsioone, mis puudutavad ametniku teenistusest vabastamist ja töötajaga töölepingu erakorralist ülesütlemist.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad: avalik teenistus, distsiplinaarvastutus, tööõigus, lepingu rikkumine, töölepingu lõpetamine.

²⁶ E. Käärats jt. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Tallinn: Kirjastus Juura 2013. Arvutivõrgus: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Too/Toolepingu_seadus/selgitused_toolepingu_seaduse_juurde.pdf (19.01.2019).

²⁷ Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019.

²⁸ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Esimene raamat. Töölepingu sõlmimine, töötajate vastutus, tähtajaline tööleping. Äripäev 2010; H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat. Töölepingu lõppemine ja üleminek. Vastutus. Rakendusssätted. Äripäev 2010; H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Teine raamat. Töötaja ja tööandja kohustused. Äripäev 2010.

1. TEENISTUS- JA USALDUSSUHTE NING TÖÖSUHTE ÕIGUSLIK OLEMUS

1.1. Teenistus- ja usaldussuhte õiguslik kvalifikatsioon, pooled ning tekkimise alus

2013. jõustunud ATS-i kohaselt hõlmab avalik teenistus²⁹ ametiasutuse suhet ametnikega ja töötajatega. Ametiasutus täidab oma põhifunktsiooni ametnike kaudu, kes on avaliku võimu teostamise funktsiooni kandvad füüsilised isikud. Ametnikud on need, kes teenivad kogu rahvast (lähtudes avalikust huvist, mitte erahuvidest või konkreetse partei suunistest) ning kasutavad selleks võimuvolitusi (teiste inimeste käskimine, keelamine, sunnivahendite rakendamine jne).³⁰ Ametnikele on antud õigused määrata kodanike jaoks kindlaks õiguslikud ja normatiivsed standardid, sekkuda otseselt isikute põhiõigustesse, nende tööd rahastab avalik sektor eesmärgiga täita avalikke ülesandeid jne.³¹ Ametnikud peavad olema usaldusväärsed, ausad, eetilised ja avaliku võimu teostamisel juhinduma eelkõige põhiseaduslikust korrast. Selleks, et ametiasutus saaks oma ülesandeid ametnikule delegeerida ja samas nende ülesannete täitmist kontrollida, peab ametiasutuse ja ametniku vahel kehtima teatud personaalne lähedussuhe. Selline lähedussuhe põhineb ühelt poolt usaldusel ja teiselt poolt teenistusalluvusel, mida nimetataksegi avalik-õiguslikuks õigussuhteks ehk avalik-õiguslikuks teenistus- ja usaldussuhteks.³² Ametiasutuse teenistus- ja usaldussuhet ametnikuga nimetatakse ka avalikuks teenistuseks (ATS § 5 p 1). Avalikud teenistujad tegutsevad ühiskonna avalikus sfääris, mis kuulub avaliku õiguse valdkonda.³³ Avalik õigus on õigus, mis korraldab kõige üldisemalt määratledes suhteid riigi ja kodaniku vahel.

Avaliku teenistuse korraldust, ametnike õiguslikku seisundit ja teenistussuhteid reguleerib üldseadusena ATS, kuid mõningatel juhtudel kohaldatakse ka TLS-s (nt puhkuste regulatsioon, keskmise palga arvutamine) ja võlaõigusseaduses (edaspidi VÕS)³⁴ sätestatut (nt tasude maksmisega viivitamine, kahju hüvitamine). Lisaks ATS-le kohaldatakse ametnike suhtes veel näiteks korruptsioonivastast seadust (edaspidi KVS)³⁵, täiskasvanute koolituse seadust (edaspidi TäKS)³⁶, töötervishoiu ja tööohutuse seadust (edaspidi TTOS)³⁷, pühade ja tähtpäevade seadust (edaspidi PTS)³⁸.

²⁹ KOV üksuse avalikku teenistust nimetatakse ka omavalitsusteenistuseks. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi KOKS) § 54 lg 1. - RT I, 05.02.2019, 8.

³⁰ K. Lang jt, lk-d 25 ja 33.

³¹ Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu 299 SE juurde. 18.06.2008, lk 8. Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/92c984a5-95ab-8584-38cd-05fc754e99c4/> (15.01.2019).

³² K. Lang jt, lk 25.

³³ Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu 299 SE juurde, lk 8.

³⁴ Võlaõigusseadus. - RT I, 20.02.2019, 8.

³⁵ Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 13.03.2019, 96.

³⁶ Täiskasvanute koolituse seadus. - RT I, 10.06.2015, 10.

Teenistus- ja usaldussuhte pooled on ametiasutus ja ametnik. Ametiasutus on riigi või KOV-i eelarvest finantseeritav asutus³⁹, mille põhifunktsioon on avaliku võimu teostamine (ATS § 6 lg 1). Ametnik (teenistusõiguslikus tähenduses) on isik, kes on ametiasutusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes ja kes nimetatakse ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu (ATS § 7 ja § 21). Avaliku võimu teostamiseks loetakse ametiasutuse juhtimist, riikliku ja haldusjärelvalve teostamist, riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamist, süütegude menetlemist, Eesti diplomaatilist esindamist ametiasutuste pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisulist ettevalmistamist või rakendamist jne (vt ATS § 7 lg 3).

Ametiasutus on kohustatud kehtestama teenistuskohdade⁴⁰ (katusmõiste ameti- ja töökohtadele)⁴¹ koosseisus ametiasutuse ametikohad⁴² (ATS § 11) ning vajadusel tegema koosseisus muudatusi. Uute kohtade loomisel võib praktikas osutuda keeruliseks koha liigitamine ameti- või teenistuskohaks, sest ülesannete ring ei pruugi olla selgelt eristatav või tulebki avalikus teenistuses oleval isikul täita nii avaliku võimu teostamisega seotud ülesandeid, kui ka avaliku võimu teostamist toetavaid tööülesandeid. Sellistel juhtudel tuleks isik vormistada teenistusse ametnikuna.⁴³ ATS § 7 lg 3 p 9 kohaselt tuleks ametnikuks vormistada ka isik, kes tegeleb selliste ülesannetega, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse. Selles normis on kirjas „üks peamisi kriteeriume, mille põhjal eristada ametnikke töölepingulistest töötajatest. Seega juhul, kui ei ole ruumi isiku privaatautonoomiast lähtuvalt kujundatavale lepingulisele suhtele, vaid vajatakse pigem kestvat teenistuslikku ja usalduslikku suhet, tuleks isik nimetada ametisse ametnikuna. PS-i preambulis rõhutatakse, et Eesti rahvas peab oluliseks oma riigi kindlustamist ja arendamist. Seega on iseenesestmõistetav, et neid ülesandeid, millest sõltub otseselt riigivõimu toimepidevus, peaksid täitma ametnikud, kellel on riigiga eriline usaldussuhe. Sellise normi alusel on võimalik ametiasutusel avaliku võimu stabiliseerimise, kindlustamise ja arendamise huvi

³⁷ Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. - RT I, 13.03.2019, 177.

³⁸ Pühade ja tähtpäevade seadus. - RT I, 12.06.2018, 4.

³⁹ Riigi eelarvest finantseeritav ehk riigi ametiasutused on valitsusasutused Vabariigi Valitsuse seaduse tähenduses, Riigikogu Kantslei, Vabariigi Presidendi Kantslei, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantslei, kohtud, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantslei (ATS § 6 lg 2). KOV-i eelarvest finantseeritav ehk KOV-i ametiasutused on valla- ja linnavolikogu kantslei; valla- ja linnakantslei; valla- ja linnavalitsus asutusena koos struktuuriüksustega; osavalla- ja linnaosavalitsus asutusena; valla- ja linnavalitsuse amet (ATS § 6 lg 3).

⁴⁰ Teenistuskohd on ametiasutuse koosseisus ettenähtud ameti- või töökoht (ATS § 8 lg 1).

⁴¹ K. Lang jt, lk 38.

⁴² Teenistuskohdade koosseisus tuleb nimetada vähemalt ametikohdade nimetused, tähtaegsus ja koormus (ATS § 11).

⁴³ E. Sarapuu, lk 9.

arvesse võttes otsustada, et mõnda olulist ja spetsiifilist ülesannet täitvale isikule tuleks anda ametniku staatus“.⁴⁴

Ametniku saab teenistusse võtta ainult siis, kui teenistuskohdade koosseisus on ametikoht ette nähtud ja see ametikoht on vaba (ATS § 21 lg 2). Ametnik võetakse vabale ametikohale teenistusse ametikohale nimetamisega ametisse nimetamise õigust omava isiku poolt (ATS § 21 lg 1 ja § 22 lg 1). Ametnik nimetatakse ametisse üldjuhul määramata ajaks, välja arvatud, kui ametnik nimetatakse ametisse ajutiselt äraoleva ametniku asendajana (nt lapsehoolduspuhkusel oleva ametniku asendamiseks), ajutise iseloomuga teenistusülesannete täitmiseks (nt teatud perioodil KOV-s kodanike avalduste menetlemiseks) või siis ametikohtadele, millele on ATS-ga kindlaksmääratud teenistustähtaeg⁴⁵ (ATS § 23 lg-d 1 ja 2). Ametisse nimetamine toimub haldusakti andmisega (ATS § 26 lg 1), mis on üks olulisemaid ametniku teenistussuhte kohta tehtavatest otsustest. Ametisse nimetamise haldusakti andmine toimub ATS-i ja haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS)⁴⁶ alusel (ATS § 4). ATS on eriseadus HMS-i suhtes. Ametniku ametisse nimetamisega tekib ametniku ja ametiasutuse vahel avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe (ATS § 5 lg 1).

PS § 30 lg 1 kohaselt täidetakse ametikohad ametiasutustes seaduse alusel. Avalikus teenistuses tuleb ametikohad täita avaliku konkursi korras järgides ATS §-des 16-20 sätestatud regulatsiooni. Ametikohtade täitmisega seonduvalt on ATS-s sätestatud ametnike ametisse nimetamisele kaks väga olulist aspekti, milleks on avaliku konkursi korraldamine ja katseaja kohaldamine (ATS §-d 16 ja 24). Avaliku konkursi korraldamine on oluline ametiasutuse tegevuse läbipaistvuse tagamisel ametnike teenistusse värbamisel.⁴⁷ Avaliku konkursi korraldamise eesmärgiks on tagada kõigile võrdsed võimalused avalikku teenistusse kandideerimiseks. Seetõttu peab ametnike värbamine ja valik põhinema eelnevalt avalikustatud tingimustel (kehtestatud ametiasutuse ametnike värbamise ja valiku kord) ning kandidaatide võrdsel kohtlemisel (ATS § 18 lg-d 1 ja 7). Konkursi korraldamisel tuleb vabast või vabanevast ametikohast teatada rahandusministeeriumi veebilehel⁴⁸ (ATS § 17 lg 1), kuid ametiasutus võib sellest teavitada asutuse kodulehel, ajalehes, tööportaalides jne. ATS-st tulenevalt ei saa seega üldjuhul isikuid teenistusse ilma konkurssi korraldamata võtta.

⁴⁴ E. Sarapuu, lk 8.

⁴⁵ Viieks aastaks määratakse ametisse riigisekretär, ministeeriumi kantsler, asekancler, Riigikantselei direktor, valitsusasutuse juht, abariigi Presidendi nõunik, riigi julgeoleku volitatud esindaja juht, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik ning Konkurentsiameti peadirektor.

⁴⁶ Haldusmenetluse seadus. - RT I, 13.03.2019, 55.

⁴⁷ Kohustuslikku avaliku konkursi korraldamist ametnike värbamisel on soovitatud Eestile ka OECD 2011 a. raportis. OECD Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations. OECD, 2011, p 63-64.

⁴⁸ Rahandusministeeriumi veebileht. Arvutivõrgus: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/avalikud-konkursid> (06.01.2019).

Konkursi korraldamine ei ole aga absoluutne nõue ja sellest võib loobuda, kui vaba ametikoha täitmiseks korraldatakse sisekonkurss või kui puuduva ametniku ülesanded antakse üle teistele ametnikele või kui vaba ametikoha täitmine toimub ametniku üleviimisega (ATS § 16 lg-d 2, 5, 7). Konkursi korraldamata saab ametniku teenistusse võtta ka juhul, kui samale ametikohale eelnevalt korraldatud avalik konkurss luhtub⁴⁹ (ATS §19 lg 3). Erinevalt töötajatest ei saa isikutele teha otse pakkumisi teenistusse asumiseks. Ametikohtade täitmiseks saab isikuid kutsuda konkursile kandideerima.⁵⁰ ATS-s on aga loetletud ka ametikohad, mille puhul konkursi korraldama ei pea. Konkursita võib teenistusse võtta Riigisekretäri, ministeeriumi kantsleri, Vabariigi Presidendi Kantslei direktori ja Vabariigi Presidendi nõuniku (ATS § 16 lg 8). Konkursil osaleda ja hiljem avalikku teenistusse astuda sooviv isik, peab ametiasutusele eelkõige esitama isikut ja haridust tõendavad dokumendid, elulookirjelduse ning allkirjastatud taotluse koos kinnitusega, et ei esine asjaolusid, mis välistavad tema teenistusse võtmise (ATS § 25 lg 1).

Ametnike teenistusse nimetamisel tuleb ametnikule kohaldada kuni neljakuulist katseaega. Katseaja määramine ja selle kestus märgitakse ametniku ametisse nimetamise haldusakti (ATS § 26 lg 1 p 10). Kui katseaja kohaldamist kohe ametisse nimetamise haldusaktiga ei määrata, siis hiljem seda ei ole enam võimalik teha.⁵¹ Seega sellele ametnikule katseaega ei kohaldata. Katseaega ei kohaldata ka Vabariigi Valitsuse või peaministri poolt ametikohale nimetatavale ametnikule, asekantslerile, Riigikantslei direktorile ja valitsusasutuse juhile, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule (ATS § 24 lg 4). Lisaks ei kohaldata katseaega olukordades, kus ametnik viiakse ametiasutuse siseselt üle teisele ametikohale. Siinkohal on oluline tähele panna seda, et katseaega ei kohaldata sellisel juhul, kui ametnik on katseaja juba läbinud. ATS § 24 lg 5 näeb ette erandi nende ametnike suhtes, kelle katseaeg ei ole veel lõppenud, kuid keda soovitakse teisele ametikohale üle viia. Kui sellise ametniku uue ametikoha ülesanded on sarnased senise ametikohaga, siis tema katseaeg jätkub. Kui aga uue ametikoha ülesanded oluliselt erinevad senise ametikoha ülesannetest, siis on ametisse nimetamisõigust omaval isikul õigus määrata ka uus katseaeg. See on ametisse nimetamise õigust omava isiku kaalutusõigus.

⁴⁹ Konkurss loetakse luhtunuks, kui sellel osalemiseks ei esitatud ühtegi taotlust või kui ametisse nimetamise õigust omav isik loobus ametikohale asumise ettepaneku tegemisest põhjusel, et ühegi kandidaadi haridus, töökogemus, teadmised ja oskused ei vastanud teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele määral, mis võimaldanuks tal teenistusülesandeid täita parimal võimalikul viisil (ATS § 19 lg 1).

⁵⁰ Avaliku teenistuse värbamise ja valiku käsiraamat. Rahandusministeerium 2016, lk 7. Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/varbamise_ja_valiku_kasiraamat_2016.pdf (14.02.2019).

⁵¹ K. Lang jt, lk 84.

ATS-s on reguleeritud ka katseaja peatumise alused. Katseaja hulka ei arvata aega, kui avaliku võimu teostamise õigus on peatunud (ATS § 24 lg 6). Avaliku võimu teostamine peatub, kui ametnik on ajutiselt vaba teenistusülesannete täitmise kohustusest ja õigusest teostada temale usaldatud avalikku võimu (ATS § 82 lg 1). Need on juhtumid, mil ametnik on näiteks puhkusel, ajutiselt töövõimetu, arestis, vahi all, peab viibima aja- või asendusteenistuses, distsiplinaarmenetluse ajaks ATS § 78 lg 1 alusel teenistusest kõrvaldatud jne (ATS § 83). Ametiasutusel on kohustus enne katseaja lõppu võimaldada ametnikul osaleda katseajavestluses (ATS § 24 lg 7), mille käigus hinnatakse katseaja eesmärgi tulemuslikkust. Katseajavestluses annavad ametniku katseajale hinnangu nii ametiasutus kui ka ametnik ise ning seeläbi otsustab ametiasutus, kas teenistussuhe ametnikuga jätkub või mitte. Katseajal või ka selle lõpus võib ametnik ise jõuda järeldusele, et ta ikka ei soovi oma ametikohal jätkata. Katseajal võib ametnik teenistusest lahkuda, teatades sellest ette vähemalt kümne kalendripäeva (ATS § 87 lg 3). Ametiasutus võib katseajal ametniku katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastada, teatades sellest ette vähemalt 15 kalendripäeva (ATS § 101 lg 2).

1.2. Töösuhte õiguslik kvalifikatsioon, pooled ning tekkimise alus

Avaliku teenistusena käsitletakse ATS-s samuti ametiasutuse eraõiguslikku töösuhet töötajaga (ATS § 5 p 2). Töötaja saab ametiasutuses olla ainult füüsiline isik.⁵² Eraõiguse iseloomulik tunnus on üksikisikute otsustusvabadus (privaatautonoomia) ja tüüpiliseks tegevusvormiks leping.⁵³ Eraõiguses on üldiselt pooled võrdsed, kuid töösuhte puhul saab rääkida siiski töötaja alluvusest tööandjale, sest tööandja annab töötajale tööülesandeid ja korraldusi. ATS § 3 lg 2 kohaselt reguleerib töötajate töösuhteid ametiasutusega peamiselt TLS, kuid siiski on üksikud erandid, mil ATS-i rakendatakse ka töötajatele (nt poliitiliste isikute töötasu avalikustamine, tunnistuste andmine distsiplinaarmenetluses jne)⁵⁴. Lisaks TLS-le kohaldatakse töösuhetele tsiviilseadustiku üldosa seadust (edaspidi TsÜS)⁵⁵ ja VÕS-s käsunduslepingu kohta sätestatud. VÕS-i kohaldatakse siiski vaid juhtudel, kui TLS-s ei ole sätestatud teisiti. TLS-i sätete puhul on tegemist erinevusega VÕS-i sätete suhtes.⁵⁶ Sarnaselt ametnikega kohaldatakse töötajatele TLS-le lisaks näiteks TäKS-i, PTS-i, TTOS-i.

⁵² H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Esimene raamat, lk 13.

⁵³ I.-M. Orgo jt. Tööõigus. Loengud. 4., täiendatud ja muudetud trükk. Tallinn: Juura, 2008, lk 24.

⁵⁴ ATS § 65 lg 4 ja § 73 lg 4.

⁵⁵ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 30.01.2018, 6.

⁵⁶ Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019, ptk 1.1, lk 2.

Ametiasutuses on eraõigusliku töösuhte poolteks ametiasutus tööandjana ja töötaja. Töötaja on füüsiline isik, kes teeb töölepingu alusel ametiasutuse heaks tööd, alludes tema juhtimisele ja kontrollile (TLS § 1 lg 1). Töötaja töötab ametiasutuses töökohal, millel tehakse üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd (ATS § 7 lg 4). Sellisteks töökohtadeks on eelkõige raamatupidamine, personali- ja asjaajamistöö, hankespetsialistide, haldustöötajate ja infotehnoloogide tegevus jms (ATS § 7 lg 5). Sellised töökohad on olemas ka erasektoris (nt aktsiaseltsis, osahingus jne) ja kolmandas sektoris (nt mittetulundusühingus, sihtasutuses), kus on sarnaselt ametiasutustega vaja teha raamatupidaja, personali- ja asjaajamise ning infotehnoloogi jne tööd. Ametiasutuse töökohal töötavate töötajate töö ei erine oma olemuselt tööst erasektoris.⁵⁷

Ametiasutus tagab töötajale töölepingu alusel tehtava töö ning tal on õigus anda töötajale tööülesannete täitmiseks selgeid ja õigeaegseid korraldusi (TLS § 28 lg 2 p 1). Tööandjal on õigus kontrollida, kuidas töötaja korraldusi täidab. Ametiasutus määrab kindlaks, millal ja kuidas tööd tehakse, ning kehtestab töötaja jaoks kohustuslikud käitumisreeglid.⁵⁸

Ametiasutus on kohustatud kehtestama teenistuskohdade koosseisus ka ametiasutuse töökohad⁵⁹ (ATS § 11). Ametiasutusse saab töötaja tööle võtta ainult siis, kui teenistuskohdade koosseisus on selline töökoht ette nähtud ja see töökoht on vaba. Vabale töökohale võetud töötajaga tekib ametiasutusel eraõiguslik töösuhe poolte poolt kirjaliku töölepingu sõlmimisega (TLS § 4 lg 2 ls 1). Erandina ei ole kirjaliku töölepingu sõlmimine kohustuslik siis, kui töösuhte kestus ei ületa kahte nädalat. Sellisel juhul võib tööleping olla sõlmitud ka suuliselt (TLS § 4 lg 5), kuid võimalike vaidluste vältimiseks on kasulik siiski tööleping sõlmida kirjalikult. Töö autori hinnangul on sellised lühiajalised töösuhted ametiasutuste puhul siiski pigem erandlikud, kuna töötajaga töölepingu sõlmimise eelduseks on sellise töökoha olemasolu ametiasutuse teenistuskohdade koosseisus ning üldjuhul selliseks lühiajaliseks töösuhteks ilmselt ühtegi töökohta ka teenistuskohdade koosseisu ei looda. Kui aga töötajaga jääb tööleping kirjalikult sõlmimata, siis loetakse tööleping sõlmituks ka juhul, kui töötaja asus tegema tööd, mille tegemist võib vastavalt asjaoludele eeldada üksnes tasu eest (TLS § 4 lg 2 ls 2).

⁵⁷ E. Sarapuu, lk 6.

⁵⁸ I.-M. Orgo jt, lk 22.

⁵⁹ Teenistuskohdade koosseisus tuleb nimetada vähemalt töökohtade nimetused, tähtaegsus ja koormus (ATS § 11).

Töölepingu sõlmimisele kohaldatakse VÕS-s lepingu sõlmimise kohta sätestatud (TLS § 4 lg 1). Töölepingu sõlmimise eelduseks on mõlema poole tahteavalduste olemasolu eesmärgiga luua töösuhe.⁶⁰ Tööleping on käsundusleping, mis allub VÕS-s sätestatud käsunduslepingu üldisele regulatsioonile, arvestades TLS-s sätestatud erisusi (TLS § 1 lg 3). Töölepingulisele suhtele kehtivad eraõiguse üldpõhimõtted. Tööleping on oma olemuselt kestvusleping, sest enamasti seovad pooled end pikaajaliselt ja eeldavad, et töö on kestav ja jätkuv.⁶¹

Ametiasutuse ja töötaja õigused ja kohustused tekivad üldjuhul töölepingu sõlmimisega. Tööleping sõlmitakse töötajaga reeglina tähtajatult, kuid mõjuvatel põhjustel võib töölepingu sõlmida ka tähtajaliselt kuni viieks aastaks (TLS § 9 lg 1). Kui tööleping sõlmitakse ajutiselt äraoleva töötaja asendamiseks, siis see võib olla tähtajaline st sõlmitakse asendamise ajaks (TLS § 9 lg 2). Tähtaeg saabub, kui ajutiselt äraolev töötaja naaseb tööle. ATS annab võimaluse tähtajalise töölepingu sõlmimiseks ka poliitilistel ametikohtadel olevate isikute⁶² juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid täitvate isikute puhul (ATS § 7 lg 6).

Erinevalt ATS-st võimaldab TLS ametiasutusel töötajaga töölepinguga kokku leppida soodsamates tingimustes (nt pikemas kui 28 päevases puhkuses jne). Kui ametiasutus ja töötaja sõlmivad töötaja õiguste ja kohustuste ning vastutuse kohta TLS-s sätestatud töötaja kahjuks kõrvalekalduva kokkuleppe, siis see on tühine, välja arvatud, kui töötaja kahjuks kõrvalekalduva kokkuleppe võimalus on TLS-s ette nähtud (TLS § 2).

TLS ametiasutuse töötajate värbamist ja valikut ei reguleeri. ATS § 16 lg 1 kohaselt tuleb avaliku konkursi korras täita vaid vabad ametikohad. Seega ei kohusta ka ATS ametiasutust töötajate tööle võtmiseks avalikku konkurssi korraldama, kuid töö autori hinnangul on asjakohane avaliku konkursi korraldamine ka töötajate värbamisel, sest see aitab kaasa ametiasutuse tegevuse läbipaistvusele, loob võimaluse ametiasutuse töökohtade täitmiseks parimate oskuste ja teadmistega töötajatega ning tagab kõikide kandideerida soovivate isikute juurdepääsu ametiasutuse töökohtadele. Ametiasutusel on seega mõistlik ametnike värbamise põhimõtteid kohaldada ka töötajate värbamisel, mida on soovitatud ka avaliku teenistuse värbamise ja valiku käsiraamatus.⁶³ Mitmetes ametiasutustes on mindudki seda teed ning kehtestatud korrad, mis reguleerivad nii ametnike kui ka töötajate värbamist ja valikut (nt

⁶⁰ E. Käärats jt, lk 19.

⁶¹ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Esimene raamat, lk 14.

⁶² Riigikogu esimehe, aseesimehe või fraktsiooni, peaministri, ministri, volikogu esimehe või aseesimehe või fraktsiooni, vallavanema või linnapea või valla- või linnavalitsuse liikme juures.

⁶³ Avaliku teenistuse värbamise ja valiku käsiraamat, lk 3.

välisministeeriumis⁶⁴, keskkonnaministeeriumis ja keskkonnaametis⁶⁵, Tallinna⁶⁶, Võru⁶⁷, Pärnu⁶⁸ ja Haapsalu linnavalitsustes⁶⁹). Erinevalt ametiasutuse ametnike värbamisest võib ametiasutuse töötajate värbamisel kasutada nn sihtotsingut, mille puhul tehakse otse tööpakkumisi isikutele, kes võiks ametiasutuses töölepinguga töötada. Sihtotsingu tegemine on aktsepteeritav olukorras, kus tööturul ei ole enam piisavalt ametiasutuse tööpakkumistele reageerijaid.⁷⁰ Ka ametikohale sai ametiasutus kutsuda sobivaid isikuid kandideerima, kui konkurss luhtus, mis põhimõtteliselt tähendab samuti seda, et ametiasutuse konkursi teatele ei olnud reageerijaid. Seega erineb vaid see, kuidas ametiasutus teeb nn pakkumist teatud isikutele teenistuskohdade täitmiseks. Pakkumiste tegemise põhjus on aga üks – teenistuskoha varasemale pakkumisele ei olnud reageerijaid.

Erinevalt ATS-st ei ole TLS-s loetletud dokumente, mida peab töökohale kandideeriv isik ametiasutusele esitama. Ametiasutus on vaba otsustama, milliseid dokumente ta vajab töötaja sobivuse hindamiseks, kuid ka dokumentide nõudmisel võiks autori hinnangul lähtuda ametnikega sarnastest põhimõtetest. Näiteks võiks ametiasutus töötaja värbamisel nõuda samuti elulookirjeldust, tunnistust või diplomit vajaliku hariduse kohta, isikut tõendavat dokumenti jne. Erinevalt ametnikest ei pea töötaja esitama kinnitust selle kohta, et temaga seoses ei esine asjaolusid, mis välistavad tema tööle võtmise.

Töötajatele on samuti TLS-s sätestatud neljakuuline katseaeg (TLS § 6 lg 1, § 86 lg 1), mis kohaldub automaatselt. Ametiasutusel ja töötajal on õigus töölepingus kirjalikult kokku leppida lühemas katseajas või katseaja mittekohaldamises.⁷¹ Erinevalt ATS-st ei ole TLS-s reguleeritud katseaja peatumise alused, kuid praktikas võib tekkida ametiasutusel vajadus töötaja katseaja peatamiseks ja seda näiteks olukorras, kus töötaja on kaks kuud haiguslehel. Sellisel juhul ei pruugi ametiasutusel olla piisaval määral võimalust töötaja vastavale töökohale sobivuse hindamiseks ja katseaeg ei täida seega oma eesmärki. Sellises olukorras tuleb ametiasutusel konkreetseid asjaolusid arvesse võttes otsustada, kas töötaja katseaega pikendada või mitte. Vaidluse korral on tööandja kohustatud tõendama, miks katseaja

⁶⁴ Välisministeeriumi personali värbamise ja valiku kord. Välisministeeriumi kantsleri 10.05.2018. a käskkiri nr 86. Arvutivõrgus: https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/valisministeeriumi_personali_varbamise_ja_valiku_kord_0.pdf (14.02.2019).

⁶⁵ Keskkonnaministeeriumi ja valitsemisala asutuste teenistujate värbamise ja valiku kord. Keskkonnaministeeriumi kantsleri 27.06.2014 käskkiri nr 502. Arvutivõrgus: https://www.envir.ee/sites/default/files/kkm_varbamise_valiku_kord_0.pdf (14.02.2019).

⁶⁶ Tallinna linna ametiasutuste teenistujate värbamise ja valiku kord. Tallinna Linnavalitsuse 27.03.2013 määrus nr 20. RT IV, 02.04.2013, 59.

⁶⁷ Teenistujate värbamise ja valiku kord. Võru Linnavalitsuse 11.09.2013 määrus nr 10. RT IV, 13.09.2013, 41.

⁶⁸ Ametnike värbamise ja valiku kord. Pärnu Linnavalitsuse 04.12.2017 määrus nr 1. RT IV, 13.12.2017, 25.

⁶⁹ Haapsalu Linnavalitsuse teenistujate värbamise ja valiku kord. Haapsalu Linnavalitsuse 20.11.2013 määrus nr 10. RT IV, 29.11.2013, 56.

⁷⁰ Avaliku teenistuse värbamise ja valiku käsiraamat, lk 7.

⁷¹ Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019, ptk. 1.2, lk 12.

pikendamine oli konkreetses olukorras vajalik. Seevastu olukorras, kus samas ametiasutuses viiakse töötaja katseajal üle teisele töökohale, ei ole katseaja pikendamine lubatav.⁷²

Erinevalt ATS-st ei tule TLS-st ametiasutusele kohustust töötajaga katseaja lõpus katseajavestlust läbi viia. Samas oleks autori hinnangul sellisest vestlusest kasu nii ametiasutusele kui ka selle töötajale, sest sellise vestluse käigus saaks osapooled anda tagasisidet katseaja edukuse kohta sh rääkida ootustest ja katseajal üleskerkinud probleemidest, töötaja oskustest ja teadmistest, töökohale sobivusest ning täiendusõppe vajadusest jne.

Kokkuvõtlikult öeldes on ametiasutuse ametnikega ja töötajatega teenistussuhte tekkimise alused erinevad. Seega on erinev ka õigusliku suhte olemus. Ametiasutuse suhe ametnikuga tekib ATS-i alusel ametisse nimetamisega ja töötajaga TLS-i alusel töölepingu sõlmimisega. Ametnik on ametiasutusega teenistus- ja usaldussuhtes ning töötaja eraõiguslikus töösuhtes. Ametnik teostab avalikku võimu ja töötaja teeb avaliku võimu teostamist toetavat tööd.

ATS kohustab ametiasutust korraldama ametnike värbamisel avalikku konkurssi ja pidama ametnikuga katseajavestlust jne. Ametnike teenistusse nimetamisel ei kohaldu ATS-s sätestatud katseaeg automaatselt. Ametiasutusel puudub võimalus ametnikule ATS-s sätestatust soodsamaid tingimusi pakkuda. TLS ei sätesta ametiasutusele töötajate värbamiseks avaliku konkursi korraldamise, katseajavestluse pidamise kohustust. Ametiasutusel on soovitatav järgida töötajate värbamisel ametnikega sarnaseid põhimõtteid. Ametiasutuse töölepinguga töötajatele kohaldub TLS-s sätestatud katseaeg automaatselt. TLS-i regulatsioon võimaldab ametiasutusel TLS-s sätestatust soodsamaid kokkuleppeid sõlmida. Ametiasutus saab üldjoontes teenistujate värbamisel, katseaja kohaldamisel, katseajavestluse pidamisel jne kohelda teenistujaid võrdselt.

⁷² E. Käärats jt, lk 143-144.

2. AMETNIKE JA TÖÖTAJATE ÕIGUSLIKU SEISUNDI ERINEVUSED

2.1. Ametnikele ja töötajatele esitatavad nõuded

Riigiasutustes ja KOV-des täidetakse ametikohad seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega (PS § 30 lg 1 ls 1). Ametnikuna võib teenistusse võtta vähemalt keskharidusega täieliku teovõimega Eesti Vabariigi kodaniku, kes valdab eesti keelt seaduses või seaduse alusel sätestatud ulatuses (ATS § 14 lg 1). Need on ametnikule esitatavad miinimumnõuded. Kuigi ATS-s otsesõnu ametnikele vanusepiiranguid seatud ei ole, siis on need siiski sätestatud kahe kriteeriumi kaudu. Esiteks peab ametnik olema täieliku teovõimega isik (TsÜS § 8 lg 2). Teiseks on kehtestatud keskhariduse nõue, mida arvestades uusi õppekavasid on võimalik täita 19. eluaastaks, teatud juhul isegi 20. eluaastaks.⁷³ Ametiasutusel on võimalik ametnikele kehtestada täiendavaid nõudeid (sh kvalifikatsiooninõuded)⁷⁴, mis tuleb fikseerida ametijuhendis⁷⁵ (ATS § 14 lg-d 3 ja 4, § 52 lg 1 p 2). Kui seadusandja on kehtestanud ametikohale kvalifikatsiooninõuded, siis tuleb neid ametiasutusel ametnike värbamisel järgida. Näiteks on sellised nõuded kehtestatud lastekaitseseaduses (edaspidi LasteKS)⁷⁶ Sotsiaalkindlustusameti või KOV-i lastekaitsetöötajale (LasteKS § 19), KOKS-s valla- või linnasekretärile (KOKS § 55 lg 2), ProKS-s prokurörile (ProKS § 15) jne.

PS § 30 lg 1 teises lauses on sätestatud, et erandkorras võib ametikohti täita ka välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikutega. ATS lubab ametnikuna teenistusse võtta Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes vastab seadusega ja seaduse alusel kehtestatud nõuetele. Euroopa Liidu liikmesriigi kodanikelt ei nõuta Eesti kodakondsust (ATS § 14 lg 1). ATS-s on nimetatud ametikohad, mille puhul saab ametisse nimetada üksnes Eesti Vabariigi kodaniku ja nendeks on ametikohad, millel ametnik tegeleb ametiasutuse juhtimisega, riikliku järelevalve, riigikaitse ja kohtuvõimu teostamisega, riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemisega, riikliku süüdistuse esindamisega või Eesti Vabariigi diplomaatilise esindamisega seotud ametikohale ning ametikohale, kus ametnikul on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi (ATS § 14 lg 2).

⁷³ G. Tavits, lk 20.

⁷⁴ Kvalifikatsioon - kutseoskus, erialane ettevalmistus; ettevalmistuse, kohasuse aste mingiks elukutseks või tööks. Eesti keele seletav sõnaraamat. Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=kvalifikatsioon&F=M> (16.03.2019).

⁷⁵ Enne ametniku ametikohale asumist kehtestab ametiasutus ametijuhendi ning tutvustab seda ametnikule (ATS § 28 lg 5). Ametijuhendi kehtestamisõigus on ametisse nimetamise õigust omaval isikul või tema volitatud isikul (ATS § 52 lg 2).

⁷⁶ Lastekaitseseadus. - RT I, 12.12.2018, 49.

ATS § 15 järgi ei või teenistusse võtta isikut, kellel on karistus tahtlikult toimepandud kuriteo (sh riigivastase kuriteo) eest, samuti isikut, kellelt on jõustunud kohtuotsusega ära võetud teataval ametikohal töötamise või tegevusalal tegutsemise õigus. Teenistusse ei või võtta ka isikut, kes on vastavat ametikohta vahetult kontrolliva ametniku abikaasa või abieluga sarnanevas suhtes olev elukaaslane või ametniku vanavanem, ametikohta vahetult kontrolliva ametniku või tema abikaasa või elukaaslase vanem (sh lapsendaja ja kasuvanem) või vanema alaneja sugulane. Nimetatud piirang kehtib ka ametniku ametikohta vahetult kontrolliva ametniku ametikoha täitmisel. Seadusandja võib olla lisaks ATS-le kehtestanud ametnike teenistusse võtmise piiranguid ka teatud valdkondi reguleerivatesse seadustesse. Näiteks ei tohi lastekaitsetöötajana ametisse nimetada isikut, keda on karistatud või kellele on kohaldatud sundravi karistusseadustiku (edaspidi KarS)⁷⁷ alusel.⁷⁸

TLS-s ei ole kehtestatud miinimumnõudeid töötajatele. Ametiasutus on vaba töötajale esitatavate nõuete kehtestamise osas, sest neid ei ole sätestatud ka ATS-s. Ametiasutus peab töötajate tööle võtmisel järgima vaid TLS-s sätestatud vanuselist piirangut (TLS § 7), mille kohaselt võib üldjuhul töölepingu alusel tööd teha vähemalt 18-aastane täieliku teovõimega isik ehk täisealine. Samas on ametiasutusel võimalik teatud tingimustel kergematele töödele (nt kontoritööle) võtta ka alaealisi, kus töökohustused on lihtsad ega nõua suurt kehalist või vaimset pingutust (TLS § 7 ja § 8), kuid autori hinnangul on ametiasutuse võimalused alaealisi palgata siiski pigem erandlikud.

Hoolimata sellest, et TLS-s ei ole sätestatud töötajatele miinimumnõudeid, tuleb autori hinnangul ametiasutusel lähtuvalt oma vajadustest ja tööülesannete iseloomust siiski teatud nõuded ise töötajate värbamisel kehtestada. Näiteks ei ole mõeldav, et ametiasutuse sekretär, infotehnoloog või raamatupidaja ei valda eesti keelt või tal puudub arvuti kasutamise oskus. Töötajatele esitatavaid kvalifikatsiooninõudeid võib ametiasutus ise kehtestada või kasutada juba väljatöötatud kutsestandardeid.⁷⁹ Kui aga seadusandja on teatavatel töökohtadel töötamiseks samuti kehtestanud kvalifikatsiooninõuded või piirangud, siis tuleb ametiasutusel nendest nõuetest töötajate värbamisel lähtuda. Näiteks, kui KOV soovib töölepinguga tööle võtta laste ja perede tugiisiku (lapsega töötav isik)⁸⁰, siis peab ta eelnevalt kontrollima, et isikut ei oleks karistatud või talle ei ole kohaldatud sundravi KarS-i alusel.⁸¹

⁷⁷ Karistusseadustik¹. - RT I, 13.03.2019, 77.

⁷⁸ vt täpsemalt LasteKS § 20.

⁷⁹ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Esimene raamat, lk 39.

⁸⁰ Lapsega töötav isik on töös või kutsetegevuses lapsega vahetult kokku puutuv isik (LasteKS § 18 lg 2).

⁸¹ vt täpsemalt LasteKS § 20.

2.2. Ametnike ja töötajate pädevus

2.2.1. Ametnike kohustused

Ametnike pädevus tuleneb neile õigusaktiga antud ülesannetest, kohustustest ja õigustest. Ametniku kohustuste üks vahetu allikas⁸² on ametijuhend, milles fikseeritakse konkreetse ametikoha teenistusülesanded ning nõuded ametniku haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele (ATS § 52 lg 1 p-d 1-2). Ametijuhendites ei pruugi teenistusülesannete loetelu olla ammendav, kuid see ei õigusta ametniku poolt teenistuskohustuste täitmata jätmist või mittenõuetekohast täitmist.⁸³ Ametijuhend on vaid üks õiguslikest aktidest, millest tulenevad ametniku teenistuskohustused.⁸⁴ Seega ei saa ametnik piirduda üksnes ametijuhendis sätestatu järgimisega, vaid tal tuleb juhinduda lisaks muudest tema teenistusvaldkonda reguleerivatest õigusaktidest (seadustest, määrustest jne), täita tuleb teenistuskoha olemusest ja teenistussuhte laadist tulenevaid ülesandeid, samuti tuleb täita ametiasutuse juhi või vahetu ülemuse seadusega kooskõlas olevaid korraldusi.⁸⁵ Ametniku kohustuste peamiseks õigusallikaks on ATS, mis on ametniku üldiseid kohustusi normeeriv õigusakt.⁸⁶ ATS-s sätestatud kohustusi jaotatakse süstemaatiliselt nelja rühma: ametniku tegevuse seaduslikkus, ametniku üldised kohustused, ametniku kohustus täita teenistuslikke ülesandeid, ametniku kõrvalkohustused.⁸⁷

Ametniku tegevuse seaduslikkus sisaldab endas kahte ametniku kohustust: tegevuse seaduslikkuse (ATS § 50) ja ametivande andmise kohustust (ATS § 27). Ametniku seaduslikkuse kohustus on ametniku teenistus- ja usaldussuhtest tulenev põhikohustus, mille kohaselt tuleb ametnikul vastavalt tema poolt ATS § 27 lg 1 alusel antud vandele oma tegevuses olla ustav põhiseaduslikule korrale. Ametnik peab nii teenistuses kui ka haldusest väljaspoole suunatud tegevuses igal ajal toetama põhiseaduslikku korda (passiivne kohustus) ning igal ajal selle korra kaitseks välja astuma (aktiivne kohustus).⁸⁸ Ametniku tegevus (sh väljaspool teenistust) peab vastama PS-le, muudele õigusaktidele (ATS § 50).⁸⁹

Ametniku üldiste kohustuste alla kuuluvad ametniku üldine käitumiskohustus (ATS § 51 lg 1), neutraalsuskohustus (erapooletuskohustus) ja seotus avaliku huviga (ATS § 51 lg 2) ning

⁸² G. Tavits, lk 24.

⁸³ RKHKo 17.11.2005 nr 3-3-1-57-05, p 12.

⁸⁴ RKHKo 24.04.2007 nr 3-3-1-14-07, p 18.

⁸⁵ ATS § 51 lg 3; RKHKo-d 08.05.2001 nr 3-3-1-27-01, p 6; 10.04.2001 nr 3-3-1-13-01, p 2.

⁸⁶ V. Olle. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Kirjastus: Juura 2014, lk 140.

⁸⁷ K. Lang jt, lk 163.

⁸⁸ Samas, lk 164.

⁸⁹ Samas, lk 168.

vääriskohustus⁹⁰ (ATS § 51 lg 4). ATS § 51 lg-s 1 sätestatud nimetatakse ametniku üldiseks käitumiskohustuseks⁹¹, mille kohaselt on ametnikul kohustus täita oma teenistusülesandeid ausalt, asjatundlikult ja hoolikalt. Üldine käitumiskohustus kehtib üldjuhul ametniku teenistuskohustuste täitmisel, kuid kuna ametniku staatus on eriline võrreldes töötamisega töölepingulises suhtes, peab ametnik käituma ametile vääriliselt ka teenistusvälisel ajal.⁹² Ametniku eriline staatus seab ametniku ühiskonnas positsiooni, kus sageli tema ametiväline käitumine samastatakse tema ametialase käitumisega ning kuna ametniku ametiväline käitumine võib teatud juhtudel põhjustada usaldamatust ametniku vastu ja seeläbi kahjustada ka ametiasutuse mainet, siis on seadusandja lisaks ATS § 51 lg-s 1 olevale üldisele käitumiskohustusele sätestanud ametniku ametivälise väärika käitumise aluseks erinormi ATS § 51 lg 4, mis paneb ametnikule ka ametivälise vääriskohustuse. Samas tuleb ametnikul väljaspool teenistust käituda seaduslikult, sest ka eraeluline ebaseaduslikult käitumine⁹³ võib kahjustada ametniku usaldamist ja ametiasutuse mainet.⁹⁴ Ametnikul on seega kohustus igal ajal hoiduda tegevusest, mis diskrediteeriks⁹⁵ teda ametnikuna või kahjustaks ametiasutuse mainet (ATS § 51 lg 4).⁹⁶ Neutraalsuskohustus ja seotus avaliku huviga panevad ametnikule kohustuse täita teenistusülesandeid erapooletult. Ametnik peab leidma ühelt poolt igäihe õigusi ja vabadusi ning teiselt poolt avalikku huvi parimal võimalikul viisil arvestavad lahendused.⁹⁷

Ametniku kohustus täita teenistusülesandeid sisaldab endas kohustust täita ametijuhendis sätestatud teenistusülesandeid ja vahetu juhi poolt antavaid täiendavaid ühekordseid teenistusülesandeid (ATS § 51 lg 3 ja § 53), üldist toetamiskohustust (ATS § 51 lg 6) ja enesearendamiskohustust (ATS § 31 lg 2). Teenistusülesannete täitmise juurde kuuluvad ka ametniku tegevuspiirangud (ATS § 60) ja streigikeeld (ATS § 59) ning puuduva ametniku ülesannete täitmine (ATS § 57). ATS § 51 lg 3 sätestab ametniku üldise teenistusalluvuse kohustuse, mille sisuks on ametniku kohustus täita talle pandud teenistusülesandeid.⁹⁸ ATS § 51 lg-s 6 sätestatud üldine toetamiskohustus sisaldab aga endas ühelt poolt ametniku

⁹⁰ Väärisk - eetika kategooria, milles väljendub inimese enesehinnang ja tema ühiskonnapoolne väärtustamine. Eesti keele seletav sõnaraamat. Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=v%C3%A4%C3%A4rikus&F=M> (16.03.2019).

⁹¹ K. Lang jt, lk 167.

⁹² Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 39.

⁹³ Näiteks vara- või isikuvastaste süütegude toimepanemine. Samas ei pruugi ametiasutuse mainet ilmingimata mõjutada ametniku võlgadesse sattumine, abielu lahutamine, kergeloomulisemad liiklussüüteod.

⁹⁴ K. Lang jt, lk 168.

⁹⁵ Halba valguse seadma, autoriteeti või usaldust vähendama või kaotama. Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018. Arvutivõrgus: <https://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=diskrediteerima&F=M> (14.02.2019).

⁹⁶ Väärika käitumise nõuet tuleb mõista ka kui teenistuskohustust ning selle nõude rikkumist tuleb võtta teenistuskohustuste rikkumisena. - RKHKo 18.10.2016 nr 3-3-1-13-16, p 20. Diskrediteerivate tegude kohta vt RKHKo-d 25.11.2003 nr 3-3-1-70-03, p 15; 21.03.2011 nr 3-3-1-6-10, p 10.

⁹⁷ K. Lang jt, lk 170.

⁹⁸ Samas, lk 168.

kohustust taluda ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisega seotud ootusi ning mitte tegutseda vastu ametiasutuse huvidele (passiivne kohustus), kuid teiselt poolt tuleb ametnikul ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisele igakülselt kaasa aidata (aktiivne kohustus). Aktiivse kohustusena kaasneb ametnikule täieliku isikliku panuse andmise kohustus ja kaasametnike ning kõrgemalseisva juhi nõustamiskohustus.⁹⁹ Kaasametnike ja kõrgemalseisva juhi nõustamiskohustus eeldab, et ametnik on oma valdkonda hästi tundev spetsialist, mis omakorda tähendab, et ametnik peab ennast pidevalt ametialaselt täiendama ja arendama. Seepärast on ka seaduse tasandil ametnikule pandud kohustus teenistusülesannete asjalikuks täitmiseks oma ametialaseid oskusi ja teadmisi täiendada (ATS § 31 lg 2). Hoolimata sellest, et ametniku ametialaste oskuste ja teadmiste täiendamise kohustus on sätestatud seaduse tasandil, peaks autori hinnangul oskuste ja teadmiste täiendamise soov ennekõike tulema just ametniku enda sisemisest vajadusest ja soovist olla oma valdkonnas pädev, sest selline suhtumine aitab paremini kaasa vabatahtlikule enese oskuste ja teadmiste täiendamisele ning seeläbi ka pädevuse kasvule. Samas on sellise sätte olemasolu vajalik, et kohustada oskusi ja teadmisi täiendama neid ametnikke, kes ise enda koolitusvajadust ei märka või ei pea seda vajalikuks, kuid ametiasutuse hinnangul seda siiski vajaks. Selle sätte olemasolu aitab autori hinnangul üldisemalt tagada pädeva ametkonna olemasolu ning see omakorda suurendab kodanike silmis ametiasutuste ja riigi usaldusväärsust. ATS §-s 59 sätestatud streigikeeld sisaldab endas kahte keeldu, millest ametnikud peavad juhinduma. Esiteks, keeldu streikimiseks ja teiseks, keeldu osaleda muudes kollektiivsetes teenistusalastes surveaktsioonides¹⁰⁰ (so kollektiivne, kui selles osalevad vähemalt pooled ametiasutuse ametnikest), mis häirivad ametniku teenistusse võtnud ametiasutuse või ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmist (ATS § 59). ATS-s kehtestatud streigikeeld kehtib vaid ametnikele, mitte ametiasutuses töötavatele töötajatele.¹⁰¹ Streigikeeld on ametnikele seatud seetõttu, et nende streik oleks vähemalt kaudselt suunatud seadusandja vastu ning piiraks seadusandja otsustusvabadust ja samas võib streik ohustada katkestatud haldustegevust, mis suunatud kodanike sotsiaalsete huvide tagamisele.¹⁰²

Ametniku tegevuspiirangud on sätestatud ATS §-s 60, mis sisaldab endas ametnike suhtes kehtivaid kõrvaltegevuste keeldusid ja kitsendusi, kuid toimingupiirangud on reguleeritud

⁹⁹ K. Lang jt, lk 173.

¹⁰⁰ Streik ja surveaktsioonid lubatud töölepinguga töötajatele. Surveaktsiooniks võib olla näiteks olukord, kus üle 50% ametiasutuse töötajatest korraldavad istumisstreigi (inglise keeles kasutatavad sünonüümid: *stay-in-strike*, *sit-down strike*, *pen-down strike*, *tool down strike*), viilimisstreigi (*go-slow strike*) vms. Vt lähemalt „Labour Law And The Right To Strike“. Arvutivõrgus: <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/employment-law/labour-law-and-the-right-to-strike-employment-law-essay.php> (25.03.2019).

¹⁰¹ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 42-45.

¹⁰² K. Lang jt, lk 184.

KVS §-s 11. Teenistuse ajal on ametnikul õigus tegeleda kõrvaltegevustega¹⁰³ ainult siis, kui need ei ole seadusega või ametisse nimetamise õigust omava isiku poolt täielikult või osaliselt keelatud (ATS § 60). Ametnik on kohustatud oma kõrvaltegevustest ametisse nimetamise õigust omavat isikut kirjalikult teavitama (ATS § 60 lg 3). Ametnike kõrvaltegevused on piiratud selleks, et tagada avalike ülesannete aus ja erapooletu täitmine.¹⁰⁴ Kõrvaltegevuste piirangud kehtivad teenistuse ajal, kuid teatud juhtudel ka peale teenistuse lõppemist. Teenistusest vabastatud ametnik ei või ühe aasta jooksul vabastamise päevast arvates saada seotud isikuks¹⁰⁵ sellise eraõigusliku juriidilise isikuga, kelle üle ta viimase aasta jooksul on teostanud vahetult või püsivalt järelevalvet (ATS § 60 lg 7).

Ametniku kõrvalkohustuste alla kuuluvad ametniku vaikimiskohustus (ATS § 55), asjaajamise ja vara üleandmise kohustus ametikohalt vabastamisel (ATS § 56), heaperemehelikkuse kohustus ametiasutuse vara ja vahendite kasutamisel (ATS § 51 lg 5), etteteatamise ja teavitamiskohustus (ATS § 58) jne. Ametniku vaikimiskohustuse kohaselt ei tohi ametnik teenistussuhte ajal ega ka pärast teenistusest vabastamist avaldada talle teenistuse tõttu teatavaks saanud riigi- ja ärisaladust, salastatud välisteavet, teiste inimeste perekonna- ja eraellu puutuvaid andmeid ning muud asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teavet (ATS § 55). Kuna vaikimiskohustus ei saa kehtida kõikide asjaolude suhtes, mida ametnik on teenistussuhte ajal teada saanud ja vaikimiskohustus on üks ametniku põhiõigusi piiravatest sätetest, siis on oluline ametiasutusel määratleda vaikimiskohustuse sisu ja ulatus.¹⁰⁶ ATS § 58 lg-s 1 on sätestatud ametniku etteteatamiskohustus, mis sisaldab endas ametniku kohustust kirjalikult teavitada ametiasutust ette vähemalt 14 päeva oma rasedus- ja sünnituspuhkuselt või lapsehoolduspuhkuselt naasmissoovist. ATS § 58 lg-s 2 sätestatud teavitamiskohustus paneb aga ametnikule kohustuse teavitada viivitamatult ametiasutust, kui tekivad asjaolud, mis välistaks tema teenistusse võtmise ATS §-des 14 ja 15 sätestatu kohaselt.

ATS §-s 54 on sätestatud ametniku remonstratsiooniõigus¹⁰⁷, mille kohaselt on ametnikul teatud juhtudel võimalus keelduda korralduste täitmisest.¹⁰⁸ Ametnik peab keelduma

¹⁰³ Ametniku kõrvaltegevusteks võib olla tegutsemine töölepingu või teenuse osutamise lepingu alusel; valitaval või nimetataval ametikohal; ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus; juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena. Ametnikul on keelatud: 1) teostada vahetult ja püsivalt järelevalvet iseenda või endaga seotud isiku üle ATS § 15 punkti 4 või KVS-i § 7 lõike 1 punktide 2 ja 3 tähenduses; 2) saada tulu kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub tema teenistusülesannete hulka. Keeldu ei kohaldata haridusasutuses toimuva teadusliku ja pedagoogilise tegevuse suhtes, kui ametnik on teavitanud oma kõrvaltegevusest (ATS § 60 lg 1 ja 4).

¹⁰⁴ KVS § 1 lg 2.

¹⁰⁵ Seotud isik on juriidiline isik, milles vähemalt 1/10 osalusest või osaluse omandamise õigusest kuulub ametiisikule endale või temaga seotud isikule ja juriidiline isik, mille juhtimis- või kontrollorgani liige tulumaksuseaduse tähenduses on ametiisik ise (KVS § 7 lg 1 p 3).

¹⁰⁶ K. Lang jt, lk 180.

¹⁰⁷ Samas, lk 180 - Remonstratsioon on teenistuslase korralduse täitmise suhtes esitatav vastuväide.

korralduste täitmisest, kui korraldus on vastuolus PS-i või muude õigusaktidega või kui korralduse täitmine tooks kaasa toimingupiirangu rikkumise¹⁰⁹ KVS-i tähenduses (ATS § 54 lg 1). Ametnik võib keelduda korralduse täitmisest juhul, kui selle täitmine on talle tervise tõttu vastunäidustatud või korralduse täitmine eeldab sellist haridust ja töökogemust, teadmisi või oskusi, mida ei ole ametnikult seadusest või seaduse alusel antud õigusaktist või ametijuhendist tulenevalt nõutud (ATS § 54 lg 2). Kui ametnik peab talle antud teenistusalast korraldust või juhust õigusvastaseks ja ta soovib korralduse täitmisest keelduda, siis peab ta vastutusest vabanemiseks järgima ATS § 54 lg-tes 3–8 sätestatud. Vastutusest vabanemine tähendab üksnes sellisest õiguslikust vastutusest vabanemist, mis tuleneb ametnikule ATS-st (distsiplinaarvastutus ja varaline vastutus)¹¹⁰, kuid ametnik ei vabane karistus- või tsiviilõiguslikust vastutusest kolmanda isiku ees.¹¹¹

Eeltoodust tulenevalt võib autori hinnangul ATS § 50 jj ametnikule sätestatud kohustused jagada kaheks. Ühed, millest peab ametnik lähtuma teenistusülesandeid täites (nt tegevuse seaduslikkus, enesearendamiskohustus, etteteatamis- ja teavitamiskohustus jne)¹¹² ja teised, mis kehtestavad ametnikule üldised käitumiskohustused nii teenistuses (nt ausus, asjatundlikkus ja hoolsus, üldine toetamiskohustus, neutraalsuskohustus)¹¹³ kui ka väljaspool teenistust (tegevuse seaduslikkus, vääriskohustus)¹¹⁴ olemiseks.

ATS-i alusel on kehtestatud ametnikueetika nõukogu¹¹⁵ poolt heaks kiidetud ametniku eetikakoodeks¹¹⁶ (ATS § 12 lg 4), mis on seadusest eraldi seisev dokument ja mis sisaldab eetilisi väärtuseid (mitte käske ja keelde), millest avaliku võimu teostaja peab oma tegevuses lähtuma. Ametniku eetikakoodeksis on nimetatud kuus tuumväärtust, milleks on seaduslikkus, inimkesksus, usaldusväarsus, asjatundlikkus, erapooletus, avatus ja koostöö.¹¹⁷ Ametniku eetikakoodeks ei ole õigusakt ja seda ei saa kasutada ametniku distiplinaarvastutusele võtmise alusena, kuid see võib olla abiks ATS § 50 jj sätestatud kohustuste sisustamiseks ning

¹⁰⁸ K. Lang jt, lk 179.

¹⁰⁹ Ametiisikul on keelatud toimingut või otsuse tegemine, kui esineb vähemalt üks järgmistest asjaoludest: otsus või toiming tehakse ametiisiku enda või temaga seotud isiku suhtes; kui ametiisik on teadlik tema enda või temaga seotud isiku majanduslikust või muust huvist, mis võib mõjutada toimingut või otsust; kui ametiisik on teadlik korruptsioonihuvist (KVS § 11 lg 1).

¹¹⁰ ATS § 69 ja § 80.

¹¹¹ K. Lang jt, lk 180.

¹¹² ATS § 50, § 31 lg 2 ja § 58.

¹¹³ ATS § 51 lg-d 1, 2 ja 6.

¹¹⁴ ATS § 50 ja § 51 lg 4.

¹¹⁵ Rahandusministeeriumi juures tegutsev sõltumatu valitsuskomisjon. Rahandusministeeriumi veebileht. Arvutivõrgus: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika/avaliku-teenistuse-eetika#aenoukogu>. (23.02.2019).

¹¹⁶ Ametniku eetikakoodeks. Ametnikueetika nõukogu 11.03.2015. Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf (16.02.2019).

¹¹⁷ Ausus, seaduslikkus ja pädevus on kolm kõige olulisemaks peetavat väärtust, mis on sarnane ka teiste OECD riikidega. OECD Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations. OECD, 2011, p 144.

piiride selgemaks tuvastamiseks.¹¹⁸ Lisaks ATS-le võib olla ka ATS-i alusel teenistuses olevatel ametnikel veel omakorda nn valdkondlikud eetikakoodeksid. Näiteks on selline eetikakoodeks sotsiaalaala töötajatel¹¹⁹, millest juhinduvad ka KOV-s sotsiaaltööd tegevad ametnikud.

Kuna ATS on üldseadus, siis ei reguleeri see vajalikul määral kõiki avaliku teenistuse erivaldkondi ja seepärast on eriseadustes sätestatud täiendavalt teenistuskohustusi eriseaduste alusel teenistuses olevatele ametnikele. Näiteks on VangS-s vanglaametniku teenistuskohustusena sätestatud ametisaladuse hoidmise kohustus (VangS § 132), vastutus korralduse täitmise eest (VangS § 132²), teatamiskohustus (VangS § 133), vormiriide kandmise kohustus teenistuskohustuste täitmisel (VangS § 134) ja surveaktsioonides osalemise keeld (VangS § 135). ProkS-s on prokuröridele kehtestatud samuti ametisaladuse hoidmise kohustus (ProkS § 28), praktikandi juhendamiskohustus (ProkS § 29) ja tegevuspiirangud (ProkS § 30). KVTS-s on tegevväelastele sätestatud täiendavad tegevuspiirangud (KVTS §-d 123 ja 124), kuid muude teenistuskohustuste puhul lähtutakse ATS-st. Samas ei ole PPVS-s sätestatud täiendavaid teenistuskohustusi ega tegevuspiiranguid võrreldes ATS-s sätestatud üldkohustustega. Kuna seadusandja on ATS-s sätestatud teenistuskohustusi täiendanud eriseadustes, siis võib eeldada, et need erisused on vajalikud tulenevalt avaliku teenistuse eriliigi eripärast või spetsiifikast.

Mõnedel eriseaduste alusel tegutsevatel ametkondadel on lisaks ametniku eetikakoodeksile kehtestatud valdkondlikud eetikakoodeksid. Näiteks on prokuröridele prokuröride üldkogu poolt vastuvõetud eetikakoodeks¹²⁰, mis sätestab reeglid prokuröride käitumisele, kolleegidega ja avalikkusega suhtlemisele ning kõrvaltegevusele. Prokuröride eetikakoodeks on abiks prokuröri distsiplinaarsüütegu arutavale prokuröride distsiplinaarkomisjonile. Eetikakoodeksis sätestatud nõudeid tõlgendatakse seaduse ja prokuratuuris kujunenud praktika ning prokuröride eetikanõukogu selgituste ja prokuröride distsiplinaarkomisjoni lahendite alusel.¹²¹

¹¹⁸ K. Lang jt, lk 164.

¹¹⁹ Sotsiaalaala töötaja eetikakoodeks. Arvutivõrgus: https://www.eswa.ee/wp-content/uploads/2016/11/Eetikakoodeks_Avaldatud-ST-2.pdf (24.04.2019).

¹²⁰ Prokuröride eetikakoodeks. Prokuröride üldkogu 12.04.2013. Arvutivõrgus: <https://www.prokuratuur.ee/et/organisatsioon/prokuroride-eetikakoodeks> (16.02.2019).

¹²¹ Samas, § 1 lg 5.

Kaitseväeteenistujatele on kaitseväge juhataja poolt kinnitatud eetikakoodeks¹²², mis on soovituslike juhtnööride kogum kaitseväge isikkoosseisule.¹²³ Koodeksis toodud selgitused aitavad paremini mõista kõike seda, mida seadustega pole kirja pandud.¹²⁴ Vanglateenistujatele on VangS § 135¹ alusel justiitsministri poolt kinnitatud eetikakoodeks¹²⁵, mille eesmärgiks on anda muuhulgas vanglaametnikele ja justiitsministeeriumi vanglate osakonna ametnikele raamistik käitumisotsuste tegemiseks nii teenistuses kui ka väljaspool teenistust. Vanglateenistuse eetikakoodeks sätestab vanglaametniku üldised käitumisreeglid suhtlemisel vangidega, kriminaalhooldusalustega, kolleegidega, alluvatega, avalikkusega, meediaga ja ka vabal ajal (teenistusväline aeg). Eetikakoodeks täpsustab ja täiendab avaliku teenistuse eetikakoodeksis sätestatud. Politseis töötavatele ametnikele ei ole eraldi eetikakoodeksit kehtestatud ja seega tuleb neil lähtuda ATS § 12 lg 4 alusel ametnikueetika nõukogu poolt kinnitatud ametniku eetikakoodeksist, kuigi Euroopas on olemas eraldi politseiametnike eetikakoodeks.¹²⁶

2.2.2. Töötajate kohustused

Töötajate esmased töökohustused tulenevad ametiasutuse ja töötaja poolt sõlmitud töölepingust, milles on kirjeldatud töötaja tööülesanded (TLS § 5 lg 1 p 3). Tööülesannete kirjeldus võib olla sätestatud ka töölepingust eraldiseisva kirjaliku dokumendina (nt ametijuhendis), kuid sellisel juhul tuleb tööandjal kindlasti võtta töötajalt kinnitus sellega tutvumise kohta ja üks eksemplar või koopa anda kindlasti töötajale kätte.¹²⁷ Töötaja töökohustused on sätestatud ka TLS-s, kuid töölepingulises suhtes võivad töökohustused tulla lisaks veel kollektiivlepingust või muudest õigusaktidest.¹²⁸

Töötaja põhikohustused on sätestatud TLS §-s 15. Töötaja põhikohustuste TLS-s sätestamise olulisus seisneb selles, et nende oluline täitmata jätmine võib olla töölepingu erakorralise ülesütlemise aluseks.¹²⁹ TLS § 15 lg-s 1 on sätestatud töötaja lojaalsuskohustust ehk kohustus täita ülesandeid tööandja suhtes lojaalselt (seaduslikkuse piirides püsimine, usaldatavus,

¹²² Kaitseväge eetikakoodeks. Kaitseväge juhataja 27.04.2018 käskkiri nr 85. Arvutivõrgus: <http://www.mil.ee/UserFiles/sisu/kaitsevagi/symbolika/Kaitsev%C3%A4e%20eetikakoodeks.pdf> (16.02.2019).

¹²³ Samas, lk 1.

¹²⁴ Kaitseväge eetikakoodeks, lk 8.

¹²⁵ Vanglateenistuja eetikakoodeks. Justiitsministri 13.11.2008. a käskkiri nr 176.

Arvutivõrgus: <https://www.vangla.ee/et/karjaar-ja-tookohad/vanglateenistuja-eetikakoodeks> (16.02.2019).

¹²⁶ Euroopa politsei eetikakoodeks. The European Code of Police Ethics. 2001. Council of Europe. Arvutivõrgus: <https://polis.osce.org/node/4711> (17.02.2019).

¹²⁷ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Esimene raamat, lk 38.

¹²⁸ E. Käärats jt, lk 45.

¹²⁹ Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu 299 SE juurde, lk 22-23.

ustavus)¹³⁰. TLS § 15 lg 2 sätestab töötaja peamised töökohustused, mille puhul on tegemist avatud loeteluga, mis on kohustuslik juhul, kui seadusest, kollektiiv- või töölepingust ei tulene teisiti. Seega on võimalik töölepingus pooltel kokku leppida, et mõnda TLS § 15 lg-s 2 sätestatud kohustust töötaja ei pea täitma. TLS § 15 lg 3 kohaselt tuleb töötajal üldjuhul täita töökohustusi isiklikult, kuid säte võimaldab tööandjal ja töötajal kokku leppida teisti st, et kokkuleppel on võimalik kasutada tööülesannete täitmisel kolmandat isikut. Tegemist saab siiski vaid olla erandliku olukorraga, mis nõuab eraldi kokkulepet.¹³¹ Samas ei ole selle sätte alusel välistatud olukord, kus töötaja teeb tööandjale kokkulepitud tööd nii, et ta kasutab oma ülesannete täitmiseks kolmanda isiku abi ehk täidab oma ülesandeid koos kolmanda isikuga. Siiski TLS § 15 lg 3 sätestatud võimaluse kasutamist väga ei soovitata, sest see võib praktikas kaasa tuua palju probleeme.¹³²

TLS § 15 lg-s 2 on sätestatud töötaja peamised kohustused, mille kohaselt on töötajal kohustus teha kokkulepitud tööd kokkulepitud mahus, kohas ja ajal, täita tööiseloomust tulenevaid kohustusi ning täita õigel ajal ja täpselt tööandja seaduslikke korraldusi (TLS § 15 lg 2 p-d 1-3). Kokkulepitud töö tegemine on töötaja põhikohustus ja kõik teised töötaja kohustused tulevad sellest põhikohustusest või täpsustavad seda.¹³³ Töötaja peab lisaks töölepingus kokkulepitud tööülesannetele täitma töö iseloomust tulenevaid kohustusi (nt raamatupidajal kohustus olla kursis ametiasutuse raamatupidamist reguleerivate õigusaktidega jne), seadustest (nt TTOS § 14) tulenevaid kohustusi ning tööandja poolt antud seaduslikke korraldusi (nt tööandja poolt kehtestatud töökorralduslikud reeglid).¹³⁴ Seaduslike korralduste täitmise kohustus tuleneb (TLS §-st 17. Kui tööandja korraldus ei vasta TLS § 17 lg-tes 1-3 sätestatud tingimustele, siis on see korraldus tühine ja seda korraldust töötaja täitma ei pea.¹³⁵ Tühine korraldus võib muutuda töötaja jaoks kehtivaks, kui tööandja korralduse andmise aluseks on hädavajadus. Hädavajadust eeldatakse eelkõige, kui esineb vääramatu jõu tagajärjel tööandja varale või muule hüvele tekkida võiv kahju või kahju tekkimise oht (TLS § 17 lg 4). Vääramatuks jõuks on VÕS § 103 alusel asjaolu, mida võlgnik (tööandja) ei saanud mõjutada ja mille puhul ei saanud mõistlikkuse põhimõttest lähtudes temalt oodata, et ta oleks saanud sellise asjaoluga arvestada või seda vältida. Kuna hädavajadus on määratlemata õigusmõiste, on oluline hädavajaduse hindamisel võtta arvesse ka töötaja huvisid, õiguseid ning hea usu ja mõistlikkuse printsiipi ehk võrrelda tööandja hädavajadusest tulenevaid

¹³⁰ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Teine raamat, lk 15; Lojaalne - seadusi järgiv, riigitrüü; usaldatav, ustav. Eesti keele seletav sõnaraamat. Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=lojaalne&F=M> (16.03.2019).

¹³¹ E. Käärats jt, lk 48.

¹³² H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Teine raamat, lk 29-30.

¹³³ Samas, lk 17.

¹³⁴ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat, lk 49.

¹³⁵ E. Käärats jt, lk 50.

tagajärgi ning töötaja töösuhteväliseid õigusi. Tähelepanu tuleb pöörata ka sellele, et kui tööandja hädavajadus kaalub ühel juhul üles töötaja huvid, siis teisel juhul ei pruugi see nii olla.¹³⁶ Tööandja seaduslikud korraldused võivad tuleneda lisaks töölepingus kokkulepitule ja TLS-s sätestatule ka kollektiivlepingust või teistest seadustest.¹³⁷

TLS § 15 lg-s 1 sätestatud lojaalsuskohustust võib autori hinnangul sarnaselt ametnike üldise käitumiskohustusega nimetada kui üldist käitumiskohustust töötajatele (TLS § 15 lg 1). Ametniku vääriskohustus on iseenesest sarnane töötaja lojaalsuskohustusega, kuid vääriskohustus on märksa rangem töötajate lojaalsuskohustusest.¹³⁸ Lojaalsuskohustusega on määratud üldpõhimõtte kõikide kohustuste täitmiseks, mis tähendab, et kõiki seadusest, kollektiivlepingust või töölepingust tulenevaid kohustusi tuleb täita lojaalselt. Seega tuleb töötajal käituda töösuhtes seaduslikult, täita kohustusi täpselt ja ausalt, arvestades tööandja huvidega ja teha koostööd.¹³⁹ TLS §-s 15 sätestatud lojaalsuskohustus väljendab VÕS § 6 sätestatud hea usu põhimõtet töösuhetes. VÕS § 6 on võlaõiguse kõige kõrgem norm ning selle kohaselt peab töötaja käituma tööandja suhtes hea usu põhimõtte kohaselt ning töösuhetele ei kohaldata tavast või tehingust tulenevat, kui see on hea usu põhimõttest lähtuvalt vastuvõetav.¹⁴⁰ Lojaalsuskohustust aitab sisustada lisaks VÕS § 6 sätestatud hea usu põhimõttele ka VÕS § 76 lg-tes 1 ja 2 sätestatud kohustuste täitmise põhimõtte, millest tulenevalt peab töötaja täitma oma kohustusi vastavalt lepingule ja seadustele ning lähtuma hea usu ja mõistlikkuse põhimõttest, võttes arvesse tavaid ja praktikaid. Heas usus käitumine tähendab seda, et töötajal tuleb kohustusi täites arvestada tööandja huvidega ning ta peab vältima oma tegevusega tööandja kahjustamist.¹⁴¹

TLS §-s 15 sätestatud lojaalsuskohustuse olulisust rõhutab asjaolu, et see on sätestatud ka TLS §-s 16, mille kohaselt töötaja peab täitma töökohustusi lojaalselt, oma teadmiste ja oskuste kohaselt tööandja kasu silmas pidades ning töö iseloomust tuleneva vajaliku hoolsusega. Samas väljendub TLS § 15 lg-s 1 sätestatud lojaalsuskohustust veel TLS § 15 lg 2 p-s 9, mille kohaselt on töötajal kohustus hoiduda tegudest, mis kahjustavad tööandja mainet või põhjustavad klientide või partnerite usaldamatust tööandja vastu. Nimetatud säte täiendab TLS § 15 lg-s 1 sätestatud lojaalsuskohustust sellepärast, et TLS § 15 lg 1 ei ole üksinda kohaldatav töötaja üldisele sealhulgas töövälisele käitumisele. TLS § 15 lg 2 p-s 9 sätestatud

¹³⁶ Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu 299 SE juurde, lk 24.

¹³⁷ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Teine raamat, lk 20.

¹³⁸ G. Tavits, lk 24 joonealune märkus.

¹³⁹ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Teine raamat, lk 15-16.

¹⁴⁰ Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019, ptk 2.1, lk 1-2.

¹⁴¹ E. Käärats jt, lk 46.

lojaalsuskohustuse ulatuse määramisel tuleb arvestada, et selline kohustus piirab töötaja põhiõigusi, eriti kui seda kohustust vaadata töötaja töövälise aja kontekstis. Seetõttu on TLS § 15 lg 2 p 9 kohaldatav vaid niisuguses ulatuses, kuivõrd tööandja majanduslikke huvisid saab pidada tähtsamaks töötaja õiguste piiramisest. Tööandja mainet kahjustavatest tegevustest hoidumiskohustust saab sätte sõnastusest „hoiduda tegudest“ tulenevalt töötaja rikkuda vaid tegevusega.¹⁴²

TLS-s on töötajale sätestatud veel erinevaid kohustusi. Sarnaselt ametnikega on töötajatel sätestatud koolitustel osalemise kohustus selleks, et töötaja arendaks oma tööalaseid teadmisi ja oskusi (TLS § 15 lg 2 p 4). Enesearendamise ja -täiendamise soov peaks töötajal tulenema eelkõige asjaolust, et ta oleks võimeline täitma endale töölepinguga võetud kohustusi.¹⁴³ Sellise soovi olemasolu eeldab aga töö autori hinnangul seda, et isik on teadvustanud endale, et töölepinguga võetud kohustuste täitmiseks ei piisa kunagi omandatud erialast või kogemustest ning seetõttu on vaja ennast jätkuvalt arendada ning enda tööalaseid teadmisi ja oskusi täiendada. Sarnaselt ametnikega, peaks oskuste ja teadmiste täiendamise soov ennekõike tulema töötaja enda sisemisest vajadusest ja soovist olla oma valdkonnas pädev ning seeläbi täita paremini endale töölepinguga võetud kohustusi. Samas on sarnaselt ametnikega tööalaste teadmiste ja oskuste arendamise kohustuse seaduse tasandil reguleerimine vajalik selleks, et kohustada koolitustel osalema neid töötajaid, kes ise enda koolitusvajadust ei märka või ei pea seda vajalikuks, kuid ametiasutuse hinnangul seda siiski vajaks.

Töötajal lasub teiste töötajatega koostöö tegemise kohustus (TLS § 15 lg 2 p 6). Seadusandja ei ole TLS-s defineerinud mõistet „koostöö“. Seega on tegemist määratlemata õigusmõistega. Töö autori hinnangul tuleb tööandjal koostöö sisu määratleda lähtuvalt töö iseloomust. Näiteks võib koostöö sisuks olla see, kui isikud peavad midagi koos valmistama või ehitama või ka ainult omavahel infot jagama jne. Koostöö kohustus ei ole TLS-s sätestatud absoluutse kohustusena. Töötajal on koostöö tegemise kohustus siiski vaid juhul, kui see tuleneb töö iseloomust ning selle puudumisel kannatavad töö tulemused, mistõttu võib tööandjale tekkida kahju. Seega on see kohustus, mis ei pea laienema kõikidele töötajatele ja selle täitmisest võivad pooled kokkuleppel loobuda.¹⁴⁴

¹⁴² Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019, ptk 2.1, lk 5.

¹⁴³ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Teine raamat, lk 22.

¹⁴⁴ Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu 299 SE juurde, lk 23; H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Teine raamat, lk 23-24.

TLS-s on sätestatud ka asjaolud, millest töötaja peab tööandjat informeerima. Töötajal on kohustus tööandjat teavitada töö takistusest või selle tekkimise ohust ning samuti takistamise kõrvaldamise kohustus, kuid seda vaid juhul, kui see on reaalselt võimalik ning asjaolusid arvestades mõistlik ning see ei too kaasa ebasoodsaid mõjusid töötaja elule, tervisele või varale (TLS § 15 lg 2 p 7).¹⁴⁵ Töötakistusest teatamise kohustus on seotud lojaalsuskohustusega, sest töötaja peab arvestama tööandja huvidega ja tegema endast kõik oleneva, et vältida tööandjale kahju tekkimist.¹⁴⁶

Töötajal tuleb tööandjat teavitada tööandja õigustatud huvi korral töösuhtega seonduvatest olulistest asjadest (TLS § 15 lg 2 p 8). Sellise kohustuse täitmiseks peab tööandja olema selleks eelnevalt soovi avaldanud ja informeerinud töötajat sellest, millist infot ta töösuhtes töötajalt ootab.¹⁴⁷ Erinevates valdkondades tegutsevatel tööandjatel on huvi erinevate töösuhtega seonduvate oluliste asjade suhtes. Teavitamise nõudmisel tuleb tööandjal arvestada vastava tegevusala tavasid ja praktikat.¹⁴⁸ Töötajal ei ole kohustust anda tööandjale oma eraelu puudutavat informatsiooni tööle kandideerimisel ega ka töötamisel, kuid kui töötaja on ajutiselt töövõimetu, siis tuleb tal tööandjat sellest esimesel võimalusel teavitada ning teatada ka ajutise töövõimetuse eelduslikust kestusest (TLS § 15 lg 2 p 10). Kui töötaja ei oska ajutisest töövõimetusest teatamisel prognoosida oma töövõimetuse kestust, siis tuleb töötajal tööandjat teavitada ajutise töövõimetuse kestusest selle selgudes, sealhulgas selle eeldusliku kestuse muutusest.¹⁴⁹ Töötaja ei pea ajutise töövõimetuse korral tööandjale avaldama täpsemat infot oma haiguse (sh diagnoosi) või vigastuse kohta.

Eeltoodud kohustustele lisandub töötajale kohustus täita kõiki oma tööülesandeid vajaliku hoolsusega. Hoolsuse hindamiseks on TLS §-s 16 sätestatud hoolsuse määr. Töötaja hoolsust on vaja määratlada seoses töötaja vastutusega ja süü tuvastamisega näiteks töölepingu erakorralise ülesütlemise õiguse kindlakstegemisel. Hoolsuse määramisel tuleb arvestada TLS § 16 lg-s 2 sätestatuga. Kõikide töötajate jaoks ühtset hoolsuse määra ei ole võimalik kehtestada. See tuleb iga töötaja puhul eraldi määrata.¹⁵⁰

TLS näeb töötajale ette kohustused teatud tegudest hoidumiseks. Esiteks on töötajal kohustus hoiduda tegudest, mis kahjustaks tööandja mainet või põhjustaks klientide või partnerite

¹⁴⁵ E. Käärats jt, lk 47.

¹⁴⁶ H. Raidve, M. Rask, Töölepingu seadus praktikas. Teine raamat, lk 24-25.

¹⁴⁷ E. Käärats jt, lk 47.

¹⁴⁸ H. Raidve, M. Rask, Töölepingu seadus praktikas. Teine raamat, lk 25.

¹⁴⁹ Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019, ptk 2.1, lk 6.

¹⁵⁰ Samas, lk 8.

usaldamatust tööandja vastu (TLS § 15 lg 2 p 9). TLS-s ei ole sätestatud loetelu tegudest, mis võivad kahjustada tööandja mainet või tekitada usaldamatust tööandja vastu, sest sellise ammendava loetelu kehtestamine oleks töö autori hinnangul võimatu seetõttu, et ei ole võimalik kõiki tööandja mainet kahjustavaid töötaja tegusid ette näha ning mainet kahjustavateks tegudeks võivad erinevate töösuhete puhul olla erinevad teod. Mainet kahjustavate tegude määratlemine ei ole seega võimalik ilma konkreetset töösuhet ja toimepandud tegu koos hindamata. Samuti ei pruugi alati kõik töötaja teod (sh töövälised) tööandja mainet kahjustada. Küll aga kahjustab tööandja mainet ja tekitab usaldamatust töötaja tegu juhul, kui töötaja on seostatav tööandjaga eelkõige tööülesannete täitmisel. Samas võib tööandjaga seostatus ilmned ka töövälisel ajal, mil töötaja vääritud käitumine võib samuti kahjustada tööandja mainet.¹⁵¹ Näiteks, kui töötaja kandes tööandja poolt antud vormiriietust käitub väärilt (ähvardab või solvab kliente, tarvitab avalikus kohas alkohoolseid jooke jne) või sõites tööandja autoga (mürgistatud logodega) alkoholijoobes. Seega on TLS § 15 lg 2 p-s 9 sätestatud lojaalsuskohustus, mida töötaja peab täitma ka töövälisel ajal, välja arvatud, kui pooled ei ole selle kehtivust töölepingus piiranud. Sätte kohaldamisel on see siiski kohaldatav niivõrd, kuivõrd tööandja huvisid saab pidada tähtsamaks töötaja õiguste piiramisest.¹⁵² Teiseks on töötajal kohustus mitte takistada teisi töötajaid töö tegemisel ega kahjustada oma tegudega enda või kolmandate isikute elu, tervist või vara (TLS § 15 lg 2 p 5). Eelkõige määrab see säte töötaja kohustuse täita töötervishoiu-, töö- ja tuleohutuse nõudeid, mis sätestatud erinevates seadustes, aga mida tööandja on koondanud näiteks asutuses kehtestatud töökorralduse reeglitesse või muudesse juhendmaterjalidesse. Näiteks võib teiste tööd takistavaks teoks olla ka viirusega nakatanud programmi allalaadimine oma tööarvutisse, mis sealt omakorda levib teiste töökaaslaste arvutitesse.¹⁵³

Töötajatele on sätestatud ametnike vaikimiskohustusega sarnane kohustus - saladuse hoidmise kohustus (TLS § 22 lg 1), mis seotud tootmis- või ärisaladusega¹⁵⁴. TLS § 22 lg 1 viitab VÕS §-le 625, mis reguleerib saladuse hoidmise kohustust käsunduslepingute puhul ja mille kohaselt peab töötaja hoidma saladuses talle tööülesannete täitmisega teatavaks saanud asjaolusid, mille saladuses hoidmiseks on tööandjal õigustatud huvi¹⁵⁵. Isegi, kui sellist viidet VÕS §-le 625 ei oleks TLS-s, tuleks töö autori hinnangul ametiasutustele, kellel ei ole nn

¹⁵¹ H. Raidve, M. Rask, Töölepingu seadus praktikas. Teine raamat, lk 26-27.

¹⁵² Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019, ptk 2.1, lk 5.

¹⁵³ H. Raidve, M. Rask, Töölepingu seadus praktikas. Teine raamat, lk 23.

¹⁵⁴ Ärisaladus on määratlemata õigusmõiste, mille olemust selgitas riigikohus pikemalt antud lahendis. RKTko 09.12.2008 nr 3-2-1-103-08, p 17-21.

¹⁵⁵ Kogu töösuhtega ja üldjuhul töötaja isikuga seotud teabele saladuse hoidmise kohustuse kehtestamine ei ole põhjendatud. Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019, ptk 2.1, lk 18.

tootmis- ega ärisaladusi, sellise saladuse hoidmise kohustuste kokkulepet jaatada tulenevalt eraõiguses kehtivast poolte privaatautonomia põhimõttest, sest ametiasutusel võib olla samuti õigustatud huvi teatud info saladuses hoidmiseks (nt info klientide, lepingute jne kohta). VÕS § 625 lg 1 ls-st 2 tulenevalt ei ole töötajal saladuse hoidmise kohustust, kui asjaolude avalikustamiseks on tööandja loa andnud või kui töötaja on seadusest tulenevalt avalikustamiseks kohustatud (nt õigusrikkumisest teatamiseks).

Erinevalt ametnikest tekib töötajatel saladuse hoidmise kohustus siis, kui ametiasutus on selle teabe selgelt määratlenud ja selle sisu töötajale kirjalikult teatavaks teinud. Kui ametiasutus ei ole saladuse sisu määratlenud ega seda töötajale teatavaks teinud, siis eeldatakse, et töötajal ei lasu saladuse hoidmise kohustust. Siiski ei tähenda see töö autori hinnangul seda, et sellisel juhul võib töötaja valimatult avalikustada töösuhtes teada saadud või ametiasutuse kohta käivat informatsiooni. Näiteks, kui töötaja avaldab konfidentsiaalset infot eesmärgiga tekitada tööandjale kahju, siis selline töötaja tegevus võib olla, kuid siiski piiratud juhtudel, käsitletav TLS § 15 lg 2 p-st 9 tuleneva kohustuse rikkumisena.¹⁵⁶ VÕS § 625 lg 2 kohaselt säilib töötajal saladuse hoidmise kohustus ka pärast töösuhte lõppemist ulatuses, mis on vajalik tööandja õigustatud huvide kaitsmiseks. Saladuse hoidmise kohustus on seotud tööandja õigustatud huvidega ja selle kohustuse ajaline kestus sõltub tööandja huvide kestusest. Kui tööandjal lõpeb töötaja töösuhte kestel mõne saladuse hoidmise suhtes õigustatud huvi, siis sellest tulenevalt lõpeb ka töötaja saladuse hoidmise kohustus.¹⁵⁷ Sõltuvalt avaliku teenistuse spetsiifikast on ametnike vaikimiskohustus ulatuslikum töötajate saladuse hoidmise kohustusest.¹⁵⁸

Töötajal on võimalik analoogselt ametnikega keelduda teatud tööandja poolt antavate korralduste täitmisest. TLS § 17 lg 3 alusel on töötajal õigus keelduda selliste korralduste täitmisest, mis ei ole seotud töölepingu, kollektiivlepingu ja seadusega või on vastuolus hea usu või mõistlikkuse põhimõttega. Nimetatud sättest tuleb üldreegel, et kui korraldus ei vasta kasvõi ühele TLS-i § 17 lg-tes 1-3 sätestatud tingimusele, siis on see tühine ja töötaja sellist korraldust täitma ei pea. Ka ei pea töötaja sellist korraldust vaidlustama, kuna sellel ei ole algusest peale õiguslikke tagajärgi. Samas ei ole aktsepteeritav olukord, kus töötaja leiab, et tööandja korraldus on tühine ja sellest tulenevalt ta tööandja korraldust ei täida, kuna tal puudub kohustus tööandja korralduse vaidlustamiseks. Töötaja tööandja tühisest korraldusest

¹⁵⁶ Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019, ptk 2.1, lk 5-6.

¹⁵⁷ Samas, lk 19-20.

¹⁵⁸ G. Tavits, lk 27.

teavitamiskohustus tuletatav VÕS §-s 6 sätestatud hea usu põhimõttest. Sellest tulenevalt tuleks töötajal tööandjat siiski oma seisukohast korralduse tühisuse kohta informeerida.¹⁵⁹ Seega on töötajatel sarnaselt ametnikega kohustus tööandjat teavitada, kui tööandja on töötajale andnud tühise korralduse. Üldreeglist, mille kohaselt ei pea töötaja tööandja tühiseid korraldusi täitma, on siiski kehtestatud ka üks erand. Tööandja tühine korraldus muutub töötaja jaoks kehtivaks olukorras, kus tööandja korraldus tuleneb hädavajadusest (eelkõige vääramatust jõust). Vääramatu jõud on VÕS § 103 lg-st 2 lähtuvalt TLS § 17 lg 4 kontekstis asjaolu, mida tööandja ei saanud mõjutada ja mõistlikkuse põhimõttest lähtuvalt ei saanud temalt oodata, et ta töölepingu sõlmimise ajal selle asjaoluga arvestaks või seda väldiks või sellise asjaolu või selle tagajärje ületaks.¹⁶⁰

Erinevalt ametnikest ei ole töötajatele kehtestatud seadusest tulenevaid tegevuspiiranguid (streigikeeld, kõrvaltegevused). Töötajatel on töösuhte ajal seadusega antud õigus streigis osalemiseks ja streigi ajal keelduda töö tegemisest (TLS § 19 p 4). Erinevalt ametnikest võimaldab TLS töötajatega sõlmida konkurentsipiirangu kokkuleppe (TLS § 23 lg 1), millega töötaja võtab endale kohustuse mitte töötada tööandja konkurendi juures või mitte tegutseda tööandjaga samal majandus- või kutsetegevuse alal. Sellise kokkuleppe võib sõlmida tööandja eriliste majanduslike huvide kaitseks, mille saladuses hoidmiseks on tööandjal õigustatud huvi, eelkõige kui töösuhte võimaldab töötajal tutvuda tööandja klientidega või tootmis- ja ärisaladusega ning nende teadmiste kasutamine võib tööandjat oluliselt kahjustada (TLS § 23 lg 2). Töösuhetes sõlmitav konkurentsipiirangu kokkulepe on sarnane saladuse hoidmise kohustusega, sest mõlemat meedet saab rakendada ainult sellise teabe saladuses hoidmiseks, mille vastu on tööandjal õigustatud huvi ja tööandja ei saa seda kokkulepet sõlmida iga töötajaga. Selline kokkulepe on lubatav vaid töötajatega, kellel on juurdepääs teabele, mille avaldamine konkurentidele võib kahjustada tööandja huve.¹⁶¹

Konkurentsipiirangu kokkulepe on riigikohtu hinnangul töötaja ja tööandja vahel eraldi sõlmitav võlaõiguslik kokkulepe, mida reguleerivad TLS §-d 23-27 ja mille suhtes ei kohaldu TLS-s töölepingu kohta sätestatud erinormid. Kuna konkurentsipiirangu kokkulepe on töölepingust eraldiseisev võlaõiguslik kokkulepe, siis ei ole konkurentsipiirangu kokkulepe töötaja tööülesanne ning selle kokkuleppe rikkumisest tekkinud kahju ei saa käsitleda tööülesannete täitmisel tekkinud kahjuna TLS § 74 lg 4 mõttes.¹⁶² TLS §-s 27 sätestatud

¹⁵⁹ Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019, ptk 2.1, lk 9.

¹⁶⁰ Samas, lk 9.

¹⁶¹ Samas, lk 23.

¹⁶² RKTKo 06.03.2013 nr 3-2-1-6-13, p-d 12-13.

teatamiskohustus¹⁶³ on seotud konkurentsipiirangu kokkuleppega, mitte töötaja töökohustustega ning see säte annab tööandjale aluse töötaja konkurentsipiirangu kokkuleppest kinnipidamise kontrollimiseks.¹⁶⁴ Ametiasutuse ja töötaja vahel konkurentsipiirangu kokkuleppe sõlmimine on siiski küsitav ja vajab töö autori hinnangul eraldi analüüsimist.

Erinevalt ametnikest ei ole töötajatel ametivande andmise kohustust, neutraalsuskohustust ja seotust avaliku huviga. Viimased kaks sisaldavad endas väärtusi, mida aga tuleb oluliseks pidada ka ametiasutuse töötajate juures. Sarnaselt ametnikele on ametiasutuste teatud töötajatel olemas nn valdkondlikud eetikakoodeksid. Näiteks sekretäri tööd tegevatel töötajatel on olemas sekretäritöö eetikakoodeks.¹⁶⁵ Raamatupidamistööd tegevatel töötajatel raamatupidaja kutse-eetika koodeks.¹⁶⁶ Kuigi ametniku eetikakoodeksi järgimine on kohustuslik ametnikele, siis eeldatakse siiski, et samu põhimõtteid järgivad ka töölepingu alusel riigitööl olevad inimesed.¹⁶⁷ Autor nõustub eelnimetatud seisukohaga, sest ka ametiasutuses töötavate isikute tegevus peab olema seaduslik, nad peavad olema usaldusväärsed ja asjatundlikud ning erapooletud jne.

2.3. Ametnike ja töötajate vastutus

Teenistus- ja usaldussuhetest tulenevad ametniku teenistuskohustused ning samas ametiasutuse võimalused nende kohustuste täitmise üle järelevalvet teostada. Ametnik vastutab oma teenistuskohustuste täitmise eest ja kui ametnik rikub teenistuskohustusi, siis see tähendab samuti, et ametnik rikub ka teenistus- ja usaldussuhet ametiasutusega ning ametiasutusel on õigus sellisel juhul sekkuda ametniku põhiõigustesse läbi distsiplinaarmenetluse algatamise ja distsiplinaarkaristuse määramise.¹⁶⁸ Distsiplinaarmenetlus on omane vaid avalikule teenistusele. Distsiplinaarmenetlus on oma olemuselt süüteomenetlus¹⁶⁹, mille tulemuseks võib olla ametniku distsiplinaarvastutusele võtmine ja distsiplinaarkaristuse määramine (ATS § 75). Distsiplinaarvastutusele on üldjuhul võimalik võtta kõiki teenistuskohustusi rikkunud ametnikke, kuid erandiks on isikud, kes

¹⁶³ Tööandja nõudel on töötaja kohustatud töölepingu kehtivuse ajal ja pärast selle lõppemist andma teavet oma tööalase ja majandus- või kutsetegevuse kohta ulatuses, milles see omab tähtsust TLS §-des 23-25 nimetatud kokkuleppest kinnipidamise kontrollimiseks.

¹⁶⁴ Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019, ptk 2.1, lk 30.

¹⁶⁵ Sekretäritöö eetikakoodeks. Arvutivõrgus: <http://www.juhiabiyhing.ee/?SID=05469d378d82666b00b61320db6e77f7&n=30> (25.02.2019).

¹⁶⁶ Raamatupidaja kutse-eetika koodeks. Arvutivõrgus: <https://www.rmp.ee/raamatupidamine/kutsevalifikatsioon/raamatupidaja-kutse-eetika-koodeks-2006-11-14> (25.02.2019).

¹⁶⁷ Rahandusministeeriumi veebileht. Arvutivõrgus: <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika/avaliku-teenistuse-eetika> (22.02.2019).

¹⁶⁸ K. Lang jt, lk 162.

¹⁶⁹ L. Kanger. Millest kõneleb avaliku teenistuse distsiplinaarvaidluste alane kohtupraktika? *Juridica* 2011/9, lk 675.

tegutsevad iseseisvalt ja erapooletult (nt soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik).¹⁷⁰ ATS § 129 kohaselt ei kohaldata ametnike suhtes enam töötajate distsiplinaarvastutuse seadust (edaspidi TDVS)¹⁷¹, vaid ATS-i 8. peatükis sätestatud.

„Distsiplinaarvastutuse instituut on ametniku erilisest usaldussuhtest tulenev, avaliku huvi ja avaliku korra kaitseks ettenähtud kontrollimehhanism.“¹⁷² Distsiplinaarõigus täidab mitmeid funktsioone. Esiteks on järelevalve (ametnike kohustuste täitmise üle), ametkonna hea maine ja tõhusa toimimise ning ametnike õiguste kaitse funktsioon, sest distsiplinaarõiguse eesmärk on muuhulgas õiglase menetluse tagamine. Teiseks on hoiatav funktsioon ametniku suhtes, et viimane oma teenistuskohustusi korrektselt täidaks. Kolmandaks on ametnikusuhet lõpetav funktsioon nende ametnike suhtes, kes on teenistuskohustuste mittekorrektse täitmise või mittetäitmise tõttu usalduse¹⁷³ kaotanud ning ametniku käitumisest võib eeldada, et ta ei suuda ka edaspidi tagada teenistuskohustuste korrektset täitmist. Distsiplinaarõiguse ülesanne on tagada, et teenistus- ja usaldussuhe on ametniku tahte vastaselt lõpetatav üksnes siis, kui on tõendatud ametniku poolt teenistuskohustuste oluline ja süüline rikkumine (ATS § 74 lg 1, § 75 lg 4).¹⁷⁴ Lisaks distsiplinaarõiguslikule tagajärjele võib teenistuskohustuse süüline rikkumine tuua kaasa ka karistusõiguslikud tagajärjed (kuriteod ja väärteod KarS § 3 lg 2 tähenduses) või varalise vastutuse (ATS § 80).¹⁷⁵ Oluline on siinjuures teada, et kui ametnik, rikkudes süüliselt teenistuskohustusi, on pannud toime sellise teo, mille eest võidakse talle määrata näiteks kriminaalkaristus või nõutakse temalt välja kahjuhüvitis, siis see ei takista ametnikule sama teo eest distsiplinaarkaristuse määramist (ATS § 75 lg 9). Distsiplinaarkaristusena võib ametnikule teha noomituse, vähendada ametniku põhipalka kuni 30 protsendi ulatuses kuni kuueks kuuks või ametniku teenistusest vabastada (ATS § 70). Käesolevas töös on käsitletud vaid distsiplinaarõigusliku tagajärjena teenistusest vabastamist.

Distsiplinaarvastutuse küsimus on reguleeritud ka magistritöös vaadeldavates eriseadustes. Näiteks on eraldi regulatsioonid kehtestatud KVTS-s ja ProkS-s. KVTS näeb eraldi ette sätted distsiplinaarsüüteo toime pannud kaitseväelase teenistusest vabastamiseks (KVTS § 148 ja § 177)¹⁷⁶. ProkS-s on eraldi regulatsioon prokuröride distsiplinaarmenetluse kohta (ProkS 5.

¹⁷⁰ K. Lang jt, lk 222.

¹⁷¹ Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus. - RT I, 06.07.2012, 40.

¹⁷² K. Lang jt, lk 222.

¹⁷³ Usaldus on veendumus sellest, et kedagi või midagi võib usaldada, et keegi ei peta ootusi ega valmista pettumust. Eesti keele seletav sõnaraamat. Arvutivõrgus: <http://eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=usaldus> (16.03.2019).

¹⁷⁴ K. Lang jt, lk 222.

¹⁷⁵ Samas, lk 221.

¹⁷⁶ Tegevteenistusest vabastamine distsiplinaarsüüteo korral toimub KVTS §-s 177 sätestatud alustel (KVTS § 148). Tegevväelase võib distsiplinaarkorras tegevteenistusest vabastada, kui distsiplinaarsüütegu pandi toime tahtlikult või raske hooletuse tõttu või teo iseloomu tõttu ei ole võimalik tegevväelase jätkamine tegevteenistuses (KVTS § 177).

jagu), mis erinevalt teistest vaadeldavatest eriseadustest annab distsiplinaarsüütegude arutamise õiguse distsiplinaarkomisjonile või valdkonna eest vastutavale ministrile (ProkS § 36 lg 1, § 32 lg 3). Seevastu PPVS ja VangS viitavad mõlemad distsiplinaarvastutuse puhul ATS-le, kuid toovad sisse mõned erisused. PPVS eristab kahte liiki Politsei- ja Piirivalveameti ametnikke: ametnikud, kes on politseiametnikud¹⁷⁷ ja ametnikud, kes ei ole politseiametnikud. PPVS-i kohaselt kohaldatakse ametnike suhtes, kes ei ole politseiametnikud, ATS-s sätestatud (PPVS § 6³ lg 1). PPVS lisab nende ametnike puhul ATS-s sätestatud distsiplinaarkaristuse määramise õigust omavate isikute ringi¹⁷⁸ valdkonna eest vastutava ministri (PPVS § 6³ lg 2). Politseiametnike puhul lähtutakse PPVS-st, milles on distsiplinaarvastutus reguleeritud 8. jaos. VangS-s sätestatu kohaselt lähtutakse vanglaametnike distsiplinaarvastutusele võtmisel ATS-i regulatsioonist, kuid VangS toob sisse mõningase erinevuse karistusliikide osas (VangS § 149). Kuna seadusandja on ATS-s reguleeritud distsiplinaarmenetluse läbiviimise, distsiplinaarvastutuse jne normidele lisaks sätestanud erinorme eriseadustes, siis võib eeldada, et ka need erisused on vajalikud tulenevalt avaliku teenistuse eriliigi eripärast või spetsiifikast.

Nii nagu ametnik vastutab ametiasutuse ees oma teenistuskohustuste täitmise eest, vastutab ka töötaja oma töökohustuste täitmise eest. Töökohustuste rikkumisel rikub töötaja töölepingulist kohustust. Varasemalt kohaldati nii ametnikele, kui töötajatele kohustuste rikkumisel TDVS-i. TLS-i kehtima hakkamisest ei kohaldata TDVS-i töötajate töökohustuste rikkumisel ega ka ATS-i kehtima hakkamisest ametnike teenistuskohustuste rikkumisel (ATS § 129, TDVS § 1 ls 2). Kuna tööleping on oma olemuselt käsundusleping, siis töölepingule kohaldatakse ka VÕS-i üldosas sätestatud. VÕS § 1 lg 1 kohaselt reguleerib töölepinguga seonduvate kohustuste rikkumist küll VÕS-i 5. peatükk, kuid töötaja vastutuse puhul tuleb arvestada TLS-i 4. peatükis (TLS §-des 72-78) sätestatud piirangutega. VÕS-i sätted kuuluvad töötaja vastutuse puhul kohaldamisele vaid ulatuses, milles TLS-i 4. peatükk erisusi ei sätesta. Kui töötaja rikub töökohustusi, siis saab tööandja õiguskaitsevahendeid kasutada vaid siis, kui töötaja vastutab kohustuste rikkumise eest süüliselt (TLS § 72). Nimetatud paragrahv välistab võlaõiguses üldiselt kehtiva garantiivastutuse põhimõtte, mille järgi vastutab lepingulist kohustust rikkunud pool eelduslikult alati oma kohustuse rikkumise eest, välja arvatud juhul, kui ta tõendab, et rikkumine on vabandatav vääramatu jõu tõttu (VÕS § 103).¹⁷⁹

¹⁷⁷ Politseiametnik on Politsei- ja Piirivalveametis, Kaitsepolitseiametis või sisekaitsealises rakenduskõrgkoolis politseiametniku ametikohal teenistuses olev isik (PPVS § 34 lg 1).

¹⁷⁸ ATS-s on distsiplinaarkaristuse määramise õigus ainult ametisse nimetamise õigust omaval isikul (ATS § 76 lg 1 ja § 22 lg 1).

¹⁷⁹ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Esimene raamat, lk 134-136.

Kokkuvõttes võib üldistatult öelda, et teenistujatele esitatavad nõuded, teenistujate pädevus ja vastutus on erinev. ATS-s on kehtestatud ametnikule esitatavad miinimumnõuded ja piirangud, mis keelavad teatud isikute avalikku teenistusse võtmise. Töötajatele selliseid miinimumnõudeid (va vanus) ja piiranguid kehtestatud ei ole. Ametiasutus võib kehtestada teenistujatele esitatavaid täiendavaid (sh kvalifikatsiooninõudeid) nõudeid, kui seadusandja neid ise mõnes teises seaduses kehtestanud ei ole. Hoolimata sellest, et teenistujatele esitatavad nõuded on seaduste tasandil erinevad, on ametiasutusel siiski võimalik ise neid nõudeid teatud ulatuses ühtlustada ning kohelda teenistujaid võrdselt.

Ametnike pädevus on laiaulatuslikum, kui töötajatel. Ametniku teenistuskohustused tulenevad ATS-st ja muudest õigusaktidest ning ametijuhendist, kuid ametnikud peavad oma tegevuses lähtuma ka põhiseaduslikust korrast. Eriseaduste alustel teenistuses olevate ametnike teenistuskohustusi täiendavad eriseadused. Töötajate töökohustused tulenevad TLS-st ja muudest õigusaktidest, töölepingust, kuid töötaja töökohustused võivad olla eraldi kokku lepitud ka ametijuhendis. Nii ametnikel kui töötajatel on kohustused, mida tuleb järgida teenistuskohustusi täites, kuid on ka kohustused, mida peavad järgima teenistusvälisel ajal. Ametnikele (sh eriseaduste alusel teenistuses olevatele ametnikele) kui ka töötajatele on kehtestatud eetikakoodeksid, mis sisaldavad eetilisi väärtuseid ja käitumisjuhiseid. Ametiasutuses töötavatel töötajatel on soovitatud järgida ametniku eetikakoodeksis sätestatud.

Teenistujad vastutavad erinevatel alustel teenistuskohustuste rikkumise eest. Ametnikul on teenistuskohustuste rikkumisel ametiasutuse ees distsiplinaarõiguslik vastutus ning ametniku teenistuskohustuste süüline rikkumine võib kaasa tuua distsiplinaarõiguslikud tagajärjed, karistusõiguslikud tagajärjed ja varalise vastutuse. Magistritöös vaadeldud eriseadustes on distsiplinaarvastutuse küsimus eraldi kehtestatud eriseaduses või viidatud ATS-le ja eriseadusesse on sätestatud mõningad erisused. Töötajal on ametiasutuse ees töökohustuste rikkumisel lepinguõiguslik vastutus ja töökohustuste süüline rikkumine võib kaasa tuua tema suhtes õiguskaitsevahendite kohaldamise.

3. TEENISTUSKOHUSTUSTE RIKKUMINE

3.1. Teenistuskohustuste rikkumise õiguslik olemus

Nii nagu käesoleva töö 2. peatükis sai märgitud, on ametnike kohustuste allikaks seadused, määrused, ametijuhend jne. Seega distsiplinaarmenetluse materiaalõiguse normid võivad tulla eelpool loetletud allikatest ja nende järgi tuleb hinnata, kas ametnik on rikkunud teenistuskohustusi või mitte. Selleks, et saaks väita, et ametnik on teenistuskohustusi rikkunud, tuleb ennekõike aga selgeks teha, millised on ametniku teenistuskohustused ja neid vaadata eelkõige ATS § 50 jj sätestatud kohustuste kaudu. Ametniku seaduses sätestatud kohustustel (sh seaduse alusel sätestatud kohustustel) on oluline roll ametniku suhtes õigustagajärgede seisukohast ja seega peavad nii ametnik kui ka ametiasutus hästi tundma nende kohustuste sisu.¹⁸⁰

Kui ametnik rikub üldiseid käitumiskohustusi (ATS § 51 lg 1 ja lg 4) ja ametiasutus otsustab tema suhtes algetada distsiplinaarmenetluse ning võtta ametnik distsiplinaarvastutusele, siis peab ametiasutus silmas pidama kahte asja. Esiteks on distsiplinaarvastutusele võtmise seisukohast vajalik eristada seda, kas tegemist on ametniku ametialaste või ametiväliste käitumiskohustuste rikkumisega. Teiseks, kui ametnik rikkus ametivälist käitumiskohustust, siis tuleb jälgida distsiplinaarvastutusele võtmisel, et ametiasutus ei sekkuks liigselt ametniku privaatsfääri.¹⁸¹

Ametialaste ja ametiväliste käitumiskohustuste rikkumise eristamiseks on vaja vaadata, kas rikkumine leidis aset tööajal või töövälisel ajal (ajaline seos) aga ka seda, kas ametniku tegevus oli teenistuskohustuste täitmise raames või mitte (materiaalne seos ehk teenistusliku seose materiaalse hindamise reegel). Kui nende kahe seose abil ei ole ikka veel päris selge, kas rikkumise puhul on tegemist ametialase või ametivälise teenistuskohustuse rikkumisega, siis võib appi võtta ka nn kolmanda objektiivse vaatleja perspektiivi ehk anda hinnang, kas tegu tehes paistis ametnik välja kui tavaline eraisik või oli arusaadav tema seos ametiasutusega (nt vormiriided, ametiauto). Kolmanda objektiivse vaatleja perspektiivist hinnangu andmine ei pruugi alati eristamisele kaasa aidata, kuna sellistel juhtudel, kus ametnik käitus välise vaatleja hinnangul eraisikuna, tuleks tegelikult veel eraldi vaadata, mis

¹⁸⁰ K. Lang jt, lk 224.

¹⁸¹ Samas, lk 225.

oli ametniku tegevuse sisu.¹⁸² Näiteks väikeses linnas kõigile tuntud lastekaitsetöötaja ajab töövälisel ajal kaupluses juttu linnakodanikuga. Kolmanda objektiivse vaatleja perspektiivist võib visuaalse vaatluse alusel öelda, et lastekaitsetöötaja ilmselt suhtles eraisikuna, kuid tegelikkuses võis lastekaitsetöötaja pöörduda linnakodaniku (nt alkoholi liigtarvitamise probleemidega lapsevanem) poole hoopis ametialastes küsimustes, sest see võis olla ainuke hetk, kus tal õnnestus linnakodanikuga kontakti saada peale korduvaid kontakti otsimisi. Seega ametniku tegevuse sisust lähtuvalt võiks jaatada teenistuskohustuste täitmist, kuigi ajalise seose järgi seda väita ei saaks. Samas võib sellises situatsioonis kolmanda vaatleja perspektiiv osutuda määravaks juhtudel, kus tuleb hinnata ametniku ametivälise vääriskohustuse rikkumist, sest ATS § 51 lg-st 4 näeb ette seda, et ametnik hoiduks sellistest tegudest, mis oleks välise vaatleja hinnangul ametnikule etteheidetav.¹⁸³ Näiteks kui eelmainitud lastekaitsetöötaja töövälisel kaupluses karjub, ähvardab ning kasutab ebatsensuurseid sõnu linnakodanikuga suhtlemisel.

Ametniku ametivälise vääriskohustuse nõude üldine eesmärk on hoida avaliku teenistuse mainet ning seetõttu tuleb ametnikul käituda väärilt nii tööajal kui ka töövälisel ajal. Kuna ametnik on aga ühelt poolt põhiõiguste adressaat ja teiselt poolt ise ka põhiõiguste kandja, siis tuleks jälgida, et ametniku põhiõigustesse sekkumine oleks siiski proportsionaalne. Vältimaks liigset sekkumist ametniku eraellu tuleb ametiasutusel käitumiskohustuse rikkumise tõttu ametniku distsiplinaarvastutusele võtmiseks igakordselt hinnata ametniku ametivälise ebaväärika käitumise mõju ulatust ametialasesse tegevusse. Hindamine on oluline just seetõttu, et mitte igasugune ametniku eraeluline heade kommete, moraali või sündsuse vastu aset leidnud eksimus, ei tähenda veel ametniku ametivälise väärika käitumise kohustuste rikkumist. Käitumiskohustuse rikkumiseks saab pidada olukorda, kus ametniku eraeluline eksimus on niivõrd kaalukas, et selle mõju ulatub ametialasesse tegevusse ehk tegemist peab olema olukorraga, kus kahjustatakse oluliselt usaldust ametniku ja ametiasutuse vastu, ametkonna mainet ning seeläbi ka ametialast suhtlust.¹⁸⁴ Kusjuures hindamisel võib töö autori hinnangul olulist rolli mängida ka see, millisel ametikohal ametnik töötab.

Teenistuskohustuste rikkumine võib seisneda selles, et ametnik ei täida mõnda teenistuskohustust nõuetekohaselt (mittekohane täitmine) või on jätnud teenistuskohustused täitmata (mittetäitmine). ATS-s on ametnike distsiplinaarvastutusena sätestatud vaid üks

¹⁸² K. Lang jt, lk 168.

¹⁸³ Samas, lk 168-169.

¹⁸⁴ Samas, lk 168.

distiplinaarsüütegu - teenistuskohustuste süüline rikkumine (ATS § 69), mis sisaldab kahte terminit: teenistuskohustuste rikkumine ja distiplinaarsüütegu. Neile kahele eelnimetatud terminile lisandub veel kitsam mõiste – ametniku tegelik tegu ehk tegelik faktiline toiming.¹⁸⁵ Teenistuskohustuse rikkumiseks ei saa pidada üldistavaid etteheiteid ametniku tegevusele või tegevusetusele.¹⁸⁶ Näiteks ei ole teenistuskohustuse rikkumisena vaadeldav ametniku üldine hooletus. Selleks, et seda rikkumisena saaks käsitleda, peab see hooletus väljenduma konkreetsetes tegudes.¹⁸⁷

Töölepinguline suhe on poolte vabatahtlike tahteavalduste alusel sõlmitud kokkulepe, millega pooled võtavad endale vastastikused kohustused eeldades, et teine pool oma kohustusi vastavalt kokkuleppele täidab. Kui aga teine pool oma töölepinguga võetud kohustusi ei täida, siis on tegemist lepinguliste kohustuste rikkumisega. Töölepingulistes suhetes saab kohustuste rikkumisena käsitleda lisaks töölepingus (või ametijuhendis) kokku lepitud töökohustustele ka TLS-s § 15 lg 1 ja 2, § 22 ning muudes seadustes ja õigusaktides sätestatud kohustuste rikkumist. Töölepingulistest suhetest tulenevaid kohustusi analüüsis autor pikemalt käesoleva töö 2. peatükis.

Lepinguliste kohustuste rikkumine võib seisneda kohustuste täitmata jätmises (mittetäitmine) või mittekohases täitmisel sealhulgas täitmisega viivitamises (VÕS § 100). Töölepingulises suhtes võib kohustuste rikkumine seisneda töö mittetegemises (nt töötaja on küll tööruumides aga tööd ei tee), mittekohases tegemises (nt teeb tööd lohakalt) või töökohustuste täitmisega viivitamises, tööle mitteilmumises või töölt tööajal ette teatamata lahkumises, tööandja seaduslike korralduste täitmata jätmises jne. Üldjuhul on eelnimetatud töökohustuste rikkumised vaadeldavad töötaja töökohustustest tulenevalt, kuid TLS sätestab mõningad kohustused, mida töötaja peab järgima ka eraelus ehk töövälisel ajal. Sellisteks töötaja kohustusteks on saladuse hoidmise kohustus ning kohustus hoiduda tegevustest, mis kahjustavad tööandja mainet või põhjustavad klientide või äripartnerite usaldamatust tööandja vastu (TLS § 15 lg 1, § 15 lg 2 p 9, § 22).

¹⁸⁵ K. Lang jt, lk 223.

¹⁸⁶ TtRnKo 18.04.2017 nr 3-15-2221/25, p 37.

¹⁸⁷ TlnRnKo 30.09.2010 nr 3-09-3076/28, p 27.

3.2. Teenistuskohustuste rikkumise tagajärjed

3.2.1. Distsiplinaarmenetluse algatamine ja läbiviimine

ATS § 72 lg 1 kohaselt, kui ametiasutusele on teada piisavalt faktilisi asjaolusid teenistuskohustuste rikkumise kohta, siis võib ametiasutus alata distsiplinaarmenetluse. Distsiplinaarmenetluse algatamise aluseks on võimalik distsiplinaarsüütegu ehk võimalik teenistuskohustuste süüline rikkumine (ATS § 69). Ametniku teenistuskohustuste rikkumisi võib iseenesest olla mitmeid, kuid distsiplinaarmenetluse algatamiseks peab eeldatavasti vähemalt üks teenistuskohustuste rikkumine olema süüline. Distsiplinaarmenetluse algatamise õigus on ametisse nimetamise õigust omaval isikul (ATS § 22 lg 1, § 72 lg 1). Tegemist on ametisse nimetamise õigust omava isiku kaalutusõigusega, kusjuures tema diskretsioon hõlmab ka otsustust selle üle, kas käsitleda konkreetset rikkumist vähetähtsana (bagatelljuhtumina), mille puhul võib jätta distsiplinaarmenetluse algatamata.¹⁸⁸ Kui asjaolude pinnalt on alus arvata, et distsiplinaarsüüteo aluseks olev teenistuskohustuste rikkumine on oluline, siis peab ametisse nimetamise õigust omav isik distsiplinaarmenetluse algatama (ATS § 72 lg 2). Töö autori hinnangul võib praktikas üsna keeruliseks osutuda olukordade eristamine, millal ametisse nimetamise õigust omav isik võib ja millal peab algatama distsiplinaarmenetluse. Samas võib probleemseks osutuda olukord, kus ametisse nimetamise õigust omav isik peab bagatelljuhtumite puhul kaaluma, kas menetlust üldse alata või mitte. ATS-s ühe või teise juhtumi eristamiseks aluseid ei ole antud. Seega tuleks praktikas igakordselt teadaolevate asjaolude pinnalt hinnata, kas on tegemist bagatelljuhtumiga või mitte või, kas on tegemist asjaoludega, mille korral võib või peab distsiplinaarmenetluse algatama. Kui aga ametisse nimetamise õigust omav isik jätab ametniku teenistuskohustuste olulisel rikkumisel distsiplinaarmenetluse algatamata, siis see võib temale endale kaasa tuua distsiplinaarkaristuse juhul, kui ta ei täida süüliselt eelnimetatud distsiplinaarmenetluse algatamise kohustust.¹⁸⁹ Kuigi ATS-s ei ole ette nähtud võimalust distsiplinaarmenetluse algatamiseks ametniku enese avalduse alusel, tuleks seda siiski aktsepteerida juhtudel, kus ametniku hinnangul teda kahtlustatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises, kuid ametisse nimetamise õigust omav isik mingitel põhjustel distsiplinaarmenetlust ei algata või venitab põhjendamatult selle algatamisega. Selline võimalus aitaks ametnikul distsiplinaarsüüteo

¹⁸⁸ TlnRnKo 27.08.2018 nr 3-17-969/21, p 9.

¹⁸⁹ K. Lang jt, lk 230.

toimepanemise kahtluse korral neist kahtlustest vabaneda. Tegemist oleks ametniku nõ „enese puhastamise“ menetlusega.¹⁹⁰

ATS-s ei ole sätestatud, millal peab ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse ajaliselt algatama, kuid on sätestatud distsiplinaarkaristuse määramise tähtajad (ATS § 77). Distsiplinaarkaristuse võib määrata kahe aasta jooksul distsiplinaarsüüteo toimepanemise päevast arvates, kuid hiljemalt kuue kuu möödumisel päevast, kui distsiplinaarsüüteost sai teada isik, kellele süüdlane teenistusalaselt allub (ATS § 77 lg 1). Seega võib siiski tõdeda, et algatamisele on sätestatud ajaline piir distsiplinaarkaristuse määramise ajalise piiri kaudu, sest ametnikku ei ole võimalik distsiplinaarvastutusele võtta ilma distsiplinaarmenetlust algatamata. Ajalises mõttes on kogu distsiplinaarmenetlus, algatamisest kuni karistuse määramiseni, seotud distsiplinaarmenetluse eesmärgiga, milleks on distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiire väljaselgitamine (ATS § 71), mis tähendab, et distsiplinaarmenetluse läbiviimisega ei tohi põhjendamatult venitada.

Distsiplinaarmenetluse algatamine vormistatakse käskkirja või korraldusega, milles määratakse distsiplinaarmenetluse läbiviija ja läbiviimise tähtaeg, kirjeldatakse teadaolevaid asjaolusid ning nimetatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatav ametnik (ATS § 72 lg-d 1 ja 3). Võimalusel tuleks distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirja või korraldusse märkida ka kohustus, mille rikkumist eeldatakse.¹⁹¹ Seadusest ei tulene küll nõuet, et distsiplinaarmenetluse käskkirjas või korralduses oleks määratletud täpselt distsiplinaarsüüteo tunnustega tegu või teod, kuid menetluse läbipaistvuse huvides peaks siiski sealt selguma teadaolevad asjaolud, mille pinnalt distsiplinaarmenetlus algatati.¹⁹² See annab autori hinnangul ametnikule teadmise, milliste teenistuskohustuste rikkumist talle võidakse hiljem ette heita. Samas ei ole välistatud, et menetluse käigus ilmnevad täiendavad asjaolud, mida menetluse algatamisel teada ei olnud. Distsiplinaarmenetluse algatamise käskkiri või korraldus ei ole haldusakt¹⁹³ ja seega ei saa algatamise käskkirja või korraldust haldusmenetluse korras vaidlustada.¹⁹⁴ Hoolimata sellest, et distsiplinaarmenetluse algatamise käskkiri või korraldus ei ole haldusakt, tuleb siiski distsiplinaarsüüteos kahtlustatavale ametnikule tagada õiglane distsiplinaarmenetlus ja see kohustus hõlmab endas ametniku, kui puudutatud isiku, teavitamise kohustust tema suhtes alustatud menetlusest, sest

¹⁹⁰ K. Lang jt, lk 230.

¹⁹¹ Samas, lk 231.

¹⁹² Samas, lk 230.

¹⁹³ Ei vasta HMS § 51 lg-s 1 sätestatud haldusakti tunnustele.

¹⁹⁴ K. Lang jt, lk 231.

süüteomenetlus ei saa alata süüdistatava seljataga.¹⁹⁵ Seetõttu tuleb distsiplinaarmenetluse algatamise käskkiri või korraldus distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavale ametnikule kätte toimetada distsiplinaarmenetluse algatamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul (ATS § 72 lg 4). Kui distsiplinaarmenetluse algatamise ajal ei olnud teada teenistuskohustust rikkunud ametnik, kuid see selgub distsiplinaarmenetluse käigus, siis tuleb distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavale ametnikule algatamise käskkiri või korraldus kätte toimetada tema tuvastamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul (ATS § 72 lg 5).

Distsiplinaarmenetluses võib ilmnedas vajadus ametniku distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest kõrvaldamiseks ja seda saab teha ATS § 78 lg 1 alusel. Selline vajadus võib kõne alla tulla eelkõige juhul, kui on võimalik prognoosida ette, et tõenäoliselt määratakse ametnikule distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamine või tema teenistuses jätkamine võib kahjustada distsiplinaarmenetluse läbiviimist.¹⁹⁶ Ametniku kõrvaldamise vajaduse ilmnemise ajaks ei pea olema tõendatud distsiplinaarsüüteo toimepanemine, sest piisab, kui on teada olulised faktilised asjaolud toimunu kohta ja pädeva isiku poolt hinnatuna võib sellise teo toimepanemine karistusena kaasa tuua teenistusest vabastamise.¹⁹⁷ Ametniku teenistusest kõrvaldamise eesmärk on maandada asutuse ülesannete nõuetekohast täitmist ohustavad riskid, mitte uurida distsiplinaarsüüteo asjaolusid, ametniku võimaliku süü suurust ja karistuse proportsionaalsust.¹⁹⁸ Ametniku teenistusest kõrvaldamise õigus on ametisse nimetamise õigust omaval isikul (ATS § 22 lg 1, § 76 lg 1, § 78 lg 1). Ametniku teenistusest kõrvaldamine on ametisse nimetamise õigust omava isiku kaalutlusotsus (ATS § 78), mis vormistatakse haldusaktiga (ATS § 78 lg-d 1 ja 2) ja mille põhjendustes tuleb märkida, millistest kaalutlustest akti andmisel lähtuti (HMS § 56 lg 3).

Kui distsiplinaarmenetluse algatamise õigus ja ametniku teenistusest kõrvaldamise õigus on vaid ametisse nimetamise õigust omaval isikul, siis iseenesest distsiplinaarmenetlust saab läbi viia ametisse nimetamise õigust omav isik ise või tema poolt volitatud isik (ATS § 72 lg-d 1 ja 2, § 73 lg 1). Distsiplinaarmenetluse läbiviija määramine on samuti ametisse nimetamise õigust omava isiku kaalutlusotsus, kuna seadus annab ametisse nimetamise õigust omavale isikule võimaluse enda asemel volitada mõnda teist ametiasutuse teenistujat

¹⁹⁵ L. Kanger, lk 679.

¹⁹⁶ K. Lang jt, lk 245.

¹⁹⁷ Näiteks on kohus leidnud põhjendatuna kõrvaldada distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest selline politseiametnik, keda on põhjust kahtlustada tegevuses, mis näitab üles lugupidamatust abitus seisundis inimeste vastu, mis viitab moraaltusele ja vägivaldsusele. TlnHKo 04.10.2016 nr 3-16-983/16, lk 6.

¹⁹⁸ TlnHKo 04.10.2016 nr 3-16-983/16, lk 6.

distsiplinaarmenetlust läbi viima. Teise isiku volitamist distsiplinaarmenetluse läbiviimiseks tuleks eelistada seetõttu, et vastasel juhul peaks ametisse nimetamise õigust omav isik distsiplinaarmenetluse läbiviijana pärast distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte koostamist määrama ka teenistuskohustusi rikkunud ametnikule distsiplinaarkaristuse (ATS § 76 lg 1) ning seetõttu võib olla nii distsiplinaarmenetluse läbiviimine kui ka hiljem distsiplinaarkaristuse määramine mõjutatud ametisse nimetamise õigust omava isikuga seotud subjektiivsetest asjaoludest. Autor nõustub seetõttu kohtu seisukohaga, et distsiplinaarmenetluse objektiivsuse ja igakülsuse huvides oleks mõistlik, kui distsiplinaarmenetluse läbiviija ja distsiplinaarkaristuse määraja oleks erinevad isikud.¹⁹⁹

Distsiplinaarmenetluse käigus kogub läbiviija distsiplinaarsüüteo kohta tõendeid²⁰⁰ ja võib nõuda tunnistajatelt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis seletusi, mille andmine on tunnistajatele (nii ametiasutuse ametnikele kui ka töötajatele) kohustuslik (ATS § 73 lg-d 2 ja 4). ATS § 73 lg-st 4 tuleneb sama ametiasutuse ametnikule, kes viibis distsiplinaarsüüteo toimepanemise juures või kellele on teada distsiplinaarsüüteo asjaolud, teenistuskohustus anda selgitusi. Kui ametnik keeldub selgitusi andmast, siis rikub ta ATS § 73 lg-s 4 sätestatud kohustust, välja arvatud juhul, kui ta peab andma tunnistusi enda või tema lähedaste ehk seotud isikute²⁰¹ kohta.

Distsiplinaarmenetluse läbiviijale on ATS-s sätestatud kohustus anda ametnikule võimalus esitada kirjalik seletus distsiplinaarsüüteo kohta (ATS § 73 lg 3). Antud kohustuse eesmärk on tagada ametnikule õiglane menetlus, kui tema suhtes on algatatud distsiplinaarmenetlus. Õiglase menetluse tagamise nõude eesmärgiks on kaitsta menetlusosalist tagaselja tehtavate otsuste eest, anda võimalus esitada omalt poolt asja lahendamiseks tähtsust omavaid faktilisi asjaolusid, selgitusi, tõendeid ja põhjendusi. Samuti kaitsta oma õigusi, tutvuda enda kohta kogutud ja väidetava süüteoga seonduva informatsiooniga ning avaldada arvamust kavandatava haldusaktiga süüksarvatava teo kvalifikatsiooni ja määratava karistuse kohta.²⁰² Isikul peab olema seega reaalne võimalus enda õigusi kaitsta.²⁰³ Sellise võimaluse andmine peab hilisema võimaliku kohustuse täitmise tõendamise huvides olema fikseeritud distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirjas või korralduses, mis toimetatakse ametnikule

¹⁹⁹ TlnHKO 01.09.2015 nr 3-14-50833/39, p 8.

²⁰⁰ Tõendite kogumisel lähtutakse HMS-s sätestatust. HMS § 38 lg 2 kohaselt võib tõendiks olla menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi arvamus. Avalikut teenistuse seaduse 193 SE seletuskiri, lk 50.

²⁰¹ Seletuse andmisest keeldumine on kohustuse rikkumine, välja arvatud juhul, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavalt isikult nõutakse teda kahjustavat seletust või tunnistajalt nõutakse seletust tema abikaasa, elukaaslase või vanavanema kohta või tunnistaja või tema abikaasa või elukaaslase vanema või vanema alaneja sugulase kohta. Vanemaks loetakse ka lapsendaja ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja kasulaps (ATS § 73 lg 4).

²⁰² RKHKo 22.10.2012 nr 3-3-1-46-12, p 23.

²⁰³ RKHKo 17.11.2003 nr 3-3-1-74-03, p 20.

kätte viie tööpäeva jooksul alates distsiplinaarmenetluse algatamisest (ATS § 72 lg 4). Ametnikul on peale distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirja või korralduse kättesaamist aega vähemalt viis tööpäeva distsiplinaarsüüteo kohta kirjaliku seletuse esitamiseks (ATS § 73 lg 3). Samas on ametnikul (sh tema esindajal) oma õiguste kaitsmiseks õigus igas menetluse etapis tutvuda distsiplinaarmenetluse materjalidega ja esitada menetluse jooksul asjassepuutuvaid taotlusi (ATS § 73 lg 9).

Nagu eelnevalt sai mainitud, kogub distsiplinaarmenetluse läbiviija tõendeid, tunnistusi ja seletusi, mis kinnitaks või lükkaks ümber võimaliku teenistuskohustuste rikkumise ametniku poolt. Distsiplinaarmenetluse raames tuleb aga lisaks hinnata ka seda, kas isik on täitnud enda teenistuskohustusi vastavalt avalik-õiguslikust teenistus- ja usaldussuhtest tulenevatest nõuetest ehk distsiplineeritult.²⁰⁴ Kui distsiplinaarmenetluse läbiviijal on kogutud tõendid, mille alusel on tuvastatud, et ametnik ei ole täitnud oma teenistuskohustusi distsiplineeritult ehk on rikkunud teenistuskohustusi, siis sellest rikkumise faktist üksi ei piisa distsiplinaarkaristuse määramiseks. See on vaid distsiplinaarmenetluse objektiivne pool. Selleks, et saaks väita, et toime on pandud distsiplinaarsüütegu, on vajalik, et täidetud oleks ka subjektiivne pool st, et ametnik on oma teenistuskohustusi rikkunud süüliselt.²⁰⁵ Seega tuleb tuvastada ametniku süülisus, mille hindamise aluseks on ATS-s toodud järgmised süüvormid: hooletus, raske hooletus ja tahtlus (ATS § 74 lg 2). Tegemist on avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhtes kehtivate süü vormidega ehk tahtluse autonoomse määratlusega.²⁰⁶ Hooletus on ametniku teenistuskohustuse täitmiseks vajaliku hoole järgimata jätmine (ATS § 74 lg 3). Raske hooletus on ametniku teenistuskohustuse täitmiseks vajaliku hoole olulisel määral järgimata jätmine (ATS § 74 lg 4). Tahtlus on teenistuskohustuse rikkumise teadlik soovimine (ATS § 74 lg 5). Tahtluse puhul tuleb näiteks distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes märkida, milles tahtlus väljendus (sh kas see oli suunatud distsiplinaarsüüteo toimepanemisele või selle tagajärje saabumisele).²⁰⁷ Tahe peab olema suunatud teo tagajärjele, mitte teole enesele.²⁰⁸ Olukorras, kus on tegemist ametniku teenistuskohustuse mittetäitmisega tuleb tahtluse jaatamiseks tuvastada, et ametnik oli kohustustest teadlik ning soovis selle täitmata jätta. Kui ametnik ei olnud endale kohustust teadvustanud või arvas end kohustuse täitnud olevat, ei saa ainuüksi ametniku sellekohase väite alusel pidada ametnikku teenistuskohustust

²⁰⁴ K. Lang jt, lk 223.

²⁰⁵ Samas, lk 226.

²⁰⁶ TrtHKo 04.12.2018 nr 3-18-1385/13, p 19.1.

²⁰⁷ TlnHKo 08.02.2017 nr 3-16-1438/35, lk 15.

²⁰⁸ K. Lang jt, lk 227.

tahtlikult rikkunuks. Tahtlust on võimalik jaatada näiteks olukorras, kus isikule on tehtud ettekirjutus keelatud viisil käitumise lõpetamiseks ja ta sellele vaatamata tegevust jätkab.²⁰⁹

Ametniku süülisuse hindamine võib praktikas osutada üsna keeruliseks ja seega saab vajadusel appi võtta keskmise mõistliku vaatleja objektiivse perspektiivi ning vastust otsida küsimusele, kas ametniku subjektiivsed omadused (sh haridus, töökogemus, teadmised ja oskused) pidid objektiivse vaatleja jaoks mõjutama tema poolt ametniku süülisusele antavat hinnangut. Kõik süü vormid on aluseks ametniku distsiplinaarsüüteo jaatamisele, kuid süü vormiga tuleb arvestada ainult distsiplinaarkaristuse määramisel (ATS § 75 lg 2 p 1).²¹⁰ Süü hindamisel ei võeta arvesse ametniku eelnevat karistatust ja teenistusala käitumist, sest need on samuti olulised vaid distsiplinaarkaristuse määramisel, mitte aga süüd vähendava asjaoluna.²¹¹

3.2.2. Distsiplinaarmenetluse kokkuvõte ja distsiplinaarkaristuse määramine

Distsiplinaarmenetluse lõpus tuleb distsiplinaarmenetluse läbiviijal koostada distsiplinaarmenetluse kokkuvõte ja esitada see distsiplinaarkaristuse määramise õigust omavale isikule, kes otsustab, kas ametnikule distsiplinaarkaristus määrata või mitte määrata (ATS § 73 lg 5). Läbiviija poolt koostatud distsiplinaarmenetluse kokkuvõte peab ATS § 73 lg 6 kohaselt sisaldama andmeid distsiplinaarsüüteo toimepannud ametniku ees- ja perekonnanime, ametikoha ning distsiplinaarsüüteo aluseks oleva rikutud teenistuskohustuse kohta. Samuti peab kokkuvõttes olema distsiplinaarsüüteo kirjeldus, toimepanemise aeg ja koht ning informatsioon distsiplinaarmenetluse käigus kogutud tõendite kohta. ATS § 73 lg 6 p-i 5 kohaselt peab läbiviija kokkuvõttesse kirjutama ka ettepaneku ametniku karistamise, sealhulgas karistuse liigi, või karistamata jätmise kohta koos põhjendusega. Distsiplinaarmenetluse kokkuvõte tuleb esitada ametisse nimetamise õigust omavale isikule.

Nii nagu eelpool sai mainitud on ametniku teenistuskohustuste süüline rikkumine ehk distsiplinaarsüütegu distsiplinaarkaristuse määramise aluseks. Distsiplinaarkaristuse määramine on distsiplinaarvõimu teostamine, mis hõlmab distsiplinaarasja menetlust kuni karistuse käskkirja kättetoimetamiseni. ATS § 77 lg 2 ei hõlma distsiplinaarvõimu teostamist karistuse täitmisel.²¹² Enne distsiplinaarkaristuse määramist tuleb aga ametniku õiguste kaitse seisukohast tagada talle taas võimalus esitada distsiplinaarmenetluse kokkuvõttele oma

²⁰⁹ TrtRnKo 18.04.2017 nr 3-15-2221/25, p-d 35 ja 41.

²¹⁰ K. Lang jt, lk 227.

²¹¹ TrtRnKo 19.09.2017 nr 3-16-52/30, p 10.

²¹² RKHKo 21.11.2017 nr 3-15-325/63, p 13.

arvamused ja vastuväited, mis tuleneb HMS § 40 lg-s 1 sätestatud õigusest olla distsiplinaarkaristuse määramise menetluses ära kuulatud. Ära kuulamisõiguse tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamuse ja vastuväited esitada²¹³ ning tal peab olema võimalus esitada omalt poolt küsimuse õigeks otsustamiseks vajalikke andmeid. Menetlusosalisele peab olema distsiplinaarmenetluse kokkuvõttega tutvumisel selge, millise sisuga tema õigusi puudutav haldusakt võidakse välja anda ning millised on akti andmise peamised põhjused.²¹⁴ Eeltoodust tulenevalt tuleb distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte ametnikule kätte toimetada (ATS § 73 lg 7). Ära kuulamiskohustuse rikkumine on oluline menetlusviga HMS § 58 mõttes, mis võib suure tõenäosusega takistada süüteoga seonduvate asjaolude igakülgset väljaselgitamist ning nende asjakohast kaalumist hiljem distsiplinaarkaristuse määramisel ning, mis võib endaga kaasa tuua distsiplinaarkaristuse ebaseaduslikuks tunnistamise ja vaidlustatud käskkirja tühistamise.²¹⁵

Ametnikul on peale kokkuvõtte kättesaamist aega arvamusi ja vastuväiteid esitada viis tööpäeva ja ta peab need esitama kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (ATS § 73 lg 7). Kui distsiplinaarkaristuse viis läbi ametisse nimetamise õigust omava isiku poolt volitatud isik, siis on ametisse nimetamise õigust omaval isikul enne distsiplinaarkaristuse määramist õigus ametnikku isiklikult küsitleda. Selline vestlus tuleb protokollida (ATS § 73 lg 8).

Peale seda, kui ametnik on distsiplinaarmenetluse kokkuvõttega tutvunud ning oma arvamused ja vastuväited esitanud, määrab ametisse nimetamise õigust omav isik distsiplinaarkaristuse kõiki distsiplinaarmenetluse raames kogutud tõendeid ja asjaolusid kogumis hinnates (ATS § 76 lg 1, § 22 lg 1). Distsiplinaarkaristus määratakse proportsionaalselt distsiplinaarsüüteo raskusastmega (ATS § 75 lg 1). Ametisse nimetamise õigust omav isik hindab seega asjaolusid ja määrab sobiva distsiplinaarkaristuse. Distsiplinaarkaristuse määramisel tuleb arvestada süü vormi, süüteo tagajärgede raskust, kas ametnikul on kehtiv distsiplinaarkaristus, ametniku eelnevat teenistusalast käitumist ja rikutud teenistuskohustuse eesmärki, sealhulgas seda, kas kohustus pidi vältima selliste tagajärgede saabumist, mis tekkisid teenistuskohustuse rikkumisel (ATS § 75 lg 2). Lisaks tuleb arvestada distsiplinaarkaristuse määramist välistavate asjaoludega. Näiteks, kui ametniku teenistuskohustuste oluline rikkumine toimus hädakaitse- või hädaabiseisundis, või kui

²¹³ Vastuväiteid võib esitada kirjalikult, suuliselt või muus sobivas vormis (HMS § 40 lg 1).

²¹⁴ RKHKo 22.10.2012 nr 3-3-1-46-12, p 24.

²¹⁵ RKHKo 10.12.2010 nr 3-3-1-72-10, p 22.

ametnik rikkus teenistuskohustusi selleks, et vältida tagajärgede saabumist, mis oleks raskemad kui teenistuskohustuse rikkumise tõttu tekkinud tagajärjed (ATS § 75 lg 3 p-d 2 ja 3). ATS ei näe distsiplinaarkaristuse määramist välistava asjaoluna ette vääramatut jõudu. Kui ametnik jätab aga täitmata vahetu juhi või kõrgemalseisva juhi korralduse, mida ta ei pidanud täitma (PS-ga vastuolus olev korraldus, korraldus on talle tervise tõttu vastunäidustatud jne), siis on oluline, et ta on distsiplinaarkaristusest vabanemiseks järginud õigusvastase korralduse täitmisest keeldumise korda, mille kohaselt tuli ametnikul viivitamatult korralduse andjat ja vahetut juhti keeldumisest teavitada kirjaliku taasesitamist võimaldavas vormis (ATS § 54 lg-d 1, 2 ja 3).

Kui distsiplinaarkaristuse määraja otsustab ametnikku mitte karistada, lõpetatakse distsiplinaarmenetlus distsiplinaarkaristuse määraja haldusaktiga (ATS § 76 lg 2), milles põhjendatakse distsiplinaarmenetluse lõpetamist (HMS § 56 lg 3). Distsiplinaarmenetluse lõpetamise haldusaktist tuleb HMS § 43 lg-st 2 tulenevalt ametnikku teavitada.²¹⁶ Kui aga distsiplinaarmenetluse käigus jõuti järeldusele, et ametnik vastutab süüliselt oma kohustuste rikkumise eest, siis on ametiasutusel võimalik ATS-i alusel ametnikule määrata kolme liiki karistust: noomitus; põhipalga vähendamine kuni 30% kuni kuueks kuuks; teenistusest vabastamine (ATS § 70), kuid käesolevas töös käsitletakse vaid teenistusest vabastamist²¹⁷. Teenistuskohustuste rikkumise eest saab ametisse nimetamise õigust omav isik määrata ühe distsiplinaarkaristuse, välja arvatud juhul, kui rikkumised on iseseisvad ega ole üksteisega sisuliselt ja vahetult seotud (ATS § 75 lg 8). Distsiplinaarkaristuse saab määrata vaid juhul, kui eksisteeris piisavalt konkreetne ning mõlemapoolselt arusaadav kohustus, mida ametnik rikkus.²¹⁸

Karistusliigi valik on ametisse nimetamise õigust omava isiku diskretsiooniline otsus.²¹⁹ Esimese kahe karistusliigi valimisel tuleks ametiasutusel lähtuda sellest, et sanktsioon võimaldab ära hoida edasiste rikkumiste toimepanemise.²²⁰ Kuna karistuse liigi valik on kaalutusotsus, siis tuleb ka seda ametisse nimetamise õigust omaval isikul haldusaktis põhjendada. Eriti oluline on aga põhjaliku motivatsiooni olulisus just juhtudel, kus haldusaktiga piiratakse intensiivselt isikute õigusi ja vabadusi ning luuakse isiku jaoks oluliselt koormav tagajärg – näiteks distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamine.²²¹ Töö

²¹⁶ Avaliku teenistuse seaduse 193 SE seletuskiri, lk 51.

²¹⁷ vt pikemalt punktis 3.3.1.

²¹⁸ K. Lang jt, lk 162.

²¹⁹ TlnHKO 08.09.2017 nr 3-16-2521/20, p 40.

²²⁰ Avaliku teenistuse seaduse 193 SE seletuskiri, lk 51.

²²¹ TlnHKO 08.02.2017 nr 3-16-1438/35, lk 15.

autori hinnangul annab haldusaktis märgitud karistusliigi valiku põhjendus ametnikule ülevaate sellest, millistest kaalutlustest ametiasutus karistuse määramisel lähtus ning ametnik saab sellest teha järeldusi oma edaspidiseks ametialaseks tegevuseks, kas samas või mõnes teises ametiasutuses.

Nagu eelpool sai nimetatud on distsiplinaarmenetluse eesmärk asjaolude kiire väljaselgitamine (ATS § 71). Viidatud eesmärgi täitmiseks on ATS-s kehtestatud distsiplinaarkaristuse määramiseks tähtajad, mille möödalaskmisel ei saa enam ametnikule karistust määrata. Kui ametisse nimetamise õigust omav isik otsustab ametnikule distsiplinaarkaristuse määrata, siis saab ta seda teha kahe aasta jooksul distsiplinaarsüüteo toimepanemise päevast arvates, kuid hiljemalt kuue kuu möödumisel päevast, kui distsiplinaarsüüteost sai teada isik, kellele süüdlane teenistusalaselt allub (ATS § 77 lg 1). Kuuekuulise tähtaja kulgemine peatub ajaks, kui distsiplinaarsüüteo toimepanemises süüdistatava ametniku avaliku võimu teostamise õigus oli ATS § 83 alusel peatunud või kui samas asjas, kuid teise menetluse käigus on hindamisel asjaolud, millel on tähtsust distsiplinaarkaristuse määramisel (ATS § 77 lg 2). ATS § 77 lg-s 1 on sätestatud materiaalsoiguslik tähtaeg ehk täpsemalt distsiplinaarvõimu teostamise õigust (karistamise määramise õigust) lõpetav tähtaeg. Samuti on materiaalsoiguslik ning ametniku suhtes distsiplinaarvõimu teostamise õigust peatav kuuekuulise tähtaja peatumise regulatsioon, mis on sätestatud ATS § 77 lg-s 2.²²²

Riigikohtu hinnangul on ATS § 77 lg-s 2 sätestatud väljend „tähtaja kulgemine peatub“ eksitav, kuna peatumine toimub automaatselt ja seab nimetatud sätte kaks lause osa omavahel kollisiooni. Lause esimese osa puhul on selline peatumine loogiline, kuna ametiasutus on teadlik ametniku avaliku võimu teostamise õiguse peatumisest. Sama lause teises osas sätestatu eeldab tähtaja kulgemise peatumiseks teadmist teise menetluse toimumisest, selle eelduslikult tuvastatavatest asjaoludest ning neile hinnangu andmist. Samas on tähtaja kulgemise peatumiseks vaja otsustust, millega esiteks tuvastatakse, et teise menetluse käigus hinnatavatel asjaoludel on või võib olla tähtsust distsiplinaarmenetluses. Teiseks tuleb selles otsuses selgelt kindlaks määrata ajavahemik, mil tähtaja kulgemine on peatunud, sest ATS § 77 lg 2 ei sätesta, et tähtaja kulgemine peatub kogu teise menetluse läbiviimise ajaks.

²²² RKHKo 21.11.2017 nr 3-15-325/63, p 14.1.

Otsustuse olemasolu peab olema teada ka isikule, kelle suhtes distsiplinaarmenetlust kohaldatakse ning otsustuse olemasolu ja tegemise aeg peab olema hõlpsasti kontrollitav.²²³

Käesoleva magistritöö raames analüüsitavates eriseadustes on lisaks ATS-s sätestatud karistusliikidele ette nähtud täiendavad karistusliigid. Näiteks KVTS-s lisaks ATS-s märgitud liikidele neli karistusliiki: distsiplinaartoimkond²²⁴ (KVTS § 170 lg 1), distsiplinaararest²²⁵ (KVTS § 171 lg 1), rahatrahv kuni kümne päevapalga ulatuses (KVTS § 174 lg 1), kaitseväge teenetemärgi äravõtmine (KVTS § 176 lg 1). PPVS-s on lisaks ATS-s nimetatud liikidele 2 karistusliiki: rahatrahv kuni politseiametniku kümnekordse päevapalga ulatuses, teenistusastme alandamine ühe teenistusastme võrra üheks aastaks (PPVS § 88 p-d 2 ja 4). VangS-s on lisaks ATS-s sätestatud liikidele üks karistusliik: ühe astme võrra madalamale astmele või madalamale ametikohale üleviimine üheks aastaks (VangS § 150 lg 1 p 3). ProkS-s on sätestatud samad karistusliigid, mis ATS-s. Ainuke erinevus võrreldes ATS-ga seisneb ametniku põhipalga vähendamise ajalisel pikkuses. Kui ATS annab võimaluse ametniku põhipalka vähendada kuni 30% ulatuses kuni kuueks kuuks, siis ProkS lubab seda vähendada kuni üheks aastaks (ProkS § 31 lg 3 p 3). Kuna seadusandja on ATS-s kehtestatud karistusliikidele lisaks sätestanud täiendavaid karistusliike eriseadustes, siis võib eeldada, et ka need erisused on vajalikud tulenevalt avaliku teenistuse eriliigi eripärast või spetsiifikast.

3.3. Töökohustuste rikkumise tagajärjed

Kui töötaja on rikkunud töökohustusi, siis on ametiasutusel võimalik töötajaga tööleping üles öelda (TLS § 87) ja seda vaid edasiulatuvalt, mitte tagasiulatuvalt.²²⁶ Lähtuvalt VÕS-s lepingute ülesütlemise kohta sätestatust eristatakse ka töölepingute ülesütlemisel korralist ja erakorralist ülesütlemist. Töötaja saab lepingu üles öelda nii korraliselt kui ka erakorraliselt (TLS § 85 lg 1 ja 3), kuid ametiasutus saab töölepingu üles öelda ainult erakorraliselt töötajast tulenevatel põhjustel (TLS § 88) või majanduslikel põhjustel (TLS § 89). Viimast ametiasutuse erakorralise ülesütlemise alust käesolevas töös ei analüüsita.

Töölepingu erakorraliseks ülesütlemiseks, kui õiguskaitsevahendi kohaldamiseks, ei piisa vaid faktist, et töötaja on rikkunud töölepingulisi kohustusi. Tööandja peab töölepingu erakorralise ülesütlemise asjaolud välja selgitama ja rikkumise fakti tõendama, milleks on

²²³ RKHKo 26.06.2018 nr 3-15-1879/57, p 20-22.

²²⁴ Distsiplinaartoimkond on ajateenija rakendamine teenistuslikult vajalike tööde tegemiseks väljaõppest vabal ajal.

²²⁵ Distsiplinaararest on distsiplinaarsüüteo toimepannud kaitseväelase paigutamine distsiplinaarkaristuse kandmise ajaks arestimajja või kaitseväge arestimajja või kaitseväelase eraldamine teistest kaitseväelastest selleks ettenähtud ruumi distsiplinaarkaristuse kandmise ajaks.

²²⁶ RKTKo 06.02.2013 nr 3-2-1-176-12, p 11.

sarnaselt ametnike teenistuskohustuste rikkumise tõendamiseks vaja koguda tõendeid, tunnistusi ning võtta ka töökohustusi rikkunud töötajalt kirjalik seletus. Lisaks on töölepingu ülesütlemiseks vaja tuvastada, kas töötaja vastutab töökohustuste rikkumise eest süüliselt või mitte. Kui VÕS-s kehtib lepinguliste kohustuste rikkumisel nn garantiivastutuse põhimõte, siis TLS §-ga 72 on see töölepingulises suhtes välistatud, millest tulenevalt kehtib töölepingulises suhtes töötaja süülise vastutuse põhimõte ehk töötaja vastutab töökohustuste rikkumise eest vaid siis, kui ta on rikkumises süüdi.²²⁷ TLS-s süü vorme sätestatud ei ole ja seetõttu tuleb lähtuda VÕS-s sätestatust. VÕS § 104 kohaselt on süü vormid hooletus, raske hooletus ja tahtlus. Sõltumata sellest, millises süü vormis on töötaja oma töökohustusi rikkunud, vastutab ta nende rikkumise eest tööandja ees.²²⁸ Õiguskaitsevahendite kohaldamiseks on seega vajalik vastutuse alusena tuvastada vaid üks neist süü vormidest. Erandina ei ole süü tuvastamine vajalik siis, kui töökohustuste rikkumise tõttu on tekkinud kahju tööandja varale ning tööandja ja töötaja vahel on sõlmitud varalise vastutuse kokkulepe (TLS § 75).

Hooletuse ja raske hooletuse väljaselgitamisel tuleb arvesse võtta TLS § 16 sätestatud hoolsuse määra, kusjuures ka lojaalsuskohustuse rikkumisel.²²⁹ Töötaja hoolsust on vaja määratleda seoses töötaja vastutusega ja süü tuvastamisega. Hoolsuse määra tuleb hinnata igal juhtumil eraldi, lähtudes konkreetsest töösuhtest²³⁰, sest erinevatel töödel on erinevad hoolsuse määrad. Kuna kõikide töötajate jaoks ühtset hoolsuse määra ei ole olemas, siis tuleb see iga töötaja puhul eraldi määrata.²³¹ Kui on kindlaks tehtud, millist hoolsust töötajalt tema ametikohal eeldatakse, siis saab hinnata, kas töötaja on ka sellist hoolsust rikkunud. Kui töötaja on jätnud järgimata tema töökohale vajaliku hoolsuse määra, siis on ta süüdi oma töökohustuste rikkumisel ning siis tuleb tuvastada süü vorm. Süü vormist sõltub töötaja vastutuse ulatus.²³²

Töötaja vastutusest vabanemisel tuleb taas lähtuda VÕS-s sätestatust, mille kohaselt vabaneb töötaja vastutusest kahel juhul. Esiteks, kui töötaja töökohustuste rikkumise põhjustas tööandja enda tegu, temast tulenev asjaolu või sündmus (VÕS § 101 lg 3). Teiseks, kui töötaja töökohustuste rikkumise põhjustas vääramatu jõud (VÕS § 103 lg 2). Vääramatu jõud on sellises kontekstis jõud, mida töötaja ei saanud mõjutada ja mõistlikkuse põhimõttest lähtudes

²²⁷ Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu 299 SE juurde, lk 52.

²²⁸ Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019, ptk 5, lk 1.

²²⁹ RKTko 16.03.2016 nr 3-2-1-187-15, p 12.

²³⁰ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Esimene raamat, lk 137.

²³¹ Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019, ptk 2.1, lk 8.

²³² Samas, ptk 5, lk 1.

ei saanud temalt oodata, et ta kohustuse tekkimise ajal selle asjaoluga arvestaks või seda väldiks või taksitava asjaolu või selle tagajärje ületaks.²³³ Nendel juhtudel ei saa töandja töötaja suhtes õiguskaitsevahendeid kohaldada st töölepingut erakorraliselt töötaja töökohustuste rikkumise tõttu üles öelda.

Kui on tuvastatud töötaja töökohustuste rikkumine ja töötaja vastutab rikkumise eest süüliselt, siis tööõiguse ülesütlemiskaitse²³⁴ põhimõtte kohaselt tuleb töösuhte ülesütlemisest ametiasutusel võimalusel hoiduda ning kasutada seda kõige viimase meetmena (*ultima ratio*). Seega tuleb ametiasutusel teatud määral sallida sellist töötaja käitumist, mis ei ole töandjale kõige meelevärssem, kuid mis ei ole veel selline, mille tõttu saaks mõlemapoolseid huve järgides töösuhet lõpetada. Rikkumiste esinemisel tuleb töandjal üldjuhul juhtida töötaja tähelepanu rikkumistele ning anda seejärel töötajale võimalus oma käitumise parandamiseks.²³⁵ Töö autor on seisukohal, et rikkumiste raskusastmest sõltuvalt tuleb töandjal kaaluda, kas need on lihtsalt tähelepanu juhtimist vajavad rikkumised või on tegemist raskemate rikkumistega, mille puhul on töötajale vaja teha hoiatus selleks, et ta oma käitumist parandaks. Hoiatus ei ole karistus ja ei too töötaja jaoks kaasa õiguslikke tagajärgi, kuid samas muutub hoiatus oluliseks pärast töandja poolt töölepingu ülesütlemist, sest enne töölepingu ülesütlemist peab üldjuhul olema eelnenud töötajale hoiatuse tegemine (TLS § 88 lg 3 ls 1). TLS ei sätesta, mitu hoiatust peab töandja enne töölepingu erakorralist ülesütlemist tegema. Seega piisab, kui töandja on enne töölepingu erakorralist ülesütlemist vähemalt ühe hoiatuse teinud. Hoiatust ei ole vaja teha töösuhte ülesütlemise seaduslikkuseks. Hoiatuse tegemine peaks olema seotud töösuhte jätkusuutlikkuse ja efektiivsuse tagamisega.²³⁶

TLS ei sätesta, mis vormis tuleb hoiatus teha. Seega võib töandja töötajat hoiatada mistahes vormis, kuid hilisemate vaidluste vältimiseks ja hoiatuse tegemise kui fakti tõendamiseks, on mõistlik see vormistada kirjalikult.²³⁷ Töandja peab tegema vahet suulisel tähelepanu juhtimisel, märkuste tegemisel ja hoiatamisel, sest tähelepanu juhtimine ja suuline märkus ei saa olla hoiatus TLS § 88 lg 3 tähenduses. Kuigi TLS ei ütle, millise sisuga hoiatus peab olema, tuleks töö autori hinnangul selles anda töötajale informatsioon juhtunu kohta ning juhtida töötaja tähelepanu töökohustuste rikkumisele ehk siis hoiatuses peaks olema kirjas asjaolud, faktid ja töökohustused, mida töötaja rikkus. Sarnaselt VÕS § 196 lg-s 2 sätestatuga

²³³ E. Käärats jt, lk 124.

²³⁴ Ülesütlemiskaitse on töötaja kui töösuhte majanduslikult nõrgema poole kaitse töövahekorra ebaõiglase lõpetamise vastu. Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu 299 SE juurde, lk 63.

²³⁵ Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu 299 SE juurde, lk 67.

²³⁶ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat, lk 43.

²³⁷ Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019, ptk 6.2, lk 11.

tuleks töötajale anda mõistlik tähtaeg töökohustuste rikkumise lõpetamiseks. Seega saab töötaja võimaluse käitumise muutmiseks, sest töötaja ei pruugi alati olla ise teadlik, et tema tööoskused või käitumine ei vasta tööandja ootustele. Hoiatus annab töötajale võimaluse olukorra parandamiseks.²³⁸ Hoiatuses tuleb märkida ka kohustuste rikkumise jätkumise tagajärg, kui töötaja töökohustuste rikkumine jätkub või kordub ehk teisisõnu hoiatuses, kui tööandja tahteavalduses, peab selgelt avalduma tahe tuua kaasa õiguslik tagajärg s.o öelda tööleping üles, kui töötaja ei paranda oma käitumist.²³⁹ Kui töötaja hoiatusest hoolimata ikkagi jätkab töökohustuste rikkumist, siis on tööandjal võimalik temaga tööleping erakorraliselt üles öelda. Seejuures TLS § 88 lg-st 3 ei tulene, et eelnev hoiatus peab olema tehtud samalaadse rikkumise eest.²⁴⁰

TLS ei reguleeri hoiatuse kättetoimetamist ega ka kehtivusaega. Hoiatus tuleks aga vaatamata sellele hea usu põhimõttest lähtuvalt töötajale teatavaks teha, et viimane saaks oma käitumist parandada. Kuna TLS hoiatuse kehtivusaega ei reguleeri, siis peaks olema see VÕS-st tulenevalt mõistlik (VÕS § 7). Kuna „mõistlik“ on määratlemata õigusmõiste, siis tuleb autori hinnangul mõistlikkust vaidluste korral igakordselt eraldi sisustada. TLS § 88 lg 3 ega ka muud sätted ei reguleeri hoiatuse vaidlustamist, kuid töötajal on võimalik hoiatusega seoses esitada tööandjale vastuväited ja hilisema vaidluse tekkimisel neid vajadusel korrata. TLS-i kohaselt omab hoiatuse olemasolu sisulist tähendust eelkõige töölepingu ülesütlemise ja selle tühisuse hindamisel töövaidluskomisjonis või kohtus hindamaks, kas töölepingu ülesütlemine oli seaduslik või mitte.²⁴¹

Seega, kui tööandja hinnangul on töötaja rikkunud töökohustusi, siis üksnes rikkumise kui fakti olemasolu ei anna tööandjale alust töölepingu erakorraliseks ülesütlemiseks. Töökohustuste rikkumisel tuleb tööandjal välja selgitada asjaolud, faktid, võtta töötajalt seletus juhtunu kohta jne ning kindlaks teha, kas töötaja vastutab nende rikkumiste eest süüliselt või mitte. Töötaja vastutab töökohustuste rikkumise eest, kui ta on töökohustuste rikkumises süüdi välja arvatud, kui töötaja töökohustuse rikkumine oli põhjustatud vääramatust jõust või tööandja teost, tööandjast tulenevast asjaolust või sündmusest. Süülisuse hindamisel lähtutakse TLS §-s 16 sätestatud hoolsuse määrast. Kui töötaja rikub töökohustusi süüliselt ja töötaja töökohustuste rikkumine on esmakordne, siis tuleb tööandjal teha töötajale kirjalik hoiatus ja see töötajale kätte toimetada. Hoiatuses tuleb tööandjal

²³⁸ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat, lk 42.

²³⁹ RKTko 16.03.2016 nr 3-2-1-187-15, p 13.

²⁴⁰ TtrRnKo 17.09.2018 nr 2-17-5909/64, p 9.3.

²⁴¹ E. Käärats jt, lk 150.

juhtida töötaja tähelepanu sellele, millist kohustust töötaja on rikkunud, anda mõistlik aeg rikkumise lõpetamiseks ning teavitada töötajat rikkumise kordumise tagajärjest.

Kokkuvõtlikult öeldes seisneb teenistujate teenistuskohustuste rikkumine teenistuskohustuste mittekohases täitmisel või mittetäitmisel. Teenistuja võimaliku teenistuskohustuste rikkumise avastamisel on ametiasutusel vaja välja selgitada esiteks, millist teenistuskohustust eeldatavasti rikuti, millisest õigusaktist kohustus tulenes ja milles see kohustus seisnes, kas tegemist oli teenistusalase või teenistusvälise teenistuskohustusega? Teiseks, kuidas teenistuja on eeldatavasti teenistuskohustust rikkunud? Kas rikkumine väljendus mittekohases täitmisel või mittetäitmisel ehk millistes konkreetsetes tegudes rikkumine väljendus? Kolmandaks, kui teenistuja on rikkunud teenistusvälist teenistuskohustust, siis milline võiks eeldatavasti olla selle rikkumise mõju ametialasesse tegevusse?

Ametniku teenistuskohustuste rikkumisel võib ametisse nimetamise õigust omav isik asja uurimiseks alata distsiplinaarmenetlust, kui just ei ole tegemist olulise teenistuskohustuste rikkumisega, mille korral tuleb distsiplinaarmenetlus alata. Pärast distsiplinaarmenetluse läbiviimist ja kokkuvõtte koostamist otsustatakse distsiplinaarkaristuse määramine või mittemääramine ning distsiplinaarmenetluse lõpetamine. Distsiplinaarkaristusena võib määrata kolme liiki karistust: noomitus; põhipalga vähendamine kuni 30% kuni kuueks kuuks; teenistusest vabastamine. Eriseadustes on ette nähtud täiendavad karistusliigid. Ametnik vastutab üldjuhul teenistuskohustuste rikkumise eest, kui ta on teenistuskohustusi rikkunud süüliselt, välja arvatud kui teenistuskohustuste oluline rikkumine toimus hädakaitse- või hädaabiseisundis või kui rikkumine toimus selleks, et vältida tagajärgede saabumist, mis oleks raskemad kui teenistuskohustuse rikkumise tõttu tekkinud tagajärjed.

Töötaja töökohustuste rikkumisel saab ametiasutus töötajale töölepingu erakorraliselt üles öelda, kui töötaja on töökohustuste rikkumises süüdi ja ülesütlemiseks esineb mõjuv põhjus. Erinevalt ametnikest tuleb tööandjal enne töötajale töölepingu erakorralist ülesütlemist üldjuhul teha hoiatus. Hoiatus ei ole karistus, vaid tööandja poolt töötaja tähelepanu juhtimine töökohustuste rikkumisele. Ametiasutuse töötaja vastutab sarnaselt ametnikega töökohustuste süülisel rikkumise eest välja arvatud, kui töötaja töökohustuse rikkumine oli põhjustatud vääramatust jõust või tööandja teost, tööandjast tulenevast asjaolust või sündmusest.

4. TEENISTUSSUHTE LÕPETAMISE VÕIMALUSED

4.1. Teenistussuhte lõpetamine olulise rikkumise tõttu

Kui on tuvastatud, et ametnik on rikkunud teenistuskohustusi ja ta on rikkumises süüdi, siis distsiplinaarkaristusena võib ametnikuga teenistussuhte lõpetada vaid siiski juhul, kui teenistuskohustuste rikkumine on olnud oluline (ATS § 94 lg 1, § 70 lg 3, § 75 lg 4, § 86, § 69). ATS § 94 alusel teenistusest vabastamisel ei kehti ATS §-s 100 sätestatud teenistusest vabastamise piirangud. Teenistuskohustuste rikkumise tagajärjel distsiplinaarkaristusena ametniku teenistusest vabastamine on ametisse nimetamise õigust omava isiku kaalutlusotsus. Kuna teenistusest vabastamine kui distsiplinaarmede on kõige intensiivsem ametniku õigustesse sekkuv meede, siis seadusandja on piiranud seda sekkumisõigust sellega, et ametnikku ei saa teenistusest vabastada igasuguse rikkumise tõttu, vaid seda saab teha nn raskemate teenistuskohustuste rikkumisel.²⁴² Autor nõustub riigikohtu seisukohaga, et esmakordse rikkumise eest teenistusest vabastamiseks peaks süütegu olema eriti raske või põhjused teenistussuhte mittejätkamiseks olulised.²⁴³ Teenistusest vabastamise põhjendused peavad olema kajastatud teenistusest vabastamise haldusaktis (ATS § 103 lg 2 p 4). Haldusakti põhjendus peab sisaldama infot, millistest kaalutlustest akti andmisel lähtuti (HMS § 56 lg 3).

Teenistuskohustuste oluline rikkumine on määratlemata õigusmõiste, mille peab distsiplinaarkaristuse määramise õigust omav isik igal juhtumil eraldi distsiplinaarmenetluse käigus sisustama.²⁴⁴ Ametisse nimetamise õigust omava isiku kohustus ei ole ainult olulise rikkumise sisustamine, vaid ka selle selgitamine haldusakti adressaadile. Seega tuleb see, mida ametisse nimetamise õigust omav isik mõtleb teenistuskohustuste olulise rikkumise all, haldusaktis või selles viidatud muus menetlusedokumentis lahti kirjutada.²⁴⁵ Tähtis on, et olulisus oleks nõuetekohaselt tuvastatud ja motiveeritud. Haldusaktis peab olema sellekohane arusaadav ja kontrollitav põhistus.²⁴⁶ Oluline on siinkohal märkida veel, et teenistuskohustuste rikkumise olulisuse aluseks ei saa olla ametniku erinevate rikkumiste paljus. Samuti tuleb eristada olukordi, kus ametnik on rikkunud mitmeid erinevaid teenistuskohustusi olukordadest, kus ametnik on toime pannud ühe teenistuskohustuse

²⁴² K. Lang jt, lk-d 242 ja 284.

²⁴³ RKHKo 18.10.2016 nr 3-3-1-13-16, p 24.

²⁴⁴ K. Lang jt, lk 242.

²⁴⁵ TlnHKo 08.02.2017 nr 3-16-1438/35, lk 13-14.

²⁴⁶ TlnHKo 01.09.2015 nr 3-14-50833/39, p 8.

korduva rikkumise. Kui ametnik on rikkunud mitmeid erinevaid teenistuskohustusi, siis ATS § 75 lg 4 eesmärgist ja mõttest tulenevalt ei saa neid kõiki tegusid üheskoos käsitleda ühe olulise rikkumisena, vaid hinnata tuleb iga üksiku teo iseloomu ja nende tegude vastastikku seost, mitte kvalifitseerida neid tegusid koos ühe olulise rikkumisena.²⁴⁷ Ametiasutusel tuleb anda igale teole eraldi hinnang selles osas, millist karistust iga tegu väärib, kuid teenistusest vabastamine on ise ühekordne.²⁴⁸

Teenistuskohustuste olulise rikkumise hindamise lihtsustamiseks on ATS-s ametiasutusele ette antud juhtumid, mis on sätestatud ATS § 75 lg-tes 5 ja 6 ning mille korral eeldatakse teenistuskohustuste rikkumise olulisust, kuid see ei vabasta distsiplinaarkaristuse määrajat igakordsest kaalumiskohustusest sellise teo eest karistamise otsustamisel ja karistuse valikul.²⁴⁹ Seega ei ole ametniku teenistusest vabastamine automaatne tagajärg ka juhtudel, kui ATS näeb ette võimaluse distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamist.²⁵⁰ Ametniku teenistusest vabastamise otsus peab seega alati olema erilise põhjalikkusega kaalutletud.²⁵¹ ATS-i kohaselt peetakse oluliseks teenistuskohustuste rikkumist, kui see toob endaga kaasa usalduse kaotuse ametniku vastu põhjusel, et rikkumise laadist tulenevalt võib arvata, et ametnik ei suuda ka edaspidi tagada teenistuskohustuse täitmist; kui rikkumine on toime pandud tahtlikult; kui ametnikul on kehtiv distsiplinaarkaristus ning selle aluseks olnud teenistuskohustuse rikkumine on vältav või selle aluseks olnud teenistuskohustuse rikkumisega samalaadne rikkumine on korduv; kui see on tekitanud ametiasutusele olulise varalise kahju; kui see on oluliselt kahjustanud ametiasutuse mainet; kui see on tekitanud ametiasutuse teistele ametnikele, töötajatele või kolmandate isikute huvidele või avalikule huvile olulise kahju (ATS § 75 lg-d 5 ja 6). Samas ei täpsusta ATS taas seda, milles oluline varaline kahju, maine kahju või huvide kahjustamine peab seisnema, et teda määratleda olulise kahjuna. ATS § 75 lg 6 puhul on tegemist nn avatud loeteluga, mis ei välista muude aluste oluliseks pidamist, kuid distsiplinaarvastutuse kohaldajal tuleb olulisuse sisustamist sel juhul põhjendada, mitte pelgalt eeldada.²⁵² Juhtumitel, mida seaduses nimetatud ei ole, kuid mida ametiasutus ise peab oluliseks rikkumiseks, on olulisuse sisustamisel ametiasutusel kõrgem tõendamis- ja põhjendamiskohustus.²⁵³ Kui ametiasutus tugineb ATS § 75 lg-le 5, siis ei pea ta lisaks valima mõnda ATS § 75 lg-s 6 sätestatud alust.²⁵⁴

²⁴⁷ K. Lang jt, lk 242.

²⁴⁸ L. Kanger, lk 684.

²⁴⁹ TrtHKo 23.10.2018 nr 3-18-1237/10, p 25.

²⁵⁰ RKHKo 24.03.2011 nr 3-3-1-96-10, p 12.

²⁵¹ K. Lang jt, lk 284.

²⁵² TrtHKo 04.12.2018 nr 3-18-1385/13, p 17.

²⁵³ TrtHKo 23.10.2018 nr 3-18-1237/10, p 14.

²⁵⁴ TrtHKo 22.09.2015 nr 3-15-771/21, p 24.

Käesoleva magistritöö autori hinnangul on kõige keerulisemad teenistuse vabastamise alused ametniku suhtes usalduse kaotamine ning ametiasutuse maine kahjustamine (ATS § 75 lg 5 ja § 76 lg 6 p 4), mida peab ametisse nimetamise õigust omav isik igakordselt sisustama ja rikkumise olulisust hindama. Mõlema nimetatud sätte kohaldamisel peaks lähtuma sellest, et ametniku poolt toime pandud rikkumine peab olema selline, mis ei saa olla üksnes igapäevases suhtluses aset leidev ja ka keskmisel mõistlikul isikul ette tulev eksimus, vaid rikkumine peab olema jäme kõrvalekaldumine ootuspärasest käitumisest (nt ametnik avaldab suures koguses isikuandmeid vms).²⁵⁵

Usalduse kaotuse, kui teenistusest vabastamise aluse kohaldamiseks, ei piisa vaid sellest, mis on juhtunud, vaid teenistusest vabastamiseks peab teenistuskohustuste rikkumine olema ka tulevikus ette nähtav (ATS § 75 lg 5). Ametniku teenistusest vabastamise otsustamine on seega nn prognoosil põhinev hinnang, mis antakse ulatusliku kontrolli käigus ja distsiplinaarmenetluse toimingute tulemusena detailselt tuvastatud asjaolude alusel.²⁵⁶ Ametniku teenistusest vabastamiseks peab ametisse nimetamise õigust omav isik vaatama tulevikku ja hindama, kas ametnik suudab edaspidi tagada teenistuskohustuste täitmise või mitte. Sellisel juhul ei saagi teenistusest vabastamise haldusaktis märgitud argumendid kätkeada endas reaalseid ja juba toimunud olukordi, vaid saavadki olla hüpoteetilised ehk oletuslikud.²⁵⁷ Kuna ATS § 75 lg 5 puhul on tegemist ametisse nimetamise õigust omava isiku ulatuslikul kaalutusõigusel põhineva prognoosotsusega, siis see eeldab, et hüpoteesid peavad olema põhjalikult põhjendatud.²⁵⁸ Teenistusest vabastamise haldusaktis tuleks seega põhjendada, kuidas ametniku tegu on viinud usalduse kaotuseni ja miks usalduse kaotus ei võimalda usalduse kaotanud ametnikuga teenistussuhet jätkata. Kusjuures põhjendus selle kohta peab olema veenev, miks ei suuda ametnik edaspidi tagada teenistuskohustuste täitmist.²⁵⁹

Ametnik võib ametiasutuse usalduse kaotada väga erinevatel põhjustel. Kohtupraktika kohaselt võib olla tegemist nii teenistusalaste kui ka teenistusväliste kohustuste rikkumisega. Näiteks on kohus pidanud vanglateenistuses oleva ametniku suhtes usalduse kaotust piisavalt põhjendatuks olukorras, kus ametnik on töötanud vastu oma õigusvastase tegevusega asutuse eesmärkidele ja väärtustele, distsiplinaarmenetluse käigus korduvalt teadlikult valetanud ning

²⁵⁵ K. Lang jt, lk 243.

²⁵⁶ Samas, lk 242.

²⁵⁷ TrtHKo 22.09.2015 nr 3-15-771/21, p 24.

²⁵⁸ TrtHKo 23.10.2018 nr 3-18-1237/10, p 22.

²⁵⁹ TrtRnKo 19.09.2017 nr 3-16-52/30, p 10.

ei suuda võtta vastutus oma tegude eest. Ametiasutuse hinnangul ei saa sellise ametniku puhul garanteerida tulevikus ametiasutuse usaldusväarsust ning tagada kinnipeetavatele isikutele seaduses ettenähtud kohtlemist ja seeläbi nende õiguste igakülgset kaitset.²⁶⁰ Usalduse kaotust on kohus pidanud põhjendatuks ka juhul, ametnik eitas teenistuskohustuste rikkumist hoolimata sellest, et teenistuskohustuste mittenõuetekohane täitmine oli tõendatud. Ametiasutuse seisukohast lähtuvalt ei saadud sellise ametnikuga teenistussuhet jätkata, kuna ametniku sellisest käitumisest tulenevalt oli põhjendatult alust arvata, et ta ei suuda ka edaspidi tagada teenistuskohustuste täitmist.²⁶¹ Usaldusväarsuses võib ametiasutus kahelda ka olukorras, kus on kahtlus, et ametnik jätab midagi rääkimata, kuna ta ei saanud lihtsalt asjadest aru, aga millest pidi tegelikkuses aru saama.²⁶² Valetamist ja tegutsemist sisemise töökorralduse vastu on kohus pidanud usaldussuhte kuritarvitamiseks.²⁶³

Töö autori hinnangul on ametniku suhtes usaldamatust põhjustavad ja taunimistväärivad teod, kus ametnik kuritarvitab oma võimupositsiooni. Eriti veel sellised teod, mis suunatud laste, puuetega inimeste, sotsiaalselt kindlustamata või muul põhjusel abitute isikute inimväärkuse alandamisele, hirmutamisele jne. Ka kohus on näiteks lugenud ametniku teenistusest vabastamise usalduse kaotuse tõttu põhjendatuks olukordades, kus ametnik on käitunud elukohata ja sotsiaalselt kindlustamata isikutega inimväärkust alandaval viisil. Ametiasutusel oli ametniku suhtes oletus, et ta võib ka edaspidi talle etteheidetavate tegudega sarnaseid rikkumisi toime panna, sest sellele viitas muu hulgas asjaolu, et ametniku teod olid suunatud abitute või ametnikust nõrgemate isikute vastu, sealhulgas puudutasid isikuid, kes oma seisundi tõttu ei olnud võimelised vastupanu osutama ja hiljem toimunut mäletama. Sellistel juhtudel on rikkumise avastamata või tõendamata jäämise risk suur ning rikkuja võib vabalt tegutseda teadmises, et tema tegudele mingeid tagajärgi ei kaasne.²⁶⁴

Usalduse kaotamise tõttu teenistusest vabastamine on kohtu hinnangul olnud lubatav ka hoolimata sellest, et teenistuskohustust rikkunud ametniku juht on tema varasemat teenistuskäiku positiivselt iseloomustanud ning ametnik on juhtunud kahetsenud. Isiku isikuomadusi ja tema tublidust on võimalik nõ ametniku enda vastu ära kasutada, sest seeläbi on võimalik sisustada isiku arusaamisvõimet olukorra ebaõigsusest ning teo keelatusest. Mida intelligentsem, tublim ja targem inimene on, seda suuremat moraaltunnet ning arusaama

²⁶⁰ TrtHKo 04.12.2018 nr 3-18-1385/13, p 14.1.

²⁶¹ TlnRnKo 15.09.2016 nr 3-14-52538/72, p 13.

²⁶² TrtHKo 22.09.2015 nr 3-15-771/21, p 24.

²⁶³ TrtHKo 22.10.2014 nr 3-14-50249/14, p 19.

²⁶⁴ TlnRnKo 28.03.2018 nr 3-16-2521/28, p 15.

õigest ja ebaõigest käitumisest võib temalt eeldada.²⁶⁵ Ametniku kahetsemine ei mõjuta distsiplinaarkaristuse määraja pädevust karistuse valikul ja ei tee olematuks juba toimunud usalduse kaotust ning ei taasta seda piisaval määral selleks, et kohaldada ametniku suhtes teenistusest vabastamise asemel kergemat karistust.²⁶⁶ Samuti ei välista varasemate karistuste puudumine ametiasutuse poolt raskeima karistuse määramist, kui teenistussuhte jätkamine on ametiasutuse hinnangul võimatu, sest teenistussuhte jätkamisega kaasnevad negatiivsed tagajärjed.²⁶⁷

Ametniku ebaväärikas käitumine võib mõnikord tuua kaasa ka ametiasutuse maine kahjustamise, kusjuures siinkohal ei ole oluline, kas tegu pandi toime teenistuses olles või teenistusväliselt. Ebaväärikalt käitudes rikub ametnik ATS § 51 lg-st 4 tulenevat väärika käitumise kohustust. Ebaväärika käitumise näitena saab kohtupraktikast tuua olukorra, kus ametnik halvustab avalikult ja äärmiselt vulgaarsel ja mõnitaval moel riiki, mida ta oma ametikohal töötades esindab.²⁶⁸ Ebaväärikaks teoks on peetud ka ebakaines olekus väljaspool teenistusaega teenistuskohas viibimist.²⁶⁹ Väärika käitumise nõude rikkumisel ei ole vaja tuvastada tegelikku diskrediteerimist, vaid tuleb hinnata, kas ametniku poolt toimepandud vääritud tegu on selline, mis võib potentsiaalselt rikkujat ametnikuna diskrediteerida.²⁷⁰

Kas vääritud tegu toob kaasa ametiasutuse olulise maine kahjustumise või mitte, seda tuleb ametiasutusel igakordselt eraldi hinnata. Maine kahjustamise järelduse objektiivsuse huvides tuleb hindamisel appi võtta erapooletu ja mõistlik vaatleja, kelle hinnangul on käitumine sobimatu ning laiduväärne.²⁷¹ Erapooletuks ja mõistlikuks vaatlejaks võivad olla kolleegid, vahetu juht, kolmandad isikud jne, kes saavad anda hinnangu ametniku käitumisele seeläbi, kas nemad tajusid ametniku käitumist sobimatuna ja kas see kahjustab nende arvates ametniku mainet ning seeläbi ka ametiasutuse mainet. Rikkumisel on olulised tagajärjed ametniku mainele, kui juhtumit tajunud isikute kirjeldustest või ülemuse hinnangust võib järeldada, et enamik organisatsiooni liikmetest või avalikkusest tajusid ja hindaksid kaebaja käitumist valdavalt sarnasel moel.²⁷² Distsiplinaarmenetluse kokkuvõttest peaks ilmnema, millise (või mitme) süüteoga on tegu ning kelle ees ja konkreetselt kelle mainet on kahjustatud.²⁷³

²⁶⁵ TrtHKo 22.09.2015 nr 3-15-771/21, p 27.

²⁶⁶ TlnRnKo 23.05.2014 nr 3-13-28/44, p 14; TrtHKo 22.09.2015 nr 3-15-771/21, p 26.

²⁶⁷ TrtRnKo 18.04.2017 nr 3-15-2221/25, p 62.

²⁶⁸ TlnRnKo 09.05.2018 nr 3-16-824/47, p 12.

²⁶⁹ RKHKo 18.10.2016 nr 3-3-1-13-16, p-d 19 ja 21.

²⁷⁰ RKHKo 16.11.2016 nr 3-3-1-29-16, p 10.

²⁷¹ TrtHKo 23.10.2018 nr 3-18-1237/10, p 17.

²⁷² RKHKo 16.11.2016 nr 3-3-1-29-16, p 13.

²⁷³ TlnHKo 01.09.2015 nr 3-14-50833/39, p 8.

Kui ametnik on teenistuskohustusi rikkunud, siis teenistusest vabastamine tuleb vormistada haldusaktiga (ATS § 103 lg 1). Ametniku teenistusest vabastamise haldusakt on ametniku teenistusse nimetamise haldusakti kõrval üks olulisemaid haldusakte, kuna selle haldusaktiga riivatakse isiku õigusi. ATS § 103 lg-s 2 on sätestatud miinimumnõuded teenistusest vabastamise haldusakti sisu osas. Teenistusest vabastamise haldusakt peab sisaldama ametiasutuse nimetust, ametniku ees- ja perekonnanime ning isikukoodi, ametniku ametikoha nimetust, vabastamise põhjendust, vabastamise alust (viitega seaduse paragrahvile, lõikele ja punktile), ametnikule makstavat hüvitist (sh hüvitis kasutamata puhkusepäevade eest, kui vabastamisega kaasneb hüvitise maksmine), lõpparvest kinnipidamist (kui sellekohane vajadus kaasneb seoses teenistusest vabastamisega), teenistussuhte viimast päeva ja vaidlustamisviidet. Olulisem neist on vabastamise põhjendus, sest ametniku teenistusest vabastamine on ametisse nimetamise õigust omava isiku kaalutlusotsus ja selline diskretsioonivolitatus ei tähenda täielikku otsustamisvabadust, kuna diskretsiooni teostamisel on õiguslikud piirid.²⁷⁴ Pelgalt õigusnormide loetelu haldusaktis ei asenda puuduolevaid põhjendusi.²⁷⁵ Kui aga ametiasutus lähtub sobimatutest või ebaõigetest kaalutlustest või jätab mõne olulise asjaolu tähelepanuta, siis võtab ametiasutus vastu kaalutlusveaga ehk materiaalselt õigusvastase haldusakti.

Vabastamise põhjenduses ei piisa üksnes seaduse sättele (nt ATS § 50 jj) viitamisest või üldsõnalisest kirjeldusest. Haldusaktis peavad olema ametiasutuse kaalutlused, millest ametiasutus on akti andmisel lähtunud (ATS § 103 lg 2 p-d 4 ja 5, HMS § 56 lg 3) ja eriliselt tuleb rõhutada põhjaliku motivatsiooni olulisust juhtudel, kui haldusaktiga piiratakse isikute õigusi ja vabadusi ning luuakse isiku jaoks oluliselt koormav tagajärg (nt ametiasutuse algatusel teenistusest vabastamine).²⁷⁶ Vabastamise põhjenduses tuleb märkida lisaks vabastamise alusele sündmuste kronoloogia, faktiliste asjaolude selgitus, milliste sündmuste toimumist või toimumata jäämist konkreetselt ametnikule ette heidetakse, kuidas see seondub tema teenistuskohustustega ning milles seisneb ametniku süü.²⁷⁷ Samas on distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes samuti vaja lahti kirjutada, millist teenistuskohustust rikuti, milles see rikkumine väljendus ja millal ja kus teenistuskohustuste rikkumine toimus (ATS § 73 lg 6). Seega võib töö autori hinnangul praktikas tekkida küsimus, kui palju, mida ja millises dokumendis kajastada. Kas distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte ja distsiplinaarkaristuse haldusakt peavad olema identsed või piisab sellest, et põhjalikumalt on

²⁷⁴ RKHKm 08.05.1998 nr 3-3-1-17-98, p 2.

²⁷⁵ TlnHKo 08.02.2017 nr 3-16-1438/35, lk 14.

²⁷⁶ RKHKo 22.03.2012 nr 3-3-1-83-11 osaotsus 19.02.2012, p 17.

²⁷⁷ TlnHKo 10.03.2009 nr 3-08-1064/25, p 8.

distsiplinaarkaristuse aluseks olevad asjaolud kirjeldatud distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes ning haldusaktis pelgalt viidatakse neile? Riigikohtu hinnangul ei saa diskretsiooniotsuse põhikaalutlused reeglina sisalduda üheski varasemas dokumendis, sest iga diskretsiooniotsus on eelduslikult eriline ja ainukordne, mistõttu peavad otsustuse põhimotiivid sisalduma teenistusest vabastamise haldusaktis. Viitamine menetluses näiteks teiste isikute poolt koostatud dokumentidele ei võimalda menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused (nt juhul, kui distsiplinaarmenetluse viis läbi ametisse nimetamise õigust omava isiku poolt volitatud isik), ega sunni haldusorganit otsustamisel kõiki poolt- ja vastuargumente läbi mõtlema. Teisele dokumendile viidates peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest.²⁷⁸ Seega on vajalik, et distsiplinaarkaristuse määramise haldusaktis kajastatakse põhikaalutlused- ja põhjendused ning muudes menetlusk dokumentides olevatele põhjendustele viitamise korral peab olema üheselt arusaadav viite ulatus.²⁷⁹ Riigikohus on rõhutanud veel seda, et kui haldusakti andmisel on näiteks tuginetud määratlemata õigusmõistele, siis tuleb esitada tavapärasest põhjalikum sisuline motivatsioon, mis võimaldab haldusakti adressaadil mõista akti sisu ja kohtul kontrollida, kas määratlemata õigusmõistet sisustati haldusakti andmisel mõistlikult.²⁸⁰

Teenistusest vabastamisest ametnikku ette teavitama ei pea (ATS § 101 lg 5). Kuna ATS-s ei ole sätestatud haldusakti teatavaks tegemise viisi ega aega, siis tuleb lähtuda HMS-s sätestatud regulatsioonist. Teenistusest vabastamise akti puhul on tegemist isiku õigusi piirava haldusaktiga ja see tuleb isikule kätte toimetada (HMS § 62 lg 2 p 1). Teenistusest vabastamisel on ametniku teenistussuhte viimaseks päevaks see päev, mis on märgitud teenistusest vabastamise haldusaktis (ATS § 94 lg 2). Teenistussuhte viimasel päeval on ametiasutus kohustatud maksma ametnikule kõik ametiasutuselt saada olevad summad, mis märgitakse samuti teenistusest vabastamise haldusakti (ATS § 104 lg 1, § 103 lg 2 p 6). Enne ametniku teenistusest vabastamist tuleb kontrollida, kas ametnikuga on varasemalt sõlmitud ressursimahuka koolituse leping (ATS § 32 lg 2). Kui ametnikuga on sõlmitud selline leping, siis teenistusest vabastamisel distsiplinaarsüüteo eest tuleb ametnikul koolituskulud hüvitada proportsionaalselt pärast koolituse lõppu töötatud ajaga (ATS § 32 lg 5). Ametiasutusel on ametnikule võimalik teatud juhtudel pakkuda teist ametikohta (ATS § 98 lg 1 p 3).

²⁷⁸ RKHKo 18.05.2011 nr 3-3-1-13-11, p 10.

²⁷⁹ L. Kanger, lk 683.

²⁸⁰ RKHKo 28.10.2003 nr 3-3-1-66-03, p-d 22.

4.2. Töösuhte lõpetamine mõjuval põhjusel

Tulenevalt töötaja õigusest ülesütlemiskaitsele ei ole ametiasutusel võimalik töötajaga töölepingut lõpetada suvalisel ajal ja suvalisel põhjusel.²⁸¹ Seepärast on TLS-s sätestatud tööandjale võimalus tööleping öelda üles vaid erakorraliselt ja seda vaid juhul, kui töötaja vastutab töökohustuste rikkumise eest süüliselt ning ülesütlemiseks on mõjuv põhjus (TLS § 87).²⁸² Seega on põhjendatud töölepingu ülesütlemise immanentseks eelduseks olulise või mõjuva põhjuse olemasolu.²⁸³

TLS § 88 lg 1 on sätestatud avatud ja näitlik loetelu töötaja isiku (p-d 1-2) ja käitumisega (p-d 3-8) seotud mõjuvatest põhjustest. Kui ülesütlemise põhjusena esineb asjaolu, mida TLS § 88 lg 1 loetelus ei ole, siis saab ametiasutus tugineda ka TLS § 88 lg 1 üldklauslile.²⁸⁴ Töötajaga töölepingu ülesütlemisel peab tööandja järgima TLS-s sätestatud ülesütlemise piiranguid ning erisusi (TLS §-d 92-94).²⁸⁵

TLS § 88 lg 1 p-i 2 kohaselt on töölepingu erakorralise ülesütlemise mõjuvaks põhjuseks asjaolu, et töötaja ei ole pikka aega tulnud toime tööülesannete täitmisega ebapiisava tööoskuse, töökohale sobimatuse või kohanematuse tõttu, mis ei võimalda töösuhet jätkata (töövõime vähenemine). Kuna seadusandja ei ole sisustanud mõistet „pikka aega“, siis tuleb seda igal juhtumil eraldi hinnata. Selle sisustamine sõltub ka töösuhetest ja selle eripärast. Kindlasti ei saa aga töölepingu ülesütlemise aluseks olla üksik puudujääk töös või ajutine kohanematus.²⁸⁶

TLS § 88 lg 1 p-i 3 kohaselt on töölepingu erakorralise ülesütlemise mõjuvaks põhjuseks asjaolu, et töötaja on korduvalt (vähemalt teist korda) eiranud tööandja mõistlikke korraldusi või rikkunud töökohustusi ja tööandja on sealjuures teinud eelnevalt hoiatuse²⁸⁷. Tegemist on TLS § 15 lg 2 p-i 3 rikkumisega. TLS §-s 17 on määratud kindlaks, millised tööandja korraldused on seaduslikud ja töötajale täitmiseks kohustuslikud. TLS ei defineeri mõistet „mõistlikud korraldused“, kuid nendeks tuleb pidada seaduslikke korraldusi.²⁸⁸ Ka tööandja mõistlike korralduste rikkumisel peab üldjuhul töölepingu erakorralisele ülesütlemisele eelnema hoiatuse tegemine. Samas ei välista seadus töötaja tööandja mõistlike korralduste

²⁸¹ Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu 299 SE juurde, lk 62-64.

²⁸² H. Raive, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat, lk 38.

²⁸³ Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu 299 SE juurde, lk 61.

²⁸⁴ E. Käärats jt, lk 147-148.

²⁸⁵ Asjaolud, millal ei või tööandja töötajaga töölepingut üles öelda (nt töötaja täidab olulisi perekonnaga seotud kohustusi, töötaja on aja-, asendus- või reservteenistuses jne). Erisused on seotud rasedaga või väikelast kasvatava isiku ja töötajate esindajaga töölepingu ülesütlemiseks.

²⁸⁶ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat, lk 47.

²⁸⁷ vt pikemalt punktis 3.2.3.

²⁸⁸ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat, lk 49.

eramisel TLS § 88 lg 3 kohaldamist, kui tegemist on olulise lepingu rikkumisega VÕS § 116 lg 2 tähenduses. Igat juhtumit tuleb ametiasutusel eraldi hinnata kõiki asjaolusid arvesse võttes ja otsustades, kas on vajalik hoiatuse tegemine või on tegemist eriti raske rikkumisega, mille puhul saab töölepingu erakorraliselt üles öelda ka töötajat eelnevalt hoiatamata. Viimati nimetatud juhul tuleb ülesütlemisavalduses tugineda TLS § 88 lg 1 p 3 asemel TLS § 88 lg-le 1 ja põhjendada ülesütlemist.²⁸⁹ Töökohustuste rikkumise tõttu töölepingu ülesütlemisel ei saa eeldada, et tööandja pakuks teist tööd või korraldaks oma kulul töötaja täiendõppe. Samuti ei ole mõistlik eeldada, et tööandja järgiks sellises olukorras etteteatamistähtaegu. Kui töötaja töökohustuste rikkumine tööandja tegevust oluliselt ei häiri, siis puudub sisuliselt alus töölepingu ülesütlemiseks.²⁹⁰

TLS § 88 lg 1 p-i 4 kohaselt on töölepingu erakorralise ülesütlemise mõjuvaks põhjuseks asjaolu, kui tööandja hoiatusest hoolimata on töötaja viibinud tööl joobeseisundis. TLS-s ja VÕS-s joobeseisundi mõistet ja joobeseisundi tuvastamist reguleerivad sätteid ei ole. Küll aga sätestab TTOS töötajale ja tööandjale kohustused seoses töötaja võimaliku joobeseisundiga. TTOS-i kohaselt on töötajal keelatud töötada alkoholi-, narkootilises või toksilises joobes või psühhotroopse aine mõju all (TTOS § 14 lg 2). Tööandjal on aga kohustuse sellises seisundis töötaja töölt kõrvaldada (TTOS § 13 lg 1 p 15). Samas ei sätesta TTOS seda, mis on joove ja kuidas seda joovet tuvastada. Tööandjal puudub seaduslik alus töötaja tervisekontrolli või ekspertiisi viimiseks ja alkomeetrisse puhumise sundimiseks. Eelnimetatud joobe tuvastamise meetodeid saab tööandja kasutada vaid töötaja nõusolekul.

Riigikohus on öelnud, et inimene, kellel puuduvad eriteadmised ja vahendid alkoholijoobe väljaselgitamiseks ning kes ei ole teadlik teise isiku alkoholi tarvitamisest, saab seda kontrollida reeglina väliste alkoholi tarvitamise tunnuste²⁹¹ alusel.²⁹² Analüüsides ametniku teenistuses joobnuna viibimist, ütles riigikohus, et „teenistuses joobes viibimine“ ei eelda kindlat alkoholikontsentratsiooni veres ega väljahingatavas õhus (ehk puudub numbriline piirmäär), mille tuvastamisel saaks automaatselt käsitada isikut joobnud olekus olevana, kuid samas eeldab joobnud olek isiku tüüpiliste kehaliste või psüühiliste funktsioonide või reaktsioonide muutumise või häirumise tuvastamist. Seega joobnuna teenistuses viibimise tõendamiseks võib kasutada menetlusosalise seletusi, dokumentaalseid tõendeid, asitõendeid,

²⁸⁹ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat, lk 51.

²⁹⁰ Samas, lk 51.

²⁹¹ Välisteks alkoholi tarvitamise tunnusteks on näiteks isiku välimus, aeglustunud reaktsioon, häirunud kõne, aja, isiku ja koha tajumise häired, teadvuse seisund ning mälu-, koordinatsiooni- ja käitumishäired. N. Pavel. Alkoholijoobes töötaja. XV Töötervishoiupäeva ettekanne. Tallinn 23.10.2013, slaid 6. Arvutivõrgus:

<https://www.tooelu.ee/UserFiles/Tootervishoiupaev/XV-Tootervishoiupaev/Joobestootaja.pdf> (03.03.2019).

²⁹² RKKKo 22.12.2004 nr 3-1-1-127-04, p 8.

tunnistaja ütluseid, eksperdi arvamust, aga ka mõõtevahendi kasutamisel saadud tulemusi.²⁹³ Sama põhimõte on kohaldatav ka töötajate alkoholijoobe tuvastamisel. Tööinspektsiooni esindaja hinnangul tuleb alkoholijoobe tuvastamiseks koostada kirjalik akt, millega kinnitatakse visuaalse vaatluse käigus nähtut töötaja seisundi kohta.²⁹⁴ Töötajale on alkoholi kuritarvitamise kahtluse korral antud võimalus lükata see etteheide vastavate testidega ümber.²⁹⁵ Töö autori hinnangul on aga palju raskem tööandjal tuvastada töötaja narkootilises või toksilises joobes või psühhotroopse aine mõju all olemist.

TLS § 88 lg 1 p-i 4 rikkumise puhul tuleb hinnata kõiki asjaolusid igal konkreetsel juhtumil eraldi.²⁹⁶ Kuigi eelnimetatud säte näeb ette töötaja hoiatamise enne töölepingu erakorralist ülesütlemist, ei ole töö autori hinnangul eelneva hoiatuse tegemine alati kohustuslik, sest olenevalt töö iseloomust või töökohustustest võib olla põhjendatud ka tööal alkoholijoobes viibimisel töötajale töölepingu ülesütlemine ilma eelneva hoiatuseta. Näiteks on kohus pidanud eriti raskeks rikkumiseks alkoholijoobes päästeteenistuja viibimist teenistuses, sest tema tööülesandeks on töö ohtlikel sündmuskohtadel. Päästjate tööst sõltuvad otseselt inimesed, samuti võib joobes töötaja seada päästetööde käigus ohtu nii tema enda kui ka kaastöötajate elu ja tervise. Päästeteenistuja peab päästetööl adekvaatselt, operatiivselt ja professionaalselt reageerima. Alkoholijoobes olemine aga ei võimalda sellist käitumist.²⁹⁷

TLS § 88 lg 1 p-i 5 kohaselt on töölepingu erakorralise ülesütlemise mõjuvaks põhjuseks asjaolu, et töötaja on pannud toime varguse, pettuse või muu teo, millega põhjustas tööandja usalduse kaotuse enda vastu. Töötaja suhtes tööandja usalduse kaotamine ei pea olema põhjustatud tööandjale varalise kahju tekitamisega, sest TLS § 88 lg 1 p 5 puhul on tegemist avatud loeteluga. Tööandja usalduse kaotus võib olla põhjustatud erinevatest tegudest. Näiteks võib tööandja usalduse kaotuse põhjustada töötaja vääritud käitumine klientidega, äripartneritega, kaastöötajatega tööülesannete täitmisel, kaastöötajate seksuaalne ahistamine jne. Kohtupraktika kohaselt on töötaja kaotanud tööandja usalduse näiteks olukorras, kus ta on varastanud tööandja vara, kusjuures sellisel juhul on peetud õigustatuks öelda töötajale tööleping erakorraliselt üles ilma eelnevat hoiatust tegemata ja etteteatamistähtaegu järgimata.²⁹⁸ Kohus on pidanud tööandja usalduse kaotuse töötaja vastu põhjendatuks näiteks ka olukorras, kus päästetöötaja pani toime varguskatse, millega üritas tööandjalt varastada ühte rulli tualettpaberit ja õhuvärskendajat. Kohtu hinnangul ei ole tsiviilõigusliku töösuhte

²⁹³ RKHKo 26.10.2011 nr 3-3-1-45-11, p-d 13 ja 15.

²⁹⁴ N. Pavel, slaid 7-9.

²⁹⁵ RKKKo 22.12.2004 nr 3-1-1-127-04, p 8.

²⁹⁶ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat, lk 51.

²⁹⁷ Viru Maakohtu otsus 03.06.2014 nr 2-13-49816/33, p-d 10.3 ja 10.4.

²⁹⁸ TrtRnKo 18.09.2015 nr 2-14-61900/33, p 10.

puhul töötaja käitumise hindamisel vahet, kas vargus viidi lõpule või jäi see katse staadiumisse, samuti ei ole oluline varastatu väärtus. Kuna päästetöötajad viibivad päästetöö tegemisel sageli juriidilise või füüsilise isiku valduses, siis on päästetöötaja puhul ausus ja usaldusväärsus erilise tähtsusega. Kohus pidades sellisel juhul töölepingu ülesütlemist ilma hoiatuseta ja etteteatamistähtaegu järgimata põhjendatuks.²⁹⁹ Autor nõustub kohtu seisukohaga, kuna ka autori hinnangul töötaja selline käitumine peegeldab tema suhtumist, mõttemaailma ja väärtushinnanguid. Kui töötaja ei pea tööandja vara (sh ka materiaalses mõttes väheväärtusliku) varastamist väärituks ja usalduse kaotust põhjustavaks teoks, siis seda kergemini võib ta ka varastada päästetööde käigus juriidiliste või füüsiliste isikute vara. Töötaja usaldamine võõra vara mitteomastamise suhtes ei ole oluline vaid päästetöötajate puhul. See on oluline ka ametiasutuse teenistujate puhul, kes oma töö ülesannete täitmise käigus võivad kokku puutuda võõra varaga (nt lapse huvide väljaselgitamiseks kodukülastusi tegev lastekaitsetöötaja või üksiku eaka hooldusteenusele paigutamist korraldav sotsiaaltöötaja või laste ja perede tugiisik, kes oma igapäevast nõustamis- ja juhendamistööd teeb ka pere juures kodus).

Tööandja, kaastöötajate või vahetu ülemuse solvamist on kohus pidanud ka töölepingu erakorralise üles ütlemise aluseks, kuid seda saab kohtu hinnangul ilma eelneva hoiatuseta teha siiski väga erandlikel asjaoludel.³⁰⁰ Autor nõustub kohtu seisukohaga. Sellise töötaja käitumine, kes teisi (sh tööandjat) pidevalt solvab sõnadega või alandab muul viisil, võib olla laastav olukordades, kus töö tegemisel on väga oluline roll just kaastöötajatega suhtlemisel ja koostööl, kuid ülesütlemiskaitsest tulenevalt tuleb siiski töötajat töölepingu erakorraliseks ülesütlemiseks eelnevalt hoiatada. Samas on siinkohal oluline märkida veel seda, et 01.01.2019 a. on tööandjal TTOS § 9¹ lg 2 kohaselt kohustus rakendada psühhosotsiaalsest ohutegurist³⁰¹ tuleneva tervisekahjustuse ennetamiseks vajalikke abinõusid (sh parandama ettevõtte psühhosotsiaalset töökeskkonda jne). Seega leiab autor, et tööandjal tuleb lisaks töötaja hoiatamisele rakendada ka vajalikke abinõusid, mis aitaks parandada psühhosotsiaalset töökeskkonda.

Tööandja usalduse kaotuse võivad põhjustada ka töötaja töövälisel ajal toimepandud teod. Näiteks töövälisel ajal kolleegide tööruumidesse sisenemine koos kolmandate isikutega.³⁰² Sellistel juhtudel tuleb samuti hinnata rikkumise raskust selleks, et saada selgust, kas

²⁹⁹ TrtRnKo 28.11.2013 nr 2-13-6301/42, p-d 11 ja 12.

³⁰⁰ TrtRnKo 02.05.2013 nr 2-12-15063/18, p 8.

³⁰¹ Psühhosotsiaalsed ohutegurid on õnnetus- või vägivaldaohuga töö, ebavõrdne kohtlemine, kiusamine ja ahistamine tööl, töötaja võimetele mittevastav töö, pikaajaline töötamine üksinda ja monotoonne töö ning muud juhtimise, töökorralduse ja töökeskkonnaga seotud tegurid, mis võivad mõjutada töötaja vaimset või füüsilist tervist, sealhulgas põhjustada tööstressi (TTOS § 9¹ lg 1).

³⁰² TlnRnKo 07.03.2018 nr 2-16-14101/26, p-d 49 ja 50.

töölepingu ülesütlemine on võimalik ilma töötajat hoiatamata ja etteteatamistähtaegu järgimata või mitte. Kui töötaja on põhjustanud tööandja usalduse kaotuse enda vastu, siis ei saa eeldada, et tööandja enne töölepingu erakorralist ülesütlemist pakuks töötajale teist tööd, annaks töötajale tähtaja oma käitumise muutmiseks ja piirduks hoiatamisega või peaks kinni etteteatamistähtaegadest. Sellisel juhul tuleks siiski igat juhtumit eraldi vaadelda.³⁰³ Autor on seisukohal, et kui tööandjal on usaldus töötaja vastu kadunud, siis on see kadunud ja seda ei ole võimalik hoiatusega üldjuhul taastada.

TLS § 88 lg 1 p-i 6 kohaselt on töölepingu erakorralise ülesütlemise mõjuvaks põhjuseks asjaolu, et töötaja on põhjustanud kolmanda isiku (äripartnerid, kliendid, ametiasutused)³⁰⁴ usaldamatuse tööandja vastu. Tööandja maine kahjustamine või klientides või partnerites tööandja suhtes usaldamatuse tekitamine on TLS § 15 lg 2 p-s 9 sätestatud kohustuse rikkumine. Kolmandate isikute usaldamatuse teket ei saa kohtu hinnangul põhjendada pelgalt paratamatusega, vaid sellele tuleks anda konkreetne sisu ja seda tõendada.³⁰⁵ Näiteks on kohus pidanud põhjendatuks töölepingu erakorralist ülesütlemist olukorras, kus haigla patoloogiaosakonna assistent, kelle töökohustuste hulka ei kuulunud patsientide ja nende lähedastega arvlemine, küsis ja võttis vastu raha kadunukese lähedastelt. Kohtu hinnangul lähedase inimese kaotuse korral võib eeldada, et teenust tellivad isikud on raskes olukorras ning nende ilmselgelt ebaseaduslike selgituste ja nõudmiste esitamine (sularaha küsimine ja kviitungi mitteväljastamine) on lubamatu ning toob kaasa kolmanda isiku usaldamatuse haigla suhtes.³⁰⁶

Kohus on pidanud usalduse kaotuse tõttu töölepingu erakorralist ülesütlemist võimalikuks ka juhul, kui on olemas teatud asjaoludel objektiivselt põhjendatud ja selge kahtlus karistatava teo toimepanemises. Näiteks peeti noortekeskuse töötaja kaitsepolitsei ameti poolt kinni ja võeti vahi alla kahtlustatavana kelmuse toimepanemises. Kohtu hinnangul kahtluse tõttu töölepingu erakorraline lõpetamine on õiguspärane eelkõige siis, kui töötajal ei ole enam tal lasuva kahtluse tõttu vajalikke isiklikke omadusi töölepingu nõuetekohaseks täitmiseks.³⁰⁷ Samuti on riigikohus öelnud, et tööandja võib töölepingu üles öelda ka siis, kui töötaja on tekitanud usalduse kaotuse tekkimise võimaluse. Lähtuda tuleks VÕS §-s 7 sätestatud mõistlikkuse põhimõttest hinnates, kas heas usus tegutsevad isikud oleksid töötaja teo järel

³⁰³ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat, lk 52-53.

³⁰⁴ Samas, lk 53.

³⁰⁵ Harju Maakohtu otsus 08.12.2014 nr 2-14-58017/14, p 17.

³⁰⁶ TtRnKo 31.01.2013 nr 2-11-7756/29, p 7.

³⁰⁷ TtRnKo 30.08.2016 nr 2-15-16045/20, p 8.

kaotanud usalduse tööandja vastu või mitte.³⁰⁸ Tööandja hoiatuse tegemine ja etteteatamistähtaegade järgimine sõltub taas teo tagajärgedest ja raskusest. Kui tegemist on esmakordse eksimusega, mis tööandja mainet oluliselt ei kahjusta, siis tuleks teha hoiatus ja järgida etteteatamistähtaegu.³⁰⁹

TLS § 88 lg 1 p 7 kohaselt on töölepingu erakorralise ülesütlemise mõjuvaks põhjuseks asjaolu, et töötaja on tekitanud süüliselt ja olulisel määral kahju tööandja varale või löi kahju tekkimise ohu. Mõisted „oluline määr“ ja „kahju tekkimise ohu loomine“ on TLS-s määratlemata. Seega on tegemist hinnanguliste küsimustega, mis tuleb igakordselt sisustada ning kui töötaja on tekitanud süüliselt tööandjale tema vara kahjustamisega olulise kahju, siis ei ole mõistlik eeldada, et tööandja hoiatab töötajat ja järgib etteteatamistähtaegu.³¹⁰ Kui töötajaga on sõlmitud varalise vastutuse kokkulepe, siis sellise kahju tekkimine ei ole aluseks töölepingu erakorraliseks ülesütlemiseks, sest töötaja on võtnud endale sõltumata süüst vastutuse temale tööülesannete täitmiseks antud vara säilimise eest (TLS § 75 lg 1).

TLS § 88 lg 1 p 8 kohaselt on töölepingu erakorralise ülesütlemise mõjuvaks põhjuseks asjaolu, et töötaja on rikkunud saladuse hoidmise või konkurentsipiirangu kohustust. Tegemist on TLS § 22 lg 1 ja § 23 rikkumistega.

Üldjuhul eeldatakse töötajale töölepingu ülesütlemisel tööandja poolt eelneva hoiatuse tegemist, kuid nagu juba eelpool mainitud ei ole see absoluutne nõue, sest sõltuvalt asjaoludest on seadusandja näinud ette ka võimaluse töölepingu ülesütlemiseks ilma töötajat sellest eelnevalt ette hoiatamata. Eelnevat hoiatamist ei ole ülesütlemise eeldusena vaja, kui töötaja ei saa kohustuse rikkumise erilise raskuse tõttu või muul põhjusel seda hea usu põhimõtte järgi tööandjalt oodata. (TLS § 88 lg 3 ls 2). Sellise rikkumisega on hõlmatud VÕS § 116 lg 2 p-des 2-4 nimetatud asjaolud (VÕS § 196 lg 2) ja hoiatus ei ole vajalik kui töötaja on rikkunud kohustusi, mille täpne järgimine oli lepingust tulenevalt tööandja huvi püsimise eelduseks lepingu täitmise vastu; töötaja rikkus kohustust tahtlikult või raske hooletuse tõttu; kohustuse rikkumine annab tööandjale mõistliku põhjuse eeldada, et töötaja ei täida kohustusi ka edaspidi.³¹¹ Hindamaks, kas hea usu põhimõttest lähtudes tuleks teha hoiatus või mitte, tuleb tööandjal kaaluda kõiki asjaolusid iga konkreetse juhtumi puhul eraldi. Vajalik on analüüsida, kas on olemas VÕS § 116 lg-s 2 loetletud lepingu olulise rikkumise asjaolud ja

³⁰⁸ RKTko 21.04.2003 nr 3-2-1-46-03, p 10.

³⁰⁹ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat, lk 54.

³¹⁰ Samas, lk 55.

³¹¹ E. Käärats jt, lk 150.

kas töötaja töökohustuste rikkumine oli eriliselt raske ning tööandja peab seda vaidluse korral olema suuteline põhjendada.³¹²

Oluline on rõhutada ka seda, et kui tööandja on teada saanud või pidi teada saama töötaja töökohustuste rikkumisest, mis on aluseks töölepingu erakorraliseks ülesütlemiseks, siis tuleb tööandjal töötajat mõistliku aja jooksul töölepingu ülesütlemisest teavitada (TLS § 88 lg 4). Mõistlik aeg on TLS-s sätestamata ja seetõttu hinnanguline küsimus, mis sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest. Tööandja peab seega igal juhtumil eraldi kaaluma kõiki asjaolusid ja hindama, kas mõistlik aeg on töölepingu ülesütlemiseks möödas või mitte. „Kui on olemas mõjuv põhjus töölepingu erakorraliseks ülesütlemiseks, siis omab see põhjus eelkõige tähtsust just antud ajahetkel. Kui tööandja ei ole kasutanud mõistliku aja jooksul oma õigust tööleping üles öelda, kaotab see mõjuv põhjus aja möödudes oma olulisuse.“³¹³ Kui mõistliku aja jooksul töölepingut üles ei öelda, siis võib lepingut rikkunud töötaja eeldada, et tööandja on rikkumisega nõustunud ning kohustuste täitmine jätkub. Selline säte on samuti ette nähtud VÕS § 196 lg-s 3.

Töölepingu ülesütlemiseks tuleb tööandjal esitada töötajale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ülesütlemisavaldus, mis peab sisaldama ülesütlemise põhjendust (TLS § 95 lg-d 1 ja 2), TLS-st tulenevat ülesütlemise alust ja ka kuupäeva, mis ajast tööleping on üles öeldud. Vorminõuet rikkudes tehtud või tingimuslik ülesütlemisavaldus on tühine (TLS § 95 lg 1). Töölepingu ülesütlemisteade muutub kehtivaks töötajale kättetoimetamisega (TsÜS § 69 lg 1).

Töölepingu ülesütlemisel tuleb üldjuhul järgida TLS §-s 97 sätestatud etteteatamistähtaegu (TLS § 87). TLS § 88 lg-s 1 nimetatud mõjuva põhjuse olemasolul võib tööandja töölepingu üles öelda ka etteteatamistähtaega järgimata, kui kõiki asjaolusid ja mõlemapoolset huvi arvestades ei või mõistlikult nõuda lepingu jätkamist kokkulepitud tähtaja või etteteatamistähtaja lõppemiseni (TLS § 97 lg 3). Seega nagu eelpool juba öeldud näeb seadusandja ametiasutusele võimaluse öelda tööleping töötajast tulenevatel põhjustel üles ka ilma etteteatamistähtaegu järgimata. Praktikas võib aga tekkida probleeme sellega, kuidas eristada millal on mõjuv põhjus selline, et tuleb etteteatamistähtaegu järgida ja millal selline, et ei pea etteteatamistähtaegu järgima? Kas töösuhtes etteteatamistähtaegu järgida või mitte, sõltub mõjuva põhjuse kaalukusest ja selle mõjust töösuhtele ning hinnata tuleb samuti seda, kas esinevad asjaolud võimaldavad ilma etteteatamistähtaega järgimata töölepingu

³¹² H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat, lk 43.

³¹³ Samas, lk 45.

erakorralist ülesütlemist või mitte, tuleb igal üksikjuhtumil eraldi hinnata. Mõjuv põhjus peab olema eriti mõjuv ja selle esinemisel ei saa tööandjalt heausksuse ja mõistlikkuse põhimõttele tuginedes kuidagi eeldada töösuhte jätkamist etteteatamistähtaja lõppemiseni. Seega võib öelda, et mõjuv põhjus, mis ei eelda etteteatamistähtaega, on oma olemuselt olulisem või raskem, kui see mille puhul tuleb etteteatamistähtaega kasutada.³¹⁴ Etteteatamistähtaegade järgimine või mitte järgimine sõltub seega iga üksikjuhtumi asjaoludest, mille puhul tuleb tööandjal arvesse võtta konkreetset olukorda ja töötajat ning hinnata asjaolusid kogumis. Tööandjal tuleb arvestada, et üks ja sama põhjus võib olla erinevates olukordades erineva kaaluga ja mõjuga töösuhetele. Tööandja peab kaaluma, kas lähtudes hea usu põhimõttest samas olukorras tegutsevad isikud peaksid etteteatamistähtaja järgimist mõistlikuks või mitte.³¹⁵ Kui töötaja poolt töökohustuste rikkumine häirib oluliselt tööandja töökorraldust või majandustegevust, siis ei saa eeldada, et tööandja järgiks etteteatamistähtaegu. Kui töötaja töökohustuste rikkumine ei häiri oluliselt tööandja töökorraldust või majandustegevust, siis sisuliselt puudub ka alus töölepingu ülesütlemiseks, sest sellisel juhul ei ole tegemist mõjuva põhjusega.³¹⁶ Riigikohus on öelnud, et TLS § 97 lg 3 alusel etteteatamistähtaja järgimata jätmine ja selle põhjendatuse hindamine on tööandja kaalutlusotsus, mille tegemisel tuleb arvestada kõiki asjaolusid ja mõlema poole huve.³¹⁷ Kui tööandja ütleb töölepingu erakorraliselt üles järgides TLS-s sätestatud etteteatamistähtaegu, peab ta töötajale andma ülesütlemise etteteatamise tähtaja jooksul mõistlikus ulatuses vaba aega uue töö otsimiseks (TLS § 99).

Töölepingu erakorralisel ülesütlemisel tuleb tööandjal veel arvestada TLS § 88 lg-s 2 sätestatud kohustusega, mille kohaselt peab tööandja töötajale võimaluse korral pakkuma teist tööd. Teise töö pakkumise kohustus on eelkõige TLS § 88 lg 1 p-des 1 ja 2 juhtudel.³¹⁸ Kuna TLS § 88 lg-s 2 sätestatud teise töö pakkumise eesmärk on ära hoida töösuhte ülesütlemine, siis ei ole ülesütlemine lubatud, kui tööandjal on pakkuda teist tööd, mida töötaja on võimeline tegema, kusjuures see töö, mida tööandjal pakkuda tuleb, ei pea olema erialane töö, vaid peab vastama töötaja võimetele.³¹⁹ Teise töö pakkumisel peab tööandja arvestama sellega, et tal tuleb ka sel juhul pakkuda teist tööd, kui pakutava tööga tuleks tal korraldada töötaja täiendusõpe, kohandada töökohta või muuta töötingimusi, kui see võimaldab töötajaga töösuhet jätkata (TLS § 88 lg 2 ls 2). Nimetatud kohustus ei ole absoluutne. Teise töö

³¹⁴ E. Käärats jt, lk 149.

³¹⁵ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat, lk 41-42.

³¹⁶ Samas, lk 51.

³¹⁷ RKTko 25.02.2015 nr 3-2-1-172-14, p 12.

³¹⁸ Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019, ptk 6.2, lk 9.

³¹⁹ H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat, lk 44.

pakkumist tuleb sellisel juhul arvestada, kui muudatused, mida tööandja selle pakkumiseks peab tegema ei põhjusta talle ebaoproportsionaalselt suuri kulusid ja teise töö pakkumine on konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades mõistlik.³²⁰ Teise töö pakkumise nõudmine tööandjalt on mõistlik, kui töölepingu ülesütlemine oleks näiteks ajendatud töötaja tervislikust seisundist (TLS § 88 lg 1 p 1), kuid mittemõistlik juhtudel, kus tööandja on töötajale töölepingu erakorraliselt TLS § 88 lg 1 p-des 3-8 nimetatud rikkumise tõttu üles öelnud.³²¹ Töökohustuste rikkumisega seonduval töölepingu ülesütlemisel ei saa tööandjalt eeldada teise töö pakkumist või töötaja ümberõppe korraldamist tööandja kulul.³²² Kui aga tööandja teist tööd ei paku või teise töö pakkumise kohustuse täitmine toob talle kaasa suuri kulusid, peab ta vaidluse korral seda tõendama.³²³ Teise töö pakkumiseks ei loeta konkursi korraldamist ja töötajale selle osalemise võimaluse pakkumist.³²⁴

Kokkuvõtlikult öeldes saab ametiasutus ametnikuga teenistussuhte lõpetada ametniku teenistuskohustuste süülisel rikkumisel siiski vaid juhul, kui see rikkumine on oluline. Ametniku teenistusest vabastamine vormistatakse haldusaktina, mis tuleb ametnikule kätte toimetada. Teenistusest vabastamist ametnikule ette teavitama ei pea. Ametiasutusel on võimalik ametnikule pakkuda teist ametikohta vaid ATS-s sätestatud juhtudel.

Töötajaga saab ametiasutus töölepingu erakorraliselt üles öelda töökohustuste süülisel rikkumisel samuti siiski vaid mõjuva põhjuse olemasolul. Ametiasutusel tuleb igakordselt eraldi hinnata, kas töötaja töökohustuste rikkumise puhul on tegemist olulise lepingu rikkumisega, mis annab aluse tööandjale töölepingu erakorraliseks ülesütlemiseks ilma hoiatust tegemata ja etteteatamistähtaegu järgimata.

Töötajaga töölepingu erakorraliseks ülesütlemiseks tuleb ametiasutusel esitada töötajale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ülesütlemisavaldus. Tööandjal tuleb töötajale pakkuda enne töölepingu lõpetamist teist tööd, kuid seda vaid juhtudel, kus töölepingu erakorralise ülesütlemise võimalikkuse on tinginud töötaja töövõime vähenemine kas tema tervislikel või muudel tema isikust tulenevatel põhjustel (nt kohanematus tööga, sobimatus konkreetsele tööle). Ülesütlemisavaldus tuleb töötajale kätte toimetada.

³²⁰ Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu 299 SE juurde, lk 67.

³²¹ Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019, ptk 6.2, lk 10.

³²² H. Raidve, M. Rask. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat, lk 51.

³²³ RKTKo 28.09.2016 nr 3-2-1-70-16, p 13.

³²⁴ RKTKo 08.11.2006 nr 3-2-1-103-06, p 13.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli uurida, kas avaliku teenistuse lähendamine töölepingulistele suhetele toimus ka teenistuskohustuste rikkumise regulatsiooni sätestamisega. Magistritöö hüpoteesiks oli, et ametnikuga teenistussuhte lõpetamine teenistuskohustuste rikkumise tõttu on erinev töölepingu lõpetamisest töötaja töökohususte rikkumise tõttu. Selles osas ei ole avaliku teenistuse seaduse ja töölepingu seaduse lähendamine aset leidnud. Nimetatud hüpotees leidis kinnitust.

Ametiasutuse ametnike ja töötajate teenistussuhte tekkimise alused on erinevad. Seega on erinevad ka ametnike ja töötajate õigusliku seisundi olemused. Ametiasutus on ametnikuga teenistus- ja usaldussuhtes, mida reguleerib ATS. Ametiasutuse suhe töötajaga on eraõiguslik töösuhe, mida reguleerib TLS. Ametiasutuse ametnikud teostavad avalikku võimu ja töötajad teevad avaliku võimu teostamist toetavat tööd.

Teenistujatele esitatavad ja teenistujate värbamise nõuded on erinevad. Ametnike puhul on ATS-s sätestatud miinimumnõuded, millele ametnik peab vastama, kuid töötajatega seondult TLS-s selliseid miinimumnõudeid (va vanus) kehtestatud ei ole. Ametiasutus võib teenistujatele ise kehtestada täiendavaid (sh kvalifikatsiooni) nõudeid, kui seadusandja ei ole mõnes teises seaduses neid kehtestanud. Ametnike värbamiseks on ametiasutusel kohustus korraldada üldjuhul avalik konkurss. Töötajate puhul TLS-s sellist kohustust sätestatud ei ole, kuid ametiasutusel on soovitatav järgida töötajate värbamisel samu põhimõtteid, mida järgitakse ametnike värbamisel. Hoolimata sellest, et teenistujatele esitatavad ja teenistujate värbamise nõuded on seaduste tasandil erinevad, on ametiasutusel siiski võimalik ise neid nõudeid teatud ulatuses ühtlustada ning kohelda teenistujaid võrdselt.

Ametiasutusel tekib teenistussuhe ametnikuga tema ametikohale nimetamisega ja töötajaga töösuhe temaga töölepingu sõlmimisel. Ametnikele ei kohaldu katseaeg automaatselt. Katseaja kohaldamine tuleb ametiasutusel märkida ametniku teenistusse nimetamise haldusaktis. Ametiasutuse töötajatele kohaldub katseaeg automaatselt. Ametiasutusel on kohustus ametnikuga katseaja lõpus viia läbi katseajavestlus, kuid töötajatega seondult sellist kohustust ei ole. Samas võib ametiasutus katseajavestlust pidada ka töötajatega. Seega saab ametiasutus üldjoontes katseaja kohaldamisel ja katseajavestluse pidamisel kohelda teenistujaid võrdselt.

Teenistujate pädevuse ulatus on erinev. Ametnike pädevus on laiaulatuslikum, kui töötajatel. Ametnikud peavad lähtuma oma töös ametijuhendist, ATS-st ja muudest valdkonda reguleerivatest õigusaktidest ning põhiseaduslikust korrast. Töötajad peavad lähtuma töökohustuste täitmisel töölepingust (sh ametijuhendist), TLS-st ja muudest valdkonda reguleerivatest õigusaktidest. Teenistujatel on kohustused, mida nad peavad järgima teenistuskohustusi täites, kuid on ka kohustusi, mida nad peavad järgima teenistusvälisel ajal. Ametnikele kui ka töötajatele on kehtestatud eetikakoodeksid, mis sisaldavad eetilisi väärtuseid ja käitumisjuhiseid. Ametiasutuses töötavatel töötajatel on soovitatav järgida ametniku eetikakoodeksis sätestatud.

Teenistujad vastutavad erinevatel alustel teenistuskohustuste rikkumise eest. Varasemalt kohaldati nii ametnikele, kui töötajatele teenistuskohustuste rikkumisel TDVS-i. TLS-i kehtima hakkamisest (jõustus 01.07.2009) ei kohaldata TDVS-i töötajate töökohustuste rikkumisel ega ka ATS-i kehtima hakkamisest (jõustus 01.04.2013) ametnike teenistuskohustuste rikkumisel. Ametnikel on teenistuskohustuste rikkumisel ametiasutuse ees distsiplinaarõiguslik vastutus ATS-i alusel. Töötajal on töökohustuste rikkumisel ametiasutuse ees üldjuhul TLS-st tulenev lepinguõiguslik vastutus.

Teenistujate teenistuskohustuste rikkumine seisneb teenistuskohustuste mittekohases täitmisel või mittetäitmisel. Ametniku teenistuskohustuste ja töötajate töökohustuste rikkumisel tuleb ametiasutusel teenistussuhte õiguspäraseks lõpetamiseks järgida erinevaid menetlusreegleid ehk käitumisjuhiseid. Ametniku teenistuskohustuste rikkumisel tuleb järgida ATS-s sätestatud regulatsioone ja teenistusest vabastamise aluseid. Töötajate töökohustuste rikkumisel saab ametiasutus töölepingu erakorraliselt üles öelda järgides peamiselt TLS-s sätestatud regulatsiooni ja aluseid.

Ametniku teenistuskohustuste rikkumisel võib ametiasutus asja uurimiseks alata distsiplinaarmenetlust, mille lõpus määratakse ametnikule distsiplinaarkaristus või lõpetatakse distsiplinaarmenetlus. Distsiplinaarkaristuse määramiseks peab ametnik olema teenistuskohustuste rikkumises süüdi ja distsiplinaarkaristusena on ATS-i alusel võimalik ametnikule määrata kolme liiki karistust. Käesolevas töös uuritud karistusliigi puhul, milleks oli ametniku teenistusest vabastamine, saab ametiasutus ametnikuga teenistussuhte lõpetada tema süülisel teenistuskohustuste rikkumisel siiski vaid juhul, kui see rikkumine on olnud oluline. Ametnik ei vastuta teenistuskohustuste rikkumise eest, kui oluline rikkumine pandi

toime hädakaitse- või hädaabiseisundis, või kui ametnik rikkus teenistuskohustusi selleks, et vältida tagajärgede saabumist, mis oleks raskemad kui teenistuskohustuse rikkumise tõttu tekkinud tagajärjed.

Eriseaduste alustel teenistuses olevad ametnikud peavad teenistuskohustuste täitmisel lisaks ATS-le järgima ka eriseadustes sätestatud. Mõnedel eriseaduste alusel tegutsevatel ametkondadel on lisaks ametniku eetikakoodeksile kehtestatud valdkondlikud eetikakoodeksid. Distsiplinaarmenetluse läbiviimiseks on mõnedes eriseadustes täiendatud ATS-i regulatsiooni, kuid näiteks kahes eriseaduses on kehtestatud ka ATS-st erinev distsiiplinaarmenetluse läbiviimise regulatsioon (nt prokuröridel ja politseiametnikel). Eriseadustes on ette nähtud lisaks ATS-s sätestatud ka täiendavaid karistusliike. Kuna seadusandja on sellised eriregulatsioonid eriseadustesse sätestanud, siis võib eeldada, et need erisused on vajalikud tulenevalt avaliku teenistuse eriliigi eripärast või spetsiifikast.

Töötaja töökohustuste rikkumisel saab ametiasutus töötajale töölepingu erakorraliselt üles öelda, kuid seda vaid juhul, kui töötaja on rikkumises süüdi ja ülesütlemiseks esineb mõjuv põhjus. Erinevalt ametnikest tuleb tööandjal enne töölepingu erakorralist ülesütlemist üldjuhul teha töötajale mõistliku aja jooksul töökohustuste rikkumisest teada saamisel hoiatus. Ametiasutuse töötaja ei vastuta töökohustuste rikkumise eest, kui rikkumise põhjustas vääramatud jõud või tööandja enda tegu, temast tulenev asjaolu või sündmus.

Kokkuvõtteks on ametnike ja töötajate teenistussuhte tekkimise alused ja õiguslik seisund erinev, kuid ametiasutusel on võimalik üldjuhul kohelda teenistusse soovijaid ja teenistuses olijaid võrdselt ning seetõttu saab väita, et selles osas on regulatsioonid lähenenud. Sama ei saa aga väita teenistuja teenistuskohustuste rikkumisel ametiasutuse algatusel teenistussuhte lõpetamise regulatsioonide kohta. Teenistusest vabastamise regulatsioonides on sarnased teenistusest vabastamise alused ja neid on võimalik ka kohtupraktikast tulenevalt sarnastel põhimõtetel sisustada, kuid täiesti erinevad on teenistuja vastutust välistavad asjaolud ja teenistusest vabastamise menetlusreeglid. Seega saab öelda, et teenistuskohustuste rikkumise tõttu teenistusest vabastamise regulatsioonide osas ei ole avaliku teenistuse lähendamine töölepingulistele suhetele toimunud. Samas töö autori hinnangul ei oleks nende regulatsioonide ühtlustamine menetlusreeglite osas vajalik eelkõige tulenevalt sellest, et teenistujad vastutavad teenistuskohustuste rikkumise eest erinevatel seaduslikel alustel ning töös vaadeldavad menetlusreeglid on kehtestatud ametiasutusele mitte teenistujatele. Töö

autori hinnangul võiks teenistujate võrdse kohtlemise eesmärgist lähtuvalt seadusandja kaaluda regulatsioonide ühtlustamist ametnikele hoiatuse regulatsiooni kehtestamisega. Hoiatust saaks kasutada näiteks bagatelljuhtumite puhul, kus ametiasutuse hinnangul puudub veel vajadus ametniku karistamiseks, kuid oleks oluline juhtida ametniku tähelepanu sellele, et ametniku teenistuskohustuste täitmisega ei ole ametiasutus rahul ja ametnik saaks seeläbi võimaluse oma teenistuskohustuste täitmist parandada. ATS võimaldab iseenesest ametnikule teenistusest vabastamisest leebemaid karistusi määrata (noomitus ja põhipalga vähendamine), kuid need oleks siiski karistused mitte hoiatused. Samuti võiks seadusandja kaaluda teenistujate vastutust välistavate asjaolude ühtlustamist, sest näiteks ka ametnike teenistuskohustuste täitmisel võib tulla ette vääramatust jõust tingitud takistusi, mille tõttu võib teenistuskohustuste täitmine olla takistatud või osutuda võimatuks.

TERMINATION OF SERVICE RELATION DUE TO BREACH OF SERVICE DUTIES

Resume

Public Service Act, which came into force in 2013, made a big change in Estonian public service regulations. Former Public Service Act, in the years 1996-2001, stipulated that all the employees working for state or local governments were working in public service in state level or local level public offices (here in after public offices). Public service employees were divided into two – officials and auxiliary staff (working under work contract). There was also a right to employ external employees who could fill the same tasks as officials or auxiliary staff. Employees of the state were divided into main groups – higher officials, older officials and younger officials. There was a center term, official, which was overwhelming in public offices. All employees working in public offices were working in public service under Public Service Act. There was no difference between politically neutral or political employees. Public Service Act, which came into force in 2013, changed the term official so that now only those employees are officials whose working tasks involve using public power and who really make decisions in public service procedures. Employees in public offices were now divided into officials and workers. Public offices have now the obligation to make a difference between officials and workers legal situations for example during the public service relation lasts or on terminating the public service relation.

The goals of the new Public Service Act were to lower the amount of public servants and to harmonize regulations of Public Service Act and Labour Act. The goal of this magister research is to find out if the aforementioned harmonization also involves differences in termination of public service relation due to breach of service duties and has such termination changed and became more similar to termination of working relations. The hypothesis of the magister research was that the harmonization has not taken place in termination of public service relations due to breach of service duties and termination regulation is not similar to the termination of working relation due to breach of the working duties. At that part the harmonization of Public Service Act and Labour Act has not taken place. During research the hypothesis was found to be correct.

This magister research is topical mainly because there has been no research before which would compare Public Service Act and Labour Act under the terms of termination public service relations and working relations due to breach of service or working duties. Author

concentrated on distinctions of the regulation of Public Service Act and Labour Act concerning officials and workers. Due to volume limits of the research, author did not analyze all the possible termination basis but only breaching aspect. All the different special public service acts and regulations were also not analyzed. Author only mentioned differences of disciplinary procedures in such acts as Police and Boarder Guard Act, Imprisonment Act, Military Service Act and Prosecutor Office Act.

During research author used analytical and comparative methods to fulfill the goal of the research and check the hypothesis. Author compared regulations of Public Service Act and Labour Act in terms of terminating the service relation due to reasons which are caused by officials or workers. Author also analyzed case law concerning regulations under research. With this research author gives answers to following questions:

- Has there been any harmonization between regulations of Public Service Act and Labour Act?
- Is such harmonization needed at all?
- What shows case-law?

Research consist of four chapters. In the first chapter author analyzed legal basis of service and trust relations and work relations, the basis of emergence of the service and trust relations and work relations and also the sides of these relations. In the second chapter author analyzed differences between legal basis of officials and workers – requirements, competence and obligations of officials and workers. The focus is on officials and workers obligations, because breaching obligations is the base of termination the service relation. In the third chapter author analyzed the concept of breaching service duties and points out possible consequences of the breach. Fourth chapter points out alternative ways of termination of service relations when breach of service duties occur.

The basis of emergence of service relations in public offices is different on officials and workers, so the nature of legal situation for officials and workers is also different. Between public office and an official there is a service and trust relation which is regulated by Public Service Act. Regulation of Public Service Act is mainly imperative and so public office has no chance to make any deals with the official that are not in exact accordance with the regulation. Between public office and a worker there is a private law relation which is regulated by Labour Act. Private law relations are dispositive by nature and far more flexible than service and trust relations, so public office can make deals with workers that are more

beneficial for the worker than regulation of Labour Act itself stipulates (for instance longer vacation). Officials in public offices perform public power and workers in public offices are doing supportive work for performing public power.

The requirements for recruiting employees and requirements for employees are different on officials and on workers. On officials there are minimum requirements stipulated by Public Service Act (citizenship, education, language skills) and an official must meet these requirements, but workers do not have such minimum requirements according to Labour Act. Public office has the right to establish more requirements for the employees if they find it necessary, but qualification requirements or limitations on certain inappropriate persons stipulated by Public Service Act must be followed. Recruiting officials there must be an open contest and it is written down by the law which documents candidate must present for the public office if he/she wants to compete. Recruiting workers there is no such requirement by Labour Act, but it is recommended that public office should use the same principles on recruiting workers as on recruiting officials. Finding workers, public office has the right to use targeted research, if there is no appropriate candidates coming up from the labour market. Finding officials, there is no such opportunity, but there is a right to invite certain persons to compete in the public office's contest. Despite the fact that requirements for recruiting employees and requirements for employees are different on officials and on workers, public office still has an opportunity to unify these requirements at some point and treat all the employees equally.

Service relation emerges as an official is appointed to its post and if he/she has the first appointment in public service, official has to make an oath of office as well. For officials there is no automatic trial period, so it must be applied and written down in the administrative act which appoints the official to its post. If trial period is applied, there must be a conversation in the end of the period to conclude the period. Work relation emerges as working contract is signed. Workers do not have the obligation to make an oath of office. For workers trial period applies automatically, but public offices have the right to apply shorter trial period as well as the right not to apply trial period at all. Labour Act do not stipulate obligation to have a conversation with workers in the end of the trial period, though public offices may use this conversation as they use it on officials. Basically regulation enables to treat officials and workers equally in terms of trial period and trial period conversation.

Level of competence and area of responsibilities varies a lot between officials and workers. Officials competence is a lot wider than workers. Officials must follow their job description document, Public Service Act and other legal acts regulating their field of work as well as the principles coming from Estonian constitution when they perform their tasks. Workers must follow their working contract (also job description document), Labour Act and other legal acts regulating their field of work, when they perform their tasks. Ethical codes have been established for officials as well as workers, which consist of ethical values and norms of behavior that should be followed. Employees working in public offices have a recommendation to follow the ethical code of officials.

Mainly, employees have obligations that must be followed during their working hours, but there are some obligations that must be followed all the time. During service, officials are not allowed to strike, nor can they be engaged in any side practices that have been forbid by the law or by their employer totally or partially. Workers are allowed to strike. Employers have an opportunity to make a competition limiting contract with their workers, which may stipulate that worker is not allowed to work for employers competitors, nor is allowed that he/she starts its own business in the same field with its employer.

Employees are liable for breaching their service duties under different legal basis. Former regulation stipulated that officials as well as workers liabilities for their breach of service duties come under Workers Disciplinary Action Act. Situation changed when firstly new Labour Act came into force in 01.07.2009 and after that new Public Service Act came into force in 01.04.2013. Now Workers Disciplinary Action Act is no more applicable and for officials the basis of disciplinary procedures regulation comes from Public Service Act. The same regulation for workers can be found in Labour Act and it is established in general as the contract law liability.

Violation of the service duties consists in improper performance or non-performance of duties. In the event of a breach of an official's service duties or workers service duties, public offices must follow different procedural rules or codes of conduct for the lawful termination of the service. In the event of a breach of an officials duties, Public Service Act and its regulations of dismissal must be followed. In the event of a breach of the workers duties, public office can cancel the working contract extraordinarily by following the regulations and bases laid down in the Labour Act.

Public office may start disciplinary proceedings against an official who has breached his duties. In the course of disciplinary proceedings, possible violation of service duties shall be investigated, and a summary of disciplinary proceedings shall be drawn up and disciplinary punishment shall be imposed on the official or disciplinary proceedings shall be terminated if official is found unquilty. Decisions related to disciplinary proceedings are discretionary decisions of the person who has the right to appoint officials in this public office. Fair disciplinary procedure must be guaranteed. Official has the right to defend his/her rights, to get acquainted with the materials collected and to express an opinion on the case, to submit applications etc.

To apply disciplinary punishment, official must be found guilty on breaching service duties. Public Service Act stipulates three different types of punishment for breaching service duties. In the case of the type of punishment investigated in this research, which was the release of an official, public office can terminate the service relations with an official in the event of breach of his duties only if the violation has also been significant. In Public Service Act, the legislator has provided an open list of violations that are expected to be significant, but for which no automatic release of the official occurs. In cases not specified in Public Service Act, a significant violation of an official's service duties must be established on a case-by-case basis by the person who has the right to appoint officials in this public office. The dismissal of an official from the service is formalized by an administrative act and that must be delivered to the official. Informing official before the releasing is not necessary. Public office can only offer another post to a dismissed official in the cases provided in Public Service Act.

Officials employed on the basis of special laws must, in addition to the Public Service Act, also comply with the provisions of special laws in performing their duties. Some public offices operating under special laws have sectoral codes of ethics in addition to the officials code of ethics. While comparing disciplinary proceedings in some special laws, the Public Service Act's regulation has been amended, but with some special provision added. But for example, two special laws also regulate the conduct of disciplinary proceedings totally different than Public Service Act (eg prosecutors and police officers). In addition to the provisions of the Public Service Act, special laws provide for additional types of punishments as well. Since the legislator has provided such special regulations in special laws, it can be assumed that these differences are necessary due to the specific nature or specificity of the specific type of public service.

In the event of a breach of workers service duties public office must also investigate all the circumstances of the breach. Public office worker's liabilities are basically the same as official's, worker is liable of service duties breach if he/she is found guilty. Worker may be subject to extraordinary cancellation of a working contract by violation of the service duties, but only if there is a good reason for cancellation. The legislator has provided a list of good reasons in Labour Act for the extraordinary cancellation of the working contract. In cases not referred to in Labour Act, the good reason must be established on a case-by-case basis. Unlike officials, workers must, as a general rule, be warned of a breach of service duties within a reasonable period of time before the working contract can be canceled. Public office must give the worker an opportunity to improve his/her behavior, i.e. to put an end to the infringement, after making the warning. The warning must be made in written form and delivered to the worker. Extraordinary cancellation of a working contract must normally also be subject to notice periods. Making a warning and following the notice deadlines is not needed if the breach of the worker's service duties has been important (a significant breach of contract). In case of extraordinary cancellation of a working contract, public office shall submit cancellation application in a form that can be reproduced in writing. Public office has to offer worker another job before the termination of the working contract, but only in cases where the possibility of extraordinary cancellation of the working contract is due to the reduction of the worker's ability to work either because of his/her health or other reasons. The cancellation application must be delivered to the worker.

In conclusion it must be said that officials and workers service relations emergence basis and legal situation are different, but public office can in general treat officials and workers, who work for public office or who want to become civil servants, equally. So from that aspect it can be said, there has been some convergence between two regulations. The same cannot be said what concerns the termination of service, if the breach of the service duties occurs and service relation is terminated by the public office. The dismissal regulations are similar on officials and on workers and can also be equated with similar principles under the case-law, but the circumstances excluding the liability of the employee and the procedural rules for dismissal are completely different. So it can be said that concerning regulations of dismissal from the service, there has been no convergence between officials and workers regulations. At the same time author thinks, that the harmonization of these regulations concerning procedural rules would not be necessary, primarily because the employees are responsible for the violation of their duties on different legal basis and the rules of procedure observed in the

research are imposed on public offices, not employees themselves. Author suggests, the legislator could, on the basis of equal treatment of employees, consider harmonizing regulations by the introduction of a warning regulation for officials. The warning could be used, for example, in case of baggage cases where the public office considers that there is no need to punish an official yet, but it would be important to draw the official's attention to the fact that the public office is not satisfied with the performance of the official and the official would so be able to improve the performance of his duties. The Public Service Act itself allows public office to impose less severe penalties than dismissal (reprimand and reduction of basic salary), but these would still be penalties, not warnings. Likewise, the legislator might consider harmonizing circumstances of excluding liability of civil servants, because for example, official's service duties may also lead to obstacles where force majeure occurs and the correct performance of an official is blocked or made impossible.

Livia Kask

29.04.2019

LÜHENDID

RKHKm	Riigikohtu halduskolleegiumi määrus
RKHKo	Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
RKKKo	Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus
RKTKo	Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus
TlnHKO	Tallinna Halduskohtu otsus
TlnRnKo	Tallinna Ringkonnakohtu otsus
TrtHKO	Tartu Halduskohtu otsus
TrtRnKo	Tartu Ringkonnakohtu otsus

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Ametniku eetikakoodeks. Ametnikueetika nõukogu 11.03.2015. Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf (16.02.2019).
2. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri. Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae/Avaliku%20teenistuse%20seadus/> (06.01.2019).
3. Avaliku teenistuse värbamise ja valiku käsiraamat. Rahandusministeerium 2016. Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/varbamise_ja_valiku_kasiraamat_2016.pdf (14.02.2019).
4. Cardona, F. Scope of civil services in European countries. Trends and Developments. Seminar at the European Institute of Public Administration. Maastricht 2000, lk-d 1 ja 10. Arvutivõrgus: <http://www.sigmaweb.org/1850438.pdf> (16.03.2019).
5. Eesti keele seletav sõnaraamat. Arvutivõrgus: <http://eki.ee/dict/ekss/index.cgi> (16.03.2019).
6. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Neljas, parandatud ja täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura 2017. Arvutivõrgus: https://pohiseadus.ee/public/EVPS_kommeteeditud_valjaanne_2017.pdf (16.02.2019).
7. Eesti õigekeelsussõnaraamat ÕS 2018. Arvutivõrgus: <http://www.eki.ee/dict/qs/> (14.02.2019).
8. Kaitseväge eetikakoodeks. Kaitseväge juhataja 27.04.2018 käskkiri nr 85. Arvutivõrgus: <http://www.mil.ee/UserFiles/sisu/kaitsevagi/symbolika/Kaitsev%C3%A4e%20etikakoodeks.pdf> (16.02.2019).
9. Kanger, L. Millest kõneleb avaliku teenistuse distsiplinaarvaidluste alane kohtupraktika? Juridica 2011/9.
10. Käärats, E.; Treier, T.; Suder, S.; Pihl, M.; Proos, M. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Tallinn: Kirjastus Juura 2013. Arvutivõrgus: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Too/Toolepingu_seadus/selgitused_toolepingu_seaduse_juurde.pdf (19.01.2019).

11. Labour Law And The Right To Strike. Arvutivõrgus: <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/employment-law/labour-law-and-the-right-to-strike-employment-law-essay.php> (25.03.2019)
12. Lang, K., Pärnamägi I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Tallinn: Justiitsministeerium 2013. Arvutivõrgus: https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat_0.pdf (16.01.2019).
13. OECD Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations. OECD, 2011. Arvutivõrgus: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-estonia-2011_9789264104860-en (18.04.2019).
14. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Kirjastus: Juura 2014.
15. Orgo, I.-M., Muda, M., Tavits, G., Treier, T. Tööõigus. Loengud. 4., täiendatud ja muudetud trükk. Tallinn: Juura, 2008.
16. Pavel, N. Alkoholijoobes töötaja. XV Töötervishoiupäeva ettekanne. Tallinn 23.10.2013, slaidid. Arvutivõrgus: <https://www.tooelu.ee/UserFiles/Tootervishoiupaev/XV-Tootervishoiupaev/Joobestootaja.pdf> (03.03.2019).
17. Pesti, C., Randma-Liiv, T. Towards a Managerial Public Service Bargain: The Estonian Civil Service Reform. The NISPACEe Journal of Public Administration and Policy. 11(1):135-154 · June 2018. Arvutivõrgus: <https://content.sciendo.com/view/journals/nispa/11/1/article-p135.xml> (16.03.2019).
18. Prokuröride eetikakoodeks. Prokuröride üldkogu 12.04.2013. Arvutivõrgus: <https://www.prokuratuur.ee/et/organisatsioon/prokuroride-eetikakoodeks> (16.02.2019).
19. Raamatupidaja kutse-eetika koodeks. Arvutivõrgus: <https://www.rmp.ee/raamatupidamine/kutsevalifikatsioon/raamatupidaja-kutse-eetika-koodeks-2006-11-14> (25.02.2019).
20. Rahandusministeeriumi veebileht. Arvutivõrgus: <https://www.rahandusministeerium.ee> (06.01.2019).
21. Raidve, H., Rask, M. Töölepingu seadus praktikas. Esimene raamat. Töölepingu sõlmimine, töötajate vastutus, tähtajaline tööleping. Äripäev 2010.
22. Raidve, H., Rask, M. Töölepingu seadus praktikas. Kolmas raamat. Töölepingu lõppemine ja üleminek. Vastutus. Rakendusssätted. Äripäev 2010.

23. Raidve, H., Rask, M. Töölepingu seadus praktikas. Teine raamat. Töötaja ja tööandja kohustused. Äripäev 2010.
24. Sarapuu, E. Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus. Õiguskeel 2012/2. Arvutivõrgus: http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/ebe_sarapuu._ametniku._moiste._avaliku._teenistuse._seaduse._eelnous.pdf (14.02.2019).
25. Sekretäritöö eetikakoodeks. Arvutivõrgus:
<http://www.juhiabiyhing.ee/?SID=05469d378d82666b00b61320db6e77f7&n=30>
(25.02.2019).
26. Seletuskiri töölepingu seaduse eelnõu 299 SE juurde. 18.06.2008. Arvutivõrgus:
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/92c984a5-95ab-8584-38cd-05fc754e99c4/> (15.01.2019).
27. Sotsiaalala töötaja eetikakoodeks. Arvutivõrgus: https://www.eswa.ee/wp-content/uploads/2016/11/Eetikakoodeks_Avaldatud-ST-2.pdf (24.04.2019).
28. Tavits, G. Avaliku teenistuse õiguslikud alused. Tartu-Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus 2013. Arvutivõrgus: www.digar.ee/arhiiv/et/download/119788 (16.01.2019).
29. The European Code of Police Ethics. 2001. Council of Europe. Arvutivõrgus:
<https://polis.osce.org/node/4711> (17.02.2019).
30. Tõniste, M., Reinsalu, S. Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu põhivalikud. Juridica 2010/VIII.
31. Tööõigus. Äripäeva Teabekeskus. Seisuga veebruar 2019.
32. Vanglateenistuja eetikakoodeks. Justiitsministri 13.11.2008. a käskkiri nr 176. Arvutivõrgus: <https://www.vangla.ee/et/karjaar-ja-tookohad/vanglateenistuja-eetikakoodeks> (16.02.2019).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

33. Ametnike värbamise ja valiku kord. Pärnu Linnavalitsuse 04.12.2017 määrus nr 1. RT IV, 13.12.2017, 25.
34. Avaliku teenistuse seadus. - RT I 1995, 16, 228 - RT I, 06.07.2012, 12.
35. Avaliku teenistuse seadus. - RT I, 13.03.2019, 37.
36. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.
37. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A12012P%2FTXT> (16.02.2019).
38. European Social Charter. Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007cf93> (16.02.2019).
39. Haapsalu Linnavalitsuse teenistujate värbamise ja valiku kord. Haapsalu Linnavalitsuse 20.11.2013 määrus nr 10. - RT IV, 29.11.2013, 56.
40. Haldusmenetluse seadus. - RT I, 13.03.2019, 55.
41. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx> (16.02.2019).
42. Kaitseväeteenistuse seadus. - RT I, 13.03.2019, 73.
43. Karistusseadustik¹. - RT I, 13.03.2019, 77.
44. Keskkonnaministeeriumi ja valitsemisala asutuste teenistujate värbamise ja valiku kord. Keskkonnaministeeriumi kantsleri 27.06.2014 käskkiri nr 502. Arvutivõrgus: https://www.envir.ee/sites/default/files/kkm_varbamise_valiku_kord_0.pdf (14.02.2019).
45. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus - RT I, 05.02.2019, 8.
46. Korruptsioonivastane seadus. - RT I, 13.03.2019, 96.
47. Lastekaitse seadus. - RT I, 12.12.2018, 49.
48. Politsei ja piirivalve seadus. - RT I, 13.03.2019, 112.
49. Prokuratuuriseadus. - RT I, 13.03.2019, 116.
50. Pühade ja tähtpäevade seadus. - RT I, 12.06.2018, 4.
51. Tallinna linna ametiasutuste teenistujate värbamise ja valiku kord. Tallinna Linnavalitsuse 27.03.2013 määrus nr 20. RT IV, 02.04.2013, 59.
52. Teenistujate värbamise ja valiku kord. Võru Linnavalitsuse 11.09.2013 määrus nr 10. RT IV, 13.09.2013, 41.
53. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 30.01.2018, 6.
54. Täiskasvanute koolituse seadus. - RT I, 10.06.2015, 10.

55. Töölepingu seadus. - RT I, 13.03.2019, 173.
56. Töötajate distsiplinaarvastutuse seadus. - RT I, 06.07.2012, 40.
57. Töötervishoiu ja tööohutuse seadus. - RT I, 13.03.2019, 177.
58. Universal Declaration of Human Rights. Arvutivõrgus: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> (16.02.2019).
59. Vangistusseadus. - RT I, 09.03.2018, 19.
60. Võlaõigusseadus. - RT I, 20.02.2019, 8.
61. Välisministeeriumi personali värbamise ja valiku kord. Välisministeeriumi kantsleri 10.05.2018. a käskkiri nr 86. Arvutivõrgus: https://vm.ee/sites/default/files/content-editors/valisministeeriumi_personali_varbamise_ja_valiku_kord_0.pdf (14.02.2019).

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

62. Harju Maakohtu otsus 08.12.2014 nr 2-14-58017/14
63. RKHKm 08.05.1998 nr 3-3-1-17-98
64. RKHKO 08.05.2001 nr 3-3-1-27-01
65. RKHKO 10.04.2001 nr 3-3-1-13-01
66. RKHKO 28.10.2003 nr 3-3-1-66-03
67. RKHKO 17.11.2003 nr 3-3-1-74-03
68. RKHKO 25.11.2003 nr 3-3-1-70-03
69. RKHKO 17.11.2005 nr 3-3-1-57-05
70. RKHKO 24.04.2007 nr 3-3-1-14-07
71. RKHKO 10.12.2010 nr 3-3-1-72-10
72. RKHKO 21.03.2011 nr 3-3-1-6-10
73. RKHKO 24.03.2011 nr 3-3-1-96-10
74. RKHKO 18.05.2011 nr 3-3-1-13-11
75. RKHKO 26.10.2011 nr 3-3-1-45-11
76. RKHKO 22.03.2012 nr 3-3-1-83-11, osaotsus 19.02.2012
77. RKHKO 22.10.2012 nr 3-3-1-46-12
78. RKHKO 18.10.2016 nr 3-3-1-13-16
79. RKHKO 16.11.2016 nr 3-3-1-29-16
80. RKHKO 21.11.2017 nr 3-15-325/63
81. RKHKO 26.06.2018 nr 3-15-1879/57
82. RKKKO 22.12.2004 nr 3-1-1-127-04
83. RKTKo 21.04.2003 nr 3-2-1-46-03
84. RKTKo 08.11.2006 nr 3-2-1-103-06
85. RKTKo 09.12.2008 nr 3-2-1-103-08
86. RKTKo 06.02.2013 nr 3-2-1-176-12
87. RKTKo 06.03.2013 nr 3-2-1-6-13
88. RKTKo 25.02.2015 nr 3-2-1-172-14
89. RKTKo 16.03.2016 nr 3-2-1-187-15
90. RKTKo 28.09.2016 nr 3-2-1-70-16
91. TlnHKO 10.03.2009 nr 3-08-1064/25
92. TlnHKO 01.09.2015 nr 3-14-50833/39
93. TlnHKO 04.10.2016 nr 3-16-983/16

94. TlnHKO 08.02.2017 nr 3-16-1438/35
95. TlnHKO 08.09.2017 nr 3-16-2521/20
96. TlnRnKo 30.09.2010 nr 3-09-3076/28
97. TlnRnKo 23.05.2014 nr 3-13-28/44
98. TlnRnKo 15.09.2016 nr 3-14-52538/72
99. TlnRnKo 07.03.2018 nr 2-16-14101/26
100. TlnRnKo 28.03.2018 nr 3-16-2521/28
101. TlnRnKo 09.05.2018 nr 3-16-824/47
102. TlnRnKo 27.08.2018 nr 3-17-969/21
103. TrtHKO 22.10.2014 nr 3-14-50249/14
104. TrtHKO 22.09.2015 nr 3-15-771/21
105. TrtHKO 23.10.2018 nr 3-18-1237/10
106. TrtHKO 04.12.2018 nr 3-18-1385/13
107. TrtRnKo 31.01.2013 nr 2-11-7756/29
108. TrtRnKo 02.05.2013 nr 2-12-15063/18
109. TrtRnKo 28.11.2013 nr 2-13-6301/42
110. TrtRnKo 18.09.2015 nr 2-14-61900/33
111. TrtRnKo 30.08.2016 nr 2-15-16045/20
112. TrtRnKo 18.04.2017 nr 3-15-2221/25
113. TrtRnKo 19.09.2017 nr 3-16-52/30
114. TrtRnKo 17.09.2018 nr 2-17-5909/64
115. Viru Maakohtu otsus 03.06.2014 nr 2-13-49816/33

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Livia Kask,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Teenistussuhte lõpetamine teenistuskohustuse rikkumise tõttu“,

mille juhendaja on *Dr iur* Gaabriel Tavits

1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-s lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, 29.04.2019