



AVALIKU TEENISTUSE SEADUSE KÄSIRAAMAT

seisuga 03.05.2013

KAIRE LANG

ILLIMAR PÄRNAMÄGI

EBE SARAPUU

Tallinn

2013

Eessõna

Avaliku teenistuse käsiraamat on valminud selleks, et toetada seaduse kohaldamist praktikas. Käsiraamat ei ole mõeldud mitte niivõrd otsast lõpuni läbilugemiseks, kuivõrd pigem abivahendiks konkreetsete tõusetunud elujuhtumite lahendamisel ning õigusnormide taga seisvate kaalutluste mõistmisel.

Raamat on struktureeritud vastavalt uue avaliku teenistuse seaduse tegelikele peatükkidele. Siiski pole autorid peatükkide sisu ülesehitamisel lähtunud eeskätt mitte paragrahvide järjestusest, vaid sellest, et struktuur peab võimalikult täpselt edasi andma seaduse koostamisel silmas peetud **eesmärki ja mõtet**. Nii on võimalik lugejal sisukorra kaudu kergesti hoomata seaduse süstemaatikat. Süstemaatilist ülevaadet lisavad veelgi tekstisisesed ristviited. Samas on lugemismugavuse tõstmiseks käsiraamatu tekstis omakorda ära toodud tegelikud seadusesätted. Seega ei ole tegemist klassikalise seaduse kommenteeritud väljaandega, kus järgitakse struktureerimisel rangelt seaduse norme.

Avaliku teenistuse käsiraamatus on välja toodud seosed muude olulisemate avalikku teenistust puudutavate seadustega, eelkõige haldusmenetluse seaduse ja töölepingu seadusega, ning et võimaldada paremat võrdlust senise praktikaga, ka 1996. a jõustunud avaliku teenistuse seadusega. Siiski ei ole käsiraamatu põhitähelepanu keskendunud vaid sellele, pigem on tähelepanu keskpunktis avaliku teenistuse seaduse tekst ja eesmärgid.

Raamatu koostamisel on alusmaterjalina kasutatud ka eelnõu seletuskirja, ent sellele raamatu tekstis viitamine igal üksikjuhtumil viitamine oleks lugejale üleliigselt koormav.

Kuigi autorid on teose sisustamisel teinud tihedalt koostööd ning teksti vastastikuselt täiendanud, võib raamatu sisu autorite poolt kirjutatu alusel jaotada järgmiselt:

Kaire Lang: peatükis 1 (üldsätted) töösuhteid reguleerivate seaduste kohaldamine, samuti dokumendivormid ja nende kasutamine, peatükis 4 (ametniku õigused) palk, tööaeg, valveaeg, ületunnitöö, öötöö ja riigipühal tehtav töö, puhkeaeg, puhkus, kulude hüvitamine, raseda ja rasedus- ja sünnituspuhkuse õigusega ametniku teenistustingimused ning hüvitis hukkamise ja töövõime kaotuse korral, peatükis 6 (palgakorraldus) palga maksmise aeg ja viis ning palga maksmine teenistusülesannete täitmise takistuse korral ja 7 peatükk (ametiasutuse töökorraldus). Lisaks on autor läbivalt täiendanud teksti viidetega kohtupraktikale ning on aidanud raamatut näidetega sisustada.

Illimar Pärnamägi: Sissejuhatus ja peatükid 1 (üldsätted), 5 (kohustused), 8 (distsiplinaarmenetlus) ja 9 (ametniku varaline vastutus).

Ebe Sarapuu: peatükid 2 (teenistusse võtmine), 3 (arendamine ja hindamine), peatükis 4 (ametniku õigused) lähetused, 6 (palgakorraldus), 10 (avaliku võimu teostamise õiguse peatumine), 11 (teenistussuhte lõppemine), 12 (riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu) ja 13 (teenistusstaaž).

Autorite erilise tänuavalduse väärib käsiraamatu mustandile retsensiooni koostanud Tartu Ülikooli õigusteaduskonna töö- ja sotsiaalhooldusõiguse dotsent Gaabriel Tavits. Samuti tänavad autorid Rahandusministeeriumi avaliku teenistuse ja riigihalduse osakonna kollektiivi abi ja tagasiside eest.

Autorid juhivad tähelepanu asjaolule, et käesolevas käsiraamatus kirjutatu ei tähenda seaduse ainuõige tõlgenduse kehtestamist ja see ei ole ühelegi isikule täitmiseks kohustuslik.

Tallinn, Tõnismägi, 3. mai 2013.a.

Kaire Lang
Illimar Pärnamägi
Ebe Sarapuu

Sisukord

EESSÕNA	2
LÜHENDID.....	9
SISSEJUHATUS: AVALIKU TEENISTUSE ALUSED	10
A. Avalik teenistus kui õigusvaldkond	10
B. Avaliku teenistuse ajalooline kujunemine.....	11
I. Kaasaegsele põhiseadusriigile eelnev ajastu.....	11
II. Läänimehe võimtruudusest kutselise ametnikkonnani	11
III. Kutseline ametnikkond ja selle riigiõiguslik tähendus	12
C. Avaliku teenistuse õigusallikad.....	13
I. Põhiseaduse tasand.....	13
II. Seaduse tasand.....	13
1. Avaliku teenistuse üld- ja eriosa	13
2. Avaliku teenistuse reform 2012.....	13
III. Avaliku teenistusega puutumust omavad teised õigusvaldkonnad.....	15
1. PEATÜKK: ÜLDSÄTTED	16
A. Reguleerimisala (ATS §1) ja kohaldamisala (ATS § 2)	16
I. Avaliku teenistuse reguleerimisalast välistatud ametnikud.....	16
II. Avaliku teenistuse eriliigid.....	17
III. Töösuhteid reguleerivate seaduste kohaldamine.....	17
1. Tööseaduste kohaldamine ametnikele	17
2. ATS-i kohaldamine töötajatele.....	18
IV. Muude seaduste kohaldamine.....	19
1. Dokumendi vormid.....	20
2. Dokumendi vormi kasutamise nõuded.....	20
3. Dokumendi teatavakstegemise viisid.....	22
B. Teenistus- ja usaldussuhe (ATS § 5 p 1)	23
I. Üldist.....	23
II. Avalik-õigusliku teenistus ja usaldussuhte ajalooline kujunemine.....	24
1. Varasem lahendus: eriline alluvussuhe	24
a. Sisekorralduslik suhe.....	24
b. Põhiõiguslik suhe	25
2. Tänapäev lahendus: avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe	25
C. Ametiasutus (ATS § 6).....	25
I. Ametiasutuse mõiste erinevates tähendustes.....	26
1. Ametiasutus riigiõiguslikus tähenduses	26
2. Ametiasutus halduskorralduslikus tähenduses	26
a. Avaliku võimu kandja	27
b. Haldusasutus.....	27
c. Haldusorgan	28
3. Ametiasutus teenistusõiguslikus tähenduses	28
II. Riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutused.....	29
III. Uue ATS-ga tehtud muudatused ametiasutuste loetelus	29
D. Ametnik (ATS § 7).....	30
I. Ametniku mõistega sarnanevad mõisted.....	31
II. Määramata ja määratud ajaks teenistusse võetud ametnikud.....	32
III. Juhtiva funktsiooniga ametikohal olevad ametnikud.....	32
IV. Avaliku võimu teostamine kui ametnikuks nimetamise keskne kriteerium	32
1. Ametiasutuse juhtimine (ATS § 7 lg 3 p 1)	34
2. Riikliku ja haldusjärelevalve teostamine, siseauditi läbiviimine (ATS § 7 lg 3 p 2).....	34
a. Riiklik järelevalve.....	34
b. Haldusjärelevalve.....	34
c. Siseaudit.....	35
3. Riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine (ATS § 7 lg 3 p 3).....	35
4. Alaliselt riigi sõjaline kaitsmine ja valmistumine selleks (ATS § 7 lg 3 p 4)	35
5. Süütegude menetlemine (ATS § 7 lg 3 p 5)	35
6. Eesti Vabariigi diplomaatiline esindamine välissuhtlemises (ATS § 7 lg 3 p 6).....	36
7. Põhiseadusliku võimuorgani põhiülesannete täitmine (ATS § 7 lg 3 p 7).....	36
8. Poliitikat kujundavate otsuste ettevalmistamine või rakendamine (ATS § 7 lg 3 p 8).....	36
9. Muu avaliku võimu teostamises seisnev tegevus (ATS § 7 lg 3 p 9).....	37
V. Ametiasutuse töötaja ja muud eraõiguslikud teenistujad.....	38
E. Muud avaliku teenistuse põhimõisted.....	38
I. Teenistuskohat, ametikoht ja töökoht (ATS § 8 lg 1).....	38
II. Amet avaliku teenistuse alusmõistena	38
1. Amet teenistusõiguslikus tähenduses.....	38
2. Amet funktsionaalses tähenduses	39
F. Avaliku teenistuse põhimõtted.....	39
I. Teenistus- ja usaldussuhte tähtsatus (ATS § 23 lg 1)	39
1. Põhiseaduslikud alused	40
2. Erandid teenistus- ja usaldussuhte tähtsatuuse põhimõttest.....	40
II. Põhitegevuslikkus (ATS § 51 lg 6 ja § 60).....	40

III. Vabastamise piiratus (ATS §-d 86 jj)	40
IV. Vaba ja võrdne juurdepääs (ATS § 13 ja §-d 16 jj).....	41
1. Õigus vabale eneseteostusele (PS § 19).....	41
2. Vabadus valida tegevusala, elukutset, töökohta (PS § 29 lg 1)	41
3. Võrdse kohtlemise nõue (PS 12).....	42
V. Teenistusgruppide põhimõte (ATS § 8 lg 2).....	43
1. Teenistusgrupi mõiste	43
2. Teenistusgruppide mõte ja eesmärk.....	43
3. Teenistusgrupid palkade analüüsimise alusena.....	44
4. Teenistuskohdade koosseis ja liigitamine teenistusgruppideks.....	44
VI. Lojaalsuspõhimõte	46
VII. Hoolitsuspõhimõte.....	46
VIII. Ametinimetis	46
G. Avaliku teenistuse arendamine.....	47
I. Avaliku teenistuse eest vastutav institutsioon (ATS § 9 lg 1).....	47
II. Avaliku teenistuse reguleerimine määruse tasandil (ATS § 10).....	48
III. Vabariigi Valitsuse enesekorraldusõigus (ATS § 10 lg 3).....	49
IV. Ametnikueetika nõukogu (ATS § 12).....	49
2. PEATÜKK: TEENISTUSSE VÕTMINE	52
A. Teenistusse võtmiseks esitatavad nõuded	52
I. Miinimumnõuded	53
II. Täpsustavad, täiendavad ja teistsugused nõuded.....	55
B. Teenistusse võtmise piirangud	58
I. Karistatus tahtlikult toimepandud kuriteo eest.....	59
II. Karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest.....	60
III. Tegutsemiskeeld.....	60
IV. Seotud isikud.....	61
V. Teatamiskohustus.....	62
C. Konkursid	62
I. Avalik konkurs	63
II. Ametikoha täitmise erandjuhud	64
III. Konkursi läbiviimise protseduur	66
1. Konkursi läbiviimise menetlus.....	68
2. Paremujärjestuse koostamine	72
IV. Luhtumine	73
V. Tulemustest teavitamine.....	75
D. Ametniku teenistusse võtmise kord.....	75
I. Ametniku teenistusse võtmine ja ametikohale nimetamise õigus	75
II. Teenistustähtaeg.....	77
1. Ajutiselt äraoleva ametniku asendaja.....	77
2. Ajutise iseloomuga teenistusülesandeid täitev ametnik.....	78
3. Eriregulatsioon tippjuhtidele.....	80
4. Muud määratud ajaks teenistusse võetavad ametnikud.....	81
5. Teenistustähtaega puudutavad rakendussätted	81
III. Katseaeg.....	82
IV. Ametikohale asumiseks esitatavad dokumendid.....	86
V. Ametikohale nimetamine.....	87
VI. Ametivanne	92
VII. Teenistuse algus.....	93
VIII. Ametikohale nimetamise haldusakti kehtetuks tunnistamine.....	94
3. PEATÜKK: ARENDAMINE JA HINDAMINE	96
A. Arengu- ja hindamisvestlused	96
B. Koolitus ja koolituskulude hüvitamine (sh ressursimahukas koolitus).....	100
I. Üldised põhimõtted.....	101
II. Ressursimahukas koolitus	103
C. Tähtjaline üleviimine ehk rotatsioon	107
I. Regulatsiooni eesmärk.....	109
II. Tähtjalise üleviimise tingimused	109
III. Tähtjalise üleviimise vormistamine.....	111
IV. Tähtjalise üleviimise ennetähtaegne lõpetamine	112
4. PEATÜKK: AMETNIKU ÕIGUSED	113
A. Palk.....	113
B. Töö- ja puhkeaeg.....	114
I. Mõisted ja põhisisu.....	115
II. Igapäevane tööajakorraldus.....	117
III. Tööaja lühendamine enne riigipüha.....	119
IV. Puhkeaeg.....	119
C. Vaba aeg	121
D. Valveaeg	121
I. Valveaja mõiste.....	122
II. Valveaja kohustuslikkus.....	122
III. Valveaja hüvitamine.....	123

IV. Valveaja kohaldamise piirang.....	124
E. Ületunnitöö.....	125
I. Ületunnitöö mõiste	126
II. Ületunnitöö liigid.....	127
III. Ametniku kaitse meetmed	128
IV. Ületunnitöö hüvitamine.....	129
F. Öötöö ja riigipühäl tehtav töö.....	131
I. Mõisted.....	132
II. Ööajal ja riigipühäl töötamise kohustuse panemise piirangud.....	132
III. Öötöö ajalised piirangud.....	133
IV. Ööajal töötamise hüvitamine.....	135
V. Riigipühäl töötamise hüvitamine	136
G. Puhkus.....	137
I. Puhkus ATS-s	137
II. Põhipuhkuse arvestamist puudutavad rakendussätted	140
III. Lisapuhkust puudutavad rakendussätted.....	141
H. Lähetused, sh pikaajaline lähetus.....	142
I. Teenistuslähetusse saatmine ja lähetuskulude hüvitamine.....	143
II. Pikaajaline välislähetus ja lähetuskulude hüvitamine ning abikaasatasu	145
1. Pikaajaline välislähetus.....	148
2. Abikaasatasu	150
I. Kulude hüvitamine	151
J. Rasedus ja sünnitus.....	153
K. Hüvitis hukkmise ja töövoime kaotuse korral	155
I. Sätte taust ja eesmärk.....	156
II. Hüvitise maksmine ja matuse korraldamise kulude kandmine ametniku hukkmise korral	157
III. Hüvitise maksmine püsiva töövoimetuse korral.....	159
IV. Hüvitise maksmist ja matusekulude kandmist välistavad tingimused	160
V. Hüvitise maksmise kord	161
5. PEATÜKK: KOHUSTUSED	162
A. Sissejuhatavalt ametniku kohustustest.....	162
I. Üldist	162
II. Ametniku kohustuste seos avaliku konkursiga.....	162
III. Ametniku kohustuste süstemaatiline jagunemine	163
IV. Ametniku kohustused ja ametniku eetikakoodeks	164
B. Ametniku tegevuse seaduslikkus (ATS § 50).....	164
I. Üldist	164
II. Seaduslikkuse kohustuse erinevus võrreldes teiste üldiste kohustustega	164
III. Ustavus põhiseaduslikule korrale	165
IV. Seaduslikkuse kohustuse seos ametivande andmise kohustus (ATS § 27).....	165
V. Ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustuse sisu.....	166
VI. Seaduslikkuse kohustuse proportsionaalsus ametniku põhiõiguste aspektist	166
C. Ametniku üldised kohustused (ATS § 51 lg-d 1, 2, 4 ja 6).....	166
I. Ausus, asjatundlikkus ja hoolsus (ATS § 51 lg 1).....	167
1. Käitumiskohustus ametialases suhtluses	167
2. Käitumiskohustus ametivälises suhtluses.....	168
3. Ametialase ja ametivälise suhte piiritlemine	168
4. Käitumiskohustus ja korruptsiooniennetus	169
II. Erapooletuskohustus ja seotus avaliku huviga (ATS § 51 lg 2)	170
III. Üldine teenistusalluvus (ATS § 51 lg 3)	170
1. Üldist	170
2. Teenistuslase korralduse andmise tingimused.....	171
IV. Väärrikuskohustus (ATS § 51 lg 4).....	171
1. Väärrikuskohustus 1996. a ATS-s.....	172
2. Mõõdukus poliitilises tegevuses.....	172
V. Heaperemehelikkus (ATS § 51 lg 5).....	172
VI. Üldine toetamiskohustus (ATS § 51 lg 6).....	173
1. Üldist	173
2. Joobeseisundis teenistuses viibimine	173
3. Nõustamine.....	174
4. Pühendumine.....	174
5. Üldine toetamiskohustus ja ametniku tööaeg.....	174
D. Ametijuhend (ATS § 52).....	175
E. Täiendavate teenistusülesannete täitmise kohustus (ATS § 53)	177
F. Ametniku remonstratsiooniõigus (ATS § 54)	178
I. Üldist	178
II. Ametniku remonstratsiooniõiguse mõte ja eesmärk.....	179
G. Vaikimiskohustus (ATS § 55)	180
H. Asjaajamise ja vara üleandmine (ATS § 56)	180
I. Puuduva ametniku ülesannete täitmine (ATS § 57).....	181
I. Üldist	181
II. Ametniku asendamine töötaja poolt.....	181
III. Puuduva ametniku ülesannete täitmise tasustamine.....	182
1. Osaline asendamine.....	182
2. Täielik asendamine.....	182

IV. Asendamise kohustuse panemise piirid	182
J. Etteteatamise kohustus ja teavitamise kohustus (ATS § 58)	183
K. Ametniku streigikeeld (ATS § 59)	184
I. Üldist	184
II. Streigiõiguse õiguslikud alused	184
III. Muud kollektiivsed surveaktsioonid (ATS § 59 lg 2)	185
IV. Streikivate töötajate ülesannete ametnikule üleandmine	185
V. Muudatused streigikeelu osas võrreldes 1996. a ATS-ga	185
VI. Streigikeelu seosed rahvusvahelise õigusega	186
L. Ametniku tegevuspiirangud (ATS § 60)	188
I. Üldist	188
II. Kõrvaltegevuse sisu	189
1. Kõrvaltegevus töölepingu või teenuse osutamise lepingu alusel (ATS § 60 lg 1 p 1)	189
2. Valitav või nimetatav ametikoht (ATS § 60 lg 1 p 1)	190
3. Kõrvaltegevus ettevõtjana (ATS § 60 lg 1 p 4)	190
4. Kõrvaltegevus juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganis (ATS § 60 lg 1 p 3)	190
III. Kõrvaltegevusest teavitamise kohustus (ATS § 60 lg 3)	190
IV. Ametniku kõrvaltegevuse keelamine (ATS § 60 lg 2)	190
1. Maht või laad takistab teenistusülesannete täitmist (ATS § 60 lg 2 alt 1)	191
2. Kõrvaltegevus toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise (ATS § 60 lg 2 alt 2)	191
3. Kõrvaltegevuse keelamisotsuse sisu (ATS § 60 lg 2)	192
V. Erandina keelatud kõrvaltegevused (ATS § 60 lg 4)	192
1. Iseenda või endaga seotud isiku üle järelevalve teostamise keeld (ATS § 60 lg 4 p 1)	192
2. Tasu saamise keeld (ATS § 60 lg 4 p 2)	192
a. Kõrvaltegevuse ja teenistuskohustuste kattuvus	192
b. Erandina lubatud tulu teenimine haridusasutuses	193
VI. Teenistusest vabastamise järel kehtiv keeld (ATS § 60 lg 5)	193
VII. Ekskurs: Riigikohtu lahend vana KVS § 19 lg 2 p 6 ja vana ATS § 74 lg 1 kohta	194
VIII. Erandlik luba erandina keelatud kõrvaltegevuseks (ATS § 60 lg 6)	195
IX. Tegevuspiirangud ja korruptsiooniennetus	195
M. Ametniku enesearendamiskohustus (ATS § 31 lg 2)	195
N. Ametiasutuse hoolitsuskohustus (ATS § 51 lg 7)	196
I. Ametiasutuse hoolitsuskohustuse alused	196
1. Ametiasutuse üldise hoolitsuskohustuse eesmärk ja mõte (ATS § 51 lg 7)	196
2. Ametiasutuse hoolitsuskohustust väljendavad erinormid	196
3. Hoolitsuskohustuse ulatumine ametniku <i>ametivälisele</i> tegevusele	197
II. Ametiasutuse üldise hoolitsuskohustuse jagunemine	197
1. Ametnikule palga maksmine (ülalpidamine)	197
2. Ärakuulamiskohustus ja nõustamiskohustus (ATS § 51 lg 7, HMS § 40)	197
3. Erialase arendamise kohustus (ATS § 51 lg 7, §-d 30 jj)	198
4. Kahju tekkimise ärahoidmise kohustus	198
a. Ametniku tervise kahjustamise vältimine	198
b. Ametniku hea nime kahjustamise vältimine	198
c. Ametniku vaba tahte kahjustamise vältimine	199
d. Ametniku vara kahjustamise vältimine	199
e. Õigusabikulude hüvitamine	199
6. PEATÜKK: PALGAKORRALDUS	200
A. Palgakomponendid	201
I. Põhipalk	202
II. Muutuvpalk	203
III. Seaduses sätestamata lisatasud ja toetused	205
IV. Kantsleri palk	206
B. Palga maksmise aeg ja viis	206
I. Palga maksmise kord	206
II. Ametniku tagatised väljamaksega hilinemise puhuks	207
III. Kinnipidamised palgast	208
C. Palgajuhend	209
D. Palga maksmine teenistusülesannete täitmise takistuse korral	211
E. Palga avalikustamine	213
F. Aruandlus	214
7. PEATÜKK: AMETIASUTUSE TÖÖKORRALDUS	216
A. Sisekorrad	216
B. Paindliku töökorralduse võimalused	218
C. Töökorralduse tutvustamine ametnikule	219
8. PEATÜKK: DISTIPLINAARMENETLUS	221
A. Ametniku kohustuste rikkumise tagajärjed	221
I. Karistusõiguslikud tagajärjed	221
II. Varaline vastutus	222
III. Distiplinaarõiguslikud tagajärjed	222
1. Distiplinaarmenetluse mõte ja eesmärk (ATS § 71)	222
2. Distiplinaarmenetluse alusmõisted	223
3. Distiplinaarkaristuse ja karistusõiguse vahetused	223

B.	Distsiplinaarsüütegu (ATS § 69)	224
I.	Ametniku staatuse olemasolu	224
II.	Teenistuskohustuste rikkumine.....	224
1.	Ametialaste rikkumiste eristamine ametivälistest rikkumistest.....	225
2.	Rikutud kohustuse täpse määratlemise nõue.....	225
3.	Ametniku poolt teenistusülesannete mittetäitmine.....	226
III.	Süülisus (ATS § 74)	226
IV.	Ühtse distsiplinaarkaristuse reegel (ATS § 75 lg 8).....	227
1.	Ühe distsiplinaarkaristuse määramine samaaegselt mitme seotud rikkumise eest.....	227
2.	Ühe ja sama sisuga karistuse mitmekordne määramine samaaegselt mitme erineva teo eest.....	228
C.	Distsiplinaarmenetluse algatamine (ATS § 72).....	229
I.	Distsiplinaarmenetluse algatamine ametiasutuse initsiatiivil.....	230
II.	Distsiplinaarmenetluse algatamine ametniku enda avalduse alusel.....	230
III.	Algatamise pädevus ja vorm.....	230
IV.	Ametniku teavitamine distsiplinaarmenetluse algatamisest (ATS § 72 lg 3 ja lg 4).....	231
V.	Erandina ametniku ajutiselt teavitamata jätmise (ATS § 72 lg 5)	231
D.	Distsiplinaarmenetluse läbiviimine (ATS § 73)	232
I.	Distsiplinaarmenetluse läbiviimise üldised reeglid.....	233
II.	Distsiplinaarmenetluse kokkuvõte (ATS § 73 lg 5 ja 6).....	233
III.	Ametniku arvamus distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte kohta (ATS § 73 lg 7).....	234
IV.	Distsiplinaarmenetluse läbiviija.....	235
V.	Distsiplinaarmenetluse läbiviimise tähtaeg (ATS § 77)	235
VI.	Haldusmenetluse seaduse kohaldamine distsiplinaarmenetluses.....	236
E.	Distsiplinaarmenetluse lõpetamine.....	236
I.	Distsiplinaarkaristuse määramise alused (ATS § 75).....	236
1.	Üldist.....	237
a.	Proportsionaalsus kui distsiplinaarkaristuse määra mõõdupuu (ATS § 75 lg 1).....	237
b.	Distsiplinaarkaristuse põhjendamine (HMS § 56).....	238
2.	Karistuse määra valimise diskretsiooni kasutamise alused (ATS § 75 lg 2)	238
a.	Ametniku süü vorm (ATS § 75 lg 2 p 1, § 74).....	238
b.	Rikkumise tagajärgede raskus (ATS § 75 lg 2 p 2).....	238
c.	Varasem kehtiv distsiplinaarkaristus (ATS § 75 lg 2 p 3).....	239
d.	Ametniku muu eelnev teenistusala käitumine (ATS § 75 lg 2 p 4).....	239
e.	Rikutud teenistuskohustuse eesmärk (ATS § 75 lg 2 p 5).....	240
3.	Distsiplinaarkaristust välistavad asjaolud (ATS § 75 lg 3).....	240
a.	Ametniku vabastamine vastutusest remonstratsiooni alusel (ATS § 75 lg 3 p 1).....	240
b.	Ametniku vabastamine vastutusest rikkumisest kaalukamate õigushüvede kaitsmise tõttu (ATS § 75 lg 3 p 2)	240
a.	Ametniku vabastamine vastutusest hädakaitse- ja hädaseisundis (ATS § 75 lg 3 p 3)	241
4.	Distsiplinaarkaristus paralleelselt süüteoaga (ATS § 75 lg 9).....	241
5.	Distsiplinaarsüüteo uurimine pärast ametiasutuse vahetumist (ATS § 75 lg 10).....	241
II.	Noomitus distsiplinaarkaristusena (ATS § 70 p 1).....	241
III.	Põhipalga vähendamine distsiplinaarkaristusena (ATS § 70 p 2).....	241
IV.	Ametniku vabastamine distsiplinaarkaristusena (ATS § 70 p 3).....	242
1.	Üldist.....	242
2.	Rikkumise <i>olulis</i> vabastamise kriteeriumina (ATS § 70 p 3, § 75 lg 4–6).....	242
3.	Rikkumise olulisuse eeldamine (ATS § 75 lg 6).....	243
a.	Tahtlikult toime pandud rikkumine (ATS § 75 lg 6 p 1).....	243
b.	Vältav rikkumine ja varasemad samalaadsed rikkumised (ATS § 75 lg 6 p 2)	243
c.	Oluline varaline kahju ametiasutusele (ATS § 75 lg 6 p 3).....	243
d.	Oluline kahju ametiasutuse mainele (ATS § 76 lg 5 p 4)	243
e.	Oluline kahju teistele ametnikele, töötajatele või kolmandate isikute huvidele või avalikule huvile (ATS § 75 lg 6 p 5).....	244
V.	Pädevus ja vorm (ATS § 76).....	244
VI.	Distsiplinaarmenetluse lõpetamine karistust määramata (ATS § 76 lg 2).....	244
F.	Teenistusest kõrvaldamine distsiplinaarmenetluse ajaks (ATS § 78)	244
G.	Distsiplinaarkaristuse kandmine andmekogusse (ATS § 79).....	245
H.	Distsiplinaarmenetluse üleminekuregulatsioon.....	246
I.	Varasema distsiplinaarkaristuse kehtivus	246
II.	Varasema distsiplinaarsüüteo eest karistuse määramine.....	246
III.	Töötajate distsiplinaarvastutuse seaduse kohaldamine	246
9.	PEATÜKK: AMETNIKU VARALINE VASTUTUS	248
A.	Kahju hüvitamise eeldused	249
I.	Kahju hüvitamise materiaalsed eeldused	249
II.	Kahju hüvitamise formaalsed eeldused	249
B.	Varalise kahju tekkimine ametiasutusele ja kolmandale isikule.....	250
C.	Ametniku varalise vastutuse erijuhud.....	250
I.	Ametiasutusele teavitamata jätmise tõttu tekkinud kahju hüvitamine (ATS § 58 lg 3).....	250
II.	Ressursimahuka koolituse tõttu tekkinud kahju hüvitamine (ATS § 32 lg 5 ja 6).....	251
10.	PEATÜKK: AVALIKU VÕIMU TEOSTAMISE ÕIGUSE PEATUMINE.....	252
I.	Olemus.....	252
II.	Alused.....	255
III.	Vormistamise nõuded.....	256
11.	PEATÜKK: TEENISTUSSUHTE LÕPPEMINE.....	258
A.	Teenistusest vabastamise õigus.....	260

B.	Teenistusest vabastamine ametniku soovil	260
C.	Teenistusest vabastamine teenistustähtaja möödumise tõttu	263
D.	Teenistusest vabastamine ATS § 2 lõikes 3 nimetatud ametikohale nimetamise või valimise korral.....	265
E.	Teenistusest vabastamine koondamise tõttu	266
	I. Koondamine ametiasutuse algatusel.....	267
	II. Koondamine ametniku algatusel	270
	III. Koondamise lisakriteeriumid	271
	1. Teenistusse jäämise eelisõigus.....	271
	2. Ametnike ümberpaigutamine	272
	3. Teise ametikoha pakkumine	272
	4. Koondamise keeld	274
	5. Koondamisest etteteatamine	274
F.	Teenistusest vabastamine katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu.....	275
	I. Teenistusest vabastamise alus.....	275
	II. Katseajavestlus	276
	III. Vormistamise nõuded.....	276
	IV. Teenistusest vabastamise aeg.....	277
G.	Teenistusest vabastamine ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu	277
	I. Teenistusest vabastamise alus.....	278
	II. Teenistusest vabastamise piirangud.....	279
	III. Lõpuvestlus.....	280
	IV. Vormistamise nõuded.....	281
H.	Teenistusest vabastamine töövähenemise tõttu	281
	I. Teenistusest vabastamise alus.....	281
	II. Teenistusest vabastamise piirangud.....	283
	III. Vormistamise nõuded.....	283
I.	Teenistusest vabastamine distsiplinaarsüüteo eest	283
J.	Teenistusest vabastamine asjaolude tõttu, mis välistaksid teenistusse võtmise.....	284
K.	Teenistusest vabastamine koostöö mittelaabumise tõttu	286
L.	Tähtajatu üleviimine.....	287
	I. Ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele.....	288
	II. Ametnik paigutatakse ümber vastavalt ATS § 90 lõikele 6.....	289
	III. Ametnikule on võimalik pakkuda teist ametikohta	289
	IV. Ametnik nõustub asuma sama ametiasutuse teisele ametikohale	290
	V. Ametnik nõustub asuma ametikohale teises riigi ametiasutuses või teises sama kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuses	290
	VI. Üleviimise vormistamine.....	291
M.	Teenistussuhte lõppemine surma korral	291
N.	Vabastamise piirangud	291
O.	Vabastamisest etteteatamine.....	294
	I. Sisu.....	294
	II. Etteteatamistähtajad	295
	III. Etteteatamistähtaegade mittejärgimise järelmid.....	297
	IV. Etteteatatud vabastamisest loobumine.....	297
	V. Vormistamise nõuded ja kättetoimetamine	297
P.	Hüvitised.....	298
Q.	Vabastamise vormistamine, lõpparve maksmine	299
	I. Vabastamise vormistamine.....	300
	II. Lõpparve maksmine	303
R.	Nõudeõigus õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral	304
	I. Vaidemenetlus.....	305
	II. Hüvitis kohtumenetluses.....	307
	III. Ennistamine kohtumenetluses.....	308
12.	PEATÜKK: RIIGI PERSONALI- JA PALGAARVESTUSE ANDMEKOGU	312
13.	PEATÜKK: TEENISTUSSTAAŽ.....	314
	KIRJANDUS.....	321

Lühendid

1996. a ATS – avaliku teenistuse seadus, mis jõustus 1996. aastal
ATS – avaliku teenistuse seadus, mis jõustus 2013. aastal
AvTS – avaliku teabe seadus
AutÕS – autoriõiguse seadus
AÕS – asjaõigusseadus
EL – Euroopa Liit
GG – Grundgesetz (Saksa põhiseadus)
HaS – Eesti Vabariigi haridusseadus
HKMS – halduskohtumenetluse seadustik
HMS – haldusmenetluse seadus
ILO – Rahvusvaheline Tööorganisatsioon
IKS – isikuandmete kaitse seadus
KarS – karistusseadustik
KOKS – kohaliku omavalitsuse korraldamise seadus
KollektS – kollektiivlepingu seadus
KVS – korruptsioonivastane seadus
KVTS – kaitseväeteenistuse seadus
K 151 – Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) 1978. a. konventsioon nr 151
organiseerimisõiguse ja töötingimuste kehtestamise kohta avalikus teenistuses
LS – liiklusseadus
MsÜS – majandustegevuse seadustiku üldosa seadus
OECD – Organization for Economic Cooperation and Development (Majanduskoostöö ja Arengu
Organisatsioon)
PS – põhiseadus
RvastS – riigivastutuse seadus
TKindS – töötuskindlustuse seadus
TLS – töölepingu seadus
TsÜS – tsiviilseadustiku üldosa seadus
TTOS – töötervishoiu ja tööohutuse seadus
VVS – Vabariigi Valitsuse seadus
VVS – Vabariigi Valitsuse seadus
VÕS – võlaõigusseadus

*Kõigist raskustest hoolimata on Eesti õppinud selgeks ühe olulise tõe:
kui tahad, et sind koheldakse riigina, tuleb ka käituda riigina.
(Lennart Meri, Kadriorus 19. augustil 2001.a.)*

Sissejuhatus: avaliku teenistuse alused

Kuigi avaliku teenistuse üldosa ei kuulu üldjuhul õigusteadusliku studiumi puhul kohustuslike õppeainete hulka, on tegemist õigusvaldkonnaga, mis kätkeb endas suurel hulgal praktilisi ja õiguslikke küsimusi. Nimelt on avaliku teenistuse üldosa seotud tihedalt põhiseadusliku riigiorganisatsiooniga, kogu *materiaalse haldusõigusega* (subjektiivsed õigused, haldusakt ja toiming, diskretsioon, määratlemata õigusmõisted, haldusorgani otsustamisruum, riigivastutus jne), samuti *haldusmenetluse ja halduskohtumenetluse* küsimustega (halduskohtutee, kohtueelne haldusmenetlus, erinevad kaebeliigid jne) ning *halduskorraldusliku struktuuriga* (avaliku teenistuse hierarhiline ülesehitus, ametiasutused ja nende organisatsiooniline struktuur, samuti ametnike paiknevus selles jt), mis kõik muudab avaliku teenistuse üldosa üsnagi praktiliseks õigusharuks. Lähtudes sellest kaalutlusest avab käesolev käsiraamat **avaliku teenistuse alused**, vaadeldes seejuures kõigepealt üldisemalt avaliku teenistuse olemust, et selle baasil praktilistele üksikülesannetele kontsentreeruda.

Käesolevas käsiraamatus käsitletav avaliku teenistuse üldosa on õigusmaterjalina jaotatud viide suuremasse rühma.

- Kõigepealt tuuakse esile avaliku teenistuse õiguse **ajalooline kujunemine** ning sellest tulenev avaliku teenistuse riigiõiguslik tähendus. Samuti tuvastatakse siinkohal avaliku teenistuse **õigusallikad** (sissejuhatus).
- Seejärel võetakse vaatluse alla ametniku õigussuhe laiemalt, tutvustades avaliku teenistuse valdkonna **põhimõistete ja põhimõtete** määratlusi, s.h **ametnik** ja **ametiasutus, teenistus- ja usaldussuhe** jt (1. peatükk).
- Kolmandas teemarühmas käsitletakse eraldi avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte **tekkimist** (2. peatükk), samuti selle **kujundamist** ja **muutumist**, s.h ametniku **arendamist ja hindamist, palgakorraldust, ametiasutuse töökorraldust** ning **avaliku võimu teostamise õiguse peatumist** (3. ja 6. – 8. peatükk) ning teenistus- ja usaldussuhte **lõppemist** (11 peatükk).
- Neljandas rühmas leiavad käsitlemist ametniku **õigused** ja **kohustused** ühelt poolt ning teiselt poolt ametiasutuse **kohustused** (4. ja 5. peatükk), samuti järelevalve ametniku kohustuste täitmise üle, s.h **distsiplinaarmenetlus** ja **ametniku varaline vastutus** (9. ja 10 peatükk).
- Lisaks käsitletakse põgusalt **teenistusstaaži** ning **riigi personali- ja palgaarvestuse andmekoguga** seonduvat (11. ja 12. peatükk).

A. Avalik teenistus kui õigusvaldkond

Kui vaadelda avaliku teenistuse käsitlust **välisriikides**, võib järeldada, et erinevate riikide võrdluses üldiselt puudub avalikul teenistusel üheselt mõistetav sisu. Euroopa Liidu liikmesriikides kasutusel olev avaliku teenistuse definitsioon on riigiti erinev: on käibel kas kitsas või lai käsitlus avalikust teenistusest. Avaliku teenistuse **laia käsituse** järgi on enamik avalikus sektoris töötavatest isikutest avalikud teenistujad (hõlmatud on näiteks ka haridus- ja meditsiinitöötajad). Avaliku teenistuse **kitsa käsituse** järgi on piiratud avaliku teenistuse kontseptsiooni ulatust nn avaliku *halduse tuumikuga*, hõlmates peamiselt neid funktsioone, mida ainult riik on legitiimne täitma vastavalt konventsionaalsele üldisele poliitilisele arusaamale.

Kuigi esmapilgul võib jääda mulje avalikus teenistusest kui puhtalt avaliku õiguse valdkonda kuuluvast õigusmateriasest, on seadusandja sõnaselgelt soovinud, et avalik teenistus hõlmaks ühelt poolt nii traditsioonilist ametiasutuse *avalik-õiguslikku teenistus- ja usaldussuhet* füüsiliste isikutega, mis on vajalik avaliku võimu teostamises seisnevate ülesannete täitmiseks (ATS § 5 p 1) kui ka teiselt poolt *eraõiguslikku* töösuhet isikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis ei seisne avaliku võimu teostamises, vaid on üksnes **avaliku võimu teostamist toetav töö** (ATS § 5 p 2). Avalikku teenistust eraõiguslikus ja tööõiguslikus tähenduses tuleb seega eristada kutselise ametnikkonna institutsioonist, mis lähtub avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte kontseptsioonist.

B. Avaliku teenistuse ajalooline kujunemine

I. Kaasaegsele põhiseadusriigile eelnev ajastu

Ametnikkonna tekkimisele eelnev ajalugu on aset leidnud alati seal, kus inimesed on elanud algsete riiklike kooslustena ning edendanud seejuures tööjaotust, s.h jaganud ka üksteisele teatud ameteid.¹ See kehtib nii Vana-Hiina õpetlaste kui ka antiikse Egiptuse kirjutajate kohta, samuti ka Vana-Rooma *tsensorite* ja *kvestorite* kohta. Hästiarenenud bürokraatia esines ka asteekide ja Bütsantsi riigis. Kesk- ja Lääne-Euroopas võib ametnikkonna osalist väljakujunemist täheldada Karl Suure riigis. Samas oli feodaalne ühiskonnakorraldus olemuslikult *ametnikkonnavaenulik*, sest absolutistlikus riigikorralduses oli küll tendents reguleerida detailselt pea kõiki eluvaldkondi, ent ametiasjadega seotud ülesandeid täitsid ametnike asemel täielikult võimutruud läänimehed. Kaasaegsele põhiseadusriigis ettenähtud ametnikkonna instituudi areng euroopalikus väljapeetuses on olnud tihedas seoses rahamajandusega, linnastumisega, territoriaalsete rahvusriikide arenguga ja industrialiseerimisega.²

II. Läänimehe võimutruudusest kutselise ametnikkonnani

Avalike ametite pidajaid ehk ametnikke laiemas tähenduses on leidunud riiklikult organiseerunud rahvaste seas igal ajastul, nt antiikses Roomas, kelle eeskuju ulatus ka keiserliku Saksamaani, kus euroopalikus väljapeetuses arenenud avalik teenistus perfektsioneeriti juba 18. sajandil.³ Mitte üksnes Preisimaa, vaid ilmselt kogu modernse avaliku teenistuse loojaks on *Kuningas Friedrich Wilhelm I* (1668-1740), kes läks ajalukku kui „soldatkuningas“.⁴ Ta andis enda sõjalistele jõududele monarhias eristaatuse, lastes nende hulgal arvuliselt kasvada üle ca 80 000 mehe. Kuningas lasi noortel avalike ametite pidajatel kasvada teenimisvalmis ning truudeks vürstiteenriteks. Kuninga suunistel arendati välja täielikult omanäolise *ametnikueetos*, mille eesmärk ja mõte oli väljuda tavapärasest lepingusuhetest ning luua ametnikkond, kes on täielikult „*ihu ja hingega, kogu varaga, au ja südametunnistusega*“⁵ pühendunud avaliku võimu teostamisele. Hiljem toodi preisi ametnikke eeskujuna ning vooruslikkuse musternäitena ka ühendatud Saksa riigis ametnikkonna ülesehitamisel. Armee ja ametnikkond esindavadki läbi ajaloolise kujunemisloo vaimu, mis on omane absolutistlik-monarhistlikult valitsetud suurriigile ja militaariigile. Avaliku teenistuse käsitlust ei muutnud ka kuninga poeg ja järeltulija *Friedrich II* (1712-1786), keda peetakse

¹ Vt avaliku teenistuse üldise ajaloolise kujunemise kohta nt *S. Leppe*, *Beamtenrecht*, 11. Aufl., C. F. Müller, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2011, lk 13 jj; vt avaliku teenistuse ajaloo kohta lähemalt *H. Scholler*, *Geschichte des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst in der Geschichte, Recht im Amt (RiA) 1979*, lk 88 jj; *R. Summer*, *Dokumente zur Geschichte des Beamtenrechts*, Verlagsanstalt des deutschen Beamtenbundes Deutscher Beamtenverlag GmbH, Bonn 1986.

² Vt avaliku teenistuse arengust absolutistlikus riigikorralduses lähemalt *M. Hamm*, *Vom Fürstendiener zum Staatsdiener*, *Zeitschrift Für Beamtenrecht (ZBR) 1998*, lk 154 jj.

³ Vt avaliku teenistuse Saksa kujunemisloo kohta lähemalt *B. Wunder*, *Die Rekrutierung der Beamtenschaft in Deutschland. Eine historische Betrachtung*, Universitätsverlag Konstanz GMBH, Konstanz 1979; *W. Thiele*, *Die Entwicklung des deutschen Berufsbeamtentums*, 1. Aufl., Maximilian-Verlag, Herford 1981; *H. Henning*, *Die deutsche Beamtenschaft im 19. Jahrhundert. Zwischen Stand und Beruf*, Aufl., Steiner Verlag Wiesbaden, Stuttgart 1984; *U. Wengst*, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, Droste, Düsseldorf 1988; *H. Hattenhauer*, *Geschichte des deutschen Beamtentums*, 2. Aufl., C. Heymann, Köln 1993; *R. Summer*, *Betrachtungen zur Geschichte des deutschen Beamtenrechts, Die Personalvertretung (PersV) 2005*, lk 84 jj.

⁴ Vt Preisimaa avaliku teenistuse õiguse kohta lähemalt *H. Günther*, *Das Recht der „preußischen Staatsbeamten“ im Vormärz nebst „Aphorismen über den Dienst“ - Leben und Werk Hofrats J. D. F. Rumpf*, *Der Öffentliche Dienst (DÖD) 2009*, lk 14 jj.

⁵ Saksa keeles „*mit Leib und Leben, mit Hab und Gut, mit Ehre und Gewissen*“.

riigiteenistuja mõiste loojaks. Tema all teeninud suurkantsler *Samuel Freiherr von Cocceij* hoolitses noorte ametnike range väljakoolitamise eest ning viis sisse kindlad eksamid. Minister *von Hagen* tõi sisse ka kõrgema avaliku teenistuse ettevalmistusteenistuse. Selles põhimõttes pole Saksamaal kuni tänaseni midagi muutunud. Samuti pole seni muutunud ka lähenemine, et ametniku suhe sai enda avalik-õigusliku karakteri seeläbi, et ametnik nimetati teenistusse ja vabastati ühepoolse avaliku võimu aktiga (haldusaktiga). Esimene ametnikkonna kohta käiv õigusakt kehtestati Preisimaal 1794. a üldise preisi maaõiguse osana nimetusega „riigiteenistujate kohustustest ja õigustest“. Preisi ametnikkonnale sarnane areng toimus ka Bayeri kuningriigis, kus kehtestati 1805. a iseseisev ametnikeseadus⁶, milles pannakse selged alused avalik-õiguslikule teenistussuhtele.⁷ Esimene ülesaksamaaliselt kehtinud riigiametnikeseadus⁸ võeti vastu 1873. a ning see kehtis kuni 1937. a.⁹

III. Kutseline ametnikkond ja selle riigiõiguslik tähendus

Alljärgnevalt väärrib põgusat käsitlust avaliku teenistuse ja ametnikkonna tähendus üldises riigiõpetuses.¹⁰ Erinevalt mitmetest teistest riikidest ei sätesta Eesti põhiseadus sõnaselgelt kutselist ametnikkonda, s.t põhiseaduses puudub **kutselise ametnikkonna institutsionaalne garantii**.¹¹ Seega ei ole põhiseaduse tasandil nimetatud kindlaid avalikke ameteid, mida peaksid kandma üksnes ametnikud.¹² Samuti ei kutsu Eesti põhiseadus otsesõnu seadusandjat üles avalikku teenistust reguleerima ja edasi arendama.¹³ Sellele vaatamata on ka Eesti kutseline ametnikkond riigiõpetuslikult käsitletav *vältimatu eeltingimusena* põhiseaduslike põhistruktuuride säilitamiseks, nagu nt parlamentaarne demokraatia, võimude lahusus ja õigusriiklus. Ametnikkond, kes on loodud erilisele riigiõpetuslikule *eetosele*, kannab endas riigi ühtsuse ja järjepidevuse ideed. Just eeltoodud põhjusel nimetab osa kirjandust kutselist ametnikkonda riigi suhtes konstitutiivseks, s.t olemuslikuks ja rajavaks.¹⁴ Demokraatlikus riigis on kutseline ametnikkond seega **konstant** (muutumatu komponent), mis vastandub pidevalt muutuvatele asjaoludele riigielu kujundavates poliitilistes organites. Võimuvahetuse korral jääb riik käegakatsutavalt samaks vaid ametnikkonna aspektist. Seetõttu ei legitimeeri kutselist ametnikkonda mitte üksnes väljakujunenud traditsioon, vaid pigem hädavajalik vundament ja instrument põhiseadusliku korra jaoks.¹⁵

On küsitav, kas ülalkirjeldatud mittediferentseeriv lähenemine, kus algselt ei eristatud ametnikke teistest riigi heaks tegutsevatest isikutest, on kooskõlas **kaasaegse** demokraatiakäsitlusega¹⁶, seda eeskätt ametnike vabastamisaluste piiratuse aspektist. Nimelt mitte kõik avaliku võimu kandjad ei pea enda avalikke ülesannete täitmise andma ametnike pädevusse (nt õppetegevus avalik-õiguslikes koolides ja ülikoolides). Seetõttu ei saa toodud lähenemist toetada diferentseerimatult. Vältimatult vajalik on aga kutseline ametnikkond seal, kus realiseeritakse **võimumonopoli**, s.t teostatakse politseivõimu selle laiemas tähenduses, sest

⁶ Saksa keeles *Haupt-Landes-Pragmatik*.

⁷ Vrd Bayeri avaliku teenistuse seaduse kohta lähemalt *B. Wunder*, Das erste deutsche Beamtengesetz: die bayerische Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805, *Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR)* **2005**, lk 2 jj.

⁸ Saksa keeles *Reichsbeamtengesetz*.

⁹ *S. Leppek*, Beamtenrecht, 11. Aufl., C. F. Müller, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2011, lk 14.

¹⁰ Vt kutselise ametnikkonna riigiõpetusliku tähenduse kohta ülevaatlilikult nt *S. Leppek*, Beamtenrecht, 11. Aufl., C. F. Müller, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2011, lk 19 jj; põhjalikumalt nt *W. Leisner*, Beamtentum, Duncker & Humblot, Berlin 1995; *R. Stober*, Der Ehrenbeamte in Verfassung und Verwaltung, Athenäum, Königstein/Ts 1981.

¹¹ Võrdlusena on näiteks sellekohane norm olemas Saksa põhiseaduses (vrd GG art 4 lg 4 ja lg 5).

¹² Nt Saksa põhiseadus näeb ette, et avaliku võimu kandja volituste kasutamine tuleb üldjuhul anda avaliku teenistuses oleva isiku pädevusse, kes on avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes (*Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen*, GG art 33 lg 4).

¹³ Nt Saksa põhiseadus kehtestab seadusandjale nõude, et avalikku teenistust tuleb reguleerida kutselise ametnikkonna osas väljakujunenud põhimõtete kohaselt (saksa keeles *hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums*, GG art 4 lg 5).

¹⁴ Saksa keeles *Staatskonstitutiv*. Nii nt *W. Juncker*, 1. Aufl., Nomos Verlag, Baden-Baden 2003 äärenr 21.

¹⁵ Vrd lähemalt *B. Remmert*, Warum muss es Beamte geben?, *Juristenzeitung (JZ)* **2005**, lk 53 jj.

¹⁶ Vrd selle kohta põhjalikult *H. Landau/M. Steinkühler*, Zur Zukunft des Berufsbeamtentums in Deutschland, *Deutsches Verwaltungsblatt* **2007**, lk 133 jj.

riikliku võimumonopoli kontseptsioon on õigustatud vaid juhul, kui seda teostavad ametnikud.¹⁷

C. Avaliku teenistuse õigusallikad

I. Põhiseaduse tasand

Avaliku teenistuse osas puuduvad põhiseaduses selgesõnalised raamid, mistõttu tuleb avaliku teenistuse õiguslike aluste määramisel tugineda üldistele riigiõiguslikele alustele. Seejuures tuleb avaliku teenistuse tähenduse ja eesmärgi sõnastamisel lähtuda üldisest riigiõpetusest. Erinevates kontekstides osutub relevantseks teenistusse sundimise keeld (PS § 29 lg 2). Põhiseaduses on piiratud teatud avaliku teenistuse eriregulatsiooniga kaitseväeteenistuse kohta (vrd nt PS § 63 lg 2, § 124 lg 2 ja 3, § 125). Kohtunike osas on põhiseadus kehtestanud erinõude, et kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena, tagandatakse ametist üksnes kohtuotsusega ning nad ei tohi peale seaduses ettenähtud juhtude olla üheski muus valitavas ega nimetatavas ametis (vrd PS § 147). Ühel korral on põhiseaduses sõnaselgelt nimetatud ka „riigiteenistuja mõiste“, mis võiks pidepunkti pakkuda ametniku mõiste määramisel. Riigikohus on PS § 30 lg 2 tõlgendanud laialt, s.t et selles sätestatud mõiste „riigiteenistujate“ all peetakse silmas ka kohaliku omavalitsuse teenistujaid.¹⁸ Ametiasutuse mõistemääratluse aspektist võib oluliseks osutada põhiseaduse süstemaatikas ja keelekasutuses selgelt eristatud kohaliku omavalitsuse mõiste ja riigiasutuse mõiste, millest on tingitud kohalike omavalitsuste ametnike ja riigiametnike eristamise vajadus (vrd PS §-d 26 ls 2, 30 lg 1 ls 1, 42, 44 lg 2, lg 3 ls 1, 46, 51 lg 1 ja 2, 52 lg 1 ja 3).

II. Seaduse tasand

1. Avaliku teenistuse üld- ja eriosa

Nii nagu teistes õigusvaldkondades, on ka avaliku teenistuse puhul seadusandja pidanud vajalikuks kehtestada üldosa, millest tulenevad valdkonna põhialused, s.h üldised eesmärgipüstitused, mõistete määratlused, printsiibid jne. Eestis reguleerib avaliku teenistuse üldosa ATS.

Nii nagu ka mitmetes teistes avaliku õiguse valdkondades, kehtib ka avaliku teenistuse puhul mitmeid eriregleid. Eesti õiguskorras on need tavapäraselt sõnaselgelt teenistuse eriliigina ka eristatud. Nii on Eesti seadusandja pidanud vajalikuks eraldiseisva seadusega reguleerida politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnike ning kaitseväeteenistuse tegevälaste kohta kehtivad erisused (vrd ATS § 2 lg 2). Lisaks on seadusandja otsustanud teatud isikute ja organite suhtes kehtiva regulatsiooni täielikult avaliku teenistuse üldosast eraldada ja sellest tulenevalt ka ATS kohaldamisalast välistada (vt ATS § 2 lg 3komm).

Lähtuvalt *kodifikatsiooniidee* aluseks olevatest kaalutlustest võib olla otstarbekas kaaluda ka avaliku teenistuse mõningate eriliikide (s.h nt politsei-, vangla-, pääste-, välis-, kaitseväe- ja prokuröriteenistuse) kohta käiva regulatsiooni ühte õigusakti koondamist. Nii on näiteks ulatuslikult enda üld- ja eriosa kodifitseerinud Austria seadusandja, s.h nt sätestanud süstemaatiliselt ühes õigusaktis ka kaitseväeteenistuse.¹⁹

2. Avaliku teenistuse reform 2012

Seni kehtinud avaliku teenistuse seadus jõustus 1.01.1996. a. Alates 1996. a ATS-i jõustumisest on seda seadust korduvalt püütud muuta, et ajakohastada avaliku teenistuse õiguslikku regulatsiooni. Üheks tõsiseks probleemiks on peetud seda, et Eestis on ametiasutuste praktikas seni ametnikke defineeritud esmajoonel *institutsionaalselt* aspektist (vt selle kohta

¹⁷ Vrd U. Battis, Bundesbeamtengesetz, 4. Aufl., C. H. Beck, München 2009, § 5 äärenr 6 jj.

¹⁸ RKKKo 07.05.2001, 3-1-1-41-01; E. V. põhiseadus, Kirjastus Juura, Tallinn 2008, lk 320.

¹⁹ Bundesgesetz vom 27. Juni 1979 über das Dienstrecht der Beamten (Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 - BDG 1979), Bundesgesetzblatt (BGBl) Nr. 333/1979. Arvutivõrgus:

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008470>.

põhjalikumalt ATS § 6 komm), mistõttu avalikus teenistuses oli ametnikke, kes täitsid funktsioone, mille täitmine ei eelda võimuvolituse kasutamist. Põhjuseta piirangute seadmine ja sellele vastukaaluks hüvede andmine ei ole olnud poliitiliselt aktsepteeritav, mistõttu avaliku teenistuse reformi üheks keskseks eesmärgiks on olnud eristada ametnikke, kelle erilised õigused ja kohustused on põhjendatud teistest praegustest avalikest teenistujatest.

Kehtiva süsteemi puudustele on viidatud ka mitmes valdkonda käsitlevas raportis, mille on koostanud OECD (Sigma) aastatel 2002²⁰, 2003²¹ ja 2006²². Ka OECD 2011. a raportis on viidatud mitmetele avaliku teenistuse probleemidele ning antud soovitusi regulatsiooni paremaks muutmiseks.²³ Koostatud on avaliku teenistuse kontseptsioone, milles on keskendutud kas kehtiva seaduse osalisele muutmisele (nt 2004. a kontseptsioon) või täielikult uue seaduse väljatöötamisele. Alates seaduse jõustumisest 1996. aastal on esitatud Riigikogu menetlusse neli avaliku teenistuse seaduse tervikteksti – 2002. a eelnõu 964 SE²⁴, 2009. aastal eelnõud 484 SE ja 538 SE ja 2012. aastal eelnõu 193 SE. Nii 2002. a kui ka 2009. a eelnõud jõudsid Riigikogus läbida vaid esimese lugemise.

Aastal 2007 valmis Justiitsministeeriumis võrdlev analüüs,²⁵ mille eesmärgiks oli Eesti avaliku teenistuse õiguslike aluste võrdlemine teiste Euroopa riikide regulatsioonidega ning Eesti avaliku teenistuse süsteemi probleeme arvestades ettepanekute tegemine kehtiva regulatsiooni muutmiseks või uue seaduse väljatöötamiseks. Analüüsis vaadeldi Saksamaa, Austria, Šveitsi, Hollandi, Sloveenia, Taani ja Soome avaliku teenistuse regulatsioone. Samuti käsitleti analüüsi raames Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjade regulatsiooni. Varasematel aastatel on kontseptsioonide koostamisel keskendutud peamiselt Eesti avaliku teenistuse regulatsiooni hetkeprobleemidele ning sellest tulenevalt tehtud ettepanekuid süsteemi muutmiseks. Praeguse seaduse koostamisel on täiendavalt arvesse võetud avaliku teenistuse põhiprintsiipe Euroopa Liidu, rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa Liidu institutsioonide soovitusi ning teiste Euroopa riikide praktikat. Lähtutud on põhiseadusest, Eesti ajaloolistest traditsioonidest, haldusõiguse üldteooriast ning kuulumisest Mandri-Euroopa õiguskultuuri.

2009. aastal koostati eespool nimetatud õigusvõrdleva analüüsi pinnalt ATS-i eelnõu. Eelnõu saadeti kooskõlastamiseks e-õigusesse, samuti toimusid kohtumised ministeeriumide esindajatega, Riigikantseleiga ja ametiühingutega. Vabariigi Valitsus kiitis ATS-i eelnõu heaks 23.04.2009. ATS-i eelnõu²⁶ I lugemine Riigikogus toimus 16.09.2009.²⁷ ATS-i rakendamise seaduse eelnõu koostati koostöös ministeeriumide, teiste ametiasutuste ja Riigikantseleiga. Ettepanekuid õigusaktide muutmiseks esitasid ministeeriumid ise. ATS-i rakendamise seaduse eelnõu kiitis Vabariigi Valitsus heaks 8.10.2009. Riigikogus toimus ATS-i rakendamise seaduse eelnõu²⁸ I lugemine 17.11.2009.²⁹ Nii ATS-i eelnõu kui ka ATS-i rakendamise seaduse eelnõu läbisid Riigikogus esimese lugemise, misjärel liideti eelnõud üheks eelnõuks. Riigikogu

²⁰ Estonia. Public Service and the Administrative Framework assessment 2002. Kättesaadav veebis: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/25/34963238.pdf>

²¹ Estonia. Public Service and the Administrative Framework Assessment 2003. Kättesaadav veebis: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/26/34963227.pdf>

²² F. Cardona. Sustainability Challenges for the Estonian Civil Service. Sigma Rapport, Paris 2006.

²³ OECD Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations. OECD, 2011, p 69-70. Kättesaadav veebis:

http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/ulldinfo/dokumendiregister/Uuringud/PGR_Estonia_A&R.pdf

²⁴ Veebis kättesaadav [http://web.riigikogu.ee/ems/saros-](http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=020170015&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11)

[bin/mgetdoc?itemid=020170015&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11](http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=020170015&login=proov&password=&system=ems&server=ragne11), 7.05.2008.

²⁵ Õigusvõrdlev analüüs „Avaliku teenistuse moderniseerimine“, 2007, kättesaadav veebis: <http://www.just.ee/35424>

²⁶ ATS eelnõu, seletuskiri jm materjalid. Kättesaadav veebis:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=673179&u=20110311094609>

²⁷ Riigikogus ATS eelnõu I lugemine. Kättesaadav veebis:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&pkpkaupa=1&toimetatud=1&toimetamata=0&date=1253117761&paevakord=4768>

²⁸ ATS rakendamise seaduse eelnõu, seletuskiri jm materjalid. Kättesaadav veebis:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=790425&u=20110311094746>

²⁹ Riigikogus ATS rakendamise seaduse eelnõu I lugemine

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&pkpkaupa=1&toimetatud=1&toimetamata=0&date=1258449385&paevakord=5204>

põhiseaduskomisjonis toimusid mitmed arutelud, kuid 2011. langesid ATS-i eelnõu ja ATS-i rakendamise seaduse eelnõu Riigikogu volituste lõppemise tõttu menetlusest välja.

Uue jõustunud ATS-i eelnõu koostamisel võeti aluseks 2009. aastal Riigikogus esimese lugemise läbinud ATS-i eelnõu ja ATS-i rakendamise seaduse eelnõu, mis said liidetud ning millesse tehti täiendusi ja parandusi nii Riigikogu menetluse käigus kui ka hiljem. Uus avaliku teenistuse seadus võeti Riigikogu poolt vastu 13.06.2012. a ning see jõustus 01.04.2013. a.

III. Avaliku teenistusega puutumust omavad teised õigusvaldkonnad

Kuigi avalikku teenistust käsitletakse tavapäraselt ühe eraldiseisva avaliku õiguse valdkonnana, võib selle omakorda jaotada mitmeks omaette alamvaldkonnaks, millest lähtuvalt on võimalik täpsemalt otsustada ka selle üle, millised on avaliku teenistuse õigusallikad. ATS-ga tihedamalt seotud õigusaktidena võiks välja tuua eelkõige järgmised:

- Teenistusse võtmine – haldusmenetlus (HMS).
- Teenistusgruppide korraldus (kuidas ametnikud liiguvad ühelt ametikohalt teisele, mis on ametnike nõutav ettevalmistus ja kvalifikatsioon jne) – riigivalitsemine (VVS), halduskorraldus (HKTS).
- Ametnike palgakorraldus –riigieelarve (RES).
- Ametnike õigused – töölepingu seadus (TLS).
- Ametnike teenistuskohustused –kohustused (KVS).
- Distsiplinaarvastutus – haldusmenetlus (HMS).
- Ametniku varaline vastutus – riigivastutus (RVastS).
- Teenistussuhte lõppemine – haldusmenetlus (HMS).
- Ametnike õiguskaitse, s.h subjektiivsed avalikud õigused – vaidemenetlus (HMS), halduskohtumenetlus (HKMS).
- Ametniku süüteod - karistusõigus (KarS, KVS), kriminaalmenetlus (KrMS), väärteomenetlus (VtMS).

1. PEATÜKK: üldsätted

A. Reguleerimisala (ATS §1) ja kohaldamisala (ATS § 2)

§ 1. Seaduse reguleerimisala

Käesolev seadus sätestab avaliku teenistuse korralduse ja ametniku õigusliku seisundi.

§ 2. Seaduse kohaldamisala

(1) Käesolevat seadust kohaldatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnikele ning käesolevas seaduses sätestatud juhtudel riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajatele.

(2) Politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikele, tegevväelastele ja avaliku teenistuse teiste eriliikide ametnikele kohaldatakse käesolevat seadust eriseadustes sätestatud erisustega.

(3) Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, ei kohaldata käesolevat seadust:

- 1) Riigikogu liikmele;
- 2) Euroopa Parlamendi liikmele;
- 3) Vabariigi Presidendile;
- 4) Vabariigi Valitsuse liikmele;
- 5) kohtunikule;
- 6) õiguskantslerile;
- 7) riigikontrolörile;
- 8) riiklikule lepitajale;
- 9) kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmele;
- 10) valla- või linnavalitsuse liikmele;
- 11) osavalla- või linnaosavanemale.

ATS reguleerimisala sätestavas normis väljendub **seaduse ülesanne**, s.o sätestada avaliku teenistuse korraldus ja ametniku õigusliku seisund (ATS § 1). Seadus reguleerib ametnike teenistussuhteid (vrd ATS § 2), ametiasutuses töölepingu alusel töötavate isikute töösuhteid reguleerib töölepinguseadus (ATS § 2 lg 3). Seaduses sätestatud üksikute juhtudel kohaldatakse seadust ka riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajatele (vt lähemalt ATS § 3 komm).

I. Avaliku teenistuse reguleerimisalast välistatud ametnikud

Seaduse kohaselt jäävad reguleerimisalast täielikult välja Riigikogu liikmed, Euroopa Parlamendi liikmed, Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liikmed, kohtunikud, õiguskantsler, riigikontrolör, riiklik lepitaja, kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed, linna- ja vallavalitsuse liikmed ning osavalla ja linnaosavanemad (vrd ATS § 2 lg 3). Eelkõige saab seadusandja sellist valikut toetada argument, et tegemist on eriliste ametikohtadega (sealhulgas poliitiliste ametikohtadega), mistõttu ei ole avaliku teenistuse seaduse regulatsiooni kohaldamine vajalik või on teenistussuhted ammendavalt reguleeritud eriseadustega.

Kohtunikud on seaduse kohaselt reguleerimisalast välja jäetud lähtuvalt põhiseaduslikult kehtestatud erinõuetele, et kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena, tagandatakse ametist üksnes kohtuotsusega ning nad ei tohi peale seaduses ettenähtud juhtude olla üheski muus valitavas ega nimetatavas ametis (vrd PS § 147). Seega on kohtunikud põhiseaduse eesmärgi ja mõtte kohaselt erilised riigiametnikud, kes teostavad **õigustmõistvat** võimu. Nende teenistussuhe erineb teistest riigiametnikest nii neile esitatavate nõuete, nende nimetamise korra, ametist vabastamise ja tagandamise aluste ja korra kui ka ametikitsenduste poolest.

Teenistussuhte eripära peab tagama kohtuotsuse autoriteedi ja õigusemõistmise sõltumatuse.³⁰ Eelnevast tulenevalt on põhjendatud, et kohtunike teenistussuhete regulatsioon on ammendavalt sätestatud kohtute seaduses.

Õiguskantsler ja riigikontrolör on ATS-i reguleerimisalast välja jäetud, sest tegemist on põhiseadusliku võimuorganiga, kelle teenistussuhe on reguleeritud erinevalt teiste ametnike teenistussuhetest. Tegemist on sõltumatute ametiisikutega, kellele on põhiseaduse ja vastavate eriseadustega ette nähtud kõrgendatud nõudmised, tähtajaline teenistussuhe ning erinev ametikohale nimetamise ja ametikohalt vabastamise kord.

Riiklik lepitaja on ATS-i reguleerimisalast välja jäetud, kuna riikliku lepitaja puhul on kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 8 kohaselt tegemist erapooletu asjatundjaga, kelle nimetab ametisse Vabariigi Valitsus Sotsiaalministeeriumi, tööandjate liitude ja töötajate liitude kokkuleppe alusel kolmeks aastaks. Riikliku lepitaja üks olulisi ülesandeid kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 21 lõike 2 kohaselt on olla vahendajaks kollektiivsete töötülide läbirääkimiste teel lahendamisel neis asutustes, kus streigid on keelatud.

Kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed, valla- ja linnavalitsuse liikmed ning osavalla või linnaosavanemad on ATS-i reguleerimisalast välja jäetud, kuna tegemist on isikutega, kes täidavad poliitilise iseloomuga ülesandeid. Uue ATS-i eesmärgiks on aga reguleerida neutraalsete ning avalikku võimu teostavate isikute ehk ametnike teenistussuhet.

Vajaduse korral on võimalik eriseaduses, näiteks Vabariigi Valitsuse seaduses, kohtute seaduses, õiguskantsleri seaduses, riigikontrolli seaduses, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ja kollektiivse töötüli lahendamise seaduses viidata ATS-ile.

II. Avaliku teenistuse eriliigid

Seadusandja on otsustanud, et ATS reguleerib avaliku teenistuse eriliike, kui teenistuse eriliiki reguleerivas seaduses ei ole sätestatud teisiti. Uus ATS kohaldub politsei-, vangla- pääste-, kaitseväge-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikele ning avaliku teenistuse teiste eriliikide ametnikele eriseadustes sätestatud erisustega (vrd ATS § 2 lg 2). Teenistuse eriliikide ametnikele laienevad reeglina ATS-i üldsätted. Alates teisest peatükist reguleeritavate küsimuste osas võib aga eriseadustes ette tulla rohkem erisusi võrreldes üldise avaliku teenistuse seadusega. Teenistuse eriliikide puhul võivad karjäärisüsteemi teatud elemendid olla põhjendatud, mistõttu võib esineda põhimõttelisi erisusi üldise avaliku teenistuse ning teenistuse eriliikide vahel. Näiteks ei kaotata välis teenistuse seadusest tulenevaid erisusi roteerimisel, palgakorralduses jne. Teenistuse eriliikide all tuleks käsitleda ka soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikku.

III. Töösuheteid reguleerivate seaduste kohaldamine

§ 3. Töösuheteid reguleerivate seaduste kohaldamine

(1) Ametnikele ei kohaldata töölepingu seadust, välja arvatud käesolevas seaduses sätestatud juhtudel.

(2) Töötajate töösuheteid ametiasutuses reguleerivad töölepingu seadus ja teised töösuheteid reguleerivad seadused.

(3) Käesoleva seaduse § 7 lõikes 6 nimetatud abistavaid või nõustavaid ülesandeid täitvatele isikutele ei kohaldata töölepingu seaduse § 10.

1. Tööseaduste kohaldamine ametnikele

Alates 01.07.2009. a kehtis olukord, kus ametnike teenistusele kohaldati paralleelselt nii ATS-i kui ka TLS-i, kui ATS-ga ei sätestatud teisiti (1996. a ATS § 13). **Alates 01.04.2013. a TLS-i**

³⁰ E. V. põhiseadus, Kirjastus Juura, Tallinn 2008, lk 612.

ametnikele enam ei kohaldata ning kõik vajalikud teenistusküsimused on reguleeritud ATS-s endas (vt ATS § 3 lg 1). Enamjaolt on ATS-s kehtestatud ametniku teenistussuhtele iseseisev regulatsioon, kuid kahel juhul on seda tehtud viidates TLS-le. Nendeks juhtudeks on puhkuseregulatsioon (vt täpsemalt ATS § 43 komm) ja keskmise palga arvutamine (ATS § 62 lg 2, mis viitab TLS-i alusel antud määrusele). Sama kehtib VÕS-i kohta, mis on TLS-i suhtes üldseaduseks. VÕS-le on ATS-s viidatud kahel korral seoses viivistega (ATS § 43 lg 4 ja § 62 lg 5) ning ühel korral seoses kahju hüvitamisega (ATS § 49 lg 13).

Hoolimata sellest, et muud TLS-i sätted peale puhkust ja keskmise palga arvutamist reguleerivate sätete ametnikule ei kohaldu, **põhineb ametniku õiguste peatükk suurel määral TLS-i**. ATS-i 4. peatüki kujundamisel võeti eesmärgiks kehtestada ametnikele võrreldes TLS-ga võimalikult sarnased tingimused. Suures osas on tööaja, puhkuse ja kulude hüvitamise vajadused ametnike ja töötajate puhul samad. Regulatsioon on erinev vaid kohtades, kus seda vajalikuks peeti (nt puhkuse kestus või hüvitis ametniku töövõime kaotuse korral). TLS-st tulenevate reeglite rakendamine võimaldab sujuvat üleminekut ATS-le alates 01.04.2013, kuna selle hetkeni kohaldati ametnikele suures osas TLS-i. Samuti hõlbustab see oluliselt ametiasutuse tööd personali haldamisel, kuna paljudes küsimustes ei pea kehtestama ametnikele ja töötajatele erinevaid regulatsioone, pidama erinevat arvestust ega rakendama erinevaid reegleid.

Kuigi TLS-i ametniku teenistussuhtele ei kohaldata, kuuluvad kohaldamisele muud tööseadused. Näiteks TTOS, täiskasvanute koolituse seadus, TKindIS, töötajate usaldusisiku seadus ja kollektiivlepingu seadus. Kollektiivlepingu seaduse rakendamisel tuleb arvestada, et kollektiivlepingu kõikide tingimuste määramisel ei tohi kõrvale kalduda ATS-s sätestatud. Kollektiivse töötüli lahendamise seadus laieneb selles seaduses sätestatud ulatuses, st mitte streigi osas (vt kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 21 lg-d 1-2 ja ATS § 59, streigikeelu kohta vt lähemalt ATS § 59 komm). Ametniku teenistussuhtele ei kohaldata individuaalse töövaidluse lahendamise seadust.

2. ATS-i kohaldamine töötajatele

Töötajate töösuhteid avalikku võimu teostavates ametiasutustes **reguleerivad TLS** ja teised töösuhteid reguleerivad seadused (ATS § 2 lg 1 ja § 3 lg 2). ATS ei tee töölepingulises suhtes töötavatele isikutele erisusi võrreldes TLS-ga. Erisuste tegemine ei ole põhjendatud, kuna muidu tekitataks avalikku teenistusse juurde kolmas liik töötajaid, kes osaliselt oleksid nagu tavalised töölepingulised töötajad ja osaliselt ametnikud. Seega on tehtud valik nn puhta jaotuse kasuks, kus ametiasutuse töötajate kohta kehtivad regulatsioonid tulenevad ainult TLS-st. **Üksikud erandid** on siiski seaduses ette nähtud ning nendes on alati otseselt nimetatud kas „töötajaid“ või kasutatud üldmõistet „teenistuskohat“.

Näide: Töösuhetele kehtivad ATS-st näiteks järgmised sätted. Andmekogu (ATS § 106), töötasu avalikustamine (ATS § 65 lg 4), aruandlus (ATS § 66) ja tunnistuste andmine distsiplinaarmenetluses (ATS 73 lg 4). Töötajaid puudutav regulatsioon sisaldub ka mõnes ATS-i alusel antavas Vabariigi Valitsuse määruses, nt teenistuskohdade koosseise ja teenistusgrupe puudutav määrus (ATS § 10 lg 1 p 4 alusel) ning personali- ja palgaarvestuse andmekogu puudutav määrus (ATS § 10 lg 1 p 6 alusel). Eraldiseisvalt on ATS § 10 lg-ga 3 loodud võimalus kehtestada määrusega ametiasutuses töötavate töötajate töölepingu tingimused. Viimatinimetatud määrust ei ole kehtestatud.

Lisaks ei ole välistatud, et ametiasutus kehtestab nii ametnikele kui töötajatele ühised **sisekorralduslikud reeglid**, võttes arvesse seadustest tulenevat eripära (vt täpsemalt ATS § 67 komm). See ei tähenda, et ametiasutuse töökorralduslike aktide kohta kehtestatud sätted laiendaksid töötajate töökorralduse kehtestamisele. Töötajate töökorralduslikud aktid tuleb kehtestada vastavalt TLS-le. Neid võib, kuid ei pea andma samas töökorralduslikus aktis, kui arvestatakse ATS-st ja TLS-st tulenevate erinevustega. Sealjuures sellega, et ATS ei kohusta andma töötajate suhtes samas ulatuses regulatsiooni kui ametnike suhtes. Eelnev hõlmab nii palgajuhendit (ATS § 63) kui ka muid töökorralduslikke akte (ATS §-d 67 ja 68). Kuigi ATS-i 7. peatüki pealkiri on „Ametiasutuse töökorraldus“, on silmas peetud vaid ametnike kohta

kehtestatavat töökorraldust. See nähtub nii ATS § 3 lõikes 2 kui ka ATS § 67 lõikes 3 ja § 68 kõikides lõigetes, kus on kasutatud „ametikoha“ ja „ametniku“ mõisteid.

ATS § 7 lõikes 6 nimetatud isikutele (poliitilise iseloomuga ülesandeid täitvatele isikutele, keda loetakse töötajateks) **ei kohaldata TLS § 10**, mis näeb ette tähtajalise töölepingu järjestikuse sõlmimise ja pikendamise piirangu. Samalaadse töö tegemiseks 5 aasta jooksul järjestikku rohkem kui kaks korda sõlmitud või rohkem kui 1 kord pikendatud tähtajaline tööleping loetakse tähtajatuks. Seda piirangut ei saa töökoha eripärast tulenevalt kohaldada Riigikogu esimehe, aseesimehe või fraktsiooni, peaministri, ministri, volikogu esimehe või aseesimehe või fraktsiooni, vallavanema või linnaeape või valla- või linnavalitsuse liikme juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid täitvatele isikutele, kes töötavad tähtajalise töölepingu alusel. Töölepingu tähtajalisus on põhjustatud nende poolt assisteeritava või nõustatava ametniku teenistussuhte tähtajalisusest ning nende isikute vahel on tugev isiklik seos.

TLS § 10 tugineb EL direktiivist tulenevatele nõuetele. Nõukogu direktiiv 1999/70/EÜ³¹ näeb ette tähtajaliste lepingute kuritarvituste vältimiseks klausli 5, mille kohaselt järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise võimaliku kuritarvitamise vältimiseks kehtestavad liikmesriigid ühe või mitu järgmistest meetmetest:

- objektiivsed alused, mis õigustaksid selliste töölepingute või töösuhete uuendamist;
- järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete maksimaalne kogukestus;
- selliste töölepingute või töösuhete uuendamiste arv.

Objektiivseks aluseks, miks ATS § 7 lg-s 6 nimetatud töötajatele ei kohaldata TLS § 10, on asjaolu, et ATS § 7 lõikes 6 nimetatud isikud võetakse tööle tähtajaliselt nimetatud või valitud isikute nõustajateks. Maksimaalset kogukestust ja töösuhete uuendamiste arvu ei saa nimetatud iseloomuga ülesandeid täitvate isikute puhul ette näha. Need sõltuvad assisteeritava või nõustatava isiku teenistuskäigust.

IV. Muude seaduste kohaldamine

§ 4. Haldusmenetluse seaduse kohaldamine

Käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi.

ATS-i kohaselt sätestatakse, et seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades ATS-st tulenevaid erisusi (ATS § 4). Avalikus teenistuses kohaldatakse haldusmenetluse seadust haldusaktide andmise ja halduslepingute sõlmimise puhul, mis käsitlevad näiteks ametikohale nimetamist, ametikohalt vabastamist, konkursitulemuste otsustamist, koolitust, samuti distsiplinaarmenetluse läbiviimist, kõrvaltegevusega tegelemise keelamist jm. HMS-st ei tule lähtuda ainult haldusaktide vormistamisel, vaid ka toimingute tegemisel, sh muude dokumentide (nt teadete) vormistamisel.

HMS-i seos ATS-ga on toodud välja käsiraamatu iga peatüki juures. Siinkohal on selgitatud põhjalikumalt vaid **dokumendi vorme ja teatavakstegevise viise**, kuna need põhimõtted kehtivad ühtemoodi kogu ATS-i raames.

³¹ Vt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:03:31999L0070:ET:PDF>.

1. Dokumendi vormid

Ametiasutus võib dokumendi vormistada kolmes ³² võimalikus vormis: kirjalikult, elektrooniliselt või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Nimetatud vormide mõistmiseks tuleb pöörduda TsÜS-i³³ poole:

- **kirjalik vorm** – dokument on allkirjastatud omakäeliselt, st peab olema antud paberil (TsÜS § 78)³⁴;
- **elektrooniline vorm** – dokument on antud püsivat taasesitamist võimaldaval viisil, sisaldab allkirjutanu nime ja on elektrooniliselt (digitaalselt) allkirjastatud (TsÜS § 80)³⁵.
- **kirjalikku taasesitamist võimaldav vorm** – dokument on tehtud püsivat kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil ja sisaldab allkirjutanu nime, kuid ei pea olema omakäeliselt allkirjastatud (TsÜS § 79)³⁶. See tähendab, et dokument peab olema kirja pandud ja sellest peab nähtuma dokumendi koostaja nimi, kuid ei pea olema allkirjastatud. Sellise vormiga kaetuks loetakse kõik kirjalikud dokumendid, olenemata sellest, kas see on allkirjastatud või mitte, kõik e-posti teel saadetud tekstid, veebilehel avaldatud dokumendid (kui teksti on võimalik salvestada) ning asutusesiseses dokumendihaldussüsteemis kajastuvad tekstid, kui neid on võimalik seostada ametniku nimega.

Dokumendi vorminõuetele tuleb erilist tähelepanu pöörata seetõttu, et näiteks HMS § 54 kohaselt on vorminõuete täitmine üks haldusakti õiguspärasuse eelduseid. Kui kirjaliku ja kirjalikku taasesitamist võimaldava vormi eristamine on praktikas hästi juurdunud, siis kirjaliku ja elektroonilise vormi erinevuste peale tavaliselt ei mõelda, kuigi see on vajalik.

Näide: Kui ATS § 27 lg-st 1 nähtub, et ametivanne tuleb anda kirjalikult, siis ei piisa elektroonilise dokumendi digitaalsest allkirjastamisest.

Hoolimata sellest, et mitmed seadused ja määrused ei ole kaasajastatud ning nõuavad dokumendi kirjalikku vormi, on tänapäeval enamik ametiasutusi läinud üle elektroonilisele asjaajamisele ning kirjalikus vormis dokumente koostatakse üha harvem. Juhul kui haldusakti andmisel on kirjaliku vormi asemel on kasutatud elektroonilist, ei loeta seda tõenäoliselt oluliseks rikkumiseks, mis võis mõjutada asja otsustamist (HMS § 58).

2. Dokumendi vormi kasutamise nõuded

Millistel juhtudel millist vormi kasutada tuleb, nähtub konkreetset valdkonda reguleerivatest seadustest, milleks avaliku teenistuse puhul on ATS ja HMS. HMS § 5 lg-st 1 tuleneb vormivabaduse põhimõte, mille kohaselt määrab menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti.³⁷ Siinjuures tuleb arvestada, et täpsemaid nõudeid ühe või teise vormi kasutamiseks tuleneb nii HMS-st kui ATS-st. HMS-st tulenevad põhilised vorminõuded on toodud ära käesolevas alajaotuses ning neile on vajadusel viidatud asjakohase teema juures. ATS-st tulenevaid vorminõudeid on kajastatud iga teema juures eraldi. **Kui omavahel on vastuolus HMS-i ja ATS-i nõuded, siis kohaldatakse ATS-ist kui eriseadusest tulenevat nõuet.**

³² Kuigi mõnes allikas ei ole elektroonilist vormi loetud iseseisvaks liigiks (vt Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne., 2010, P.Varul, I.Kull, V.Kõve, M.Käerdi, lk 251), on arusaadavuse tagamiseks siin käsiraamatus toodud ta eraldiseisva liigina.

³³ Vt Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne., 2010, P.Varul, I.Kull, V.Kõve, M.Käerdi, lk 243 jj.

³⁴ Vt Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne., 2010, P.Varul, I.Kull, V.Kõve, M.Käerdi, lk 246 jj.

³⁵ Vt Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne., 2010, P.Varul, I.Kull, V.Kõve, M.Käerdi, lk 250 jj.

³⁶ Vt Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne., 2010, P.Varul, I.Kull, V.Kõve, M.Käerdi, lk 248 jj.

³⁷ Vt lähemalt Haldusmenetluse käsiraamat. 2004, A.Aedmaa, E.Lopman, N.Parrest, I.Pilving, E.Vene, lk 79 jj.

Haldusmenetluse seaduse kohaselt antakse **haldusakt kirjalikus vormis**, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisti (HMS § 55 lg 2)³⁸. Seega kui ATS-s ei ole sätestatud teisti, tuleb ametniku teenistust reguleerivad haldusaktid anda vaid paberil ja akti andja omakäelise allkirjaga. Sellest võib kõrvale kalduda juhul, kui vastavalt HMS-le on lubatud elektroonilise vormi kasutamine.

HMS § 5 lg-st 6 nähtub, et elektrooniline asjaajamine on haldusmenetluses võrdsustatud kirjaliku asjaajamisega. See on üldsäte, mis võimaldab erinevaid dokumente vormistada ka elektrooniliselt (nii isiku esitatud taotlused kui ametiasutuse vormistatud teated ja kutsed). Sellest üldpõhimõttest teeb siiski erandi sama lõike 3. lause, mille kohaselt õigusakti või volikirja võib anda elektroonilises vormis seaduses või määruuses sätestatud juhtudel. Õigusaktiks on ka haldusakt. ATS-s ei ole ette nähtud haldusakti andmist elektroonilises vormis.

Seega tuleb haldusakt anda kirjalikus vormis kui ATS-s on otseselt nii nõutud või kui ATS-s ei ole haldusakti vormi märgitud. Viimasel juhul tuleneb haldusakti kirjaliku vorminõue otseselt HMS § 55 lg-st 2.

Kui haldusaktile kehtib kirjaliku vormi nõue, on võimalik sellest **elektroonilise** vormi kasuks kõrvale kalduda HMS § 55 lg-s 3 nimetatud juhul. See tähendab juhul, kui **adressaat on sellega nõus** ja haldusakt ei kuulu avaldamisele. Eelkõige tuleb teenistussuhte reguleerimisel elektroonilise haldusaktiga järgida ametnikult nõusoleku saamise nõuet. Kui ametiasutuses kasutatakse peamiselt elektroonilist asjaajamist, on mõistlik võtta ametnikult HMS § 55 lg-s 3 nimetatud nõusolek juba tema ametikohale nimetamisel. Nõusolek ei peaks piirduma vaid haldusaktide vormi määramisega, vaid hõlmama ka muid teenistussuhtes antavaid dokumente. Piisab kui nõusolekus kasutatakse terminit „dokumendid“, see hõlmab nii haldusakte kui ka teateid, kutseid jms. Eelneva nõusoleku küsimisega vähendatakse bürokraatiat, mis kaasneks igakordse nõusolekuga. Nõusolekust peaks selguma ka see, millisele e-posti aadressile dokumendid tuleks saata. Selline vajadus tuleneb ka asjaolust, et kui dokument on tarvis kätte toimetada (vt lähemalt järgmist alajaotust „Dokumendi teatavakstegemise viisid“), saab seda HMS § 27 lg 1 kohaselt teha vaid isiku poolt näidatud e-posti aadressil. Kuna ametnikul on alati olemas tema ametlik e-posti aadress ning teenistuse vältel on talle reeglina pandud kohustus sellele laekuvaid teateid lugeda, on mõistlik nimetada ära just tema teenistusalane e-posti aadress. Kuna selle aadressi loomine ja ülalhoidmine on ametiasutuse võimuses, ei saa ametnik elektroonilise dokumendi saamisest kõrvale hoida ka oma isikliku aadressi kustutamise vms.

Ametiasutus võib dokumente (v.a haldusaktid) vormistada ka **kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis**. Sellise vormi kasutamist HMS ette ei näe. Küll aga on sellised võimalused ette nähtud ATS-s. Teenistussuhte raames võib ametiasutus kasutada kirjalikku taasesitamist võimaldavat vormi juhul, kui see on ATS-s otseselt ette nähtud ja juhul, kui ATS-s on vorminõue jäetud täpsustamata (vt HMS § 5 lg 6). ATS-s on sellise vormi kasutamine ette nähtud nt konkursi tulemustest teavitamiseks (§ 20), arengu- ja hindamisvestluse tulemuste vormistamisel (§ 30 lg 3) ja katseajavestluse kokkuvõtte vormistamisel (§ 91 lg 2). Seega on neid võimalik vormistada allkirjastamata, nt e-kirjas või asutuse dokumendihaldussüsteemis.

HMS § 99 lg 3 kohaselt sõlmitakse kõik **halduslepingud** kirjalikus vormis.

Ametiasutusele esitatavad taotlused (nt ATS § 25 lg 1 p 1; § 49; § 83 p 1) võib HMS-st tulenevalt esitada vabas vormis, kui seadusega või selle alusel ei ole kehtestatud kohustuslikku vorminõuet (HMS § 14 lg 1). Vaba vorm hõlmab ka suulist esitamist. Sageli on aga kohustuslik vorminõue ette nähtud.

Näited:

³⁸ HMS § 55 lg-s 2 toodud erand (edasilükkamatu korralduse andmiseks) avalikus teenistuses kõne alla ei tule. See on eelkõige mõeldud järelevalveametnike poolt korralduste andmiseks jms. Vt lähemalt Haldusmenetluse käsiraamat. 2004, A.Aedmaa, E.Lopman, N.Parrest, I.Pilving, E.Vene, lk 295.

- (1) ATS § 25 lg 1 p-s 1 on nõutud, et taotlus ametikohale nimetamiseks peab olema allkirjastatud, see tähendab, et tuleb kasutada üht allkirjastamise viisidest ning dokument esitada kirjalikult omakäelise allkirjaga või elektrooniliselt digitaalse allkirjaga.
- (2) ATS § 49 lg-s 5 hüvitise saamiseks esitatava taotluse vormi määratud ei ole, mis võimaldab esitada taotluse ükskõik millises vormis. Vastavalt HMS § 14 lg-le 2 tuleb suuliselt esitatud taotlus protokollida.
- (3) ATS § 83 p-s 1 on nõutud, et avaliku võimu teostamise õiguse peatamise taotluse peab ametnik esitama kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

3. Dokumendi teatavakstegemise viisid

Tuleb eristada dokumendi teatavakstegemist ja kättetoimetamist.³⁹ Teatavakstegemine on dokumendi sisu tutvustamine isikule ning see ei tähenda ilmtingimata dokumendi talle üleandmist. Kättetoimetamine on teatavakstegemise alaliik, mis nõuab alati dokumendi (originaali või ametlikult kinnitatud koopia) toimetamist isikuni ning selleks on HMS-s sätestatud selged nõuded.

HMS § 25 lg-st 1 nähtub kolm peamist kättetoimetamise viisi:

- **postiga** – kui seaduses või määruses ei ole postiga kättetoimetamise viisi täpsustatud, siis peab see toimuma tähtkirjaga (HMS § 26 lg 1). Kättetoimetamise viisi kohta ATS-s võrreldes HMS-ga erandeid ei ole tehtud, seega saab posti teel kättetoimetamiseks lugeda vaid dokumendi saatmist tähtkirjaga;
- **haldusorgani poolt** – paberdokumendi üleandmine isiklikult ja allkirja vastu (HMS § 28 lg 1);
- **elektrooniliselt** – dokumendi saatmine isiku poolt näidatud e-posti aadressile (HMS § 27 lg 1).⁴⁰

Dokumendi **teatavakstegemise viis** sõltub dokumendi vormist ja seadusega või seaduse alusel kehtestatud tingimustest. Kui üldreeglina võib dokumendi teatavaks teha vabas vormis (HMS § 25 lg 3 ja § 62 lg 1), siis HMS § 62 lg-st 2 tuleneb teatud haldusaktide kättetoimetamise nõue. Vabas vormis teatavakstegemiseks loetakse nt teavitamist e-kirjaga või telefoni teel.⁴¹ **Haldusakt** tuleb **kätte toimetada**, kui on tegemist nn negatiivse haldusaktiga, st kui mõne isiku õigusi haldusaktiga piiratakse või talle pannakse täiendavaid kohustusi või kui varasem haldusakt tunnistatakse kehtetuks või muudetakse mõne isiku kahjuks. See hõlmab ka juhtumeid, kus tema soovitud haldusakt jäetakse andmata või tema taotlus rahuldatakse vaid osaliselt. Haldusakti teatavakstegemine (ettenähtud juhtudel ka kättetoimetamise teel) on oluline seetõttu, et haldusakt hakkab kehtima alates selle teatavakstegemisest ja mitte varem (HMS § 61 lg 1).

Näide: Kättetoimetamist nõudvateks haldusaktides teenistussuhtes on distsiplinaarkaristuse määramise käskkiri või korraldus, teenistusest vabastamise käskkiri või korraldus, kõrvaltegevuse keelamise haldusakt, teenistusest kõrvaldamise haldusakt jne.

Kui postiga või haldusorgani poolt kättetoimetamine loetakse tavaliselt piisavaks, siis **elektrooniline** kättetoimetamine on lubatud vaid juhul, kui isik on sellega nõus (HMS § 27 lg 2). Haldusakti elektrooniline vormistamine on samuti lubatud vaid aadressaadi nõusolekul (vt lähemalt eelmist alajaotust „Dokumendi vormi kasutamise nõuded“).

³⁹ Vt lähemalt Haldusmenetluse käsiraamat. 2004, A.Aedmaa, E.Lopman, N.Parrest, I.Pilving, E.Vene, lk 308 jj.

⁴⁰ Vt lähemalt Haldusmenetluse käsiraamat. 2004, A.Aedmaa, E.Lopman, N.Parrest, I.Pilving, E.Vene, lk 98 jj.

⁴¹ Haldusmenetluse käsiraamat. 2004, A.Aedmaa, E.Lopman, N.Parrest, I.Pilving, E.Vene, lk 309.

B. Teenistus- ja usaldussuhe (ATS § 5 p 1)

§ 5. Avalik teenistus

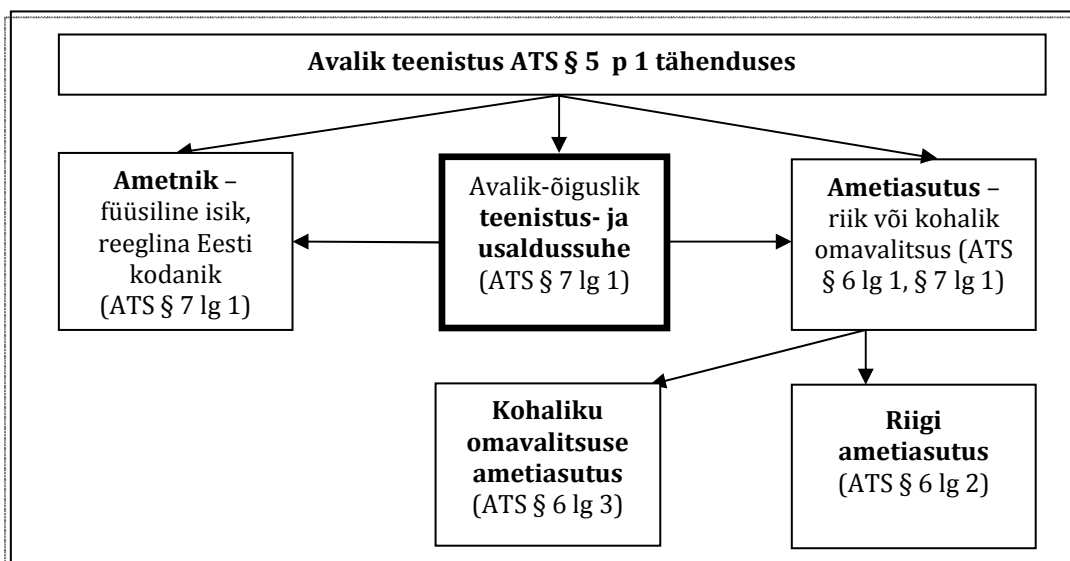
Avalik teenistus on:

- 1) riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe ametnikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on avaliku võimu teostamine;
- 2) riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eraõiguslik töösuhe isikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on üksnes avaliku võimu teostamist toetav töö.

I. Üldist

Avaliku teenistuse seaduse § 5 sätestab mõistemääratlusena selle, mida tuleb mõista avaliku teenistuse all. Sellekohaselt hõlmab avalik teenistus nii ametiasutuse suhet ametnikuga (ATS § 5 p 1) kui ka suhet töötajaga (ATS § 5 p 2). Kuivõrd avaliku teenistuse seaduse eesmärk on reguleerida justnimelt ametnikusuhet ning jätta töösuhe TLS-i reguleerimisalasse, keskendub käesolev käsiraamat eeskätt just ametnikule ja avalik-õiguslikule teenistus- ja usaldussuhtele.

Ametnik on ATS § 7 lg 1 kohaselt riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega **avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes** (m.h sünonüümse mõistetena kasutusel *teenistussuhe* ja *ametnikusuhe*) olev füüsiline isik.⁴² Riiki või kohaliku omavalitsuse üksust esindab seejuures ametiasutus ATS § 6 tähenduses. Ametiasutus on avalik-õigusliku juriidilise isiku (riigi või kohaliku omavalitsuse) struktuuriüksus, mille kaudu teenistussuhtesse astutakse (vt allpool ATS § 6 komm). Teenistus- ja usaldussuhe on järelikult *kahepoolne* õigussuhe, mistõttu üldjuhul



⁴² Võrdluseks, et ATS § 7 lg 1 sõnastus vastab sisuliselt BBG §-s 4 sätestatule.

on ametnik avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes samal ajal ainult ühe ametiasutusega.

Joonis 1 - avalik teenistus ATS § 5 p 1 tähenduses

Teenistus- ja usaldussuhe on avalikus teenistuses keskseks mõisteks ning selles väljendub ametniku ja ametiasutuse vahel kehtiva õigussuhte **põhiolemus**. Teenistus- ja usaldussuhtest tulenevad ka mitmed avaliku teenistuses kehtivad kesksed põhimõtted, s.h eeskätt teenistusse nimetamise tähtajatuse põhimõte (vt allpool ATS § 23 lg 1 komm Teenistus- ja usaldussuhte tähtajatuse osas) ja ametniku usaldussuhte põhimõte (vt allpool ATS § usaldussuhte põhimõtte kohta sellekohast alajaotust).

II. Avalik-õigusliku teenistus ja usaldussuhte ajalooline kujunemine

Selleks et paremini mõista tänase avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte olemust, tuleb põgusalt vaadelda ka selle **ajaloolist kujunemist**.⁴³

1. Varasem lahendus: eriline alluvussuhe

Konstitutsionaalse riigi- ja haldusõiguse õpetuse jätkuna arendati 19. sajandi lõpus välja erilise alluvussuhte teooria (tuntud ka kui *erilise õigussuhte*⁴⁴ teooria). Selle teooria kohaselt, mille kujundas eeskätt *Otto Mayer*⁴⁵, seisnes riigi ja tema teatud kodanike vahel **eriline alluvussuhe**⁴⁶ (tuntud ka kui *subordinatsioonisuhe*, ametnike puhul *teenistusalluvussuhe*). Sellisteks riigiga erilises alluvussuhtes olevateks kodanikeks olid kaitseväekohuslased, ametnikud, vangid, koolikohuslased ja teised asutustega alluvussuhtes paiknevad isikud. Erilise alluvussuhte teooria loojate nägemuse kohaselt pidid selles õigussuhtes olevad kodanikud kuuluma **haldusesisesesse sfääri**, mille tulemusena ei kehtivat nende suhtes põhiõigused- ja vabadused ega ka seadusreservatsiooni nõue, sest need olevat loodud üksnes kehtima üldises riigi ja kodaniku vahelises õigussuhtes. Seega jäi erilise alluvussuhte kohaselt avaliku võimu kandjale iseseisvalt võimalus haldussiseste isikute suhtes kehtivaid õigusi ja kohustusi ka haldussiseselt *halduseeskirjadega* (nn asutuse sisekorraeskirjadega) reguleerida. Seaduslik alus ei olnud erilises alluvussuhtes olevate isikute põhiõigustesse sekkumiseks vajalik.

Selline õpetus kehtis aastakümneid, ilma et keegi oleks seda vaidlustanud, s.h isegi pärast Teist maailmasõda.⁴⁷ Täna valitseva arvamuse kohaselt ei ole eriline alluvussuhe piisav õigustus isiku õigussfääri tungimiseks, s.t kui avaliku võimu kandja riivab ametniku (s.h nt kohtuniku, kaitseväelase), koolikohuslase või vangi põhiõiguste kaitseala, peab selleks olema **seaduslik alus**. Seega on õiguslik diskussioon lükkunud sammu võrra edasi ning põhiõigustesse ja –vabadustesse sekkumise õigustatus sõltub sellest, millised on seadusandja poolt kehtestatud sekkumise konkreetsed tingimused, s.h kas ja millised on isiku õiguskaitse võimalused. Seejuures arendati (eeskätt *Carl Hermann Ule*⁴⁸ poolt) ametnike suhtes välja õpetus, mis eristas formaalselt omakorda *sisekorralduslikku ja põhiõiguslikku suhet*.

a. Sisekorralduslik suhe

Viidatud formaalse eristuse kohaselt kehtis ametiasutuse ja ametniku vahel seisnev sisekorralduslik suhe kogu ametiasutuse **sisemisele töökorraldusele**. Selle raames võis teatud meede puudutada ametnikku üksnes kui ühte organisatsiooni funktsiooniosa mitte kui kodanikku väljaspool haldust. Seega olevat sisekorralduslikus suhtes ametniku isiklike õiguste

⁴³ Vt ülevaatlilikult *S. Leppke*, *Beamtenrecht*, 11. Aufl., C. F. Müller, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2011, lk 29 jj.

⁴⁴ Saksa keeles *Sonderrechtsverhältnis*, samuti *Sonderstatusverhältnis* või *personales Kontaktverhältnis*, uueal ajal ka *besonderes Verwaltungsverhältnis* või *Einordungsverhältnis*.

⁴⁵ Vrd *O. Mayer*, *Deutsches Verwaltungsrecht*, 3. Aufl., Duncker & Humblot, München 1924, lk 101 j.

⁴⁶ Saksa keeles *Unterordungsverhältnis*.

⁴⁷ Suunamuutus tuli *BVerfG* 1972.a. otsusega, milles eitatakse erilise alluvussuhte olemasolu vangide osas. Vrd *BVerfGE*, **33**, 1 jj (**eriline alluvussuhe**).

⁴⁸ *C. Ule*, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Walter de Gruyter & Co, Berlin 1957 lk 133 jj; 151 jj.

rikkumine välistatud. Säärased meetmed ei olevat ametniku õiguste rikkumise lubatavuse seisukohalt hinnatavad⁴⁹, sest need kehtivat üksnes haldussiseses suhtes.

b. Põhiõiguslik suhe

Viidatud sisekorralduslikku suhet formaalselt eristav käsitlus tunnistab aga ka seda, et ametnik on samaaegselt ka haldusväline kodanik. Seega korraldused, mis väljuvad sisekorralduslikust sfäärist, s.t puudutavad üldist riigi ja kodaniku vahelist õigussuhet, võivad piirata ametniku isiklike õigusi. Seega ei ole eriline alluvussuhe mitte üksnes sisekorralduslikku, vaid ka **põhiõiguslikku** laadi, s.t ka erilises alluvussuhtes kehtivad ametniku põhiõigused. See olevat eeskätt juhtudel, kui eriline alluvussuhe **luuakse** (teenistusse nimetamine), **lõpetatakse** (teenistusest vabastamine) või **oluliselt puudutatakse** (nt üleviimine ühelt ametnikohalt teisele). Oluline on siinkohal, et väljapoole õigumõju tunnistamine võimaldab ametnikul kasutada ka haldusõiguses kehtivaid õiguskaitsevahendeid. Kuivõrd sisekorralduslikku ja põhiõiguslikku suhet eristav käsitlus ei tunnustanud haldustoimingute puhul väljapoole õigumõju, oli halduskohtulik kaitse protsessuaalselt võimalik üksnes **haldusaktide** suhtes.

2. Tänapäevane lahendus: avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe

Sisekorraldusliku ja põhiõigusliku suhte eristamise tingis eeskätt ametniku **õiguskaitse** aspekt. Nimelt oli kohtutee halduskohtusse avatud vaid juhul, kui on olemas väljapoole haldust ulatuv õigussuhe, s.t ametniku õiguste riivamine pidi aset leidma vähemalt haldusaktiga.⁵⁰ Kuivõrd varem peeti haldustoimingut üksnes sisekorralduslikus suhtes kehtivaks meetmeks, ei olnud ametnikule haldustoimingute suhtes halduskohtutee avatud. Seega, et muuta teenistusala meede ametniku õiguste rikkumise lubatavuse seisukohalt hinnatavaks, tuli ta tingimata esmalt haldusaktina kvalifitseerida. See viis aga tõdemuseni, et ka haldustoiming peab olema ametniku õiguste rikkumise lubatavuse seisukohalt hinnatav, mistõttu sisekorraldusliku ja põhiõigusliku suhte eristamise vajadus muutus küsitavaks. Täna peetakse ka *Carl Hermann Ule* käsitlust aegunuks ning määravana nähakse üksnes küsimust sellest, kas konkreetne teenistusala meede riivab ametniku **isiklike õigusi**. Jaatava vastuse korral peab ametnikule olema tagatud piisavad õiguskaitsevõimalused, s.h peab olema avatud põhiseaduslik kohtutee.

Siiski on tunnustatud, et ametniku kui avaliku võimu teostamise funktsiooni kandva füüsilise isiku ja ametiasutuse vahel peab kehtima teatud **personaalne lähedussuhe**, mis võimaldab ühelt poolt delegeerida ametnikule avaliku võimu teostamise vastutusrikkaid ülesandeid ning teiselt poolt annab ametiasutusele võimaluse nende täitmist pidevalt hinnata. Kuigi ametnik omab teatud iseseisvat otsustamisvõimet, ei saa ametnik olla organisatoorses mõttes ametiasutusest eemalseisev. Eeltoodud kaalutlustest lähtuvalt on seadusandja ette näinud, et ametniku ja ametiasutuse vahel kehtib teatud tüüpi ühelt poolt **usaldusel** ja teiselt poolt **teenistusalluvusel** baseeruv avalik-õiguslik õigussuhe (*avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe*). Teenistus- ja usaldussuhtest tulenevad ametniku kohustused ning ametiasutuse võimalused selliste kohustuste täitmise üle järelevalvet teostada (nt distsiplinaarmenetlus). Küsimus sellest, kas ja millises ulatuses on ametniku jaoks avatud enda õiguste kaitseks halduskohtutee, sõltub sellest kas teenistusala korraldus kvalifitseerida sisekorralduslikuks või väljapoole õigumõju omavaks. Viimasel juhul on määravaks ametniku isiklike õiguste rikkumise võimalus.

C. Ametiasutus (ATS § 6)

§ 6. Ametiasutus

(1) Ametiasutus on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesanne on avaliku võimu teostamine.

**(2) Riigi ametiasutus käesoleva paragrahvi lõike 1 tähenduses on:
1) valitsusasutus Vabariigi Valitsuse seaduse tähenduses;**

⁴⁹ Saksa keeles *injustiziabel*.

⁵⁰ Teenistusala korralduse kvalifitseerimine haldusaktiks või üksnes sisekorralduslikuks meetmeks on omaette problemaatiline küsimus, millesse käesolevalt süvitsi minnes ei laskuta.

- 2) Riigikogu Kantselei;
- 3) Vabariigi Presidendi Kantselei;
- 4) Riigikontroll;
- 5) Õiguskantsleri Kantselei;
- 6) kohus;
- 7) soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei.

(3) Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutus käesoleva paragrahvi lõike 1 tähenduses on:

- 1) valla- ja linnavolikogu kantselei;
- 2) valla- ja linnakantselei;
- 3) valla- ja linnavalitsus asutusena koos struktuuriüksustega;
- 4) osavalla- ja linnaosavalitsus asutusena;
- 5) valla- ja linnavalitsuse amet.

Teenistus- ja usaldussuhte mõistmise kontekstis on oluliseks ametiasutuse mõiste.⁵¹ **Ametiasutus** on ATS § 6 lg 1 kohaselt riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesanne on avaliku võimu teostamine.

I. Ametiasutuse mõiste erinevates tähendustes

1. Ametiasutus riigiõiguslikus tähenduses

Kui vaadelda **ametiasutust riigiõiguslikus tähenduses**, on esiplaanil ametiasutuse tähendus ja paigutumine *põhiseaduslikus riigiorganisatsioonis*. Nii võib ametiasutusi diferentseerida selle alusel, kas ja millise **põhiseadusliku riigivõimuorganiga** on ametiasutuse puhul tegemist. Põhiseaduslikud riigivõimuorganid on Riigikogu (PS §-d 59-76), Vabariigi Valitsus (PS §-d 86-101), Vabariigi President (PS §-d 77-85), kohus (PS §-d 146-153), Õiguskantsler (PS §-d 139-145), Riigikontroll (PS §-d 132-138) ja kohalikud omavalitsused (PS §-d 154-160).

Sisuliselt on iga ATS §-s 6 nimetatud ametiasutus samaaegselt ka põhiseaduslik riigivõimuorgan. Samas on seadusandja pidanud vajalikuks seaduse tasandil ära otsustada, kas ja millise struktuuriüksuse kaudu tuleb ühel või teisel põhiseaduslikul riigivõimuorganil asuda isikuga avalik-õiguslikku teenistus- ja usaldussuhtesse.

Näide: ATS § 6 lg-s 2 on põhiseadusliku riigivõimuorganina nimetatud Riigikogu ning struktuuriüksusena täpsustatud kantseleid.

Erandiks on üksnes Riigikontroll ja kohus, mille osas seadus struktuuriüksust ei täpsusta (vrd ATS § 6 lg 2 p 4 ja 6). Rangelt võttes ei ole aga see, millise struktuuriüksuse kaudu põhiseaduslik riigivõimuorgan tegutseb, m.h avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte raames, mitte *riigiõiguslik ega teenistusõiguslik* küsimus, vaid *halduskorralduse üldosa* raames lahendamisele kuuluv küsimus.

2. Ametiasutus halduskorralduslikus tähenduses

Kui vaadelda **ametiasutust halduskorralduslikus tähenduses**, on esiplaanil eesmärk hinnata ametiasutuse tähendust ja paigutumist riigivõimu *haldusorganisatsioonis*. Nii võib ametiasutusi halduskorralduslikult diferentseerida neile antud *funktsioonide* alusel, samuti selle alusel, milline on tema halduskorralduslik staatus, s.h kas ta kuulub juhtimiskorralduslikult *vahetu* või *kaudse* riigihalduse hulka, samuti selle alusel, kas ametiasutus täidab territoriaalses mõttes *üleriigilise halduse* või *kohahalduse* ülesandeid.⁵² Ametiasutuse mõiste kasutamisel avaliku teenistuse seaduses ei seisa esiplaanil ametiasutuse eesmärk ja mõte halduskorralduslikus tähenduses. Selgitamaks ametiasutuse mõiste kasutusala avaliku teenistuse seaduses, tuleb

⁵¹ Saksamaa regulatsioonis kasutatav mõiste *Dienstherr* tähistab üksnes avalik-õiguslikku juriidilist isikut, s.h liitu, liidumaad, kohalikku omavalitsust või muud avalik-õiguslikku juriidilist isikut (vrd BBG § 2).

⁵² Vt selle kohta *H. Maurer*, Haldusõigus. Üldosa, 14. Aufl., Kirjastus Juura, Tallinn 2004, lk 375 jj.

põgusalt peatuda sellistel halduskorralduslikel põhimõistetel nagu avaliku võimu kandja ja tema asutused ja organid.

a. Avaliku võimu kandja

Mõistmaks ametiasutuse halduskorralduslikku tähendust, tuleb esiteks avada **avaliku võimu kandja** käsitlus⁵³. Avaliku võimu kandja põhimõtte ütleb, et avaliku võimu teostamise õigus on avalik-õiguslikul juriidilisel isikul mitte tema struktuuriüksusteks olevatel asutustel. Avaliku võimu kandja on seega avalikus õiguses õigusvõimeline subjekt. Avaliku võimu kandja on sellekohaselt reeglina Eesti Vabariik, kohalik omavalitsus või muu avalik-õiguslik juriidiline isik (nt Kaitseliit, Eesti Advokatuur, Eesti Rahvusringhääling jne). Füüsilise ja eraõigusliku isiku käsitlemine avaliku võimu kandjana on samuti võimalik. Avaliku võimu kandja põhimõtte on relevantne nii *materiaalse haldusõiguse* kui ka *haldusmenetluse* ja *halduskohtumenetluse* õiguse aspektist. Sõltuvalt sellest, milline avaliku võimu kandja on ametniku ametikohale nimetanud, on ametniku jaoks kindlaks määratud ka teenistus- ja usaldussuhtes tekkivate vaidluste lahendamise tegelik vastaspool.

b. Haldusasutus

Avaliku võimu kandja põhimõtet täiendab asutusepõhimõtte. See ütleb, et avaliku võimu teostamise õigust realiseeritakse avaliku võimu kandja struktuuriüksuste, s.o **asutuste** kaudu⁵⁴. Vastavalt sellele on ka Eesti haldusorganisatsioonis riigi ja kohaliku omavalitsuse struktuuriüksuseks avaliku halduse ülesannete täitmisel just asutus. Struktuuriüksuste ehk asutuste sätestamise kaudu määratakse kindlaks avaliku võimu kandja ülesehitus. Oluline on siinkohal mõista, et sellest, millise asutuse kaudu avaliku võimu kandja tegutseb, ei sõltu võimalike vaidluste tekkimise korral ametniku vastaspool, selleks on alati avaliku võimu kandja ise.

Näited:

- (1) Avaliku võimu kandjaks on riik, mitte ministeerium või inspeksioon.
- (2) Avaliku võimu kandjaks on kohalik omavalitsus, mitte valla- ja linnavolikogu kantselei ega valla- ja linnakantselei.

Seejuures on üldiselt seaduse ülesandeks kindlaks määrata, millist tüüpi asutusi riik ja kohalikud omavalitsused omavad. Samuti on seaduse ülesanne sätestada ja täpsustada nende **asutuste õiguslikku seisundit** (juhtimise kord, ülesannete jaotamise alused, paiknemine haldusorganisatsiooni hierarhilises struktuuris). Sellisteks seadusteks on näiteks VVS ja KOKS. Seega muudab tegelikult iga avaliku võimu kandja tegutsemisvõimeliseks asutuste olemasolu.

Näited:

- (1) Vabariigi Valitsus jaguneb valitsusasutusteks (VVS § 1 lg 2, § 38 p 1) ja nende hallatavateks asutusteks (VVS § 38 p 2).⁵⁵
- (2) Kohaliku omavalitsuse üksus jaguneb valla või linna ametiasutuseks ja nende hallatavateks asutusteks (KOKS § 22 lg 1 p 34).

Asutuse näol on tegemist eeskätt haldusüksusega, mis moodustab **varade ja personali** aspektist organisatsiooniliselt ühtse terviku. Seega on asutuse moodustamine esimene vältimatu eeltingimus sellele, et avaliku võimu kandja saaks hakata väljapoole suunatud avaliku halduse ülesandeid täitma. Sisuliselt kujutab asutus endast organisatsioonilises mõttes ühtsele teenindamisele (raamatupidamine, personaliteenistus, autojuhid, infotehnoloogia) allutatud füüsiliste isikute rühma.

⁵³ Vt H. Maurer, Haldusõigus. Üldosa, 14. Aufl., Kirjastus Juura, Tallinn 2004, lk 340 jj.

⁵⁴ Vt H. Maurer, Haldusõigus. Üldosa, 14. Aufl., Kirjastus Juura, Tallinn 2004, lk 354.

⁵⁵ Ka põhiseadus § 87 lõike 2 kohaselt suunab ja koordineerib Vabariigi Valitsus kui põhiseaduslik võimuorgan valitsusasutuste tegevust.

c. Haldusorgan

Avaliku võimu kandja asutused võivad omakorda olla **haldusorganiteks**. Haldusorgan on avaliku võimu kandja koostisosa *funktsionaalses* tähenduses. Haldusorgan on seega avaliku võimu kandja üksus, mis täidab avaliku võimu kandja nimel kindlaid **ülesandeid**. Teiseks haldusorgani kriteeriumiks on avaliku halduse täitmine halduse kandjast **väljapoole**. Seega peetakse haldusorgani all silmas avaliku võimu kandja nimel temast väljapool seisvate isikute suhtes pädevust omavat üksust. Kuivõrd haldusorgan on tegev suunaga avaliku võimu kandjast väljapoole, s.t täidab ülesandeid teiste avaliku võimu kandjate või eraisikute suhtes, peavad lähtuvalt *avaliku halduse seaduslikkuse printsiibist* haldusorganile tema pädevusse kuuluvad haldusülesanded, mida ta muude isikute suhtes täidab, olema antud seadusega või seaduse alusel muu õigusaktiga.⁵⁶

Haldusorgani moodustavad üks või mitu ametnikku, sellest lähtuvalt võib kõnelda *monokraatsetest* või *kollegiaalsetest* organitest (nt minister, linnavalitsus). Haldusorgani mõiste ei ole vältimatult seotud ühegi kindla organisatoorse tasandiga haldusstruktuuris, vaid haldusorgan võib paikneda mistahes tasandil sõltuvalt sellest, millisele tasandile on antud haldusülesande täitmise pädevus. Haldusorganiks võib olla ka haldusasutus.

ATS ei soovi reguleerida avaliku võimu kandjate asutuste õiguslikku seisundit ega tegele avaliku võimu *kandjate institutsionaalse ülesehituse* loomisega, vaid piirdub ametiasutuse mõistes väljenduva avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhtesse astumise ülesande sätestamisega. Samuti ei määra avaliku teenistuse seadus kindlaks ametiasutuste pädevusse kuuluvaid *avaliku halduse ülesandeid*. Haldusülesannete täitmist kindlas erihalduse valdkonnas reguleerib eriseadus, mis annab selle haldusala ametkonna asutustele pädevuse ning määrab kindlaks pädevuse sisuks olevad haldusülesanded. Üldise korra, kuidas käesoleva seaduse alusel loodud asutused oma eriseadustes määratud ülesandeid täidavad, sätestab HMS. Kui avaliku võimu kandjat võib avaliku võimu teostamisel pidada kõige suuremaks üksuseks, siis ametnik paikneb halduskorralduslikult teises otsas, s.t ametnik moodustab avaliku võimu teostamise kõige väiksema üksuse. Ametiasutus on avaliku võimu kandja asutuse või -organina avaliku võimu kandja struktuuriüksus, kelle seadusandja on määranud astuma füüsilise isikuga avalik-õiguslikku teenistus- ja usaldussuhtesse, s.t tegemist on asutusega, kellel on pädevus koondada enda halduse alla kokku ametnikeringi kuuluv personal. Järelikult võivad *ametiasutus* ATS § 6 tähenduses ja *asutus* laiemas halduskorralduslikus tähenduses küll sisuliselt kokku langeda, kuid see ei pruugi alati nii olla. Viimane sõltub juba konkreetsetest halduskorraldusliku süsteemi valikutest. Kui valitsusasutus on ATS-i kohaselt alati ka ametiasutuseks, siis vastupidi selline reegel ei kehti.

3. Ametiasutus teenistusõiguslikus tähenduses

Avaliku teenistuse seaduses kasutatakse **ametiasutust teenistusõiguslikus tähenduses**, s.t esiplaanil ei ole ametiasutuse paigutumine põhiseaduslikus riigiorganisatsioonis ega haldusorganisatsioonilises mõttes, vaid hoopis see, millise avaliku võimu kandja struktuuriüksuse on seadusandja määranud astuma kodanikega avaliku teenistuse seadusest tulenevasse avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhtesse. Ametiasutus teenistusõiguslikus tähenduses on järelikult avaliku teenistuse spetsiifiline mõiste, s.t ametiasutus teenistusõiguslikus mõistes tähendab teatud asutusele seadusega antud *eristaatusest* tulenevat võimelisust astuda kodanikuga teenistus- ja usaldussuhtesse (nn *ametnikusuhtevõimelisus*). Seepärast võib ametiasutust kirjeldada ka teatud õiguslikku staatust omavas tähenduses.

Riigi ametiasutus on vastavalt ATS § 6 lg-le 2 teenistusõiguslikus tähenduses:

- valitsusasutus Vabariigi Valitsuse seaduse tähenduses;
- Riigikogu Kantselei;

⁵⁶ Vt H. Maurer, Haldusõigus. Üldosa, 14. Aufl., Kirjastus Juura, Tallinn 2004, lk 351 jj; A. Aedmaa/E. Lopman/N. Parrest/I. Pilving/E. Vene, HMS käsiraamat, Kirjastus Juura, Tartu 2004, lk 34 jj.

- Vabariigi Presidendi Kantsleil;
- Riigikontroll;
- Õiguskantsleri Kantsleil;
- kohus;
- soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantsleil.

Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutus on vastavalt ATS § 6 lg-le 3 teenistusõiguslikus tähenduses:

- valla- ja linnavolikogu kantsleil;
- valla- ja linnakantsleil;
- valla- ja linnavalitsus asutusena koos struktuuriüksustega;
- osavalla- ja linnaosavalitsus asutusena;
- valla- ja linnavalitsuse amet.

II. Riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutused

Riigi ametiasutusi on seaduses sätestatud loetelus seitse (ATS § 6 lg 2), ülejäänud on kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutused (ATS § 6 lg 3). Kuigi põhiseadus on täitevvõimu halduskorraldusliku ülesehituse osas napolisõnaline, on põhiseaduse süstemaatika ja keelekasutus selgelt eristanud kohalikke omavalitsusi ja riigiasutusi (vrd PS §-d 26 ls 2, 30 lg 1 ls 1, 42, 44 lg 2, lg 3 ls 1, 46, 51 lg 1 ja 2, 52 lg 1 ja 3). Seega on kohalikud omavalitsused põhiseaduses *institutsionaalselt garanteeritud* kohalike küsimuste korraldamiseks (vrd PS § 154). Riigi ja kohaliku omavalitsuse institutsionaalsele eristamisele viitab ka ATS § 6 lg 1, rõhutades, et ametiasutus on finantseeritav kas riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest.

Lähtuvalt sellest, kas ametniku on teenistusse nimetanud **riigi ametiasutus** või **kohaliku omavalitsuse ametiasutus**, tuleb mõnevõrra erinevalt hinnata ka ametniku õigusi ja kohustusi. Esiteks tuleb ametnikul lähtuvalt teenistus- ja usaldussuhtest olla lojaalne avaliku võimu esindajana kas riigile või kohalikele omavalitsusele vastavalt sellele, kelle halduskorralduslikku organisatsiooni kuulub ametiasutus (vt allpool). Teiseks sõltub ametniku teenistusse võtnud avaliku võimu kandjast, milline on pädevuste jaotus ametniku suhtes läbiviidava (teenistusliku) **järelevalve** osas. Kui riigi ametiasutuse poolt teenistusse võetud ametniku üle teostatavad sisuliselt teenistuslikku järelevalvet kõik riigi ametiasutused, kelle haldusalasse ametnik haldusorganisatoorselt kuulub, siis kohaliku omavalitsuse poolt teenistusse võetud ametnike üle teostavad teenistuslikku järelevalvet üksnes selle konkreetse kohaliku omavalitsuse ametiasutused.

III. Uue ATS-ga tehtud muudatused ametiasutuste loetelus

Võrreldes 1996. a ATS-ga on ametiasutuste seast välja jäetud kohalike omavalitsuste liitude bürood ja Kaitseliit. Kohalike omavalitsuste liitude bürood on välja jäetud, sest tegemist on täna eelkõige kohalike omavalitsusüksuste vabatahtlike ühendustega, mis tegutsevad mittetulundusühingu vormis. Samuti on liidu rahastamine erinev võrreldes teiste ametiasutuste rahastamisega. Liidu ülesannete täitmist rahastatakse liikmemaksudest, toetustest ja annetustest, liidu põhikirjalisest tegevusest saadavast tulust, seaduses või seaduse alusel ettenähtud juhtudel riigieelarvelistest eraldistest.

Kaitseliitu kui avalik-õiguslikku vabatahtlikkusele põhinevat organisatsiooni ei saa lugeda riigiasutuseks ja seal töötavaid inimesi ametnikeks (välja arvatud sinna teenistusse suunatud kaitsevähelased). Kui Kaitseliit liigitada riigiasutuseks, tekib küsimus, miks seda ei ole Töötukassa või Eesti Pank ning miks on eristaatuses ainult Kaitseliit kui organisatsioon ja tema töötajaskond.

Kuigi ametiasutuste loetelu on jäänud enamjaolt samaks, siis võrreldes 1996. a ATS-ga on loetellu lisatud valla- ja linnakantsleil, sest KOKS § 22 lg 1 p 34 annab võimaluse kohalikul omavalitsusel asutada valla või linna ametiasutuse ning KOKS-s on nimetatud ametiasutusena valla- ja linnakantsleil (Tallinnas ja Narvas on sellenimelised asutused ka moodustatud). Seega on lähtuvalt KOKS-st ametiasutuste loetelu täiendatud ning analoogselt volikogu kantsleiliga nimetatud ka valla- ja linnakantsleil.

ATS-s nimetatud ametiasutuste loetelu lähtub tingimusest, et nende ametiasutuste põhifunktsiooniks on avaliku võimu teostamine. Kõik asutused, kes põhiosas avalikku võimu ei teosta, on loetelust välja jäetud. Avaliku võimu teostamiseks võimaldab VVS § 43 lg 1 samas eriseaduste kaudu ette näha eriteenistuse ametikohti hallatavate riigiasutuste koosseisus (nt Sisekaitseakadeemia). Sisekaitseakadeemia on oma õiguslikult seisundilt rakenduskõrgkooli seaduse § 3 lg 2 ja Vabariigi Valitsuse 28.01.2010. a määruse nr 12 „Sisekaitseakadeemia põhimäärus“ § 1 lg 3 kohaselt Siseministeriumi hallatav riigiasutus, mitte valitsusasutus.

Samas sätestavad politsei ja piirivalve seaduse § 33 lg 1, päästeteenistuse seaduse § 2 lg 2 ja vangistuseseaduse § 111 lg 1¹ eriteenistuseseadustena, et teenistusteks loetakse ka töötamist sisekaitsealises rakenduskõrgkoolis politsei- või vanglaametnikuna ning päästeteenistujana. Nimetatud sätted on eriteenistuseseadustesse lisatud 1996. a ATS § 12 lg 3 alusel, mis sätestab, et ATS laieneb, kui põhiseadusega või seadustega ei sätestata teisiti, muu hulgas politseiametnikele, päästeametnikele ja vanglaametnikele. Põhjus, miks SKA-s töötavad ametnikud, seisneb selles, et SKA rakenduskõrgkoolina annab rakenduskõrgharidus- ja kutseõpet väga kiiresti arenevates eriteenistuse valdkondades, kus võetakse kasutusele uusi tehnilisi vahendeid ja meetodikaid, mistõttu on vaja kaasata erialaaineid õpetama kogemustega spetsialiste ametitest ning saata ametitesse praktilisi kogemusi täiendama juba SKAs töötavaid õppejõude. Parima võimaluse SKA õppetöö korraldamise eesmärkide täitmiseks pakub ametnike roteerimine. Teine põhjus on võimalus kohe kaasata SKA ametnikke ja kadette eriolukordade lahendamiseks, mis on otse sätestatud PPVS §-s 80. Ka uue ATS-i üldsätted ei muuda põhimõtteliselt praegu kehtivaid SKA tegevust reguleerivaid sätteid (ATS § 2 lg 2).

D. Ametnik (ATS § 7)

§ 7. Ametnik ja töötaja

(1) Ametnik on isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes.

(2) Ametnik nimetatakse käesoleva seaduse §-s 6 nimetatud ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu.

(3) Avaliku võimu teostamine käesoleva paragrahvi lõike 2 tähenduses on järgmiste ülesannete täitmine:

- 1) ametiasutuse juhtimine;**
- 2) riikliku ja haldusjärelevalve teostamine, samuti siseauditi läbiviimine;**
- 3) riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine;**
- 4) alaliselt riigi sõjaline kaitsmine ja valmistumine selleks;**
- 5) süütegude menetlemine;**
- 6) Eesti Vabariigi diplomaatiline esindamine välissuhtlemises;**
- 7) Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Riigikontrolli, õiguskantsleri ja kohtute põhiülesannete täitmiseks vajalike otsuste tegemine, nende sisuline ettevalmistamine või rakendamine;**
- 8) Vabariigi Valitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu, valla- või linnavalitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine või rakendamine;**
- 9) tegevus, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse.**

(4) Töötaja võetakse käesoleva seaduse §-s 6 nimetatud ametiasutuses töökohale, millel ei teostata avalikku võimu, vaid tehakse üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd. Töötaja töötab töölepingu alusel.

(5) Töötamine käesoleva paragrahvi lõike 4 tähenduses on eelkõige:

- 1) raamatupidamine;**
- 2) personalitöö;**
- 3) asjaajamistöö;**

- 4) hankespetsialistide tegevus;
- 5) haldustöötajate tegevus;
- 6) infotehnoloogide tegevus;
- 7) muud avaliku võimu teostamist toetavad tööd.

(6) Avalikku võimu teostavaks ei loeta ka isikut, kes täidab Riigikogu esimehe, aseesimehe või fraktsiooni, peaministri, ministri, volikogu esimehe või aseesimehe või fraktsiooni, vallavanema või linnapea või valla- või linnavalitsuse liikme juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid kuni nimetatud isiku volituste või fraktsiooni tegevuse lõppemiseni. Selline abistavaid või nõustavaid ülesandeid täitev isik teeb tööd tähtjalise töölepingu alusel.

Ametnik on riigiga või kohaliku omavalitsusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes olev isik (ATS § 7 lg 1). Oluline muudatus uues avaliku teenistuse seaduses ametniku mõiste määramisel seisneb selles, et ametniku mõiste seotakse selgelt avaliku võimu teostamise ülesannetega (vrd ATS § 7 lg 2).

Nii nagu avaliku teenistuse esimese põhimõistena vajas määratlemist ametiasutuse erinevad käsitlused, tuleb määratleda ka ametniku mõiste erinevates tähendustes.

I. Ametniku mõistega sarnanevad mõisted

Lisaks ametnikule tunneb õiguskord ka teisi isikuid, kes küll on avaliku võimu kandja heaks ning nende nimel tegutsevad füüsilised isikud, s.t nad on laiemas tähenduses ametikandjad, kuid kes ei ole ametnikud ATS § 7 lg 1 tähenduses. Muud ametikandjad on liigitatavad selle alusel, kuidas neid käsitletakse erinevates õigusvaldkondades. Seejuures on ametikandja laiem mõiste vaadeldav neljas erinevas tähenduses, s.o riigiõiguslikus, teenistusõiguslikus, vastutusõiguslikus ja karistusõiguslikus tähenduses.

Ametikandja mõiste hindamisel **riigiõiguslikus tähenduses** on esiplaanil ametniku tähendus ja paigutumine *põhiseaduslikus riigiorganisatsioonis*. Siinkohal on relevantne, kas ja millisel määral garanteerib põhiseadus institutsionaalselt kutselist ametnikkonda. Vaadeldes erinevaid põhiseaduse sätteid, tuleb järeltada, et põhiseaduse looja on teadlikult hoidunud põhiseaduslikul tasandil kutselise ametnikkonna institutsiooni garanteerimisest (vt ülalpool sissejuhatavat osa).

Teenistusõiguslikus tähenduses hõlmab ametnikandja mõiste ametnikke selle järgi, nagu neid nimetab avaliku teenistuse seadus. Ametnik teenistusõiguslikus tähenduses on isik, kes on ATS § 6 tähenduses ametiasutusega teenistus- ja usaldussuhtes, s.t kes on ATS § 21 tähenduses ametikohale nimetatud.

Ametikandja **vastutusõiguslikus tähenduses** on isik, kelle tegevuse tõttu on kolmandale isikule tekkinud kahju, mis omakorda võib kaasa tuua riigivastutusnõude ametiasutuse vastu. Nimelt ei sõltu riigivastutusnõude tekkimine sellest, kas kahju tekitanud isik oli ametiasutusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes või üksnes eraõiguslikus suhtes. Vajadus kirjeldatud tähenduses laiema ametnikumõiste käsitluse järele tuleneb vahetult põhiseadusest (PS § 25), mille tekst ei erista seda, kas väljapoole haldust kahju tekitanud isik oli ametnik ATS § 7 lg 1 tähenduses või oli ta ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes olev isik ATS § 4 lg 4 tähenduses. Riigivastutusnõude puhul on oluline, et avaliku võimu kandja on kellegi õigusi rikkunud ja talle seeläbi kahju tekitanud.

Neljandana tuleb eristada ametnikandjat **karistusõiguslikus tähenduses**. Ametnik karistusõiguslikus tähenduses on isik, kelle tegevuse suhtes on seadusandja teenistusülesannete täitmise spetsiifika tõttu kehtestanud süüteoüksused (vrd nt KarS §-d 292, 324). Siinkohal on seadusandja kehtivas õiguses ametniku kohta enamasti andnud ka mõnevõrra erineva mõistemääratluse, s.o mitte ametnik vaid **ametiisik** (vrd KarS § 288, KorruptVS § 4).

II. Määramata ja määratud ajaks teenistusse võetud ametnikud

Järgnevalt tuleb eristada ametnikke, kes on teenistusse nimetatud **määramata** (ATS § 23 lg 1) ning **määratud** tähtajaks (ATS § 23 lg 2). Määramata tähtajaks teenistusse nimetatud ametnik moodustab avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte reegeltüübi ning see vastab algele ideele kutselisest ametnikkonnast (vt ülalpool sissejuhatav osa). Sellest lähtuvalt moodustavad määratud tähtajaks teenistusse nimetatud ametnikud avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte osas **erandi** ning vajavad seetõttu **sisulist õigustust**. Sellise erandi õigustus on olemas **ajutiselt äraoleva ametniku asendamise** vajaduse korral (ATS § 23 lg 2 p 1) ning teatud **ajutise iseloomuga teenistusülesannete** täitmiseks (ATS § 23 lg 2 p 2). Samuti võib sisulist õigustust näha ATS § 23 lg 2 p 3 alusel määratud ajaks teenistusse võetud ametnike puhul (vt lähemalt ATS § 23 lg 2 p 3 komm).

Teenistus- ja usaldussuhte tähtajatuse printsiibist lähtuvalt määramata ajaks teenistusse võtmine ei tähenda sugugi, et ametnik oleks teenistuses kuni surmani. Pigem tähendab see, et ametnikku ei sunnita teenistusse astuma teadmiselega, et ta on kohustatud teatud aja möödudes teenistusest siiski lahkuma. Tema teenistusest vabastamine on võimalik vaid üksikutele piiritletud juhtudel, mis tulenevad seadusest. Määramata teenistustähtaja **mõte ja eesmärk** seisneb selles, et anda ametnikule ühelt poolt võimalus usaldada enda teenistuses püsimist ning teiselt poolt võimalus keskenduda ametiasutuse avaliku võimu teostamises seisnevate ülesannete täitmisele. Seega on teenistustähtaja määramatus avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte üheks olulisemaks eeltingimuseks.

III. Juhtiva funktsiooniga ametikohal olevad ametnikud

ATS-i kohaselt on teatud juhtiva funktsiooniga ametikohale nimetatud ametnike teenistustähtaeg seadusega kindlaks määratud (ATS § 23 lg 2 p 3). Viidatud juhtivate funktsioonidega ametikohtadele nimetatud ametnike (ATS § 24 lg 4 p 5) suhtes, s.h Vabariigi Valitsuse või peaministri poolt ametikohale nimetatud ametnikele (ATS § 24 lg 4 p 4, VVS § 55 lg 1) ei kohaldata katseaega. See on tänasel kujul ka õige, sest vastasel korral oleks tegemist kahekordselt määratud ajaks teenistusse nimetatud ametnikuga. Seega on seadusandja otsustanud, et teenistus- ja usaldussuhte tähtajatuse printsiip (vt allpool teenistus- ja usaldussuhte tähtajatuse põhimõtte komm) teatud juhtiva funktsiooniga ametikohtade osas ei kehti.

IV. Avaliku võimu teostamine kui ametnikuks nimetamise keskne kriteerium

Euroopa Kohtu hinnangul on ametnikud isikud, kes teostavad avalikku võimu ning kes on vastutavad riigi ja teiste avalik-õiguslike juriidiliste isikute üldiste huvide kaitse eest või mõjutavad kodanike põhiõigusi.⁵⁷ Euroopa Komisjon on leidnud, et avalikku teenistust tuleb mõista kitsalt ja ametnikuna tuleks käsitleda järgmistes ametites töötajaid: kaitseväge, politsei ja teised õiguskaitseorganid, kohtud, maksuasutused, diplomaatiline teenistus, ministeeriumid, regionaalne ja kohalik võimutasand, keskpang ja teised avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kus teostatakse riigivõimu.⁵⁸ Justiitsministeeriumis koostatud võrdlevas analüüsis käsitletud riikides lähtutakse reeglina avaliku teenistuse ulatuse funktsionaalsest määratlusest (vt täpsemalt).⁵⁹

⁵⁷ Vrd C. Demmke. European civil services between tradition and reform. European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands, 2004, p 100. Samas Demmke rõhutab, et selline jaotus aitas paremini mõista EÜ asutamislepingu art 39 lg-t 4, kuid sõnade „töötaja“ ja „ametnik“ õiguslik tõlgendamine on siiski liikmesriikide endi kätes.

⁵⁸ Vrd C. Demmke. European civil services between tradition and reform. European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands, 2004.

⁵⁹ Nt Saksamaal on ametnikusuhtesse astumine lubatud ainult selleks, et tegeleda riigi ülesannetega ja selliste ülesannetega, mida seoses riigi ja avaliku elu turvalisusega ei tohi anda isikutele, kes on eraõiguslikes töösuhetes (vrd BBG §§ 4 ja 5).

ATS-i kohaselt muudetakse võrreldes 1996. a ATS-ga ametniku definitsiooni (vrd ATS § 7 lg 1). Ametnik on isik, kes on avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutusega. ATS-s on seega rõhutatud usaldussuhte olulisust. Ametnikusuhe on oma olemuselt erinev töötamisest erasektoris. Ametnikud teenivad kogu rahvast (läheldes avalikust huvist, mitte erahuvidest või konkreetse partei suunistest). Ametnike pädevuses on võimuvolituste kasutamine (teiste inimeste käskimine, keelamine, sunnivahendite rakendamine jne), mida eraõiguslikus suhtes töötavatel isikutel ei ole. Sellise võimuvolituse andmisega kaasneb erilise usaldussuhte vajadus – ametnikud peavad juhinduma eelkõige põhiseaduslikust korrast, olema usaldusväärsed, ausad, eetilised, ametniku suhtes võib alustada distsiplinaarmenetlust, kui usaldussuhe on rikutud. Seadus toob välja need valdkonnad, kus saavad töötada ainult ametnikud.

1996. a ATS-i kohaselt jagunesid teenistujad ametnikeks ja abiteenistujateks. Ametnik oli ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik. Abiteenistuja oli ametiasutuse koosseisus ettenähtud abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud toetavaid ülesandeid täitev töötaja. 1996. a ATS § 2 lg 4 kohaselt võis seadusega ametiasutuse koosseisus tulenevalt ametiasutuse ülesannetest ette näha avaliku võimu volitusega ametikohti, millele ATS ei laienenud ja kus töötati töölepingu alusel. Seega ei olnud ka 1996. a ATS-i kohaselt kõik ametiasutustes töötavad isikud ametnikud, vaid olid ka toetavat tööd tegevad isikud, kellega tuleb sõlmida tööleping. Kuna asutuste rakenduspraktika ametnike ja töötajate eristamisel on olnud erinev ning ametnikeks on vormistatud ka need, kes oma olemuselt ametnikud ei peaks olema, siis uues ATS-s on eristamise kriteeriume täpsustatud. Põhjuseta piirangute seadmine ja sellele vastukaaluks hüvede andmine ei ole põhjendatud, mistõttu tuleb ametnikke, kelle puhul on erilised õigused ja kohustused põhjendatud, eristada teistest avalikest teenistujatest 1996. a ATS-i mõttes. Uus seadus loetleb need töökohad, kus ilmselgelt ei peaks töötama ametnikud, sest nende töö ei erine oma olemuselt tööst erasektoris – sellised on raamatupidajad, personalitöötajad, asjaajajad, hankespetsialistid, haldustöötajad, infotehnoloogid ja muud toetavat tööd tegevad isikud. Juhul kui teatud tegevust ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse, on seaduse kohaselt võimalik nimetatud isik võtta teenistusse ka ametnikuna (vt lähemalt ATS § 7 lg 3 p 9 komm). Selline säte on seadusesse lisatud, et anda suurem vabadus otsustada ametnikuks või töötajaks vormistamise kasuks.

Lisaks eelnevale võib mainida, et ka EIPA (European Institute of Public Administration) tehtud analüüsi kohaselt võib EL-i liikmesriikides välja tuua suundumuse ametniku mõiste kitsendamiseks (enamikus liikmesriikides on valitud üks nimetatud variantidest: 1) kitsas ametnike grupp, kellel on spetsiifiline avalik-õiguslik staatus, on eristatud ülejäänud avaliku sektori töötajatest, kelle töösuhted on kohandatud sarnaselt erasektoriga või 2) on ametnikele ettenähtud eriregulatsioonidest üldse loobutud).⁶⁰

Ka Euroopa Komisjon plaanis hiljuti toetavat tööd tegevad isikud (sekretärid ja bürootöötajad) viia töölepingulistele suhetele, kuid teiste osapoolte surve otsustati, et nad jätkavad teenistust ametnikena. Täielikult sellisest eristusest aga ei loobutud, kuna komisjon toetas ettepanekut selle karjäärirakendi muutmiseks, kus palgaastmed on madalamad ja karjäärivõimalused kooskõlas sellega, kui suurt vastutust nende ülesannete täitmine kätkeb.⁶¹

Ka streigiõiguse aspektist eristab rahvusvaheline käsitlus riigi nimel avalikku võimu teostavat ametnikku ja isikut, kes sellist võimu ei teosta (aitab selle teostamisele lihtsalt kaasa, nõustab seda). Streigikeeld on põhjendatud üksnes nende ametnike puhul, kes teostavad võimu riigi nimel.

⁶⁰ Demmke, C, Moilanen T. Civil Services in the Europe of 27. 2009. Lk 238.

⁶¹

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1532&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

1. Ametiasutuse juhtimine (ATS § 7 lg 3 p 1)

Ametiasutuse töö juhtimine hõlmab näiteks kantslereid, riigisekretäri ja teisi ametiasutuste juhte (ametite, inspeksioonide peadirektorid, Riigikogu Kantslei peadirektor jt). Samuti tuleks selle sätte kohaselt ametnikuks lugeda maasekretär (VVS § 89 järgi on tema funktsiooniks maavalitsuse kantslei juhtimine) ja valla- või linnasekretär (KOKS § 55 kohaselt on tema ülesandeks valla- või linnakantslei juhtimine).

Ametiasutuse juhtimine (st nii ametiasutuse töö juhtimine kui ka ametiasutuse töö koordineerimine) ei hõlma asekantslereid, osakondade ja teiste struktuuriüksuste juhatajaid/direktoreid.

Ametiasutuse juhtimisega kaasnevad muu hulgas järgmised funktsioonid:

- olulise mõjuga haldusaktide andmise ja halduslepingute sõlmimise õigus;
- ametikohast tulenev ametikohale nimetamise õigus (VVS §-st 53 tulenevalt kantslereid), kuid selle all ei mõelda ametnikke, kellele see õigus on ametiasutuse juhi poolt delegeeritud (näiteks osakonnajuhatajad);
- riigivara valitsemise korraldamine;
- siseauditi korraldamise tagamine;
- õigus käsutada ametiasutuse eelarvevahendeid, näiteks kantsleri eelarvevahendite käsutamise õigus tuleneb VVS §-st 53.

2. Riikliku ja haldusjärelevalve teostamine, siseauditi läbiviimine (ATS § 7 lg 3 p 2)

Ametnikud on need, kes teostavad riiklikku või haldusjärelevalvet. Järelevalve teostamise all peetakse silmas ka otsuste ettevalmistamist. Seega kuuluvad siia kõik isikud, kes osalevad otsuste ettevalmistamisel või tegemisel.

a. Riiklik järelevalve

Riiklik järelevalve on eksterne järelevalve, s.t selle eesmärk on haldusväliste ohtude väljaselgitamine ja tõrjumine. Riiklikku järelevalvet ei toimu ühe haldusekandja sees ei tema organite vahel vastastikku ega eri haldusekandjate vahel, kui järelevalvet teostatakse haldusülesannete täitmise üle. Eelkõige teostavad riiklikku järelevalvet ametnikud ametites ja inspeksioonides. VVS § 70 sätestab, et amet on seaduses sätestatud ning ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses. VVS § 71 sätestab, et inspeksiooni põhiülesanne on teostada riiklikku järelevalvet ning kohaldada riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses.

Näide: Näiteks teostab riiklikku järelevalvet Andmekaitse Inspeksiooni vaneminspektor, tööinspeksiooni tööinspektor jne.

b. Haldusjärelevalve

Haldusjärelevalve on haldussisese (internse) järelevalve liik, mille korral üks haldusekandja kontrollib teise haldusekandja poolt haldusülesande täitmist, samuti sama haldusekandja organite vahel väljaspool alluvusvahekorda toimuv seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll.

Näited:

- (1) Haldusjärelevalve näide on VVS § 85 lõike 1 alusel maavanema poolt teostatav järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle või halduskoostöö seaduse (edaspidi *HKTS*) alusel halduslepinguga üle antud haldusülesande täitmise üle teostatav järelevalve (*HKTS* § 10 punktid 5 ja 9).

- (2) Laialt mõistetud haldusjärelevalve eriliikideks on ka näiteks riigikontrolli poolt riigorganite ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute tegevuse üle teostatav majanduskontroll ja õiguskantsleri poolt õiguskantsleri seaduse alusel teostatav ombudsmanni funktsioon.

Haldusjärelevalve sisulise eristamise vajadus riiklikust järelevalvest seisneb eelkõige selles, et haldusjärelevalve teostamisel ei piirata üldjuhul nende isikute põhiõigusi, kelle üle järelevalvet teostatakse (seega ei ole tegemist riivehaldusega).⁶²

c. Siseaudit

Vastavalt VVS-le rakendatakse täidesaatva riigivõimu asutuses siseaudiitori kutsetegevuse korraldamisel ja tema kutsetegevuse alusena audiitortegevuse seaduses sätestatud. Audiitortegevuse seaduse § 71 kohaselt on **siseaudit** siseaudiitori kutsetegevus, mille objektiks on kriteeriumide alusel korraldatud protsessid, nende juhtimine ja kontroll, või mis on suunatud kontrolli objektiks oleva tehingu kontrollikriteeriumidena määratud õigusaktile vastavuse kindlakstegemisele või mittevastavuse tuvastamisele. Siseaudiitori eesmärgiks on ettenähtud kasutajale oma aruandes kogutud tõendusmaterjali põhjal üldistavas jaatavas või eitavas vormis arvamust avaldada.

3. Riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine (ATS § 7 lg 3 p 3)

Ametnikud on need, kelle ülesandeks on riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine. Siinkohal on silmas peetud eelkõige julgeolekuasutuste tegevust. Julgeolekuasutuste tegevuse eesmärk vastavalt julgeolekuasutuste seadusele on tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega, kasutades selleks mittesõjalisi ennetavaid vahendeid ning julgeolekupoliitika kujundamiseks ja riigikaitseks vajaliku teabe kogumine ja töötlemine.

Näide: Selle mõiste määratluse alla kuuluvad ka Kaitseministeeriumi julgeolekufunktsiooni täitvad ametikohad – nt riigisaladuse kaitse osakonna ja riigi julgeoleku volitatud esindaja osakonna ametnikud.

4. Alaliselt riigi sõjaline kaitsmine ja valmistumine selleks (ATS § 7 lg 3 p 4)

Nimetatud punkt hõlmab kaitseväes töötavaid ametnikke, kes täidavad oma pädevuse piires alaliselt ülesandeid, mis seonduvad riigi sõjalise kaitsmisega ja selleks valmistumisega. Kaitseväe korralduse seaduse kohaselt on kaitseväe ülesandeks muu hulgas riigi sõjaline kaitsmine ja osalemine kollektiivses enesekaitstes ning valmistumine riigi sõjaliseks kaitseks ja osalemiseks kollektiivses enesekaitstes.

Ametnike hulka ei kuulu need isikud, kelle töökohustused ei ole alaliselt riigi sõjalise kaitsmisega seotud, kuid kes töötavad vastavas ametiasutuses. Nimetatud punkti alla ei kuulu ka nt ajateenijad, kuna tegemist ei ole kaitseväes kui valitsusasutuses ametisse nimetamise teel teenistusse võetud ametnikega.⁶³ Samuti ei kuulu nimetatud punkti alla reservväelased. Reservväelane on kaitseväekohustuslane, kes oma tervise seisundi ja vanuse poolest on tunnistanud kaitseväeteenistuskõlblikuks ning arvatud kaitseväe reservi.

5. Süütegude menetlemine (ATS § 7 lg 3 p 5)

Selle punkti all on mõeldud näiteks riikliku süüdistuse esindamist ja selle sisulist ettevalmistamist. Vastavalt prokuratuuriseadusele esindab riiklikku süüdistust kohtus prokuratuur. See punkt hõlmab prokuröre, prokuröride abiseid, konsultante ja vanemreferente, kes valmistavad prokuröridele sisuliselt ette menetlusedokumente ja sisuliste otsuste projekte.

Selle punkti alla kuulub ka väärtegude kohtuväline menetlemine. Ametnikena tuleb käsitada haldusorganites töötavaid isikuid, kes tegelevad väärtegude kohtuvälise menetlemisega.

⁶² Korrakaitseaduse eelnõu (49 SE) seletuskiri. Kättesaadav veebis:

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20080618115036

⁶³ Ajateenija on kaitseväeteenistuse seaduse alusel ajateenistuskohustuse täitmisele kutsutud kaitseväekohustuslane.

Väärteomenetluse seadustiku kohaselt on kohtuväline menetleja seadusega sätestatud juhul täidesaatva riigivõimu volitustega asutus ning valla- ja linnavalitsus. Kohtuväline menetleja osaleb menetluses ametniku kaudu.

Ametnikena tuleks käsitada ka haldusorganites töötavaid isikuid, kellel on õigus mõnda liiki asjades õigusemõistmise eel etapas osaleda. Siia kuuluvad isikud, kes tegelevad süütegude kohtueelse uurimisega (prokuratuuris, uurimisasutustes). Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt on menetlejad kohus, prokuratuur ja uurimisasutus. Prokuratuur juhib kohtueelset menetlust, tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse. Prokuratuuri volitusi kriminaalmenetluses teostab prokuratuuri nimel prokurör sõltumatult, alludes ainult seadusele. Uurimisasutused on oma pädevuse piires politseiasutus, Kaitsepolitseiamet, Maksu- ja Tolliamet, Konkurentsiamet, Sõjaväepolitsei, Keskkonnainspeksioon ning Justiitsministeeriumi vanglate osakond ja vangla, kes täidavad uurimisasutuse ülesandeid vahetult või nende hallatavate või kohalike asutuste kaudu.

6. Eesti Vabariigi diplomaatiline esindamine välissuhtlemises (ATS § 7 lg 3 p 6)

See punkt hõlmab eelkõige isikuid, kes töötavad diplomaatilistel ametikohtadel, st isikuid, kes välis teenistuse seaduse kohaselt töötavad Välisministeeriumi ametikohtadel, mille põhiülesannete hulka kuulub välissuhtlemine ja Eesti esindamine.

7. Põhiseadusliku võimuorgani põhiülesannete täitmine (ATS § 7 lg 3 p 7)

Riigikogu Kantseleis, Vabariigi Presidendi Kantseleis, Riigikontrollis, Õiguskantsleri kantseleis või kohtutes tuleb ametnikeks lugeda seadusest tulenevate põhiülesannete täitmiseks vajalikke otsuseid tegevad isikud või nende sisulist ettevalmistamist või sisulist rakendamist teostavaid isikud.

Töölepingu alusel töötavateks isikuteks on nimetatud asutustes isikud, kes täidavad ametiasutuses abistavaid ülesandeid. Kehtivas õiguses on ametiasutuses „abistavate ülesannete täitjatele“ viidatud nt riigikontrolli seaduse §-s 30.

Vastavalt põhiseaduse §-le 146 mõistab õigust ainult kohus. Kohtunike teenistussuhet reguleerib kohtute seadus.

Ametnikena tuleks käsitada:

- isikuid, kes abistavad kohtunikke kohtuasjade sisulisel ettevalmistamisel ning kohtulahendite projektide koostamisel – nt kohtukonsultandid, kohtunõunikud, kohtuistungis sekretärid;
- kohtukordnikke, kelle ülesanne on hoida kohtus korda, toimetada isikutele kätte teateid ja kohtukutseid ning täita teisi kohtu kodukorras määratud ülesandeid, mis kuuluvad kordnikkohustuste hulka;
- kohtunikuabisid, kes on oma ülesannete täitmisel sõltumatud, kuid peavad seaduses ettenähtud ulatuses järgima kohtuniku juhiseid;
- kohtunikukandidaate ja kohtunikuabikandidaate.

Kantseleitöötaja ja tõlk ei teosta avalikku võimu ning seega ei peaks nad olema edaspidi ametnikud. Küll aga teeb sisulist avaliku võimu teostamisega seotud tööd kohtuistungis sekretär, kuna ta abistab sisuliselt kohtunikke kohtumenetluse ettevalmistamisel ja läbiviimisel.

8. Poliitikat kujundavate otsuste ettevalmistamine või rakendamine (ATS § 7 lg 3 p 8)

Ametnikena tuleks käsitada Vabariigi Valitsuse, kohaliku omavalitsuse volikogu või ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisulisi ettevalmistajaid või rakendajaid. Selle punktiga on hõlmatud näiteks need ametnikud, kes valmistavad ette õigustloovate aktide eelnõusid, arengukavade eelnõusid jne või osalevad nende väljatöötamises. Seega kuuluvad siia kõik isikud, kes osalevad nt eelnõu koostamise protsessis või ka selle

rakendamisel. Punkt hõlmab endas nii poliitikat kujundavate otsuste ettevalmistamist kui ka rakendamist. Vabariigi Valitsuse poliitikat kujundavate otsuste sisulise ettevalmistamise ülesanne puudutab ka nt Riigikantselei ametnikke. Riigikantselei on põhimääruse kohaselt Vabariigi Valitsuse juures olev valitsusasutus, kelle eesmärk on toetada Vabariigi Valitsust ja peaministrit poliitika kujundamisel ja elluviimisel ning aidata tagada head riigivalitsemist.

Avaliku võimu teostajate hulka eelnimetatud asutustes ei arvata otsuste ettevalmistamisega kaasnevate ülesannete täitjaid, näiteks isikuid, kes vormistavad otsuseid tehniliselt.

Näide: Referent või keeleteoimetaja.

Käesoleva punkti alusel saab isiku ametnikuks määrata ainult juhul, kui isikul on teenistusala suhe Vabariigi Valitsust, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu, valla- või linnavalitsust teenindava ametiasutusega või muu ATS §-s 6 nimetatud ametiasutusega.

Näide: Näiteks kui isik osaleb seaduse alusel loodud komisjoni töös, ilma et tal oleks ühegi nimetatud ametiasutusega teenistusala suhet, ei saa teda ametnikuks nimetada.

Isiku poolt tehtav otsus peab olema olulise tähendusega, laiaulatusliku mõjuga (hõlmama määratlematu arvu või suure arvuga elujuhtumeid) ning suunatud haldusest väljapoole – kuna tegemist on **poliitikat kujundavate otsustega**.

Näide: Näiteks ametiasutuse enda poliitikate kujundamine (ametiasutuse personali- või IT poliitika) ei ole selle sättega hõlmatud.

Isikul, kes määratakse ametnikuks, on iseseisev otsustuspädevus või oluline/laiaulatuslik mõju otsuste tegemisel – kuna tegemist on otsuste **sisulise ettevalmistamise või rakendamisega**.

Isikud, kes määratakse ametnikuks, võivad olla seotud poliitikat kujundavate otsuste tegemise erinevate etappidega – **kas siis ettevalmistamise või rakendamise faasiga**. Ettevalmistamise faasiga seonduvad õigusaktide eelnõude ja riiklike arengukavade sisuline ettevalmistamine ning erinevate valdkondade poliitikate sisuline kujundamine. Kõiki isikuid, kes osalevad õigusaktide eelnõude ja arengukavade väljatöötamise protsessis või poliitikate kujundamises ei pea käsitlema ametnikuna. Ametnik peab olema aga isik, kes vastutab eelnõu või arengukava väljatöötamise või poliitika kujundamise eest ehk ametnik on see, kellel on eelnõu või arengukava väljatöötamine või poliitika kujundamine põhitegevuseks. Nendega, kes teevad toetavat tööd, tuleb sõlmida tööleping. Rakendamise faasiga seondub õigusaktide ja arengukavade sisuline rakendamine ja elluviimine, seaduse rakendamise küsimustes nõustamine.

9. Muu avaliku võimu teostamises seisnev tegevus (ATS § 7 lg 3 p 9)

(Tegevus, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse)

Nimetatud punkt on ette nähtud loetelu paindlikumaks muutmise eesmärgil. Siin on mõeldud kõikvõimalikke ülesandeid ametiasutustes, mis ei kuulu eelnevasse loetelusse, kuid mis riigivõimu stabiilsuse ja kindluse huvides on vaja anda isikute kätte, kellega ametiasutusel on pikaajaline teenistus- ja usaldussuhe (siia kuuluvad ka tegevused, mille suhtes peaks kehtima streigikeeld).

Siia alla kuulub ka **riiklike registrite toimepidevuse tagamine**. Näitena võib tuua e-toimiku süsteemi, kohtulikud registrid jne.

Kuivõrd **riigisaladuse ja salastatud välisteabe** seaduse kohaselt on juurdepääsuõigust võimalik anda ka teenistusvälisele füüsilisele isikule (ehk avalikus teenistuses mitte olevale isikule), siis lähenemine, mille kohaselt kõik ametiasutuses riigisaladuse töötlemisel (töötlemine, st teabe või teabekandja koostamine, märgistamine, kogumine, hoidmine, säilitamine, vedamine, reprodutseerimine, edastamine, hävitamine, sellest väljavõtte tegemine, sellega tutvumine või muu toiming sõltumata selle teostamise viisist või kasutatavatest

vahenditest) osalevad isikud tuleb arvata ametnike ringi kuuluvaks, ei ole põhjendatud. Küll aga peavad kõnesoleva punkti kohaselt kuuluma ametnike ringi need isikud, kelle teenistuskohustused seonduvad riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korraldamise ja kontrolliga.

Kirjeldatud usaldussuhtest lähtuvas normis on kirjas põhiline ning sisuline kriteerium, et eristada, kas ja millal on lubatud tegevus anda üksnes töölepingu alusel töötavale isikule. Juhul, kui pole ruumi isiku privaatautonomias lähtuvalt kujundatavale lepingulisele suhtele, vaid vajatakse pigem kestvat teenistuslikku ja usalduslikku suhet, tuleks isik nimetada ametnikuna ametisse. Sellise normi alusel on ametiasutusel avaliku võimu stabiliseerimise ja kindlustamise huvi arvesse võttes võimalik alati otsustada ning kontrollida, kas mõnda olulist ja spetsiifilist ülesannet täitev isik saab tegutseda üksnes eraõiguslikus suhtes või peab ikkagi olema ametnik (tegevused, millest sõltub täielikult riigivõimu toimepidevus).

V. Ametiasutuse töötaja ja muud eraõiguslikud teenistujad

Avaliku teenistuse seaduses kasutatud töötaja mõiste kattub töötaja mõistega töölepingu seaduses. Seega on ametiasutuse **töötaja** isik, kes on töötab töölepingu alusel ning teeb selle raames ametiasutusele **tööd** (vrd ATS § 5 p 2, TLS § 1). Töötajaga sõlmitakse tööleping töökohta osas, millel ei teostata avalikku võimu (vrd ATS § 7 lg 3). Sellised isikud on raamatupidajad, personalitöötajad, asjaajajad, hankespetsialistid, haldustöötajad, infotehnoloogid ja muud avaliku võimu teostamist toetavat tööd tegevad isikud.

Näide: Muud avalikku võimu teostavat tööd tegevad isikud on ametiasutuse ja tema valitsemisala finantsjuhtimisega tegelevad isikud, (tugi)valdkondade juhid, samuti juristid, kes ei tegele õigusloome ega järelevalvega.

Avalikku võimu teostavaks ei loeta ka isikut, kes täidab Riigikogu esimehe, aseesimehe või fraktsiooni, peaministri, ministri, volikogu esimehe või aseesimehe või fraktsiooni, vallavanema või linnapea või valla- või linnavalitsuse liikme juures abistavaid või nõustavaid ülesandeid kuni nimetatud isiku volituste või fraktsiooni tegevuse lõppemiseni. Selline abistavaid või nõustavaid ülesandeid täitev isik teeb tööd tähtajalise töölepingu alusel (ATS § 7 lg 6).

E. Muud avaliku teenistuse põhimõisted

I. Teenistukoht, ametikoht ja töökoht (ATS § 8 lg 1)

ATS-i kohaselt nimetatakse ametnik ametiasutuses **ametikohale**, millel teostatakse avalikku võimu (ATS § 7 lg 2). Töötaja võetakse ametiasutuses **töökohale**, millel ei teostata avalikku võimu (ATS § 7 lg 4). Ametikoha ja töökohta katusmõisteks on **teenistukoht** (vrd ATS § 8 lg 1). Seega kui seadus kasutab mõistet teenistukoht, tuleb selle all mõista nii ametniku ametikohta kui ka töötaja töökohta. Ametniku ametikoha ülesanded on määratletud kas ametijuhendis või ametiasutuse või struktuuriüksuse põhimääruses. Ametikohale nimetamisega on ametnikule määratud tema tegutsemise piirid. Selle kaudu on ametnikule selge millised on tema volitused ja kohustused. Samuti annab konkreetsele ametikohale nimetamine ametnikule kindlustunde, et teda ei saa kohustada täitma muid ülesandeid, kuna ametniku nõusolekuta tema põhilisi teenistusülesandeid muuta ei saa.

II. Amet avaliku teenistuse alusmõistena

Kuivõrd seadusandja keelekasutus sisaldab mitmel pool ametit kui õigusmõistet, on kasulik ka ameti mõistele kui sellisele eraldi tähelepanu pöörata (*ametiasutus, ametinimetus, ametipalk, ametikoht, ametiaeg, ametialased teadmised* jne). Tulenevalt sellest, et teenistus- ja usaldussuhte põhiomadused kujundab konkreetne **amet**, mille haldamiseks on ametnik teenistusse võetud, tuleb teineteisest *eristada* erinevate ameti mõistete määratlusi.

1. Amet teenistusõiguslikus tähenduses

Amet teenistusõiguslikus tähenduses kirjeldab ametniku õiguslikku positsiooni ametiasutuses, s.t millist ametit teenistusse võetud isik peab, s.h nt seda, millisesse teenistusgruppi ametnik

kuulub, milline on ametniku teenistushierarhiline paiknevus, milline on tema ametinimetus ja milline on ametniku palgatase. Teenistusõiguslikus tähenduses ameti mõiste hõlmab järelikult endas ka ametit pidava füüsilise isiku sobivust ja võimekust selliseks ametiks ning talle pandud ülesanneteringi ametiasutuses. Eriti oluline on teenistusõiguslikus ameti mõiste avaliku teenistuse eriliikide puhul, s.h nt politsei- või kaitseväeteenistuse puhul.

2. Amet funktsionaalses tähenduses

Kui ametnik nimetatakse teenistusse, s.t ametnikule antakse ametiasutuse poolt üle amet, siis kirjeldab **amet funktsionaalses** tähenduses ametniku konkreetset ülesanneteringi. Seejuures kirjeldab amet *abstraktselt funktsionaalses* tähenduses ametniku üldist ülesanneteringi (ehk vastutusvaldkonda) teatud ametiasutuses (ametniku ülesanded ametijuhendis). Amet *konkreetselt funktsionaalses* tähenduses kirjeldab ametniku konkreetseid üksikuid ülesandeid, mis ametnikule pandud ametiasutusesisesel töökorraldusel (ametniku ülesanded nt tööplaanis).

F. Avaliku teenistuse põhimõtted

Seda, millised on **avaliku teenistuse põhimõtted**, Eesti põhiseadus ei sätesta, mistõttu on seadusandjal Eestis avaliku teenistuse põhimõtete sisustamisel ulatuslik otsustamisruum. Järelikult pole imekspandav ka see, et Eesti avaliku teenistuse aluspõhimõtte sisustamisel võib kohata erinevaid arvamusi. Siiski on Eesti seadusandja avaliku teenistuse kujundamisel võtnud aluseks kindlad põhimõtted, millest lähtuvalt on seaduse tasandil kujundatud ametniku ja ametiasutuse vahel kehtivat usaldus- ja teenistussuhet reguleerivad õigusnormid.

Avaliku teenistuse põhimõtetega võib tutvuda ka teiste riikide mudelite vahendusel (vähemalt osas, milles need põhimõtted on universaalsed). Teiste pikema avaliku teenistuse traditsiooniga riikide uurimisel on võimalik leida ka Eesti regulatsiooni kujundamise jaoks vajalik teadmine avaliku teenistuse põhimõtetest. Abiks võiks olla nt Saksa Konstitutsioonikohtu (BVerfG) pikaajaline praktika, kelle riigiõpetuslikud suunised on seal süstemaatiliselt toetanud üldise riigiõiguse väljakujunemist.

Eesti avaliku teenistuse põhimõtted on suunatud **regulatsioonitüübile**, mille keskseks ideeks on teenistus- ja usaldussuhte tähtajatus.⁶⁴ Mitmed ülejäänud põhimõtted on paljuski sellele nõudele tuginevad. Samas on teenistus- ja usaldussuhte tähtajatusel puhul tegemist põhimõttega, mis tähendab, et sellest võib juriidiliste tõlgendamismeetodite kasutamise raamides kõrvale kalduda. Nii on **määratud ajaga ametnik** (ATS § 23 lg 2, 1996. a ATS § 21 lg 2), **katseajaga ametnik** (ATS § 24, 1996. a ATS § 22) ning **tähtajaliselt üleviidud ametnik** (ATS § 33) erandid reeglist.

Kuigi põhiseaduses puuduvad avaliku teenistuse põhimõtted, võib asuda seisukohale, et Eestis on sellele vaatamata väljakujunenud *kaanonid*, mille suhtes valitseb üldiselt konsensus. Sellisteks põhimõteteks on:

- teenistus- ja usaldussuhte tähtajatus (ATS § 23 lg 1);
- vaba ja võrdne juurdepääs (ATS § 13 ja §-d 16 jj);
- põhitegevuslikkus (;
- teenistusest vabastamise piiratus;
- teenistusgrupid;
- usaldussuhe (lojaalsus);
- hoolitsuskohustus;
- ametinimetus.

I. Teenistus- ja usaldussuhte tähtajatus (ATS § 23 lg 1)

Keskseks Eesti avalikku teenistust kujundanud aluspõhimõtteks on ametnike **teenistus- ja usaldussuhte tähtajatus**. Sellest tulenevalt nimetatakse ametnikud teenistusse põhimõtteliselt

⁶⁴ Vrd BVerfGE 44, 249, 262 j (*eluaegsuse printsiip*).

määramata ajaks (ATS § 23 lg 1, 1996. a ATS § 21 lg 1). Võrdlusena on Saksamaal on sarnase aluspõhimõttena juurdunud eluaegsus, mis ei tähenda, et teenistus- ja usaldussuhte tähtajatus printsiibist lähtuvalt määramata ajaks teenistusse võetud ametnik oleks teenistuses kuni surmani.⁶⁵ Tähtajatus põhimõtte taga seisab pigem kaalutlus, et kutseline ametnikkond oleks enda tegevuses õigusriikliku valitsemise huvides sõltumatu, s.t ametnikku ei sunnita ametisse asuma teadmise, et tema teenistusaeg on piiratud. Ametniku teadlikkus tema kindlustatud õiguspõhisele toetab ametniku valmisolekut teostada enda ametitegevust vastavalt seadusele (ATS § 50) ja üldistele teenistuskohustusele (ATS § 51), s.h võimaldab täita ametnikul enda ülesandeid erapooletult (vt ATS § 51 lg 2 komm).

1. Põhiseaduslikud alused

Teenistus- ja usaldussuhte tähtajatus põhimõtte põhiseadusliku kandepinna üle arutledes, tuleb tähelepanu pöörata põhiseaduse preambuli esimesele lausele, mille sõnakasutuses "*kõikumatus usus ja vankumatus tahtes arendada ja kindlustada riiki*" väljendub põhiseaduse, m.h põhiseadusega reguleeritud riigorganite pikaajalisusele ja tähtajatusle orienteeritus. Sellele viitab ka praegune seadus tekst, andes ametniku pädevusse kuuluva avaliku võimu teostamise üldtunnusena *avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvi* (ATS § 7 lg 3 p 9).

2. Erandid teenistus- ja usaldussuhte tähtajatus põhimõttest

Küsitav on, millistel põhjustel on õigustatud **teenistus- ja usaldussuhte tähtajatus põhimõtte murdmise**, s.t erandite tegemine. Siinkohal on otstarbeks ekskursina tutvuda Saksa Konstitutsioonikohtu praktikaga. Eranded tähtajatus põhimõttest on üldjuhul lubatavad vaid valdkondades, kus ametniku poolt täidetavate ülesannete iseloomust tulenevalt on vajalik tähtajaline teenistus- ja usaldussuhe (vrd ATS § 23 lg 2 p 1 ja 2). Avaliku teenistuse regulatsiooni koostamisel on otsustatud, et teatud kõrgemate ametnike teenistustähtaeg on kindlaks määratud (ATS § 23 lg 2 p 3). Lisaks võib ametnik olla määratud tähtajaks ametikohale nimetatud teatud kõrgendatud usaldusostustega institutsioonide juures teenistus- ja usaldussuhtes olevad ametnikud (ATS § 23 lg 2 p 5) ning erivaldkondades tegutsevate ametiasutuste juhid (ATS § 23 lg 2 p 5 ja 6).

Lisaks eeltoodule on ka **kaitsevæeteenistuses** olevate ametnike puhul tähtaeg määratud. Kaitsevæeteenistuses olevate ametnike teenistus- ja usaldussuhte tähtaja määratus on õigustatud seeläbi, et relvajõududel on suurem vajadus noorte inimeste järele, kellele aga vanemas eas sedavõrd palju teenistusülesandeid ei leidu.

II. Põhitegevuslikkus (ATS § 51 lg 6 ja § 60)

Tihedas seoses teenistus- ja usaldussuhte tähtajatus põhimõttega on ka ametniku kutsetegevuse **põhitegevuslikkuse põhimõtte**. Sellekohaselt on ametniku teenistusülesannete täitmine üksnes osalise koormusega muu põhitegevuse kõrval erandiks ametniku põhitegevuslikkuse nõudest. Ametniku põhitegevuslikkuse printsiibile tuginevad ka ametniku **tegevuspiirangud** (ATS § 60), ametniku üldine kohustus toetada ametiasutust tema avalike ülesannete täitmisel (ATS § 51 lg 6) ning ametniku

III. Vabastamise piiratus (ATS §-d 86 jj)

Teenistus- ja usaldussuhte tähtajatus põhimõttega seondub tihedalt ka ametniku teenistusest vabastamise piiratus reegel. Võib isegi väita, et esimesest põhimõttest võrsub teine. Määramata ajaks teenistusse võetud ametnikku on võimalik vabastada üksnes seadusega reguleeritud tingimustel (vrd ATS §-d 86 jj). Kuigi ametniku vabastamine toimub seaduse alusel, on selle kindlaksmääramiseks vajalik **haldusakt** ⁶⁶. Kui ametnik on näiteks pannud toime teenistuskohustuste olulise rikkumise, võib ta teenistusest vabastada (ATS § 75 lg 4). Ametniku

⁶⁵ U. Battis, Bundesbeamtenengesetz, 4. Aufl., C. H. Beck, München 2009, § 6 äärenr 3.

⁶⁶ Haldusakte, mis piirduvad sisuliselt seadusest tulenevaga, nimetatakse tuvastavateks haldusaktideks. Kui seadusandja on haldusorganile jätnud kaalutlusruumi mitme otsuse vahel valimiseks, on tegemist diskretsiooni alusel antud haldusaktiga.

teenistustest vabastamisel on haldusakti andmine alati kohustuslik, seda isegi juhul, kui teenistusest vabastamine toimub sisuliselt juba kohtuotsusega (nt ATS § 15 p 3 ja § 95 lg1, vt lähemalt nende §-de komm-d).

IV. Vaba ja võrdne juurdepääs (ATS § 13 ja §-d 16 jj)

Teenistus- ja usaldussuhtega seotud printsiibina kehtib ka **vaba ja võrdse juurdepääsu põhimõte**, mille kohaselt peab igaühele olema tagatud vaba ja võrdsetel tingimustel juurdepääs ametniku ametikohtadele. See on sisuliselt osa võrdse kohtlemise nõudest, mistõttu sisaldub see ainukese sõnaselgelt nimetatud põhimõttena ka tänases seadusetekstis (vrd ATS § 13).⁶⁷ Vaba juurdepääsu põhimõtte eesmärk ei ole mitte üksnes tagada igaühe võrdne juurdepääs ametniku elukutsele, vaid väljendada ka avalikku huvi selle vastu, et avalikke ameteid täidaksid võimalikult head ja kvalifitseeritud isikud. Seega tuleb ametnikuks nimetada isik, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused võimaldaksid teenistusülesandeid täita parimal võimalikul viisil (*parima printsiip*, vrd ATS § 18 lg 3). Seega oleks automaatne naissoost kandidaadi eelistamise otsustamine vastuolus vaba juurdepääsu põhimõttega. Erinev oleks aga olukord, kus mitme kandidaadi teadmised ja oskused võimaldavad teenistusülesandeid täita parimal võimalikul viisil, mille korral vaba juurdepääsu põhimõtte rikkumist ei esineks. Vaba juurdepääsu põhimõtte rakendamise tagab **avaliku konkursi** korraldamise reegel (ATS § 16 lg 1).

Vaba juurdepääsu põhimõtte alused tulenevad põhiseadusest. Põhiõigused kehtivad eelkõige vertikaalsetes õigussuhtes. Riigivõimu kandja on seejuures põhiõiguste adressaat (§ 14) ja üksikisik põhiõiguste kandja (§ 9 lg 1). Kõigepealt on PS teise peatüki §-s 9 selge avaldus, et põhiõigused kehtivad põhimõtteliselt nii Eesti kodanikele kui ka välismaalastele ning samuti juriidilistele isikutele. Peale selle annab PS § 19 **igaühele** õiguse vabale eneseteostusele, mis hõlmab vältimatult ka majanduslikku eneseteostust.

1. Õigus vabale eneseteostusele (PS § 19)

Igaühel on PS § 19 lg 1 järgi õigus vabale eneseteostusele. Seega on siinkohal PS § 19 lg 1 funktsiooniks tagada isikule muu hulgas ka **kutselise eneseteostuse** võimalus, eelkõige töökoha ja tegevusala vaba valiku kaudu (PS § 29 lg 1). Siiski ei saa kellegi vabadus olla piiramatu. Selle idee sätestabki PS § 19 lg 2, mille kohaselt peab igaüks peab õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. PS §-s 19 lg-s 2 sisaldab seega muu hulgas ka seadusandjale adresseeritud volitust piirata isiku juurdepääsu ametniku elukutsele. Järelikult kehtib isiku kutselise eneseteostuse osas ka PS § 19 lg-s 2 sätestatud teiste isikute õiguste ja vabadustega arvestamise kohustus. Seda on kinnitanud ka Riigikohus, märkides, et õigus vabale eneseteostusele on lähtuvalt põhiseaduse § 19 lõikest 2 piiratud isiku kohustusega austada ja arvestada teiste isikute õiguste ja vabadustega ning järgida seadust.⁶⁸

2. Vabadus valida tegevusala, elukutset, töökohta (PS § 29 lg 1)

Põhiseaduse § 29 lg 1 sätestab tegevusala, elukutse ja töökoha valiku vabaduse ehk lühidalt **kutsevabaduse**, mistõttu on kutselise ametnikkonna seisukohalt olulise vabaduspõhiõigusega. Kutsevaliku vabadust kaitsev PS § 29 lg 1 lg 2 määrab, et selle õiguse eeldused ja elluviimise menetlus määratakse seadustega. PS § 29 lg 1 ls 3 ütleb, et kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

Kutsevabadus asub ka **EL õiguse** kaitse all, mille moodustab enamjaolt juba primaarõiguslik eesmärgipüstitus. PS § 29 lg 1 sisu kattub EL Põhiõiguste Harta art 15 lg-s 1 nimetatud põhiõiguse sisuga. Peale selle kaitstakse kutsevabadust EÜ tasandil tööjõu liikumisvabaduse, teenuste ja asutamise vabaduse kaudu, millele omistatakse ka osaliselt põhiõigustega

⁶⁷ Nt Saksa põhiseadus nimetab vaba juurdepääsu põhimõtet sõnaselgelt, vrd GG art 33 lg 2.

⁶⁸ RKÜK 27.06.05 otsus nr 3-4-1-2-05, p 72.

sarnanevat mõju. Kutsevabadus kaitseb üksikisiku varalisi positsioone elatise teenimise valdkonnas.

Põhiseaduse § 29 lg 1 **esemeline kaitseala** hõlmab kolme mõistet. Need on tegevusala, elukutse ja töökoht. Seejuures hõlmab tegevusala grammatiliselt soomõistena nii elukutse kui ka töökohta. Tegevusala hõlmab kõik traditsioonilised elukutsed (arst, advokaat, ametnik, rätsep, tislter, talupidaja jne), aga ka need, mis ei mahu ühegi traditsioonilise eriala raamidesse. Elukutse on iga teatavaks ajaks ettevõetud tegevus, millega luuakse ja hoitakse alal elatist, mis on vaieldamatult väga oluline isiku eneseteostusõigus. Igaüks on vaba, et defineerida endale elukutse. Töökoht seevastu viitab konkreetsele töökohale ükskõik millise tegevusala ja elukutse raames.

Kutsevabaduse esimeline kaitseala on alati **riivatud**, kui üht elukutse või töökohaga seotud tegevust, omadust või seisundit takistatakse, kahjustatakse või kõrvaldatakse⁶⁹.

Põhiseaduse § 29 esemelise kaitseala kohta antud erinevaid seisukohti ja tõlgendusi⁷⁰ analüüsid ei ole üheselt selge, kas põhiseaduse §-st 29 saab tuletada üksnes kutsevaliku vabaduse või tuleneb §-st 29 ka ametnikupoolne teenistus- ja usaldussuhte kujundamise ja lõpetamise vabadus. Riigikohus on seni oma otsustes väljendanud seisukohta, et põhiseaduse § 29 kaitseala ei hõlma juba tekkinud töö- ja teenistussuhteid.⁷¹ Samas on avaldatud ka arvamust, et tekkinud töö- ja teenistussuhted tuleks arvata põhiseaduse § 29 kaitsealasse.⁷² Sellise järelduse võib muuhulgas teha sellest, et elukutse ja töökohta valimise vabaduse garanteerimisest ei ole kasu, kui isikule ei tagata vabadust astuda ja olla töö- ja teenistussuhtes, sest ilma reaalse töö- ja teenistussuhteta ei ole võimalik oma õigusi vabalt valitud elukutsel realiseerida. Töö- ja teenistuskohat eeldab, et isik töötab või teenistuks sellel ning töötamine või teenistamine omakorda eeldab töö- või teenistussuhte. Just õigust vabalt valida tegevusala, astuda töö- või teenistussuhtesse ning töö- või teenistussuhtes realselt ka olla tuleb pidada põhiseaduse § 29 lõike 1 esemelisse kaitsealasse kuuluvaks. Põhivabaduse kaitseala selline laiendav tõlgendamine on lubatud põhiõiguste või vabaduste kaitseala laia tõlgendamise doktriinist lähtudes. Töösuhtesse astumine ning töösuhte kujundamine toimub töölepingu kaudu. Teenistus- ja usaldussuhtesse astumine ja selle suhte kujundamine toimub avaliku teenistuse ja teiste avalik-õiguslike seaduste kaudu.

Põhiseaduse § 29 lg 1 ls 1 sõnastuse kohaselt jääb **isikulise kaitseala** osas mulje, nagu oleks kutsevabadus ainult Eesti kodanikel. Siiski sätestab põhiseaduse § 29 lg 1 lg 3, et alles seadus saab teha vahet kodanikel ja mittekodanikel.

3. Võrdse kohtlemise nõue (PS 12)

ATS §-s 13 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtte põhiseaduslik alus on PS § 12, mille lg 1 kohaselt kõik seaduse ees võrdsed. ATS-i kontekstis tähendab see eeskätt, et personalijuhtimises tuleb kasutusele võtta abinõud, et oleks tagatud nii teenistusse kandideerijate kui ka teenistuses olevate isikute kaitse diskrimineerimise eest ning et järgitaks võrdse kohtlemise põhimõtet ja edendataks võrdõiguslikkust.

Võrdse kohtlemise põhimõtte (SoVS § 3 lg 1 p-d 1 ja 2) järgi ei pea diskrimineerimise tuvastamiseks olema tõendatud diskrimineerija eesmärk kedagi diskrimineerida. Olukord võib olla diskrimineeriv, kui on tõendatud, et väidetava diskrimineerija tegevuse tagajärjeks on see, et isikuid on koheldud ebavõrdselt. See, kas tegemist on diskrimineerimisega või mitte, tehakse jagatud tõendamiskohustuse

⁶⁹ Vrd GG art 12 riivamise kohta R. Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, Grundlagen und Prinzipien, Wirtschaftsverwaltungsrecht, § 21 II 1k 147; W. Frotscher / U. Kramer, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, § 4 äärenr 74.

⁷⁰ Vt täpsemalt: Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, lk 261–263; G. Tavits. Freedom of Contract in Labour Relations. – Juridica International 1999/4, lk 180–181.

⁷¹ RKPJK 11.06.97 otsus 3-4-1-1-97, RKPJK 27.05.98 otsus 3-4-1-4-98.

⁷² Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, lk 158, lk 261-262.

põhimõtte (SoVS § 4) järgi kindlaks sõltuvalt sellest, kas väidetaval diskrimineerijal on oma toimeviisile soost sõltumatu õiguspärane põhjendus või mitte. Selline tõendamiskohustuse jagunemine tagab vajaliku kaitse diskrimineerimist kahtlustavale isikule, kes on diskrimineerimisjuhtude tõendamisel nõrgemaks pooleks. Ametnikku on koheldud diskrimineerivalt juhul, kui tuvastatud on võrreldavate isikute ebavõrdne kohtlemine ning ametiasutus ei näita, et erineval kohtlemisel on põhjendus, mis ei tulene soolistest asjaoludest. Diskrimineerimise tuvastamine eeldab esmalt ebavõrdse kohtlemise (eristamise) tuvastamist, misjärel tuleb hinnata erineva kohtlemise õigustatust (seda, kas erinevaks kohtlemiseks on mõistlik põhjus).⁷³

Võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumiseks ei loeta olukordi, kus on näha, et otsustamise aluseks on olnud objektiivsed asjaolud.⁷⁴ Samuti ei loeta tulenevalt Riigikohtu praktikast võrdse kohtlemise nõude rikkumiseks olukorda, kus ametiasutus ei korda isiku kasuks viga, mille ta on teinud mõne teise isiku puhul.⁷⁵

V. Teenistusgruppide põhimõte (ATS § 8 lg 2)

§ 8. Teenistukoht ja teenistusgrupp

(1) Teenistukoht on ametiasutuse koosseisus ettenähtud ameti- või töökoht.

(2) Teenistusgrupp käesoleva seaduse tähenduses on valdavas osas sarnaste teenistus- või tööülesannetega teenistukohtade grupp, mis on jaotatud tasemeteks vastavalt täidetavate ülesannete iseloomule.

1. Teenistusgrupi mõiste

Seaduse kohaselt nähakse ette uus mõiste, milleks on **teenistusgrupp** (vrd ATS § 8 lg 2). Teenistusgrupp on valdavas osas sarnaste teenistusülesannetega teenistukohtade grupp, mis on jaotatud tasemeteks vastavalt täidetavate ülesannete iseloomule. Nimetatud termini sisustamisel on võetud eeskujuks Eestis personalijuhtimise valdkonnas kasutusel olev nn *tööpere* termin. Seda terminit on aga kohandatud, võttes arvesse avaliku teenistuse eripära. Tööpere on sarnase funktsiooniga ja töösisuga ametikohtade kogum, mis on jaotatud tasemeteks vastavalt tehtava töö keerukusele. Vabariigi Valitsuse määruse, mis sätestab riigi ametiasutuste teenistukohtade koosseisude kehtestamise korra, teenistukohtade klassifikaatori ja teenistukohtade liigitamise korra, lisas on esitatud avaliku teenistuse täpsem teenistusgruppide (tööperede) kataloog.

2. Teenistusgruppide mõte ja eesmärk

Teenistus- ja usaldussuhte tähtsuse ning põhitegevuslikkuse põhimõtete edasiarenduseks on **teenistusgruppide põhimõte**, mis seisneb selles, et kõik avaliku teenistuse ametikohad oleksid paigutatud teatud teenistusgruppidesse, mis võimaldab kutselistel ametnikel liikuda hõlpsamini ühest teenistusgrupist teise. Nimelt on kutselise ametnikkonna institutsiooni peamine kriitika koht personalikorralduse ülemäärane jäikus ja ametnike ametitegevuse pikaajaline muutumatus ning sellest otseselt või kaudselt põhjustatud ametnike erialase arengu peatumine ning ametnike vähene erialane motiveeritus. Seega on teenistusgruppidesse jaotamine süsteemikujunduslik otsus, mis loob eeltingimused kutselise ametnikkonna pidevaks arenemiseks.

Teenistusgruppidesse jaotamise põhimõtte taga seisab riigiõiguslik kaalutlus, et koosmõjus vaba juurdepääsu põhimõttega oleks iga valitsuse käsutuses jätkusuutlik ja mitmekülgset sooritusvõimeline ametnikkond, kes ei oleks välja valitud üksnes parteipoliitistel kaalutlustel ega oleks oma ameti suhtes sisuvõõras, vaid täidaks teenistusülesandeid vastavalt tegelikule

⁷³ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10666,19074&tekst=RK/3-2-1-135-11>, p 11.

⁷⁴ Vt teenistuslähetusse saatmisest keeldumise kohta Rk lahend

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16718,16719&tekst=RK/3-3-1-13-10>.

⁷⁵ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-19-04>, p 18.

erialasele sobivusele. Seega toetab avaliku teenistuse teenistusgruppide idee ka parlamentaarse demokraatia toimimist.

Lisaks võimaldab teenistusgruppide olemasolu kujundada ja teostada avaliku teenistuse **palgakorraldust**. Teenistusgruppide seisneb seega avaliku teenistuse jaoks vajaliku paindlikkuse tagamises. Teenistusgruppidesse klassifitseerimine loob eeldused selleks, et teenistusse võetud ametnikud saaksid ühes ja samas ametiasutuses või erinevates ametiasutustes liikuda tähtajaliselt või määramata tähtajaks ühelt ametikohalt teisele. Seega on teenistusgruppide puhul ühelt poolt tegemist olulise avaliku teenistuse juhtimise instrumendiga. Teiselt poolt on aga tegemist ametnike endi jaoks vajaliku mehhanismiga, mis võimaldab kutselistel ametnikel avaliku teenistuse siseselt seada enda isiklikke arengusuundi, s.h teha seda lähtuvalt ühte või teise teenistusgruppi kuuluva ametikoha suhtes kehtestatud kohustuslikest nõuetest või pikemas perspektiivis ka ettenähtud palgamäärast.

Mõiste teenistusgrupp hõlmab kõiki ameteid, mis eeldavad valdavas osas samaväärsete kvalifikatsiooni- või teiste ettevalmistusnõuete täitmist. Teenistusgruppid ei pea olema jaotatud kõrgemateks ega madalamateks (vrd RtAmPaS § 4), oluline on, et igale teenistusgrupile vastab teatud ametite grupp, mille pidamise eelduseks on sarnastele nõuetele vastavus.

3. Teenistusgruppid palgade analüüsimise alusena

Teenistusgruppe kasutatakse ka **palgatasemete analüüsimisel**. Teenistusgrupp võimaldab ametiasutustel kaardistada ning omavahel võrreldavaks teha erinevate ametinimetustega, kuid sarnaste teenistusülesannetega teenistuskohad. Teenistusgruppide põhjal tehtud võrdlused aitavad asutustel langetada personaliplaneerimiseks ning palgakulude juhtimiseks vajalikke otsuseid.

Näited: Näiteks võib ametiasutus teenistusgruppide põhjal analüüsida tööjõu struktuuri ning tuua välja, millise vastutustasandi ja funktsiooni esindajaid on kõige rohkem. Lisaks saab ametiasutus ennast teenistusgruppide põhjal teiste ametiasutustega võrreldes hinnata, millise teenistusgruppi kuuluvate teenistujatega on neil inimressursi juhtimise vallas kõige enam probleeme (nt suur vabatahtlik volavus, tagasihoidlik asutuse staaž, sooline ja ealine jaotus jms).

Teenistuskohade liigitamine aitab analüüsida eri asutustes sarnast tööd tegevate ametnike ja töötajate palkasid ning luua tingimused võrdsele kohtlemisele, mis tähendab sarnast tasu sarnase töö eest ning ka aktsepteeritud erinevusi erineva sisuga teenistuskohade palgatasemete vahel. Teenistuskohade liigitamine sarnaselt erasektoriga võimaldab ka võrrelda avaliku sektori konkurentsivõimet ülejäänud tööturuga, mis on Eestile omase avatud süsteemi puhul vajalik. Võrdlus erasektoriga aitab tagada välist õiglust ning samuti vältida olukorda, kus avaliku teenistuse palgakasv on kiirem võrreldes erasektoriga. Saadud analüüside ja info põhjal saab asutus kujundada oma asutuse eesmärkidega kooskõlas oleva palgaastmestiku ja palgapoliitika.

4. Teenistuskohade koosseis ja liigitamine teenistusgruppideks

§ 11. Ametiasutuse teenistuskohade koosseis ja liigitamine teenistusgruppideks

(1) Ametiasutuse teenistuskohade koosseisus määratakse kindlaks vähemalt ametiasutuse teenistuskohade jaotus ameti- ja töökohtadeks, nimetused, teenistuskoha tähtaegsus ja koormus.

(2) Ministeeriumi ja Riigikantselei teenistuskohade koosseisu kehtestab vastavalt minister või tema volitatud kantsler või riigisekretär.

(3) Ministeeriumi valitsemisalas oleva ametiasutuse teenistuskohade koosseisu kehtestab minister või tema volitatud ametiasutuse juht.

(4) Ministeeriumi, ministeeriumi valitsemisalas oleva ametiasutuse ja Riigikantselei teenistuskohdade liigituse teenistusgruppideks kehtestab vastavalt käesoleva paragrahvi lõikes 2 või 3 nimetatud isik või tema volitatud isik. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei teenistuskohdade koosseisu ja teenistuskohdade liigituse teenistusgruppideks kehtestab soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik.

(5) Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu kehtestab kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu. Kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu võib delegerida valla- või linnavalitsusele muudatuste tegemise teenistuskohdade koosseisus volikogu kehtestatud palgafondi piires. Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse teenistuskohdade liigituse teenistusgruppideks võib kehtestada kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu või tema volitatud isik.

(6) Riigikogu Kantselei teenistuskohdade koosseisu kehtestab ja teenistuskohdade liigituse teenistusgruppideks võib kehtestada Riigikogu juhatus. Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontrolli, Õiguskantsleri Kantselei ja Riigikohtu teenistuskohdade koosseisu kehtestab ja teenistuskohdade liigituse teenistusgruppideks võib kehtestada vastava ametiasutuse juht. Esimese ja teise astme kohtute teenistuskohdade koosseisude kehtestamise korra, teenistuskohdade klassifikaatori ja teenistuskohdade liigitamise korra võib kehtestada justiitsminister, kuulates ära kohtute haldamise nõukoja arvamuse.

(7) Käesoleva paragrahvi lõigetes 5 ja 6 nimetatata ametiasutuse teenistuskohdade koosseisude kehtestamisel ja teenistuskohdade teenistusgruppideks liigitamisel lähtutakse käesoleva seaduse § 10 lõike 1 punktis 4 nimetatud Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud korrast.

Ametiasutuse teenistuskohdade koosseisus määratakse kindlaks vähemalt ametiasutuse teenistuskohdade jaotus ameti- ja töökohtadeks, nimetused ja arv, teenistuskoha tähtaegsus ja koormus. Koosseis annab ülevaate asutuse ülesannete täitmiseks vajalikust inimressursist, kuid see ei kajasta asutuses olemasolevat inimressurssi. Ehk teenistuskohdade koosseisus tuuakse välja ainult asutuse ameti- ja töökohad ning nendele lubatud maksimaalne koormus, mitte reaalselt teenistuses või tööl olevad inimesed ja nende koormus. Ametiasutuse teenistuskohdade koosseis on töövahendiks personalijuhtidele ja juhtidele, see aitab paremini planeerida personalialaseid toiminguid (värbamist ja valikut, koolitustegevust jms) ning loob alused isikute jaotamiseks ametnikeks ja töötajateks.

Ministeeriumi teenistuskohdade koosseisu kinnitab kas minister või tema volitatud kantsler või valitsusasutuse juht või Riigikantseleis riigisekretär (ATS § 11 lg 2). Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontrolli, Õiguskantsleri Kantselei ja Riigikohtu teenistuskohdade koosseisu kehtestab ametiasutuse juht (ATS § 11 lg 6). Riigikogu Kantselei teenistuskohdade koosseisu kehtestab Riigikogu juhatus (ATS § 11 lg 6). Kohaliku omavalitsuse ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu või tema volitatud valla- või linnavalitsus (ATS § 11 lg 5).

Pärast koosseisude kehtestamist peavad ametiasutused liigitama koosseisudes olevad ametikohad avaliku teenistuse teenistusgruppide (tööperede) kataloogi alusel. Teenistusgrupid aitavad asutustel langetada personaliplaneerimiseks ning palgakulude juhtimiseks vajalikke otsuseid. Teenistuskohdade liigitamine aitab analüüsida eri asutustes sarnast tööd tegevate ametnike ja töötajate palkasid ning luua tingimused võrdsele kohtlemisele, mis tähendab sarnast tasu sarnase töö eest ning ka aktsepteeritud erinevusi erineva sisuga teenistuskohdade palgatasemete vahel. Teenistuskohdade liigitamine sarnaselt erasektoriga võimaldab ka võrrelda avaliku sektori konkurentsivõimet ülejäänud tööturuga, mis on Eestile omase avatud süsteemi puhul vajalik. Võrdlus erasektoriga aitab tagada välist õiglust ning samuti vältida olukorda, kus avaliku teenistuse palgakasv on kiirem võrreldes erasektoriga. Saadud analüüsise ja info põhjal saab asutus kujundada oma asutuse eesmärkidega kooskõlas oleva palgaastmestiku ja palgapoliitika.

Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontrolli, Õiguskantsleri Kantselei ja Riigikohtu teenistuskohdade liigitamise teenistusgruppideks võib kehtestada ametiasutuse juht (ATS § 11

lg 6). Riigikogu Kantselei teenistuskohdade liigitamise teenistusgruppideks võib kehtestada Riigikogu juhatus (ATS § 11 lg 6). Kohaliku omavalitsuse ametiasutuse teenistuskohdade liigitamine teenistusgruppideks ei ole kohustuslik (ATS § 11 lg 5).

Riigi ametiasutuste ameti- ja töökohtade koosseisu kinnitamise aluseks on Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud koosseisude kehtestamise ja teenistuskohdade liigitamise kord. Kohaliku omavalitsuse ametiasutustele on nimetatud Vabariigi Valitsuse määrusest lähtumine soovituslik.

VI. Lojaalsuspõhimõte

Teenistus- ja usaldussuhtest (vt ATS § 7 lg 1 komm) tuleneb ametnikul tuleb olla ametiasutusele lojaalne (**lojaalsuspõhimõte**). Lojaalsus on ATS § 7 lg-st 1 tulenev üldnõue ja kehtib igas teenistus- ja usaldussuhtes ning tähendab esiteks, et kogu ametniku tegevus peab toetama põhiseaduslikku korda ja selle tagamist (vrd ATS § 50) ning teiseks, et ametnik peab aitama kaasa ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisele (vrd ATS § 51 lg 6). Õigusriiklikult ei saa (määratletuse nõude aspektist) olla lubatav lojaalsuspõhimõttest mistahes ametniku muu kohustuse tuletamine, mistõttu tuleb seda võimalikult täpselt piiritleda.

Usaldussuhte põhimõtte olemuseks on *per definitio* ametniku ja ametiasutuse vastastikune kohustus tegutseda igal ajal usaldusväärset, pingutada maksimaalselt talle pandud teenistusülesannete täitmisel, kohustus hoiduda seejuures tekitamast ametiasutusele mistahes kahju ning tegutseda ametiasutuse suhtes igal ajal avatult ja ausameelselt. Teenistus- ja usaldussuhtest tuleneva ametniku lojaalsuskohutuse väljenduseks on ka **ametivande** (vrd ATS § 27) andmine, milles ametnik töötab olla ustav Eesti Vabariigile ja tema *põhiseaduslikule korrale* ning pidada talle *usaldatud* ametit ausalt (vt lähemalt ATS § 27 komm). Lojaalsuspõhimõte põhiseadusliku aluse annab põhiseaduse preambuli esimene lause, milles sisalduv fraas "*kõikumatus usus ja vankumatus tahtes arendada ja kindlustada riiki*" saab olla tagatud vaid juhul, kui ametniku kogu tegevus toetab põhiseaduslikku korda ja selle alusel kehtestatud seadustes väljendatud eesmärgi.

Kuivõrd ametniku seisab avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte põhiolemuse keskmes, tulenevad sellest ka mitmed teised avaliku teenistuse reeglid. Nii võib ametniku lojaalsuskohutus keskse kohustusena olla ka teiste (kirjutamata) kõrvalkohustuste tekkimise aluseks. Lojaalsus põhimõttest tulenevad **teenistusse võtmise piirangud** (ATS § 15) ja **teenistuskohustused** (ATS §-d 50, 51), s.h ametnik on kohustatud teenistusülesandeid täitma ausalt, asjatundlikult, hoolikalt ja erapooletult, sealhulgas valima igapäevase õigusi ja vabadusi ning avalikku huvi parimal võimalikul viisil arvestava lahenduse. Seega võib lojaalsuspõhimõte olla abiks ametniku üldiste põhikohustuste (ATS §-d 50, 51) sisustamisel ja tõlgendamisel.

VII. Hoolitsuspõhimõte

Lojaalsuspõhimõttele vastandub teiselt poolt ametiasutuse ülesanne hoolitseda ametniku eest (**hoolitsuspõhimõte**). See tähendab, et ametiasutusel tuleb teenistus- ja usaldussuhte raames seista hea ametniku teenistusalaste huvide eest, sealhulgas tagada teenistusülesannete täitmiseks sobivad tingimused (vrd ATS § 51 lg 7). Ametiasutuse hoolitsuskohustuse eesmärk ja idee seisneb selles, et ametiasutusel lasub kohustus seista hea selle eest, et ametnik saaks keskenduda põhitegevusena oma ameti pidamisele, m.h tuleb ametnikule tagada vähemalt miinimumstandardile vastavad tingimused. Hoolitsuskohustuse põhimõte nõuab esiteks, et ametnikku kaitstaks talle teenistusülesannete täitmise tulemusel osaks saanud kolmanda isiku õigustamatute etteheidete korral ning teiseks keelab ametiasutusel ametniku kritiseerimise kolmanda isiku ees õigustamatute põhjuste korral. Hoolitsuskohustuse sisustamisel on Eesti seadusandjal põhiseaduslike aluste aspektist ulatuslik otsustamisruum.

VIII. Ametinimetus

Viimasena kehtib põhimõte, et igal ametnikul peab olema selge **ametinimetus**, millest nähtub piisav ametikirjeldus. Ametinimetuse põhimõttele viitab ka ATS § 11 lg 1, mis sätestab, et ametiasutuse ametikohtade koosseis määratakse kindlaks m.h ametikohtade nimetused. See

peab esiteks peegeldama ametniku oskusi ja tema poolt peetava ameti tähendust. Ametnimetuse põhimõte seondub tihedalt ka teenistusgruppide ja vaba juurdepääsu põhimõtetega, sest ametnimetusest nähtub konkreetse ameti kuuluvus ühte või teise teenistusgruppi, mis omakorda võimaldab isikutel realiseerida enda kutsevalikut. Seega kehtib reegel, et mida täpsemalt ja süsteemsemalt on koostatud ametnimetused, seda tõhusamalt toimivad teenistusgruppide ja vaba juurdepääsu põhimõtted.

G. Avaliku teenistuse arendamine

§ 9. Avaliku teenistuse arendamine

(1) Rahandusministeerium juhib avaliku teenistuse arendamist.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud ülesande täitmiseks

Rahandusministeerium:

- 1) analüüsib avalikku teenistust reguleerivate õigusaktide rakendamise praktikat, nõustab neis küsimustes ametiasutusi ning vastab märgukirjadele ja selgitustaotlustele;**
- 2) koondab, vahendab ja analüüsib teavet avaliku teenistuse arendamise ja juhtimise kohta, annab sellealaseid selgitusi, kujundab sellekohaseid seisukohti ning koostab soovituslikke juhendeid;**
- 3) korraldab riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu haldamist.**

(3) Rahandusministeerium haldab avaliku teenistuse keskset veebilehte.

I. Avaliku teenistuse eest vastutav institutsioon (ATS § 9 lg 1)

Avaliku teenistuse seaduse üldsätete alla on toodud paragrahv, milles määratakse avaliku teenistuse eest vastutavaks institutsiooniks Rahandusministeerium (vrd ATS § 9) ning nähakse ette Vabariigi Valitsusele volitusnormid kehtestada määrusega peamised personalijuhtimist puudutavad korrad (vrd ATS § 10).

Seaduse kohaselt juhib avaliku teenistuse arendamist Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi vastutavaks institutsiooniks määramine on põhjendatud, kuna tema valitsemisalas on valitsuse finants- ja ressursihalduspoliitika ning riigi eelarvepoliitika kavandamise koordineerimine ja elluviimine, majandusanalüüs ja -prognoos, riiklik statistika, valitsuse sisekontrolli süsteemi rakendamise ja siseauditi korraldamise koordineerimine, riigiraamatupidamine ning riigi finantsvarade ja -kohustuste haldamine. Avaliku teenistuse arengu suunamine on suuresti seotud ressursside planeerimise ja analüüsiga, mistõttu saab seda kõige paremini teha Rahandusministeerium. Vastutav institutsioon on riigiti erinev, kuid nt Šveitsis⁷⁶, Taanis⁷⁷ ja Soomes on selleks rahandusministeerium. VVS § 65 lõike 1 ning rahandusministeeriumi põhimääruse punkti 7 kohaselt on alates 17.01.2011 ministeeriumi valitsemisalas muu hulgas avaliku teenistuse arendamine. Seega seaduse kohaselt määratakse avaliku teenistuse arendamise eest poliitiliselt vastutav ministeerium. Soovituse vastutava institutsiooni määramiseks on andnud ka OECD oma 2011. a raportis.⁷⁸

Rahandusministeeriumi kui avaliku teenistuse arendamise ja personalijuhtimise rakendamise koordineerimise eest vastutava asutuse ülesandeks on analüüsida avalikku teenistust reguleerivate õigusaktide rakendamise praktikat, nõustada nendes küsimustes ametiasutusi, vastata märgukirjadele ja selgitustaotlustele, koondada, vahendada ja analüüsida avaliku teenistuse arendamise ja juhtimise kohta teavet, anda sellealaseid selgitusi, kujundada sellekohaseid seisukohti ja koostada soovituslikke juhendeid. Rahandusministeerium koostab arengukavasid, suunab valdkondlikku poliitikat ja koordineerib arendustegevust.

⁷⁶ Personalamt.

⁷⁷ State Employers Authority.

⁷⁸ OECD Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations. OECD, 2011, p 69-70. Kättesaadav veebis

http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/PGR_Estonia_A&R.pdf

Rahandusministeerium korraldab ka riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu haldamist. Lisaks on märgitud, et Rahandusministeerium haldab avaliku teenistuse kesksel veebilehel.

Avaliku teenistuse seaduse muutmise oleks jätkuvalt Justiitsministeeriumi pädevuses tulenevalt sellest, et avaliku teenistuse institutsioon tuleneb otseselt põhiseadusest ning avaliku teenistuse seadus on üks avaliku õiguse alusseadustest. Riigikantselei vastutab avaliku teenistuse tippjuhtide värbamise, valiku ja arendamise eest ning Siseministeerium kohaliku omavalitsuse korralduse eest.

II. Avaliku teenistuse reguleerimine määruse tasandil (ATS § 10)

§ 10. Vabariigi Valitsuse määruste kehtestamine

(1) Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega:

- 1) ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitatavad nõuded, mis on vajalikud teenistusülesannete täitmiseks;**
- 2) ametnike värbamise ja valiku korra;**
- 3) ametnike koolituse korra;**
- 4) riigi ametiasutuste teenistuskohdade koosseisude kehtestamise korra, teenistuskohdade klassifikaatori ja teenistuskohdade liigitamise korra;**
- 5) palgajuhendi koostamise ja palgakomponentide määramise korra;**
- 6) riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse andmete esitamise ja arvestuse toimingute teostamise korra.**

(2) Vabariigi Valitsus kehtestab ministeeriumi kantseri, asekanterli, Riigikantselei direktori, ameti ja inspeksiooni peadirektori ning teiste samas määruces nimetatud valitsusasutuste juhtidele esitatavad nõuded, nende värbamise ja valiku ning arendamise ja hindamise korra määrucesga.

(3) Vabariigi Valitsus võib kehtestada riigi ametiasutuse, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud ametiasutuse töötajate töölepingu tingimused määrucesga.

(4) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1–5 nimetatud Vabariigi Valitsuse määruces on Riigikogu Kantseleile, Vabariigi Presidendi Kantseleile, Riigikontrollile, Õiguskantseri Kantseleile, kohtutele ja kohaliku omavalitsuse üksustele soovituslikud. Riigikogu Kantseleis, Vabariigi Presidendi Kantseleis, Riigikontrollis, Õiguskantseri Kantseleis, kohtutes ja kohaliku omavalitsuse üksuses lähtutakse käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1–5 nimetatud kordade kehtestamisel käesolevast seadusest.

Vabariigi Valitsuse määrucesga üldise korra kehtestamine tagab avaliku teenistuse regulatsiooni paindlikkuse ja vältib ülereguleeritust.

Seaduse kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määrucesga (ATS § 10 lg 1):

- ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitatavad nõuded, mis on vajalikud teenistusülesannete täitmiseks;
- ametnike värbamise ja valiku korra;
- ametnike koolituse korra;
- riigi ametiasutuste koosseisude kehtestamise korra, teenistuskohdade klassifikaatori ja teenistuskohdade liigitamise korra;
- palgajuhendi koostamise ja palgakomponentide määramise korra;
- riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse andmete esitamise, sealhulgas arvestuse toimingute teostamise korra.

Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse andmete esitamise korra kehtestamine on vajalik, et koondada andmed, mille alusel rahandusminister esitab kord aastas Riigikogule ülevaate ameti- ja töökohtadest, teenistuses olevatest ja töötavatest isikutest ning nende

palkadest ja töötasudest ning avaliku teenistuse arengusuundadest. Seaduse jõustudes peavad andmeid koguma kõik ametiasutused (v.a erandid, mis on seaduses nimetatud).

Vabariigi Valitsuse määrusega üldiste kordade kehtestamise eesmärgiks on tagada personalijuhtimise põhimõtete ühtne rakendamine ning avaliku teenistuse regulatsiooni paindlikkus ja vältida ülereguleeritust. Seaduse eesmärk ei ole ette näha Vabariigi Valitsusele kohustust kehtestada iga kord eraldi määrusena, st nimetatud teemasid võib ühendada ühte määrusesse, kuid võib ka teemade kaupa mitmeks jagada.

Samuti on Vabariigi Valitsusele ette nähtud ülesanne kehtestada määrusega ministeeriumi kantslerile, asekanclerile, Riigikantselei direktoritele, ameti ja inspeksiooni peadirektoritele ning teiste samas määruuses nimetatud valitsusasutuste juhtidele (edaspidi *tippjuhid*) esitatavad nõuded ning värbamise, valiku, arendamise ja hindamise kord.

III. Vabariigi Valitsuse enesekorraldusõigus (ATS § 10 lg 3)

Vabariigi Valitsus võib kehtestada määrusega riigi ametiasutuse töötajatele tööle võtmiseks töölepingu tingimused. Tingimustes nähakse ette miinimumtingimused, millest ei tohi kokkuleppega kõrvale kalduda, nt mõningate soodustuste piirmäärad ja töötajatele seatavad piirangud. Nimetatud töölepingu tingimusi on võimalik kehtestada ainult riigi ametiasutuste suhtes. Samuti ei kehtestata tingimusi Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontrolli, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikohtu ja kohaliku omavalitsuse üksustele. Lisaks eelnevale saab Rahandusministeerium abistada ametiasutusi töölepingu projektide koostamisel, andes selleks välja soovituslikke juhendmaterjale.

Ka tuleb Vabariigi Valitsuse määruste kehtestamisel arvestada, et need tuleb kehtestada ulatuses, milles nad ei piira Riigikogu, Vabariigi Presidendi, õiguskantsleri, Riigikontrolli, kohtute ja kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust (töölepingu tingimusi nimetatud ametiasutuse kohta ei kehtestata). Kohaliku omavalitsuse üksusele ei laiene Vabariigi Valitsuse määrus „Riigi ametiasutuste teenistuskohdade koosseisude kehtestamise kord, teenistuskohdade klassifikaator ja teenistuskohdade liigitamise kord“ ning Vabariigi Valitsuse määrus „Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse andmete esitamise, sealhulgas arvestuse toimingute tegemise kord“.

IV. Ametnikueetika nõukogu (ATS § 12)

§ 12. Ametnikueetika nõukogu

(1) Vabariigi Valitsus moodustab Rahandusministeeriumi juurde ametnikueetika nõukogu (edaspidi *eetikanõukogu*), mille tegevuse eesmärk on ametnike põhiväärtuste ja ametnikueetika tugevdamine.

(2) Eetikanõukogu on oma ülesannete täitmisel sõltumatu.

(3) Eetikanõukogu koosseisu kehtestab Vabariigi Valitsus rahandusministri ettepanekul kuni kolmeks aastaks.

(4) Eetikanõukogu kinnitab ametnike eetikakoodeksi ja toetab selle ühetaolist rakendamist.

(5) Eetikanõukogu ülesanded on:

- 1) anda selgitusi ametnike eetikakoodeksi rakendamiseks;**
- 2) nõustada ametnikke ja ametiasutusi ametnikueetika küsimustes;**
- 3) anda ametniku pöördumisel seisukoht tema teo või käitumise vastavuse kohta ametniku eetikanõuetele;**
- 4) analüüsida ametnike eetikakoodeksi rakendamist ja eetikakoodeksi muutmise vajadust;**
- 5) osaleda ametnikueetika strateegilisi arengusuundi määravate arengukavade ja õigusaktide koostamisel.**

(6) Eetikanõukogul on õigus:

- 1) saada riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuselt oma tööks vajalikku informatsiooni, dokumente ja selgitusi;**
- 2) kaasata küsimuste lahendamisse eksperte ja teisi isikuid ning moodustada töörühmi.**

(7) Ametnikul on õigus pöörduda selgitustaotlusega eetikanõukogu poole käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud küsimustes.

(8) Eetikanõukogul on õigus keelduda käesoleva paragrahvi lõike 5 punktides 2 ja 3 nimetatud ülesande osas ametniku pöördumisel seisukoha andmisest, kui:

- 1) samas asjas on ametniku suhtes algatatud distsiplinaarmenetlus;**
- 2) ametnik ei ole püüdnud küsimust lahendada ametiasutuse siseselt;**
- 3) ametnik on pöördunud eetikanõukogu poole teda mitte puudutavas asjas.**

(9) Eetikanõukogu täpsemad ülesanded ja töökorralduse alused kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

Ametnikueetika nõukogu tegevuse eesmärk on ametnike teenistuse põhiväärtuste ja ametnikueetika tugevdamine.

Ametnike soovitud käitumist on võimalik mõjutada õigusaktidega kehtestatud tegevus- ja toimingupiirangute ja sanktsioneerivate meetmete kaudu. Samas ei ole võimalik ega otstarbekas kõiki väärtusi, käitumisstandardeid ega eetilisi probleemseid olukordi ammendavalt õigusaktiga reguleerida. Ametnike teenistuse väärtuste tugevdamisel ja väärtustel põhineva eetikakoodeksi ühetaolise rakendamise toetamisel on kohane toetuda ametnike teenistuse eneseregulatsioonile eetikanõukogu kaudu. Eetikakoodeks on lahutatud seadusest ning see sisaldab üldsõnalisi väärtuseid, mitte käsk- ja keelde, mistõttu pole tegemist õigusaktiga (vt eetikakoodeksi tähenduse kohta ATS 5. peatüki sissejuhatavat osa).

Eetikanõukogu on oma tegevuses sõltumatu (ATS § 12 lg 2), lähtudes seisukohtade ja otsuste kujundamisel eetikanõukogu liikmete ekspertteadmistest, mitte ametkondlikest juhistest. Rahandusminister vastutab eetikanõukogu regulaarse tegevuse eest, kuid ei sekku eetikanõukogu seisukohtade ja otsuste kujundamise protsessi (ATS § 12 lg 1).

Eetikanõukogu koosseisu kuulub 9 liiget. Eetikanõukogu enamuse moodustavad teenistuses olevad ametnikud, sest ametnikueetika lähtub erinevalt väljastpoolt kehtestatud õigusaktidest, ametnike enda sisemistest väärtushinnangutest. Avaliku teenistuse välised liikmed ja endised ametnikud esindavad valdkondlike ekspertidena avaliku teenistuse välist vaadet ametnikueetikale ja tasakaalustavad seeläbi avaliku teenistuse sisest vaadet. Liikmete määramine lähtub kolmest kriteeriumist – isiku autoriteetsus, tema laitmatu maine ja kogemus avaliku teenistuse eetika valdkonnas.

ATS-i jõustumisest arvates on eetikakoodeks seadusest lahutatud ja ei oma õiguslikku jõudu. Uue eetikakoodeksi kiidab heaks eetikanõukogu. Ametnike eetikakoodeksi väljatöötamisel arvestatakse nii senise avaliku teenistuse eetikakoodeksi rakenduspraktikat, teiste riikide kogemusi kui ka ametnike ootuseid. Uue eetikakoodeksi heakskiitmiseni kehtib senine avaliku teenistuse eetikakoodeks avaliku teenistuse seaduse lisana (ATS § 12 lg 4 ja § 132).

Eetikanõukogu täpsemad ülesanded on määratletud avaliku teenistuse seaduse § 12 lõikes 5. Nimetatud lõike kohaselt annab eetikanõukogu selgitusi ametnike eetikakoodeksi rakendamiseks, nõustab ametnikke ja ametiasutusi ametnikueetika küsimustes (nt asutusesisese eetikakoodeksi või eetikakoolituste programmi väljatöötamisel), analüüsib ametnike eetikakoodeksi rakendamist ja eetikakoodeksi muutmise vajadust ning osaleb ametnikueetika strateegilisi arengusuundi määratlevate arengukavade ja õigusaktide koostamisel.

Ametnik võib avaliku teenistuse seaduse § 12 lõike 5 punkti 3 kohaselt pöörduda eetikanõukogu poole asetleidnud juhtumi pinnalt, et hinnata teo või käitumise vastavust ametnikule

esitatavatele eetilistele nõuetele. Seisukoha kujundamisel ei anna eetikanõukogu hinnangut konkreetsele ametnikule, vaid analüüsib asetleidnud käitumise vastavust ametnikule esitatavatele eetilistele nõuetele. Konkreetsele isikule hinnangu andmine ja vajadusel sanktsioneerimine on ametniku teenistusandja ülesanne. Üksikjuhtumite kohta tehtud otsuste puhul ei avaldata juhtumiga seotud isikute andmeid. Eetikanõukogu ei võta asetleidnud juhtumeid töösse omal initsiatiivil, vaid lähtub ametnike konkreetsetest pöördumistest.

Eetikanõukogul on õigus keelduda ametniku pöördumisel seisukoha andmisest:

- kui samas asjas on ametniku suhtes algatatud distsiplinaarmenetlus;
- ametnik ei ole püüdnud küsimust lahendada ametiasutuse siseselt;
- ametnik on pöördunud eetikanõukogu poole teda mitte puudutavas asjas.

Eetikanõukogu seisukohad on soovituslikud ega ole aluseks kohtusse pöördumisel.

2. PEATÜKK: Teenistusse võtmine

Teenistusse võtmise sätted on koostatud **eesmärgiga**:

- tagada kõigile ametnikukandidaatidele võrdne juurdepääs avaliku teenistuse ametikohtadele (vt 1. ptk G IV „vaba ja võrdse juurdepääsu põhimõte“);
- tagada kõigi ametnikukandidaatide võrdne kohtlemine ametikohtadele kandideerimisel – isikute valik peab põhinema nende haridusel, töökogemusel, teadmistel ja oskustel, lähtumata muudest meelevaldsetest kriteeriumidest (vt 1. ptk G IV „vaba ja võrdse juurdepääsu põhimõte“);
- tagada, et avalik teenistus toimiks efektiivselt ja asjatundlikult – st vabade ametikohtade täitmist kõige kvalifitseeritumate ametnikukandidaatidega;
- tagada, et isikud, kes on teenistuses ametnikuna, oleksid ustavad põhiseaduslikule korrale, järgiksid seadusi ja teisi õigusnorme, täidaksid teenistusülesandeid ausalt, hoolikalt, asjatundlikult ja erapooletult.

Eelpoolnimetatud eesmärgi arvesse võttes tuleb reeglina avaliku teenistuse ametikohad täita **konkursi teel** ning konkursil kandideerinud ametnikukandidaatide seast tuleb teha valik selle kasuks, kes suudab teenistusülesandeid täita parimal võimalikul viisil. Erandid üldisest reeglist on lubatavad üksnes põhjendatud juhtudel (vt selles küsimuses ATS § 16 komm „ametikoha täitmise erandjuhud“).

Kuna ametnik on isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus –ja usaldussuhtes (vt lähemalt ATS § 5 komm), siis peab ametiasutus enne isiku teenistusse võtmist alati hindama, **kas isikule saab ameti usaldada** ja kas ei esine asjaolusid, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise.

Ametnik võetakse teenistusse **ametikohale nimetamise** ehk haldusakti andmise teel (ATS § 21). Ametikohale nimetamine omab kesksel tähendusel avaliku teenistuse õiguses. Ametikohale nimetamise haldusakt on suunatud ametniku õiguste ja kohustuste loomisele, sellega antakse isikule ametnikustaatus ning avaliku võimu teostamise volitus ja pannakse paika teenistussuhte olulisemad tingimused. Ametikohale nimetamise haldusaktile kehtivad spetsiifilised vormi- ja sisunõuded, mille eesmärgiks on tagada õigusselgus. Haldusaktist peab selguma, missugune avaliku võimu teostamise volitus on ametnikule üle antud, mis on ametniku põhipalk, mis kuupäevast on ametnik kohustatud ametikohale asuma, milline on katseaja kestus jne (vt lähemalt ATS § 26 komm).

Enne kui ametnik asub ametikohale, peab ametiasutus ühelt poolt olema kehtestanud ametijuhendi, kust selguvad nii ametniku teenistusülesanded, teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuded kui ka tööaja korralduse olulised aspektid. Teiselt poolt peab ametnik andma ametivande, milles ta töötab olla ustav Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale ning pidada talle usaldatud ametit ausalt (ATS § 28 lg 2; § 27; § 52). Kui ametnik peale ametikohale nimetamist, kuid enne ametikohale asumist, leiab, et ametijuhendis määratletud ülesanded ja nõuded ei ole talle vastuvõetavad, tuleb ametikohale nimetamise haldusakt ametniku taotlusel kehtetuks tunnistada (vt lähemalt ATS § 29 komm).

Tähele tuleb ka panna, et eriteenistust reguleerivates seadustes võivad olla võrreldes üldise ATS-ga teistsugused või täiendavad reeglid ametnike teenistusse võtmise osas (nt võivad olla kehtestatud suuremad nõudmised või lisapiirangud teenistusse võtmisel, teatud ringi ametikohtade puhul ei kehti konkursi korraldamise regulatsioon jne). Teenistuse eriliikide loetelu on esitatud ATS § 2 lõikes 2.

A. Teenistusse võtmiseks esitatavad nõuded

ATS § 14. Teenistusse võtmiseks esitatavad nõuded

(1) Ametnikuna võib teenistusse võtta vähemalt keskharidusega täieliku teovõimega Eesti Vabariigi kodaniku, kes valdab eesti keelt seaduses või seaduse alusel sätestatud ulatuses.

(2) Ametnikuna võib teenistusse võtta ka Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes vastab seadusega ja seaduse alusel kehtestatud nõuetele. 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, võib nimetada ainult Eesti Vabariigi kodaniku.

(3) Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontrolli, Õiguskantsleri Kantselei ja Riigikohtu ametnike haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele esitatavad nõuded, mis on vajalikud teenistusülesannete täitmiseks, kehtestab vastava ametiasutuse juht. Esimese ja teise astme kohtute kohtuteenistujate haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele esitatavad nõuded, mis on vajalikud teenistusülesannete täitmiseks, kehtestab justiitsminister, kuulates ära kohtute haldamise nõukoja arvamuse. Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnike haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele esitatavad nõuded, mis on vajalikud teenistusülesannete täitmiseks, kehtestab kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatuta ametiasutuse juht või tema kõrgemaseisev juht või tema volitusel kantser võib kehtestada käesoleva seaduse § 10 lõike 1 punktis 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse määrusega teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõudeid täpsustavaid nõudeid ning lisanõudeid isiku teadmistele ja oskustele, kui see on vajalik teenistusülesannete täitmiseks. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku puhul omab eelnimetatud õigust ametisse nimetamise õigust omav isik.

Ametnikul on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega eriline teenistussuhe ja usaldussuhe (vt lähemalt ATS § 7 komm). Ametnikud on need, kes teenivad kogu rahvast (läheldes avalikust huvist, mitte erahuvidest või konkreetse partei suunistest) ning kasutavad võimuvolitusi (teiste inimeste käskimine, keelamine, sunnivahendite rakendamine jne). Ametnikud tegelevad sellise tegevusega, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse. Sellest tulenevalt on põhjendatud, et ametnikuks saamisele esitatakse ka kõrgemad nõudmised võrreldes töölepingu alusel töötavate isikutega. Kuna avalikus teenistuses täidavad ametnikud väga erinevaid ülesandeid, alates poliitika kujundamisest kuni üksikküsimustes haldusaktide andmiseni, siis on seaduse tasandil esitatud üksnes miinimumnõuded ametnikuks saamisele. Täpsemad nõuded kehtestatakse ATS § 10 lg 1 p 1 alusel antavas Vabariigi Valitsuse määruuses, ametiasutuste kordades (ATS § 14 lg 3 ja 4) ja ametijuhendis (ATS § 52). Miinimumnõuded hõlmavad nõudeid ametniku haridusele, teovõimelisusele, kodakondsusele ja keeleoskusele (ATS § 14 lg 1 ja 2). Kui isik ei vasta ATS § 14 lõigetes 1 ja 2 sätestatud miinimumnõuetele, siis ei ole teda võimalik ametnikuks nimetada.

I. Miinimumnõuded

Haridus – ATS § 14 lg 1 kohaselt võib ametnikuna teenistusse võtta isiku, kellel on vähemalt keskharidus. Nimetatud nõue on analoogiline 1996. a ATS § 14 lõikes 1 esitatud nõudega, mille kohaselt võis riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikuna teenistusse võtta vähemalt keskharidusega isiku. Siinkohal näeb ATS § 116 ette haridusnõuete rakendamise erisuse. Seega isikule, kes on 1.04.2013. a seisuga avalikus teenistuses ja kellele kohaldati 1996. a ATS §-s 168 sätestatud erandit haridusnõudest, ei kohaldata samal ametikohal edasitöötamiseks keskhariduse nõuet. Nimetatud nõuet ei kohaldata ka juhul, kui see ametnik viiakse üle teisele ametikohale vastavalt ATS §-le 33 või 98. Erinõuded haridusele võivad tulla ka teenistuse eriliike reguleerivatest seadustest.

Ametikohtade teenistusülesannete iseloomu arvesse võttes tuleb täpsemad nõuded haridusele kehtestada ATS § 10 lg 1 p 1 alusel antud Vabariigi Valitsuse määruses⁷⁹, ametiasutuste kordades ja ametijuhendis (vt lähemalt 2. ptk A. II komm). Haridustaseme tõendamiseks peab ametiasutus isikult nõudma ja isik peab esitama tunnistuse või diplomi vajaliku hariduse kohta (vt ka ATS § 25 lg 1 p 3).

Teovõimelisus – ATS § 14 lg-st 1 tuleneb täieliku teovõime nõue. Vastavalt TsÜS §-le 8 on füüsilise isiku teovõime võime iseseisvalt teha kehtivaid tehinguid. Täielik teovõime on 18-aastaseks saanud isikul (täisealisel). Ametnikuks saamisel ei ole üldjuhul põhjendatud määrata lisaks teovõimele ka ametnikuks saamise miinimumvanus, nagu see oli 1996. a ATS §-s 14. ATS-s on loobutud miinimumvanuse ettenägemisest ka põhjusel, et nii põhiseadus kui ka võrdse kohtlemise seadus ei luba isikuid põhjendamatult ebavõrdselt kohelda muuhulgas vanuse alusel.⁸⁰ Samas võib teenistuse eriliike reguleerivates seadustes näha ette vanusepiiranguid, kui see on teenistuse eriliigi eripärast tulenevalt põhjendatud (nt prokuratuuriseaduses on prokuröridele kehtestatud miinimumvanuseks 21 eluaastat, politsei- ja piirivalve seaduses on politseiametnike vanusepiirang 19 eluaastat).

Täielikku teovõimet on võimalik tuvastada eelkõige vanuse (vähemalt 18-aastane) järgi isikut tõendava dokumendi alusel. Isikut tõendava dokumendi esitamise kohustus tuleneb ATS § 25 lg 1 p-st 4. Samas ei pruugi kõik vähemalt 18-aastased isikud olla täieliku teovõimega. TsÜS § 8 lg 3 alusel võib kohus otsustada, et isik on piiratud teovõimega. Tuleb arvestada, et kuna ATS-ga on tingimuseks seatud täielik teovõime, siis isik, kes on kasvõi vähesel määral piiratud teovõimega, sellele nõudele ei vasta. See kehtib isikute kohta, kes on 15-17- aastased ja kellel on teovõimet laiendatud (vt TsÜS § 9) ja isikute kohta, kes on küll vanemad kui 18-aastased, kuid kelle teovõimet on kasvõi minimaalselt piiratud (vt TsÜS § 8 lg 3).

Kodakondsus - üldjuhul ei ole põhjendatud Eesti kodanike ja Euroopa Liidu kodanike eristamine teenistusse võtmisel, kui isik vastab ametikohale asumiseks esitatud nõuetele. Samas PS § 30 sätestab, et ametikohad riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes täidetakse seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega. Kooskõlas seadusega võib neid ametikohti erandkorras täita ka välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikutega. Eesti kuulumisega Euroopa Liitu peab Eesti tööjõuturg olema avatud ka Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele. Eesti kodanike ja Euroopa Liidu kodanike ebavõrdne kohtlemine teenistusse võtmisel ei ole üldjuhul põhjendatud. Euroopa Liidu toimimise lepingu⁸¹ art 45 kohaselt tuleb tagada töötajate liikumisvabadus liidu piires. Selline liikumisvabadus nõuab igasuguse kodakondsusel põhineva liikmesriikide töötajate diskrimineerimise kaotamist nii töölevõtmisel, töö tasustamisel kui ka muude töötingimuste puhul. Juhul kui ebavõrdselt kohtlemiseks on olemas mõistlik põhjus, võib teha erandeid kodakondsusega seoses (nt avaliku korra, avaliku julgeoleku või rahvatervise huvides erisuste ettenägemine). Nimetatud artikli 45 punkt 4 sätestab, et need sätted ei kohaldu avalikule teenistusele (siinkohal tuleb lähtuda avaliku teenistuse kitsast käsitlusest) (vt lähemalt 1.ptk A).

Eelnevast tulenevalt näeb ATS-ette, et ametnikuna saab teenistusse võtta Eesti Vabariigi kodaniku või Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes vastab seadusega ja seaduse alusel kehtestatud nõuetele (ATS § 14 lg 1 ja 2). Siiski võib ametiasutuse juhtimise, riikliku järelevalve, riigikaitse ja kohtuvõimu teostamise, riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemise, riikliku süüdistuse esindamise või Eesti Vabariigi diplomaatilise esindamisega seotud ametikohale ning ametikohtadele, kus ametnikul on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi, nimetada ainult Eesti Vabariigi kodaniku (ATS § 14 lg 2). Nimetatud loetelu puhul on kodakondsuse nõue põhjendatud tulenevalt nende ametikohtade ülesannete eripärast ja erilisest usaldussuhtest. Ka 1996. a ATS § 14 lg-s 3 on esitatud analoogiline loetelu

⁷⁹ Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määrus nr 114 „Ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitatavad nõuded“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012037>

⁸⁰ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222505636>

⁸¹ Euroopa Liidu toimimise leping, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:et:PDF>

ametikohtadest, kuhu võib nimetada ainult Eesti kodaniku. Eesti kodakondsuse nõue võib sisalduda ka teenistuse eriliike reguleerivates seadustes.

Isiku kodakondsust saab tuvastada isikut tõendava dokumendi alusel, mille esitamise kohustus tuleneb ATS § 25 lg 1 p-st 4. Kui on lubatud muu EL riigi kodakondsus, ei tee see iseenesest erandit eesti keele oskuse nõudest (v.a keeleseaduse erand § 23 lg 5, vt järgmise punkti komm).

Keeleoskus – põhiseaduse preambulis rõhutatakse eesti keele säilitamise olulisust ning põhiseaduse § 51 lg-st 1 ja 52 lg-st 1 tuleneb, et riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste asjaajamiskeel on eesti keel ning igaühel on õigus pöörduda riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole eesti keeles ning saada eestikeelseid vastuseid. Riigikohus on väljendanud järgmist seisukohta: "Eesti keele kaitse ja kasutus on sätestatud põhiseadusliku eesmärgina ja riigivõim peab kindlustama selle eesmärgi saavutamise. Seega on eesti keele kasutust tagavate sammude astumine põhiseaduslikult õigustatud."⁸² ATS § 14 lg 1 kohaselt peab ametnik valdama eesti keelt seaduses või seaduse alusel sätestatud ulatuses. Samasugusena oli keeleoskuse nõue antud ka 1996. a ATS § 14 lg-s 1.

Nõuded eesti keele oskusele tulenevad eelkõige keeleseadusest. Kohustusliku keeleoskustaseme määramisel võetakse aluseks Euroopa Nõukogu koostatud Euroopa keeleõppe raamdokumendis määratletud keeleoskustasemed (tasemete kirjeldus on esitatud keeleseaduse lisas). Ametniku eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded kehtestab Vabariigi Valitsus keeleseaduse § 23 lg 4 alusel määrusega. Eesti kodaniku staatus ei näita isiku keeleoskust. See tuleb tuvastada eraldiseisvalt. Keeleoskuse nõudele vastavuse tuvastamiseks kasutatakse keeleseadusega ettenähtud viise. Keeleseadusest tulenevalt peab isik esitama eesti keele tasemeeksami tunnistuse (vt keeleseaduse § 24) või tõendab oma keeleoskust muul viisil (vt keeleseaduse § 26). Sageli ei ole keeleoskuse tõendamiseks tarvis esitada muud dokumenti peale haridust tõendava dokumendi (vt ATS § 25 lg 1 p 3), kuna üheks enamlevinud keeleoskuse tuvastamise aluseks on hariduse omandamine eesti keeles (vt keeleseaduse § 26 lg-d 3 ja 4).

Lisaks keeleseadusele võivad lisanõuded eesti keele oskusele, mis on vajalikud teenistusülesannete täitmiseks, tuleneda ametiasutuste kordadest ja ka ametijuhendist (vt lähemalt 2 ptk. A. II komm).

Keeleseaduse § 23 lg 5 kohaselt ei kohaldata eesti keele oskuse nõudeid isikule, kes töötab Eestis tähtajaliselt väliseksperdi või välisspetsialistina. Seega on võimalik teatud ametikohtadele ametnikuna teenistusse võtta ka Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik, kes ei valda eesti keelt. See saab toimuda ainult juhul, kui isik ei tegele ATS § 14 lõikes 2 nimetatud ülesannetega ning kui ametikoha ametijuhendis ei sisaldu eesti keele oskuse nõudeid.

II. Täpsustavad, täiendavad ja teistsugused nõuded

Selleks et tagada sarnaseid avaliku võimu ülesandeid täitvate ametnike osas ühtlane kvaliteeditasand, näeb ATS ette, et Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega ametnike haridusele, töökogemusele (sealhulgas juhtimiskogemusele) ja võõrkeelte oskusele esitatavad nõuded, mis on vajalikud teenistusülesannete täitmiseks (ATS § 10 lg 1 p 1).⁸³ Näiteks ametnikud, kelle teenistusülesannete hulka kuulub struktuuriüksuse (osakond, büroo, talitus, regioon vms) tasandil ametnike juhtimine, peaksid omama vähemalt kõrgharidust, kuna nende tegevusest sõltub suurel määral poliitikakujundamise ning otsuste kvaliteet.

Kuna ametnikud tegelevad avalikus teenistuses väga erinevate ülesannetega (nt majandus-, õigus-, põllumajandus-, keskkonnapoliitika jne kujundamine, korrakaitse, süütegude menetlemine jne), ei saa Vabariigi Valitsuse määruse kehtestamisel võtta arvesse kõigi ametiasutuste eripära, mistõttu on teatud ulatuses delegeeritud vastutus nõuete kehtestamise eest ametiasutuse tasandile. Sellise regulatsiooni eesmärgiks on muuhulgas paindlikkuse tagamine, kuna avalik teenistus peab pidevalt kaasas käima ühiskonna arengutega ja vastavalt

⁸² <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-1-98>

⁸³ Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määrus nr 114. Ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitatavad nõuded" <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012037>

vajadusele tegema muudatusi ka ametnike teenistusülesannetes ja sellest tulenevalt ka ametnikele esitatavates nõuetes. Seega võib nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse alusel ametiasutuse tasandil kehtestada täpsustavaid nõudeid ning lisanõudeid ametniku teadmiste ja oskustele, kui see on vajalik teenistusülesannete täitmiseks (ATS § 14 lg 4). Siinkohal tuleb tähelepanu pöörata sõnale „võib“, mis tähendab, et ametiasutus võib täpsustavad ja täiendavad nõuded eraldi korras kehtestada, kuid ei pea seda tegema. Kõik nõuded, mis kehtestatakse ametiasutuse tasandil (nii ATS § 14 lg 4 kui ka § 52 alusel) peavad olema kooskõlas seaduse reservatsiooni põhimõttega ning vastama ametikohale ettenähtud teenistusülesannetele.

Täpsustatud ja täiendavad nõuded saab jagada neljaks:

- **Nõuded haridusele** – ametnik peab olema vähemalt keskharidusega. Täpsustada võib nii haridustaseme liiku kui ka spetsiifilist valdkonda. Täpsustavad nõuded on näiteks nõue omada kutsekeskharidust, bakalaureusekraadi, magistrikraadi, doktorikraadi või nõue omada teatud erialast haridust (näiteks sotsiaalteaduse, loodusteaduse, humanitaarteaduse bakalaureust).

HARIDUSTASE	HARIDUSTASEME LIIK
alusharidus	
põhiharidus	
keskharidus	üldkeskharidus
	kutsekeskharidus põhihariduse baasil
	kutsekeskharidus keskhariduse baasil
kesk- ja kõrghariduse vahepealne haridus	kesk-eriharidus
kõrgharidus	rakendus-kõrgharidus
	bakalaureusekraad
	magistrikraadile vastav kvalifikatsioon
	magistrikraad
	doktori- ja magistrikraadi vahel olev kvalifikatsioon
	doktorikraad

- **Nõuded teadmiste** – siia alla kuuluvad nii nõuded teatud spetsiifilise valdkonna, nt majandus-, õigus-, põllumajandus-, ja keskkonnavaldkonna teadmistele kui ka nõuded ametniku laialdasematele teadmistele ühiskonnast, majandusest, poliitikast vms.
- **Nõuded oskustele** – siia alla kuuluvad nii otseselt isikuga seonduvad oskused (nt suhtlemis- ja esinemisoskus, meeskonnatööoskus) kui ka isiku intellekti ja võimetega seotud oskused (nt võõrkeelte- ja arvutioskus).
- **Nõuded töökogemusele** – siia alla kuulub isiku varasem praktiline tööalane tegevus ja senised tööalased saavutused. Samuti kuulub siia alla juhtimiskogemus.

ATS-s on sätestatud, et täpsustavaid nõudeid ja lisanõudeid teadmiste ja oskustele **võib kehtestada** ametiasutuse juht või tema kõrgemalseisev juht või tema volitusel kantsler. Ametiasutuse juhi all on mõeldud kas ministrit või nt ameti ja inspeksiooni peadirektorit. Ameti ja inspeksiooni peadirektori kõrgemalseisev juht on minister. Kantsler saab ministri volitusel nõudeid kehtestada ainult ministeeriumile (mitte valitsemisala asutustele). Vastav volitus tuleb kindlasti eraldi vormistada. Siinkohal tuleks tähelepanu pöörata ka ATS §-le 52, mille kohaselt tuleb ametijuhendis määrata muuhulgas nõuded ametniku haridusele, töökogemusele, teadmiste ja oskustele. Seega on ametiasutuse tasandil võimalik täpsustavad ja täiendavad nõuded kehtestada lisaks ka ametijuhendi tasandil või ka üksnes ametijuhendi tasandil. Tähelepanu tuleb pöörata sellele, et ATS § 14 lg 4 alusel saab täpsustavaid ja täiendavaid nõudeid kehtestada ametiasutuse juht või tema kõrgemalseisev juht või tema volitusel kantsler, kuid ATS § 52 lg 2 alusel saab neid omakorda täpsustada ametisse nimetamise õigust omav isik. Teatud juhtudel võivad need isikud ka kokku langeda, näiteks kui ametisse nimetamise õigust omav isik on minister või kantsler (kantsleril peab siis olema ministri antud volitus ATS § 14 lg 4 alusel nõuete kehtestamiseks).

Näited:

- (1) Ministeeriumi ametnikule esitatavad haridusnõuded võivad tuleneda mitmest allikast. Kui ATS-st tuleneb nõue omada vähemalt keskharidust, siis struktuuriüksuse juhi osas on Vabariigi Valitsuse määrusega seda nõuet täpsustatud ning nõutud kõrgharidust. Olenevalt juhitavast struktuuriüksusest võib ministri volituse alusel antud ja kantsleri käskkirjaga kehtestatud ametikoha ametijuhendiga seda nõuet veel täpsustada ning nõuda vaid õigusosalast kõrgharidust. Ametikoha täitmiseks korraldatava konkursi kuulutuses saab veelgi täpsemalt märkida, et soovitatav on või kasuks tuleb, kui kandidaadil on õiguslane magistrikraad või kraad välisülikoolist. Kuulutuses peab olema märgitud, mis on nõutud, ning seejärel saab tuua välja ka eelistuse valiku tegemiseks – „nõutud on õiguslane kõrgharidus, soovitatavalt õiguslane magistrikraad või kraad välisülikoolist“.
- (2) Lisaks eelmises näites toodud õiguslasemale kõrgharidusele võib esitada ministeeriumi struktuuriüksuse juhile täiendavaid nõudeid. ATS-ga ega Vabariigi Valitsuse määrusega ei ole nõutud põhjalikke teadmisi EL õigusest või kohtumenetluses osalemise kogemust. Sellised täiendavad nõuded võib kehtestada ministri volituse alusel antud kantsleri käskkirjaga kehtestatud ametikoha ametijuhendiga.

Ministeeriumi kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ja inspeksiooni peadirektori ning teiste ATS § 10 lg 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud valitsusasutuse juhtidele (edaspidi **tippjuhid**) esitatavad nõuded kehtestatakse eraldi määrusega. Kui Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud nõudeid soovitakse ametiasutuses täpsustada, saab seda teha ametijuhendis.

Näide: ATS § 10 lg 2 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud nõudeid asekanclerile saab minister või ministri volitusel kantsler soovi korral täpsustada ametikoha ametijuhendis, kui see on vajalik teenistusülesannete täitmiseks.

Seaduses on eraldi välja toodud, et soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku puhul omab eelnimetatud õigust isik, kes omab ametisse nimetamise õigust (ehk sotsiaalminister). Erisus on ette nähtud, võttes arvesse voliniku institutsiooni eripära.

Vastavalt varem mainitule, võib **eriseaduses** kehtestada teenistusse võtmise **teistsugused** nõuded (eelkõige on esitatud nõudeid hariduse, keele, kodakondsuse või kehalise ettevalmistuse osas).

Näited:

- (1) Vangistusseaduse § 113¹ näeb ette, et vanglaametnik peab vastama muuhulgas kehalise ettevalmistuse nõuetele.
- (2) Prokuratuuriseaduse § 15 kohaselt võib riigi peaprokuröriks, juhtivaks riigiprokuröriks, juhtivprokuröriks, riigiprokuröriks, vanemprokuröriks, eriasjade prokuröriks või ringkonnaprokuröriks nimetada teovõimelise vähemalt 21-aastase Eesti Vabariigi kodaniku, kes:

- 1) on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 22 tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni;
- 2) oskab eesti keelt keeleseaduses sätestatud C1-tasemel või sellele vastaval tasemel;
- 3) on kõrgete kõlbeliste omadustega;
- 4) on prokuröritöös vajalike võimete ja isikuomadustega.

Arvestades **põhiseaduslike institutsioonide** ja neid teenindavate ametiasutuste enesekorraldusõigust, näeb ATS § 14 lg 3 ette, et nimetatud ametiasutustes kehtestab ametnike haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele esitatavad nõuded, mis on vajalikud teenistusülesannete täitmiseks, vastava ametiasutuse juht; esimese ja teise astme kohtute kohtuteenistujate osas justiitsminister, kuulates ära kohtute haldamise nõukoja arvamuse. Kohalike omavalitsuste üksuste ametnikele esitatavad nõuded, mis on vajalikud teenistusülesannete täitmiseks, kehtestab kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu. Kuna loetletud ametiasutustele on ATS § 10 lg 1 p 1 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrus soovituslik, tuleb neil enda kordades määratleda ametiasutuses teenistuses olevate ametnike hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskuste nõuded.

Näide: Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnike haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele esitatavate nõuete kehtestamine on antud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu pädevusse, et tagada ühtsete põhimõtete rakendamine kogu kohaliku omavalitsuse piires. Kuna kohalikele omavalitsustele on ATS § 10 lg 1 p 1 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrus üksnes soovituslik, on vajalik kohaliku omavalitsuse volikogu tasandil paika panna ühtsed nõuded, mis esitatakse kohaliku omavalitsuse üksusega teenistussuhtes olevatele ametnikele. Ametijuhendiga saab ametisse nimetamise õigust omav isik või tema volitatud isik alati kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud nõudeid täpsustada (kui selliste nõuete kehtestamine on teenistusülesannete täitmiseks vajalik). ATS § 52 lg 1 p 2 sätestab, et ametijuhendis määratakse muuhulgas ametniku haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele kehtestatud nõuded.

B. Teenistusse võtmise piirangud

§ 15. Isikud, keda ei või võtta teenistusse

Teenistusse ei või võtta isikut:

- 1) kellel on karistatus tahtlikult toimepandud kuriteo eest;
- 2) keda on karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest;
- 3) kellelt on jõustunud kohtuotsusega ära võetud teataval ametikohal töötamise või teataval tegevusalal tegutsemise õigus – niisugusele ametikohale või tegevusalale;
- 4) kes on vastavat ametikohta vahetult kontrolliva ametniku abikaasa või abieluga sarnanevas suhtes olev elukaaslane (edaspidi elukaaslane) või ametniku vanavanem, ametikohta vahetult kontrolliva ametniku või tema abikaasa või elukaaslase vanem või vanema alaneja sugulane, sealhulgas laps ja lapselaps. Vanemaks loetakse käesoleva seaduse tähenduses ka lapsendaja ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja kasulaps. Nimetatud piirang kehtib ka ametniku ametikohta vahetult kontrolliva ametniku ametikoha täitmisel.

PS § 29 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. PS § 29 sätestatud üks fundamentaalseid põhiõigusi – õigus töötada vabalt valitud töökohal või tegevusalal – võimaldab igal inimesel realiseerida oma isiksust. Tegevusala, elukutse ja töökohta valikul on ette nähtud lihtne seaduse reservatsioon (PS § 29 lg 1 teine lause). Seega võib seadusega seda õigust piirata, kui piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega moonuta

piiravate õiguste ja vabaduste olemust (st piirangud peavad olema proportsionaalsed taotletava eesmärgiga) (vt ka 1. ptk G IV „vaba ja võrdse juurdepääsu põhimõte“).

ATS § 12 kohaselt nähakse ametnikele ette eriline eetiline standard ning ATS 5. peatükk sätestab rea kohustusi, mida ametnik peab oma teenistusülesandeid täites järgima. Tulenevalt sellest, et ametnikul on avaliku võimu kandjaga eriline usaldussuhe ning ametnikule on usaldatud võimuvolitused, peab ametiasutus enne ametniku teenistusse võtmist olema veendunud, et isik on ustav põhiseaduslikule korrale, järgib seadusi ja teisi õigusnorme, täidab teenistusülesandeid lojaalselt, ausalt, asjatundlikult, erapooletult jne. Ametnik saab asuda teenistusülesannete täitmisele ainult siis, kui riik või kohaliku omavalitsuse üksus teda usaldab. ATS § 15 näeb seega ette loetelu nendest juhtudest, mille puhul on alust arvata, et isikud ei täida oma teenistusülesandeid ametnikele esitatavatest nõuetest ja kohustustest lähtuvalt. ATS § 15 teenistusse võtmise piirangud kehtivad ainult ametnikele.

Võrreldes 1996. a ATS-ga, on regulatsioon üldjoones sarnane, kuid lisandunud on põhimõte, et teenistusse ei saa võtta isikut, keda on karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest (vt järgnevat alajaotust II). Lisaks ei käsitle ATS enam võrreldes 1996. a ATS-ga keeldu võtta teenistusse isikut, kes on eeluurimise või kohtu all süüdistatuna kuriteos, mille eest seadus näeb ette vabadusekaotuse. See säte on välja jäetud tulenevalt süütuse presumptsiooni põhimõttest, mille kohaselt igaüht, keda süüdistatakse kuriteos, peetakse süütuks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud.

I. Karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest

Piirang, mille kohaselt ei või teenistusse võtta isikut, kellel on karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest (ATS § 15 p 1), ei ole ülemäärane ning on kooskõlas PS § 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega. On iseenesestmõistetav, et võttes arvesse ametnikule antud volitusi ning ametnikule esitatavaid eetilisi nõudmisi, ei ole põhjendatud sellise isiku teenistusse võtmine, kellel on karistus nt omakasu saamise eesmärgil ametiseisundi kasutamisega seotud teo eest või igasuguse muu teo eest, mida karistusseadustik käsitleb tahtlikult toimepandud kuriteona. Nimetatud piirang sisaldus ka 1996. a ATS § 16 p-s 1.

Siinjuures tuleb arvestada kolme olulise ATS § 15 p 1 nimetatud kriteeriumiga:

- **Karistatuse** mõiste määratlemisel tuleb lähtuda karistuse jõustumisest ja karistusregistri seadusest (vt karistusregistri seaduse § 20 lg 1 p 10). Karistus jõustub selle määratud kohtuotsuse jõustumisega (vt kriminaalmenetluse seadustik § 408). Seega ei loeta isikut karistatuks seni, kuni kohtuotsust on võimalik edasi kaevata. Karistatuse lõpu määratlemisel peab arvestama, et karistusregistri seaduse § 5 lõikest 1 tulenevalt loetakse isik karistatuks kuni tema andmete kustutamiseni karistusregistrist. See tähendab, et pärast andmete kustutamist ei loeta isikut enam karistatuks. Erandid eriteenistustele tulenevad sama seaduse § 5 lg-st 2. Ametiasutus peab ise täitma selles osas hoolduskohustust ning ametniku teenistusse võtmisel kontrollima karistusregistri andmeid (vt karistusregistri seaduse § 15).
- Teiseks tuleb tähele panna, et nimetatud piirangu alla ei kuulu ettevaatamatusel toimepandud kuriteod. Karistusseadustiku kohaselt võib süütegu olla toime pandud **tahtlikult** või ettevaatamatuse tõttu (vt KarS § 15). Sealjuures võib tahtlus jaguneda kavatsuseks või otseseks või kaudseks tahtluseks (vt KarS § 16). Ametiasutus ei saa ise hakata hindama isiku süü astet, selle osas peab lähtuma kohtulahendis kirjapandust.

Näide: Juhul kui jõustunud kohtuotsusest kriminaalasjas või karistusseaduse sätetest, mille alusel isik süüdi mõistetakse, ei tulene üheselt, et tegemist on tahtlikult toimepandud kuriteoga, ei ole ametisse nimetamise õigust omava isiku pädevuses anda hinnangut süüteo koosseisu subjektiivsele tunnusele ega võtta seisukohta, kas isik on süüdi

mõistetud tahtliku või ettevaatamatu teo eest. Sellisel juhul tuleb eeldada, et tegemist pole tahtliku teoga.⁸⁴

- ATS § 15 p 1 rakendamisel tuleb kolmanda asjaoluna arvesse võtta, et karistusseadustik tunneb kaht liiki süütegusid: kuritegu ja väärtegu (karistusseadustiku § 3). Välistava tingimusena on nimetatud vaid **kuritegu**. Seega ei ole ATS-ist tulenevalt välistatud selliste isikute teenistusse võtmine, kellel on karistatus väärteo toimepanemise eest.

II. Karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest

Üldjuhul ei ole õigustatud piirangud, mis takistavad isikul kogu tema elu vabalt valitud tegevusalal realiseerida oma isiksust. Seda põhimõtet järgib ka ATS § 15 p 1, keelates üksnes nende isikute teenistusse võtmise, kellel on karistatus tahtlikult toimepandud kuriteo eest. Kuna avaliku teenistuse puhul on tegemist spetsiifilise teenistussuhtega, siis siin on teatud erisused aktsepteeritavad. Ametnikud peavad olema ustavad ja lojaalsed riigile ning põhiseaduslikule korrale, valima teenistusülesandeid täites lahenduse, mis arvestab parimal võimalikul viisil igaühe õigusi ja vabadusi ning avalikku huvi, käituma väarikalt nii teenistuses olles kui ka väljaspool teenistust. Vabas ja demokraatlikus riigis saab kaitsta põhiseaduslikku korda ainult siis, kui ametnikud selle põhiseadusliku korra oma tegevuses esmakohale asetavad ning selle vastu ei astu. Ametniku kohus on teenida ustavalt riiki ka kriisiaegadel ja keeruliste konfliktiolukordade puhul.⁸⁵ Eelnevalt tulenevalt on põhjendatud ametnike suhtes kohaldatav eluaegne piirang, mille kohaselt ei või teenistusse võtta isikut, keda on karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest (olenemata karistusandmete kustutamisest). Selline ATS § 15 p-st 2 tulenev piirang ei ole ülemäärane ning on kooskõlas põhiseaduse § 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega⁸⁶. Nimetatud kuriteod on spetsiifilise iseloomuga ning isik, kes on toime pannud tahtliku riigivastase kuriteo, peab arvestama avalikku teenistusse pääsemise eluaegse piiranguga. Riigivastase kuriteo laadist tulenevalt on alust arvata, et selline isik ei suuda ka edaspidi tagada teenistuskohustuste täitmist. Nimetatud kuriteod on loetletud KarS 15. peatükis – Eesti Vabariigi vastu suunatud vägivaldne tegevus, riigireetmine, välismaalase poolt toimepandud Eesti Vabariigi vastu suunatud vägivaldne tegevus, salakuulamine, Eesti Vabariigi vastase sõja või okupatsiooni toetamine, Eesti Vabariigi põhiseadusliku korra vastane ühendus, Eesti Vabariigi vastane vandenõu, Eesti Vabariigi vastane võltsimine, politseiametniku ja tegevteenistuja riigivastane mõjutamine, üleskutse kuriteo toimepanemisele Eesti Vabariigi vastu jne. Tulenevalt sellest, et karistusregistri andmed teatud aja möödudes kustutatakse ja kantakse arhiivi ning et arhiivandmetele on üldjuhul piiratud ligipääs (vt karistusregistri seaduse § 20), on tehtud muudatused ka karistusregistri seaduses (vt ATS rakendussätete § 140). Muudatuste kohaselt on ametiasutusel õigus vastavaid andmeid saada registri arhiivist.

III. Tegutsemiskeeld

Eraldiseisvalt on ATS § 15 p-s 3 nimetatud KarS § 49 olevat tegutsemiskeeldu, mis kuulub lisakaristuste alla. Sarnaselt 1996. a ATS § 16 p-le 3 ei ole lubatud ametnikuks nimetada isikut, kellelt on jõustunud kohtuotsusega ära võetud teataval ametikohal töötamise või teataval tegevusalal tegutsemise õigus. Sellise lisakaristusega karistatud isiku teenistusse võtmisel aitaks ametiasutus kaasa kohtuotsuse mittetäitmisele ning see ei saa olla aktsepteeritav. Tegutsemiskeeld määratakse isikule konkreetses valdkonnas, nt varaliselt vastutavatel ametikohtadel tegutsemise keeld, politseiametnikuna tegutsemise keeld, IT-valdkonnas tegutsemise keeld. Keeldu tuleb arvestada vaid ametikohtadel, kus selliseid ülesandeid täidetakse. Seega sõltub ATS § 15 p 3 kohaldamine ametikoha iseloomust ja ametniku ülesannetest. Tegutsemiskeeld määratakse alati tähtajaliselt, kuni 3 aastaks. Kohtu poolt

⁸⁴<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-34-04>.

⁸⁵ M. Wichmann/K. Langer, Öffentliches Dienstrecht, 6. Aufl., Kohlhammer GmbH, Stuttgart 2007, lk 162.

⁸⁶ Riigikohus on leidnud, et karistamise fakt tohib isikut saata kogu elu ainult siis, kui see on ette nähtud eriseaduses, kui isik, kes otsustab akti andmise, on karistusregistri seaduse järgi õigustatud saama andmeid karistusregistri arhiivist ja kui isikut kogu elu saatvate karistusregistri andmete kasutamine on proportsionaalne taotletava eesmärgiga. Vt <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16750&tekst=RK/3-3-1-53-06>

määratud tähtaja möödumisel ei ole sellise karistuse olemasolu enam teenistusse võtmist välistavaks asjaoluks. Sealjuures ei tohi unustada ATS § 15 p-s 1 nimetatud välistust, st isikut ei või siiski teenistusse võtta, kui karistus oli määratud tahtlikult toimepandud kuriteo eest ja see ei ole veel kustunud.

IV. Seotud isikud

ATS § 15 p 4 näeb ette piirangu, mille kohaselt ei saa vahetusse alluvusse teenistusse võtta **lähisugulasi ja teisi isikuid**, kelle tegevus võib ametnikku oluliselt ja vahetult mõjutada (nt ühise majapidamise kaudu). Selline seotus annab alust arvata, et isik ei tee oma otsuseid ega anna teenistusalaseid juhiseid ja korraldusi lähisugulase või seotud isiku suhtes neutraalselt. Eelnevast tulenevalt on käesolev piirang suunatud sellele, kas isikule saab usaldada ameti teadmise, et ta täidab oma teenistusülesandeid erapooletult (erapooletuse nõue tuleneb ATS § 51 lg-st 2).

Siin tuleb tähele panna, et kahe ametikoha vaheline suhe peab olema vahetu, st nad peavad olema otseses alluvuses. Kui nende vahele jääb veel üks juhtimistasand, siis ei ole ametniku ametikohale nimetamine keelatud. See tuleneb asjaolust, et sellisel juhul eksisteerib erapoolet isik, kes saab jälgida nii teenistusalaste korralduste kui antavate soodustuste seaduslikkust ja otstarbekust. Lähtuvalt PS §-dest 11 ja 29 ei ole täielik lähedaste isikute ühes ametiasutuses töötamise keelamine ka põhjendatud.

Näide: Kui ametiasutuse juhile allub otseselt osakonnajuhataja, siis ei tohi neid kahte ametikohta täita ATS § 15 p-s 4 nimetatud isikutega. Kui ametiasutuses allub asutuse juhile tema asetäitja ning asetäitjale osakonnajuhataja, siis on võimalik seotud isikute nimetamine ametiasutuse juhiks ja osakonnajuhatajaks. Vältida tuleks aga olukordi, kus selline vahetu alluvus tekib asendamiste kaudu.

Võrreldes 1996. a ATS-ga on kohendatud **isikute loetelu**, keda ei tohi vahetusse alluvusse ametikohale nimetada. 1996. a ATS-i kohaselt ei saanud teenistusse võtta isikut, kes olid lähisuguluses (vanavanemad, vanemad, vennad, õed, lapsed ja lapselapsed) või hõimluses (abikaasa, abikaasa vanemad, vennad, õed, lapsed) vastavat ametikohta vahetult kontrollitava ametniku või vahetu ülemusega. Loetelu on uue regulatsiooni kohaselt natuke erinev, võrreldes varasema regulatsiooniga. Seega ei tohi vahetusse alluvusse võtta: 1) ametniku vanavanemat; 2) ametniku vanemat; 3) ametniku vanema alanejat sugulast (vanema alanejad sugulased on ametniku vennad ja õed, ametniku lapsed ja lapselapsed, ametniku vendade ja õdede lapsed ning lapselapsed); 4) ametniku abikaasat või elukaaslast; 5) ametniku abikaasa või elukaaslase vanemat; 6) ametniku abikaasa või elukaaslase vanema alanejat sugulast (abikaasa või elukaaslase vanema alanejad sugulased on abikaasa või elukaaslase vennad ja õed, abikaasa või elukaaslase lapsed ja lapselapsed, abikaasa või elukaaslase vendade ja õdede lapsed ning lapselapsed).

Piirangu sättesse on lisatud **elukaaslase** mõiste. Elukaaslase all on silmas peetud isikut, kellega ametnik elab *de facto* nii nagu abielus. Elukaaslase termin on lisatud sellepärast, et vältida olukorda, kus ametikohale nimetatakse isik, kes on vastavat ametikohta vahetult kontrollitava ametnikuga tihedalt seotud isik. Asjaolu, kas ametnikud on elukaaslased või mitte, tuleb hinnata vastavalt ametiasutuses olemasoleval teabele. Sellele viitavad ühine aadress, ühised lapsed jms. Nimetatud andmeid saab ametiasutus küsida seaduse alusel ning on juba ametis olevate ametnike puhul kättesaadavad personali- ja palgaarvestuse andmekogust. Samuti tuleb arvestada, et ametnik annab ametikohale nimetamisel ATS § 25 lg 1 p-s 1 nimetatud kinnituse.

Võrreldes kehtiva ATS-ga on piirangut laiendatud ka ametniku ametikohta vahetult kontrollitava ametniku ametikoha täitmisele, kuna 1996. a ATS-s ei olnud reguleeritud, kuidas tuleb käituda vastupidises olukorras – kas teenistusse võib võtta isiku, kes hakkab kontrollima või juhtima lähisugulase või lähihõimlase tegevust.

Seotud isikute loetelu on natuke erinev **võrreldes KVS-ga**, kuna KVS-i ja ATS-i piirangute eesmärk on erinev. Kui ATS-i piirangud on suunatud sellele, kas isikule saab usaldada ameti, siis KVS-i piirangud on suunatud sellele, kas ja mis tehingud on konkreetset juhul lubatavad. Samuti on erinevad ametniku ja ametiisiku mõisted ATS-i ja KVS-i tähenduses. Ametiisik KVS-i

tähenduses on füüsiline isik, kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund, sõltumata sellest, kas ta täidab avalikku ülesannet alaliselt või ajutiselt, tasu eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel. Ametiseisund on pädevus teha teise isiku jaoks siduv otsus, toiming või tehing või osaleda sellise otsuse, toimingu või tehingu tegemises või sisulises ettevalmistamises (KVS § 2).

V. Teatamiskohustus

Juhul kui teenistust välistavad asjaolud selguvad **teenistuse jooksul**, peab ametnik neist asjaoludest ATS § 58 lg 2 kohaselt ametiasutust teavitama ning ametniku teenistussuhe lõpetatakse ATS § 95 alusel. Siinkohal ei kehti automaatne teenistusest vabastamise kohustus lähisugulaste ja seotud isikute teenistusest vabastamisel ning teenistusest vabastamisel kui ilmnevad ATS § 14 lõigetes 1 või 2 sätestatud asjaolud. Samuti ei saa isikute seotuse ilmnemisel nõuda hüvitist ATS § 58 lg 3 alusel (vt lähemalt ATS § 58 ja § 95 komm). Teenistuse ajal võivad ilmneda kõik ATS §-s 15 nimetatud asjaolud.

Näited:

- (1) Võib juhtuda, et ametnikku karistatakse tema teenistuses olemise aja vältel (ATS § 15 p 1-3). Ühtemoodi tuleb käituda olenemata sellest, kas ametnik oli kuriteo toime pannud enne teenistusse asumist või teenistuse ajal. Sageli vabastatakse ametnik, kes oli kuriteo toime pannud teenistuse ajal juba varasemalt distsiplinaarmenetluse tulemusena, kuid alati ei pruugi see nii olla.
- (2) Lähedases seoses olevad isikud (nt laps ja vanem) võivad sattuda üksteise vahetusse alluvusse (ATS § 15 p 4) struktuurimuudatuse tõttu, nt juhul, kui kaotatakse ära vahepealne juhtimistasand. Samuti võib juhtuda, et mõned lähedased suhted (abielu, kooselu) tekivad teenistuse ajal.

C. Konkursid

§ 16. Konkursi korraldamise kohustus

(1) Vaba ametikoht täidetakse avaliku konkursi korras.

(2) Konkursi avalikust väljakuulutamisest võib loobuda ja korraldada sisekonkursi, kui on põhjendatud alus arvata, et vaba ametikoht on otstarbekas täita konkursi väljakuulutamise ühe või enama ametiasutuse sees.

(3) Sisekonkursi korraldamise otstarbekust eeldatakse, kui sisekonkursiga hõlmatud ametiasutuse teenistuses olevate ametnike haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele määral, mis võimaldab neil vabal ametikohal täita teenistusülesandeid paremini kui avalikult väljakuulutatud konkursil osalevatel isikutel.

(4) Konkursi võib jätta korraldamata, kui on põhjendatud alus arvata, et vaba ametikoht on otstarbekas täita ametniku tähtajalise üleviimise teel vastavalt käesoleva seaduse § 33 lõikele 1. Tähtajalise üleviimise otstarbekust eeldatakse, kui see on vajalik üleviidava ametniku pädevuse ja motivatsiooni suurendamiseks ning ametiasutuste vahelise koostöö edendamiseks ning üleviidava ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele määral, mis võimaldab tal täita teenistusülesandeid vabal ametikohal.

(5) Konkurssi ei korraldata, kui ametnik viiakse üle vastavalt käesoleva seaduse § 98 lõike 1 punktidele 1-3.

(6) Käesoleva paragrahvi lõigetes 2-5 sätestatu ei laiene riigisekretäri, ministeeriumi kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ja inspeksiooni peadirektori ega teiste käesoleva seaduse § 10 lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud valitsusasutuste juhtide vaba ametikoha täitmisele.

(7) Konkurssi ei korraldata, kui puuduva ametniku ülesanded antakse üle teisele ametnikule vastavalt käesoleva seaduse §-le 57. Käesoleva paragrahvi lõikes 6 nimetatud puuduva ametniku asendamine käesoleva seaduse § 57 kohaselt ei tohi kesta üle kuue kuu aastas.

(8) Konkursita võib teenistusse võtta riigisekretäri, ministeeriumi kantsleri, Vabariigi Presidendi Kantselei direktori ja Vabariigi Presidendi nõuniku.

ATS-i eesmärgiks on olnud ajakohastada avalikku teenistust ning kaotada regulatsioon, mis ei vasta tänapäeva vajadustele ega toeta avaliku teenistuse arengut. Senised karjäärisüsteemi elemendid ei ole Eesti avalikus teenistuses end õigustanud, muuhulgas ei ole soovitud viisil rakendunud senine bürokraatlik atesteerimisel põhinev avalike konkursside ja edutamiste süsteem. Lisaks on OECD Sigma programmi esindaja Francisco Cardona on oma artiklis „Väljakutsed Eesti avaliku teenistuse jätkusuutlikus arengus“ toonud välja, et Eesti avaliku teenistuse õiguslikus raamistikus on seni olnud palju möödahiilimisvõimalusi, mis ei ole kooskõlas Euroopa standarditega. Cardona leiab, et ebakõlad on olnud eelkõige teenistusse võtmisel, st et kompetentsusel põhinev konkurents ei ole olnud kohustuslikuks eelduseks kõigi ametnike ametisse määramisel.⁸⁷

Kompetentsusel ja avatusel põhinev värbamis- ja valikuprotseduur on oluline põhimõte ka teiste Euroopa Liidu liikmesriikide avalikes teenistustes. Näiteks Saksamaa põhiseaduse art 33 lg 2 näeb ette, et igal sakslasel on vastavalt oma võimekusele, kompetentsusele ja ametialastele saavutustele võrdne pääs avaliku teenistuse ametikohtadele. Saksa ametnikeseaduse § 9 kordab põhiseaduse sõnastust, märkides, et isikute valik peab põhinema nende võimekusel, kompetentsusel ja ametialastel saavutustel (ehk nn kompetentsuse või tulemuslikkuse printsiip) ning isikuid ei tohi sealjuures ebavõrdselt kohelda, lähtudes nende soost, päritolust, etnilisest kuuluvusest, rassist, puudest, usutunnistustest või veendumustest, seksuaalsest sättumusest jne. Nimetatud regulatsioonide eesmärgiks on anda avalikkusele kindlus, et avaliku teenistuse ametikohad täidetakse võimaluse piires kõige kvalifitseeritumate ametnikukandidaatidega ning et kõigile oleks antud võrdsed võimalused.⁸⁸ Nn **kompetentsuse printsiip** kuulub Saksamaal avaliku teenistuse alusprintsiipide hulka.⁸⁹

Lisaks kompetentsuse ja avatuse põhimõtetele on üheks oluliseks põhimõtteks **detsentraliseeritus**. Detsentraliseeritus tähendab, et nii ATS-s kui ka ATS § 10 lg 1 p 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses on paika pandud üldised reeglid, et tagada ühtne värbamis- ja valikupõhimõtete rakendamine avalikus teenistuses, kuid ametiasutustel on suur vabadus enda ametiasutuse värbamis- ja valikusüsteemi kujundamisel.

Konkursside korraldamisel tuleb arvesse võtta, et sellele menetlusele kohalduvad HMS põhimõtted. Konkursil osalemine ja vabale ametikohale kandideerimiseks avalduse esitamine ei tekita isiku jaoks veel õigust saada sellele ametikohale nimetatud. Samas on isikul aga subjektiivne õigus sellele, et läbiviidav konkurss ja valik kandidaatide vahel toimuks õiguspäraselt ning kandidaatidele oleks tagatud võrdsed võimalused ja ühetaoline kohtlemine.⁹⁰

I. Avalik konkurss

ATS regulatsioon järgib OECD soovitusi, nähes ette kohustusliku avalike konkursside protseduuri, mis annab kõigile võrdsed võimalused asuda avaliku teenistuse ametikohtadele. Valik kandidaatide seast tuleb teha lähtuvalt kandidaadi haridusest, töökogemusest, teadmistest ja oskustest ning valida tuleb kandidaat, kes eelpoolnimetatud kriteeriume arvesse võttes suudab teenistusülesandeid täita parimal võimalikul viisil (vt lähemalt ATS § 14 ja § 18 lg 3 komm). Sellise regulatsiooni eesmärgiks on kaitsta nii kandidaatide õigusi läbi võrdsete

⁸⁷ F. Cardona, 2007, <http://www.riigikantselei.ee/failid/ATAR2006.pdf>

⁸⁸ R. Schmidt, Verlag Dr. Rolf Schmidt GmbH, Hannover 2010, lk 308

⁸⁹ U. Battis, Bundesbeamtengesetz, 4. Aufl., C. H. Beck, München 2009, lk 141.

⁹⁰ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-41-07>

võimaluste andmise (vt ka ATS § 13) ning kompetentsusel põhineva valiku kui ka avalikku huvi selle kaudu, et avalik haldus toimiks efektiivselt ja asjatundlikult.⁹¹

Kui 1996. a ATS-i § 29 kohaselt oli kohustus täita konkursi korras vaid kõrgemate ametnike põhigrupi (peamiselt juhid) ametikohad, siis ATS § 16 lg 1 kohaselt täidetakse iga vaba ametikoht avaliku konkursi korras. Avalike konkursside korraldamine peab Eesti avalikus teenistuses olema reeglilik ning sellest saab erandeid teha üksnes põhjendatud juhtudel. Erandiks on üldjuhul kas sisekonkurss või üleviimine.

Vaba ametikohana tuleb käsitleda ka ametikohta, mis on ajutiselt täitmata. Seega tuleb konkurss välja kuulutada ka ajutiselt äraoleva ametniku ametikoha täitmiseks (v.a juhul, kui puuduva ametniku ülesanded antakse üle teisele ametnikule või jagatakse teiste ametnike vahel vastavalt ATS §-le 57) või ajutise iseloomuga teenistusülesandeid täitva ametniku ametikoha täitmiseks. Kui 1996. a ATS-s oli ametikoha ajutine täitmine ajutise asendajaga või kohusetäitjaga lubatud ilma konkursita (vt 1996. a ATS § 30), siis ATS selliseid erandeid ette ei näe. Kohusetäitja mõistet ATS-s enam ei tunta.

II. Ametikoha täitmise erandjuhud

Selleks et ametikoha ülesanded oleksid täidetud parimal võimalikul viisil, ei pea neid üksnes avaliku konkursi teel täitma. Oluline on, et avalikku teenistusse pääsemiseks on kõigil võrdsed võimalused, kuid ka ametiasutusele peab jätma teatud paindlikkuse teenistuse huvides teha ümberpaigutusi avaliku teenistuse sees. Vaba ametikoha täitmine muid võimalusi kasutades on üldjuhul küll ametiasutuse diskretsioon, kuid seadus seab nende võimaluste kasutamisele kindlad piirid ehk see on lubatud juhtudel, kui avalikest konkurssidest kõrvalekaldumiseks on olemas väga kaalukad põhjused.

Ametikoha täitmise erandjuhtudeks on:

- sisekonkursi korraldamine ATS § 16 lg 3 kohaselt;
- ametniku tähtajaline üleviimine ATS § 33 alusel;
- ametniku tähtajatu üleviimine ATS § 98 lg 1 p-de 1-3 alusel;
- puuduva ametniku ülesannete üleandmine teisele ametnikule vastavalt ATS §-le 57;
- avaliku konkursi luhtumine ATS § 19 lg-s 1 nimetatud juhtudel;
- riigisekretäri, ministeeriumi kantsleri, Vabariigi Presidendi Kantselei direktori ja Vabariigi Presidendi nõuniku ametikoha täitmine;
- kui erandjuhu näeb ette avaliku teenistuse eriseadus.

Esiteks võib avalikust konkursist loobuda, kui on põhjendatud alus arvata, et vaba ametikoht on otstarbekas täita konkursi väljakuulutamise ühe või enama ametiasutuse sees (**sisekonkurss**). Sisekonkurss on võrreldav 1996. a ATS regulatsiooniga, mis nägi ette edutamise. Erisuseks on siinkohal, et nüüd on ka edutamise eelduseks kompetentsusel põhinev konkurss. Seeläbi läheb vastutus enda karjääri planeerimise eest üle ametnikule endale. Konkurss võib toimuda ka mitme ametiasutuse piires, kus töötavad ametnikud, kes täidavad valdavas osas sarnaseid ülesandeid või kus suure tõenäosusega leidub kandidaate, kes vastavad vakantse ametikoha teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele.

Sisekonkurss on otstarbekas korraldada siis, kui ametiasutus on veendunud, et sisekonkursil osalevad ametnikukandidaadid on parema kvalifikatsiooniga kui avalikul konkursil osalevad ametnikukandidaadid (vt ATS § 16 lg 2). Sisekonkursi korraldamine on mõeldav näiteks avaliku teenistuse spetsiifiliste ametikohtade puhul, kus eeldatakse juba varasemat avaliku teenistuse alast töökogemust, teadmisi või oskusi.

⁹¹ U. Battis, Bundesbeamtengesetz, 4. Aufl., C. H. Beck, München 2009, lk 141.

Näide: Konkurss võib olla suunatud ühele teenistusgrupile, nt EL õigusega tegelevad ametnikud, EL raha kasutamise üle järelevalvet teostavad ametnikud, politseiasutuste ametnikud, õigusloomeametnikud.

Teiseks võib vastavalt ATS § 16 lg-le 4 jätta konkursi korraldamata, kui on põhjendatud alus arvata, et vaba ametikoht on otstarbekas täita ametniku **tähtajalise üleviimise** teel (vt lähemalt ATS § 33 komm). Tähtajalist üleviimist rakendatakse juhul, kui see on vajalik ametniku pädevuse ja motivatsiooni suurendamiseks ning ametiasutuste vahelise koostöö edendamiseks. Siinkohal on oluliseks kriteeriumiks, et üleviidava ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused võimaldaksid tal uusi teenistusülesandeid täita. Tähtajalise üleviimise põhjendus tuleks esitada isiku üleviimise haldusaktis, mis antakse ATS § 33 lg 9 p 1 alusel.

Kolmandaks ei korraldata konkursi, kui ametnik viiakse üle vastavalt ATS § 98 lg 1 p-dele 1-3 (ATS § 16 lg 5). Sellisel juhul on tegemist ametniku **tähtajatu üleviimisega** põhjusel, et:

- ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele. Konkursi korraldamine sellises situatsioonis ei ole põhjendatud, kuna ümberpaigutamise tulemusel muutub ametniku jaoks ainult tema paiknemine ametiasutuse struktuuris või avalikus teenistuses laiemalt;
- koondamissituatsioonis kaotatakse ametniku ametikoht, kuid ta paigutatakse ümber teisele ametikohale (samal ajal vabastades teenistusest ametniku, kelle ametikoht säilib). Konkursi korraldamine sellises situatsioonis ei ole põhjendatud, kuna tegemist on teenistuse ümberkorraldamisega nii, et teenistusse jääb isik, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused võimaldavad tal võrreldes koondatava isikuga paremini ametikoha teenistusülesandeid täita;
- ametiasutusel on võimalik: 1) pakkuda koondamissituatsioonis ametnikule eelmise ametikohaga sarnaste teenistusülesannetega ja ametniku haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele vastavat ametikohta; 2) ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu teenistusest vabastamise asemel pakkuda teist ametikohta, millel ette nähtud teenistusülesanded on olulises ulatuses sarnased olemasoleva ametikoha teenistusülesannetega ning ametniku teadmised ja oskused võimaldavad tal uuel ametikohal teenistusülesandeid täita; 3) töövõime vähenemise tõttu teenistusest vabastamise asemel pakkuda teist ametikohta, mille ülesannete täitmine vastab ametniku töövõimele ning sobib tema hariduse, teadmiste ja oskustega; 4) ametniku teenistusse võtmist välistavate asjaolude ilmnemise tõttu teenistusest vabastamise asemel pakkuda teist ametikohta, millel ette nähtud teenistusülesanded on olulises ulatuses sarnased olemasoleva ametikoha teenistusülesannetega. Konkursi korraldamine sellistes situatsioonides ei ole põhjendatud, kuna tegemist ei ole vaba ametikoha täitmisega, vaid teenistuse ümberkorraldamisega nii, et ametniku teenistusest vabastamise asemel on talle võimalik pakkuda ametikohta, mis vastab tema haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele.

Neljandaks ei pea konkursi korraldama, kui **puuduva ametniku ülesanded antakse üle** teisele ametnikule vastavalt ATS §-le 57 (ATS § 16 lg 7). Siinkohal on ametiasutusele jäetud diskretsioon otsustamaks, kas puuduva ametniku ülesanded jagada osaliselt või täielikult ühe või mitme ametniku vahel ning seega loobuda konkursi korraldamisest või korraldada konkurss ja nimetada ametikohale ajutiselt äraoleva ametniku asendaja. Erinevate lahendusvariantide vahel valiku tegemisel tuleks ühelt poolt arvesse võtta konkursi korraldamise aja- ja ressursikulu ning teiselt poolt ametniku ajutisest äraolekust tingitud töökoormuse tõusu (sh ajutise äraoleku perioodist tingitud töökoormuse tõusu) (vt lähemalt ATS § 57 komm).

Ilma konkursi korraldamata saab isiku ametikohale nimetada ka avaliku **konkursi luhtumise** järgselt. Selline võimalus on ametiasutusel aga väga piiratud ajalistes raamidest (vt lähemalt § 19 lg 3 selgitusi).

Kokkuvõtlikult võib märkida, et kui ametiasutus asub tavapärasel korraldusel vaba ametikohta täitma, saab ta **valida erinevate lahendusvariantide vahel** – avalik konkurss (ATS § 16 lg 1), sisekonkurss (ATS § 16 lg 2), ametniku tähtajaline üleviimine (ATS § 33) või puuduva ametniku

ülesannete täitmine (ATS § 57). Erandjuhtudel on võimalik vaba ametikoht täita ka tähtjatu üleviimise teel ning avaliku konkursi luhtumise järgselt.

Teatud põhjendatud juhtudel võib erisused konkursi korraldamisest ette näha ka **eriseadustes**.

Näide: Vangistuseseaduse § 113 lg 2 kohaselt võib vanglaametniku vaba ametikoha täita konkursita. Politsei ja piirivalveseaduse § 43 lg 12 kohaselt võib politseiametniku ametikohale nimetada konkursita. Kuna nii politseiametnike kui ka vanglaametnike ametikohad võidakse täita Sisekaitseakadeemia vastava eriala lõpetanutega, siis sellisel juhul ei ole konkursi korraldamine põhjendatud.

Vaba ametikoha täitmise osas on tehtud erisused avaliku teenistuse **tippjuhtidele** (ATS § 16 lg 6). Erisuse tegemise tingib vajadus täita tippjuhtide ametikohad kõigile avatud ja ühesugustel alustel läbiviidavate konkursside teel. Seega täidetakse riigisekretäri, ministeeriumi kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ja inspeksiooni peadirektori ja ATS § 10 lg 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud valitsusasutuse juhi vaba ametikoht **ainult avaliku konkursi** korras (vt riigisekretärile ja ministeeriumi kantslerile ettenähtud erisusi ATS § 16 lg-s 8). Loetletud vabu ametikohti ei saa täita sisekonkursi, tähtjalise üleviimise ega muus ATS § 16 lg-s 5 nimetatud erandlikus korras, v.a kui see on lubatud eriseadustes (nt vangistuseseadus, politsei ja piirivalveseadus). Samuti on tippjuhtide ajutine asendamine ATS § 57 alusel ilma avalikku konkursi korraldamata lubatud maksimaalselt kuus kuud 12- kuulise perioodi ehk aasta jooksul. Juhul kui tippjuhi avaliku võimu teostamise õigus peatatakse pikemaks perioodiks kui kuus kuud (nt lapsehoolduspuhkuse ajaks), tuleb vabanenud ametikoha täitmiseks korraldada avalik konkurss ja konkursi võitnud kandidaat nimetada ametikohale ATS § 23 lg 2 p 1 alusel (ajutiselt äraoleva ametniku asendaja nimetamine ametikohale). Konkursid viib läbi tippjuhtide valikukomisjon, mis kindlustab tippjuhtidele ühesuguste nõuete rakendamise ning ausa ja neutraalse valiku.

Ministeeriumi **kantsleri** ametikoha täitmisel võib loobuda avaliku konkursi korraldamisest (ATS § 16 lg 8). Juhul kui minister otsustab ikkagi konkursi korraldada, peab ta selle välja kuulutama avalikult ning konkurss ise peab toimuma teistele tippjuhtidele kehtestatud reeglite järgi. Kuna kantsleri sisuline töö on otseselt seotud ministriga, jääb alles seni kehtinud süsteem, kus kantsleri nimetamisel on määravaks ministri ettepanek. Samas tuleb enne Vabariigi Valitsusele ettepaneku tegemist kuulata ära tippjuhtide valikukomisjoni arvamus (vt ATS § 22 lg 2, VVS § 55 lg 1). Tippjuhtide valikukomisjoni arvamuse ärakuulamine eesmärgiks on, et ametikohale ei nimetata ebakompetentset isikut. Kui ministri ja kantsleri koostöö ei laabu, on ministril võimalus kantsler nimetatud põhjusel teenistusest vabastada (vt lähemalt ATS § 96 kamm). Analoogiliselt kantsleri ametikoha täitmisega võib ka **riigisekretäri** vaba ametikoha täitmisel loobuda avaliku konkursi korraldamisest. Siinkohal on erandi tegemise põhjuseks ka asjaolu, et tippjuhtide valikukomisjoni esimees on riigisekretär. Avaliku konkursi korraldamisest võib loobuda ka Vabariigi Presidendi Kantselei direktori ja Vabariigi Presidendi nõuniku vaba ametikoha täitmisel, tulenevalt nimetatud institutsiooni enesekorralduseõigusest ning sellest, et nimetatud ametikohtadel saavad teenistuses olla üksnes Vabariigi Presidendi usaldusisikud.

III. Konkursi läbiviimise protseduur

§ 17. Konkursi väljakuulutamine

(1) Avaliku konkursi korraldamisel tuleb vabast või vabanevast ametikohast teatada ametiasutuse ja avaliku teenistuse kesksel veebilehel. Kandidaatide taotluste esitamise tähtaeg ei tohi olla lühem kui 14 kalendripäeva avaliku teenistuse kesksel veebilehel konkursikuulutuse avaldamise päevast arvates.

(2) Sisekonkursi korraldamisel tuleb vabast või vabanevast ametikohast teatada ametiasutusesisese infovahetuskanali kaudu. Kandidaatide taotluste esitamise tähtaeg ei tohi olla lühem kui 14 kalendripäeva ametiasutusesisese infovahetuskanali kaudu konkursikuulutuse avaldamise päevast arvates.

(3) Konkursikuulutus peab sisaldama vähemalt teenistusülesannete lühikirjeldust, kandidaadile esitatavaid nõudeid ja määratud ajaks ametikohale nimetamise korral teenistustähtaega.

§ 18. Konkursi korraldamine

(1) Värbamine ja valik peavad põhinema eelnevalt avalikustatud tingimustel ning kandidaatide võrdsel kohtlemisel.

(2) Väljakuulutatud konkursist võib loobuda või konkursi avalikustatud tingimusi muuta ainult põhjendatud juhul, teatades sellest kandidaatidele esimesel võimalusel kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ning avaliku konkursi korral ametiasutuse ja avaliku teenistuse kesksel veebilehel ning sisekonkursi korral ametiasutusesisese infovahetuskanali kaudu.

(3) Ametikohale asumise ettepanek tehakse kandidaadile, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad enim teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele.

(4) Avaliku konkursi ministeeriumi kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ja inspeksiooni peadirektori ning käesoleva seaduse § 10 lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud valitsusasutuse juhi ametikohale viib läbi avaliku teenistuse tippjuhtide valiku komisjon (edaspidi tippjuhtide valikukomisjon).

(5) Avalik konkurss ministeeriumi kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ja inspeksiooni peadirektori ning käesoleva seaduse § 10 lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud valitsusasutuse juhi ametikohale kuulutatakse välja vähemalt kuus kuud enne ametisoleva kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ja inspeksiooni peadirektori ning käesoleva seaduse § 10 lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud valitsusasutuse juhi teenistustähtaja möödumist.

(6) Tippjuhtide valikukomisjoni esimees on riigisekretär ja selle koosseisu määrab Vabariigi Valitsus.

(7) Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontrolli, Õiguskantsleri Kantselei ja Riigikohtu ametnike värbamise ja valiku korra kehtestab vastava ametiasutuse juht. Esimese ja teise astme kohtute kohtuteenistujate värbamise ja valiku korra võib kehtestada justiitsminister, kuulates ära kohtute haldamise nõukoja arvamuse. Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnike värbamise ja valiku korra kehtestab valla- või linnavalitsus.

(8) Käesoleva paragrahvi lõikes 7 nimetatud ametiasutuse ametnike värbamise ja valiku täpsema korra kehtestab ametiasutuse juht või tema volitatud isik, lähtudes käesoleva seaduse § 10 lõike 1 punktis 2 nimetatud Vabariigi Valitsuse määrusest.

(9) Konkursil osalenud isikute hulgast võib koostada paremusjärjestuse mitme kandidaadi kohta, kellele ei tehtud ettepanekut ametikohale asumiseks.

(10) Paremuselt järgmise kandidaadi võib ametikohale nimetada juhul, kui konkursi võitnud isik loobub ametikohale asumisest, ametikohale nimetatud isiku ametikohale nimetamise haldusakt tunnistatakse kehtetuks käesoleva seaduse § 29 sätestatud juhtudel või kui ametnik vabastatakse teenistusest katseaja jooksul. Ametisse nimetamise õigust omav isik võib 150 kalendripäeva jooksul konkursi võitnud isikule ametikohale asumise ettepaneku tegemisest arvates teha ilma uut konkurssi välja kuulutamata kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ettepaneku ametikohale asumiseks konkursi paremuselt järgmisele kandidaadile.

1. Konkursi läbiviimise menetlus

Nii konkursi väljakuulutamise kui ka konkursi korraldamise puhul tuleb tähelepanu pöörata sellele, et nimetatud menetlustele kohalduvad HMS regulatsioon ja selle üldised põhimõtted (nt avalikkus ja andmekaitse, võrdne kohtlemine, kaalutusõigus, selgitamiskohustus jne). HMS regulatsiooni ja põhimõtete rakendumine konkursi läbiviimise menetlusele ei ole midagi uut, need põhimõtted on kehtinud kogu aeg. Siiski tuleb tähele panna, et ATS on HMS suhtes eriseadus, mistõttu teatud menetluslikes küsimustes tuleb arvesse võtta ATS erisusi. Näiteks on erisused HMS-st ette nähtud konkursi tulemustest teavitamise osas.

ATS värbamise ja valiku regulatsioon lähtub **avalikkuse põhimõttest**. Kui avalikkusel ei oleks teavet selles osas, missugustele vabadele ametikohtadele konkurss kuulutatakse, ei saaks kehtida ka põhimõte, et kõigil on võrdne pääs avaliku teenistuse ametikohtadele. Ei ole olemas muud alternatiivset meedet, mis võimaldaks potentsiaalsetele kandidaatidele vabastest ametikohtadest teada anda.⁹² Selleks, et kõigil soovijatel oleks võimalus saada ülevaade avaliku teenistuse ametikohtadele korraldatavatest konkurssidest ühest kohast, on ametiasutustel kohustus teatada avalikust konkursist avaliku teenistuse keskel veebilehel (ATS § 17 lg 1). Lisaks on oluline kajastada avaliku konkursi konkursikuulutus ka ametiasutuse veebilehel. Sisekonkursside läbiviimisel on konkursside väljakuulutamise põhimõte avaliku konkursi väljakuulutamisele sarnane – tagatud peab olema sihtgrupi teavitamine parimal võimalikul viisil ehk vähemalt asutusesise infokanali kaudu (ATS § 17 lg 2). Ametiasutused võivad konkursikuulutusi avaldada ka mujal – nt avalike konkursside puhul ajalehtedes, teise ametiasutuse veebilehel, tööotsinguportaalides jne. ATS ei näe ette kohustuslikus korras avaldada kuulutust ajalehes, kuna sellega kaasnevad ametiasutusele kulud. Samas ametiasutus võib alati konkursikuulutuse avaldada ajalehes, kui tal on selleks piisavalt ressursi.

Selleks et konkurss ei kujuneks formaalseks, on vaja anda **kandidaatidele aega** taotluse esitamiseks. See taotlus on taotlus osaleda konkursil, mitte taotlus ametikohale asumiseks ATS § 25 tähenduses (vt lähemalt ATS § 25 ja 26 komm). ATS kohaselt on nii avalike konkursside kui ka sisekonkursside läbiviimisel kandidaatidel aega taotlust esitada vähemalt **14 kalendripäeva** konkursikuulutuse avaldamise päevast arvates (ATS § 17 lg 1 ja 2). Avaliku teenistuse veebilehe kaudu peaksid kandidaadid saama kogu info konkursi kohta põhjusel, et isikul oleks lihtne ja mugav saada kogu ametikoha kohta käiv info ühest kohast. Ametiasutuse veebilehel on konkursikuulutuste avaldamine võimalik välja tuua siiski ka lingituna avaliku teenistuse veebilehele, võimaldades sel moel vähendada konkursikuulutuste avaldamisest tulenevat töökoormust. Sama kehtib kuulutuse avaldamisel muudes kanalites.

Värbamine ja valik peavad põhinema **eelnevalt avalikustatud tingimustel** ning kandidaatide **võrdsel kohtlemisel** (ATS § 18 lg 1). Selleks et kandidaadil oleks ülevaade, missugusele ametikohale ja mis tingimustel ta kandideerib, peab konkursikuulutus sisaldama vähemalt järgmist informatsiooni: teenistusülesannete lühikirjeldust, kandidaadile esitatavaid nõudeid ja määratud ajaks ametikohale nimetamise korral ka teenistustähtaega (ATS § 17 lg 3).

Näide: Otsitakse vaideid lahendavat juristi. Teenistusülesannete lühikirjelduses tuleb näidata, et töö sisu on vaiete lahendamine ning millises valdkonnas see toimub (nt sotsiaalteenuste valdkond), samuti millised on kaasnevad ülesanded, nt asutuste tegevuse kontrollimine kohapeal jms. Esitatavate nõuetena tuuakse ära õiguslane kõrgharidus, kogemus sotsiaalvaldkonnas ja enesekehtestamisoskus (vt lähemalt ATS § 14 komm). Teenistustähtajaks märgitakse „määramata ajaks“.

Konkursikuulutuses sisalduv muu vajalik informatsioon täpsustatakse ametnike värbamise ja valiku korras, mis on antud ATS § 10 lg 1 p 2 alusel.⁹³ 19.12.2012 kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruse nr 113 „Ametnike värbamise ja valiku kord“ kohaselt peab lisaks ATS § 17 lg-

⁹² M. Wichmann/K. Langer, Öffentliches Dienstrecht, 6. Aufl., Kohlhammer GmbH, Stuttgart 2007, lk 154.

⁹³ Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määrus nr 113 „Ametnike värbamise ja valiku kord“. Internetist kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012036>

s 3 sätestatule konkursikuulutus sisaldama ametiasutuse ja ametikoha nimetust, konkursil osalemiseks esitatavaid dokumente ja nende esitamise tähtaega, osalise koormusega töötamise korral koormuse suurust, ametikoha asukohta ja kontaktisiku kontaktandmeid.

ATS-i muudest sätetest ja ametniku informeerimise vajadusest tulenevalt võib osutada nõutavaks ka muude andmete kajastamine konkursikuulutuses. Kandidaadil on juba alguses vaja teada teenistuse olulisi tingimusi, mis erinevad tavapärasest.

Näide: Kui ametikoha asukoht asub mujal kui asutuse põhiasukohas, siis tuleb see ära näidata. Kui töö eeldab sagedast lähetuses viibimist, siis see samuti. Kindlasti tuleb välja tuua ka see, kui töö ei toimu tavapärasel tööajal, st kui on tegemist öötööga või summeeritud tööajaarvestuse alusel töötamisega.

Konkursikuulutuses kandidaadile esitatavate nõuete määratlemisel peab arvestama, et nõuded vastaksid ka tegelikult sellele, mida näevad ette ametikoha teenistusülesanded. Lubamatu on konkursikuulutus koostada nii, et see on suunatud juba ühele konkreetsele inimesele.

Ühe konkursikuulutuse raames võib otsida inimesi ka **mitmele** vabale või vabanevale **ametikohale korraga**, st ühesuguste ametikohtade täitmiseks ei pea olema eraldi konkursikuulutused. ATS § 10 lg 1 p 2 alusel kehtestatud määruse⁹⁴ § 2 lg 2 kohaselt võib mitme olulises osas ühesuguste teenistusülesannetega ametikoha täitmiseks kuulutada välja ühe konkursi, lisades konkursikuulutusse sellekohase teabe.

Näide: Avaldatakse kuulutus, milles soovitakse täita vangla koosseisus olevad 5 valvuri ametikohta. Kui ametikohad on nii ülesannete kui nõuete poolest olulises ulatuses ühesugused, siis piisab vaid ühest kuulutusest, kus märgitakse ära mitu ametikohta soovitakse täita.

Lisaks eelnevale peab kõigile kandidaatidele olema tagatud ka võrdne informatsioon avaldatud konkursi **tingimuste muutmise** osas. Põhjendatud juhtudel on võimalik väljakuulutatud konkursist loobuda või konkursi avalikustatud tingimusi muuta (ATS § 18 lg 2). Sellisel juhul tuleb ka kõiki kandidaate muudatustest teavitada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (vt lähemalt 1. ptk A IV „dokumentide vormid“). Samuti tuleb vastav info edastada avaliku konkursi korral ametiasutuse ja avaliku teenistuse kesksel veebilehel ja sisekonkursi korral ametiasutuse sisese infovahetuskanali kaudu. Analoogne põhimõte sisaldub ka VÕS § 1009. Rõhutada tuleb, et konkursist loobumine või konkursi tingimuste muutmine saab toimuda üksnes väga põhjendatud juhtudel.

Näide: Konkursist loobumine või konkursi tingimuste muutmine on põhjendatud, kui vaba ametikoht ei ole enam vaba seetõttu, et ajutiselt äraolev ametnik naaseb ootamatult oma ametikohale, ametiasutus soovib konkursil osalevate kandidaatide arvu laiendada või taotluste esitamise tähtaegu pikendada või parandada konkursikuulutuses ilmne ebatäpsus.

Lubamatu on konkursi tingimusi muuta võrdse kohtlemise printsiipi eirates ning eesmärgiga teha nõuded vastavaks ühele konkreetsele isikule või isikute grupile.

Lisaks eelnevale on värbamise ja valiku protsessis oluline ka **andmekaitse põhimõte**. Kuigi ATS näeb ette, et vabad ametikohad täidetakse reeglina konkursi väljakuulutamise teel, tuleb arvesse võtta ka HMS § 7 lg-s 4 sätestatud, mille kohaselt tuleb haldusmenetluses järgida isikuandmete töötlemise korda vastavalt isikuandmete kaitse seadusele. Isikuandmete kaitse seaduse § 10 lg 1 kohaselt on isikuandmete töötlemine lubatud üksnes andmesubjekti nõusolekul, kui seadus ei sätesta teisiti. Isikuandmete töötlemine on iga isikuandmetega tehtav toiming, sealhulgas isikuandmete kogumine, salvestamine, korrastamine, säilitamine, muutmine ja avalikustamine, juurdepääsu võimaldamine isikuandmetele, päringute teostamine ja väljavõtete tegemine, isikuandmete kasutamine, edastamine, riskasutamine, ühendamine,

⁹⁴ Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määrus nr 113 „Ametnike värbamise ja valiku kord“. Internetist kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012036>

sulgemine, kustutamine või hävitamine, või mitu eelnimetatud toimingut, sõltumata toimingute teostamise viisist ja kasutatavatest vahenditest (IKS § 5).

Avalikus teenistuses toimub seega isikuandmete töötlemine kas seaduse alusel või isiku nõusolekul. Seaduslik alus on avalikus teenistuses peamiseks aluseks isikuandmete töötlemisel. Seadusest tulenevaid aluseid võib liigitada kaheks: 1) isikuandmete kaitse seaduses sätestatud juhud, mil andmeid võib töödelda ilma andmesubjekti nõusolekuta; 2) kõikvõimalikes teistes, isikuandmete seaduse seisukohalt eriseadustes sätestatud alused. Lisaks võib andmeid töödelda sõltumatult andmesubjekti nõusolekust ka välislepingu või Euroopa Liidu Nõukogu või Euroopa Komisjoni otsekohalduva õigusaktiga ettenähtud kohustuse täitmiseks.⁹⁵

Näited:

- (1) Kandidaadilt võib küsida selliseid andmeid, mis võimaldavad välja selgitada, kas isik vastab teenistusse võtmiseks esitatavatele nõuetele (ATS §-d 14 ja 15).
- (2) Vanglasse tööle või vanglaametniku erialale õppima asuda sooviv isik esitab Justiitsministeeriumi vanglate osakonnale või vanglale isikuandmete ankeedi. Isikuandmete ankeedis küsitakse andmeid, mis võimaldavad hinnata isiku sobivust tööle. Lisaks võib küsida andmeid lähisugulaste ja -hõimlaste, samuti elukaaslase ees- ja perekonnanime, isikukoodi (isikukoodi puudumisel sünniaeg ja -koht) ja kontaktandmete kohta (VangS § 114¹).

Üldised raamid isikuandmete töötlemisele seab IKS § 6, mis sätestab isikuandmete töötlemise põhimõtted. Nendest tulenevalt peab ametiasutus andmete kogumisel alati eelnevalt hindama, kas andmed on ikka tõesti valiku tegemiseks vajalikud (eesmärgipärasuse nõue) ning kas just sellises ulatuses (minimaalsuse nõue) vajalikud.⁹⁶

Arvesse tuleb võtta nõudeid, mis on esitatud HMS §-s 4 **kaalutusõiguse** teostamisele. Kaalutusõigus on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuste tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Kaalutusõigus on vajalik eelkõige üksikjuhtumil õiglase otsuse tegemiseks. Ametiasutus peab leidma üksikjuhtumi jaoks sobiva ja asjakohase lahenduse ühest küljest seaduse eesmärgi ja teisest küljest konkreetseid asjaolusid arvesse võttes.⁹⁷ Hea halduse põhimõtte kohaselt tuleb kaalutusõigust teostada õiglaselt ja mõistlikult, mitte lähtudes asutuse enda soovast (ehk ametiasutuse otsust ei tohi mõjutada meelevaldsed asjaolud, mis kaalutusotsusega kuidagi seotud ei ole). Meelevaldse asjaolu arvestamine viib ebaratsionaalse otsuseni ja võib põhjustada isikute ebavõrdset kohtlemist.⁹⁸ See, mis on asjakohane ja mis mitte värbamise ja valiku otsuste tegemisel, tuleneb eelkõige ATS § 18 lg-st 3. Nimetatud sätte kohaselt tuleb värbamise ja valiku otsused teha isiku hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskuste põhjal, lähtumata isiku soost, päritolust, rahvusest, vanusest, puudest, usutunnistusest või veendumusest, seksuaalsest sättumusest ega muudest asjasepuutumatustest asjaoludest. Valiku tegemisel tuleb arvesse võtta haridust, töökogemust, teadmisi ja oskusi koosmõjus ning sellest lähtuvalt teha valik isiku kasuks, kes on võimeline teenistusülesandeid täitma konkursil kandideerinud isikutest kõige paremini. Mõistete „haridus“, „töökogemus“, „teadmised“ ja „oskused“ sisustamist vt lähemalt ATS § 14 seletuse juurest. Siinkohal tuleb tähelepanu pöörata HMS §-le 54, mis sätestab, et haldusakt (ehk käesoleval juhul ametikohale nimetamise haldusakt) on õiguspärane üksnes siis, kui see on kaalutusvigadeta.

Ametiasutustele on jäetud piisav otsustusruum, kuidas oma asutuses värbamist ja valikut ning konkursse korraldada. Ametiasutuse juht või tema volitatud isik kehtestab oma asutuse

⁹⁵ Vt ka „Isikuandmete töötlemine töösuhetes“, AKI, 2010.

<http://www.aki.ee/download/1818/Isikuandmed%20töösuhetes%20juhendamaterjal%20LÕPLIK.pdf>

⁹⁶ Vt ka „Isikuandmete töötlemine töösuhetes“, AKI, 2010.

<http://www.aki.ee/download/1818/Isikuandmed%20töösuhetes%20juhendamaterjal%20LÕPLIK.pdf>

⁹⁷ H. Maurer, Kirjastus Juura, Tallinn 2004, lk 86.

⁹⁸ A. Aedmaa/E. Lopman/N. Parrest/I. Pilving/E. Vene, Kirjastus Juura, Tartu 2004, lk 280-285.

värbamise ja valiku korra, lähtudes Vabariigi Valitsuse vastavast määrusest (ATS § 18 lg 8). Seega peab ametiasutus arvestama seaduses ja määruses kehtestatud menetlusreeglitega, kuid muus osas on ta vaba menetlust ise reguleerima.

Näited:

- (1) Lisaks konkursikuulutuse avaldamisele ametiasutuse ja avaliku teenistuse kesksel veebilehel võib asutus otsustada, et kõigi juhtimisfunktsiooniga ametikohtade täitmisel avaldatakse kuulutus ka ajalehes. Ametiasutus võib määrata põhilised konkursietapid (kirjalik voor, vestlus personalitöötajaga, vestlus juhtkonna liikmega, vaimsete või kehaliste võimete test, proovitöö jne). Erinevate ametikohtade täitmiseks võivad olla kehtestatud erinevad konkursimenetlused, nt ühed reeglid nn põllul töötavatele ametnikele, teised spetsialisti tasemele ja kolmandad juhtimisfunktsioone täitvatele ametikohtadele.
- (2) Ametiasutuse korras saab jagada ülesanded ametikohapõhiselt, nt personalitöötaja ülesanded, vahetu juhi ülesanded, komisjoni moodustamise alused ja komisjoni ülesanded. Kõiki valikuotsuseid ei pea tegema ametisse nimetamise õigust omav isik, ametiasutuse värbamise ja valiku korras saab näiteks määrata, et teatud otsused teeb personalitöötaja. Mõnikord on esitatud 200 taotlust ning nende hulgast esmase valiku teevad tavapärastelt muud ametnikud või töötajad. Otsuse tegemise kohustusega kaasneb ka selle põhjendamise kohustus (vt lähemalt ATS § 20 komm).
- (3) Ametiasutuse värbamise ja valiku korras võib olla volitatud ametikohale asumise ettepaneku tegemine allapoole. Täidetava ametikoha vahetu juht ja personalitöötaja teevad otsuse, milline kandidaat sobib ametikohale kõige paremini. Personalitöötaja teeb (kooskõlastatult vahetu juhiga) väljavalitud kandidaadile ettepaneku ametisse asuda. Kui kandidaat vastab „jah“, siis personalitöötaja võtab avalduse jm vormistamiseks vajalikud dokumendid ning vormistab ametisse nimetamise käskkirja. Kantsler allkirjastab ametisse nimetamise käskkirja.

Olukorras, kus haldusorgani poolt läbi viidava personalivaliku ja selleks korraldatava konkursi tulemustest sõltub isiku võimalus realiseerida PS §-st 29 tulenevat õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta, peab tal olema selle õiguse riivamise korral võimalus **kohtulikuks kaitseks**. See tähendab, et ametiasutuse poolt läbiviidav otsustusprotsess ja selle tulemused peavad olema kohtulikult kontrollitavad. Kontrollida saab, et järgitaks kehtestatud või kokku lepitud menetlusreegleid ja otsustamiskriteeriume, et asutuse tegevus valiku langetamisel oleks kooskõlas hea halduse põhimõttega ning ametikohale kandideerijaid koheldaks võrdselt. Ka juhul, kui menetlusreeglid ja kriteeriumid on määratud sellesama ametiasutuse poolt, ei tohi valik kandidaatide hulgast toimuda meelevaldselt.⁹⁹ Selleks et võimaliku vaidluse korral suudaks ametiasutus hiljem tõendada, et menetlus on toimunud õiguspäraselt, on oluline, et ametiasutus säilitab kõik värbamis- ja valikuprotsessi käigus tähtsust omavad dokumendid (vt HMS § 19).

Lisaks eelnevale peab värbamis- ja valikuprotseduuri läbiviimisel arvestama seda, et HMS § 36 kohaselt on ametiasutusel **selgitamiskohustus**. Ametiasutus peab isiku taotlusel muuhulgas selgitama isikule, mis on tema õigused ja kohustused värbamis- ja valikuprotsessi teostamise käigus. Selgitamiskohustuse täitmisel peab juhinduma kandidaadi eesmärkidest ja soovidest.

Näide: Näiteks on ametiasutusel selgitamiskohustus, kui isik soovib täpsemat infot konkursi tähtaegade, dokumentide esitamise üksikasjade, värbamis- ja valikuprotsessi etappide, ametnikule esitatavate nõuete, teenistusülesannete jne osas.

Avaliku konkursi ministeeriumi kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ja inspeksiooni peadirektori ning ATS § 10 lg 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruces nimetatud valitsusasutuse juhi ametikohale viib läbi avaliku teenistuse **tippjuhtide valikukomisjon**. Ministeeriumi kantsler on toodud käesolevasse loetelusse juhuks, kui minister otsustab korraldada kantsleri vaba ametikoha täitmiseks avaliku konkursi. Avalik konkurss ministeeriumi kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ning inspeksiooni peadirektori ja käesoleva seaduse § 10 lg 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruces

⁹⁹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-41-07>

nimetatud valitsusasutuse juhi ametikohale kuulatakse välja vähemalt kuus kuud enne ametisoleva kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ning inspektsiooni peadirektori ja ATS § 10 lg 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud valitsusasutuse juhi teenistustähtaja möödumist. Sätte eesmärgiks on pakkuda ametisolevale isikule tuleviku suhtes kindlustunnet, kas ja millisel ametikohal tema teenistus tähtaja möödumisel jätkub ning vältida olukorda, kus teenistustähtaja möödumisest tuleneva ebakindluse tõttu tippjuhi motivatsioon langeb ning ta otsib võimalusi avalikust teenistusest lahkuda.

Tulenevalt põhiseaduslike institutsioonide ja neid teenindavate ametiasutuste enesekorraldusõigusest on Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontrolli, Õiguskantseleri Kantselei, kohtute ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnike värbamise ja valiku menetlusele kehtestatud erikord.

Täiesti uus regulatsioon võrreldes 1996. a ATS-ga on see, et konkursi lõppvoorud jõudnud kandidaadilt võib küsida tema **majanduslike ja muude huvide** kohta KVS tähenduses, kui ametikohal, millele ta kandideerib, on deklaratsiooni esitamine korruptsioonivastase seaduse alusel nõutav (vt lähemalt ATS § 25 lg 3 kommi).

Tähele tuleb panna ka ATS § 123 regulatsiooni, mille kohaselt **enne 2013. a. 1. aprilli** väljakuulutatud konkurss viiakse lõpule seaduse alusel, mille alusel konkurss välja kuulutati.

2. Paremusjärjestuse koostamine

Paremusjärjestuse koostamine on ATS-i esmakordselt sisse toodud. Selle eesmärgiks on tagada ametikoha võimalikult kiire täitmine ning vähendada konkursside läbiviimisega kaasnevat töökoormust ning ressursikulu. Paremusjärjestuse võib koostada nii avalikul konkursil kui ka sisekonkursil osalenud isikute hulgast. ATS siinkohal konkursside liikide osas erisusi ette ei näe.

Konkursi tulemusena võib konkursil osalenud isikute seast koostada paremusjärjestuse mitme kandidaadi kohta, kellele ei tehtud ettepanekut ametikohale asumiseks (ATS § 18 lg 9). Kandidaatide paremusjärjestus tuleb koostada **enne kandidaatide ametikohale nimetamiseks esitamist** (vt Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määruse nr 113 § 3 lg-t 2).¹⁰⁰ Ametisse nimetamise õigust omav isik võib 150 kalendripäeva jooksul konkursi võitnud isikule ametikohale asumise ettepaneku tegemistest arvates ilma uut konkursi välja kuulutamata teha ettepaneku ametikohale asumiseks konkursil paremuselt järgmisele kandidaadile.

Paremuselt järgmise kandidaadi saab sellele ametikohale läbiviidud konkursi raames (paremusjärjestusest ei saa võtta kandidaati, kui mis iganes sarnase profiiliga ametikoht ametiasutuses vabaneb) ametisse nimetada ainult järgmistel juhtudel (ATS § 18 lg 10):

- konkursi tulemusena koostati paremusjärjestus. Kui paremusjärjestust ei koostata, esitatakse ametisse nimetamise õigust omavale isikule sobivaim kandidaat, kuid vajaduse tekkimisel ei ole hiljem võimalik konkursil osalenud kandidaatide poole ametikohale asumise ettepanekuga pöörduda;
- kui konkursi võitnud isik loobus ametikohale asumisest või;
- ametikohale nimetatud isiku ametikohale nimetamise haldusakt tunnistatakse kehtetuks vastavalt ATS §-le 29 või;

¹⁰⁰ Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määruse nr 113 „Värbamise ja valiku kord“. <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012036>

- ametnik vabastatakse teenistusest katseaja jooksul. Siinkohal võib toimuda teenistusest vabastamine ka muudel ATS-s nimetatud alustel kui teenistusest vabastamine katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu.

Paremusjärjestuse koostamisele ei ole seatud piiri selle kohta, mitme kandidaadi kohta tuleks nimekiri koostada. Seaduse kohaselt on võimalik paremusjärjestus koostada ka nii, et mitu isikut jagavad ühte kohta (nt kohad 2-5). Juhul kui tekib vajadus paremusjärjestuse alusel isikut ametikohale nimetada ning kandidaatide täpsem pingeriida jäi algselt lahtiseks, tuleks kandidaatide seas, kes jagavad pingereas samu kohti, läbi viia veel täiendavaid valikuetappe. Üldjuhul peaks siiski olema võimalik paremusjärjestusse kuuluvaid kandidaate pingeritta seada. Paremusjärjestus tuleks koostada Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määruse nr 113 „Ametnike värbamise ja valiku kord“ alusel kirjalikult (vt määruse § 3 lg 2). Vastavalt HMS § 5 lõikele 6 on võimalik see asendada elektroonilise vormiga (vt 1. ptk A IV „dokumentide vormid“).

IV. Luhtumine

§ 19. Konkursi luhtumine

(1) Konkurs loetakse luhtunuks, kui:

1) sellel osalemiseks ei esitatud ühtegi taotlust;

2) 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.

(2) Konkursi luhtumine otsustatakse kirjalikult 120 kalendripäeva jooksul pärast konkursil osalemiseks määratud tähtaja möödumist. Kui nimetatud tähtaja jooksul ei ole konkursi alusel ühtegi isikut ametikohale nimetatud, loetakse konkurs automaatselt luhtunuks.

(3) Ametisse nimetamise õigust omav isik võib 120 kalendripäeva jooksul avaliku konkursi luhtumise kohta otsuse tegemise kuupäevast arvates nimetada ametikohale teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele vastava isiku ilma konkursi korraldamata.

(4) Kui käesoleva paragrahvi lõike 3 alusel ametikohale nimetatud isik osutub katseaja jooksul ebasobivaks, tuleb ametikoha täitmiseks korraldada uus konkurs.

(5) Käesoleva paragrahvi lõiked 3 ja 4 ei laiene riigisekretäri, ministeeriumi kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ja inspeksiooni peadirektori ning käesoleva seaduse § 10 lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud valitsusasutuse juhi vaba ametikoha täitmisele.

Ametisse nimetamise õigust omaval isikul on hindamisruum otsustamiseks konkursil osalevate isikute hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskuste alusel, kellele ta teeb ettepaneku ametikohale asumiseks. Kaalutusõigust tuleb aga teostada kooskõlas volituste piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ja õiguse üldpõhimõtetega (vt lähemalt § 17 ja 18 komm „kaalutusõigus“). Sellele vaatamata ei tekita konkursil osalemine ja vabale ametikohale kandideerimiseks taotluse esitamine isiku jaoks veel õigust saada sellele ametikohale nimetatud. Ametisse nimetamise õigust omav isik ei ole kohustatud konkursil osalenud kandidaatide hulgast kedagi ametikohale nimetama, kui ta leiab, et kandidaadid ei suuda teenistusülesandeid täita parimal võimalikul viisil (ATS § 18 lg 3). See põhimõte on erinev võrreldes 1996. a ATS-ga, kus konkursi- ja atesteerimiskomisjoni ettepanek isiku ametikohale nimetamiseks oli ametisse nimetamise õigust omavale isikule kohustuslik (vt 1996. a ATS § 99¹). Kuigi lõpliku otsuse isiku ametikohale nimetamise kohta teeb ametisse nimetamise õigust omav isik, ei tähenda see, et ta peab kogu värbamis- ja valikuprotseduuris ise osalema (küll aga võib ta seda teha).

HMS § 43 lg 2 sätestab, et kui haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses otsustatakse jätta haldusakt andmata, teavitatakse sellest adressaati ja haldusmenetlus lõpeb ning ATS § 20 näeb ette, et konkursil osalenud kandidaate teavitatakse konkursi lõpptulemustest. Juhul kui konkursil osalemiseks ei esitatud ühtegi taotlust või kui ametisse nimetamise õigust omav isik loobus ametnikukandidaatide ametikohale esitamisest ATS § 19 lg 1 p-s 2 nimetatud põhjusel, tuleb konkurss lugeda luhtunuks. Isikuid, kes konkursil osalesid, tuleb sellisest otsusest teavitada koos vastava põhjendusega.

Konkurss võib luhtuda ka automaatselt ja seda juhul, kui ametiasutus ei ole 120 kalendripäeva jooksul alates konkursil osalemiseks määratud tähtaja möödumisest ühtegi isikut ametikohale nimetanud. Seega tuleb tähele panna, et kogu värbamis- ja valikuprotseduur tuleks läbi viia **nelja kuu jooksul**. HMS § 5 lg 2 kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Seega on oluline, et konkursimenetlus viiakse läbi mõistliku aja jooksul. Neli kuud on mõistlik aeg ühelt poolt ametiasutusele vajalike valikuetappide läbiviimiseks ja otsuse tegemiseks ning teiselt poolt kandidaadile värbamis- ja valikuprotsessis osalemiseks ning tulemuste teadasaamiseks.

Üksnes avaliku konkursi luhtumise korral on ametisse nimetamise õigust omaval isikul võimalik nimetada konkursiväliselt ametikohale nõuetele vastav isik (ATS § 19 lg 3). Siinkohal on erand põhjendatud, kuna kõigile soovijatele nii halduse seest kui ka väljaspool haldust on antud võimalus kandideerida vabale ametikohale, kuid konkursil osalenud kandidaatidest ei osutunud keegi sobivaks (või ei esitatud ühtegi taotlust). Samas võib selline ametikohale määramine toimuda ainult piiratud ajalistes raamides. Avaliku konkursi luhtumine tuleb otsustada 120 kalendripäeva jooksul pärast konkursil osalemiseks määratud tähtaja möödumist. Avaliku konkursi luhtumise otsuse tegemisest alates võib 120 kalendripäeva jooksul nimetada ametikohale nõuetele vastava isiku konkursi korraldamata. Sellisel juhul on ametiasutusele antud piisav aeg värbamise ja valiku otsuste tegemiseks – esiteks 120 kalendripäeva (ehk 4 kuud) on aega korraldada konkurss ning juhul kui see luhtub, on 120 kalendripäeva (ehk 4 kuud) aega täiendavate värbamisotsuste tegemiseks.

Siinkohal tuleb tähele panna regulatsiooni, mille kohaselt saab konkursiväliselt isiku ametikohale nimetada ainult juhul, kui avaliku konkursi luhtumise kohta on **vormistatud vastav otsus**. Juhul kui avaliku konkursi luhtumise kohta otsust ei tehta ning konkurss muutub tähtaja möödudes automaatselt luhtunuks, siis ei ole enam võimalik ilma konkursi korraldamata nõuetele vastavat isikut ametikohale nimetada. Vormistamise nõue kehtib ka juhul, kui konkursil osalemiseks ei esitatud ühtegi taotlust. Konkursi luhtunuks tunnistamise otsus peab olema tehtud kirjalikus vormis (ATS § 19 lg 2) (vormi kohta vt lähemalt 1. ptk A IV „dokumendi vormid“). Otsuse konkursi luhtumise kohta peaks tegema ametisse nimetamise õigust omav isik. Ametisse nimetamise õigus on ametiasutuse juhil või tema volitatud isikul, organil või tema volitatud isikul (vt lähemalt ATS § 22 lg 1 komm).

Konkursiväliselt võetud ametnikule kohaldatakse analoogiliselt teiste ametikohale nimetatavate ametnikega kuni neljakuulist katseaega. Kui isik osutub ebasobivaks, vabastatakse ta katseajal ning ametiasutus peab korraldama uue konkursi. Uus konkurss tuleb korraldada ka siis, kui konkursiväliselt ametikohale nimetatud isik vabastatakse 120 kalendripäeva sees ehk konkursiväliselt saab isiku ametikohale nimetada vaid üks kord 120 kalendripäeva jooksul.

Kõnealuse paragrahvi juures tuleb rõhutada, et konkursiväliselt isiku ametikohale nimetamise regulatsioon, mida saab kasutada avaliku konkursi luhtumisel, on pigem erand, mitte reegel, millest alati lähtuda.

Kuna ATS kohaselt on **tippjuhtide** vabade ametikohtade täitmine ette nähtud ainult avaliku konkursi kaudu, siis ei ole tippjuhtide puhul võimalik konkursi luhtumise korral sellest üldisest põhimõttest kõrvale kalduda. Seega tuleb tippjuhi ametikohale välja kuulutatud avaliku konkursi luhtumise korral korraldada uus avalik konkurss. Juhul kui ametiasutuse töö oleks häiritud tippjuhi lühiajalise puudumise tõttu, on võimalik anda ülesanded ATS § 57 alusel kuni kuueks kuuks ametiasutuse teistele ametnikele (vt § 16 lg 7 regulatsiooni).

V. Tulemustest teavitamine

§ 20. Konkursi tulemustest teavitamine

Konkursi lõpptulemustest teavitatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis konkursi võitnud isikut ja valituks mitteosutunud kandidaate otsuse tegemise päevale järgneva 14 kalendripäeva jooksul.

ATS regulatsioon näeb ette maksimaalse konkursi tulemustest teavitamise aja sätestades, et konkursi **lõpptulemustest** teavitatakse nii konkursi võitnud isikut kui ka valituks mitteosutunud kandidaate otsuse tegemise päevale järgneva 14 kalendripäeva jooksul. Samas kui osa kandidaate otsustatakse juba konkursi algfaasis kõrvale jätta, oleks soovitatav neid sellekohasest otsusest võimalikult aegsasti teavitada. Ei ole õiglane lasta kandidaadil näiteks 3 kuud oodata, kui on juba kindlalt teada, et ta ei osutunud valituks. Hiljem tuleks kandidaate ikkagi ametlikult teavitada peale konkursi lõpptulemuste selgumist (sellest hakkavad kulgema kaebetähtajad). Käesoleval juhul on tegemist on HMS § 43 lg 2 teises lauses nimetatud teavitusega (vt lähemalt ATS § 19 komm).

Näide: Kui mitmekordne teavitamine võib oluliselt suurendada personalitöötaja töökoormust, võib juba konkursikuulutuses märkida, et juhul kui teatud kuupäevaks ei ole isikuga ühendust võetud, siis ta järgmisesse hindamisvooru ei pääsenud. Sellise konkursikuulutuses märgitud informatsiooni esitamise korral ei tohi unustada, et kõiki kandidaate tuleb ATS § 20 kohaselt teavitada peale konkursi lõpptulemuste selgumist.

ATS näeb ette, et tulemustest teavitamine toimub kirjalikku taasesitamist võimaldavas **vormis** (vt lähemalt 1. ptk A IV „dokumendi vormid“). Isikuid tuleb teavitada valituks või mittevalituks osutumise faktist ning mittevalituks osutumise korral lisada ka sellekohane põhjendus. Põhjuseks ei saa olla meelevaldsed asjaolud, näiteks ei saa põhjuseks olla isiku sugu, vanus, poliitiline maailmavaade vms. Otsuse põhjendamine on oluline ka seetõttu, et selle otsuse õiguspärasus oleks hiljem kohtulikult kontrollitav. Tähele tuleb panna, et tulenevalt isikuandmete kaitse põhimõttest ei avalikustata tulemustest teavitamisel paremusjärjestuses olevate teiste isikute nimesid.

D. Ametniku teenistusse võtmise kord

I. Ametniku teenistusse võtmine ja ametikohale nimetamise õigus

§ 21. Ametniku teenistusse võtmine

(1) Ametnik võetakse teenistusse ametikohale nimetamisega.

(2) Ametnik nimetatakse ametiasutuse koosseisus ettenähtud vabale ametikohale käesolevas seaduses sätestatud korras.

§ 22. Ametikohale nimetamise õigus

(1) Ametikohale nimetamise õigus on ametiasutuse juhil või tema volitatud isikul, samuti organil või tema volitatud isikul (edaspidi ametisse nimetamise õigust omav isik).

(2) Ministeeriumi kantsleri nimetab ametikohale Vabariigi Valitsus, kuulanud ära tippjuhtide valikukomisjoni arvamuse.

(3) Tippjuhtide valikukomisjoni lõppotsus kandidaadi sobivuse kohta avaldatakse Riigikantselei veebilehel.

Isiku ametikohale nimetamine sõltub ametiasutuse kaalutlusest ja hinnangust, missugune ametnikukandidaat suudaks teenistusülesandeid täita parimal võimalikul viisil. Kui ametiasutus

on parima kandidaadi välja valinud, järgneb sellele väljavalitud isiku ametikohale nimetamine. Avaliku teenistuse raames antavad käskkirjad, korraldused jne ametniku teenistusse võtmiseks puudutavad ametnikku kui erilises seisundis eraisikut ja kujutavad endast **haldusakti**.¹⁰¹ Seega ametikohale nimetamise käskkirja või korralduse andmisele eelneb haldusmenetlus ning ametikohale nimetamine vormistatakse haldusaktiga. Ametikohale nimetamise haldusakt antakse sellisel moel siis, kui ametnik võetakse esmakordselt teenistusse kui ka siis, kui ametnik liigub avaliku teenistuse sees ühelt ametikohalt teisele ametikohale (nt tähtajalise või tähtajatu üleviimise korral) (vt lähemalt ATS § 26 komm).

Ametikohale nimetamise õigust omav isik on isik, kellel on volitus teha otsuseid, mis puudutavad konkreetse ametniku teenistussuhet. HMS § 68 lg 2 kohaselt otsustab haldusakti kehtetuks tunnistamise haldusorgan, kelle pädevuses oleks haldusakti andmine kehtetuks tunnistamise ajal (sama kohaldatakse ka haldusakti muutmise ja haldusakti kehtivuse peatamise suhtes). Kui otsustamine jääb ühe haldusorgani pädevuse raamidesse, siis eriseadus võib ette näha, et ametikohale nimetab ja ametikohalt vabastab üks isik, kuid näiteks teenistuslähetusse saadab teine isik. Selline erisus on tehtud nt VVS § 55 lg-s 1¹ – kui kantsleri nimetab ametikohale ja vabastab ametikohalt Vabariigi Valitsus, siis minister võib panna kantsleri ülesanded ühele asekanteritist või struktuuriüksuse juhtidest, kui kantsler ei saa haiguse tõttu või muul põhjusel ajutiselt ülesandeid täita.

Ühes ametiasutuses ei pea ametisse nimetamise õigust omav isik kõigi ametikohtade puhul olema sama isik. ATS § 22 lg-s 1 on see pädevus üldreeglina antud ametiasutuse juhile. Ametiasutuse juhiks ministeeriumis on minister, vallavalitsuses vallavanem, linnavalitsuses linnapea, muus ametiasutuses peadirektor, direktor vms. Ametiasutuse juhil on õigus volitada see õigus edasi.

Näide: Ameti või inspeksiooni juht või linnapea võib otsustada, et iga tema asetäitja nimetab ametikohale temale alluvad ametnikud. Või et kõik ametnikud nimetab ametikohale üks vastutav asetäitja. Kuigi see õigus oli asutuse juhil ka vastavalt 1996. a ATS-le, ei ole seda praktikas olulisel määral kasutatud.

Ministeeriumis nimetab minister ametikohale ministeeriumi asekanterleri ja osakonnajuhatajad, kuid osakonnajuhatajatele alluvad ametnikud nimetab ametikohale kantsler. See tuleneb otseselt VVS-st (vt VVS § 49 lg 1 p-d 6 ja 7, § 53 lg 5, § 56 lg 2) ning seda ei saa minister isegi ATS § 22 lg 1 alusel teisti otsustada. Ametikohale nimetamise õigus võib olla ka organil (näiteks Vabariigi Valitsus, vt kantsleri nimetamise kohta VVS § 55 lg 1 ja ATS § 22 lg 2) või teatud juhtudel ka selle organi poolt volitatud isikul.

Ametikohale nimetamise õigus ei piirdu vaid õigusega anda ametikohale nimetamise haldusakt. Selle õigusega kaasnevad õigused teha vastavalt seadusele ametniku suhtes muid olulisi otsuseid.

Näide: Ametisse nimetamise õigust omaval isikul on kaasnev õigus nt konkursi luhtumise otsustamiseks (ATS § 19), tähtajaliseks üleviimiseks nõusoleku andmiseks või sellest keeldumiseks (ATS § 33), puhkuse andmise otsustamiseks (ATS § 43), lähetusse saatmiseks (ATS § 44), ametijuhendi kehtestamiseks (ATS § 52), kõrvaltegevuste keelamiseks (ATS § 60), distsiplinaarkaristuse määramiseks (ATS § 76).

Uus regulatsioon võrreldes 1996. a ATS-ga on see, et ministeeriumi kantsleri ametikohale nimetamise eelduseks on tippjuhtide valikukomisjoni arvamus. Valikukomisjoni lõppotsus kandidaadi sobivuse kohta avaldatakse Riigikantselei veebilehel. Lõppotsuse avaldamisel tuleb arvestada isikuandmete kaitse seaduse regulatsiooniga. Tippjuhtide valikukomisjoni lõppotsus on soovitusliku, mitte siduva iseloomuga.

¹⁰¹ A. Aedmaa/E. Lopman/N. Parrest/I. Pilving/E. Vene, HMS käsiraamat, Kirjastus Juura, Tartu 2004, lk 25.

II. Teenistustähtaeg

§ 23. Teenistustähtaeg

(1) Ametnik nimetatakse ametikohale määramata ajaks, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud juhtudel.

(2) Määratud ajaks nimetatakse ametikohale järgmiselt:

1) ajutiselt äraoleva ametniku asendaja - asendatava ametikohale naasmiseni või ametikohalt vabastamiseni;

2) ajutise iseloomuga teenistusülesandeid, eelkõige ajaliselt piiritletud ülesandeid ja töömahu ajutise suurenemise tõttu tekkinud ülesandeid täitev ametnik - ülesande täitmise ajaks või töömahu suurenemise ajaks, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks või Riigikogu uurimis- või probleemkomisjoni tegevuse lõppemiseni;

3) riigisekretär, ministeeriumi kantsler, asekanter, Riigikantselei direktor, valitsusasutuse juht - viieks aastaks;

4) Vabariigi Presidendi nõunik - Vabariigi Presidendi volituste ajaks;

5) riigi julgeoleku volitatud esindaja juht - viieks aastaks;

6) soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik - viieks aastaks.

(3) Kui käesoleva paragrahvi lõike 2 punkti 2 alusel määratud ajaks ametikohale nimetatud ametnik nimetatakse samale ametikohale määratud ajaks järjest rohkem kui kaks korda või kui tema teenistustähtaega pikendatakse rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, loetakse ametnik ametikohale nimetatuks määramata ajaks. Isiku nimetamist samale ametikohale loetakse järjestikuseks, kui ametikohalt vabastamise ja ametikohale nimetamise vaheline aeg ei ületa 60 kalendripäeva.

(4) Käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 3 nimetatud tähtaja kulgemine peatub ajaks, kui ametnik viibib rasedus- ja sünnituspuhkusel, lapsendaja puhkusel või lapsehoolduspuhkusel.

(5) Ametnikku ei nimetata käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 5 nimetatud ametikohale rohkem kui kaheks ametiajaks järjest.

Avalikus teenistuses on **reegliks**, et ametnik nimetatakse ametikohale **määramata ajaks** ning ametnik täidab ülesandeid, mis on püsiva iseloomuga. Ametnik peab lähtuma avalikest huvidest, olema sõltumatu oma teenistusülesannete täitmisel ja otsuste tegemisel ning selle sõltumatuse tagamise üheks mehhanismiks on ka ametniku määramine ametikohale määramata ajaks. Mida rohkem on ametnik kindel oma õiguslikus positsioonis, seda enam on garanteeritud, et ta teeb otsuseid kallutamata ning ainult seadusest ja õiguse üldpõhimõtetest lähtuvalt.¹⁰²

Üldjuhul tegelevad ametnikud ülesannetega, millel on püsiv iseloom, nt riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine, alaliselt riigi sõjaline kaitsmine ja valmistumine selleks, süütegude menetlemine jne. Määramata ajaks ametikohale nimetamise reeglist on lubatud teha erandeid ainult üksikute põhjendatud juhtudel, mis on nimetatud ATS §-des 23 ja 33.

1. Ajutiselt äraoleva ametniku asendaja

Ajutiselt äraoleva ametniku asendaja nimetatakse ametikohale **asendatava ametikohale naasmiseni või ametikohalt vabastamiseni**. Asendaja ametikohale nimetamisel ei tohi

¹⁰² R. Schmidt, Besonderes Verwaltungsrecht I, 13. Aufl., Rolf Schmidt Verlag, Hannover 2010, lk 306.

haldusaktis märkida konkreetset kuupäeva, vaid teenistustähtaeg määrataksegi ATS § 23 lg 2 p-s 1 nimetatud formuleeringuna „asendatava ametikohale naasmiseni või ametikohalt vabastamiseni“. See on identne 1996. a ATS § 21 lg 2 p-s 1 toodud sõnastusega. Teenistustähtaeg loetakse lõppenuks nimetatud sündmustest ühe või teise saabumisel. Mõlema alternatiivi märkimine on oluline seetõttu, et asendaja ametikohale nimetamise hetkel ei ole teada, kas ajutiselt äraolev ametnik kindlasti oma ametikohale naaseb või mitte. Kui ajutiselt äraolev ametnik ei naase, siis lõpeb asendaja teenistussuhe ikkagi asendatava ametikohalt vabastamise hetkest. Seejärel tuleb korraldada uus konkurss vaba ametikoha täitmiseks. ATS-s ei ole 1996. a ATS § 21 lg-s 3 sisaldunud asendaja eelisõigust saada ametikohale nimetatuks. Ajutiselt äraoleva ametniku asendaja tuleb teenistusest vabastada ATS § 88 alusel.

Kui tegemist on **ahelasendamistega**, siis tuleks asendamine vormistada nii, et isik võetakse teenistusse määratud ajaks kuni (põhiametnik) või (1. asendaja) naasmiseni või ametikohalt vabastamiseni. Haldusakti vormistamisel on seega oluline, millest sõltub asendaja teenistustähtaeg. Oluline on, et 2. asendajat saaks teenistusest vabastada juhul, kui tuleb tagasi põhiametnik või kui tuleb tagasi 1. asendaja. Esimene asendaja tuleks teenistusest vabastada siis, kui tuleb tagasi põhiametnik. Kui tuleb tagasi põhiametnik, siis tuleks teenistusest vabastada mõlemad asendajad.

Näited:

- (1) Esimene asendus: „Nimetan (nimi) osakonna talituse nõuniku ametikohale asendajaks kuni (põhiametniku nimi) ametikohale naasmiseni või ametikohalt vabastamiseni.“
- (2) Teine asendus: „Nimetan (nimi) osakonna talituse nõuniku ametikohale kuni (põhiametniku nimi) või(1. asendaja nimi) ametikohale naasmiseni või ametikohalt vabastamiseni.“

Kui isik nimetatakse määratud ajaks ametikohale ajutiselt äraoleva ametniku asendajaks, siis ei kohaldata talle ATS § 23 lg-s 3 sätestatud piirangut. ATS § 23 lg 2 p 1 alusel ametikohale nimetatud isikule võib kohaldada katseaega ATS §-s 24 sätestatud korras (see on erisus võrreldes 1996. a. ATS regulatsiooniga).

2. Ajutise iseloomuga teenistusülesandeid täitev ametnik

Ajutise iseloomuga teenistusülesandeid täitev ametnik nimetatakse ametikohale **ülesande täitmise ajaks või töömahu suurenemise ajaks**, kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks või Riigikogu uurimus- või probleemkomisjoni tegevuse lõppemiseni. Isiku ametikohale nimetamine ATS § 23 lg 2 p 2 alusel sõltub seega asjaolust, kas isiku teenistusülesanded on alatise või ajutise iseloomuga.

Näide: Ajutise iseloomuga ülesandeks võib olla tähtjalise EL projekti juhtimine või rakendamine, oluliste ümberkorralduste (nt asutuste liitmise) elluviimine, seoses EL eesistumisega ametiasutusele pandud täiendavate ülesannete täitmine.

Ajutise iseloomuga teenistusülesandeid täitva isiku ametikohale nimetamine on analoogne 1996. a ATS regulatsiooniga, mille kohaselt sai ametikohale nimetada koosseisuväliseid ametnikke. Erisus võrreldes varasema regulatsiooniga seisneb selles, et nüüd tuleb ka ajutise iseloomuga teenistuskohad (ameti- ja töökohad) ette näha ametiasutuse koosseisus.

Ametikohale nimetamine käesoleva sätte alusel määratud ajaks võib haldusaktis olla seotud konkreetse kuupäevaga (Riigikohus on pidanud aktsepteeritavaks tähtaja määramist¹⁰³) või teatud sündmuse saabumisega (ülesanne on täidetud), kuid see periood ei tohi ületada 5 aastat (vt lähemalt ATS § 88 komm). Kui ametnikule antav ülesanne on piiritletav, siis on soovitatav eelistada tähtaja määramist ülesande kaudu, mitte konkreetse kuupäeva määramise kaudu.

¹⁰³ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3,16710,16714&tekst=RK/3-3-1-23-05>

Sageli ei osata alguses ülesande täpset lõppkuupäeva prognoosida ning kui ametikohale nimetamise haldusaktis toodud kuupäev ei osutu hiljem õigeks, võib tekkida komplikatsioone. Kui kuupäev osutus liiga hiliseks, siis on ametiasutuses teenistuses ametnik, kellele ei ole tööd anda, kuid palka maksuma peab. Kui kuupäev osutus liiga varajaseks, siis tuleb teenistustähtaega pikendada. Teenistustähtaja pikendamisel peab arvestama ATS § 23 lg-s 3 nimetatud reeglit, mille kohaselt tähtaja pikendamine üle ühe korra toob kaasa suhte muutumise tähtajatuks (vt lähemalt ATS § 23 lg 3 komm).

Ülesanne tuleb ametikohale nimetamise haldusaktis ära märkida (vt eelnev näide). Ülesande sõnastamisel tuleb tähelepanu pöörata sellele, et ülesande täitmise lõpp oleks objektiivselt tuvastatav. See aitab vältida hilisemaid vaidlusi ametnikuga, kes võib saada ülesande lõppemisest aru teisiti kui ametiasutus. Tähtaja lõppemist peab ametiasutus suutma tõendada.¹⁰⁴

Näide: Kuni EL projekti lõpparuande kinnitamiseni ... poolt. Kuni ümberkorralduse otsustamiseni linnavalitsuse poolt.

Sealjuures tuleb pöörata tähelepanu vajadusele teha pärast projekti ametlikku lõppu veel järeloiminguid. Kui selline vajadus võib esineda, tuleb seda tähtaja määratlemisel arvestada. Kui selline vajadus selgub alles projekti lõpus, on võimalik tähtaega pikendada, kuid mitte üle ühe korra, kui ei soovita teenistussuhte muutumist tähtajatuks (vt lähemalt ATS § 23 lg 3 komm).

Selleks et vältida ametikohale nimetamise käskkirja vastuolu seadusega tulevikus, tuleb lisaks ülesande väljatoomisele märkida „kuid mitte kauemaks kui viieks aastaks“. Viieaastane tähtaeg on analoogiline TLS §-ga 9. TLS § 9 kohaselt võib tähtajalise töölepingu sõlmida kuni viieks aastaks, kui seda õigustavad töö ajutisest tähtajalisest iseloomust tulenevad mõjuvad põhjused, eelkõige töömahu ajutine suurenemine või hooajatöö tegemine.

Analoogiliselt TLS §-le 10 näeb ka ATS § 23 lg 3 ette, et kui ametnik nimetatakse uuesti samale ametikohale määratud ajaks rohkem kui kaks korda järjest või kui tema teenistustähtaega pikendatakse rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, **loetakse** ametnik ametikohale nimetatuks **määramata ajaks**. Seega ametniku teenistustähtaeg muutub sellisel juhul seaduse alusel, olenemata sellest, mis on kirja pandud ametikohale nimetamise käskkirja. Tähtaja mitmekordse pikendamise keeld kehtib vaid ajutise iseloomuga teenistusülesandeid täitvatele ametnikele. Muudele tähtajaliselt nimetatavatele ametnikele keeldu ei rakendata.

Keelu eesmärgiks on suunata ametiasutusi planeerima ette oma töökorraldust ning kasutama määratud ajaks ametnike teenistusse võtmist ainult juhtudel, kui tõesti on tegemist ülesannetega, millel on ajutine iseloom. Analoogiliselt TLS-ga näeb ka ATS ette, et isiku nimetamist samale ametikohale loetakse järjestikuseks, kui ametikohalt vabastamise ja ametikohale nimetamise vaheline aeg ei ületa 60 kalendripäeva.

Näide: Järjestikku ametikohale nimetamisega on tegemist siis, kui ametnik vabastatakse ATS § 88 alusel teenistusest, kuid 3 nädala pärast nimetatakse isik uuesti samale ametikohale (selle põhjuseks võib olla, et ametikoha täitmiseks korraldati uus konkurss ja isik osutus selle konkursi käigus uuesti valituks).

Avalikus teenistuses ei kehti **TLS § 80 lg 3** põhimõte, mille kohaselt ametniku teenistussuhe muutub tähtajatuks juhul, kui ta jätkab teenistusülesannete täitmist pärast ametikohale nimetamise haldusaktis märgitud tähtaja möödumist. Ametiasutus peab seisma hea selle eest, et ükski ametnik pärast tähtaja möödumist teenistusülesandeid ei täidaks ja ilma õigusliku aluseta avaliku võimu ülesandeid ei teostaks.

Tähele tuleb panna, et **ametniku üleviimine** teisele ametikohale ATS § 33 lg-s 1 sätestatud eesmärgil ei saa lõppeda määramata ajaks ametikohale nimetamisega ning sellisele üleviimisele

¹⁰⁴ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10666,10669&tekst=222551358>

ei kohaldu ATS § 23 lg 3 regulatsioon. Seega ei saa ka ametniku roteerumise eesmärgil üleviimisel kasutada ATS § 23 lg-s 2 nimetatud aluseid.

3. Eriregulatsioon tippjuhtidele

Eriregulatsioon ametikohale nimetamisel on kehtestatud riigisekretärile, ministeeriumi kantslerile, asestantslerile, Riigikantselei direktorile ja valitsusasutuse juhile, kes nimetatakse ametikohale **viieaastase teenistustähtajaga**.

Juhul kui isik soovib peale tähtaja möödumist jätkata samal ametikohal, tuleb tal kandideerida avalikul konkursil. Nimetatud tippjuhtide puhul ei kohaldata ka katseaega (vt lähemalt ATS § 24 lg 4 p-d 4 ja 5). Tähtaegse teenistussuhte sissetoomine kõigi avaliku teenistuse tippjuhtide osas võimaldab käivitada rotatsioonisüsteemi ning pakkuda neile seeläbi uusi arengu – ja karjäärivõimalusi, mis tippjuhtide hinnangul seni Eesti avalikus teenistuses puuduvad. 2011. aastal läbi viidud Eesti avaliku teenistuse tippjuhtide pühendumuse uuringust selgus, et edasiste karjäärivõimaluste nägemine avaliku teenistuse sees on üks olulisemaid pühendumust mõjutavaid ja motiveerivaid tegureid. Võimalus töötada erinevates riigiasutustes ja erinevatel ametikohtadel aitab kaasa koostöö edendamisele, ühtsete väärtuste kujundamisele ning valitsuse kui terviku tunnetamisele.

Ministeeriumide kantslerid ja osa valitsusasutuste juhid on varasemalt juba tähtaegselt ametikohale nimetatud (vt nt 1996. a ATS § 21 lg 2 p 5¹). ATS kehtestab teenistustähtaja ka ministeeriumide asestantsleritele, Riigikantselei direktoritele ning nendele valitsusasutuste juhtidele, kes siiani on ametikohale nimetatud määramata ajaks. Asestantslerid ja Riigikantselei direktor kuuluvad juba täna kantslerite ning ametite ja inspeksioonide peadirektorite kõrval avaliku teenistuse tippjuhtide gruppi, kellele kehtivad ühesugused nõuded ning valiku, hindamise ja arendamise põhimõtted. Nende ametikohale nimetamine kantslerite ja peadirektoritega samadel alustel aitab kaasa rotatsioonisüsteemi käivitamisele ning tippjuhtide kompetentsuse ja pühendumuse kasvule.

ATS § 23 lg 4 sätestab täiendavalt need juhud, mil tippjuhtidele määratud viieaastase **tähtaja kulgemine peatub**. ATS läbivateks põhimõteteks on pere- ja lastesõbralikkus ning võrdne kohtlemine. Nimetatud põhimõtetest tulenevalt ei tohiks tippjuhte, kes on sunnitud teenistusest eemal olema väikelapse kasvatamise tõttu, seada ebavõrdsesse olukorda ülejäänud tippjuhtidega.

Enne ATS jõustumist määramata ajaks teenistusse võetud riigisekretäri, ministeeriumi asestantsleri, Riigikantselei direktori ning ameti ja inspeksiooni peadirektori teenistustähtaja arvutamisel tuleb lähtuda ATS § 133 regulatsioonist. Seaduse jõustumise päeval eelnimetatud ametikohtadel ametis olevatel ametnikel on õigustatud ootus, et teenistussuhe riigiga uute reeglite kehtestamisel jätkub mõistliku aja jooksul. Kümne- ja enama- aastase staažiga tippjuhtide teenistustähtaja lõpp tuuakse 2016. aasta 31. detsembrini ning vähem kui kümneaastase staažiga tippjuhtide teenistustähtaeg 2018. aasta 31. detsembrini. Nimetatud tippjuhtide teenistustähtaja lõpu määramisel arvestatakse teenistusstaaži ametikohal, mitte avalikus teenistuses. Ministeeriumi asestantsleri teenistusstaaži hulka arvestatakse ka sama ministeeriumi teise asestantsleri ametikohal töötatud aeg, kui see eelnes vahetult praegusele ametikohale. Samuti arvestatakse asestantsleri teenistusstaaži hulka juhtumid, kui asestantsleri ametinimetuse struktuurimuutuste tõttu muutunud, kuid sisuliselt on töö jäänud suures osas samaks ning ka juhtumid, kus asestantsleri ametikoha ülesanded on muutunud. Näiteks kui riigieelarve ja halduspoliitika asestantsleri ametikoht on muutunud riigieelarve asestantsleri ametikohaks, siis alustatakse teenistusstaaži arvestamist esimesena nimetatud ametikohal teenistusse asumise kuupäevast.

ATS sätestab konkursi väljakuulutamise ministeeriumi asestantsleri, Riigikantselei direktori, ameti ning inspeksiooni peadirektori ametikohale **vähemalt kuus kuud enne** ametisoleva tippjuhi teenistustähtaja möödumist (vt lähemalt ATS § 18 lg 5 komm). Arvestades, et Eesti EL nõukogu eesistumisperiood lõpeb 2018. a 30. juunil, on § 133 lg-s 3 ette nähtud erisus, mis võimaldab konkursid 2019. a 1. jaanuaril vabanevatele tippjuhtide ametikohtadele välja

kuulutada pärast eesistumisperioodi lõppu, s.o vähemalt kolm kuud enne ametikoha vabanemist.

4. Muud määratud ajaks teenistusse võetavad ametnikud

Määratud ajaks (viieks aastaks) nimetatakse ametikohale ka **riigi julgeoleku volitatud esindaja juht**. Samuti on lisatud julgeoleku kaalutlustel piirang, mille kohaselt ei tohi isikut nimetada eespool viidatud ametikohale rohkem kui kaheks ametiajaks järjest. Analoogiline piirang on ette nähtud ka julgeolekuasutuste seaduse kohaselt julgeolekuasutuse juhi ametikohale nimetamisel.

Vabariigi Presidendi nõunik nimetatakse ametikohale Vabariigi Presidendi volituste ajaks, kuna tegemist on Vabariigi Presidendi usaldusisikuga.

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik nimetatakse ametikohale viieks aastaks. Selline erisus on ette nähtud ka võrdse kohtlemise seaduse § 15 lg-s 2.

Ajutiselt äraoleva ametniku asendaja, tippjuhtide, Vabariigi Presidendi nõuniku, riigi julgeoleku volitatud esindaja juhi ja soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku puhul ei kohaldata ATS § 23 lg-s 3 sätestatud piirangut. Nimetatud isikute teenistussuhe on alati tähtajalise iseloomuga, mistõttu ei ole põhjendatud, et rohkem kui kaheks ametiajaks järjest nimetatud isiku teenistussuhe muutuks tähtajatuks.

5. Teenistustähtaega puuduvad rakendussätted

Võrreldes 1996. a ATS-ga on loobutud **kohusetäitja** ametikohale nimetamise võimalusest seetõttu, et seni on kohusetäitjaks nimetamist sageli kasutatud konkursist kõrvalehiilimiseks. Seega ei ole täitnud kohusetäitja regulatsioon oma eesmärki. 1996. a ATS-i kohaselt on kohusetäitja regulatsioon vajalik selleks, et täita ametikohti, mille kohta kehtib avaliku konkursi korraldamise kohustus. ATS näeb reeglina ette konkursi kohustuslikkuse kõikide ametikohtade puhul, mistõttu ei ole enam põhjendatud kohusetäitjate regulatsiooni säilitamine.

Enne ATS jõustumist määratud ajaks teenistusse võetud isikute ülemineku erisused, sh kohusetäitjatele kohaldatavad erisused, tulenevad ATS §-st 112. Nimetatud paragrahvi kohaselt jätkavad senised kohusetäitjad teenistussuhet soodustingimustel või nendega sõlmitakse soodustingimustel tööleping, kui nad **vastasid** vahetult enne uue ATS-i jõustumist 1996. a ATS-i alusel ametikohal esitatavatele **nõuetele**. Kuna 1996. a ATS § 83 lg 1 kohaselt oli kohusetäitja edutamine võimalik alles pärast 6-kuulist töötamist sellel ametikohal, ei ole välistatud olukord, kus senist kohusetäitjat ei ole enne uue ATS-i jõustumist ajaliselt võimalik ametikohale edutada, ehkki isiku ametikohale sobivuses pole kahtlust.

Juhul kui isik **ei vastanud** vahetult enne uue ATS jõustumist 1996. a ATS-i alusel ametikohal esitatavatele **nõuetele** (kõikidele nõuetele, mis ametikohale olid kehtestatud), vabastatakse ta teenistusest nelja aasta jooksul, arvates ATS-i jõustumisest konkursi korras valitud isiku ametikohale asumise või töölepingu sõlmimise tõttu või hiljemalt nelja aasta möödumisel ATS-i jõustumisest. See põhimõte kehtib nii neile, kes jäävad seaduse jõustumise järgselt ametnikuks, kui ka neile, kes muutuvad ametnikust töötajaks. Töötajatega sõlmitakse soodustingimustel tähtajaline tööleping kuni konkursi korras valitud isikuga töölepingu sõlmimiseni, kuid mitte kauemaks kui neljaks aastaks (TLS § 9 lg 1). Siin on tehtud erand isikutele, kes õpivad tasemekoolitusel, kuna nende puhul ei saa puuduste kohest kõrvaldamist ette näha. Kui senine kohusetäitja osutub nimetatud tähtaja jooksul samale ameti- või töökohale valituks, säilivad tal samad soodustingimused, millele tal oli õigus uue ATS-i jõustumise ajal. Sätte eesmärgiks on kohelda senist kohusetäitjat võrdselt teiste seaduse jõustumise ajal teenistuses olnud ametnikega, kuna tema ilmajätmine soodustingimustest ei ole seetõttu põhjendatud, et ta nimetatakse konkursi korras teenistusse alles pärast seaduse jõustumist, ehkki tema senine töö sisuliselt jätkub.

Näited:

- (1) Isik võeti avalikku teenistusse kõrgemate ametnike põhigruppi kuuluvale ametikohale mitteametliku konkursi käigus. Seega võeti isik teenistusse konkursi korras ametisse

nimetatava ametniku kohusetäitjana kuni konkursikomisjoni otsuses märgitud isiku ametisse nimetamiseni. Kuna kohusetäitjana teenistusse võetud isik oleks edutatud samale ametikohale kuue kuu möödumisel alates teenistusse võtmisest ning uue regulatsiooni kohaselt edutamist enam ette ei nähta, siis on seadusandja otsustanud mitteametliku konkursi käigus teenistusse võetud isikuga teenistussuhet jätkata tingimusel, et ta vastas kõigile ametikoha nõuetele. Sama põhimõtte kehtib ka neile, kes seaduse jõustumise järgselt muutusid ametnikust töötajaks.

- (2) Sama näide, kuid isiku kohusetäitjaks olemine on tingitud sellest, et teda ei ole olnud võimalik oma ametikohale edutada, kuna ta ei vastanud vahetult enne ATS-i jõustumist 1996. a ATS-i alusel kõigile ametikohal esitatavatele nõuetele (nt haridustase ei vastanud nõuetele). Sellisel juhul võib isiku teenistussuhe jätkuda maksimaalselt kuni 4 aastat. Sama põhimõtte laieneb ka neile, kes seaduse jõustumisel muutusid ametnikust töötajateks.

Ministeeriumi asekancleri ning ameti ja inspeksiooni peadirektori kohusetäitjate puhul tuleb lähtuda **ATS § 134** regulatsioonist (erisuse näeb ette ka ATS § 112 lg 2). Ligikaudu kümme tänast ministeeriumide asekanclerit ja peadirektorit on ametis kohusetäitjatena. Kuna uus ATS kohusetäitja institutsiooni ette ei näe, tuleb seaduse nõude rakendamiseks kuue kuu jooksul alates seaduse jõustumisest korraldada avalik konkurss ministeeriumi asekancleri, ameti ja inspeksiooni peadirektori ametikohale, kus ATS-i jõustumise päeval on ametis kohusetäitja.

Lisaks kohusetäitjatele tuleb ATS § 112 regulatsioonist lähtuda ka nende isikute puhul, kes 1996. a ATS alusel võeti teenistusse määratud ajaks – **ajutiselt äraoleva ametniku asendaja, koosseisuväline teenistuja**. Ajutiselt äraoleva ametniku asendajad ja koosseisuvälised teenistujad jätkavad teenistussuhet või nendega sõlmitakse tööleping kuni määratud tähtaja saabumiseni. Varasemalt haldusaktis määratud tähtaja kulgemine ei peatu uue ATS-i jõustumise tõttu.

III. Katseaeg

§ 24. Katseaeg

(1) Katseaja eesmärk on hinnata, kas ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad piisavalt käesoleva seadusega või käesoleva seaduse alusel teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele või käesoleva seaduse § 2 lõikes 2 nimetatud avaliku teenistuse eriliigi korral eriseadusega või eriseaduse alusel kehtestatud nõuetele (edaspidi teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuded).

(2) Ametisse nimetamise õigust omav isik kohaldab ametnikule katseaega kestusega kuni neli kuud ametikohale asumise kuupäevast arvates. Määratud ajaks ametikohale nimetatud ametniku katseaja kestus ei tohi olla pikem kui pool tema teenistustähtajast.

(3) Katseaega ei kohaldata, kui ametnik viiakse üle sama ametiasutuse teisele ametikohale. Kui ametnik viiakse üle sama ametiasutuse teisele ametikohale, kus teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuded erinevad oluliselt senise ametikoha teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetest, võib kohaldada ametnikule katseaega.

(4) Katseaega ei kohaldata:

1) kui ametnik viiakse tähtajaliselt üle teisele ametikohale vastavalt käesoleva seaduse § 33 lõikele 1;

2) kui ametnik viiakse tähtajatult üle teisele ametikohale vastavalt käesoleva seaduse § 98 lõike 1 punktidele 1-3;

3) kui määratud ajaks ametikohale nimetatud ametnik nimetatakse samale ametikohale uueks tähtajaks;

4) Vabariigi Valitsuse või peaministri poolt ametikohale nimetatavale ametnikule;

5) asekantslerile, Riigikantselei direktorile ja valitsusasutuse juhile;

6) soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule.

(5) Kui katseajal olev ametnik viiakse vastavalt käesoleva seaduse § 98 lõikele 1 üle teisele ametikohale, siis tema senine katseag jätkub. Kui katseajal olev ametnik viiakse vastavalt käesoleva seaduse § 98 lõikele 1 üle teisele ametikohale, kus teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuded erinevad oluliselt senise ametikoha teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetest, võib ametisse nimetamise õigust omav isik määrata ametnikule uue katseaja kestusega kuni neli kuud. Võimaluse korral võetakse uue katseaja tulemuste hindamisel arvesse ka varasema katseaja tulemused.

(6) Katseaja hulka ei arvata aega, kui avaliku võimu teostamise õigus oli peatunud käesoleva seaduse §-s 83 sätestatud alusel.

(7) Enne katseaja lõppu tuleb ametnikule anda võimalus osaleda katseajavestluses, mille käigus käsitletakse käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatut. Katseajavestluse kokkuvõtte vormistatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ja edastatakse ametnikule arvamuse esitamiseks.

Ametiasutuse juht on kohustatud tagama ametiasutuse tõhusa toimimise avaliku võimu teostamisel, mille üheks teguriks on tulemuslikult töötavad ja asjatundlikud ametnikud. Kuna ametiasutus peab tagama, et teenistusülesandeid täidetakse parimal võimalikul viisil, siis on põhjendatud ka ametisse nimetamise õigust omava isiku diskretsioon ametniku ametikohale sobivuse väljaselgitamisel. Katseaja eesmärk on vältida ametikohtade täitmist selleks mittesobivate isikutega.¹⁰⁵ Katseajal on ametiasutusel võimalus ametnikuga rohkem tuttavaks saada, sealhulgas saada parem ülevaade ametniku teadmistest ja oskustest (vt lähemalt hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskuste selgitusi ATS § 14 selgituste juurest). Kui teenistuse eriliiki puudutav seadus näeb ette lisakriteeriume, mida tuleb hinnata, siis tuleb ka need hindamise aluseks võtta. Katseag peaks näitama, kas ametnik tuleb peale esialgset juhendamist oma uute ülesannetega toime, samuti saab ametniku vahetu juht esmased teadmised sellest, milleks ametnik võimeline on ja kas ta vastab ametikohale esitatavatele ootustele ja nõuetele. Ametnik, kelle suhtes on ametikohale nimetamisel kohaldatud katseaga, peab arvestama, et tema teenistussuhe on seadusega vähem kaitstud võrreldes määramata ajaks ametikohale nimetatud isikute teenistussuhtega¹⁰⁶. Seega on katseaja käigus ametniku teadmistele ja oskustele hinnangu andmine väga olulise kaaluga.

Ametnikule kohaldatakse katseaga kestusega **kuni neli kuud** ametikohale asumise kuupäevast arvates (ATS § 24 lg 2). Seega on ATS-s jäetud hindamisruum katseaja pikkuse määramisel ning ametisse nimetamise õigust omav isik saab katseaja määramisel võtta arvesse konkreetse olukorras tähtsust omavaid asjaolusid. Määratud ajaks ametikohale nimetatud isiku katseag ei tohi olla pikem kui pool tema teenistustähtajast (kuid maksimaalselt võib see olla neli kuud).

Näide: Määratud tähtajaks teenistusse võetud ametnikul sõltub katseaja maksimaalne pikkus teenistustähtajast. Kui ametnik võetakse teenistusse 1 kuuks, siis ei saa tema katseag ületada 0,5 kuud. Kuna katseag ei või kunagi ületada 4 kuud, siis 1-aastase teenistustähtajaga ametnikul ei ole maksimaalne võimalik katseag mitte 6 kuud, vaid ikkagi 4 kuud.

Neljakuulise katseaja määramine on erinev 1996. a ATS-st, mis nägi ette võimaluse kohaldada katseaga kuni kuus kuud. Katseaja lühendamise põhjuseks, võrreldes varasema regulatsiooniga, on soov viia regulatsioon sarnasemaks TLS-ga, et oleks tagatud parem liikumine era- ja avaliku sektori vahel. Katseaja pikkuse valikul tuleb pöörata tähelepanu sellele, et mida pikem on katseag, seda põhjalikum ülevaade saab ametiasutus ametniku sobivusest

¹⁰⁵ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16755&tekst=RK/3-3-1-27-01>

¹⁰⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/79897>

ametikohale ning seda kindlam saab olla, et ametikoha ülesandeid täidetakse parimal võimalikul viisil. Tähele tuleb panna, et nendel isikutel, kellele määrati katseaeg enne seaduse jõustumist, jätkub katseaeg kuni haldusaktis määratud tähtaja saabumiseni (ATS § 118).

Erinevalt TLS-st, kus see on jäänud seaduses reguleerimata¹⁰⁷, on ATS § 24 lg-s 6 selgelt välja toodud **katseaja peatumise alused**. Samamoodi oli see ka 1996. a ATS § 22 lg-s 4. Sellest tulenevalt ei arvata katseaja hulka aega, mil ametniku avaliku võimu teostamise õigus oli peatunud ATS § 83 alusel. See hõlmab juhtumeid nagu puhkus, haigestumine jms, st aega, mil ametnik tegelikult oma teenistusülesandeid ei täitnud ning mille jooksul ametiasutus teda hinnata ei saanud. Vastasel korral võiks tekkida olukord, kus 2 nädalat teenistuses olnud ametnik haigestub 4 kuuks, millisel juhul oleks ametiasutusel olnud võimalus teda hinnata vaid 2 nädala vältel. Eelnevast tulenevalt ei peaks katseaega määrama kuupäevaliselt, vaid **kuudes, nädalates või päevades** (ehk perioodina). Kuna katseaja viimane päev ei pruugi osutuda õigeks, kui esinevad § 24 lg-s 6 toodud alused.

Sarnaselt 1996. a ATS-le on väga oluline, et ametiasutus ametikohale nimetamise käskkirjas **katseaja määrab**. Kui katseaega kohe teenistussuhte alguses ei määrata, ei ole seda võimalik hiljem teha (v.a ATS § 24 lg 3 ja 5 erandid). ATS-i lähenemine erineb TLS-i lähenemisest, kus töötajatele on ette nähtud seadusest automaatselt tulenev katseaeg, olenemata sellest, kas selles kokku lepitati või mitte (TLS § 86). Seega tuleb ametiasutusel meeles pidada, et ametnike ja töötajate osas on katseaja määramata jätmine erineva tähendusega.

ATS näeb võrreldes 1996. a ATS-ga ette erisuse kohaldada katseaega ka **määratud ajaks** ametikohale **nimetatud ametnikele**. Ei saa pidada põhjendatuks olukorda, kus nt lapsehoolduspuhkusel viibiva ametniku asendajale, kelle teenistussuhe võib kesta kuni kolm aastat, ei kohaldu katseaeg. Seetõttu puudub ametiasutusel võimalus hinnata isiku sobivust ametikohale ning vajaduse korral isik vabastada katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu.

Üldiselt ei määrata ametnikule **uut katseaega**, kui ametnik asub samas ametiasutuses teisele ametikohale. Ametniku liikumisel ametiasutuse sees on üldjuhul põhjendatud katseaja kohaldamata jätmine, kuna ametnikust, tema teadmistest, kogemustest jms on ametiasutuses tekkinud ettekujutus. Sellisest üldregulatsioonist on ette nähtud siiski erand – ametnikule, kes viiakse üle samas ametiasutuses teisele ametikohale, võib ametisse nimetamise õigust omav isik kohaldada katseaega kestusega kuni neli kuud, kui teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuded erinevad oluliselt senise ametikoha teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetest (ATS § 24 lg 3). Seega on ametiasutuse juhul õigus iga konkreetset juhtu hinnates otsustada, kas määrata ametnikule, kes liigub ametiasutuse sees, katseaeg või mitte või kohaldada lühem katseaeg kui neli kuud. See on oluline erinevus 1996. a ATS-st, mida tõlgendati selliselt, et katseaega saab määrata vaid esmakordsel ametikohale nimetamisel.

Kui ATS § 23 lg 3 jätab ametiasutusele hindamisruumi katseaja määramise osas, siis lg 4 sätestab need juhul, mil katseaega ei saa kohaldada. **Katseaega ei kohaldata** järgmistel juhtudel:

- Ametniku **üleviimisel teisele ametikohale** (kas siis ATS § 33 lg-s 1 või ATS § 98 lg 1 p-des 1-3 sätestatud alustel) ei kohaldata üleviidavale ametnikule katseaega.

Siinpuhul tuleb tähele panna, et see reegel kehtib juhul, kui ametnik on katseaja läbinud. ATS § 24 lg 5 näeb ette **erandid** nende suhtes, kelle katseaeg ei ole veel lõppenud. Kui katseajal olev ametnik viiakse vastavalt ATS § 98 lg-le 1 tähtajatult üle teisele ametikohale, siis tema senine katseaeg jätkub. Juhul kui uue ametikoha ülesanded erinevad oluliselt senise ametikoha ülesannetest, on põhjendatud, et isikule määratakse uus katseaeg (ATS § 24 lg 5 teine lause). Uue katseaja määramisel tuleks arvesse võtta varasema katseaja

¹⁰⁷ TLS käsiraamat § 86 kommentaar,
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf

tulemused, kui see on võimalik (ATS § 24 lg 5 kolmas lause). Kuna katseaja eesmärgiks on välja selgitada, kas isiku töökogemus, teadmised ja oskused võimaldavad tal uue ametikoha ülesandeid täita, siis juhul, kui ülesanded on täiesti erinevad, ei ole võimalik ka varasema katseaja tulemusi arvesse võtta. Siinkohal on jäetud ametisse nimetamise õigust omavale isikule, olenevalt konkreetsetest asjaoludest, hindamisruum otsustamaks, kas uus katseae määrata või mitte ning kas varasemaid tulemusi saab arvesse võtta või mitte.

- Kui määratud ajaks ametikohale nimetatud ametnik **nimetatakse samale ametikohale uueks tähtajaks**. Selline regulatsioon on põhjendatud, kuna isiku töökogemusest, teadmistest ja oskustest on ametiasutusel varasema teenistussuhte põhjal ülevaade olemas ning isik ei asu täitma uusi ülesandeid.
- **Vabariigi Valitsuse või peaministri poolt ametikohale nimetatavale ametnikule** ning soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule katseaja kohaldamata jätmine oli ette nähtud ka 1996. a ATS-s (vt 1996. a ATS § 22 lg 3 p 1 ja 5). Samuti ei nähta katseae ette **asekantslerile, Riigikantselei direktorile ja valitsusasutuse juhile**. Nimetatud isikute ametikohale sobivuse hindamise protseduur erineb ülejäänud ametnike omast – nt nende värbamist ja valikut korraldab üldjuhul tippjuhtide valikukomisjon, neile ei pea kehtestama ametijuhendit jne.

Lisaks näeb ATS ette, et enne katseaja lõppu tuleb ametnikule anda võimalus osaleda **katseajavestluses**, mis on oma ülesehituselt sarnane arengu- ja hindamisvestlusega. Katseajavestluses osalemise võimalus tuleb anda nii tavapärase katseaja lõpus kui ka sellisel juhul, kui ametnik vabastatakse katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu. Siinkohal tuleb tähele panna, et katseajavestluse läbiviimine ei ole kohustuslik, kui ametnik keeldub katseajavestluse pidamisest. Hilisemate vaidluste korral peab ametiasutus suutma tõendada, et ametnikule oli vastav võimalus antud. ATS-s ei ole sätestatud, kes ametiasutuse poolt katseajavestluses osaleb, see tuleks määratleda ametiasutusesisestes dokumentides. Katseajavestluse läbiviijaks võib olla nt ametniku ametisse nimetamise õigust omav isik, vahetu juht, personaliüksuse esindaja või mõned neist isikutest koos. Katseajavestluse kokkuvõtte vormistatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (vt lähemalt 1. ptk A IV “dokumendi vormid”) ja edastatakse ametnikule arvamuse esitamiseks.

Katseaja eesmärk on hinnata, kas ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused on piisavad teenistusülesannete täitmiseks. Kui katseajal olev ametnik ei osutu sobivaks oma ametikohale, siis **lõpetatakse temaga teenistussuhe**. Teenistussuhte peaks lõpetama enne katseaja lõppu juhul, kui ametniku mittedobivus ametikohale ilmneb varem. See on õiglane nii ametniku suhtes kui ka vajalik selleks, et ei seataks ohtu ametiasutuse ülesannete täitmise kõrget kvaliteeti Katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastamisest teatatakse ametnikule kirjalikult vähemalt **15 kalendripäeva ette**, mistõttu katseajavestluse aja valikul tuleks seda arvestada (vt lähemalt ATS § 101 lg 2 komm). Ka TLS-s on katseajal vabastamisest etteteatamistähtajaks ette nähtud 15 kalendripäeva (TLS § 96).

Kuigi ametiasutusele on antud lai kaalumisruum otsustamaks, kas isik on katseaja edukalt läbinud või mitte¹⁰⁸, peab negatiivse otsuse korral (teenistusest vabastamine katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu) kaalutlused teenistusest vabastamise haldusaktis ka välja tooma (vt lähemalt ATS § 91 komm).

Katseajal võib **ametnik teenistusest lahkuda**, esitades selleks taotluse **kümnepäevase etteteatamisega** (vt ATS § 87 lg 3). Taotluses ametnik lahkumissoovi põhjendama ei pea. Siinkohal on teenistusest vabastamisest etteteatamise tähtaeg sama, võrreldes teiste erandlike etteteatamistähtaegadega (nt lühem etteteatamistähtaeg on ette nähtud töövõime kaotuse, haige või puudega perekonnaliikme hooldamise vajadusega, kutsumisega aja- või asendusteenistusse) (vt lähemalt ATS § 87 komm).

¹⁰⁸ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16755&tekst=RK/3-3-1-27-01>

IV. Ametikohale asumiseks esitatavad dokumendid

§ 25. Ametikohale asumiseks esitatavad dokumendid

(1) Isik, kes soovib ametikohale asuda, esitab isikule, kellel on tema ametisse nimetamise õigus, järgmised dokumendid:

1) allkirjastatud taotlus koos kinnitusega, et ei esine asjaolusid, mis välistavad ametniku teenistusse võtmise;

2) elulookirjeldus;

3) tunnistus või diplom vajaliku hariduse kohta;

4) isikut tõendav dokument;

5) muud seadusega või seaduse alusel nõutavad dokumendid.

(2) Kui ametnik nimetatakse sama ametiasutuse teisele ametikohale, ei pea ta esitama käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 2–4 nimetatud dokumente.

(3) Konkursi lõppvooru jõudnud kandidaadilt võib küsida tema majanduslike ja muude huvide kohta korruptsioonivastase seaduse tähenduses, kui ametikohal, millele ta kandideerib, on deklaratsiooni esitamine korruptsioonivastase seaduse alusel nõutav.

Isik, kes soovib ametikohale asuda, peab ametisse nimetamise õigust omavale isikule esitama järgmised dokumendid (ATS § 25 lg 1):

- allkirjastatud **taotlus** koos kinnitusega, et ei esine asjaolusid, mis välistavad tema teenistusse võtmise. Ametniku teenistusse võtmist välistavad asjaolud tulenevad ATS §-dest 14 ja 15. Kui enne ametikohale asumist ilmnevad asjaolud, mis välistavad ametniku ametikohale nimetamise, tuleb ametikohale nimetamise haldusakt tunnistada kehtetuks ATS § 29 lg 1 p 2 alusel. Erinevalt 1996. a ATS § 23 lg 1 p-st 3 ei pea kinnitus olema omakäeline, piisab kui taotlus ja kinnitus on allkirjastatud. Allkiri võib olla nii paberdokumendil kui ka digitaalne allkiri elektroonilisel dokumendil (vt ka 1. ptk A IV „dokumendi vormid“). Taotlus esitatakse pärast ATS § 18 lg-s 3 nimetatud ettepaneku saamist ametisse nimetamise õigust omavalt isikult;
- **elulookirjeldus**, kus esitatakse vähemalt isiku haridustase ja varasem tööalane kogemus (millest peaksid selguma ka teadmised ja oskused), mis on uue ametikoha ülesannete täitmiseks vajalikud;
- **tunnistus või diplom** vajaliku hariduse kohta (siinkohal võib esitada ka diplomi koopia, kahtluse korral saab ametiasutus teha järelepärimise haridusasutusse);
- **isikut tõendav dokument.**

Lisaks eelnevale võib ametiasutus nõuda **muid** seadusega või seaduse alusel nõutavaid dokumente (näiteks juhilubade esitamine patrullpolitseinikel ja KOV ametiasutuse sotsiaaltöötajatel). Seda tulenevalt ATS § 25 lg 1 p-st 6 koosmõjus HMS §-ga 6, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud. Seaduse alusel nõutavateks dokumentideks saab eelnevale tuginedes lugeda ka dokumente, mis on vajalikud mõne ametikohale esitatava nõude (sh ametijuhendis esitatava nõude) tuvastamiseks. Analoogiliselt on TLS-s antud tööandjale võimalus nõuda kandideerijalt andmeid, mille vastu on tööandjal õigustatud huvi (TLS § 11 lg 1). Teisalt võib olla eriseaduses nõutud täiendavate dokumentide esitamine tulenevalt sellest, et isiku suhtes võidakse teha taustakontrolli.

Näide: Vangistusseaduse § 114¹ kohaselt võib isikuandmete ankeedis küsida täiendavaid andmeid, mis võimaldavad hinnata isiku sobivust tööle. Lisaks võib küsida andmeid lähisugulaste ja -hõimlaste, samuti elukaaslase ees- ja perekonnanime, isikukoodi ja kontaktandmete kohta.

ATS §-s 25 ei ole küll 1996. a ATS § 23 lg-ga 2 sarnaselt märgitud, et ametnik võib valida veel dokumente, mida esitada, kuid see ei ole ametniku jaoks välistatud. Nt võib ametnik esitada tunnistused läbitud koolituste kohta või kutsetunnistuse.

Juhul kui ametnik nimetatakse **sama ametiasutuse teisele ametikohale**, esitab ta uuesti ainult allkirjastatud taotluse koos kinnitusega, et ei esine asjaolusid, mis välistavad ametniku teenistusse võtmise (ATS § 25 lg 2). Muude dokumentide esitamine ei ole enam tarvilik, sest ametiasutus saab kasutada juba esmasel ametikohale nimetamisel saadud dokumente. Siiski tuleb tähele panna, et mõnel juhul võib uute dokumentide küsimine olla tarvilik, näiteks kui uuel ametikohal on teistsugused haridusnõuded.

Kui isik on värbamis- ja valikuprotseduuri käigus juba kõik vajalikud dokumendid esitanud, **ei pea** ka sellisel juhul enam **neid uuesti esitama** (näiteks kui on esitatud elulookirjeldus, tunnistus või diplom vajaliku hariduse kohta).

Täiesti uus regulatsioon võrreldes 1996. a ATS-ga on see, et konkursi lõppvooru jõudnud kandidaadilt võib küsida tema **majanduslike ja muude huvide** kohta korruptsioonivastase seaduse tähenduses, kui ametikohal, millele ta kandideerib, on deklaratsiooni esitamine korruptsioonivastase seaduse alusel nõutav (ATS § 25 lg 3). Vastavalt HMS §-le 6 on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud. Seega on ka antud sätte eesmärgiks anda ametiasutusele võimalus koguda teavet kandidaadiga seotud võimalikest probleemidest enne ametikohale nimetamist. Ametiasutus peab enne isiku ametikohale nimetamist veenduma selles, et isikule saab ameti usaldada. Nimetatud sätte puhul on oluline, et info küsimine isiku huvide kohta on ette nähtud võimalusena ning info kogumine võib toimuda nii kandidaadiga peetava vestluse käigus kui ka kirjaliku vormi täitmise teel. Seda infot ei või küsida kõigilt kandidaatidelt, vaid ainult neilt, kelle ametisse nimetamist kaalutakse, st alles **konkursi lõppvoorus**. Regulatsioon lähtub proportsionaalsuse põhimõttest. Juhul kui ametiasutus leiab, et teabe küsimine majanduslike ja muude huvide kohta konkursi lõppvooru jõudnud kandidaadilt on vastava ametiasutuse eripära tõttu alati põhjendatud, siis saab seda põhimõtet ametiasutuses läbivalt ka rakendada.

V. Ametikohale nimetamine

§ 26. Ametikohale nimetamine

(1) Haldusakt, millega isik nimetatakse ametikohale, peab sisaldama vähemalt järgmisi andmeid:

- 1) ametikohale nimetatava isiku ees- ja perekonnanimi ning isikukood;**
- 2) selle ametiasutuse nimetus, kuhu isik ametikohale nimetatakse;**
- 3) ametikoha nimetus;**
- 4) avaliku võimu teostamise volitus viitega selle aluseks olevale sättele või käesoleva seaduse § 7 lõikes 3 nimetatud avaliku võimu teostamise ülesandele;**
- 5) ametniku põhipalk;**
- 6) ametikoha asukoht, milleks loetakse kohaliku omavalitsusüksuse territooriumi, kus ametikoha ülesannete täitmine toimub;**
- 7) ametikohale asumise kuupäev;**

8) teenistussuhte kestus avalikus teenistuses (edaspidi teenistusstaaz) või selle puudumine ametikohale asumise päevale eelneva kuupäeva seisuga;

9) määratud ajaks ametikohale nimetamise korral – teenistustähtaeg;

10) katseaja määramisel selle kestus;

11) osalise tööajaga töötamisel – koormus;

12) vaidlustamisviide.

(2) Kui isik nimetatakse ametikohale määratud ajaks käesoleva seaduse § 23 lõike 2 punktis 2 nimetatud juhul, siis peab ametikohale nimetamise haldusaktis sisalduma sellekohane põhjendus.

Peale seda, kui ametiasutus on langetanud otsuse vaba ametikoha täitmiseks, viinud läbi värbamis- ja valikuprotseduuri ning veendunud selles, et väljavalitud isikule saab ameti usaldada, tuleb ametisse nimetamise õigust omaval isikul ametnik ametikohale nimetada.

Ametikohale nimetamine on **haldusakt** (HMS § 51), milles antakse isikule ametnikustaatus, avaliku võimu teostamise volitused ja milles ametiasutus paneb paika teenistussuhte olulisemad tingimused. Oluline on eristada, et esmakordselt ametikohale nimetamise haldusakti andmise teel saab isik nii ametnikustaatus kui ka avaliku võimu teostamise volitused. Ametnikustaatus säilib ametnikul kogu teenistuse jooksul, kuid avaliku võimu teostamise volitusi võib teenistuse jooksul muuta või ka teatud perioodiks peatada (vt lähemalt ATS 10. Ptk komm).

Ametikohale nimetamise haldusakt **erineb töölepingu sõlmimisest** selle poolest, et kui teenistustingimused on juba ühepoolselt seaduses, määruses või teenistust puudutavates kordades reguleeritud, siis ametnikul puudub nendes küsimustes läbirääkimisruum. Olulised tingimused ja tingimused, mis erinevad üldregulatsioonist, pannakse kirja ametikohale nimetamise haldusaktis. Ametikohale nimetamise haldusakt peab vastama kindlatele nõuetele ning selle andmisele peab eelnema ametniku nõusolek. Kui ametnik ei anna nõusolekut asuda teenistusülesandeid täitma etteantud tingimustel, siis haldusakti ei saa kehtestada. Seega peab ametiasutus olema enne haldusakti kehtestamist veendunud, et isik on kõigi tingimustega nõus. Seda kinnitab isik ametisse nimetamise õigust omavale isikule suunatud taotluses ametikohale nimetamiseks (ATS § 25 lg 1 p 1). Selle esitab ainult isik, kellele on tehtud ettepanek ametikohale asumiseks (ATS § 18 lg 3).

Näide: Isik esitab konkursile kandideerimisel taotluse kandideerimise sooviga ning see menetlus lõpeb kandidaadi teavitamisega konkursi tulemustest. Ametiasutusesiseses korras saab isiku teavitamise volitada näiteks personalitöötajale. Isik, kellele tehti ettepanek ametikohale asumiseks, esitab uue taotluse ametikohale asumiseks (ATS § 25 lg 1 p 1) ning selles etapis peab ametiasutus tagama, et isikut on teavitatud kõigist olulistest teenistustingimustest. Isiku ametikohale asumise taotluse saamise järgselt tuleks anda ametikohale nimetamise haldusakt.

Kindlasti peab ametiasutus enne ametikohale nimetamist veenduma, et ei esine asjaolusid, mis **väljastaksid ametniku ametikohale nimetamise** (ATS §-d 14 ja 15). Juhul kui peale ametikohale nimetamist ning enne ametikohale asumist selguvad asjaolud, miks isik ei saa asuda teenistusülesandeid täitma, tunnistatakse ametikohale nimetamise haldusakt kehtetuks ATS § 29 lg 1 alusel. Juhul kui teenistust väljastavad asjaolud selguvad hiljem, tuleb ametnik teenistusest vabastada ATS § 95 alusel. Ametniku ametikohale nimetamisel tuleb arvesse võtta HMS-i regulatsiooni ja põhimõtteid.

Kuna ametikohale nimetamise haldusakt omab olulist tähtsust ametnikustaatus määramisel ning ametniku teenistustingimuste määratlemisel, siis on ATS § 26 lg-s 1 õigusselguse huvides ette nähtud, milliseid andmeid see haldusakt sisaldab. ATS § 26 lg-s 1 on esitatud ammendav

loetelu andmetest, mida ametikohale nimetamise haldusakt peab sisaldama ning täiendavalt HMS-i ei pea kohaldama. Ametiasutus võib ametikohale nimetamise haldusakti lisada juurde täiendavaid andmeid vastavalt vajadusele.

Minimaalsed andmed, mida ametikohale nimetamise haldusakt peab sisaldama, on:

- Ametikohale nimetatava isiku **ees- ja perekonnanimi ning isikukood**. HMS § 63 lg 2 p 2 kohaselt on haldusakt tühine, kui sellest ei selgu haldusakti adressaat. Juhul kui isikul puudub isikukood (nt Euroopa Liidu liikmesriigi kodanikul), võib selle asemel märkida sünniaja. Euroopa Liidu kodaniku seaduse § 7 lg 2 kohaselt peab Euroopa Liidu kodanik hiljemalt kolme kuu möödumisel Eestisse sisenemise päevast arvates registreerima oma elukoha rahvastikuregistri seaduses sätestatud korras. Rahvastikuregistri § 50 kohaselt antakse isikukood Euroopa Liidu kodanikule elukoha esmakordsel registreerimisel Eestis, kui isikule ei ole varem isikukoodi antud.
- **Ametiasutuse nimetus**, kuhu isik ametikohale nimetatakse. Ametisse nimetamise õigust omav isik ja ametikohale nimetatav isik ei pea ilmingimata olema ühest ametiasutusest. Näiteks vangla direktori nimetab ametikohale justiitsminister (nimetatakse vangla ametikohale, mitte Justiitsministeeriumi ametikohale). Sama põhimõtte kehtib ka Vabariigi Valitsuse poolt ametikohale nimetatavate ametnikega.
- **Ametikoha nimetus**. Ametikoha nimetus tuleb anda täpselt sellisena, nagu see on antud ametiasutuse koosseisus. Ära tuleb märkida ka struktuuriüksuse täielik nimetus, et ametnikul oleks üheselt selge, millisesse struktuuriüksusesse ta paigutub. See omab hiljem tähendust ka üleviimisel. Kui mitmes struktuuriüksuses on spetsialisti ametikoht, siis ühe struktuuriüksuse spetsialisti ametikohalt teisele viimine on üleviimine ja selleks tuleb anda uus haldusakt.

Näited:

- (1) Ametnik nimetatakse Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõuniku ametikohale.
 - (2) Vajadusel märgitakse ametikoha nimetuse juures ka täpsustus, et oleks selge, millise ametikoha ametijuhendit (või muud teenistuskohustuste allikat) ametnik peab järgima.
 - (3) Ametnik nimetatakse Justiitsministeeriumi asekancleri (vanglate valdkond) ametikohale.
 - (4) Ametnik nimetatakse Justiitsministeeriumi vanglate osakonna õiguse ja arenduse talituse nõuniku (valdkond koolitus) ametikohale.
- **Avaliku võimu teostamise volitus** viitega selle aluseks olevale sättele või ATS § 7 lg-s 3 nimetatud avaliku võimu teostamise ülesandele. Kuna isiku saab ametnikuks nimetada ainult juhul, kui ta tegeleb avaliku võimu teostamise ülesannetega, on vajalik, et ametikohale nimetamise haldusaktis näidata ära alus, millest tulenevalt on isikule otsustatud määrata ametnikustaatus. Ametikohale nimetamise käskkirja peab sellekohase lause lisama. See on uus nõue võrreldes 1996. a ATS-ga. Avaliku võimu teostamise volitus tuleneb ATS-st, mis määrab ametniku pädevuse teostada konkreetset avaliku võimu funktsiooni, kuid võib täiendavalt tuleneda mõnest muust seadusest (nt VVS-st) tulenevast sättest. Kui isik võetakse ametnikuna teenistusse ATS § 7 lg 3 p 9 alusel, siis ametikohale nimetamise haldusaktis tuleb ära näidata konkreetne tegevus, mida ei saa üle anda eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse.

Näited:

- (1) Näiteks ametikohale nimetamise haldusaktis on määratud, et kancleril on ATS-i järgseks avaliku võimu teostamise ülesandeks § 7 lg 3 p-s 1 nimetatud ametiasutuse juhtimine.
- (2) Näiteks ATS § 7 lg 3 p 9 puhul märkida, et isik tegeleb riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korraldusega.
- (3) Kui isikul on mitu ATS § 7 lg-s 3 nimetatud avaliku võimu teostamise ülesannet, tuleks haldusaktis loetleda kõik alused. Näiteks kui isiku ülesanne on tegeleda nii riigi julgeoleku ja

põhiseadusliku korra tagamisega kui ka süütegude menetlemisega, tuleks haldusaktis ametnikuks määramise alusena märkida nii § 7 lg 3 p 3 kui ka § 7 lg 3 p 5.

- (4) Kui isikule on vaja anda riikliku järelevalve teostamise volitus, siis ei piisa haldusaktis üksnes ATS § 7 lg 3 p-le 2 viitamisest, ilma vastavat täpsustust lisamata. Kui täpsustust ei lisata, siis antakse isikule lisaks riikliku järelevalve teostamise volitusele ka haldusjärelevalve ja siseauditi teostamise volitus, mis aga ei ole korrektne. Käesoleval juhul tuleb haldusaktis sõnaliselt välja kirjutada, et ametnikule antakse ATS § 7 lg 3 p 2 alusel riikliku järelevalve teostamise volitus.

Kui teenistussuhte jooksul on isikule vajalik täiendavalt avaliku võimu volitusi juurde anda või ära võtta, tuleb vastavalt ka ametikohale nimetamise haldusakti muuta ning täpsustada, mis kuupäevast alates isiku avaliku võimu teostamise ülesanded muutuvad. Samuti tuleb ametikohale nimetamise haldusaktis anda isikule need avaliku võimu teostamise ülesanded, mis tal peaks teise ametniku asendamise korral olema. Näiteks ei saa eelnõusid ettevalmistav isik asendada isikut, kes tegeleb süütegude menetlemisega kui talle vastavat volitust haldusaktiga antud ei ole. Asendamisega seonduvad avaliku võimu teostamise volitused võivad tulla ka ametijuhendist, kui haldusaktis on sellele viidatud ning ametijuhendi on kehtestanud sama isik, kes on ametniku ametikohale nimetanud.

Ka nendele ametnikele, kes on jätkavad seaduse jõustumise järgselt ametnikena, tuleb määrata avaliku võimu teostamise volitus lähtudes ATS §-st 7.

- **Ametniku põhipalk.** Kui ametiasutuse palgajuhendis on vastava ametikoha juures ette nähtud põhipalga vahemik, siis ametikohale nimetamise haldusaktis määratakse ametniku konkreetne põhipalk. Ametiasutus arvestab põhipalga suuruse määramisel konkreetse ametniku individuaalsust, tema haridust, teadmisi, oskusi ja kogemust, mis on vajalikud vastaval ametikohal töötamiseks (vt lähemalt ATS § 61 komm). Erinevalt töösuhetest, kus töötasu lepitakse poolte vahel kokku (TLS § 5 lg 1 p 5 ja § 29), määratakse ametniku palk ühepoolselt ametikohale nimetamise haldusaktiga. Ametnik peab olema enne ametikohale asumist teadlik põhipalga suurusest. Oma sisulise kinnituse andmiseks esitab ta taotluse, millega soovib ametikohale asuda (ATS § 25 lg 1 p 1).
- **Ametikoha asukoht.** Erinevalt 1996. a ATS-st tuleb ametikohale nimetamise haldusaktis määrata ka ametikoha asukoht (ATS § 26 lg 1 p 6). Asukoht peab olema ametnikule teada ja seda ei saa ilma ametniku nõusolekuta muuta tulenevalt PS §-st 34, mille kohaselt on igapäev õigus vabalt elukohta valida. Kui töölepingus võib asukoha määrata ka riigi täpsusega, siis ATS-ga on otseselt nõutud, et ametikoha asukoht määratakse kohaliku omavalitsuse üksuse täpsusega. Ametniku ametikohale nimetamise haldusaktis võib olla ametikoha asukohana ära märgitud mitu kohaliku omavalitsuse üksust. Aadressi täpsusega ametikoha asukoha määramine ei oleks otstarbekas, kuna see raskendaks oluliselt ametiasutuse kolimist teise asukohta. Nii nagu töösuhetes tuleb töö asukoht kindlaks määrata, kuna see omab olulist tähendust (TLS § 5 lg 1 p 8), on ka ametikoha asukohal oluline tähendus edaspidises teenistussuhtes. Asukoht omab tähendust lähetuse määramisel (vt lähemalt ATS § 44 komm), valveaja kohaldamisel (vt lähemalt ATS § 38 lg 5 komm) ja koondamisel (vt lähemalt ATS § 90 komm). Ametikoha asukoha määramise vajadus on sisuliselt oluline ka juhtudel, kui ametiasutuse erinevad struktuuriüksused asuvad erinevates asukohtades. Nt Haridus- ja Teadusministeerium asub nii Tartus kui Tallinnas. Ametikoha asukohana märgitakse ametniku põhiline teenistusülesannete täitmise koht ning teenistusülesannete täitmine muudes asukohtades loetakse lähetuseks. Kui ametnik töötab kahes asukohas võrdset, siis võib märkida ka mitu ametikoha asukohta.

Ka nendele ametnikele, kes on jätkavad seaduse jõustumise järgselt ametnikena, tuleb määrata ametikoha asukoht.

- **Ametikohale asumise kuupäev.** Ametikohale asumise kuupäev võib olla kas sama päev, millal ametikohale nimetamise haldusakt antakse, või siis sellest hilisem päev. Ametikohale asumise kuupäevana märgitakse kuupäev, millest alates hakkab ametnik tegelikult teenistusülesandeid täitma ja millest alates tekivad tal ametniku kohustused (vt seos

ametikohale nimetamise kehtetuks tunnistamisega ATS § 29 komm), õigused (vt ka seos õigusega palgale ATS § 34 komm) ja volitused. Ametikohale nimetamise haldusakti ja ametikohale asumise kuupäev ei pea langema kokku. Kindlasti ei või ametikohale asumise kuupäev olla varasem kui ametikohale nimetamise haldusakti ja ametivande andmise kuupäev (vt ATS § 28 lg 2). Selle sätte vajadus tuleneb põhimõttest, et ametnikustaatus ei saa anda tagasiulatavalt – isik ei saa teostada avaliku võimu ülesandeid enne, kui talle ei ole vastav volitus haldusaktiga üle antud.¹⁰⁹

- **Teenistussuhte kestus avalikus teenistuses** või selle puudumine ametikohale asumise päevale eelneva kuupäeva seisuga. Varasema teenistussuhte kestus (teenistusstaaz) omab tähtsust siis, kui isikule tuleb teatada ette teenistusest vabastamisest koondamise tõttu, sh ametijuhendi muutmisest (vt lähemalt ATS § 101 komm). Samuti otsustatakse teenistusstaazi alusel, kas isikul on õigus kindlustushüvitisele koondamise korral vastavalt TKindlS §-dele 14¹ ja 14². Teenistusstaazi pikkuse või selle puudumise fikseerimine ametikohale nimetamise haldusaktis oli kohustuslik ka 1996. a ATS § 24 lg 2 p 7 kohaselt. Arvestatakse kogu eelnevat teenistusstaazi, olenemata sellest, millises asutuses see kogunenud on (vt lähemalt ATS § 107 komm).
- Määratud ajaks ametikohale nimetamisel **teenistustähtaeg**. Eeldatakse, et ametnik nimetatakse ametikohale määramata tähtajaks (ATS § 23 lg 1) ja seega määramata ajaks ametikohale nimetamise korral seda ametikohale nimetamise haldusakti märkima ei pea. Määratud ajaks saab isiku ametikohale nimetada üksnes ATS § 23 lg-s 2 loetletud juhtudel. Juhul kui isik võetakse teenistusse määratud ajaks täitma ajutise iseloomuga teenistusülesandeid, peab haldusaktis sisalduma ka vastav põhjendus (ATS § 26 lg 2). Kui tähtaja määramise aluseks on ATS § 23 lg 2 p 1 või p 4, siis tuleb tähtaja märkimisel kasutada seaduse formuleeringut (vt lähemalt ATS § 23 lg 2 p 1 ja p 4 komm). Kui tähtaja määramise aluseks on ATS § 23 lg 2 p 2, siis tuleb märkida kuupäev või konkreetne ülesanne, mille jaoks ametnik ametikohale nimetatakse (vt lähemalt ATS § 23 lg 2 p 2 komm). Muudel teenistustähtaja määramise juhtudel märgitakse käskkirja „Ametnik nimetatakse ametikohale viieks aastaks.“. Ei ole soovitatav määrata lõppkuupäeva, kuna vastavalt ATS § 23 lõikele 4 võib see tegelikkuses pikeneda (vt lähemalt ATS § 23 lg 4 komm).
- **Katseaja määramisel selle kestus**. Katseaega ei tohi määrata üksnes väga piiratud juhtudel ning need juhud on loetletud ATS § 24 lg-tes 3 ja 4. Muudel juhtudel peaks katseaja kestuse haldusaktis ära määrama. Kui seda ei tehta, siis loetakse, et katseaega ei ole määratud (vt lähemalt ATS § 24 komm).
- Osalise tööajaga töötamisel **töökoormus**. Kui ametnik asub tööle täistööajaga (st 40 tundi nädalas), siis koormust märkima ei pea, kuna see tuleneb seadusest. Vastavalt ATS § 35 lg-le 3 võib ametniku nõusolekul kohaldada osalise tööajaga töötamist ning sellisel juhul tuleb koormus määrata ametikohale nimetamise haldusaktis (osalise tööaja märkimise kohta vt ATS § 35 lg 3 komm). Kui seda ei ole tehtud, loetakse, et ametnik töötab täistööajaga.
- **Vaidlustamisviide**. Vastavalt HMS §-le 57 peab haldusaktis olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Vaidlustamisviite puudumist võib pidada haldusakti vaidlustamise tähtaja möödalaskmise mõjuvaks põhjuseks, kui tähtaja möödalaskmine on tingitud vaidlustamisviite puudumisest.¹¹⁰ Kui ametiasutus on rikkunud isiku õigusi, on isikul õigus **esitada vaie** või **pöörduda kaebusega halduskohtu** poole. Ekslik on mõnel pool levinud seisukoht, et teenistussuhtes antud aktidele ei saa esitada vaiet ja ainsaks võimaluseks on halduskohtu poole pöördumine. Nii ametikohale nimetamise haldusakti kui ka muude teenistuslaste haldusaktide vaidlustamist ATS ei reguleeri (v.a nõuete erisused teenistusest vabastamise puhul, vt lähemalt ATS § 105 komm) ning vaidlustamine toimub HMS-s ja HKMS-s sätestatud tingimustel ja korras.

¹⁰⁹ Wichmann/Langer, Kohlhammer/Deutscher Gemeindeverlag, Stuttgart 2007, lk 152

¹¹⁰ Vt lähemalt A. Aedmaa/E. Lopman/N. Parrest/I. Pilving/E. Vene, Kirjastus Juura, Tartu 2004, lk 297-298

Vaidlustamisviites tuleb ära määrata millised on konkreetsed vaidlustamisvõimalused ja viidata, millisest seadusest tuleneb vaidlustamise kord. Vaidlustamisviide võib ühe asutuse piires erineda, sõltuvalt sellest, kellel on ametniku ametisse nimetamise pädevus. Tuleb arvestada, et mõningate ametnike haldusaktide peale vaiet esitada ei saa (vt HMS § 71 lg 2) ja mõnel juhul ei saa vaiet esitada kõrgemale haldusorganile, vaid haldusakti andnud haldusorganile endale (vt HMS § 73 lg 3). Eriseadustest võivad tuleneda erilised vaidlustamistähtajad.

Näide: Seega võib ministeeriumi kantsleri poolt ametikohale nimetava isiku ametikohale nimetamise käskkirjas olla vaidlustamisviide järgmine: „Käesolevat haldusakti on võimalik vaidlustada esitades kaebuse halduskohtusse halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tähtaja jooksul, tingimustel ja korras või vaideministeeriumi kantslerile haldusmenetluse seaduses sätestatud tähtaja jooksul, tingimustel ja korras.“. Samas ministri poolt antud käskkirja vaidlustamisviide võib olla teistsugune: „Käesolevat haldusakti on võimalik vaidlustada esitades kaebuse halduskohtusse halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tähtaja jooksul, tingimustel ja korras“.

Ametikohale nimetamise haldusaktis **ei pea ära märkima** seda, et ametnik töötab summeeritud tööajaarvestuse alusel (vt lähemalt ATS § 35 lg 4 komm), ametnikule kohaldatakse valveaega (vt lähemalt ATS § 38) ega seda, kas ametnik teeb öötööd (vt lähemalt ATS § 40 komm). Need andmed peaksid esmalt sisalduma juba konkursikuulutuses, et isik teaks sellise erisusega arvestada juba kandideerima asudes. Samuti sisaldub sellekohane info ametniku ametijuhendis ning peab olema ametnikule teada enne ametikohale asumiseks nõusoleku andmist (vt lähemalt ATS § 52 komm).

Ametikohale nimetamise haldusaktile esitatavaid nõudeid tuleb arvestada ka siis, kui isik viiakse kas tähtajaliselt või tähtajatult üle teisele ametikohale (vt ATS § 33 lg 9 p 1 ja § 98 lg 7 p 1).

Ka 1996. a ATS-s ei olnud määratud, millises vormis peab ametikohale nimetamise haldusakt olema antud. Selles osas tuleb lähtuda HMS-st. Ametikohale nimetamise haldusakt antakse **kirjalikus vormis** või isiku nõusolekul elektrooniliselt (vt lähemalt vt lähemalt 1. ptk A IV „dokumendi vormid“). See hakkab kehtima ametnikule teatavaks tegemisest või kättetoimetamisest alates (vt lähemalt 1. ptk A IV „dokumendi teatavakstegemise viisid“), kui ametikohale nimetamise haldusaktis ei ole ette nähtud hilisemat kehtima hakkamist (vt HMS § 55 lg 2 ja § 61 lg 1). 1996. a ATS § 24 lg 3 kohaselt tuli ära kiri haldusaktist kätte toimetada. Kuna ATS-s ei ole teatavaks tegemise viisi määratud, siis piisab HMS-st tulenevalt ka muus vormis teatavaks tegemisest.

VI. Ametivanne

§ 27. Ametivanne

(1) Isik annab esmakordsel teenistusse asumisel teda ametisse nimetanud isikule kirjaliku ametivande:

„Mina, (ametniku nimi), töotan olla ustav Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale ning pidada mulle usaldatud ametit ausalt.“

(2) Vande andja allkirjastab vandeteksti ja märgib vande andmise kuupäeva.

Võrreldes 1996.a ATS-ga on jäänud samaks põhimõte, et ametnik annab esmakordsel teenistusse asumisel ametivande, kuigi muutunud on ametivande tekst. ATS-i kohaselt annab ametnik järgmise vande: „Mina, (ametniku nimi), töotan olla ustav Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale ning pidada mulle usaldatud ametit ausalt.“

Ametivande andmise kohustuse nägi ette ka 1924. aastal vastu võetud riigiteenistuse seadus. Riigiteenistuse seaduse § 9 kohaselt andsid ametnikud ametisse astudes sellekohase vormeli järgi pühaliku töötuse ametikohuseid ausasti täita.

Ametivande üldine **eesmärk** on rõhutada ja paremini teadvustada seda, et ametnikele laienevad avalikus teenistuses erilised nõuded ja väärtused. Seega on ka Eesti avalikus teenistuses oluline, et ametnikud teadvustaksid oma erilist rolli ja vastutust. Kui isik ei ole nõus olema ustav Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale ning pidama ametit ausalt, ei saa ta ka ametniku ülesandeid täitma asuda (ATS § 29 lg 1 p 4).

Ametivande andmisel puhul on oluline tähele panna, et ametivanne **antakse üks kord** ehk esmakordselt teenistusse asumisel. Kui isik liigub avaliku teenistuse sees või kui isik on varasemalt ametivande andnud, siis iga uue ametikohale nimetamise puhul ei tule uut ametivannet anda. See tähenda, et kui isik vahepeal lahkub avalikust teenistusest, siis avalikku teenistusse naasmisel ei pea enam uuesti ametivannet andma. Ametivanne võib olla antud enne esmakordselt ametikohale asumise kuupäeva või sellel päeval (vt ka ATS § 28 lg 2).

Ametivandel peab olema isiku **allkiri** ja allkirjastamise **kuupäev**. ATS § 27 lõikes 2 ei ole täpsustatud, millises vormis ametivanne ja allkiri peavad olema antud. Seega on võimalik seda teha kirjalikult omakäeliselt allkirjastades või elektroonilises vormis digitaalse allkirjaga (vt lähemalt 1. ptk A IV „dokumendi vormid“). Isik võib anda ametivande peale ametikohale nimetamist, kuid ei või seda teha peale ametikohale asumist. Kui isik ei anna ametivannet, siis tunnistatakse ametikohale nimetamise haldusakt kehtetuks ATS § 29 lg 1 p 4 alusel.

VII. Teenistuse algus

§ 28. Teenistuse algus

(1) Ametnik on teenistuses ametikohale asumise kuupäevast arvates.

(2) Ametikohale asumise kuupäev ei või olla varasem kui ametikohale nimetamise haldusakti ja ametivande andmise kuupäev.

(3) Ametniku ametikohale asumise alguse võib ametisse nimetamise õigust omav isik ametniku taotluse alusel mõjuval põhjusel edasi lükata.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud mõjuvaks põhjuseks on eelkõige isiku haigus või ootamatult tekkinud isiklik või perekondlik takistus.

(5) Enne ametniku ametikohale asumist kehtestab ametiasutus ametijuhendi ning tutvustab seda ametnikule. Nimetatud kohustus kehtib ainult juhul, kui ametnik asub ametikohale, kus on ametijuhendi kehtestamine kohustuslik.

Kui ametnik nimetatakse ametikohale, siis võib vastavas haldusaktis ette näha, et ametnik asub ametikohale haldusakti andmise päeval või ka sellest hilisemal päeval (ATS § 28 lg 2). Seega ametikohale nimetamise haldusakti kuupäev ja ametikohale asumise kuupäevad ei pea kattuma. Siiski tuleb arvestada asjaoluga, et tagasiulatuvalt ei saa ametnikule avaliku võimu teostamise ülesandeid anda, mistõttu ametikohale asumise kuupäev ei või olla varasem kui ametikohale nimetamise haldusakti ja ametivande andmise kuupäev.

Kui ametnik **mõjuval põhjusel ei saa** määratud kuupäeval ametikohale asuda, võib ta taotleda ametisse nimetamise õigust omavalt isikult ametikohale asumise kuupäeva edasilükkamist (ATS § 28 lg 3). Ametisse nimetamise õigust omav isik ei ole kohustatud taotlust rahuldama, kuid tal on selleks õigus. Otsuse teeb ta kaalutlusõiguse alusel ning sellisel juhul on mõistlik vormistada esialgse haldusakti muudatus (muudetakse ära ametikohale asumise tähtpäev). Haldusaktis tuleb ära näidata ka kaalutlused (HMS § 56 lg 3). Mõjuvaks põhjuseks loetakse eelkõige ootamatuid sündmusi, mida ametnik ametikohale nimetamisel ette ei näinud (ATS § 28 lg 4).

Näide: Sellisteks põhjusteks võivad olla isiku haigus või ootamatult tekkinud muud isiklikud või perekondlikud takistused. Haigust ja muid põhjuseid peab ametnik ametiasutuse nõudel

tõendama. Isiklikuks takistuseks võib olla võimetus naasta õigeks kuupäevaks välisriigist. Perekondlikuks takistuseks võib olla vajadus hooldada mõnd perekonnaliiget, kelle hooldamist ei ole ametnik suutnud ametikohale asumise kuupäevaks muul viisil korraldada temast sõltumatutel põhjustel. Näiteks ei ole olnud võimalik lapse paigutamine lasteaeda. Samas võib ametikohale nimetamise õigust omav isik ka muul mõjuval põhjusel edasilükkamise otsustada.

Enne ametniku ametikohale asumist peab ametnikul olema ettekujutus sellest, mis on ametikoha teenistusülesanded, nende ülesannete täitmiseks esitatavad nõuded ning teenistussuhte muud olulised tingimused. Muuhulgas hõlmab see töötamist summeeritud tööajaarvestuse alusel (vt lähemalt ATS § 35 lg 4 komm), valveaja kohaldamist (vt lähemalt ATS § 38 komm) ja öötööd (vt lähemalt ATS § 40 komm). Seega näeb ATS § 28 lg 5 ametniku kaitseks ette, et ametiasutus peab enne ametniku ametikohale asumist olema ametijuhendi kehtestanud ning seda ametnikule ka tutvustanud. Tähele tuleb panna, et ametijuhend peaks olema kehtestatud juba tegelikult enne konkursi väljakuulutamist, kuna konkursikuulutuses märgitud nõuded peavad vastama ametijuhendis märgitud nõuetele. Lisaks, kuna ametiasutus peab olema enne ametikohale nimetamise haldusakti andmist veendunud, et ametnik on kõigi oluliste teenistustingimustega nõus, siis on soovitatav isikule ametijuhendit enne ametikohale nimetamise haldusakti andmist (mitte peale nimetamise haldusakti andmise ja enne ametikohale asumist) tutvustada.

Juhul, kui ametijuhendit on ametnikule tutvustatud alles peale ametikohale nimetamise haldusakti andmist ning ametnik otsustab seejärel ametikohale asumisest loobuda, esitab ta vastava taotluse ametisse nimetamise õigust omavale isikule ja ametikohale nimetamise haldusakt tunnistatakse kehtetuks ATS § 29 lg 1 p 1 alusel.

Ametijuhendi tutvustamise kohustus kehtib juhul, kui ametikohale peab kehtestama ametijuhendi. Ametikohad, millele ei pea ametijuhendit kehtestama, on loetletud ATS § 52 lg-s 2. Samas ei ole keelatud ka nimetatud ametikohtadele ametijuhendi koostamine. Seega üldine reegel on, et kõikidele ametikohtadele koostatakse ametijuhend.

VIII. Ametikohale nimetamise haldusakti kehtetuks tunnistamine

§ 29. Ametikohale nimetamise kehtetuks tunnistamine

(1) Ametisse nimetamise õigust omav isik tunnistab kehtetuks ametikohale nimetamise haldusakti, kui:

- 1) ametikohale nimetatud isik esitab enne ametikohale asumiseks määratud kuupäeva sellekohase taotluse;**
- 2) enne ametikohale asumist ilmnevad seaduses sätestatud asjaolud, mis välistavad ametikohale nimetamise;**
- 3) isik ei ole mõjuva põhjuseta määratud kuupäevaks ametikohale asunud;**
- 4) isik keeldub ametivande andmisest.**

(2) Isik, kelle suhtes ametikohale nimetamise haldusakt on kehtetuks tunnistatud, on kohustatud tagastama kõik ametikohale nimetamise tõttu saadu.

Juhud, millal haldusakt on **tühine**, sätestab HMS § 63 ning ATS siinkohal erisusi ette ei näe. Tühisuse korral on haldusakt kehtetu algusest peale. Sellisest haldusaktist ei teki kellelegi mingeid õigusid ega kohustusi, ka ei saa see olla ühegi järgneva toiminguga õiguslikuks aluseks.

Tühise haldusakti andmise tõttu saadu on võimalik tagasi nõuda alusetu rikastumise sätete alusel.¹¹¹

Haldusakti **kehtetuks tunnistamine** on ametiasutuse tahteavaldusega haldusakti kehtivuse kõrvaldamine. Kehtetuks tunnistamisel haldusakti kehtivus lõpeb ning haldusakt ei ole enam kellelegi täitmiseks kohustuslik ehk haldusakt on kaotanud oma õigusjõu.¹¹² ATS § 29 sätestab, millal peab ametisse nimetamise õigust omav isik või organ tunnistama kehtetuks haldusakti ametikohale nimetamise kohta. Siinkohal ei ole ametiasutusel võimalik teostada diskretsiooni, vaid tal on kohustus ATS §-s 29 nimetatud asjaolude ilmnemisel haldusakt kehtetuks tunnistada. Tähele tuleb panna ka asjaolu, et ATS § 29 alusel on ametikohale nimetamise haldusakt võimalik kehtetuks tunnistada **enne ametniku ametikohale asumist** (vt lähemalt ATS § 28 komm). Kui ametnik on juba ametikohale asunud, saab kohaldada ametniku teenistusest vabastamise sätteid, mis sisalduvad ATS 11. peatükis.

Kehtetuks tunnistamise regulatsioon põhineb 1996. a ATS §-l 26. Ametikohale nimetamise haldusakti saab kehtetuks tunnistada järgmisel asjaoludel (ATS § 29 lg 1):

- Ametikohale nimetatud isik **esitab** enne ametikohale asumiseks määratud kuupäeva sellekohase **taotluse**. Kuna ametikohale asumise eeltingimuseks on ametniku enda soov, võib ametnik igal ajahetkel loobuda ametikohale asumisest. Erinevalt TLS § 74 lg-st 3 ei saa ametiasutus esitada ametnikule sellest tulenevaid rahalisi nõudeid. See võib kõne alla tulla ka juhtudel, kui pärast ametikohale nimetamise haldusakti andmist, kuid enne teenistusse asumist, esitab ametiasutus isikule selliseid teenistustingimusi, millest ametnik ei olnud teadlik ja millega ta ei nõustu (vt ka ATS § 28 lg 5 komm). Taotlus peab olema esitatud samas vormis, kui on nõutud ATS § 25 lg 1 p-s 1 ametikohale nimetamiseks esitataval taotlusel, st kirjalikult või elektrooniliselt (vt lähemalt 1. ptk A IV „dokumendi vormid“).
- Enne ametikohale asumist ilmnevad seaduses sätestatud asjaolud, mis **välisavad ametikohale nimetamise**. Juhul kui ilmnevad ATS §-des 14 ja 15 sätestatud asjaolud (vt lähemalt ATS § 14 ja 15 komm), ei ole võimalik isikul ametikohale asuda ning ametiasutus on kohustatud ametikohale nimetamise haldusakti kehtetuks tunnistama.
- Isik **ei ole mõjuva põhjusega** määratud kuupäevaks **ametikohale asunud** ja ei ole kasutanud ametikohale asumise edasilükkamise võimalust. Siinkohal võib kasutada ATS § 28 lg 4 analoogiat ja lugeda mõjuvaks põhjuseks isiku haigust või ootamatult tekkinud isiklikku või perekondlikku laadi takistust või mõnda muud põhjust, mida ametisse nimetamise õigust omav isik peab põhjendatuks (vt lähemalt ATS § 28 lg 4 komm). Erinevalt TLS § 74 lõikest 3 ei saa ametiasutus esitada ametnikule sellest tulenevaid rahalisi nõudeid.
- Isik **keeldub ametivande andmisest**. Isik võib seega anda ametivande peale ametikohale nimetamist, kuid ei või seda teha peale ametikohale asumist (ametivande kohta vt lähemalt ATS § 27 komm). Kui isik ei ole nõus olema ustav Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale ning pidama ametit ausalt, ei saa ta ka ametniku ülesandeid täitma asuda.

Isik, kelle ametikohale nimetamine tunnistatakse kehtetuks, on kohustatud tagastama kõik ametikohale nimetamise tõttu saadu.

Näide: Isik peab tagastama ametikohale nimetamise järgselt, kuid ametikohale mitteasumise tõttu teenistusrelva, mobiiltelefoni, vormiriietuse, võtmed ja uksekaardid jne.

¹¹¹ A. Aedmaa/E. Lopman/N. Parrest/I. Pilving/E. Vene, HMS käsiraamat, Kirjastus Juura, Tartu 2004, lk 330.

¹¹² A. Aedmaa/E. Lopman/N. Parrest/I. Pilving/E. Vene, HMS käsiraamat, Kirjastus Juura, Tartu 2004, lk 343.

3. PEATÜKK: Arendamine ja hindamine

Võrreldes 1996. a ATS-ga on arendamise ja hindamise korraldust oluliselt muudetud – kaotatud on range ja bürokraatlik atesteerimissüsteem ning asendatud see paindlikuma arendamis- ja hindamissüsteemiga. Lisaks on kehtestatud üldised koolituspõhimõtted ning loodud õiguslik alus pikaajalise ja kuluka koolituse kulude hüvitamiseks juhul, kui ametnik lahkub teenistusest. Lisaks on uue regulatsioonina ette nähtud tähtajalise üleviimise regulatsioon (rotatsioon).

Eesti ametnike arendamise ja hindamise süsteem on detsentraliseeritud ning jäetud iga ametiasutuse enda kujundada lähtudes ATS üldpõhimõtetest ja ATS § 10 lg 1 p 3 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusest. Kõnesolev Vabariigi Valitsuse määrus on põhiseaduslikele institutsioonidele ja neid teenindavatele ametiasutustele soovituslik.

A. Arengu- ja hindamisvestlused

§ 30. Arengu- ja hindamisvestluse korraldamise põhimõtted

(1) Vähemalt kord aastas peab vahetu juht temale alluva ametnikuga vestluse, mille käigus hinnatakse ametniku töötulemusi, ametialast arengut ja koolitusvajadust ning räägitakse läbi järgmise perioodi eesmärgid, samuti annab ametnik juhile tagasisidet juhtimise kohta (edaspidi arengu- ja hindamisvestlus). Ametniku töötulemuste hindamine ja järgmise perioodi tööalaste eesmärkide läbirääkimine võib toimuda ka eraldi arutelu vormis.

(2) Arengu- ja hindamisvestluse võib edasi lükata järgmisesse aastasse, kui:

1) ametniku avaliku võimu teostamise õigus on arengu- ja hindamisvestlusele eelneva aasta jooksul olnud peatatud kokku üle kuue kuu;

2) ametniku teenistussuhe on vahetult enne arengu- ja hindamisvestlust kestnud vähem kui kuus kuud;

3) ametniku vahetu juhi teenistussuhe on vahetult enne arengu- ja hindamisvestlust kestnud vähem kui neli kuud.

(3) Arengu- ja hindamisvestluse tulemused vormistatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

(4) Ametnike arengu- ja hindamisvestluse pidamise korra kehtestab ametiasutuse juht või tema volitatud isik.

(5) Ministeeriumi kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ja inspektsiooni peadirektori ning käesoleva seaduse § 10 lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud valitsusasutuse juhi arendamist ja hindamist korraldab Riigikantselei.

1996. a ATS rakenduspraktika käigus on selgunud, et seadusega reguleeritud atesteerimine ei kandnud endas vormi, milles ametnik oma töö ja selle tulemuste kohta süsteemselt ja piisava sagedusega tagasisidet saab.¹¹³ Ametiasutused on osutanud, et atesteerimises nähakse tarbetut lisakohustust, sest ametnike hindamiseks kasutatakse alternatiivseid meetodeid – iga-aastased vestlused, pädevuse hindamine jms, mis sisuliselt taotleavad samu eesmäärke.¹¹⁴ Seega on ATS

¹¹³ K.-M. Vaher, Eesti avaliku sektori juhtimine ja arendamine, Avaliku teenistuse aastaraamat 2003, lk 9-10.

¹¹⁴ K. Uus, Personali värbamine, valik ja hindamine avalikus teenistuses 2005. aastal, Avaliku teenistuse aastaraamat 2006, lk 84.

uues regulatsioonis atesteerimistest loobutud ning ametnike arendamine ja hindamine toimub üksnes perioodiliselt läbiviidavate arengu- ja hindamisvestluste kaudu.

Juhtimisinstrumendina suurendavad arengu- ja hindamisvestlused ametnike motivatsiooni ja võimaldavad suunata eesmärgipärast ülesannete täitmist. Arengu- ja hindamisvestlused on olulised ka organisatsioonikultuuri säilitamiseks ja hoidmiseks – olulisi teemasid arutatakse väljaspool igapäevarutiini, samuti püütakse vestluse abil parandada koostöö kvaliteeti, leida parimaid koostöövõimalusi, leida lahendusi teenistustingimuste muutmiseks jne. Arengu- ja hindamisvestluse tulemuste hindamise põhjal saab ka ametiasutus omapoolset hoolsuskohustust paremini täita. ATS § 51 lg 7 kohaselt peab ametiasutus teenistus- ja usaldussuhte raames seisma hea ametniku teenistusvalaste huvide eest, sealhulgas tagama teenistusülesannete täitmiseks sobivad tingimused.

Justiitsministeeriumi tehtud võrdleva analüüsi tulemusel selgus, et vaadeldud riikides peetakse arengu- ja hindamisvestlusi perioodiliselt (üldiselt üks kord aastas) ja vestlustel võetakse arutluse alla eelmise perioodi töötulemused, vajalikud meetmed tulemuste parandamiseks, ametniku areng, tulevikueesmärgid, koostöö, koolituse ja tasustamisega seotud küsimused jms. Üldine riikide praktika näitab, et kord aastas läbiviidaval vestlusel on kaks peamist eesmärki – üks on töösoorituse hindamine ja teine arendamine.¹¹⁵

Iga-aastane hindamisvestlus oli ette nähtud ka 1996. a ATS-s, kuid ATS-ga on selle eesmärki ja sisu oluliselt muudetud. Eelnevatest põhimõtetest lähtub ka ATS § 30, andes seaduse tasandil üldised reeglid ametiasutustele ametnike hindamiseks ning arengu planeerimiseks. Nendest seaduse üldistest põhimõtetest lähtudes saavad ametiasutused määratleda juba ise oma arendamise- ja hindamise süsteemi, mis lähtub iga erineva ametiasutuse eripärast.

Seaduse üldised põhimõtted arengu- ja hindamisvestluste läbiviimisel on:

Vestluse viib ametnikuga läbi vahetu juht. ATS näeb ette, et ametnikuga peab kindlasti vestlema vahetu juht (ATS § 30 lg 1), kuid ametniku nõusolekul võib vestlusesse kaasata ka teisi isikuid. Samuti võib ametniku nõusolekul ette näha, et lisaks vahetu juhi poolt läbiviidavale vestlusele viiakse läbi täiendav vestlus kõrgemalseisva juhiga või kogu meeskonnaga. Teiste isikute kaasamine vestlusesse või täiendavate vestluste läbiviimine võib olla vajalik, kui on alust arvata, et üksnes vahetu juhi poolt läbiviidava vestluse tulemused on liialt subjektiivsed. Vahetu juht peab aga tähele panema, et ka ametnikuga vestluste läbiviimisel tuleb järgida ATS § 13 sätestatud võrdse kohtlemise nõudeid (vt lähemalt ATS § 13 komm).¹¹⁶

Vestlus **tuleb läbi viia kõigi ametnikega.** Seadus ei tee erisust määratud ja määramata ajaks ametikohale nimetatud ametnike osas. Seega tuleb vestlusi läbi viia ka ajutiselt äraoleva ametniku asendajaga, ajutise iseloomuga teenistusülesandeid täitva ametnikuga ning teiste määratud ajaks ametikohale nimetatud ametnikega.

Vestlus tuleb läbi viia **vähemalt kord aastas.** Perioodiline vestluste läbiviimine annab ühelt poolt ametnikule võimaluse regulaarselt saada tagasisidet selle kohta, missugune ettekujutus on vahetul juhil tema töötulemuste, võimete, oskuste ja edasiste arenguvõimaluste osas ning teiselt poolt ka vahetule juhile võimaluse regulaarselt saada tagasisidet juhtimise, teenistustingimuste parandamise vms kohta.¹¹⁷ ATS § 30 lg 1 annab siinkohal suunise, et vestluste läbiviimine peab olema perioodiline ning see peab toimuma vähemalt kord aastas ehk kord 12- kuulise perioodi jooksul (ei ole seotud kalendriaastaga). Tihti peetakse ametiasutustes vestlusi kõigi ametnikega ühel ajavahemikul ja kalendriaasta lõpus. Eelis vestluste pidamisel kõigi ametnikega ühel ajavahemikul seisneb selles, et nii on parem anda kogu meeskonna teenistusülesannetele hinnang ning kavandada uusi eesmärgi, samuti annab see võimaluse ametnike töösooritust omavahel paremini võrrelda (vestluse tulemused on sel juhul usaldusväärsemad). Kalendriaasta

¹¹⁵ E. Sarapuu/M. Tõniste, Tallinn 2007, lk 102-106.

¹¹⁶ Vt ka S. Leppik, Beamtenrecht, 11. Aufl., C. F. Müller, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2011, lk 73-74.

¹¹⁷ W. Hüllmantel/A. Eck/F. Hoffmeyer/M. Luber/A. Weißgerber, Leistungslaufbahngesetz, C. H. Beck, München 2011, lk 191.

lõpus vestluste läbiviimine on põhjendatud, kuna siis on kõige mõistlikum teha kokkuvõtteid eelmise perioodi töötulemustest ning panna paika järgmise perioodi eesmärgid ja arenguvajadused. Seadus ei keela siinkohal lisaks kord aastas peetavale vestlusele viia läbi ka 12- kuulise perioodi sees täiendavaid vestlusi.¹¹⁸

Vestlusel hinnatakse ametniku **eelmise perioodi töötulemusi**. Töötulemuste hindamise raames vaadatakse eelmise perioodi teenistusülesannete ning perioodi alguses tehtud kokkulepete täitmist.

Näide: Selle raames võib vastavalt vajadusele hinnata teenistusülesannete täitmise kvaliteeti, tähtaegadest kinnipidamist, prioriteetide seadmise oskust, initsiatiivikust, iseseisvust, ideederohkust, stressitaluvust, suulist ja kirjalikku eneseväljendusoskust, suhtlemisoskust, meeskonnatööoskust, konfliktisituatsioonis toimetuleku oskust jne.

Soovitav on arengu- ja hindamisvestlustele seada ametiasutuses/struktuuriüksuses ühtsed ja konkreetsed kriteeriumid selleks, et vestluste tulemused oleksid võrreldavad. Kui kriteeriumid on liialt üldised ja abstraktsed, võib subjektiivne faktor hakata mängima liigselt suurt rolli. Oluline on, et ametnikule antud hinnang on põhjendatud ning hinnatavale üheselt mõistetav. Ainult siis, kui ametnik teab, mis kriteeriumid on hindamisel olulised, saab ta nendest lähtuvalt oma tulemusi parandada.¹¹⁹

Vestlusel lepitakse kokku **järgmise perioodi eesmärgid**. Arengu- ja hindamisvestlused peaksid olema suunatud eesmärgipärasele ülesannete täitmisele. Eelmise perioodi töötulemuste hindamise järgselt tuleks paika panna järgmise perioodi eesmärgid. Lisaks oleks soovitatav läbi rääkida nii ametniku pikemaajalised tööalased kui ka arengueesmärgid (vt järgmist punkti).

Vestluse käigus **hinnatakse ametniku ametialast arengut ja koolitusvajadust**. Vahetu juht peaks hea seisma talle alluvate ametnike juhtimise, motiveerimise ja arendamise eest ning planeerima tegevusi ametnike potentsiaali ja konkurentsivõimelisuse edendamiseks ning nende mitmekülgse rakendamise toetamiseks (sh tähtajaliseks üleviimiseks). Arengu- ja hindamisvestlus on vahetule juhile personali arengu kavandamisel üheks oluliseks instrumendiks. See võimaldab vahetul juhil saada regulaarselt ülevaadet ametniku töötulemustest ja senisest ametialasest arengust ning seeläbi teha paremini tulevikku suunatud personalialaseid otsused.¹²⁰

Vestluse käigus annab ka **ametnik juhile tagasisidet juhtimise kohta**. Kuna arengu- ja hindamisvestlus on mitmepoolne vestlus, on oluline, et tagasisidet saab nii ametnik kui ka juht oma töö kohta. Seega on uue põhimõttena ette nähtud, et ka ametnik annab juhile tagasisidet, mis võib hõlmata ettepanekuid ülesannete parema jaotuse, informatsiooni liikumise, aja planeerimise, efektiivsema koostöö jms kohta.

Iga-aastase vestluse järel on võimalik üle vaadata ka **ametniku põhipalk**, võttes arvesse kokkulepitud teenistusülesannete täitmist, ametniku võimeid ja käitumist, kuid lähtudes eelkõige ametiasutuse rahalistest võimalustest.

Ametniku töötulemuste hindamine ja järgmise perioodi tööalaste eesmärkide läbirääkimine võivad toimuda ka **eraldi arutelu** vormis. Kuna vestluste läbiviimine on muudetud paindlikuks, saavad asutused rõhuasetusi ise määratleda, tulenevalt oma soovidest, eripäradest, vajadustest jne.

¹¹⁸ C. Peters/B. Grunewald/B. Lösch, Handbuch zum Laufbahnrecht des Bundes, Wolters Kluwer Deutschland, Berlin 2009, lk 249.

¹¹⁹ C. Peters/B. Grunewald/B. Lösch, Handbuch zum Laufbahnrecht des Bundes, Wolters Kluwer Deutschland, Berlin 2009, lk 255-256.

¹²⁰ E. Sarapuu/M. Tõniste, Tallinn 2007, lk 11.

ATS § 30 lg-s 2 on ette nähtud ka juhud, kui arengu- ja hindamisvestluse võib **edasi lükata** järgmisesse aastasse. Siinkohal tuleb tähele panna, et vestluse edasilükkamine ei ole kohustus. Nii nagu katseaja puhul on võimalik määrata ka lühem kui neljakuuline katseaeg, võib ka hindamisvestluse poolte kokkuleppel edasi lükata lühemaks perioodiks kui seaduses ettenähtud neli või kuus kuud. Nimetatud regulatsioon on mõeldud juhtudeks, kui ametiasutuses on ette nähtud vestluste läbiviimine kalendriaasta lõpus (üldine reegel) ning vestluste läbiviimise ajaks ei ole kas ametnik või tema vahetu juht olnud teenistuses piisavalt kaua. Järgmisesse aastasse edasilükkamine tähendab, et vestlust saab edasi lükata maksimaalselt aasta võrra. Need juhud on järgmised:

- Ametniku **vahetu juhi teenistussuhe** on sellel ametikohal vahetult enne arengu- ja hindamisvestlust kestnud **vähem kui neli kuud** – siinkohal on tähtaja määramisel kasutatud analoogiat katseajavestlusega. Katseaja määramise maksimumpikkuseks on ATS § 24 lg 2 kohaselt kuni neli kuud. Seega on ATS üldine loogika, et vahetu juht peaks suutma nelja kuu jooksul piisavalt ametnikku tundma õppida. Vestluse edasilükkamise osas otsuse tegemisel tuleb arvesse võtta, kas vahetu juhi **teenistussuhte kestus ametikohal** on piisav selleks, et ametniku eelmise perioodi töötulemusi ja ametialast arengut hinnata ning panna paika järgmise perioodi eesmärgid.
- **Ametniku teenistussuhe** on vahetult enne arengu- ja hindamisvestlust kestnud **vähem kui kuus kuud** – siinkohal on eelmise punktiga võrreldes ette nähtud teistsugune tähtaeg eeldusel, et kui ametnik asub ametikohale neljakuulise katseajaga, siis on selle perioodi sees juba peetud ametnikuga katseajavestlus. Kuuekuuline periood on ette nähtud selleks, et peale katseaja vestlust ei järgneks vahetult arengu- ja hindamisvestlust.
- Ametniku **avaliku võimu teostamise õigus** on arengu- ja hindamisvestlusele eelneva aasta jooksul olnud **peatatud kokku üle kuue kuu** – juhul kui ametnik on juba läbinud katseaja, kuid hilisema teenistussuhte käigus on tema avaliku võimu teostamise õigus olnud peatatud rohkem kui kuus kuud (nt lapsehoolduspuhkusel viimise tõttu, ametniku enda soovil, aja- või asendusteenistuses viibimise tõttu, vt lähemalt ATS § 83 komm), siis võib osutada keeruliseks ametniku töötulemusi ja ametialast arengut hinnata. Sellisel juhul on võimalik ametnikuga vestlus järgmisse aastasse edasi lükata.

Vestluse järel tuleb ATS § 30 lg 3 kohaselt arengu- ja hindamisvestluse tulemused **vormistada** kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (vt lähemalt 1. ptk A IV „dokumendi vormid“). Vorminõude ettenägemine on vajalik selleks, et vestluse käigus antud hinnangute ja saavutatud kokkulepete osas oleks nii ametnikul kui ka tema vahetul juhil ühtne arusaam. Arengu- ja hindamisvestluste tulemuste vormistamine ei toimu haldusakti andmise kaudu, kuna sellel puuduvad HMS § 51 lg-s 1 sätestatud tunnused. Arengu- ja hindamisvestluste läbiviimine ei ole suunatud ametniku õiguste ja kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele, vaid teenistussuhte raames eelmise perioodi töötulemustele hinnangu andmisele ning uute eesmärkide seadmisele (nii uute teenistusülesannete kui ametniku arengu kavandamise aspektist). Sellest tulenevalt ei kohaldu arengu- ja hindamisvestlustele ka haldusakti jaoks ette nähtud kaebemehhanism.

Personali arendamise ja hindamise korda Vabariigi Valitsus määrusega ei kehtesta. Täpsema arengu- ja hindamisvestluse pidamise **korra kehtestab iga ametiasutuse juht** ise, lähtudes seaduse üldistest põhimõtetest (ATS § 30 lg 4 kohaselt võimalus ka edasivolituseks). Seega on arengu- ja hindamisvestluste täpsem korraldus, sisu ja struktuur ametiasutuse enda otsustada.

Näide: Ametiasutus võib näiteks oma arengu- ja hindamisvestluste korras määratleda: 1) millised on konkreetsed hindamiskriteeriumid; 2) millise skaala alusel hinnatakse töötulemusi (nt töösooritus oli „suurepärase“, „hea“, „rahuldav“, „mitterahuldav“), 3) missugune on hindamislehe vorm, ¹²¹, 4) millal vestlused peetakse, määrates ära konkreetse perioodi aastas või andes muud kriteeriumid, 5) määrates ära hindamisvestluste järjekorra, nt eelnevalt toimuvad vestlused juhtkonnas ning seejärel osakondade tasandil, 6) kas võiks lisaks toimuda vestlused meeskonnas jne.

¹²¹ E. Sarapuu/M. Tõniste, Tallinn 2007, lk 102-106

Ministeeriumide kantslerite ja asestantslerite, Riigikantselei direktorite, ametite ja inspeksioonide peadirektorite ja teiste ATS § 10 lg 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud valitsusasutuste juhtide ehk **tippjuhtide** hindamist ja arendamist korraldab Riigikantselei. Korraldamine ei tähenda, et Riigikantselei neid ise läbi viib, vaid Riigikantselei annab siinkohal rakendamiseks ühtsed suunised. Nende tippjuhtide hindamise ja arendamise kord kehtestatakse ATS § 10 lg 2 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega (ATS § 30 lg 5).

Lisaks tuleb arvestada, et **eriteenistustes** võivad ATS-s sätestatuga võrreldes kehtida teistsugused reeglid ning teistsugused rõhuasetused ametnike hindamiseks ja arendamiseks (tulenevalt eriteenistuste karjäärisüsteemi elementidest).

Kuigi **töötajatega** arengu- ja hindamisvestluse läbiviimise kohustust ei ole sätestatud, võib asutuse juht määrata, et sellised vestlused viiakse läbi ka nendega.

B. Koolitus ja koolituskulude hüvitamine (sh ressursimahukas koolitus)

§ 31. Koolitus ja koolituskulude hüvitamine

(1) Ametiasutus peab rakendama abinõusid ametniku ametialaste teadmiste ja oskuste arendamiseks, sealhulgas kavandama ametiasutuse eelarvesse selleks vajalikud vahendid.

(2) Ametnik peab teenistusülesannete asjatundlikuks täitmiseks oma ametialaseid teadmisi ja oskusi täiendama.

(3) Ametniku koolitusel osalemise vajaduse otsustab vahetu juht või kõrgemalseisev juht.

(4) Ametnikku ei või kohustada osalema ressursimahukal koolitusel, kui ressursimahuka koolituse kohta soovib ametiasutus sõlmida halduslepingu, ja rahalist omaosalust nõudval koolitusel. Samuti ei või ametnikku kohustada osalema koolitusel, mis toimub väljaspool tööaega.

(5) Koolitusele saatmisel peab käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud isik arvestama olulisi asjaolusid, mis võivad takistada ametnikul koolitusel viibida.

(6) Kui ametniku on koolitusele saatnud ametiasutus, hüvitab ametiasutus koolituskulud.

(7) Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontrolli, Õiguskantseleri Kantselei ja Riigikohtu koolituse korra kehtestab vastava ametiasutuse juht. Esimese ja teise astme kohtute kohtuteenistujate koolituse korra võib kehtestada justiitsminister, kuulates ära kohtute haldamise nõukoja arvamuse. Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnike koolituse korra kehtestab valla- või linnavalitsus.

(8) Käesoleva paragrahvi lõikes 7 nimetatud ametiasutuse koolituse täpsema korra kehtestab ametiasutuse juht või tema volitatud isik, lähtudes käesoleva seaduse § 10 lõike 1 punktis 3 nimetatud Vabariigi Valitsuse määrusest.

(9) Koolituse puhul võib käesoleva paragrahvi lõigetes 7 ja 8 nimetatud koolituse korras ette näha ametniku rahalise omaosaluse võimaluse.

(10) Koolituse ajal säilitatakse ametnikule palk.

§ 32. Ressursimahukas koolitus

(1) Ressursimahukas koolitus on teenistusalane koolitus, mis kestab kalendriaasta jooksul kokku kauem kui 90 kalendripäeva ja selle vältel ametniku koolitusele kuluv aeg moodustab olulise osa tema tööajast või ületavad ametiasutuse tasutud koolituse maksumus ja koolitusega seonduvad muud kulud vähemalt viis korda töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud kuu töötasu alammäära.

(2) Ressursimahukal koolitusel osalemiseks võib sõlmida halduslepingu, milles määratakse ametniku kohustus töötada pärast koolituse lõppu ametiasutuses kindlaksmääratud aja jooksul, kuid mitte kauem kui kolm aastat.

(3) Ametiasutus sõlmib ametnikuga käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud lepingu, kui ametiasutuse tasutud koolituse maksumus ja koolitusega seonduvad muud kulud ületavad sada korda töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega täistööajaga töötamise puhuks kehtestatud kuutöötasu alammäära.

(4) Vabariigi Valitsus võib kehtestada käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 3 nimetatud koolitusega seonduvate muude kulude loetelu määrusega.

(5) Kui ressursimahukal koolitusel osalemiseks on ametnikuga sõlmitud haldusleping, peab ametnik koolituskulud hüvitama proportsionaalselt pärast koolituse lõppu töötatud ajaga, kui ta vabastatakse teenistusest käesoleva seaduse §-s 87, 94 või 95 sätestatud juhul.

(6) Ressursimahuka koolituse kulud peab ametnik hüvitama kogu ulatuses, kui ta ei osale mõjuva põhjusega koolitusel või katkestab selle mõjuva põhjusega.

(7) Käesoleva paragrahvi lõikes 6 nimetatud mõjuvaks põhjuseks on isiku haigus või ootamatult tekkinud isiklik või perekondlik takistus või ametiasutusest tulenev põhjus.

(8) Kui ametnikuga sõlmitakse ressursimahukal koolitusel osalemiseks haldusleping ja ta saadetakse koolitusele katseajal, ei teki tal kohustust hüvitada koolituskulusid, kui ta vabastatakse teenistusest käesoleva seaduse §-s 91 sätestatud juhul.

(9) Käesoleva seaduse § 33 alusel tähtajalist üleviimist ei käsitata ametiasutusest lahkumisena enne määratud kohustusliku töötamise tähtaja lõppu.

(10) Kui isikul on tekkinud kohustus hüvitada ametiasutusele koolituskulud ning ta ei ole kohustust täitnud, pöördub ametiasutus vastavalt halduskohtumenetluse seadustikule halduskohtusse.

I. Üldised põhimõtted

Koolituse eesmärk on tagada ametnike teadmiste, oskuste ja väärtushinnangute püsiv vastavus ametikohal esitatavatele nõuetele, ametiasutuse ja riigi arenguvajadustele. Ametiasutus peaks järgima, et toimuks ametnike ametialane edasiarenemine ja nende konkurentsivõime suurenemine ning rakendada selleks vajalikke abinõusid. Koolitus võib hõlmata erinevaid ametnike ametialase arengu edendamiseks rakendatavaid tegevusi või meetodeid, nt lisaks tavapärasele koolitusele kuulub siia ka mentorlus, juhendamine, nõustamine, üksteiselt õppimine jms.

Eesti ametnike koolitussüsteem on detsentraliseeritud ning koolitustegevuse kavandamine on jäetud iga ametiasutuse enda kujundada lähtudes ATS üldpõhimõtetest ja ATS § 10 lg 1 p 3 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusest¹²². Kõnesolev Vabariigi Valitsuse määrus on

¹²² Vabariigi Valitsuse 08.11.2012 määrus nr 90 „Ametnike koolituse kord“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/113112012010>

põhiseaduslikele institutsioonidele ja neid teenindavatele ametiasutustele soovituslik (vt täpsem loetelu sisaldub ATS § 10 lg-s 4).

ATS-i kohaselt peab **ametiasutus rakendama abinõusid ametniku ametialase arengu edendamiseks** ning ametiasutusel on seetõttu kohustus **kavandada oma eelarvesse selleks raha** (ATS § 31 lg 1). Sarnane kohustus on ka TLS § 28 lg 2 p-s 5 (analoog seisneb selles, et tööandja peab töötajale tagama koolituse ja kandma koolituskulud – otsest kohustust koolituskulude raha planeerimiseks ei ole). Oluline on eristada, et tegemist ei ole üldise koolitamiskohustusega, vaid ametiasutus näeb ametnikule ette sellise koolituse, mis on vajalik ametiasutuse huvidest lähtuvalt. Ametnike koolitustegevuse kavandamisel tuleks arvesse võtta nii eri tasandite strateegiadokumente kui arengu- ja hindamisvestlustel määratletud koolitusvajadusi, samuti eelarvesse koolituseks planeeritud raha.

Tähele tuleb panna, et teatud juhtudel on ametiasutusel kohustus ametnikku koolitada. Enne ametniku teenistusest vabastamist ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu (ATS § 92 lg 3) või koondamise tõttu (ATS § 90 lg 4) tekib ametiasutusel kohustus kaaluda, kas ametnikku oleks võimalik mõistliku aja jooksul koolitada ja puudused kõrvaldada (vt lähemalt ATS § 90 ja 92 komm).

Näide: Näiteks peab ametiasutus vajaliku koolituse tegema uue arvutiprogrammi või töömeetodika kasutuselevõtmisel. Kui ametiasutus koolitust ei korralda, ei ole tal õigus ametnikku teenistusest vabastada põhjusel, et ametnik ei valda uut arvutiprogrammi või töömeetodikat piisavalt hästi.

Kui ametnik suunatakse ametiasutuse poolt koolitusele, hüvitab ametiasutus ametniku koolituskulud ning säilitab ametnikule palga (ATS § 31 lg-d 6 ja 10). Samas võib teatud koolituste puhul (nt keelekoolitus) ametiasutuse koolituspõhimõtetes ette näha ametniku **rahalise omaosaluse võimaluse** (ATS § 31 lg 9). Ka varem on kasutatud sellist võimalust, et ametnik maksab osa keelekoolituse maksumusest ning ametiasutus maksab ülejäänud. Lisaks võib siinkohal olla üheks juhuks tasemekoolituse osaline finantseerimine, kui ametnik avaldab soovi osaleda otseselt teenistusega seotud tasemekoolitusel ja ametiasutus on nõus ametnikku osaliselt finantseerima. 1.01.2012 jõustunud TuMS muudatusega vabastati erisoodustuse alt teenistusega otseselt seotud tasemekoolituse kulud (vt TuMS § 48 lg 4 p 10.). Ametiasutuses omaosaluse rakendamisel peavad olema selged reeglid ning omaosaluse rakendamise reeglid peaksid looma võrdsed võimalused koolitustel osalemiseks. Erinevused omaosaluse määrade rakendamisel on võimalikud, kuid põhjendused peavad olema selged ja läbipaistvad – nt võib erineva omaosaluse määra rakendamine tuleneda ametikoha eesmärgist ja ülesannete iseloomust (nt mõni ametikoht eeldab enamal määral keeleoskust, mõni ametikoht väiksemal määral).

Ametnik peab oma ametialaseid teadmisi ja oskusi ka ise täiendama (ATS § 31 lg 2). Analoogne kohustus on ette nähtud ka TLS § 15 lg 2 p-s 4. Võrreldes 1996. a ATS-ga on see uus seaduse tasandil, kuid 1996. a ATS-i lisas oleva eetikakoodeksi p 19 kohaselt pidi ametnik kindlustama pideva enesetäiendamise endast parima andmise avalikus teenistuses. ATS § 31 lg 2 eesmärgiks on aidata kaasa ametniku teadmiste ja oskuste kaasajastamisele, individuaalse arendamise ja püsiva enesetäiendamise väärtustamisele. Elukestva õppe põhimõttest lähtudes ja ametniku enda arengu huvides on oluliseks eelduseks ka ametniku enda määratud vajadus ja soov enesetäiendamiseks. Enesetäiendamine ei pea toimuma tavapärase koolituse raames, vaid ka valdkonna materjalidega (sh elektrooniliste õppematerjalidega) tutvumise, kolleegidelt nõu küsimise vms raames.

Siinkohal tuleb tähele panna, et kui ametnik on otsustanud ise enda ametialaseid teadmisi ja oskusi koolituse teel täiendada, siis saab ametiasutus seda toetada ja tunnustada. ATS-st ei tulene kohustust, et sellisel juhul peab koolituskulud tasuma ametiasutus. Hüvitamisele kuuluvad koolituskulud üksnes siis, kui ametiasutus on andnud sellekohase nõusoleku.

Kui koolituse sisu vastab ametniku teenistusülesannetele, võib ametiasutus toetada ametniku osalemist koolitusel ka sellega, et ta: 1) võimaldab ametnikul koolitusel osaleda või iseseisva või

e-õppega tegeleda ning maksab selle aja eest ametnikule palka, 2) võimaldab ametnikul koolitusel osaleda või iseseisva või e-õppega tegeleda, maksab selle aja eest ametnikule palka ning hüvitab osaliselt koolituskulud (kui selline võimalus on ette nähtud ametiasutuse koolituse korras, vt ATS § 31 lg 9); 3) võimaldab ametnikul koolitusel osaleda või iseseisva või e-õppega tegeleda ning võimaldab ametnikul peatada avaliku võimu teostamise õiguse omal algatusel (ATS § 83 p 1).

Koolitusel osalemine ning **ametialaste teadmiste ja oskuste täiendamine on üks ametniku kohustustest** lisaks ATS §-des 50 ja 51 loetletud ametniku kohustustele. Üheks eelduseks, et ametnik saaks teenistusülesandeid täita asjatundlikult, on ka see, et ametnik oma erialaseid teadmisi ja oskusi järjepidevalt täiendab.

Ametniku koolitusel osalemise **otsustab vahetu või kõrgemalseisev juht** (ATS § 31 lg 3), täpsemalt võib määrata otsustaja ametiasutuse töökorralduslikus aktis. Koolitusele saatmise korraldus on oma olemuselt korraldus teenistusülesannete täitmiseks. Kui vahetu juht või kõrgemalseisev juht on otsustanud suunata ametniku ametialasele koolitusele, siis ametnikul ei ole üldjuhul õigust sellest keelduda. Ametnikku ei saa kohustada osalema ressursimahukal koolitusel ja rahalist omaosalust nõudval koolitusel. Samuti ei saa kohustada osalema koolitusel, mis toimub väljaspool tööaega. Sellisel juhul oleks tegemist ületunnitööga ning ületunnitööks kohustamise võimalused on piiratud (vt lähemalt ATS § 39 komm). Juht peab arvestama ka muid olulisi asjaolusid, mis võivad takistada ametnikul koolitusel viibida (näiteks isik ei saa osaleda koolitusel haiguse tõttu vms).

Koolitusel osalemise kohustust ei ole ametnikul ka siis, kui ametiasutus muudab põhjendatud juhul ametniku ametijuhendit ulatuses, milles see eeldab ametniku nõusolekut, kuid ametnik ei ole nõus muudetud ülesandeid täitma ning nende täitmiseks vajalikke teadmisi ja oskusi omandama. Sellisel juhul tuleb ametnik teenistusest vabastada koondamise tõttu, kui ametnikule seniseid ülesandeid anda ei ole.

Koolituse ajaks **säilitatakse ametnikule palk**. Selle sätte eesmärgiks on, et kui ametniku suunab koolitusele ametiasutus, siis tuleb ametiasutusel hüvitada nii koolituskulud kui ka säilitada koolituse ajal ametnikule palk (ATS § 31 lg-d 6 ja 10).§

II. Ressursimahukas koolitus

Käesoleva regulatsiooni **eesmärgiks** on, et isikud, kes on saadetud ressursimahukale koolitusele, oleksid pärast koolituse lõppu ametiasutuse teenistuses teatud perioodi või hüvitaksid teenistusest lahkumisel koolituskulud proportsionaalselt pärast sellise koolituse lõppu töötatud ajaga. Kuna ametiasutus on ressursimahuka koolituse puhul olulisel määral panustanud, on ametiasutusel õigustatud ootus, et ressursimahuka koolituse läbinud ametnik jätkab teenistust ametiasutuses ja rakendab omandatud ametiasutuse huvides. Selliste lepingute sõlmimist 1996. a ATS-s ette nähtud ei ole, kuid ametiasutused on neid sõlminud TLS § 34 alusel. Seni TLS-i alusel sõlmitud lepingud jäävad sõlmitud kujul kehtima, kuid uute lepingute sõlmimisele tuleb rakendada ATS § 32, millega sätestatakse täpsemad tingimused. Juba sõlmitud lepingute ja alates ATS-i jõustumisest sõlmitud halduslepingute muutmisele ja lõpetamisele tuleb kohaldada tsiviilseadusi (vt HMS § 102 lg 1).

Ressursimahuka koolituse kokkuleppe (halduslepingu) sõlmimise kohustuslikkuse osas kehtib kaks reeglit:

- Ametiasutus **võib sõlmida** ametnikuga ressursimahuka koolituse kokkuleppe koolituse puhul (ATS § 32 lg 1 ja 2):
 - a) mis kestab kalendriaasta jooksul kokku **kauem kui 90 kalendripäeva** ja mille vältel ametniku koolitusele kuluv aeg moodustab olulise osa tema tööajast **või**;
 - b) mille **maksumus** ja koolitusega seonduvad muud **kulud**, mille on tasunud ametiasutus, ületavad **viiekordse** TLS § 29 lg 5 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud kuutöötasu alammäära.

Koolitusele kuluvat aega ei saa arvestada tööaja hulka, kui ametnik viibib sellisel koolitusel nädalavahetusesti või on tema avaliku võimu teostamise õigus koolituse ajaks peatatud ATS §-s 83 nimetatud alustel.

- Ametiasutus **on kohustatud** ametnikuga sõlmima ressursimahuka koolituse kokkuleppe koolituse puhul, mille maksumus ja koolitusega seonduvad kulud, mis on tasutud ametiasutuse poolt, ületavad **sajakordse** TLS § 29 lg 5 alusel Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud kuutöötasu alammäära (ATS § 32 lg 3).

Koolitusega seonduvate **muude kulude** loetelu esitatakse ATS § 32 lg 4 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruis.¹²³ Koolitusega seonduvad muud kulud võivad olla nt toitlustuskulu, majutuskulu, sõidukulu, lähetatute kindlustus, päevaraha jne. Kui koolitusleping soovitakse sõlmida põhjusel, et kulud on ületanud eelnimetatud piirmäärasid, siis saab seda teha vaid koolituste puhul, mille eest ametiasutus ise tasub. Kui koolituse kulud kaetakse muudest allikatest (nt tsentraalselt või EL vahenditest), siis sellel alusel lepingu sõlmimine ei ole lubatud. See ei kehti juhtudele, kus leping sõlmitakse koolituse suure mahu tõttu (kalendriaastas üle 90 päeva).

Kui ametnik **enne koolituse lõppu teenistusest lahkub**, kuulub kohaldamisele ATS § 32 lg 6, kuna ta sellisel juhul koolituse mõjuva põhjusega katkestab. Erimeelsuste vältimiseks tuleks see kirja panna ka lepingusse, kui on tegemist pika perioodi jooksul toimuva koolitusega. Sealjuures tuleb märkida, millised on sellisel juhul tagajärjed.

Näide: Nt kui ametiasutus on koolituskulud ette tasunud, siis peab ametnik need kõik hüvitama, olenemata sellest, kas ta koolitusel käimist jätkab või mitte. Kui aga ametiasutus tasub pika perioodi jooksul iga koolituse osa eest eraldi, siis peab ametnik lahkumise korral asutusele hüvitama juba tehtud kulud ning ametiasutus pärast lahkumist toimuvate koolituseosade eest ei tasu.

Koolitusleping on **haldusleping**, kuna see on avalik-õiguslikku laadi mitmepoolne kokkulepe; ametnikule koolituse võimaldamine toimub teenistussuhte raames ning juhi diskretsiooniõiguse alusel. Tegemist on üksikjuhtumit reguleeriva halduslepinguga HMS § 98 lg 1 tähenduses. Halduslepingu puhul on lepingu jõustumine seotud nii ametiasutuse kui ka ametniku tahteavaldusega, mistõttu ametnikul on võimalik võrreldes haldusakti andmisega menetluse käiku enam mõjutada.¹²⁴ HMS § 100 kohaselt on haldusleping õiguspärane, kui see vastab haldusakti õiguspärasuse nõuetele (HMS §-d 54-57). Seega on haldusleping õiguspärane, kui selle on sõlminud pädev haldusorgan lepingu sõlmimise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. HMS § 99 kohaselt kohaldatakse halduslepingu sõlmimisele HMS 1. osas sätestatud niivõrd, kuivõrd see ei ole vastuolus halduslepingu olemusega. Järgnevalt tuuakse välja olulisemad punktid, mida halduslepingute sõlmimisel, muutmisel ja lõpetamisel tuleb arvestada.

HMS § 99 lg 3 kohaselt tuleb haldusleping sõlmida **kirjalikult** (vt lähemalt 1. ptk A IV „dokumendi vormid“).

HMS § 35 lg 3 kohaselt **algab haldusmenetlus halduslepingu sõlmimiseks** vastava ettepaneku tegemisega. Siinkohal tuleb lähtuda VÕS § 9 lg-st 1, mille kohaselt sõlmitakse leping pakkumuse esitamise ja sellele nõustumuse andmisega, samuti muul viisil vastastikuste tahteavalduste vahetamise teel, kui on piisavalt selge, et lepingupooled on saavutanud kokkuleppe. Pakkumise esitamisega algab haldusmenetlus ning sellest momendist tekivad lepingu osalistel menetlusosaliste õigused (nt õigus saada selgitusi, tutvuda dokumentidega, esitada oma arvamus ja vastuväited).

¹²³ Vabariigi Valitsuse 08.11.2012 määrus nr 90 „Ametnike koolituse kord“. <https://www.riigiteataja.ee/akt/113112012010>

¹²⁴ A. Aedmaa/E. Lopman/N. Parrest/I. Pilving/E. Vene, HMS käsiraamat, Kirjastus Juura, Tartu 2004, lk 428-429.

HMS § 43 lg 3 p-de 1 ja 2 kohaselt **lõpeb halduslepingu sõlmimise menetlus** kas halduslepingu sõlmimisega või kokkuleppega või ühe poole otsusega jätta haldusleping sõlmimata.

HMS § 101 lg 1 kohaselt **jõustub haldusleping** tsiviilõiguslike lepingute jõustumiseks ettenähtud korras. VÕS § 11 lg 4 kohaselt loetakse kirjalik leping sõlmituks, kui lepingupoolel on lepingudokumendi allkirjastanud või vahetanud kummagi lepingupoole allkirjastatud lepingudokumendid või kirjad.

ATS ei täpsusta, kes ametiasutuse nimel ametnikuga **halduslepingu sõlmib**, seega saab vastuse sellele küsimusele ametiasutuse sisepädevust reguleerivast õigusaktist, st põhimäärusest või muust pädevust reguleerivast dokumendist (vt HMS § 8 lg 2, § 98 lg 1). Ametiasutust võib halduslepingu sõlmimisel esindada nii ametnik kui ka töötaja. Kuna lepinguga reguleeritakse olulisi teenistussuhet mõjutavaid küsimusi, oleks soovitatav sõlmida leping ametisse nimetamise õigust omava isiku poolt.

Haldusleping peab olema sõlmitud lepingu sõlmimise hetkel **kehtiva õiguse alusel**. Selleks et välistada olukorda, kus leping muutub seadustes või määrustes tehtavate muudatuste tulemusena õigusvastaseks, tuleks lepingus ette näha vastavad kaitsenormid. Näiteks võib ühe lepingulise tingimusena ette näha lepingu muutumise või lõpetamise reservatsiooni õiguskorras toimuvate oluliste muutuste korral.

Haldusleping peab olema **proportsionaalne ja kaalutusvigadeta**. Lepingu sõlmimisel tuleb teha valik erinevate alternatiivide vahel, valides neist välja kõige efektiivsema, sobivaima ja mõõdupärasema. Lepingu sõlmimisel kaalutusõigust rakendades tuleb jääda seadusega antud volituse piiridesse, arvestades ühtlasi lepingu eesmärgi ning avalikust huvist tulenevate reeglitega.¹²⁵

Halduslepingus määratakse ametniku kohustus **töötada pärast koolituse lõppu** ametiasutuses teatud aja jooksul ning kui ta seda kohustust ei täida, siis hüvitada teenistusest lahkumise korral ametiasutuse poolt koolitusele tehtud kulutused proportsionaalselt pärast koolituse lõppu töötatud ajaga. Pikem kui kolmeaastane periood oleks ametniku jaoks ebamõistlikult koormav. Lepingu sõlmimisel peab arvesse võtma, et kohustus töötada pärast koolituse lõppu ametiasutuses teatud aja jooksul, peab olema proportsioonis ametiasutuse poolt hüvitamisele kuuluva summaga.

Näide: Kui ametnik läheb koolitusele, mille maksumus koos kaasnevate kuludega vastab 6-kordsele töötasu alammäärale (2012. aastal 6x290= 1740 eurot), siis ei ole reeglina proportsionaalne määrata ametnikule kohustus töötada pärast koolituse lõppu ametiasutuses 3 aastat. Sel juhul tuleks valida lühem periood. Samuti võib olla ebaproportsionaalne määrata pikk kohustusliku töötamise periood juhul, kui koolitus ise kestab vähese koormusega 2 aastat. Nt kui sealjuures on ametnik koolitusel 1x kvartalis kogu 1 nädala vältel. Sel juhul on ametnik koolitusel küll kokku 320 tundi (160 tundi aastas), kuid samas on ta selle koolituse perioodi vältel panustanud ametiasutuse töösse juba peaaegu 2 aastat.

Teenistusest lahkumisel koolituskulude hüvitamise proportsionaalsuse põhimõtte sätestamine tagab, et hüvitamisel võetakse arvesse teenistuses oldud aega, st arvestatakse, kui kaua on ametnik pärast ressursimahuka koolituse läbimist teenistuses olnud. Võrdlusesse tuleb seega panna lepingus kokkulepitud kohustusliku töötamise aeg ja pärast koolitust töötatud aeg. Vastasel korral peaks ametnik, kes näiteks lahkuib teenistusest koolituslepingus märgitud kohustuslikust teenistustähtajast üks kuu varem, hüvitama koolituskulud täies ulatuses.

Halduslepingu **muutmisele ja lõpetamisele** kohaldatakse HMS § 102 regulatsiooni. Selle kohaselt muudetakse ja lõpetatakse haldusleping tsiviilseadustes sätestatud korras arvestades HMS erisusi.

¹²⁵ A. Aedmaa/E. Lopman/N. Parrest/I. Pilving/E. Vene, HMS käsiraamat, Kirjastus Juura, Tartu 2004, lk 439-448.

Erisusena võrreldes tsiviilõiguslike lepingutega on HMS § 102 lg-s 2 toodud, et ametiasutus võib halduslepingut ühepoolset muuta või halduslepingu lõpetada, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Sellisel juhul peab ametiasutus hüvitama lepingu teisele poolele sellega tekitatud varalise kahju (HMS § 102 lg 3). Seega kui ametnik katkestab koolituse ametiasutusest tuleneval põhjusel (nt koolituse katkestamise vajadus erakorralise teenistusülesande täitmise tõttu), ei pea ta koolituskulusid hüvitama kogu ulatuses (vt ATS § 32 lg 6 ja 7). Ametiasutus peab kaalutlusõigust kasutades otsustama õiglase määra koolituskulude mitte hüvitamise osas. Koolituskulude mitte hüvitamine on põhjendatud üldjuhul katkestamist vajava perioodi, mitte kogu koolituse, osas. Siin peab täiendavalt ka hindama, mida koolituse katkestamine teatud koolituspäevade osas endaga kaasa toob, nt teatud juhtudel võib paaril koolituspäeval mitte osalemine tuua kaasa kogu koolituse katkestamise vajaduse.

Kui halduslepingu täitmine on pärast selle sõlmimist muutunud oluliseks raskemaks ka ametnikule, võib raskustesse sattunud ametnik nõuda halduslepingu muutmist vastavalt uutele oludele. Kui see ei ole võimalik või kui ametiasutus sellest keeldub, võib raskustesse sattunud ametnik pöörduda kohtusse halduslepingu lõpetamise taotlusega (HMS § 102 lg 4). Sellest põhimõttest lähtuvad ka ATS § 32 lg-d 6 ja 7, mis sätestavad, et ametnik ei pea hüvitama kogu ulatuses koolituse kulusid, kui ta ei saa osaleda koolitusel mõjuval põhjusel. Mõjuvaks põhjuseks loetakse isiku haigust, ootamatult tekkinud isiklikku või perekondlikku takistust. Lepingu täitmise oluliselt raskemaks muutumise fakt vajab ametniku poolt tõendamist ning ta peab ametiasutust tekkinud ootamatust olukorrast teavitama. Ametiasutus peab kaalutlusõigust kasutades otsustama õiglase määra koolituskulude mitte hüvitamise osas.¹²⁶

Kulud tuleb proportsionaalselt pärast ressursimahuka koolituse lõppu töötatud ajaga tagastada, kui ametnik vabastatakse teenistusest ATS §-s 87 (vabastamine ametniku omal soovil), §-s 94 (vabastamine distsiplinaarsüüteo eest) või §-s 95 (vabastamine asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise) sätestatud juhul. Seega ei pea hüvitama koolituskulusid, kui teenistusest vabastamine toimus teenistustähtaja möödumise tõttu, teisele ametikohale nimetamisel või valimisel, ametniku koondamise tõttu, ettenägematute asjaolude ilmumise tõttu, töövõime vähenemise tõttu, koostöö mittelaabumise tõttu ja surma korral. Lepingusse tuleks kirja panna, mida loetakse töötatud aja sisse.

Näide: Lepingus ei ole mõistlik töötatud ajast välja arvata lühiajalisi eemalviibimisi, nt põhipuhkus, lühiajalised teenistusülesannetest eemalviibimised töövõimetuslehe alusel, kuid välja võiks arvata pikemaajalised eemalviibimised (nt aja- ja asendusteenistuses viibimise aeg, pikemaajalisel puhkusel viibimise aeg) ning ametniku enda soovil avaliku võimu teostamise õiguse peatamine ATS § 83 p 1 alusel.

Ametniku **katseajal** ressursimahukale koolitusele saatmise korral ei teki tal kohustust hüvitada koolituskulutusi, kui ta vabastatakse teenistusest katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu. Teatud juhtudel võib tekkida vajadus saata katseajal olev ametnik ressursimahukale koolitusele, kuid kui enne katseaja lõppu leitakse, et ametnik ei osutu sobivaks ametikohale ja ta vabastatakse katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu, ei ole põhjendatud koolituskulude sissenõudmine. Kui aga katseajal viibiv ametnik vabastatakse muudel alustel, mis toovad kaasa kohustuse kulud hüvitada, tuleb ametnikul tekkinud koolituskulud hüvitada ka vaatamata sellele, et ta viibis katseajal (kuid teda ei vabastatud katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu). Kõnealune regulatsioon on ametniku kaitseks (ametnik on katseajal tunduvalt nõrgemas positsioonis). Ametnik oleks jäetud täieliku kaitseta, kui temaga sõlmitakse katseajal ressursimahukal koolitusel osalemiseks haldusleping ning seejärel otsustatakse ta vabastada katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu. Halduslepingu sõlmimine katseajal oleva isikuga on ametiasutuse diskretsiooniotsus ning juhul, kui leping otsustatakse sõlmida isikuga, kes ei osutu katseaja tulemuste põhjal sobivaks, kandub risk ametiasutusele.

¹²⁶ A. Aedmaa/E. Lopman/N. Parrest/I. Pilving/E. Vene, HMS käsiraamat, Kirjastus Juura, Tartu 2004, lk 447-448.

Kui ametnik **viiakse tähtajaliselt üle** teisele ametikohale (vt lähemalt ATS § 33 komm), ei teki tal sellega kohustust koolituskulusid hüvitada (ATS § 32 lg 9). Vastasel juhul oleks kokkuleppeline üleviimine ressursimahuka koolituse kokkuleppe sõlminud ametnike puhul piiratud. Samuti on selline regulatsioon põhjendatud, kuna ametnik ei lahku avalikust teenistusest, vaid liigub ühelt ametikohalt teisele. Kui ametiasutus vahetub, siis kulude kandjaks jääb senine ametiasutus (kuna ametnik peaks senisele ametikohale tähtaja möödudes naasma).

Samuti ei teki ametnikul kohustust koolituskulusid hüvitada, kui ta **viiakse tähtajatult üle** teisele ametikohale ATS § 98 lg 1 alusel (kuna hüvitamine saab toimuda üksnes ATS §-de 87, 94 või 95 alusel teenistusest vabastamisel). Koolituskulude mitte hüvitamine on põhjendatud, kuna ametnik ei lahku avalikust teenistusest, vaid ametikohalt (ehk saadud teadmised ja oskused on vajalikud kogu avaliku teenistuse jaoks).

Ametniku tähtajatult üleviimisel teise ametiasutusse ATS § 98 lg 1 p 5 alusel peaksid pooled kokku leppima, kas haldusleping läheb üle või mitte (üleviimine on võimalik ainult juhul, kui kõik osapooled on sellega nõus). Ressursimahuka koolituse lepingu üleandmise otsuse langetamisel tuleks hinnata: 1) kui pika perioodi vältel ametnik peaks avalikus teenistuses veel jätkama ja/või kui suur on hüvitamisele kuuluv summa, 2) kas uus ametiasutus näeb kasu sellest koolitusest, mille osas ametnik eelmise ametiasutusega on lepingu sõlminud.

Kui ametiasutused on nõus ametniku üleviimisega ATS § 98 lg 1 p 5 alusel sellise kokkuleppega, et ressursimahuka koolituse lepingut ei anta üle, siis ametnikul ei teki kohustust koolituskulude hüvitamiseks ja kulude kandjaks jääb eelmine ametiasutus.

Kui üleviimisel otsustatakse halduslepingu üleminek, siis tuleb halduslepingus muuta nii selle poolte esindajaid (teatud juhtudel ka pooli) kui ka vaadata üle lepingu sisu. Lepingu poolte esindajate muutmisel asendatakse ametiasutuste nimetused. Poolte muutmisel asendatakse avaliku võimu kandjad.

Näited:

- (1) Lepingupoolte esindaja muutmine ametniku üleviimisel ATS § 98 lg 1 p 5 alusel Justiitsministeeriumist Siseministeeriumisse – kui enne sõlmiti leping Eesti Vabariigiga Justiitsministeeriumi kaudu, siis peale üleviimist Eesti Vabariigiga Siseministeeriumi kaudu.
- (2) Lepingupoolte muutmine ATS § 98 lg 1 p 1 alusel kui ühe kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ülesanded antakse üle teisele kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutusele.

Ka lepingu sisu tuleb halduslepingu üleviimisel üle vaadata, näiteks on vaja muuta ametikoha nimetust vms. Lepingu sisu tuleks siiski teha hädavajalikud muudatused. Ei ole põhjendatud määrata karmimaid tingimusi, kui ametniku koolitusele saatmisel oli kokku lepitud (millega ametnik oli nõus koolitusele minnes).

Juhul kui kõik osapooled ei ole nõus üleviimisega, kuid ametnik soovib siiski uuele ametikohale asuda, siis vabastatakse ametnik teenistusest omal soovil ning ta nimetatakse ametikohale uues ametiasutuses. Sellisel juhul tuleb ametnikul koolituskulud hüvitada.

Kui isikul on tekkinud kohustus hüvitada ametiasutusele koolituskulud ning ta **ei ole kohustust täitnud**, pöördub ametiasutus vastavalt HKMS-le halduskohtusse. HKMS § 260 kohaselt võib halduslepingu pooleks olev või teda esindav haldusorgan füüsilise isiku vastu esitatud kaebuses nõuda halduslepingust tuleneva kohustuse täitmist ja/või rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist.

C. Tähtajaline üleviimine ehk rotatsioon

§ 33. Ametniku tähtajaline üleviimine

(1) Ametniku võib tähtajaliselt üle viia teisele ametikohale ühe ametiasutuse sees või teises ametiasutuses olevale ametikohale eesmärgiga suurendada ametniku pädevust ja motivatsiooni või edendada koostööd ametiasutuste vahel.

(2) Ametniku teise ametiasutusse üleviimise korral on ametiasutus, millest ametnik üle viiakse, saatev ametiasutus ning ametiasutus, kuhu ametnik üle viiakse, vastuvõttev ametiasutus.

(3) Ametniku võib tähtajaliselt üle viia, kui:

1) ametnik on selleks andnud kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis nõusoleku;

2) samas ametiasutuses teisele ametikohale üleviimise korral on ametisse nimetamise õigust omav isik andnud nõusoleku või teise ametiasutuse ametikohale üleviimise korral on saatvas ja vastuvõtvas ametiasutuses ametisse nimetamise õigust omavad isikud andnud nõusoleku.

(4) Tähtajalise üleviimise korral nimetatakse ametnik teisele ametikohale määratud ajaks. Nimetatud tähtaega võib kõigi osapoolte nõusolekul üks kord pikendada.

(5) Ametniku tähtajalisel üleviimisel peatub ametniku avaliku võimu teostamise õigus sellel ametikohal, millelt ametnik üle viidi.

(6) Kui tähtaeg, milleks ametnik üle viidi, lõpeb, tagab saatev ametiasutus ametnikule vähemalt senise ametikoha ja põhipalga, mida maksti sellel ametikohal saatvas ametiasutuses tema tähtajalise üleviimiseni, või kui põhipalk on tõusnud, siis sellise põhipalga.

(7) Kui saatvas ametiasutuses on ajal, kui ametnik oli üle viidud, toimunud struktuurilised ümberkorraldused, mis puudutavad üleviidud ametniku ametikohta, tagab saatev ametiasutus üleviimise tähtaja lõppedes ametnikule vähemalt samaväärse ametikoha ja põhipalga, mida maksti senisel ametikohal saatvas ametiasutuses tema tähtajalise üleviimiseni, või kui põhipalk on tõusnud, siis sellise põhipalga.

(8) Tähtaja kulgemine peatub ajaks, kui ametnik viibib rasedus- ja sünnituspuhkusel, lapsendaja puhkusel või lapsehoolduspuhkusel.

(9) Vastuvõtva ametiasutuse ametisse nimetamise õigust omav isik kohaldab ametniku tähtajalise üleviimise korral:

1) ametikohale nimetamisel käesoleva seaduse § 26;

2) ametikohale nimetamise kehtetuks tunnistamise korral käesoleva seaduse § 29;

3) tähtajalise üleviimise tähtaja saabumisel ametniku ametikohalt vabastamise korral käesoleva seaduse § 88, 103 ja 104.

(10) Tähtajalise üleviimise võib kõigi osapoolte nõusolekul enne tähtaja lõppu lõpetada.

(11) Kui ametnik tuleks teenistusest vabastada ajal, kui ta on üle viidud vastuvõtvasse ametiasutusse, siis lõpetatakse tähtajaline üleviimine vastuvõtva ametiasutuse otsusega enne tähtaja lõppu ning pädevus ametniku vabastamise üle on saatval ametiasutusel.

(12) Ametniku asendajale teatatakse tähtajalise üleviimise ennetähtaegsest lõpetamisest ette vähemalt 14 kalendripäeva.

(13) Kui ametnik viiakse üle, siis tema teenistussuhe ei lõpe ja kasutamata jäänud aegumata põhipuhkuse eest hüvitist ei maksta ning puhkuse arvestus jätkub ametiasutuses, kus ametnikul jätkub avaliku võimu teostamise õigus. Sellisel juhul on ametnikul õigus saada puhkust alates üleviimise päevast.

I. Regulatsiooni eesmärk

Uuendusena on ATS-s antud tähtjalise üleviimise regulatsioon, mis on samm OECD 2011. aasta valitsemisraportis soovitud rotatsioonisüsteemi loomise suunas. Ametniku tähtjalise üleviimise regulatsioon on oluline muudatus võrreldes 1996. a ATS-ga, kus üleviimine oli praktiliselt reguleerimata (vt 1996. a ATS § 47¹ ja § 127). Varasem regulatsioon oli eelkõige asutusepõhine ning teise ametiasutusse viimine nõudis reeglina ametniku teenistusest vabastamist. Uue regulatsiooni kohaselt on ametnikel võimalus liikuda erinevate ametiasutuste vahel (sealhulgas riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuste vahel). ATS § 33 näol on loodud õiguslik baas tähtjalise üleviimise süsteemi arendamiseks. Regulatsiooni koostamisel on lähtutud põhimõttest, et isik siseneb ühtsesse avalikku teenistusse, kuid see toimub konkreetse ametiasutuse kaudu. Isiku teenistusse võtnud ametiasutusel on võimalik ametnikku suunata avaliku teenistuse sees ka teistesse ametiasutustesse, kuid ametnikul on õigus naasta teda teenistuse võtnud ametiasutusse samadel või paranenud tingimustel.

Tähtjalist üleviimist rakendatakse ATS kohaselt ametnike motiveerimiseks, pädevuse suurendamiseks (teenistusülesannete paremaks täitmiseks, kogemuste saamiseks) ja ametiasutuste vahelise koostöö edendamiseks. Ametnikel võimaldatakse kokkuleppel saatva ja vastuvõtva ametiasutusega liikuda ühest ametiasutusest teise, ilma et sellele seadusega seataks põhjendamatuid seaduslikke takistusi. Selle rakendamise sagedus sõltub paljuski ametiasutuste soovist seda võimalust toetada. Selle soodustamiseks saab määrata koostöövõime seisukohalt olulised üksused või ametikohad, mida üritatakse harilikult täita tähtjalise üleviimise teel, nt Riigikantselei EL sekretariaadi ametikohad täidetakse ministeeriumide lähetatud spetsialistidega ning rakendatakse Riigikogu poolt 23.02.2011 vastu võetud „Õiguspoliitika arengusuundade (aastani 2018)“ (RT III, 07.03.2011, 1) eesmärki „kaaluda õigusloomega tegelevate juristide koolituse eesmärgil selliste roteerumisprogrammide rakendamist, mille kohaselt oleks õigusloome eest vastutavatel ametnikel alates 2012. aastast võimalik stažeerida Justiitsministeeriumi õigusaktide kvaliteedi eest vastutavas üksuses ja Justiitsministeeriumi õigusloomega tegelevatel juristidel teiste ministeeriumide eelnõude juriidilise kvaliteedi eest vastutavas üksuses ning teiste juriidilisi eriteadmisi nõudvate elukutsete ja ametite esindajate juures (notarid, prokurörid, advokaadid, pankrotihaldurid, kohtud jne)“. Sama eesmärgiga on OECD valitsemisraporti rakendamise tegevuskavas pandud kirja ülesanne: "Algatada ministeeriumide õigusloomega tegelevate juristide rotatsiooni juhtprojekt, hinnata selle tulemusi ja täiendada vajadusel avaliku teenistuse seadust“.

II. Tähtjalise üleviimise tingimused

Ametniku tähtjaline üleviimine on lubatav vaid teatud eeltingimuste täitmisel. Tähele tuleb panna, et ametniku üleviimisele nimetatud sätte alusel on kehtestatud kindlad raamid ning kui üleviimise tähtaeg lõpeb, peab ametiasutus garanteerima ametnikule senised või samaväärsed teenistustingimused.

Ametniku võib tähtjaliselt üle viia **üksnes kõigi osapoolte nõusolekul** (ATS § 33 lg 3). Üleviimiseks peavad nõusoleku andma nii ametnik kui ka ametisse nimetamise õigust omav isik (ühe ametiasutuse piires) või isikud (kui üleviimine toimub ühest ametiasutusest teise). Viimasel juhul peavad väljendama oma nõusolekut nii ametisse nimetamise õigust omav isik saatvast ametiasutusest kui ametisse nimetamist omav isik vastuvõtvast ametiasutusest. Kui saatev ametiasutus üleviimisega nõus ei ole, siis ei saa öelda, et üleviimine on avaliku teenistuse huvides ning see ei saa toimuda. Kui ametnik ja potentsiaalne vastuvõttev ametiasutus on veendunud, et ametnik peaks uues ametiasutuses teenistusse asuma, kuid senine asutus ei ole sellega nõus, siis saab ametnik esitada senisele ametiasutusele taotluse omal soovil teenistusest vabastamiseks. ATS nimetab siinkohal **saatvaks ametiasutuseks** ametiasutust, kus ametnik on seni teenistuses olnud ning **vastuvõtva ametiasutuseks** ametiasutust, kuhu ametnik üle viiakse (vt ATS § 33 lg 2). Ametniku nõusolek peab olema kindlasti vormistatud kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (vt lähemalt 1. ptk A IV „dokumendi vormid“).

Ametniku saab teisele ametikohale üle viia **üksnes määratud ajaks** (ATS § 33 lg 4 alusel). Kui seadus sellist piirangut ette ei näeks, siis saaks üleviimise regulatsiooni kuritarvitada konkurssidest möödahiilimise eesmärgil. Seadus siiski ei määratle üleviimise ajalisi raame, mistõttu on ametiasutustele jäetud piisav paindlikkus konkreetseid asjaolusid arvesse võttes

igakordselt ajalisi raame hinnata. Küll aga peab ametniku üleviimisel haldusaktis olema juba tähtaja lõpp (konkreetne kuupäev või sündmus) määratletud ning üleviimise tähtaja möödudes on võimalik seda ainult üks kord veel pikendada. Tähtajalise üleviimise korral on soovitatav eelistada tähtaja määramist eelkõige konkreetse kuupäevana, kuna sündmuse saabumine võib tekitada segadust ametniku naasmisel teda saatnud ametiasutusse. Tähtaja kulgemine peatub ajaks, kui ametnik viibib rasedus- ja sünnituspuhkusel, lapsendaja puhkusel või lapsehoolduspuhkusel (ATS § 33 lg 8). Tähtaja kulgemise peatumine on kehtestatud, arvestades seda, et tegelikkuses oli osapoolte soov, et ametnik töotaks oma uuel ametikohal kokkulepitud tähtaja vältel. Kui sellesse aega jääb pikk periood, mil ta teenistuses olla ei saa, siis ei ole tähtajalise üleviimise eesmärk täidetud.

Ametniku üleviimine teisele ametikohale ATS § 33 lg-s 1 sätestatud eesmärgil ei saa lõppeda määramata ajaks ametikohale nimetamisega ning sellisele üleviimisele ei kohaldu ATS § 23 lg 3 regulatsioon. Seega ei saa ka ametniku roteerumise eesmärgil üleviimisel kasutada ATS § 23 lg-s 2 nimetatud aluseid. Need on eraldiseisvad alternatiivid puhuks, kui hakatakse üleviimist otsustama.

Näide: Kui ametiasutus hakkab asutusesiseselt kaaluma, kuidas täita lapsehoolduspuhkusele läinud ametniku ülesandeid, saab ta kaaluda järgmiste variantide vahel: ajutiselt äraoleva ametniku asendaja määramine väljastpoolt avalikku teenistust tulevate isikute hulgast (ATS § 23 lg 2 p 1), teise ametniku tähtajaline üleviimine (ATS § 33 lg 1) või puuduva ametniku ülesannete panemine teisele ametnikule, vabastades teda oma ülesannete täitmisest või jättes vabastamata (ATS § 57). Ametiasutus peab valima endale sobivaima, võttes arvesse nende erinevaid tagajärgi (vt ka ATS § 23 ja § 57 komm).

Kui ametnik viiakse tähtajaliselt üle, siis **peatub avaliku võimu teostamise õigus sellel ametikohal**, millelt ametnik üle viidi (ATS § 33 lg 5). Tähtajalise üleviimise korral ametnik ei lahku avalikust teenistusest, vaid liigub ühelt ametikohalt teisele. Seega ka ametniku avaliku võimu teostamise õigus ei lõpe, vaid muutub, tulenevalt uutest teenistusülesannetest.

Näide: Kui ametnikul oli ametikohale nimetamise haldusaktis antud avaliku võimu teostamise volitus ATS § 7 lg 3 p 8 alusel, kuid uuel ametikohal tuleks see anda ATS § 7 lg 3 p 7 alusel, siis: 1) saatev ametiasutus peatab ametniku avaliku võimu teostamise õiguse ATS § 83 p 8 ja § 33 lg 5 alusel; 2) vastuvõttev ametiasutus nimetab ametniku ametikohale määratud ajaks (ATS § 33 lg 4) ning annab selleks perioodiks avaliku võimu teostamise volitused ATS § 7 lg 3 p 7 alusel.

Ametnikul säilib õigus naasta sellele ametikohale, kuhu ta esmakordselt ametikohale nimetati. Ametiasutusel on kohustus tagada ametnikule vähemalt senine ametikoht või kui ametiasutuses on vahepeal toimunud ümberkorraldused, siis vähemalt samaväärne ametikoht. Vähemalt senise ametikoha või vähemalt samaväärse ametikoha tagamine tähendab, et ametnikul jääb õigus nõuda seniste teenistustingimuste taastamist. Ametikohta saatvas ametiasutuses, millelt ametnik lahkus, tuleb kogu äraoleku aja lugeda täidetuks ning tähtajaliselt üleviidud ametnikku ajutiselt äraolevaks ametnikuks. Sellele viitab ka ATS § 33 lg 12, mille kohaselt juhul, kui oli määratud asendaja, tuleb asendajale tähtajalise üleviimise ennetähtaegsest lõpetamisest ette teatada vähemalt 14 kalendripäeva. Seega tuleb saatvas ametiautuses samuti kaaluda, kuidas tema seniste ülesannete täitmist korraldada.

Ametiasutus võib võimaluse korral ametnikule tema nõusolekul pakkuda ka vaba ametikohta, mis on võrreldes senise ametikohaga vastutusrikkama ülesandega või kõrgemate nõuetega. Vastutusrikkamate ülesannetega ametikoha pakkumine on põhjendatud, kuna eelduslikult on ametniku roteerumine ka tema pädevust suurendanud. Sellisel juhul ei kehti konkursside regulatsioon, kuna ATS § 16 lg 4 kohaselt võib jätta konkursi korraldamata, kui ametnik viiakse tähtajaliselt üle ning ATS § 33 lg-te 6 ja 7 kohaselt on ametiasutusel kohustus tagada ametnikule vähemalt senine või samaväärne ametikoht. Tähele tuleb panna, et vastutusrikkamate ülesannetega ametikoha pakkumine ei ole võimalik juhul, kui see ametikoht on tippjuhti ametikoht (vt ATS § 16 lg 6). Need ametikohad täidetakse üksnes avaliku konkursi korras. Samuti tuleb rõhutada, et vastutusrikkamata ülesannetega ametikoha pakkumine peab olema põhjendatud ja alluma läbipaistvuse reeglitele.

Kui tähtajaliselt üleviidavad ametnikud ei oleks palgatingimuste muutumise korral teiste ametnikega võrdses positsioonis, siis oleks see oluliseks takistuseks efektiivse roteerumissüsteemi toimimisele. Ametniku naasmisel vähemalt senisele või samaväärsele ametikohale, tuleb talle tagada **senine põhipalk** või kui põhipalk on suurenenud, siis selline **suurenenud põhipalk**.

Näide: Põhipalga suurenemiseks saab lugeda seda, kui palgajuhendis on põhipalga määr fikseeritud ja seda on tõstetud. Teiseks seda, kui palgajuhendis on põhipalgamäär määratud vahemikena ning miinimumi on tõstetud kõrgemaks ametniku senisest palgast. Kolmandaks seda, kui on tõstetud kõigi sama tööd tegevate ametnike palku.

III. Tähtajalise üleviimise vormistamine

Tähtajalise üleviimise vormistamine vastuvõtvast ametiasutuses toimub **ATS § 26** ettenähtud regulatsiooni kohaselt. Seega tuleb üleviimise korral ametnik uuele ametikohale nimetada määratud ajaks ATS § 33 lg 4 alusel ning ametikohale nimetamise haldusaktis tuleb märkida vähemalt ATS § 26 lg-s 1 loetletud andmed (tähele tuleb panna, et üleviimisele ei saa kohaldada katseaega, vt ATS § 24 lg 4 p 1). Muuhulgas tuleb käskkirjas ära nimetada avaliku võimu teostamise volitused uuel ametikohal. Ametniku üleviimise haldusaktis tuleb esitada ka üleviimise põhjendus, mis saab tuleneda ATS § 33 lg-st 1.

Enne vormistamist vastuvõtvast ametiasutuses tuleb saada nõusolek ametnikult kirjalikku taasesitatavas vormis (vt lähemalt 1. ptk A IV „dokumendi vormid“) ja nõusolek saadvalt ametiasutuselt. Saatva ametiasutuse nõusoleku võib anda eraldi kirja vormis, mis saadetakse teisele ametiasutusele või tehes nõusoleku märke ametniku või teise ametiasutuse taotlusele. Oluline on nõusoleku allkirjastatud fikseerimine.

Vormistamine saatvas ametiasutuses toimub pärast nõusoleku alusel antud haldusakti vormistamist vastuvõtvast ametiasutuses. Saatvas ametiasutuses vormistatakse haldusakt, milles viidatakse vastuvõtva ametiasutuse haldusaktile ning peatatakse ametniku avaliku võimu teostamise õigus senisel ametikohal ning kokkulepitud tähtajaks. Saatva ja vastuvõtva ametiasutuse aktides märgitud tähtajad peavad kattuma, seega tuleb tähtaeg juba eelnevalt kokku leppida, soovitatavalt kajastada see nõusolekutes või nõusoleku andmise alusdokumendis (taotluses vms). Kui tähtajaline üleviimine toimub ühe ametiasutuse piires, siis vormistatakse vaid üks haldusakt, kus kajastatakse samad andmed. Sellisel juhul peab nõusoleku võtma vaid ametnikult, kuna ametisse nimetamise õigust omav isik väljendab oma nõusolekut haldusakti andmisega. See kehtib juhul, kui ametisse nimetamise õigust omavad isikud langevad ühes ametiasutuses kokku.

Kui ametniku ametikohale nimetamise järgselt selguvad asjaolud, mis **väljastavad isiku ametikohale nimetamise**, tuleb kohaldada ATS § 29 regulatsiooni (sellised asjaolud võivad olla nt ametikohale mittevastav kodakondsus või keeleoskus, keeld tegutseda teatud ametikohal või tegevusalal, isikute seotus). Ametikohale nimetamise kehtetuks tunnistamist saab kohaldada pärast seda kui vormistati üleviimise haldusakt, kuid enne seda, kui isik ametikohale asus. Kui loetletud asjaolud selguvad peale ametikohale asumist, tuleb kohaldada ATS § 33 lg 11 regulatsiooni. Sellisel juhul lõpetatakse vastuvõtva ametiasutuse otsusega tähtajaline üleviimine enne tähtaja lõppu. Kui ilmnunud asjaolud ei oma tähtsust ametniku senisel ametikohal (nt langeb ära kodakondsuse, keeleoskuse, ametikohal või tegevusalal tegutsemise keelu, isikute seotuse küsimus), siis ametnikku seniselt ametikohalt vabastada ei saa.

Vastuvõtvast ametiasutuses töötamise ajal maksab ametnikule palka ametiasutus, kuhu ta üle viidi (ehk vastuvõttev ametiasutus). Kokkuleppelise üleviimise tähtaja lõppedes tuleb samuti anda haldusakt, kuna avaliku võimu teostamise õigus selles ametiasutuses lõpeb ning ametnik naaseb oma senisesse ametiasutusse. Kui saabub tähtajalise üleviimise tähtpäev tuleb ametnik ametikohalt vabastada ATS § 88 alusel (mitte teenistusest vabastada) ja ametikohalt vabastamise vormistamisel tuleb lähtuda ATS §-dest 103 ja 104, välja arvatud puhkusearvestuse jätkumise erisus (vt järgmine lõik). Juhul kui ametnik ei soovi saatvasse ametiasutusse naasta ning soovib jätkata vastuvõtvast ametiasutuses (ehk soovib tähtajatut teenistussuhet vastuvõtvast ametiasutuses), peab vastuvõtvasse ametiasutusse jäämiseks ametnik läbima

edukalt konkursi protseduuri ning esitama saatvale ametiasutusele teenistusest vabastamise taotluse enda algatusel.

Lisaks tuleb arvesse võtta, et tähtajalise üleviimise korral ametniku **puhkusearvestus** jätkub selles ametiasutuses, kus ametnikul jätkub avaliku võimu teostamise volitus (ATS § 33 lg 13). Puhkuse arvestus jätkub nii siis, kui ametnik viiakse üle vastuvõtvasse ametiasutuse, kui ka siis, kui ametnik naaseb saatvasse ametiasutusse. See tähendab, et ühelt ametikohalt vabastamine ei too kaasa hüvitise väljamaksmist kasutamata puhkusepäevade eest. Samuti ei saa lõpparvest ATS § 104 lg 3 alusel kinni pidada puhkusetasu väljateenimata põhipuhkuse eest. Puhkust on mõlemal juhul õigus saada alates üleviimise päevast ehk tähtajalise üleviimise korral ei rakendu TLS § 68 lg 4. TLS § 68 lg 4 kohaselt võib töötaja nõuda puhkust, kui ta on tööandja juures töötanud vähemalt kuus kuud. Enne tähtajalise üleviimise kasuks otsustamist on soovitatav vastuvõtval ametiasutusel selgitada välja ametniku saadaolevad puhkusepäevad, nt esitades sellekohase taotluse saatvale ametiasutusele. Juhul kui ametnikuga lõpetatakse teenistussuhe perioodil, mil ta oli üle viidud, on ametniku teenistusest vabastamise ja väljateenitud, kuid kasutamata puhkusepäevade hüvitamise kohustus saatval ametiasutusel.

IV. Tähtajalise üleviimise ennetähtaegne lõpetamine

Tähtajalise üleviimise võib **ennetähtaegselt lõpetada** ja ametniku endisele ametikohale tagasi viia: 1) kõigi osapoolte nõusolekul; 2) vastuvõtva ametiasutuse otsusega, kui ametnik tuleks teenistusest vabastada ajal, kui ta on üle viidud vastuvõtvasse ametiasutusse. Kui ametnik soovib teenistusest lahkuda nt omal soovil, siis lõpetab vastuvõttev ametiasustus tähtajalise üleviimise ennetähtaegselt (vormistab haldusakti ametikohalt vabastamise kohta), kuid teenistusest vabastamise haldusakti annab saatev ametiasutus. Ametniku teenistusest vabastamisele kehtivad kõik samad reeglid, mis tavapärase teenistusest vabastamise puhul (etteteatamine, teenistusest vabastamise piirangud, teise ametikoha pakkumise kohustus, hüvitise maksmine jne). Need reeglid kehtivad ametniku saatnud ametiasutuse piires, nt muud ametikohta ei pea pakkuma vastuvõtnud ametiasutuses, kuna see oli vaid ametniku ajutine teenistuskoh. Põhiliselt on ametnik seotud saatnud ametiasutusega ja seega tuleb teenistusest vabastamist vaadelda kui vabastamist saatnud ametiasutusest.

Kui ametniku tähtajalise üleviimise korral on tema senisele ametikohale võetud asendaja ATS § 23 lg 2 p 1 alusel, tuleb asendajaga ametniku naasmise või ametikohalt vabastamise korral teenistussuhe lõpetada. Selleks et teenistusest vabastamine ei tuleks asendajale ootamatult, näeb seadus ette, et ennetähtaegsest lõpetamisest tuleb asendajale ette teatada vähemalt 14 kalendripäeva (ATS § 33 lg 12). See on sätestatud asendaja kaitseks ning seda peaks rakendama ka juhtudel, kui tähtaeg oli määratud sündmusega ning sündmuse saabumine on saatvale ametiasutusele teada.

4. PEATÜKK: Ametniku õigused

Ametnike õiguste osas on võrreldes 1996. a ATS-ga tehtud mitmeid põhimõttelisi muudatusi. Enam ei käsitleta selles peatükis palgakorraldust, nimetatakse vaid ametniku õigust saada palka. Palgakorraldust käsitleb seaduse 6. peatükk. Kaotatakse senised automaatsed lisatasud, mida saadakse akadeemilise kraadi omamise, võõrkeelteoskuse ja teenistusaastate eest, samuti ei maksta edaspidi puhkusetootust. Seega võetakse üldine siht muuta motivatsioonipaketi rõhuasetust, suunates ressursse tööpanusega otseselt mitteseotud tasudelt ja hüvedelt tulemuse ning lisapanusega seotud tasudele. 1996. a ATS sätestab, et riigiametnikule antakse võimaluse korral tööandja eluruum või hüvitatakse muu eluruumi kasutamise kulud, kui ametnik nimetatakse teises paikkonnas asuvale ametikohale või kui tal ametiasutuse asukohas ei ole omaette eluruumi. Üldises avalikus teenistuses ei ole selline võimalus põhjendatud. Küll aga võib see põhjendatud olla teenistuse eriliikide puhul ning sel juhul peaks see olema sätestatud konkreetsetes eriseaduses. Samuti ei ole ATS-s ette nähtud eraldi ametnike toilitustamise tagamist, mistõttu ka see regulatsioon on välja jäetud, kuid teenistuseks vajalikus osas on see asendatud muude meetmetega, nt kulude hüvitamine ATS § 47 kohaselt.

Töö- ja puhkeaja korraldus on **sarnane TLS-ga**, arvestades avaliku teenistuse erisusi. Muudetakse kehtivat puhkusekorraldust ja kaotatakse teenistusaastatest tulenev lisapuhkus. Muudatusi tehakse ka pensioniregulatsioonis. Justiitsministeeriumi tehtud analüüsist selgus, et teiste riikide pensionisüsteemide reformimisel on üldine suund eripensionide vähendamisele ja süsteemi lähendamisele riigis üldiselt kehtivale pensionisüsteemile. Ka Eestis on juba pikka aega räägitud põhjendamatutest eripensionidest ning tehtud ettepanek mitte toetada täiendavate eripensionide kehtestamist. Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Reformierakonna valitsusliidu programm näeb ette eri- ja sooduspensionide reformi läbiviimise.¹²⁷ Seaduses ei nähta ette võimalust suurendada üldises avalikus teenistuses pensione teenistusstaazist lähtudes. Ametnikele staaži alusel lisapensioni maksmine üldises avalikus teenistuses ei ole enam põhjendatud, kuna staaži alusel antakse garantiisid suletud ning n-ö eluaegset teenistust taotlevate süsteemide puhul. Eestis on üldine avalik teenistus kujunenud avatud süsteemiks ning seetõttu ei ole lisapension vastavuses süsteemi olemusega. Ametnikule kindlustatakse vanaduspension riikliku pensionikindlustuse seaduses sätestatud korras ning kuna ei nähta ette ametnike vanaduspensionide erisusi võrreldes vanaduspensioniga üldiselt, ei reguleerita ATS-i kohaselt enam ametnike pensioniga seonduvat. Samas on isikutel, kes pärast ATS-i jõustumist jäävad teenistusse ametnikuna, võimalus pensionisuurendust edasi teenida veel 5 aasta vältel (vt lähemalt 13. ptk komm).

Suures osas erineb 1996. a ATS-st lähetuste ja välislähetuste kord ning lisandunud on puuduv abikaasatase regulatsioon, mis on eelkõige kasutusel välis teenistuses. Kaotatud on ka senine ergutuste süsteem. ATS ei näe eraldi ette ergutuste paragrahvi, kuid ametnike motiveerimise eesmärgil võib asutuses määrata ergutusi, mis ei kujuta endast märkimisväärset rahalist hüve (nt aumärgid, raamat, tänukiri). Samuti saab analoogselt varasemalt regulatsioonile ergutusena käsitleda preemiat erakordsete teenistusalaste saavutuste eest või distsiplinaarkaristuse ennetähtaegset kustutamist.

A. Palk

§ 34. Palk

(1) Ametnikul on õigus saada teenistusülesannete täitmise eest palka alates ametikohale asumise päevast kuni teenistusest vabastamise päevani.

(2) Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise ajal ei maksta ametnikule palka ega muud hüvitist, kui seaduses ei sätestata teisiti.

¹²⁷ Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programm. 04.04.2011.

Ametniku esimese õigusena on ATS § 34 lõikes 1 välja toodud õigus saada palka alates ametikohale asumise päevast (vt täpsemalt ATS § 21 komm) kuni teenistusest vabastamise päevani. Teenistusest vabastamisega vabastatakse ametnik alati automaatselt ka ametikohalt. Samas ametikohalt vabastamine ei tähenda automaatselt vabastamist teenistusest, näiteks üleviimise juhtudel (vt ATS § 33 ja 98). Viimatikirjeldatud juhtudel ametnik õigust palgale ei kaota, mis ei välista palga suuruse muutumist tulenevalt uue ametikoha iseloomust.

ATS-s on analoogiliselt TLS § 28 lg 2 punktile 2 välja toodud, et **palka on õigus saada teenistusülesannete täitmise eest**. Selle eesmärk on välistada palganõuded juhtudel, kui ametniku teenistussuhe küll kehtis, kuid ametnik tegelikult tööd ei teinud. Seda näiteks olukordades, kus ametnik omavoliliselt puudus. Sellisel juhul ei ole ametnikul ka õigust palgale. Teise näitena võib tuua olukorra, kus ametnikul oli alus teenistusülesannete täitmisest keelduda (vt lähemalt § 34 lg 2 komm), ka siis ei ole ametnikul reeglina õigust palgale. 1996. a ATS § 37 lg 1 palganõude seost teenistusülesannete tegeliku täitmisega eraldi ei rõhutatud, kuid praktikas on sellest põhimõttest kogu aeg lähtutud.

Mõiste „palk“ avatakse ATS-i 6. peatükis, mille kohaselt ametniku palk koosneb põhipalgast ja muutuvpalgast ning seaduses sätestatud lisatasudest (nt puuduva ametniku ülesannete täitmise eest saadav lisatasu, lisatasu öötöö, riigipühadel töötamise ja ületundide eest). ATS § 34 mõte ei ole garanteerida ametnikule muutuvpalka, garanteeritud on vaid põhipalk ja seadusest tulenevad lisatasud (vt lähemalt ATS § 61 komm).

Lisaks on ATS § 34 lõikes 2 sätestatud, et ametnikule **ei maksta avaliku võimu teostamise õiguse peatumise ajal palka** ega muud hüvitist, kui seadus ei sätesta teisti. Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise juhtumid on loetletud ATS-i 10. Peatükis (vt lähemalt 10. peatüki komm). ATS § 34 lõikega 2 sarnane säte sisaldus varem just teenistussuhte peatumise sätete juures (1996. a ATS § 107 lg 2), kuid ATS-s on see toodud sobivamasse kohta palga juurde. Erinevalt TLS-st on ATS-s jäädud selle juurde, et ametniku õigus saada avaliku võimu teostamise õiguse peatumise ajal palka vaid seaduses sätestatud juhtudel, on sõnaselgelt välja kirjutatud. TLS-s sisaldub nimekiri töö tegemisest keeldumise alustest § 19, kuid tasustamise kohta otsest erandit ei ole välja toodud. Siiski tõlgendatakse seda samamoodi.¹²⁸

ATS § 34 lg 2 ei välista täielikult palga või muude hüvitiste maksmist avaliku võimu teostamise õiguse peatumise ajal. See on võimalik **seaduses sätestatud juhtudel**. Palga säilitamise juhuna võib nimetada näiteks ATS § 78 lg 3 ja 4 tulenevaid kohustusi maksta ametnikule keskmist palka ka aja eest, mil ta on teenistusest kõrvaldatud distsiplinaarasja menetlemise ajaks. Sisuliselt on palga säilitamisega tegemist ka puhkusetasu maksmise korral. Puhkuse ajal ametnikule teenistusülesannete täitmise kohustust ei ole, kuid tulenevalt TLS § 70 koosmõjus ATS § 43 lõikega 1 makstakse talle selle aja eest puhkusetasu (vt lähemalt § 43 komm). Muude ametiasutuse poolt makstavate hüvitistena võib käsitleda muuhulgas haigushüvitist, mille maksmise kohustus tuleneb TTOS §-st 12². Tähelepanu tuleb juhtida sellele, et juhud, mil on palga või hüvitise maksmine lubatud, peavad tulenema seadusest, mitte seaduse alusel antud aktidest. Seda nõuet tugevdab ka ATS § 61 lg 6, mille kohaselt ametnikule ei maksta sellist lisatasu või toetust, mille maksmine ei tulene seadusest.

B. Töö- ja puhkeaeg

§ 35. Tööaeg

(1) Ametniku tööaeg on aeg, millal ta täidab teenistusülesandeid.

(2) Ametniku tööaeg on 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul (edaspidi täistööaeg). Üldjuhul on tööaeg kaheksa tundi päevas.

¹²⁸ Vt TLS-i käsiraamat §-i 19 kommentaar:

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf

(3) Ametniku nõusolekul võib kohaldada osalise tööajaga töötamist.

(4) Tulenevalt teenistushuvidest võib ette näha summeeritud tööaja arvestuse. Summeeritud tööaja arvestuse korral arvestatakse ametniku tööaega seitsmepäevase ajavahemiku kohta kuni neljakuulise arvestusperioodi jooksul.

(5) Summeeritud tööaja kohaldamisel võib ametnikku rakendada ajal, mis ei ole tööajakavas tööajana märgitud, üksnes ametniku nõusolekul.

(6) Summeeritud tööaja arvestuse kohta koostab ametiasutus tööajakava kogu arvestusperioodi või vähemalt iga kalendrikuu kohta. Tööajakava tehakse ametnikule teatavaks hiljemalt kümme kalendripäeva enne arvestusperioodi või kalendrikuu algust.

§ 37. Tööaja korraldus

(1) Ametnik täidab oma teenistusülesandeid ametiasutuse töökorraldusega ettenähtud ajal.

(2) Pikema kui kuuetunnise töötamise kohta nähakse ette vähemalt 30-minutiline tööpäevasisene vaheaeg. Tööpäevasiseid vaheaegu ei arvestata tööaja hulka, välja arvatud juhul, kui teenistusülesannete iseloomu tõttu ei ole võimalik vaheaega anda ning ametiasutus loob ametnikule võimaluse puhata ja einestada tööajal.

(3) Teenistushuvides võib ametiasutuse juht või tema volitatud isik ametiasutuse tööaja korraldust muuta, teatades sellest ette mõistliku aja jooksul.

§ 42. Tööaja lühendamine

Uusaastale, Eesti Vabariigi aastapäevale, võidupühale ja jõululaupäevale vahetult eelnevat tööpäeva lühendatakse kolme tunni võrra.

§ 41. Puhkeaeg

(1) Ametnikul on 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähemalt 11 tundi järjestikust puhkeaega (edaspidi igapäevane puhkeaeg).

(2) Ametnikul on seitsmepäevase ajavahemiku jooksul vähemalt 48 tundi järjestikust puhkeaega (edaspidi iganädalane puhkeaeg).

(3) Summeeritud tööaja arvestuse korral on ametnikul seitsmepäevase ajavahemiku jooksul vähemalt 36 tundi järjestikust puhkeaega.

(4) Kui ametnik töötab 24-tunnise ajavahemiku jooksul rohkem kui 13 tundi, antakse talle vahetult pärast tööpäeva lõppu käesoleva paragrahvi lõikele 1 täiendavalt vaba aega võrdset 13 töötundi ületatud tundide arvuga.

(5) Üldjuhul antakse iganädalane puhkeaeg laupäeval ja pühapäeval.

I. Mõisted ja põhisisu

Tööaja reguleerimisel on lähtutud eelkõige TLS-i regulatsioonist ning seda kohaldatakse avaliku teenistuse eripärast lähtuvalt. Arvestades ATS-is sätestatud ning analoogiliselt TLS-i ja EL õigusaktide¹²⁹ regulatsioonile jaguneb ametniku aeg nelja suurde gruppi¹³⁰:

¹²⁹ Eelkõige Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 4.novembri 2003 direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse mõningate aspektide kohta, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>.

- tööaeg:
 - päevane töö;
 - öötöö (ajavahemikus 22.00 – 06.00);
 - ületunnitöö;
- puhkeaeg:
 - tööpäevasisesed vaheajad;
 - igapäevane puhkeaeg;
 - iganädalane puhkeaeg;
- vaba aeg;
- valveaeg.

ATS § 35 lõikes 1 on sätestatud, et **ametniku tööaeg** on aeg, millal ta täidab teenistusülesandeid (analoogiline TLS § 5 lg 1 p 7). Tegemist on lühendatud versiooniga EL direktiivis antud definitsioonist.¹³¹ See on aeg, mille eest on ametnikule põhipalk arvestatud. Kui tööaeg ületab seaduses lubatud alustel planeeritud ja põhipalgaga hõlmatud aega, tuleb ametnikule see hüvitada (vt täpsemalt ATS § 39 lg 6 komm).

Ametniku tööajakorralduses olulisi muudatusi võrreldes TLS-ga ja 1996. a ATS-ga ei ole tehtud. **Täistööajaks** on 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul¹³², mida ametnik peab kasutama teenistusülesannete täitmiseks. Sama täistööaja maht tulenes 1996. a ATS-st (1996. a ATS § 44 lg 2). Kui ametnik asub teenistusse täistööajaga, siis ei pea seda ametnikohale nimetamise käskkirjas eraldi märkima, kuna sellist nõuet ei ole ATS § 26 lõikes 1 esitatud. Seega kui koormust ei ole ametnikohale nimetamise käskkirjas märgitud, siis loetakse, et ametnik on lähtuvalt seadusest määratud ametnikohale täistööajaga.

Niivõrd, kui võrd teenistuslikud huvid seda võimaldavad ja kui võrd ametnik sellega nõus on, võib kohaldada **osalise tööajaga** töötamist (ATS § 35 lg 3). Osaline tööaeg saab olla lühem kui 40 tundi nädalas. Kui ametnik asub tööle osalise tööajaga, siis tuleb nii see asjaolu kui ka konkreetne koormus märkida ametnikohale nimetamise käskkirjas (ATS § 26 lg 1 p 11). Osalist tööaega ilma koormuse ulatust märkimata ei tohi kohaldada. Koormuse võib märkida nagu senises praktikas, lähtudes selle proportsioonist täistööajaga. Näiteks 0,5 koormus tähendab töötamist 20 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Samas võib koormuse märkida ka sarnaselt töölepingutes kasutatava formuleeringuga – määrates ära tunnid. Näiteks 30 tundi nädalas. Ühes ametiasutuses on mõistlik ametnikohale nimetamise käskkirjades kasutada ühesugust formuleeringut, st üht või teist varianti.

Ametnik täidab teenistusülesandeid üldjuhul võrdselt viiel päeval seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Sarnaselt TLS § 43 lõikele 2 on tööaeg üldjuhul **kaheksa tundi päevas** (ATS § 35 lg 2), kuid summeeritud tööaja puhul või muul erijuhul saab siinkohal teha erandeid.

Näide: Muuks erijuhuks võib olla olukord, kus ametnik töötab küll 5 päeva nädalas kindlatel kellaaegadel, kuid tema koormus ei jagune päevade vahel võrdselt. Näiteks töötab ta, tulenevalt ametiasutuse vajadustest, esmaspäevast neljapäevani 9 tundi päevas, kuid reedeti ainult 4 tundi.

¹³⁰ Jaotuse aluseks on võetud TLS-i seletuskiri (<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=353198&u=20130114123512>). Seletuskirjas toodud jaotust on täiendatud.

¹³¹ Eelkõige Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 4.novembri 2003 direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse mõningate aspektide kohta, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>. Direktiivi artikli 2 punktis 1 on tööaeg defineeritud järgmiselt: „Iga ajavahemik, mille jooksul töötaja teeb tööd, on tööandja käsutuses ning tegutseb või täidab oma kohustusi kooskõlas siseriiklike õigusaktide ja/või tavadega.“.

¹³² Varasemalt on seadustes kasutatud „nädala“ mõistet, kuid lähtuvalt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 4.novembri 2003 direktiivist 2003/88/EÜ tööaja korralduse mõningate aspektide kohta, on seadustesse toodud mõiste „seitsmepäevane periood“. Sisuliselt on see põhjendatud asjaoluga, et alati ei pruugi tööperiood kokku langeda kalendrinädalaga. Vt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>.

Summeeritud tööaja all mõeldakse tööaja jagunemist seitsmepäevase vahemiku kohta kuni neljakuulise arvestusperioodi jooksul ebavõrdselt, tulenevalt teenistushuvidest (analoogiliselt TLS § 43 lg 3). Summeeritud tööaja arvestust kasutatakse vahetustega töötamise korral, mille puhul tööaja jaotus arvestusperioodis ei ole ühtlane ehk ametnik võib töötada ühel nädalal rohkem tunde ja/või päevi kui teises. EL direktiivi¹³³ artikli 2 punktis 5 on vahetustega töötamist defineeritud kui iga vahetustega töökorralduse meetodit, mille puhul töötajad vahetuvad ühel ja samal töökohal üksteise järel vastavalt teatavale mudelile, /.../, ning mis võib olla pidev või pausidega, nii et töötajatel on vajadus töötada antud päevade või nädalate jooksul eri aegadel. Summeeritud tööajakorralduse puhul arvestatakse tööaega kogu arvestusperioodi (mitte rohkem kui 4 kuud) jooksul. Seega ka ületundide olemasolu või puudumine fikseeritakse alles arvestusperioodi lõpu seisuga, mitte iganädalaselt või igakuiselt. Välja arvatud juhul, kui arvestusperioodiks ongi nädal või kuu.

Kuna summeeritud tööaja arvestuse korral on tegemist sisuliselt teistsuguste tööaegadega kui tavalisel ametnikul, siis ei tohi summeeritud tööajaarvestuse kohaselt töötavat ametnikku ilma tema nõusolekuta tööle rakendada tööajakavavälisel ajal (ATS § 35 lg 5). Viidatud sätte eesmärk on tagada, et ametiasutus peaks kinni kord juba ametnikule teatavaks tehtud ajakavast. Tööajakavaväline aeg on summeeritud tööajaga töötava ametniku puhkeae ning tal peab olema võimalus seda ette planeerida, nt arvestada puhkamisega, isiklikku arengut soodustavate tegevustega ja väljasõitudega. ATS § 35 lg 5 ei välista erinormi (ATS § 39) kohaldamist, st ületunnitöö kohustuse panemist seadusega ettenähtud juhtudel.

Summeeritud tööajakorraldus peab olema tingimus, mida inimene teab ametikohale asudes. Seega tuleb summeeritud tööaja kohaldamise kohta teha märge ametijuhendis (ametijuhendi kohta vt ATS § 52 komm) ning summeeritud tööaja tingimustest antakse teada ametiasutuse töökorraldust puudutavates aktides (vt ATS § 67 komm). Summeeritud tööaja kohta koostatakse **tööajakava** (ATS § 35 lg 6). Ametiasutusel on õigus määrata tööajakava vastavalt teenistuslikele vajadustele. Sealjuures peab ametiasutus arvestama kõiki tööajale ja puhkeajale seatud piiranguid. Ametnik peab ametiasutuse töökorralduslikest aktidest teada saama, kui pikk on summeeritud tööaja arvestusperiood, millise perioodi kohta tööajakava koostatakse ja millal ta järgmise kava teada saab.

Näited:

- (1) Arvestusperiood võib olla ka lühem kui seaduses viidatud 4 kuud, nt 1 kuu. Arvestusperioodi pikkuse määrab ametiasutus. See võib olla erinev tavatöölajal töötavate ametnike tööaja arvestusperioodist.
- (2) Tööajakava tuleb koostada vähemalt 1 kalendrikuu kohta ning mitte pikemaks perioodiks kui konkreetsetes ametiasutuses kehtestatud arvestusperiood, milleks võib olla eelmise näite põhjal 1 kuu. Kuna seadus kohustab koostama tööajakava vähemalt 1 kuu kohta, siis kui summeeritud tööaja arvestusperiood on lühem, siis tuleb tööajakava koostada siiski igaks kalendrikuuks.

Tööajakava teatavakstegemise aeg tuleb märkida ametiasutuse töökorralduslike aktides, kuid see ei või olla hiljem kui 10 kalendripäeva enne tööajakava kehtima hakkamise algust. See võimaldab ametnikul oma elukorraldust planeerida. Mida lühem on etteteatamisaeg, seda keerulisem on ametnikul kavandada teenistusväliseid tegevusi ning seda enam sekkub ametiasutus ametniku eraellu.

II. Igapäevane tööajakorraldus

Ametnik täidab oma teenistusülesandeid ametiasutuse töökorraldusega ettenähtud ajal (ATS § 37 lg 1). Tööajakorraldus hõlmab eelkõige tööaja algust, lõppu ning tööpäevasiseseid vaheaegu. Tööajakorralduse määrab ametiasutus. Tavarütmis töötavate ametnike kohta sätestatakse see teenistusesisestes aktides (vt ATS § 67 komm) ning summeeritud tööajaga töötavatele ametnikele tööajakavas.

¹³³ Vt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 4.novembri 2003 direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse mõningate aspektide kohta, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>.

Sarnaselt TLS-ga (§ 47 lg 2) ja EL direktiivi¹³⁴ artiklist 4 tuleneva miinimumnõudega on ATS § 37 lõikes 2 kuuettunnise töötamise järel ette nähtud vähemalt **30-minutiline tööpäevasisene vaheaeg**. Vaheaeg on ette nähtud einestamiseks ja puhkamiseks. Loomulikult on ametiasustusel õigus kehtestada ka pikemaid vaheaegu ning lubada vaheaegu tihemini kui iga kuue tunni järel. Tavapäraselt nähakse vaheaeg ette iga 4-tunnise töötamise järel ning 4 tunni sees antakse veel lühemaid vaheaegu puhkamiseks. Ametiasutustes, kus kõik ametnikud ei pea töötama kindlal kellaajal ega üheaegselt, pakutakse ametnikele ka võimalusi oma lõunapausi aega ise valida.

Näide: Kui ametiasutuse jaoks ei ole oluline, millisel konkreetsel kellaajal ametnik oma lõunapausi kasutab, siis võib ette näha lõunapausiks pool tundi ajavahemikus 12.00-14.00. See võib olla vajalik ka juhtudel, kui on tegemist ametnikega, kes peavad pidevalt tööpostil viibima, nt isikute vastuvõtmise või vahetu teenindamisega tegelevad ametnikud. Sellisel juhul võib kohustada ametnikke kasutama lõunapausi üksikajal etteantud perioodi jooksul.

Tööpäevasiseseid vaheaegu ei arvestata tööaja hulka, välja arvatud juhul, kui teenistusülesannete iseloomu tõttu ei ole võimalik vaheaega anda ning ametiasutus loob ametnikule võimaluse puhata ja einestada tööajal (ATS § 37 lg 2). Kui ametiasutus võimaldab ametnikele lühemaid pause lõunapausile eelneva või järgneva 4 tunni sees, arvestatakse need reeglina tööaja hulka. Võimalik on ka lõunapausi arvestamine tööaja hulka. Näiteks juhtudel, kui ametiasutuse töökorraldus ei võimalda ametniku lahkumist töökohalt, st olukordades, kus toimub pidev töö ja lõunapausile läinud ametnikku ei ole võimalik asendada. 1996. a ATS-s oli see piirivalveteenistuse kohta välja toodud eraldi paragrahvis (vt 1996. a ATS § 55¹). Nüüd ei ole ATS-s seaduse tasandil konkreetseid teenistusliike välja toodud, kuid selliseid täpsustusi võib teha eriteenistusi reguleerivates seadustes.

Lisaks ATS-s esitatud nõudele tagada vähemalt üks tööpäevasisene vaheaeg, peab ametiasutus lähtuma ka TTOS-st. TTOS-s ja selle rakendusaktides on erinevate tööliikide ja subjektide kaupa ette nähtud nõuded täiendavate vaheaegade võimaldamiseks. Näiteks vaheajad suure füüsilise või vaimse töökoormuse, pikaajalise sundasendis töötamise või monotoonse töö korral (TTOS § 9 lg 3¹), vaheajad rasedale sünnituseelseks läbivaatuseks (TTOS § 10 lg 4, mille aluseks on Euroopa Nõukogu direktiiv 92/85/EMÜ¹³⁵ artikkel 9) või last rinnaga toitva ema vaheajad lapse toitmiseks (TTOS § 10 lg 6). Need vaheajad arvatakse tulenevalt TTOS-st tööaja hulka, st kuuluvad tasustamisele samal tasemel kui teenistusülesannete täitmise aeg.

Ametiasutuses kehtiv tööajakorraldus (sh tööpäevasised vaheajad), peab olema sätestatud ametiasutuse töökorralduslikes aktides (vt lähemalt ka ATS § 67 komm). Ametnikul on oluline ette teada, millal on tal õigus puhkeajale. Tööpäevasise puhkeaja fikseerimist eeldab ka EL direktiivi¹³⁶ artikkel 4. Kõigil ametnikel ei pea olema ühesugused puhkeajad. Kui asutuses on erinevatele ametnikele nähtud ette erinevad puhkeajad, siis on võimalik seda töökorralduslikes aktides grupiti reguleerida.

Näide: Kui ametiasutuses töötab osa ametnikke tavapärasel tööajal, aga osa summeeritud tööajaarvestuse alusel, saab neile kehtestada pausideks erinevad ajad ning vajadusel ka pauside erinevad pikkused. Sama kehtib ametnike kohta, kes peavad pidevalt tööpostil viibima, nt isikute vastuvõtmise või vahetu teenindamisega tegelevad ametnikud.

Ametiasutuse juhile on jäetud ka võimalus teenistushuvidest lähtuvalt **muuta ametiasutuse tööaja korraldust** (asutuse töökorraldust reguleerivates aktides). On loomulik, et ametiasutus ei saa igavesti töötada ühtmoodi. Muudatusi tingivad tehnoloogilised arengud, riigi

¹³⁴ Vt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 4.novembri 2003 direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse mõningate aspektide kohta, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>.

¹³⁵ Euroopa Nõukogu direktiiv 92/85/EMÜ rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate tööohutuse ja tervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:02:31992L0085:ET:PDF>.

¹³⁶ Vt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 4.novembri 2003 direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse mõningate aspektide kohta, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>.

funktsioonide täitmise ümberkorraldamine jne. Seega on ametiasutusel õigus töökorraldust muuta. Selliste muudatuste puhul tuleb tagada kaitse töötajatele, kuna töökorralduse muudatus võib kaasa tuua muudatused ametniku isiklikus elus. Seetõttu on ATS § 37 lõikega 3 pandud ametiasutuse juhile kohustus teatada töötaja korralduse muudatustest ette mõistliku aja jooksul. Etteteatamisel tuleb lähtuda sellest, et isikutel, keda uus töötaja korraldus puudutab, oleks võimalik vajadusel teha muudatusi oma elukorralduses (nt korraldada ümber lapse lasteaeda viimine ja toomine, mõelda läbi, kuidas korraldada tööle jõudmine ja töölt lahkumine). Mõistliku aja arvestamisel tuleb lähtuda muudatuse sisust ja ulatusest. Samas on ATS § 68 lõikes 1 määratud ära minimaalne etteteatamistähtaeg, milleks on 14 päeva enne muudatuste kehtestamist. Seega tuleb ametnikule töötajakorralduse muudatusest ette teatada mõistliku aja jooksul, mis ei saa olla lühem kui 14 kalendripäeva.

Erinevalt TLS § 47 lõikest 4 ei ole seaduses otsesõnu sätestatud nõuet arvestada mõlemapoolseid huviseid. Samas tuleneb sellekohane üldkohustus ATS § 51 lõikest 7 ning ametnikuga konsulteerimise kohustus lisaks ATS §-st 68. Vastavalt § 68 on ametnikel õigus muudatuse kohta arvamuse avaldamiseks, kuid arvamus on ametiasutusele soovituslik (vt lähemalt ATS § 68 komm).

Summeeritud töötajakorralduse, valveaja ja öötöö kohaldamine on alati märgitud ära ametniku ametijuhendis (vt lähemalt ATS § 52 lg 1 komm). Tulenevalt ametijuhendi muutmise reeglitest (ATS § 52 lg 3 p 3) ei saa neid muuta ilma ametniku nõusolekuta. Kui neid siiski muuta soovitakse ja ametnik sellega ei nõustu, on tal õigus nõuda enda koondamist ATS § 90 lg 2 alusel (vt lähemalt § 90 lg 2 komm).

III. Töötaja lühendamise enne riigipüha

Ametniku tööaega lühendatakse kolme tunni võrra uusaastale, Eesti Vabariigi aastapäevale, võidupühale ja jõululaupäevale **vahetult** eelneval tööpäeval (ATS § 42). Regulatsioon on samasugune võrreldes TLS-ga (TLS § 53), et tagada ametiasutuses ühtne töötaja korraldus (st et ametiasutuse töötajatele ja ametnikele kohalduksid töötaja lühendamisel samad põhimõtted). Võrreldes TLS-ga on tehtud täpsustus selles osas, et tööpäeva lühendatakse ainult juhul, kui see eelneb **vahetult** uusaastale, Eesti Vabariigi aastapäevale, võidupühale ja jõululaupäevale. Samast tõlgendusest lähtutakse ka TLS-i kohaldamisel¹³⁷, kuid seaduses endas ei ole seda otseselt nimetatud ning see on kaasa toonud vaidlusi.

Töötaja lühendamine tähendab sisuliselt vaba aja andmist, st ametnikult töötamist ei eeldata, kuid talle **tasutakse nagu töötatud tundide eest** (vt täpsemalt 4. ptk C). Nende ametnike suhtes, kes saavad kuupalka, ollakse tavapäraselt ühel meelel ning rakendamine on lihtne. Enne riigipüha antud 3 tunni vaba aja võrra palka ei vähendata. Erinevaid arusaamu tekib nende ametnike suhtes, kelle palk on määratud tunnipalgana ning ametnike suhtes, kes töötavad summeeritud töötajaarvestuse alusel. Nendele ametnikele, kelle palk on määratud tunnipalgana, arvestatakse palka ka nende tundide eest, mil ta oli enne riigipüha teenistusülesannete täitmisest vabastatud. Summeeritud töötajaarvestuse alusel töötavates ametiasutustes on ilmselge, et töö peab kogu aeg tehtud olema ning töötaja lühendamine ATS § 42 alusel võimalik ei ole. Kuna aga ametnikel selle sätte alusel puudub kohustus teenistusülesandeid täita, siis loetakse need tunnid töötatud tundideks ning vajadusel arvestusperioodi lõpul ületunnitööks.

IV. Puhkeaeg

Töötaja kõrval on kõige olulisemaks **puhkeaeg**. EL direktiivist¹³⁸ tuleneb puhkeaja lihtsustatud määratlus: „Puhkeaeg on aeg, mis ei ole tööaeg.“ Nagu eespool selgitatud, tuleb Eestis kehtiva regulatsiooni kohaselt eristada puhkeajast veel valveaega ja vaba aega (vt 4. ptk B 1). Puhkeaja võib jagada igapäevaseks puhkeajaks ja iganädalaseks puhkeajaks. Laiendatud käsitluse kohaselt saab puhkeaja hulka arvata lisaks veel tööpäevasisesed vaheajad (vt 4. ptk B 1).

¹³⁷ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 53 komm.

¹³⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 4.novembri 2003 direktiiv 2003/88/EÜ töötaja korralduse mõningate aspektide kohta artikli 2 p 2, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>.

Igapäevase puhkeajana on ametnikule ette nähtud 24-tunnise ajavahemiku jooksul **vähemalt 11 tundi** järjestikust puhkeajaga (ATS § 41 lg 1). See vastab EL direktiivi¹³⁹ artiklist 3 tulenevale miinimumnõudele ning on samaväärne TLS § 51 lõikest 1 tuleneva igapäevase puhkeaja miinimummääraga. Samas ei ole lubatud teha sellest erandeid, nagu võimaldavad TLS § 51 lg 3, 4 ja 6. Erandid võib ette näha eriteenistusi reguleerivate seadustega.

Sellest tulenevalt võib ametnik teha täistööajaga töötades maksimaalselt 5 tundi ületunnitööd ühes ööpäevas (täistööaeg 8 tundi + 5 tundi ületunnitööd). Siinkohal peab arvestama, et ühes nädalas ei või olla ületunde keskmiselt rohkem kui 8. Summeeritud tööaja korral ei või vahetuse pikkus kokku koos ületunnitööga ületada 13 tundi, kui eriseadustes ei ole sätestatud teisti.¹⁴⁰

Igapäevane täiendav puhkeaeg peab olema pikem juhul, kui ametnik töötab ööpäevas rohkem kui 13 tundi (ATS § 41 lg 4). Kuna sellistel juhtudel on ametnik tööalaselt pingutanud rohkem kui tavapäraselt eeldatakse, siis peab talle võimaldama aja pingutusest väljapuhkamiseks. Sama õigus on ette nähtud ka töötajatele (vt TLS § 51 lg 5). Kuigi ATS § 41 lõikes 4 on kasutatud analoogiliselt TLS-le vaba aja mõistet, peetakse mõlema seaduse puhul silmas siiski puhkeajaga¹⁴¹. ATS-s viitab sellele kasutatud sõnastus „käesoleva paragrahvi lõikele 1 täiendavalt vaba aega“, mis tähendab, et tuleb anda lisaks lõikes 1 nimetatud 11 puhkeaja tunnile veel täiendavat järjestikust puhkeajaga. Selline täiendav puhkeae g kuulub kohaldamisele reeglina summeeritud tööajaarvestuse korral.

Näide: Kui summeeritud tööajaarvestuse korral on eriseaduse alusel ametniku vahetuse pikkuseks 24 tundi, siis peab sellele järgnema puhkeae g vähemalt 22 järjestikust tundi. Arvutuskäik kujuneb sellisel: 24-13=11 tundi seaduses sätestatust enam töötamist. Kui tavaline puhkeae g on vähemalt 11 tundi, siis peab sellele lisama rohkem töötatud 11 tundi ning ametniku puhkeae g peab seega olema vähemalt 22 tundi järjest. Tuleb arvestada, et see on miinimumnõue ning mõistlik on ametnikele pikkade vahetuste korral tagada puhkeajaga suuremas määras.

ATS § 41 lg 4 tagab ametniku kaitse juhtudel, kui eriseadustes on ette nähtud pikema töötamise võimalus, kuna ATS-s endas ATS § 41 lg-st 1 erandit ette nähtud ei ole.

Iganädalaseks puhkeajaks on ette nähtud seitsmepäevase ajavahemiku jooksul **vähemalt 48 tundi** järjestikust puhkeajaga (ATS § 41 lg 2). Seejuures on eeskujul võetud TLS-st (vt § 52 lg 1). Kusjuures nii TLS-s kui ATS-s on kehtestatud kõrgendatud nõuded võrreldes EL direktiiviga¹⁴², mille artikli 5 kohaselt peab olema töötajale tagatud iganädalane puhkeae g vähemalt 24 järjestikust tundi. Nii vähese järjestikuse puhkeaja kehtestamine Eestis ei vastaks Eesti tavadele, mille kohaselt on inimesed harjunud puhkama kaks päeva järjest, tavapäraselt laupäeval ja pühapäeval. Ka 1996. a ATS-s oli ette nähtud viiepäevane töönaädal kahe puhkepäevaga (vt 1996. a ATS § 44 lg 1). Vähemalt 48-tunnise katkematu puhkeaja nõude kehtestamine ATS-s põhineb nii soovil jätta samasuguseks ametnike ja töötajate tööajakorraldus, kui soovil säilitada Eestis senitunnustatud praktika. Selle kinnistamiseks on ATS § 41 lg-s 5 märgitud, et üldjuhul antakse iganädalane puhkeae g laupäeval ja pühapäeval. Viidatud sättes on kasutatud sõna „üldjuhul“, kuna see nõue ei kehti summeeritud tööajaga töötavatele ametnikele ning tulenevalt töö eripärast võib esineda veel mõningaid erijuhtumeid, kus ametnikul peavad ka tavarütmis töötamise korral olema muud puhkepäevad kui laupäev ja pühapäev.

Summeeritud tööaja arvestuse korral on ametnikul seitsmepäevase ajavahemiku jooksul vähemalt 36 tundi järjestikust puhkeajaga (ATS § 41 lg 3, sama TLS § 52 lg 2). Miinimumnõude alandamine summeeritud tööajaga töötavale ametnikule tuleneb asjaolust, et vahetuste

¹³⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 4.novembri 2003 direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse mõningate aspektide kohta artikkel 3, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>.

¹⁴⁰ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 51 komm.

¹⁴¹ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 51 komm.

¹⁴² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 4.novembri 2003 direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse mõningate aspektide kohta artikkel 5, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>.

ajakavad võivad olla väga erinevad ning mõnel juhul ei ole summeeritud tööaega kohaldaval asutusel võimalik tagada 48 tundi järjestikust puhkeaega. Kuna summeeritud tööajaga töötava ametniku tööajale seavad piirid tööaja ja ületunnitöö maksimummäärad, siis tegelikkuses ei tööta summeeritud tööajaga töötav ametnik selle võrra rohkem, vaid talle võimaldatakse tavaametniku igapäevasest puhkeajast (vähemalt 11 tundi) pikemat puhkeaega. Iganädalase puhkeaja tunnid jaotatakse nädala peale ühtlasemalt kui tavarütmis töötaval ametnikul.

Nii igapäevase kui iganädalase puhkeaja miinimumnõude puhul tuleb arvestada sellega, et ametnikul peab olema võimalus **kasutada seda aega järjest**, ilma vahepealse töötamise või valveajata. Valveaja kohaldamisele seab see olulised piirid (vt täpsemalt ATS § 38 komm valveaja hüvitamise kohta). Erisusi sellest nõudest võib teha eriseadustega vastavalt EL direktiivi¹⁴³ art 17 lõigetele 3 ja 4.

C. Vaba aeg

Peatüki alguses nimetatud **vaba aja** (vt 4. ptk B 1) mõistet ei ole ATS-s eraldi defineeritud. TLS-s on vaba aega rohkem nimetatud, kuid definitsioon siiski puudub (vt ka TLS § 38 ja § 42 koosmõjus). Kui vaadelda ATS-i sätete sisu, kus on vaba aega nimetatud, ja vaba aja mõiste sisustamist tööõiguses¹⁴⁴, siis võib öelda, et vaba aeg on aeg, mil ametnik ei pea teenistusülesandeid täitma, kuid mille eest ametiasutus säilitab talle palga. Vaba aega saab anda ametniku tööajast, st tegemist on ajaga, mil ametnik peaks oma teenistusülesandeid täitma, kuid sel hetkel see kohustus puudub. Vabale ajale on ATS-s viidatud rahaliste hüvitiste alternatiivina (ATS § 38 lg 3, § 39 lg 6, § 40 lg 6). Erandiks on ATS § 41 lg 4, kus väljendi „täiendav vaba aeg“ all ei ole silmas peetud vaba aega eelkirjeldatud tähenduses, vaid täiendavat puhkeaega (vt täpsemalt ATS § 41 lg 4 komm). TTOS-s on selgelt öeldud, et vaba aeg arvatakse tööaja hulka (vt TTOS § 10 lg 4).

D. Valveaeg

§ 38. Valveaeg

(1) Ametnik peab tulenevalt teenistushuvist olema ametiasutusele kättesaadav teenistusülesannete täitmiseks väljaspool tööaega (edaspidi *valveaeg*), kui nimetatud kohustus sisaldub tema ametijuhendis.

(2) Kui käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud kohustus ei sisaldu ametniku ametijuhendis, siis võib valveaega kohaldada ametniku kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis antud nõusolekul.

(3) Valveaja eest tuleb ametnikule maksta lisatasu, mis peab moodustama vähemalt 1/10 tema põhipalgast, või hüvitada see tema taotlusel täiendava vaba ajaga, mis peab moodustama vähemalt 1/4 valveaja kestusest.

(4) See osa valveajast, kui ametnik täidab teenistusülesandeid, loetakse tööajaks.

(5) Ametiasutus peab arvestama olulisi asjaolusid, mis võiksid takistada valveaja kohaldamist, sealhulgas asjaolu, et ametnik on rase või kasvatab alla kolmeaastast või puudega alaealist last.

(6) Valveaja kohaldamisel peab ametnikule olema tagatud igapäevase ja iganädalase puhkeaja kasutamise võimalus.

(7) Valveaja eest lisatasu maksmisel ei kehti käesoleva seaduse § 61 lõikes 5 sätestatud muutuvpalga ülempiir.

¹⁴³ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 4.novembri 2003 direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse mõningate aspektide kohta artikkel 17, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDE>.

¹⁴⁴ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 38 komm.

I. Valveaja mõiste

Ametnik peab tulenevalt teenistushuvidest olema ametiasutusele kättesaadav teenistusülesannete täitmiseks väljaspool tööaega ehk valveajal. Senikehtinud ATS-s üldist valveaja korraldust ei olnud kehtestatud, see tulenes otse TLS-st ning teatud juhtudel ka eriseadustest. Valveaja põhisisu on sama, kui TLS-s (vt § 48). Valveaeg on aeg, mil ametnik ei ole kohustatud täitma teenistusülesandeid, aga on kohustatud olema kokkulepitud tingimustel valmis ametiasutuse korralduse alusel teenistusülesandeid täitma asuma. Valveaeg ei tähenda töö tegemist väljaspool tavapärast tööaega. Valveajal oleval ametnikul on õigus vabalt valida, millega ta tegeleb, kuid sellel on mõned piirangud. Valveaja eesmärk seisneb selles, et oleks teatud ametnikud, kes erakorralistel juhtudel oleksid valmis kiiresti teenistusülesannete täitmisele asuma ka väljaspool oma tavapärast tööaega. Sellest eesmärgist tulenevad ka **piirangud valveajal olevale ametnikule**:

- Ametnik peab valveajal olema **kättesaadav**. Kättesaadavuse tagamiseks peab ametnik jälgima, et tal on pidevalt kuuldeulatuses telefon. Telefon peab olema töökorras, sh mobiiltelefon peab olema laetud, helina tugevus ei tohi olla miinimumini vähendatud jne.
- Ametnik peab asuma teenistuskohale **piisavalt lähedal**. Ametiasutus arvestab teatud ajaga, mil ametnik teenistusülesannete täitmisele peab jõudma. Ametiasutusel ei ole õigust arvestada lühema ajaga, kui ametnikul kulub oma elukohast tulemisele. See oleks ametniku õiguste ebamõistlik piiramine, kui talt nõutaks viibimist teenistuskohale lähemal või isegi teenistuskohas viibimist. Samas ei ole valveajal oleval ametnikul õigust viibida valveajal asukohas, kust tal võtaks tööle tulemine aega oluliselt rohkem kui oma elukohast. Ei ole põhjendatud Tallinnas elava ametniku sõitmine Narva sel perioodil, kui ta on valveajal. Selliselt ei oleks täidetud valveaja eesmärk, st ta ei saaks asuda viivitamatult oma teenistusülesandeid täitma. See nõue ei kehti juhul, kui ametniku ülesanne teate saamisel ei ole mitte teenistuskohale saabumine, vaid teenistusülesannete täitmine telefoni või muude kommunikatsioonivahendite abil.
- Ametnik peab olema **seisukorras**, mis võimaldab teenistusülesandeid nõuetekohaselt täita. Kuna ametnik peab olema valmis igal ajahetkel asuma ülesannete täitmisele, siis ta ei tohi valveajal olla joobes.

Valveaeg peab tulenema teenistushuvist, see on vajalik eelkõige sellistes ametiasutustes, kus selline vajadus töövälisel ajal võib tekkida. Eelkõige võib nimetada riiklikku järelevalvet teostavaid ametiasutusi ja süütegusid menetlevaid ametiasutusi.

Näide: Näiteks saab tuua politsei, vangla, keskkonnajärelevalvet teostavad asutused, tuleohutusjärelevalvet teostavad asutused, prokuratuur jne.

II. Valveaja kohustuslikkus

ATS näeb ette võimaluse panna valveaeg ametnikule kohustuseks, aga ka võimaluse valveaja kohaldamises kokku leppida (vt ATS § 38 lg 1 ja 2). Ametiasutuse õigus kohaldada ametnikule valveaega **ilma ametniku nõusolekuta** on võimalik juhul, kui valveaja kohustus nähtub ametniku ametijuhendist. Riigi toimimise tagamiseks on avalikus teenistuses vajalik ette näha ametikohad, kus ametnikud peavad ametiasutusele olema kättesaadavad väljaspool tööaega (ehk nendel ametikohtadel ei saa valveaja kohaldamine sõltuda ametniku nõusolekust). Sellisel juhul tuleb valveaja kohaldamise kohta teha märge ametijuhendisse. Ametijuhendis võib olla märgitud valveaja ulatus mingi ajaperioodi kohta, sagedus või muud täpsustavad tingimused, kuid võib sisalduda ka lihtsalt märge „ametikohtal kohaldatakse valveaega“. Siis on ametnikul juba eelnevalt teada, et see on ametikoht, kus ta peab olema ametiasutusele kättesaadav ka väljaspool tööaega. Konkreetne valveaeg planeeritakse valveaja kavas või muus dokumendis. Juhul kui ametnik peaks tulenevalt teenistushuvidest olema ametiasutusele kättesaadav teenistusülesannete täitmiseks väljaspool tööaega, kuid nimetatud kohustus ei sisaldu ametniku ametijuhendis, saab valveaega kohaldada ainult **ametniku nõusolekul**.

Erinevus TLS-st seisneb just selles, et TLS § 48 lg 1 kohaselt saab valveaega kohaldada alati ainult töötaja ja tööandja kokkuleppel. Nõusoleku tuvastamiseks ei piisa ametniku suulisest kinnitusest. Nõusolek peab olema antud kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (dokumendi vormide kohta vt lähemalt 1. ptk A IV).

Seega kui on ette näha, et ametnikule on tulenevalt tema teenistusülesannetest vaja kohaldada valveaega ja ei soovita võtta igakordset nõusolekut, peab valveaja kohaldamine olema märgitud ametijuhendis. Kui ametijuhendis seni seda sätestatud ei ole, siis peab ametijuhendi muutmiseks küsima ametniku nõusolekut ning pidama meeles, et ametnikul nõusoleku mittesaamisel võib tekkida olukord, kus ametnik saab nõuda koondamist. Seega peab ametniku nõusolekut küsima aegsasti, arvestades koondamisest etteteatamise tähtaegu (vt lähemalt ATS § 101 lg 1 komm).

III. Valveaja hüvitamine

Kuna valveajal ei saa ametnik täiel määral puhkamisele keskenduda ning peab olema vajadusel valmis koheselt teenistusülesandeid täitma, tuleb valveaeg hüvitada täiendava lisatasuga. Valveaja lisatasu miinimummäär on ATS § 38 lg-s 3 määratud ning selleks on **1/10 ametniku põhipalgast**.

Näide: Näiteks kui ametniku põhipalk on 10 eurot tunnis, peab ametiasutus valveaja tunni eest maksma 1 euro (1/10 10-st).

Lisatasu arvutatakse põhipalgast, mitte kogupalgast seetõttu, et õige ei ole ka teiste palgakomponentide (lisatasu täiendavate tööülesannete ja puuduva teenistuja asendamise eest, preemia, tulemuspalk) arvestamine valveaja lisatasu hulka. Üldjuhul tuleneb valveaja kohustus ametikoha põhiülesannete täitmisest. Nii saaksid sarnaste teenistusülesannetega ametikohal tööd tegevad inimesed, kes peavad enda ametikoha põhiülesannete tõttu olema valveajal, ebavõrdset palka, kui ühel oleks juures näiteks täiendavad tööülesanded (sh asendamise eest), mille eest makstakse lisatasu. See ei ole õiglane. Tulemuspalka ja preemiat makstakse üldjuhul pikema perioodi tulemuste kui viimase kuu eest, mistõttu ei oleks ühe kuu lisatasu suurendamine sellevõrra mõistlik.¹⁴⁵

Sealjuures on ATS § 38 lg-s 7 selgelt välja toodud, et valveaja lisatasu kuulub selliste lisatasude hulka, mida ei loeta muutuvpalgaks ATS-i mõistes (vt kommentaarid §-le 61). Valveaja lisatasu miinimummäär on jäänud samaks kui TLS-s. Valveaja lisatasu ei ole tasu töö eest, see peab ära katma ametniku võimalikud ebamugavused valveajal. Ametiasutus võib määrata valveaja lisatasu ka seaduses nimetatust suuremas määras. Sellele viitab ATS § 38 lg 3 sisalduv sõna „vähemalt“.

Näide: Näiteks võib ametiasutus eristada juhtumeid, kus ametnik täidab teenistusülesandeid pelgalt kommunikatsioonikanalite (telefon, e-post) kaudu, juhtumitest, kus ametnik peab teenistusülesannete täitmiseks saabuma töökohta.

Kui TLS-s (TLS § 48 lg 1) on ette nähtud vaid valveaja hüvitamine rahas, siis ATS-s on ametnikele antud võimalus lisatasu asemel esitada taotlus valveaja kompenseerimiseks **vaba ajaga**. Milline hüvitamise viis valida, sõltub ametniku soovist. Kui ametnik ei esita taotlust vaba aja andmiseks, siis hüvitatakse valveaeg talle rahaliselt. Täiendav vaba aeg tähendab seda, et vaba aeg tuleb anda tööaja arvel (vt lähemalt 4. ptk C). Kui TLS-s on mõnel juhul sätestatud vaba ajaga hüvitamise piirnorm (nt TLS § 44 lg 6) ja mõnel juhul mitte (nt TLS § 45 lg 3), siis ATS-s on valveaja hüvitamisel antud selge piir, millest vähemas ulatuses valveaega vaba ajaga hüvitada ei ole lubatud. Selleks piiriks on 1/4 valveaja kestusest. Samas sätestab see ka piiri ametnikule, kes ei saa ametiasutuselt suuremas ulatuses vaba aega nõuda. Viimane ei välista ulatuslikuma vaba aja kasutamise kokkulepet ametiasutuse ja ametniku vahel, kuna vaba aja määr on sõnastatud miinimumina.

¹⁴⁵ Vt avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri II lugemisele <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=2546e8f3-e589-4c30-895b-96f08e5ec911&>.

Reegliks on, et valves peab olema **konkreetsetel aegadel**, millest ametnikku on informeeritud. Ükski ametnik ei saa olla valveajal kogu aja, mil tal ei ole tööaeg. Valveaeg planeeritakse konkreetseks perioodiks isikute kaupa valveaja ajakavaga. Selliselt on ametnikul selgelt teada millistel perioodidel talle kehtivad eelkirjeldatud piirangud.

Oluline on täpsustada, et sarnaselt TLS-s toodud käsitlusele¹⁴⁶ **ei ole valveaeg tööaeg ega puhkeaeg**. Sellise käsitluse taustaks on EL direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse mõningate aspektide kohta.¹⁴⁷ Viidatud direktiiv kehtib nii töötajatele, kui ametnikele. Direktiivi artiklid 1, 14 ja 17-19 võimaldavad teha teatud erisusi mõningatele töötajate või ametnike gruppidele, nt politseinikele, kaitseväelastele. ATS-s erandeid tehtud ei ole. Vajadusel saab selliseid erisusi kehtestada eriteenistusi reguleerivate seadustega.¹⁴⁸

Valveaja eristamine tööajast ja puhkeajast tuleneb ATS § 38 lg-st 4 ja lg-st 6. Sellega on oluliselt piiratud aega, mil ametnikule võib panna valveaja kohustust. Need piirid on seatud tööajaga (täistööaja korral 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul, vt ATS § 35 lg 2) ja puhkeajaga (reeglina vähemalt 11 järjestikust tundi 24-tunnise ajavahemiku jooksul ning 48 järjestikust tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul, vt ATS § 41 lg-d 1 ja 2). Samuti tuleb arvestada ametniku tööpäevises vaheajaga (ATS § 37 lg 2). Sellega on võimalused valveaja kehtestamiseks oluliselt piiratud, kuna 24-st tunnist 8 moodustab reeglina tööaeg ning 11 puhkeaeg ning tööpäevises vaheaeg on reeglina vähemalt 30 minutit. See jätab võimaluse panna tavarütmis töötavale ametnikule valveaja kohustust vaid 4,5 tunniks ööpäevas. Nädalavahetuseti on valveaja kehtestamine veelgi keerulisem, kuna iganädalast puhkeajaga peab ametnikul olema vähemalt 48 järjestikust tundi. Sellest on erisused summeeritud tööaja arvestuse alusel töötavatel ametnikel.

ATS § 38 lg-st 4 tuleneb, et see osa valveajast, mil ametnik täidab teenistusülesandeid, **loetakse tööajaks**. Seda vastupidiselt mõnel pool levinud arusaamale, et ametnik peab valveajal viibima töökohas ja täitma teenistusülesandeid. Sama seisukoht on väljendatud TLS § 48 lg-s 3. Kui valveajal olevale ametnikule teatatakse, et ta peab asuma täitma teenistusülesandeid ja ta asub neid täitma, loetakse sellele järgnev aeg tööajaks. Kui selle tulemusel ületavad ametniku töötatud tunnid temale ettenähtud tööaega, siis loetakse seda täiendavat aega ületunnitööks ning hüvitatakse vastavalt ületunnitöö reeglitele (vt lähemalt ATS § 39 lg 6 komm). Ulatuslikke vaidlusi on tekitanud küsimus, kas sellisel juhul loetakse ületunnitööks ka aeg, mis ametnikul kulub teenistusülesande täitmise kohta jõudmisele. Tuleb asuda seisukohale, et seda ületunnitööks ei pea lugema. Oma elukoha ja teenistuskoha asukoha on ametnik ise valinud ning teenistuskoha jõudmine on ka tavalisel ajal töötamise korral ametniku enda, mitte tööandja, vastutusala. Seda seisukohta toetab ATS § 38 lg 4 sõnastus, kus loetakse tööajaks siiski vaid aeg, mil ametnik täidab teenistusülesandeid.

IV. Valveaja kohaldamise piirang

ATS toetab laste- ja peresõbralikkust. Sellest tulenevalt on ATS § 38 lõikes 5 ette nähtud, et ametiasutus peab arvestama olulisi asjaolusid, mis võiksid takistada valveaja kohaldamist, sealhulgas asjaolu, et ametnik on **rased või kasvatab alla kolmeaastast või puudega alaealist last**. Valveajal ei pea reeglina olema ametiasutuse kõik ametnikud. See võimaldab ametiasutusel teha ametnike hulgast valikuid. Valimisel peab lähtuma nii ametniku teenistusülesannetest (kas selle ametikoha ülesannete täitmist võib väljaspool tööaega vaja minna) kui ka ametniku isiklikest võimalustest. Valiku aluseks olevad asjaolud, mis seonduvad laste ja perega, on juba seaduses ära nimetatud. Kuna lastega seotud piirangud tulenevad eelkõige laste vajadustest, siis laienevad piirangud vaid olukordadele, kus ametnik alla kolmeaastast või puudega last ka tegelikult kasvatab. See ei hõlma olukordi, kus ametnikul küll on laps, kuid laps koos temaga ei ela. Samas tuleb arvestada olukordi, kus ametnik last kasvatab, kuigi laps ei ole tema lihane laps.

¹⁴⁶ Vt TLS § 48 lg 2 ja TLS-i käsiraamat

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf § 48 komm.

¹⁴⁷ Vt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>.

¹⁴⁸ Vt nt politsei ja piirivalve seaduse § 78 lg 1.

Lisaks võib olulise asjaoluna kõne alla tulla ametniku elukoha kaugus teenistusülesannete täitmise kohast, mille tõttu oleks ametniku teenistuskohale saabumine ametniku jaoks ebamõistlikult kallid või aegavõttev. Viimasel juhul ei ole ametnikule valvekohustuse panemine ka ametiasutuse huvides, kuna asutusel ei ole kasu ametnikust, kes saab asuda teenistusülesandeid täitma olulise viivitusega.

ATS § 38 lõikest 5 **ei tulene absoluutset keeldu** valveaja kohustuse panemisele selles lõikes nimetatud isikutele. Näiteks kui alla 3-aastast last kasvatav ametnik ei leia, et valveaeg tema isikliku eluga kokku ei sobi, siis on võimalik ka temale valveaja kohaldamine. Selleks annab võimaluse nimetatud lõike sõnastus, kus on märgitud, et „ametiasutus peab arvestama“ ning „asjaolusid, mis võiksid“. Kui ametnik leiab, et sellised asjaolud esinevad, siis peab ta seda teada andma ning ametiasutuse nõudmisel ka tõendama ja põhjendama. Näiteks ei pruugi ametiasutusel olla teavet selle kohta, et ametnik kasvatab alla kolmeaastast last, kuna kasvatamine ei nähtu alati ametiasutusele esitatavatest dokumentidest. Ametnik peab valveaja kohaldamist takistavate asjaolude esinemisest teatama juba valveaja kava koostamisel, st enne seda, kui talle valveaja kohustus määratakse. Seda saab tuletada muuhulgas ATS § 51 lõikest 6, mille kohaselt ametnik peab teenistus- ja usaldussuhte raames aitama kaasa ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisele. Kaasaaitamiskohustus ei ole täidetud, kui ametiasutus saab alles ametnikule väljakutse tegemise ajal teada, et tal ei ole võimalik teenistusülesannete täitmisele asuda. See võib seada ohtu ametiasutusele seadusest tulenevate ülesannete täitmise, kuna ei pruugi leiduda muud ametnikku, kes sellel ajahetkel oleks valmis ülesandeid täitma.

Kuigi ATS § 38 lõikes 5 koosmõjus § 38 lõikega 1 ei ole keelatud panna rasedale või alla kolmeaastase või puudega last kasvatavale isikule valveaja kohustust (kui see tuleneb tema ametijuhendist), tuleb arvestada ka ületunnitööle kehtestatud piirangutega. Kuna valveaja tavapärase eesmärk on ametniku valmisoleku tagamine ületunnitöö tegemiseks, siis peab valveaja kohaldamisel kaaluma ka ületunnitöö kohta sätestatud. ATS § 39 lõikest 5 tulenevalt on keelatud ületunnitöö nõudmine ametnikult, kes on rase või kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele (vt lähemalt ATS § 39 lg 5 komm). Sellistele isikutele valveaja kohaldamise eelselt tuleb seega veenduda nende nõusolekus ületunnitöö tegemiseks. Vastasel juhul ei oma neile valveaja kohaldamine praktilist tähendust, kui nad valveajal viibides ei ole nõus väljakutse korral ületunnitööd tegema asuma.

E. Ületunnitöö

§ 39. Ületunnitöö

- (1) Ametiasutus võib ametnikult nõuda teenistusülesannete täitmist väljaspool tööaega, kui teenistusülesanded tulenevad erakorralistest asjaoludest ja tuleb täita viivitamata.**
- (2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatata juhul võib ületunnitööd kohaldada ametniku kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis antud nõusolekul.**
- (3) Ületunnitöö ei ole teenistusülesannete täitmine väljaspool tööaega juhul, kui selle kohaldamise vajadus tuleneb ametnikust endast.**
- (4) Summeeritud tööaja arvestuse korral on ületunnitöö arvestusperioodi tööaega ületav teenistusülesannete täitmine.**
- (5) Ületunnitöö tegemist ei tohi nõuda ametnikult, kes on rase või kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele. Ületunnitöö nõudmisel peab ametiasutus arvestama muid olulisi asjaolusid, mis võiksid takistada ületunnitöö tegemist, sealhulgas asjaolu, et ametnik kasvatab alla kolmeaastast või puudega alaealist last.**
- (6) Ametiasutus hüvitab ületunnitöö, makstes ametnikule 1,5-kordset põhipalka või võimaldades ametniku taotlusel talle täiendavat vaba aega ületunnitööga võrdses ulatuses.**

(7) Ületunnitöö hüvitamisel ei kehti käesoleva seaduse § 61 lõikes 5 sätestatud muutuvpalga ülempiir.

§ 36. Töö tegemise aja piirang

Tööaeg koos ületunnitööga ei tohi ületada keskmiselt 48 tundi seitsmepäevase ajavahemiku kohta kuni neljakuulise arvestusperioodi jooksul.

I. Ületunnitöö mõiste

Ületunnitöö on tuntud juba ammu ning seda on reguleeritud ka TLS-ga (vt TLS § 44). ATS-s on antud TLS-ga sarnane **ületunnitöö mõiste** ning ületunnitööd on defineeritud kui teenistusülesannete täitmist väljaspool tööaega. Tööaeg on täistööaja korral 40 tundi nädalas või osalise tööaja korral vähem (vt lähemalt ATS § 35 ja 37 komm). Sisuliselt tähendab ületunnitöö teenistusülesannete täitmist suuremas mahus, kui ametnikule ette nähtud tööaeg vastavas arvestusperioodis. Ületunniks on igasugune selline aeg, olenemata sellest, kas ületunnitöö tuleneb ka muudest ATS-s reguleeritud alustest, nt ATS § 57 tulenevast puuduva ametniku asendamise regulatsioonist (vt lähemalt ATS § 57 komm). Kui puuduvat ametnikku asendav ametnik peab töötama talle ettenähtud tööajast enam, siis loetakse ka see töö ületunnitööks ning kuulub hüvitamisele ületunnitöö sätete alusel.

Tavarütmis töötava ametniku puhul, kes töötab kindlatel aegadel, tähendab ületunnitöö igasugust kindlaksmääratud tööajast erineval ajal töötamist, kui ta on töötanud ka kindlaksmääratud aegadel. **Summeeritud tööaja** korral tähendab ületunnitöö teenistusülesannete täitmist arvestusperioodi vältel rohkem, kui tööajaga ette nähtud (ATS § 39 lg 4). Seega summeeritud tööaja korral ei arvestata ületunnitööd ühes päevas, nädalas või kuus, vaid kogu arvestusperioodi vältel. Summeeritud tööajaga töötaval ametnikul tuvastatakse ületunnitöö tegemine alles arvestusperioodi lõpul, kui on kokku arvestatud kõik arvestusperioodi jooksul töötatud tunnid.

Kui summeeritud tööaja korral on arvestusperioodiks 4 kuud, siis loetakse 4-kuulise perioodi lõpul kokku ametniku töötatud tunnid. Kui täistööajaga töötava ametniku puhul selgub, et ametnik töötas keskmiselt rohkem kui 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku kohta, siis loetakse seda ületavad tunnid ületunnitööks.

Näide: Näiteks kui 4-kuulise arvestusperioodi lõpus selgub, et ametnik töötas 670 tunni (võimalik summa arvestusega 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku kohta 4 kuu jooksul) asemel 677 tundi, siis loetakse, et ta tegi 7 tundi ületunnitööd. Sellest tulenevalt ei pea tegema summeeritud tööajaga töötavatele ametnikele ületunnitöö rahalise hüvitise väljamakseid mitte igal palgapäeval, vaid alles arvestusperioodi lõpul.

Ületunnitöö tegemise korralduse annab isik, kellel on õigus ametnikule teenistuslaseid korraldusi anda. Selleks on ametniku vahetu juht või kõrgemalseisev juht (ATS § 51 lg 3, vt lähemalt ka ATS § 51 lg 3 komm). Siiski ei pea alati tegemist olema ühekordse korraldusega, ületunnitööks võib olenevalt asjaoludest lugeda ka eelnevalt nt ametijuhendiga kehtestatud ülesande täitmist, kui sellist ülesannet ei olnud võimalik täita tööaja piires¹⁴⁹. Mõnel juhul võib ületunnitöö tegemise korraldus tuleneda juhilt saadud korralduse olemusest. Nt kui juht on ametnikule andnud korralduse osaleda mõnel koosolekul (sh EL töögruppide kohtumistel), siis tuleneb sellest ka kohustus osaleda koosolekul kuni selle lõppemiseni. Seega tuleb ka tavalist tööaega ületav koosolekul viibimine lugeda ületunnitööks juhul, kui koosoleku pikkus ei olnud täiel määral ametniku enda mõjutada.

Ületunnitöö ei ole teenistusülesannete täitmine väljaspool tööaega juhul, kui **ületunnitöö kohaldamine tuleneb ametnikust endast** (ATS § 39 lg 3). Selline piirang välistab olukorra,

¹⁴⁹ Vt näiteks. <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.2.10648.10666.10669&tekst=RK/3-2-1-96-02>.

kus ametnik ei ole tavalise tööaja raames täitnud teenistusülesandeid, mida ta peaks täitma, ning asub neid täitma alles siis, kui vahetu juht seda nõuab. Samuti on välistatud sageli esinevad olukorrad, kus ametniku juht ei ole kursis sellega, et ametnik ületunnitööd tegi, kuid ametnik esitab hiljem ületunnitöö hüvitamise nõude. Ületunnitöö tuleb alati hiljem hüvitada (vt edaspidi ATS § 39 lg 6 komm). Kui ametniku juht soovib ületundide tegemist, siis ta mõtleb läbi võimalikud hüvitamise viisid ning selle, kas ametiasutusel hüvitamise võimalused on. See hõlmab nii rahalisi võimalusi kui ka ületunnitöö hüvitamist vaba ajaga. Ametnik ei saa võtta oma juhilt ära võimalust teha kaalutletud otsus, kas kohaldada ületunnitööd või mitte.

Ületunnitööks loetakse ka perioodid, mil **valveajal** olnud ametnik asub teenistusülesandeid täitma.

II. Ületunnitöö liigid

Võib eristada kaht liiki ületunnitööd:

- kohustuslik ületunnitöö (ATS § 39 lg 1);
- kokkuleppeline ületunnitöö (ATS § 39 lg 2).

Ametiasutus võib ametnikult nõuda teenistusülesannete täitmist väljaspool tööaega, st kohaldada **kohustuslikku ületunnitööd**, kui teenistusülesanded tulenevad erakorralistest asjaoludest ja tuleb täita viivitamata (ATS § 39 lg 1). Erakorraliste asjaoludena tuleks käsitada ootamatu iseloomuga asjaolusid, mida ei saanud tavapärase töö planeerimise käigus ette näha. Kuna ATS § 39 lõikes 1 on kasutatud sidesõnana sõna „ja“, siis on tegemist kumulatiivse loeteluga. See tähendab, et ametnikku võib kohustada ületunnitööks vaid juhul, kui lisaks erakorraliste asjaolude esinemisele on ülesanded sellise iseloomuga, et neid ei ole võimalik edasi lükata ehk tuleb täita viivitamata. Kui erakorraliste ülesannete täitmist on võimalik edasi lükata, siis tuleb need täita eelkõige hiljem, kindlaksmääratud tööajal. Ületunnitööks kohustamise võimalus on ette nähtud ka töötajate suhtes TLS-s, mille § 44 lg 4 võimaldab nõuda ületunnitöö tegemist tööandja ettevõtte või tegevusega seotud ettenägematute asjaolude tõttu, eelkõige kahju tekkimise ärahoidmiseks. Seega on ATS-i tekstiga antud ametnikele töötajatest suurem kaitse, kuna lisaks asjaolude erakorralisuse kriteeriumile seab ATS kohustusliku ületunnitöö kohaldamise eelduseks ka edasilükkamatuse kriteeriumi arvestamise.¹⁵⁰ Teisest küljest tuleb arvestada sellega, et kuna ametnik teostab avalikku võimu, siis on ATS-s nimetatud erakorralised asjaolud laiemalt tõlgendatavad, kui TLS-s nimetatud tööandja ettevõtte või tegevusega seotud ettenägematud asjaolud.

Näide: Kui töötajat saab ületunnitööks kohustada eelkõige loodusõnnetuse vms korral, siis ametniku ületunnitööks kohustamise võib tingida ka olukord, kui tekiks oht avalikule korrale (nn pronksiöö juhtum) või vajadus esitada lühikese tähtaja jooksul EL-le Eesti Vabariigi seisukoht. Nii ametnike kui töötajate kohta sobiva näitena võib tuua olukorra, kus suur hulk isikuid jääks teenindamata ja see mõjutaks oluliselt nende elukorraldust (nt ütleb üles infosüsteem ja inimestele tuleb passid igal juhul väljastada või pangast väljamakseid teha).

Muudel juhtudel, st tavapäraselt, saab analoogiliselt TLS § 44 lõikega 1 ametnikule ületunnitööd kohaldada ainult **ametniku nõusolekul** (ATS § 39 lg 2). Ületunnitöö tegemise nõusolek tuleb küsida iga juhu kohta eraldi. Ületunnitööd ei tohi pidevalt ette planeerida.¹⁵¹ Ametniku nõusolek peab olema tagantjärele tuvastatav, seega sisaldub ATS § 39 lõikes 2 nõue, et ametniku nõusolek peab olema antud vähemalt kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (vt lähemalt 1. ptk A IV).

¹⁵⁰ Samas tuleb TLS-i tõlgendamisel samuti lähtuda viivitamatu täitmise vajadusest. Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 44 komm.

¹⁵¹ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 44 komm.

III. Ametniku kaitse meetmed

Ületunnitöö regulatsioon asub ATS-i õiguste peatükis, kuna selle regulatsiooni eesmärk on anda ametnikele kaitset ületunnitöö puhuks. TLS-s on töötaja kaitse ületunnitöö puhuks tagatud: ületunnitöö piirmäärade kehtestamisega ja keeluga sõlmida täiendav ületunnitöö kokkulepe, kui see on töötajale ebamõistlikult kahjustav (sealhulgas tervist kahjustav). Samuti töötaja kaitse, aga ka järelevalve võimaldamise eesmärgil on kehtestatud TLS § 46 lõige 5, mille kohaselt on tööandja kohustatud pidama eraldi arvestust täiendavat ületunnitööd tegevate töötajate üle.¹⁵²

ATS-ga antud kaitse hõlmab eespool nimetatud võimalust ületunnitöö tegemisest keelduda, kui ületunnitöö vajadus ei tulene erakorralistest asjaoludest ja ülesandeid ei tule täita viivitamata. Samuti on ATS-ga seatud piirangud ületunnitöö mahule (ATS § 36) ning ette nähtud konkreetne hüvitis puhuks, kui ametnik siiski ületunnitööd teeb (ATS § 39 lg 6). Otseselt ei tulene ATS-i õiguste peatükist kohustus pidada eraldi arvestust ületunnitöö üle. Küll aga kuulub see teabe hulka, mida kantakse riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse ATS § 106 lg 3 p 5 ja 6 alusel. Ületunnitöö üle arvestuse pidamist loetakse ametiasutuse kohustuseks ka lähtuvalt kohtupraktikast.¹⁵³

Tööaeg koos ületunnitööga **ei tohi ületada keskmiselt 48 tundi** seitsmepäevase vahemiku kohta kuni neljakuulise arvestusperioodi jooksul (ATS § 36). See tähendab sisuliselt seda, et ületunnitööd ei tohi ametnik teha täistööaja korral rohkem kui 8 tundi iga seitsmepäevase ajavahemiku kohta. Grammatilise tõlgenduse kohaselt ei ole välistatud suuremas mahus ületunnitöö tegemine osalise tööajaga töötamise korral. Samas ei tohi sel juhul unustada, et kõik määratud koormust ületavad tunnid tuleb lugeda ületundideks ning need ka vastavalt hüvitada.

See regulatsioon on sarnane TLS-i regulatsiooniga (TLS § 46 lg 1). Nii on sätestatud ka direktiivi¹⁵⁴ artiklis 6, mille kohaselt ei tohi keskmine tööaja pikkus igas seitsmepäevases ajavahemikus, kaasa arvatud ületunnitöö, ületada 48 tundi ning see nõue peab sisalduma seaduses. TLS § 46 lõikes 3 on teatud tingimustel lubatud ka kõrgemat piiri – keskmiselt 52 tundi nädalas, kuid ATS-s on sellest loobutud. Põhjuseks asjaolu, et tavaametnikel puudub nii ulatusliku ületunnitöö tegemise vajadus. Erisused võib sätestada eriteenistusi reguleerivates seadustes.

Tegemist on üldise tööaja piiranguga, millest peab lähtuma nii tavalise kui summeeritud tööaja alusel töötamisel. Tuleb rõhutada, et **ületunnitöö piirangut ei pea arvestama iganädalaselt**, vaid maksimaalselt neljakuulise perioodi jooksul. See tuleneb ka EL direktiivi¹⁵⁵ artikli 16 alapunktist b.

Oluline on eristada seda summeeritud tööajaarvestuse perioodist, mis võib samuti olla kuni 4 kuud. Summeeritud tööaja arvestuse periood näitab ära, millise ajavahemiku jooksul peab ametnikule olema planeeritud tema täistööaeg, st 40 tundi nädalas. ATS §-s 36 on antud aga ületunnitöö piirnorm. See välistab ületunnitöö kohaldamise rohkem kui 8 tundi nädala kohta, samas mitte piirates selle kasutamist ühe nädalaga, vaid võimaldades vajadusel selle jaotamist 4 kuu peale. Ületunnitöö arvestusperioodi pikkuse võib ametiasutuse töökorralduslike aktidega määrata.

ATS toetab laste- ja peresõbralikkust. Sellest tulenevalt on ATS § 39 lõikes 5 sätestatud, et ületunnitöö tegemist ei saa nõuda **rasedalt ja ametnikult, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele** (sama vt TLS § 44 lg 5). Lisaks on ette nähtud, et ametiasutus peab arvestama muid olulisi asjaolusid, mis võiksid takistada ületunnitöö kohaldamist, sealhulgas asjaolu, et ametnik kasvatab alla kolmeaastast või puudega alaealist last. Kuna lastega seotud

¹⁵² Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 46 komm.

¹⁵³ Vt <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16718.16725&tekst=RK/3-3-1-56-09> p 12.

¹⁵⁴ Vt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 4.novembri 2003 direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse mõningate aspektide kohta, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>.

¹⁵⁵ Vt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 4.novembri 2003 direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse mõningate aspektide kohta, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>.

piirangud tulenevad eelkõige laste vajadustest, siis laienevad piirangud vaid olukordadele, kus ametnik alla kolmeaastast või puudega last ka tegelikult kasvatab. See ei hõlma olukordi, kus ametnikul küll on laps, kuid laps koos temaga ei ela. Samas tuleb arvestada olukordi, kus ametnik last kasvatab, kuigi laps ei ole tema lihane laps. ATS § 39 lõikest 5 tulenev kaitse on mõeldud eelkõige ATS § 39 lõikes 1 nimetatud juhtudeks, st olukordades, kus ametiasutus soovib kohaldada kohustuslikku ületunnitööd. Samuti annab see ametnikule, kellelt asutus soovib ATS § 39 lõikes 2 nimetatud nõusolekut, täiendavad argumendid nõusoleku andmisest keeldumiseks.

Ületunnitööd ei pea reeglina tegema ametiasutuse kõik ametnikud. See võimaldab asutusel teha ametnike hulgast valikuid. Valimisel peab lähtuma nii ametniku teenistusülesannetest (kas selle ametikoha ülesannete täitmist võib väljaspool tööaega vaja minna), kui ka ametniku isiklikest võimalustest. Valiku aluseks olevad asjaolud, mis seonduvad laste ja perega, on juba seaduses ära nimetatud. Lisaks võib kõne alla tulla ametniku võimetus jõuda tavapärase kuludega (nt ühistranspordiga) oma elukohta ka juhtudel, kui ta töötab väljaspool kindlaksmääratud tööaega.

Ületunnitööd puudutavad kaitsemeetmed on sarnased valveaja kohaldamise kaitsemeetmetega, kuid rangemad (vt lähemalt ATS § 38 komm valveaja kohaldamise piirangu kohta). Kui ATS § 38 lõikest 5 ei tulene absoluutset keeldu valveaja kohustuse panemisele selles lõikes nimetatud isikutele, siis ATS § 39 lõikega 5 on **kohustusliku** ületunnitöö kohaldamine rasedale või ametnikule, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele keelatud. See ei tähenda, et nimetatud ametnikud, sarnaselt töötajatele¹⁵⁶, ei võiks olla nõus ületunnitöö tegemisega juhul, kui nad seda soovivad. Kui ei esine kohustusliku ületunnitöö kohaldamise aluseid (ATS § 39 lg 1), siis ei pea ametnik oma nõusolekust keeldumist (ATS § 39 lg 2) seaduses toodud loeteluga põhistama. Nõusoleku andmine on täiesti vabatahtlik ning ametnik ei pea ametiasutusele ära näitama nõusoleku andmisest keeldumise põhjust.

Kui esinevad kohustusliku ületunnitöö kohaldamist keelavad **olulised** asjaolud, siis peab ametnik seda ametiasutusele teada andma ning ametiasutuse nõudmisel ka tõendama. Näiteks ei pruugi ametiasutusel olla teavet selle kohta, et ametnik on rase. Kui esinevad ATS § 39 lg 5 teises lauses nimetatud asjaolud, siis peab ametnik lisaks ka põhjendama, kuidas need ületunnitöö kohaldamist takistavad. Ametnik peab ületunnitöö kohaldamist takistavate asjaolude esinemisest teatama esimesel võimalusel, kui ta ületunnitöö määramisest või takistavast asjaolust teada sai. Kui ametnik teavitab takistavatest asjaoludest pärast ületunnitöö tegemist, ei võimalda ta realiseeruda ATS § 39 lõikes 5 toodud kaitsel.

IV. Ületunnitöö hüvitamine

Ületunnitööd on võimalik hüvitada kas rahaliselt (ületunnitöö lisatasu) või vaba aja andmisega (ATS § 39 lg 6). Kui TLS-s (vt TLS § 44 lg 6) on eelduseks ületunnitöö hüvitamine vaba ajaga, siis ATS-st nähtub, et reeglina hüvitatakse ületunnitöö rahas, kuid ametniku taotlusel peab selle asendama vaba aja andmisega. Sisuliselt on hüvitamise viisi valik jäetud ametnikule. Kui ametnik teistsugust soovi ei väljenda, hüvitatakse ületunnitöö lisatasu maksmisega. TLS-s on sellest erinevalt seadusega kehtestatud eeldus (hüvitamine vaba ajaga), kui mõlemad pooled ei ole nõustunud hüvitamisega rahas. Seega on ATS-iga antud ametnikule suurem otsustusõigus ja eelis töötajate ees, et kompenseerida ATS-ga ametnikule kehtestatud piiranguid.

Kuna ületunnitöö tegemisele eelneb selleks korralduse andmine (ATS § 39 lg 1) või ametnikult nõusoleku küsimine (ATS § 39 lg 2), siis on mõistlik selle suhtluse käigus **kokku leppida ka hüvitamise viisis**. Juht peab arvestama, et kui sellist kokkulepet ei ole saavutatud, siis võib ametnik valida viisi, mis asutusele kõige paremini ei sobi. Kui lähtuda ületunnitöö hüvitamise eesmärgist¹⁵⁷, milleks on isikule rohkem töötatud tundidega tekitatud koormuse vähendamine, siis on eesmärgipärasem hüvitada ületunnitöö vaba ajaga võimalikult ruttu pärast ületunnitöö tegemist. Rahalise hüvitise kokkuleppimisel ei ole vaja muid detaile täpsustada, kuna lisatasu makstakse välja palgajuhendis määratud ajal, st reeglina ületunnitöö fikseerimisele järgneval

¹⁵⁶ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 18 komm.

¹⁵⁷ Vt lähemalt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 44 komm, sh viidet Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivile 2003/88/EÜ.

palgapäeval. Ületunnitöö hüvitamisel vaba ajaga tuleb hilisemate vaidluste vältimiseks kokku leppida ka vaba aja kasutamise ajahetk. Kui hüvitamise vaba ajaga saab valida ametnik, siis konkreetne aeg, millal vaba aega kasutatakse, tuleb juhi ja ametniku vahel kokku leppida. Kumbki neist ei tohi sellisest pahatahtlikult kõrvale kalduda ning ametnik ei saa ametiasutuse vaatenurgast ebasobivat aega ühepoolselt määrata. Vastasel korral oleks tegemist ATS § 51 lg 6 ja 7 kehtestatud kohustuste rikkumisega (vt täpsemalt ATS § 51 lg 6 ja 7 komm).

Ületunnitöö hüvitamisel rahas on hüvitise määr sarnaselt TLS § 44 lõikega 7 ja senise praktikaga **1,5-kordne põhipalk**. Lisatasu arvutatakse põhipalgast, mitte kogupalgast seetõttu, et õige ei ole ka teiste palgakomponentide (lisatasu täiendavate tööülesannete ja puuduva teenistuja asendamise eest, preemia, tulemuspalk) arvestamine ületunnitöö lisatasu hulka. Nii saaksid sarnaste teenistusülesannetega ametikohal tööd tegevad inimesed, kes peavad enda ametikoha põhiülesannete tõttu tegema ületunnitööd, ebavõrdset palka, kui ühel oleks juures näiteks täiendavad tööülesanded (sh asendamise eest), mille eest makstakse lisatasu. See ei ole õiglane. Tulemuspalka ja preemiat makstakse üldjuhul pikema perioodi tulemuste kui viimase kuu eest, mistõttu ei oleks ühe kuu lisatasu suurendamine sellevõrra mõistlik.¹⁵⁸

Erinevalt TLS-st¹⁵⁹ on ATS-s ületunnitöö tasu määr sätestatud ning ei ole ette nähtud võimalust seda tasu suurendada. Ületunnitöö tasu makstakse vastavalt töötatud ületundidele. Ületunnitöö lisatasu ei loeta muutuvpalga hulka ja sellele ei laiene muutuvpalga ülempiir (vt lähemalt ATS § 61 lg 5 komm). Küll aga seavad ületunnitöö eest saadava lisatasu suurusele kaudsed piirid ületunnitöö piirmäärad (vt lähemalt ATS § 38 komm ametniku kaitse meetmete kohta).

Lisatasu arvestatakse tunni kaupa **vastavalt konkreetsetele töötatud tundidele**. Kui ametnik teeb ületunnitööd ööajal või riigipühapäeval, siis tuleb lähtuda ka töösuhetes kehtivast reeglist, et n-ö baastasu topelt arvestama ei pea. Ületunnitöö, öötöö ja riigipühapäeval tehtav töö on töötamine tavapärasest erinevas olukorras ning eritingimustes töötamise eest rahas hüvitamisel tuleb ametnikule maksta täiendavalt. Lisatasu arvestades ei saa aga tekkida olukord, kus lisaks lisatasule saab ametnik ka topelt oma baastasu.¹⁶⁰

Näide: Olukorras, kus ametnik teeb riigipühapäeval ületunnitööd, tuleb tasustada nii ületunnid kui ka riigipühapäeval töötamine ning need summad summeerida. Seega tuleb tema palga saamiseks esmalt korrutada ametniku (baas)palk 2-ga ja seejärel liita juurde 0,5-ga korrutatud (baas)palk (ületunnitöö lisatasust on maha arvatud baastasu komponent).¹⁶¹

Ületunnitöö **hüvitamine vaba ajaga** tähendab ametniku puhkeajaga ametiasutuse kulul, st hüvitiseks antud vaba aeg loetakse tasustamise mõttes töötatud aja hulka, kuid ametnik sel ajal teenistusülesandeid täitma ei pea (vt lähemalt 4. ptk C). Tavarütmis töötava ametniku puhul selle rakendamine praktikas küsimusi ei tekita. Ametnikul võimaldatakse tema kindlaksmääratud tööajal teenistuskohas mitte viibida ja ülesandeid mitte täita, samas säilitatakse talle selle aja eest tema palk. Keerulisem on seda rakendada summeeritud tööajaga töötavatele ametnikele, kuna nende tööaeg ei ole alati ühel ja samal ajal ning tuleneb konkreetseks perioodiks koostatud tööajakavast. Teisest küljest tuleb arvestada, et summeeritud tööajaga töötavatel ametnikel ei peaks ametiasutuse hea planeerimisotsuse korral ületunde reeglina tekkima. See tuleneb asjaolust, et kui arvestusperioodi alguses on ametnik töötanud rohkem kui 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku kohta, siis on perioodi lõpus võimalik seda ametnikku vähem teenistusülesannete täitmisele rakendada. See ei ole küll alati võimalik, nt alakomplekteeritusest, puhkustest vms tulenevalt. Kui siiski ei ole summeeritud tööajaga töötava ametniku puhul suudetud vältida ületunnitööd, siis tuleb ka tema taotlusel võimaldada talle palga säilitamisega vaba aega.

¹⁵⁸ Vt avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri II lugemisele <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=2546e8f3-e589-4c30-895b-96f08e5ec911&>.

¹⁵⁹ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 2 komm.

¹⁶⁰ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 44 komm.

¹⁶¹ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 44 komm.

Näide: Kui summeeritud tööaja korral täistööajaga töötava ametniku puhul selgub, et ametnik töötas 670 tundi (võimalik summa arvestusega 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku kohta 4 kuu jooksul) asemel 678 tundi, siis loetakse, et ta tegi 8 tundi ületunnitööd. Vaba ajaga hüvitamisel ei planeerita ametnikku 8 tunniks küll vahetuste ajakavasse, kuid palga arvestamisel loetakse, et ta töötas need 8 tundi. Kui see tööajaarvestuses segadust ei tekita, siis võib vaba aja tunnid ka vahetuste ajakavas näidata, kuid täiendava märkega. Järgmise arvestusperioodi, mille arvelt vaba aeg võeti, töötundide arvestuses kajastatakse vaba aja tunnid töötundidena.

Ületunnitöö hüvitamisel vaba ajaga tuleb vaba aega anda töötatud **ületundidega võrdses ulatuses** (ATS § 39 lg 6).

F. Öötöö ja riigipühal tehtav töö

§ 40. Ööajal ja riigipühal tehtav töö

(1) Ametiasutus võib ametnikult nõuda teenistusülesannete täitmist ööajal (kell 22.00 kuni 6.00) või riigipühal, kui nimetatud kohustus sisaldub ametniku ametijuhendis või kui teenistusülesanded tulenevad erakorralistest asjaoludest ja need tuleb täita viivitamata.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetamata juhul võib öötööd ja riigipühal tehtavat tööd kohaldada ametniku kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis antud nõusolekul.

(3) Kui ametniku tööaeg langeb ööajale, maksab ametiasutus ametnikule ööajal töötamise eest 1,25-kordset põhipalka, kui nimetatud kohustus ei sisaldu tema ametijuhendis ja seda ei ole arvestatud tema põhipalga määramisel.

(4) Kui tööaeg langeb riigipühale, maksab ametiasutus riigipühal töötamise eest 2-kordset põhipalka.

(5) Ametiasutus peab arvestama olulisi asjaolusid, mis võiksid takistada öötöö ja riigipühal tehtava töö kohaldamist, sealhulgas asjaolu, et ametnik on rase või kasvatab alla kolmeaastast või puudega alaealist last.

(6) Ametiasutus võib erinevalt käesoleva paragrahvi lõigetes 3 ja 4 sätestatust hüvitada ametniku taotlusel ööajal või riigipühal tehtava töö täiendava vaba aja andmisega. Ööajal töötamise korral peab täiendav vaba aeg moodustama vähemalt poole ööajal töötamise kestusest. Riigipühal töötamise korral hüvitatakse töötamine täiendava vaba ajaga riigipühal töötatud ajaga võrdses ulatuses.

(7) Ametnik, kes töötab ööajal vähemalt kolm tundi oma igapäevasest tööajast või vähemalt kolmandiku oma iga-aastasest tööajast, ei tohi töötada keskmiselt rohkem kui kaheksa tundi 24-tunnise ajavahemiku jooksul seitsmepäevase arvestusperioodi kohta. Keskmise tööaja arvutamisel arvatakse seitsmepäevases arvestusperioodist välja 24-tunnine periood iganädalast puhkeajaga.

(8) Käesoleva paragrahvi lõikes 7 nimetatud isik, kelle tervist mõjutab töökeskkonna ohutegur või teenistusülesannete iseloom, ei tohi töötada ühegi 24-tunnise ajavahemiku jooksul rohkem kui kaheksa tundi.

(9) Käesoleva paragrahvi lõigetes 7 ja 8 nimetatud öötöö piirangut ei kohaldata tingimusel, et töötamine ei kahjusta ametniku tervist ja ohutust ning tööaeg ei ületa käesoleva seaduse §-s 36 nimetatud piirangut tegevuste korral, mis nõuavad pidevat riiklikku järelevalvet.

(10) Ööajal või riigipühal tehtava töö eest lisatasu maksmisel ei kehti käesoleva seaduse § 61 lõikes 5 sätestatud muutuvpalga ülempiir.

I. Mõisted

Ööajal ja riigipühal tehtav töö on reguleeritud analoogselt TLS-ga (vt TLS § 45 ja 50). Erisus TLS-st seisneb selles, et ATS-s on sätestatud, millal võib ametnikult nõuda ööajal ja riigipühal töö tegemist.

Öötöö detailsema reguleerimise vajadus tuleneb EL direktiivist 2003/88/EÜ¹⁶². Direktiivi eesmärk on piirata pikaajalist ja regulaarset öötöö tegemist. Direktiiv kehtib nii töötajatele kui ametnikele. Direktiivi artiklid 1, 14 ja 17-19 võimaldavad teha teatud erisusi mõningatele töötajate või ametnike gruppidele, nt politseinikele, kaitseväelastele. ATS-s erandeid tehtud ei ole. Vajadusel saab selliseid erisusi kehtestada eriteenistusi reguleerivate seadustega. Direktiivis püstitatud eesmärgi täitmiseks pakub ATS § 40 ööajal töötavale ametnikule kaitset nii öötöö kohaldamise tingimuste, tööajapiirangute kui ka öötöö hüvitamise läbi. Riigipühal töötamine on reguleeritud selleks, et tagada kaitse ametnikele, kes erinevalt ülejäänud ametnikest ei saa riigipüha vabalt valitud viisil tähistada. Kaitsemeetmetena on kehtestatud riigipühal töötamise kohustuse panemise piirangud ja riigipühal töötamise hüvitamine.

Ööajal töötamine on defineeritud ATS § 40 lõikes 1, mille kohaselt loetakse ööajal töötamiseks töötamist ajavahemikul 22.00-06.00. **Riigipüha** määratlemiseks tuleb pöörduda pühade ja tähtpäevade seaduse poole, mille § 4 lõikest 2 tuleneb muuhulgas, et täiendavalt kehtib ATS-s riigipüha kohta sätestatu ka rahvuspühale (24. veebruar). Pühad, mis on puhkepäevad ja kuuluvad töötamise korral täiendavale hüvitamisele, on Eesti Vabariigi aastapäev (24. veebruar), uusaasta (1. jaanuar), suur reede, ülestõusmispühade 1. püha, kevadpüha (1. mai), nelipühade 1. püha, võidupüha (23. juuni), jaanipäev (24. juuni), taasiseseisvumispäev (20. august), jõululaupäev (24. detsember), esimene jõulupüha (25. detsember) ja teine jõulupüha (26. detsember).¹⁶³

II. Ööajal ja riigipühal töötamise kohustuse panemise piirangud

Võib eristada kaht liiki öösel või riigipühal töötamist:

- kohustuslik (ATS § 40 lg 1);
- kokkuleppeline (ATS § 40 lg 2).

Kui ööajal või riigipühal töötamise kohustus ei sisaldu ametijuhendis või kui ei ole tegemist olukorraga, kus teenistusülesandeid on vaja tulenevalt erakorralistest asjaoludest täita viivitamata, saab öötööd ja riigipühal tehtavat tööd kohaldada ainult ametniku nõusolekul (ATS § 40 lg-d 1 ja 2). Planeeritud öötöö ametijuhendisse märkimise kohustus tuleneb ka ATS § 52 lg 1 punktist 3. Kui ametijuhendis on need erilised tööviisid märgitud, teab ametnik nendega arvestada. Muudel juhtudel kaitstakse ametniku õigust eraelule tema nõusoleku küsimise kohustuse kaudu. See kaitse on piiratud olukordadega, kus ametiasutusel tõepoolest on tarvis erakorraliselt, viivitamata öösel või riigipühal ülesandeid täita. Erakorralisteks asjaoludeks saavad olla asjaolud, mis kerkivad üles ootamatult.

Seega kui on ette näha, et ametnikul on tulenevalt tema teenistusülesannetest vaja täita ülesandeid ka ööajal või riigipühal, peab see olema märgitud **ametijuhendis**. Kui ametijuhendis seni seda sätestatud ei ole, peab ametijuhendi muutmiseks küsima ametniku nõusolekut ning pidama meeles, et ametnikult nõusoleku mittesaamisel võib tekkida olukord, kus ametnik saab nõuda koondamist. Seega peab ametniku nõusolekut küsima aegsasti, arvestades koondamisest etteteatamise tähtaegu (vt lähemalt ATS § 52 lg 3 komm).

¹⁶² Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 50 komm ja <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDE>.

¹⁶³ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 45 komm.

ATS toetab laste- ja peresõbralikkust. Samuti nõuab öötöö puhuks kaitsemeetmeid nõukogu direktiivi 92/85/EMÜ¹⁶⁴ rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate tööohutuse ja tervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta artikkel 7. Sellest tulenevalt on ette nähtud, et ametiasutus peab arvestama olulisi asjaolusid, mis võiksid takistada öötöö ja riigipühäl tehtava töö kohaldamist, sealhulgas asjaolu, et ametnik on **rased või kasvatab alla kolmeaastast või puudega alaealist last**. Öösel või riigipühäl ei pea teenistuses olema ametiasutuse kõik ametnikud. See võimaldab asutusel teha ametnike hulgast valikuid. Valimisel peab lähtuma nii ametniku teenistusülesannetest (kas selle ametikoha ülesannete täitmist võib väljaspool tavapärasest tööaega vaja minna) kui ka ametniku isiklikest võimalustest. Valiku aluseks olevad asjaolud, mis seonduvad laste ja perega, on juba seaduses ära nimetatud. Kuna lastega seotud piirangud tulenevad eelkõige laste vajadustest, siis laienevad piirangud vaid olukordadele, kus ametnik alla kolmeaastast või puudega last ka tegelikult kasvatab. See ei hõlma olukordi, kus ametnikul küll on laps, kuid laps koos temaga ei ela. Samas tuleb arvestada olukordi, kus ametnik last kasvatab, kuigi laps ei ole tema lihane laps. Lisaks võib kõne alla tulla ametniku võimetus jõuda tavapärase kuludega (nt ühistranspordiga) oma elukohta ka juhtudel, kui ta töötab väljaspool tavapärasest tööaega.

Ööajal ja riigipühäl töötamist puudutavad kaitsemeetmed on sarnased valveaja kohaldamise kaitsemeetmetega (vt ATS § 38 komm valveaja kohaldamise piirangute kohta) ning leebemad kui kohustusliku ületunnitöö puhuks ette nähtud kaitsemeetmed (vt ATS § 38 komm ametniku kaitse meetmete kohta). ATS § 40 lõikest 5 ei tulene absoluutset keeldu ööajal või riigipühäl töötamise kohustuse panemisele selles lõikes nimetatud isikutele. Näiteks kui alla kolmeaastast last kasvatab ametnik ei leia, et sellisel ajal töötamine tema isikliku eluga kokku ei sobi, siis on võimalik ka temal sellistel aegadel teenistusülesandeid täita. Selleks annab võimaluse nimetatud lõike sõnastus, kus on märgitud, et „ametiasutus peab arvestama“ ning „asjaolusid, mis võiksid“.

Kui ei esine aluseid, mis võimaldavad ametiasutusel nõuda öösel või riigipühäl töötamist (ATS § 40 lg 1), siis ei pea ametnik oma nõusolekust keeldumist (ATS § 40 lg 2) seaduses toodud loeteluga põhistama. Nõusoleku andmine on vabatahtlik ning ametnik ei pea asutusele ära näitama nõusoleku andmisest keeldumise põhjust.

Kui öösel või riigipühäl töötamise kohustuse panemist keelavad **olulised** asjaolud (ATS § 40 lg 5) esinevad, siis peab ametnik seda ametiasutusele teada andma ning ametiasutuse nõudmisel ka tõendama ja põhjendama. Näiteks ei pruugi ametiasutusel olla teavet selle kohta, et ametnik on rased. Ametnik peab öösel või riigipühäl töötamist takistavate asjaolude esinemisest teatama esimesel võimalusel, kui ta öösel või riigipühäl töötamiseks kohustamisest või takistavast asjaolust teada sai. Teavitamisega pärast sellise töö tegemist ei võimalda ametnik realiseeruda ATS § 40 lõikest 5 toodud kaitsel.

III. Öötöö ajalised piirangud

ATS § 40 lõigetes 7 kuni 9 on sätestatud **öötöö ajalised piirangud**, mis on analoogilised TLS § 50 sätestatud piirangutega ja mis tulenevad EL direktiivist 2003/88/EÜ.¹⁶⁵ Direktiivi eesmärk on piirata pikaajalist ja regulaarset öötöö tegemist. Direktiivi preambuli kohaselt võib pikaajaline öötöö kahjustada töötajate tervist ja ohustada töökoha turvalisust. ATS § 40 lg 7 ja 8 kehtestatud piirangud kohalduvad ametnikule, kes töötab ööajal **vähemalt 3 tundi oma igapäevasest tööajast** või vähemalt kolmandiku oma iga-aastasest tööajast.¹⁶⁶

Näide: Piirang kohaldub ametnikule, kes töötab nädalas 15 tundi ööajal ehk kell 22.00 kuni 06.00 (3 tundi tööd öösel * 5 tööpäeva nädalas). See tähendab, et ta töötab aastaringselt igal nädalal ööajal vähemalt 15 tundi. Kui ametnik töötab paaril nädalal aastas 15 tundi öösel, siis kehtib piirang vaid neil nädalatel, mil ta teeb öösel tööd 15 tundi ja teistel nädalatel, kui ööajal töötatakse vähem, piirang ei kehti.

¹⁶⁴ Vt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:02:31992L0085:ET:PDF>.

¹⁶⁵ Vt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>.

¹⁶⁶ Direktiivis ja TLS-s nimetatakse selliseid töötajaid öötöötajateks.

Direktiivi artikli 2 lõike 4 punkti b kohaselt võib öötöötajaks olla ka töötaja, kes töötab tõenäoliselt ööajal teatava osa oma iga-aastasest tööajast. Öötöötajaks on seega töötaja, kes ei tee tööd regulaarselt öisel ajal, kuid peab teatud perioodidel aastas töötama öösel. ATS-i kohaselt kohalduvad piirangud juhul, kui ametnik töötab **vähemalt kolmandiku oma iga-aastasest tööajast** öösel.

Näide: Aastase arvestuse alusel kohalduvad piirangud nt järgmisel juhul. Ametniku tööaeg on 40 tundi nädalas ja 8 tundi päevas. Näiteks on aastas 254 kalendaarset tööpäeva. Esmalt tuleb leida ametniku eelduslik tööaeg aastas, mis antud juhul on 2032 tundi (254 kalendaarset tööpäeva aastas * 8 tundi päevas). Võttes iga-aastasest eelduslikust tööajast 1/3, saame teada, et kolmandik töötaja tööajast on 677 tundi (1/3 2032-st). Piirangud kohalduvad seega juhul, kui ametnikul täitub sel aastal 677 öötundi. Alates sellest hetkest kuni aasta lõpuni tuleb selle ametniku suhtes rakendada piiranguid, hoolimata sellest, kas ja kui palju ta edaspidi öösel töötab.

ATS § 40 lg 7 annab edasi ka piirangu sisu ehk üldreegli, mille kohaselt **ei või** eelnevalt kirjeldatud ametnik töötada keskmiselt **rohkem kui 8 tundi 24-tunnise ajavahemiku jooksul** 7-päevase arvestusperioodi kohta. Koosõlas EL direktiivi 2003/88/EÜ artikli 16 punkti c teise lõiguga on ATS-s sätestatud, et keskmise töötaja arvutamisel tuleb 7-päevasest arvestusperioodist välja arvata 24-tunnine periood.

Selline ametnik saab ülaltoodust lähtuvalt töötada 7-päevase arvestusperioodi jooksul maksimaalselt 48 tundi (keskmiselt 8 tundi päevas 6 päeva jooksul). Samuti tuleb meele pidada, et ei oma tähendust, kas konkreetse nädala töövahetused langevad öisele või päevasele ajale, töötundide arv 7 päeva kohta ei tohi mingil juhul ületada 48 tundi. Üle 40 tunni töötamine 7-päevase ajavahemiku jooksul tähendab sellisele ametnikule ületunnitööd, mida võib kohaldada vaid seaduses nimetatud tingimustel (vt ATS § 39 komm ületunnitöö kohaldamise kohta) ja mis tuleb seaduse kohaselt hüvitada.

Erireegel ATS § 40 lõikele 7 tuleneb sama paragrahvi lõikest 8. Kui ametniku tervist mõjutab **töökeskkonna ohutegur või teenistusülesannete iseloom**, ei tohi ta töötada rohkem kui 8 tundi 24-tunnise ajavahemiku jooksul. Tulenevalt direktiivi artikli 8 punktist b keelab ATS § 40 lõige 8 pikemad kui 8-tunnised tööpäevad üksnes nende ametnike puhul, kelle töö kätkeb selliseid ohutegureid või on sellise iseloomuga, millega kaasneb eriline oht ja mõju ametniku tervisele. Millised on nimetatud erilised ohutegurid, mille esinemisel on ametnikul keelatud töötada rohkem kui 8 tundi ööpäevas, sõltub erinevatest asjaoludest, mida tuleb hinnata kogumis igal konkreetset juhul eraldi. Siinkohal on oluline rõhutada, et ametiasutus on kohustatud koostama iga töökoha raames riskianalüüsi ning korraldama TTOS § 13 lõike 1 punkti 7¹ alusel tervisekontrolli öösel töötavatele ametnikele nii enne teenistusülesannete täitmisele asumist kui ka regulaarsete vaheaegade järel teenistuses viibimise ajal. Töökeskkonnas esinevat ohutegurit ja töö iseloomu tuleb hinnata koostoimes öötöö enda mõjude ja ohtudega. Tööinspeksioon riiklikku järelevalvet teostava asutusena hindab ATS §-s 40 toodud nõuete täitmist juhtumipõhiselt riskianalüüsi alusel. ATS § 40 lõike 8 puhul on tegemist absoluutpiiranguga, mistõttu ei oma tähendust, kas konkreetse nädala töövahetused langevad öisele või päevasele ajale, töötundide arv 24 tunni kohta ei tohi mingil juhul ületada 8 tundi. Esialgse hinnangu, kas töö kätkeb erilisi ohutegureid, mis keelavad 8 tunnist pikemad vahetused, annab ametiasutus. Töö- ja puhkeaja järelevalve käigus annab hinnangu Tööinspeksioon.

ATS § 40 lõige 9 lubab teha erandeid eelkirjeldatud tööaja piirangust kooskõlas direktiivi 2003/88/EÜ¹⁶⁷ artikli 17 lõikega 3 juhtudel, kui ametnik täidab ülesandeid, mis nõuavad pidevat riiklikku järelevalvet. Pideva riikliku järelevalve all saab mõista nt vanglate ja arestimajade tegevust, kus peab olema tagatud katkematu järelevalve. Kui TLS-s on võimaldatud erandeid ka muudel direktiiviga kooskõlas olevatel juhtudel (vt TLS § 50 lg 4), siis ATS-s on

¹⁶⁷ Vt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>.

toodud välja ainult üks alus erandi tegemiseks. Erandi kohaldamiseks peab olema täidetud veel tingimus, et töötamine ei kahjusta ametniku tervist ja ohutust ning tööaeg ei ületa ATS § 36 nimetatud piirangut. Seega erandi tegemisel ei tohi öösiti töötava ametniku tööaeg kokku ületada keskmiselt 48 tundi 7-päevase ajavahemiku kohta kuni 4-kuulise arvestusperioodi jooksul.¹⁶⁸

IV. Ööajal töötamise hüvitamine

Öötöö (kell 22.00 kuni 6.00) hüvitamisel rahas on hüvitise määr sarnaselt TLS § 45 lõikega 1 ja senise praktikaga **1,25-kordne põhipalk**. Lisatasu arvutatakse põhipalgast, mitte kogupalgast seetõttu, et õige ei ole ka teiste palgakomponentide (lisatasu täiendavate tööülesannete ja puuduva teenistuja asendamise eest, preemia, tulemuspalk) arvestamine ööajal töötamise lisatasu hulka. Üldjuhul tuleneb öötöö ametikoha põhiülesannete täitmisest. Nii saaksid sarnaste teenistusülesannetega ametikohal tööd tegevad inimesed, kes peavad enda ametikoha põhiülesannete tõttu olema öötööl, ebavõrdset palka, kui ühel oleks juures näiteks täiendavad tööülesanded (sh asendamise eest), mille eest makstakse lisatasu. See ei ole õiglane. Tulemuspalka ja preemiat makstakse üldjuhul pikema perioodi tulemuste kui viimase kuu eest, mistõttu ei oleks ühe kuu lisatasu suurendamine sellevõrra mõistlik.¹⁶⁹

Erinevalt TLS-st, mille kohaselt on võimalik kokku leppida töötajale soodsamates tingimustes¹⁷⁰, on ATS-s öötöö lisatasu määr paika pandud ning ei ole ette nähtud võimalust seda tasu suurendada. Listasu makstakse vaid juhul, kui ööajal töötamine ei ole märgitud ametniku ametijuhendis ja ööaja lisatasu ei sisaldu põhipalgas. Lähtuvalt ATS § 40 lg 3 sõnastusest peavad esinema mõlemad tingimused üheaegselt, st ei piisa sellest, kui öötöö on ette nähtud ametniku ametijuhendis. Sisaldumine põhipalgas peab olema ära nimetatud kas ametiasutuse palgajuhendis või ametnikule palga määramise käskkirjas. Palgajuhendist peab nähtuma, et samaväärsetel ametnikel on sõltuvalt öötöö kohaldamisest erinevad põhipalgad.

Öötöö lisatasu makstakse **vastavalt ööajal töötatud tundidele**, mitte kogu öise vahetuse eest. Öötöö lisatasu ei loeta muutuvpalga hulka ja sellele ei laiene muutuvpalga ülempiir (ATS § 40 lg 10, vt lähemalt ATS § 61 lg 5 komm). Küll aga seavad öötöö eest saadava lisatasu suurusele kaudsed piirid öötöö piirmäärad (vt lähemalt ATS § 40 komm ajalised piirangud).

Kui ametnik teeb ööajal ületunnitööd, tuleb lähtuda ka töösuhetes kehtivast reeglist, et n-ö baastasu topelt arvestama ei pea. Ületunnitöö, öötöö ja riigipühal tehtav töö on töötamine tavapärasest erinevas olukorras ning eritingimustes töötamise rahas hüvitamisel tuleb ametnikule maksta täiendavalt. Lisatasu arvestades ei saa aga tekkida olukorda, kus lisaks lisatasule saab ametnik ka topelt oma baastasu.¹⁷¹

Näide: Olukorras, kus ametnik teeb ööajal ületunnitööd, tuleb tema palga leidmiseks (baas)palgale juurde liita 0,25-ga korrutatud (baas)palk ning sellele juurde liita 0,5-ga korrutatud (baas)palk.

Ametiasutus võib hüvitada ööajal tehtava töö ametniku soovil lisatasu asemel **vaba aja** andmisega. Erinevalt ületunnitöö hüvitamisest ei ole siin jäetud hüvitamise viisi ametniku otsustada. ATS § 40 lg-s 6 on kasutatud sõnastust „ametiasutus võib“, mis viitab sellele, et antud juhul saab vastavalt ametniku taotlusele valida hüvitamise viisi ametiasutus. Kui ametnik oma teistsugust soovi ei väljenda või ametiasutus ametniku taotlusega põhjendatult ei nõustu, hüvitatakse öötöö lisatasu maksmisega. TLS-s on samuti sätestatud seadusest tuleneva eeldusena hüvitamine rahas (TLS § 45 lg-d 1 ja 3). Kui TLS-s ei olnud täpsustatud, millisel määral vaba aega töötaja võib ööajal töötamise eest saada, siis ATS § 40 lõikega 6 on see üheselt määratletud. Öötöö hüvitamisel vaba ajaga peab ametniku täiendav vaba aeg moodustama

¹⁶⁸ Kõik käesolevas alajaotuses antud kommentaarid ja näited põhinevad TLS-i käsiraamatul, v.a riikliku järelevalve erandi kohta antud kommentaar. Vt

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 45 ja 50 kommentaarid.

¹⁶⁹ Vt avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri II lugemisele <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=2546e8f3-e589-4c30-895b-96f08e5ec911&>.

¹⁷⁰ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 2 komm.

¹⁷¹ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 44 komm.

vähemalt poole ööajal töötamise kestusest. ATS § 40 lg 6 sõnastusest nähtub, et ametiasutus võib anda öötöö eest vaba aega ka seaduses sätestatust suuremas ulatuses, kui ametnik seda taotleb. Ametnikul endal puudub ühepoolne nõudeõigus vaba aja määra suurendamiseks.

Öötöö hüvitamine vaba ajaga tähendab ametniku puhkeajaga ametiasutuse kulul, st hüvitisena antud vaba aeg loetakse tasustamise mõttes töötatud aja hulka, kuid ametnik sel ajal teenistusülesandeid ei pea täitma (vt lähemalt 4. ptk C). Tavarütmis töötava ametniku puhul selle rakendamine praktikas küsimusi ei tekita. Ametnikul võimaldatakse tema kindlaksmääratud tööajal teenistuskohas mitte viibida ja ülesandeid mitte täita, samas säilitatakse talle selle aja eest tema palk. Keerulisem on seda rakendada summeeritud tööajaga töötavatele ametnikele, kuna nende tööaeg ei ole alati ühel ja samal ajal ning tuleneb konkreetseks perioodiks koostatud tööajakavast.

Näide: Kui summeeritud tööaja korral täistööajaga töötaval ametniku puhul selgub, et ametnik töötas ööajal erakorraliselt 8 tundi, siis ei planeerita ametnikku 8 tunniks küll vahetuste ajakavasse, kuid palga arvestamisel loetakse, et ta töötas need 8 tundi. Kui see tööajaarvestuses segadust ei tekita, siis võib vaba aja tunnid ka vahetuste ajakavas näidata, kuid täiendava märkega. Järgmise arvestusperioodi, mille arvelt vaba aeg võeti, töötundide arvestuses kajastatakse vaba aja tunnid töötundidena ning need tasustatakse.

V. Riigipühal töötamise hüvitamine

Riigipühal töötamise hüvitamisel rahas on hüvitise määr sarnaselt TLS § 45 lõikega 1 ja senise praktikaga **2-kordne põhipalk**. Lisatasu arvutatakse põhipalgast, mitte kogupalgast seetõttu, et õige ei ole ka teiste palgakomponentide (lisatasu täiendavate tööülesannete ja puuduva teenistuja asendamise eest, preemia, tulemuspalk) arvestamine riigipühal töötamise lisatasu hulka. Üldjuhul tuleneb riigipühal töötamine ametikoha põhiülesannete täitmisest. Nii saaksid sarnaste teenistusülesannetega ametikohal tööd tegevad inimesed, kes peavad enda ametikoha põhiülesannete tõttu olema tööil ka riigipühal, ebavõrdset palka, kui ühel oleks juures näiteks täiendavad tööülesanded (sh asendamise eest), mille eest makstakse lisatasu. See ei ole õiglane. Tulemuspalka ja preemiat makstakse üldjuhul pikema perioodi tulemuste kui viimase kuu eest, mistõttu ei oleks ühe kuu lisatasu suurendamine sellevõrra mõistlik.¹⁷²

Erinevalt TLS-st, mille kohaselt on võimalik kokku leppida töötajale soodsamates tingimustes¹⁷³, on ATS § 40 lõikes 4 riigipühal töötamise lisatasu määr paika pandud ning ei ole ette nähtud võimalust seda tasu suurendada. Lisatasu makstakse igal juhul, olenemata sellest, kas töötamine riigipühal on märgitud ametniku ametijuhendis või mitte.

Riigipühal töötamise lisatasu makstakse **vastavalt riigipühal töötatud tundidele**, mitte kogu vahetuse eest, juhul kui vaid osa sellest langeb riigipühale. Olukorras, kus ametniku vahetus algab tavalisel tööpäeval ja lõpeb riigipühal, tuleb täiendavalt hüvitada riigipühal tehtavad tunnid, ülejäänud töötunnid tasustatakse tavalises korras. Sama vahetuse töötundide eest, mis langevad riigipühale eelnevale või järgnevale päevale, lisatasu maksta ei pea.¹⁷⁴ Riigipühal töötamise eest makstavat lisatasu ei loeta muutuvpalga hulka ja sellele ei laiene muutuvpalga ülempiir (ATS § 40 lg 10, vt lähemalt ATS § 61 lg 5 komm).

Kui ametnik teeb riigipühal öötööd, siis tuleb lähtuda ka töösuhetes kehtivast reeglist, et n-ö baastasu topelt arvestama ei pea. Ületunnitöö, öötöö ja riigipühal tehtav töö on töötamine tavapärasest erinevas olukorras ning eritingimustes töötamise eest rahas hüvitamisel tuleb ametnikule maksta täiendavalt. Lisatasu arvestades ei saa aga tekkida olukord, kus lisaks lisatasule saab ametnik ka topelt oma baastasu.¹⁷⁵

¹⁷² Vt avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri II lugemisele <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=2546e8f3-e589-4c30-895b-96f08e5ec911&>.

¹⁷³ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 2 komm.

¹⁷⁴ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 45 komm.

¹⁷⁵ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 44 komm.

Näide: Olukorras, kus ametnik teeb riigipühäl öötööd, tuleb tema palga saamiseks esmalt korrutada ametniku (baas)palk 2-ga ja seejärel juurde liita summa, mis saadi, kui korrutati (baas)palk 0,25-ga (öötöö lisatasust on maha arvatud baastasu komponent).¹⁷⁶

Ametiasutus võib hüvitada riigipühäl tehtava töö ametniku soovil lisatasu asemel **vaba aja** andmisega. Sarnaselt öötöö hüvitamisega ei ole siin jäetud hüvitamise viisi ametniku otsustada. ATS § 40 lg-s 6 on kasutatud sõnastust „ametiasutus võib“, mis viitab sellele, et antud juhul saab vastavalt ametniku taotlusele valida hüvitamise viisi ametiasutus. Kui ametnik oma teistsugust soovi ei väljenda või ametiasutus ametniku taotlusega põhjendatult ei nõustu, hüvitatakse riigipühäl tehtud töö lisatasu maksmisega. TLS-s on samuti sätestatud seadusest tuleneva eeldusena hüvitamine rahas (TLS § 45 lg-d 1 ja 3). Kui TLS-s ei olnud täpsustatud, millisel määral vaba aega töötaja võib riigipühäl töötamise eest saada, siis ATS § 40 lõikega 6 on see üheselt määratletud. Riigipühäl töötamise hüvitamisel vaba ajaga tuleb täiendavat vaba aega anda riigipühäl töötatud ajaga võrdses ulatuses. ATS ei näe ette, et asutuse otsusel võiks vaba aega anda rohkem, kui ametnik riigipühäl töötas.

Riigipühäl tehtud töö hüvitamine vaba ajaga tähendab ametniku puhkeaega ametiasutuse kulul, st hüvitisena antud vaba aeg loetakse tasustamise mõttes töötatud aja hulka, kuid ametnik sel ajal teenistusülesandeid ei pea täitma (vt lähemalt 4. ptk C). Tavarütmis töötava ametniku puhul selle rakendamine praktikas küsimusi ei tekita. Ametnikul võimaldatakse tema kindlaksmääratud tööajal teenistuskohas mitte viibida ja ülesandeid mitte täita, samas säilitatakse talle selle aja eest tema palk. Keerulisem on seda rakendada summeeritud tööajaga töötavatele ametnikele, kuna nende tööaeg ei ole alati ühel ja samal ajal ning tuleneb konkreetseks perioodiks koostatud tööajakavast.

Näide: Kui summeeritud tööaja korral täistööajaga töötaval ametniku puhul selgub, et ametnik töötas riigipühäl erakorraliselt 8 tundi, siis ei planeerita ametnikku 8 tunniks küll vahetuste ajakavasse, kuid palga arvestamisel loetakse, et ta töötas need 8 tundi. Kui see tööajaarvestuses segadust ei tekita, siis võib vaba aja tunnid ka vahetuste ajakavas näidata, kuid täiendava märkega. Järgmise arvestusperioodi, mille arvelt vaba aeg võeti, töötundide arvestuses kajastatakse vaba aja tunnid töötundidena ning need tasustatakse.

G. Puhkus

§ 43. Puhkus

(1) Ametnikule kohaldatakse töölepingu seaduse §-des 54–71 sätestatud puhkuseregulatsiooni, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi.

(2) Ametniku põhipuhkuse kestus on 35 kalendripäeva.

(3) Puhkuse andmise otsustab ametisse nimetamise õigust omav isik või tema volitatud isik.

(4) Puhkusetasu maksmisega viivitamise korral maksab ametiasutus viivist iga viivitatud päeva eest vastavalt võlaõigusseaduse §-le 113.

I. Puhkus ATS-s

ATS § 3 lõikest 1 tuleneb, et töölepingu seadust ametnike suhtes ei rakendata, välja arvatud juhul, kui ATS-s on TLS-i kohaldamine otseselt ette nähtud. Puhkus on peale keskmise palga arvutamise ainuke valdkond, mida ATS-s ei ole detailselt reguleeritud ning millele kohaldatakse peaaegu täies ulatuses viiteliselt TLS-i. Ka 1996. a jõustunud ATS-s oli tehtud viide TLS-i kohaldamisele. Kuigi otseselt on ATS §-s 43 tehtud viited TLS § 54-71, siis kuulub kohaldamisele ka TLS § 137, mis reguleerib enne 2009. a jõustunud TLS-i väljateenitud puhkuste aegumist ning on erisäte TLS § 68 lõikele 6.

¹⁷⁶ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 44 komm.

Puhkuse kohta kehtestatud sätteid võib leida ATS-i erinevatest osadest. Põhipuhkuse pikkus, puhkuse andmise otsustuspädevus ja puhkusetasu maksmisega hilinemise tagajärjed on reguleeritud ATS § 43, kuid puhkuse andmise vormistamise nõuded tulenevad ATS § 85. Puhkuseregulatsiooni ei ole peetud vajalikuks TLS-st oluliselt teistsugusena kehtestada, eriti arvestades asjaolu, et ATS-s jääb sarnaselt TLS-le alles vaid põhipuhkus. Staažipuhkust ametnikele enam ei võimaldata.

Ametnikele kohaldatakse puhkuseregulatsiooni **vastavalt TLS § 54–71** (rakendamiseks vt TLSi käsiraamat¹⁷⁷ ja puhkuse kasutamise reeglid¹⁷⁸). Suurimaks erinevuseks võrreldes TLS-ga on puhkuseregulatsioonis see, et ametniku **põhipuhkus kestab 35 kalendripäeva**. Seega on ametnikele ette nähtud pikem puhkus kui töölepingu alusel töötavatele isikutele ning pikem, kui on nõutud EL direktiivi artiklis 7¹⁷⁹. Pikem puhkus on ette nähtud eelkõige kompenseerimaks ametnike tegevuspiiranguid, streigikeeldu ja ametnikele pandud erilisi kohustusi.

Pikem, 35-päevane põhipuhkus on tulenevalt ATS § 110 lg 1 punktist 2 (ka ATS § 114 lg 1 p 3 ja lg 2 p 3) ka inimesel, kes 1996. a ATS-i alusel oli teenistuses ametnikuna, kuid **kes alates 01.04.2013 jätkab töötajana**. Õigus 35-päevasele põhipuhkusele käib töötaja või ametnikuga kaasas ka tema liikumisel avaliku teenistuse sees (ATS § 110 lg 2 ja 3, ATS § 111 lg 2 ja 3, ATS § 114 lg 3 ja 4). Tegemist on üleminekusätetega, millega tagatakse ametnikule sujuv üleminek töösuhtele. Sellistele isikutele on tagatud soodustingimustel tööleping ning üheks soodustingimuseks on 35-päevase põhipuhkuse säilitamine. Inimestele, kes ei olnud töö või teenistuses soodustingimustel (st reeglina väljastpoolt avalikku teenistust tulevad inimesed) ja kes sõlmivad ametiasutusega töölepingu pärast 01.04.2013, eelnimetatud soodustingimust seadusega garanteeritud ei ole. See ei välista 35-päevase või pikema põhipuhkuse kokkuleppimist töölepingus, kuna TLS § 55 näeb ette, et töötajale peab põhipuhkust andma vähemalt 28 kalendripäeva aastas. Töötaja ja tööandja võivad alati kokku leppida pikemas põhipuhkuses.

Puhkusearvestuse osas on toimunud oluline muudatus. Nimelt ei arvestata ametnikul puhkust enam pelgalt asutusepõhiselt, vaid **kogu avaliku teenistuse piires**.¹⁸⁰ Kui ametnik viiakse üle ühelt ametikohalt teisele ATS § 33 (tähtajaline üleviimine) või ATS § 98 (tähtajatu üleviimine) alusel, siis loetakse, et tema teenistussuhe ei lõpe, kasutamata põhipuhkuse eest rahalist hüvitist ei maksta ning puhkusearvestus jätkub ka juhul, kui üleviimisega kaasnes ametiasutuse vahetumine (vt ATS § 33 lg 13 ja ATS § 98 lg 8). Puhkusearvestuse jätkumine hõlmab ka õigust asuda puhkama üleviimise päevast arvates, arvestades TLS § 69 lg 1 kohaselt uue ametiasutuse vajadusi. Seetõttu ei rakendu TLS § 68 lg 4, mille kohaselt võib töötaja nõuda puhkust, kui ta on tööandja juures töötanud vähemalt kuus kuud. Enne üleviimise kasuks otsustamist on vastuvõtval ametiasutusel soovitatav selgitada välja ametniku saadaolevad puhkusepäevad, nt esitades sellekohase taotluse saatvale ametiasutusele. Siinkohal tuleb märkida, et puhkuse arvestus jätkub nii siis, kui ametnik viiakse üle vastuvõtvasse ametiasutusse, kui ka siis, kui ametnik naaseb saatvasse ametiasutusse.

ATS-i kohaselt ei ole enam võimalik saada lisaks põhipuhkusele avaliku teenistuse **staažist tulenevaid lisapuhkusepäevi** (vt järgmine alajaotus „Lisapuhkust puudutavad rakendussätted“). Kindla 35- päevalise põhipuhkuse eesmärk on motiveerida ametnikke võtma põhipuhkust välja igal aastal, et vältida ületöötamist ning pakkuda töötajale võimalust reeglipäraselt iga-aastaselt väljuda töörutiinist. Puhkusepäevade arvu vähenemine ning kindla puhkusepäevade arvu fikseerimine ning sellega kaasnev töötundide arvu suurenemine aastas toob eeldatavasti kaasa seniste teenistusülesannete tõhusama täitmise. Samuti muudab see oluliselt lihtsamaks ametiasutuse töö korraldamise, kuivõrd ametnike puhul muutub puhkusearvestus ühtlaseks. ATS-s on loobutud ka täiendavast õppepuhkusest tööalaseks

¹⁷⁷ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf.

¹⁷⁸ Vt <http://www.sm.ee/tegevus/too-ja-toimetulek/toosuhted/tooleping/puhkuse-kasutamise-reeglid.html>.

¹⁷⁹ Vt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>.

¹⁸⁰ Kuigi selline võimalus oli ette nähtud ka 1996. a ATS-s, kehtestati see alles 2009. a ning oli ette nähtud vaid väga piiratud juhtudeks (vt 1996. a ATS § 134 lg 4).

enesetäiendamiseks, mis sisaldus 1996. ATS § 54. Ametniku ametialaste teadmiste ja oskuste täiendamise kohustus on pandud ametiasutusele (vt lähemalt ATS § 31 komm) ning ametnikul endal on võimalik kasutada täiskasvanute koolituse seaduses ettenähtud võimalusi õppepuhkuseks. Jätkuvalt on ametnikul õigus saada lapsepuhkust, õppepuhkust ja teisi lisapuhkusi vastavalt TLS-le (vt lähemalt TLS-i käsiraamat¹⁸¹).

TLS-st tuleneb ka **puhkusetasu** maksmise regulatsioon. Detailsemalt on see reguleeritud Vabariigi Valitsuse 11.06.2009. a määrusega nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord“.¹⁸² Tuleb tähele panna, et puhkusetasu arvestamiseks on kaks erinevat alust. Kui ametniku palk on arvestamisele eelneva 6 kuu jooksul muutunud, siis makstakse puhkusetasu vastavalt keskmisele palgale, mis arvutatakse välja nimetatud määruse § 4 alusel. Kui aga selle perioodi jooksul on palk olnud muutumatu, siis arvestust ei tehta ning jätkatakse ametnikule määratud palga maksmist (nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse § 1 lg 1¹).

ATS §-s 43 ei ole (erinevalt 1996. a ATS § 45 lõikest 3) reguleeritud puhkusetasu väljamaksmise aega TLS-st erinevalt. Mõistlik on kehtestada ametiasutuses ühesugused reeglid nii töötajate kui ametnike puhkusetasude väljamaksmisele. Samuti on ära jäetud 1996. a ATS-s sisaldunud ametniku õigus nõuda puhkuse pikendamist puhkusetasu maksmisega viivitatud aja võrra. Selline nõue tekitab praktikas pigem segadust ning ei olnud proportsionaalne ametiasutusepoolse rikkumise (puhkusetasu mitteõigeaegne maksmine) suhtes. Kui ametiasutus rikub rahalist kohustust, siis peab ka tema vastutus olema rahaline. Seetõttu on ATS-s lähtutud TLS-s kasutusel olevast lahendusest. Kui TLS-s kohaldatakse puhkusetasu maksmisega hilinemisel VÕS-i tulenevalt TLS-i üldsättest (TLS § 1 lg 3), siis ATS § 43 lõikes 4 on otse viidatud VÕS § 113 kohaldamisele sellisel juhul. VÕS-st tuleb eelkõige tähele panna § 113 lg 1, millest nähtub viivise määr, ja lg 4, milles on reguleeritud vastuvõtmisest keeldumine¹⁸³. Viivise määraks on tavaline tsiviilõigussuhetes kasutatav viivise määr, mis kujuneb VÕS § 113 lg 1 ja VÕS § 94 koosmõjul. VÕS § 94 nähtub, et baasmääraks on poolaasta kaupa Euroopa Keskpannga põhirefinantseerimisoperatsioonidele kohaldatav viimane intressimäär enne iga aasta 1. jaanuari ja 1. juulit, mis avaldatakse Eesti Panga poolt Ametlikes Teadaannetes¹⁸⁴. Viivisesumma arvestamiseks liidetakse sellele VÕS § 113 tulenevalt 7% aastas¹⁸⁵.

Näide: Enne 1. juulit 2012 oli Euroopa Keskpannga põhirefinantseerimisoperatsioonidele kohaldatav viimane intressimäär 1%. Seega tuli seadusest tulenevaks viivise määraks lugeda 1% + 7% = 8% aastas.

VÕS § 113 lõikest 4 tulenevalt ei tule maksta viivist nende perioodide eest, mil ametiasutus ei saanud puhkusetasu ametnikule välja maksta ametnikust sõltuvaltel põhjustel.

Näide: Ametnikust sõltuvaks põhjuseks võib olla olukord, kus ametnik on loobunud ametiasutusele teatatud arveldusarvest, kuid ei ole teatanud uut arveldusarve numbrit. Samuti juhul, kui tasud makstakse ametnikule välja sularahas, kuid ametnik hoiab selle vastuvõtmisest kõrvale.

Alles jäänud on 1996. a ATS § 134 lg-st 3 tulenenud ametniku eriline kaitse juhul, kui **puhkusetasu ei maksta teenistussuhte lõppemisel õigeaegselt välja** (ATS § 104 lg 2, vt täpsemalt ATS § 104 lg 2 komm). Sel juhul ei kuulu maksmisele mitte VÕS-st tulenev viivis, vaid makstakse põhipalka iga puudu jäänud päeva eest. Vastukaaluks on ATS § 104 lg-ga 3 säilitatud TLS § 78 lg-st 3 tulenev tööandja õigus pidada lõpparvest kinni puhkusetasu väljateenimata põhipuhkuse eest (vt täpsemalt ATS § 104 lg 3 komm). Väljamakstud, kuid väljateenimata puhkusepäevade tasu kinnipidamist ei teostata juhul, kui ametnik viiakse teise ametiasutusse üle ja sellega seoses puhkusearvestus teises ametiasutuses jätkub. Ametniku teenistusest vabastamise käskkirjas tuleb näidata nii rahas hüvitatud puhkusepäevade arv (ATS § 103 lg 2 p 6) kui ka väljateenimata puhkusepäevade kinnipidamine lõpparvest (ATS § 103 lg 2 p 7).

¹⁸¹ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf.

¹⁸² Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/111102011008>.

¹⁸³ Vt lähemalt Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. 2006, P.Varul, I.Kull, V. Kõve, M. Käerdi, lk 376 jj.

¹⁸⁴ Ametlikud Teadaanded avaldatakse aadressil <http://www.ametlikudteadaanded.ee/>.

¹⁸⁵ Viivise arvestamise kohta vt nt <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-69-08>.

Puhkuse aeg loetakse ATS § 83 p 2 alusel perioodiks, mille vältel on ametniku **avaliku võimu teostamise õigus peatunud** (vt lähemalt ATS § 83 komm). Esmajärjekorras määratakse puhkus ametiasutuses puhkuste ajakavaga (ATS § 85 lg 1 ja TLS § 69). Vajadusel ka üksikotsustega, nt kui puhkus ei ole ajakavas märgitud või ajakava on tarvis muuta. Vormistamise reeglid tulenevad ATS § 85 (vt lähemalt ATS § 85 komm).

Tulenevalt praktikas üles kerkinud probleemidest, on ATS-i täpsustatud osas, kes **otsustab puhkusele lubamise**. Kuna avalikus õiguses peab olema pädevus määratletud, siis ei piisa puhkusele lubamise pädevuse tuvastamiseks üldisest praktikast. Mitte alati ei ole mõistlik puhkusele lubamise otsustamine ametisse nimetamise õigust omava isiku või organi poolt.

Näide: See ei ole mõistlik valitsusasutuste juhtide puhul, kelle nimetab ametikohale Vabariigi Valitsus. Samuti võib olla töökorralduslikult sobivam, kui tavaametniku lubab puhkusele asutuse juhi asemel keskastme juht.

Seetõttu on ATS § 43 lg-s 3 ja ATS § 85 lg-s 2 märgitud, et puhkuse andmise otsustab ametisse nimetamise õigust omav isik või tema volitatud ametnik. See võimaldab volitada puhkusele lubamise vajaliku tasandi ametnikule. Ametniku puhkuse üle otsustamise õigust ei saa volitada ametiasutuse töötajale, kuna tegemist on muudatusega teenistussuhtes – avaliku võimu teostamise õiguse peatumisega. Volituse võib anda ametiasutuse sisekorralduslikes reeglites (vt lähemalt ATS § 67 komm) või ametikohale nimetamise käskkirjas või korralduses (nt Vabariigi Valitsuse poolt ametisse nimetatavad isikud). Puhkuse andmise õigus hõlmab ka õigust puhkust muuta. Võimalik on asutusesiselt puhkuse andmise õigust diferentseerida, nt luua regulatsioon, mille kohaselt ajakavas kinnitatud puhkust saab muuta vaid ajakava kehtestaja, kuid täiendavate puhkuste andmist saab otsustada keskastme juht.

ATS-st on välja jäetud 1996. a ATS-s sisaldunud **puhkusetootus**. Puhkusetootuse näol oli tegemist ametikohast ja inimese panusest sõltumatu lisatasuga. ATS sellist lähenemist ei toeta. On võetud üldine siht muuta motivatsioonipaketi rõhuasetust, suunates ressursse tööpanusega otseselt mitteseotud tasudelt ja hüvedelt tulemuste ning lisapanusega seotud tasudele. Puhkusetootuste osakaal on praktikas oluliselt vähenenud ning hulgaliselt ametiasutusi on juba enne ATS-i jõustumist taoliste tasude maksmisest loobunud. Siinjuures tuleb arvestada, et ATS kohaselt on puhkusetootuse maksmine ametiasutusele keelatud. See nähtub ATS § 61 lg-st 6, mille kohaselt ametiasutus ei maksa ametnikule sellist lisatasu või toetust, mille maksmine ei tulene seadusest (vt lähemalt ATS § 61 komm).

II. Põhipuhkuse arvestamist puudutavad rakendussätted

Puhkuse eesmärk on anda inimesele töövaba aega töövõime taastamiseks ja järgmiseks tööperioodiks valmistumiseks.¹⁸⁶ ATS-i regulatsiooni eesmärk on, et 1996. a ATS-i alusel välja teenitud **põhipuhkuse arvestus jätkub** nii ametnikul kui ka soodustingimustel töötajal muutumatuna pärast ATS-i jõustumist. Kui ametnike puhul põhipuhkuse osas küsitavusi ei teki, siis neil, kellega sõlmitakse teenistussuhte asemel töösuhte, eelnev teenistussuhe formaalselt lõpeb. Samas jäävad need inimesed edasi samasse ametiasutusse tegema sama tööd, mida seni. Otsesõnu on puhkusearvestuse jätkumine välja toodud ATS § 110 lõikes 1¹. Seetõttu tuleb jätkata nende puhkusearvestust muutumatul kujul.

Näide: Näiteks võib võtta isiku, kes 1996. a ATS-i kohaselt oli ametnik, kuid keda 2013. a ATS-i kohaselt tuleb lugeda töötajaks ning kellel oli varasem põhipuhkus kasutatud. Sellisel isikul tekib 2013. a alguses õigus põhipuhkusele 35 kalendripäeva ulatuses. Olenemata asjaolust, et tema teenistussuhe 31.03.2013. a lõpeb, ei maksta talle välja kasutamata puhkuse hüvitist, vaid sama puhkust terve aasta eest (35 kalendripäeva) saab ta kasutada töölepingu alusel samal kohal edasi töötades.

Teenistusest **vabastamise käskkirjas** peab tulenevalt ATS § 103 lg 2 punktidest 6 ja 7 olema märgitud, millises ulatuses puhkusepäevad töösuhtesse edasi kantakse. **Sõlmitavas**

¹⁸⁶ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 54 komm

töölepingus või selle lisas tuleb ära näidata, milline arv puhkusepäevi eelnevast teenistussuhtest edasi kandus. Samas võib teha üldise märkuse ning viidata ametiasutuse puhkusearvestusele. Oluline on fikseerida lisaks puhkusepäevade arvule ka nende väljateenimise aeg, et oleks selge, millisel hetkel need päevad aeguvad.

Sealjuures ei tohi unustada, et nii ametniku kui töötaja põhipuhkuse aegumine ATS rakendussätetes eraldiseisvalt reguleeritud ei ole, see toimub nagu seni, vastavalt TLS § 68 lõikele 6 ja § 137.

Puhkusearvestust ei jätkata ATS § 110 lõikes 3 nimetatud juhul, st kui isik lahkub avalikust teenistusest, kuid jätkab ametiasutuses töötamist hiljemalt 90 päeva möödudes. Sellisel juhul on küll tagatud töölepingu soodustingimused, kuid mitte katkematu puhkusearvestus. Sellisel juhul on inimene ka *de facto* lahkunud teenistusest ja tema suhet ametiasutusega ei saa lugeda katkematuks.

III. Lisapuhkust puudutavad rakendussätted

Kui 1996. a ATS § 45 lõikes 2 olid ametnikule ette nähtud lisapuhkusepäevad staaži eest, siis ATS § 43 on neist loobutud. ATS-s on loobutud karjäärisüsteemi elementidest, sh täiendavatest soodustustest, mida arvestatakse lähtuvalt teenistusstaažist. Üleminekut täpsustab puhkusepäevade osas ATS § 131, mis **kehtib nii ametnikule kui soodustingimustel töötajale**. Selle lõikes 1 on otsesõnu sätestatud, et teenistusstaaži eest 1996. a ATS-i alusel antud lisapuhkusepäevad ei säili. Silmas on peetud seda, et ametnikul ei ole enam teenistusstaaži alusel antavaid lisapuhkusepäevi võimalik juurde saada ning tal kaob õigus senistele puhkusepäevadele, mis ületavad 35 kalendripäeva aastas, kui eriseadustes ei ole sätestatud teisti.

Näide: Kui ametnikul oli 1996. a ATS-i alusel õigus 40-le puhkusepäevale (35 kalendripäeva põhipuhkust + 5 kalendripäeva lisapuhkust staaži eest), siis alates 2013. aasta 1. aprillist on tal õigus vaid 35 puhkusepäevale aastas.

See ei tähenda, et 01.04.2013 kaovad automaatselt kõik staaži alusel arvestatud lisapuhkusepäevad, mis on juba välja teenitud. Kuivõrd teenistusstaaži alusel antavad lisapuhkusepäevad on kehtiva ATS-i kohaselt juba isiku poolt kasutatavaks õiguseks, siis tuleb tagada, et uuele regulatsioonile üleminekul järgitaks puudutatud isikute õiguspärast ootust. Seetõttu säilivad juba väljateenitud lisapuhkusepäevad kuni nende aegumiseni. ATS § 131 lõikes 2 on **aegumiseks ette nähtud 4-aastane periood**. Suhteliselt pikk aegumisperiood on ette nähtud seetõttu, et praeguseks kogunenud staažipäevade korruga puhkamine võib konkreetsetes olukordades mõjuda ametiasutuse töökorraldusele ja seeläbi avalike teenuste ning muude avalike hüvede loomisele negatiivselt. Kui periood oleks lühem, siis oleksid inimesed sunnitud minema puhkama üheaegselt ning ametiasutusel tekiks tööjõupuudus. Seega on juba välja teenitud lisapuhkusepäevi võimalik kasutada 4 aasta jooksul, arvates ATS-i jõustumisest. Tuleb tähele panna, et staaži eest arvestatud lisapuhkusepäevadele ei kohaldata TLS § 71 nimetatud aegumistähtaega, mis sõltub väljateenimise ajast. ATS § 131 lg 2 seob aegumise algusaja konkreetse hetkega, st ATS-i jõustumisega. Sealjuures ei tohi unustada, et lisapuhkuse päevade ja põhipuhkuse päevade aegumist tuleb arvestada erinevalt ning põhipuhkuse aegumisele kohaldatakse TLS-i nagu seni.

Aegumine peatub ajaks, kui ametnik viibib pikaajalisel puhkusel seoses lapsega, st rasedus- ja sünnituspuhkuse, lapsehoolduspuhkuse või lapsendaja puhkuse ajaks (ATS § 131 lg 3). Need on analoogilised tavalise põhipuhkuse aegumise peatumise alustega, kui välja arvata ajateenistuse või asendusteenistuse aeg (vt TLS § 68 lg 1).

Väljateenitud, kuid kasutamata **lisapuhkusepäevade arvestamisel üleminekuhetkel** tuleb lähtuda järgmisest. 1996. a ATS § 45 lg 2 kohaselt anti vähemalt 3-aastase teenistusstaaži korral ametnikule kolmanda ja iga järgmise aasta eest üks päev lisapuhkust, kuid kokku mitte rohkem kui 10 kalendripäeva. Seega nägi senikehtinud ATS-i regulatsioon ette, et iga täiendava staažiaastaga lisandus alates 3. staažiaastast õigus ühele täiendavale lisapuhkusepäevale. Kui isik asus teenistusse 20.01.2005, siis seisuga 20.01.2013 on tal õigus kuuele lisapuhkusepäevale (isikul on siis 8 aastat teenistusstaaži). Kuna ametnikule antavat staažipuhkust suurendati iga staažiaasta täitumisel ühe päeva võrra, siis lisanduvale lisapuhkusepäevale oli ametnikul õigus

uue staažiaasta täitumisel, kuid varasemad lisapuhkuse päevad oli ametnik juba välja teeninud. Juhul kui isik on kõik väljateenitud lisapuhkusepäevad kuni perioodi 20.01.2013 eest ära kasutanud, siis seisuga 1.04.2013 on ametnikul õigus kuuele lisapuhkusepäevale proportsionaalset töötatud ajale, kuid alates 20.01.2014 oleks tal olnud õigus välja võtta veel täiendav lisapuhkuse päev.

Näide: Nimetatud näite puhul on ametnikul või töötajal 1. aprilli 2013 seisuga õigus 70 päeva eest saada lisapuhkusepäevi. Nende eest toimub arvestus proportsionaalselt, s.o $6/365 \cdot 70 = 1,15$ päeva (väljateenitud lisapuhkusepäevade arv 6; päevade arv aastas; uuest staažiaastast töötatud päevade arv). Ei saa arvesse võtta lisapuhkusepäevi kokkohaga (eelpool toodud näite puhul 1,15, mis päevade arvestuses tähendab 1 päeva), seega saab lisapäeva võimaldada iga täispäeva eest. Sellise tõlgenduse kohaselt saab ametnik või töötaja ATS-i jõustumise järgselt kasutada veel 1 lisapuhkusepäeva. Meeles peab pidama, et see laieneb nii ametnikule kui ka soodustingimustel töötajale.

ATS § 131 lõikest 4 tuleneb, et staaži eest enne 01.04.2013. a välja teenitud **lisapuhkusepäevad hüvitatakse** analoogiliselt põhipuhkusele (TLS § 71) rahas juhul, kui ametniku teenistussuhte või töötaja töösuhte lõpeb. Siinkohal ei ole oluline, millisel alusel lõppemine toimus. Hüvitis makstakse välja vaid juhul, kui lisapuhkusepäevad ei ole aegunud, st kui teenistus- või töösuhte lõppes enne 01.04.2017 (v.a kui aegumine oli ATS § 131 lg 3 alusel peatunud). ATS § 131 lg 4 eesmärgiks on olnud, et soodustingimustel töölepingu alusel tööle asuvatel isikutel on võimalik kasutamata lisapuhkuse päevi kasutada 4 aasta jooksul, arvates ATS-i jõustumisest. See tähendab, et lisapuhkuse päevi teenistussuhte lõpetamisel ei hüvitata ning need kantakse üle töölepingulisse suhtesse ametiasutusega.

H. Lähetused, sh pikaajaline lähetus

Võrreldes 1996. a ATS-ga on teenistuselähetusse saatmise põhimõtteid ja korda oluliselt muudetud. Seadus eristab: 1) riigisisest lähetust (olenemata lähetuse perioodist); 2) lühiajalist välislähetust (mis kestab kuni kuus kuud) ja 3) pikaajalist välislähetust (mis kestab üle kuue kuu). Riigisisese lähetuse ja lühiajalise välislähetuse regulatsioon on ATS-s ühtne (erisused on ette nähtud vastavas Vabariigi Valitsuse määruses) ning erisused on ette nähtud pikaajalisele välislähetusele. Regulatsioon, mis sisaldub ATS § 44, kohaldub ka pikaajalisele välislähetusele, arvestades sellele kehtestatud erisusi. Sealhulgas lähetusse saatmise piiranguid (ATS § 44 lg 2) ja palga säilitamise kohustust (ATS § 44 lg-d 3 ja 4). Uuendusena näeb ATS ette kaasasolevate perekonnaliikmete eest välislähetustasu suurendamise ja abikaasatase maksmise. Kindlasti ei saa pidada välislähetustasu suurendamist kaasasoleva mittetöötava abikaasa eest ning abikaasatase teineteist dubleerivaks hüvitiseks. Need on üksteisest sõltumatud tasud ja neid makstakse erinevatele isikutele. ATS § 45 alusel makstav tasu makstakse lähetuses viibivale ametnikule, kuid ATS § 46 nimetatud tasu tema abikaasale. Välislähetustasu ja selle suurendusosa on elamiskulude kompensatsioon, mis lähtub asukohariigi elukallidusest ja muudest asukohariigi tingimustest.¹⁸⁷

Kuna ATS reguleerib eelkõige ametnike teenistussuhteid, siis kohaldub ka lähetust puudutav regulatsioon ainult ametnikele. Ametiasutuses töölepingu alusel töötavate isikute lähetusse saatmisel tuleb lähtuda TLS §-dest 21 ja 40.

Samuti ei ole teenistuselähetuse regulatsioonis tehtud erisusi põhiseaduslikele institutsioonidele ja neid teenindavatele ametiasutustele. Seega peavad ka Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontrolli, Õiguskantsleri Kantselei, kohtute ja kohaliku omavalitsuse üksuste ametnikud lähtuma nii ATS-ga kui ka selle alusel antud Vabariigi Valitsuse määrustega kehtestatud kordadest.

¹⁸⁷ Eelnõu 732, 2005.

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=732&assembly=10&u=20130114113134>

I. Teenistuselähetuse saatmine ja lähetuskulude hüvitamine

§ 44. Teenistuselähetuse saatmine ja lähetuskulude hüvitamine

(1) Teenistuselähetus on ametniku saatmine ametisse nimetamise õigust omava isiku või tema volitatud isiku korraldusel kindlaksmääratud ajavahemikus täitma teenistusülesannet väljaspool alalise ametikoha asukohta või koolitusele väljaspool alalise ametikoha asukohta.

(2) Teenistuselähetuse saatmisel arvestatakse olulisi asjaolusid, mis võivad takistada ametnikul lähetuses viibida. Ametnikku, kes on rase või kasvatab alla kolmeaastast või puudega alaealist last, võib teenistuselähetusse saata üksnes tema kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis antud nõusolekul.

(3) Teenistuselähetuse ajaks säilitatakse ametnikule ametikoht ja palk.

(4) Ametiasutus ei tohi teenistuselähetusse saadetud ametnikule anda teenistusülesandeid ajal, kui ametnik täidab Euroopa Liidu institutsioonide juures riikliku eksperdi ülesandeid. Riikliku eksperdi ülesannete täitmise ajaks säilitatakse ametnikule põhipalk ja õigus asuda pärast teenistuselähetuse lõppemist teenistusse endisele või samaväärsele ametikohale.

(5) Ametniku teenistuselähetuse saatmise ja lähetuskulude hüvitamise, sealhulgas päevaraha määra ning päevaraha maksmise tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

Käesolev regulatsioon kohaldub nii siseriiklikule lähetusele kui ka lühiajalisele kuni kuus kuud kestvale välislähetusele. Käesoleva paragrahvi sätteid kohaldatakse ka pikaajalisele välislähetusele, arvestades ATS § 45 ja 46 sellele ettenähtud erisustega.

Teenistuselähetuse saatmisel on olulised mitmed aspektid, mida ka lähemalt käsitletakse.

Teenistuselähetuse saatmise otsustab **ametisse nimetamise õigust omav isik** või tema volitatud isik. Kuna ametniku kogu teenistussuhte üle otsustab ametisse nimetamise õigust omav isik (ametikohale nimetamine, ametikohalt ja teenistusest vabastamine), siis peab sama isik otsustama ka ametniku muid teenistussuhte olulisi tingimusi, sh lähetuse saatmist. Lähetusse saatmine peab olema ametiasutuse seisukohast otstarbekas ja vastama ametniku teenistusülesannetele. Samuti ei ole lähetus reeglina ametniku, vaid ametiasutuse huvides. Seega ei ole ametnikul endal subjektiivset õigust lähetusele, ega õigust nõuda enda lähetusse saatmist.¹⁸⁸

Seadus lubab lähetusse saatmise õigust ka edasi volitada. Edasivolitamine on mõistlik sagedasti toimivate lähetuste korral, mis ei too kaasa olulisi kulusid. Kuna lähetusse saatmine on teenistusülesande täitmiseks kohustamine, siis tuleks asuda seisukohale, et seda korraldust võib anda ainult ametnik. Kui lähetus toob ametiasutusele kaasa kulusid, peaks lähetuse üle otsustama tõenäoliselt isik, kellel on õigus selliste kulutuste tegemist lubada. Vähemalt peab lähetuse otsustamine olema sellise isikuga kooskõlastatud. Kui aga lähetusega täiendavaid kulusid ei kaasne (nt ühepäevased või lühemad siselähetused), võib lähetuse üle otsustajat vabamalt valida. On võimalik anda lähetuse otsustamise volitusi erinevateks juhtudeks erinevatele tasanditele.

Näide: Kuna välislähetusega kaasnevad olulised kulud, siis võib jääda selle otsustamine ametiasutuse juhile või tema asetäitjale. Mitmepäevase siselähetuse lubamise õigus võib olla antud osakonna juhataja tasandile, kes peab otsuse eelnevalt kooskõlastama finantsüksusega. Ühepäevase siselähetuse üle otsustamise võib jätta ametniku vahetule juhile.

¹⁸⁸ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16718.16719&tekst=RK/3-3-1-13-10>

Tulenevalt ATS § 44 lõikest 1 on lähetus teenistusülesannete täitmine väljaspool ametikoha asukohta kellegi korraldusel. Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määruse nr 112 „Ametniku teenistuselähetusse saatmise, lähetuskulude hüvitamise ning päevaraha maksmise tingimused ja kord ning päevaraha määr“ § 3 lg 1 kohaselt **vormistatakse** lähetusse saatmine ja lähetuskulude hüvitamine kooskõlas ametiasutuse asjaajamist ning raamatupidamisarvestust ja -aruandlust reguleerivates õigusaktides sätestatud nõuetega. Samad reeglid olid ette nähtud ka siiani ning selles osas muudatusi tehtud ei ole. Korralduse all ei ole mõeldud konkreetset otsuse vormi. Lähetusse saatmise korraldus võib olla pealkirjastatud korraldusena, otsusena, käskkirjana vms, samuti on sobiv lähetustaotluse kooskõlastamine/kinnitamine ametisse nimetamise õigust omava isiku või tema volitatud isiku poolt.

Näide: Lähetuskorralduse vormistamist ei pruugi vaja minna juhtudel, kui ühepäevase siselähetusega ei kaasne täiendavaid kulusid või kui lähetusotsuse tegemine on antud ametniku enda pädevusse (nt ametiasutuse juhile on antud õigus otsustada enda siselähetuse üle).

Tähele tuleb panna, et Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määruse nr 112 § 2 lg 2 kohaselt saadetakse ametnik välislähetusse ametisse nimetamise õigust omava isiku või tema volitatud isiku otsuse alusel, milles märgitakse vähemalt lähetuse sihtkoht, organisatsioon, kuhu lähetatav suunatakse, lähetuse kestus, eesmärk ning lähetuskulude hüvitamise ja päevaraha määr. Seega välislähetuse vormistamine on Vabariigi Valitsuse määrusest tulenevalt nõutav.

Lähetusse saatmise korralduses peavad sisalduma **andmed lähetusperioodi osas**. Tulenevalt lähetusperioodist sõltuvad ka hüvitamisele kuuluvad summad. Juhul kui tegemist on välislähetusega ja see kestab kauem kui kuus kuud, kuulub täiendavalt kohaldamisele ka ATS § 45 ja 46 regulatsioon.

Lähetusse saadetakse **väljaspool alalise ametikoha asukohta** – alalise ametikoha asukohta määratakse kindlaks ametikohale nimetamise haldusaktis (vt ATS § 26 lg 1 p 6). Alalise ametikoha asukohaks märgitakse kohaliku omavalitsusüksuse territoorium, kus ametikoha ülesannete täitmine toimub.

Näide: Seega võib siselähetuseks olla olukord, kus Maardus töötav ametnik saadetakse teenistusülesandeid täitma Tallinnasse Lasnamäele. Samas ei ole teenistuselähetuseks olukord, kus Lasnamäel töötav ametnik saadetakse teenistusülesannete täitmisele Öismäele (vt lähemalt ATS § 26 lg 1 p 6 kommi).

Lähetus võib olla seotud **nii koolitusele kui ka teenistusülesannete täitmisele** suunamisega - teenistuselähetus ei pea olema seotud üksnes teenistusülesannete täitmisele suunamisega, vaid ka koolitusele suunamisega. Koolitusele saatmise korraldus on oma olemuselt samuti korraldus teenistusülesannete täitmiseks (vt lähemalt ATS § 31 kommi). Lähetuse korralduses peab sisalduma ülesanne, milleks ametnik lähetusse suunatakse. Juhul kui on tegemist pikaajalise koolitusega, tuleb arvesse võtta, et sellele võib kohalduda ka ressursimahuka koolituse regulatsioon, või kui on tegemist pikaajalise koolitusega välisriiki, siis täiendavalt ka pikaajalise välislähetuse regulatsioon.

ATS-s ei ole erinevalt TLS § 21 lõikest 2 ette nähtud, et isikut ei või saata lähetusse kauemaks kui 30 järjestikuseks kalendripäevaks, kui ei ole kokku lepitud teisiti. ATS-s ei ole kokkulepe määrava tähtsusega ning ametisse nimetamise õigust omav isik saab **kohustada ametnikku teenistuselähetusse minema**. Siiski tuleb ametisse nimetamise õigust omaval isikul arvesse võtta **olulisi asjaolusid**, mis võiksid takistada ametnikul lähetuses viibida. ATS-i kohaselt saab rasedaid ja neid, kes kasvatavad alla kolmeaastast või puudega last, lähetusse saata üksnes nende kirjalikku taasesitamist võimaldavas **vormis** antud nõusolekul (vt lähemalt 1. ptk A IV „dokumendi vormid“). Lisaks loetletud gruppidele peab arvesse võtma ka muid olulisi takistusi – eelkõige haigust, isiklike ja perekondlike takistusi, mille tõttu on ametnikul raskendatud lähetuses viibimine. Seadus ei näe ka ette lähetusse mineku kohustuslikku etteteatamistähtaega, kuna teatud juhtudel võib olla vajadus ootamatuteks lähetusteks teenistusalastes huvides. Seda enam tuleb arvestada olulisi asjaolusid. Kui paarinädalase

etteteatamistähtajaga võib ametnikul olla võimalik lähetusse minna, siis ühepäevase etteteatamisega võib see osutuda võimatuks.

Teenistuselähetuses viibimise ajal **jätkatakse ametnikule palga maksmist** (ATS § 44 lg 3). Kuna ametnik jätkuvalt täidab teenistusülesandeid, siis tal säilib ka palga saamise õigus. Olukorras, kus ametnik on suunatud lähetusse EL institutsioonide juurde riikliku eksperdi ülesandeid täitma, tuleb talle säilitada mitte palk, vaid põhipalk (vt lähemalt ATS § 61 komm).

Õigusaktides ettenähtud juhtudel makstakse ametnikule lisaks ka lähetuse **päevaraha**. Vabariigi Valitsuse 19.12.1012 määruse nr 112 § 4 lg 1 kohaselt makstakse päevaraha välislähetuse korral 32 eurot päevas. Riigisisese lähetuse korral päevaraha ei maksta. Sama määruse § 4 lg 2 kohaselt võib ametniku välislähetusse saatnud isik päevaraha määra vähendada kuni 70 protsenti, kui lähetuskohas viibimise ajal tagatakse lähetatule tasuta toitlustamine (vt lähemalt Vabariigi Valitsuse 19.12.1012 määruse nr 112 § 4 regulatsiooni ja seal sätestatud päevaraha maksmise täiendavaid erisusi).

Kui ametnik teenistuselähetusest naaseb, peab talle olema garanteeritud **sama ametikoht** (ATS § 44 lg 3), st et ametnik lähetuse ajaks oma ametikohalt formaalselt ega sisuliselt ei lahku, täidab oma teenistusülesandeid ka lähetuses viibides ja lähetusest naasmisel jätkab oma teenistust nagu varemgi. Sellest teeb olulise erandi ATS § 44 lg 4, millest nähtub, et ametnik on EL juures riikliku eksperdi ülesannete täitmise ajaks vabastatud oma ametikoha ülesannete täitmisest. Kui teenistuselähetus on pikaajaline ning ametiasutuses on vahepeal tehtud ümberkorraldusi, mistõttu täpselt sama ametikohta garanteerida ei ole võimalik, siis tuleks ametnikule pakkuda vähemalt **samaväärset ametikohta**. Tavapäraselt on sellised lähetused seotud ülesannete täitmisega Euroopa Liidu institutsioonide juures. Seega näeb ATS § 44 lg 4 ette, et kui ametnik täidab riikliku eksperdi ülesandeid Euroopa Liidu institutsioonide juures, tuleb talle naasmisel garanteerida endine või samaväärne ametikoht. Kui ametnik ei ole nõus uute teenistustingimustega ega nõuetega (leides, et neid on oluliselt muudetud), võib ta nõuda koondamist ATS § 90 lg 2 alusel (vt lähemalt ATS § 90 lg 2 komm).

Täpsema regulatsiooni ametniku teenistuselähetusse saatmise ja lähetuskulude hüvitamise kohta (sealhulgas päevaraha maksmise tingimused ja korra) kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega (ATS § 44 lg 5 alusel).¹⁸⁹

Lähetuskulude all on hõlmatud nii sõidu- ja majutuskulud (sh isikliku sõiduauto kasutamise kulud) kui ka muud lähetusülesande täitmisega seonduvad kulud. Muud lähetusülesande täitmisega seonduvad kulud on kulud, mis tekivad seetõttu, et ametnik on lähetuses ja mis tavatööl käies ei tekiks, näiteks sõidupiletite broneerimistasu, reisikindlustus, viisa, samuti telefoniühenduse ja interneti kasutamise kulud, kui need olid vajalikud teenistusülesannete täitmiseks. Kulud hüvitatakse, olenemata sellest, kas tegemist on riigisisese või välislähetusega. Kuna ametnik täidab lähetuse käigus teenistusülesandeid, siis ei pea ta seda tegema oma kulul. See on kooskõlas ka ATS § 51 lõikes 7 sisalduva põhimõttega, et ametiasutus peab teenistus- ja usaldussuhte raames seisma hea ametniku teenistuslaste huvide eest, sealhulgas tagama teenistusülesannete täitmiseks sobivad tingimused. Samas ei ole välistatud olukord, kus ametiasutus kannab lähetuseks vajalikud mõistlikud kulud, kuid kui ametnik soovib kasutada kõrgemal tasemel majutust või transporti, siis lepitakse kokku ka ametniku omaosaluses.¹⁹⁰ Näiteks kui ametiasutus peab mõistlikuks ööbimist 4* hotellis ja ametnik soovib ööbida 5* hotellis, saab kokku leppida, et ametnik tasub 4* hotelli hinda ületava summa.

II. Pikaajaline välislähetus ja lähetuskulude hüvitamine ning abikaasatasu

§ 45. Pikaajaline välislähetus ja lähetuskulude hüvitamine

(1) Pikaajaline välislähetus on üle kuue kuu kestev teenistuselähetus välisriiki.

¹⁸⁹ Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määrus nr 112 „Ametniku teenistuselähetusse saatmise, lähetuskulude hüvitamise ning päevaraha maksmise tingimused ja kord ning päevaraha määr“. <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012035>

¹⁹⁰ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.2.10648.10666.10669&tekst=RK/3-2-1-175-11>

(2) Pikaajalises välislähetuses oleku ajal makstakse ametnikule lisaks tema palgale iga kuu välislähetustasu.

(3) Ametniku välislähetustasu arvutatakse, korrutades lähetustasu lähtesumma selle linna koefitsiendiga, kuhu ametnik lähetati. Lähetustasu suuruse arvutamisel võetakse aluseks välisteenistuse seaduse alusel kehtestatud linnade koefitsiendid või käesoleva paragrahvi lõikes 6 nimetatud Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud linnade koefitsiendid, kui välisteenistuse seaduse alusel vastava linna koefitsienti ei ole kehtestatud.

(4) Pikaajalise välislähetuse korral hüvitatakse lähetusse saadetava ametniku ja temaga kaasas oleva perekonnaliikme:

1) kolimiskulu;

2) majutuskulu;

3) kindlustus- ja ravikulu;

4) koolieelse lasteasutuse tasu või lapsehoidja töötasu maksmiseks tehtud kulu;

5) alates viieaastase, või kui asukohariigis on ette nähtud varasem koolikohustus, siis noorema kaasasoleva lapse põhi- ja keskhariduse omandamise kulu;

6) Eestisse puhkusele ja sealt tagasi sõidu kulu üks kord lähetusaastas.

(5) Ametniku pikaajalisse välislähetusse saatmise korra, lähetustasu lähtesummad, lähetustasu arvutamise ja maksmise korra ning lähetuskulude hüvitamise tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

(6) Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega linnade koefitsiendid ulatuses, mis ei ole kehtestatud välisteenistuse seaduse alusel. Linnade koefitsientide määramisel lähtutakse elukallidusest, valuutakursside muutusest, turvariskidest ja muudest olulistest asjaoludest.

(7) Käesoleva paragrahvi lõike 4 punktis 3 nimetatud ravikulude loetelu kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

(8) Ametnikuga kaasas oleva mittetöötava abikaasa eest suurendatakse ametniku välislähetustasu 25 protsenti.

(9) Iga kaasasoleva lapse eest suurendatakse ametniku välislähetustasu Vabariigi Valitsuse määratud summa ulatuses.

(10) Kaasasolev laps käesoleva seaduse tähenduses on pikaajalises lähetuses oleva ametnikuga alaliselt vähemalt 183 päeva lähetusaasta jooksul kaasas olev alaealine laps või põhi- või keskharidust omandav või abi vajav töövõimetu täisealine laps.

(11) Kaasasoleva abikaasa eest ettenähtud välislähetustasu suurenduse maksmine ametnikule lõpetatakse, kui abikaasa ajutise töötamise või teenuse osutamise eest saadud tulu kvartalis ületab käesoleva seaduse § 46 lõikes 1 nimetatud tasumäära kaks korda. Suurenduse maksmine lõpetatakse kõnealusele kvartalile järgneval kuul.

(12) Kaasasoleva perekonnaliikme eest ettenähtud välislähetustasu suurenduse maksmine lõpetatakse, kui perekonnaliige viibib lähetusaasta jooksul asukohariigis vähem kui 183 päeva.

(13) Kaasasoleva perekonnaliikme eest ettenähtud välislahetustasu suurenduse maksmine lõpetatakse, kui perekonnaliige lahkub alaliselt asukohariigist, asub elama ametnikust eraldi leibkonda või asub alaliselt tööle või teenust osutama.

(14) Kaasasoleva perekonnaliikme eest ametniku välislahetustasu suurendamise ja maksmise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

(15) Käesoleva paragrahvi lõikes 4 sätestatud kulu ei hüvitata ametnikuga kaasas oleva perekonnaliikme eest pikaajalise välislahetuse korral, kui lahetuse ajal ei ole võimalik tagada lahetuse asukohas perekonnaliikme majutust või julgeolekut.

§ 46. Abikaasatasu

(1) Pikaajalise välislahetuse saadetud ametnikuga kaasas olevale mittetöötavale abikaasale makstakse igal kuul abikaasatasu, mille suurus arvutatakse, korrutades töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud töötasu alammäära täistööajaga töötamise korral kuus kahega.

(2) Abikaasatasu maksmine lõpetatakse, kui abikaasa ajutise töötamise või teenuse osutamise eest saadud tulu kvartalis ületab käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tasumäära vähemalt kaks korda. Sellisel juhul lõpetatakse abikaasatasu maksmine kõnealusele kvartalile järgneval kuul.

(3) Abikaasatasu maksmine lõpetatakse, kui abikaasa viibib lahetusaasta jooksul asukohariigis vähem kui 183 päeva. Asukohariigist äraolekuks ei loeta kaasasoleva abikaasa kaasasolekut ametniku teenistuslahetuses.

(4) Abikaasatasu maksmine lõpetatakse, kui abikaasa asub elama ametnikust eraldi leibkonda, asub alaliselt tööle või teenust osutama, mille eest saadav sissetulek on suurem kui töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud töötasu alammäär täistööajaga töötamise korral kuus, või lahkub alaliselt asukohariigist.

(5) Abikaasatasu ei maksta ametnikuga kaasas olevale mittetöötavale abikaasale, kellele tehakse väljamakseid riikliku pensionikindlustuse seaduse, väljateenitud aastate pensionide seaduse, soodustingimustel vanaduspensionide seaduse, Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu ning Riigikogu VII, VIII ja IX koosseisu liikmete pensioni seaduse või kogumispensionide seaduse alusel. Abikaasatasu ei maksta ka juhul, kui ametniku kaasasolevale mittetöötavale abikaasale makstakse eripensioni avalikku teenistust reguleeriva eriseaduse alusel.

(6) Ametniku puhkuse ajal jätkatakse abikaasale, ka asukohariigist äraoleku korral, abikaasatasu maksmist.

(7) Kui kaasasolev mittetöötav abikaasa on asukohariigist ajutiselt ära sünnituse tõttu Eestis, jätkatakse abikaasatasu maksmist, kuid mitte kauem kui kaks kuud.

(8) Abikaasatasu maksmise tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

Pikaajalise välislahetuse regulatsioon, kaasasoleva perekonnaliikme eest välislahetustasu suurendamine ja abikaasatasu lisamine on üheks oluliseks muudatuseks võrreldes 1996. a ATS-ga. Nimetatud regulatsioonid on koostatud eesmärgiga lähendada üldise ATS välislahetuse saatmise regulatsiooni VTS vastavale regulatsioonile (VTS § 63-70). Õiguskantsler pöördus 31.08.2007 Justiitsministeeriumi ja Kaitseministeeriumi poole seoses temale saadetud isiku palvega kontrollida, kas VTS alusel ja kaitseväeteenistuse seaduse alusel välislahetuse saadetud teenistuja abikaasasid koheldakse ebavõrdselt. Õiguskantsler on oma märgukirjas öelnud järgmist: „Kuna abikaasatasu eesmärgiks on suures ulatuses soodustada abikaasa lahetuse kaasatulekut ning sellega täisväärtusliku pereelu elamise võimalikkust ning arvestades, et nii välisteenistus Välisministeeriumi koosseisuvälise teenistujana VTS alusel kui ka üle kuuekuuline muu lahetus Eesti riigi avaliku teenistujana on võrreldavad abikaasa kaasavõtmise aspektist, on mul tekkinud kahtlus, et abikaasatasu mittemaksmine

viimatinimetatud teenistujate kaasasolevatele mittetöötavatele abikaasadele kujutab endast PS § 12 lg 1 riivet.“

1. Pikaajaline välislahetus

ATS § 45 nähakse ette pikaajalisele välislahetusele eriregulatsioon võrreldes teiste lahetustega. Pikaajaliseks välislahetuseks loetakse sellist teenistust, mis **kestab üle kuue kuu** järjest. Seega ei ole pikaajaliseks välislahetuseks olukord, kus isik viibib nt aastas teenistustlahetuses üle 6 kuu, kuid see koosneb mitmetest lühematest lahetustest. Teine oluline tunnus on see, et **lahetus ei toimu Eesti piires**. ATS § 45 ja 46 toodud tagatised on sellised, mida on tarvis vaid juhtudel, kui ametnik viibib pika aja jooksul oma kodust eemal.

Pikaajalise välislahetuse puhul tuleb arvesse võtta ka ATS § 44 regulatsiooni, mis sätestab, et lahetusse saadetakse: 1) ametisse nimetamise õigust omava isiku või tema volitatud isiku korraldusel; 2) kindlaksmääratud ajavahemikuks; 3) täitma teenistusülesannet või osalema koolitusel; 4) väljaspool alalise ametikoha asukohta (vt lähemalt ATS § 44 komm). Täpsema ametniku pikaajalisse välislahetusse saatmise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.¹⁹¹

Tähele tuleb panna, et lahetusega seoses makstavad summad (välislahetustasu, kulude hüvitised) ei kuulu palga mõiste alla ning on maksuvabad. Vastavalt tulumaksuseaduse § 13 lg 1 punktile 3 ei maksustata tulumaksuga ametnikule tööandja või tema asemel kolmanda isiku makstavat teenistus-, töö- või ametilahetusega seotud kulude hüvitist ning välislahetuse päevaraha ja välislahetustasu, samuti teenistuja perekonnaliikme eest makstavat nimetatud kulude hüvitist ning teises paikkonnas asuvale ametikohale nimetamisega seotud kolimiskulude hüvitist.

Vastavalt ATS § 45 lõikele 2 makstakse ametnikule pikaajalises välislahetuses oleku ajal lisaks tema palgale iga kuu **välislahetustasu** (sarnane regulatsioon sisaldub VTS § 63 lõikes 1). Ametniku ühe kalendrikuu välislahetustasu suurus on lahetustasu lähtesumma (sätestatakse ATS § 45 lg 5 alusel antava Vabariigi Valitsuse määrusega) ja lahetuse sihtkoha linna koefitsiendi korrutis. Ametniku välislahetustasu arvutamisel võetakse aluseks üldjuhul VTS § 63 lg 4 alusel välisministri kehtestatud linnade koefitsiendid. Üksnes juhul, kui lahetuskoha linn ei sisaldu VTS alusel kehtestatud määruses, tuleb aluseks võtta ATS § 45 lg 6 alusel kehtestatud linnade koefitsiendid. Linnade koefitsiendid erinevad tulenevalt elukallidusest, valuutakursside muutusest, turvariskidest ja muudest olulistest asjaoludest. Ametniku lahetustasu lähtesummad, lahetustasu arvutamise ja maksmise korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega (ATS § 45 lg 5 alusel).¹⁹²

Lisaks välislahetustasule **hüvitatakse** ametnikule ja temaga kaasas olevale perekonnaliikmele kolimis-, majutus-, kindlustus- ja ravikulud, koolieelse lasteasutuse tasu või lapsehoidja töötasu maksmiseks tehtud kulu, lapse põhi- ja keskhariduse omandamise kulu, Eestisse puhkusele ja sealt tagasi sõidu kulu üks kord lahetusaastas (analoogne regulatsioon sisaldub VTS § 65 lõikes 1) (ATS § 45 lg 4). Täpsemad lahetuskulude hüvitamise tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega ATS § 45 lg 5 alusel ning ravikulude loetelu ATS § 45 lg 7 alusel.¹⁹³

¹⁹¹ Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määrus nr 115 „Ametniku pikaajalisse välislahetusse saatmise kord, lahetustasu lähtesummad ning lahetustasu arvutamise ja maksmise kord, lahetuskulude hüvitamise tingimused ja kord, hüvitatavate ravikulude loetelu, kaasasoleva perekonnaliikme eest välislahetustasu suurendamise ja maksmise kord ning abikaasatase maksmise tingimused ja kord“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012038>

¹⁹² Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määrus nr 115 „Ametniku pikaajalisse välislahetusse saatmise kord, lahetustasu lähtesummad ning lahetustasu arvutamise ja maksmise kord, lahetuskulude hüvitamise tingimused ja kord, hüvitatavate ravikulude loetelu, kaasasoleva perekonnaliikme eest välislahetustasu suurendamise ja maksmise kord ning abikaasatase maksmise tingimused ja kord“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012038>

¹⁹³ Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määrus nr 115 „Ametniku pikaajalisse välislahetusse saatmise kord, lahetustasu lähtesummad ning lahetustasu arvutamise ja maksmise kord, lahetuskulude hüvitamise tingimused ja kord, hüvitatavate ravikulude loetelu, kaasasoleva perekonnaliikme eest välislahetustasu suurendamise ja maksmise kord ning abikaasatase maksmise tingimused ja kord“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012038>

ATS § 45 lõikes 15 on tehtud erisus, et ATS § 45 lõikes 4 sätestatud kulu ei hüvitata ametnikuga kaasas oleva perekonnaliikme eest pikaajalise välislähetuse korral, kui lähetuse ajal ei ole võimalik tagada lähetuse asukohas perekonnaliikme majutust või julgeolekut. Ametiasutusel peab olema võimalik keelduda pikaajalisse välislähetusse mineva ametniku perekonnaliikmete kaasa võtmise lubamisest. Seda juhtudel, kui lähetuse piirkonnas puuduvad võimalused perekonna majutamiseks või ei suudeta tagada perekonnaliikme ohutust, sealhulgas võimalik oht tervisele. Näiteks Kaitseväes saadetakse pikaajalisse välislähetusse koos sõjalaevaga kogu meeskond. Sõjalaeval ei ole kindlat sihtkohta, vaid lähetus hõlmab laia territooriumi (nt Vahemeri). Lähetus võib toimuda ka konflikti piirkonda (nt Kosovo, Afganistan), kuhu samuti perekonna kaasa võtmine ei ole mõistlik. Riik ei pea soodustama isikute liikumist kõrge riskiga piirkondadesse. Säte ei takista perekonnaliikmete vabatahtlikku ja omal kulul reisimist.

Analoogiliselt VTS § 66 näeb ATS § 45 regulatsioon ette **ametnikuga kaasasolevate perekonnaliikmete eest välislähetustasu suurendamise**. Välislähetustasu ja selle suurendamine kaasasoleva mittetöötava abikaasa ja kaasasoleva lapse eest on ette nähtud ametnikule elamiskulude katteks välismaal. Kui kaasasolev abikaasa jätkab töötamist Eestis asuva tööandja heaks või töötab asukohariigis, saab ta töötasu ega vaja riigi toetust. Töö puudumine on ka üks olulisi tingimusi riigitoetuste saamiseks. Töötasust maksab abikaasa asjaomase riigi makse, mis annab talle selles riigis kehtivad sotsiaalsed tagatised.¹⁹⁴ Mittetöötava abikaasa eest suurendatakse välislähetustasu 25% ning iga kaasasoleva lapse eest suurendatakse ametniku välislähetustasu kindla Vabariigi Valitsuse määratud summa ulatuses. Siinkohal on lähtutud põhimõttest, et välislähetustasu suurendamine kaasasolevate laste eest oleks kõigile ühtne. Kaasasolevaks abikaasaks loetakse vaid ametlikult registreeritud abielus olevat isikut. Vabaabielule ATS § 45 ei laiene. Kaasasolevaks lapseks loetakse: 1) alaealist last, 2) põhi- või keskharidust omandavat last või 3) abi vajavat töövõimetut täisealist last.

ATS § 45 lõigetes 11-13 on sätestatud juhud, millal lõpetatakse välislähetustasu suurenduse maksmine. Kuna välislähetuse suurenduse maksmine on ette nähtud eesmärgiga katta välismaal elamiskulud, siis **välislähetustasu suurendamine ei ole vajalik, kui:**

- kaasasolev perekonnaliige **viibib lähetusaasta jooksul asukohariigis vähem kui 183 päeva** (lg 12). See säte kohaldub nii ametniku abikaasale kui lastele, st nii ATS § 45 lõikes 8 kui lõikes 9 nimetatud isikutele. Lähetusaasta alguseks loetakse ametniku haldusaktijärgne lähetuse alguse kuupäev (kui kaasasolev perekonnaliige saabub asukohariiki koos lähetatava ametnikuga). Kui ametniku perekonnaliige saabub esmakordselt lähetuse sihtkohariiki hiljem kui ametnik, loetakse perekonnaliikme esimese lähetusaasta alguseks lähetuse sihtkohariiki saabumise päev. Täpsemad juhised lähetusaasta arvutamise kohta sisalduvad ATS § 45 lg 14 alusel antud Vabariigi Valitsuse määruses.¹⁹⁵ Asukohariigis viibimise üle peab arvestust pidama ametiasutus, lähtudes ametniku esitatud andmetest. Valeandmete esitamise korral on võimalik alustada distsiplinaarmenetlus teenistuskohustuse süülise rikkumise tõttu (vt lähemalt ATS 8 ptk komm).
- perekonnaliige **lahkub alaliselt asukohariigist, asub elama ametnikust eraldi leibkonda või asub alaliselt tööle või teenust osutama** (lg 13). Kui perekonnaliige lahkub alaliselt asukohariigist või asub elama ametnikust eraldi leibkonda, siis ei ole ametnikul täiendavaid kulusid seoses perekonnaliikme ülalpidamisega. Samuti ei ole vajalik riigi toetus juhtudel, kui nt abikaasa asub alaliselt tööle või teenust osutama. See säte kohaldub nii ametniku abikaasale kui lastele, st nii ATS § 45 lõikes 8 kui lõikes 9 nimetatud isikutele.
- kaasasoleva abikaasa eest ettenähtud välislähetustasu suurendamine lõpetatakse, **kui abikaasa ajutise töötamise või teenuse osutamise eest saadud tulu kvartalis ületab**

¹⁹⁴ Eelnõu 732, 2005.

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=732&assembly=10&u=20130114113134>

¹⁹⁵ Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määrus nr 115 „Ametniku pikaajalisse välislähetusse saatmise kord, lähetustasu lähtesummad ning lähetustasu arvutamise ja maksmise kord, lähetuskulude hüvitamise tingimused ja kord, hüvitatavate ravikulude loetelu, kaasasoleva perekonnaliikme eest välislähetustasu suurendamise ja maksmise kord ning abikaasatase maksamise tingimused ja kord“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012038>

abikaasatasu määra kaks korda (lg 11). 2012. aastal oli töötasu alammääraks täistööajaga töötamise korral 290 eurot kuus ehk abikaasatasu määr oli 580 eurot. Teatud summa piiresse jäävate ajutiste töiste sissetulekute puhul jätkatakse endiselt välislahetustasu suurendamist. See põhimõte on üle võetud teistelt riikidelt. Selle kohaselt ei ole välistatud ühekordsed tööd (näiteks ajakirjanduslik kaastöö, loengud ülikoolis), kui nende eest makstav tasu kvartalis ei ole suurem kui kahekordne abikaasatasu. Kuna ATS § 45 lõikes 11 on nimetatud vaid töötamisest või teenuse osutamisest tekkinud tulu, siis piirmäära hulka ei arvestata selliseid sissetulekuid, mis ei ole töised. Näiteks pärandus, lotovõit, dividendid jne.¹⁹⁶

2. Abikaasatasu

Abikaasatasu regulatsioon on ette nähtud eesmärgiga tagada võrdsus VTS ja ATS alusel pikaajalisse välislahetusse saadetud ametnikega kaasasolevate abikaasade sotsiaalsete garantiide osas. Võrreldes ATS alusel välislahetusse saadetud isikute abikaasasid ning VTS alusel välislahetusse saadetud isikute abikaasasid, saab tõdeda, et mõlemal juhul on abikaasad analoogilises olukorras. Mõlemal juhul eeldab abikaasa välislahetusse kaasaminek reeglina töökohast loobumist ja karjääri katkemist Eestis ning teatud juhtudel ka kvalifikatsiooni langemist. Nõrgad sotsiaalsed garantiid ning abikaasa rahaline ja tööalane kaotus võivad mõlemal juhul viia selleni, et abikaasa otsustab Eestisse jääda ning perekond on sunnitud pikalt lahus elama. Mõlemal juhul võib abikaasa Eestisse jäämine suurendada teenistuja julgeolekuriske ja halvimal juhul kaasa tuua perekonna lagunemise, mis kindlasti ei ole riigi üldistes huvides. Kaasasoleva abikaasa tasu võimaldab: 1) jätkata pensioni II samba makseid; 2) kindlustada tasult makstava sotsiaalmaksuga vanaduspension; 3) maksta välislahetusest naasvale ja tööd mitteleidvale abikaasale töötushüvitisi; 4) soodustada perega kooselamist; 5) vähendada välislahetusega kaasnevaid julgeolekuriske. Abikaasatasu kehtestamine on seotud ka abikaasa aktiivse tegevusega, olles teenistujaga välislahetuses kaasas. Riik peaks soosima abikaasa välislahetusse kaasainemist, kuna perekond tagab ametnikule loomuliku sotsiaalse keskkonna, mis avaldab omakorda positiivset mõju ametniku tööle. Lisaks tuleb abikaasal sageli (sõltuvalt ametniku ametikohast) täita ka esindusülesandeid või olla lihtsalt ametnikule abiks. Seetõttu on õige nimetada makstavat rahasummat tasuks, mitte toetuseks, kuna tegemist on osalt aktiivse tegevuse eest makstava tasuga.¹⁹⁷

Kaasasolevaks abikaasaks loetakse vaid ametlikult registreeritud abielus olevat isikut. Vabaabielule ATS § 46 ei laiene. Abikaasatasu makstakse pikaajalisse välislahetusse saadetud ametnikuga kaasasolevale **mittetöötavale** abikaasale. Siinkohal tuleb rõhutada, et kui välislahetustasu suurendust kaasasoleva abikaasa eest makstakse pikaajalises välislahetuses olevale ametnikule endale, siis abikaasatasu makstakse abikaasale. Abikaasatasu suurus on **kahekordne** TLS § 29 lg 5 alusel kehtestatud **töötasu alammäär** (täistööajaga töötamise korral kuus). 2012. aastal oli abikaasatasu suurus 580 eurot (2x290).

Abikaasatasu maksmine lõpetatakse ATS § 46 lõigete 2-5 kohaselt juhul:

- kui abikaasa ajutise töötamise või teenuse osutamise eest saadud **tulu kvartalis ületab kaks korda abikaasatasu** (lg 2) - teatud summa piiresse jäävate ajutiste töiste sissetulekute puhul jätkatakse endiselt abikaasatasu maksmist. Tulenevalt ATS § 46 lg 2 tekstist on selliseks juhtumiks olukord, kus abikaasa ajutise töötamise või teenuse osutamise eest saadud tulu ületab neljakordset TLS § 29 lg 5 alusel kehtestatud töötasu alammäära. See tähendab 2012. aastal 4x290 eurot, mis võrdub 1160 eurot. Tuleb tähele panna, et seda summat ei arvestata kuupõhiselt, vaid kvartalipõhiselt. Kui ametniku abikaasa kvartalis tõepoolest sellest summast rohkem teenis, ei maksta talle abikaasatasu sellele kvartalile järgneval kvartalil.

¹⁹⁶ Eelnõu 732, 2005.

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=732&assembly=10&u=20130114113134>

¹⁹⁷ Eelnõu 732, 2005.

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=732&assembly=10&u=20130114113134>

- abikaasa **viibib** lähetusaasta jooksul **asukohariigis vähem kui 183 päeva** (lõiked 3, 6 ja 7) – võrreldes välislähetustasu suurendamisega on abikaasatase maksmisel ette nähtud täiendavad juhud, mis loetakse asukohariigis viibimise hulka. Kaasasoleva abikaasa asukohariigist **äraolekuks ei loeta** abikaasa kaasasolekut ametniku teenistuslähetusel (lg 3), asukohariigist eemalolekut seoses pikaajalisse välislähetusse saadetud ametniku puhkusega (lg 6) ja abikaasa äraolekut sünnituse tõttu Eestis (lg 7). Viimasel juhul jätkatakse abikaasatase maksmist küll mitte rohkem kui 2 kuu vältel. Asukohariigis viibimise üle peab arvestust pidama ametiasutus lähtudes ametniku esitatud andmetest. Valeandmete esitamise korral on võimalik alustada distsiplinaarmenetlust teenistuskohustuse süülise rikkumise tõttu (vt lähemalt ATS 8. ptk komm).
- kui abikaasa **asub alaliselt tööle või teenust osutama**, mille eest saadav sissetulek on suurem kui TLS § 29 lg 5 alusel kehtestatud töötasu alammäär täistööajaga töötamise korral kuus (kuna Eesti poolt tuleb tagada miinimum töötasu) **või kui abikaasa asub elama ametnikust eraldi leibkonda või lahkub asukohariigist** (lg 4).
- kui abikaasale **makstakse mistahes pensioni**, kuna abikaasatase kehtestamise üks põhilisi eesmärke on tagada see, et abikaasa saaks pensioniikka jõudes pensioni. Pensioni saavate abikaasade puhul on see eesmärk täidetud, seega ei oleks otstarbekas ega õiguspärane näha pensionäridest abikaasadele ette nii abikaasatase kui ka pension. Kuigi kättesaadava abikaasatase ja pensioni suurus võivad teatud määral erineda, ei anna see alust teha juurdemakseid neile pensionäridest abikaasadele, kelle pension on pisut väiksem kui kättesaadav abikaasatase.¹⁹⁸

Abikaasatase maksmise tingimused ja kord kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega ATS § 46 lg 8 alusel.¹⁹⁹

I. Kulude hüvitamine

§ 47. Teenistusülesannete täitmiseks vajalike kulude hüvitamine

(1) Ametnikule hüvitatakse teenistusülesannete täitmiseks otseselt vajalikud kulud põhjendatud ulatuses.

(2) Vabariigi Valitsus võib kehtestada käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud kulude loetelu ning kulude hüvitamise täpsustatud tingimused ja korra määrusega.

1996. a ATS § 42 lg-s 2 on sätestatud, et ametnikule hüvitatakse isikliku sõiduki ametisõitudeks kasutamise kulud. ATS-ga on regulatsioon muudetud täpsemaks ja ametniku jaoks kindlamaks, kuna ametnikul võib teenistuskohustusi täites tekkida ka muid kulusid peale isikliku sõiduki ametisõitudeks kasutamise kaasnevate kulude. Kuni 01.04.2013. a toimus muude kulude hüvitamine TLS § 40 lg 1 alusel VÕS § 628 lg-tes 2-4 nimetatud tingimustel. ATS-i kohaselt hüvitatakse ametnikule teenistusülesanne täitmiseks otseselt vajalikud kulud põhjendatud ulatuses. Oma põhisisult on ATS § 47 regulatsioon samasugune TLS-ga. Tuleb rõhutada, et see säte ei reguleeri teenistusülesannete täitmiseks vajalike kulude katmist üldiselt. Ametiasutuse kohustus katta teenistusülesannete täitmiseks vajalikud kulud tuleneb üldisest põhimõttest, et tööandja peab tagama töötamiseks vajalikud tingimused ja vahendid, ATS § 51 lg-st 7 ning TTOS § 4. Käsitletavas paragrahvis on mõeldud kulusid, mille ametnik on ise teinud teenistusülesannete täitmise eesmärkidel ja mida peab ametiasutus talle rahas hüvitama.

Kuigi 1996. a ATS-s oli ametnikule lisaks ette nähtud ka eluruumi kasutamine või eluruumi kasutamise kulude hüvitamine (§ 55), siis ei saa seda sätet pidada teenistusega kaasnevate

¹⁹⁸ Eelnõu 732, 2005.

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems2&eid=732&assembly=10&u=20130114113134>

¹⁹⁹ Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määrus nr 115 „Ametniku pikaajalisse välislähetusse saatmise kord, lähetustasu lähtesummad ning lähetustasu arvutamise ja maksmise kord, lähetuskulude hüvitamise tingimused ja kord, hüvitatavate ravikulude loetelu, kaasasoleva perekonnaliikme eest välislähetustasu suurendamise ja maksmise kord ning abikaasatase maksmise tingimused ja kord“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012038>

kulude katmiseks, vaid täiendava soodustuse andmiseks. Tööandja eluruumi kasutamine kujutas endast eelkõige palgalisa ning see on tänapäeval muutunud erandiks. ATS-s on sellistest määratlemata alusel antud soodustustest loobutud. Sama kehtib 1996. a ATS-i § 55¹ (toitlustamise tagamine) ja § 41 (hüvitus riigiametniku nimetamisel teises paikkonnas asuvale ametikohale) kohta. Sellised regulatsioonid võivad olla põhjendatud eriteenistustes. Vajadusel tuleb need anda eriteenistusi reguleerivates seadustes. Ametnikud, kel kaob õigus tööandja eluruumile, ei pea sellest loobuma ATS-i jõustumise hetkel. Neil on võimalus seda kasutada edasi kuni 30. juunini 2014. a (ATS § 130). 1996. a ATS-st on edasi kantud teenistusega seotud kulude hüvitamise eriregulatsioon lähetuste puhuks, (vt lähemalt ATS § 44 komm). Lisandunud on täpsem koolituskulude hüvitamise regulatsioon (vt lähemalt ATS § 31 komm).

ATS § 47 lg-st 1 nähtuvalt võib ametnikule hüvitada vaid selliseid kulusid, mis olid **otseselt vajalikud** teenistusülesannete täitmiseks. Sellisteks kuludeks võiks pidada kulusid, ilma milleta teenistusülesannet täita ei saaks või kannataks oluliselt selle kvaliteet. Eelkõige tuleb hinnata, millised on tavalised vajalikud kulutused.²⁰⁰ See ei hõlma ametniku tehtud kulutusi, mille ametnik tegi enda isiklikest huvidest lähtuvalt ning mis ei oleks tekkinud siis, kui ametnik ei oleks pidanud teenistusülesannet täitma²⁰¹. Muuhulgas ei kuulu selle alusel hüvitamisele transpordikulude katmine elukoha ja teenistuskoha vahel liikumiseks. Loetakse, et ametnik valib oma elukoha ja teenistuskoha ise ning peab olema valmis teenistuskohata saabumise kulud ise katma.

Näide: Kui ametnik sõidab oma elukohast teenistuskohata isikliku sõiduautoga, siis see hüvitamisele ei kuulu. Kui ametnikul on kokku lepitud, et ta sõidab teenistuskohast muusse asukohta oma teenistuskohustusi täitma (nt kohtuistungile), siis need kulud hüvitatakse. Kui sealjuures on vajalik tasuda ka parkimistasu, siis ka see kulu tuleb ametiasutuse poolt hüvitada.

Samas lõikes on rõhutatud, et ametiasutusel on kohustus katta kulud **põhjendatud ulatuses**. See hõlmab kulusid mille maksumus ei ole ebamõistlikult koormav. Ametnik peab teenistusülesannete täitmiseks valima viisi, mis on võimalikult kokkuhoidlik, arvestades täidetavat teenistusülesannet.

Näide: Kui ametnikul on võimalus kasutada teenistusülesannete täitmiseks ametiasutuse autot või taksot, siis ei peaks ta võtma tervaks päevaks autorendi teenust.

Kui ametiasutuses ei ole kehtestatud kulude hüvitamise korda ja seda ei ole kehtestatud ka Vabariigi Valitsuse määrusega, peab ametnik esitama taotluse kulude hüvitamiseks viivitamata ning reeglina kantud kulusid tõendama. Ametiasutus peab hüvitama vaid **tegelikult tehtud** kulud. Võimalusel peab kulude tegemine ja umbkaudne suurus olema eelnevalt kooskõlastatud vahetu juhiga või asutuse juhiga või mõne muu otsustusõigust omava isikuga. Seoses VÕS § 628 lg 4 mittekohaldumisega alates 01.04.2013 ei ole ametnikul enam õigust nõuda mõistlikus suuruses ettemaksu. Ametiasutus peaks nagnii reeglina tasuma kulud ise ning ametniku poolt kulude tegemine on igal juhul erandiks.

ATS-s ei ole kulude hüvitamise tingimusi ja korda ning kulude loetelu rohkem täpsustatud. Seda võib teha Vabariigi Valitsus oma määrusega. Kui ATS § 47 lg 2 alusel määrus kehtestatakse, siis kehtib see kõigi ametnike suhtes, olenemata sellest, millist liiki ametiasutus tema tööandjaks on, sh kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutustele ja põhiseaduslikele institutsioonidele. Samas ei ole sellise määruse kehtestamine pandud Vabariigi Valitsusele kohustuseks, mis tähendab seda, et see valdkond võib jääda keskselt ka täpsemalt reguleerimata.²⁰² Ametiasutus võiks oma töökorralduslikes aktides täpsustada kellega tuleb kulud eelnevalt kooskõlastada ning millisel

²⁰⁰ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10660,10664&tekst=RK/3-2-1-175-11>, p 21.

²⁰¹ Nimetatud tingimus sarnaneb VÕS § 628 lg 2 teises lauses toodud teise alternatiiviga.

²⁰² TLS-i käsiraamatus on asutud seisukohale, et kulude ammendamata loetelu ei ole võimalik kehtestada. Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf § 40 komm.

juhul milliseid tõendeid kulude kohta tuleb esitada. Lähtuda tuleb ka HMS-st, kuna taotluse esitamine kulude hüvitamiseks algatab haldusmenetluse.

Vabariigi Valitsus on maksuseaduste alusel kehtestanud **isikliku sõiduauto kasutamise kulude maksuvaba hüvitamise** tingimused ja korra²⁰³. Selle määrusega ei ole reguleeritud isikliku sõiduauto kasutamise kulude hüvitamist üldiselt, vaid on antud tingimused, mille esinemisel on neid kulusid võimalik hüvitada maksuvabalt. Seega ei ole välistatud hüvitamine suuremas määras, kuid sel juhul tuleb tasuda ettenähtud maksud.

Meeles tuleb veel pidada, et kuna ametniku puhkusele kohaldatakse otse TLS-i puhkuseregulatsiooni (ATS § 43 lg 1), siis tulenevalt TLS § 69 lg-st 5 peab ametiasutus hüvitama ametnikule kulud, mis tekkisid juhul, kui ametiasutus nõudis ametnikult **puhkuse edasilükkamist või katkestamist**.

ATS-s ei ole reguleeritud, kuidas toimub hüvitamine juhul, kui ametnik kandis teenistusülesannete täitmisel varalist kahju. ATS §-ga 49 on reguleeritud vaid hüvitise maksmine ametniku hukkamise ja töövõimetuse korral (vt lähemalt ATS § 49 komm). Kui ametnik on teenistusülesannete täitmisel kandnud varalist kahju, tuleb lähtuda RvastS-s sätestatud tingimustest ja korrast.

J. Rasedus ja sünnitus

§ 48. Raseda ning rasedus- ja sünnituspuhkuse õigusega ametniku teenistustingimused

(1) Ametnikul, kes on rase või kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, on arsti või ämmaemanda väljastatud töövõimetuslehe alusel õigus teenistustingimuste ajutisele kergendamisele.

(2) Kui teenistustingimuste ajutine kergendamine ei ole võimalik, peatatakse ametniku avaliku võimu teostamise õigus töövõimetuslehel märgitud töövabastuse lõpuni.

(3) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud juhtudel peab ametnik esitama vahetule juhile arsti või ämmaemanda otsuse, millest nähtuvad teenistusülesannete täitmisele tervises seisundist tulenevad piirangud ning ettepanekud tervises seisundile vastata võivate teenistusülesannete ja -tingimuste kohta.

(4) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud juhtudel makstakse ametnikule hüvitist ravikindlustuse seaduses ettenähtud tingimustel ja korrast.

(5) Rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppemisel on ametnikul õigus kasutada paranenud teenistustingimusi, millele tal oleks tekkinud õigus äraoleku ajal.

PS § 28 kohaselt on igäühel õigus tervise kaitsele. Rasedad ning isikud vahetult pärast sünnitamist kuuluvad riskigruppi²⁰⁴. Tööandja peab kohandama nende töötingimused sellele vastavalt.

ATS § 48 on loodud täitma üht ATS-i põhilist eesmärki, mis on laste- ja peresõbralikkus ning asendada 1996. a ATS-i § 50 ja 51. Võrreldes nimetatud sätetega on ATS § 48 regulatsioon detailsem ja garanteerib ametnikule suuremad õigused (nt ATS § 48 lg 5). ATS-i regulatsioon on sisuliselt üle võetud TLS §-st 18 ning ametniku õigused tagatud samas määras kui töötajal. TLS § 18 ja ATS § 48 regulatsiooni lähtealuseks on EL direktiiv²⁰⁵. Samuti on arvestatud Euroopa sotsiaalharta Eesti suhtes siduvaid artikleid.²⁰⁶

²⁰³ Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/13351696>

²⁰⁴ Vt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:02:31992L0085:ET:PDE>, sissejuhatav osa.

²⁰⁵ Vt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:02:31992L0085:ET:PDE>, eelkõige artikkel 5.

²⁰⁶ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 18 komm.

Ametnikul, kes on rase või kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele²⁰⁷, on arsti või ämmaemanda väljastatud töövõimetuslehe alusel **õigus teenistustingimuste ajutisele kergendamisele** oma senisel ametikohal. Seega võrreldes 1996. a ATS-ga ei ole sellisel puhul enam võimalik ametniku ajutine üleviimine terviseseisundile vastavale ametikohale (vt 1996. a ATS-i § 51 lg 1), kuna üleviimise regulatsiooni sellisel kujul enam ei kasutata. Seetõttu juhul, kui teenistustingimuste ajutine kergendamine ei ole võimalik, peatatakse ametniku avaliku võimu teostamise õigus, st **vabastatakse ametnik teenistusülesannete täitmisest** töövõimetuslehel märgitud töövabastuse lõpuni. Ametnikul on ATS § 48 lõigetes 1 ja 2 nimetatud õigused kogu raseduse ajal ning ka perioodil, kui tal on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, olenemata sellest, kas ta tegelikult seda puhkust kasutab või mitte²⁰⁸.

Kuna teenistustingimuste kergendamine peab toetuma objektiivsetele asjaoludele, peab ametnik neid asjaolusid ametiasutusele tõendama. Ametnik peab esitama vahetule juhile arsti või ämmaemanda **tõendi** (tulenevalt § 48 lg-test 1 ja 2 on tegemist töövõimetuslehega), millest nähtuvad terviseseisundist tulenevad piirangud teenistusülesannete täitmisele ning ettepanekud terviseseisundile vastata võivate teenistusülesannete ja -tingimuste kohta. Töövõimetusleht väljastatakse lähtuvalt ravikindlustuse seaduse § 52. Töövõimetuslehe esitamine on hädavajalik ka selleks, et ametiasutus teaks, millised konkreetsed teenistustingimused ametnikule sobilikud on.

Näide: Piirangud võivad tuleneda näiteks füüsilise pingutuse vältimise vajadusest, teenistusülesannete erilisest ohtlikkusest (nt pidev ründeoht), ebasobivast tööajast (nt summeeritud tööajaarvestuse alusel töötamine pikkades vahetustes). Sõltuvalt piirangu põhjusest tehakse ettepanekuid töökorralduse muutmiseks. Nt mõnede teenistusülesannete täitmise vältimine, tööaja muudatused.

Aja eest, mil ametniku teenistustingimusi on ajutiselt kergendatud või kui tema avaliku võimu teostamise õigus on peatatud, **makstakse ametnikule kohustusliku ravikindlustuse hüvitist** ravikindlustuse seaduses ettenähtud korras. ATS § 48 lõikes 4 on kooskõlas ravikindlustuse seaduse 3. peatüki 5. jao 1. jaotises sätestatuga ette nähtud ravikindlustuse hüvitise maksmine. Seda erinevalt 1996. a ATS-st, mille § 50 oli ette nähtud, et kui ametniku teenistustingimusi oli tarvis terviseseisundi tõttu (mh rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal) kergendada, maksab ametiasutus ametnikule palka. Seega on hüvitise maksmise kohustus liikunud ametiasutuselt Eesti Haigekassale (v.a rasedate osas, kellele maksis ka seni hüvitist Haigekassa).

Täiendavad tagatised rasedale ja rinnaga toitvale emale tulenevad TTOS § 10 ja selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusest²⁰⁹. Viidatud õigusaktides on reguleeritud nii täiendavate vaheaegade andmine kui ka naist ohustavad töövaldkonnad. Samuti tuleb arvestada muude ATS-s ettenähtud tagatistega nagu ATS § 23 lg-s 4 (teenistustähtaja kulgemise peatumine), § 33 lg-s 8 (üleviimise tähtaja kulgemise peatumine), § 38 lg-s 5 (valveaeg), § 39 lg-s 5 (ületunnitöö), § 40 lg-s 5 (töötamine ööajal ja riigipühal), § 44 lg-s 2 (teenistuslähetus), § 57 lg-s 3 (puuduva ametniku ülesannete täitmine), § 100 lg-s 1 (teenistusest vabastamise piirang), § 105 lg-tes 2 ja 4 (nõuete erisused) ja § 131 lg-s 3 (lisapuhkuse aegumise erisused) toodud tagatised.

Võrreldes 1996. a ATS-ga on ATS § 48 lg-s 5 täiendavalt sätestatud, et rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppemisel on ametnikul **õigus kasutada paranenud teenistustingimusi**, millele tal oleks tekkinud õigus äraoleku ajal. Samasugune regulatsioon on ette nähtud ka TLS-s. ATS § 48 lg-s 5 on silmas peetud nii ametniku äraoleku ajal toimunud tööajakorralduse muudatusi²¹⁰, kui ka juhtumeid, kus ametiasutuse palgajuhendiga on ametniku äraoleku ajal suurendatud palka ametnikel, kes täidavad eemalviibinud ametnikuga samasuguseid teenistusülesandeid. ATS ei näe ette, et kui muudel ametnikel on nende nõusolekul

²⁰⁷ Õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele tuleneb TLS §-st 59.

²⁰⁸ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 18 komm.

²⁰⁹ Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/13290413>.

²¹⁰ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 18 komm.

teenistustingimusi halvendatud, siis saab halvendada ka rasedus- ja sünnituspuhkuselt naasnud ametnike teenistustingimusi.

Kuigi ATS § 48 lg-s 5 on viidatud vaid rasedus- ja sünnituspuhkuselt naasvate ametnike teenistustingimuste parandamisele, peab sama õigus laienema ka näiteks lapsehoolduspuhkuselt naasnutele, kui seda tuleb teha ATS § 13 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamiseks. Kas lapsehoolduspuhkuselt naasnu teenistustingimuste parandamine on seotud võrdse kohtlemise põhimõttega või mitte, tuleb otsustada igal konkreetsel juhul eraldi.

K. Hüvitis hukkumise ja töövõime kaotuse korral

§ 49. Hüvitis ametniku hukkumise ja töövõime kaotuse korral

(1) Kui ametnik hukkub seoses teenistusülesannete täitmisega õnnetusjuhtumi või tema vastu toimepandud ründe või tema poolt kuriteo tõkestamise tagajärjel, makstakse tema lapsele, vanemale ja lesele ning perekonnaseaduse tähenduses tema ülalpidamisel olnud teisele isikule ühekordset hüvitist kokku hukkunud ametniku kümne aasta põhipalga ulatuses.

(2) Ametnikul on õigus nimetada käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud hüvitisest kuni 50 protsenti saav füüsiline isik või füüsilised isikud.

(3) Kui ametnik hukkub käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud asjaoludel, kannab riik tema matuse korraldamise kulud, mis on kehtestatud riikliku matusetootuse seaduse §-s 3.

(4) Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud hüvitist saama õigustatud isikute ning neile makstava hüvitise osakaalu määramise korra, käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud isikute määramise avalduse vormi ja käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud matuse korraldamise kulude kandmise ulatuse, tingimused ja korra.

(5) Kui ametnik tunnistatakse seoses teenistusülesannete täitmisega õnnetusjuhtumi või tema vastu toimepandud ründe või tema poolt kuriteo tõkestamise tagajärjel püsivalt töövõimetuks, makstakse talle hüvitist, lähtudes Sotsiaalkindlustusameti esmakordse püsiva töövõimetuse ekspertiisi otsusest, järgmiselt:

- 1) töövõime osalise kaotuse korral – kuni tema ühe aasta põhipalga ulatuses;
- 2) töövõime täieliku kaotuse korral – kuni tema viie aasta põhipalga ulatuses.

(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 5 sätestatud hüvitis makstakse välja osade kaupa. Osa suurus sõltub esmakordse või korduvekspertiisi otsuses määratud püsiva töövõime kaotuse kestusest, kuid kokku mitte rohkem esmakordse püsiva töövõime kaotuse ulatusele vastavast käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud ulatusest.

(7) Kui isikule on määratud töövõime täielik kaotus ja tal tuvastatakse korduvekspertiisiga töövõime osaline kaotus, lähtutakse kogu hüvitise maksmisel käesoleva paragrahvi lõike 5 punktis 1 nimetatud ulatusest. Kui korduvekspertiisi tulemusena on isikul õigus saada hüvitist väiksemas summas, kui talle on välja makstud, siis enam makstud summat tagasi ei nõuta. Kui isikule korduvekspertiisi tulemusena töövõime kaotust ei määrata, siis talle hüvitist edasi ei maksta.

(8) Kui isikule määrati esmakordse ekspertiisiga töövõime täielik kaotus ning talle on vahepeal määratud töövõime osaline kaotus, jätkatakse hüvitise maksmist, kui talle määratakse uuesti täielik töövõime kaotus ning talle ei ole hüvitist vajalikus ulatuses makstud. Sel juhul kohaldatakse kogu hüvitise maksmise perioodile koos ajaga, mille eest hüvitist ei makstud, ajalist piirangut, milleks on käesoleva paragrahvi lõike 5 punktis 2 sätestatud ulatus alates esmakordse püsiva töövõimetuse algusest.

(9) Kui korduvekspertiisiga määratud püsiva töövõimetuse periood algab esmakordsele ekspertiisile järgneval kalendriaastal, korrigeeritakse hüvitise arvutamise aluseks olevat põhipalka töövõimetuse esmakordse määramise aasta tarbijahinnaindeksi muutusega. Kui

korduvekspertiisiga määratud töövõimetuse periood algab hiljem, korrigeeritakse hüvitise arvutamise aluseks olevat põhipalka tarbijahinnaindeksite muutustega alates püsiva töövõime kaotuse tuvastamise aastast kuni viimasele korduvekspertiisile eelneva aastani.

(10) Käesolevas paragrahvis sätestatud ei kohaldata, kui ametnik pani käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 5 nimetatud juhul toime:

- 1) süüiteo;
- 2) enesetapu või enesetapukatse;
- 3) enesevigastuse, mis ei ole põhjuslikus seoses haigusliku seisundiga ega tulene teiste isikute õigusvastasest käitumisest.

(11) Otsuse hüvitise maksmise kohta teeb ametiasutuse juht või tema volitatud isik.

(12) Käesolevas paragrahvis nimetatud hüvitisi makstakse riigieelarvest selle ametiasutuse eelarve kaudu, kus isik oli teenistuses.

(13) Ametiasutus võib pärast käesoleva paragrahvi alusel hüvitise maksmist esitada sellest temale tulenenud kahju hüvitamiseks nõude kahju tekitanud isiku vastu võlaõigusseaduses sätestatud alusel.

I. Sätte taust ja eesmärk

ATS § 49 regulatsioon tugineb suures osas eriteenistusi reguleerivatele seadustele (politsei- ja piirivalve seadus, kaitseväeteenistuse seadus). 1996. a ATS-i § 56 tekst on liiga lakooniline, vananenud ning ei arvesta hetkel kehtivate põhimõtetega. Põhimõtted, mida tuleks arvesse võtta, on mh järgmised:

- maksta püsiva töövõimetuse korral ühekordne hüvitis välja osade kaupa, mitte ühekorraga, kusjuures iga kord sõltub osa suurus arstliku töövõimetusekspertiisi poolt määratud töövõimetuse kestusest. Kui isikule korduvekspertiisis püsivat töövõimetust ei määrata, siis talle hüvitist edasi ei maksta. Neile täielikult töövõimetutele, kellel hüvitise maksmise ajal töövõime kaotuse protsent langeb, kindlustatakse hüvitis vähemalt töövõime osalise kaotuse eest ja sellise hüvitise summas, mida samadel tingimustel makstakse;
- kuna hüvitis on seotud konkreetse isiku ja tema sissetuleku vähenemisega, lähtutakse hüvitise arvutamisel palgast, mida konkreetne isik enne õnnetust sai.

PS § 25 tuleneb igauhe õigus nõuda endale tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamist. Kui kahju tekkis seoses tööandja kasuks töö tegemisega, siis kannab kahju tekkimise riski tavapäraselt tööandja. ATS § 49 sätestatud juhtudel kohaldatakse ametnikule, võrreldes töölepingu alusel töötavate isikutega, lihtsustatud menetlust, st **ametnik ei pea tõendama oma tegelikke kahjusid**, vaid talle on määratud automaatselt väljamakstav summa. Eriregulatsioon on vajalik, kuna ametnikud tegutsevad potentsiaalselt ohtlikemates tingimustes – riiklik järelevalve, riigi julgeoleku tagamine, süütegude menetlemine jne. Ametiasutuse töötajate töö iseloom on sarnane erasektori omaga, mistõttu laieneb neile sama kaitse, mis teistele töölepingu alusel töötavatele isikutele (kahju hüvitamist saab nõuda VÕS-i alusel, vt TLS § 40 lg 5 ja VÕS § 628 lg 5). Töötajale ei ole garanteeritud kindlaksmääratud summat, vaid igal konkreetsel juhul vaadatakse, millises ulatuses suudab töötaja kahju ära põhjendada.²¹¹

ATS § 49 regulatsioon on täienduseks TTOS-st tulenevale regulatsioonile, mis puudutab tööõnnetusi ja kutsahaigusi. ATS-st ei tulene, et TTOS-s sätestatud ei pea täitma. Mõlemat

²¹¹ Töötajale tekkinud kahju hüvitamise kohta vt

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf § 40 komm, Võlaõigusseadus III. Kommenteeritud väljaanne. 2009, P.Varul, I.Kull, V. Kõve, M. Käerdi, lk 24 jj., samuti Riigikohtu lahend aadressil <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-51-12>.

regulatsiooni tuleb kohaldada paralleelselt. Tuleb vaid arvestada nende kohaldamise eeldusi. ATS-s tulenevad eeldused § 49 lõikest 1, 5 ja 10. TTOS-s tulenevad kohaldamise eeldused § 22 ja 23. Need ei pruugi alati kattuda.

Näited:

- (1) Võib esineda juhtumeid, kus juhtum loetakse küll kutsehaiguseks, kuid mitte ATS-st tuleneva hüvitise saamise aluseks. Näiteks juhul, kui kutsehaigus ei toonud kaasa ametniku püsivat töövõimetust.
- (2) Samuti võib esineda juhtumeid, mis annavad aluse ATS-st tuleneva hüvitise maksmiseks, kuid mitte tööõnnetuse regulatsiooni kohaldamiseks. Selliseks juhtumiks võib olla ametnikule tervisekahju tekkimine kuriteo tõkestamise tagajärjel või tekitati ametnikule ründe kahju tema vabal ajal, aga oli seotud teenistusülesannete täitmisega.

II. Hüvitise maksmine ja matuse korraldamise kulude kandmine ametniku hukkamise korral

Ametniku hukkamise korral hüvitise saamise tingimused on määratletud ATS § 49 lõikes 1. Ametiasutus maksab hüvitist juhtudel, kui ametnik hukkus **seoses teenistusülesannete täitmisega**. Kui seos teenistusülesannete täitmisega puudus, sh kui hukkamise põhjuseks olid eraelulised suhted, siis hüvitise maksmiseks alust ei ole. Seos teenistusülesannete täitmisega esineb reeglina juhtudel, kui ametnik hukkus teenistuskohas viibides, kuid seos võib eksisteerida ka juhul, kui ametnik hukkus muus asukohas või väljaspool tööaega. Laiendavat tõlgendamist on kasutatud ka kohtupraktikas.²¹²

Näide: Seos teenistusülesannete täitmisega eksisteerib juhul, kui relvastatud isik on tunginud ametiasutuse ruumidesse ja tulistab ametnikku ning nende isikute vahel ei ole eraelulist seost. Väljaspool teenistuskohast hukkamine on seotud teenistusülesannete täitmisega juhul, kui ametnik teostab riiklikku järelevalvet ning olukorra kontrollimise käigus hukkab õnnetusjuhtumi tagajärjel. Väljaspool teenistuskohast ja väljaspool tööaega hukkamine on seotud teenistusülesannete täitmisega juhul, kui ametnikku rünnati näiteks tänaval ning tuvastatakse, et rünnaku põhjuseks oli tema ametialane tegevus.

Et hinnata, kas ametiasutusel on hüvitise maksmise kohustus või mitte, tuleb lisaks seosele teenistusülesannete täitmisega hinnata **juhtumi iseloomu**. Selleks on ATS § 49 lõikes 1 sätestatud kindlad kriteeriumid. Hüvitise maksmine ametniku hukkamise korral on lubatud, kui ametnik hukkus:

- õnnetusjuhtumi tagajärjel;

Õnnetusjuhtumit ammendavalt defineerida on keeruline, tuleb vaadelda konkreetse juhtumi asjaolusid. Võib vaid öelda, et õnnetusjuhtumiks ei ole olukord, mille ametnik on tahtlikult põhjustanud.

- tema vastu toimepandud ründe tagajärjel;

Ründeks saab lugeda mõne isiku tahtlikku tegevust ametnikku suhtes, kus isikul oli soov ametnikku vigastada. Ründajaks võib olla ka loom.

- tema poolt kuriteo tõkestamise tagajärjel.

Tekstist nähtuvalt on siin silmas peetud vaid kuriteo, mitte väärteo või distsiplinaarsüüteo tõkestamist.

Siinkohal ei tohi unustada ATS § 49 lõikes 10 nimetatud välistavaid tingimusi (vt lähemalt ATS § 49 lg 10 komm).

²¹² Vt <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16491.16494.17142&tekst=RK/3-3-1-30-06>,
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.15780.15782.15789&tekst=RK/3-3-1-26-08>.

ATS-ga on ära määratud **hüvitist saama õigustatud isikute ring**. Ametniku hukkamise korral makstakse hüvitist tema lapsele, vanemale ja lesele ning perekonnaseaduse tähenduses tema ülalpidamisel olnud teisele isikule. Siinnimetatud isikud on objektiivsete tunnuste alusel tuvastatavad. Lapse, vanema ja lese tuvastamine ei vaja täiendavaid selgitusi. Ülalpidamisel olnud isikuks saab lugeda isikuid, kes olid perekonnaseaduse § 97 alusel õigustatud ülalpidamist saama (laps kuni täisealiseks saamiseni või õppimise korral kuni 21-aastaseks saamiseni, muu alaneja või üleneja sugulane) ning keda ametnik ka tegelikult ülal pidas.

Näited:

- (1) Hüvitise saamiseks on õigustatud ametniku alaealine laps, keda ametnik tegelikkuses ülal ei pidanud. Laps ei ole hõlmatud mitte ülalpeetava mõistega, vaid on § 49 lõikes 1 eraldi välja toodud.
- (2) Ülalpeetavaks on ametniku alaealine lapselaps, keda ametnik tegelikkuses ülal pidas. Reeglina nähtub ülalpidamine sellest, kas lapselaps elas ametnikuga koos ja kas tal endal puudusid piisavad sissetulekuallikad.
- (3) Ülalpeetavaks ei ole ametniku elukaaslane, kes tööle ei käinud ja sõltus ametnikust finantsiliselt, kuna ei ATS ega perekonnaseadus ei näe elukaaslele hüvitise saamise õigust ette. Hüvitise saamiseks peab ametnikuga koos elanud isik olema olnud temaga abielus.

Lisaks on analoogselt kaitseväe teenistuse seadusele (§ 164 lg 1¹ p 1) jäetud ametnikule õigus subjektiivseks otsustuseks. See väljendub ATS § 49 lg-s 2, mille kohaselt on ametnikul õigus nimetada hüvitise kuni **50 protsenti saav füüsiline isik** või füüsilised isikud. See välistab hüvitise maksmise juriidilistele isikutele. Hüvitise saajate ringi laienemise võimaluse andmisel on oluline seoses isikute traditsiooniliste kooseluvormide muutumisega. Traditsioonilisi peresuhteid arvestades võib osa inimesi, kes olid hukkunuga lähedastes suhetes, jääda ilma hüvitise, mida makstakse isikutele, kes tavaarusaama kohaselt kuuluvad hukkunu perekonda. Tahteavalduse esitamine, millega ametnik määrab isikute ringi, kellele makstakse pool hüvitise kogusumma, on vabatahtlik. Taotluse esitamise ja hüvitise osakaalu määramise täpsem kord tuleneb ATS § 49 lg 4 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusest.²¹³

Ametniku hukkamise korral on hüvitise suuruseks ametniku **10 aasta põhipalk** (põhipalga mõiste kohta vt ATS § 61 lg 2 komm). Hüvitise määr on sama kui 1996. a ATS § 56 lg-s 1 ja nagu mitmetes eriseadustes²¹⁴. Hüvitise eesmärgiks on hüvitada nii toitjakaotus, kui ka tekkinud mittevaraline kahju. Seadusega ei ole määratud õigustatud isikute järjekorda. ATS § 49 lg 1 sõnastusest nähtub üheselt, et nimetatud on absoluutsumma, mis jagatakse mitme taotleja korral taotlejate vahel. Summa **jaotatakse võrdselt** kõigi õigustatud isikute vahel, kui ametnik ei ole oma tahteavaldusega ATS § 49 lg 2 alusel muud ette näinud. See tähendab, et mitte igal taotlejal ei ole õigust ametniku 10 aasta põhipalga suurusele summale, vaid summa suurus kujuneb vastavalt hüvitise saamiseks õigustatud isikute arvule. Ametiasutuse poolt välja makstav summa tuleneb otseselt konkreetsele ametnikule määratud põhipalgast ning see saadakse ametnikule surma hetkel määratud põhipalga korrutamisel 12-ga ja saadud tulemuse korrutamisel 10-ga.

Lisaks ametniku omastele hüvitise maksmisele kannab ametiasutus ka ATS § 49 lg-s 1 nimetatud tingimustel hukkunud ametniku **matusekulud** (ATS § 49 lg 3). Matuste korraldamine on hukkunu omaste kohustus, v.a eriseadustes sätestatud juhtudel. Ametiasutus kannab riikliku matusetootuse seaduse § 3 nimetatud kulud, st surnu transportimise, tuhastamise või matmise ning leinatalituse kulud. Ülejäänud osas jäävad matused ametniku omaste rahastada. Kulude katmise ulatus, tingimused ja kord tulenevad Vabariigi Valitsuse määrusest.²¹⁵

²¹³ Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/123042013015>.

²¹⁴ Konkreetset juhul välja arvutatav summa ei pruugi samaks osutuda, kuna on oluline vahe, kas arvestatakse 10 aasta palka või põhipalka. Vt nt politsei- ja piirivalve seadus § 75, vangistusseadus § 142.

²¹⁵ Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/123042013015>.

ATS § 49 lõikest 3 nähtuvalt kannab matusekulud riik. Seega kui hukkub kohaliku omavalitsuse teenistuses olnud ametnik, saab kohalik omavalitsus esitada kulude hüvitamise taotluse Rahandusministeeriumile. Täpsemalt on see reguleeritud ATS § 49 lg 4 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses.²¹⁶

III. Hüvitise maksmine püsiva töövõimetuse korral

Ametniku püsiva töövõimetuse korral hüvitise saamise tingimused on määratletud ATS § 49 lg-s 5. Ametniku püsivalt töövõimetuks jäämise korral maksab ametiasutus talle hüvitist samade aluste esinemise korral, kui on kehtestatud ametniku hukkumise hüvitisele (aluste kohta vt ATS § 49 lg 1 komm).

Riikliku pensionikindlustuse seaduses nimetatakse kaht liiki tervisekahjustusi – haigus ja vigastus. ATS § 49 lg-s 5 toodud loetelu hõlmab peamiselt ametniku vigastumise juhtumeid ning välistab reeglina ametniku haigestumise juhtumid. Haigestumise tõttu püsivalt töövõimetuks jäämise tõttu hüvitise maksmine võib kõne alla tulla vaid erandjuhtudel, kui haigestumise põhjustajaks oli üks eelnimetatud kriteeriumitest (nt õnnetusjuhtum). Siinkohal ei tohi unustada ATS § 49 lõikes 10 nimetatud välistavaid tingimusi (vt lähemalt ATS § 49 lg 10 komm).

Püsiva töövõimetusega seotud hüvitis makstakse välja vaid ametnikule endale ning ametniku omastel selle taotlemise õigust ei ole (ATS § 49 lg 5). Ametnikule makstava **hüvitise maksimumsuurus** sõltub sellest, millise töövõime kaotuse Sotsiaalkindlustusamet isikule püsiva töövõime kaotuse esmakordsel tuvastamisel määrab, st kas ametnikul tuvastatakse täielik (100%) või osaline (10–90%) püsiv töövõimetus (vt lähemalt riikliku pensionikindlustuse seaduse § 16). Töövõime täieliku kaotuse puhul on hüvitise maksimumsuuruseks ametniku **5 aasta põhipalk**, töövõime osalise kaotuse korral **ühe aasta põhipalk**. Rõhutada tuleb, et arvesse ei võeta mitte ametniku keskmist palka, vaid põhipalka (põhipalga kohta vt lähemalt ATS § 61 lg 2 komm). Määrad on jäänud samaks nagu 1996. a ATS § 56²¹⁷. Erinevuseks võrreldes 1996. a ATS-ga on see, et hüvitist ei maksta välja ühekorraga, vaid **osade kaupa** sõltuvalt sellest, kui pikaks ajaks iga kord isikule töövõimetus määratakse. Muudatus on tingitud asjaolust, et kui näiteks poole aasta pärast selgub, et isik võib jälle asuda tööle, siis ei ole põhjendatud talle hüvitise maksmine ühe või viie aasta põhipalga ulatuses pooleaastase töövõimetusperioodi eest. Tavapärastelt määrataksegi esmakordselt kõrgem töövõime kaotuse protsent, eriti siis, kui haiguse kulg ei ole selge. Seetõttu makstakse hüvitis välja iga kord ainult töövõimetusperioodi ulatuses.

Isiku võib tulenevalt riikliku pensionikindlustuse seaduse § 16 lõikest 7 püsivalt töövõimetuks tunnistada kestusega:

- kuus kuud;
- üks aasta;
- kaks aastat;
- kolm aastat;
- viis aastat.

Seega makstakse isikule korraga välja kas poole, ühe või kahe aasta põhipalk või muu arvu aastate põhipalk täieliku töövõimetuse korral kuni viie aastani.

²¹⁶ Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/123042013015>.

²¹⁷ Ametnikule makstav summa ei pruugi olla sama, kuna 1996. a ATS-s võeti arvestamise aluseks ametniku ametipalk, kuid ATS-s põhipalk. Samuti tuleb arvestada, et 1996. a ATS-s oli tegemist ametnikule garanteeritud summaga, ATS-s aga hüvitise maksimummääraga.

Isik **kutsutakse korduvekspertiisi** püsiva töövõimetuse perioodi eelviimasel kuul²¹⁸. Kui korduvekspertiisi tulemusena tuvastatakse isikul töövõime täieliku kaotuse asemel osaline kaotus, lähtutakse hüvitiste maksmisel töövõime osalise kaotuse puhul makstavast maksimummäärast. Kui korduvekspertiisi tulemusena on isikul õigus saada hüvitist väiksemas summas, kui talle korduvekspertiisi toimumise ajaks on välja makstud, siis enamakstud summat isikult tagasi ei nõuta.

Näide: Isikul tuvastatakse esmakordselt töövõime täielik kaotus (100%) kestusega kuus kuud ning talle makstakse välja hüvitist kuue kuu põhipalga ulatuses. Korduvekspertiisil tuvastatakse samuti töövõime täielik kaotus kestusega üks aasta. Isikule makstakse välja hüvitist 12 kuu põhipalga ulatuses. Kui järgmiste korduvekspertiisidega määratakse talle töövõime osaline kaotus (nt 80%), siis hüvitist talle enam ei maksta, kuna töövõime osalise kaotuse puhul on hüvitise maksimummääraks ühe aasta põhipalk. Kuna isik on saanud hüvitiseks 1,5 aasta põhipalga, siis hüvitist talle enam ei maksta. Hüvitise maksmine lõpetatakse ja 0,5 aasta põhipalga suurus hüvitise osa tagasi ei nõuta.

ATS § 49 lõike 8 kohaselt, kui isikule määrati esmakordse ekspertiisiga töövõime täielik kaotus ning talle on vahepeal määratud töövõime osaline kaotus, jätkatakse hüvitise maksmist, kui talle määratakse **uuesti täielik töövõime kaotus** ning talle ei ole hüvitist vajalikus ulatuses makstud. Sama lõike teises lauses on märgitud, et aja hulka, mille jooksul on isikul õigus hüvitisele, võetakse ka perioodid, mille eest isikul õigust hüvitisele polnud. Kui lõike 5 järgi on maksimaalne hüvitist 5 aasta põhipalk, makstakse seda ajaliselt ka 5 aasta jooksul, kui isik vastab neile tingimustele, st maksmise periood võrdsustatakse hüvitise suurusega. Kui isikul polnud vahepeal täielikku töövõimetust, ei saa tema hüvitise kogusumma olla sama suur kui neil, kel oli kogu aeg täielik töövõime. Seetõttu on vajalik arvestada periood, mil hüvitist ei makstud, 5-aastase perioodi hulka.

Kuna hüvitiste osade kaupa väljamaksmisel võidakse viimased osad välja maksta mitu aastat hiljem, võib hüvitise arvutamise aluseks olnud põhipalga ostujõud olla vähenenud. Seetõttu nähakse ette hüvitise arvutamise aluseks oleva **põhipalga indekseerimine** tarbijahinnaindeksi protsentuaalse muutusega. Esmakordsel määramisel hüvitise arvutamise aluseks olevat põhipalka, nagu senigi, ei indekseerita. Kui Sotsiaalkindlustusameti poolt korduvekspertiisil määratud püsiva töövõime kaotuse periood algab esmakordsele ekspertiisile (püsiva töövõime kaotuse algusele) järgneval kalendriaastal, korrigeeritakse hüvitise arvutamise aluseks olevat põhipalka selle aasta tarbijahinnaindeksi muutusega, mille esmakordse ekspertiisi alusel algas püsiv töövõime kaotus.

Kui korduvekspertiisiga määratud töövõimetuse periood algab hiljem, korrigeeritakse hüvitise arvutamise aluseks olevat põhipalka tarbijahinnaindeksite muutustega alates püsiva töövõime kaotuse tuvastamise aastast kuni viimasele korduvekspertiisile eelneva aastani. ATS § 49 lõike 9 teise lause kohaselt on esimene aasta see, millal algas püsiv töövõime kaotus. See tähendab, et nende arvutuste tegemisel lähtutakse kas esmakordse või korduva püsiva töövõimetuse ekspertiisi otsusel toodud püsiva töövõime kaotuse algusest, mitte ekspertiisi toimumise ajast.

IV. Hüvitise maksmist ja matusekulude kandmist välistavad tingimused

Erinevalt 1996. a ATS-st on ATS § 49 lõikes 10 sätestatud hüvitise maksmist ja matusekulude kandmist välistavad tingimused. Selliste välistuste puudumine on seni praktikas tekitanud vaidlusi, kuna mõningatel juhtudel on ametniku vigastus olnud põhjustatud ametnikupoolsest kohustuste rikkumisest. On ilmne, et sellisel juhul riik ametnikku toetama ei peaks. Sellisteks välistusteks on juhtumid, kus:

- ametnik pani toime süüteo;
- ametnik pani toime enesetapu või enesetapukatse;

²¹⁸ Vt sotsiaalministri määrus <https://www.riigiteataja.ee/akt/101062012011>.

- ametnik pani toime enesevigastuse, mis ei ole põhjuslikus seoses haigusliku seisundiga ega tulenenud teiste isikute õigusvastasest käitumisest.

Süüteo all peetakse silmas igasugust süütegu, st nii distsiplinaarsüütegu (vt lähemalt ATS § 69 komm) kui ka kuritegu või väärtegu. Süütegu on hüvitise maksmist välistavaks asjaoluks vaid juhul, kui ametniku tervisekahjustus oli ametniku poolt toimepandud **süüteoga põhjuslikus seoses**. See tähendab, et kui ametnik on pannud toime süüteo, kuid see ei toonud kaasa ametniku tervisekahjustust, siis ei ole süütegu hüvitise maksmist välistavaks asjaoluks.

Näide: Kui ametnik rikkus teenistusrelva kasutamise nõudeid ning sellest tulenevalt õnnestus mõnel isikul teda rünnata, siis hüvitise saamise õigust tal ei ole. Kui teenistusrelva kasutamise nõudeid rikkunud ametnik sai vigastada jooksmise käigus ja tulirelvaga vigastus seotud ei olnud, siis ei saa see olla ka hüvitise saamise õigust välistavaks tingimuseks.

Tähele tuleb panna, et välistus ei kehti vaid enesevigastuse korral, kui see on seotud haigusliku seisundiga või teiste isikute õigusvastase käitumisega. Enesetapu või enesetapukatse kohta sellist erandit ei ole tehtud.

Näide: Seos haigusliku seisundiga võib esineda juhul, kui ametnikul tekib epilepsiahoog ja ta end selle tagajärjel vigastab. Teise isiku õigusvastasest käitumisest tulenev erand tuleb kohaldamisele nt juhul, kui ametnikult on seoses tema teenistusülesannete täitmisega võetud vabadus ning vabadusse pääsemiseks on ta ise tekitanud endale kehavigastuse.

V. Hüvitise maksmise kord

ATS § 49 lg 11 on vajalik selguse huvides, et täpsustada, kes on pädev otsustama hüvitise maksmist või mittemaksmist. Otsustajaks on ametiasutuse juht, kui isik, kelle pädevuses on reeglina otsustada rahaliste vahendite kasutamine. Kui ametiasutuse juht soovib, võib ta selliste otsuste tegemise delegeerida muule isikule. Hüvitise maksmise taotluse esitamisel ja taotluse menetlemisel tuleb lähtuda ATS-s ja ATS-i rakendusaktides määramata osas HMS-st. Täpsustusena on ATS § 49 lõikes 12 selgitatud, et hüvitise maksmine toimub selle ametiasutuse eelarve kaudu, kus ametnik oli juhtumi toimumise ajal teenistuses. Kui tegemist on ettenägematu ja suure kuluga ning ametiasutuse eelarves vastavaid vahendeid ei ole, on riigi ametiasutusel riigieelarve seaduse § 30 alusel võimalik esitada taotlus Vabariigi Valitsuse reservist vahendite saamiseks.

Kuna mõnel juhul (nt ametnikuvastase ründe korral, aga ka muudel ATS § 49 lõigetes 1 ja 5 kirjeldatud juhtumitel) võib ATS § 49 nimetatud juhtumi tegelikuks põhjustajaks olla mitte ametiasutus ise, vaid muu isik, siis on asutusel põhjendatud õigus nõuda tekkinud kulude hüvitamist juhtumi tegelikult põhjustanud isikult (ATS § 49 lg 13). Kahjuks loetakse sellisel juhul eelkõige väljamakstud hüvitis ja kantud matusekulud. Muude kulude väljanõudmine võib kõne alla tulla, kui neid saab lugeda ametiasutuse kahjuks vastavalt VÕS-le (vt eelkõige VÕS peatükid 7 ja 53). Tegemist on täpsustava sättega, kuna kahju hüvitamise nõue esitatakse VÕS-s sätestatud alustel. Kahju hüvitamise nõude esitamisel tuleb arvestada TsÜS-i 10. peatükis toodud nõuete aegumise tähtaegu.

5. PEATÜKK: kohustused

A. Sissejuhatavalt ametniku kohustustest

I. Üldist

Ametnikusuhe loob avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhtena pooltele ka erilisi õigusi ja kohustusi. Ametnik on avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes ametiasutusega, mille raames on ametnikule *usaldatud* avalik võimu teostamise funktsioon, millest tulenevalt peab ametnik järgima teatud erilisi kohustusi (vt täpsemalt ATS § 7 teenistus- ja usaldussuhte komm). Kuigi ametniku kohustused võivad tuleneda ka põhiseadusest, on ametniku kohustuste peamiseks ja vahetuks õigusallikaks avaliku teenistuse seadus (vrd ATS §-d 50 jj komm). Avaliku teenistuse seadus on ametniku **üldiseid kohustusi** normeeriv õigusakt. Siiski võivad ka teised seadused ja nende alusel kehtestatud õigusaktid olla täiendavate kohustuste allikaks. Seaduslikkuse kohustusest (vt lähemalt ATS § 50 komm) ja teenistusülesannete täitmise kohustusest (vt lähemalt ATS § 51 lg 3 komm) tulenevalt on ametnikul suur hulk kohustuste allikaid. Kohtuste allikaks võib olla seadus, määrus, juhis, käskkiri, kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (vt lähemalt ATS § 4 komm dokumendi vormide osas) või suuliselt antud kohustus. Seega erinevalt karistusõigusest, kus on kohustused tuvastatavad üksikutest seadustest, tuleb ametniku kohustusi otsida paljudest allikatest. Ametniku teenistuskohustused ei sisaldu ammendavalt ka ametniku ametijuhendis, nagu mõnel juhul on arvatud. Reeglina pole võimalik konkreetse ametikoha jaoks koostatud ametijuhendis anda ammendavat loetelu kõigist teenistusülesannetest ametikohal ja nende täitmiseks vajalikest üksikutest toimingutest. Ametijuhendi puudumine või selle regulatsiooni ebapiisavus ei õigusta ametniku poolt teenistusülesannete täitmatajätmist või mittenouetekohast täitmist. Ametnik peab täitma ka neid ülesandeid, mis tulenevad muudest õigusaktidest, samuti teenistuskoha olemusest ja teenistussuhte laadist või ametiasutuse juhi või vahetu ülemuse korraldustest.²¹⁹

Seetõttu ei ole käsiraamatus võimalik anda ametniku kohustuste ammendavat loetelu. Käesolev käsiraamat saab kajastada vaid ATS-st tulenevaid kohustusi. Ametniku põhiõiguste aspektist peavad ametniku **kohustused** olema seaduse tasandil võimalikult selgelt ette nähtud. Ametniku kohustuste sätestamine seaduse tasandil on oluline, sest nende mittejärgmine võib kaasa tuua ametiasutuse poolt ametniku põhiõigustesse sekkumise, s.o **distsiplinaarmenetluse** läbiviimise ning võimalik, et **distsiplinaarkaristuse** määramise (ATS § 69). Distsiplinaarkaristuse määramine on võimalik vaid juhtudel, kui eksisteeris piisavalt konkreetne ning mõlemapoolselt arusaadav kohustus, mida ametnik rikkus (vt lähemalt ATS § 69 komm distsiplinaarsüüteo definitsiooni osas).

II. Ametniku kohustuste seos avaliku konkursiga

Avalik-õiguslikku teenistus- ja usaldussuhtesse nimetatakse **konkursil** osalenud isikutest ametnikuna üksnes see isik, kes suudab kandidaatidest teenistusülesandeid täita **parimal võimalikul viisil**²²⁰ (ATS § 18 lg 3). Ka teenistussuhte kestel peab ametnik teenistuskohustusi täitma parimal võimalikul viisil, sealhulgas täitma neid ausalt, asjatundlikult, hoolikalt (ATS § 51 lg 1) ning erapooletult, sealhulgas valima teenistusülesandeid täites igaühe õigusi ja vabadusi ning avalikku huvi parimal võimalikul viisil arvestava lahenduse (ATS § 51 lg 2). Järelikult on kohustus täita teenistusülesandeid ausalt, asjatundlikult, hoolikalt ja erapooletult, tuletatav ametniku teenistusse nimetamise kesksest eeltingimusest, et isikul on olemas võimekus ja sobivus täita temale avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte raames pandud

²¹⁹<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16755&tekst=RK/3-3-1-13-01>,
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16755&tekst=RK/3-3-1-27-01>,
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16718,16725&tekst=RK/3-3-1-57-05> ja
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16718,16726&tekst=RK/3-3-1-14-07>.

²²⁰ Seadusetekst räägib küll sellest, et parim isik peab vastama nõuetele „enim” (ATS § 18 lg 3), kuid teleoloogilisel tõlgendamisel jõuab kergesti järelduseni, et sisuliselt on kõik kehtestatud nõuded suunatud eesmärgile selekteerida välja isik, kelle puhul on olemas nii sobivus kui ka võimekus täita talle edaspidi pandavaid teenistusülesandeid parimal võimalikul viisil.

teenistusülesandeid parimal võimalikul viisil. Siinkohal ilmneb selgesti, et konkursil osalenute seast parima isiku väljavalimisel ei seisa küsimuse all mitte üksnes Vabariigi Valitsuse või ametiasutuse juhi kehtestatud **nõuetele** vastavus, vaid see, kas ja millisel viisil nõuetele vastav isik suudaks **edaspidi** täita temale pandud teenistusülesandeid. Avalikul konkursil parima välja valimine on seetõttu alati teatud tüüpi *prognosisil* põhinev otsus. Seega tuleb avaliku konkursi tulemuste üle otsustajal temale antud diskretsiooni kasutamisel lisaks nõuetele vastavuse hindamisele hinnata valikumenetluses kohaste meetoditega ametniku **sobivust** ja **võimekust** edaspidiselt talle pandud ülesannete täitmisel.

III. Ametniku kohustuste süstemaatiline jagunemine

Ametniku kohustused võib süstemaatiliselt paigutada nelja rühma.

Ametniku tegevuse seaduslikkus

- Ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustus (ATS § 50)
- Millega seondub ka ametivande andmise kohustus (ATS § 27)

Ametniku üldised kohustused

- Üldine käitumiskohustus (ATS § 51 lg 1)
- Neutraalsuskohustus ja seotus avaliku huviga (ATS § 51 lg 2)
- Väärrikuskohustus (ATS § 51 lg 3)

Ametniku kohustus täita teenistusülesandeid

- Üldine teenistusalluvus (ATS § 51 lg 3)
- Üldine toetamiskohustus (ATS § 51 lg 6)
- Ametniku tegevuspiirangud (ATS § 60)
- Ametniku enesearendamiskohustus (ATS § 31 lg 2)
- Täiendavate teenistusülesannete täitmise kohustus (ATS § 53)
- Puuduva ametniku ülesannete täitmine (ATS § 57)
- Ametniku streigikeeld (ATS § 59)

Ametniku kõrvalkohustused

Lisaks ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustusele (ATS § 50), üldistele kohustustele, s.h kohustusele täita teenistusülesandeid (ATS § 51), kehtivad ametnikule mitmed **kõrvalkohustused**. Ametniku kõrvalkohustused ei ole seaduses sätestatud ammendavalt, s.t võivad kehtida mitmed avalik-õiguslikust teenistus- ja usaldussuhtest tuletatavad muud kõrvalkohustused. Seadusandja on sätestanud üksnes mõningad olulisemad nende seast. Sellisteks kohustusteks on:

- Ametniku vaikimiskohustus (ATS §55)
- Asjaajamise ja vara üleandmine (ATS § 56)
- Heaperemehelikkus (ATS § 51 lg 5)
- Etteteatamise ja teavitamise kohustus (ATS § 58)

Näitena võib esile tuua, et kuigi ametnik ei ole seaduses sätestatult oma elukohavalikul seotud ameti pidamisega (nn *residentsuskohustus*), ei saa ametniku elukoht ilmselt olla kohas, mis ei võimaldaks tal täita teenistusülesandeid.²²¹ Samuti võib ametiasutus ühe mõeldava kõrvalkohustusena nõuda ametnikult teatud *rõivastuse* kandmist. See võib tähendada eriteenistuses konkreetset vormiriietust, kuid üldises avalikus teenistuses võib see piirduda ka ametniku üldise tsiviiltunnustusega rõivastuse korrigeerimiseks tehtava korraldusega. Ametnikule esitatavat riietumisnõuded on tuletatavad üldisest teenistusalluvusest (ATS § 51 lg

²²¹ Selliselt on näiteks residentsuskohustusele viidatud Saksamaa regulatsioonis (BBG § 72 lg 1). Seal on isegi sõnaselgelt sätestatud, et kui teenistusalasest suhted seda tingivad, võib ametnikule anda isegi korralduse viibida teenistuskoha läheduses töövälisel ajal (BBG § 73).

3). Peale selle võib ametniku kõrvalkohustusena käsitleda ka *avaliku võimu teostamise* kohustust, mille peatamine saab toimuda üldjuhul üksnes ametiasutuse nõusolekul (vrd ATS § 83 p 1). Ametniku lubamatu avaliku võimu teostamisest loobumine toob endaga kaasa distsiplinaarmenetluslikud tagajärjed.

IV. Ametniku kohustused ja ametniku eetikakoodeks

Erinevalt 1996. a ATS-st ei sisalda uus ATS enam seaduse lisana **eetikakoodeksit** ning selle asemel kehtivad seaduses sätestatud ametniku teenistuskohustused. Eetikakoodeks on lahutatud seadusest ning see sisaldab üldsönalisi väärtuseid, mitte käsked ja keelde, mistõttu pole tegemist õigusaktiga. Mitmed varasemalt eetikakoodeksis sisaldunud kohustused on siiski üle viidud seadusesse. Seega ei ole ATS § 12 lg 4 alusel kehtestatav eetikakoodeks vahetult ametniku distsiplinaarvastutuse aluseks. Küll aga võib eetikakoodeks pakkuda pidepunkte mõningate seaduses sätestatud kohustuste sisustamiseks ning piiride selgemaks tuvastamiseks. Eetikakoodeks jääb siiski eetikanõukogu vastutusel püsima ning eetikanõukogu võib anda eetikakoodeksi rakendamiseks juhiseid, sealhulgas näiteks ametniku ausust ja väärrikust puudutavates küsimustes (vt ATS § 12 komm eetikanõukogu kohta). Võrdlusena võib näiteks tuua Saksamaa ja Šveitsi, kus kõiki kohustused, s.h eetikareeglid ning nende taga olevad väärtused on sätestatud seaduses.²²²

B. Ametniku tegevuse seaduslikkus (ATS § 50)

§ 50. Ametniku tegevuse seaduslikkus

Ametniku tegevus peab vastama Eesti Vabariigi põhiseadusele ning muudele seadustele ja õigusaktidele.

I. Üldist

Ametniku kohustuse hierarhia tipus paikneb ametniku kohustus tegutseda ülesannete täitmisel vastavalt Eesti Vabariigi põhiseadusele ning muudele seadustele ja õigusaktidele (ATS § 50). Selles väljendub vahetult teenistus- ja usaldussuhtele (ATS § 7 lg 1) ning usaldussuhte põhimõttele tuginev ametniku põhikohustus, s.o ametniku **tegevuse seaduslikkuse** kohustus, s.h olla *ustav* põhiseaduslikule korrale (vrd ATS § 27 lg 1). Just eeskätt selle kohustuse täitmist vannub ametnik enda esmakordsel teenistusse nimetamisel (ATS § 27). Seega on ametnik kogu oma tegevuses kohustatud põhiseaduslikku korda igal ajal **toetama** (*passiivne kohustus*) ning samuti põhiseadusliku korra kaitseks igal ajal **välja astuma** (*aktiivne kohustus*), s.h nii *teenistussiseses* kui ka *haldusest väljapoole suunatud* tegevuses.

II. Seaduslikkuse kohustuse erinevus võrreldes teiste üldiste kohustustega

Ametniku tegevuse seaduslikkuse nõuet eristab teistest ametniku kohustusest (ATS § 51 jt) asjaolu, et kui muud ATS §-s 51 sätestatud üldised kohustused kehtivad ametniku suhtes vahetult, s.t neid kohustusi tuleb ametnikul täita juba üksnes tulenevalt avaliku teenistuse seaduse sõnastusest, siis tegevuse seaduslikkuse kohustuse kohaldamise *eeltingimuseks* on üldjuhul, et eksisteerima peab konkreetne ametnikule järgmiseks mõeldud õigusnorm. Järelikult saab sellise kohustuse rikkumise õigustagajärjena distsiplinaarmenetlus tulla kõne alla juhul, kui esineb piisavalt määratletud õigusnorm, mida ametnik on rikkunud. Seejuures ei saa ATS § 50 teleoloogia aspektist tegemist olla igasuguse õigusnormiga, vaid selliseks õigusnormiks saab olla üksnes norm, mille eesmärk ja mõte on tagada, kindlustada ja arendada avalik-õiguslikku teenistus- ja usaldussuhet. Ametniku seaduslikkuse kohustust võib teatud aspektist võrrelda ka üldise teenistusalluvusega (ATS § 51 lg 3), mille puhul tulenevad ametniku konkreetsete teenistusülesanded enamasti mitte vahetult seadusest, vaid need antakse seaduse alusel korralduste või juhistega, samuti ametijuhendiga. Säärane üldine ametniku seaduslikkuse

²²² Ametniku kohustused on sätestatud Saksamaa ametnikeseaduse (BBG) ja Šveitsi Liidukogu vastu võetud personaliseaduse kohustuste peatükis. Vt täpsemalt Justiitsministeeriumi võrdleva analüüsi õiguste ja kohustuste osa.

kohustus on õigusriigis ja kaasaegses demokraatias vältimatu. Parlamentaarne seadusandja oleks selgelt ülekoormatud, kui tal tuleks siinkohal detailselt ise eraldi sätestada kõik võimalikud normid, mida ametnikul tuleb järgida. Selleks on paremini võimeline täitevvõim üldise (teenistusliku) järelevalve ja distsiplinaarmenetluse käigus ning enda arvukate ametiasutuste kaudu. Seega on seadusandja kehtestanud kooskõlas PS § 13 lg-st 2 tuletatud **määratletuse nõudega** üldise ametniku kohustuse järgida põhiseadust ning muid seadusi ja õigusakte. Nii on võimalik seadusandjal vajaduse korral sätestada ametnikule või kindlale ametnikegrupile täiendavaid avalik-õiguslikke kohustusi ilma, et tuleks igakordselt asuda muutma avaliku teenistuse seaduses olevat regulatsiooni.

III. Ustavus põhiseaduslikule korrale

Tulenevalt sellest, et ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustus nõuab temalt ustavust põhiseaduslikule korrale hõlmab ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustus vältimatult endas ka **poliitilise lojaalsuskohustuse** ideed.²²³ Ametniku seaduslikkuse nõudele tugineva poliitilise lojaalsuskohustusega on tihedalt seotud ka ametniku üldine toetamiskohustus (ATS § 51 lg 6), sest ametiasutusele parlamentaarse seadusandja poolt avalikes huvides pandud ülesannete täitmine oleks oluliselt häiritud, kui ametnik töötaks vastu konstitutsioonilisele riigikorraldusele. Selle kohustuse sisustamise juhtumiks on ametnikule tema ametikohal kehtestatud kõrgendatud usaldusnõuded. Kuigi kehtiva õiguse mitmed seadused reguleerivad ametnikus pürgivate isikute suhtes teostatavat **taustakontrolli**²²⁴, mille eesmärk ja mõte on tagada ametisse nimetatava isiku usaldusväärsus, puudub Eesti kehtivas õiguses täna üldine sõnaselge kohustus olla põhiseaduslikule korrale poliitiliselt lojaalne.

IV. Seaduslikkuse kohustuse seos ametivande andmise kohustus (ATS § 27)

Ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustusele tugineb olemuselt ametniku ametivande andmise kohustus, mille kohaselt annab isik esmakordsel teenistusse asumisel teda ametisse nimetanud isikule kirjaliku **ametivande**²²⁵ (vt ATS § 27 komm). Samas ei ilmne seadusest sõnaselgelt, millised on ametivande õiguslikud tagajärjed, mistõttu on ametivandel eeskätt ametnikku informeeriv tähendus. Ametivandega kinnitab ja kindlustab ametnik enda tahet täita oma teenistusülesandeid usaldusväärset, s.h eeskätt olla ustav Eesti Vabariigile ja tema **põhiseaduslikule korrale** ning pidada talle *usaldatud* ametit ausalt. Ametivande andmise kohustus tugineb põhiseaduslikule alusele põhiseaduse preambuli esimeses lauses, milles sisalduv fraas „*kõikumatus usus ja vankumatus tahtes arendada ja kindlustada riiki*” saab olla tagatud vaid juhul, kui ametniku kogu tegevus toetab põhiseaduslikku korda ja selle alusel kehtestatud seadustes väljendatud eesmärgi. Seaduseteksti sõnastus ei anna ametnikule õigust ametivande andmisest keelduda. Selle kohustuse täitmisest keeldumine viib kohustusliku teenistusest vabastamiseni (ATS § 29 lg p 4).

²²³ Vrd ametniku *poliitilise lojaalsuskohustuse* kohta U. Battis, Bundesbeamtenengesetz, 4. Aufl., C. H. Beck, München 2009, § 60 äärenr 15.

²²⁴ Taustakontrolli tegemine on reguleeritud lennunduseaduse §-s 467 „Taustakontroll”, prokuratuuriseaduse §-s 15¹ „Prokuröriteenistusse kandideeriva isiku tausta kontrollimine”, politsei ja piirivalve seaduse §-s 42 „Andmete kogumine isiku teenistusse võtmise otsustamiseks” ja vangistuseseaduse §-s 114¹ „Taustakontroll”. Viidatud taustakontrolli tulemust puudutavaid küsimusi ei reguleeri sõnaselgelt vangistus-, prokuratuuri- ega politsei ja piirivalve seadus. Lennunduseaduse § 467 lg 7 sätestab samas tagajärjed, kui kontrollitava suhtes kohaldatakse lõikes 3 nimetatud meetmeid: läbipääsuloa ja meeskonnaliikme sertifikaadi ning tunnistuse väljastamisest keeldumine ning nende kehtetuks tunnistamine või kontrollitava tööle või teenistusse võtmisest keeldumine ja töö- või teenistussuhte lõpetamine või teenuse kasutamisest keeldumine. Sellisel juhul nimetatakse kontrollitav võimaluse korral teisele ametivõitöökohale või vabastatakse teenistusest lennunduseaduse alusel ja avaliku teenistuse seaduses sätestatud korras või lõpetatakse töösuhte lennunduseaduse alusel ja töölepingu seaduses ettenähtud korras. Lennunduseaduse § 467 lg 11 täpsustab taustakontrolli tulemuse osas sedagi, et Kaitsepolitsei amet peab teavitama kirjalikult 15 päeva jooksul pärast dokumentide kättesaamist lennuvälja ja kopteriväljaku käitajat, lennuettevõtjat ning Lennuametit kontrolliga tuvastatud löigetes 4 ja 5 toodud asjaoludest (alused taustakontrolli negatiivseks tulemuseks).

²²⁵ Ametivande andmise kohustus on sätestatud ka Saksamaa regulatsioonis (BBG § 64 lg 1). Erinevalt Eesti õigusest on Saksamaal ametivanne seotud kristliku maailmakäsitlusega („so wahr mir Gott helfe”). Siiski on ka ametnikul sõnaselgelt õigus oma ametivandes kristlikust viitest loobuda (BBG § 64 lg 2).

V. Ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustuse sisu

Ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustus tähendab *formaalsest* küljest seda, et ametnik peab enda otsuse langetama nõuetekohases **menetluses**, otsusel peab olema nõuetekohane **vorm** ning kolmandaks võib ametnik teha otsuse vaid küsimuses, mis kuuluvad tema **pädevusse**. *Materiaalsest* küljest vaadatuna tähendab ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustus, et ametnik peab otsuse tegemisel järgima kõiki **materiaalõiguslikke tingimusi**. Need on nii üldised haldusaktide ja -toimingute õiguspärasuse osas kehtestatud tingimused (vrd nt HMS § 54) kui ka konkreetsest eriseadusest tulenevad reeglid. Ametnik, kellele on delegeeritud avaliku võimu ülesannete täitmine, peab juhinduma oma tegevuses alati üldsuse heaolust ehk lähtuma avalikust huvist. Teenistus- ja usaldussuhte erisusena on seaduses eraldi sätestatud ametnikule täiendav materiaalõiguslik kohustus, mida tal tuleb enda otsuste langetamisel järgida (ATS § 51 lg 1 ja 2). Reeglina pole aga võimalik konkreetse ametikoha jaoks koostatud ametijuhendis anda ammendavat loetelu kõigist teenistusülesannetest ja nende täitmiseks vajalikest võimalikest üksikutest toimingutest ega teenistusülesannete täitmise aluseks olevatest sätetest. Ametnik peab järelikult oma ametikohast lähtuvalt alati iseseisvalt juhinduma kõikidest õigusaktidest, millega on reguleeritud tema teenistusülesannete raames langetatavad otsused.²²⁶

Näide: Elamislubade või ehituslubade andmise otsustamisel tuleb ametnikul järgida seaduslikkuse nõuet, s.t tal järgida põhiseadust ja teisi seadusi ning õigusakte ning nende alusel (nt ATS § 67 lg 1 alusel) kehtestatud määruseid ja asutusesiseseid kordi.

VI. Seaduslikkuse kohustuse proportsionaalsus ametniku põhiõiguste aspektist

Võrdlemisi laiaulatuslik ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustus võib paratamatult ulatuda ka ametniku *isikliku* tegevuseni, mis võib kaasa tuua ametniku **põhiõiguslikku** sfääri sekkumise (nt PS §-d 41, 43 ja 45). Seega peab ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustus olema teiselt poolt kooskõlas ametniku riivatud põhiõiguste ja -vabadustega. Nii ei tuleks näiteks pidada seaduslikkuse kohustuse rikkumiseks seda, kui ametnik kritiseerib valitsuspoliitikat, s.h tehes seda ka sõnaselges vormis.²²⁷ Kui ametniku isiklik poliitiline tegevus vastab põhiseadusele ning muudele seadustele ja õigusaktidele, ei saa ametniku põhiõiguste aspektist ametniku tegevust piirata üksnes isikliku *passiivse* poliitilise arvamuse omamisega, vaid talle peab olema lubatud ka tegutsemises väljenduv *aktiivne* valitsusvastane kriitika. Piirid ametniku põhiõiguste- ja vabaduste realiseerimisele seavad teised ametniku kohustused, mille eesmärk on tagada igakülgset avaliku võimu teostamine ja toimepidevus, s.h nt streigikeeld (ATS § 59). Järelikult on oluline hinnata ja **määratleda** ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustuse ulatust ametniku põhiõigustesse ja -vabadustesse sekkumise lubatavuse aspektist. Ametniku aktiivse valitsusvastase tegevuse lubatavus lõpeb aga selgelt seal, kus ametnik paneb toime õigusrikkumise.

Näide: Avaliku kogunemise käigus avaliku võimu esindaja korraldustele mitteallumine ja vastuhakk (nn „pronksiöö“ juhtum). Selline tegevus toob kaasa ilmselt mitmete süütegude toimepanemise (KarS § 262 ja § 263), mistõttu on tegemist ametniku seaduslikkuse kohustuse rikkumisega ATS § 50 tähenduses.

C. Ametniku üldised kohustused (ATS § 51 lg-d 1, 2, 4 ja 6)

§ 51. Üldised kohustused

(1) Ametnik peab oma teenistusülesandeid täitma ausalt, asjatundlikult ja hoolikalt.

²²⁶ Ametijuhend on siiski vaid üks õigusaktidest, millest tulenevad ametniku teenistuskohustused ja teenistusülesannete hindamisel ei saa piirduda vaid ametijuhendis sätestatuga. Vt

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16718,16726&tekst=RK/3-3-1-14-07>.

²²⁷ Vrd U. Battis, Bundesbeamtenengesetz, 4. Aufl., C. H. Beck, München 2009, § 60 äärenr 15.

(2) Ametnik peab oma teenistusülesandeid täitma erapooletult, sealhulgas valima teenistusülesandeid täites igaühe õigusi ja vabadusi ning avalikku huvi parimal võimalikul viisil arvestava lahenduse.

(3) Ametnik peab juhinduma vahetu ja kõrgemalseisva juhi seadusega kooskõlas olevatest teenistusalastest juhistest ja korraldustest, samuti ametijuhendist. Kõrgemalseisva juhi juhistest ja korraldustest peab ametnik teavitama vahetut juhti.

(4) Ametnik peab käituma väärikalt nii teenistuses olles kui ka väljaspool teenistust, sealhulgas hoiduma tegevusest, mis diskrediteeriks teda ametnikuna või kahjustaks ametiasutuse mainet.

(5) Ametnik peab kasutama ametiasutuse ning ametniku kasutusse antud vara ja vahendeid heaperemehelikult ja sihipäraselt.

(6) Ametnik peab teenistus- ja usaldussuhte raames aitama kaasa ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisele.

(7) Ametiasutus peab teenistus- ja usaldussuhte raames seisma hea ametniku teenistusalaste huvide eest, sealhulgas tagama teenistusülesannete täitmiseks sobivad tingimused.

I. Ausus, asjatundlikkus ja hoolsus (ATS § 51 lg 1)

Ametnikul tuleb kogu oma teenistusalane tegevus kujundada selliselt, et ta säilitab igal ajal usalduse nii ametiasutuse ees ja haldusesiseselt muude asutuste ja isikute ees kui ka isikute ees väljapoole haldust suunatult. Selleks peab ametnik oma teenistusülesandeid täitma *ausalt, asjatundlikult ja hoolikalt* (ATS § 51 lg 1). Nii väljendub ATS § 51 lg-s 1 ametniku **üldine käitumiskohustus**.²²⁸ tegutseda üldiselt teenistusülesandeid täites ausalt, asjatundlikult ja hoolikalt. Esiteks peab ametnik talle usaldatud ametit pidama **ausalt** ning seda kinnitab ametnik ka ametivande andmisel (ATS § 27). Kui aususnõue on suunatud ametniku kohusetundlikkuse, omakasupüüdmatus²²⁹, avameelsuse ja tõemeelsuse tagamisele, siis **hoolsuse** nõue peab tagama ametniku tähelepanelikkuse. Lisaks aususele ja hoolsusele on ametnikule üldise käitumiskohustuse raames pandud **asjatundlikkuse** nõude ülesandeks suunata ametnikku kasutama teenistusülesannete täitmisel oma erilisi teadmisi ja oskusi.

Ametniku üldise käitumiskohustuse eesmärk ja mõte on kaudselt muuhulgas kindlustada ka ametnikkonna kui sellise **usaldusväärsus** ja hea maine. Taaskord ametniku põhiõigusi vastukaaluks tuues, saab mulje ametniku haldusvälisest usaldusväärsest olla osaks ametniku kohustustest vaid ulatuses, milles see on vajalik ametniku teenistusülesannete sisuliseks täitmiseks. Ametniku käitumiskohustus, s.h ausus-, asjatundlikkus- ja hoolsuskohustus tuleb jaotada kaheks vastavalt sellele, kas ametnik on tegutsenud ametialaselt või ametiväliselt.

1. Käitumiskohustus ametialases suhtluses

Ametialases suhtes tuleb ametnikul käitumiskohustust järgides kodanikega suhelda viisakalt ja abivalmilt, s.t ametnikul lasub üldine toetamis- ja nõustamiskohustus (vrd nt HMS § 5 lg 2). Enda juhi suhtes tuleb ametnikul käituda tähelepanelikult, ilma see tähendaks ülepingutatult „teenri“ rolli laskumist. Ametialaselt lasub ametnikul kohustus olla aus, avatud, ja tõemeelne, seda kodanike, enda juhi kui ka alluvate ja kolleegide suhtes. Ametnikul tuleb kaasteenistujatesse suhtuda kollegiaalselt ja abivalmilt. Ametniku käitumiskohustuse sisu ja tingimused varieeruvad lähtuvalt konkreetsest ametist. Kõrgendatud käitumiskohustus lasub näiteks juhtiva funktsiooniga ametikohale nimetatud ametnikul.

²²⁸ Analoogne kohustus on sätestatud ka Saksamaa regulatsioonis (vrd BBG § 61 lg 1 ls 3).

²²⁹ Omakasupüüdmatus ja kohusetundlikkus on sätestatud ka Saksamaa regulatsioonis (BBG § 61 lg 1 ls 2).

2. Käitumiskohustus ametivälises suhtluses

Ametivälise suhte puhul on kõigepealt süstemaatiliselt oluline täpselt hinnata, kas ametniku tegevus on ametiga seotud või mitte, sest ametniku privaatsfääri sekkumine peab jääma miinimumtasemeni. Sellest lähtuvalt tuleb siinkohal tõlgendada ATS § 51 lg-s 1 sätestatud üldist käitumiskohustust selliselt, et see on suunatud üksnes ametniku ametialasele tegevusele. Seega ei saa ametniku isikliku elu raames iga heade kommete, moraali ja sündsuse vastu aset leidnud eksimus tähendada ametniku käitumiskohustuse rikkumist. Ametniku üldine käitumiskohustus peab aga kehtima ka nendes asjades, kus ametniku eksimus oleks niivõrd kaalukas, et selle mõju ulatuks ka ametialasesse tegevusse. Pigem peab tegemist olema ametniku sellise käitumisega, mis võib *olulisel* määral kahjustada usaldust ametniku ja ametiasutuse vastu ja ametkonna mainet ning seeläbi ka ametialast suhtlemist. Siinkohal on seadusandja ametivälises suhtes käitumiskohustuse aluseks erinormina ette näinud ametniku vääriskohustuse (vt lähemalt § 51 lg 4 komm).²³⁰ Väljaspool teenistust tuleb ametnikul täita ka tegevuse seaduslikkuse kohustust (ATS § 50), mistõttu oleks distsiplinaarõiguslike tagajärgede aspektist väärkäitumine vara- ja isikuvastaste süütegude toimepanemine, samas siiski mitte ilmingimata võlgadesse sattumine, abielu murdmine või kergeloomulisemad liiklussüüteod.

3. Ametialase ja ametivälise suhte piiritlemine

Ametniku ametialase ja ametivälise käitumise eristamine **ei saa** toimuda üksnes selle alusel, kas ametnik tegutses tegelikult ametialaseks tegevuseks ettenähtud tööajal või mitte. Kuigi selles, kas ametnik tegutses **töö-** või **puhkeaja** raames, võib seisneda esimene pidepunkt, on ATS § 51 lg-s 1 sõnastuse („peab teenistusülesandeid täitma“) kohaselt ametivälise suhte määramise aluseks siiski asjaolu, kas ametniku tegevus jääb sisuliselt teenistusülesannete täitmise raamidesse või mitte (teenistusliku seose *materiaalse hindamise* reegel). Samas ametniku käitumise paigutamine sisuliste teenistusülesannete täitmise raamidesse võib olla üksikjuhtumil problemaatiline (vt ka ATS § 51 lg 4 komm ning § 59 komm teenistuskohustuse rikkumise kohta). Siinkohal võib lisaks abiks võtta ka kolmanda objektiivse vaatleja perspektiivi, s.t kui ametnik paistab välja kui tavaline „eraisik“, s.t haldusest väljapoole ei ole kuidagi arusaadav, et ametnik on suhtes ametiasutusega, on pigem tegemist ametivälise suhtega. Samas ei saa üksnes välise vaatleja perspektiiv olla määravaks, sest see ei oleks ametniku põhiõiguste ja -vabaduste ebaproportsionaalse piiramise tõttu võimalik, kui ametniku kohustuse ulatus sõltuks üksnes välise vaatleja hinnangust. Nii tuleks juhtumi korral, kus ametnik käitub välise vaatleja hinnangul küll ametnikuna, ent tegevuse sisuks on üksnes ametniku eraelulised küsimused, see üldise käitumiskohustuse (ATS § 51 lg 1) aspektist pigem lugeda ametiväliseks suhtlemiseks.

Näited:

- (1) Politseiametnik ajab vormiriietuses ja ametiautoga isiklike asju, sealhulgas sõidutab enda ema või abikaasat eraviisilise transpordi eesmärgil (s.h lisaks lülitab ametnik sisse ka alarmsõiduki heli- ja valgusseadmed). Sellisel juhul annaks keskmine mõistlik väline vaatleja hinnangu, et tegemist on ametialase tegevusega. Siiski tuleks siin ametniku tegevus lugeda teenistusliku seose *materiaalse* hindamise kriteeriumi kaudu ka välise vaatleja hinnangust sõltumata ATS § 51 lg 1 aspektist ametiväliseks suhteks.
- (2) Vormiriietuses politseiametnik küsitleb isiklike sisseoste tehes kaupluse müüjat, et veenduda soetatava kauba kvaliteetsuses. Sellisel juhul ei ole välistatud juhtum, kus välise vaatleja perspektiivist võib teatud erandlikul juhtumil tunduda, et politseiametnik täidab teenistusülesandeid (nt küsitleb, et veenduda ostetava alkohoolse joogi legaalsuses vms), kuid teenistusliku seose *materiaalse* hindamise kriteeriumi alusel tuleks ametniku käitumine lugeda ametiväliseks.

Välise vaatleja perspektiiv võib aga määravaks osutada ametialase ja ametivälise suhtlemise piiritlemisel ATS § 51 lg-s 4 sätestatud kohustuse sisustamisel (vt lähemalt ATS § 51 lg 4 komm). Nimelt tuleneb ATS § 51 lg-st 4 kohustusest nõue, et ametnik hoiduks sellistest

²³⁰ Nii on see formuleeritud nt Saksamaa regulatsioonis (vrd BBG § 77 lg 1 ls 2).

eksimustest, mis oleks ka välise vaatleja hinnangul ametnikule etteheidetav, sest sellisel juhul mõjutab ametniku tegevus paratamatult ametialast suhtlemist, s.h võib tuua kaasa ametiasutuse maine kahjustamise või rikkuja diskrediteerimise ametnikuna.

4. Käitumiskohustus ja korruptsiooniennetus

Ametniku üldine käitumiskohustuse eesmärk on muuhulgas ka see, et ametnik ei tohi lasta tekkida enda suhtes kahtlust, et tema tegevus on ajendatud isiklikest huvidest. Seega tuleb ametnikul igakordselt kontrollida, kas ta on omalt poolt teinud kõik, et vastata kohustusele täita teenistusülesandeid erapooletult ning vastavalt avalikule huvile. Samuti ei tohi ametnik pakkuda endale või kolmandale isikule eeliseid üldise huvi ees. Siinkohal ilmneb ATS § 51 lg 1 seos korruptsioonivastases seaduses sätestatuga.

Ametnikul ja töötajal, kes on ametiisikud korruptsioonivastase seaduse tähenduses on keelatud saada korruptiivset tulu (KVS § 3 lg 1 p 1). Seejuures tuleb silmas pidada, et korruptsioonivastases seadusandluses on katusmõistena kasutusel ametiisik (KVS § 2 lg 1), kes on küll samuti füüsiline isik, kuid kellel on avaliku ülesande täitmiseks ametiseisund sõltumata sellest, kas ta täidab talle pandud ülesandeid alaliselt või ajutiselt, tasuta eest või tasuta, teenistuses olles või vabakutselisena või lepingu, nimetamise või valimise alusel (vt üleval lähemalt ATS § 7 lg 1 komm ametniku mõiste osas). Korruptiivne tulu on ametiisikule endale või kolmandale isikule ametiisiku teenistuskohustuse tõttu pakutud või ametiisiku poolt nõutud varaline või muu soodustus, samuti ametiisiku kohustusi rikkudes saadud soodustus (KVS § 4 lg 1 ls 1). Korruptiivse tulu saamise keelu üks keskseid eesmärke on tagada äraostmatu ametnikkond, mis muudab nimetatud keelu üheks **korruptsiooniennetamise** tuumkohustuseks. Sellele lisanduvad ametniku äraostetavuse vastu suunatud karistusõiguslikud süüteoüksused (vrd nt KarS §-d 201, 209, 293, 294 ja 298¹). Olgu tegemist kingituste või muude vahetult või kaudselt ametnikule suunatud soodustustega, igal juhul on korruptiivse tulu puhul ühendavaks tunnuseks, et ametnikul puudub nõudeõigus sellise soodustuse saamiseks (nt ametniku tasuta kaasavõtmine väljasõitudele ja puhkusereisidele, tasuta või soodushinnaga öömaja pakkumine, tasuta või soodushinnaga rendiauto pakkumine, kõrvaltegevuse turuhinnast ülemakstud tasustamine jne).

Samas on ametniku põhiõiguste aspektist oluline, et kingitus või muu soodustus ning ametniku amet oleks omavahel *seostatavad*, s.t et soodustus *kataks* ametit (vrd KVS § 4 lg 1 ls 1 alt 1). Soodustus on seostatav ametiga olukorras, kui soodustuse pakkuja on esiteks teadlik, et ametnikule on usaldatud teatud amet ning teiseks on pakkuja eesmärk selgelt soodustusega esile kutsuda ametniku teatud ametialane tegevus. Seos ameti ja soodustuse vahel puudub aga seal, kus pooltevaheline suhe leiab aset üksnes privaatsfääris.

Teiseks ei loeta korruptiivseks soodustust, mida saab üheselt mõista **tavapärase viisakusavaldusena** (KVS § 4 lg 1 ls 2 alt 2). Siinkohal on seadusandja ilmselt pidanud silmas seda, et teenistusülesannete täitmine võib teatud olukorras küll kaasa tuua teatud soodustuse saamise, kuid see ei ole soodustuse vähese olulisuse tõttu korruptiivne. Korruptsiooniennetuse vastu esineva kõrgendatud huvi tõttu peavad ametnikud olema ettevaatlikud isegi vähese väärtusega kingituste ja muude soodustuste vastuvõtmisel, nt jõulude ja uusaasta puhul kingitud meened või kutsed lõunasöökidele. Probleemaatiline on aga praktikas see, et arusaam sellest, mida pidada tavapäraseks viisakusavalduseks ja sellest tulenevalt *väheoluliseks*, on sageli erinev. Siiski tuleb tavapäraselt viisakusavaldust tõlgendada ametniku põhiõiguste piiramise aspektist, mistõttu peaksid olema lubatud igapäevase suhtlemisetiketi raames kohased meened ja kingitused, samuti väheväärtusliku reklaammaterjali vastuvõtmine (nn „give always”), nagu nt pastapliiatsid, võtmehoidjad või taskukalendrid jne.

Ametnikul tuleb viivitamata **teatada** teenistuskohustusega seostatava soodustuse vastuvõtmisest oma ametiasutusele või tema ametisse nimetamise õigusega isikule (KVS § 4 lg 2 ls 1). Kuigi teatamiskohustus ei sõltu seaduseteksti sõnastuse kohaselt sellest, kas seda saab üheselt mõista viisakusavaldusena, kehtib täiendav klausel, et teatamiskohustus kehtib vaid juhul, kui soodustus on teenistuskohustusega seostatav. Ametnik peab korruptiivse tuluna määratletava soodustuse vastuvõtmisest keelduma või kui see ei ole võimalik, soodustuse

viivitusega oma asutusele või tema ametisse nimetamise õigusega isikule või organile üle andma (KVS § 4 lg 2 ls 2). Tegemist on seega sõnaselgelt sätestatud korruptiivse soodustuse **väljaandmiskohustusega**.²³¹ Kui soodustuse üleandmine ei ole võimalik, peab ametiisik selle asemel tasuma asutusele või tema ametisse nimetamise õigusega isikule või organile soodustuse turuväärtuse (KVS § 4 lg 2 ls 3). Üleantud soodustus või selle väärtus rahas antakse riigi omandisse või saadetakse tagasi, kui seadus nii sätestab (KVS § 4 lg 2 ls 4).

II. Erapooletuskohustus ja seotus avaliku huviga (ATS § 51 lg 2)

Ametnik peab oma teenistusülesandeid täitma (tegema otsuseid, kohaldama seadusi) erapooletult (**neutraalsuskohustus**), sealhulgas valima teenistusülesandeid täites ühelt poolt igäühe õigusi ja vabadusi ning teiselt poolt avalikku huvi (**seotus avaliku huviga**) parimal võimalikul viisil arvestava lahenduse (ATS § 51 lg 2). Seega ei tohi ametnik eelistada ühe poliitilise erakonna või muu huvigrupi (erialaliidud, ettevõtjad, ühingud) huvisid kogu rahvastiku huvidele. Samuti ei tohi ametnik toimida era- ja avaliku huvi kaalumisel erapoolikult ega ebaõiglaselt.²³² Selle kohustuse mõte ja eesmärk seisneb selles, et vaid erapooletu ja sisust lähtuv erialaspetsialist saab hoolt kanda huvide tasakaalustamise eest vastandlike ühiskondlike jõudude vahel. Ametniku neutraalsuskohustus jaguneb kahes suunas. *Ametiasutuse* suhtes ja haldusesiseselt ei tohi ametnik oma teenistusülesannete täitmise raames kestvalt ja aktiivselt toetada ühe kindla erakonnapoliitilise nägemuse edendamist. *Kodanike* suhtes ei tohi ametnik ühe maailmavaate järgijaid eelistada teistele ega kedagi diskrimineerida, s.t tuleb lähtuda võrdse kohtlemise põhimõttest. Nii ei tohi ametnik enda teenistusülesannete täitmist siduda üksnes erahuvide saavutamise ja saavutamise. Ametnik ei või olla erapoolik, vaid peab säilitama võime arvestada ka erinevate osapoolte huvidega. Ametniku neutraalsuskohustus ja seotus avaliku huviga ei ole üksnes ametniku teenistuskohustus, vaid see kuulub iga õigusriiklikest kaalutlustest lähtuva haldusmenetluse hulka (vrd HMS § 10 lg 1 p4). Ametniku neutraalsuskohustusest ei tulene aga järeldust, et avaliku võimu teostamine ei tohi poliitiline olla. On selge, et avalikku võimu teostav haldus teenib konkreetseid poliitilisi eesmärgipüstitusi ning tal tuleb tegeleda nende ellurakendamisega. Haldustegevus on pidevalt väärtus- ja huvipõhine.

III. Üldine teenistusalluvus (ATS § 51 lg 3)

1. Üldist

Teistest ATS §-s 51 sätestatud ametniku *üldistest kohustustest* (tegevuse seaduslikkuse kohustus, käitumiskohustus, neutraalsus ja seotus avaliku huviga, samuti vääriskus) tuleb süstemaatiliselt eristada ATS § 51 lg-s 3 sätestatud kohustust, mille sisu seisneb ametniku kohustuses täita talle pandud teenistusülesandeid (**üldine teenistusalluvus**). Need jagunevad omakorda süstemaatiliselt mitmeks erinevateks kohustuseks, mida alljärgnevalt lähemalt ka käsitletakse.

Ametnik peab juhinduma vahetu ja kõrgemalseisva juhi seadusega kooskõlas olevatest teenistusalluvusest juhustest ja korraldustest, samuti ametijuhendist (ATS § 51 lg 3 ls 1). Siinkohal on seadusandja normina kehtestanud ametniku üldise teenistusalluvuse kohustuse.²³³ Sisuliselt on üldise teenistusalluvuse sisuks ametniku kohustus täita talle pandud teenistusülesandeid. Kui teenistusalluvuse **korraldus** hõlmab *konkreetselt* elujuhtumit, siis teenistusalluvuse **juhust** ja ka ametijuhend on mõeldud katma *määratlemata* arvu elujuhtumeid. Ametnikule antud korralduseks on näiteks m.h ka lähetuskorraldused ja koolitusele suunamise korraldused. Ametniku üldine seotus teenistusalluvuse juhustest ja korraldustega ning ka ametijuhendiga võimaldab ministril võtta parlamentaarse vastutuse oma haldusala eest ning tagab parlamendi kehtestatud seaduste täideviimise võimalikkuse. Kui ametnikule antavad korraldused on praktikas vormivabad, siis juhustest sisalduvad üldjuhul ametiasutuses käskkirjadena (vrd VVS § 52, § 54 ja § 74) ja määrustena (vrd VVS § 18 lg 4) ja põhimäärustena (vrd VVS § 41 lg 2)

²³¹ Soodustuse väljaandmiskohustus sätestatud ka Saksamaa regulatsioonis (BBG § 71 lg 2).

²³² Seotus avaliku huviga ning neutraalsuskohustus on sätestatud ka Saksamaa regulatsioonis (vrd BBG § 1 lg 1 ja 2).

²³³ Sarnaselt on teenistusalluvuse kohustus sätestatud ka Saksamaa regulatsioonis (BBG § 62 lg 1 ls 2).

kehtestatud õigusaktides. Sageli kannavad ATS § 51 lg 3 tähenduses juhiseid sisaldavad õigusaktid selliseid nimetusi nagu „sisekorraeeskiri“ või „asjaajamiskord“.

Kui samas küsimuses annavad ametnikule korralduse või juhise nii vahetu juht kui ka kõrgemalseisev juht, peab ametnik arusaamatuste vältimiseks teavitama vahetut juhti kõrgemalseisva juhi korraldusest (ATS § 51 lg 3 ls 2). Kõrgemalseisva juhi juhistest ja korraldustest vahetu juhi teavitamine vajalik selleks, et kuigi teenistusülesandeid peaks andma vahetu juhi kaudu, võib tekkida olukord, kus kõrgemalseisev juht annab teenistusülesande otse ametnikule. Sellisel juhul on vahetu juhi teavitamine (täiendavast) teenistusülesandest halduse tõhusa toimimise aspektist vajalik ja mõistlik. Vahetu juht saab arvestada, et ametniku muud ülesanded jäävad samal ajal täitmata.

2. Teenistuslase korralduse andmise tingimused

Seaduse süstemaatilisel tõlgendamisel võib siiski tuvastada teenistusalluvuse korras antud ülesannete täitmisel teatud üldised eeltingimused. Esiteks peab juhil olema organisatoorne (s.h territoriaalne) ja sisuline pädevus korralduse andmiseks. Teiseks peab ka korralduse saanud ametnikul olema organisatoorne (s.h territoriaalne) ja sisuline pädevus korralduse täitmiseks. Kolmas üldine tingimus on, et teenistusalluvuslikult antud korraldus ei tohi olla vastuolus seadusega (vrd ATS § 54 lg 1), nt oleks lubamatu korraldus, mille aluseks on olnud korralduse andja poolt korruptiivse tulu saamine. Neljandaks peab ametnik olema korraldusega seotud, s.t leidub ametnikke, kellele on tagatud ametialastes küsimustes eristaatusena teatud sõltumatus (nt soolise võrdõiguslikkuse volinik ja Andmekaitse Inspektsiooni peadirektor).

IV. Väärrikuskohustus (ATS § 51 lg 4)

Kuivõrd ametniku staatus on erinev võrreldes töötamisega töölepingulises suhtes, on põhjendatud, et ametnik peab käituma ametile väärikselt nii teenistusülesandeid täites kui ka teenistusvälisel ajal. Seega on seaduses sätestatud, et ametnik peab käituma **väärikselt**, sealhulgas hoiduma tegevusest, mis diskrediteeriks teda ametnikuna või kahjustaks ametiasutuse mainet, sealhulgas ka teenistusülesannete täitmise välisel ajal (ATS § 54 lg 4). Tegemist on ametniku täiendava käitumiskohustusega, millel on ATS § 1 suhtes erinormina ka mõju, mis ulatub ametniku tegevusele ametivälistes suhetes (vt üleval ATS § 51 lg 1 komm ametialase ja ametivälise suhte piiritlemise kohta).

Tuleb arvestada, et ametiasutus ja ametnik on põhjendatult avalikkuse suurendatud tähelepanu all ning ametniku poolt nii teenistussuhtes kui ka väljaspool seda toimepandud õigus- ja kõlblusnormide rikkumine saab reeglina alati üldsuselt tauniva hinnangu ning sellisena võib mõjutada selle ametniku ja ametiasutuse autoriteeti.²³⁴ Teatud ametnikud on ühiskonna teravdatud tähelepanu all, nt politseiametnikud, kõrgemad ametnikud²³⁵.

Näide: Riigikohtu tsiviilkolleegium on lugenud väärituks teoks ka tööandja telefonilt intiiimteenuste telefonile helistamist.²³⁶

Ilmselt on kuritegu ja paljud vääriteod enamasti väärikuse kohustuse rikkumiseks, sest toime on pandud tegu, mida peetakse ühiskonnas isikule etteheidetavaks. AINUÜKSI asjaolu, et rikutav kohustus on sätestatud ametnike eetikakoodeksis, ei anna alust sisustada distsiplinaarüleastumist vääritu teona. Karistatavad süüteod tuleb välja selgitada ja neile õiguslik hinnang anda distsiplinaarmenetluses, mille käigus tuleb sisustada ka määratlemata õigusmõiste „vääritu tegu“. Olulisuse kriteeriumi sisustamisel tuleb arvestada, kuivõrd taunitav oli tegu, lähtudes üldisest õiglustundest ja ühiskonna õigusteadvusest ning kuivõrd see või kahjustada asutuse mainet ja usaldusväarsust (vt ATS § 75 lg 5 ja lg 6).²³⁷

²³⁴ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16727.16733&tekst=RK/3-3-1-70-03>

²³⁵ Vt nt <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16727.16729&tekst=RK/3-3-1-38-02>

²³⁶ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.2.10648.10649.19084&tekst=RK/3-2-1-16-03>, p 9.

²³⁷ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16727.16729&tekst=RK/3-3-1-96-10>

1. Vääriskohustus 1996. a ATS-s

Ka 1996. a ATS-i kohaselt pidi ametnik nii teenistusülesandeid täites kui ka teenistusülesannete välisel ajal käituma ametnikule vääriliselt. Vääritu tegu on 1996. a ATS § 84 kohaselt süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega, ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust. Oluline on vääritu teo juures esile tuua, et kui 1996. a ATS-i alusel pidi diskrediteerimine tõepoolest aset leidma²³⁸, siis nüüd peab siinkohal hindama, kas tegevus on selline, mis võib *potentsiaalselt* rikkujat ametnikuna diskrediteerida, s.t norm hõlmab endas nii minevikku kui ka tulevikku suunatud õigusmõju.

2. Mõõdukus poliitilises tegevuses

Samas on ametnikul põhimõtteliselt õigus ka poliitiliselt tegutseda. Samuti on ametnikul lubatud osaleda ametiühingutes ja erialaliitudes. Õigus poliitilisele tegevusele hõlmab ka tegevust põhiseaduspärases erakonnas. Siiski ei saa ametniku poliitiline tegevus olla piiramatult. Siinkohal seab ametniku poliitilisele tegevusele piirid vääriskohustus, millest lähtuvalt tuleb ametnikul säilitada oma konkreetse ameti ja teenistuskohustuse aspektist selline **mõõdukus**, et ametniku tegevus ei diskrediteeriks teda ametnikuna või ei kahjustaks ametiasutuse mainet (ATS § 54 lg 4), s.h ei kahjustaks eeskätt kodanike usaldust avaliku võimu teostamise toimevõimelisuse vastu.²³⁹

Nii nagu igal kodanikul, on ka ametnikul **sõnavabadus** (PS §-d 41, 45). Siiski võib seda põhiõigust kooskõlas põhiseadusega piirata, kui piirang on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega moonuta piiratavate õiguste ja vabaduste olemust (PS § 11). Sellise piirangu hulka kuulub ka ametniku mõõdukuse kohustus. Seega peab ATS § 51 lg-s 4 sätestatud kohustuse tõlgendamisel silmas pidama, et säilima peab sõnavabaduse eriline väärtus ja sisu. Sõnavabaduse piiramise lubatavus sõltub m.h ametniku tegevuse vormist ja sisust, samuti ametist õigusstaatuslikus ja funktsionaalses tähenduses. Ametnikul on põhimõtteliselt õigus poliitilisele väljendusele lihtkirja teel, poliitiliste erakondade kasuks tehtava meediareklaami või avalike üleskutsete näol.²⁴⁰ Määrav on, kas ametnik jääb väljendusvabaduse kasutamisel sisuliste seisukohavõttude vormi juurde. Sinna alla ei kuulu väljaütlemised, mis langevad nt laimamise, solvamise jt süüteo koosseisude alla. Nii ei tohi ametnik ka riigisümboleid kasutada vihkaval või sellele agiteerival viisil (vrd KarS § 245). Probleemaatilised on juhtumid, kus ametnik väljendab end ühest küljest poliitiliselt, kuid teisest küljest teeb seda samaaegselt enda ametipositsioonile viidates, mistõttu tekitab sealäbi mulje, et tegemist on erakonnahuvidest kantud ametiteostamisega. Kas siinkohal on tegemist ATS § 54 lg-s 4 sätestatud kohutuse vastu eksimisega, tuleb otsustada aga üksiku juhtumil. Seejuures mängib rolli väljenduse olulisus, ametniku ametipositsioon, samuti see, kas ametnik oli konkreetsel juhul teenistuslikult kohustatud tegelema väljendamist leidnud küsimusega.

V. Heaperemehelikkus (ATS § 51 lg 5)

Seadusandja on ametniku ühe kõrvalkohustusena sätestanud, et ametnik peab kasutama ametiasutuse ja ametniku kasutusse antud vara ja vahendeid **heaperemehelikult** ja **sihipäraselt** (ATS § 51 lg 5). Selle kohustuse rikkumine võib viia distsiplinaarmenetluse (ATS § 69) ja ametniku varalise vastutuseni (ATS § 80). Heaperemehelikkus ametiasutuse vara ja vahenditega ümberkäimisel tähendab eeskätt seda, et ametnik peab tegutsema lähtudes *ametiasutuse huvidest*, s.h valitsema tema käsutusse antud vara ja vahendeid kohusetundlikult ja tagama selle säilimise (vrd TsÜS § 18 lg 2 ls 1). Sihipärasus ametiasutuse vara ja vahenditega ümberkäimisel tähendab eelkõige, et ametnik peab tema käsutusse antud vara ja vahendeid majandama vastavalt selle *sihtotstarbele*, eelkõige säilitama vara senise majandusliku otstarbe

²³⁸ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16727,16733&tekst=RK/3-3-1-70-03>.

²³⁹ Ametniku mõõdukuse ja tagasihoidlikkuse kohustus on sätestatud ka Saksa regulatsioonis (vrd BBG § 60 lg 2).

²⁴⁰ Vrd U. Battis, Bundesbeamtenengesetz, 4. Aufl., C. H. Beck, München 2009, § 60 äärenr 15.

ning kasutama seda korrapäraselt, samuti ei või ametnik ametiasutuse vara oluliselt muuta ega ümber kujundada (vrd AÕS § 218 lg 1).

VI. Üldine toetamiskohustus (ATS § 51 lg 6)

1. Üldist

Ametnik peab teenistus- ja usaldussuhte raames aitama kaasa ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisele (ATS § 51 lg 6). Selles väljendub ametniku **üldine toetamiskohustus** ametiasutuse ülesannete täitmisel. Üldise toetamiskohustuse taga seisab idee sellest, et parlamendi poolt seadusega täitevvõimule avalikes huvides pandud ülesanded peavad saama täidetud sujuvalt ning tõrgeteta. Järelikult seondub üldine toetamiskohustus tihedalt ka ametniku seotusega avaliku huviga (ATS § 51 lg 2). Ametniku üldine toetamiskohustus sisaldab endas ühelt poolt 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 igakülgsest kaasa aidata (*aktiivne* kohustus). Aktiivse kohustusena sisaldab ametniku üldine toetamiskohustus endas omakorda kahte aspekti. Esiteks lasub ametnikul alati kohustus nõustada ja toetada enda suhtes kõrgemalseisvat juhti, samuti enda alluvaid ning samal tasemel paiknevaid ametnikke (nõustamiskohustus). Teiseks tuleb ametnikul alati enda teenistusülesannete täitmisele pühenduda, s.t tal tuleb anda ameti pidamiseks enda poolt täielik isiklik panus (täieliku isikliku panuse andmise kohustus).

2. Joobeseisundis teenistuses viibimine

Ametniku passiivsest toetamiskohustusest tuleneb muuhulgas ka keeld viibida teenistusülesannete täitmisel **joobeseisundis**, mis häiriks ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmist. Kuigi avaliku teenistuse seadus ei määratle, mida tuleb teenistus- ja usaldussuhte kontekstis mõista joobeseisundina, võib siin pidepunktiks olla korra- ja ohutusseaduses määratletud joobeseisundi mõiste, mille kohaselt on joobeseisund alkoholi, narkootilise või psühhotroopse aine või muu joovastava aine tarvitamisest põhjustatud terviseseisund, mis avaldub väliselt tajutavas häiritud või muutunud kehalistes või psüühilistes funktsioonides ja reaktsioonides (vrd KorS § 36 lg 1). Lisaks ametniku üldisele toetamiskohustusele tuleb tööohutuse aspektist silmas pidada, et kuivõrd TTOS kohaldub ka ametnikele (TTOS § 1 lg 1), on ametiasutus kohustatud kõrvaldama töölt alkoholi-, narkootilise või toksilise joobes või psühhotroopse aine mõju all oleva ametniku (TTOS § 13 lg 1 p 15). Samas ei ole seadusandja ka siinkohal määratlenud küsimust, millal saab pidada isikut joobes olevaks.

Näide: Ametnikku karistati distsiplinaarkorras kolmeks kuuks ametipalga vähendamise, sest ametnik viibis relvastatud üksuse treeninglaagris ebakaines olekus ja pani sellega toime distsiplinaarsüüteo, s.t teenistuskohustuse süülise rikkumise. Käskkirja kohaselt tõendas distsiplinaarsüüteo toimepanemist asjaomase indikaatorvahendi näit ning liikluseaduses sätestatud joobeseisundi mõiste. Kuivõrd joobeseisundi tõttu üldise toetamiskohustuse rikkumine ei eelda kindlat alkoholikontsentratsiooni veres ega väljahingatavas õhus, siis ei saaks siinkohal sarnaselt liikluses kehtivale regulatsioonile (vrd LS § 69 lg 4 ja lg 5) lähtuda üksnes indikaatorvahendi näidust. Samas võib indikaatorvahendi kasutamisega tuvastatud joobnud olekule iseloomulik numbriline tulemus olla siiski üheks isiku joobnud olekut kinnitavaks tõendiks.²⁴¹ Eeltoodust tulenevalt on joobeseisund tuvastatav tõendamise üldiste reeglite järgi ning selle tuvastamine on põhimõtteliselt võimalik ka üksnes alkoholi tarvitamisest tingitud isiku tüüpiliste kehaliste või psüühiliste funktsioonide või reaktsioonide muutumise või häirimise tuvastamise kaudu (vrd KorS § 36 lg 1), mistõttu võib lugeda ametniku joobeseisundis teenistuses viibivaks ka isiku veres või väljahingatavas õhus alkoholisisaldust määramata, kui esinevad teised tõendid, mis kinnitavad alkoholi tarvitamisest tingitud isiku tüüpiliste kehaliste või psüühiliste funktsioonide või reaktsioonide muutumist või häirimist.²⁴²

²⁴¹ RKHKo 26.10.2011, 3-3-1-45-11, p 13.

²⁴² RKHKo 26.10.2011, 3-3-1-45-11, p 14.

3. Nõustamine

Üldise toetamiskohustuse raames tuleb ametnikul pidevalt oma vahetut juhti või kõrgemalseisvat juhti, oma alluvaid ning teisi ametnikke **nõustada ja toetada** (nõustamiskohustus).²⁴³ Arvestades ametiasutuse ja avaliku teenistuse hierarhilist ülesehitust kehtib ametniku nõustamiskohustus eelisjärgus oma vahetu ülemuse suhtes. Alluvate ja teiste ametnike suhtes kehtib nõustamiskohustus pigem teisejärgulisena. Ametniku nõustamiskohustus täiendab ametniku üldist käitumiskohustust, millekohaselt tuleb ametnikul tagada ametialases ja ametivälises suhtluses enda usaldusväärsus koostöös erinevate isikutega. Seega on ametniku nõustamiskohustus tõhusalt toimiva halduse üks eeltingimus. Ametnikul tuleb nõustamiskohustuse väljendusena oma vahetule juhile selgitada, kas ja millised meetmed on ametniku hinnangul parasjagu eesmärgi- ja õiguspäraseid. Ametnikul tuleb oma vahetut juhti hoida läbimõtle mata sammude astumise eest. Ametnik ei tohi olla üksnes käsutäitja, vaid tal tuleb pigem iseseisvalt omapoolsed ettepanekud välja töötada. Vastavalt konkreetsele ülesandele ja positsioonile on ametniku iseseisva otsustamisruumi ulatus erinev. Siinkohal võib ametiasutus tuge leida erasektorist, mille eeskujul lepitakse organisatsioonis kokku eesmärgid, mille poole kollektiivselt püüeldakse. Sarnases suunas võiks areneda ka „meeskonna“ arendamine avalikus teenistuses. Ilmselt ei ole vaieldav, et mitmetes avaliku teenistuse ja avaliku halduse valdkondades on meeskonnale orienteeritud juhtimine kasvava tähendusega.

4. Pühendumine

Siin on mõeldud ametniku täielikku isiklikku panust talle usaldatud ameti pidamisel. Esiteks tuleb ametnikul üldise toetamiskohustuse raames täielikult *pühenduda* talle pandud teenistusülesannete nõuetekohasele täitmisele.²⁴⁴ See sisaldab enamasti, kui üksnes rutiinset teenistusalaste kohustuste täitmist. Pigem on seaduse kohaselt oodatud, et ametnik saavutaks ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete ning nendest lähtuvalt ametnikule seatud teenistusülesannete täitmisel parima tulemuse ning samuti pingutaks teenistusalaste tulemuste jätkuva paranemise nimel. Ametniku täieliku isikliku panuse aspektist tugineb ametniku üldisele toetamiskohustusele ka streigikeeld (ATS § 59), sest sellisel juhul oleks ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmine ning ametniku täieliku isikliku panuse andmine oluliselt häiritud.

5. Üldine toetamiskohustus ja ametniku tööaeg

Ametnik täidab oma teenistusülesandeid tavapärase tööaja raames (ATS § 35 lg 1). Ametniku üldisest toetamiskohustusest aga tuleneb, et kui esinevad kaalukad põhjused, tuleb ametnikul ka teatud piirides väljaspool tööaega oma teenistusülesandeid täita (ATS § 39 lg 1). Seejuures on seadusandja otsustanud ametnikule ületunnitöö hüvitada (ATS § 39 lg 6), mis on suhteliselt heldekäeline arvestades avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte õiguslikku iseloomu ning võrdlust mõne teise riigiga.²⁴⁵ Töölepingu seaduse kohaselt hüvitab tööandja ületunnitöö reeglina vaba ajaga ületunnitöö ajaga võrdses ulatuses, v.a kui on kokku lepitud ületunnitöö hüvitamine rahas (TLS § 44 lg6). Ametniku teenistuskohustuste täitmise ajalised raamid paneb paika ametiasutuse töökorraldusega (ATS § 3 lg 1). Ametniku üldisest toetamiskohustusest tulenev eriline tööaja vorm on valveaeg, mille raames peab ametnik tulenevalt teenistushuvist olema ametiasutusele kättesaadav teenistusülesannete täitmiseks igal ajal ka väljaspool tööaega (ATS § 38 lg 1). Seejuures on ametiasutusel otsustamisruum, mida mõistetakse mõiste „kättesaadav“ all. Ühest küljest võib see tähendada ametiasutuses kohalviibimise kohustust, et igal ajal olla valmis kohe asuda enda teenistusülesannete täitma (**aktiivne valmisolek**), kuid teisel juhul, kui ametnikul on võimalik vabalt valida enda viibimiskoht, võib olla piisav üksnes ametniku valmisolek asuda teenistusülesandeid täitma asjaomasele kutsele reageerides (**passiivne valmisolek**). Oluline on mõista, et seadus ei nõua ametnikult „alati teenistuses“ olemist ning üldjuhul on piisav, kui ametnik pühendub oma tööaja raames täieliku

²⁴³ Sarnane nõustamis- ja toetamiskohustus on sätestatud ka Saksamaa regulatsioonis (BBG § 62 lg 1 ls 1).

²⁴⁴ Sarnase sisuga kohustus pühenduda teenistusülesannete täitmisele on sätestatud ka Saksamaa regulatsioonis (BBG § 61 lg 1 ls 1). Seejuures räägib seadus tekst kohustusest pühenduda ameti pidamisele täieliku isikliku panusega („mit vollem persönlichem Einsatz ihrem Beruf zu widmen“).

²⁴⁵ Nt Saksamaa regulatsioonis ületunnitöö eest ametnikule hüvitist ei maksta (vrd BBG § 88).

intensiivsusega oma teenistusülesannete täitmisele. Seda ei tee ta aga juhul, kui ta tegeleb oma tööaja raames isiklike tegevustega.

Näited: Isiklikud telefonikõned, tööajal internetis *surfamine* (s.h suhtlusportaalides nagu *Facebook* jt), isiklike sisseostude tegemine, isiklike maksudeklaratsioonide täitmine, sagedane ebatäpsus jne.

Samas on praktikas problemaatiline ametniku teenistusala soorituse üle **järelevalve** teostamine, s.h jooksev kontroll ning puuduliku soorituse tuvastamine. Ühest küljest piiravad sellisel moel ametniku üle järelevalve teostamist kollektiivse läbikäimise tavad, sest selline järelevalve võib sageli mõjuda sotsiaalselt *jälitamisena*. Teisest küljest puuduvad täna kehtivas õiguses selged õiguslikud alused kirjeldatud kujul ametniku üle järelevalve teostamiseks.

D. Ametijuhend (ATS § 52)

§ 52. Ametijuhend

(1) Ametijuhendis määratakse:

- 1) ametikoha teenistusülesanded;**
- 2) ametniku haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele kehtestatud nõuded;**
- 3) summeeritud tööaja, valveaja või öötöö kohaldamise korral sellekohane märge.**

(2) Ametijuhendi kehtestab ametisse nimetamise õigust omav isik või tema volitatud isik kõikidele ametiasutuse ametikohtadele. Ametijuhendit ei pea kehtestama Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, peaministri, ministri või riigisekretäri poolt ametisse nimetatava ametniku ametikohale.

(3) Ametijuhendit ei või muuta ametniku nõusolekuta, kui:

- 1) muutuvad oluliselt teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuded;**
- 2) muutuvad oluliselt ametijuhendis määratud teenistusülesanded;**
- 3) ametniku tööaja korraldus muutub seetõttu, et ametijuhendis muudetakse summeeritud tööaja, valveaja või öötöö kohaldamist;**
- 4) suureneb oluliselt teenistusülesannete maht;**
- 5) teenistusülesannete muutmise tõttu väheneb põhipalk.**

Võrreldes 1996. a ATS regulatsiooniga ei muutu lähenemine, et ametniku *määratlemata* arvu elujuhtumeid hõlmavad teenistusülesanded määratakse ametijuhendis. Ametijuhendi kehtestab ametisse nimetamise õigust omav ametnikust isik või tema volitatud isik. Seaduse kohaselt peab ametijuhend olema kõikidel ametnikel. Ametijuhendit ei pea kehtestama ainult neile isikutele, kelle nimetab ametikohale Vabariigi Valitsus, peaminister, minister või riigisekretär. Antud erisus on põhjendatud, sest neil on erisused ka teenistusse võtmisel, teenistustähtaja määramisel ja teenistusest vabastamisel. Neid ei vabastata üldjuhul teenistusest katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu (isiku saab teenistusest vabastada katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu, kui tema haridus, töökogemus, teadmised ja oskused ei vasta piisavalt ametijuhendis kehtestatud nõuetele) ning nad nimetatakse ametikohale määratud ajaks (ehk kui selgub, et isik ei sobi ametikohale ei osutu ta uuel konkursil valituks).

Ametijuhend peab olema kehtestatud **enne ametniku ametikohale asumist** ning seda tuleb ametnikule enne ametikohale asumist tutvustada, et ta teaks, mis nõudeid talle esitatakse ja mis on tema täpsed teenistusülesanded. Ametijuhendid peaksid muutuma täpsemaks võrreldes seniste ametijuhenditega, sest ametijuhendiga seonduvad mitmed ametniku teenistuskäiku puudutavad küsimused (nt katseaeg, distsiplinaarmenetlus, teenistusest vabastamine). Asutuse planeerimise aspektist ei peaks ametijuhend olema mitte niivõrd seotud ametnikuga kui võrd ametikohaga, millele isik nimetatakse. Seega peaks ametijuhend olema kinnitatud juba enne värbamismenetluse alustamist, s.o enne konkursi väljakuulutamist. Kui ametnikule määratakse katseaeg ning katseaja jooksul selgub, et ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused ei vasta piisavalt teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele (mis tulenevad eelkõige ametijuhendist), vabastatakse ametnik katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu. Kui ametniku sobimatus ametikohale selgub hiljem, on võimalik ametnik teenistusest vabastada tema teadmiste ja oskuste ebapiisavuse tõttu ainult paragrahvi alusel, mis sätestab teenistusest vabastamise ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu. Ametniku kohustuste hulka kuulub ka

juhendumine ametijuhendist. Juhul kui ametnik on toime pannud teenistuskohustuste süülise rikkumise, võib ametnikule määrata distsiplinaarkaristuse.²⁴⁶

Ametnikule ametijuhendis sätestatud **nõuete** osas tuleb esile tõsta, et ametiasutuse juht või tema kõrgemalseisev juht või tema volitusel kantsler võib kehtestada ATS § 10 lõike 1 punktis 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse määrusega teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõudeid **täpsustavaid nõudeid** ning **lisanõudeid** isiku teadmiste ja oskustele, kui see on vajalik teenistusülesannete täitmiseks (ATS § 14 lg 4 ls 1).

Ametnik peab olema **teadlik** talle esitatud nõuetest. Ametikohtadel, kus on ette nähtud ametijuhend, peavad seadusest ja Vabariigi Valitsuse määrusest tulenevad nõuded kirjas olema. Neile nõuetele lisaks tuuakse välja täiendavad nõuded. Ametijuhendis ei tooda välja nn „negatiivseid nõudeid“, mis tulenevad ATS §-st 15.

Teise olulise osa moodustab **teenistusülesannete** kirjeldus. Korrektnel juhul juhtimine ja töökorraldus eeldavad, et ametnikku on täpselt teavitatud tema teenistusülesannetest ja nende muutmisest. Korrektnel on selliste muutuste kajastamine ka ametnike ametijuhendites, kuid ainuüksi ametijuhendites sätestatu ja teenistuja enda kirjeldatu põhjal tegelikult täidetavate ülesannete võrdlemine ei saa viia järelduseni, et ametijuhendis sätestamata tegevus oleks igal juhul käsitletav täiendava teenistusülesandena.²⁴⁷

Lisaks vajavad ametijuhendis määratlemist muud olulised küsimused, nt **öö töö** (vt lähemalt ATS § 40 komm), valveaeg (vt lähemalt ATS § 38 komm) ning summeeritud tööaja arvestus (vt lähemalt ATS § 35).

Ametijuhendit ei või muuta ametniku nõusolekuta, kui:

- muutuvad oluliselt teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuded;
- muutuvad oluliselt ametijuhendis määratud teenistusülesanded;
- ametniku tööaja korraldus muutub seetõttu, et ametijuhendis muudetakse summeeritud tööaja, valveaja või öö töö kohaldamist;
- suureneb oluliselt teenistusülesannete maht;
- teenistusülesannete muutmise tõttu väheneb põhipalk.

Juhul kui toimub ametniku üleviimine, siis tuleb arvestada ka seda, et alati kui ametniku ametijuhend muutub oluliselt, sh muutub palk, tuleb enne üleviimist võtta ametnikult tema nõusolek. Kui ametniku ametijuhendit muudetakse oluliselt, on see üks alus ametniku koondamiseks (vt lähemalt ATS § 101 komm).

Oluline on märkida, et kui ametnik soovetakse teenistusest vabastada koondamise tõttu põhjusel, et ametniku **ametijuhendit muudeti** oluliselt ja ametnik ei andnud selleks nõusolekut, peab ametijuhendi muutuste tegemisel arvesse võtma koondamise etteteatamistähtaegu. Seega on ametijuhendis muutuste tegemine ja sellest ametniku teavitamine seoses koondamisest etteteatamise tähtaegadega (vt ATW § 101 lg 1).

Koondamise aluseks ei ole aga olukord, kus muudetakse vaid ametniku ametinimetust või ametikoha asukohta asutuse struktuuris, kuid ametijuhend olulises osas ei muutu. Sellele järeldusele on tulnud ka Riigikohus oma varasemas praktikas. Asutuse juhul lasub kohustus tagada avalike ülesannete sujuv ja tõrgeteta täitmine. Selleks peavad tal olema ka võimalused muutuste tegemiseks teenistuse ümberkorraldamisel. Ametinimetuse muutmine ja

²⁴⁶ Ametijuhend on siiski vaid üks õigusaktidest, millest tulenevad ametniku teenistuskohustused ning teenistusülesannete hindamisel ei saa piirduda vaid ametijuhendis sätestatuga. Vt

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16755&tekst=RK/3-3-1-13-01>,

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16755&tekst=RK/3-3-1-27-01> ja

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16718.16726&tekst=RK/3-3-1-14-07>.

²⁴⁷ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16718.16725&tekst=RK/3-3-1-57-05>

ametikoha asukoha muutmine asutuse struktuuris on iseenesest käsitatav muudatusena, mida võib teha ilma ametniku nõusolekuta. Seejuures ei tohi aga muutuda ükski ATS § 52 lg-s 3 loetletud elementidest. Siinkohal on Riigikohus rõhutanud, et see ei tohi viia olukorrani, kus järkjärguliste väikeste muudatuste kaudu saavutatakse oluliselt muutunud olukord teenistussuhte mõne loetletud elemendi osas ega seisneda ametijuhendis pealtnäha ebaoluliste muudatuste tegemises, mis ei pruugi kajastada tegelikkust²⁴⁸ (vt lähemalt koondamise kohta ATS § 90 komm).

Lisaks eeltoodule tuleb esile tõsta, et ametijuhend omab tähendust kõrvaltegevuste keelamisel, et hinnata võimalikku huvide konflikti ATS § 60 lg 4 ja lg 5 kontekstis.

E. Täiendavate teenistusülesannete täitmise kohustus (ATS § 53)

§ 53. Täiendavate teenistusülesannete täitmise kohustus

(1) Ametnik on kohustatud täitma vahetu juhi antud täiendavaid ühekordseid teenistusülesandeid, mille täitmise kohustus ei tulene ametijuhendist ega õigusaktidest.

(2) Täiendavaid ühekordseid teenistusülesandeid võib vahetu juht anda juhul, kui ametiasutuse töökoormus on ajutiselt suurenenud või kui see tuleneb hädavajadusest. Hädavajadust eeldatakse eelkõige vääramatu jõu tagajärjel ametiasutuse varale või muule hüvele tekkida võiva kahju või kahju tekkimise ohu korral.

Ametniku üldise toetamiskohustuse (ATS § 51 lg 6) väljenduseks on ka ametniku kohustus täita vajadusel ametiasutuse antud **täiendavaid teenistusülesandeid**, mille täitmise kohustus ei tulene ametijuhendist ega õigusaktidest (vrd ATS § 53). Täiendavate teenistusülesannete jagamine ametnikele ja nende tööpanuse hindamine kuulub ametisse nimetamise õigust omava isiku või vahetu juhi ülesannete hulka. Korrektno juhtimine ja töökorraldus eeldavad, et ametnikku on täpselt teavitatud tema teenistusülesannetest ja nende muutmise kohta. Korrektno on selliste muudatuste kajastamine ka ametnike ametijuhendites, kuid ainult ametijuhendis sätestatu ja teenistuja enda poolt kirjeldatu põhjal tegelikult täidetavate ülesannete võrdlemine ei saa viia järelduseni, et ametijuhendis sätestamata tegevus oleks igal juhul käsitletav täiendava teenistusülesandena.²⁴⁹

Seadusandja on seega selgelt väljendanud, et ametnik peab täitma kõiki õigusaktidest tulenevaid ülesandeid. Lisaks ametijuhendile ja seadusele võivad teenistusülesanded tuleneda määrustest, asutusesisestest kordadest jms. Kui aga teenistusülesande täitmise kohustus ei tulene ametijuhendist ja õigusaktidest, on ametnik teatud tingimustel kohustatud täitma ka vahetu juhi täiendavaid ühekordseid teenistusülesandeid korraldusi. Seejuures ei ole seadusandja ette näinud täiendava tööülesande andmise ametnikule hüvitamist.

Seejuures on seadusandja kehtestanud täiendavate ülesannete andmisele teatud tingimused. Ametijuhendist mittetuleneva täiendava teenistusülesande võib kõigepealt anda juhul, kui ametiasutuse töökoormus on **ajutiselt** suurenenud (ATS § 53 lg 2 ls 1 alt 1). Seega ei ole täiendavate ülesannete all mõeldud kestvaid ülesandeid, s.t et ametijuhendist mittetulenevaid teenistusülesandeid saab anda ainult ajutiselt ehk erandjuhtudel ning lubamatu on järjepidev täiendavate teenistusülesannete andmine. Täiendavate teenistusülesannete ulatus ja kestus peab järelikult olema kindlaks määratud. Lisaks võib täiendavaid teenistusülesandeid anda ka juhul, kui see tuleneb **hädavajadusest** (ATS § 53 lg 2 ls 1 alt 2). Hädavajadust eeldatakse eelkõige vääramatu jõu tagajärjel riigi varale või muule hüvele tekkida võiva kahju või kahju tekkimise ohu korral.

Süsteematilise tõlgenduse kohaselt on üheks täiendavate teenistusülesannete täitmise eelduseks vältimatult ka see, et ametniku haridus ja töökogemus, teadmised ja oskused on täiendava teenistusülesande täitmiseks **piisavad** (vrd ATS § 54 lg 2 p 2). Üldjoones on

²⁴⁸ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16718.16726&tekst=RK/3-3-1-14-07>

²⁴⁹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16718.16725&tekst=RK/3-3-1-57-05>

määravaks konkreetse ametniku teenistusgrupile kehtestatud nõuded. Nii ei saa näiteks ametnik, kes valmistab ette eelnõusid, täita politseiametniku ülesandeid. Lisaks ei või täiendav teenistusülesanne olla ülemääraselt koormav, s.t ametnikule antud täiendavast teenistusülesandest lähtuv töökoormus peab jääma mõistliku talumiskohustuse piiridesse (näiteks tuleb ametnikul taluda korraldust esineda ringhäälingus, kui esinemine hõlmab tema teenistusülesandeid).

Oluline on tähele panna seda, et ametniku poolt täiendavate teenistusülesannete täitmine ei kuulu eraldi tasustamisele, v.a muutuvpalgana, kuid mitte üle 20 protsendi ametniku aastasest põhipalgast (ATS § 61 lg 5).

F. Ametniku remonstratsiooniõigus (ATS § 54)

§ 54. Korralduse täitmisest keeldumise alused

(1) Ametnik keeldub korralduse täitmisest, kui korraldus:

- 1) on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse või muude õigusaktidega;**
- 2) tooks kaasa toimingupiirangu rikkumise korruptsioonivastase seaduse tähenduses.**

(2) Ametnik võib korralduse täitmisest keelduda, kui selle täitmine:

- 1) on talle tervise tõttu vastunäidustatud;**
- 2) eeldab sellist haridust ja töökogemust, teadmisi ja oskusi, mida ei ole ametnikult seadusest või seaduse alusel antud õigusaktist või ametijuhendist tulenevalt nõutud.**

(3) Kui ametnik keeldub korralduse täitmisest, teavitab ta korralduse andjat ja tema vahetat juhti viivitamata kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis käesoleva paragrahvi lõikes 1 või 2 nimetatud asjaolust.

(4) Kui ametnik teavitab käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatud asjaolust, on ta kohustatud korralduse täitma, kui seda korratakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Kui ametnik jätkuvalt kahtleb korralduse seaduslikkuses, koostab ta enne korralduse täitmist kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis oma eriarvamuse ja vabaneb sellega vastutusest korralduse täitmise eest.

(5) Kui ametnik teavitab käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatud asjaolust, ei ole ta kohustatud korraldust täitma, kui see tähendaks kuriteo või väärteo toimepanemist.

(6) Kui ametnik teavitab käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 2 sätestatud asjaolust, ei ole ta kohustatud korraldust täitma ka juhul, kui seda korratakse.

(7) Kui ametnik teavitab käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 1 sätestatud asjaolust, ei ole ta kohustatud korraldust täitma ka juhul, kui seda korratakse. Korralduse andja või vahetu juhi nõudmisel esitab ametnik arsti või ämmaemanda tõendi.

(8) Kui ametnik teavitab käesoleva paragrahvi lõike 2 punktis 2 sätestatud asjaolust, on ta kohustatud korralduse täitma, kui seda korratakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Kui ametnik täidab korralduse nõuetele mittevastavalt, ei vastuta ta puuduste eest, mis on tingitud korralduse täitmiseks vajaliku hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskuste puudumisest, mida ei ole enne ülesande täitmist võimalik mõistliku pingutusega omandada.

I. Üldist

Üldine reegel ametnikusuhetes on, et ametnik ei või jätta talle antud korraldust täitmata põhjusel, et ta peab seda õigusvastaseks. See viib aga ametniku peagi õiguslikku kitsikusse, sest nii tõusetub ühel hetkel iga ametniku jaoks küsimus, kui kaugele ulatub kohustusena üldine teenistusalluvus. Siinkohal tuleb esile tõsta, et ametniku kohustusega täita vahetu juhi antud

korraldusi (vrd ATS § 53) on tihedalt seotud ametniku õigus talle antud korralduse täitmisest keelduda (**remonstratsiooniõigus**). Ametnikul tuleb aga vastavalt seadusele sellise korralduse täitmisest keelduda, kui ametnik peab teenistusalast korraldust põhiseaduse või muude õigusaktidega vastuolus olevaks (ATS § 54 lg 1 p 1) või kui selle täitmine tooks ametniku hinnangul kaasa toimingupiirangu rikkumise (AT § 54 lg 1 p 2). Samuti on ametnikul õigus teenistusalase korralduse täitmisest keelduda, kui täitmine on talle tervise tõttu vastunäidustatud (ATS § 54 lg 2 p 1) või kui korralduse täitmine eeldab sellist haridust ja töökogemust, teadmisi ja oskusi, mida ei ole ametnikult nõutud (ATS § 54 lg 2 p 2). Seejuures on seadusandja süstemaatiliselt andnud ühel juhul kitsama ja teisel juhul laiema otsamisruumi, kasutades esimesel juhul formuleeringut „*keeldub*“ (vrd ATS § 54 lg 1) ning teisel juhul „*võib*“ (ATS § 54 lg 2). Kuigi seadusandja on pidanud selguse huvides vajalikuks eristada erinevaid keeldumise aluseid, on sisuliselt iga keeldumise aluseks ametnikule antava teenistusalase korralduse võimalik **õigusvastasus**. Seega on kokkuvõttes ametniku üldise teenistusalluvuse kohustus piiratud remonstratsiooniga.

Näited: Ametnik saab vahetult juhilt korralduse võltsida väärteomenetluses isiku kahjuks tõendeid. Ametnik saab vahetult juhilt korralduse ähvardada piinamisega teatud kuriteos (nt lapsröövis) kahtlustatavat, mõjutada kahtlustatavat enda asukohta reetma. Toodud näidete puhul on kohustatud enne korralduse täitmist korralduse andjat ning tema vahetult juhti korralduse õigusvastasusest teavitama. Kui korraldust korratakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (vt lähemalt ATS § 4 komm dokumendi vormide kohta) ning kui ametnik jätkuvalt kahtleb korralduse seaduslikkuses, koostab ta enne korralduse täitmist kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis oma eriarvamuse (remonstratsioon) ja vabaneb sellega vastutusest korralduse täitmise eest. See ei tähenda, et ametnik vabaneb karistusõiguslikust vastutusest, üksnes distsiplinaarõiguslikud tagajärjed on välistatud.

Korralduste täitmisest keeldumise alused on jäänud uues ATS-s suures osas samaks kui enne seda kehtinud seaduses. Võrreldes varem kehtinud regulatsiooniga on uude avaliku teenistuse seadusesse siiski sisse toodud mõningad erinevused.

- ATS-s sätestatakse ametniku vastuväite vormina „kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis“ (ATS § 54 lg 4 ja 8), sest sageli ei ole vaja ega võimalik allkirjastatud paberdokumenti esitada. Seega on jäetud võimalus teavitada näiteks e-posti teel või digitaalselt allkirjastatult (vt lähemalt ATS § 4 komm dokumendi vormide osas).
- Võrreldes 1996. a ATS-ga on välja jäänud ülesannete täitmisest keeldumine, kui see ei võimalda kasutada laste kasvatamiseks ettenähtud soodustusi. Nimetatud säte on välja jäetud, uue seaduse kohaselt ei saa vahetu juht näiteks teatud juhtudel nõuda ületunnitöö tegemist (vt ATS § 39 komm). Laste kasvatamiseks ettenähtud soodustused tulenevad ATS-st ja TLS-st ning vahetu juht peab korralduste andmisel lähtuma nimetatud seadustest.
- Lisatud on uude seadusesse, et ametnik võib korralduse täitmisest keelduda, kui selle täitmine tähendaks süüteo (kuriteo või väärteo) toimepanemist (ATS § 54 lg 5). Varasemalt oli 1996. a ATS-s nimetatud keeldumise alus sõnaselgelt sätestamata, mis tekitas segadust.

II. Ametniku remonstratsiooniõiguse mõte ja eesmärk

Ülaltoodud regulatsiooni taga seisab kaalutlus, et kui ametnik peab talle antud teenistusalast korraldust või juhust *õigusvastaseks*, ei saa ametnik pöörduda enda õiguste kaitseks halduskohtusse, sest sellisel juhul ei seisa küsimuse all ametniku *isiklike* õiguste rikkumine, v.a ilmselt tervist kahjustava korralduse andmine (ATS § 54 lg 2 p 1). Teiselt poolt kannab aga ametnik enda teenistusalaste toimingute eest täielikku isikliku *vastutust*²⁵⁰, s.h nii karistus- ja distsiplinaarõiguslikku (vrd ATS § 69) vastutust kui ka varalist vastutust (vrd ATS § 80). Varalise vastutuse raames on ametiasutusel õigus nõuda ametnikult ametiasutusele tekitatud kahju hüvitamist (ATS § 80), s.h nõuda ametiasutusele esitatud **riigivastutusnõuete** tõttu tekkinud varalise kahju hüvitamist (vrd RVS § 19 ja 21). Selline õiguslik vastandlikkus on eriti

²⁵⁰ Ametniku täielik isiklik vastutus on reeglina kehtestatud ka Saksamaa regulatsioonis (BBG § 63 lg 1).

pingeline olukorras, kus ühelt poolt on ametnik avaliku võimu teostamise iseloomust tulenevalt olukorras, kus tal tuleb pidevalt (enda vahetu juhi korraldusel) sekkuda haldusväliste isikute põhiõigustesse, mis võib potentsiaalselt vallandada ametiasutuse vastu riigivastutusõiguslikke nõudeid, ent teiselt poolt on tema enda õiguskaitsevõimalused ametiasutuse vastu piiratud.

Kirjeldatud *dilemmast* väljapääsuks on ametnikul kõigepealt õigus teavitada korralduse andjat ja tema vahetut juhti enda kahtlustest korralduse õiguspärasuse suhtes (ATS § 54 lg 3) ning seejärel esitada vajadusel teenistusalase korralduse täitmise suhtes vastuväide ehk **remonstratsioon**. Kui ametnikul on kahtlusi teenistusalase korralduse õiguspärasuse kohta, tuleb ametnikul vastutusest vabanemiseks koostada ja esitada korralduse andjale kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis **eriavamus** (ATS § 54 lg lg ja lg 8) (vormi kohta vt lähemalt ATS § 4 komm). Sellises kontekstis võib isegi rääkida *remonstratsioonikohustusest*. Kui korralduse andja kordab enda antud korraldust, tuleb eriarvamuse esitanud ametnikul üldjuhul küll korraldus täita, kuid on vastutusest vabastatud (ATS § 54 lg 4 ja 8). Vastutusest vabastamine tähendab aga üksnes sellisest õiguslikust vastutusest vabanemist, mis tuleneb ametnikule avaliku teenistuse seadusest, s.t distsiplinaarvastutus (ATS § 69) ja ametniku varaline vastutus (ATS § 80), ent mitte karistusõiguslikust vastutusest või tsiviilõiguslikust vastutusest kolmanda isiku ees. Seejuures eristab seadusandja süstemaatiliselt juhtusid, mil ametnik on lisaks vastutusele vabastatud ka korralduse täitmisest (ATS § 54 lg 5, 6 ja 7), s.h eeskätt juhul, kui korralduse täitmine tähendaks kuriteo või väärteo toimepanemist või kui täitmine on ametnikule tervise tõttu vastunäidustatud.

G. Vaikimiskohustus (ATS § 55)

§ 55. Avaldamisele mittekuuluva teabe hoidmine

Ametnik ei tohi nii teenistussuhte ajal kui ka pärast teenistusest vabastamist avaldada talle teenistuse tõttu teatavaks saanud riigi- ja ärisaladust, salastatud välisteavet, teiste inimeste perekonna- ja eraellu puutuvaid andmeid ning muud asutusesisiseks kasutamiseks tunnistatud teavet.

Ametnik peab kõrvalkohustusena nii teenistussuhte ajal kui ka pärast teenistusest vabastamist hoidma talle teenistuse tõttu teatavaks saanud riigi- ja ärisaladust, salastatud välisteavet ning mitte avaldama teiste inimeste perekonna- ja eraellu puutuvaid andmeid ja muud ametialaselt saadud avalikustamisele mittekuuluvat informatsiooni (ATS § 55). Seega kehtib ametnikule teatud informatsiooni osas **vaikimiskohustus**. See ATS §-s 55 sätestatud kohustus on üks ametniku põhiõigusi piiravatest sätetest, mistõttu on oluline määratleda vaikimiskohustuse sisu ja ulatus. Vaikimiskohustus ei saa kehtida ilmselgete asjaolude suhtes, nt avalduste suhtes, mis on meedia vahendusel avalikkusele juba edastatud. Vaikimiskeelu alla ei kuulu ka teenistusalases suhtluses edastatavad teated, mis kuuluvad edastamisele üksnes ametnike vahel. Samuti ei saa vaikimiskeelu alla kuuluda asjaolud, mis ei kahjusta mõistliku hinnangu kohaselt mitte kuidagi avalikku huvi või kellegi erahuvi. Juhul, kui teave on märgistatud kui üksnes „asutusesisiseks kasutamiseks“ mõeldud teave või kui „riigisaladus“ või „salastatud välisteave“, on ametnik sellekohase märkega seadusest tulenevalt seotud. Probleemaatiline on juhtum, kus ametnik kasutab teabe avalikustamist enda teiste teenistuskohustuste järgimise eesmärgil, soovides näiteks enda üldise käitumiskohustuse (ausus, asjatundlikkus, hoolsus) raames kaitsta ametiasutust eriti raskekujulise väärkäitumise eest (nn *põgenemine avalikkusesse*). Sellise toimimisviisi puhul tuleb hinnata, kas ametnik kasutas probleemi kõrvaldamiseks ametiasutuse siseselt eelnevalt kõiki võimalikke meetmeid ning kas ja millise tulemuse need andsid.

H. Asjaajamise ja vara üleandmine (ATS § 56)

§ 56. Asjaajamise ja vara üleandmise kohustus

Ametikohalt vabastamisel on ametnik kohustatud asjaajamise ja ametiasutuse poolt talle kasutamiseks antud vara üle andma ametiasutuses selleks kehtestatud korras.

Asjaajamise ja vara üleandmise kohta käiv regulatsioon on jäänud samaks kui 1996. a ATS-s ehk teenistusest vabastamisel on ametnik kohustatud asjaajamise ja ametiasutuse poolt talle kasutamiseks antud vara üle andma ametiasutuses selleks määratud korras. Uues ATS-s on jäetud ametiasutuse otsustada, kellele eespool nimetatud vara ja asjaajamine üle antakse, kuna ametiasutusesti võib see isik olla erinev – nt vahetule juhile või tema poolt määratud isikule.

I. Puuduva ametniku ülesannete täitmine (ATS § 57)

§ 57. Puuduva ametniku ülesannete täitmine

(1) Ametisse nimetamise õigust omav isik võib puuduva ametniku asendamiseks juhul, kui ametiasutuse töö oleks ametniku puudumise tõttu takistatud ja asendaja ametikohale nimetamine ei ole võimalik või otstarbekas:

1) anda puuduva ametniku ülesanded osaliselt ühele ametnikule või jagada puuduva ametniku ülesanded täielikult teiste ametnike vahel, vabastamata neid oma ülesannete täitmisest;

2) anda puuduva ametniku ülesanded osaliselt või täielikult ühele või mitmele teisele ametnikule, vabastades nad vastavalt kas osaliselt või täielikult nende oma ülesannete täitmisest.

(2) Ametnik võib käesoleva paragrahvi lõike 1 alusel puuduva ametniku ülesandeid täita üle 60 kalendripäeva kalendriaastas ametniku kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis antud nõusolekul.

(3) Puuduva ametniku ülesannete täitmisest võib keelduda ametnik, kes on rase või kasvatab alla kolmeaastast või puudega alaealist last.

(4) Ametnikule, kes käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 1 alusel asendab puuduvat ametnikku, makstakse lisaks tema oma palgale lisatasu, kui asendamine ei tulene ametniku ametijuhendist või tingib võrreldes ametijuhendis ettenähtuga töökoormuse olulise suurenemise. Lisatasu puuduva ametniku ülesannete täitmise eest makstakse lähtuvalt asendatava ametniku põhipalgast proportsionaalselt asendavale ametnikule antud asendatava ametniku ülesannete mahuga.

(5) Ametnikule, kes käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 2 alusel asendab puuduvat ametnikku, säilitatakse tema senine palk. Kui asendatava ametniku põhipalk on suurem, siis makstakse asendavale ametnikule suuremat põhipalka, võttes arvesse asendavale ametnikule antud asendatava ametniku ülesannete mahtu.

(6) Puuduva ametniku asendamise eest lisatasu maksmisel ei kehti käesoleva seaduse § 61 lõikes 5 sätestatud muutuvpalga ülempiir.

I. Üldist

Puuduva ametniku asendamise regulatsiooni on võrreldes 1996. a ATS-ga muudetud. Puuduva ametniku asendamine kehtib nii täitmata ametikoha kui ka ajutiselt täitmata ametikoha (kui ametnik on puhkusel, haiguslehel vms) osas. Asutuse juht võib otsustada, kas ta täidab vaba ametikoha konkursi teel või töö ümberkorraldamise teel (vt konkursita ametikoha täitmise kohta lähemalt ATS § 16 komm).

II. Ametniku asendamine töötaja poolt

Küsimuse osas, kas **töötaja** võib ametnikku **asendada**, tuleb märkida, et ATS § 7 kohaselt nimetatakse ametnik ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu. Seadusest võib tõlgendamise teel tuletada üldise eesmärgi, et ametniku asendajaks tuleks üldjuhul määrata ametnik, sest ametnikule kui avaliku võimu teostavale isikule on esitatud kõrgemad nõudemised ja suuremad piirangud kui töölepingu alusel töötavatele isikutele. Reegeljuhtumil teostab ametnik kogu ulatuses avaliku võimu ülesandeid ning ATS jõustumisel tuleks ametiasutustel ametnike ametijuhendid ka sellest põhimõttest lähtuvalt üle vaadata (eriti siis, kui hiljem võivad tekkida probleemid asendamisel). Samas võib olla juhtumeid, kus isikul on nii

ülesanded, mis eeldavad avaliku võimu volitust (teenistusülesanded) kui ka ülesanded, mis ei eelda avaliku võimu volitust (tööülesanded). Juhul kui ametiasutuse suurusel, töökorraldusel, asendamise perioodil jne tulenevalt ei ole ametniku asendamine teise ametniku poolt täies ulatuses võimalik, oleks otstarbekas ametijuhendis täpsemalt määratleda avaliku võimu volitusega ja avaliku võimu volitusteta ülesannete jaotus ning ainult avaliku võimu volitusega ülesannete osas määrata asendajaks ametnik. Praegu annab ka ATS § 57 võimaluse, et ainult teatud osas nähakse ette asendamine (ehk asendamise võib ette näha ka ainult nende ülesannete osas, mis eeldavad avaliku võimu volitust). Juhul kui asendamine võib osutada pikaajaliseks, tuleks mõelda ümberkorralduste tegemisele töökorralduses.

III. Puuduva ametniku ülesannete täitmise tasustamine

1. Osaline asendamine

Puuduva ametniku ülesannete täitmise tasustamise osas väärrib esiletõstmist, et täiendavad teenistusülesanded, mille täitmise eest on ette nähtud ATS § 61 lg 5 alusel lisatasu maksmine, on need ülesanded, mis ei ole olnud mõne muu ametniku ülesanded. ATS § 57 alusel makstavat lisatasu määratakse vastavalt selles §-s sätestatud alustele ning see ei kuulu muutuvpalga hulka (vt lähemalt ATS § 61 lg 5 komm). Ametnikule, kes asendab puuduvat ametnikku vastavalt ATS § 57 lõike 1 punktile 1, makstakse lisatasu ainult juhul, kui asendamine ei tulene ametniku ametijuhendist või tingib võrreldes ametijuhendiga ametniku töökoormuse olulise suurenemise. Lisatasu puuduva ametniku ülesannete täitmise eest makstakse lähtuvalt asendatava ametniku põhipalgast proportsionaalselt asendavale ametnikule antud asendatava ametniku ülesannete mahuga.

Kui teise ametniku asendamine ei tulene ametijuhendist, on lisatasu maksmine õigustatud vaid juhul, kui asendava ametniku töökoormus ka tegelikult oluliselt tõusis. Täiendavate ülesannete täitmine eeldab, et täiendavad teenistusülesanded on ametnikule pandud ja et ta neid ülesandeid ka tegelikult täidab. Kui ametnik neid tegelikult täitnud pole, siis ei ole ametiasutusel kohustust lisatasu maksta.²⁵¹ Teisalt nõuab koormuse tegelik tõusmine selle fikseerimist käskkirjaga. Siiski on Riigikohus märkinud, et täiendavate teenistusülesannete andmise ja lisatasu maksmise kohta käskkirja vormistamata jätmine ei ole iseenesest põhjuseks, miks jätta saamata jäänud lisatasu välja mõistmata. Lisatasu väljamõistmisel on oluline välja selgitada täiendavate teenistusülesannete reaalne täitmine.²⁵²

Ametnikule täiendavalt puuduva ametniku ülesannete panemine vastavalt ATS §-le 57 ei tähenda seda, et ametnik peaks neid täiendavaid ülesandeid täitma väljaspool tavapäraselt tööaega. Ametnik ei pea töötama rohkem kui 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul. Kui sellised täiendavad tööülesanded toovad kaasa vajaduse töötada ajaliselt rohkem ja ametnikule on selline korraldus antud tuleb see lugeda **ületunnitööks** ja ametnikule vastavalt hüvitada (vt lähemalt ATS § 39 komm ületunnitöö kohta).

2. Täielik asendamine

Ametnikule, kes ATS § 56 lõike 1 punkti 2 alusel asendab puuduvat ametnikku, makstakse vähemalt tema ametikohajärgset põhipalka. Juhul kui asendatava ametniku ülesannete mahtu ja põhipalka arvestades peaks asendaja põhipalk olema suurem, makstakse suuremat põhipalka.

IV. Asendamise kohustuse panemise piirid

Piiranguks on seatud, et ametnik ei pea puuduva ametniku ülesandeid täita üle 60 kalendripäeva kalendriaastas, kuid ametniku kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (vt

²⁵¹ Riigikohus on märkinud, et täiendavate ülesannete eest lisatasu nõude rahuldamise otsustamiseks on oluline nende ülesannete täitmise tõendamine. Seejuures tuleb aga arvestada, et kui ametniku puudumise alguses on tema ülesannete jaotamine teiste ametnike vahel põhjendatud, võib see vajadus aja möödudes väheneda või kaduda.

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16718.16725&tekst=RK/3-3-1-57-05>

²⁵² <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16718.16725&tekst=RK/3-3-1-7-05>

lähemalt ATS § 4 komm dokumendi vormide osas) antud nõusolekul võib täita puuduva ametniku ülesandeid ka pikema perioodi vältel. Asendamisest võivad keelduda rasedad ja alla kolmeaastast või puudega last kasvatavad ametnikud.

J. Etteteatamise kohustus ja teavitamise kohustus (ATS § 58)

§ 58. Etteteatamise kohustus ja teavitamise kohustus

(1) Ametnik on kohustatud teatama ametiasutusele kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis vähemalt 14 kalendripäeva ette oma soovist naasta teenistusse, kui tema avaliku võimu teostamise õigus on peatunud käesoleva seaduse § 83 punkti 1 alusel, kui ta on rasedus- ja sünnituspuhkusel või lapsehoolduspuhkusel.

(2) Ametnik on kohustatud viivitamata ametiasutust teavitama, kui tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise tulenevalt käesoleva seaduse § 14 lõikest 1 või 2 või §-st 15.

(3) Ametiasutus võib nõuda ametnikult hüvitist kahju eest, mis tekkis ametnikule palga maksmise tõttu ulatuses, mis vastab perioodile, kui ametnik jättis käesoleva seaduse § 15 punktides 1–3 nimetatud teenistussuhet välistavast asjaolust vähemalt hooletusest käesoleva seaduse tähenduses teatamata, kuid mitte rohkem kui ametniku kuue kuu põhipalga ulatuses.

(4) Kahju hüvitamine toimub käesoleva seaduse §-s 81 sätestatud korras.

Lisaks eeltoodule on seadusandja ametniku ühe kõrvalkohustusena näinud ette, et ametnik on kohustatud ametiasutusele kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (vt lähemalt ATS § 4 komm dokumendi vormide osas) vähemalt **14 kalendripäeva** ette teatama oma soovist naasta teenistusse, kui ametniku avaliku võimu teostamise õigus on peatunud omal soovil²⁵³ (vastavalt ATS § 83 p-le 1) või kui ametnik on rasedus- ja sünnituspuhkusel või lapsehoolduspuhkusel ning ta soovib rasedus- ja sünnituspuhkust või lapsehoolduspuhkuse katkestada. Vajadus lisada etteteatamiskohustus tuleneb praktikas kerkinud probleemidest. Nimelt on tekitanud probleeme olukorrad, kus avalik teenistuja soovib lapsehoolduspuhkuse katkestada varem ega teata oma soovist naasta senisele ametikohale piisavalt vara ette. Juhul kui lapsehoolduspuhkusel olijale on võetud selleks perioodiks asendaja, seab see asendaja ebasoodsasse olukorda, kus ta peab päevapealt vabastama ametikoha ning otsima endale uue töö. Selline regulatsioon ei ole mõistlik ega arvesta asendaja soovidega. Juhul kui lapsehoolduspuhkust katkestada sooviv isik teatab vähemalt 14 kalendripäeva ette soovist naasta teenistusse, on asendajal aega otsida nt uut töökohta. Kõnealuses paragrahvis on 14-kalendripäevase tähtajaga etteteatamise kohustus, mida tuleb alati järgida. Samasugune etteteatamistähtaeg on ette nähtud ka TLS-s (§ 62 lg 2).

ATS §-s 58 nimetatud teine kohustus, st teavitamise kohustus tähendab seda, et ametnik on kohustatud viivitamata ametiasutust teavitama, kui tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise vastavalt § 14 lg-tele 1 ja 2 ja §-le 15. Vajadus sellise teavitamise kohustuse järele tuleneb senisest praktikast. Näiteks on 1996. a ATS-s kohustus vabastada ametnik teenistusest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel, millega talle mõisteti karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest või karistus, mis välistab senise töö jätkamise, arvates süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise päevale järgnevast päevast. Vana 1996. a ATS aga ei täpsusta, kes peaks ametiasutust süüdimõistvast kohtuotsusest teavitama (kas ametnik, kohus või keegi muu); kas ametiasutus peaks seda ise jälgima (nt vaatama karistusregistrit); mis juhtub siis, kui isik ei teavita kas üldse või teavitab hiljem (mis ajast sel juhul isik teenistusest vabastatakse – kas teadasaamise hetkest või süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise päevale järgnevast päevast). Vana 1996. a ATS-i kohaselt vabastatakse ametnik teenistusest ka näiteks kodakondsuse muutumise korral ja juhul, kui ametnik töötab lähedase sugulase või hõimlase alluvuses (või

²⁵³ Etteteatamise kohustust on vaja rakendada eelkõige juhul, kui avaliku võimu teostamine on isiku soovil peatunud pikemaks ajaks.

tema alluv on lähedane sugulane või hõimlane). Ka neil juhtudel ei täpsustanud 1996. a ATS, kes peaks sellise olukorra tuvastama ja kas ametnikul on kohustus ametiasutust teavitada. Vaatamata sellele, et ATS ei täpsusta, kes ja millal peaks ametiasutust süüdimõistvast kohtuotsusest (või muudest ametnikuks olemist välistavatest asjaoludest) teavitama, peaks see kohustus olema ametnikul. Seadusega on sätestatud, et ametiasutus võib nõuda ametnikult hüvitist kahju eest, mis tekkis ametnikule palga maksmise tõttu ulatuses, mis vastab perioodile, mil ametnik jättis teenistussuhet välistavast asjaolust vähemalt hooletusest teatamata, kuid mitte rohkem kui ametniku 6 kuu põhipalga ulatuses. Hüvitise ülempiir on ette nähtud ametniku kaitseks. Kui ametnik ei teavita teenistussuhet välistavast asjaolust, kaasnevad sellega ametiasutusele kahjulikud tagajärjed, kuna ametnikul ei olnud õigust avalikku võimu teostada, sh teisi käskida, keelata, rakendada sunnivahendeid jne. Siinkohal tuleks rõhutada asjaolu, et hüvitist ei pea nõudma – see on jäetud ametiasutuse otsustada olenevalt sellest, kas ametiasutusele tekkisid olulised kahjulikud tagajärjed või mitte.

Seega on seaduses eelnevast tulenevalt sõnaselgelt sätestatud ametniku kohustus ametiasutust viivitamata (st esimesel võimalusel, kohe) teavitada, kui ametnikul ilmnevad või tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise.

Näide: Isik mõistetakse süüdi tahtlikult toimepandud kuriteos, isik vahetab kodakondsust jne.

K. Ametniku streigikeeld (ATS § 59)

§ 59. Ametniku streigikeeld

(1) Ametnik ei tohi streikida.

(2) Ametnik ei tohi osaleda muudes kollektiivsetes teenistusalastes surveaktsioonides, mis häirivad ametniku teenistusse võtnud ametiasutuse või muu ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmist. Surveaktsioon on kollektiivne, kui selles osalevad vähemalt pooled ametiasutuse ametnikest.

I. Üldist

Seadusandja on sõnaselgelt keelanud ametnikel streikida (ATS § 59 lg 1). Ametniku streigikeeld on olemuselt tulenev ametniku kohustustest, s.h nt seotusest avaliku huviga (ATS § 51 lg 2) ning üldise toetamiskohustuse raames kehtivast kohustusest anda teenistusülesandeid täites maksimaalne isiklik panus (ATS § 51 lg 6). Põhimõtteliselt on mõeldav ametniku streigikeelust seaduse tasandil üldse loobuda ning tuletada selline piirang ametniku kohustustest.²⁵⁴ Siiski on seadusandja selguse huvides streigikeeldu sõnaselgelt seaduses sätestanud. Ametniku streigikeeldu õigustab kahepoolne *usaldussuhe*, mis eristab ametnikusuhet töösuhetest. Ametnike streik oleks (vähemalt kaudselt) suunatud seadusandja vastu ning piiraks tema otsustusvabadust. Samuti ohustaks streigi tõttu katkestatud haldustegevus m.h nende avalike sotsiaalseaduslike ülesannete täitmise toimepidevust, mis on suunatud kodanike sotsiaalsete huvide tagamisele.

II. Streigiõiguse õiguslikud alused

Põhiseaduse § 29 lg 5 sätestab streigiõiguse kasutamise tingimused ja korra seadus. Sellele vastab 1966. a. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti art 8 lg 1²⁵⁵, mille järgi kohustuvad paktist osavõtvad riigid tagama streigiõiguse tingimusel, et seda teostatakse vastavalt iga maa seadustele.²⁵⁶ Samuti kohustuvad Euroopa parandatud ja täiendatud sotsiaalharta lepingupooled art 6 lg 4 järgi tunnustama

²⁵⁴ Nt Saksamaa regulatsioonis ei ole ametniku streigikeeldu sõnaselgelt sätestatud, kuid see on kõrgeimas kohtupraktikas üldtunnustatud ning see kuulub avaliku teenistuse aluspõhimõtete hulka (GG § 33 lg 5). Lihtseaduse tasandil tuletatakse Saksamaa regulatsioonis streigikeeld BBG § 61 lg-st 1.

²⁵⁵ RT II 1993, 10, 13.

²⁵⁶ RT 1991, 35, 428.

töötajate õigust streikida, järgides kohustusi, mis tulenevad varem sõlmitud kollektiivlepingutest.²⁵⁷ Analoogiline kohustus tuleneb Euroopa Liidu põhiõiguste harta art-st 28.²⁵⁸

III. Muud kollektiivsed surveaktsioonid (ATS § 59 lg 2)

Ametniku üldise toetamiskohustuse (ATS § 51 lg 6) aspektist on lubamatud ka muud kollektiivsed teenistuslased surveaktsioonid, nagu näiteks ülesannete täitmine aeglaselt ja sihitult (nn *viilimisstreik ehk "go slow"*), mis on samastatav tööluusiga või aktsioon, kus toimub teenistusülesannete täitmine üksnes rangelt kohustuslike normide kohaselt (nn *normikohane teenistus*), mida iseloomustab sisekorralduslike normide ülepingutatud järgmine, mis kokkuvõttes viib ülesannete täitmisest keeldumisega sarnasesse olukorda. Samuti võib muu keelatud kollektiivne surveaktsioon väljenduda põhjendamatult haigestumisest teatamise rohkuses (*teeseldud haigestumine*). Seega on streik ja sellega sarnanev mistahes muu kollektiivne surveaktsioon, mis viib alla teenistusülesannete täitmise kvaliteedi, vastuolus ATS § 51 lg-s 1 sätestatud ametniku üldine **käitumiskohustusega** täita enda teenistusülesandeid *ausalt, asjatundlikult ja hoolikalt*, s.h tegutseda üldiselt *tähelepanelikult ja usaldusväärset*, samuti ATS § 51 lg-gst 6 tuleneva **üldise toetamiskohustusega** ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisel. Õiguselguse tagamise huvides on seadusandja otsustanud lugeda kollektiivseks üksnes sellised surveaktsioonid, milles osalevad vähemalt pooled ametiasutuse ametnikest (ATS § 59 lg 2 ls 2).

IV. Streikivate töötajate ülesannete ametnikule üleandmine

Ametniku streigikeelust tuleb eristada sellest sõltumatut õiguslikku küsimust, kas ametnikele tohib ajutiselt anda õiguspäraselt streikivate töötajate ülesandeid. Ühest küljest võib sellist kohustust vaadelda kui ametniku ühte (kirjutamata) kõrvalkohustust. Samas teisest küljest tuleb sellele küsimusele ilmselt vastata eitavalt, sest nii jookseks tühja ametiasutuses töösuhte alusel töötavate isikute streigiõigus. Lisaks tuleb arvestada, et töösuhte alusel on isikud ametiasutuse palgal üksnes põhjusel, et nende ülesannete täitmine ei seisne avaliku võimu teostamises (vrd ATS § 7 lg 4) ega saa seeläbi ohustada avalikku huvi sellisel määral nagu ametnike puhul. Piirid töötajate streikimisele seab eeskätt ATS § 7 lg 3 p 9, mille kohaselt ei tohiks eraõigusliku suhte alusel tööd tegeva isiku vastutusel olla ülesandeid, mis peavad tagama avaliku võimu kindlustamise ja arendamise. Teiseks piirab töötajate streigiõigust kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 21 lg 3, mille kohaselt tuleb elanike ja majanduse esmavajadusi rahuldavas ametiasutuses streigi või töösulu kuulutanud organil hädavajaliku teenindus- või tootmismahu, mis määratakse kindlaks poolte omavahelise kokkuleppega.

V. Muudatused streigikeelu osas võrreldes 1996. a ATS-ga

Õiguskantsler on 2006.a. Riigikogule tehtud ettekandes öelnud, et riigisektoris ja kohalikus omavalitsuses töötavate inimeste absoluutne streigikeeld on vastuolus põhiseaduse ja Eestile siduvate rahvusvaheliste lepingutega. Õiguskantsler oli seisukohal, et absoluutne avaliku sektori teenistujate streigikeeld ei ole põhjendatud, on vastuolus põhiseaduse, ILO konventsiooni ja Euroopa sotsiaalhartaaga. „Kindlasti ei tohi streigikeeld laieneda abiteenistujatele, sest abiteenistujate töö iseloom ei ole selline, et nende streik mõjutaks määravalt riigi julgeolekut ja toimimist,” analüüsis Õiguskantsler. „Samuti on sügavalt kaheldav ka ametnike absoluutse streigikeelu põhiseaduslikkus. Kas näiteks tehnilist tööd tegeva ametniku või ministeeriumi spetsialisti streikimine tõesti halvaks oluliselt riigi toimimist?” küsis õiguskantsler. „Vaatomata sellele on ka neile kehtestatud absoluutne streigikeeld, mis jätab nad ilma ühest mõjusamast vahendist, millega oma tööalastele õiguste ja huvide eest seista. Seepärast leian, et ametnike puhul, kelle streikimine ei mõjutaks oluliselt avalikke huve, võib streigiõiguse absoluutne piiramine olla ülemäärane”, selgitas Õiguskantsler.²⁵⁹

²⁵⁷ RT II 2000, 15, 93.

²⁵⁸ RT II 2008, 14, 36. 2007/C 303/01. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303ET.01000101.htm>

²⁵⁹ Õiguskantsleri 2006. a Riigikogule tehtud ettekanne. Kättesaadav veebis <http://www.õiguskantsler.ee/index.php?weeklyID=57&menuID=38>

Varem kehtinud 1996. a ATS-i järgi on streigid olnud kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 21 lg 1 järgi keelatud kõigis valitsusasutustes ja muudes riigiorganites ning kohalikes omavalitsustes, lisaks veel kaitseväes ja riigikaitseorganisatsioonides, kohtutes ning päästeasutustes. Uus ATS § 59 sätestab streigikeelule uued alused: „Ametnik ei tohi streikida. Samuti ei tohi ametnik osaleda muudes teenistusalastes surveaktsioonides, mis häirivad ametiasutuse tegevust.“ Seega kohaldub streigikeeld erinevalt kehtivast regulatsioonist uue ATS-i kohaselt üksnes ametnikele, mitte avalikule teenistusele tervikuna. Nii on streigikeelu kohaldamisalast selgelt välistatud isikud, kes võetakse ametiasutuses töökohale, millel ei teostata avalikku võimu, vaid tehakse üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd (ATS § 7 lg 4).

VI. Streigikeelu seosed rahvusvahelise õigusega

Uue ATS-i § 5 mõttes on avalikud teenistujad nii avalikku võimu teostavad ametnikud kui ka töölepingulised töötajad, kes on ametiasutuses ülesannete täitmiseks, mis on avaliku võimu teostamist toetav töö (näiteks raamatupidamine, personalitöö, infotehnoloogide tegevus). Selline jaotus on kooskõlas Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) 1978. a konventsiooni nr 151 organiseerumisõiguse ja töötingimuste kehtestamise kohta avalikus teenistuses²⁶⁰ (K 151), mille art 2 defineerib avalikku teenistujat kui iga isikut, kelle on palganud avalik võim.

K 151 art 1 lg-d 2 ja 3 sätestavad avalike teenistujate üldmõistega võrreldes erisused poliitika kujundamist ja juhifunktsiooni täitmist nõudvatele positsioonidele, samuti kaitseväge- ja politseiametnikele ning isikutele, kelle teenistusülesanded on väga konfidentsiaalse iseloomuga. Samas ei sisalda kõnealune ega ka muud ILO konventsioonid ametniku definitsiooni või selle sisuks oleva riigivõimu teostamise määratlust. Sellest johtuvalt tuleb ametniku mõiste sisustamisel lähtuda ILO ühinemisvabaduse komitee otsustest, milles on käsitletud streigiõiguse avalikule teenistusele kohaldamise temaatikat. Siinkohal on ILO ühinemisvabaduse komitee rõhutanud, et avaliku teenistuse regulatsiooni muutmisel peaks Eesti tagama, et avalikel teenistujatel, kes ei teosta võimu riigi nimel, oleks õigus streikida.²⁶¹ Seega mõistetakse ametnikku kui isikut, kes teostab avalikku võimu. ATS-i tekstis on kõnealust vahetegemist avalikule teenistujale streigiõiguse kohaldumisel järgitud kooskõlas ILO ühinemisvabaduse komitee vastavasisuliste otsustega.

ATS-i §-s 7 defineeritakse ametnikku kui isikut, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes ja teostab avalikku võimu. ATS-i § 7 lg-tes 2 ja 3 määratletakse avaliku võimu teostamise funktsioonid ning seeläbi piiritletakse ametnike üldised teenistusülesanded. ILO ühinemisvabaduse komitee on üldistavalt leidnud, et teatud avalikud teenistujad ei teosta võimu riigi nimel: näiteks avalikud teenistujad riigi omanduses olevates kaubandus- või tööstusettevõtetes, samuti naftatööstuses, panganduses, transpordisektoris, lisaks kõik avalikud teenistujad, kes töötavad riigi ettevõtetes.²⁶² ATS-i § 7 lg-s 3 nimetatud avaliku võimu teostamist kätkevate ametnike ülesannete loetelu vastab eeltoodud ILO ühinemisvabaduse komitee otsustele. Komitee seisukohtade näitlikustamiseks avaliku võimu teostamise määratlemisel on võimalik märkida, et Saksamaal, kus avalikel teenistujatel on keelatud streikida, on streigikeelu laienemine koolidirektoritele ja nende asetäitjatele leitud olevat õigustatud, samas kui komitee taunis streigikeeldu õpetajatele.²⁶³ See näitab, et Eestis on ATS-i tekstis lähtutud streigikeelu kohaldamisel ILO ühinemisvabaduse

²⁶⁰ Eesti ei ole kõnealust konventsiooni ratifitseerinud. Convention No. 151 concerning Protection of the Right to Organise and Procedures for Determining Conditions of Employment in the Public Service, 1978. Kättesaadav: <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>

²⁶¹ Estonia v. Confederation of Estonian Trade Unions (EAKL), Committee on Freedom of Association, Case No. 2543, 31.01.2007, Report No. 350, vol. XCI, 2008, Series B, No. 2, § 731(a). B. Gerdigon, A. Odero, H. Guido, „ILO Principles Concerning the Right to Strike“, International Labour Organisation 2000, lk. 18.

²⁶² B. Gerdigon, A. Odero, H. Guido, „ILO Principles Concerning the Right to Strike“, International Labour Organisation 2000, lk. 18.

²⁶³ The German Confederation of Trade Unions (DGB) v. Germany, Committee on Freedom of Association, Case No. 1528, Report No. 277, vol. LXXIV, 1991, Series B, No. 1, § 291(c).

komitee senisest praktikast oluliselt vähem kitsendavast määratlusest avaliku võimu teostamise sisustamisel.

Eelnevast tulenevalt kohaldub avalike teenistujate seas streigikeeld kooskõlas ILO ühinemisvabaduse komitee praktikaga üksnes ametnikele kui avalikku võimu teostavale isikute rühmale ja mitte seda toetavat tööd tegevatele töötajatele, kes riigi nimel võimu ei teosta. Selle tulemusel väheneb oluliselt nende inimeste hulk, kellel on avalikus teenistuses keelatud streikida.

Kõnealune muudatus senikehtivas regulatsioonis võtab arvesse Euroopa sotsiaalõiguste komitee otsuste praktikad, mille kohaselt „streigiõiguse keelustamist avalike teenistujate suhtes *tervikuna* ei saa lugeda kokkusobivaks hartaga (Euroopa sotsiaalharta art 6 lg 4).“²⁶⁴ See järeldus leidis kinnitust 2010. a Euroopa sotsiaalõiguste komitee lõppraportis Eesti kohta, milles tõdeti järgmist: „Komitee teeb järelduse, et olukord Eestis ei ole vastavuses parandatud ja täiendatud harta artikli 6 lõikega 4 sellel põhjusel, et *kõik* avalikud teenistujad on jäetud ilma õigusest streikida.“²⁶⁵ ATS-i mõttes ühtse streigikeelu kaotamine kõigile avalikele teenistujatele ja selle kohaldamine üksnes ametnikele vastab seega Euroopa sotsiaalõiguste komitee eeltoodud põhimõtetele. Samuti ei ole eelnevat kontseptsiooni vastustanud ILO ühinemisvabaduse komitee²⁶⁶, vaid pidanud seda kehtiva regulatsiooni muutmisel soovitud tulemuseks.²⁶⁷

Streigikeelu kohaldamine senise avaliku teenistuse kui terviku asemel üksnes ametnikele tuleneb mõõdukuse printsiibist. Arvestades ametnike streigikeelu legitiimset eesmärki, ei ole avaliku teenistuse alase regulatsiooni muutmisel põhjendatud kõnealuse piirangu laienemine avalikku võimu mitteteostavatele töötajatele, kes toetavad avalikus teenistuses võimu teostamist riigi nimel.²⁶⁸

Ametnike peamine ülesanne on riigi administratiiv- ja muude eluliste funktsioonide tagamine. Sellest tulenevalt oleks ametnike streigiõigus vastuolus alalise riigiteenistuse põhimõtete ja riives põhiseaduse §-ga 14, mis sätestab kõigi ja igaühe põhiõiguse korraldusele ja menetlusele. Põhiseaduse §-i 14 riive seisneb riigivõimu tegevusetuses. Avaliku võimu järjepidev ja katkematu teostamine riigi arendamise ja kindlustamise tahtes on ühiskonna huvides: streigiõiguse lubamine ametnikele koormaks kolmandaid isikuid, samuti põhjustaks olulisi kulutusi riigile.²⁶⁹ Erinevalt eraettevõtetest ei teeni riik tulu, mistõttu ta lähtub palgapoliitikas ühiskonna tasakaalustatud arengu seisukohalt. Palgaaspektist johtuvalt ei ole ametnikele streigiõiguse laienemine seega samavõrra määrav kui erasektoris töötavate isikute kaitse tagamisel: riik ei lähtu oma avaliku teenistuse palgapoliitikas erasektorile iseloomulikust kasumiprintsiibist. Hoolimata ametnike streigiõiguse puudumisest on neil kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 21 lg 2 järgi piisavad tagatised oma õiguste kaitseks erapooletu lepitus- ja kohtutoimingute kaudu.

Riigifunktsioonide järjepidevat ja efektiivset toimimist ei ole võimalik saavutada ametkonnata, millest tulenevalt on streigiõiguse keeld ametnikele põhiseaduse § 11 mõttes vajalik olukorras, kus puuduvad teised vähemalt sama efektiivsed ning streigiõigust mitteriivavad alternatiivsed abinõud.²⁷⁰ Riigifunktsioonide tagamine on primaarne isikute põhiõiguste tagamise seisukohalt. Kohaldades eelneva põhjal Euroopa Kohtu analoogiat streigiõiguse piiramise eeltingimuste

²⁶⁴ L. Samuel, „Fundamental social rights. Case law of the European Social Charter“, Council of Europe Publishing 2002, lk. 152.

²⁶⁵ European Social Charter (revised): European Committee of Social Rights, „Conclusions 2010 (ESTONIA): Articles 2, 4, 5, 6, 21, 22, 28 and 29 of the Revised Charter“, 2010, lk. 13.
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/conclusions/State/Estonia2010_en.pdf

²⁶⁶ Confederation of Estonian Trade Unions (EAKL) v. Estonia, Committee on Freedom of Association, Case No. 2543, 31.01.2007, Report No. 350, vol. XCI, 2008, Series B, No. 2, §§ 710-711, 725.

²⁶⁷ *Ibid.*, § 731(a).

²⁶⁸ RKPJKo 17.03.1999, 3-4-1-1-99, p. 13; 28.04.2000, 3-4-1-6-2000, p. 13; 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p. 16; 03.05.2001, 3-4-1-6-01, p. 17; RKÜKo 11.10.2001, 3-4-1-7-01, p. 21.

²⁶⁹ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p. 15; 12.06.2002, 3-4-1-6-02, p. 12; 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p. 31; RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p. 30; 17.06.2004, 3-2-1-143-03, p. 23; 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p. 27.

²⁷⁰ *Ibid.*

seisukohalt, täidab ametnike streigikeeld Eestis legitiimset eesmärki ja on põhjendatud ülekaaluka avaliku huvi seisukohalt.²⁷¹

L. Ametniku tegevuspiirangud (ATS § 60)

§ 60. Ametniku tegevuspiirangud

(1) Kui see ei ole seadusega keelatud, võib ametnik kõrvaltegevusena tegutseda ka:

- 1) töölepingu või teenuse osutamise lepingu alusel;**
- 2) valitaval või nimetataval ametikohal;**
- 3) ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus;**
- 4) juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena.**

(2) Ametisse nimetamise õigust omav isik keelab haldusaktiga täielikult või osaliselt ametnikul käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1–4 nimetatud kõrvaltegevuse, kui kõrvaltegevusele kuuluva tööjõu maht või laad takistab korrapärasest teenistusülesannete täitmist või kõrvaltegevus toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise.

(3) Ametnik peab viivitamata teavitama ametisse nimetamise õigust omavat isikut kirjalikult, kui ta tegeleb või kavatses tegeleda käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 1–4 nimetatud kõrvaltegevusega.

(4) Ametnikul on keelatud:

- 1) teostada vahetult ja püsivalt järelevalvet iseenda või endaga seotud isiku üle käesoleva seaduse § 15 punkti 4 või korruptsioonivastase seaduse § 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 käesoleva paragrahvi lõike 3 kohaselt.**

(5) Teenistusest vabastatud ametnik ei või ühe aasta jooksul vabastamise päevast arvates saada korruptsioonivastase seaduse § 7 lõike 1 punktide 2 ja 3 tähenduses seotud isikuks sellise eraõigusliku juriidilise isikuga, kelle üle ta viimase aasta jooksul on teostanud vahetult või püsivalt järelevalvet.

(6) Käesoleva paragrahvi lõike 5 alusel keelatud tegevuseks võib kohaliku omavalitsuse üksuse suurust, ametikohtade eripära või esitatavatele nõuetele vastavate isikute vähesust arvestades anda erandliku loa ametisse nimetamise õigust omav isik. Erandlik luba antakse haldusmenetluse seaduses sätestatud korras.

(7) Riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindamise pädevust juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganis ei loeta kõrvaltegevuseks käesoleva seaduse tähenduses.

I. Üldist

Sätestades isikute õiguse tegelda ettevõtlusega ning vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta, lubavad põhiseaduse §-d 29 ja 31 seadusega kehtestada neile vabadustele ka piiranguid. Neid põhiseaduslike suuniseid järgides näeb korruptsioonivastane seadus ametiisikutele, s.h ametnikele reeglina õiguse tegeleda väljaspool teenistuskohustusi mis tahes muu tegevusega, kui see ei ole seadusega keelatud ja järgitakse toimingupiiranguid. Kui

²⁷¹ Euroopa Kohus, *Laval un Partneri Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet and Others*, C-341/05, 18.01.2007, § 101; Euroopa Kohus, *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v. Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*, C-438/05, 11.12.2007, § 90.

toimingupiirangud on reguleeritud täielikult korruptsioonivastases seaduses (KVS § 11), siis kõrvaltegevuse keelud ja teised kitsendused tulenevad avaliku teenistuse seadusest (ATS § 60). Ametnik võib **kõrvaltegevusena** tegutseda ka töölepingu või teenuse osutamise lepingu alusel (ATS § 60 lg 1 p 1), valitaval või nimetataval ametikohal (ATS § 60 lg 1 p 2), ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus (ATS § 60 lg 1 p 3) ja juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena (ATS § 60 lg 1 p 4). Kui 1996. a ATS §-d 69–76 sätestavad ametnikele ulatuslikud tegevuspiirangud, siis uues ATS-s ei ole neid niivõrd põhjalikult käsitletud. Tõlgendades koosmõjus KVS § 10 lg 1 ja uue ATS § 60 lg 1 seadusteksti ning teleoloogiat²⁷² võib teha järelduse, et kui 1996. a ATS põhimõtteliselt keelas ametnike kõrvaltegevuse ja võimaldas seda üksnes erandjuhtudel, siis uues seaduses on olukord pööratud vastupidiseks, s.t reeglina on ametniku kõrvaltegevus lubatud, ent järgida tuleb teatud piiranguid (ATS § 60 lg 1, KVS § 10 lg 1). Kõrvaltegevusele ei ole seadusandja kehtestanud maksimaalset tähtaega.²⁷³ Kuivõrd ametniku õigus kõrvaltegevusele on oluline ametniku põhiõiguste ja -vabaduste aspektist, on oluline määratleda võimalikult selgelt tegevuspiirangute sisu ja ulatus.

Kõrvaltegevuse regulatsiooni osas on seadusandja kehtestanud üleminekusätte, mille kohaselt tuleb käesoleva seaduse jõustumisel ATS § 60 lõikes 3 sätestatud kõrvaltegevusest teatamiskohustus täita kolme kuu jooksul seaduse jõustumisest arvates (ATS § 117).

II. Kõrvaltegevuse sisu

Esmase ja *formaalse* kriteeriumina ametniku tegevuse klassifitseerimisel kõrvaltegevusena tuleb kõne alla tegutsemine ametiasutuses või väljaspool seda, s.t kui ametnik tegutseb mõne teise ametiasutuse või kolmanda isiku heaks, siis saab ametniku tegevust pidada kõrvaltegevuseks ATS § 60 lg 1 tähenduses. Ametniku kõrvaltegevuse all tuleb *materiaalses* tähenduses mõista ülesanneteringi, mis ei kuulu talle ametnikusuhetes usaldatud põhiameti hulka, vaid seisab ametiasutuse ning ametniku vahelisest teenistus- ja usaldussuhetest väljaspool. Seejuures ei pea kõrvaltegevus olema kujundatud üksnes eraõigusliku suhtena ning mõeldav on kõrvaltegevus ka paralleelse avalik-õigusliku suhtena.²⁷⁴ Seega jaotub ametniku kõrvaltegevus sisuliselt kaheks, *avalik-õigusliku kõrvalameti* pidamine (ATS § 60 lg 1 p 2) ning *eraõiguslik kõrvaltegevus* (ATS § 60 lg 1 p 1, 3 ja 4). Ametniku avalik-õiguslikust kõrvalametist tuleb eristada ametniku eraõiguslikku vabatahtlikku kõrvaltegevust seeläbi, et eraõigusliku kõrvaltegevuse puhul ei teosta ametnik avalikku võimu, vaid see kuulub täielikult ametniku enda privaatsfääri.

Näited:

- (1) Avalik-õigusliku kõrvalametiga on tegu, kui ametnik on nimetatud lisaks põhiametile ka Vabariigi Valimiskomisjoni liikmeks (vrd Riigikogu valimise seadus § 14).
- (2) Avalik-õigusliku kõrvalametiga on tegu, kui ametnik nimetatakse (osalise koormusega) ametikohale teiseses ametiasutuses.
- (3) Eraõigusliku kõrvaltegevusega on tegemist, kui ametnik tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana taksojuhina või töölepingu alusel turvamehena.

1. Kõrvaltegevus töölepingu või teenuse osutamise lepingu alusel (ATS § 60 lg 1 p 1)

Kuna teenuste osutamise lepingute (VÕS tähenduses), nt töövõtu- või käsunduslepingu alusel tehtav töö ei ole sisuliselt erinev töölepingu alusel tehtavast tööst, on seadusandja ka seda kõrvaltegevuse liigina eraldi nimetanud.

²⁷² Kuigi keeleliselt võib sõna „ka“ viidata sellele, et ATS § 60 lg-s 1 sisalduv loetelu on mõeldud täiendada ametniku avaliku võimu teostamist sisaldavaid teenistusülesandeid, tuleb just KVS § 10 lg 1 eesmärki ja mõtet silmas pidades jõuda järeldusele, et ATS § 60 lg 1 sissejuhtavas lauseosas sisalduv keelend „ka“ viitab samas lõikes alljärgneva loetelu näitlikkusele. Sellist tõlgendamist toetab ka asjaolu, et ATS § 60 sisaldus varasemalt XII Riigikogu menetluses olnud korruptsioonivastase seaduse eelnõus (192 SE I § 9),

²⁷³ Saksamaa regulatsioonis on kõrvaltegevuse tähtjaks viis aastat ning sellele saab seada täiendavalt veel kõrvaltingimusi (BBG 99 lg 4).

²⁷⁴ Ka Saksamaa regulatsioonis eristatakse teineteisest sõnaselgelt avalik-õigusliku kõrvalameti pidamist (BBG § 97 lg 2) ning eraõiguslikku kõrvaltegevust (BBG § 97 lg 3).

2. Valitav või nimetatav ametikoht (ATS § 60 lg 1 p 1)

Avalik-õigusliku kõrvalametisse nimetamine tähendab ametnikule *püsivalt* ja põhiametiga *paralleelselt* täiendavate ülesannete panemist ning eristub seega süstemaatiliselt täiendavate teenistusülesannete täitmise kohustusest, mis saab olemuslikult üksnes seisneda ühekordsete ülesannete täitmisel (vrd ATS § 53) ning puuduva ametniku teenistusülesannete täitmise kohustusest, mis on samuti üksnes ajutise iseloomuga (ATS § 57).

3. Kõrvaltegevus ettevõtjana (ATS § 60 lg 1 p 4)

Järgnevalt on seadusandja sõnaselgelt lubanud ametnikul tegutseda ettevõtjana. Ettevõtluse all peetakse silmas tulu teenimise eesmärgil kaupade müüki või teenuste osutamist, kui see on iseseisev ja püsiv tegevus. Ettevõtluse all ei peeta silmas ühekordseid tegevusi, mille eest saadakse ühekordset tasu ning mida ta ei tehta püsivalt. Näiteks oma korteri väljaüürimine ei ole ettevõtlus, küll aga on ettevõtlusega tegemist juhul, kui ametnikul on selliseid väljaüüritavaid kortereid mitu ning ta tegelebki ettevõtluse korras (vt MsÜS § 3 lg 1) tulu teenimisega selliste korterite väljaüürimise pealt. Ettevõtlusega tegelemise all mõeldakse ka tegutsemist füüsilisest isikust ettevõtjana. Samamoodi osanik või usaldusühingu täisosanik. Tohib ametnik olla täisühingu

4. Kõrvaltegevus juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganis (ATS § 60 lg 1 p 3)

Lisaks võib ametnik kõrvaltegevusena olla äriühingu juhtimis- või kontrollorgani liige. Riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku osalusega äriühingus riigi, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku esindajana tegutsemine ei pruugi alati olla kõrvaltegevus, sest seda ülesannet täidab ametnik sageli teenistuskohustuste käigus. Juriidilise isiku juht- või kontrollorgani liikmeks olemine on kõrvaltegevusena eraldi välja toodud, et välistada olukorda, kus juhtorgani liige ei saa lepingu alusel töötasu, sest sellisel juhul ei pruugi saada lugeda tema tegevust ettevõtluseks ega ka kõrvaltegevuseks töölepingu või teenuse osutamise lepingu alusel. Juriidilise isiku juht- või kontrollorgani liikmeks olemine hõlmab filiaali juhtimist: kui välismaa äriühing tahab oma nimel Eestis püsivalt pakkuda kaupu või teenuseid, peab ta äriregistrisse kandma filiaali – filiaal ei ole juriidiline isik ning seetõttu on seadusetekstis see eraldi nimetatud.

III. Kõrvaltegevusest teavitamise kohustus (ATS § 60 lg 3)

Reeglina tuleb ametnikul ametiasutust oma kõrvaltegevusest **teavitada** (ATS § 60 lg 3).²⁷⁵ Seega ei ole seadusandja pidanud vajalikuks kehtestada ametniku põhiõigusi intensiivsemalt piiravat (loareservatsiooniga) keeldu, vaid on näinud võimalust piirduda üksnes leebema teavitamiskohustusega.²⁷⁶ Teavituses tuleb ametnikul esitada üldjuhul vähemalt kõrvaltegevuse *laad* ja planeeritud *maht*, kuid ilmselt on ametnikul mõningatel juhtudel soovitatav võimalike teenistuskohustuste rikkumiste hindamiseks ja ennetamiseks esitada ka kõrvaltegevusest saadav eelduslik *tasu* (ATS § 60 lg 2). Seaduseteksti sõnastuse kohaselt peavad töötamisest teise tööandja juures, ettevõtlusest ja muudest loetletud tegevustest teavitama ka need ametnikud, kes juba tegelevad oma põhitöö kõrvalt sellega, ent kehtiva seaduse mitmetimõistetavuse pärast ei ole ametisse nimetamise õigust omavat isikut või organit veel informeerinud ega temalt luba küsinud.

IV. Ametniku kõrvaltegevuse keelamine (ATS § 60 lg 2)

Ametnikupoolsele teavitusele vaatamata tuleb ametiasutusel **keelata** ametnikul kõrvaltegevus, kui sellele kuluva tööjõu maht või laad takistab korrapäraselt teenistusülesannete täitmist või kõrvaltegevus toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise²⁷⁷ (ATS § 60 lg 2). Seejuures on

²⁷⁵ Vt ülemikusättena ATS § 117.

²⁷⁶ Saksamaal seevastu allub ametniku kõrvaltegevus reeglina loareservatsiooniga keelule (BBG § 99), v.a juhul, kui tegemist on loakohustusest vabastatud kõrvaltegevusega (BBG § 100).

²⁷⁷ Sarnane keelamise alus on olemas ka Saksamaa regulatsioonis (BBG § 99 lg 2 ls 2 nr 1).

seadusandja näinud ette diskretsioonivaba sätte, s.t kui esinevad seaduses sätestatud alused, on ametiasutusel võimalik valida õigustagajärjena üksnes keelamine. Kõrvaltegevus keelatakse halduse üksikaktiga (haldusaktiga), mis annab ametnikule võimaluse see vaidlustada, et kontrollida haldusakti põhjendatust. Järelikult on ametiasutuse jaoks oluline õigesti sisustada seaduses sätestatud *määratlemata õigusmõisted*, mille alla elujuhtumi subsumeerimine tingib ametniku kõrvaltegevuse keelamise.

Ametniku kõrvaltegevuse keelamise aspektist tuleb arvestada, et ametniku kõrvaltegevuse keeld ei pruugi kehtida ajal, mil ametniku avaliku võimu teostamise õigus oli peatatud, sest kui ametnik on ajutiselt vabanenud teenistusülesannete täitmise kohustusest ja õigusest teostada temale usaldatud avalikku võimu, ei pruugi ka kõrvaltegevusele kuuluva tööjõu maht või laad enam takistada korrapärasest teenistusülesannete täitmist või tuua kaasa teenistuskohustuse rikkumist (vt ATS § 82 komm). Seega tuleb ametiasutusel kõrvaltegevuse keeld üle hinnata, kui võrd ametniku avaliku võimu teostamise õiguse peatumise ajal muutuvad kõrvaltegevuse keelamise kaalutlused.

Siinkohal tuleb tähele panna, et ATS § 60 lg-s 2 on antud üldised kriteeriumid ning see annab ametiasutusele ulatusliku kaalutusõiguse (kui ATS § 60 lg-s 4 nimetatud juhtumid välja jätta). Ametiasutuse suurele otsustamisruumile on analoogset 1996. a ATS §-i 72 tõlgendades viidanud ka Riigikohus. Riigikohus märkis, et seadusandja ei ole pidanud piiravaid kriteeriume vajalikuks üksikasjalikult loetleda ning jätnud seaduses toodud mõisted otsustaja sisustada. Sellest tulenevalt võivad kaalumise aluseks olla väga erinevad asjaolud.²⁷⁸

1. Maht või laad takistab teenistusülesannete täitmist (ATS § 60 lg 2 alt 1)

Esimeseks kõrvaltegevuse keelamispõhjuseks on olukorra tekkimine, kus kõrvaltegevuse maht või laad takistab korrapärasest teenistusülesannete täitmist, nt kui kõrvaltegevus võtab liiga palju ametniku ajast ja seetõttu kannatab teenistuskohustuste täitmine või kui nt kõrvaltegevus toimub öösel, võimaldamata ametnikul välja puhata (ATS § 60 lg 2 alt 1). Kõigepealt on küsitav, kui suur peab olema kõrvaltegevusele kuuluva tööjõu „maht“, et see takistaks korrapärasest teenistusülesannete täitmist. Siinkohal võib võrdluseks tuua, et Saksamaa seadusandja on esiteks ette näinud selgesõnalised piirid, et kõrvaltegevusele kuluv aeg ületab lubatud *mahu*, kui see ületab nädalas ühe viiendiku tavapärasest nädalasesest tööajast ning kõrvaltegevuse *laad* on lubamatu, kui sellest saadav sissetulek ületab 40% ametniku kalendriaasta sissetulekust.²⁷⁹ Lisaks on Saksamaa regulatsiooni kohaselt kõrvaltegevus lubamatu, kui kõrvaltegevus kujutab endast tegevuse töösoorituse või lihtsalt mahu, laadi ning kestuse või sageduse poolest sisuliselt *topeltelukutse* pidamist.²⁸⁰

2. Kõrvaltegevus toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise (ATS § 60 lg 2 alt 2)

Ametniku kõrvaltegevuse keelamise põhjused seostuvad teiseks teenistuskohustuste nõuetekohase täitmise takistustega. Samuti on keelamise aluseks on huvide konflikti ehk korruptsioonijuhtumi ohu ennetamise kaalutus, sest ametnik ei peaks tegelema kõrvaltegevusega, mis seab ta pidevasse huvide konflikti või takistab muul viisil teenistuskohustuste nõuetekohast täitmist, nt ei peaks ta teostama järelevalvet äriühingu üle, mille juhatuse liige ta kavatses olla ega osutama kõrvaltegevusena teenust, mis kattub ta teenistuskohustusejärgse tegevusega. Lisaks on kõrvaltegevust võimalik keelata juhul, kui see toob kaasa ametniku teenistuskohustuste rikkumise, s.h nt takistab laiemalt avaliku võimu ülesannete täitmist või kahjustab asutuse mainet (ATS § 60 lg 2 alt 2).

²⁷⁸ Muuhulgas on Riigikohus aktsepteerinud ametiasutuse seisukohta, et ettevõtlusega tegelemisel lisanduv töökoormus võib ohustada ametniku tervist ning see võib olla piirangute seadmisel asjakohane, kuna lisaks eraelulisele aspektile mõjutab ametniku haigestumine ka töökorraldust asutuses ja sellest tulenevalt avalike ülesannete täitmise kiirust, sujuvust ja kvaliteeti. Olukorras, kus ametniku senise tööpanuse tõttu ei olnud alust prognoosida, et ettevõtlusega tegelemine ei kahjusta edaspidist teenistuskohustuste täitmist, ei ole põhjendatud, et ametiasutus võtab endale riski lubada tegevust, millel võib asutusele pandud ülesannete täitmisele olla ettearvamatu mõju.
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16937&tekst=RK/3-3-1-24-05>

²⁷⁹ BBG § 99 lg 3.

²⁸⁰ BBG § 99 lg 2 ls 3.

3. Kõrvaltegevuse keelamisotsuse sisu (ATS § 60 lg 2)

Tulenevalt eeltoodust saab järeldada, et ametnikule peab kõrvaltegevusena reeglina olema **lubatud** oma isikliku vara valitsemine, teaduslik, loomekirjanduslik ja kunstiline tegevus, ekspertarvamused, esinemised ja ettekanded, samuti ametialaste huvide edendamisele suunatud tegevus (ametiühingud). Samas tuleb ametnikul ka loetletud kõrvaltegevustest ametiasutust alati teavitada (ATS § 60 lg 3) ning ametiasutusel tuleb kõrvaltegevused **keelata**, kui need rikuvad ametniku kohustusi või takistavad teenistusülesannete täitmist (ATS § 60 lg 2). Ametniku kõrvaltegevuse keelamine ei saa aga toimuda põhjusel, millel puudub seos ametniku ametiga, s.h nt üldistel tööturupoliitilistel põhjustel (nt ametnike kõrvaltegevuse keelamine teatud valdkonnas tööhõive parandamiseks vms). Seadus ei määratle aga seda, millise tähtsajaga ning millises ulatuses tuleb keelamisotsus langetada. Ametiasutusel on ametniku kõrvaltegevuse keelamisel oluline arvestada sellega, et ametnik ei saa lõpetada kehtivat lepingut teise tööandjaga päevapealt. Samas on kõikidele ametnikele antud võimalus kolme kuu jooksul ametiasutust enda kõrvaltegevusest teavitada (ATS § 117). Üldjuhul oleks soovitatav keelamisotsuse jõustumise tähtaeg olla vähemalt üks kuu. Veel tähelepanelikum peab ametiasutus olema kõrvaltegevuse keelamisel äriühingu juhtumis- või kontrollorgani liikmeks olemise ning seejärel äriühingu osalusel loobumise korral, sest ajaliselt võib see aega võtta rohkem kui üks kuu. Seepärast ei näe ka seadus ilmselt ette täpset aega keelu täitmiseks, selle andmisel tuleb arvestada konkreetse juhtumi asjaoludega.

V. Erandina keelatud kõrvaltegevused (ATS § 60 lg 4)

Siiski on seadusandja pidanud vajalikuks kehtestada seoses ametniku kõrvaltegevusega sõnaselge keelu kahel juhtumil, s.o iseenda või endaga seotud isiku üle järelevalve teostamisel (ATS § 60 lg 4 p 1) ja teatud juhtudel tasu saamise keeld (ATS § 60 lg 4 p 2).

1. Iseenda või endaga seotud isiku üle järelevalve teostamise keeld (ATS § 60 lg 4 p 1)

ATS § 60 lg 4 p 1 sisaldab keeldu ametnikule, kes on parajasti teenistuses. Selle kohaselt on ametnikul keelatud teostada *vahetult* ja *püsivalt järelevalvet* iseenda või endaga seotud isiku üle (ATS § 60 lg 4 p 1). Nimetatud tegevused, mis on ametnikule keelatud on põhijoontes samad tegevused, mis olid keelatud ka 1996. a ATS-s. Kuivõrd seadus järelevalve mõistet kuidagi ei täpsustata, siis peaks ATS § 60 lg 4 p 1 ja lg 5 hõlmama igasugust järelevalvet (riiklik, teenistuslik jne). Keeld kohaldub esiteks järelevalvele, millel on **püsiv** ehk alaline iseloom, nt kui üks sugulane on pandud teise tegevust vahetult kontrollima asendajana, ei ole tegemist tegevuspiirangu rikkumisega, sest täidetud ei ole püsivuse kriteerium. Vastav püsiv suhe on sellele vaatamata keelatud ning vajalikud on ümberkorraldused. Sellegipoolest kehtivad ka seotud isikute vahelise ajutise kontrollisuhte korral toimingupiirangud ja ametnik ei tohi teha otsust, toimingut või tehingut temale vahetult alluva seotud isiku suhtes. Teiseks peab järelevalve olema **vahetu**, s.t tähendab, et järelevalve teostaja ja adressaadi vahel ei ole täiendavaid teenistuslikke alluvusastmeid. Siinkohal tuleb rõhutada, et nii vahetus kui ka püsivus on mõlemad kumulatiivsed alused, s.t keelatud on vahetu aj püsiv järelevalve. Ent kaudne ning vahetu, kuid ajutine järelevalve seotud isiku üle ei ole keelatud (kohalduvad siiski toimingupiirangud, KVS § 11).

2. Tasu saamise keeld (ATS § 60 lg 4 p 2)

Samuti on ametiisikul keelatud saada tasu väljaspool teenistuskohustusi toimuva kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub tema teenistuskohustuste hulka, välja arvatud haridusasutuses toimuv teaduslik ja pedagoogiline tegevus (ATS § 60 lg 4 p 2). See hõlmab muuhulgas ka konsultatsioonide andmist või koolitamist, aga ka järelevalveobjektide hindamist tasu eest kõrvaltegevusena. Keelu taga seisab kaalutlus, et kui erahuvides jagatav informatsioon on mõeldud ametialaseks kasutamiseks, võib olla tegemist ka siseteabe korruptiivse kasutamisega ning selle eest saadud tulu saab lugeda korruptiivseks tuluks.

a. Kõrvaltegevuse ja teenistuskohustuste kattuvus

Tulu saamise keelu esmaseks kohaldamise tingimuseks kõrvaltegevuse ning teenistusülesannete kattuvus. (ATS § 60 lg 4 p 1 ls 1). Järelikult omandab kõnesoleva keelu

kontekstis määrava tähtsuse küsimus, kas ametniku kõrvaltegevus, mille eest tulu saadakse langeb kokku ühe või teise konkreetse teenistusülesandega, mis on määratletud ametijuhendis (ATS § 52) või mis on ametnikule teenistusalluvuse raames pandud vahetu ja kõrgemalseisva juhi juhise või korraldusega (vt ATS § 51 lg 3 komm). Selles kontekstis muutub oluliseks ametniku ülesanneteringi detailides kokkuleppimine.

Näide: Kui ametniku ametijuhendis sisaldub abstraktselt sõnastatud teenistusülesanne tagada tema poolt koostatud seaduseelnõu hilisem tutvustamine ja koolitamine, samuti juhendmaterjalide koostamine jne, ei ole üheselt selge, kas ametnikul on lubatud saada tulu koolitustegevusest, mis kattub tema ametijuhendis silmas peetud koolitustegevusega. Kui aga ametijuhendis on konkreetselt nimetatud teenistusülesandena aset leidva hilisema koolitustegevuse tingimused (maht, aeg, koht vms), on võimalik tulu saamise keelu kohalduvust üsnagi selgelt hinnata.

Siiski ei saa **ametniku põhiõiguste** piiramise aspektist sellise tulu saamise keelu ulatus olla ebaproportsionaalne. Näiteks tundub mõeldamatu tulu saamise keelu kohaldamine ametnikule intellektuaalse omandi kontekstis, kui ametnikul on tulenevalt tema isiklikest ja varalistest autoriõigustest õigus saada autoritasu (AutÕS § 14).

b. Erandina lubatud tulu teenimine haridusasutuses

Teiseks oluliseks keelu kohaldamise tingimuseks on kõrvaltegevuse toimumine **haridusasutuses** või väljaspool seda (ATS § 60 lg 4 p 2 ls 2). Lubatud on nii tasuta tegevus kui ka teenistuskohustusega sisu poolest konkureeriv teaduslik ja pedagoogiline tegevus haridusasutuses, sest ka see toimub avalikes huvides ning seda tuleb eristada populaarsete publikatsioonide kirjastamisest ja kõrge tunnihinnaga koolitamisest ettevõtete kaudu, mis on keelatud. Erandi kohaldamiseks tuleb haridusasutuses toimuvast tegevusest siiski teada. Kehtivas õiguses puudub selgepiiriline haridusasutuse legaaldefiniitsioon. Haridusasutused on HaS § 3 lg kohaselt eelkõige koolieelsed lasteasutused, põhikoolid ja gümnaasiumid, kutseõppeasutused, rakenduskõrgkoolid, ülikoolid, huvikoolid ning täiendusõppeasutused, samuti neid teenindavad teadus- ja metoodikaasutused. Seega jätab seadusandja esiteks keelendi „eelkõige“ kaudu määratluse avatuks ning teiseks on võimalik haridusasutusi sisustada näitlikult loetletud haridusasutuste kaudu. Nii võib HaS § 3 lg 3 tähenduses haridusasutuseks osutada ilmselt ka mistahes isik, s.h koolitusega tegelev ettevõtja, kes tegeleb täienduskoolitusega HaS § 26 tähenduses.

VI. Teenistusest vabastamise järel kehtiv keeld (ATS § 60 lg 5)

Lisaks teenistuskohustuste hulka kuuluva kõrvaltegevuse keelule kehtib ka 1996. a ATS §-s 74 sisalduv regulatsioon, mille kohaselt teenistusest vabastatud ametnik ei või ühe aasta jooksul vabastamise päevast arvates saada seotud isikuks sellise eraõigusliku juriidilise isikuga, kelle üle ta viimase aasta jooksul on vahetult või püsivalt teostanud järelevalvet. Teenistusejärgne keeldu kohaldamine sõltub paljuski samadest kriteeriumidest, mis on ette nähtud ATS § 60 lg 4 p-s 1 sätestatud keelu kohaldamiseks. Oluline on esile tõsta, et kui ATS § 60 lg 4 p-s 1 sätestatud keelu kohaldamine nõuab *kumulatiivselt* nii vahetut kui ka püsivat järelevalvet, siis ATS § 60 lg-st 5 tulenev keeld näeb ette, et ka kaudne järelevalve on ATS § 60 lg-s 5 nimetatud keelu *alternatiivseks* aluseks isiku korral, kelle poolt järelevalve teostamine on olnud püsiv. Ajutise ja kaudse järelevalve teostamine seevastu ei ole ATS § 60 lg 5 5 keelu aluseks. Keelatud on saada juriidilise isiku osanikuks (min 10% osalusega) või selle juht- või kontrollorgani liikmeks TuMS tähenduses. Lihtsalt töötama asumine endise järelevalve adressaadi teenistusse või talle teenuste osutamine ei ole ATS § 60 lg 5 sõnastust arvestades keelatud.

Normide koosmõjust tulenevalt ei kohaldu ATS § 60 lg 5 keeld nt töösuhtele juriidilises isikus ega äriühingu liikmelisusele alla 10% osalusega (vrd KVS § § 7 lg 1 p 2 ja p 3). Võrreldes vana KVS-i ja 1996. a ATSi regulatsiooniga on hetkel kehtivas õiguses piiratud nii ametist lahkumisele eelneva järelevalveperioodi kestvust (1 aasta "vahetult või püsivalt" kolme aasta "süsteemiliselt" asemel) kui ka keelu kehtivusaega (1 aasta kolme aasta asemel). Olulisem on aga see, et nõutav on varasem vahetu või püsiv järelevalve (1 aasta jooksul), mis sisaldab ametniku seisundiga kaasnevat pädevust teha ettekirjutusi, anda käske ja keelde, kontrollida normikohasust ja otstarbekust ja esitada kontrolli alusel nõudeid jne. Nagu selgitatud, tähendab vahetu järelevalve vastava pädevuse teostamist aasta jooksul (võimalike vaheaegadega) ilma

vaheastmeteta, püsiv järelevalve vastava pädevuse teostamist küll kaudselt, kuid aasta jooksul alaliselt.

Näide: Kultuuriministeeriumi ametnik, kes osales ametiseisundist tulenevalt sihtasutuse nõukogus, omas selles staatuses pädevust teha otsuseid, mis mõjutasid otseselt SA tegevust, ning teostada järelevalvet (SAS § 24). Kuigi ametniku teenistuskohustused ei pruugi üksikjuhtumil olla selged, siis ikkagi võib eeldada, et ametnik oli määratud riigi esindajana SA nõukokku ning see oli osa ta teenistusülesannetest, mitte kõrvaltegevus (vt ATS § 60 lg 7). Samas on võimalik, et ta ei täitnud riigi esindamise ülesandeid ametnikuna, oma teenistuskohustuse täitmisel, ent § 60 lg 5 on sõnastatud keeluna teenistusest vabastatud ametnikule. Seega kohaldub ametniku suhtes ATS § 60 lg-s 5 sätestatud keeld.

Seotud isiku seisund hõlmab ka tulu saamist, kui saadav tulu ametnikku vahetult ja oluliselt mõjutab (vrd 1996. a ATS § 74 lg 1). 1996. a ATS-s oli keeld kehtestatud kolmeks aastaks, mis on ebamõistlikult pikk aeg. Eriti problemaatiliseks võib see osutada väikestes omavalitsustes, kus isikul on väga piiratud võimalused teise töökoha leidmisel. Siiski on uuest sättes välja jäetud sõnakasutus „süsteemaaliselt“, sest selleks, et ametiisik võiks saada kasu tulevikus, piisab ka ühest korrast, kui ametiisik jätab järelevalve teostamisel ettekirjutuse tegemata või teeb selle isikule positiivses vormis. Näiteks ametnik, kes on teostanud kontrolli mõne eraettevõtte üle, asub pärast avaliku sektori töökohalt lahkumist sinna tööle, sest sai ettevõttele ettekirjutuse tegemata jätmise eest vastutasuks töökoha. Seetõttu on seadusandja eelistanud siin alternatiivset vormi „vahetult või püsivalt“.

Näide: Ametnik on teostanud vahetut järelevalvet ettevõtte tuleohutuse üle, sanitaartingimuste üle või konkreetse finantsasutuse üle, tehes seda kasvõi ühe korra.

Ametnikule keelatud kõrvaltegevuste kontekstis ilmneb **ametijuhendi** olulisus, sest see määratleb ametniku ülesanded, mille suhtes kehtivad tegevuspiirangud. Samuti tulenevad ametniku ülesanded **teenistuskorralduslikest aktidest**, mistõttu tuleb ametiasutusel neis sätestada kõrvaltegevuse piirangute rakendamiseks võimalikult täpsed ja selged reeglid.

VII. Ekskurss: Riigikohtu lahend vana KVS § 19 lg 2 p 6 ja vana ATS § 74 lg 1 kohta

Vana KVS § 19 lg 2 p 6 seaduse sõnastuses keelas avalikust teenistusest lahkunud ametiisikul kolme aasta jooksul olla mistahes riigi või KOV osalusega äriühingu juhtorgani liige ilma erandi võimaluseta. 1996. a ATS § 74 lg 1 keelas ametist vabastatud riigiametnikul kolme aasta jooksul astuda selle tööandja teenistusse või tulundusühenduse liikmeks, kelle üle ta viimase kolme aasta jooksul süsteemaaliselt teostas järelevalvet. Ta ei võinud ka kolme aasta jooksul, arvates ametist vabastamise päevast, saada niisuguselt tööandjalt või tulundusühenduselt tulu. See keeld kehtis ilma erandi võimalusteta. Riigikohus tunnistas põhiseadusevastaseks ja kehtetuks § 19 lg 2 p 6 osas, milles see säte keelas vana KVS § 4 lg-s 1 nimetatud ametiisikul olla kolme aasta jooksul pärast avalikust teenistusest lahkumist juht- või järelevalveorgani liige sellises riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingus, mille tegevuse üle järelevalvamine või tegevust otseselt mõjutavate otsuste tegemine ei olnud isiku endisest ametiseisundist tulenenud õiguspädevuses.²⁸¹ Juhtum oli seotud endise kohtu haldusdirektoriga, kellele heideti ette asumist KOV osalusega äriühingu juhtorganisse. Riigikohus leidis, et endise ametniku töövaldkond konkreetselt ja tema asutuse pädevus üldiselt ei olnud puutumuses KOV tegevusega oma äriosaluste haldamisel. Riigikohtu poolne põhiseaduslikkuse kontroll laienes ainult sellele KVS sätte osale, mis keelab ametiisikul olla kolme aasta jooksul pärast avalikust teenistusest lahkumist juhtorgani liige riigi või KOV osalusega äriühingus, mille tegevuse üle järelevalvamine või tegevust otseselt mõjutavate otsuste tegemine ei olnud isiku endisest ametiseisundist tulenenud õiguspädevuses. Riigikohus leidis muuhulgas, et KVS § 19 lg 2 p 6 keeld on absoluutne. Uue ATS regulatsioon (§ 60 lg 6) näeb ette kaalutletud erandite tegemise võimaluse. Riigikohus leidis, et KVS § 19 lg 2 p 6 tulenev tegevusala, elukutse ja töökoha

²⁸¹ RKÜKo 25.01.2007, 3-1-92-06.

valimise vabaduse riive on formaalselt põhiseaduspärane ning selle eesmärk on abstraktse korrupsiooniohu vältimine. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oli varem korrupsiooni vältimise kui põhiõiguste piiramise eesmärgi kohta märkinud, et piirang, mille eesmärgiks on avaliku korra kaitse ja kuriteo tõkestamine, on legitiimne.

Edasi Riigikohus leidis, et olukord, kus vana KVS § 4 lg-s 1 nimetatud ametiisikul oleks õigus asuda kohe pärast avalikust teenistusest lahkumist juht- või järelevalveorgani liikmeks tema senise ametiseisundiga puutuvust mitteomavas riigi või kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingus, ei saa iseenesest tekitada isikus soovi irduda kas avalikus teenistuses olles või äriühingut juhtides oma töö- või käsundiandja õiguspärastest huvidest. Seetõttu ei soodustanud KVS § 19 lg 2 p 6 asjassepuutuvast osast tulenev piirang selle kehtestamise eesmärgi – abstraktse korrupsiooniohu vähendamise – saavutamist. Järelikult oli tegemist PS § 11 mõttes ebasobiva abinõuga.

Seega ei olnud piirang proportsionaalne ja oli seetõttu põhiseadusvastane. Vana ATS §-i 74 ei tunnistanud otseselt põhiseadusvastaseks tunnistanud (kuigi tõenäoliselt see säte võis olla põhiseadusega vastuolus mingis osas).

VIII. Erandlik luba erandina keelatud kõrvaltegevuseks (ATS § 60 lg 6)

Lisaks näeb ATS § 60 lg 6 ette lg 5 piirangu suhtes erandi tegemise võimaluse: ametikohtade eripära või isikute vähesuse korral võib ametnikku ametisse nimetav isik anda loa vabastatud ametnikule. See erand ei kehti üksnes väikestele KOV-dele, vaid ka mujal, s.t erandi kohaldamise alused on *alternatiivsed*. Erandliku loa erandina keelatud tegevuseks võib anda ametisse nimetamise õigust omav isik või organ või tema volitatud isik (ATS § 60 lg 6). Vajadus sellise loa järele võib tekkida eeskätt väikestes omavalitsustes või juhul kui on tegemist elualaga, millel tegutsevad isikuid on väga vähe ja nad on sageli omavahel seotud (nt arstid, muusikaõppejõud, tõlgid). Erandlik luba ei vabasta korrupsioonivastases seaduses sätestatud toimingupiirangu järgimisest, seega olles küll püsivalt ja vahetult järelevalve teostaja positsioonil oma lapse üle, ei tohi selleks erandliku loa saanud ametnik teha oma lapse suhtes otsuseid ega osaleda nende tegemises, välja arvatud juhul, kui rakenduvad toimingupiirangu kohaldamise erandid. Erandlik luba antakse haldusmenetluse seaduses sätestatud korras, üldjuhul huvitatud isiku taotluse alusel.

IX. Tegevuspiirangud ja korrupsiooniennetus

Ametniku tegevuspiirangud on sätestatud ka korrupsioonivastases seaduses, sest tegevuspiirangute üheks keskseks eesmärgiks on korrupsiooni ennetamine ja vastutus kohustuste rikkumise eest. Seega peab tegevuspiirangute regulatsioon lähtuma ka korrupsioonivastase seaduse mõistekasutusest. Samas ametnikuna mõistetakse KVS § 10 tähenduses ametnikku avaliku teenistuse seaduse tähenduses ka juhul, kui tegemist ei ole ametiisikuga korrupsioonivastase seaduse tähenduses. Lisaks ametniku tegevuspiirangutele kehtestab korrupsioonivastane seadus ka ametniku toimingupiirangud, mille eesmärk on korrupsioonijuhtumi ennetamine teatud piirangute abil (vrd KVS § 11).

M. Ametniku enesearendamiskohustus (ATS § 31 lg 2)

Ametniku üldise toetamiskohustusega tihedas seoses on ametniku kohustus täiendada oma ametialaseid teadmisi ja oskusi teenistusülesannete asjatundlikuks täitmiseks (ATS § 31 lg 2). Nimetatud ametniku kohustus pidevaks **enesearendamiseks** (vrd sarnaselt TLS § 15 lg 2 p 4) omandab avalikus teenistuses järjest olulisema rolli (vt lähemalt ATS § 31 komm).²⁸² Seega on ametnik kohustatud osalema meetmetes, mille eesmärk on tagada tema teenistusalane kvalifitseerumine, et säilitada ametniku teenistusalased teadmised ja oskused ning veelgi enam, ametnikul tuleb neid teadmisi ja oskusi edasi arendada. Ametnik peab enesearendamise kohustuse raames pidevalt hoidma ennast kursis asjaomaste normidega, samuti tuleb ametnikul pingutada, et teha järjepidevalt endale selgeks oma ametiga seotud kõikvõimalikud õiguslikud ja

²⁸² Ametniku enesearendamiskohustus on sätestatud ka Saksamaa regulatsioonis (BBG § 61 kg 2).

faktilised muudatused. Samuti võib konkreetse enesearendamiskohustuse aluseks olla ametniku kavandatav liikumine kõrgemale ametikohal. Märksõnaliselt peaks ametniku „elukestev“ areng vähemalt kuni ametnikusuhte lõppemiseni mängima kaasaegse avaliku teenistuse kontekstis kõrgendatud tähtsusega rolli.

Teiselt poolt on ka ametiasutus kohustatud rakendama abinõusid ametniku ametialaste teadmiste ja oskuste arendamiseks, sealhulgas kavandama ametiasutuse eelarvesse selleks vajalikud vahendid (ATS § 31 lg 1). See ei ole aga seadusteksti sõnastuse kohaselt mõeldud ametniku subjektiivse avaliku õigusena, s.t ametnikul puudub seaduslik nõue enesearendamiseks. Sellise nõude võib teatud üksikjuhtumil tuletada ametiasutuse hoolitsuskohustusest (vt lähemalt ATS § 51 lg 7 komm). See oleks mõeldav juhtumil, kus ametniku teadmiste ja oskuste edasiarendamine on vajalik, et üldse võimaldada ametniku teenistusülesannete täitmist. See on tuletatav ka ametiasutuse kohusest seista hea teenistus- ja usaldussuhte raames ametniku teenistusvalaste huvide eest, sealhulgas tagama teenistusülesannete täitmiseks sobivad tingimused (ATS § 51 lg 7).

N. Ametiasutuse hoolitsuskohustus (ATS § 51 lg 7)

Avaliku teenistuse seaduse § 51 lg 7 sätestab ametiasutuse kohustuse seista avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte raames hea ametniku teenistusvalaste huvide eest, sealhulgas tagada teenistusülesannete täitmiseks sobivad tingimused. Selles normis väljendub ametiasutuse **üldine hoolitsuskohustus** astuda vajadusel välja ametniku eest *hoolitsemiseks* ja ametniku *kaitseks*. Ametiasutuse hoolitsuskohustus kuulub avaliku teenistuse aluspõhimõtete hulka, mis sisustab ja kujundab kogu avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte sisu ja olemust.

I. Ametiasutuse hoolitsuskohustuse alused

1. Ametiasutuse üldise hoolitsuskohustuse eesmärk ja mõte (ATS § 51 lg 7)

Ametniku hoolitsuskohustust väljendavas seaduses sätestatud normil (ATS § 51 lg 7) on põhiliselt kaks ülesannet.

- Esiteks täidab see norm üksnes *kinnipüüdvat* ülesannet, mis peab tagama ametniku õiguste lüngavaba süsteemi. Sellise sätte puudumisel võib tekkida olukord, kus ametnikul puudub ametiasutuse toetuse saamiseks selge alus, kuid halduse tegevuse seaduslikkuse nõude tõttu ei ole ametiasutusel võimalik üksnes sisekorraldusliku pädevuse alusel ametnikku toetada. See ei välista aga ametiasutuse üldise hoolitsuskohustuse konkretiseerimist sisekorralduslikes aktides (nt ATS § 67 alusel antavas aktis). Siiski tuleb esile tõsta, et ametiasutuse hoolitsuskohustuse sätestamine sisekorralduslikus aktis võib muuta selle akti ka (kaudselt) väljapoole haldust õigusmõju omavaks.
- Peale selle on ametiasutuse hoolitsuskohustus üheks *õigusriigi* põhimõtte väljendumisvormiks: ametiasutuse hoolitsuskohustuse idee on lisaks lünki täitvale funktsioonile ka olla üheks üldiseks aluseks sellele, kuidas tuleb ametiasutusel sisustada seaduses sätestatud määratlemata õigusmõisteid (normi teokoosseisu poole peal) ning kuidas tuleb kasutada kaalutusõigust (normi õigustagajärgede poole peal). Õiglase otsuse langetamine tähendab nimelt alati mõistliku tasakaalu leidmist läbi järgmise kolme laadi kohustuste kaalumise: ametniku kohustused (distsiplinaarmenetluse aspektist ATS § 69, ametniku varalise vastutuse aspektist ATS § 80 lg 1), ametiasutuse hoolitsuskohustus (vt distsiplinaarmenetluse aspektist ATS § 75 lg 2 p 5 ja ametniku varalise vastutuse aspektist ATS § 80 lg 4 p 3 ja p 9), samuti ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmise kohustus, mille osas lasub vastutus nii ametnikul kui ametiasutusel.

2. Ametiasutuse hoolitsuskohustust väljendavad erinormid

Avaliku teenistuse seaduse § 51 lg 7 tuleb kui *lex generalis* kohaldamisele siis, kui ametnikul ei ole võimalik tugineda ühelegi konkreetsele ametnikule avalikku subjektiivset õigust

garanteerivale normile (hoolitsust ja kaitset tagavate normide seas). Näited selliste erinormide kohta on:

- palga maksmise kohustus (ATS § 34);
- lähetuskulude hüvitamine (ATS § 44, § 45);
- abikaasa tasu maksmine (ATS § 46);
- teenistusülesannete täitmiseks vajalike kulude hüvitamine (ATS § 47);
- raseda või rasedus- ja sünnituspuhkusele õigustatud ametniku teenistustingimuste kergendamise (ATS § 47);
- hüvitis ametniku hukkamise ja töövõime kaotuse korral (ATS § 49);
- palga säilitamine lühiajalise isikliku või perekondliku takistuse korral (ATS § 64).

3. Hoolitsuskohustuse ulatamine ametniku *ametivälisele* tegevusele

Seadusandja on piiritletud ametiasutuse hoolitsuskohustuse ametniku „teenistuslaste“ huvidega (vrd ATS § 51 lg 7). See viitab, et ametiasutuse hoolitsuskohustus peab jääma üksnes ametniku *ametialase* tegevuse piiridesse ega saa ulatuda sellest väljapoole. Siiski ei saa ametiasutuse hoolitsuskohustuse piiri rangelt tõmmata ametniku ametialase ja ametivälise tegevusega, sest esiteks on selline piiritlemine üksikjuhtumil raske (teenistusliku seose *materiaalse* hindamise reegel) ning teiseks ei ole välistatud, et ametiasutusel tuleb ka ametniku isiklike õiguste kaitseks välja astuda. Näiteks võib tekkida olukordi, kus ametiasutusel tuleb astuda samme, et vältida ametnikule ka ametivälises tegevuses tekkida võivaid ohte elule ja tervisele (nt lähedaste toetamine ametniku hukkamisel vastavalt ATS § 49 lg-le 1 ja ametnikule hüvitise maksmine töövõime kaotuse korral vastavalt ATS § 49 lg-le 5). Seega ei saa normi eesmärk ja mõte olla hoolitsuskohustuse ulatus piiramine üksnes ametniku ametialase tegevusega, vaid seadust tuleb tõlgendada selliselt, et ametiasutuse hoolitsuskohustus kehtib *eeskätt* ametialases tegevuses, ent võib teatud seadusega määratletud juhtudel ulatuda ka sellest väljapoole.

II. Ametiasutuse üldise hoolitsuskohustuse jagunemine

Ametiasutuse üldise hoolitsuskohustuse võib süstemaatiliselt jaotada mitmeks konkreetseks üksikuks kohustuseks. Samas ei ole erinevate juhtumite ja õigussuhete mitmekülguse tõttu ilmselt võimalik välistada ka seda, et ametiasutuse üldise hoolitsuskohustuse alaliikide vahel esineb kattuvusi.

1. Ametnikule palga maksmine (ülalpidamine)

Ametiasutuse hoolitsuskohustuse esmaseks väljendusvormiks on ametnikule teenistusülesannete täitmise eest asjakohase **palga** maksmine, mis peab tagama ametnikule piisava ülalpidamise (vrd ATS § 34 komm). Küsimusele, kui suur on asjakohane palgamäär, annab ilmselt suhteliselt lihtsa ja selge vastuse Vabariigi Valitsuse poolt TLS § 29 lg 5 alusel kehtestatud töötasu alammäär (miinimumpalk). Seejuures ei ole ametnikule ülalpidamisena makstav palk mitte niivõrd *vastusooritus* konkreetsete teenistusülesannete täitmise eest, vaid pigem piisav *hüvitis* selle eest, et ametnik pühendab kogu oma isikliku tööjõu ametiasutusele, kuigi arvestades, et reeglina jääb see pühendumine tavapärase tööaja piiridesse. Selles isikliku tööjõu pühendamise kriteeriumis väljendub ka idee kutselise ametnikkonna kui institutsiooni riigiõiguslikust legitimeeritusest, sest vastasel korral võiks küsimuse alla sattuda avaliku maksutulu kasutamine ametnike palkadeks, kui samal ajal saaks seda kasutada ühe või mitme konkreetse vastusoorituse sisseostmiseks kolmandalt isikult. Kehtiv õigus on ametiasutuse makstava palgamäära kehtestamise jätnud laia otsustamisruumi. Üldistatult kehtib, et ametiasutuse makstava palga määr tuleneb ameti teenistusgrupilisest kuuluvusest, konkreetse ameti tähendusest üldsuse jaoks ning üldisest majanduslikest tingimustest (vt lähemalt ATS § 61 lg 2 komm). Kuigi ülalpidamiskohustus lasub ametiasutusel, on ülalpidamiskohustuse kaudne adressaat ka seadusandja, kelle pädevuses on ametnikkonna palgamäärade üle otsustamine.

2. Ära kuulamiskohustus ja nõustamiskohustus (ATS § 51 lg 7, HMS § 40)

Lisaks tuleb ametiasutusel enda hoolitsuskohustuse raames ametnik **ära kuulata**. Nimetatud kohustus on normidena väljendatud ka distsiplinaarmenetluse reeglites (vt nt ATS § 73 lg 3 ja lg 7). Samuti kehtib ametniku ära kuulamiskohustus ametniku pöördumise korral (s.h kaebuste,

taotluste, teadete ja märgukirjade korral), ent teiseks tuleb ametiasutusel sõltumata ametniku pöördumistest eriti tähelepanelik olla juhul, kui ametiasutusel tuleb asuda tegutsema ametniku õigustesse sekkuvalt (nt anda sekkuv haldusakt). Selline üldine ärakuulamiskohustus kehtib tegelikult haldusõiguse üldosas laiemalt (vrd HMS § 40). Ametiasutuse ärakuulamiskohustusega seondub tihedalt kohustus ametnikku **nõustada** tema pöördumise korral või kui nõustamine näib ilmselgelt vajalik põhjusel, et ametnik ei hooa teatud juhtumil täielikult enda õiguspositsiooni suhtes relevantseid faktilisi või õiguslikke asjaolusid. Ametniku nõustamiskohustus ei saa muutuda nõ *lakkamatuks*, sest üldiselt tuleb siiski ametnikul endal asjadega kursis hoida, s.h tuleb tal põhjalikult tutvuda haldussiseste eeskirjadega. Ametiasutusel tuleb enda nõustamiskohustuse raames eeskätt ametnikule pakkuda (nõustamisjärgselt) piisavalt aega **järelemõtlemiseks**, enne kui järgneb ametiasutuse või ametniku enda otsus. Seejuures tuleb ametiasutusel jälgida, et ametnik ei teeks otsust kiirustades (nt emotsionaalselt kõrgendatud seisundis). Samuti tuleb ametiasutusel toetada ametnikku tema jaoks piisava selguse tekitamisel.

3. Erialase arendamise kohustus (ATS § 51 lg 7, §-d 30 jj)

Ametiasutusel tuleb hoolitsuskohustuse raames seista hea ametniku **erialase arendamise** eest, s.h ametniku ametialaste teadmiste ja oskuste eest (vrd ATS § 31 lg 1). Selline kohustus tagab objektiivselt küll ametnikkonna eesmärgipärase rakendamise, kuid subjektiivselt tagab ametniku huvi (eelarveliste ja teenistuslike võimaluste piires) erialaselt edasi areneda. Põhimõtteliselt kehtib ametiasutuse jaoks nõue, et ametnikku tuleb teenistusalaselt rakendada selliste ülesannete täitmisel, mis sobivad kokku ametniku eriliste oskuste ja teadmistega (vrd ATS § 54 lg 2 p 2). Ametiasutuse erialase arendamise kohustus kitsendab järelikult m.h ka ametiasutuse võimalusi teha ametnikule etteheiteid ametitegevuse puuduste kohta (m.h kajastada arengu- ja hindamisvestluse tulemustes), mis oleksid ametniku jaoks olnud hoomatavad ja välditavad sobiva erialase ettevalmistuse korral. Seega tuleb ametiasutusel paratamatult tagada ametniku erialase ettevalmistuse sobivus ametikohale esitatavate muutuvate ja kasvavate nõudmistega.

Siiski tuleb ametniku erialase edasiarendamise kohustuse **ulatuse** üle otsustamisel arvestada teatud piiridega. Esiteks seavad ametniku erialase arendamise kohustusele objektiivsed piirid ametiasutuse konkreetsed eelarvelised finantsvõimalused. Teiseks tuleb ametiasutusel silmas pidada ametiasutuse kohustusele vastanduvat ametniku kohustust tegeleda enesearendamisega (ATS § 31 lg 2). Kolmandaks seab ametiasutuse kohustusele tegeleda ametniku erialase arendamisega sisemised piirid see, et areng peab vastama ametikohale (vastutusvaldkonnale, ametikoha eesmärgile, olulisusele jne).

4. Kahju tekkimise ärahoidmise kohustus

a. Ametniku tervise kahjustamise vältimine

Ametiasutuse hoolitsuskohustus hõlmab kohustust seista hea ametniku **tervise** eest, arvestades töötervishoiu üldiseid nõudeid (vt siinkohal TTOS-i regulatsiooni). Siinkohal tuleb ametiasutusel esiteks rakendada tema võimu piires meetmeid, et vältida ametnikule teenistusülesannete täitmise käigus tekkida võivaid terviseriske. Eeskätt tuleb ametiasutusel ametniku tervise kaitse seisukohast tagada teenistusülesannete täitmiseks sobivad *tingimused*, s.h ruumid, töökohad, seadmed jms. Lisaks tuleb ametiasutusel arvestada ametniku tervisliku seisundiga, kui muudetakse ametniku ülesanneteringi või kui ametnik viiakse püsivalt üle teisele ametikohale. Teiseks tuleb ametiasutusel arvestades töö- ja puhkeaja regulatsiooni (ATS § 49) järgides ametniku tervise kaitsmiseks hinnata seda, et ametnikku temale pandavate teenistusülesannetega liigselt (s.t talumiskohustust ületavalt) ei koormataks (*ülekoormuse* vältimine).

b. Ametniku hea nime kahjustamise vältimine

Samas ei pruugi ametnikule teenistusülesannete käigus tekkida üksnes varaline kahju. Ametiasutusel tuleb tõrjuda ka õigustamatuid rünnakud ametniku **hea nime** ja **au** vastu (vrd ka KarS § 275). Seejuures tuleb ametiasutusel arvestada vajadust mõjutada kahju tekitajat hoiduma edasisest kahju tekitamisest (vrd eraõiguses sarnaselt ka VÕS § 134 lg 6, samuti TLS §

91 lg 2 p 1). Sellise kohustuse eesmärk ja mõte on anda ametnikule kindlustunne, et ametiasutus toetab ametniku au taastamist tema suhtes avalikkuse ees tõstatatud vormis aset leidnud etteheidete korral. Teisest küljest on ka ametiasutusel endal hoolitsuskohustuse tõttu lubamatu ametnikku ja tema ametialast tegevust faktiväidetega või väärtushinnangutel põhinevate väidetega kolmanda isiku ees halvustada. Sellise teguviisiga põhjustatud ametniku maine kahjustamine tuleb ametiasutusel sobivate meetmetega heastada (m.h sobivas vormis, sobiva adressaatide ringi suhtes ja väljendatud kriitika suhtes sisuliselt sobivate vastuseisukohtadega). Põhimõtteliselt on mõeldav ka see, et kui ametiasutus ise peaks avalikkuse ees tõstatama ametniku kohta tema au riivava etteheite, on ametnikul ametiasutuse hoolitsuskohustuse rikkumisele tuginedes õigus esitada vaie või kaebus (m.h õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise aspektist). Kui ametnik on kellegi poolt kerglaselt ja mõtleमतult või hea usu vastaselt üles antud kahtlustatuna korruptsioonis, tuleb ametiasutusel hinnata, kas tuleks vastutusele võtta pigem pealekaebaja, mille käigus võib osutuda vajalikuks avalikustada alusetult süüdistatud ametnikule m.h ka pealekaebaja isik, s.h ka juhul, kui pealekaebajale lubati anonüümsust.

c. Ametniku vaba tahte kahjustamise vältimine

Ametiasutuse hoolitsuskohustuse raames tuleb ametnikku kaitsta kõikvõimalike ametniku **vbasse tahtesse** sekkuvate mõjutuste eest, s.h mittelegitiimsete poliitiliste mõjutuste eest, mis võivad mõjutada või isegi kahjustada ametniku kohustuste täitmist (nt ametniku seotust avaliku huviga ning neutraalsuskohustust, ATS § 51 lg 2). Siin võib isegi esineda ametiasutusel kohustus esitada kuriteoteade ähvardamise toimepanemise või selle katse kohta (KarS § 120).

d. Ametniku vara kahjustamise vältimine

Ametiasutuse hoolitsuskohustuse raames ilmselt kõige tavapärasem kahju tekkimise ärahoidmise kohustuse esinemisvorm on ametniku **vara** kahjustamise vältimine. Seejuures on eluline olukord, kus ametnik on pidanud ametialase tegevuse raames tegema *isiklikke* kulutusi. Kui selline ametniku vara kahjustamise risk peaks tekkima, siis tuleb arvestada, et ATS § 51 lg 7 alusel on ametiasutusel tegutsemiskohustus vaid ulatuses, milles ei kohaldu ATS § 47 lg 1 kohane kohustus hüvitada ametnikule põhjendatud ulatuses teenistusülesannete täitmiseks otseselt vajalikud kulud (nt reisikulud või kolimiskulud). Seetõttu on seadusandja jätnud täitevvõimule õiguse kehtestada sisekorralduslikus aktis teenistusülesannete täitmiseks otseselt vajalike kulude loetelu ning kulude hüvitamise täpsustatud tingimused ja korra. Samas on üldine hoolitsuskohustus siinkohal ka § 47 lg 2 alusel kehtestava akti sisustamisel üheks juhtnööriks. Seega saab ametniku vara kahjustamise vältimise kohustus ATS § 50 lg 7 alusel kehtida ulatuses, milles ametniku varalise positsiooni halvenemine ei olnud teenistusülesannete täitmiseks otseselt vajalik.

e. Õigusabikulude hüvitamine

Üheks mõeldavaks isiklikuks kuluks, mis võib ametnikule tekkida ametialase tegevuse tulemusena, on **õigusabikulu**. Näiteks võib ametiasutuse hoolitsuskohustus ATS § 51 lg 7 tähenduses põhimõtteliselt hõlmata ka olukorda, kus ametniku vastu on tema ametialase tegevuse tulemusena algatatud süüteomenetlus. Seejuures ei tähenda ametiasutuse hoolitsuskohustus seda, ametiasutusel tuleb *garanteerida* ametnikule piisavad õiguskaitsevõimalused, vaid pigem tuleb ametiasutusel otsustada, kas ja millises ulatuses tuleb ametnikku sellekohase taotluse korral õigusabi saamisest toetada, arvestada m.h ka enda ATS § 51 lg-st 7 tulenevat hoolitsuskohustust.

6. PEATÜKK: palgakorraldus

Senises avaliku teenistuse palgasüsteemis on puudunud lisatasude suure hulga ning ajale jalgu jäänud palgaastmestiku tõttu läbipaistvus ja loogika. Lisaks on probleemiks asutustevahelised erinevused kindlaksmääratud palga ja palga muutuva osa rakendamises ning viimase suur osatähtsus ametniku kogupalgast. See loob olukorra, kus avalikus teenistuses on palgakindlus oluliselt madalam kui ülejäänud tööturul, sest palga muutuva osa muutmine (vähendamine) on ametiasutuse jaoks lihtsam kui püsiosa muutmine.

Palgakorraldusega seonduvatele probleemidele on viidatud ka Eesti kohta koostatud raportites. Näiteks 2006. aastal märgiti, et Eesti avaliku teenistuse palgasüsteem on killustatud ning erinevused eri asutuste palkade vahel ei ole õigustatud. Vahed kindlaksmääratud palga ja palga nn vaba osa vahel on tohtu suured ning juhtide diskretsioon palkade määramisel otsuseid vastu võtta on liiga suur.²⁸³ OECD 2011. aasta raportis on viidatud, et info palga kohta ei ole läbipaistev. Palkade läbipaistvust saab suurendada, kui palgad põhinevad töökirjeldustel ning kui lihtsustatakse palga arvutamist. Samuti soovitatakse moderniseerida ja harmoneerida avaliku sektori palgakorraldust, säilitades paindlikkust ja tuues sisse vajalikke oskusi tööturult.²⁸⁴

Õigus saada palka on üks ametnike olulisematest õigustest. Seega sisaldub palka puudutav regulatsioon osaliselt ka 4. peatükis, mis käsitleb ametniku õigusi. Neljandas peatükis on sätestatud, et ametnikul on õigus saada palka teenistusülesannete täitmise eest, kuid palga mõiste ja palgakorralduse täpsem regulatsioon sisaldub käesolevas peatükis.

ATS-i palgaregulatsioon lähtub järgmistest põhimõtetest:

- **ametnikule palgakindluse loomine** – ametnik peab saama palka, mis on vastavuses tema teenistusülesannetega, tema teadmiste, kogemuste ja oskustega (ATS § 61 lg 2). Selleks et ametnik teeks otsuseid erapooletult, peab tal olema kindlus sissetuleku stabiilsuse osas. Seega võrreldes senise süsteemiga vähendatakse ebastabiilsete lisatasude osatähtsust ametniku palgas ning ametnikule luuakse palgakindlus põhipalga näol. Kui ametnikule on vaja määrata lisaks põhiülesannetele veel täiendavaid teenistusülesandeid, ei tohi need efektiivse personalijuhtimise seisukohalt olla pikaajalised (need mõjutavad ametniku peamiste teenistusülesannete täitmist). Kui lisaülesanded muutuvad pikaajaliseks, tuleb üle vaadata ametniku ametijuhend ja ametniku põhipalk. Palgastabiilsuse saavutamist toetab ka ATS § 61 lg 3 regulatsioon, mis sätestab, et ametniku põhipalka ei tohi ühepoolseti vähendada (v.a erandolukord).
- **kvalifitseeritud ja heade töötulemustega ametnike motivatsiooni suurendamine** – selleks on ette nähtud võimalused muutuvpalga maksmiseks (eelkõige tulemuspalga või preemia näol). Selleks et muutuvpalk täidaks oma eesmärgi ega muutuks tavapäraseks palgakomponendiks, on seaduses ette nähtud selle maksmisele lisakriteeriumid (vt lähemalt ATS § 61 lg 5 komm).
- **ametiasutuste palgasüsteemide läbipaistvuse ning palkade võrreldavuse suurendamine** – selleks on ette nähtud teenistuskohade liigitamine, palkade avalikustamine ja palgasüsteemi kohta regulaarse aruandluse koostamine. ATS-i kohaselt jagatakse teenistuskohad teenistusgruppide sees hierarhiliselt, lähtudes teenistuskohal ettenähtud teenistusülesannete iseloomust ning teenistuskoha vastutusastmest (vt lähemalt ATS § 11 komm). Teenistusgruppide alusel on võimalik võrrelda erinevates asutustes sarnast tööd tegevate ametikohtade palgatasemeid. Ametnike palgasüsteemi läbipaistvust ja palkade võrreldavust aitab tagada ka palkade avalikustamine avaliku teenistuse kesksel veebilehel (vt lähemalt ATS § 65 komm). Samuti on sel eesmärgil pandud

²⁸³ F. Cardona, 2007, Sustainability Challenges for the Estonian Civil Service, Sigma 2006, lk 4.

²⁸⁴ Towards a single Government Approach., OECD Public Governance Reviews-Estonia.

rahandusministrile kohustus esitada kord aastas ülevaade ametnike palkadest ja töötajate töötasudest ametiasutuste ja teenistusgruppide kaupa (vt lähemalt ATS § 66 komm).

- **palgasüsteemi jäikuse ning administreerimiskoormuse vähendamine** – selleks kaotatakse tsentraalne palgaastmestik (mis oli ette nähtud riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadusega) ning igal ametiasutusel on võimalik enda palgasüsteemi kujundada ATS-is sätestatud üldistest põhimõtetest ja kriteeriumidest lähtudes, kuid oma ametiasutuse eripäraga arvestades. Seega näevad ATS § 63 lg-d 2 ja 4 ette, et palgajuhendi kehtestab valitsusasutustes vastavalt ka minister või riigisekretär (erisused on ette nähtud soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei suhtes), lähtudes ATS-ist ja selle alusel antud määrusest. Põhiseaduslikes institutsioonides ning neid teenindavates ametiasutustes kehtestab palgajuhendi üldiselt ametiasutuse juht üksnes ATS-i põhimõtetest lähtudes (Riigikogu Kantselei palgajuhendi kehtestab Riigikogu juhatus, esimese ja teise astme kohtutes justiitsminister, kuulates ära kohtute haldamise nõukoja arvamuse, kohaliku omavalitsuse üksuses kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu).

Lisaks eelnevale tuleks ametnikule palga määramisel arvesse võtta seda, et ametnik peab oma otsuste tegemisel lähtuma üksnes põhiseadusest ja seadustest, mitte kellegi teise huvidest. Selleks et ametnikud ei teeks otsuseid kallutatult, peavad nad olema ka majanduslikult sõltumatud.²⁸⁵ Samuti kehtivad ametnikele tegevuspiirangud, mida töölepingu alusel töötaval isikul pole, ning seetõttu on ametnikel piiratud lisaraha teenimise võimalused (näiteks ei või ametnik saada tulu kõrvaltegevuse eest, kui sama tegevus kuulub tema teenistusülesannete hulka, ametisse nimetamise õigust omav isik võib keelata kõrvaltegevuse, kui see takistab teenistusülesannete täitmist või toob kaasa teenistuskohustuste rikkumise) (vt lähemalt ATS § 60 komm). Ametnike palgad peavad olema vastavuses riigi majanduslike ja finantsiliste võimalustega ja arengutega, mistõttu pannakse rahandusministrile kohustus kord aastas anda Riigikogule ülevaade ametnike palkadest ametiasutuste ja teenistusgruppide kaupa. Lisaks seab palga maksmisele piirid ametiasutuse eelarve, kuid selle eelarve piirides on ametiasutusel võimalik palgasüsteem oma eripärast lähtuvalt üles ehitada ja hinnata, missugune tasu on mõõdupärane. Kindlasti ei saa ametiasutus palga määramisel võtta selliseid kohustusi, millel ei ole eelarvelist katet.

A. Palgakomponendid

§ 61. Palgakomponendid ja palga vähendamise alused

(1) Ametniku palk koosneb põhipalgast, muutuvpalgast ning käesoleva seaduse § 38 lõikes 3, § 39 lõikes 6, § 40 lõigetes 3 ja 4 ning §-s 57 sätestatud lisatasudest.

(2) Põhipalk on fikseeritud palga osa, mis on määratud ametikoha teenistusülesannete ning ametniku teenistuslaste teadmiste, oskuste ja kogemuste põhjal.

(3) Ametniku põhipalka ei tohi ühepoolset vähendada. Ühepoolset võib põhipalka vähendada üksnes järgmiste tingimuste koosinemise korral:
1) kui esineb üldine majanduslangus ning ametiasutuse eelarve vähendamine on vajalik majanduskeskkonna vastu usalduse säilitamiseks;
2) kui palga vähendamine ei ületa protsenti, mille võrra ametiasutuse eelarve väheneb.

(4) Kui käesoleva paragrahvi lõike 3 punktis 1 nimetatud alus on ära langenud ja ametiasutuse palgafondi suurendatakse tulenevalt ametiasutuse eelarve suurendamisest, tuleb ametiasutusel leida võimalus põhipalga taastamiseks.

(5) Muutuvpalk on ametniku palga ebaregulaarne osa, mida võib maksta tulemuspalgana, lisatasuna täiendavate teenistusülesannete täitmise eest või preemiana erakordsete teenistuslaste saavutuste eest. Muutuvpalka võib kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20 protsenti ametniku aastasest põhipalgast.

²⁸⁵ E. Sarapuu/M. Tõniste, Tallinn 2007, lk 102–106, lk 137.

(6) Ametiasutus ei maksa ametnikule sellist lisatasu või toetust, mille maksmine ei tulene seadusest.

(7) Kantsleri põhipalk on 90 protsenti ministrile makstavast ametipalgast.

Ametnikul on õigus saada palka teenistusülesannete täitmise eest alates ametikohale asumise päevast kuni teenistusest vabastamise päevani, v.a teatud juhud, millal avaliku võimu teostamise õigus on ametnikul peatunud (vt lähemalt ATS § 34 komm).

Paragrahvis 61 on defineeritud palgateemalised mõisted. Esiteks on ära toodud palga mõiste. Ametniku palga hulka kuuluvad peaaegu kõik ametnikule makstavad rahalised summad – ametniku palk koosneb põhipalgast ja muutuvpalgast ning ATS § 38 lg-s 3 (valveaja kohaldamise hüvitamine), § 39 lg-s 6 (ületunnitöö hüvitamine), § 40 lg-tes 3 ja 4 (öötöö ning riigipühäl tehtava töö hüvitamine) ning §-s 57 (puuduva ametniku ülesannete täitmine) sätestatud lisatasudest. Ametniku palga hulka ei kuulu muud ametnikule makstavad summad, mida ATS § 61 lg 1 ei käsitle – nt ei kuulu palga mõiste alla lähetusega seotud tasud (sh välislähetustasu).

I. Põhipalk

Põhipalk on palga osa, mille ametiasutus tagab ametnikule igakuise, regulaarse ja kindla suurusega tasuna ametijuhendis või muus ametikoha teenistusülesannete reguleerivas õigusaktis ette nähtud teenistusülesannete täitmise eest.

Põhipalga määrad või nende vahemikud ei ole enam fikseeritud keskse palgaastmestikuga, vaid ametiasutuse palgaastmestikuga (palgaastmestik on kehtestatud palgajuhendiga). Ametiasutuses sarnastel ametikohtadel töötavate ametnike põhipalk võib palgaastmestikus vastava ametikoha juures välja toodud palgavahemiku raames varieeruda lahtuvalt ametniku haridusest, teadmistest, oskustest või kogemustest. Põhipalga astmestiku kujundamiseks võivad ametiasutused rakendada erinevaid meetodeid. Konkreetse ametniku põhipalk määratakse ametikohale nimetamise haldusaktis vastavalt palgaastmestikus ametniku ametikohale ettenähtud palgavahemikule. Seega on põhipalk fikseeritud ja regulaarne palk **ametijuhendis ettenähtud teenistusülesannete ja ametniku teenistusala teadmiste, oskuste ja kogemuste eest**. Põhipalga suurus oleks soovitatav perioodiliselt üle vaadata (tulenevalt majanduslikest võimalustest) ning kõige kohasem oleks seda teha iga-aastase arengu- ja hindamisvestluse raames (vt lähemalt ATS § 30 komm). Kuna arengu- ja hindamisvestlusi peab ametnikuga vahetu juht, tuleks palga muutmise ettepanekud esitada ametisse nimetamise õigust omavale isikule otsuse tegemiseks. Ametisse nimetamise õigust omava isiku pädevus palga määramiseks tuleb ATS § 26 lg 1 p-st 5, mille kohaselt ametikohale nimetamise haldusaktis, mille kehtestab ametisse nimetamise õigust omav isik, määratakse ka ametniku põhipalk.

Ametniku kaitseks on seaduses sätestatud põhimõte, et ametniku põhipalka ei tohi ühepoolset vähendada (ATS § 61 lg 3). Ametniku põhipalga ühepoolse vähendamise keelu eesmärgiks on nii palgastabiilsuse garanteerimine kui ka ametnike erapooletuse tagamine. Ametnik ei saaks täita teenistuskohustusi efektiivselt ja tal oleks keerulisem keelduda korralduse täitmisest, mis on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse või muude õigusaktidega, kui ta on hirmul, et sellega võib kaasneda põhipalga vähendamine.

Ainult erandolukorras on ametniku **põhipalga ühepoolne vähendamine** võimalik. Ühepoolne vähendamine on võimalik üksnes siis kui esineb üldine majanduslangus ning majanduskeskkonna vastu usalduse säilitamiseks vähendatakse ametiasutuse eelarvet. Seadus seab siin palga vähendamisele piirid ning näeb ette, et ametniku põhipalka võib vähendada protsentuaalselt nii palju, mille võrra vähendatakse ka ametiasutuse eelarvet. Siinkohal näeb ATS § 61 lg 4 ette klausli, et põhipalga vähendamine on võimalik üksnes ajutiselt. Vastavalt ATS § 51 lg-le 7 peab ametiasutus teenistus- ja usaldussuhte raames seisma hea ametniku teenistusala huvide eest, sealhulgas tagama teenistusülesannete täitmiseks sobivad tingimused. Sellega seoses peab ametiasutus ka palgafondi suurenemisel leidma võimaluse

taastada ametnike põhipalk. Seadus kasutab siin terminit „leida võimalus“, kuna palgafondi suurenemine võib olla tingitud erinevatest asjaoludest, mis ei võimalda kohe ametnike palku taastada. Näiteks kui ametiasutus saab juurde täiendavaid funktsioone, siis suurendatakse palgafondi seetõttu, et maksta palka ametiasutuses uusi teenistusülesandeid täitma asunud ametnikele.

Kui esineb üldine majanduslangus ning avaliku võimu kandjal on sellega seoses rahalised raskused, peab ametiasutus enne põhipalga vähendamise kasuks otsustamist kaaluma, **kas on olemas vähem koormavaid meetmeid**. Olenevalt konkreetsetest oludest võivad alternatiivsed meetmed olla: 1) loobuda ajutiselt muutuvpalkade maksmisest; 2) muuta ametiasutuse töö efektiivsemaks ja teha sellega seonduvaid ümberkorraldusi; 3) võimaldada ametnikel nende nõusolekul osalise tööajaga töötamist; 4) võimaldada ametnikel nende nõusolekul ajutiselt nn „palgata puhkuse“ võtmist (avaliku võimu teostamise õiguse peatumise kaudu) vms. Siiski tuleb arvestada, et kui valitakse töö efektiivsemaks muutmise variant, siis koondamine on konkreetse ametniku jaoks kõige raskemaid tagajärgi kaasa toov meede.

II. Muutuvpalk

Muutuvpalk on vastavalt kehtestatud palgajuhendile põhipalgale lisaks makstav rahaline tasu. Võrreldes senikehtinud riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadusega ja selle § 9 lg 3 alusel antud Vabariigi Valitsuse määrusega „Riigiteenistujate töötasustamine“ on muutuvpalga puhul rõhutatud, et see on **palga ebaregulaarne osa** ehk see ei tohiks muutuda tavapäraseks lisatasuks. Muutuvpalka võib maksta ühekordselt või siduda selle väljamaksmise teatud kindla perioodiga. Samuti ei pea muutuvpalga määr olema iga kord sama suur või kõigi ametnike puhul sama suur. Näiteks võib ametnik kalendriaasta jooksul saada tulemustasu kuni 10% ametniku aastasest põhipalgast ja preemiat 2% ametniku aastasest põhipalgast. Ametnikud, kelle töösooritus on olnud erakordselt väljapaistev, võivad saada muutuvpalka kuni 20% aastasest põhipalgast, kuid ametnikud, kellel on olnud väga hea töösooritus, nt 15% aastasest põhipalgast jne.

Muutuvpalga maksmine annab ametiasutuse juhile paindlikkust ja võimalust rakendada põhipalga kõrval lisanduvaid meetmeid kvalifitseeritud ja heade töötulemustega ametnike motivatsiooni tõstmiseks. **Muutuvpalga alla kuuluvad tulemuspalk, preemia ja lisatasu täiendavate teenistusülesannete eest**. Ametiasutused ei pruugi kõiki nimetatud palgakomponente rakendada või rakendavad neid osaliselt ainult teatud ametikohtadele (see peaks selguma ametiasutuse palgajuhendist). Muutuvpalga maksmise tingimuseks on, et ametiasutusel on eelarves selleks raha olemas.

Tulemuspalka mõistet seadus ei ava ning selle maksmise täpsem kord on võimalik anda Vabariigi Valitsuse ATS § 10 lg 1 p 5 alusel kehtestatavas määruses²⁸⁶. Tulenevalt tulemuspalka olemusest ei saa seda maksta tavapärase teenistusülesannete täitmise eest, mille eest ametnikule makstakse põhipalka. Tulemuspalka maksmise eelduseks on üldjuhul: 1) ametniku ja ametiasutuse vahel on eelnevalt kindlaks määratud teenistusülesannete täitmise kriteeriumid; 2) eelnevalt määratletud kriteeriumid on vastavalt kokkulepitule täidetud või on neid ületatud. Näiteks võib ametnikule maksta tulemuspalka, kui ametiasutuse ja ametniku vahel on sõlmitud eelnev kokkulepe teenistusülesande täitmise kohta kindla tähtaja jooksul, kindlas mahus ja kindla kvaliteediga ning ametnik on kõik need kriteeriumid täitnud. Juhul kui üks kriteerium on täidetud erakordselt hästi, kuid teised tagasihoidlikumalt, on võimalik eelnevalt kokku lepitud tulemuspalka määra proportsionaalselt vähendada.

Tulemuspalka võib maksta ka kollektiivile, kui eesmärgid on seatud kollektiivi tasandil (näiteks ametiasutuse tasandil või struktuuriüksuse tasandil paika pandud eesmärgid). Avalikus teenistuses puudub ühtne tulemusjuhtimise süsteem, mistõttu on ametiasutusele jäetud suur vabadus ise enda süsteem oma ametiasutuse eripärast lähtuvalt üles ehitada.

²⁸⁶ Seisuga 30.04.2013 ei olnud vastavat määrust kehtestatud.

Preemia osas märgib seadus, et seda saab maksta erakordsete teenistusalaste saavutuste eest. Preemiat eristab tulemuspalgast eelkõige see, et siin ei ole olulised eelnevalt määratletud kriteeriumid. Preemiat võib maksta igal ajal, kui ametnik on oma teenistusülesandeid täitnud erakordselt hästi. Preemia oli 1996. a ATS-is ette nähtud ühe ergutusena (vt 1996. a ATS-i § 79 lg 1 p 2). Selle kohaselt võis preemiat määrata ka kauaaegse teenistuse või kodanikukohuse silmapaistvalt hea täitmise eest. ATS selliseid preemia maksmise aluseid enam ette ei näe, mis ei välista, et kauaaegset kõrgel tasemel teenistust ei saa pidada erakordseks teenistusalaseks saavutuseks. Kodanikukohuse täitmist aga ei saa teenistusalaseks saavutuseks lugeda.

Täiendavaid teenistusülesandeid võib anda nii ATS §-s 53 ette nähtud juhtudel kui ka siis, kui ametnik on ise nõus täiendavaid teenistusülesandeid täitma. Nimelt on võimalik olukord, kus ametnik täidab lisaülesandeid, ent ei tee seda mitte ühekordselt ATS § 53 tähenduses, vaid püsivamalt (nt ülesanded, mis seonduvad EL-i projektidega). Need on ülesanded, mille jaoks ei ole mõistlik luua eraldi ametikohta, sest need täiendavad teenistusülesanded ei pruugi olla seotud iseseisva ametikohaga, vaid neid võidakse anda erinevatele ametnikele tulenevalt nende teadmistest ja oskustest. Ülesanne ei saa seetõttu olla osaks ametijuhendist, vaid on lisaks tavapärasele ametijuhendijärgsele tööle.

Näide: Täiendavateks teenistusülesanneteks võivad olla koolituse läbiviimine, praktikandi juhendamine jms.

Ka selliste lisaülesannete täitmise eest peaks saama maksta ATS § 61 raamides ametnikule lisatasu. Täiendavate ülesannete täitmise eest lisatasu maksmine eeldab, et täiendavad teenistusülesanded on ametnikule pandud ja et ta neid ülesandeid ka tegelikult täidab. Kui ametnik neid tegelikult täitnud ei ole, pole ametiasutusel kohustust lisatasu maksta.²⁸⁷ Teisalt nõuab täiendava teenistusülesande andmine ka selle fikseerimist. Siiski on Riigikohus märkinud, et täiendavate teenistusülesannete andmise ja lisatasu maksmise kohta käskkirja vormistamata jätmine ei ole iseenesest põhjuseks, miks jätta saamata jäänud lisatasu välja mõistmata. Lisatasu väljamõistmisel on oluline välja selgitada täiendavate teenistusülesannete reaalne täitmine.²⁸⁸

Samas tuleb tähele panna, et need ülesanded peavad olema sellised, mida saab käsitleda ebaregulaarsete ülesannetena (see ei saa olla ametniku põhiülesannete sekka kuuluv tegevus). Juhul kui ülesannete täitmine muutub regulaarseks, tuleb üle vaadata ametniku ametijuhend ning seda vastavalt muuta. Lisaks tuleb arvestada, et kui ametnikule makstakse lisatasu täiendavate teenistusülesannete eest maksimaalses võimalikus ulatuses, nt 20% ametniku aastasest põhipalgast, siis samal aastal ei saa maksta ametnikule tulemustasu ega ka preemiat. Täiendavate teenistusülesannete andmist tuleb eristada puuduva ametniku ülesannete täitmisest ATS § 57 alusel. Täiendavad teenistusülesanded, mille täitmise eest on ette nähtud ATS § 61 lg 5 alusel lisatasu maksmine, on ülesanded, mis ei ole olnud mõne muu ametniku ülesanded. ATS § 57 alusel makstavat lisatasu määratakse vastavalt selles paragrahvis sätestatud alustele ning see ei kuulu muutuvpalga hulka.

Kui ametnikule antakse täiendavaid ülesanded ATS § 53 alusel, siis lisatasu maksmisel tuleks kaaluda, kui suure töökoormuse lisaülesande panemine ametnikule kaasa toob. Iga ATS § 53 alusel antud täiendava ühekordse teenistusülesande täitmise eest ei pea lisatasu maksta. Ainult juhul, kui ametniku töökoormus lisaülesande panemisega oluliselt suureneb, tuleks lisatasu maksta.

Tähele tuleb panna, et ametnikule antud täiendavaid teenistusülesandeid **saab tasustada nii ATS § 39** (ületunnitöö) kui ka **ATS § 61 lg 5** alusel kui ametnik täidab täiendavaid ühekordseid

²⁸⁷ Riigikohus on märkinud, et täiendavate ülesannete eest lisatasu nõude rahuldamise otsustamiseks on oluline nende ülesannete täitmise tõendamine. Seejuures tuleb aga arvestada, et kui ametniku puudumise alguses on tema ülesannete jaotamine teiste ametnike vahel põhjendatud, võib see vajadus aja möödudes väheneda või kaduda.

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16718.16725&tekst=RK/3-3-1-57-05>

²⁸⁸ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16718.16725&tekst=RK/3-3-1-7-05>

teenistusülesandeid ATS § 53 alusel või kui ametnik on ise nõus täiendavaid teenistusülesandeid täitma. Ületunnitöö tasustamisel ei kehti ATS § 61 lg-s 5 ettenähtud muutuvpalga ülempiir (kuid piir on ületundide tegemisel). ATS § 53 alusel täiendavate ühekordsete teenistusülesannete täitmise eest võib maksta lisatasu, kui see toob kaasa ametniku töökoormuse olulise suurenemise. Lisaks saab **ATS § 57** alusel maksta lisatasu, kuid see on võimalik ainult juhul, kui täidetakse puuduva ametniku ülesandeid (vt lähemalt ATS § 57 komm).

Ametniku palgakindluse suurendamiseks on kalendriaastas väljamakstavale **muutuvpalgale kehtestatud piirmäär**, milleks on kuni 20% ametniku aastasest põhipalgast. See aitab tagada, et aasta kogupalgas põhipalga ehk palga püsiv osa ei jääks võrreldes muude tasuliikidega liiga väikeseks ning et palgasüsteem oleks senisest selgem ja arusaadavam. Seega ei ole enam võimalik rakendada paljudes ametiasutustes 1996. a ATS-i alusel loodud süsteemi, kus ametniku reaalsest igakuisest sissetulekust moodustavad ebaproportsionaalselt suure osa lisatasud, mida on võrreldes põhipalgaga lihtsam ühepoolset vähendada ja mille maksmine toob kaasa palgasüsteemi läbipaistmatuse ja võrreldamatuse.

Ametiasutus võib muutuvpalka maksta kas kord kvartalis, üks kord aasta lõpus või muu ajaperioodi eest, kuid muutuvpalga komponentide summa kalendriaastas ei tohi olla suurem kui 20% ametniku selleks kalendriaastaks kavandatud põhipalgast (ehk umbes 2,4 põhipalka). Selle arvestamisel lähtutakse hetkel teadaolevatest andmetest jooksva kalendriaasta kohta. Samuti tuleb tähele panna, et kui ametnikule on makstud aasta jooksul maksimaalses ulatuses ühte muutuvpalga komponenti (nt preemiat), siis ei saa sama aasta sees enam teisi muutuvpalga komponente maksta. Kui on otsustatud maksta ametnikule aasta alguses muutuvpalka 20% ametniku aastasest kavandatud põhipalgast, siis sama aasta sees ei saa enam erakordsete teenistuslaste saavutuste ja heade töötulemuste eest muutuvpalka maksta. Muutuvpalga piirmäära arvestatakse lähtuvalt ametnikule **aastaks kavandatud summast**. Kui aasta sees see summa suureneb (ametniku põhipalka suurendatakse), siis suurendatakse alates sellest hetkest ka 20% prognoosi.

Kalendriaasta planeeritud põhipalga kogusumma arvutamisel lähtutakse järgnevast valemist: kalendriaasta planeeritud põhipalga summa = planeeritud kuu põhipalk x kuude arv. Juhul kui põhipalk aasta jooksul muutub, tehakse eraldi arvestus muudatuseelse ja muudatusjärgse perioodi kohta. Selleks märgitakse eeltoodud valemis muudatuseelse perioodi kohta senine põhipalk ning muudatusjärgse perioodi kohta muutunud põhipalk. Seejärel saadud summad liidetakse.

Näide: Kui ametniku kalendriaastaseks põhipalgaks oli arvestatud 14 400 eurot (1200 eurot x 12 kuud) ja kui alates septembrist on ametniku ühe kuu põhipalgaks määratud 1300 eurot, on kavandatavaks kalendriaastaseks põhipalgaks 14 800 eurot (1200 eurot x 8 kuud = 9600 eurot + 1300 eurot x 4 kuud = 5200 eurot).

Tavapäraselt ei ole ametniku lahkumine või põhipalga vähendamine (nt koormuse vähendamise tõttu) ette kavandatud. Seega juhul, kui prognoositav aastane summa nendel põhjustel väheneb ja muutuvpalka on enne vähenemist makstud välja 20% ulatuses prognoositavast summast, ei ole põhjendatud enamakstud summa tagasinõudmine. Selleks puudub seaduslik alus ning ametnikul oli õiguspärane ootus selle summa saamiseks. Kui aga põhipalga vähenemine oli ette teada, tuleb seda kavandatava aastase põhipalga arvestamisel arvesse võtta.

Lisatasu võib maksta ka **puuduva ametniku asendamise, valveaja kohaldamise, ületunnitöö, öötöö ja riiklikel pühadel töötamise eest**. Nimetatud lisatasude maksmisele ei kehti muutuvpalgale ette nähtud protsentuaalsed piirid. Nimetatud lisatasude maksmisel lähtutakse vastavalt kas ATS §-de 38–40 või § 57 regulatsioonist.

III. Seaduses sätestamata lisatasud ja toetused

ATS näeb ette täiendava klausli, et **ametiasutused ei maksa sellist lisatasu või toetust, mille maksmine ei tulene seadusest**. Sätte eesmärgiks on kaotada erinevused ametiasutuste vahel, kuna 1996. a ATS-i kehtivuse ajal maksti väga erinevaid toetusi ja lisatasusid ning see ei ole alati teenistuslikust seisukohast põhjendatud (nt sünnipäevatoetus, ranitsatoetus jne). Samuti ei näe

uus regulatsioon ette 1996. a. ATS-iga lubatud puhkusetootuse maksmist põhjusel, et see ei ole seotud ametniku sooritusega. Siinkohal tuleb arvesse võtta, et piirangut ei ole seatud ATS-is sätestamata toetuste või lisatasude maksmisele, vaid seaduses sätestamata toetuste või lisatasude maksmisele. Seega: kui mõni muu seadus näeb ette ametnikele lisatasude või toetuste maksmise, siis on see lubatav. Seadusest tulenevaks tasuks tuleb lugeda sellist tasu, mis on piisavalt täpselt seaduses määratletud.

Ka kohalikel omavalitsustel tuleb sotsiaalsete garantiide maksmisel lähtuda ATS § 61 lg 6 regulatsioonist, mille kohaselt ei saa ametiasutus maksta ametnikule sellist lisatasu või toetust, mille maksmine ei tulene seadusest. Lisatasude või toetuste liigid tulenevad üldjuhul ATS-ist (nt muutuvpalk, lisatasu puuduva ametniku ülesannete täitmise eest, hüvitis hukkamise ja töövõime kaotuse korral jne), kuid võivad tulla ka eriseadustest. Siinkohal tekib küsimus, kas KOKS § 22 lg 1 p 35 kohaselt on lubatud kohalikul omavalitsusel maksta lisaks ATS-ile täiendavaid lisatasusid või toetusi, kuna nimetatud säte näeb ette, et volikogu pädevusse kuulub valla- või linnaametnike ja töötajate sotsiaalsete garantiide kehtestamine. Selles küsimuses tuleks asuda seisukohale, et KOKS § 22 lg 1 p 35 lubab kohaliku omavalitsuse volikogul otsustada lisatasude või toetuste maksmise, mida seadus otseselt määratleb ja sisustab, kuid ei anna volitust ise täiendavate lisatasude või toetuste väljamõtlemiseks. Juhul kui asuda vastupidisele seisukohale, kaotaks ATS § 61 lg 6 regulatsioon oma mõtte.

IV. Kantsleri palk

Kantsleri põhipalk on seotud ministri ametipalgaga, olles 90% ministri ametipalgast. Samasugune regulatsioon kehtis siiani ka riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadusest tulenevalt. See aitab ära hoida ebavõrdsust kantslerite palgatasemes ning hoida tasakaalu ministrite ja kantslerite palgataseme vahel. Kuna kantsler on ministeeriumi valitsemisalas kõrgeima vastutusega ametnik, ei tohiks üldjuhul teiste ametnike põhipalgad olla kõrgemad kantsleri põhipalgast. Ministri palga puhul on kasutatud terminit „ametipalk“, kuna kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses kasutatakse nimetatud mõistet (mitte põhipalga mõistet). Kuna kantsleri palk kujuneb ATS-i alusel, ei ole välistatud kantslerile ka muutuvpalga maksmine.

B. Palga maksmise aeg ja viis

§ 62. Palga maksmise aeg ja viis

(1) Ametiasutus maksab ametnikule palka vähemalt üks kord kuus.

(2) Keskmise palga maksmisel võetakse keskmise palga arvutamisel aluseks töölepingu seaduse § 29 lõike 8 alusel Vabariigi Valitsuse kehtestatud keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord.

(3) Ametiasutus kannab ametniku palga ja muu tasu ametniku määratud pangakontole, kui ei ole kokku lepitud teisiti.

(4) Ametiasutus võib ametniku palgast kinni pidada ametiasutuse arvel tehtavate kulude kehtestatud limiiti ületava summa ja ametnikule makstud ettemakse, mille ametnik peab ametiasutusele tagastama. Ametiasutus peab ametniku palgast kinnipidamisel arvestama täitemenetluse seadustiku §-s 132 sissenõude pööramise kohta sätestatud.

(5) Palga maksmisega viivitamise korral maksab ametiasutus viivist iga viivitatud päeva eest vastavalt võlaõigusseaduse §-le 113.

I. Palga maksmise kord

Kuni 01.04.2013. tuli palga maksmisel lähtuda TLS-ist (§-d 33 ja 78), kuna 1996. a ATS-is täiendavat regulatsiooni polnud (vt ka 1996. a ATS-i § 37 lg-s 4 tehtud viide TLS-ile). ATS annab

palga maksmise täpsema korra. Regulatsioon sisuliselt oluliselt ei muutu. Säilinud on Eestis üldlevinud põhimõte, et ametnikule makstakse palka **vähemalt üks kord kuus**. See reegel keelab maksta harvem kui üks kord kuus, kuid ei keela maksta sagedamini. Seega ei ole välistatud avansi maksmise võimalus.

Palka ja muid tasusid (nt puhkusetasu, lähetustasu) makstakse üldreeglina sularahata arvelduse korras, **ülekandega pangavarvele** (ATS § 62 lg 3). Sularahas maksmine on võimalik vaid erikokkuleppe korral. Kokkuleppe olemasolu tuvastamiseks peab ametniku seisukoht olema vormistatud vähemalt kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil, sh e-kirja teel või ametiasutuse dokumendihaldussüsteemis (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“). Ametiasutus peab kandma palga ja muud tasud üle ametniku näidatud pangavarvele, mis ilmingimata ei tähenda, et pangavarve peab olema avatud ametniku enda nimele.²⁸⁹

Täpsemad reeglid palga ja muude tasude väljamaksmisele kehtestatakse ametiasutuse palgajuhendis (vt lähemalt ATS § 63 komm).

Kui tekib vajadus maksta ametnikule hüvitist **keskmise palga** ulatuses, siis keskmise palga arvestamisel lähtutakse samast Vabariigi Valitsuse määrusest kui töötajategi puhul²⁹⁰ (ATS § 62 lg 2). Vajadus keskmise palga arvestamiseks tekib ametniku puhul vähestel juhtudel. Keskmine palk tuleb välja arvestada puhkusetasu arvestamiseks (kuna ATS § 43 lg-st 1 tulenevalt kohaldatakse TLS-i), ametniku teenistusest kõrvaldamisel distsiplinaarmenetluse ajaks (ATS § 78 lg 3), koondamishüvitise arvestamiseks (ATS § 102 lg 1) ja ebaseaduslikult teenistusest vabastatud ametnikule hüvitise arvestamiseks (ATS § 105).

II. Ametniku tagatised väljamaksega hilinemise puhuks

Ametnikul peab olema täiendav tagatis puhuks, kui talle palka õigeaegselt välja ei maksta. Sellele korrespondeeruvalt peab ametiasutusel olema motivaator hilinemise vältimiseks. Kui ametiasutus **hilineb palga väljamaksmisega**, maksab ta viivist iga viivitatud päeva eest vastavalt VÕS §-le 113. Regulatsioon on sarnane töötajate jaoks kehtestatud regulatsiooniga, sest TLS § 1 lg 3 viitab samuti VÕS-i kohaldamisele TLS-is reguleerimata küsimustes. Puhkusetasu maksmisega hilinemisel tuleb lähtuda samast põhimõttest (vt ATS § 43 lg 4).

VÕS-ist tuleb eelkõige tähele panna § 113 lg-t 1, millest nähtub viivise määr, ja lg-t 4, milles on reguleeritud vastuvõtmisest keeldumine.²⁹¹ Viivise määraks on tavaline tsiviilõigussuhetes kasutatav viivise määr, mis kujuneb VÕS § 113 lg 1 ja VÕS § 94 koosmõjul. VÕS §-st 94 nähtub, et baasmääraks on poolaasta kaupa Euroopa Keskpannga põhirefinantseerimisoperatsioonidele kohaldatav viimane intressimäär enne iga aasta 1. jaanuari ja 1. juulit, mis avaldatakse Eesti Panga poolt Ametlikes Teadaannetes²⁹². Viivisesumma arvestamiseks liidetakse sellele tulenevalt VÕS §-st 113 7% aastas.²⁹³

Näide: Enne 1. juulit 2012. a oli Euroopa Keskpannga põhirefinantseerimisoperatsioonidele kohaldatav viimane intressimäär 1%. Seega tuli seadusest tulenevaks viivise määraks lugeda 1% + 7% = 8% aastas.

VÕS § 113 lg-st 4 tulenevalt ei tule maksta viivist nende perioodide eest, mil ametiasutus ei saanud palka ametnikule välja maksta ametnikust sõltuvatel põhjustel.

Näide: Ametnikust sõltuvaks põhjuseks võib olla olukord, kus ametnik on loobunud ametiasutusele teatatud arveldusarvest, kuid ei ole teatanud uut arveldusarve numbrit. Samuti juhul, kui tasud ametnikule makstakse välja sularahas, kuid ametnik hoiab selle vastuvõtmisest kõrvale.

²⁸⁹ Vt <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10660,10662&tekst=RK/3-2-1-7-07>.

²⁹⁰ Vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/111102011008>

²⁹¹ Vt lähemalt Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. 2006, P.Varul, I.Kull, V. Kõve, M. Käerdi, lk 376 jj.

²⁹² Ametlikud Teadaanded asuvad aadressil <http://www.ametlikudteadaanded.ee/>.

²⁹³ Viivise arvestamise kohta vt lähemalt

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10246,10320,10329&tekst=RK/3-2-1-69-08>.

Alles jäänud on 1996. a ATS-i § 134 lg-st 3 tulenenud ametniku eriline kaitse juhul, kui **ei maksta palka õigeaegselt välja teenistussuhte lõppemisel** (vt ATS § 104 lg 2 komm). Lõpparve väljamaksmist reguleeriv säte on erinorm tavapärasele palga väljamaksmise regulatsioonile. See tähendab, et ATS § 104 lg-t 2 ei kohaldata samaaegselt koos ATS § 62 lg-ga 2, st neid summasid ei kumuleerita. Viivist palga maksmata jätmise eest arvestatakse kuni teenistussuhte lõppemise päevani, sealt edasi aga hüvitist ATS § 104 lg 2 alusel.²⁹⁴

Näide: Kui ametiasutus hilineb palga väljamaksmisega tavalisel palgapäeval, on ametnikul õigus nõuda viivist vastavalt VÕS §-le 113. Kui ametiasutus hilineb lõpparve väljamaksmisega, on ametnikul õigus iga viivitatud päeva eest nõuda põhipalka, kuid mitte rohkem kui 1 kuu põhipalga ulatuses. Lõpparve maksmisega viivitamisel ei saa ametnik nõuda täiendavalt viivise maksmist vastavalt VÕS-ile.

III. Kinnipidamised palgast

Ametiasutusel tuleb arvestada **palga puutumatus** põhimõttega. Nimetatud põhimõtte kohaselt ei tohi palgast teha ühepoolseid kinnipidamisi, kui neid ei ole seadusega ette nähtud.²⁹⁵ Avalikus õiguses kehtib põhimõte „kõik, mis ei ole lubatud, on keelatud“ ning VÕS-st tulenev tasaarvestamise õigus avalik-õiguslikule teenistussuhtele iseenesest ei laiene. Seega on ametniku palgast ja tal saada olevatest muudest tasudest lubatud kinnipidamisi teha vaid juhtudel, mis on ATS-s otseselt ette nähtud. See tähendab, et ametniku palgast võib ilma tema nõusolekuta kinni pidada limiiti ületavaid summasid ja ametnikule makstud ettemakse (ATS § 62 lg 4). Sealjuures tuleb eristada palka ja muid summasid, nagu lähetuse päevaraha, hüvitised jms.²⁹⁶ Lõpparve palga osast võib kinni pidada eelmises lauses nimetatud summasid ning lõpparve kõigist komponentidest võib kinni pidada puhkusetasu väljateenimata põhipuhkuse eest. Lähemalt on erinevaid kinnipidamise võimalusi selgitatud edaspidi.

Kui ametiasutusel on nõue ametniku vastu ja nõudele vastavat summat ei ole ATS-i või muu seaduse²⁹⁷ kohaselt lubatud palgast kinni pidada, peab ametiasutus summa välja maksuma, kuid võib esitada ametniku vastu nõude. Loomulikult on otstarbekuse põhimõttest ja senisest praktikast lähtuvalt lubatud palgast ja muudest tasudest kinnipidamiste tegemine juhul, kui ametnik on selleks andnud nõusoleku. Nõusolek peab olema antud selliselt, et seda on hiljem võimalik tõendada, seega kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (nt e-kirjaga või asutuse dokumendihaldussüsteemis, vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“).

Näide: Kui ametiasutusel on õigus nõuda varalise kahju hüvitamist ATS § 80 lg 1 alusel, võib ametnikul olla kasulikum leppida kokku igakuistes mahaarvamistes oma palgast. Kui ametnik ei ole mahaarvamistega nõus, pöördub ametiasutus kohtusse, millega võivad kaasneda ametnikule kohtukulud ja suure ühekordse väljamakse tegemise kohustus.

Selleks, et oleks võimalik ATS-s sätestatud kinnipidamisi teha ka muudest summadest peale palga, on otstarbekas võtta ametnikult sellekohane nõusolek etteulatult.

Sarnaselt seni 1996. a ATS-ile laienenud TLS § 78 lõigetele 2 ja 3 on ametiasutusel õigus ametnikule makstavast palgast **kinni pidada** ametiasutuse arvel tehtavate kulude kehtestatud **limiiti ületavad summad ja ametnikule makstud ettemaksed**, mida ametnik peab tagastama (avansi) (ATS § 62 lg 4).

²⁹⁴ Vt <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10660,10662&tekst=92760400>.

²⁹⁵ Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf, § 29 komm ning <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10660,10662&tekst=RK/3-2-1-39-02>, p 14.

²⁹⁶ Palga ja muude tasude eristamise kohta vt

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16718,16725&tekst=RK/3-3-1-67-11>,

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10666,10669&tekst=RK/3-2-1-43-11>,

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10660,10662&tekst=222540026>,

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10666,10669&tekst=RK/3-2-1-175-11>,

²⁹⁷ Nt täitemenetluse seadustik.

Näide: Limiidid on tavapäraselt kehtestatud telefoni kasutamisele, kütusekulule jms. Võimalik on määrata limiit ka lähetuse kuludele, nt majutuskuludele²⁹⁸.

Erisusena TLS § 78 lg-st 2 ei pea **limiiti ületavate summade** kinnipidamiseks olema ametniku **nõusolekut**, vaid ametiasutus saab seda teha tulenevalt seadusest. Selleks peab limiit olema ametiasutuses kehtestatud (nt telefonikulude limiit) ja ametnikule teatavaks tehtud, et ametnik saaks sellega arvestada.

Erinevalt töötajate kohta kehtestatud regulatsioonist ei kuulu täiendavalt kohaldamisele VÕS, kuna ATS § 3 lg 1 näeb ette TLS-i ja sellega kaasnevate seaduste kohaldamise vaid juhul, kui see on ATS-is otseselt nimetatud. Sellest tulenevalt ei pea ametiasutus seaduses lubatud kinnipidamise tegemisel esitama ametnikule tasaarvestamise avaldust.

Lisaks ATS § 62 lg-le 4 tuleb arvestada lõpparvest tehtavate kinnipidamiste eriregulatsiooniga, mille kohaselt **lõpparvest** (olenemata sellest, millistest komponentidest see koosneb) võib kinni pidada ka puhkusetasu väljateenimata põhipuhkuse eest (ATS § 104 lg 3 komm). Siinkohal tuleb juhtida tähelepanu sellele, et ATS § 62 lg-s 4 on viidatud vaid palgale, kuid ATS §-s 104 kõigile lõpparves kajastuvatele summadele. Seega võib limiiti ületavaid summasid kinni pidada vaid palga osast, kuid puhkusetasu väljateenimata puhkusepäevade eest ka muudest lõpparve komponentidest, nt teenistusest vabastamise hüvitisest.

Et mitte jätta ametnikku ilma **minimaalsest sissetulekust**, on ATS § 62 teise lausega kehtestatud piirmäär, millest vähem ametnikule palka ei tohi maksta. Piirmäär tuleneb täitemenetluse seadustiku §-st 132 ning on reeglina ühe kuu eest ettenähtud palga alammäära suurus²⁹⁹ või vastav osa nädala või päeva sissetulekust. Piirmäära ületavast palgaosast võib kinni pidada kuni viiele palga alammäära suurusele summale vastavast osast 2/3 ning seda ületavast palgaosast kogu summa tingimusel, et kinnipeetav summa ei ületa 2/3 kogu palgast. Täitemenetluse seadustiku § 132 lg-st 2 tulenevad erisused puhuks, kui ametnik peab ülal teist isikut või maksab talle elatist. Kui ametnik soovib sellele tugineda, peab ta sellekohase väite esitama ja seda tõendama.

C. Palgajuhend

§ 63. Palgajuhend

(1) Palgajuhend on palga määramise ja maksmise kord. Selles nähakse ette ametikohale vastav põhipalk või põhipalga vahemik, muutuvpalga maksmise tingimused ja kord, muude käesolevas seaduses sätestatud lisatasude ja hüvitiste maksmise tingimused ja kord ning palga maksmise aeg ja viis.

(2) Riigikogu Kantselei palgajuhendi kehtestab Riigikogu juhatus. Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontrolli, Õiguskantsleri Kantselei ja Riigikohtu palgajuhendi kehtestab ametiasutuse juht. Esimese ja teise astme kohtute kohtuteenistujate palgajuhendi kehtestab justiitsminister, kuulates ära kohtute haldamise nõukoja arvamuse. Kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse palgajuhendi kehtestab kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatuta ametiasutuse palgajuhendi koostamisel lähtutakse käesoleva seaduse § 10 lõike 1 punktis 5 nimetatud Vabariigi Valitsuse määrusest.

(4) Minister ja riigisekretär kehtestavad käesoleva seaduse § 10 lõike 1 punktis 5 nimetatud määrusest lähtudes ja kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga vastavalt ministeeriumi ja Riigikantselei ning ministeeriumi valitsemisalas oleva ametiasutuse palgajuhendi. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei

²⁹⁸ Vt <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10660,10664&tekst=RK/3-2-1-175-11>.

²⁹⁹ Vt VVm <https://www.riigiteataja.ee/akt/128122011055>

palgajuhendi kehtestab soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga.

Lähtudes ATS-i üldistest põhimõtetest ning ATS § 10 lg 1 p 5 alusel kehtestatavast Vabariigi Valitsuse määrusest, kehtestab iga ametiasutus oma palgajuhendi (valitsusasutuste puhul kehtestab palgajuhendi vastavalt kas riigisekretär või minister kogu valitsemisala suhtes käskkirjaga). Põhiseaduslike institutsioonide ja neid teenindavate ametiasutuste palgajuhendi kehtestab iga ametiasutuse juht. Riigikogu puhul kehtestab palgajuhendi Riigikogu juhatus, kohtute puhul justiitsminister kooskõlastatult kohtute haldamise nõukojaga ja kohaliku omavalitsuse üksuse puhul kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu. Seega on avaliku teenistuse palgakorraldus detsentraliseeritud ning jätab ametiasutusele piisavalt avara ruumi enda eripärast lähtuva palgasüsteemi kujundamiseks. Valitsusasutustes ministeeriumi tasandil ühe palgajuhendi kehtestamise eesmärgiks on kujundada ühes valitsemisalas ühtne palgapoliitika, tagada selle läbipaistvus ja ka sisemine õiglus (palgajuhendi võib minister kehtestada ka erinevate käskkirjadega ametiasutuste kaupa). Samuti kehtib see kohaliku omavalitsuse üksuse tasandil (st et ka ühel kohaliku omavalitsuse üksusel peaks olema ühtne palgapoliitika).

Palgajuhendist peab selguma selle ametiasutuse või valitsemisala kogu palgakorraldusega seonduv. Palgajuhendi kohustuslikud punktid on loetletud ATS § 63 lg-s 1 ja nendeks on:

- **ametikohale vastav põhipalk või põhipalga vahemik.** Ametiasutuse palgajuhendis tuleks igale ametikohale määrata konkreetne põhipalk või põhipalga vahemik (põhipalga miinimum- ja maksimummäärad), mida üldjuhul nimetatakse palgaastmestikuks. Palgaastmestiku koostamisel saab ametiasutus lähtuda Rahandusministeeriumi koostatud palgaanaluüsidest, mis on tehtud teenistusgruppide baasil. Teenistusgruppide baasil tehtud analüüs annab ülevaate vastava teenistusgrupi palgatasemest teistes ametiasutustes ja võimalusel ka üldturul, aidates nii ametiasutusel määratleda konkurentsivõimelist palgataset.

Kui sarnaste teenistusülesannete täitmise eest võib ametiasutuse palgajuhendis ette näha põhipalga vahemiku, siis ametniku konkreetne põhipalga määr fikseeritakse ametikohale nimetamise haldusaktis (vt lähemalt ATS § 26 lg 1 p 5 komm). Ametnikule tekitab põhipalga maksmise nõudeõiguse vaid tema ametikohale nimetamise haldusaktis fikseeritud põhipalk, mitte palgajuhendis toodud summad. Küll saab ametnik nõuda, et talle haldusaktiga määratud palk vastaks kõrgemalseisvates õigusaktides toodud piiridele, sh palgajuhendis kehtestatule. Konkreetse ametniku põhipalga määrab ametisse nimetamise õigust omav isik lähtudes sellest, millisesse palgagruppi ametnik kuulub, mis on ametniku teenistusülesanded (teenistusülesannete keerukus ja vastutus) ja missugused on ametniku teadmised, oskused ja kogemused. Ametiasutuse palgajuhendis võib ka näiteks ette näha, et katseajal on ametnike põhipalk nende tavapärasest põhipalgast väiksem teatud protsendi ulatuses.

- **muutuvpalga maksmise tingimused ja kord.** Muutuvpalga maksmise kriteeriumid on sätestatud ATS §-s 61 lg-s 5 (vt lähemalt § 61 komm). Ametiasutuse palgajuhendis tuleks kindlasti määratleda, mis tingimustel muutuvpalka makstakse (kas muutuvpalga maksmine on võimaldatud ainult teatud ametnikegruppidele, milliste kriteeriumide täitmisel makstakse tulemuspalka, millal makstakse preemiat ja millal lisatasu täiendavate teenistusülesannete täitmise eest, mis määras tulemuspalka makstakse jne). Samuti peaks palgajuhend andma vastuse muutuvpalga maksmise korra kohta (nt kas makstakse ühekordselt või teatud perioodi töö eest, kes teeb ettepaneku muutuvpalga maksmiseks jne). Tähele tuleb panna, et muutuvpalka saab määrata üksnes eelarvevahendite olemasolul.
- **muude lisatasude ja hüvitiste maksmise tingimused ja kord.** Need on ATS § 38 lg-s 3 (valveaeg), § 39 lg-s 6 (ületunnitöö), § 40 lg-tes 3 ja 4 (öötöö ja riigipühal tehtav töö) ning §-s 57 (puuduva ametniku ülesannete täitmine) sätestatud lisatasud ja hüvitised. Ametiasutuse palgajuhendis peaks olema kajastatud ka nende palgakomponentide maksmise tingimused (nt valveaja puhul on märgitud, et see peab moodustama vähemalt ¼

ametniku palgast, kuid palgajuhendis võib ette näha ka suurema määra jne) ja kord (millal lisatasusid ja hüvitisi makstakse, kes teeb ettepaneku lisatasude ja hüvituste maksmiseks, millal ja millises vormis peab ametnik teatama, kui ta soovib lisatasu asemel saada vaba aega või vastupidi jne.)

- **palga maksmise aeg ja viis** ehk palga maksmise kord. Vastavalt ATS § 62 lg-le 1 maksab ametiasutus ametnikule palka vähemalt üks kord kuus ning sama paragrahvi lg-le 3 kannab nii palga kui muu tasu ametniku määratud pangakontole (vt lähemalt ATS § 62 lg 1 ja 3 komm). Palgajuhendis võib ATS-is sätestatud korda täpsustada määratledes, mis kuupäeval või kuupäevadel palka makstakse (kas üks kord või enam kordi kuus), sh millal makstakse palka, kui palgapäev langeb puhkepäevale, kas palka makstakse kokkuleppel ka muul viisil kui ülekande tegemisega pangakontole vms.

Täpsemad juhised valitsusasutuste palgajuhendi koostamise ja palgakomponentide määramise osas saavad valitsusasutused Vabariigi Valitsuse ATS § 10 lg 1 p 5 alusel kehtestatavast määrusest. Nimetatud määrusest võivad soovi korral lähtuda ka põhiseaduslikud institutsioonid. Meelde tuleb jätta, et palgajuhendiga võib kehtestada seaduses ja Vabariigi Valitsuse määruises sätestatust **täpsemaid tingimusi**, kuid ei tohi teha erandeid neis toodud reeglitest. Nt ei või palgajuhendiga ette näha täiendavaid tasusid või näha ette muutuvpalga maksmist suuremas ulatuses kui 20% kavandatavast põhipalgast.

Lisaks vajab märkimist, et ATS-is sisalduvad palgakorralduse põhimõtted rakenduvad üksnes ametiasutuse ametnike palgasüsteemi kujundamisele. Samas on soovitatav ametiasutustel kujundada ka ametiasutuse ja selle valitsemisala **töötajate** tasustamise poliitika ühtsed põhimõtted ning lisada need ühtsesse palgajuhendisse.

Eelnevale lisaks näeb ATS § 111 lg 1 ette, et **ametnikule, kes on ATS-i jõustumise ajal ametnikuna avalikus teenistuses** ja kes jätkab teenistust ametnikuna, jätkatakse senise palga suuruse põhipalga maksmist ka siis, kui ametiasutuses kehtestatud palgajuhendile vastav ametniku põhipalk osutub madalamaks tema ATS-i jõustumisele eelneva kalendrikuu palgast koos perioodiliste lisatasudega. Arvestuse aluseks võetakse ATS-i jõustumise kuule eelnenud kalendrikuul ametnikule määratud palk (ametipalk koos seaduses või seaduse alusel määratud perioodiliste lisatasudega). Lisatasud võivad olla näiteks seaduse alusel makstav lisatasu teenistusaastate, akadeemilise kraadi, võõrkeelte valdamise eest või Vabariigi Valitsuse määruse alusel makstav lisatasu nõutavast tulemuslikuma töö ja täiendavate ülesannete täitmise eest. Perioodiliste lisatasudena ei saa käsitada siinkohal ühekordseid, n-ö erakorralisi lisatasusid, mida ATS-i jõustumisele eelneval kalendrikuul võidi välja maksta (nt tulemustasu konkreetse projekti eduka lõpetamise eest vms). Nende summade arvessevõtmine edasise palga kindlaksmääramisel ei ole põhjendatud, kuna tegemist pole ametniku n-ö tavapärase sissetulekuga. Eesmärk on tagada ametnikule kindlus, et saadav põhipalk ei erine uue seadusele üleminekul tema varasemast igakuisest palgast. Edaspidine ametniku põhipalga muutmine toimub ametiasutuse palgajuhendis ette nähtud korras.

D. Palga maksmine teenistusülesannete täitmise takistuse korral

§ 64. Palga maksmine teenistusülesannete täitmise takistuse korral

Ametnikule säilitatakse palk mõistliku aja eest, kui ametnikult ei saa teenistusülesannete täitmist oodata lühiajalise isikliku või perekondliku takistuse korral.

Ametniku põhikohustuseks on teenistusülesannete täitmine, mille eest makstakse talle palka. Ametiasutus on üldjuhul õigustatud töö mittetegemise eest mitte maksuma (vt lähemalt ATS § 34 lg 1 komm). Ametiasutusel ei ole seda õigust, kui asutus on ise töö tegemise takistuse põhjutanud, kuna teenistusülesannete täitmise eelduseks on ametiasutuse poolt töö tegemise võimaldamine.³⁰⁰ Erinevalt TLS § 28 lg 2 p-st 1 ei ole seda ATS-is otseselt väljendatud, kuid see

³⁰⁰ Vt <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10660,10662&tekst=RK/3-2-1-136-07>.

tuleneb ATS-i mõttest ja ülesehitusest. Seega kehtib üldreegel, et kui ametiasutus ametnikule tööd ei anna, peab ametiasutus talle palga säilitama, kuid kui ametnik ei täida teenistusülesandeid temast tuleneval põhjusel, on ametiasutusel selle aja eest õigus palka mitte maksta. Sellest teeb erandi ATS § 64.³⁰¹

Ametnikule säilitatakse palk mõistliku aja eest, kui ametnikult ei saa teenistusülesannete täitmist oodata lühiajalise isikliku või perekondliku takistuse korral. Analoogne regulatsioon on ette nähtud ka TLS-is (§ 38 ja § 42) ja see laienes ka 1996. a ATS-ile (vt 1996. a ATS-i § 13). Sarnaselt töötajaga peab ka ametnikul olema õigus käia vajaduse korral töö ajast näiteks arsti vastuvõtul, pereliikme matustel jms. Sealjuures ei ole ametniku sellist õigust ATS-is otseselt nimetatud (vrld TLS § 42), see õigus tuleneb kaudselt ATS §-st 64.

Erinevusena TLS-ist on ATS-is lisaks isiklikule takistusele ära nimetatud ka perekondlik takistus (lähtuvalt peresõbralikkuse põhimõttest). ATS-iga aga ei ole põhjuste loetelu jäetud nii avatuks kui TLS-is, mille § 38 kohaselt võib põhjendusena esitada ka muu töötaja isikust mittetuleneva põhjuse. ATS-is on antud kaks konkreetset kriteeriumit – isiklik või perekondlik takistus. Isikliku ja perekondliku takistuse all on silmas peetud ametiasutusest mittetulenevaid põhjuseid. Ametnik ise peab aga hea seisma selle eest, et ta täidab talle ettenähtud tööajal teenistuskohustusi. Kõikvõimalikud isiklikud ja perekondlikud asjaajamised peab ta planeerima töövälisele ajale, kui see võimalik on.

Samuti peab ametnik jälgima, et ta viibib teenistusülesannete täitmisel eemal vaid isikliku või perekondliku põhjuse realiseerimiseks vajaliku aja. Oluline on antud õiguse puhul **mõistlik aeg**, mida hinnatakse iga üksikjuhtumi puhul eraldi. Kui teenistusülesannete täitmine on takistatud ametniku poolt rohkem kui mõistliku aja võrra, siis on õigustatud ka palga mittemaksmine.

Näide: Kui ametniku lühiajaliseks isiklikuks takistuseks on notari juures tehingu tegemine, siis hõlmab mõistlik aeg aega, mis kulub ametnikul notari juurde minekuks, tehingu tegemiseks ja sealt tulekuks. See ei anna ametnikule õigust hoiduda teenistusülesannete täitmisest kogu tööpäeva vältel.

Isiklik või perekondlik takistus, mis annab ametnikule õiguse palga säilitamiseks, saab olla ainult **lühiajaline**.

Näide: See tuleb kõne alla juhul, kui ametnik käib tööajast notariaalset tehingut sõlmimas, arsti vastuvõtul, lähedase matusel, Kaitseresursside Ameti arstlikus komisjonis vms, lapse kooli lõpupeol. Kui ametnik peab aga pikema aja jooksul igapäevaselt tööajast ühe tunni täitma perekondlikke kohustusi (hoolitsema vanema eest, käima lastel lasteaias järele) või käima meditsiinilistel protseduuridel, ei ole ametiasutusel selle aja eest palga maksmise kohustust. Pikemaajaliste või perioodiliste isiklike või perekondlike takistuste korral tuleb muuta ametniku töökoormust ja sellest tulenevalt ka palka. Kui teenistusülesannete täitmise takistus on pikaajaline, tuleb ametnikul taotleda puhkust (ATS § 43) või avaliku võimu teostamise õiguse peatamist (ATS § 83 p 1).

ATS §-s 64 viidatud aja eest ei maksta ametnikule keskmist palka, nagu see on töötajatele ette nähtud TLS §-s 38. ATS-i kohaselt **säilitatakse tema palk** sellisena, nagu ta seda saaks, kui ta teenistusülesandeid täidaks. Seega ümberarvestust tegema ei pea.

Täpsemad reeglid palga maksmisel teenistusülesannete täitmise takistuse korral saab ametiasutuse juht või tema volitatud isik määrata ka ATS § 67 lg 2 alusel kehtestatavates aktides. Täpsemate reeglite kehtestamine võimaldab vältida selle õiguse kuritarvitamist ametniku poolt. Saab kehtestada määratluse (st mida loetakse selliseks ajaks), teatamise reeglid, ametniku kohustuse vajadusel eemaloleku põhjus tõendada.

³⁰¹ Käsiraamatus käesolevas jaotuses toodud selgitused põhinevad TLS-ile antud selgitustel. Vt http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf § 38 komm.

E. Palga avalikustamine

§ 65. Palga avalikustamine

(1) Ametniku põhipalk jooksva kalendriaasta seisuga avalikustatakse avaliku teenistuse kesksel veebilehel hiljemalt 1. mail.

(2) Ametniku põhipalk ja muutuvpalk ning tema teenistusülesannetest tulenev muu tulu kogusummana eelmise kalendriaasta kohta avalikustatakse avaliku teenistuse kesksel veebilehel hiljemalt 1. mail.

(3) Ametiasutuse palgajuhend avalikustatakse ametiasutuse veebilehel.

(4) Käesolevat paragrahvi kohaldatakse ka käesoleva seaduse § 7 lõikes 6 nimetatud isikute töötasu ning tööülesannetest tuleneva muu tulu avalikustamisel.

PS § 44 sätestab, et igapähele on õigus vabalt saada üldiseks kasutamiseks levitatavat informatsiooni. Kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma isikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed. Samas sätestab PS § 26, et igapähele on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Riigiasutused ja kohalikud omavalitsused ei tohi sekkuda kellegi perekonna- ega eraellu muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Seega pöörkuvad käesoleval juhul õigus saada infot avaliku võimu asutuste ja ametiisikute tegevuse kohta ning isikute perekonna- ja eraelu puutumatusel põhimõte. Avaliku võimu valduses olevale teabele, sealhulgas isikuandmetele, juurdepääsu korra sätestab AvTS. Vastavalt AvTS-ile on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites ning teabevaldajad on kohustatud võimaldama juurdepääsu nende valduses olevale teabele (AvTS §-d 3 ja 9). Vastavalt AvTS § 36 lg 1 p-le 9 ei tohi riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada dokumente riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta. Seega on seadusandja proportsionaalsuse põhimõtet hinnates leidnud, et riigieelarvest makstavad tasud ja hüvitiste avalikustamine ei kahjusta oluliselt isikute eraelu puutumatusel.

Töötasude ja palkade avalikustamisel kehtib kaks põhimõtet: **aktiivse ja passiivse avalikustamise põhimõte**. Aktiivse avalikustamise põhimõtte kohaselt peab asutus avalikustama andmed veebilehel (AvTS § 29) ning passiivse avalikustamise korral edastatakse andmed teabenõudjale teabenõude täitmisega. Ametnike palkade avalikustamisel on lähtutud erinevalt ametiasutuses töölepingu alusel töötavate isikute töötasu avaldamise reeglitest aktiivse avalikustamise põhimõttest. See tuleneb sellest, et ametnikel on avaliku võimu teostamise pädevus (teiste inimeste käskimine, keelamine, sunnivahendite rakendamine) ning erilised teenistuskohustused, sealhulgas kohustus olla otsuste tegemisel aus ja erapooletu. Sellise regulatsiooni eesmärgiks on ka palgasüsteemi läbipaistvuse ja õigluse tagamine. Palgakorralduses läbipaistvuse puudumist on OECD ette heitnud Eesti kohta koostatud raportites.³⁰²

Palgaandmete avalikustamine on seni toimunud KVS § 15¹ alusel, kuid kõigi ametnike palku see regulatsioon ei puudutanud. 1.04.2013 jõustunud KVS-i kohaselt on ametiisikute palkade avalikustamine KVS-ist välja jäetud ning toodud üle ATS-i. Uue KVS-i § 14 lg 3 p 1 kohaselt peavad deklarandid esitama andmed ametikohal eelnenud aastal saadud sotsiaalmaksuga maksustatav tulu osas deklaratsioonis. Uue KVS-i § 16 lg 1 kohaselt peab isik deklaratsiooni

³⁰² Civil Service Legislation Checklist 1996 (OECD), F. Cardona „Sustainability Challenges for the Estonian Civil Service, Sigma Rapport, 2006. Läbipaistmatut palgakorraldust on Eestile ette heidetud ka Sigma 2002. ja 2003. aasta raportites. Veebis kättesaadav: <http://www.oecd.org/dataoecd/38/26/34963227.pdf>, <http://www.oecd.org/dataoecd/38/25/34963238.pdf>.

andmetega tutvumiseks identifitseerima end digitaalse isikutunnistuse abil ning deklarandil on õigus saada registrist teavet selle kohta, kes on tema deklaratsiooniga tutvunud. Deklarantide deklaratsioonide elektroonilise esitamise, hoidmise, haldamise, kontrollimise ja avalikustamise võimaldamiseks asutab Vabariigi Valitsus määrusega registri (see regulatsioon jõustub 1.01.2014).

ATS-i kohaselt **kuulub avalikustamisele nii ametniku põhipalk, muutuvpalk kui ka ametniku teenistusülesannetest tulenev muu tulu**. Samuti avalikustatakse ATS § 65 lg 3 kohaselt ametiasutuse **palgajuhend** ametiasutuse veebilehel (kui palgajuhendis on ka töötajate töötasu maksmise üldised põhimõtted, tuleks ka töötajaid puudutav osa ametiasutuse veebilehel avalikustada). Oluline on rõhutada, et palgajuhend peaks olema ajakohastatud, st juhul, kui palgajuhendit muudetakse, tuleb veebilehele üles panna viimane versioon.

Palga avalikustamine **toimub kahes etapis**. Ametniku põhipalk jooksva kalendriaasta seisuga avalikustatakse avaliku teenistuse kesksel veebilehel hiljemalt 1. mail. Ametniku põhipalk ja muutuvpalk ning tema teenistusülesannetest tulenev muu tulu kogusummana eelmise kalendriaasta kohta avalikustatakse avaliku teenistuse kesksel veebilehel hiljemalt 1. mail. Kuna aasta alguses ei ole täpselt teada, milliseks kujunevad muutuvpalga ja muu tulu summad aasta jooksul, on vastavat infot võimalik avalikustada alles järgmisel kalendriaastal.

Teenistusülesannetest tulenev muu tulu on kogu teenistusülesannetega seonduv tulu, mis ei ole põhipalk või muutuvpalk – siia alla kuuluvad nt tasu maksmine asendamise eest (ATS § 57), valveaja, ületunnitöö, öötöö ja riigipühal tehtava töö eest makstavad tasud ning tasud, mida võidakse maksta teiste seaduste alusel seoses teenistusülesannete täitmisega. ATS-i kohaselt ei pea avaldama ametniku muid tulusid, mis ei ole saadud seoses teenistusülesannete täitmisega avalikus teenistuses (nt üüritulud, kinnisvara võõrandamise tulud jne).

Lisaks ametnike palga aktiivse avalikustamise põhimõttele on ametiasutused kohustatud veebilehel avalikustama ka nende töölepingu alusel töötavate isikute töötasu ja tööülesannetest tuleneva muu tulu, **kes on nimetatud ATS § 7 lõikes 6** (poliitilised nõunikud), kuna avalikkusel on nende isikute töötasude aktiivse avalikustamise vastu kõrgendatud huvi.

Palkade avalikustamise osas kehtib **ATS-i rakendussätete (ATS § 119) kohaselt erinev kord** kuni 2015. aastani. Seega kuni 2014. aasta lõpuni avalikustavad ametiasutused ametnike palgad üksnes ametiasutuse veebilehel ning alles alates 2015. aastast koondatakse see avaliku teenistuse kesksele veebilehele. Erinev kord on ette nähtud selleks, et töötada välja vajalik tehniline rakendus.

F. Aruandlus

§ 66. Aruandlus

(1) Rahandusminister esitab kord aastas Riigikogule ülevaate avaliku teenistuse arengusuundadest, teenistuskohadest, teenistuses olevatest ja töötavatest isikutest, nende palkadest ja töötasudest ametiasutuste ning teenistusgruppide kaupa.

(2) Ametiasutused esitavad kord aastas Rahandusministeeriumile vajalikud andmed või annavad loa neile ligipääsuks käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud ülevaate koostamiseks. Andmeid ei pea esitama julgeolekuasutused.

Tagamaks avaliku teenistuse eesmärkide ja põhimõtete täitmist, esitab rahandusminister kord aastas Riigikogule ülevaate avaliku teenistuse arengusuundadest, ameti- ja töökohtadest, teenistuses olevatest ja töötavatest isikutest ning nende palkadest ja töötasudest ametiasutuste ning teenistusgruppide kaupa. Sellise ülevaate esitamine aitab kaasa ka palgakorralduse eesmärkide paremale täitmisele – et ametnike palgad oleksid konkurentsivõimelised, et palgasüsteem oleks läbipaistev ja õiglane. Aruandlus esitatakse lisaks ametnikele ka töötajate kohta ning võrreldavuse tagamiseks nii ametiasutuste kui ka teenistusgruppide lõikes.

Selleks et rahandusminister saaks vastava aruande koostada, on Rahandusministeeriumile antud ligipääs riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogule, kust on aruandluseks vajalikud andmed kättesaadavad nende asutuste kohta, kes on andmekoguga liitunud. Need asutused, kes pole veel andmekoguga liitunud, peavad esitama kord aastas ise vajalikud andmed Rahandusministeeriumile. Andmete esitamisel on tehtud erand julgeolekuasutustele.

7. PEATÜKK: Ametiasutuse töökorraldus

A. Sisekorrad

§ 67. Ametiasutuse töökorraldus

(1) Ametiasutuse juhil või tema volitatud isikul on õigus ametiasutuse töö korraldamiseks anda teenistusalaseid akte.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud aktides määratakse:

1) tööaja algus ja lõpp;

2) tööpäevasisesed vaheajad;

3) töö- ja puhkeaja korraldus;

4) puhkepäevadel, riigipühadel ja pärast igapäevase tööaja lõppu ametiasutuses viibimise tingimused ja kord;

5) teenistusalaste korralduste teatavakstegemise kord;

6) tervishoiu ja tööohutuse üldjuhised;

7) teenistusest puudumisest teatamise kord;

8) muu ametiasutuse töökorraldust puudutav.

(3) Tööaega reguleerivates aktides võib ette näha paindliku tööaja võimaluse, sealhulgas teenistusülesannete täitmise väljaspool ametikoha asukohta ehk kaugtöö niivõrd, kui võrd teenistushuvid seda võimaldavad.

§ 68. Ametiasutuse töökorralduse tutvustamine ja ametnike informeerimine

(1) Ametiasutus esitab käesoleva seaduse § 67 lõikes 2 nimetatud valdkondi reguleerivate aktide kavandid ametnikele ning neid esindavatele isikutele ja organisatsioonidele tutvumiseks ja arvamuse andmiseks vähemalt 14 kalendripäeva enne nende kehtestamist.

(2) Ametiasutus peab teenistusse võtmisel tutvustama ametnikule ametiasutuse töökorraldust ning tagama võimaluse igal ajal tutvuda käesoleva seaduse §-s 67 nimetatud aktidega.

(3) Ametiasutuse juht või tema volitatud isik tagab ametnike informeerimise muudest ulatuslikest ja olulistest ametiasutuse ametnikke puudutavatest otsustest.

(4) Enne käesoleva seaduse § 67 lõikes 2 nimetatud valdkondi reguleerivate aktide kehtestamist või käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud otsuste vastuvõtmist antakse ametnikele võimalus arvamuse avaldamiseks. Ametnike ning neid esindavate isikute ja organisatsioonide esitatud ettepanekud on ametiasutusele soovituslikud.

ATS § 67 regulatsioon lähtub erinevalt 1996. a ATS-i §-st 78 põhimõttest, et puudub vajadus ühes dokumendis (ehk sisekorraeskirjas) reguleerida kogu ametiasutuse töökorraldust puudutavat. On liigutud TLS-is kasutatava lahenduse poole ja antud ametiasutuse juhile rohkem otsustusvabadust. Seega on ATS-i sõnastus laiem ning võimaldab ametiasutuse juhil soovi korral anda erinevaid ametiasutuse töökorraldust puudutavaid akte. Samas ei ole piiratud võimalust

anda need erinevad regulatsioonid koondatuna ühte ja samasse akti ning ei ole keelatud selle nimetamine sisekorraeeskirjaks.

Teenistusalaste aktide andmine töö korraldamiseks on **ametiasutuse juhi** ülesanne (ATS § 67 lg 1). Tal on võimalus **volitada** see õigus ka muudele isikutele. ATS § 67 lg-s 1 ei ole otseselt nimetatud, et seda saab volitada vaid ametnikule ja mitte töötajale. Siiski peab enamiku töökorralduslike reeglite puhul selle õiguse olemusest lähtuvalt asuma seisukohale, et volitust on võimalik anda vaid ametnikule. Teenistusalased tööd korraldavad aktid on tavaliselt oma olemuselt ametnikule antavad teenistusalased juhised (vt lähemalt ATS § 51 lg 3 komm). Ametnikule saab teenistusalaseid juhiseid anda vaid ametnik (vt ATS § 51 lg 3).

Tuleb meeles pidada, et töökorralduslike aktidega ei tohi kehtestada seadusest erinevat regulatsiooni, küll aga seadust täpsustavat. Teenistusalastes aktides peab jääma vaid teenistuse ja ametiasutusega seotud valdkondade juurde ega tohi kehtestada teenistust mittepuudutavaid reegleid. Täpsustavad reeglid peavad teenistussuhtest ja olema põhjendatud.

Näide: Ametnikule, kelle teenistusülesandeks on isikute teenindamine teeninduspunktis, võib esitada nõude riietuda korrektselt. Kui otsustatakse aga kehtestada sellistele ametnikele ühtne vorm, siis peab selle tagama ametiasutus.

Hoolimata ametiasutuse juhi suurenenud otsustusõigusest, on ATS § 67 lg-s 2 ära määratud valdkonnad, mida tuleb asutusesiselt reguleerida. Ametiasutuses määratakse alljärgnev:

- tööaja algus ja lõpp. Tööaja algus ja lõpp võivad olla määratud kindlate kellaegadega, kui see on ametiasutuses vajalik. Teisalt võib määrata selle ka ajavahemikena, kui ametiasutuses sobib selline töökorraldus paremini. Näiteks saab määrata, et tööaeg algab tööpäeviti kella 07.00–09.00 ning tööaeg lõpeb vastavalt sellele, millal ametnik tööle saab ehk kella 15.30-17.30. Kui ametiasutuses kasutatakse erinevatele ametnikele erinevat tööajakorraldust, saab need eraldi välja tuua. Näiteks määrata ära üldised alguse ja lõpu ajad, kuid eraldiseisvalt tööaja algus ja lõpp summeeritud tööajaga töötavatele ametnikele. Sealjuures tuleb arvesse võtta tööajale kehtestatud nõudeid (vt täpsemalt ATS §-s 35 ja 36 komm-d);
- tööpäevasised vaheajad. Tööpäevasised vaheajad on pausid puhkamiseks ja einetamiseks. Siinjuures ei tohi unustada ATS § 37 lg-st 2 tulenevat miinimumnõuet ning TTOS-is ja selle alusel kehtestatud nõudeid tööpäevasistele vaheaegadele (vt täpsemalt ATS § 37 lg 2 komm);
- töö- ja puhkeaja korraldus. Selle nõude kohaselt tuleb ametiasutuses reguleerida summeeritud tööajakorraldus (vt täpsemalt 4. ptk B. 1.), valveajakorraldus (vt täpsemalt ATS § 38 komm) vms, kui neid ametiasutuses kohaldatakse;
- puhkepäevadel, riigipühadel ja pärast igapäevase tööaja lõppu ametiasutuses viibimise tingimused ja kord. Andmekaitse ja ametiasutuse turvalisuse tagamiseks tuleb kehtestada reeglid ametiasutuses viibimisele väljaspool tööaega. Olenevalt asutuse vajadustest on võimalik jätta väljaspool tööaega ametiasutuses viibimine ametniku otsustada või kehtestada ranged reeglid ja kooskõlastamise kord;
- teenistusalaste korralduste teatavakstegemise kord. Suur hulk ametniku teenistusülesannetest tekib juhi korraldustest. Ametiasutuses tuleb ära määrata, kuidas toimub korralduste edastamine, nt suuliselt, iganädalastel nõupidamistel, e-posti teel, dokumendihaldussüsteemi kaudu (vt ka ATS § 53);
- töötervishoiu ja tööohutuse üldjuhised. Selle nõude alusel peab ametiasutus määratlema ära töötervishoiu ja tööohutuse reeglid, mis kehtivad kõigile ametnikele (nt töövahendite kasutamise kord, lahtise tulega ümberkäimise kord). See aga ei tähenda, et ametiasutus ei peaks TTOS-i alusel tutvustama ametnikule tema ametikohaga seotud spetsiifilisi tööohutuse nõudeid;

- teenistusest puudumisest teatamise kord. Ametiasutuse jaoks on oluline, et ametiasutuse ülesanded saaksid täidetud. Seetõttu on ametiasutusel tarvis võimalikult vara teada saada, kui ametnik tööle ei tule, seega tuleb määrata puudumisest teatamise aeg. Selleks et ametnik ka teaks, mida ette võtta, kui ta on nt haigestunud, tuleb määratleda ka isikud, keda ametnik peab teavitama, ning vajadusel teavitamise viis. Ametiasutuse jaoks on oluline ATS §-s 64 (vt täpsemalt ATS § 64 komm) nimetatud reegli kohaldamise täpsustamine, nt kuidas peab ametnik sellisest juhtumist teavitama, mida loetakse mõistlikuks ajaks, mida loetakse lühiajaliseks, millised on isiklikud või perekondlikud takistused ja millised ei ole;
- muu ametiasutuse töökorraldust puudutav. Selle punkti alusel võib ametiasutus reguleerida muid teenistusalaseid küsimusi, mida vajalikuks peab. Tavapäraselt reguleeritakse lisaks eelnimetatud küsimustele veel kaugtöö tegemise reegleid, eririietuse kandmise nõudeid ja korda, ametnike käitumisreegleid, ametiruumide küllastamise korda, turvalisusnõudeid, lähetuste korraldust, isikliku sõiduauto kasutamise kulude hüvitamist, ametisõiduki või takso kasutamise korda, seda, millal hiljemalt peab ametnik esitama ületunnitöö, öötöö või riigipühäl töötamise vaba ajaga hüvitamise nõude, taotluste (sh teenistusest vabastamise taotluste) esitamise korda, selguse mõttes ATS §-st 60 tulenevate piirangute rakendamise reegli ja vajadusel piirangute täpsustused jne.

Erinevalt 1996. a ATS-i §-st 77 ei ole ATS § 67 lg-s 2 ära nimetatud palga maksmise regulatsiooni. See peab sisalduma ametiasutuse palgajuhendis, millele seab täpsemad nõuded ATS § 63 (vt lähemalt ATS § 63 komm).

Üldistes sisekorralduslikes reeglites või eraldiseisvas arengu- ja hindamisvestluse pidamise korras tuleks määratleda ka isikud, kes esindavad ametiasutust katseajavestlustel. Katseajavestluse läbiviijaks võib olla nt ametniku ametisse nimetamise õigust omav isik, vahetu juht, personaliüksuse esindaja või mõned neist isikutest koos. Erineva isikute ringi võib määrata juhuks, kui on teada, et katseaeg lõpeb ametniku jaoks tõenäoliselt positiivse tulemusega (ATS § 24 lg 7), ja juhuks, kui on kavas lõpetada ametniku teenistussuhe katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu (ATS § 91 lg 2).

Kuigi ATS-i 7. peatüki pealkiri on „Ametiasutuse töökorraldus“, on silmas peetud vaid ametnike kohta kehtestatavat töökorraldust. See nähtub nii ATS § 3 lg-st 2 kui ka ATS § 67 lgs-3 ja § 68 kõikides lõigetes, kus on kasutatud „ametikoha“ ja „ametniku“ mõisteid. ATS-i 7. peatükk **töötajatele** ei laiene ning selle alusel kehtestatakse ainult ametnike töökorraldus (vt lähemalt ATS § 3 komm). Töötajate puhul tuleb lähtuda TLS-i regulatsioonist. TLS-is ei ole selliste töökorralduslike aktide kehtestamist otsesõnu nõutud, kui välja arvata mõned erandid. TLS § 5 lg 1 p-s 11 ja § 28 lg 2 p-s 7 on nõutud, et kui tööandja on selliseid reegleid kehtestanud, siis peab ta neid ka töötajale tutvustama. Viite tööaja reeglitele teeb ka TLS § 47. Igal juhul on ametiasutusel mõistlik ka töötajatele sellised reeglid kehtestada ning nii on praktikas ka tehtud. Mõistlik on kehtestada ühesugused reeglid nii ametiasutuse ametnikele kui töötajatele, kui nende eripärast ei tulene vajadust eriregulatsiooni järgi. See ei tähenda, et ametiasutuse töökorralduslike aktide kohta kehtestatud sätted laieneksid töötajate töökorralduse kehtestamisele.

Kui otsustatakse kehtestada ametnikele ja töötajatele ühtne kord, tuleb korra alguses see selgelt välja tuua. Samuti tuleb sel juhul jälgida, et kord vastaks oma sisult nii TLS-le kui ATS-le ning vajadusel teha korras erisused ametnikele ja töötajatele. Tähelepanu peab pöörama ka korrektsele terminoloogiale, et oleks arusaadav millised sätted kehtivad ametnikule, millised töötajale ning millised neile mõlemaile.

Teenistusalaste aktide muutmine peab toimuma arvestades ATS §-i 68 (vt täpsemalt ATS § 68 komm) ja § 37 lg-t 3 (vt täpsemalt ATS § 37 lg 3 komm.).

B. Painsliku töökorralduse võimalused

Toetamaks töö ja pereelu ühildamist, on ATS-i lisatud säte, mis lubab ametiasutustel kohaldada oma asutustes painslikku töökorraldust ehk teenistusülesannete täitmist väljaspool

teenistuskoha asukohta (**kaugtöö**). Praegu on paljudes asutustes sellised võimalused loodud, kuid seaduses ei ole selleks selget alust. Kaugtöö kasutamise üle otsustab ametiasutus ning ametnikul endal pole õigust nõuda töötamist kaugtöö vormis. See nähtub ATS § 67 lg 3 viimasest fraasist, mis seab kaugtöö eelduseks, et teenistushuvid seda võimaldavad. Kuna eelduseks on teenistusülesannete täitmine teenistuskohal ja ametiasutuse antud töövahenditega, tuleb vältida kaugtöö kohaldamist ilma ametniku enda nõusolekuta. Ametnik ei pea täitma teenistusülesandeid oma vahenditega (nt telefon, arvuti, laud, tool, elekter).

Kaugtöö võimaldamisel on ametiasutusel **mõistlik määratleda kaugtöö** kohaldamise alused, mh kes on pädev ametniku kaugtöö otsust tegema ning millise dokumendiga see otsus kinnitatakse.

Näide: Kaugtöö kohaldamine võib olla pidev või juhuslik. Kui ametnikuga on enne ametikohale asumist kokku lepitud kaugtöö tegemine, siis võib selle kajastada ametniku ametikohale nimetamise käskkirjas. Ametnikel, kellel kaugtöö ei ole ametikohale nimetamise käskkirjas märgitud, võib olla lubatud teha kodutööd tema enda valitud ajal, tema vahetu juhi loal vms.

Kaugtöö ei erine tavalisest teenistusülesannete täitmisest millegi muu, kui täitmise asukohta poolest. Kaugtöö kasutamine ei vabasta ametnikku panustamast teenistusülesannete täitmisele kogu talle ettenähtud tööaja vältel. Väljaspool teenistuskoha asukohta töötava ametniku tööle on võimalik esitada teatud nõuded. Nõuetega saab kindlustada, et ametnik on ka kaugtöö ajal kolleegidele kättesaadav ning et ta tõepoolest tööd teeb.

Näide: Võib määrata, et ametnik peab tööajal igal ajahetkel olema telefoni teel kättesaadav, et ta peab vaatama oma e-kirju vähemalt iga tunni aja tagant, et ta peab olema valmis sellekohase korralduse saamisel teenistuskoha saabuma vms.

On ametiasutusi, kus kõik ametnikud ei pea töötama samaaegselt. ATS § 67 lg-s 3 nimetatud **muu paindliku tööaja võimalusena** võib kasutada teenistusülesannete täitmist töökohal, kuid ametnikule sobival ajal. See tuleb kõne alla nt kontoriameetnikel, kuid tavaliselt mitte ametnikel, kelle töö on klienditeenindamine või kes peavad teostama pidevat riiklikku järelevalvet (nt kinnipeetavate valvamine). Tööaja valiku võib jätta täielikult ametniku otsustada või võib ametiasutus seada sellele piirid.

Näide: Võimalik on määrata, et tööaeg ametiasutuses algab kella 07.00–09.00 ning ametnikul on endal võimalus valida sobivaim tööletulemise aeg. Samuti võib kehtestada reegli, et tavapärastel on ametnikul endal õigus teenistusülesannete täitmise aega valida, kuid ta peab arvestama planeeritud koosolekutega.

C. Töökorralduse tutvustamine ametnikule

Ametiasutuse igapäevase töökorralduse juurde kuulub **uute ametnike teavitamine** asutuse töökorraldusest. Seda tuleb teha kohe alguses, st ametniku teenistusse võtmisel (ATS § 68 lg 2). Sellekohane vajadus tuleneb muu hulgas põhimõttest, et isikult ei saa reeglite täitmist nõuda, kui neid ei ole talle teatavaks tehtud. Lisaks peab arvestama, et need dokumendid peavad ametnikule olema ka tema teenistuse vältel pidevalt kättesaadavad (ATS § 68 lg 2). Ametniku teavitamise regulatsiooni ei ole võrreldes 1996. a ATS-i § 78 lg-ga 5 muudetud, v.a tutvustamise viisi osas. Arvestades seniseid ja tuleviku võimalikke tehnoloogilisi arenguid, ei ole ATS § 68 lg-s 2 tutvustamise viisi ette kirjutatud. Ametiasutus peab valima viisi, mis tagab ametnikule tutvumise võimaluse ja peab olema hiljem võimeline tutvustamist tõendama.

Näide: Uue ametniku teavitamise viisidena võib kasutada e-kirja saatmist enne ametikohale asumist või vahetult pärast seda. Samuti töökorralduslike dokumentide tutvustamist paber kandjal. Pideva tutvumisvõimaluse tagab dokumendi püsiv avaldamine ametiasutuse veebilehel või paber kandjal käidavas kohas. Sama tulemuse saab saavutada ka dokumendi saatmisel e-kirjaga, et ametnik saaks selle endal säilitada.

Ametiasutus **esitab ametiasutuse töökorralduse ja selle muudatused** (töökorraldust reguleerivate teenistusalaste aktide kavandid) ametiasutuse ametnikele ning neid esindavatele isikutele ja organisatsioonidele vähemalt 14 kalendripäeva enne nende kehtestamist (ATS § 68 lg 1). See nõue on kujundatud ametnike jaoks alternatiivina töötajate usaldusisiku seaduse 5. peatükile, mida ametnikele ei kohaldata (töötajate usaldusisiku seadus § 17 lg 2). See ei too kaasa sisulisi muudatusi võrreldes 1996. a ATS-iga (vt 1996. a ATS-i § 78 lg 1). Kavand peab jõudma iga ametnikuni. Seda on võimalik tagada kavandi edastamisega nt e-posti teel, ametiasutuse siseveebilehel, asutuse dokumendihaldussüsteemi kaudu. Kui puudub ühtne elektrooniline teavitussüsteem, piisab ka paber kandjal kavandi väljapanekust kohta, mida kõik ametnikud külastavad. Parima teabevahetuse tagamiseks võib kasutada siinkirjeldatud viiside kombinatsioone. Kui ametiasutuse ametnikud kuuluvad ametiühingusse või muusse **esindusorganisatsiooni** või on nad valinud **esindusisiku** (nt töötajate usaldusisiku seaduse või TTOS-i alusel), tuleb kavand edastada ka neile organisatsioonidele või isikutele. Sama isikuteriingi tuleb teavitada muudest **ulatuslikest ja olulistest otsustest**, mis puudutavad ametnikke.

Näide: Sellisteks olulisteks otsusteks võivad olla struktuurimuudatused, ametiasutuse ülesannete olulised muudatused jms.

Akti kavandi edastamise eesmärk on anda võimalus sellega tutvumiseks ja soovi korral **arvamuse andmiseks** (ATS § 68 lg 1 ja 4). Akti kavandile arvamuse andmiseks on tulenevalt selle edastamise tähtajast ette nähtud 14-päevane periood (ATS § 68 lg 1). Tööajakorraldust puudutava akti kehtestamisest peab ette teatama mõistliku aja jooksul, mis võib olenevalt asjaoludest olla veelgi pikem kui 14 kalendripäeva (vt lähemalt ATS § 37 lg 3 komm). Otsustest ette teatamise tähtaega ATS § 68 lg-st 3 ei tulene. Sealjuures tuleb arvestada, et ametiasutusele esitatud ettepanekud on soovituslikud ja ametiasutus ei ole kohustatud neid järgima (ATS § 68 lg 4). Samuti ei ole ametiasutus kohustatud arvamuste saamisel akti kehtestamist edasi lükkama. Siiski peaks asutus algatatud diskussiooni võtma tõsiselt ning proovima läbirääkimiste käigus jõuda kõiki osalisi rahuldavate lahendusteni.

ATS-is ei ole täpsustatud, **kes ametiasutusest on volitatud** §-s 68 nimetatud ülesandeid täitma. Kasutatud on pelgalt ametiasutuse mõistet. Ülesannete täitja sõltub ametiasutuse sisesest tööjaotusest. Selleks ei pea olema ametnik. Uuele ametnikule aktide tutvustamise, aktide kavandite kooskõlastamise ja muude muudatuste tutvustamise ülesannet võib täita ka personaliüksuse töötaja. Täpsemalt on isik välja toodud vaid ATS § 68 lg-s 3, mis paneb just ametiasutuse juhile kohustuse tagada ametnike informeerimine muudatustest. Ametiasutuse juht võib selle volitada ka muule isikule, nii töötajale kui ametnikule.

8. PEATÜKK: Distsiplinaarmenetlus

A. Ametniku kohustuste rikkumise tagajärjed

Ametniku kohustuste rikkumine võib kaasa tuua erinevaid õigustagajärgi. Kõne alla tulevad:

- karistusõiguslikud tagajärjed (kuriteod ja väärteod KarS § 3 lg 2 tähenduses);
- distsiplinaarõiguslikud tagajärjed (ATS § 69);
- varaline vastutus (ATS § 80).

Alljärgnevas käsitluses lasub raskuskese distsiplinaarõiguslikel tagajärgedel, mis on eriomane avalikule teenistusele.

I. Karistusõiguslikud tagajärjed

Nii nagu iga teine kodanik, võib ka ametnik toime panna süüteo. Tema ametnikustaatusel ei ole karistusõiguslike tagajärgede aspektist tähtsust.

Näited:

- (1) Kui ametnik paneb toime ettevaatamatu tapmise (KarS § 113), nt liikluses, algatatakse tema suhtes kuriteo tõttu süüteomenetlus.
- (2) Kui ametnik paneb kaupluses toime tahtliku varguse (KarS § 199), algatatakse tema suhtes süüteomenetlus. Kas tegemist on kuriteoga või väärteoga, sõltub sellest, kas tegemist on varavastalise süüteoga väheväärtusliku asja või väheolulise varalise õiguse vastu (KarS § 218).
- (3) Ametnik annab teenistusalaseid soodustusi põhimõtteliselt üksnes naistele, pannes seeläbi väärteona toime meeste õiguste ebaseadusliku piiramise soo alusel (KarS § 152).

Ametnik võib ka *ametikandjana* süütegusid toime panna, kui tema ametniku kohustuste rikkumine toob samal ajal kaasa süüteo koosseisu täitmise. Seejuures võib tegemist olla süütegudega, mille võib põhimõtteliselt toime panna ka mitteametikandjast isik, ent mille osas muudab just ametikandmine ühe süüteokoosseisu tunnuseks süüteo eest määratud karistuse kaalukamaks, nt omastamine (KarS § 201), kelmus (KarS § 209) ja salakaubavedu (KarS § 391, § 392). Sellised süüteod võib kokku võtta kui **ebahtsad ametisüüteod**. Lisaks leidub süüteokoosseise, mida saavad täita üksnes ametikandjast isikud, nt võimulialdus (KarS § 291) ja riikliku järelevalve ebaseaduslik teostamine (KarS § 291¹), pistise (KarS § 293) ja altkäemaksu võtmine (KarS § 294), mõjuvõimuga kauplemine (KarS § 298¹) ja ametialane võltsimine (KarS § 299). Karistusõiguslik terminoloogia kasutab ametniku osas ametiisiku mõistet (vrd KarS § 288, KVS § 4). Sellised süüteod võib kokku võtta kui **ehtsad ametisüüteod**. Ametikandja toime pandud süütegu toob vähemalt kuritegude puhul paratamatult kaasa teenistusalase kohustuste (eelkõige ATS § 51 lg-st 4 tuleneva väärrika käitumise kohustuse) rikkumise, sest sellel on otsene seos ametnikule usaldatud ametiga.

Praktikas oleks mõistlik ja soovitatav süütegusid uurivatel asutustel ametiasutust süütegude menetlemise kulgemisest ja tulemustest **teavitada**³⁰³ Selline teavitamise soovitus on suunatud eeskätt prokuratuurile ja politseile juhtudel, kui ametniku suhtes on algatatud süüteomenetlus ja kui kohus on langetanud otsuse, samuti kui ametniku suhtes on antud vahistamismäärus. Sellise teavitamise eesmärk ja mõte on muuhulgas ka see, et oleks võimalik kindlustada lisaks karistusõiguslikele tagajärgedele ka distsiplinaarõiguslike tagajärgede saabumine, s.t algatada ametniku süüteo aluseks olnud tegevuse suhtes ka distsiplinaarmenetlus.

³⁰³ Praktikas on tulnud ette juhtumeid, kus ametiasutusel puudub õigel ajal teave ametniku suhtes algatatud süüteomenetluse kohta. Saksamaa regulatsioonis on näiteks sõnaselgelt uurimisasutuste teavitamiskohustus sätestatud (BBG § 115).

II. Varaline vastutus

Ametniku kohustuste mittejärgmine võib ametnikule kaasa tuua ka varalise vastutuse. Ametniku vastutust ametisiseses suhtes reguleerivad ATS § 80 ja § 81. Nende kohaselt on ametnik kohustatud hüvitama ametiasutusele varalise kahju, mille ta on tekitanud teenistuskohustuse süülise rikkumisega (vt põhjalikumalt ATS § 80 ja § 81 komm).

III. Distsiplinaarõiguslikud tagajärjed

Distsiplinaarvastutuse instituut on ametniku erilisest usaldussuhtest tulenev, avaliku huvi ja avaliku korra kaitseks ettenähtud kontrollimehhanism.³⁰⁴ Distsiplinaarvastutuse regulatsioon laieneb kõigile ametnikele. Siinkohal on erandiks isikud, kes tegutsevad iseseisvalt ja erapooletult (nt soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik). Kuivõrd nende isikute teenistusliku järelevalve regulatsioon on võrreldes teiste ametnikega erinev, on põhjendatud neile ka distsiplinaarvastutuse regulatsioonis erisuste tegemine. Distsiplinaarmenetlus on omane ainult avalikule teenistusele, TLS sellist regulatsiooni alates 01.07.2009 ette ei näe. Teatud distsiplinaarvastutuse erikord kehtib veel notarite ja kohtutäiturite suhtes. Distsiplinaarmenetluse reguleerimisel on lähtutud Riigikohtu praktikast ja HMS-i üldpõhimõtetest.

Seadusandja on ATS §-s 69 määratlenud distsiplinaarsüüteo mõiste.³⁰⁵ Kui ametnik rikub süüliselt oma kohustust, paneb ta sellega toime distsiplinaarsüüteo (ATS § 69), mille uurimiseks on võimalik algatada distsiplinaarmenetlus. **Materiaalne distsiplinaarõigus** reguleerib küsimust, millist ametniku tegevust või tegevusetust tuleb vaadelda kui distsiplinaarsüütegu. Ametniku kohustuste kõrval (ATS § 50, § 51) on ka teised õigusnormid, millest tulenevad ametniku kohustused või mis ametniku kohustusi konkretiseerivad (s.h määrused, ametiasutuste sisekorralduslikud aktid jne, vt lähemalt 5. ptk „Ametniku kohustused“). Distsiplinaarmenetluse läbiviimist ja kulgemist reguleerib **formaalne distsiplinaarõigus**.

1. Distsiplinaarmenetluse mõte ja eesmärk (ATS § 71)

§ 71. Distsiplinaarmenetluse eesmärk

Distsiplinaarmenetluse eesmärk on distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiire ja täielik väljaselgitamine, võimaliku süüdlase tuvastamine ning distsiplinaarkaristuse õiglane määramine.

Võrreldes 1996. a ATS-ga on ATS-s nimetatud, millist eesmärki teenib distsiplinaarmenetlus, s.o distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiire ja täielik väljaselgitamine, võimaliku süüdlase tuvastamine ning distsiplinaarkaristuse õiglane määramine (ATS § 71). Distsiplinaarõigus täidab kõigepealt **järelevalve** funktsiooni, sest distsiplinaarkaristuste regulatsiooni eesmärk on tagada ametniku kohustuste järgimine, vältida ametniku huvidekonflikti ja tagada ametniku teenistuslik sooritusvõime. Nii on distsiplinaarmenetlusel ametnike kohustuste täitmist tagav funktsioon. Samuti on distsiplinaarõiguse ülesanne kindlustada ametnikkonna hea maine. Teisest küljest on distsiplinaarõigus ning sellest tulenevad diferentseeritud õiguslikud meetmed vastukaaluks ametniku vabastamise piiratusel, mis tuleneb ametniku tähtajatu teenistus- ja usaldussuhte põhimõttest. Seega täidab distsiplinaarõigus samaaegselt nii ametnikkonna tõhusa toimimise ülesannet kui ka ametniku õiguste **kaitsmise** funktsiooni, sest distsiplinaarõiguse eesmärk on m.h tagada õiglane menetlus. Distsiplinaarõigus tagab, et avalik-õiguslik teenistus- ja usaldussuhe on ametniku tahte vastaselt lõpetatav üksnes juhul, kui on tõendatud ametniku poolt teenistuskohustuste oluline ja süüline rikkumine (ATS § 75 lg 4).

³⁰⁴ Vt ametnike distsiplinaarvastutuse kohta põhjalikult *D. Hummel/D. Köhler/D. Mayer*, Bundesdisziplinarrecht und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., Bund-Verlag GmbH, Frankfurt am Main, Nördlingen 2012; *R. Urban/B. Wittkowski*, Bundesdisziplinarrecht, 1. Aufl., C. H. Beck, München 2011.

³⁰⁵ Sarnaselt mõistetakse distsiplinaarsüütegu ka Saksamaa regulatsioonis (vrd BBG § 77 lg 1).

2. Distsiplinaarmenetluse alusmõisted

Avaliku teenistuse seaduse mõistekasutus hõlmab distiplinaarmenetluse raames kahte põhiterminit: **teenistuskohustuste rikkumine** ja **distsiplinaarsüütegu** (ATS § 69). Seejuures on distiplinaarsüütegu laiem ning samas ka määrav mõiste.³⁰⁶ See on ametniku suhtes distiplinaarmenetluse algatamise (ATS § 72 lg 1) ja karistuse määramise (ATS § 75 lg 1) aluseks. Ametniku teenistuskohustuste rikkumine tuleneb aga igal üksikjuhtumil konkreetselt kehtivast kohustusest. Distsiplinaarsüütegu eeldab niisiis vähemalt ühe teenistuskohustuse rikkumise olemasolu, kuid ei pea vaid sellega piirduma. Pigem on distiplinaarsüütegu kõikide ametniku toime pandud võimalike rikkumiste katusmõiste. Nendele kahele põhiterminile lisandub kolmandana ja kitsaima mõistena ametniku tegelik **tegu** ehk tegelik faktiline toiming, mille tulemusena on toime pandud nii teenistuskohustuste rikkumine kui ka võimalik distiplinaarsüütegu. Ka ametniku tegelikku tegu ei saa samastada kohustuste rikkumisega ning distiplinaarsüüteoga, kuigi ta võib ametniku kohustuste rikkumisega teatud juhtudel siiski kattuda. Nendest kolmest distiplinaarmenetluse aluseks olevast terminist lähtudes on võimalik ametiasutusel läbi viia süsteemne ja põhjalik ning õiguslikult vettpidav distiplinaarmenetlus.

Avaliku teenistuse distiplinaarvaidluste lahendamiseks keskse tähtsusega normide sõnastus ei ole 1996. a seaduses õnnestunud, sest see kehtestab distiplinaarkaristuse aluseks *quasi* süüteo koosseisud. Selle tagajärjeks on halduspraktikas see, et isikule määratakse distiplinaarkaristus 1996. a ATS § 84 punktides 1–3 loetletud rikkumiste eest. See võis kaasa tuua distiplinaarkaristuse meelevaldse kohaldamise. Tegelikult tuleb hinnata distiplinaarmenetluse raames seda, kas isik on täitnud enda teenistuskohustusi vastavalt avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtest tulenevatele nõuetele ehk distiplineeritult. Kui leitakse, et ei ole ning rikkumine on süüline, saab alati teha noomituse. Kui tagajärjeks on usalduse kaotus, saab ka teenistusest vabastada. Viimase otsuse lihtsustamiseks annab ATS kriteeriumid usalduse kaotuse eeldamiseks. Võrreldes 1996. a ATS-ga on ATS-s vaid üks distiplinaarsüütegu, s.o teenistuskohustuste süüline rikkumine. Teenistuskohustused tulevad eelkõige seaduse 5. peatükis sätestatud ametniku teenistuskohustustest.

3. Distsiplinaarkaristuse ja karistusõiguse vahekord

§ 70. Distsiplinaarkaristuse liigid

Distsiplinaarkaristuse liigid on:

- 1) noomituis;
- 2) põhipalga vähendamine kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks;
- 3) teenistusest vabastamine.

Karistusõigus ja distiplinaarõigus on olemuslikult erinevad. Distsiplinaarmenetluse ülesanne on tagada ühelt poolt ametniku kohustuste korrektne täitmine (**hoiatav** funktsioon) ning teiselt poolt kõrvaldada teenistusest need, kelle suhtes on usaldus kaotatud põhjusel, et käitumise laadist tulenevalt võib arvata, et ametnik ei suuda ka edaspidi tagada teenistuskohustuse täitmist (**ametnikusuhet lõpetav** funktsioon). Karistusõiguse eesmärk on seevastu muuhulgas tasuda toime pandud ebaõiglus, s.t karistus on konkreetse isiku poolt toime pandud teo õiguslik järelm. Sellest erinevusest ilmneb, et distiplinaarkaristus on kohaldatav samaaegselt kriminaalkaristusega, ilma et tekiks vastuolu topeltkaristamise (*ne bis in idem*) keeluga (vrd ATS § 75 lg 9). Samas tuleb ametnikule määratud kriminaalõiguslikku karistust arvestada distiplinaarkaristuse määramisel, s.t ametniku kriminaal- või väärteokaristus tuleb asjaoluna arvesse võtta diskretsiooniõiguse kasutamisel. Nii võib ametiasutus distiplinaarkaristuse määramisel jõuda järeldusele, et ametnikule samas asjas süüteo tõttu määratud karistus ei ole teenistuslaste huvide tagamise aspektist piisav ning kohaldada tuleb täiendavalt ka distiplinaarkaristust. Seega võib siinkohal formuleerida reegli, et ametniku suhtes määratakse lisaks juba määratud kriminaalkaristusele ka täiendavalt distiplinaarkaristus, kui see on vajalik, et tagada ametniku kohustuste järgimine või rehabiliteerida ametnikkonna maine.

³⁰⁶ Vt ka D. Hummel/D. Köhler/D. Mayer, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., Bund-Verlag GmbH, Frankfurt am Main, Nördlingen 2012, lk 77,

Näide: Kui ametnikule on küll ametiväliselt toime pandud (ettevaatamatuses) mootorsõiduki juobeseisundis juhtimise (KarS § 424) eest määratud kriminaalkaristus, kuid teenistusülesannete hulka kuulub ka mootorsõiduki juhtimine, on reeglina vajalik täiendavalt kohaldada distsiplinaar karistust, et tagada ametniku kohustuste täitmine, s.h ennetada võimalikke edaspidiseid ametniku kohustuste rikkumisi.

B. Distsiplinaarsüütegu (ATS § 69)

§ 69. Distsiplinaarsüütegu

Distsiplinaarsüütegu on teenistuskohustuse süüline rikkumine.

Ametnik paneb toime distsiplinaarsüüteo, kui ta rikub süüliselt enda teenistuskohustusi (ATS § 69). Normi **teokoosseisu** poole pealt on sätestatud koosseisuliste tunnustena teenistuskohustuste rikkumine ja süülisus. Nendele koosseisutunnustele lisandub teenistuskohustusest *per definito* veel see, et süülise rikkumise peab olema toime pannud ametnik.³⁰⁷ Seega kui täidetud on need kolm teokoosseisu tunnust, on normi **õigustagajärgede** poole peal tegemist distsiplinaarsüüteoga. Alljärgnevalt vaadeldakse lähemalt normi teokoosseisu poolt.

I. Ametniku staatuse olemasolu

On iseenesest mõistetav, et distsiplinaarsüüteo saab panna vaid avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhte raames, s.t menetlusalune peab langema ATS § 69 isikulise kohaldamisala alla. See saab olla üksnes ametnik (vt lähemalt ATS § 7 lg komm ametniku mõiste kohta). Kui ametnik on ATS §-d 14 jj kohaselt kehtivalt teenistusse nimetatud, on ta ametnik ATS § 2 p 1 kohaselt ning talle laieneb ka ATS § 69 isikuline kohaldamisala.

II. Teenistuskohustuste rikkumine

Järgnev küsimus, kas ametnik on ka rikkunud oma teenistuskohustusi, on vastatav eeskätt ATS §-des 50 jj sätestatud kohustuste kaudu. Järelikult on ametniku seaduses sätestatud kohustustel ametniku suhtes kehtestatud õigustagajärgede seisukohast kaalukas roll. Nii ametnikul kui ka ametiasutusel tuleb seega hästi tunda seaduses või seaduse alusel sätestatud kohustuste sisu (vt ATS § 50 jj komm). Käesoleva teokoosseisu tunnuse kontrollimisel tuleb tähelepanu pöörata sellele, et tegemist võib olla samaaegselt mitme kohustuse rikkumisega, mistõttu tuleb iga elujuhtumi asjaolusid põhjalikult kontrollida. Nii nagu õiguskäibes ikka, ei kujuta vähetähtsad rikkumised (nn *bagatelljuhtumid*) endast distsiplinaarsüütegu, millele peaks järgnema sanktsioon. Siin võib aga üksikjuhtumil olla keeruline anda hinnangut, kas tegemist on kohustuste rikkumisega või mitte.

Näited:

- (1) Kui ametnik on alati õigel ajal töökohal, kuid hilineb erandina üks kord, on rangelt võttes tegemist küll ATS § 51 lg-s 1 sätestatud hoolekohustuse rikkumisega (tööajanõudest kinnipidamise kohustuse rikkumine), ent samas on selline rikkumine niivõrd väheoluline, et kokkuvõttes ei ole ilmselt tegemist teenistuskohustuse rikkumisega ATS § 69 tähenduses, s.t tegemist ei ole distsiplinaarsüüteoga. Rikkumisega on tegemist aga karistamiseks ei ole alust (see ei ole proportsionaalne). Teatud juhtudel võib mitteilmumine olla oluline. Kui ametnik hilineb rohkem kui ükskord või vahel mitu korda järjest või kui hilinemisel on oluline tagajärg (nt Riigikogusse mitteilmumine), aga reeglina on ta õigeaegselt siiski kohal, tuleb konkreetset juhtumit juba detailselt kontrollida.
- (2) Samasuguse näite võib formuleerida ka dokumendi koostamise kohta, s.t kui ametnik teeb ühe lihtsa vea, ei ole ilmselt tegemist teenistuskohustuse rikkumisega. Samas, kui aga viga on kaalukas või kui lihtsat viga tehakse korduvalt või kehtvalt, tuleb konkreetse elujuhtumi

³⁰⁷ Ametniku ja avalik-õigusliku teenistussuhte olemasolu ei pea aga vältimatult vaatlema kui normi ühte teokoosseisulist tunnust, vaid kui üksnes distsiplinaarõiguse isikulist kohaldamisala määramise alust. Sellisel käsitletakse ametniku mõistet ka kirjanduses valitseva arvamuse kohaselt.

asjaoludest lähtuvalt hinnata, kas rikkumise laad annab aluse ka teenistuskohustuse rikkumise põhjendamiseks.

1. Ametialaste rikkumiste eristamine ametivälistest rikkumistest

Ametniku teenistuskohustuse rikkumise puhul tuleb hinnata, kas see on toime pandud ametialases või ametivälises tegevuses. Nimetatud eristuse vajadus tuleneb sellest, et ametniku privaatsfääri saab usaldus- ja teenistussuhte raames sekkuda piiratumalt kui ametialases suhtes, sest ametnik ei saa olla alati „teenistuses“ (vt ATS § 51 lg 1 komm). Süstemaatilisel tuleneb säärane järeldus ka ATS § 51 lg-st 4, milles erandina rõhutatakse, et ametnik peab käituma väärikalt ka väljaspool teenistust, võimaldades tõmmata ümberpööratult järelduse, et teised kohustused on määratud järgmiseks (eeskätt) ametialases tegevuses. Sellise ametivälise tegevuse „pehmemalt“ hinnatavusega järgib seadusandja eesmärki mitte tungida ebaproportsionaalselt ametniku privaatsfääri.

Küsitav on aga, mille alusel otsustatakse ametniku tegevuse kvalifitseerimine ametialaseks või ametiväliseks. Esmapilgul võib tunduda mõistlik hinnata seda selle alusel, kas ametnik rikkus kohustust tööajal või sellest väljaspool nõ *eraelus*. Kuigi **töötaja** aspekti hindamisel võib ilmnedu esimene pidepunkt ametniku tegevuse kvalifitseerimiseks, on lähemal vaatlusel määrav hoopis see, kas rikkumine kuulub sisuliselt ametiülesannete raamidesse või mitte (nn *materiaalse seose* hindamine, vt lähemalt ATS § 51 lg 1 komm).

Näited:

- (1) Kui ametnik avaldab väljaspool tööaega nt kl 22 pubis viibides talle teenistuse töttu teatavaks saanud teiste inimeste perekonna- ja eraellu puutuvaid andmeid, on tegemist ametialase rikkumisega (ATS § 55), sest esineb *materiaalne* seos ametniku teenistusülesannete täitmisega.
- (2) Kui ametnik sõidab väljaspool tööaega isikliku mootorsõidukiga sõbra sünnipäevalt koju joobeseisundis (alkoholi on väljahingatavas õhus 1,2 milligrammi ühe liitri kohta), on tegemist ametivälise tegevusega toime pandud rikkumisega, sest puudub *materiaalne* seos ametniku teenistusülesannete täitmisega. Kõne alla tuleb vaid ATS § 51 lg-s 4 sätestatud teenistuskohustuse rikkumine.
- (3) Kui ametnik solvab tavapärase töötaja raames e-kirja teel oma kolleege, on tegemist ametialase rikkumisega, sest esineb nii ajaline kui ka *materiaalne* seos teenistusülesannete täitmisega (ATS § 51 lg 4).

2. Rikutud kohustuse täpse määratlemise nõue

Oluline on distsiplinaarmenetluse läbiviimisel tuua välja konkreetne teenistuskohustus, mida ametnik on rikkunud ning olla veendunud, et see oli just selle ametniku kohustus, mitte mõne teise isiku kohustus või avaliku võimu kandja kohustus, mida ei pidanud täitma rikkumises kahtlustatav ametnik.³⁰⁸ Kõrgendatult kehtib selline nõue eeskätt ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustuse (ATS § 50) võimaliku rikkumise hindamise suhtes. See eeldab distsiplinaarmenetlust läbiviivalt ametiasutuselt põhjalikku tutvumist iga üksikjuhtumi asjaoludega ning nende sidumist seadusega, s.h erinevate ametnikule pandud kohustuste eesmärgi ja mõttega. Teenistuskohustuse rikkumise tuvastamisel on oluline silmas pidada PS § 13 lg-st 2 tuletatud määratletuse printsiipi, s.t teenistuskohustuste rikkumisega saab tegemist olla vaid juhul, kui rikutud kohustus on ametniku jaoks piisavalt arusaadav. Seega on ATS §-s 50 sätestatud ametniku tegevuse seaduslikkuse nõude rikkumine võimalik vaid juhul, kui samaaegselt tuvastatakse ka konkreetne rikutud õigusnorm. Jälgida tuleb ka rikutud normi ning konkreetse avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte vahelist materiaalselt seost, s.t rikutud normi eesmärgiks peab olema mingil viisil teenistussuhet tagada, kindlustada ja arendada. Üldiselt võib sõnastada reegli, et mida rangem on võimalik õigustagajärg ametnikule, seda selgemalt peab olema distsiplinaarmenetluse tulemusena tuvastatud teenistuskohustus, mida ametnik rikkus.

³⁰⁸ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16755&tekst=RK/3-3-1-13-01>

3. Ametniku poolt teenistusülesannete mittetäitmine

Kohustuse rikkumine ATS § 69 tähenduses on ka üldise teenistusalluvuse raames ametnikule juhise, korralduse või ametijuhendiga pandid teenistusülesannete täitmata jätmise (ATS § 51 lg 3). Samas tuleb silmas pidada, et ametniku iga kohustuse mittetäitmine ei pruugi tähendada samaaegselt veel teenistusülesannete täitmise kohustuse rikkumist, sest teenistusülesanded moodustavad vaid ühe osa kõikidest ametniku kohustustest (vt selle kohta ülevalpool). Mõnel juhul võib tekkida ametiasutuse ja ametniku vahel erimeelsusi selles, kas ametnik on kohustatud teenistusülesandeid täitma või mitte. Siin tuleb rõhutada, et ametnik ei saa oma käitumises lähtuda oma subjektiivsest arvamusest teenistussuhte olemasolu või puudumise kohta. Samas on Riigikohus rõhutanud, kui hiljem tuvastatakse, et hoolimata haldusakti puudumisest oli ametnik õigesti järeldanud, et tema teenistussuhe on lõppenud ja teenistusse ei ilmunud, siis ei saa ametnikku teenistusülesannete täitmata jätmise eest distsiplinaarkorras karistada, kuna *puudub leaalne kohustus*, mida ametnik peab täitma. Riigikohus leidis, et ametnikul ei saanud õigusvastase akti alusel tekkida kohustus, mille täitmata jätmisega saanuks kaasneda distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamine.³⁰⁹ Kui aga ametnik andis sellele vale hinnangu ja tulenevalt sellest teenistusülesandeid ei täitnud, on tema karistamine õigustatud.³¹⁰

III. Süülisus (ATS § 74)

§ 74. Süü hindamine

- (1) Ametnik vastutab distsiplinaarsüüteo eest üksnes süü olemasolu korral.**
- (2) Süü vormid on hooletus, raske hooletus ja tahtlus.**
- (3) Hooletus on ametniku teenistuskohustuse täitmiseks vajaliku hoole järgimata jätmise.**
- (4) Raske hooletus on ametniku teenistuskohustuse täitmiseks vajaliku hoole olulisel määral järgimata jätmise.**
- (5) Tahtlus on teenistuskohustuse rikkumise teadlik soovimine.**
- (6) Süü hindamisel arvestatakse ametniku haridust, töökogemust, teadmisi ja oskusi.**

Ametniku kohustuse vastu eksimine on vaid distsiplinaarmenetluse **objektiivne** pool. Täielikult on distsiplinaarsüütegu toime pandud vaid juhul, kui on täidetud ka **subjektiivne** pool, s.t ametnik on oma teenistuskohustust rikkunud **süüliselt**.³¹¹ Järgmisena peabki ametiasutus asuma tuvastama, kas ametnik on teenistuskohustuse rikkumise toime pannud süüliselt, s.t lisaks rikkumisele on distsiplinaarkaristuse kohaldamise aluseks ametniku süülisuse tuvastamine. Süülisuse hindamise aluseks on ATS § 74, mis on võrreldes 1996. a ATS-ga uus paragrahv. Kuigi ATS-s sätestatud süü vormid sarnanevad sõnastuslikust VÕS §-s 104 sätestatud süülisuse vormidega, on siiski tegemist just eraldi avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhtes kehtivate süü vormidaga. Avaliku teenistuse spetsiifilistest süüvormidest tuleb eristada ka karistusõigusliku teokoosseisu osaks olevat tahtlust ja ettevaatamatust (KarS § 15 ja § 16) ning samuti karistusõiguslikku süüd (KarS §-d 32 jj).

Kõne alla tulevad süü vormidena hooletus, raske hooletus ja tahtlus (ATS § 74 lg 2). Hooletus on ametniku teenistuskohustuse täitmiseks vajaliku hoole järgimata jätmise (ATS § 74 lg 3). Raske hooletus on ametniku teenistuskohustuse täitmiseks vajaliku hoole olulisel määral järgimata

³⁰⁹ RK 3-3-1-75-05. <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16736.16747&tekst=RK/3-3-1-75-05>

³¹⁰ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-14-07>

³¹¹ Vt ka D. Hummel/D. Köhler/D. Mayer, Bundesdisziplinarrecht und materielles Disziplinarrecht, 5. Aufl., Bund-Verlag GmbH, Frankfurt am Main, Nördlingen 2012, lk 77.

jätmine (ATS § 74 lg 4). Tahtlus on teenistuskohustuse rikkumise teadlik soovimine (ATS § 74 lg 5). Oluline on aga silmas pidada, et tahe ei pea olema suunatud teole vaid selle tagajärjele, sest vastasel korral oleks raske paljudel juhtudel tahtlust eitada (sarnaselt VÕS §-le 104). Ametniku süülisuse hindamisel on määravaks keskmise mõistliku vaateleja *objektiivne* perspektiiv. Süü vormi määratlemisel tuleb ametiasutusel arvestada ka konkreetse ametniku *subjektiivseid* omadusi, s.h haridust, töökogemust, teadmisi ja oskusi (ATS § 74 lg 6). Konkreetse rikkumise puhul tuleb küsida, kas ametniku subjektiivsed omadused pidid objektiivse vaateleja jaoks mõjutama tema poolt ametniku süülisusele antavat hinnangut. Kõik süü vormid on aluseks ametniku distsiplinaarsüüteo jaatamisele, kuid süü vormi tuleb arvesse võtta distsiplinaarkaristuse määra valimisel (ATS § 75 lg 2 p 1).

Näide: Ametnikule A määratakse teenistusülesandena täitmiseks ekslikult ametniku B pädevusse kuuluv teabenõudele vastamine, kuid ametnik jättis selle tähelepanuta ega organiseerinud ülesande ümbersuunamist.

Sellise sisuga kaasuses on Riikohus leidnud, et eksimus oli välditav kaebaja hoolikamal suhtumisel oma teenistusülesannetesse.³¹² Kuivõrd teabenõue suunati vastamiseks kaebajale ja asjaoludest (muu hulgas dokumendiregistri väljavõttest) nähtuvalt vastutavat ametnikku ei muudetud, tulnuks kaebajal kahtluse korral täpsustada, kas mõni teine ametnik vastab kaebajale suunatud teabenõudele, ja organiseerida vastutava ametniku muutmine. Kaebaja seda ei teinud ning vastutavat ametnikku ei muudetud. Seega vastutas ametnik sellisel juhtumil teabenõudele tähtaegselt vastamata jätmise eest. Ka juhul, kui ametnikule määratakse täitmiseks ekslikult kellegi teise pädevusse kuuluv ülesanne, ei või ta seda tähelepanuta jätta, vaid peab organiseerima ülesande ümbersuunamise või selle ise täitma.

IV. Ühtse distsiplinaarkaristuse reegel (ATS § 75 lg 8)

1. Ühe distsiplinaarkaristuse määramine samaaegselt mitme seotud rikkumise eest

ATS § 69 sõnastuse kohaselt on distsiplinaarsüütegu teenistuskohustuse süüline rikkumine. Nii võib grammatilise tõlgenduse kohaselt esmapilgul lihtsustatult järeldada, et igale teenistuskohustuse rikkumisele saab vastata vaid üks distsiplinaarsüütegu, s.t ühe distsiplinaarsüüteo saab moodustada vaid üks teenistuskohustuse rikkumine. Siiski on seadusandja distsiplinaarmentluses sätestanud eraldi sõnaselgelt reegli, et mitme teenistuskohustuse rikkumise eest tuleb määrata vaid üks distsiplinaarkaristus, s.t mitu teenistuskohustuste rikkumist moodustavad üldjuhul ühe distsiplinaarsüüteo, välja arvatud juhul, kui rikkumised on iseseisvad ega ole üksteisega sisuliselt ja vahetult seotud (ATS § 75 lg 8). Selle taga seisab kaalutlus, et üksikute ja iseseisvate tegude kaudu ametniku kohustuste mitmekordne rikkumine moodustab reeglina ühtse distsiplinaarsüüteo, mida tuleks uurida ühes menetluses ning mille suhtes kohaldatakse ühte distsiplinaarkaristust. Määrav on üksnes see, kas ametniku tegu või teod moodustavad tervikuna ühe teenistuskohustuste rikkumise või mitme **iseseisva** kohustuste rikkumise. Kui distsiplinaarmentluse käigus ilmneb, et ametnik on toime pannud mitu iseseisvat kohustuste rikkumist, on võimalik need selliselt uurimisse ka hõlmata. Oluline on esile tuua, et ATS § 75 lg 8 ei räägi mitte tegudest ega tegude kogumist, vaid sellest, kas mitu teenistuskohustuste rikkumist võivad moodustada ühe distsiplinaarsüüteo, millest lähtuvalt tuleb otsustada ka distsiplinaarkaristuse määramine. See ei tähenda seda, et iga eraldiseisev tegelik tegu ehk tegelik *faktiline toiming* ei peaks olema põhjalikult uuritud ja iseseisvalt tõendatud. Seadusandja on lihtsustanud õiguse kohaldamist selliselt, et sama laadi ning sisuliselt ja vahetult seotud eraldiseisvad teod oleksid käsitletavad tervikuna.

Näited:

- (1) Kui ametnik omastab isikliku kasu nimel seadusevastastelt 6 kuu jooksul igakuiselt ametiasutuse vara, on faktiliselt tegemist küll mitme eraldiseisva teoga, ent ATS § 75 lg 8 kohaselt tuleb ametniku seda laadi üksikud teod lugeda üheks teenistuskohustuse rikkumiseks ning määrata tuleks üks distsiplinaarkaristus. Seega ei saa üldjuhul toodud näites määrata ATS § 75 lg 8 tõttu ametnikule 6 korda erinevat distsiplinaarkaristust.

³¹² RKHKo 22.10.2012, 3-3-1-46-12.

- (2) Kui aga ametnik paneb küll toime 6 kuu jooksul igakuiselt isikliku kasu nimel ametiasutuse vara omastamise, ent samas avaldab igakuiselt süüliselt ka temale ametialaselt usaldatud informatsiooni (isikuandmeid), on tegemist üksteisega sisuliselt ja vahetult mitteseotud rikkumistega ning karistused määratakse eraldi vara omastamise ja andmete avaldamise eest.

Nii võib ametnikule määrata ka paralleelselt mitu distsiplinaarkaristust, kui ametniku kohustus on selgelt seaduses sätestatud ja piiritletud, nt vaikumiskohustus (ATS § 55), teavitamiskohustus (ATS § 58) või tegevuskeelu rikkumine (ATS § 60 lg 4). Seejuures on ametiasutusel hindamisruum, kas viia läbi üks tervik distsiplinaar menetlus või menetleda iga rikkumist eraldi menetluses. Raskem on mitme eraldiseisva distsiplinaarkaristuse määramist põhjendada siis, kui tegemist on üldiselt generaalklausli tüüpi formuleeritud kohustustega, nt ametniku tegevuse seaduslikkus (ATS § 51), üldine käitumiskohustus (ATS § 51 lg 1) või üldine teenistusalluvus (ATS § 51 lg 2). Siinkohal tuleb hinnata rikkumise iseloomu.

Igal juhul on tegemist ATS § 75 lg 8 mõistes iseseisva rikkumisega, kui eelmise sisuliselt sama rikkumise eest on juba määratud distsiplinaarkaristus. Nii on jätkuv mõjuva põhjuseta teenistusest puudumine pärast distsiplinaarkaristuse määramist uus süütegu, mille eest võib määrata ametnikule uue karistuse.³¹³

2. Ühe ja sama sisuga karistuse mitmekordne määramine samaaegselt mitme erineva teo eest

Teenistuskohustuste rikkumise eest määratakse mitu distsiplinaarkaristust, kui rikkumised on iseseisvad ega ole üksteisega sisuliselt ja vahetult seotud (ATS § 75 lg 8). Viidatud sätte valguses võib küsida, kas ametnikule võib määrata samaaegselt ühe ja sama sisuga distsiplinaarkaristuse iseseisvate ning üksteisega vahetult mitteseotud rikkumiste eest. Ametnikule kahe rangeima karistuse korraga määramine näib terve mõistuse seisukohalt küsitav. Samas on seaduse eesmärk ka see, et iga distsiplinaarsüüteo juures nähtuks, millist karistust see väärrib. Mitme karistuse ühtejärke nimetamist kui tavamõistusele vastuolulist tulemust tuleb tasakaalustada tõlgendamise teel, mida on teinud edukalt Tallinna Ringkonnakohus³¹⁴, kes eristas teenistusest vabastamist kui distsiplinaarsüüteo raskusele antavat hinnangut ning teenistuja faktilist teenistusest vabastamist. Kuigi kaebaja puhul on kahe distsiplinaarsüüteo suhtes leitud, et rikkumise tulemuseks peab olema teenistusest vabastamine, ei saa sellest järeldada, et kaebaja on teenistusest vabastatud kaks korda. Siinkohal ei ole oluline määratleda, kumma eelnimetatud rikkumise eest kaebaja faktiliselt teenistusest vabastati, sest kaebaja õiguste riive seisukohast ei ole sellel sisulist tähtsust. Lisaks võib märkida, et teenistusest vabastamise käskkiri ei ole mitte üksnes distsiplinaarkaristusliku tähendusega haldusakt, vaid sellel on ka raamatupidamislik tähendus, millest sõltub nt palga maksmise lõpetamine. Seega ei ole mõeldav, et teenistusest vabastatakse kahe erineval ajal tehtud käskkirjaga.³¹⁵

³¹³ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10649,19084&tekst=RK/3-2-1-119-00>.

³¹⁴ TlnRKo, 17. mai 2011, haldusasi 3-10-457, p 10.

³¹⁵ http://www.riigikohus.ee/vfs/1139/Teenistusvaidlused_L_Kanger.pdf, lk 26.

Ülevaade 1: Distsiplinaarsüüteo kontrollskeem (ATS § 69)

A. Ametnik: avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte olemasolu (ATS § 7 lg 1)

Esmalt sõltub distsiplinaarmenetluse algatamise lubatavus sellest, kas on tegemist ametnikuga. Avalik-õigusliku teenistus ja usaldussuhtega on tegemist, kui isik on ametnikuna teenistusse nimetatud (ATS §-d 14 jj).

B. Teenistuskohustuse rikkumine (ATS § 69)

I. Bagatelljuhtumid

Teatud juhtudel on tegemist vähetähtsate rikkumistega, mis võivad küll kujuta endast distsiplinaarsüütegu, ent mis ei vääri karistamist (nn *bagatelljuhtumid*). Sellised juhtumid välistatakse, sest need ei kujuta endast teenistuskohustuste märkimisväärset rikkumist. Sellistele juhtumitele võib ametiasutus jätta ATS § 72 lg 2 alusel distsiplinaarmenetluslikult reageerimata.

II. Ametniku ATS §-d 50 jj sätestatud kohustuste rikkumine

Järgnev küsimus, kas ametnik on rikkunud enda teenistuskohustusi, on vastatav eeskätt ATS §-des 50 jj sätestatud kohustuste kaudu.

III. Ametisese ja ametivälise suhte eristamine

Kuigi tööaja aspekti hindamisel võib ilmnedä esimene pidepunkt ametniku tegevuse kvalifitseerimiseks, on lähemal vaatlusel määrav hoopis see, kas rikkumine kuulub sisuliselt ametiülesannete raamidesse või mitte (nn *materiaalse seose* hindamine).

C. Süülisus (ATS § 69)

I. Objektivne perspektiiv (ATS § 74 lg 2)

Ametniku süü vorm määratletakse kõigepealt lähtuvalt keskmise mõistliku ametniku objektivist perspektiivist. Süü vormidena tulevad kõne alla hooletus (ATS § 74 lg 3), raske hooletus (ATS § 74 lg 4) ja tahtlus (ATS § 74 lg 5).

II. Ametniku subjektiivsed omadused (ATS § 74 lg 6)

Ametniku süü vormi määratlemisel lähtudes objektivist perspektiivist arvestatakse ametniku subjektiivseid omadusi, s.t kas ametniku subjektiivsed omadused pidid objektivse vaateleja jaoks mõjutama süülisusele antavat hinnangut. Ametniku subjektiivsed omadused on haridus, töökogemus teadmised ja oskused (ATS § 74 lg 6).

D. Distsiplinaarsüüteo ühtsus (ATS § 75 lg 8)

Kui teenistuskohustuste rikkumised on iseseisvad ega ole üksteisega sisuliselt ja vahetult seotud, loetakse see üheks ja samaks distsiplinaarsüüteoks.

E. Tulemus

Kui nimetatud tingimused on täidetud, on ametnik toime pannud distsiplinaarsüüteo. Ametniku distsiplinaarsüüteo ühtsuse põhimõtte kohaselt määratakse ametniku sisuliselt ja vahetult seotud rikkumiste eest üks distsiplinaarkaristus.

C. Distsiplinaarmenetluse algatamine (ATS § 72)

§ 72. Distsiplinaarmenetluse algatamine

(1) Distsiplinaarmenetluse võib algatada ametisse nimetamise õigust omav isik käskkirjaga või korraldusega, kui on teada piisavalt faktilisi asjaolusid distsiplinaarsüüteo toimepanemise kohta.

(2) Distsiplinaarmenetluse algatab ametisse nimetamise õigust omav isik käskkirja või korraldusega, kui on teada piisavalt faktilisi asjaolusid distsiplinaarsüüteo toimepanemise kohta ja kui on põhjendatud alus arvata, et distsiplinaarsüüteo aluseks olev teenistuskohustuse rikkumine on oluline.

(3) Distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirjas või korralduses määratakse distsiplinaarmenetluse läbiviija ja läbiviimise tähtaeg, kirjeldatakse teadaolevaid asjaolusid ning nimetatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatav ametnik.

(4) Distiplinaarmenetluse algatamise käskkiri või korraldus toimetatakse distiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavale ametnikule kätte distiplinaarmenetluse algatamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul.

(5) Kui distiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatava ametniku tuvastamise aluseks olevad asjaolud ei ole piisavad, võib sellise ametniku distiplinaarmenetluse algatamise käskkirjas või korralduses jätta ajutiselt nimetamata. Sellisel juhul toimetatakse distiplinaarmenetluse algatamise käskkiri või korraldus distiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatavale ametnikule kätte nimetatud ametniku tuvastamise päevale järgneva viie tööpäeva jooksul.

Distiplinaarmenetluse käigus tuvastatakse kõigepealt asjaolud. Seejärel hakatakse tuvastama, kes võib olla süüdlane ning kas isikud on oma tegevusega rikkunud teenistuskohustusi või mitte. Juhul kui leitakse, et tegemist on distiplinaarsüüteoga, tuleb süüdlasele määrata õiglane karistus. Teatud juhtudel võib leida, et asjaolu oli olemas ja tegutsenud inimesed samuti, aga kuna rikutud õigusnormi ei olnud, siis ei olnud ka distiplinaarsüütegu.

I. Distiplinaarmenetluse algatamine ametiasutuse initsiatiivil

Distiplinaarmenetlust ei ole alati kohustust alustada. Kui on teada piisavalt faktilisi asjaolusid distiplinaarsüüteo toimepanemise kohta, *võib* ametisse nimetamise õigust omav isik käskkirjaga või korraldusega algatada distiplinaarmenetluse (ATS § 72 lg 1). Nimetatud juhul on distiplinaarmenetlust algatavale isikule antud hindamis- ja kaalutusruum. Distiplinaarmenetluse alustamise kohustus on ametisse nimetamise õigust omaval isikul vastavalt ATS § 72 lg-le 2 alati siis, kui on põhjendatud alus arvata, et distiplinaarsüüteo aluseks olev teenistuskohustuse rikkumine on oluline (analoogia *legaliteedipõhimõttega*).³¹⁶ Sisuliselt kehtestab ATS § 72 lg 2 ametisse nimetamise õigust omavale isikule iseseisva kohustuse, mille süülise rikkumise tagajärg võib olla distiplinaarkaristus. Olulisuse hindamise mõõdupuu tuleneb ATS § 75 lg-test 5 ja 6.

II. Distiplinaarmenetluse algatamine ametniku enda avalduse alusel

Kuigi see ei ole seaduses sõnaselgelt nimetatud, on ametnikul alati võimalus teha avaldus distiplinaarmenetluse algatamiseks ka enda suhtes, mille korral on ametiasutusel õigus otsustada distiplinaarmenetluse algatamise või mittealgatamine. Ametniku enda suhtes distiplinaarmenetluse algatamiseks avalduse tegemine on mõistlik, kui see võimaldab ametnikul vabaneda tema suhtes kogunenud kahtlustest võimaliku distiplinaarsüüteo toimepanemise kohta. Ametniku initsiatiivil tema enda suhtes läbiviidavat menetlust võib nimetada nõ *„enesepuhastamise“* menetluseks. Igal juhul tuleb ametnikul selgelt ning arusaadaval viisil kirjeldada, milles seisnevad tema suhtes kahtlused, sest üksnes sellisel juhul on võimalik jaatada ametniku üldist õiguskaitsevajadust avalduse menetlemiseks.³¹⁷

III. Algatamise pädevus ja vorm

Distiplinaarmenetluse **algatamise** õigus on üksnes ametniku ametisse nimetamise õigust omav isikul (ATS § 72 lg 1 ja lg 2), kuid menetluse **läbiviimise** õiguse osas on seadusandja näinud ette võimaluse selle ülesande delegeerimiseks muule isikule, s.h vajaduse korral ka ametiasutuse töötajale.

Distiplinaarmenetlus algatatakse käskkirja või korraldusega (ATS § 72 lg 1 ja lg 2), milles määratakse distiplinaarmenetluse läbiviija ja läbiviimise tähtaeg, kirjeldatakse teadaolevaid asjaolusid ning nimetatakse distiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatav ametnik (ATS § 72 lg 3). Algatamise käskkirjas või korralduses peavad menetluse läbipaistvuse huvides selguma asjaolud, mille pinnalt distiplinaarmenetluse algatamine otsustati. Võimalusel märgitakse

distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirja ka kohustus, mille rikkumist eeldatakse. Siinkohal ei ole tegemist **haldusakti** andmisega, mistõttu on kasutatud termineid käskkiri ja korraldus.

IV. Ametniku teavitamine distsiplinaarmenetluse algatamisest (ATS § 72 lg 3 ja lg 4)

Üks olulisi haldusmenetluse põhimõtteid on isiku teavitamine tema suhtes alustatud menetlusest. Sellest lähtuvalt on ka menetlusosalisel, kelle suhtes on algatatud distsiplinaarmenetlus, õigus teada, milles teda süüdistatakse ning millise distsiplinaarrikkumisega on tegemist, et isikul oleks võimalik oma õigusi menetluses kaitsta (vt ATS § 7 lg-d 4 § 73 lg 9). Distsiplinaarmenetluse **algatamise käskkirjas või korralduses** avaldatakse ATS § 72 lg 3 kohaselt distsiplinaarmenetluse läbiviija (vt lähemalt ATS § 73 komm menetluse läbiviija osas) ja läbiviimise tähtaeg, kirjeldatakse teadaolevaid asjaolusid ning nimetatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatav ametnik.

Distsiplinaarmenetluse algatamise fikseerimise tähtsust on rõhutanud Riigikohus juba 1996. a ATS-i ajal. Selleks et tagada korrektne menetlus, tuleb ametnik kahtlustatavaks lugeda ja talle distsiplinaarmenetluse käskkirja tutvustada kohe pärast seda kui on tekkinud alus arvata, et see ametnik võib olla süüteo toime pannud. Ametniku teavitamata jätmisega distsiplinaarmenetluse alustamisest rikub ametiasutus ametniku õigust end distsiplinaarmenetluses kaitsta.³¹⁸ Selle nõude eesmärgiks on kaitsta menetlusosalist tagaselja tehtavate otsuste eest, anda võimalus esitada omalt poolt asja lahendamiseks tähtsust omavaid faktilisi asjaolusid, selgitusi, tõendeid ja põhjendusi, kaitsta oma õigusi, tutvuda enda kohta kogutud ja väidetava süüteoga seonduva informatsiooniga ning avaldada arvamust kavandatava haldusaktiga süüksarvatava teo kvalifikatsiooni ja määratava karistuse kohta. Ametnikul peab olema reaalne võimalus selles menetluses oma õigusi kaitsta. Õiguste reaalse kaitse tagamiseks tuleb isikut teavitada, millistes rikkumistes teda süüdistatakse, ning tal peab olema võimalik tutvuda väidetava süüteoga seonduva informatsiooniga.³¹⁹

Seega tuleb menetlusosalist distsiplinaarmenetluse algatamisest viivitamata teavitada ning anda talle võimalus distsiplinaarmenetluse käigus esitada oma selgitused (ATS § 72 lg 4). Menetlusosalisel, kelle suhtes on algatatud distsiplinaarmenetlus, on õigus teada, millises teenistuskohustuse rikkumises teda süüdistatakse, et isikul oleks võimalik oma õigusi menetluses kaitsta. Samuti võib ametnikku teavitada sellest, et tal on õigus esindaja nimetamisele ning et tal on õigus tutvuda distsiplinaarmenetluse materjalidega menetluse igas etapis ja esitada menetluse jooksul asjassepuutuvaid taotlusi (ATS § 73 lg 9). Eeltoodud teavitamisreeglitest ilmneb, et distsiplinaarmenetluse läbiviijal tuleb ametnikule tagada õigusriiklikke nõudeid järgiv menetlus.

V. Erandina ametniku ajutiselt teavitamata jätmine (ATS § 72 lg 5)

Distsiplinaarmenetluse algatamisel võib distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirja või korralduse kättetoimetamine (vt lähemalt ATS § 4 komm dokumendi kättetoimetamise osas) ja sellega ka ametniku teavitamine ära jääda ATS § 72 lg 5 ls 1 kohaselt üksnes ajutiselt, kui on vajalik tuvastada distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatava ametniku väljaselgitamiseks vajalikud asjaolud. See võib juhtuda olukorras, kus distsiplinaarmenetluse läbiviijal on esialgu teada vaid aset leidnud sündmus, kuid puuduvad andmed selle kohta milline ametnik võib olla sündmuse põhjustanud.

Näide: Ametniku kohe teavitamine võib ära jääda juhul, kui on kadunud dokumendid, avaldatud asutusesisene teave, jäänud vajalikud ukсед lukustamata. Sellistel juhtudel ei ole enne menetluse läbiviimist sageli teada milline ametnik süüdi võib olla. Selliseks erandiks ei ole tavaliselt alust juhtudel kui distsiplinaarmenetlus algatati põhjusel, et ametnik hilines, oli joobes või andis õigusvastase haldusakti.

Kui need asjaolud on tuvastatud, tuleb ATS § 72 lg 5 ls 2 kohaselt ametnikku viivitamata menetluse algatamisest teavitada, toimetades ametnikule viie tööpäeva jooksul kätte

³¹⁸ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16727.16733&tekst=RK/3-3-1-46-12>

³¹⁹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16727.16733&tekst=222530036>,
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-46-12>

distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirja või korralduse. Juhul kui tuvastatakse, et isik ei olnudki süüdi, vormistatakse selle kohta tulenevalt ATS § 76 lg-st 2 haldusakt (vt lähemalt ATS § 76 komm karistuse vormistamise osas). Kui distsiplinaarmenetlust viidi läbi mitme ametniku suhtes, siis võib menetluse lõpetada mitme haldusaktiga, s.o ühe suhtes karistuse resolutsiooni sisaldav haldusakt (ATS § 76 lg 1) ning teise suhtes karistamata jätmise resolutsiooni sisaldav haldusakt (ATS § 76 lg 2).

D. Distsiplinaarmenetluse läbiviimine (ATS § 73)

§ 73. Distsiplinaarmenetluse läbiviimine

(1) Distsiplinaarmenetluse läbiviimise õigus on distsiplinaarmenetluse algatajal või tema poolt selleks volitatud isikul.

(2) Distsiplinaarmenetluse läbiviija kogub distsiplinaarsüüteo kohta tõendeid.

(3) Ametnikule, keda kahtlustatakse distsiplinaarsüüteo toimepanemises, peab andma võimaluse esitada kirjalik seletus distsiplinaarsüüteo kohta. Selleks antakse ametnikule aega vähemalt viis tööpäeva käesoleva seaduse § 72 lõikes 3 nimetatud käskkirja või korralduse kättetoimetamise päevast arvates.

(4) Distsiplinaarmenetluse läbiviija võib nõuda sama ametiasutuse ametnikult või töötajalt, kes viibis distsiplinaarsüüteo toimepanemise juures või kellele on teada distsiplinaarsüüteo asjaolud (edaspidi tunnistaja), kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis seletust distsiplinaarsüüteo kohta ja tunnistaja on kohustatud niisuguse seletuse andma. 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.

(5) Distsiplinaarmenetluse läbiviija koostab distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte, allkirjastab selle ja esitab distsiplinaarkaristuse määramise õigust omavale isikule otsustamiseks.

(6) Distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte sisaldab vähemalt järgmisi andmeid:

- 1) distsiplinaarsüüteo toimepannud ametniku ees- ja perekonnanimi ning ametikoht;**
- 2) distsiplinaarsüüteo aluseks olev rikutud teenistuskohustus;**
- 3) asjas kogutud tõendid;**
- 4) distsiplinaarsüüteo kirjeldus ning toimepanemise aeg ja koht;**
- 5) ettepanek karistamise, sealhulgas karistuse liigi kohta, või karistamata jätmise kohta koos põhjendusega.**

(7) Enne distsiplinaarkaristuse määramise otsustamist peab distsiplinaarmenetluse läbiviija või distsiplinaarkaristuse määraja andma distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte ametnikule kätte allkirja vastu või kui see ei ole võimalik, siis toimetama kokkuvõtte kätte posti teel tähtkirjaga ametniku elukoha aadressil või ametniku nõusolekul elektrooniliselt ning andma ametnikule võimaluse esitada viie tööpäeva jooksul kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis oma arvamus ja vastuväited distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte kohta.

(8) Kui distsiplinaarkaristuse määraja ei olnud distsiplinaarmenetluse läbiviija, siis on tal õigus ametnikku enne karistuse määramist isiklikult küsitleda. Selline vestlus protokollitakse.

(9) Ametnikul, keda distsiplinaarsüüteo toimepanemises kahtlustatakse, ja tema esindajal on õigus tutvuda distsiplinaarmenetluse materjalidega menetluse igas etapis ja esitada menetluse jooksul asjassepuutuvaid taotlusi.

I. Distsiplinaarmenetluse läbiviimise üldised reeglid

Eriti oluline on, et ametniku õigustesse kohati intensiivselt sekkuv distsiplinaarmenetlus viidaks läbi õigusriigile kohaselt. Sellest eesmärgist kantuna on uues seaduses konkretiseeritud menetlusosaliste õigusi ja kohustusi. Seadus annab ametnikule mitmed õigusi, s.h ulatusliku õiguse teabe saamiseks (ATS § 73 lg 9) ja ärakuulamiseks ning seletuste andmiseks (ATS § 73 lg 3 ja lg 7). Ametniku seisukoha väljendamiseks antud õigused on aga seotud viiepäevaste tähtaegadega. Neid tähtaegu loetakse tööpäevades. Distsiplinaarmenetluse algatamise aspektist on eriti oluline silmas pidada ATS § 72 lg 3, mis tagab puudutatud ametniku **teavitamise** menetluse algatamisest käskkirja või korralduse kättetoimetamise (vt lähemalt ATS § 4 komm kättetoimetamise osas) kaudu ning sellega ametniku jaoks läbipaistva menetluse.

Tähtaja määramine distsiplinaarmenetluse algatamise käskkirjas või korralduses ei oma mõju distsiplinaarmenetluse õiguspärasusele. Selle tähtaja rikkumise korral ei teki ametnikul, kelle tegevust distsiplinaarmenetluse käigus uuritakse õigust tugineda menetlusnormide rikkumisele. Tähtaeg on teenistusala korraldus distsiplinaarmenetluse läbiviija jaoks ning kui ta ei suuda etteantud tähtaja jooksul ülesannet täita, võib talle tähtaja andnud isik seda pikendada. Nii distsiplinaarmenetluse tähtaja määramisel kui pikendamisel peab arvestama ATS §-s 77 sätestatud tähtaegadega, eelkõige maksimaalselt **6 kuu pikkuse** menetlemise ajaga. Kui tegemist ei ole eriliselt keeruka distsiplinaarasjaga, mille raames tuleb läbi töötada suur hulk dokumente või teostada keeruline juriidiline analüüs, on mõistlik anda distsiplinaarmenetluse läbiviijale menetluse läbiviimiseks aega mõni nädal. Ka keeruka distsiplinaarmenetluse tähtaja pikkuseks ei saa määrata 6 kuud. Tähtaja määramisel peab arvestama, et pärast kokkuvõtte valmimist oleks piisavalt aega ametniku seisukoha saamiseks, selle analüüsimiseks ja haldusakti vormistamiseks. Võib ka juhtuda, et ametisse nimetamise õigust omav isik ei ole rahul distsiplinaarmenetluse kokkuvõttega ning palub seda veel täiendada. Aega peab jääma ka selleks.

Karistusõigusega võrreldes ei pruugi distsiplinaarmenetluses tõendamisstandardid olla sama kõrged. Distsiplinaarvõimu teostajal on süüteo (väärteo või kuriteo) menetlejaga võrreldes ulatuslikum kaalutusruum asjaolude hindamisel vaatamata sellele, et teenistusest vabastamine võib ametniku jaoks olla raskemgi tagajärg kui väärteo eest määratav rahaträhv. Siiski peab ka distsiplinaarvõimu teostaja poolt distsiplinaarsüüteo subjektiivsele küljele antav hinnang tuginema tõenditele, mitte pelgalt kahtlustele.³²⁰

II. Distsiplinaarmenetluse kokkuvõte (ATS § 73 lg 5 ja 6)

Distsiplinaarmenetluse kokkuvõte sisaldab vähemalt järgmisi andmeid:

- distsiplinaarsüüteo toimepannud ametniku ees- ja perekonnanimi ning ametikoht;
- distsiplinaarsüüteo aluseks olev rikutud teenistuskohustus;
- asjas kogutud tõendid;
- distsiplinaarsüüteo kirjeldus ning toimepanemise aeg ja koht;
- ettepanek karistamise, sealhulgas karistuse liigi kohta, või karistamata jätmise kohta koos põhjendusega.

Rikutud teenistuskohustuste fikseerimisel distsiplinaarmenetluse kokkuvõttes (ATS § 73 lg 6 p 2) on oluline tuua välja konkreetne teenistuskohustus, mida ametnik on rikkunud ning olla veendunud, et see oli just selle ametniku kohustus, mitte mõne teise isiku kohustus või ametiasutuse kohustus, mida ei pidanud täitma just see ametnik.³²¹

³²⁰ TlnRko, 4. veebruar 2011, haldusasi 3-09-2021, p 12.

³²¹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16755&tekst=RK/3-3-1-13-01>

Teenistuskohustuste rikkumine saab olla üksnes konkreetse iseloomuga tegu (nii tegevus kui ka tegevusetus), mistõttu ei ole võimalik teenistuskohustuste rikkumisena vaadelda ametniku üldist hooletut suhtumist, vaid selline hooletus peab väljenduma konkreetsetes tegudes.³²² Samuti ei saa igal juhul teenistuskohustuste rikkumisena käsitleda ametniku võimetust teatud ülesandeid täita.³²³ Mittetoimetulek teenistusülesannetega tuleb tuvastada katseaja jooksul või kui see tekkis pärast katseaja lõppu, on võimalik teenistusest vabastamine ATS § 92 alusel, mitte aga distsiplinaarkaristusena.

ATS § 73 lg 6 p 4 kohaselt tuleb distsiplinaarmenetluse kokkuvõttesse märkida süüteo toimepanemise aeg. See on oluline hindamaks distsiplinaarvastutusele võtmise tähtaegsust. Ühekordse ja konkreetse teona määratletava süüteo puhul on selle toimepanemise aja kindlakstegemine üldjuhul lihtne. Keerulisem on see jätkuva süüteo ja tegevusetuse puhul. Üks jätkuva süüteo vorme võib olla tegevusetus ja selle puhul ei ole lihtne öelda, millal tegevusetus algas. Tegevusetuse algusaja saab seostada vastava kohustuse täitmiseks ettenähtud perioodiga ning selle perioodi lõppedes kohustuse täitmisel viivitusse jäämisega. Kokkuvõttes tuleb ka nii jätkuva süüteo kui tegevusetuse puhul lahti kirjutada, millisel vahemikul muutus tegevus või tegevusetus etteheidetavaks.³²⁴

III. Ametniku arvamus distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte kohta (ATS § 73 lg 7)

1996. a ATS-i regulatsioon, kus seletuse esitamiseks ei ole kindlat tähtaega antud, on tekitanud praktikas probleeme. Näiteks on antud isikule oma arvamuse ja vastuväidete esitamiseks aega üks päev.³²⁵ Selline äärmiselt lühike vastamistähtaeg on ebamõistlik selle haldusmenetluslikus tähenduses ning ei ole kooskõlas hea halduse tavaga, mis näeb ette, et haldussuhte osalisele antakse oma seisukohtade esitamiseks mõistlik tähtaeg õiguste kaitse efektiivse realiseerimise tagamiseks. Selleks et ametnik saaks distsiplinaarmenetluses tulemuslikult oma seisukohti kaitsta, peab ta teadma, milline info on juba ametiasutuse kätte kogutud ning kas see on tõene ja täielik. Selleks peab ametnikul olema tema nõudel juurdepääs kõigile menetlusega seotud dokumentidele. ATS § 73 lg 9 kohaselt on isikul, kelle suhtes distsiplinaarmenetlust läbi viiakse, ja tema esindajal õigus tutvuda distsiplinaarmenetluse materjalidega menetluse igas etapis ja esitada menetluse jooksul asjassepuutuvaid taotlusi.

Vahet tuleb teha ametnikult tunnistajana võetud seletuse või enne distsiplinaarmenetluse alustamist võetud seletuse ning menetluse käigus ATS § 73 lg 3 alusel võetava seletuse vahel.³²⁶ Kui distsiplinaarkaristuse määramisel soovitakse tõendina kasutada seletust, mille ametnik oli andnud enne kui talle teatati, et tema on kahtlustatav (ATS § 72 lg-d 3-5), tuleb arvestada sellega, et see ei pruugi olla asjakohane. Seda põhjusel, et ametnikul puudus teadmine oma menetluslikest õigustest, nt õigusest mitte anda end kahjustavat seletust (ATS § 73 lg 4), õigusest olla ära kuulatud³²⁷. Ära kuulamise õiguse tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamuse ja vastuväited esitada. Samuti peab tal olema võimalus esitada ametiasutusele omalt poolt küsimuse õigeks otsustamiseks vajalikke andmeid. Ametnikule peab olema selge, millise sisuga tema õigusi puudutav haldusakt võidakse välja anda ning millised on akti andmise peamised põhjused.

Tähelepanu tuleb pöörata ka distsiplinaarmenetluses kehtivale erilisele protokollimiskohustusele (ATS § 73 lg 6 ja lg 8). Pärast distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte saamist on ametnikul täiendavalt õigus esitada distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte kohta viie tööpäeva jooksul kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis oma arvamus ja vastuväited (ATS § 73 lg 7) (vormi kohta vt lähemalt ATS § 4 komm dokumendi vormide osas).

³²² TlnRKO, 30. september 2010, haldusasi 3-09-3076, p 27

³²³ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10649,19084&tekst=RK/3-2-1-111-01>.

³²⁴ http://www.riigikohus.ee/vfs/1139/Teenistusvaidlused_L_Kanger.pdf, lk 22-23.

³²⁵ Vt nt <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16727,16733&tekst=222530036>

³²⁶ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16727,16733&tekst=RK/3-3-1-46-12>

³²⁷ Seda on Riigikohus korduvalt rõhutanud, vt nt

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16727,16733&tekst=222530036>

IV. Distsiplinaarmenetluse läbiviija

Distsiplinaarmenetluse läbiviimise õigus on ATS § 73 lg 1 kohaselt distsiiplinaarmenetluse algatajal või tema poolt selleks volitatud isikul. Distsiplinaarmenetluse läbiviijaks võib määrata nii sama ametiasutuse ametniku kui ka töötaja. Läbiviija ülesanne on menelustoimingute tegemine, mille kaudu kogutakse haldusakti andmiseks vajalik info. Distsiplinaarmenetluse läbiviimise pädevus ei anna õigust teha otsust karistamise või karistamata jätmise kohta.

Distsiplinaarmenetluse läbiviimise õigust tuleb eristada **vastutusest** meneluse läbiviimisel. Kui distsiiplinaarmenetluse algatanud isik volitab menelust läbi viima teise isiku, ei vabane meneluse algataja seeläbi temal lasuvast vastutusest tagada meneluse vastavus kõikidele seadusest tulenevatele kohustustele. Selline põhiotsus väljendub ka ATS § 73 lg-s 5, mille kohaselt lasub lõpliku **otsuse pädevus** distsiiplinaarkaristuse määramise õigust omaval isikul distsiiplinaarmenetluse läbiviija koostatud distsiiplinaarmenetluse kokkuvõtte alusel. Eeltoodud kohustustest ilmneb, et distsiiplinaarmenetluse algatajal lasub eriline vastutus, et tagada õigusriiklik menelus. Distsiplinaarmenetluse algataja teostab meneluse läbiviija üle järelevalvet eeskätt läbi kokkuvõttele hinnangu andmise.

V. Distsiplinaarmenetluse läbiviimise tähtaeg (ATS § 77)

§ 77. Distsiplinaarkaristuse määramise tähtajad

(1) Distsiplinaarkaristuse võib määrata kahe aasta jooksul distsiiplinaarsüüteo toimepanemise päevast arvates, kuid hiljemalt kuue kuu möödumisel päevast, kui distsiiplinaarsüüteost sai teada isik, kellele süüdlane teenistusalaselt allub.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud kuuekuulise tähtaja kulgemine peatub ajaks, kui distsiiplinaarsüüteo toimepanemises süüdistatava ametniku avaliku võimu teostamise õigus oli käesoleva seaduse § 83 alusel peatunud või kui samas asjas, kuid teise meneluse käigus on hindamisel asjaolud, millel on tähtsust distsiiplinaarkaristuse määramisel.

Kokkuvõttes allub distsiiplinaarmenetlus ATS §-s 71 väljenduvast *kiire ja tõhusa* meneluse nõudele, mille kohaselt on distsiiplinaarmenetluse eesmärk distsiiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiire ja täielik väljaselgitamine, võimaliku süüdlase tuvastamine ning distsiiplinaarkaristuse õiglane määramine. Seda täiendab ATS § 77, mille kohaselt saab distsiiplinaarkaristuse määrata üksnes piiratud aja jooksul, s.o. maksimaalselt **kahe aasta** jooksul distsiiplinaarsüüteo toimepanemise päevast arvates, kuid hiljemalt **kuue kuu** möödumisel päevast, kui distsiiplinaarsüüteost sai teada isik, kellele süüdlane teenistusalaselt allub. Pidades silmas, et distsiiplinaarmenetlus on kohati ametniku õigustesse intensiivselt sekkuv, tuleb kiire ja tõhusa meneluse nõuet ilmtingimata järgida (vrd ka HMS § 5 lg 2) (vt ka ATS § 72 lg 3 kumm läbiviimise tähtaja määramise osas).

Tähtaja kulgemise peatumise eesmärk on et ametiasutus ei minetaks distsiiplinaarvõimu teostamise võimalust temast mitteolenevatel asjaoludel³²⁸, ATS § 77 lg-st 2 ei tulene ametiasutusele teenistusest vabastamise aja piirangut, st sellega ei keelata ametniku vabastamine teenistusest ajal, kui tema avaliku võimu teostamise õigus on peatatud.³²⁹

Distsiplinaarkaristuse määramise tähtaegu on võrreldes 1996. a ATS-ga pikendatud. Kui 1996. a ATS-i kohaselt võib distsiiplinaarkaristuse määrata kuue kuu jooksul arvates süüteo toimepanemise päevast, kuid ühe kuu jooksul arvates päevast, millal süüteost sai teada mis tahes isik, kellele süüdlane tööalaselt allub, siis uue seaduse kohaselt on uued tähtajad vastavalt kaks aastat ja kuus kuud. Distsiplinaarkaristuse määramise tähtaegu on pikendatud, sest distsiiplinaarmenetlust ei tohi läbi viia kiirustades. Selleks, et oleks võimalik välja selgitada, kas tegemist oli distsiiplinaarsüüteoga ja kes on süüdlane ning määrata õiglane karistus, peab distsiiplinaarmenetluse läbiviijale jääma piisavalt aega. Distsiplinaarkaristuse määramise

³²⁸ vt ka Riigikohtu erikogu otsus tsiviilasjas nr [3-2-1-110-03](#) (RT III 2004, 2, 28).

³²⁹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16727.16731&tekst=RK/3-3-1-10-05>

kaheaastane tähtaeg on sama, mis väärtegade puhul. Lisaks on kaheaastane tähtaeg põhjendatud selliste rikkumiste puhul, mis selguvad alles nt inventuuri või audiitorkontrolli käigus. Uuendusena on võrreldes 1996. a ATS-ga lisatud säte, mille kohaselt ettenähtud tähtaegade hulka ei arvata aega, millal distsiplinaarsüüteo toimepanemises süüdistatava ametniku avaliku võimu teostamise õigus oli peatunud või kui samas asjas, kuid teise menetluse raames on hindamisel asjaolud, millel on tähtsust distsiplinaarkaristuse määramisel. Näiteks on distsiplinaarmenetlus ja vääртеomenetlus erinevad menetlused, mille läbiviimiseks on ette nähtud erinevad menetluskorrad ning erinevad menetlustähtajad.

VI. Haldusmenetluse seaduse kohaldamine distsiplinaarmenetluses

Põhimõtteliselt kohaldub distsiplinaarmenetluse läbiviimisele ka haldusmenetluse seadus (HMS § 4). Kuivõrd haldusmenetluse seadus haldusõiguse üldosa õigusmaterjalina ei kuulu käesoleva käsiraamatu hulka, ei laskuta haldusmenetluse läbiviimise üksikküsimustesse. Oluliste haldusmenetluses kehtivatest üldistest normidest olgu esile toodud, et distsiplinaarmenetluses tuleb järgida järgmisi norme:

- haldusakti kehtivuse eeldused (HMS § 61);
- haldusakti kättetoimetamine (HMS § 62 lg 2 p 1) (vt lähemalt ATS § 4 komm dokumendi kättetoimetamise osas) (vt lähemalt ATS § 2 komm dokumendi kättetoimetamise osas);
- vaidlustamisviide (HMS § 57) (vt täpsemalt ametikohale nimetamise haldusakt, samuti vabastamise haldusakt);
- protokollimine (HMS § 18);
- tõendid (HMS § 38).

E. Distsiplinaarmenetluse lõpetamine

Distsiplinaarmenetluse toimingute lõpetamisel tuleb menetluse algatajal langetada otsus (ATS § 73 lg 5). See võib lõppeda kas distsiplinaarkaristuse määramisega (ATS § 75) või menetluse ilma karistuseta lõpetamisega (ATS § 76 lg 2).

I. Distsiplinaarkaristuse määramise alused (ATS § 75)

§ 75. Distsiplinaarkaristuse määramine

(1) Distsiplinaarkaristus määratakse proportsionaalselt distsiplinaarsüüteo raskusastmega.

(2) Distsiplinaarkaristuse määramisel võetakse arvesse:

- 1) süü vormi;
- 2) süüteo tagajärgede raskust;
- 3) kas ametnikul on kehtiv distsiplinaarkaristus;
- 4) ametniku eelnevat teenistusalast käitumist;
- 5) rikutud teenistuskohustuse eesmärki, sealhulgas seda, kas kohustus pidi vältima selliste tagajärgede saabumist, mis tekkisid teenistuskohustuse rikkumisel.

(3) Distsiplinaarkaristus on välistatud sellise teenistuskohustuse rikkumise eest, mis pandi toime:

- 1) ametniku vahetu või kõrgemalseisva juhi korraldusel juhul, kui ametnik on jätnud täitmata korralduse, mida ta ei pidanud käesoleva seaduse § 54 kohaselt täitma või on sõltumata täitmisest vastutusest vabastatud;
- 2) selliste tagajärgede saabumise vältimiseks, mis on raskemad kui teenistuskohustuse rikkumise tõttu tekkinud tagajärjed;
- 3) hädakaitse- või hädaabiseisundis.

(4) Distsiplinaarsüüteo eest võib teenistusest vabastada juhul, kui rikkumine on oluline.

(5) Teenistuskohustuste rikkumine on oluline, 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.

(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud olulisust eeldatakse järgmistel juhtudel:

- 1) rikkumine on toime pandud tahtlikult;
- 2) ametnikul on kehtiv distsiplinaarkaristus ning selle aluseks olnud teenistuskohustuse rikkumine on vältav või selle aluseks olnud teenistuskohustuse rikkumisega samalaadne rikkumine on korduv;
- 3) rikkumine on tekitanud ametiasutusele olulise varalise kahju;
- 4) rikkumine on oluliselt kahjustanud ametiasutuse mainet;
- 5) rikkumine on tekitanud ametiasutuse teistele ametnikele, töötajatele või kolmandate isikute huvidele või avalikule huvile olulise kahju.

(7) Käesoleva seaduse § 70 punktis 2 nimetatud distsiplinaarkaristuse määramisel märgitakse ka karistuse kestus ja ulatus.

(8) Teenistuskohustuste rikkumise eest määratakse üks distsiplinaarkaristus, välja arvatud juhul, kui rikkumised on iseseisvad ega ole üksteisega sisuliselt ja vahetult seotud.

(9) Kui teenistuskohustuse rikkumine pannakse toime teoga, mille eest ametnikule võidakse määrata kriminaalkaristus või karistus väärteo eest või mille eest võidakse mõista ametnikult välja kahjuhüvitis, ei välista see ametnikule sama teo eest distsiplinaarkaristuse määramist.

(10) Ametiasutuse vahetumine ei välista distsiplinaarkaristuse määramist teenistuskohustuse rikkumise eest, mis pandi toime teises ametiasutuses. Sellisel juhul võib distsiplinaarmentlust läbiviiv ametiasutus küsida selle ametiasutuse arvamust, kelle juures distsiplinaarsüütegu toime pandi, et arvestada arvamust süülisuse ja distsiplinaarkaristuse määramisel. Nimetatud arvamuses tuleb esitada vähemalt käesoleva seaduse § 73 lõikes 6 loetletud andmed.

§ 76. Distsiplinaarkaristuse määramise pädevus

(1) Distsiplinaarkaristuse määrab ametisse nimetamise õigust omav isik haldusaktiga, hinnates kõiki distsiplinaarmentluse raames kogutud tõendeid ja asjaolusid kogumina.

(2) Kui distsiplinaarkaristuse määra otsustab ametnikku mitte karistada, lõpetatakse distsiplinaarmentlus distsiplinaarkaristuse määra haldusaktiga.

1. Üldist

Distsiplinaarkaristuse määrab ametisse nimetamise õigust omav isik kõiki distsiplinaarmentluse raames kogutud tõendeid ja asjaolusid kogumis hinnates (ATS § 76 lg 1). Kui distsiplinaarmentluse toimingute tulemusel on välja selgitatud distsiplinaarsüüteo toimepanemine, on ametiasutusel diskretsiooniõigus otsustamiseks distsiplinaarsüüteo vastav distsiplinaarkaristus. Distsiplinaarkaristus vormistatakse haldusaktiga. Distsiplinaarkaristuse liigid on raskusastmetele vastavalt noomitus, põhipalga vähendamine kuni 30 protsenti kuni kuueks kuuks ja teenistusest vabastamine (ATS § 70). Kui kohaldatakse karistusena ametniku teenistusest vabastamist, peab vabastamise haldusaktis kindlasti viitama ATS §-le 94, kuna just see on teenistusest vabastamise aluseks.

a. Proportsionaalsus kui distsiplinaarkaristuse määra mõõdupuu (ATS § 75 lg 1)

Sisuliselt võib ATS §-s 75 sätestatu kokku võtta selliselt, et ametiasutusel tuleb hinnata ametniku poolt põhjustatud **usalduse kahjustamist** ametiasutuse suhtes. Distsiplinaarkaristuse määramisel tuleb arvestada, et sanktsioon peab olema selline, mis võimaldaks ära hoida edasiste rikkumiste toimepanemise. Seega tuleb distsiplinaarkaristus määrata proportsionaalselt süüteo raskusastmega (vrd HMS § 54). Kui ametiasutus peab distsiplinaarkaristust vajalikuks, määrab distsiplinaarkaristuse ametisse nimetamise õigust

omav isik haldusaktiga, hinnates kõiki distsiplinaarmenetluse raames kogutud tõendeid ja asjaolusid kogumina³³⁰ (ATS § 76 lg 1). Seega on ametiasutusel täielik pädevus karistuse määrade valimisel.³³¹

b. Distsiplinaarkaristuse põhjendamine (HMS § 56)

HMS § 56 lg-st 3 tulenevalt tuleb kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjendustes märkida, millistest kaalutlustest on haldusorgan akti andmisel lähtunud. Riigikohus on oma praktikas asunud seisukohale, et diskretsiooniotsuse põhikaalutlused ei saa reeglina sisalduda üheski varasemas dokumendis, sest iga diskretsiooniotsus on eelduslikult eriline ja ainukordne, mistõttu peavad otsustuse põhimotiivid sisalduma haldusaktis. Viitamine menetluses esitatud dokumentidele abstraktselt ei võimalda menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused, 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. Ka juhul, kui haldusakti motivatsioon esitatakse selle mahukuse tõttu mõnes teises dokumendis, peavad haldusaktis olema ära toodud vähemalt põhimotiivid.³³² Eriliselt tuleb rõhutada põhjaliku motivatsiooni olulisust juhtudel, kui haldusaktiga piiratakse isikute õigusi ja vabadusi ning luuakse isiku jaoks oluliselt koormav tagajärg.³³³

2. Karistumäära valimise diskretsiooni kasutamise alused (ATS § 75 lg 2)

Ametiasutusel tuleb diskretsiooni õiguspäraseks kasutamiseks arvesse võtta ametniku süü vormi, süüteo tagajärgede raskust, asjaolu, kas ametnikul on kehtiv distsiplinaarkaristus, ametniku eelnevat teenistusalast käitumist ning rikutud teenistuskohustuse eesmärki, sealhulgas seda, kas kohustus pidi vältima selliste tagajärgede saabumist, mis tekkisid teenistuskohustuse rikkumisel (ATS § 75 lg 2). Selles väljendub reegel, et iga distsiplinaarsüütegu tuleb käsitleda unikaalsena ning seejuures arvestada selle toime pannud isikut ja tema käitumist iseloomustavat informatsiooni.³³⁴

a. Ametniku süü vorm (ATS § 75 lg 2 p 1, § 74)

Esimeseks karistumäära valimise aluseks on asjaoluna ametniku süüülisus. Selles osas kehtib reegel, et mida raskem on ametniku rikkumise süü vorm, seda raskem peab ka olema valitud karistus (vt selle kohta ülalpool ATS § 69 ja § 74 komm).

b. Rikkumise tagajärgede raskus (ATS § 75 lg 2 p 2)

Kui ametniku süüülisuse hindamise keskmes on rikkumise toime pannud isik, s.h see, kas ja millises ulatuses oleks rikkuja saanud või pidanud võtma meetmeid, et rikkumist ennetada või see ära hoida, siis ametniku poolt toime pandud rikkumise tagajärgede raskus keskendub sellele, milline on rikkumise tõttu tekkinud mittesoovitav tagajärg (kahju laiemas tähenduses). Kahju hinnatakse kõigepealt lähtuvalt sellest, milline on kahjustatud õigushüve. Võimalikud rikutud õigushüved on võimalik jaotada kolme suuremasse rühma.

- Avalikus teenistuses on küll õigushüvena olulisel kohal **õigusnormide järgmine** ametniku poolt (nt liikluses kiiruse ületamine ametniku poolt, haldusmenetluse reeglite mittejärgimine vms). Samas on see liialt abstraktne, et üksnes sellele tugineda. Seega tuleb ametiasutusel otsida konkreetsemaid rikutud õigushüvesid. Siiski on õigusnormide rikkumine kui selline üheks karistuse määra hindamise mõõdupuuks.

³³⁰ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16741&tekst=RK/3-3-1-13-11>.

³³² <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-54-03>, p-d 34-36, <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-13-11>, p 10, <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-47-12>, p 15.

³³³ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16744&tekst=222541728>

³³⁴ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16727,16733&tekst=RK/3-3-1-46-12>, p 27.

- Teiseks õigushüvede grupiks on **üksikisikute subjektiivsed õigused**. See hõlmab üksikisikute subjektiivsete õiguste rikkumist, mistõttu kuuluvad isikute põhiõigused ja vabadused ning nii avalik-õiguslikud subjektiivsed õigused kui ka eraõiguslikud varalised või mittevaralised õigused. Siinkohal on tuleb ametiasutusel uurida ja tuvastada, kas ametniku rikkumine on põhjustanud konkreetselt mõne üksikisiku subjektiivsete õiguste rikkumise (näiteks ehitusloa või muu omandipõhiõigusesse oluliselt sekkuva loa õigusvastane väljastamine).
- Kolmanda ning üldiselt kõige kaalukama õigushüvena võib nimetada **avalikke õigushüvesid** ehk nõ kollektiivseid õigushüvesid, s.h avalik huvi. Sellise õigushüve rikkumisega võib olla tegemist ka siis, kui samaaegselt ei rikuta otseselt konkreetseid õigusnorme ega konkreetselt ühegi isiku subjektiivseid õigusi, vaid rikutakse üksnes õiguskorraga kaitstavat kollektiivset õigushüve (looduskeskkond, ühiskonna turvalisus, avaliku võimu ning avalike teenuste toimimine jms).

Näide: Näitena võib tuua õigusnormide rikkumiseks ilmtingimata mitteoleva, ent õigusnormidele tugineva kollektiivse õigushüve rikkumise, kui ametnik manipuleerib liikluskorralduses (valgusfooridega ja teiste liikluskorraldusvahenditega), mistõttu tekib linnaliikluses kuskil suur ummik.

Ühiskonna turvalisust, avaliku võimu ja avalike teenuste toimimist võib kirjeldada kui kollektiivsete õigushüvede kogumit. Ühiskonna turvalisust võib määratleda kui kollektiivsete õigushüvede kogumit, mille olemasolu on vajalik organiseeritud ühiskondlikuks eluks, siia kuuluvad nt elutähtsaid avalikke teenuseid osutavate institutsioonide kaitse ja toimimine (nt liikluse toimimine, vee- ja elektrivarustus ning muud kommunikatsioonid, avalike teabevahendite toimimine, rahvatervise kaitse jne). Avaliku võimu ja teenuste toimimine väljendub selliste hüvede kaitstes, milleta avalikku võimu teostavate institutsioonide tegevus oleks võimatu või oluliselt raskendatud. Hõlmatud on näiteks avalike ülesannete teostamiseks vajalike ehitiste ja muude varaliste vahendite kahjustamine (olemasolu ning funktsioneerimine), ametiasutuse sisemise korra kahjustamine, s.h avaliku võimu teostamiseks kasutatavates hoonetes, avaliku võimu organite neil lasuvate ülesannete täitmiseks vajaliku informeerituse kahjustamine, riigisaladuse kaitstuse kahjustamine, ametiisikute turvalisus jne kahjustamine.

c. Varasem kehtiv distsiplinaarkaristus (ATS § 75 lg 2 p 3)

Ühe selge alusena on seadusandja nimetanud asjaolu, kas ametnikul on kehtiv distsiplinaarkaristus või mitte (ATS § 75 lg 2 p 3). Karistuse kehtivuse piirina on seadusandja nimetanud **1 aasta** (ATS § 79 lg 2). Varasem kehtiv distsiplinaarkaristus on siinkohal ametiasutuse jaoks selge pidepunkt, mille eraldi tõendamine ei ole vaja eraldi pingutust.

d. Ametniku muu eelnev teenistusalane käitumine (ATS § 75 lg 2 p 4)

Samas ametniku eelnevate rikkumiste kaasamiseks ühe alusena määra valiku otsusesse ei pea need rikkumised olema ilmtingimata fikseeritud varasema distsiplinaarkaristusega, sest ka ametniku muu varasem käitumine on seaduses eraldi asjaoluna ära nimetatud (ATS § 75 lg 2 p 4). Siinkohal on aga oluline rõhutada, et selline varasem käitumine vajab ametiasutuse poolt eraldi tuvastamist ja tõendamist. Kui ametiasutus on ametniku varasema käitumise küll distsiplinaarkaristusega fikseerinud, kuid karistus ei ole enam kehtiv, ei vaja see küll täiendavat tõendamist, ent kehtetu karistus ei saa määra raskuse valimisel olla niivõrd kaalukas asjaolu kui kehtiv karistus. Ametniku varasema teenistusalase käitumise iseloomustus on asjassepuutuv seetõttu, et kuna distsiplinaarkaristuse valikul on oluline arvestada muuhulgas ka töötaja eelnevat käitumist, on karistuse määramise õiguspärasuse hindamisel kogumis koos muude asjas olevate tõenditega asjakohane arvestada ka ametniku kohta antud tööalast hinnangut.³³⁵

³³⁵ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16755&tekst=RK/3-3-1-13-01>.

e. Rikutud teenistuskohustuse eesmärk (ATS § 75 lg 2 p 5)

Viimasena on ametiasutusel võimalik karistumäära valikul arvesse võtta ka rikutud teenistuskohustuse eesmärki. Siinkohal on seadusandja andnud suunise selles osas, et erinevatel teenistuskohustustel võib konkreetsetel juhtumitel olla erinev kaal. Nii on näiteks üldise käitumiskohustuse (ATS § 50 lg 1) ning vääriskohustuse (ATS § 51 lg 4) rikkumine kaalukam sellise ametniku puhul, kelle teenistusülesannete raskuspunkt lasub eeskätt suhtlemisel ning ametiasutuse esindamisel, sest rikutud kohustuste eesmärk on tagada ametiasutuse ja ametnikkonna hea maine.

Näide: Ametnik, kelle pädevuses ja vastutuses on ametiasutuse suhtluse korraldamine välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, satub välisriigis olukorda, mis pälvib olulise meediakajastuse ning seeläbi ka ametiasutuse ja riigi maine halvenemise.

Samuti on neutraalsuskohustus ja seotus avaliku huviga (ATS § 51 lg 2) rikutud jämedamalt, kui ametniku teenistusülesannete raskuskese lasub eeskätt sellel, et tagada üldsuse huvide ning üksikisikute huvide vahel tasakaal (nt konkurentsivaldkonnas riikliku järelevalvet teostavad ametnikud, ehituslubade või muude avalikkust puudutavate lubade väljastamine, planeerimismenetluses osalemine jne).

Näide: Ametnik A, kes vastutab kohalikus omavalitsuses detailplaneeringute menetlemise eest, menetleb eelisjärjekorras detailplaneeringute koostamist selliste isikute suhtes, kelle suhtes on tal üksnes isiklik sümpaatia.

3. Distsiplinaarkaristust välistavad asjaolud (ATS § 75 lg 3)

Kuna distsiplinaarmenetluse alustamise kohustus on juhul, kui on põhjendatud alus arvata, et distsiplinaarsüüteo aluseks olev teenistuskohustuste rikkumine on oluline, näeb seadus ette ka **vastutust välistavad** asjaolud (ATS § 75 lg 3).

a. Ametniku vabastamine vastutusest remonstratsiooni alusel (ATS § 75 lg 3 p 1)

Esiteks on ametniku distsiplinaarkaristuse määramine välistatud, kui rikkumine pandi toime ametniku vahetu või kõrgemalseisva juhi korraldusel juhul või kui ametnik on jätnud täitmata korralduse, mida ta ei pidanud käesoleva seaduse § 54 kohaselt täitma või on sõltumata täitmisest vastutusest vabastatud (ATS § 75 lg 3 p 1). Siinkohal ilmneb ametniku distsiplinaarõigusliku vastutuse seos ametniku **remonstratsiooniõigusega**, sest vastutusest vabaneb ametnik vaid juhul, kui on täidetud kõik ametnikule antud korralduse täitmisest keeldumise tingimused (vt lähemalt ATS § 54 komm).

b. Ametniku vabastamine vastutusest rikkumisest kaalukamate õigushüvede kaitsmise tõttu (ATS § 75 lg 3 p 2)

Lisaks on ametniku vastutus välistatud, kui ametnik pani toime süüteo selliste tagajärgede saabumise vältimiseks, mis on raskemad kui teenistuskohustuse rikkumise tõttu tekkinud tagajärjed (ATS § 75 lg 3 p 2). Tegemist on juhtumiga, kus ametnik on küll toime pannud süüliselt teenistuskohustuste rikkumise, kuid tegi seda sisuliselt hädakaitse- või hädaseisundiga (ATS § 75 lg 3 p 3) sarnanevas situatsioonis. Mõlemal juhul eksib ametnik küll ühelt poolt ametiasutuse huvide vastu, kuid teiselt poolt teeb ta seda teatud teise ning konkreetset juhul ametiasutuse rikutud huvidest veelgi kaalukama õigushüve kaitseks. Samas, kui hädaabi regulatsiooni puhul on lähtunud eraõiguses sätestatud analoogiast, mis katab olukorda, kus ametnik tekitas oma tegevusega ametiasutusele *kahju* enda või teist isikut või vara ähvardava ohu tõrjumiseks (vrd TsÜS § 140 ja § 141 ning KarS § 28 ja § 29), siis ATS § 75 lg 3 p 2 reguleerib juhtumit, kus mingit kahju ei pruukinud küll olla, vaid selle asemel esines teenistuskohustuste rikkumine. Hädaabist erinevalt ei tegutse ametnik õigusvastaselt, kui kahju tekitamine on vajalik ohu tõrjumiseks ja kahju ei ole ähvardanud ohuga võrreldes ebamõistlikult suur. Hädakaitsest erineb ATS § 75 lg 3 p 2 alusel vastutusest vabastamine selle poolest, et kui hädakaitse korral tõrjub ametnik vahetut või vahetult eesseisvat õigusvastast rünnet enda või teise isiku õigushüvedele, kahjustades ründaja õigushüvesid, siis ATS § 75 lg 3 p 2 sellise ründe aset leidmist ei eelda.

a. Ametniku vabastamine vastutusest hädakaitse- ja hädaseisundis (ATS § 75 lg 3 p 3)

Ametnik on vabastatud vastutusest ka hädakaitse ja hädaseisundis (ATS § 75 lg 3 p 3). Siinkohal on tegemist alustega, mis on analoogne nii tsiviilõiguses (TsÜS § 140 ja § 141) kui ka karistusõiguses (KarS § 28 ja § 29) leiduvate sarnaste institutidega.

4. Distsiplinaarkaristus paralleelselt süüteo (ATS § 75 lg 9)

Ühe ja sama süüteo eest võib ametnikule määrata ainult ühe distsiplinaarkaristuse. Sama teo eest määratud **kriminaalkaristus** või karistus **väärteo** eest või temalt kahjuhüvitise väljamõistmine ei välista distsiplinaarkaristuse määramist (ATS § 75 lg 9).

5. Distsiplinaarsüüteo uurimine pärast ametiasutuse vahetumist (ATS § 75 lg 10)

Lisaks on seadusandja ette näinud regulatsiooni juhtudeks kui ametnik on eelmises ametiasutuses pannud toime distsiplinaarsüüteo, kuid enne distsiplinaarmenetluse lõpuleviimist on senisest ametiasutusest lahkunud (ATS § 75 lg 10). Sellekohaselt ei välista **ametiasutuse vahetumine** distsiplinaarkaristuse määramist. Siinkohal on oluline märkida, et distsiplinaarmenetluse alustamine eelmises ametiasutuses toime pandud distsiplinaarsüüteo osas ei ole kohustus. Nii nagu tavapärasel korral distsiplinaarmenetluse algatamine on üldjuhul ametiasutuse diskretsiooniotsus (ATS § 72 lg 1), on ametiasutusele antud kaalutusruum otsustada, kas on vajalik alustada distsiplinaarmenetlust ametniku suhtes kunagisel ametikohal tehtud eksimuse tõttu. Erandiks on üksnes juhtum, kus ametniku rikkumist saab esialgse koondhinnangu põhjal pidada oluliseks rikkumiseks, mistõttu tuleb algatada ametiasutusel distsiplinaarmenetlus (ATS § 72 lg 2). Sätte taga seisneb mõte ja eesmärk, et põhjendamatu on olukord, kus ametikoha vahetumisega pääseb ametnik vastutusest ning uuel ametiasutusel ei ole võimalik mitteusaldusväärsest ametnikust vabaneda üksnes seetõttu, et ametiasutus on vahetunud ning süütegu selgub mõni aeg hiljem. Kahe ametiasutuse vahelise koostöö tagamiseks on distsiplinaarmenetluse algatanud ametiasutusele antud võimalus küsida selle ametiasutuse arvamust, kelle juures distsiplinaarsüütegu toime pandi, et arvestada arvamust süülisuse ja distsiplinaarkaristuse määramisel (ATS § 75 lg 10 ls 2).

Märkimisväärne on, et seadusandja ei ole siin distsiplinaarmenetluse läbiviimist piiranud üksnes ametniku ajutise üleviimise ehk nõ roteerumise juhtumitega (ATS § 33), vaid hõlmatud on tähtajatult teise ametiasutusse üleminek.

Näide: Seega on hõlmatud ka juhtum, kui ametnik vabastatakse teenistusest asutuses A ning ametnik on 3 kuud ilma teenistusest ja siis kandideerib uuesti teenistusse asutusse B ning hiljem selgub 1 kuu möödudes ametniku rikkumine esimeses asutuses.

II. Noomitus distsiplinaarkaristusena (ATS § 70 p 1)

Noomitus on leebeim distsiplinaarkaristuse liik. Esmapilgul tühise noomituse kui karistuse õiguslik funktsioon ilmneb varasemate rikkumiste korduvuse või rikkumise vältavuse tõendamisel ATS § 75 lg 6 p 2 tähenduses. Lisaks tuleb noomituse puhul silmas pidada seda, et noomituse aluseks olev situatsioon võib piirneda juhtumiga, kus distsiplinaarsüüteo vähetahtsuse tõttu tuleks karistus jätta täielikult määramata (bagatelljuhtum), mistõttu tuleb ametiasutusel sellisel juhul menetluse lõpetamisel olla bagatelljuhtumi ja noomituse piiritlemisel täpne.

III. Põhipalga vähendamine distsiplinaarkaristusena (ATS § 70 p 2)

1996. a ATS-s distsiplinaarkaristusena määratavad rahatrahvi mitte üle ametniku kümnekordse päevapalga ning palga maksmise peatamisega teenistusest kõrvaldamine mitte kauemaks kui kümneks järjestikuseks graafikujärgseks tööpäevaks on ATS-s viidud § 70 p 2 alla, mille kohaselt on eraldi distsiplinaarkaristuse liigiks põhipalga vähendamine kuni 30 protsenti mitte kauemaks kui kuueks kuuks. Samuti on jäetud välja distsiplinaarkaristusena üleviimine madalamale palgaastmele kuni kolme astme võrra mitte kauemaks kui üheks aastaks.

IV. Ametniku vabastamine distsiplinaarkaristusena (ATS § 70 p3)

1. Üldist

Uue seadusega on distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamise kord. 1996. a ATS-i kohaselt võis teenistusest vabastada ametniku, kellel on kehtiv distsiplinaarkaristus või kes on toime pannud teenistuskohustuste jämeda rikkumise, kaotanud usalduse või toime pannud vääritud teo. Praktikas on osutunud probleemseks, mida mõista teenistuskohustuste jämeda rikkumise all (seda mõistet on sisustatud erinevalt). Uue ATS-i kohaselt on distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamine ette nähtud raskemate rikkumiste eest (võib kasutada ainult juhul, kui rikkumine on oluline). Olulisuse sisustamiseks on antud kriteeriumid ATS § 75 lg-tes 5 ja 6.

2. Rikkumise olulisus vabastamise kriteeriumina (ATS § 70 p 3, § 75 lg 4–6)

Seadusandja on pidanud vajalikuks kehtestada distsiplinaarkaristusena ametniku **vabastamise** (ATS § 70 p 3) täiendavad diskretsiooniõiguse raamid, st piiranud otsustusõigust. See on vajalik, sest tegemist on kõige intensiivsemalt ametniku õigustesse sekkuva distsiplinaarmedmega. Selle kohaselt võib distsiplinaarsüüteo eest ametniku teenistusest vabastada juhul, kui rikkumine on **oluline** (ATS §75 lg 4). Teenistuskohustuste rikkumine on oluline, 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.

Teenistuskohustuste oluline rikkumine on **määratlemata õigusmõiste** ja selle peab sisustama distsiplinaarkaristuse määramise õigust omav isik või ametiasutus distsiplinaarasja menetlemise käigus. Iga süütegu tuleb käsitleda unikaalsena ning seejuures arvestada selle toime pannud isikut ja tema käitumist iseloomustavat informatsiooni. Ka mitme süüteo üheaegsel esinemisel tuleb iga süütegu hinnata eraldi ja otsustada iga konkreetse teo asjaolude pinnalt selle kvalifitseerimise küsimus. Erinevad rikkumised kaasa toonud tegude paljusus kui selline ei ole iseenesest asjaolu, mis võimaldaks tegusid käsitleda olulise rikkumisena. Seega ei ole ATS § 75 lg 4 *eesmärk ja mõte* mitte see, et distsiplinaarkaristuse määramisel kvalifitseerida kõiki tegusid üheskoos ühe olulise rikkumisena, vaid hinnata tuleb ühelt poolt iga üksiku teo iseloomu ning teiselt poolt nende vastastikuseid seoseid. Karistuse määramise käigus iga teo eraldi hindamine on oluline ka seetõttu, et distsiplinaarkaristuse määramise kohtuliku kontrolli tulemusena võib selguda, et osa distsiplinaarmenetluses süüks arvatud tegudest ei ole tegelikult tõendamist leidnud või mõne teo osas on möödunud karistuse määramise tähtaeg. Ka ei ole kohtumenetluse käigus tõendamist leidnud kõik vaidlustatud korralduses kirjeldatud süüteod.³³⁶

Ametniku teenistusest vabastamise otsustamine on seega teatud tüüpi *prognoosil* põhinev hinnang. See hinnang antakse ulatusliku kontrolli käigus ja distsiplinaarmenetluse toimingute tulemusena detailselt tuvastatud asjaolude alusel. Kui hinnangu kohaselt on distsiplinaarsüüteo tõttu aset leidnud ametniku ja ametiasutuse vahelise avalik-õigusliku teenistus- ja usaldussuhte niivõrd **kaugeleulatuv kahjustamine**, et seda ei ole enam võimalik ühegi teise meetmega taastada on ametniku teenistusest vabastamine *ultima ratio* lahendusena proportsionaalne, kui ükski teine meede ei suuda kahjustatud usaldust taastada.

Samas on oluline rõhutada, et seadusandja ei ole ette näinud teenistusest vabastamist *seotud* otsusena, vaid on andnud formuleeringuga „võib” ka rikkumise olulisuse tuvastamise korral ametiasutusele diskretsiooniõiguse, s.t igal juhul on võimalik valida kahe õigustagajärje vahel, s.o vabastamine või mitte vabastamine (vt ATS § 75 lg 4). Teenistusest vabastamist kui rangeima distsiplinaarkaristuse määramist tuleb alati hoolikalt põhjendada ja see ei ole automaatne tagajärg ka juhtudel, mil ATS näeb ette põhimõttelise võimaluse distsiplinaarkaristusena

³³⁶ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16727,16731&tekst=RK/3-3-1-74-03>,
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16727,16729,16933&tekst=RK/3-3-1-10-09>

teenistusest vabastamise.³³⁷ Distsiplinaarkaristuse määramisel ja karistuse valikul on pädeval ametiisikul ulatuslik kaalumisruum ning karistuse määramise õigust omav isik on kohustatud igal üksikjuhtumil arvestama rikkumisega seonduvaid asjaolusid ja neid vajalikul määral kaaluma.³³⁸

HMS § 56 lg-st 3 tulenevalt tuleb kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjendustes märkida, millistest kaalutlustest haldusorgan on akti andmisel lähtunud (vt lähemalt ATS § 76 komm teenistusest vabastamise vormistamise kohta).

3. Rikkumise olulisuse eeldamine (ATS § 75 lg 6)

Seadusandja on olulisuse kriteeriumi praktikas rakendamise lihtsustamiseks näinud ette teatud juhtumid, millal on võimalik ametiasutusel olulisust eeldada (ATS § 75 lg 6). Sätte eesmärk on redutseerida ametiasutuse jaoks seaduse kohaldamise kompleksust ning anda ametiasutusele õigus lihtsustatud korras rikkumise olulisust eeldada (ATS § 75 lg 6).

a. Tahtlikult toime pandud rikkumine (ATS § 75 lg 6 p 1)

Esiteks on võimalik ametiasutusel eeldada rikkumise olulisust juhul, kui ametniku poolt toime pandud rikkumine oli tahtlik (ATS § 74 lg 5). Selle taga seisab kaalutus, et ametiasutus ei saa ametniku tahtliku rikkumise tõttu reeglina välistada seda, et ametnik ei suuda ka edaspidi tagada teenistuskohustuse täitmist ATS § 75 lg 5 tähenduses, mistõttu on usaldus ametniku suhtes kaotatud.

b. Vältav rikkumine ja varasemad samalaadsed rikkumised (ATS § 75 lg 6 p 2)

Muuhulgas on ametiasutusel võimalik olulisust eeldada juhtudel, kus ametnikul on kehtiv distiplinaarkaristus ning selle aluseks olnud teenistuskohustuse rikkumine on vältav või selle aluseks olnud teenistuskohustuse rikkumisega samalaadne rikkumine on korduv (ATS § 75 lg 6 p 2). Siinkohal ilmneb ka noomituse kui distiplinaarkaristuse üks funktsioonidest, s.o varasemate rikkumiste korduvuse või rikkumise vältavuse tõendamine. Varasemate rikkumiste korduvuse puhul tuleb aga arvestada, et sellele tuginemiseks peavad varasemad rikkumised olema parasjagu hinnatava rikkumisega samalaadsed.

c. Oluline varaline kahju ametiasutusele (ATS § 75 lg 6 p 3)

Kui ametnik on süülise teenistuskohustuse rikkumisega põhjustanud kahju ametiasutuse varale. See, milline kahju on oluline, tuleb seaduse rakendajal tõlgendamise teel sisustada. Mõõdupuuna võivad kasuks tulla karistusseadustiku rakendamise seaduse (KarSRS) §-s 8 sätestatud kuriteoga tekitatud kahju hindamise alused. Selle kohaselt on oluline kahju, mis ületab kehtivat palga alammäära ühes kuus vähemalt kümnekordselt (KarSRS § 8 p 1). Järgmise kahjumäärana defineerib seadus sellest edasi suure kahju. Suur on kahju see, mis ületab kehtivat palga alammäära ühes kuus sajakordselt (KarSRS § 8 p 2).

d. Oluline kahju ametiasutuse mainele (ATS § 76 lg 5 p 4)

Lisaks võib ametiasutus rikkumise olulisust eeldada juhul, kui rikkumine on oluliselt kahjustanud ametiasutuse mainet (ATS § 76 lg 5 p 4). Tegemist on ilmselt kõikidest olulisuse eeldamise alustest kõige raskemini hinnatava alusega. Samas tuleb ametiasutusel ka siin mainele põhjustatud kahju kaalukuse määramisel juhtnõörina silmas pidada ATS § 75 lg-s 5 sätestatud suunist, et olulise rikkumisega on alati tegemist, 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. Selles lähtuvalt peab ametniku poolt toime pandud rikkumine olema selline, mis ei saa olla üksnes igapäevases suhtluses aset leidev ja ka keskmisel mõistlikul isikul ette tulev eksimus, vaid rikkumine peab olema jäme

³³⁷ Vt nt 13. juuni 2002. a otsus asjas nr [3-3-1-35-02](#); 24. märtsi 2011. a otsus asjas nr [3-3-1-96-10](#).

³³⁸ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16736.16741&tekst=RK/3-3-1-35-02>,
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16736.16741&tekst=RK/3-3-1-96-10>,
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16736.16741&tekst=RK/3-3-1-13-11>,
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16727.16733&tekst=RK/3-3-1-46-12>

kõrvalekaldumine ootuspärasest käitumisest (nt ametnik avaldab suures koguses isikuandmeid vms).

e. Oluline kahju teistele ametnikele, töötajatele või kolmandate isikute huvidele või avalikule huvile (ATS § 75 lg 6 p 5)

Viimase alusena on seadusandja sätestanud, et ametiasutus võib rikkumise olulisusele tugineda ka siis, kui rikkumine on põhjustanud olulise kahju teistele ametnikele, töötajatele või kolmandate isikute huvidele või avalikule huvile (ATS § 75 lg 6 p 5). Seega on siinkohal tegemist sisuliselt eelnevate eelduste aluste alla mittemahtuvate juhtumite suhtes „kinnipüüdvä“ alusega.

V. Pädevus ja vorm (ATS § 76)

Distsiplinaarkaristuse määrab ATS § 76 lg kohaselt ametniku ametisse nimetamise õigust omav isik **haldusaktiga**. Siinkohal tuleb arvestada, et karistamise otsus ei olema vormistatud sellisel kogu karistamise kohta käiv informatsioon on viidud karistuse määramise otsusesse. Osa informatsioonist on võimalik teha kättesaadavaks otsuses viitamise teel (HMS § 56). Nii ei pea distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte (ATS § 73 lg 5) nähtuma karistuse määramise käskkirjas, kui käskkirjas on kokkuvõttele viidatud. Samas, kui soovitakse teha muud otsust või kasutada muid põhjendusi, kui kokkuvõttes toodud, peab kaalutlused käskkirjas uuesti andma. Näiteks kui tegemist on erijuhtumiga, kus määrati rangem karistus, kui kokkuvõttes oli pakutud.³³⁹

VI. Distsiplinaarmenetluse lõpetamine karistust määramata (ATS § 76 lg 2)

Distsiplinaarmenetlus ei pea lõppema karistuse määramisega. Kui distsiplinaarmenetluse tulemusena on välja selgitatud, et ametnik ei ole toime pannud distsiplinaarsüütegu, tuleb menetlus lõpetada karistust määramata (ATS § 76 lg 2). Karistus võib jääda määramata ka juhul, kui ametnik pani küll distsiplinaarsüüteo toime, kuid rikkumine või tema süü ei olnud suur. See on üks õigustagajärg, mida distsiplinaarkaristuse määramise õigust omav isik peab alati kaaluma. Kuigi ametisse nimetamise õigust omaval isikul on kohustus distsiplinaarsüüteo reageerida ning olulise rikkumise korral ka menetlus alustada (ATS § 72 lg 2), ei pea igale distsiplinaarsüüteo järgnema karistus. Tegemist on ametisse nimetamise õigust omava isiku diskretsiooniga. Tal on võimalik kaaluda rikkumisega seotud asjaolusid, rikkumise raskust, ametniku süü suurust, varasemat käitumist ja teenistuskohustuste täitmist ning leida kaalumise tulemusel, et konkreetset juhul ei ole ametniku karistamine distsiplinaarkorras vajalik. Ametnikul pole küll subjektiivset õigust sellele, et teda rikkumise toimepanemisele vaatamata ei karistataks, kuid tal on õigus nõuda, et distsiplinaarkaristuse määramise õigust omav isik kaaluks otsust diskretsioonivigadeta.³⁴⁰

Karistuse mittemääramine on samuti distsiplinaarkaristuse määraja sisuline otsus, mis tuleb haldusaktiga vormistada ning mida isik saab vaidlustada. Seetõttu on regulatsioonis sõnaselgelt sätestatud, et kui distsiplinaarkaristuse määraja otsustab ametnikku mitte karistada, lõpetatakse distsiplinaarmenetlus distsiplinaarkaristuse määraja vastavasisulise haldusaktiga. Üheks karistuse lõpetamise aluseks võib olla kahtlustatud rikkumise tunnistamine vähetähtsaks (bagatelljuhtum). Samas on kirjeldatud olukord piirnev situatsiooniga, mille alusel võib ametnikule määrata leebeima karistusmäärana noomituse (ATS § 70 p 1), mistõttu tuleb ametiasutusel sellisel juhul menetluse lõpetamisel olla bagatelljuhtumi ja noomituse piiritlemisel täpne.

F. Teenistusest kõrvaldamine distsiplinaarmenetluse ajaks (ATS § 78)

§ 78. Teenistusest kõrvaldamine distsiplinaarasja menetluse ajaks

³³⁹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16741&tekst=RK/3-3-1-13-11>.

³⁴⁰ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16727,16733&tekst=RK/3-3-1-46-12>, p 28.

(1) Distsiplinaarkaristuse määramise õigust omaval isikul on õigus kõrvaldada ametnik teenistusest distsiplinaarmenetluse ajaks, kui distsiplinaarsüütegu esialgselt hinnates võib eeldada, et distsiplinaarmenetluse tulemusel määratakse ametnikule karistusena teenistusest vabastamine.

(2) Teenistusest kõrvaldamine vormistatakse haldusaktiga.

(3) Ajal, kui ametnik on käesoleva paragrahvi lõike 1 alusel teenistusest kõrvaldatud, makstakse talle ühes kuus 60 protsenti tema keskmisest palgast, kuid mitte vähem kui töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud töötasu alammäär.

(4) Ametnikule makstakse maksmata jäänud palk tagantjärele viivitamata pärast seda, kui teenistusest kõrvaldamise haldusakt on kehtetuks tunnistatud.

Vastavalt rikkumise iseloomule võib juba enne distsiplinaarmenetluse lõppu tekkida vajadus keelata ametnikul teenistusülesandeid täita. Selline abinõu tuleb eelkõige kõne alla, kui on võimalik **prognoosida**, et distsiplinaarkaristusena määratakse teenistusest vabastamine. Seega on seaduse kohaselt distsiplinaarkaristuse määramise õigust omaval isikul õigus kõrvaldada ametnik ametist distsiplinaarmenetluse ajaks, kui süütegu algselt hinnates võib järeldada, et distsiplinaarmenetluse läbiviimise tulemusel määratakse ametnikule distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamine. Teenistusest kõrvaldamine vormistatakse **haldusaktiga** (vrd ATS § 83 p 6).

Kui ametnik on ajutiselt ametist kõrvaldatud, makstakse talle 60% tema viimase kuue kuu keskmisest palgast, kuid mitte vähem kui TLS § 29 lõike 5 alusel kehtestatud kuutöötasu alammäär. Ametnikule **põhipalga säilitamine 60% ulatuses** on põhjendatud, kuna sellel ajal ei pruugi ametnikul olla garanteeritud muud sissetulekut, samas peab tal olema võimalus toime tulla. Kuna distsiplinaarmenetlus tuleb läbi viia kuue kuu jooksul (vt lähemalt § 77 karistuse määramise tähtaja komm) ning ametnikul puudub täpsem informatsioon menetluse kestuse kohta, ei ole tal võimalik teha tulevikuplaane ega otsida teist sissetulekuallikat. Juhul kui ametniku süü ei leia tõendamist määras, mis tooks kaasa teenistusest vabastamise ning teda ei karistata distsiplinaarkorras teenistusest vabastamisega, makstakse talle maksmata jäänud palk tagantjärele.

Teenistusest kõrvaldamist distsiplinaarmenetluse ajaks tuleb *eristada* kahtlustatava ja süüdistatava ametist kõrvaldamisest *KrMS § 141* alusel. Kui ametnik on teenistusest kõrvaldatud viimatinimetatud alusel kohtumääruse alusel, kuid kohaldamine ei olnud õigustatud, hüvitab kahju esmajärjekorras õiguskaitseorgan. Selliselt tekitatud kahju ei pea hüvitama ametiasutus ja ei kuulu kohaldamisele ATS § 78 lg-d 3 ja 4.³⁴¹

G. Distsiplinaarkaristuse kandmine andmekogusse (ATS § 79)

§ 79. Distsiplinaarkaristuse kandmine riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse

(1) Määratud distsiplinaarkaristuse kohta tehakse kanne riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse

(2) Distsiplinaarkaristuse kehtivus kustub aasta möödumisel karistuse määramise haldusakti jõustumisest.

(3) Ametisse nimetamise õigust omaval isikul on õigus enne tähtaja lõppu kustutada distsiplinaarkaristus, kui ametnik ei ole toime pannud uut distsiplinaarsüütegu ning on nõuetekohaselt täitnud teenistusülesandeid.

Kuna ATS ei näe enam ette teenistuslehtede pidamist, kantakse distsiplinaarkaristused riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse (ATS § 79). Kuni andmekogu loomiseni tuleb edasi

³⁴¹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16718.16725&tekst=222538733>

pidada teenistuslehti, et andmed ei läheks kaduma. Kanne kustub aasta möödumisel karistuse määramise päevast. Sellega loetakse karistuse kehtivus lõppenuks. Ametisse nimetamise õigust omaval isikul on õigus distsiplinaarkaristus ennetähtaegselt kustutada, kui ametnik ei ole toime pannud uut süütegu ning on nõuetekohaselt täitnud teenistusülesandeid (ATS § 79 lg 3). Distsiplinaarkaristuse ennetähtaegne kustutamine on üks ergutusi (nt eriteenistuste seaduses on nimetatud regulatsioon esitatud ergutusi sisaldavas paragrahvis).

H. Distsiplinaarmenetluse üleminekuregulatsioon

§ 127. Varasema distsiplinaarkaristuse kehtivus

Enne käesoleva seaduse jõustumist määratud distsiplinaarkaristus kehtib ka pärast käesoleva seaduse jõustumist. Niisugune karistus täidetakse ja see kustub selle seaduse järgi, mille järgi see määrati.

§ 128. Varasema distsiplinaarsüüteo eest karistuse määramine

(1) Ametnikule võib enne käesoleva seaduse jõustumist toimepandud distsiplinaarsüüteo eest määrata käesoleva seadusega ettenähtud distsiplinaarkaristuse, kui talle ei ole selle süüteo eest veel karistust määratud, arvestades süüteo toimepanemise ajal kehtinud avaliku teenistuse seaduses sätestatud tähtaegu.

(2) Kui distsiplinaarmenetlust on alustatud enne käesoleva seaduse jõustumist, siis viiakse see lõpule menetluse alustamise ajal kehtinud menetluskorra järgi.

§ 129. Töötajate distsiplinaarvastutuse seaduse kohaldamine

Alates käesoleva seaduse jõustumisest ei kohaldata ametnikele töötajate distsiplinaarvastutuse seadust, välja arvatud käesoleva seaduse §-des 127 ja 128 nimetatud juhul.

I. Varasema distsiplinaarkaristuse kehtivus

Distsiplinaarkaristus, mis määrati enne avaliku teenistuse seaduse jõustumist, kehtib pärast avaliku teenistuse seaduse jõustumist, kuna ei ole mõistlik ATS-i jõustudes lähtuda tähtaegadest, mis erinevad oluliselt seni kehtinud tähtaegadest ning millega nii isik kui ka ametiasutus ei ole distsiplinaarkaristuse määramisel arvestanud. Enne ATS-i jõustumist määratud karistus täidetakse ja see kustub seaduse järgi, mille järgi see karistus määrati.

II. Varasema distsiplinaarsüüteo eest karistuse määramine

Ametnikule võib enne ATS-i jõustumist toimepandud distsiplinaarsüüteo eest määrata avaliku teenistuse seadusega ette nähtud distsiplinaarkaristuse, kui talle ei ole süüteo eest veel karistust määratud, arvestades süüteo toimepanemise ajal kehtinud seaduses sätestatud tähtaegu. Distsiplinaarmenetluse läbiviimise tähtajad erinevad 1996. a ATS-i tähtaegadest, tuleb lähtuda seni kehtinud tähtaegadest. Kui distsiplinaarmenetlust on alustatud enne ATS-i jõustumist, viiakse see lõpule menetluse alustamise ajal kehtinud menetluse korra järgi. Sellest võib järeldada, et näiteks ei ole kohustuslik distsiplinaarmenetluse kokkuvõtte koostamine ATS-i reeglite järgi ega algatamise käskkirja andmine. Samas teavitamiskohustust ja ärakuulamis põhimõtet tuleb igal juhul järgida, kuna see kehtib lähtuvalt HMS-st ning Riigikohtu lahenditest.

III. Töötajate distsiplinaarvastutuse seaduse kohaldamine

Alates ATS-i jõustumisest ei kohaldata ametnike suhtes töötajate distsiplinaarvastutuse seadust, välja arvatud ATS § 127 nimetatud juhul. Viidatud seadust ei kohaldata seetõttu, et ATS sisaldab ammendavat regulatsiooni distsiplinaarmenetluse läbiviimiseks. Vajadus teha erand ning võimaldada kohaldada töötajate distsiplinaarvastutuse seadust § 128 lõikes 2 nimetatud juhul

tuleneb sellest, et varasema distsiplinaarsüüteo eest karistuse määramisel lähtutakse süüteo toimepanemise ajal kehtinud regulatsioonist.

9. PEATÜKK: Ametniku varaline vastutus

§ 80. Vastutus

(1) Kui ametnik on teenistuskohustuse süülise rikkumisega tekitanud ametiasutusele varalist kahju, on ta kohustatud selle kahju hüvitama käesoleva paragrahvi lõigetes 3–5 nimetatud ulatuses.

(2) Kui kahju on tekitanud mitu ametnikku ühiselt, vastutab iga ametnik oma süüle vastavas ulatuses.

(3) Kui ametnik on teenistuskohustust rikkunud tahtlikult, vastutab ta tekkinud kahju eest täies ulatuses.

(4) Kui ametnik on teenistuskohustust rikkunud hooletuse või raske hooletuse tõttu, vastutab ta tekkinud kahju eest ulatuses, mille määramisel arvestatakse:

- 1) ametniku teenistusülesandeid;
- 2) süü vormi;
- 3) talle antud juhiseid;
- 4) töötingimusi;
- 5) põhipalka;
- 6) töö iseloomust tulenevat riski;
- 7) teenistussuhte kestust ametiasutuses;
- 8) ametniku eelnevat teenistusalast käitumist;
- 9) ametiasutuse võimalusi kahjusid vältida;
- 10) ametniku teadmisi ja oskusi.

(5) Kui kahju pole tekitatud tahtlikult, ei tohi nõutav hüvitis ületada ametniku kuuekordset põhipalka.

§ 81. Kahju hüvitamise kord

(1) Kahju hüvitamiseks teeb ametisse nimetamise õigust omav isik ametnikule kirjaliku ettepaneku (edaspidi *kahju hüvitamise ettepanek*), märkides kahju hüvitamise ulatuse, korra ja tähtaja ning hüvitise nõudmise aluseks olevad asjaolud. Ametnik vastab kahju hüvitamise ettepanekule kirjalikult, märkides, kas ta nõustub kahju hüvitama või keeldub sellest.

(2) Kahju hüvitamise ettepaneku võib teha kolme kuu jooksul arvates päevast, millal ametisse nimetamise õigust omav isik sai või pidi teada saada kahju tekkimisest ja kahju tekitanud isikust, kuid mitte hiljem kui kolm aastat pärast kahju tekkimist.

(3) Kahju hüvitamise ettepanekule vastamiseks tuleb ametnikule anda aega vähemalt 14 kalendripäeva.

(4) Kui ametnik ei ole tähtpäevaks kahju hüvitamise ettepanekule vastanud, keeldub kahju hüvitamisest või on kahju hüvitamisega nõustunud, kuid ei ole kahju hüvitamise ettepanekus esitatud tähtaja jooksul kahju hüvitanud, võib ametiasutus pöörduda kaebusega halduskohtusse.

Ametnik peab teenistuskohutusi täitma korralikult, s.h ametiasutuse vara kasutamisel käituma heaperemehelikult ja sihipäraselt (ATS § 51 lg 5). Igal juhul peab ametnik püüdma vältida kahju tekkimist. Ametniku kohustuste mittejärgmine võib ametnikule kaasa tuua ka varalise vastutuse.

A. Kahju hüvitamise eeldused

Ametniku vastutust ametiseses suhtes reguleerivad ATS § 80 ja § 81. Sellekohaselt on ametnik kohustatud hüvitama ametiasutusele varalise kahju, mille ta on tekitanud teenistuskohustuse süülise rikkumisega.

I. Kahju hüvitamise materiaalsed eeldused

Kahju hüvitamise nõude esmaseks eelduseks on seega **kahju** tekkimine. Seejärel tuleb tuvastada teenistuskohustuse rikkumisel tekkinud kahju ja rikkumise vaheline **põhjuslik seos**. Kolmandaks on seadusandja ette näinud ametniku **süülise** vastutuse reegli. Varalise kahju tekitanud ametniku süülisuse hindamisel tuleb lähtuda ATS §-st 74, s.t süü vormid on tahtlus, hooletus või raske hooletus (vt täpsemalt ATS § 69 ja § 74 komm distsiplinaarmenetluse peatükis, kus on juttu süüst). Analoogselt VÕS-ga hinnatakse süü vormi tuvastamise ametniku tahtlust mitte teo, vaid tagajärje suhtes, s.t vaadatakse, kas ametnikul oli näiteks tahtlus varalist kahju tekitada (vt ATS § 74 komm). Kui tahtliku rikkumise korral vastutab ametnik tekkinud varalise kahju eest täies ulatuses (ATS § 80 lg 3), siis ametniku raske hooletuse või hooletuse korral on seadusandja näinud ette *vastutusprivileegi*, mille kohaselt vastutab ametnik kahju eest piiratud ulatuses (ATS § 80 lg 4). Eeskätt peab vastutusprivileegi puhul arvestama, et ka ametiasutusel peab olema teatud ulatuses kohustus olla huvitatud sellest, et ametnikud oleksid koolitatud ja järelevalve ametiasutuse vara üle oleks piisav. Ametiasutuse ülesanne on luua tingimused varalise kahju vältimiseks (nt piisav lukustus, signalisatsioon, ametniku käitumisjuhised). Võrreldes 1996. a regulatsiooniga on erisuseks eelkõige see, et uues seaduses on lisatud süü vormidena tahtlus, raske hooletus ja hooletus ning muudetud on loetelu asjaoludest, mida tuleb arvesse võtta hooletuse tõttu tekitatud kahju eest vastutamisel (vt lähemalt ATS § 74 komm süü vormide kohta distsiplinaarmenetluse juures).

II. Kahju hüvitamise formaalsed eeldused

Kahju hüvitamine toimub **menetluslikust** aspektist selliselt, et ametnikult kahju väljamõistmine toimub sellekohase ettepaneku alusel (ATS § 81 lg 1). Seadus ei võimalda teisi viise kahju hüvitamise nõude realiseerimiseks (nt tasaarvestamine). Kahju hüvitamiseks teeb ametniku ametisse nimetamise õigust omav isik või organ ametnikule kirjaliku ettepaneku, milles märgib kahju hüvitamise ulatuse, korra ja tähtaja selle vabatahtlikuks täitmiseks ning hüvitise nõudmise aluseks olevad asjaolud (vormi kohta vt lähemalt ATS § 74 komm dokumendi vormide osas). Ettepaneku võib teha **kolme kuu** jooksul arvates päevast, mil ametniku ametisse nimetamise õigust omav isik või organ sai või pidi saama teada kahju tekkimisest ja kahju tekitanud isikust, kuid mitte hiljem kui **kolme aasta** jooksul kahju tekkimisest arvates (ATS § 81 lg 2). Seaduses olev kahju hüvitamise nõude aegumistähtaeg teenistuskohustuste rikkumise tõttu tekkinud kahju korral on samane 1996. a ATS-ga ning kehtiva riigivastutuse seadusega, mis reguleerib regressi korral hüvitamist. Oluline on rõhutada, et aegumistähtaeg hakkab kulgema hetkest, kui ametiasutus saab teadlikuks nii kahju tekkimisest kui ka seda põhjustanud ametnikust. Seni kuni ametiasutusel ei ole teada kes kahju tekitas, ei saa ta kahju hüvitamise ettepanekut teha.

Ettepanekule vastamiseks antakse ametnikule aega vähemalt 14 kalendripäeva (ATS § 81 lg 4), vastamise tähtaeg peab olema ettepanekus märgitud. Ametnikul peab olema aega hinnata, kas ettepanek on õigustatud. Muuhulgas peab ta jõudma hinnata nii seda, kas tema tegu on põhjuslikus seoses kahju tekkimisega ja kas süü vorm on kvalifitseeritud õigesti, kui ka seda kas ametiasutus on kahju suurust õigesti hinnanud. ATS § 81 lg-st 1 tuleneb ametnikule kohustus vastata ettepanekule kirjalikult (vt lähemalt ATS § 4 komm dokumendi vormide kohta). Et selle kohustuse rikkumise kaudu ei saaks hoiduda kõrvale kahju hüvitamise kohustusest võib ametiasutus pöörduda *hüvitamiskaebusega* (HKMS § 260 lg 2, § 37 lg 2 p 4) halduskohtusse kui ametnik ei ole tähtpäevaks kahju hüvitamise nõudele vastanud. Sama saab ametiasutus teha ka juhtudel kui ametnik keeldub kahju hüvitamisest või on kahju hüvitamisega nõustunud, kuid ei ole kahju hüvitamise ettepanekus esitatud tähtaja jooksul kahju hüvitanud. Kaebuse alusel mõistab ametnikult hüvitise välja halduskohus.

B. Varalise kahju tekkimine ametiasutusele ja kolmandale isikule

Ametniku kohustus hüvitada varaline kahju saab tekkida kas ametiasutuse ees (haldusesiseses suhtes tekkiv vastutus) või kolmanda isiku ees (haldusvälises suhtes tekkiv vastutus). Juhul kui ametnik tekitab teenistuskohustuste süülise rikkumisega kahju kolmandale isikule, vastutab tekitatud kahju eest ametiasutus. Ametiasutus saab nõuda kahjuhüvitise ametnikult tagasi regressi korras.³⁴² Vastavalt RVS § 21 lg-le 1 vastutab ametnik avaliku võimu kandja ees avaliku teenistuse seaduses sätestatud alustel ja korras. Seega tuleb ametniku varalise vastutuse puhul kohaldada ATS §-d 80 ja 81. Ametniku teenistuskohustuste rikkumisega võib vastavalt sellele, kas tegemist on haldussisese või haldusvälise suhtega, kahju tekkida ametiasutusele vahetult (nn *omakahju*) või kaudselt (nn *võõrakahju*). Kaudselt tekitatud kahjuga juhtumiga on tegemist, kui ametiasutusel endal tuleb kõigepealt hüvitada kolmandale isikule ametniku poolt tekitatud kahju.

Näited:

- (1) Politseiametnik kahjustab tänavaliikluses oma teenistusülesandeid täites kolmanda isiku mootorsõidukit. Ametiasutusele tekitatud kahju on 2600 eurot, mis tuleb ametiasutusel kolmandale isikule välja maksta (*võõrakahju*).
- (2) Ametnik paneb toime ametiasutuse finantsvahendite omastamise (KarS § 201). Varaline kahju tekib siin vahetult ametiasutusele (*omakahju*).
- (3) Ametnik müüs ilma volitusega ja riigivaraseadusega ettenähtud avalikku enampakkumist korraldamata kolmandale isikule ametiasutuse valduses oleva sõiduauto selle harilikust hinnast madalama hinnaga. Juhul kui riigivara võõrandamisel ei järgita riigivaraseaduse nõudeid ja võõrandatakse vara hinna eest, mis on madalam vara harilikust väärtusest, väheneb sellise tehingu tulemusena riigi varaline sfäär. Võõrandatava vara turuhinna ja müügihinna vahe on käsitletav varalise kahjuna, täpsemalt otsese varalise kahjuna. Ka siis, kui riigivara soetati turuhinnast madalama hinnaga, on vara väärtuseks turuhind.³⁴³

C. Ametniku varalise vastutuse erijuhud

Kuigi ametniku vastutust ametisesiseses suhtes reguleerib ATS § 80, ei ole selles sisalduv regulatsioon ammendav. Avaliku teenistuse seadus sisaldab veel täiendavaid aluseid, millal ametnikul lasub ametiasutuse ees varaline vastutus.

I. Ametiasutusele teavitamata jätmise tõttu tekkinud kahju hüvitamine (ATS § 58 lg 3)

Täiendav kahju hüvitamise alus tuleneb ATS § 58 lg-st 3, mille kohaselt võib ametiasutus nõuda ametnikult hüvitist kahju eest, mis tekkis ametnikule palga maksmise tõttu ulatuses, mis vastab perioodile, kui ametnik jättis ATS § 15 p-des 1–3 nimetatud teenistussuhet välistavast asjaolust vähemalt hooletusest teatamata. Siiski on sellise kahju hüvitise piirmääraks ametniku kuue kuu põhipalga summa.

Näide: Ametnik paneb toime tahtliku kuriteo, kuid ametiasutus saab sellest teada alles 24 kuu möödumisel teo toimepanemisest. Ametiasutus peab seetõttu tagantjärele tunnistama kehtetuks mitmeid otsuseid ja tegema lisatoimingud, mis toob kaasa vajaduse täiendavate kulutuste tegemiseks.

Ilmselt kehtib ametniku suhtes võimalik kahjunõude esitamise õigus ka juhul, kui välistav asjaolu oli olemas enne teenistusse võtmist, nt ametnik varjas, et tema suhtes on olemas kehtiv karistus tahtliku süüteo eest (ATS § 15 p 1). Selline kahjunõue tuleneb m.h ATS § 25 lg 1 p-st 1, mille kohaselt tuleb ametnikul kinnitada kõikide teenistusse võtmist välistavate asjaolude puudumist.

³⁴³ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3,16710,16727,16729,17360&tekst=RK/3-3-1-46-00>

II. Ressursimahuka koolituse tõttu tekkinud kahju hüvitamine (ATS § 32 lg 5 ja 6)

Teiseks eriliseks kahju hüvitamise aluseks on ametniku ressursimahukal koolitusel osalemise kokkuleppe rikkumine (ATS § 32 lg 5 ja lg 6). Kui ressursimahukal koolitusel osalemiseks on ametnikuga sõlmitud haldusleping, peab ametnik koolituskulud hüvitama proportsionaalselt pärast koolituse lõppu töötatud ajaga, kui ta vabastatakse teenistusest ametniku enda soovil (ATS §-s 87), distsiplinaarsüüteo (ATS § 94) või asjaolude tõttu, mis on seaduse kohaselt teenistusse võtmist välistavad (ATS § 95). Lisaks peab ametnik ressursimahuka koolituse kulud hüvitama kogu ulatuses ka juhul, kui ta ei osale mõjuva põhjuseta koolitusel või katkestab selle mõjuva põhjuseta (ATS § 32 lg 6) (vt lähemalt ATS § 32 komm ressursimahuka koolituse kohta).

10. PEATÜKK: avaliku võimu teostamise õiguse peatumine

§ 82. Avaliku võimu teostamise õiguse peatumine

(1) Ametniku avaliku võimu teostamise õiguse peatumine tähendab ametniku ajutist vabanemist teenistusülesannete täitmise kohustusest ja õigusest teostada temale usaldatud avalikku võimu.

(2) Avaliku võimu teostamise õiguse peatumine ei vabasta ametnikku teenistuskohustuste täitmisest.

§ 83. Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise alused

Avaliku võimu teostamise õigus peatub:

- 1) ametniku soovi korral kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis esitatud taotluse alusel ametisse nimetamise õigust omava isiku nõusolekul, kui teenistushuvid seda võimaldavad;
- 2) puhkuse ajaks;
- 3) ajutise töövõimetuse ajaks ravikindlustuse seaduse tähenduses;
- 4) aja- või asendusteenistuses viibimise ajaks;
- 5) õppekogunemise ajaks, samuti ajaks, kui reservväelane mobilisatsiooni tõttu ei saa täita oma teenistusülesandeid;
- 6) ajaks, kui ametnik on teenistusest kõrvaldatud distsiplinaarmenetluse ajaks käesoleva seaduse § 78 lõike 1 alusel, samuti ajaks, kui ta on teenistusest kõrvaldatud mõnel muul seaduses sätestatud alusel;
- 7) ajaks, kui ametnik on arestis või vahi all;
- 8) muudel juhtudel, kui ametnik on seaduse alusel ajutiselt vabastatud teenistusülesannete täitmisest.

§ 84. Avaliku võimu teostamise õiguse peatumine välisesinduses töötamise ja pikaajalisel rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise korral

(1) Lähetajaministeeriumi või selle valitsemisala ametiasutuse ametniku avaliku võimu teostamise õiguse peatumise erisused seoses Eesti Vabariigi välisesinduses tööle asumisega sätestatakse välisteenistuse seaduses.

(2) Ekspordina pikaajalisel rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osaleva ametniku avaliku võimu teostamise õiguse peatumise erisused sätestatakse rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise seaduses.

§ 85. Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise vormistamine

(1) Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise kehtestab ametisse nimetamise õigust omav isik käskkirja või korraldusega, välja arvatud avaliku võimu teostamise õiguse peatumise korral käesoleva seaduse § 83 punktis 3 sätestatud alusel. Kui puhkus on ette nähtud puhkuste ajakavas, ei pea avaliku võimu teostamise õiguse peatumist puhkuse perioodil igal üksikul juhtumil eraldi kehtestama.

(2) Ametisse nimetamise õigust omav isik võib määrata ametiasutuse ametnikud, kellel on õigus kehtestada käesoleva seaduse § 83 punktis 2 nimetatud alusel avaliku võimu teostamise õiguse peatumine.

I. Olemus

Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise regulatsioon on sarnane 1996. a ATS-i ametniku teenistussuhte peatumise regulatsiooniga ja sarnaneb TLS §-s 19 toodud alustega, mis on antud töötajale töö tegemisest keeldumiseks. Erinevus seisneb selles, et TLS kohaselt on töötajal õigus

keelduda töö tegemisest, ATS kohaselt ei tohi ametnik avaliku võimu teostamise õiguse peatumise ajal teenistusülesandeid täita.

Suurim erinevus 1996. a ATS-ist seisneb mõiste muutumise osas – senine teenistussuhte peatumise mõiste on asendatud avaliku võimu teostamise õiguse peatumise mõistega, kuna tegelikkuses ametniku teenistussuhe ei peatu ning ametnik on ikka ametnik, kuid teatud juhtudel peatub tema õigus teostada avalikku võimu. Erisus TLS-ist on seotud sellega, et ametniku avaliku võimu teostamise õigus ei peatu streigi ajaks (vrld TLS § 19 p 4), kuna ametnikul ei ole lubatud streikida (ATS § 59). Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise alla ei kuulu nt kohustuste täitmine töökeskkonnavolinikuna või usaldusisikuna põhjusel, et vastav regulatsioon on esitatud ammendavalt eriseadustes.

TTOS § 17 lg kohaselt korraldab tööandja oma kulul töökeskkonnavolinikule tema kohustuste täitmiseks vajaliku välja- või täiendõppe ning võimaldab tal oma kohustusi täita põhitöö ajal. Töökeskkonnavolinikule säilitatakse selleks ajaks keskmine töötasu ja tal on TLS-s või ATS-s ning kollektiiv- ja töölepingus ettenähtud tagatised. Töötajate usaldusisiku seaduse § 13 kohaselt täidab usaldusisiku ülesandeid töötaja kokkuleppel tööandjaga tööajal või väljaspool tööaega. Usaldusisiku ülesannete täitmise tingimused ja kord lepitakse kokku tööandja ja usaldusisiku vahel. Tööandja tagab usaldusisikule tema ülesannete täitmiseks tööajal: 1) 5 kuni 100 töötaja esindamise korral vähemalt 4 tundi töönädalas; 2) 101 kuni 300 töötaja esindamise korral vähemalt 8 tundi töönädalas; 3) 301 kuni 500 töötaja esindamise korral vähemalt 16 tundi töönädalas; 4) üle 500 töötaja esindamise korral vähemalt 40 tundi töönädalas. Analoogne regulatsioon sisaldub ka ametiühingute seaduse §-des 21¹ ja 21².

ATS 10. ptk avab avaliku võimu teostamise õiguse peatumise mõiste, esitab alused, millal avaliku võimu teostamise õigus peatub, ning sätestab, kuidas see tuleb vormistada. Ametniku avaliku võimu teostamise õiguse peatumine tähendab ametniku **ajutist vabanemist teenistusülesannete täitmise kohustusest ja õigusest teostada temale usaldatud avalikku võimu**. Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise igakordne kehtestamine on vajalik eelkõige selleks, et **fikseerida** fakt, et ametnikul ei ole sel perioodil avaliku võimu teostamise volitusi ning tal ei ole võimalik oma teenistusülesandeid täita. Sellisel juhul tagatakse ka selgem vastutuse jaotumine ametiasutuse siseselt.

Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise perioodil ei saa ametiasutus nõuda ametnikult teenistusülesannete täitmist ning teenistusülesannete täitmisest keeldumine ei saa sellisel juhul olla ametnikule distsiplinaarkaristuse määramise aluseks.³⁴⁴ Seega tähendab avaliku võimu teostamise õiguse peatumine seda, et ametnik ei tohi sel ajal allkirjastada dokumente, esindada ametiasutust jms, kuna tal puudub avaliku võimu teostamise õigus teatud kindlal perioodil (nt puhkus, töövõimetus). ATS §-s 83 nimetatud asjaolu äralangemisel on ametnikul õigus naasta ning jätkata teenistust senisel kujul ja senistel tingimustel. Näiteks on lapsehoolduspuhkuse lõpetanud ametnikul õigus jätkata samal ametikohal samade tingimustega, mis enne puhkusele minekut.³⁴⁵

Samas ATS § 82 lg 2 sätestab, et kuigi avaliku võimu teostamise õiguse ajal on ametnik vabastatud teenistusülesannete täitmisest ja sellega kaasnevatest kohustustest, siis ei too see kaasa **muude teenistuskohustuste täitmisest vabastamist**. Siinkohal on seadus eristanud kahte liiki teenistuskohustusi: 1) kohustused, mis on seotud otseselt teenistusülesannete täitmisega; 2) muud teenistuskohustused.

Kohustusi, mis on **otseselt seotud teenistusülesannete täitmisega**, ei saa ametnik avaliku võimu teostamise olemusest tulenevalt niikuinii täita.

Näited:

³⁴⁴ TLS-i käsiraamat § 19 komm.

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf

³⁴⁵ Vt ka TLS-i käsiraamat § 19 komm.

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf

- (1) Kui ametnik viibib puhkusel, siis ei saa ta järgida nõuet täita oma teenistusülesandeid sel ajal hoolikalt (kuna ta on vabastatud teenistusülesannete täitmise kohustusest).
- (2) Kui ametniku avaliku võimu teostamise õigus on peatunud, siis ei pea ta sel perioodil järgima nõuet asuda teenistusülesandeid täitma selleks ettenähtud ajal (kuna ta on vabastatud teenistusülesannete täitmise kohustusest).

ATS § 82 lg 2 mõiste „teenistuskohustused“ all tuleks käsitleda kõiki neid ametnike kohustusi, **mis ei seondu otseselt teenistusülesannete täitmisega**, kuid ametniku staatusest tulenevalt peab ametnik neid ka avaliku võimu teostamise õiguse peatumise ajal järgima. 1996. a ATS-is ei olnud seda selgesõnaliselt sätestatud ning see tõi kaasa ebaselgeid olukordi ja vaidlusi. Muude teenistuskohustuste all tuleks eelkõige käsitleda:

- Ametnik peab käituma väärilt (ATS § 51 lg 4). On iseenesestmõistetav, et ka avaliku võimu teostamise õiguse peatumise ajal peab ametnik hoiduma tegevusest, mis diskrediteeriks teda ametnikuna või kahjustaks ametiasutuse mainet.
- Ametnik peab kasutama ametiasutuse ning ametniku kasutusse antud vara ja vahendeid heaperemehelikult ja sihipäraselt (ATS § 51 lg 5). See kohustus kehtib avaliku võimu teostamise õiguse peatumise ajal juhul, kui ametniku käsutusse on jäetud vara ja vahendid (nt arvuti, telefon)
- Ametnik peab teenistus- ja usaldussuhte raames aitama kaasa ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisele (ATS § 51 lg 6). Kuna ametnik on teenistus- ja usaldussuhtes avaliku võimu kandjaga, ei tohiks ametniku tegevus ka avaliku võimu teostamise peatumise ajal olla vastuolus oma teenistusandja tegevuse ja huvidega.
- Avaldamisele mittekuuluva teabe hoidmine (ATS § 55).
- Etteteatamise kohustus ja teavitamise kohustus (ATS § 58).
- Streikides ja kollektiivsetes teenistusalastes surveaktsioonides osalemise keeld (ATS § 59). Kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 2 lg 2 kohaselt on streik töökatkestus. Kuna avaliku võimu teostamise õiguse peatumise ajal on ametnik vabastatud teenistusülesannete täitmise kohustusest, siis ei ole ametnikul juba sellest tulenevalt võimalik streikida. Kollektiivsetes surveaktsioonides osalemisest vt lähemalt § 59 selgitusi.
- Kõrvaltegevusega tegelemise keeld (ATS § 60). Kui ametniku avaliku võimu teostamise õigus on peatunud, peaks ametisse nimetamise õigust omav isik vaatama üle kaalutlused, millega ta määras kõrvaltegevuse keelu. Juhul kui avaliku võimu teostamise õiguse peatumise ajal ei oma enam tähtsust asjaolu, et kõrvaltegevusele kuuluva tööjõu maht või laad takistab korrapäraselt teenistusülesannete täitmist, ei ole keeld enam põhjendatud. Teatud juhtudel võib olla põhjendatud keelu jätkumine, kui kõrvaltegevus tooks kaasa teenistuskohustuse rikkumise (nt kõrvaltegevus võiks diskrediteerida ametnikku või kahjustaks ametiasutuse mainet).

Lisaks näeb ATS § 60 lg 4 ette absoluutsed keelud kõrvaltegevusega tegelemiseks või selle eest tasu saamiseks (vt lähemalt ATS § 60 kommi).

Kui ametnik on vabastatud teenistusülesannete täitmise kohustusest, kaasneb sellega ametiasutuse vabanemine palga ja muude tasude maksmise kohustusest tulenevalt ATS § 34 lg-st 1, kuna ametnikule makstakse palka vaid teenistusülesannete täitmise eest (vt lähemalt ATS § 34 kommi). Samuti vabaneb ametiasutus kohustusest tagada ametnikule teenistuseks vajalikud teenistustingimused ATS-i ja TTOS-i alusel.

Tuleb tähelepanu juhtida, et ametniku avaliku võimu teostamise õigus ei peatu **teenistuselähetuses** viibimise ajal, kuna lähetus tähendab teenistusülesannete täitmist tavaliselt erinevas asukohas (vt lähemalt ATS § 44 kommi). Selleks ajaks säilib ametiasutusele nii kohustus maksta palka ja muid tasusid, kui ka kohustus tagada teenistusülesannete täitmiseks vajalikud

teenistustingimused. Sellest teeb erisuse ATS § 84, mille kohaselt peatub ametniku avaliku võimu teostamise õigus senisel ametikohal välisesinduses töötamise ja pikaajaliselt rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise korral.

II. Alused

Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise alused on enam-vähem samad võrreldes 1996. a ATS-is toodud teenistussuhte peatumise alustega. Ametniku avaliku võimu teostamise õigus peatub järgmistel juhtudel:

- **ametniku soovi korral** kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis esitatud taotluse alusel ametisse nimetamise õigust omava isiku nõusolekul, kui teenistushuvid seda võimaldavad – võrreldes 1996. a ATS-iga on kirjalik vorm asendatud kirjalikku taasesitamist võimaldava vormiga ehk taotlus peab sisaldama ametniku nime, kuid ei pea olema omakäeliselt allkirjastatud (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“). Samuti on lisatud klausel, et avaliku võimu teostamise õigus ametniku taotluse alusel saab peatuda üksnes siis, kui teenistushuvid seda võimaldavad. Seega peab ametisse nimetamise õigust omav isik enne nõusoleku andmist kaaluma ametniku eemalolekust tulenevat täiendava töökoormuse tõusu ning ametiasutuse võimalusi vaba ametikoha täitmise või ülesannete ümberjaotamise aspektist.

Kui ametniku avaliku võimu teostamise õigus on käesoleval juhul peatatud, siis vastavalt ATS § 58 lg-le 1 peab ametnik ametiasutust teavitama kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“) 14 kalendripäeva ette oma soovist teenistusse naasta.

Kui ametnik soovib nn „tasustamata puhkust“, siis tuleb avaliku võimu teostamise õigus peatada ATS § 83 p 1, mitte ATS § 83 p 2 alusel, kuna TLS 3. ptk 4. jagu sellist puhkuse liiki ei käsitle ning nn „tasustamata puhkus“ on põhimõtteliselt sama, mis ametniku soovi korral avaliku võimu teostamise õiguse peatumine. Siiski võib märkida, et TLS kasutab § 68 lg-s 2 põhipuhkuse andmise juures korra ka terminit „kokkuleppel antud tasustamata puhkus“.

- **puhkuse ajaks** – siin võrreldes 1996. a ATS-iga muudatusi ette ei ole nähtud. Siintoodud puhkus ei tähenda vaid põhipuhkust, vaid hõlmab kõiki TLS-is nimetatud puhkuse liike. Puhkuse andmise otsustab ametisse nimetamise õigust omav isik või tema volitatud isik (ATS § 43 lg 3), kuid puhkuse vormistamine toimub ATS § 85 alusel.

Kui ametniku avaliku võimu teostamise õigus on peatatud rasedus- ja sünnituspuhkusel või lapsehoolduspuhkusel viibimise ajaks, siis vastavalt ATS § 58 lg-le 1 peab ametnik ametiasutust teatama kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“) 14 kalendripäeva ette oma soovist teenistusse naasta.

- **ajutise töövõimetuse ajaks** ravikindlustuse seaduse mõttes – siin võrreldes 1996. a ATS-iga muudatusi ette ei ole nähtud. Ravikindlustuse seaduse § 52 lg 1 kohaselt on isiku ajutist töövõimetust tõendav dokument töövõimetusleht, mille väljastab kindlustatud isikule teda raviv arst, hambaarst või teenust osutav ämmaemand. Ravikindlustuse seaduse § 52 lg 3 kohaselt on töövõimetuslehed haigusleht, sünnitusleht, lapsendamisleht ja hooldusleht.
- **aja- või asendusteenistuses viibimise ajaks** – siin võrreldes 1996. a ATS-iga muudatusi ette ei ole nähtud. KVTS § 5 lg 1 kohaselt on ajateenistus meessoost kaitseväekohustuslase kaitseväeteenistuskohustuse täitmine ning naissoost isiku vabatahtlik kaitseväeteenistusse asumine ja selle läbimine sõjaväelise väljaõppe saamise eesmärgil. KVTS § 4 kohaselt on asendusteenistus usulistel või kõlbelistel põhjustel kaitseväeteenistusest keeldunud kaitseväekohustuslase kohustuslik riigikaitsealine väljaõpe.
- **õppekogunemise ajaks, samuti ajaks, kui reservväelane mobilisatsiooni tõttu ei saa täita oma teenistusülesandeid** – siin võrreldes 1996. a ATS-iga muudatusi ette ei ole nähtud. KVTS §-de 69 ja 70 kohaselt on õppekogunemine kaitseväe korraldatav sõjaväeline väljaõpe ning õppekogunemisele kutsutakse reservis olev isik.

- ajaks, kui ametnik on **teenistusest kõrvaldatud** distsiplinaarmenetluse ajaks vastavalt ATS § 78 lg-le 1, samuti ajaks, kui ta on teenistusest kõrvaldatud mõnel muul seaduses sätestatud alusel – siin võrreldes 1996. a ATS-iga muudatusi ette ei ole nähtud (teenistusest kõrvaldamist distsiplinaarmenetluse ajaks vt lähemalt ATS § 78 lg 1 komm). Kahtlustatava ja süüdistatava ametist kõrvaldamist **KrMS § 141** alusel tuleb **eristada** teenistusest kõrvaldamisest ametiasutuse initsiatiivil.

Näide: KrMS § 141 alusel kahtlustatava või süüdistatava ametist kõrvaldamine. KrMS § 141 lg 2 alusel kahtlustatava või süüdistatava ametist kõrvaldamise määruse koopia antakse kahtlustatavale või süüdistatavale ja saadetakse tema töökoha juhile. Sellisel juhul tuleb eraldi vormistada ka avaliku võimu teostamise õiguse peatumine ATS § 83 p 6 alusel. Kui ametnik on teenistusest kõrvaldatud lähtuvalt KrMS §-st 141 kohtumääruse alusel, kuid kohaldamine ei olnud õigustatud, siis hüvitab kahju õiguskaitseorgan. Selliselt tekitatud kahju ei pea hüvitama ametiasutus.³⁴⁶

- ajaks, kui **ametnik on arestis või vahi all** – siin võrreldes 1996. a ATS-iga muudatusi ette ei ole nähtud. Ka sellisel juhul ei pea õigustamatu arestis või vahi all viibimise tõttu ametnikule tekitatud kahju hüvitama ametiasutus (vt eelmise punkti näide).
- **muudel juhtudel**, kui ametnik on seaduse alusel ajutiselt vabastatud teenistusülesannete täitmisest.

Näide: Näiteks kui ametnik viiakse tähtajaliselt üle ATS § 33 alusel, peatub ametniku avaliku võimu teostamise õigus saatvas ametiasutuses.

Võrreldes 1996. a ATS-iga on uuest regulatsioonist välja jäetud avaliku võimu teostamise õiguse peatumine: 1) ajaks, mil ametnik täidab riikliku eksperdi ülesandeid Euroopa Liidu institutsioonide juures – ametnik on sellel ajal teenistuslähetusel, kuid talle ei tohi sel ajal anda tavapäraseid teenistusülesandeid; 2) ajaks, mil ametnikult ebaseaduslikult nõutakse ülesannete täitmist teisel teenistuskohal ning ta keeldub niisuguste ülesannete täitmisest – ametnikul säilib avaliku võimu teostamise õigus.

Võrreldes ATS 10. ptk-ga on avaliku võimu teostamise õiguse peatumise küsimusi reguleeritud erinevalt VTS-s (ametniku avaliku võimu teostamine seoses Eesti Vabariigi välisesinduses tööle asumisega) ja rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise seadusega (eksperdina pikaajalisel rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise korral). Neile on viidatud ATS §-s 84. Samalaadne säte sisaldus ka 1996. a ATS-i §-s 108¹.

III. Vormistamise nõuded

Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise kehtestab ametisse nimetamise õigust omav isik **käskkirja või korraldusega** (ATS § 85 lg 1). Seega ei saa seaduse kohaselt rakendada praktikat, mille kohaselt puhkusetootluse kooskõlastab või kinnitab ametisse nimetamise õigust omav isik. Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise ajal on ametnikul jätkuvalt ametnikustaatus, kuid ta on ajutiselt vabastatud teenistusülesannete täitmise kohustustest.

Avaliku võimu teostamise õiguse saab mitmete ametnike kohta korraga peatada ka **puhkuste ajakavaga**. Õigusselguse huvides on ATS § 85 lg-s 1 märgitud, et kui ametiasutus on koostanud puhkuste ajakava, ei pea iga ametniku puhul eraldi avaliku võimu teostamise õiguse peatumist vormistama.

Kuna puhkuste vormistamine võib osutada ametisse nimetamise õigust omavale isikule liialt töömahukaks tegevuseks (isegi kui puhkuste ajakava on koostatud, võib tekkida aasta jooksul vajadus seda pidevalt muuta), on ATS § 85 lg-s 2 ette nähtud, et ametisse nimetamise õigust omav isik võib ametiasutuses määrata **ametnikud**, kellel on õigus puhkuse ajaks avaliku võimu

³⁴⁶ Riigikohus <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16718,16725&tekst=222538733>

teostamise õiguse peatumine otsustada. Siin tuleb juhtida tähelepanu sellele, et ametnike puhkuse üle otsustamist ei saa volitada töötajale, nt personaliüksusele. Samas ei ole välistatud selle otsuse tegemise volitamine ametniku vahetule juhile (vt ka ATS § 43 komm).

Avaliku võimu teostamise õiguse peatumist ei pea eraldi käskkirja või korraldusega kehtestama, kui see õigus peatub ajutise töövõimetuse ajaks (ATS § 85 lg 1). Ajutise töövõimetuse korral on avaliku võimu teostamise õiguse peatumise aluseks töövõimetusleht.

11. PEATÜKK: teenistussuhte lõppemine

Avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides peab olema tagatud stabiilne, lojaalne ja erahuvist või poliitikast sõltumatu ametnikkond. Teenistussuhte lõpetamise sätted on koostatud eesmärgiga kaitsta ametnikke igasuguse kallutatuse eest (sh poliitilise kallutatuse eest) ning tagada avaliku võimu kindlus ja stabiilsus. Teenistussuhte lõpetamisele kehtivad spetsiifilised vormi- ja sisunõuded, mis kaitsevad ametnikku meelevaldse vabastamise eest.

ATS §-des 87–97 sätestatakse, mis alustel on võimalik ametnikuga teenistussuhte lõpetada. Nendeks juhtudeks on:

- ametniku enda soov;
- teenistustähtaja möödumine;
- ATS § 2 lg-s 3 nimetatud ametikohale nimetamine;
- koondamine;
- katseaja ebarahuldavad tulemused;
- ettenägematute asjaolude ilmnemine;
- töövõime vähenemine;
- distsiplinaarsüüteo toimepanemine olulise rikkumise korral;
- teenistusse võtmist välistavate asjaolude ilmnemine;
- koostöö mittelaabumine.

Kui ametnik liigub avaliku teenistuse sees ühelt ametikohalt teisele, ei pea sellega kaasnema teenistusest vabastamine, vaid üksnes ametikohalt vabastamine. Sellisel juhul tuleb rakendada ametniku ühelt ametikohalt teisele üleviimise regulatsiooni vastavalt ATS §-le 98 (või ka ATS §-le 33).

Vaatamata sellele, et seadus nimetab need juhud, millal on võimalik ametnikuga teenistussuhte lõpetada või ametnik ametikohalt vabastada, ei lõpe teenistussuhte enne, kui on **välja antud vastav haldusakt** (ATS § 103 lg 1). Samas tuleneb teenistussuhte viimane päev reeglina seadusest ja tuleb haldusaktis märkida sellisena, nagu seaduses nõutud on. Teenistusest ja ametikohalt vabastamise haldusaktist peavad selguma nii vabastamise alused ja põhjendused kui ka vabastamise järelmid (lõpparve ja hüvitiste maksmine, vaidlustamisviide). Samuti peab teenistusest vabastamisel haldusaktist selguma teenistussuhte viimane päev või ametniku üleviimisel seniselt ametikohalt vabastamise päev. Kuna teenistussuhte lõpetamine on ametniku jaoks kõige raskemaid tagajärgi kaasa toov meede, peab teenistusest vabastamine olema proportsionaalne ja põhjalikult läbi kaalutud ning vastav motiveering peab sisalduma ka teenistusest vabastamise haldusaktis (vt lähemalt ATS § 103 komm).

ATS-is sisalduvaid teenistusest vabastamise aluseid võib liigitada järgmiselt: 1) **obligatoorsed** vabastamise alused, kus ametisse nimetamise õigust omaval isikul puudub diskretsioon (nt teenistusest vabastamine ATS § 15 p-des 1–3 nimetatud asjaolude ilmnemise tõttu, teenistussuhte lõppemine surma tõttu); 2) **fakultatiivsed** vabastamise alused, kus ametisse nimetamise õigust omaval isikul on diskretsioon (nt teenistusest vabastamine ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu); 3) **kõigi ametnike suhtes kohalduvad** vabastamise alused (nt teenistusest vabastamine ametniku soovil); 4) **teatud ametnike grupi** suhtes kohaldatavad

vabastamise alused (nt ametnikud, kellele on määratud katseaeg).³⁴⁷ Sarnaselt TLS-ile on ainult ametnikul võimalik teenistussuhe lõpetada ilma ühegi põhjenduseta. Ametiasutusel peab teenistussuhte lõpetamiseks alati olema ATS-is nimetatud põhjus.

Enne teenistusest vabastamise otsustamist **peab ametiasutus järgima seaduses ettenähtud nõudeid** – olenevalt teenistusest vabastamise alusest ning ametniku teenistusstaazist kehtivad etteteatamise nõuded, ametnikule teise ametikoha pakkumise nõuded, ametniku koolitamise nõuded. Nii proportsionaalsuse kui ka avaliku võimu ressursi otstarbeka kasutamise huvides ei ole üldjuhul ametniku teenistusest vabastamine võimalik, kui ametnikule on võimalik pakkuda teist ametikohta, mis vastab ametniku haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele või kui ametnikku on võimalik mõistliku aja jooksul ja ametiasutuse rahalisi võimalusi arvesse võttes koolitada puudusi kõrvaldama. Kui on kaalutusõiguse alusel tehtav otsus, siis enne teenistusest vabastamise otsustamist peab ametisse nimetamise õigust omav isik andma isikule võimaluse arvamuse ja vastuväidete esitamiseks (tulenevalt HMS-i põhimõtetest).

Teatud juhtudel ei ole ametniku teenistusest vabastamine üldse võimalik (ATS § 100 loetleb need juhud). Seadus näeb ette **erilise kaitse** ametnikele, kes on võrreldes ülejäänud ametnikega nõrgemas positsioonis. Teenistusest vabastamisel on olenevalt vabastamise alusest suurem kaitse ametnikul, kes kasvatab alla seitsmeaastast last, kes on teenistusest vabastamise ajal rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, kes on ametnike esindaja või kelle õigustatud ootus vajab muus osas suuremat kaitset. Kuna lastega seotud piirangud tulenevad eelkõige laste vajadustest, laienevad piirangud vaid olukordadele, kus ametnik alla seitsmeaastast last ka tegelikult kasvatab. See ei hõlma olukordi, kus ametnikul küll on laps, kuid laps koos temaga ei ela. Samas tuleb arvestada olukordi, kus ametnik last kasvatab, kuigi laps ei ole tema lihane laps.

Kindlasti tuleks tähele panna, et **eriteenistust reguleerivates seadustes võivad olla veel täiendavad alused või erilised tingimused teenistusest vabastamisel.**

Näide: § 96. Politseiteenistusest vabastamine seoses piirvanusega

(1) Politseiametnik võib olla politseiteenistuses kuni järgmise piirvanuseni:

1) spetsialistina kuni 55-aastaseks saamiseni;

2) juhina kuni 60-aastaseks saamiseni.

(2) Politseiametnik vabastatakse politseiteenistusest käesoleva paragrahvi lõikes 1 märgitud piirvanuse täitumisele järgneva kuu esimesel tööpäeval.

(3) Politsei- ja Piivalveameti peadirektor või Kaitsepolitseiameti peadirektor võib pikendada politseiametniku teenistusaega ühe aasta kaupa kuni riikliku pensionikindlustuse seaduse §-s 7 sätestatud vanaduspensioniea saabumiseni. Sel juhul vabastatakse politseiametnik teenistusest üldise pensioniea saabumisel.

Ametniku teenistusest vabastamise sätted, mis tuginevad avaliku õiguse põhimõtetele, erinevad oluliselt eraõigusel põhinevatest töötajaga töösuhte lõpetamist reguleerivatest sätetest. Sarnasus esineb eelkõige etteteatamistähtaegades, erinevus eelkõige suhte lõpetamise protseduuris ning suhte lõpetamise aluste nimistus. Kui ametniku teenistussuhet võib lõpetada vaid ATS-is loetletud konkreetsetel alustel, siis TLS §-s 88 (töölepingu ülesütlemine töötajast tulenevatel põhjustel) on antud mittetäielik loetelu. Põhimõtteliselt on võimalik lõpetada töötajaga töösuhe ka alusel, mida ei ole nimetatud üheski TLS § 88 lg 1 punktis, kuid mis vastab lg 1 tekstiosas toodu kriteeriumitele.³⁴⁸ Praktikast on selliseid aluseid küll raske leida.

Teenistusest vabastamise haldusakti andmise järel ei ole isikul enam avaliku võimu teostamise volitust, samuti ei pea isik järgima ametnikule esitatavaid eetilisi nõudmisi ega järgima teenistuskohustusi. Sellest on erandiks ATS §-s 55 tulenev avaldamisele mittek kuuluva teabe hoidmise kohustus (vt lähemalt ATS § 55 kommi). Kui isik liigub ühelt ametikohalt teisele

³⁴⁷ Vt ka U. Battis, Verlag C. H. Beck München 2004, lk 403.

³⁴⁸ Vt ka TLS-i käsiraamatu § 87 kommi,

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf

avaliku teenistuse sees, st ta vabastatakse ametikohalt, mitte teenistusest, siis lõpeb või peatub avaliku võimu teostamise volitus senisel ametikohal, kuid jätkub uuel ametikohal (vt lähemalt ATS § 33 ja 98 komm).

A. Teenistusest vabastamise õigus

§ 86. Teenistusest vabastamise õigus

Ametniku võib teenistusest vabastada ametisse nimetamise õigust omav isik.

Nimetatud sätte osas võrreldes 1996. a ATS-i §-ga 112 olulisi muutusi ei ole.

Avaliku teenistuse üldine läbiv põhimõte on, et üks ja seesama isik otsustab ühe õigussuhte ehk ametnikustaatus andmise, teenistussuhte oluliste tingimuste ja teenistussuhte lõpetamise üle (vt lähemalt ATS § 22 komm). Teenistusest vabastamise haldusakt on ametniku teenistussuhte kohta tehtav olulisim otsus teenistusse võtmise haldusakti kõrval. Seega isikul, kellel on ametniku ametikohale nimetamise õigus, on ka **ametniku teenistusest vabastamise õigus**. Lisaks on oluline, et isiku värbamisel ja valikul tehtud kokkulepped kehtiksid ka teenistusest vabastamise puhul ehk see isik, kes tegi värbamisotsuse, peaks saama selle üle otsustada ka hilisemas faasis. Samuti peab nii katseaja eduka sooritamise kui ka pärast katseaja lõppu teenistusest vabastamise osas otsuse tegema üks ja seesama isik.

Teenistusest vabastamise õigus hõlmab ka ametikohalt vabastamise õigust (nt üleviimise või üleviimise tähtaja lõppemise juhtudel, vt lähemalt ATS § 33 ja § 98 komm).

B. Teenistusest vabastamine ametniku soovil

§ 87. Teenistusest vabastamine ametniku soovil

(1) Ametnik vabastatakse teenistusest tema enda algatusel kirjaliku taotluse alusel, mille ta on esitanud ametisse nimetamise õigust omavale isikule.

(2) Taotlus tuleb esitada vähemalt 30 kalendripäeva enne soovitud vabastamise päeva.

(3) Kui teenistusest lahkumise põhjuseks on ametniku töövõime kaotus, haige või puudega perekonnaliikme hooldamise vajadus, kutsumine aja- või asendusteenistusse või kui ametnikul on katseaeg, tuleb taotlus esitada vähemalt kümme kalendripäeva enne soovitud vabastamise päeva.

(4) Kokkuleppel isikuga, kellel on ametniku teenistusest vabastamise õigus, võib ametniku teenistusest lahkumise korral kohaldada lühemat etteteatamistähtaega.

(5) Teenistusest vabastamiseks esitatud taotlusest võib ametnik loobuda üksnes tema ametisse nimetamise õigust omava isiku nõusolekul.

(6) Ametniku teenistussuhte viimane päev on taotluses märgitud päev. Kui taotluses ei ole järgitud käesoleva paragrahvi lõigetes 2 ja 3 nimetatud tähtaegu, on teenistussuhte viimane päev teenistusest vabastamise haldusaktis märgitud päev.

Vastavalt PS §-le 29 on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta ning kedagi ei tohi sundida tema tahte vastaselt tööle ega teenistusse. Ametnikustaatus andmine eeldab alati isiku vastavat nõusolekut ning ametnikul on õigus ka igal ajahetkel otsustada ametnikustaatus loobumise kasuks, esitades vastavasisulise taotluse.

Ametiasutuse töö parema korraldamise huvides on seaduses ette nähtud ametnikule kohustus oma teenistusest lahkumise soovist teada anda vähemalt **30 kalendripäeva enne** soovitud

vabastamise päeva. Selline regulatsioon on analoogne 1996. a ATS-i § 114 lg 2 regulatsiooniga, mis nägi ette, et ametnik on kohustatud teenistusest lahkumisest ette teatama vähemalt üks kuu. Teatud mõjuvate põhjuste olemasolul on ametnikul võimalik 30-kalendripäevasest etteteatamisest kõrvale kalduda (ATS § 87 lg 3). Sellisteks mõjuvateks põhjusteks on ametniku töövõime kaotus, haigus või puudega perekonnaliikme hooldamise vajadus või kutsumine ajavõi asendusteenistusse. Nimetatud asjaolude korral on ametnikul kohustus oma teenistusest vabastamise soovist ette teatada vähemalt **10 kalendripäeva**. Samasuguse lühema etteteatamistähtaja võimalus on ka **katseajal**, kuna katseaja teenistussuhte iseloom on ebakindlam võrreldes teenistussuhtega määramata ajaks ning katseajal ametnik alles veendub selles, kas ametikoha teenistusülesannete täitmine talle sobib.

Kuigi sarnased on ka tähtjad puhuks, kui töötaja soovib **töösuhet lõpetada** omal algatusel (vt TLS § 96 ja § 98 lg 1), on töötajal teatud juhtudel võimalik tööleping üles öelda lühema etteteatamistähtajaga või üldse ilma etteteatamistähtajata, mis ametniku puhul lubatud ei ole. Sellist töölepingu ülesütlemist nimetatakse erakorraliseks ülesütlemiseks ning see on lubatud TLS §-s 91 nimetatud juhtudel (mõjuv põhjus, tööandjapoolne kohustuse rikkumine). Ametnikuga sarnane võimalus töölepingu ülesütlemiseks on töötaja isikust tulenev põhjus, kuid erinevalt ATS § 87 lg-st 3 ei ole töötajale konkreetset tähtaega ette nähtud. Teisalt on töötaja jaoks ette nähtud pikem etteteatamistähtaeg katseaja jooksul. Kui ametnikul on see 10 kalendripäeva (ATS § 87 lg 3), siis töötajal 15 kalendripäeva (TLS § 96). ATS-is on tähtjad lühema etteteatamise osas sarnased ja katseaja osas erisusi tehtud ei ole. Võrdluseks tuleb märkida, et tööandjapoolsed etteteatamistähtjad katseajal langevad kokku, nii ametniku kui töötaja puhul on see 15 kalendripäeva (ATS § 101 lg 3 ja TLS § 96).

Alati on võimalik ametisse nimetamise õigust omava isikuga **kokku leppida** seaduses sätestatuga võrreldes lühemas etteteatamistähtajas (ATS § 87 lg 4). Seda võimalust on praktikas laialdaselt kasutatud. Teenistusest vabastamise õigust omaval isikul on lai otsustusõigus ning ta ei pea nõustuma ametniku esitatud sooviga lühendada etteteatamistähtaega. Tavapärast on põhjuseks võimatus leida sellele ametikohale uut ametnikku lühema tähtaja jooksul.

Kui töölepingu ülesütlemise avaldus võib olla ükskõik millises kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, siis ametniku teenistusest vabastamise taotlusele näeb ATS ette **kirjaliku** vormi nõude (§ 87 lg 1), kuid kui isik soovib, võib ta taotluse esitada ka elektrooniliselt (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“). Taotlus peab olema suunatud ametisse nimetamise õigust omavale isikule ja ametnik peab selle esitama selliselt, et taotlus selle isikuni jõuaks. Mõistlik on määrata taotluse esitamise kord teenistuskorralduslikes aktides (vt lähemalt ATS § 67 komm).

Samaks on jäänud 1996. a ATS-i § 114 lg 3 regulatsioon, mille kohaselt teenistusest vabastamiseks esitatud avaldusest saab ametnik **loobuda** üksnes ametisse nimetamise õigust omava isiku nõusolekul (ATS § 87 lg 5). Üldjuhul asub ametiasutus pärast ametnikult teenistusest vabastamise taotluse saamist tegema ettevalmistusi vabaneva ametikoha täitmiseks, et tagada teenistusülesannete täitmise järjepidevus. Selliste ettevalmistuste tegemine võib hõlmata nt avaliku konkursi väljakuulutamist, teenistuses olevate ametnikega kokkulepete tegemist ajutiselt täiendavate teenistusülesannete täitmise osas (vt ka § 57 selgitusi) vms. Kuna ametiasutus asub teadmiselega, et töö tuleb ümber korraldada, tegema ettevalmistusi vabaneva ametikoha täitmiseks, peab jätma ametiasutusele võimaluse ka otsustada, kas vastavad tegevused pooleli jätta (näiteks avaliku konkursi väljakuulutamise korral sellest loobumine ja vastavast otsusest kandidaatide teavitamine) või rahuldada ametniku taotlus, millega ta soovib siiski teenistusse jääda. Taotluse rahuldamise otsustamisel peaks ametiasutus tulenevalt hoolekohustusest (ATS § 51 lg 7) arvesse võtma ka põhjuseid, miks ametnik teenistusest vabastamise taotluse esitas. Näiteks kui ametnik esitas taotluse tugeva hingelise erutuse tagajärjel või oli ametnik eksituses teatud asjaoludest (ehk kui ametnik tavalises olukorras ei oleks taotlust esitanud), siis oleks soovitatav ametniku taotlus rahuldada.³⁴⁹ Seda muidugi juhul, kui teenistusalsed huvid seda võimaldavad.

³⁴⁹ Vt selle kohta *M. Wichmann/K. Langer*, *Öffentliches Dienstrecht*, 6. Aufl., Kohlhammer GmbH, Stuttgart 2007, lk 570.

ATS § 87 lg-ga 5 on tehtud erisus HMS § 14 lg-st 8, mille kohaselt taotleja võib oma taotluse enne menetluse lõppemist igal ajal tagasi võtta. Ka taotlusest loobumise soov peab olema esitatud samas vormis, mis on esitatud teenistusest vabastamise taotlusele. Kui ametnik on esitanud taotluse tagasivõtmise soovi enne tema teenistusest vabastamise haldusakti kehtestamist ja ametiasutus on tagasivõtmisega nõus, lisatakse ametniku uus taotlus tema materjalide juurde koos ametisse nimetamise õigust omava isiku märkega sellega nõustumise kohta ning täiendavaid dokumente ei vormistata. Kui ametnik esitab taotluse teenistusest vabastamisest loobumiseks pärast teenistusest vabastamise haldusakti kehtestamist (kuid enne ametikohalt lahkumist, nt haldusakt on antud 10 päeva enne teenistusest vabastamise päeva) ja ametiasutus on sellega nõus, tuleb haldusakt kehtetuks tunnistada (vt HMS § 65). Pärast ametniku teenistusest lahkumist seda regulatsiooni kohaldada ei saa ning vaba ametikoht tuleb täita konkursi korras.

Ametniku **teenistussuhte viimane päev** on taotluses märgitud päev. Kui ametnik ei ole taotluses järginud etteteatamise tähtaegu (ehk taotluses on märgitud varasem aeg kui nt 30 kalendripäeva või mõjuva põhjuse olemasolul või katseajal vähem kui 10 kalendripäeva), on teenistussuhte viimane päev teenistusest vabastamise haldusaktis märgitud päev (ATS § 87 lg 6). Seega võib ametiasutus ametnikku kohustada teenistusülesandeid täitma veel 30 kalendripäeva (või lühema etteteatamistähtaja korral 10 kalendripäeva) alates teenistusest vabastamise taotluse saamisest. Juhul kui ametnik vaatamata jätkuvale teenistusülesannete täitmise kohustusele lahkub teenistusest, võib ametiasutus alitada ametniku suhtes distsiplinaarmenetluse teenistuskohustuste süülise rikkumise tõttu (vt lähemalt ATS § 69 komm). Selles väljendub oluline erinevus töösuhetest, kus suhe lõpeb töötaja valitud päeval, kuid tööandja saab etteteatamistähtaja järgimata jätmise korral rakendada sanktsiooni (TLS § 100 lg 5).

Ametniku taotluses peab selgelt väljenduma soov saada teenistusest vabastatud. Kui ametnik jätab koos taotlusega esitamata nõutud andmed või dokumendid või kui **taotluses on puudusi**, määrab ametiasutus taotluse esitanud ametnikule esimesel võimalusel tähtaja puuduste kõrvaldamiseks, selgitades, et tähtpäevaks puuduste kõrvaldamata jätmisel võib haldusorgan jätta taotluse läbi vaatamata (HMS § 15 lg 2). Taotluses esinevaid puudusi võib olla mitmeid: a) ametnik ei ole taotluses teenistussuhte viimast päeva märkinud; b) ametnik ei ole järginud ATS-s sätestatud etteteatamistähtaegu ning märkinud teenistussuhte viimase päeva valesti; c) taotluse sisu on ebaselge.

Kui ametnik **ei ole** taotluses viimast **teenistussuhte päeva märkinud või on märkinud selle valesti**, peab ametiasutus küsima ametnikult täpsustatud taotlust. Kui ametnik keeldub täpsustamast, tuleb lähtuda ATS § 87 lg 6 teisest lausest ja märkida haldusaktis ametniku viimaseks teenistussuhte päevaks päev, mis selleks oleks olnud, kui ametnik oleks taotluse esitanud ATS § 87 lg-tes 2 või 3 ettenähtud etteteatamistähtaegu järgides.

Kui taotlus on ebaselge (nt kui ametnik on soovinud teenistusest vabastamist juhul, kui ta palka ei tõsteta), tuleb HMS § 15 alusel lugeda see samuti puudustega taotluseks. Ametnikule tuleb määrata tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks (HMS § 15 lg 2) ning kui ametnik oma taotlust ei täpsusta, võib HMS § 15 lg 3 alusel jätta taotluse läbi vaatamata. Kui ametnik taotlust täpsustades teatab, et soovis vabastamist, tuleb taotlus menetlusse võtta ja rahuldada tavalises korras. Kui ametnik teatab, et ei soovinud teenistusest vabastamist, tuleb täpsustada, mida ta soovib, ja menetleda vastavalt sellele.

Ka ametiasutus peab teenistusest vabastamise haldusakti andmisel hoolega järgima etteteatamise tähtaegu ehk kui teenistusest vabastamise soovist on ette teatatud 30 kalendripäeva (või vastavalt 10 kalendripäeva), ei saa ametiasutus ametnikku enamaks teenistusülesannete täitmisele kohustada. Siin puudub ametiasutusel kaalutusõigus, ametniku õigeaegselt esitatud taotlus tuleb täies ulatuses rahuldada.

Enne ametniku teenistusest vabastamise haldusakti andmist peab ametiasutus kontrollima, kas ametnikuga on varasemalt sõlmitud **ressursimahuka koolituse leping** koos kohustusega töötada pärast koolituse lõppu ametiasutuses kindlaksmääratud aja jooksul. Kui selline leping

on sõlmitud ning ametnik soovib vaatamata lepingus ettenähtud kohustusele teenistusest lahkuda, tuleb ametnikul hüvitada koolituse kulud proportsionaalselt pärast koolituse lõppu töötatud ajaga (vt lähemalt ATS § 32 komm).

C. Teenistusest vabastamine teenistustähtaja möödumise tõttu

§ 88. Teenistusest vabastamine teenistustähtaja möödumise tõttu

(1) Teenistustähtaja möödumise tõttu vabastatakse teenistusest ametnik, kes on ametikohale nimetatud määratud ajaks.

(2) Määratud ajaks ametikohale nimetatud ametnikku ei vabastata teenistusest teenistustähtaja möödumise tõttu, kui ta nimetatakse uueks tähtajaks samale ametikohale, sama ametiasutuse teisele ametikohale või teise ametiasutuse ametikohale.

(3) Ametniku teenistussuhte viimane päev on teenistustähtaja viimane päev.

Avalikus teenistuses kehtib üldine reegel, et ametnik nimetatakse ametikohale määramata ajaks. Sellest reeglist on võimalik teha erandeid üksnes põhjendatud juhtudel ning need juhud on loetletud ATS § 23 lg-s 2. Seega käesoleva sätte alusel on võimalik isik teenistusest vabastada juhul, kui ta on nimetatud ametikohale määratud ajaks ATS § 23 lg 2 alusel.

Lisaks eelnevale näeb ATS § 33 ette ametniku **tähtajalise üleviimise**. Sellise üleviimise korral nimetatakse ametnik vastuvõtva ametiasutuse ametikohale määratud ajaks ATS § 33 lg 4 alusel (kuid tal säilib õigus naasta senisele ametikohale) ning üleviimise tähtaja saabumisel vabastatakse ametnik vastuvõtva ametiasutuse ametikohalt ATS § 88 alusel. Üleviimise puhul on tulenevalt ATS § 33 lg 9 p-st 3 peetud silmas ametikohalt, mitte teenistusest vabastamist. Tähtajalise üleviimise korral tuleb vastuvõtva ametiasutuse ametikohale nimetamisel määrata, kui kauaks ametnik üle viiakse, ning ametnik tuleb sellelt ametikohalt vabastada nimetatud tähtaja viimasel päeval (v.a juhul, kui seda tähtaega otsustatakse pikendada) (vt lähemalt ATS § 33 komm).

Ajutiselt ära oleva ametniku asendaja saab nimetada ametikohale asendatava ametikohale naasmiseni või ametikohalt vabastamiseni. Ametikohale nimetamise haldusaktis peab märkima mõlemad alused. Seega, kui asendatav ametnik vabastatakse ametikohalt, tuleb samal päeval vabastada ametikohalt ka asendaja või kui asendatav ametnik naaseb oma ametikohale, tuleb asendaja vabastada ametikohale naasmise päevale eelneval päeval (vt lähemalt ATS § 23 lg 2 p 1 komm). Kui asendaja soovib pärast asendatava lahkumist jätkata senisel ametikohal, tuleb tal läbida vastav värbamis- ja valikuprotseduur (nt osaleda konkursil, kuna ATS §-s 16 ei ole ette nähtud erisust selles osas, et tähtajaliselt ametikohale nimetatud isikutele ei pea korraldama konkurssi). Erinevalt 1996. a ATS § 21 lg-st 3 ei pea ajutiselt äraoleva ametniku vabastamisel ametikohalt asendajale tegema ettepanekut asuda vabanenud ametikohale määramata ajaks teenistusse võetud ametnikuna.

Selleks et ametikohalt vabastamine ei oleks asendajale liiga ootamatu, näeb ATS § 58 lg 1 ette, et ootamatute teenistusse naasmiste korral on ametnik kohustatud vähemalt 14 kalendripäeva ette teatama ametiasutusele oma soovist naasta teenistusse (kui tema avaliku võimu teostamise õigus on peatunud ATS § 83 p 1 alusel ehk ametniku soovi korral või kui ta viibib rasedus- ja sünnituspuhkusel või lapsehoolduspuhkusel). Sellest tulenevalt saab ka ametiasutus asendajale ette teatada. Etteteatamise kohustus ametniku asendajale on ette nähtud ka ATS § 33 lg-s 12, mille kohaselt teatatakse ametniku asendajale tähtajalise üleviimise ennetähtaegsest lõpetamisest ette vähemalt 14 kalendripäeva. Käesolevas lõigus nimetamata juhtudel asendajale etteteatamist ette ei ole nähtud.

Ajutise iseloomuga teenistusülesandeid täitva ametniku saab vabastada teenistusest: 1) ametikohale nimetamise haldusaktis määratud teenistustähtaja viimasel päeval (kui ametikohale nimetamisel oli täpselt teada, millal ülesanne lõpeb või töömaht väheneb); 2) kui ametikohale nimetamise haldusaktis oli märgitud, et isik nimetatakse ametikohale ülesande täitmise ajaks (ilma viiteta konkreetsele kuupäevale), siis ülesande täitmise viimasel päeval; 3) kui ametikohale nimetamise haldusaktis oli märgitud, et isik nimetatakse ametikohale töomahu

suurenemise ajaks (sellisel tuleks märkida töömahu suurenemine konkreetse ülesande kaudu või täpsustada muul viisil suurenenud töömahtu), siis ülesande täitmise viimasel päeval. Tähtaja lõppemist peab ametiasutus suutma tõendada.³⁵⁰

Siinkohal tuleb tähele panna, et ajutise iseloomuga teenistusülesandeid saab ametnik täita maksimaalselt 5 aastat (v. a erandjuht riigikogu uurimis- ja probleemkomisjoni puhul ning pikendamise võimalus ja piirangud vastavalt ATS § 23 lg-le 3) . Analoogselt TLS §-le 10 näeb ATS § 23 lg 3 ette, et kui ametnik nimetatakse uuesti samale ametikohale määratud ajaks järjest rohkem kui kaks korda või kui tema teenistustähtaega pikendatakse rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, **loetakse** ametnik ametikohale nimetatuks **määramata ajaks** (vt lähemalt § 23 lg 3 komm).

Avalikus teenistuses ei kehti TLS § 80 lg 3 põhimõtte, mille kohaselt ametniku teenistussuhe muutub tähtajatuks juhul, kui ta jätkab teenistusülesannete täitmist pärast ametikohale nimetamise haldusaktis märgitud tähtaja möödumist. Sellele on tähelepanu juhtinud ka riigikohus.³⁵¹ Ametiasutus peab seisma hea selle eest, et ükski ametnik pärast tähtaja möödumist teenistusülesandeid ei täidaks ja ilma õigusliku aluseta avaliku võimu ülesandeid ei teostaks.

Tippjuhi (loetelu on esitatud ATS § 23 lg 2 p-s 3), **riigi julgeoleku volitatud esindaja juhi, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku** saab teenistusest vabastada 5-aastase teenistustähtaja viimasel päeval. Siinkohal on erisused ette nähtud tippjuhtidele rasedus- ja sünnituspuhkusel, lapsendaja puhkusel või lapsehoolduspuhkusel viibimise korral (vt täpsemalt ATS § 23 lg 4 komm).

Vabariigi Presidendi nõuniku teenistusest vabastamise päev sõltub Vabariigi Presidendi volituste ajast. Vabariigi Presidendi volituste lõppemine on sätestatud Vabariigi Presidendi töökorra seaduses.

Määratud ajaks ametikohale nimetatud ametnikku **ei vabastata teenistusest** teenistustähtaja möödumise tõttu juhul, kui: 1) ametnik nimetatakse uueks tähtajaks samale ametikohale (siinkohal tuleb tähele panna, et kui ATS § 23 lg 2 p 2 alusel määratud ajaks ametikohale nimetatud ametnik nimetatakse samale ametikohale järjest rohkem kui kaks korda või kui tema teenistustähtaega pikendatakse rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, loetakse ametnik ametikohale nimetatuks määramata ajaks (vt lähemalt ATS § 23 lg 3 komm); 2) ametnik nimetatakse uueks tähtajaks sama ametiasutuse teisele ametikohale (näiteks üleviimise käigus); 3) ametnik nimetatakse uueks tähtajaks teise ametiasutuse ametikohale (näiteks üleviimise käigus). Kui ametnik nimetatakse teisele ametikohale, tuleks ametnik vabastada seniselt ametikohalt, kuid mitte teenistusest. ATS § 88 lg-t 2 rakendatakse eelkõige juhul, kui: 1) ametnik on üle viidud ATS § 33 alusel ning ametnik roteerub edasi teisele ametikohale või vastuvõttev ametiasutus pikendab teenistustähtaega või 2) kui hiljemalt teenistusest vabastamise päeval on teada ametniku samale või uuele ametikohale nimetamine.

ATS § 88 lg 3 kohaselt on määratud ajaks nimetatud ametniku **teenistussuhte viimaseks päevaks** teenistustähtaja viimane päev. Kuigi teenistussuhe ei lõpe erinevalt töösuhtest automaatselt³⁵² (vt TLS § 80) ja suhte lõppemiseks tuleb see haldusaktiga vormistada (vt lähemalt ATS § 103 komm), tuleb haldusaktis teenistussuhte viimase päeva märkimisel lähtuda ATS § 88 lg-s 3 sätestatust. Analoogset 1996. a ATS-i §-i 113 tõlgendades on Riigikohus rõhutanud, et selliselt tuleb teenistussuhe lugeda lõppenuks ka juhul, kui vabastamine on jäänud nõuetekohaselt vormistamata või kui ametnik on teenistusest enne teenistustähtaja möödumist ebaseaduslikult vabastatud. Nimelt, ATS, erinevalt TLS-ist, ei sätesta võimalust, et

³⁵⁰ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10666,10669&tekst=222551358>

³⁵¹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16742&tekst=RK/3-3-1-26-97>

³⁵² TLS-i käsiraamat § 80 komm,

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf

määratud ajaks teenistusse võtmine võib ilma erilise vormistamiseta muutuda määramata ajaks teenistusse võtmiseks.³⁵³

Vastavalt ATS § 101 lg-le 5 **ei pea** teenistustähtaja möödumise tõttu teenistusest vabastamisest **ette teatama**. Tähtajalise teenistussuhte loomisel on nii ametnik kui ametiasutus teadlik suhte ajutisusest ning selle lõppemisest kokkulepitud tähtaja või sündmuse saabumisel. Seetõttu ei ole põhjendatud ka tähtajalise teenistussuhte lõppemisel tähtaja möödumisel etteteatamiskohustuse kohaldamine ning selle järgimata jätmisel hüvitise maksmise kohustuse rakendamine.³⁵⁴

Kui ükskõik kummal poolel tekib vajadus lõpetada teenistussuhe enne tähtaja saabumist, kuuluvad ilma täiendavate piiranguteta kohaldamisele vastavad teenistusest vabastamise alused, nt koondamine, ametniku soov, distsiplinaarsüütegu. Seega ei ole tähtaeg niivõrd määrav kui töösuhetes, kus ei ole tähtajalist töölepingut lubatud ilma arvestatavate sanktsioonideta (vt nt TLS § 100 lg 3) enne tähtaja lõppu üles öelda. Töösuhetes on eranditeks töötaja puhul lepingu ülesütlemine katseajal (TLS § 86 lg 1) ja teise töötaja asendamine (TLS § 85 lg 2), tööandja puhul piirdub keeld küll töösuhte lõpetamisega majanduslikel põhjustel (TLS § 100 lg 3).

D. Teenistusest vabastamine ATS § 2 lõikes 3 nimetatud ametikohale nimetamise või valimise korral

§ 89. Teenistusest vabastamine käesoleva seaduse § 2 lõikes 3 nimetatud ametikohale nimetamise ja valimise korral

(1) Kui ametnik asub Riigikogu liikme kohale või astub Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse liikme ametisse, siis tema teenistussuhte viimane päev on ametivande andmise päevale eelnev päev.

(2) Kui ametnik asub Euroopa Parlamendi liikme kohale, siis tema teenistussuhte viimane päev on vastavalt Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 72 lõikes 4 sätestatud Vabariigi Valimiskomisjoni Euroopa Parlamendi töös osalemise soovist teavitamise päev.

(3) Kui ametnik nimetatakse käesoleva seaduse § 2 lõike 3 punktides 5–8 nimetatud ametikohale, siis tema teenistussuhte viimane päev on sellele ametikohale nimetamise päevale eelnev päev.

(4) Kui ametnik valitakse vallavanemaks või linnapeaks, siis tema teenistussuhte viimane päev on vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 50 lõikes 2 sätestatud ametiasutust enda valimisest teavitamise päev.

(5) Kui ametnik tuleks teenistusest vabastada kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmeks valimise korral, on tema teenistussuhte viimane päev valla või linna valimiskomisjoni kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu töös osalemise soovist teavitamise päev.

Kui ametnik asub täitma Riigikogu liikme ülesandeid või astub **Vabariigi Presidendi** või **Vabariigi Valitsuse liikme** ametisse, loetakse tema teenistussuhe lõppenuks ametivande andmise päevast arvates (ehk teenistussuhte viimane päev on ametivande andmise päevale eelnev päev). PS § 61 kohaselt annab Riigikogu liige enne oma kohustuste täitmisele asumist ametivande jääda ustavaks Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale. PS § 81 kohaselt astub Vabariigi President ametisse ametivande andmisega Eesti rahvale Riigikogu ees ning PS § 91 kohaselt astub valitsus ametisse ametivande andmisega Riigikogu ees.

³⁵³ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16736.16742&tekst=RK/3-3-1-26-97>

³⁵⁴ TLS-i käsiraamat § 80
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf

komm,

Kui ametnik asub täitma **Euroopa Parlamendi liikme** ülesandeid, loetakse tema teenistussuhte lõppenuks päevast, millal möödub Euroopa Parlamendi valimise seaduse § 72 lg-s 4 ettenähtud teavitamistähtaeg, kui ametnik ei teavita Vabariigi Valimiskomisjoni oma soovist jätkata senises ametis ja mandaadist loobuda.

Ametniku nimetamise korral **ATS § 2 lg 3 p-des 5–8 nimetatud** ametikohale (kohtunikuks, õiguskantsleriks, riigikontrolöriks või riiklikuks lepitajaks) loetakse tema teenistussuhte lõppenuks uuele ametikohale nimetamise päevast arvates (ehk teenistussuhte viimane päev on nimetamise päevale eelnev päev). PS § 78 p 13 kohaselt nimetab kohtunikud ametisse Vabariigi President Riigikohtu ettepanekul ning PS § 65 p 7 kohaselt nimetab Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul ametisse Riigikohtu esimehe, riigikontrolöri ja õiguskantsleri. Riikliku lepitaja nimetab ametisse Vabariigi Valitsus Sotsiaalministeeriumi, töandjate ja töotajate keskliitude ühise kokkuleppe alusel (kollektiivse töötüli lahendamise seaduse § 8 lg 3).

Kui ametnik valitakse **vallavanemaks** või **linnapeaks**, on tema teenistussuhte viimane päev vastavalt KOKS § 50 lg-s 2 sätestatule ametiasutust enda valimisest teavitamise päev. KOKS sätestab, et vallavanem või linnapea ei tohi olla väljaspool ametikohustusi ühelgi muul valitaval või nimetataval riigi või sama kohaliku omavalitsuse ametikohal.

Kui ametnik tuleks teenistusest vabastada kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmeks valimise korral, on tema teenistussuhte viimane päev vastavalt valla või linna valimiskomisjoni kohaliku omavalitsuse volikogu töös osalemise soovist teavitamise päev. Siinkohal vt lähemalt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 68 lg-t 31, mis käib vahetult valimistulemuste väljakuulutamise järgse aja kohta. Kui asendusliikmest ametnikul tekib võimalus saada volikogu liikmeks hiljem, tuleks samuti ATS § 89 lg-t 5 kohaldada. Rõhutada tuleb, et ATS § 89 lg-t 5 kohaldatakse juhul, kui ametnik peab volikogu liikmeks valimise korral senisest ametist loobuma.

Näide: KOKSi kohaselt ei ole riigi ametiasutuse ametnikuks olek kohaliku omavalitsuse volikogu liikme volituste ennetähtaegse lõppemise või peatumise aluseks. KOKS §-des 18 ja 19 on nimetatud ametikohad, millele asumisel volikogu liikme volitused kas lõpevad või peatuvad.

Kuna ATS § 2 lg 3 kohaselt ei kohaldata seadust Riigikogu liikmele, Euroopa Parlamendi liikmele, Vabariigi Presidendile, Vabariigi Valitsuse liikmele, kohtunikule, õiguskantslerile, riigikontrolörile, riiklikule lepitajale, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmele, valla- või linnavalitsuse liikmele ning osavalla- või linnaosavanemale (vt lähemalt § 2 lg 3 komm), tuleb üldjuhul isik loetletud ametikohale nimetamisel ATS-i alusel teenistusest vabastada ning uuel ametikohal kohaldatakse juba vastavat eriseadust. ATS-i regulatsiooni saab loetletud ametikohtade puhul kohaldada ainult juhul, kui eriseadus sellele otsesõnu viitab.

E. Teenistusest vabastamine koondamise tõttu

§ 90. Teenistusest vabastamine koondamise tõttu

(1) Ametiasutus võib ametniku teenistusest vabastada koondamise tõttu, kui:

- 1) ametiasutus likvideeritakse;**
- 2) põhjendatud juhul kaotatakse ametniku ametikoht ametiasutuse koosseisus;**
- 3) põhjendatud juhul muudetakse ametijuhendit ulatuses, milles see eeldab ametniku nõusolekut, ja ametnik ei ole seda andnud;**
- 4) ametnik on nimetatud ametikohale, millele nimetatakse õigusvastaselt teenistusest vabastamise tõttu teenistusse ennistatud ametnik.**

(2) Ametnik võib nõuda teenistusest vabastamist koondamise tõttu, kui muudetakse ametijuhendit ulatuses, milles see eeldab ametniku nõusolekut, ja ametnik ei ole seda andnud.

(3) Koondamine ei ole lubatud, kui ametikoha ülesanded antakse üle teisele struktuuriüksusele samas ametiasutuses või teisele ametiasutusele.

(4) Koondamine ei ole lubatud, kui ametikoha ülesandeid muudetakse nii, et ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused sobivad ametikoha muudetud ülesannete täitmiseks või kui ametniku vahetu või kõrgemalseisev juht peab võimalikuks teda mõistliku aja jooksul ametiasutuse kulul ametialasel koolitusel ette valmistada neid täitma ning ametnik on nõus muudetud ülesandeid täitma.

(5) Kui koondamisel tuleb valida vähemalt kahe sarnaseid teenistusülesandeid täitva ametniku vahel, siis on koondamise korral teenistusse jäämise eelisõigus isikul, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele enim. Kui nimetatud kriteeriumi alusel ei ole võimalik ametnikke eristada, on teenistusse jäämise eelisõigus kõigepealt ametnikul, kes kasvatab alla seitsmeaastast last, ja seejärel ametnike esindajal või ametnikul, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitset, arvestades ka ametniku ülalpeetavate arvu.

(6) Kui ametiasutuse koosseisus kaotatakse ametikoht, on ametisse nimetamise õigust omaval isikul õigus ametnik ümber paigutada, vabastades koondamise tõttu ametniku, kelle ametikoht säilib, ning nimetades sellele ametikohale teise ametniku, kelle ametikoht koondatakse. Ametniku ümberpaigutamisel tuleb arvesse võtta käesoleva paragrahvi lõikes 5 nimetatud eelisõigust.

(7) Enne ametniku koondamise tõttu teenistusest vabastamist peab talle võimaluse korral pakkuma samas ametiasutuses tema haridusele, töökogemusele, teadmiste ja oskustele vastavat ning eelmise ametikohaga sarnaste teenistusülesannetega ametikohta, välja arvatud ametiasutuse likvideerimise korral.

(8) Ametniku teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise teates märgitud päev.

ATS näeb koondamist puudutavas paragrahvis ette juhud: 1) millal ametiasutus võib ametniku teenistusest vabastada, 2) millal ametnik võib nõuda teenistusest vabastamist ja 3) millised lisakriteeriumid kehtivad koondamissituatsioonis ametniku teenistusest vabastamisel.

I. Koondamine ametiasutuse algatusel

Ametiasutuse algatusel on võimalik isik teenistusest vabastada koondamise tõttu ATS § 90 lg 1 p-des 1–4 sätestatud juhtudel. Seega sõltub ametniku teenistusest vabastamise otsustamine haldusorgani **kaalutlusest** (koondamine ei ole kohustuslik, v.a ATS § 90 lg-s 2 nimetatud juhul ametniku nõudmisel) ning vastavalt HMS-ile tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituste piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4). Teenistusest vabastamise haldusakt peab olema alati kirjalikult põhjendatud ning põhjenduses peavad olema näidatud kaalutlused, millest haldusorgan on koondamisel lähtunud (HMS § 56) (vt lähemalt ATS § 103 komm). Järgnevalt käsitletakse koondamise aluseid ühekaupa.

- **Ametiasutus likvideeritakse või põhjendatud juhul kaotatakse ametniku ametikoht ametiasutuse koosseisus** (ATS § 90 lg 1 p-d 1 ja 2). Nende ametikohtade kindlaksmääramine, mis kuuluvad koondamisele, on ametiasutuse pädevuses.

Ametiasutuse **likvideerimiseks** loetakse ametiasutuse täielikku kaotamist või ümberkujundamist muuks riigiasutuseks, muuks avalik-õiguslikuks või eraõiguslikuks isikuks (nt kui likvideeriti Tööturuamet ja selle asemele loodi avalik-õiguslik juriidiline isik Eesti Töötukassa). Likvideerimiseks ei loeta ametiasutuse ümberkujundamist muuks ametiasutuseks või selle liitmist muu ametiasutusega.

Kui ametiasutuse **koosseisus kaotatakse ametniku ametikoht**, peab see alati olema põhjendatud. Ametikoha kaotamine subjektiivsetest eesmärkidest tulenevalt ei ole lubatud, nt eesmärgiga vabaneda konkreetsest ametnikust. Ametikoha kaotamise eesmärgiks saavad olla üksnes objektiivsed kriteeriumid, nt on ametikoha kaotamine põhjendatud piiratud ressursside tingimustes, teenistuse efektiivsemaks muutmise eesmärgil vms. Ametikoha kaotamine on nt objektiivselt põhjendatud, kui ametiasutusel kaob funktsioon, mida sellel ametikohal olnud ametnik täitis või on nende ülesannete maht vähenenud niivõrd, et ülesandeid on võimalik anda teistele ametnikele. Kui ametiasutus kaotab ühe ametikoha, kuid loob sealjuures olulises osas sarnaste ülesannetega ametikoha, ei saa seda lugeda põhjendatuks.

Näide: Kui kaotatakse arendus- ja järelevalve spetsialisti ametikoht, kuid luuakse täiskohaga järelevalve spetsialisti ametikoht, siis see ei ole põhjendatud. Kui senist ametikohta täitvale ametnikule ei ole anda kõiki tema ametijuhendis nimetatud ülesandeid, ei ole see reeglina ametikoha kaotamise aluseks.

Koondamine ei ole ATS-i kohaselt lubatud (sh ametiasutuse likvideerimise korral), kui **ametikoha ülesanded antakse üle** teisele struktuuriüksusele samas ametiasutuses või teisele ametiasutusele (ATS § 90 lg 3). Siinkohal on arvestatud võimalust, et ühe ametiasutuse likvideerimisel või ümberkorraldamisel võib osutada vajalikuks teatud funktsioonide täitmise jätkamine teises struktuuriüksuses või ametiasutuses. Koondamisele piirangu seadmise eesmärgiks on vältida ametnike teenistusest vabastamist ja hüvitiste maksmist olukorras, kus ametikoha ülesanded ei muutu ja need antakse üle teisele ametiasutusele ning ülesanded saanud ametiasutuse koosseisus luuakse vastavad ametikohad.

Kui ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse piires või teisele ametiasutusele, **viiakse ametnik üle** vastavalt ATS § 98 lg 1 p-le 1 (vt lähemalt ATS § 98 komm). Üleviimisel on oluline järgida nõuet, et ametniku teenistussuhte tingimused ei tohi oluliselt erineda senise teenistussuhte tingimustest (ATS § 98 lg 2) ning ametikoha asukohta muutmise korral saab ametniku üle viia vaid tema kirjalikul nõusolekul (ATS § 98 lg 3) (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“). Ametikoha ülesannete üleandmist koos ametniku üleviimisega muusse asukohta ei saa toimuda, kui ametikoha asukohta muudetakse nii, et ametnik peab muutma oma elukohta ja ametnik ei anna selleks oma nõusolekut. Siin tuleb lähtuda ATS § 98 lg-st 3 ja PS §-st 34, mille kohaselt on igaühel õigus vabalt elukohta valida. See reegel piirab ka võimalusi viia kogu struktuuriüksus muutmata kujul üle muusse asukohta, mille tõttu ametnik peab oma elukohta muutma. Ka sellisel juhul on tegemist koondamissituatsiooniga lähtuvalt ATS § 90 lg 1 p-st 2, kuna saab öelda, et ametniku ametikoht sellisena, nagu see alguses ametniku ametikohale nimetamise haldusaktis fikseeriti, kaob (vt ka ATS § 26 komm).

Näide: Kui ametiasutuse ühe osakonna ülesanded antakse üle teisele ametiasutusele ja teine ametiasutus asub sama kohaliku omavalitsuse territooriumil, kohaldatakse ATS § 90 lg-t 3 ja koondamine on keelatud. Kui senine ametiasutus asus Tallinnas, kuid uus ametiasutus Tartus, on tegemist koondamissituatsiooniga. Samuti esineb koondamissituatsioon juhul, kui Tallinnast Tartusse otsustati ümber paigutada osakond samas koosseisus või kogu ametiasutus.

Üleviimise regulatsioon kohaldub juhul, kui ametikoha ülesanded antakse olulises ulatuses üle nii, et ametniku teenistussuhte tingimused oluliselt ei muutu. Juhul kui kaotatakse ametniku ametikoht ametiasutuse koosseisus, kuid ainult osa selle ametikoha ülesannetest antakse üle teisele struktuuriüksusele või jaotatakse struktuuriüksuste vahel, on tegemist teenistuse ümberkorraldamisega, mitte ametikoha ülesannete koos ametnikega üleviimisega.

- **Põhjendatud juhul muudetakse ametijuhendit ulatuses, milles see eeldab ametniku nõusolekut, ja ametnik ei ole seda andnud** (ATS § 90 lg 1 p 3). ATS ei luba ametijuhendit oluliselt muuta, kui selleks ei ole vastavat põhjust. Ametijuhendi muutmise peab olema vastavuses ametiasutuse reaalse vajadusega (nt ametiasutusele pannakse täiendavaid

ülesandeid, muudetakse töökorraldust vms) ehk ametnikule ei saa niisama panna ebareaalsed ülesandeid, mida ta ei suuda täita või ebareaalsed nõudeid, millele ta ei saa vastata.

ATS võimaldab ametijuhendit muuta ametniku nõusolekuta, kui ei muutu teenistussuhte olulised tingimused (vt ATS § 52 lg 3). Samas võib ametiasutuses töö korraldamisel osutada vajalikuks ametniku ametikoha ülesandeid muuta nii, et ametniku teenistusülesannete sisu või nõuded muutuvad. Sellises olukorras on ametniku seisukohalt tegemist tema teenistussuhte oluliste tingimuste muutmisega ning kui ametnik ei anna nõusolekut ametijuhendi muutmiseks, tuleb ametnik teenistusest vabastada.

Näide: Ametnik on teenistuses sotsiaaltöötaja ametikohal. Oletame, et muutub oluliseks, et ametiasutuses täidetak lisaks hariduse korraldamise ülesandeid. Sel juhul muudetakse ametikoht sotsiaaltöötaja-hariduskorraldaja ametikohaks. Kui ametikoha sellise muutmise põhjuseks oli aga asjaolu, et kokkuhoiu eesmärgil sooviti ühildada seni eraldiseisnud sotsiaaltöötaja ja hariduskorraldaja ülesandeid, siis toimub tõenäoliselt kahe ametikoha koondamine. Nende asemel moodustatakse üks uus ametikoht. Ametiasutus peab sellisel juhul kaaluma, kas ta jätab teenistusse ühe ametnikest (kes tunneb nii sotsiaaltööd kui hariduskorraldust) või peab teenistusest vabastama mõlemad ametnikud (kuna kumbki ei vasta uue ametikoha nõuetele).

Ametniku koondamisel tuleb teenistusest vabastamisest ette teatada ATS §-s 101 **ettenähtud tähtaegu järgides**, mistõttu tuleb ka ametijuhendi muudatused teha ATS §-s 101 nimetatud tähtaegu arvesse võttes.

Koondamise aluseks ei ole aga olukord, kus muudetakse vaid ametniku ametinimetust või ametikoha asukohta asutuse struktuuris, kuid ametijuhend olulises osas ei muutu. ATS § 90 lg 1 p 3 on otseselt seotud ametijuhendiga, mitte muude tingimustega, mis ametniku jaoks olulisi muudatusi kaasa ei too. Sellele järeldusele on tulnud ka Riigikohus oma varasemas praktikas. Ametiasutuse juhil lasub kohustus tagada avalike ülesannete sujuv ja tõrgeteta täitmine. Selleks peavad tal olema ka võimalused muudatuste tegemiseks teenistuse ümberkorraldamisel. Võimaluse vähemoluliste muudatuste tegemiseks annab asutusele ATS § 52, millest nähtub, et teatud ulatuses on ametijuhendit võimalik muuta ka ilma ametniku nõusolekuta. Selle ulatuse piirid on määratud ATS § 52 lg-ga 3, kus on märgitud, mida ei tohi ametijuhendis ilma nõusolekuta muuta. Ametinimetuse muutmine ja ametikoha asukoha muutmine ametiasutuse struktuuris on iseenesest käsitatav muudatusena, mida võib teha ilma ametniku nõusolekuta. Seejuures ei tohi aga muutuda ükski ATS § 52 lg-s 3 loetletud elementidest (teatud osas ei tohi muutuda olulises ulatuses). Siinkohal on Riigikohus rõhutanud, et see ei tohi viia olukorrani, kus järkjärguliste väikeste muudatuste kaudu saavutatakse oluliselt muutunud olukord teenistussuhte mõne loetletud elemendi osas, ega seisneda ametijuhendis pealtnäha ebaoluliste muudatuste tegemises, mis ei pruugi kajastada tegelikkust.³⁵⁵

Selleks et ametnikku ei saaks liiga kergekäeliselt nimetatud sätte alusel vabastada, on ametniku kaitseks § 90 lg-s 4 ette nähtud, et **koondamine ei ole lubatud**, kui ametikoha ülesandeid muudetakse nii, et ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused sobivad ametikoha muudetud ülesannete täitmiseks või kui ametniku vahetu juht või kõrgemalseisev juht peab võimalikuks teda mõistliku aja jooksul ametiasutuse kulul ametialasel koolitusel ette valmistada neid täitma ning ametnik on nõus muudetud ülesandeid täitma.

Näide: Kui eeltoodud sotsiaaltöötaja-hariduskorraldaja ametikoha näite puhul on teada, et varasemalt sotsiaaltöötaja ametikohal teenistuses olnud ametnikul on kogemusi ka hariduse korraldamise vallas, ei ole tema koondamine lubatud olenemata sellest, et ametikoha ülesanded oluliselt muutusid. Sellisel juhul saab koondamine toimuda vaid ATS § 90 lg-st 2 tulenevalt, kui ametnik seda ise nõuab (vt lähemalt ATS § 90 lg 2 komm).

³⁵⁵ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16718,16726&tekst=RK/3-3-1-14-07>

Ametniku teenistusest vabastamisel peab ametiasutus põhjendama, miks vaatamata § 90 lg-s 4 sätestatule otsustab ta ikkagi ametniku koondada. Seega koondamissituatsioonis peab ametiasutus enne teenistusest vabastamise otsuse tegemist hindama: 1) kas ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused sobivad ametikoha muudetud ülesannete täitmiseks; 2) kas on võimalik ametnikku mõistliku aja jooksul ametiasutuse kulul ametialasel koolitusel ette valmistada – siinkohal on olulisteks kriteeriumideks mõistlik aeg, ametialase koolituse pakkumise võimalus ning ametiasutuse rahalised võimalused. Isikut ei saa kohustada sellise koolituse kulusid ise katma (vt lähemalt ATS § 31 lg 6 komm). Need kaalutlused tuleb ära märkida teenistusest vabastamise haldusaktis või neile seal viidata (ATS § 103 lg 2 p 4).

Kui ametijuhendit muudetakse oluliselt ning ametiasutus pakub ametnikule võimalust end ametialasel koolitusel täiendada, kuid ametnik ei ole sellega nõus, tuleb ametnik vabastada ATS § 90 lg 1 p 3 alusel (vt lähemalt 11. ptk E. II komm).

- **Ametnik on nimetatud ametikohale, millele nimetatakse õigusvastaselt teenistusest vabastamise tõttu teenistusse ennistatud ametnik** (ATS § 90 lg 1 p 4). Sarnaselt 1996. a. ATS-ga tuleb teenistusest vabastada see isik, kes asus ennistatava ametniku ametikohale. Vastavalt ATS §-le 105 saab õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnik nõuda üksnes kahju hüvitamist, kuid ATS § 105 lg-s 4 on loetletud need isikud, kes võivad taotleda hüvitise asemel ka teenistusse ennistamist. Kui haldusorgan või kohus otsustab isiku oma senisele ametikohale ennistada, tuleb sellele ametikohale võetud isik teenistusest vabastada koondamise tõttu (vt lähemalt § 105 komm).

TLS-is nimetatakse koondamist töölepingu ülesütlemiseks majanduslikel põhjustel (TLS § 89). Selle alused on sisuliselt sarnased ATS § 90 lg-s 1 nimetatud alustega.

II. Koondamine ametniku algatusel

Ametnik võib tulenevalt ATS § 90 lg-st 2 nõuda ise koondamist, kui muudetakse ametijuhendit ulatuses, milles see eeldab ametniku nõusolekut ja ametnik ei ole seda andnud. Ametnik võib selle sätte alusel nõuda koondamist, kui ta ei ole nõus ametijuhendi oluliste muudatustega ning ta ei ole ka nõus ka ametiasutuse ettepanekul uusi teadmisi ja oskusi koolituse teel omandama. Samuti võib ametnik nõuda selle sätte alusel koondamist, kui ta ei ole nõus töökorralduse olulise muudatusega (nt nähakse ette summeeritud tööaeg, valveaja või öötöö kohaldamine vms). ATS § 98 lg 2 on erisus võrreldes 1996. a ATS-iga, mille kohaselt ei saanud ametnik ise koondamist nõuda. See on ka erisus TLS-ist, millest ei tulene töötajale õigust koondamist nõuda. Töötaja saab tugineda kokkulepitud tööülesannetele ning keelduda töölepingus nimetatud ülesannete täitmisest.

Kas on tegemist ametniku koondamise olukorraga või mitte, tuleb otsustada lähtuvalt samadest alustest nagu ATS § 90 lg 1 p 3 puhulgi (vt lähemalt ATS § 90 lg 1 p 3 komm). Sealjuures peab ametnik arvestama sellega, et kui ta ei hinda asjaolusid objektiivselt ja jätab koondamist eeldades täitmata teenistuskohustused, mida ta oleks pidanud täitma, on õigustatud temale distsiplinaarkaristuse määramine.³⁵⁶

Erisus võrreldes teenistusest vabastamisega ametniku soovil seisneb selles, et ametnik saab koondamisel hüvitist ametniku ühe kuu keskmise palga ulatuses (ATS § 102 lg 1) ning tal on võimalus taotleda kindlustushüvitist TKindLS-is ettenähtud tingimustel ja korras.

Selle sätte juures tuleb arvesse võtta, et kui ametiasutus muudab ametijuhendit ulatuses, milles see eeldab ametniku nõusolekut ja ametnik ei ole nõusolekut andnud ning ametnik ei ole nõus ka ametialasel koolitusel osalema, on ametnikul ATS § 90 lg 2 alusel õigus **nõuda koondamist** koos kõige sellega kaasnevate kohustustega. Sellise taotluse saamisel **tuleb ametnik vabastada**

³⁵⁶ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16718,16726&tekst=RK/3-3-1-14-07>

teenistusest ATS § 90 lg 1 p 3 alusel, talle tuleb teenistusest vabastamisest ette teatada ATS §-s 101 ettenähtud tähtaegu järgides ning talle tuleb hüvitist maksta ATS § 102 alusel.

Näide: Kui ametijuhendit muudetakse oluliselt isikul, kellel on teenistusstaaz avalikus teenistuses üle kümne aasta, peab ametijuhendi muudatustest ette teatama arvestusega, et kui isik soovib koondamist, siis koondamisest etteteatamiseks peab jääma vähemalt 90 kalendripäeva (ATS § 101 lg 1 p 4). Kui ametijuhendi muudatustest ja sellega kaasnevast võimalikust koondamisest teatatakse ette vähem või ei teatata üldse ette, peab ametiasutus ametniku mittenoustumise korral ATS § 101 lg 6 alusel maksma palka iga etteteatamistähtajast puudu jäänud tööpäeva eest.

Kui ametnik esitab taotluse ATS § 90 lg 2 alusel koondamiseks, tuleks ametnik teenistusest vabastada hiljemalt päeval, millal hakkavad ametijuhendi muudatused kehtima ning maksta iga koondamisest etteteatamata tööpäeva eest palka ATS § 101 lg 6 alusel ning hüvitist ATS § 102 alusel. Siinkohal kehtib reegel, et ametnik ei pea täitma neid ülesandeid ning vastama nendele nõuetele, mis erinevad oluliselt nendest ülesannetest ja nõuetest, mille osas ametnik andis ametikohale nimetamisel nõusoleku.

III. Koondamise lisakriteeriumid

1. Teenistusse jäämise eelisõigus

ATS § 90 lg 5 alusel teenistusse jäämise eelisõigust saab kohaldada, **kui on vähemalt kaks sarnaste teenistusülesannetega ametnikku**, kellest vähemalt üks jääb pärast koondamist teenistusse samal ametikohal. Koondamisel on võrreldes 1996. a ATS-iga muudetud teenistusse jäämise eelisõigust (varasemalt oli eelisjärjekord esmalt teenistujate esindajal, seejärel põhikohaga ametnikel, seejärel paremate teenistuslaste näitajatega ametnikel, seejärel ametnikul, kes on saanud töövigastuse või kutsehaiguse, seejärel pikema teenistusstaaziga ja rohkemate ülalpeetavatega ametnik). Eelisõiguste andmise regulatsiooni on muudetud peamiselt eesmärgiga jätta esmalt teenistusse kõige kvalifitseeritumad ametnikud ning eesmärgiga kaitsta väikelaste vanemaid. Teenistusse jäämise eelisõigus ATS-is erineb töölepingu ülesütleamise piirangutest TLS-is (TLS § 89 lg 5 ning §-d 92 ja 93). Põhiline on see, et eelnimetatud sätetes toodud piirangute aluste puudumisel on tööandjal lai valikuõigus. Ainsaks täiendavaks valikukriteeriumiks on võrdse kohtlemise põhimõte (TLS § 89 lg 4).³⁵⁷

Seega on uue regulatsiooni kohaselt koondamissituatsioonis **teenistusse jäämise eelisõiguse järjekord järgmine:** 1) esmalt on eelisõigus isikul, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele enim; 2) kui esimese kriteeriumi alusel ei ole võimalik ametnikke eristada, on teenistusse jäämise eelisõigus esmalt ametnikul, kes kasvatab alla seitsmeaastast last; 3) kui eelnevate kriteeriumide alusel ei ole ikka võimalik ametnikke eristada, on eelisõigus ametnike esindajal või ametnikul, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitset, arvestades seejuures ametniku ülalpeetavate arvu. Kuna lastega seotud piirangud tulenevad eelkõige laste vajadustest, laienevad piirangud vaid olukordadele, kus ametnik last ka tegelikult kasvatab (vt teenistussuhte lõpetamise sissejuhatavat osa).

Õigustatud ootuse hindamine sõltub konkreetsetest asjaoludest ning kindlat loetelu siinkohal anda ei ole võimalik – kindlasti tuleks arvesse võtta ülalpeetavate arvu, kuid arvestada tuleb ka muid ametiasutusele teadaolevaid koondamise tagajärgi isikule ning ametniku suuremat ootust teenistusse jäämise osas. Viimatinimetatud kriteeriumid (loetelu kolmanda taseme kriteeriumid) on võrdsel tasemel ning ametiasutus saab kaalutusõiguse alusel otsustada, kumba neist ta kasutab.

Ühesuguste või sarnaste teenistusülesannetega ametikohtadelt koondatavatest isikutest tuleks koondamissituatsioonis moodustada **pingerida**³⁵⁸, võttes arvesse teenistusse jäämise eelisõiguse kriteeriume, alustades esimesest kriteeriumist ja lõpetades viimase kriteeriumiga.

³⁵⁷ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.2,10648,10649,19090&tekst=RK/3-2-1-152-11>

³⁵⁸ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-50-11>

Ühesuguste teenistusülesannete korral tuleb võrdlemisel arvestada nii kvalifikatsiooni kui ka töö sisuga seotud teenistusalaseid näitajaid. Kui 1996. a ATS-is tuli hinnata seda, kelle ametnikest olid parimad teenistusalased näitajad (ehk eelkõige tuli hinnata seniseid töötulemusi), siis ATS § 90 lg 4 kohaselt tuleb hinnata, missuguse ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused sobivad ametikoha muudetud ülesannete täitmiseks (ehk suunatus on sellele, kes edaspidi suudab teenistusülesandeid täita parimal võimalikul viisil). Kui esimese kriteeriumi alusel ei ole võimalik ametnikke eristada, tuleb vaadata, kas eristamine on võimalik tulenevalt sellest, kas ametnikud kasvatavad alla seitsmeaastaseid lapsi või mitte. Kui ka selle kriteeriumi alusel ei saa ametnikke eristada, tuleb vaadata, kas tegemist on ametnike esindajaga või ametnikuga, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitset.

Ametiasutusel on kohustus enne ametniku koondamist võrrelda ametnikke ja seejärel teha kaalutud valik. Alles pärast sellise valiku tegemist saab ametiasutus teavitada ametnikku tema vabastamisest koondamise tõttu. Ametnik peab teadma, millist kriteeriumit tema teenistusest vabastamisel kohaldatakse.³⁵⁹

2. Ametnike ümberpaigutamine

Kui ametiasutuse koosseisus kaotatakse ametikoht, on ametisse nimetamise õigust omaval isikul õigus sellel ametikohal olnud ametnik ümber paigutada, vabastades koondamise tõttu ametniku, kelle ametikoht säilib, ning nimetades sellele ametikohale teise ametniku, kelle ametikoht koondatakse (ATS § 90 lg 6). See regulatsioon on analoogne 1996. ATS-i regulatsiooniga. Ümberpaigutamist saab kohaldada ametnike suhtes: 1) kes töötavad **ametiasutuse eri struktuuriüksustes** või 2) kes töötavad samas struktuuriüksuses, kuid kelle **teenistusülesanded olulises ulatuses ei kattu**. Kui on tegemist ametnikega, kellel on sarnased teenistusülesanded, tuleb koondamisel lähtuda ATS § 90 lg-st 5.

Ametniku ümberpaigutamiseks on vajalik **alati** ümberpaigutatava ametniku **nõusolekut**, kuna ametniku teenistusülesanded ja teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuded muutuvad oluliselt (ümber saab paigutada isikuid, kelle teenistusülesanded olulises ulatuses ei kattu) (vt lähemalt ATS § 52 lg 3 komm).

Juhul kui ametisse nimetamise õigust omav isik otsustab ümberpaigutamise kasuks, tuleb tal arvestada ATS § 90 lg-s 5 sätestatud **eelisõigusega**. Ümberpaigutamine on seega lubatav, kui ümberpaigutatava ametniku haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele tuginedes on alust arvata, et ta on suuteline teenistusülesandeid täitma paremini võrreldes koondatava ametnikuga (ehk ümberpaigutamine ei saa toimuda põhjendamata). Kui selle alusel ei ole võimalik eristust teha, saab arvesse võtta järgnevaid eelisõiguse kriteeriume.

Ümberpaigutamine on ametisse nimetamise õigust omava isiku **diskretsiooniotsus** ning koondataval ametnikul ei ole õigust nõuda selles sättes nimetatud ümberpaigutamist. Samuti ei ole ametisse nimetamise õigust omaval isikul vaja põhjendada, miks ta ümberkorraldamise kasuks ei otsustanud.³⁶⁰

3. Teise ametikoha pakkumine

ATS § 90 lg-st 7 tuleneb ametiasutusele kohustus enne ametniku koondamise tõttu teenistusest vabastamist **pakkuda** võimaluse korral samas ametiasutuses tema **haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele vastavat ning eelmise ametikohaga sarnaste teenistusülesannetega ametikohta** (v.a ametiasutuse likvideerimise korral). Analoogne kohustus sisaldub ka TLS § 89 lg-s 3 ning sisaldus 1996. a ATS-i § 116 lg-s 3, mis nägi ette, et ametnikku ei vabastata, kui teda on võimalik nimetada tema nõusolekul teisele ametikohale. Uue regulatsiooni kohaselt on täpsustatud, missugust ametikohta tuleb ametnikule pakkuda.

³⁵⁹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-42-10>

³⁶⁰ Vt samas asjas <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16736.16747&tekst=RK/3-3-1-76-05>

Kaotatud on aga 1996. a ATS-i regulatsioon, mille kohaselt koondamise tõttu vabanenud ametnik tuleb tema soovil kuue kuu jooksul alates tema vabastamisest teenistusse tagasi võtta, kui tema teenistuskohas luuakse uusi või vabaneb olemasolevaid vabanenud ametniku kvalifikatsioonile vastavaid ametikohti.

ATS §-s 90 toodud kaitsenormide eesmärk on ametnikule töö tagamine³⁶¹, kui selleks võimalusi on. Teenistusest vabastamisel rikutakse ATS § 90 lg 7 nõudeid, kui ametiasutus ei püüa vältida isiku teenistusest vabastamist sobiva ametikoha leidmise teel. Seega tuleb ümberkorralduste ja struktuurimuudatuste käigus alati kaaluda, kas ametnikule sobiva ametikoha leidmine on võimalik ja juhul kui ei ole võimalik, tuleb teenistusest vabastamise motiveeringus ka pakkumata jätmist põhjendada. Lisaks tuleb tähele panna, et sobivate ametikohtade leidmisel tuleb vaatluse alla võtta kõik ametiasutuse ametikohad, sealhulgas ka konkursi teel täidetavad ametikohad (kuna kõik vabad ametikohad täidetakse reeglina konkursi teel). Tuleb tähele panna, et konkursi korraldamine ei ole sama, mis ametnikule muu ametikoha pakkumine.³⁶² Kui ametnikule on loodud võimalus osaleda konkursil, siis ei saa käsitleda seda nii, et ametnikule on vastavat ametikohta pakutud.

Kui ametnik on võimalik koondamise asemel ametiasutuses ümber paigutada, siis sellisele üleviimisele ei kehti konkursi korraldamise kohustus (vt ATS § 16 lg 5). Erisus on siinkohal tehtud tippjuhtide ametikohtade pakkumise osas. Nimelt ei saa pakkuda koondatavale ametnikule tippjuhi ametikohta, kuna see ametikoht tuleb alati täita avaliku konkursi korras (vt ATS § 16 lg 6). Ka Riigikohus on välja toonud, et on olemas kahte liiki ametikohad: need, millele tuleb igal juhul korraldada konkurss, ning need, millele mitte. Esimesena nimetatud ametikohtade pakkumist ei saa ametnik koondamissituatsioonis nõuda.³⁶³

Pakutav ametikoht peab vastama ametniku võimetele ja olema talle võimalikult soodne.³⁶⁴ Mitme vaba ametikoha olemasolul tuleb ametnikule anda valikuvõimalus.³⁶⁵ Seega tuleb küll pakkuda ametnikule tema senisele ametikohale kõige sarnasemat ametikohta, kuid selle puudumisel ka muid ametikohti, millele ametnik sobib. Ametnikule sellise ametikoha pakkumine, millel teenistusülesanded nõuavad madalamat kvalifikatsiooni ja palk on väiksem kui tema senisel ametikohal, on kooskõlas seadusega, kui pakutav ametikoht vastab ametniku võimetele.³⁶⁶ Riigikohus on rõhutanud, et teise koha pakkumise põhiline eesmärk on anda inimesele võimalus jätkata sama tööandja juures, st vältida inimesel töö kaotamist.³⁶⁷ Pakkuma ei pea ametikohti, millele on kehtestatud nõuded, millele ametnik ei vasta. Juhina teenistuses mitteolnud ametnikule ei ole juhi ametikoha pakkumine nõutav. Samas struktuuriüksuse juhi puhul saab üldjuhul eeldada, et ta suudab täita ametiülesandeid, mille sarnaseid täitsid tema alluvad.³⁶⁸

Mitme vaba ametikoha puhul peab olema reaalne, et ametnik võtab konkreetse koha pakkumise vastu. Ebareaalne pakkumine viitab sellele, et vabastamise tegelikuks põhjuseks pole koondamine.³⁶⁹ Sama asukohaga ja sarnaste teenistusülesannetega ametikoha, millega ei kaasne ka muude töötingimuste (palk, soodustused) muutumist, vastuvõtmine tuleb lugeda reaalseks. Asutuse jaoks oleks ülemäära koormav, kui ta sellise ametikoha olemasolul peaks pakkuma veel muid ametikohti, kui need asuvad näiteks teises piirkonnas või kui teenistustingimused (palk,

³⁶¹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16750.16753&tekst=RK/3-3-1-37-09>,
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16750.16753&tekst=RK/3-3-1-48-00>

³⁶² Vt lähemalt <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-103-06> ja
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-152-11>

³⁶³ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16736.16747&tekst=RK/3-3-1-77-05> ja
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-50-11>

³⁶⁴ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16750.16753&tekst=RK/3-3-1-48-00>,
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-5-05>

³⁶⁵ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-14-00>, <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-5-05>

³⁶⁶ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16750.16753&tekst=RK/3-3-1-48-00>

³⁶⁷ Vt lähemalt <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-104-01>,

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.2.10648.10649.19090&tekst=RK/3-2-1-152-11>, p 10

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-5-05>, <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-103-06> ja

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-152-11>, <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-50-11>

³⁶⁸ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-50-11>

³⁶⁹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-14-00>

soodustused) neil ametikohtadel oleksid vähem soodsad. Vajadus pakkuda ametnikule ametikohta teise piirkonda või sellist ametikohta, millel teenistusülesanded nõuavad madalamat kvalifikatsiooni ja palk või soodustused on väiksemad kui tema senisel ametikohal, tõusetub sobivama ametikoha puudumise korral.³⁷⁰

Kui see on ametiasutuse jaoks üleliia koormav, ei pea ametiasutus ametnikule kõiki võimalikke ametikohti pakkuma ega põhjendama teenistusest vabastamise käskkirjas kõikide ametikohtade pakkumata jätmist. Riigikohus on pidanud ametiasutusele liialt koormavaks olukordi, kus koondatakse mitu ametikohta korraga. Iseäranis suuremate ümberkorralduste ja struktuurimuudatuste käigus ametnikele sobivate ametikohtade leidmine ja pakkumine ei saa muutuda asutuse jaoks sedavõrd koormavaks, et see takistab ümberkorralduste läbiviimist ja pikendab nende kulgu.³⁷¹

Näide: Kui ametiasutusel on tarvis koondada õigusloomeosakonna juhataja ametikoht, kuid vaba on õigusloomeosakonna nõuniku ametikoht, peab ametnikule seda pakkuma. Kui vaba nõuniku ametikohta ei ole, kuid on vaba konsultandi koht muus osakonnas, peab talle ka seda pakkuma, kui ta on suuteline neid ülesandeid täitma. Kui aga asutuses on lisaks vaba veel sotsiaaltöötaja ametikoht ning ametnik sotsiaaltööga kokku puutunud ei ole, siis sotsiaaltöötaja ametikohta talle pakkuma ei pea.

Uue ametikoha pakkumine peab toimuma koos koondamisest teatamisega või pärast seda. Uue ametikoha pakkumiseks ATS § 90 lg 7 mõttes ei saa lugeda ametnikule üleviimissetpaneku tegemist enne seda, kui ta on teada saanud enda võimalikust teenistusest vabastamisest koondamise tõttu.³⁷²

Juhul kui ametiasutusel ei ole ametnikule võimalik pakkuda ametniku ametikohta, kuid on võimalik pakkuda töökohta ning ametnik saaks selle töökohta tööülesannetega hakkama, tuleks seda võimalust kohaldada. Teise töökohta pakkumise eesmärgiks on nii töö säilitamine kui ka isiku õiguste riive proportsionaalsus. Kui ametnik võtab töökohapakkumise vastu tuleks ametnik teenistusest vabastada omal soovil. Soovitav on teenistusest vabastamine ja töölepingu sõlmimine vormistada samal ajal (et tagada nii kaitse ametnikule kui ka garanteerida ametiasutusele kindlus, et ametnik ei soovi koondamist).

Koondamise tõttu teenistusest vabastamise asendamine üleviimisega teisele ametikohale saab toimuda ainult ametniku enda nõusolekul. Ametnikku ei saa teenistusest vabastamise vältimiseks sundida asuma muule ametikohale.³⁷³ Kuigi seda ei ole erinevalt 1996. a ATS-i § 116 lg-s 3 sätestatust kehtivas ATS-is otseselt nimetatud, tuleneb see ametniku seotusest tema ametikohaga ja ATS § 90 lg 7 sõnastusest, mis kohustab ametiasutust ametnikule „pakkuma ametikohta“, mitte „ametnikku üle viima“.

4. Koondamise keeld

ATS § 100 ette piirangu, et ametnikku, kes on **rased, kellel on õigus rasedus- või sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla kolmeaastast last** (vt selle kohta teenistussuhte lõpetamise sissejuhatavat osa), ei või koondamise tõttu teenistusest vabastada (vt lähemalt ATS § 100 komm).

5. Koondamisest etteteatamine

Kui ametnik vabastatakse teenistusest koondamise tõttu, loetakse **teenistussuhte viimaseks päevaks** teenistusest vabastamise teates märgitud päev (ATS 90 lg 8). Vastavalt ATS § 101 lg-le 1 tuleb koondamisest ette teatada (vt lähemalt ATS § 101 komm). Koondamisteate esitamisel

³⁷⁰ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-5-05>

³⁷¹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16750,16753&tekst=RK/3-3-1-37-09>

³⁷² <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10649,19090&tekst=RK/3-2-1-22-01>

³⁷³ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16747&tekst=RK/3-3-1-75-05>

tuleb arvestada, et selles teates esitatud teenistusest vabastamise kuupäeva enam ametniku nõusolekuta muuta ei saa. Seega peab etteteatamisel koondamise ajakava hoolikalt läbi mõtlema ning olema veendunud, et koondamine on vajalik. See ei pruugi olla lihtne, kuna mõnele ametnikule tuleb ette teatada ka 90 kalendripäeva. Tuleb asuda seisukohale, et ametniku nõusolekul saab kuupäeva ka muuta. Sellisel juhul tuleb võtta ametnikult nõusolek kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, et seda saaks hiljem tõendada (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“). Ametnikul endal ühepoolset kuupäeva muutmise nõudeõigust pole.

F. Teenistusest vabastamine katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu

§ 91. Teenistusest vabastamine katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu

(1) Katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu võib ametniku teenistusest vabastada ainult juhul, kui tema töökogemus, teadmised ja oskused ei vasta piisavalt teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele.

(2) Enne ametniku katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastamist tuleb ametnikule anda võimalus osaleda katseajavestluses. Katseajavestluse kokkuvõtte vormistatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ja edastatakse ametnikule arvamuse andmiseks.

(3) Ametniku teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise teates märgitud päev.

I. Teenistusest vabastamise alus

Ametniku ametikohale nimetamisel ei pruugi ametisse nimetamise õigust omaval isikul olla täielikku veendumust, kas ametniku töökogemus, teadmised, oskused on piisavad teenistusülesannete nõuetekohaseks täitmiseks (vt lähemalt ATS § 24 komm). Seega on katseaja eesmärk välja selgitada ametniku sobivus oma ametikohale, mistõttu peab ametnik arvestama katseajal olles asjaoluga, et tema teenistussuhe on ebastabiilsem võrreldes katseaja läbinud ametnikuga.³⁷⁴ Teisisõnu on teenistusest vabastamiseks katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu kehtestatud lihtsustatud kord.

Katseaja ebarahuldavate tulemuste põhjal ei saa ametnikku vabastada põhjusel, mis on **vastuolus katseaja eesmärgiga**. Katseaja tulemused saavad osutada ainult siis ebarahuldavaks, kui ametniku töökogemus, teadmised ja oskused **ei vasta piisavalt** teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele (muid asjaolusid, mis nimetatud loetelusse ei kuulu, ei saa katseaja läbimise hindamisel arvesse võtta). Kui ametniku teenistusse võtmisel hinnati seda, missuguse kandidaadi haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastasid enim teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele, siis nüüd tuleb hinnata väljavalitud kandidaadi töökogemuse, teadmiste ja oskuste piisavust. Piisavus tähendab seda, kas ametniku töökogemus, teadmised ja oskused võimaldavad tal ka reaalselt teenistuskoha teenistusülesandeid täita, kas ametnik tuleb teenistusülesannete täitmisega toime (vt täpsemalt ka töökogemuse, teadmiste ja oskuste selgitusi ATS § 14 selgituste juurest). Hinnata tuleb sellist töökogemust, teadmisi ja oskusi, mis on kirjeldatud ametniku ametijuhendis.

Näide: Kui ametniku ametijuhendis on märgitud nõuetena meeskonnatööoskus, suhtlemisoskus, süvenemisoskus jne, siis selliste oskuste ebapiisavuse korral on võimalik ametnikuga teenistussuhe lõpetada katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu.

Iseenesest ei ole katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastamise aluseks teenistuskohustuse rikkumine. Praktikas on seda sageli ekslikult kasutatud. Teenistuskohustuse rikkumise korral on kohaseks reaktsiooniks distsiplinaarmenetluse algatamine (vt lähemalt ATS

³⁷⁴ Riigikohus on selle sõnastanud järgmiselt: „Ametnik, kelle suhtes on teenistusse nimetamisel kohaldatud katseagea, peab arvestama, et tema teenistussuhe on seadusega vähem kaitstud võrreldes määramata ajaks ametisse nimetatud isikute teenistussuhtega.“ Vt <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16755&tekst=RK/3-3-1-27-01>

§ 69 kommi). Küll võib aga sõltuvalt ametniku toimepandud teost asuda seisukohale, et tema töökogemused, teadmised või oskused nõuetele ei vastanud.

Teise ametikoha pakkumist enne ametniku vabastamist katseaja ebarahuldavate tulemuste eest ATS-iga nõutud ei ole. Samuti ei pea ametiasutus maksma hüvitist.

II. Katseajavestlus

Enne ametniku katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastamist tuleb ametnikule anda **võimalus osaleda katseajavestluses**. Katseajavestlus tuleks ametnikuga läbi viia enne teenistusest vabastamisest etteteatamist. Nimetatud säte lähtub HMS-i põhimõtetest, mille kohaselt tuleb enne haldusakti andmist kuulata ära isiku arvamus ja vastuväited (HMS § 40). Haldusakti ei tohi anda ilma isikut ära kuulamata, kui asi otsustatakse isiku kahjuks.³⁷⁵ ATS-iga on spetsiaalselt ette nähtud HMS-ist kõrgemad nõuded, st just vestlemise kohustus. Ei piisa muus vormis ärakuulamisepõhimõtte rakendamisest. Sealhulgas ei piisa sellest, kui ametiasutus annab ametnikule vaid võimaluse enda kirjaliku arvamuse esitamiseks, tööde ülevaate esitamiseks vms. See ei tähenda seda, et ametnikku tuleks sundida vestlusel osalema. Kui ametnik ei soovi osaleda katseajavestluses, ei ole ametiasutus kohustatud vestlust läbi viima. Sellisel juhul fikseeritakse ametniku keeldumine vestlusest, et ametiasutusel oleks võimalik tõendada ATS § 91 lg-s 2 sisalduva kohustuse täitmist.

Katseajavestlus on sama, millele on viidatud ATS § 24 lg-s 7. ATS-ist ei nähtu, kes ametiasutuse poolt katseajavestlust peaks läbi viima. See tuleks sätestada ametiasutuse sisekorralduslikes reeglites (vt lähemalt ATS § 67 kommi). Katseajavestluse läbiviijaks võib olla nt ametniku ametisse nimetamise õigust omav isik, vahetu juht, personaliüksuse esindaja või mõned neist isikutest koos. Kui on alust arvata, et ametnik vabastatakse teenistusest katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu, ei pea katseajavestlusel osalevate isikute ring langema kokku ATS § 24 lg 7 alusel peetaval vestlusel osalevata isikutega. Katseajavestluse kokkuvõtte vormistatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“) ja edastatakse ametnikule arvamuse andmiseks.

III. Vormistamise nõuded

Kui vaatamata ametniku arvamuse ja vastuväidete ärakuulamisele otsustab ametisse nimetamise õigust omav isik ametniku teenistusest vabastada, tuleb seda otsust ka teenistusest vabastamise haldusaktis põhjendada. Avalikus teenistuses ametniku teenistusülesannetega toimetuleku üle otsustamisel on administratsioonil ulatuslik hindamisruum. Seadus ei seo hindajat kohustusega tuua välja objektiivsed asjaolud, millel põhineb asutusepoolne hinnang, kuid katseaja tulemuste ebarahuldavaks lugemist peab motiveerima. Motiveerimine võib seisneda nii viitamises faktilistele asjaoludele kui ka hinnangulistest väidetest töötulemuste ja ametikohale vastavuse kohta. Sellele viitab ka ATS § 91 lg 1, mille kohaselt tuleb **hinnata** ametniku töökogemuse, teadmiste ja oskuste **piisavust** teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele. Kõikide ametikohtade puhul ei olegi võimalik teenistusülesannetega toimetuleku kohta hinnangut anda objektiivselt mõõdetavate tulemuste põhjal. Kui teenistusülesannete edukas täitmine eeldab näiteks loovust ja initsiatiivikut, võib suhteliselt lühikese teenistusaaja kohta hinnangu andmisel olla üksikute vajakajäämiste esiletoomisest olulisem vahetu ülemuse seisukoht, kas ametnikul on tema ametikoha jaoks piisavad teadmised, kogemused jne. Avalikus teenistuses ametniku teenistusülesannetega toimetuleku üle otsustamisel on administratsioonil ulatuslik hindamisruum. Kohus saab kontrollida, kas ametiasutus on ametniku töötulemuste ja ametikohale vastavuse hindamisel järginud kehtestatud menetlusreegleid ja kriteeriume ning kas kaalutusõigust on kasutatud kooskõlas selleks volituse andnud normi eesmärgiga.³⁷⁶

³⁷⁵ Vt ka <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16744&tekst=222541728>

³⁷⁶ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16755&tekst=RK/3-3-1-27-01>

Oluline on, et põhjendus saab tugineda vaid ATS § 91 lg-s 1 nimetatud alustele ja mitte millelegi muule.

IV. Teenistusest vabastamise aeg

Ametnik ei saa nõuda, et katseaeg kestaks kogu ametikohale nimetamise haldusaktis määratud katseaja tähtpäevani. Juhul kui juba enne määratud katseaja lõppu selgub, et ametniku töökogemus, teadmised ja oskused ei vasta piisavalt teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele, võib ametniku katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastada. See on ametiasutuse poolt ka kohasem ja ametniku suhtes õiglasem käitumine. Katseaja ebarahuldavate tulemuste kohta otsuse tegemine peaks sel juhul olema ajalises seoses puuduste esinemisega. Kui teenistusest vabastamise otsus on juba tehtud enne katseaja lõppu, on ka ametniku enda huvides sellest võimalikult vara teada saada, et selle pinnalt edasisi tööalaseid otsuseid teha. Juhul kui ametniku sobivuse osas on ametisse nimetamise õigust omaval isikul alles kahtlused, peaks ametiasutus (ka ametniku huvides) otsuse tegemisega mitte kiirustama ning ootama kuni katseaja lõpuni.³⁷⁷

Ametnikule teatatakse teenistusest vabastamisest **ette vähemalt 15 kalendripäeva** (ATS § 101 lg 2). Etteteatamistähtaeg on ametiasutuse töö lihtsustamise huvides määratud sama pikk kui TLS §-s 96. Võrdluseks tuleb märkida, et teisalt on töötaja jaoks ette nähtud pikem etteteatamistähtaeg katseaja jooksul kui ametniku jaoks. Kui ametnikul on see 10 kalendripäeva (ATS § 87 lg 3), siis töötajal 15 kalendripäeva (TLS § 96).

ATS § 101 lg 2 kohaselt peab teade olema **kirjalik** või ametniku nõusolekul **elektroonilises** vormis (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“). Ametiasutusel on võimalik ka rohkem ette teatada. Samas tuleb arvestada, et kui etteteatamisperiood on väga pikk, võib tekkida küsimus, miks see ametnik katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu vabastati, kui ametiasutusele sobib tema teenistusülesannete täitmine pika perioodi vältel. ATS § 101 lg 2 alusel teenistusest vabastamisest etteteatamisel peab lähtuma põhimõttest, et katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastamisest võib ametnikule sarnaselt TLS-iga³⁷⁸ ette teatada **kogu katseaja jooksul, kaasa arvatud katseaja viimasel päeval** (vt lähemalt ATS § 101 lg 2 ja lg 3 komm). Kui katseaja viimasel päeval ei ole teenistusest vabastamisest ette teatatud, ei saa ametnikku enam katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastada. Samas peab ametiasutusel jääma ametniku hindamiseks kogu katseaja periood, st maksimaalselt 4 kuud. Seetõttu saab määravaks just kuupäev, millal katseaja ebarahuldavatest tulemustest ette teatati, mitte kuupäev, millal ametnik vabastatakse. See on oluline muudatus võrreldes 1996. a ATS-iga, mille kohaselt pidi ka teenistusest vabastamine toimuma katseaja vältel. Seda võimaldas asjaolu, et katseaja tõttu teenistusest vabastamisest ei pidanud ametiasutus tulenevalt 1996. a ATS-i § 117 lg-st 2 ja §-st 130 ühtegi päeva ette teatama. Etteteatamise nõue nüüd kehtib ning **on võimalik, et ametniku teenistusest vabastamine toimub alles pärast katseaja lõppu.**

Näide: Kui jõuti veendumusele, et ametnik töökogemuse, teadmiste ja hariduse nõuetele ei vasta ning talle teatati kirjalikult ette 3 kalendripäeva enne katseaja lõppu, siis vabastatakse ta teenistusest 12 päeva pärast katseaja lõppu. Teenistuse viimase päeva peab märkima ka teenistusest vabastamise teatesse (ATS § 91 lg 3).

G. Teenistusest vabastamine ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu

§ 92. Teenistusest vabastamine ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu

(1) Ametniku võib teenistusest vabastada asjaolu tõttu, millest nähtub ametniku teadmiste ja oskuste vähesus teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele

³⁷⁷ Vt selle kohta ka *M. Wichmann/K. Langer*, Öffentliches Dienstrecht, 6. Aufl., Kohlhammer GmbH, Stuttgart 2007, lk 563.

³⁷⁸ Vt TLS-i käsiraamat § 96 komm,

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf

vastavas ulatuses ning mis ei võimalda tal teenistussuhet jätkata ja mida ei saanud ette näha ametniku teenistusse võtmisel ega katseaja kestel.

(2) Ametniku teenistusest vabastamine käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud alusel ei ole lubatud, kui teda on võimalik tema nõusolekul üle viia sama ametiasutuse teisele ametikohale, millel ette nähtud teenistusülesanded on olulises ulatuses sarnased olemasoleval ametikohal kehtestatud teenistusülesannetega ning teenistusülesannete täitmine on käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud asjaolust hoolimata võimalik.

(3) Ametniku võib teenistusest vabastada käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud alusel, kui vabastamisele eelnevalt on talle antud mõistlik tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks, kuid ametnik ei ole puudusi tähtaja jooksul kõrvaldanud. Ametiasutus korraldab ametniku ametialase koolitamise, kui ametniku vahetu või kõrgemalseisev juht peab võimalikuks koolituse tulemusel puudusi mõistliku aja jooksul kõrvaldada ning kui koolitus ei põhjusta ametiasutusele ebaproportsionaalselt suuri kulutusi.

(4) Enne ametniku teenistusest vabastamist tuleb talle anda võimalus osaleda vestlusel. Vestluse kokkuvõtte vormistatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ja edastatakse ametnikule arvamuse andmiseks.

(5) Ametniku teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise teates märgitud päev.

I. Teenistusest vabastamise alus

Kõnealust paragrahvi saab kohaldada ainult siis, kui:

- ilmnevad ettenägematud asjaolud, mida ei olnud võimalik tuvastada ametniku teenistusse võtmisel ja
- ilmnevad ettenägematud asjaolud, mida ei olnud võimalik tuvastada ka katseaja jooksul.

Ametiasutusel lasub seega kohustus veenduda ametniku sobivuses eelkõige ametniku teenistuse võtmisel ja seejärel katseaja jooksul. Ametniku teenistusse võtmisel peab ametiasutus hindama, kas ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele, ning valima kandidaadi, kes suudab teenistusülesandeid täita parimal võimalikul viisil (vt lähemalt ATS § 18 lg 3 komm). Veendumaks, kas ametnik tuleb pärast ametikohale nimetamist ka reaalselt uute ülesannetega toime, ning hindamaks, milleks ametnik võimeline on, näeb seadus ette katseaja. Katseajal hinnatakse, kas ametniku töökogemus, teadmised ja oskused vastavad piisavalt teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele (vt lähemalt ATS § 24 lg 1 komm).

Kui ametisse nimetamise õigust omav isik on lugenud katseaja edukalt sooritatuks, on ametnikku pärast katseaja läbimist tunduvalt keerulisem ametikohalt vabastada. ATS § 92 alusel saab vabastada ainult siis, kui ilmneb ametniku teadmiste ja oskuste vähesus teenistusülesannete täitmisel. Ametniku hariduse ja töökogemuse sobivuses on võimalik veenduda juba värbamisel ja katseaja jooksul ning kui pärast katseaja edukat sooritamist ilmneb töökogemuse vähesus teenistusülesannete täitmisel, ei saanud see ilmumine olla ettenägematu ning ATS § 92 lg 1 kohaldada ei saa. Seega vabastamine on võimalik ainult juhul, kui ilmnevad ettenägematud asjaolud. Siinkohal võib asuda seisukohale, et seda paragrahvi võib kohaldada ka juhul, kui isiku teadmiste ja oskuste vähesus teenistusülesannete täitmisel ilmneb seoses isiku vanadusega. Vanuse alusel teatud oskuste vähenemist ei nähta ette värbamisel ja valikul ega ka katseaja jooksul – need ilmnevad hiljem.

Sarnaselt TLS § 88 lg 1 p-ga 2 peab enne ametniku teenistusest vabastamist hindama, kas teadmiste ja oskuste vähesus ilmneb sellisel määral, mis ei võimalda ametnikuga teenistussuhet jätkata. Enne teenistusest vabastamist peaks ametiasutus välja selgitama, millised on väljavaated teenistussuhte jätkamiseks selle ametnikuga. Seega peaks ametiasutus selgusele

jõudma, kas vabastamine on vajalik, ning hindama ametniku teenistusse jätmise tagajärgi avalikele huvidele.³⁷⁹

Näited:

- (1) Ametikohal on kehtestatud ühe nõudena hea kirjalik väljendusoskus. Katseaja jooksul ei tekkinud ametiasutusel kahtlust ametniku kirjaliku väljendusoskuse osas (nt ametnik ei koostanud dokumente ise, vaid kopeeris vanad korrektselt vormistatud dokumendiosad uude dokumenti). Peale katseaja lõppu, kui ametnik peab asuma koostama ise uusi dokumendivorme, selgub kirjaliku väljendusoskuse ebapiisavus. Sellisel juhul on ilmnenud asjaolud, mida katseaja jooksul ei olnud võimalik tuvastada ega ette näha. Juhul kui kirjalik väljendusoskus on sel ametikohal määrava tähtsusega ning ebapiisav oskus ei võimalda ametnikuga teenistussuhet jätkata, on lubatav ametniku vabastamine ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu.
- (2) Sama näide, kuid katseaja jooksul oli ametiasutusel pidevalt probleeme seoses ametniku kirjaliku väljendusoskusega, millest annavad tunnistust ka kodanike pidevad kaebused. Vaatamata sellele, et ametnikul oli juba katseajal probleeme kirjaliku väljendusoskusega, otsustatakse ametniku katseärg lugeda sooritatuks. Sellisel juhul ei saa ametiasutus enam ametnikku vabastada tulenevalt ebapiisavast oskusest, kuna sellekohane info oli tal juba olemas katseajal.

Siinkohal tuleb märkida, et ATS § 92 alusel ei saa ametnikku teenistusest vabastada ebapiisava eesti keele oskuse tõttu, kuna sellisel juhul on teenistusest vabastamise aluseks ATS § 95 (vt lähemalt ATS § 95 komm). Küll aga on võimalik ATS §-s 92 nimetatud alusel ametnik vabastada, kui ametikohal on nõutav muu keele oskus, ametiasutusel oli esialgu põhjust arvata, et ametnik seda keelt valdab ning hiljem ülesannete täitmise käigus selgub ootamatult, et mitte.

Kuna ametniku teenistussuhe ei saa olla mõjutatud ei poliitilistest ega ka muudest mõjutustest, peab ametnikul olema kindlus teenistussuhte stabiilsuse osas. Kui ametisse nimetamise õigust omav isik on maksimaalselt neljakuulise perioodi (ehk katseaja perioodi) jooksul veendunud, et isikule saab avaliku võimu teostamise volitused usaldada, ei ole võimalik ametnikku pärast nimetatud perioodi kergekäeliselt teenistusest vabastada. Selline regulatsioon on ette nähtud nii avaliku võimu kindlustamise ja stabiilsuse huvides kui ka ametniku kaitseks.

II. Teenistusest vabastamise piirangud

Juhul kui siiski ilmnevad ettenägematud asjaolud, ei ole ametniku teenistusest vabastamine lubatud, kui teda on võimalik nimetada sama ametiasutuse **teisele ametikohale**, millel ette nähtud teenistusülesanded on olemasoleval ametikohal kehtestatud teenistusülesannetega olulises ulatuses sarnased ning teenistusülesannete täitmine on hoolimata ilmnenud asjaolule võimalik (ATS § 92 lg 2).

Näide: Näite 1 kohaselt ei ole ametnikku võimalik ATS § 92 lg 1 alusel teenistusest vabastada, kui talle on arvestades tema teadmisi ja oskusi võimalik samas ametiasutuses pakkuda teist ametikohta, mille teenistusülesanded on olulises ulatuses sarnased senise ametikoha teenistusülesannetega, kuid teisel ametikohal ei ole kirjalik väljendusoskus määrava tähendusega ning vaatamata ebapiisavale oskusele on võimalik ametnikuga teenistussuhet jätkata.

Kuna ametniku üleviimine saab reeglina toimuda ainult ametniku enda **nõusolekul** (vt lähemalt ATS § 98 komm), ei saa ametiasutus ametnikku ka ATS § 92 lg-s 2 nimetatud üleminekuks sundida. Üleviimine on sätestatud võimalusena ametnikule. Kui ametnik talle pakutud uuest ametikohast keeldub, peab ta arvestama sellega, et ta teenistusest vabastatakse. Ametnikule üleviimisetepaneku tegemisel tuleb see ametniku jaoks selgelt välja tuua. See tähendab, et ettepanekus peab sisalduma viide asjaolule, et ametiasutus kaalub tema teenistusest vabastamist ATS § 92 alusel. Niimoodi välistatakse olukord, kus ametnik ekslikult arvab, et talle

³⁷⁹ vt siinkohal <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-83-11>

lihtsalt tehakse ettepanek teisele ametikohale asuda. Siis ametnik saab aru, et tal on võimalik valida kahe alternatiivi – uue ametikoha või teenistusest vabastamise – vahel.

Teenistusest vabastamine ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu ei ole lubatud, kui ametnikku **saab koolitada** mõistliku aja jooksul ja ametiasutuse rahaliste võimaluste piires puudusi kõrvaldama või saab ametnik ise puudused mõistliku aja jooksul kõrvaldada (ATS § 92 lg 3).

Enne teenistusest vabastamist ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu tuleb **ametnikule anda mõistlik tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks**. Juhul kui ametnik ei ole puudusi tähtaja jooksul kõrvaldanud, võib ametniku teenistusest vabastada ATS § 92 alusel. Kuna ATS ei täpsusta, mida peetakse mõistlikuks tähtajaks, tuleb seda hinnata igal üksikjuhtumil eraldi. Ametnikule ei saa panna ületamatuid nõudmisi puuduste kõrvaldamise osas. Mõistlikkuse hindamisel võetakse aluseks VÕS § 7 lõige 1, mille kohaselt määrab mõistlikkuse sarnases olukorras heas usus tegutseva isiku tavapärane hinnang, arvestades suhte olemust, eesmärki, tavasid ja praktikat ning muid asjaolusid.

Näide: Näite 1 kohaselt ei ole ametnikku võimalik ATS § 92 lg 1 alusel teenistusest vabastada, kui ametiasutus saab ametnikule võimaldada suhtlemiskoolitust ning pärast koolituse läbimist on puudused kõrvaldatud.

Lisaks näeb ATS § 100 ette piirangu, et ametnikku, kes on **rased**, kellel on õigus rasedus- või sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla kolmeaastast last, ei või selle paragrahvi alusel teenistusest vabastada.

Tähele tuleb panna ka seda, et **ATS § 92 alusel ei saa ametnikku teenistusest vabastada mitte varem kui aasta pärast ATS-i jõustumist**. Seda piirangut kohaldatakse üksnes ametnikule, kes on ATS-i jõustumise ajal ametnikuna teenistuses ja jätkab sellel ametikohal (ATS § 120). Nimetatud säte on kaitseks ametnikele seaduse üleminekuperioodil tehtavate ametijuhendi muudatuste eest – ametnikule on antud aega maksimaalselt üks aasta uute muudatustega kohanemiseks.

III. Lõpuvestlus

Enne ametniku teenistusest vabastamist tuleb ametnikule anda võimalus osaleda vestluses (ATS § 92 lg 4). Vestlus tuleks ametnikuga läbi viia enne teenistusest vabastamisest etteteatamist. Nimetatud säte lähtub HMS-i põhimõtetest, mille kohaselt tuleb enne haldusakti andmist kuulata ära isiku arvamus ja vastuväited (HMS § 40). Haldusakti ei tohi anda ilma isikut ära kuulamata, kui asi otsustatakse isiku kahjuks.³⁸⁰ ATS-iga on spetsiaalselt ette nähtud HMS-ist kõrgemad nõuded, st just vestlemise kohustus.

Vestluse pidamise eesmärk on kuulata ära ametniku arvamus ja vastuväited ning sellest tulenevalt lõplikult veenduda vabastamise otstarbekuses. Ei piisa muus vormis ärakuulamisepõhimõtte rakendamisest. See ei tähenda, et ametnikku tuleks sundida vestlusel osalema. Kui ametnik ei soovi vestluses osaleda, ei ole ka ametiasutus kohustatud vestlust läbi viima. Sellisel juhul fikseeritakse ametniku keeldumine vestlusest, et ametiasutusel oleks võimalik tõendada ATS § 92 lg-s 4 sisalduva kohustuse täitmist.

Vestluse kokkuvõtte vormistatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“) ja edastatakse ametnikule arvamus esitamiseks.

³⁸⁰ Vt ka <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16744&tekst=222541728>

IV. Vormistamise nõuded

Kui ametnik tuleks ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu teenistusest vabastada, tuleb seda otsust teenistusest vabastamise haldusaktis põhjendada. Kohus saab kontrollida, kas ametiasutus on ametniku vastavuse hindamisel järginud kehtestatud menetlusreegleid ja kriteeriume ning kas kaalutusõigust on kasutatud kooskõlas selleks volituse andnud normi eesmärgiga. Põhjendus saab tugineda üksnes ATS § 92 lg-s 1 nimetatud alustele ja mitte millelegi muule.

Ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu teenistusest vabastamisest peab ette teatama 15 kalendripäeva ette (vt lähemalt ATS § 101 lg 2 komm) ning ametniku teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise teates märgitud päev³⁸¹. Oluline on tähele panna, et teenistusest vabastamisest etteteatamisel ja ka vabastamise haldusaktis oleks märgitud, et teenistussuhte viimane päev on ... (vastav kuupäev), mitte vabastatakse teenistusest arvates ... (vastav kuupäev).

H. Teenistusest vabastamine töövõime vähenemise tõttu

§ 93. Teenistusest vabastamine töövõime vähenemise tõttu

(1) Ametniku võib teenistusest vabastada töövõime vähenemise tõttu, kui ametnik ei saa oma teenistusülesandeid täita töövõimetuslehe alusel üle nelja kuu järjest või üle viie kuu aasta jooksul.

(2) Ametniku võib käesoleva paragrahvi lõike 1 alusel teenistusest vabastada, kui on alust arvata, et võimetus täita teenistusülesandeid sama aasta jooksul kordub ning seetõttu oleks ametiasutuse töökorraldusele tekkiv lisakoormus ebaproportsionaalselt suur.

(3) Ametniku teenistusest vabastamine käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud alusel ei ole lubatud, kui ametiasutusel on võimalik ametniku nõusolekul kohandada ametikohta, muuta ametniku teenistustingimusi või kui ametnikku on võimalik tema nõusolekul üle viia sama ametiasutuse teisele ametikohale, mille ülesannete täitmine vastab ametniku töövõimele ning sobib tema hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskustega.

(4) Ametniku teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise teates märgitud päev.

I. Teenistusest vabastamise alus

ATS § 93 eesmärk on tagada ametiasutusele ametniku pikaajalise haiguse korral võimalus nimetada vabanevale ametikohale uus ametnik. Riigikohus on oma praktikas märkinud, et asutus toimib teenistusalasest suhetes töandja rollis selle tavapärasest mõistes, kuid samal ajal vastutab ka avaliku halduse tõhusa toimimise eest. Seistes küll vajaduse ees tagada avaliku teenistuja kui töötaja õiguste kaitse, peab teenistusala otsustus reeglina arvestama avaliku võimu teostamise ja haldusülesannete parema täitmise eesmärki ning asutuse kohustust tegutseda avalikku ressursi parimal võimalikul moel kasutades.³⁸²

ATS-i kohaselt võib ametniku teenistusest vabastada, kui ametnik ei saa oma teenistusülesandeid täita töövõimetuslehe alusel üle **nelja kuu järjest või üle viie kuu aasta jooksul**. See erineb veidi töölepingu jaoks kehtestatud kriteeriumitest, kus eeldatakse töövõime vähenemist terviseseisundi tõttu juhul, kui terviseseisund ei võimalda tööülesandeid täita nelja kuu jooksul (TLS § 88 lg 1 p 1). ATS-is nimetatud üle viie kuu aasta jooksul tähendab seda, et 12-

³⁸¹ Kui teenistussuhte viimast päeva konkreetselt ei märgita, võivad tekkida erimeelsused selles, milline päev selleks on. Vt nt <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16736.16744&tekst=222541728>.

³⁸² <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16736.16744&tekst=222541728>

kuulise perioodi jooksul on ametnik teenistusülesannete täitmisest eemal olnud 5 kuud. Periood hakkab jooksma ametniku esmasest haigestumisest.

Näide: Ametnik on töövõimetuslehe alusel teenitusest eemal olnud 3 kuud (töövõimetuslehe alusel algab teenistusülesannete täitmine vabastus 12.01.2014 ja lõpeb 12.04.2014). Periood hakkas seega jooksma 12.01.2014. Pärast teenitusse naasmist aprillis on ametniku avaliku võimu teostamise õigus peatunud töövõimetuslehe alusel veel kokku 3 kuud, perioodil 15.05.2014 – 15.07.2014 ja 18.08.2014 – 18.09.2014. Seega on ametnik juba perioodil 12.01.2014 – 12.01.2015 puudunud kokku 6 kuud. Kui on alust arvata, et võimetus täita teenistusülesandeid sama aasta jooksul kordub ning seetõttu oleks ametiasutuse töökorraldusele tekkiv lisakoormus ebaproportsionaalselt suur, võib ametniku teenitusest vabastada.

Ravikindlustuse seaduse § 52 lg 3 kohaselt on töövõimetuslehed haigusleht, sünnitusleht, lapsendamisleht ja hooldusleht. Seega võib ametniku nimetatud sätte alusel teenitusest vabastada olenemata sellest, kas teenistusülesannete täitmine võimetus tulenes ametnikust endast või kellegi teise hooldamisest. Samuti ei pea vabastamist õigustav terviseseisund põhinema samal terviseseisundil ehk samast haigusest ajendatud töövõimetusel.

Tegemist on **diskretsiooniruumi** võimaldava sättega ning selles märgitud tagajärge ei pruugita automaatselt kohaldada, kuigi sätestatud eeldus (töövõimetuslehel viibimine sättes nimetatud ajavahemiku jooksul) võib olla täidetud.³⁸³ Riigikohus on oma otsuses nr 3-3-1-83-11 märkinud, et vähemalt viis kuud haigestumist kalendriaasta jooksul ei pea igal juhul päädima ametniku teenitusest vabastamisega. Enne teenitusest vabastamist peaks ametiasutus välja selgitama, millised on väljavaated teenitussuhte jätkamiseks selle ametnikuga (HMS § 6, uurimispõhimõte) ning kuulama ära isiku arvamuse ja vastuväited (HMS § 40, ärakuulamisepõhimõte). Haldusakti ei tohi anda ilma isikut ära kuulamata, kui asi otsustatakse isiku kahjuks.³⁸⁴ Eelnevast tuleneb, et ametiasutus ei saa ametnikku teenitusest vabastada salaja ja ametnikku teavitamata, vaid enne teenitusest vabastamist tuleb välja selgitada olulise tähtsusega asjaolud ning anda ametnikule võimalus arvamuse ja vastuväidete esitamiseks.

Seega peaks ametiasutus selgusele jõudma, kas vabastamine on vajalik, ning hindama ametniku teenitusse jätmise tagajärge avalikele huvidele. ATS näeb siinkohal ette, et ametniku võib käesoleva sätte alusel teenitusest vabastada ainult juhul, kui on alust arvata, et võimetus täita teenistusülesandeid sama aasta jooksul kordub ning seetõttu oleks ametiasutuse töökorraldusele tekkiv lisakoormus ebaproportsionaalselt suur (ATS § 93 lg 2).

Näited:

- (1) Kui ametnik viibis töövõimetuslehe alusel teenituskohustuste täitmiselt eemal üle 4 kuu järjest seetõttu, et tal oli luumurd, siis ei ole reeglina alust arvata, et töövõimetus sama aasta jooksul kordub. Seda eriti juhul, kui isik on teenitusse naasnud. Kuna luumurd on reeglina ühekordne, ei anna see alust arvata, et eemalviibimine kordub. Välja arvatud juhul, kui ametnik on luumurru tõttu eemal olnud üle 4 kuu järjest ning ei ole teada, kui kaua ta veel eemal peab viibima. Sellisel juhul oleks ametiasutuse korrektne käitumine selline, et ta võtab ametnikuga ühendust ja püüab välja selgitada prognoositava puudumise aja. Selle alusel saab ametiasutus hinnata, kas on põhjust ametnik teenitusest vabastada või mitte.
- (2) Kui ametnikul on krooniline haigus, mis sunnib teda teenistusülesannete täitmiselt eemal olema üle 5 kuu aastas ja võib arvata, et rohkemgi, on ametiasutusel alus vabastada ametnik teenitusest ATS § 93 alusel. Samuti on alust juhul, kui ametnik kasutab pahatahtlikult või muul põhjusel sageli töövõimetuslehti erinevate tervisevigade tõttu.

Eelnevale lisaks tuleb märkida, et ametiasutusel on kohustus üksnes välja selgitada, kas võimetus teenistusülesandeid täita sama aasta jooksul kordub ning seetõttu oleks ametiasutuse töökorraldusele tekkiv lisakoormus ebaproportsionaalselt suur, kuid ei pea välja selgitama,

³⁸³Vt siinkohal <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16744&tekst=222541728>.

³⁸⁴ Vt ka <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16744&tekst=222541728>

missuguse konkreetse haigusega on tegemist. Seega peab ta andma ametnikule võimaluse oma selgituste ja vastuväidete esitamiseks ning selgitama välja prognoositava puudumise aja. Tähele tuleb ka panna, et ametnik peab ATS § 51 lg 6 kohaselt teenistus- ja usaldussuhte raames aitama kaasa ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisele ning andma prognoositava puudumise aja kohta ametiasutusele informatsiooni.

II. Teenistusest vabastamise piirangud

Ametniku teenistusest vabastamine ei ole ka lubatud, kui (ATS § 93 lg 3):

- ametiasutusel on võimalik kohandada ametikohta või muuta ametniku teenistustingimusi (näiteks võimaldada osalise tööajaga töötamist, vähendada töökoormust, võimaldada kaugtööd vms) või
- kui ametiasutusel ei ole võimalik kohandada ametikohta või muuta ametniku teenistustingimusi, kuid ametnikku on võimalik tema nõusolekul nimetada sama ametiasutuse teisele ametikohale, mille ülesannete täitmine vastab ametniku töövõimele ning sobib tema hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskustega, tuleb seda võimalust ametnikule pakkuda. Ametniku üleviimine toimub sel juhul ATS § 98 lg 1 p 3 alusel ning sellisele üleviimisele ei kohaldata konkursi korraldamise ega ka katseaja määramise nõudeid (vt lähemalt ATS § 24 ja 98 komm).

Võrreldes 1996. a ATS-iga (vt § 119) on loobutud regulatsioonist, mille kohaselt teenistusest vabastamine töövõime vähenemise tõttu oli võimalik üksnes haiguslehel oleku ajal. Kuna 1996. a ATS-i § 130 lg 2 kohaselt tuli ametnikule pikaajalise töövõimetuse tõttu teenistusest vabastamisest ette teatada vähemalt kaks nädalat, esines juhtumeid, kus ametnik lõpetas pärast etteteatamist haiguslehe ning isiku teenistusest vabastamine ei olnud võimalik vaatamata sellele, et ametiasutuse töökorraldusele tekkis ametniku eemaloleku tõttu ebaproportsionaalselt suur lisakoormus ning oli alust arvata, et ametniku võimetus teenistusülesandeid täita kordub. Seega ei seata ATS §-ga 93 ametiasutusele otsustamiseks **ajalisi piire**. Piirid tulenevad kriteeriumitest, mida ametiasutus peab kaaluma enne teenistusest vabastamist.

Lisaks näeb ATS § 100 ette piirangu, et ametnikku, kes on **rased, kellel on õigus rasedus- või sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla kolmeaastast last** (vt teenistussuhte lõpetamise sissejuhatavat osa), ei või selle paragrahvi alusel teenistusest vabastada (vt lähemalt ATS § 100 komm). Eriti oluline on see isikute suhtes, kes kasutavad rasedus- ja sünnituspuhkust, kuna see toimub töövõimetuslehe alusel ning tööandja võimalus vabastada ametnik teenistusest rasedus- ja sünnituspuhkuse tõttu oleks erakordselt ebamõistlik ja töösuhetele kehtivate põhimõtete vastuolus.

III. Vormistamise nõuded

Kuna ametniku teenistusest vabastamine töövõime vähenemise tõttu on kaalutusõiguse alusel tehtav haldusotsus, peab see olema kaalutud ja kaalutlused peavad sisalduma haldusaktis (vt lähemalt ATS § 103 komm) või peab selles olema neile peab olema selles viidatud. Kohus saab kontrollida, kas ametiasutus on ametniku vastavuse hindamisel järginud kehtestatud menetlusreegleid ja kriteeriume ning kas kaalutusõigust on kasutatud kooskõlas selleks volituse andnud normi eesmärgiga. Põhjendus saab tugineda üksnes ATS § 93 lg-s 1 nimetatud alustele ja mitte millelegi muule.

Töövõime vähenemise tõttu teenistusest vabastamisest peab teatama 15 kalendripäeva ette (vt lähemalt ATS § 101 lg 2 komm) ning ametniku teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise teates märgitud päev. Oluline on tähele panna, et teenistusest vabastamisest etteteatamisel ja ka vabastamise haldusaktis oleks märgitud, et teenistussuhte viimane päev on (vastav kuupäev), mitte vabastatakse teenistusest arvates ... (vastav kuupäev).

I. Teenistusest vabastamine distsiplinaarsüüteo eest

§ 94. Teenistusest vabastamine distsiplinaarsüüteo eest

(1) Ametniku võib teenistusest vabastada käesoleva seaduse § 70 punktis 3 sätestatud distsiplinaarkaristusena käesoleva seaduse § 75 lõikes 4 sätestatud tingimusel.

(2) Ametniku teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise haldusaktis märgitud päev.

Kui 1996. a ATS-is olid tingimused, mille esinemisel oli distsiplinaarkaristusena lubatud kasutada teenistusest vabastamist, toodud ära teenistusest vabastamise juures (1996. a ATS-i § 118), siis ATS-ist leiab need karistuse määramise paragrahvist, st ATS §-st 75. Seal on neid ka lahti seletatud.

Kuigi töötaja suhtes ei ole juba 2009. aastast alates võimalik distsiplinaarkaristust kohaldada, on töölepingu lõpetamine töökohustuste rikkumise eest ette nähtud ka TLS-is. Selleks annavad aluse TLS § 88 lg 1 p-d 3-8. Üldjoontes saab öelda, et töösuhte ja teenistussuhte lõpetamise alused kohustuste rikkumise tõttu on sarnased, need on seadustes vaid erinevalt kajastatud.

Distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamist võib kasutada juhul, kui rikkumine on oluline (vt lähemalt ATS § 75 komm). Ametniku teenistusest vabastamine distsiplinaarsüüteo tõttu on väga ulatusliku kaalutusõiguse alusel tehtav haldusotsus ning peab seetõttu olema erilise põhjalikkusega kaalutud ja kaalutlused peavad sisalduma haldusaktis (vt lähemalt ATS § 103 komm) või peab selles olema neile viidatud. HMS § 56 lg 1 kohaselt esitatakse haldusakti põhjendus haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud.

Vastavalt ATS § 101 lg-le 5 ei pea distsiplinaarkaristusena teenistusest vabastamisest ette teatama.

Enne ametniku teenistusest vabastamise haldusakti andmist peab ametiasutus kontrollima, kas ametnikuga on varasemalt sõlmitud **ressursimahuka koolituse leping** kohustusega töötada pärast koolituse lõppu ametiasutuses kindlaksmääratud aja jooksul. Kui selline leping on sõlmitud, tuleb ametnikul hüvitada koolituse kulud proportsionaalselt pärast koolituse lõppu töötatud ajaga (vt täpsemalt ATS § 32 komm).

Kuna distsiplinaarmenetluse läbiviimise aega on keeruline ette määrata, loetakse ATS § 94 lg 2 alusel teenistussuhte viimaseks päevaks päev, mis on märgitud teenistusest vabastamise haldusaktis. Ametiasutuse suva piiravad siinjuures distsiplinaarmenetluse läbiviimisele kehtestatud ajalised piirid (vt täpsemalt ATS § 77 komm).

J. Teenistusest vabastamine asjaolude tõttu, mis välistaksid teenistusse võtmise

§ 95. Teenistusest vabastamine asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise

(1) Ametnik vabastatakse teenistusest, kui ilmnevad või tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise tulenevalt käesoleva seaduse § 14 lõikest 1 või 2 või §-st 15.

(2) Kui ilmnevad käesoleva seaduse § 14 lõikes 1 või 2 või § 15 punktis 4 sätestatud teenistusse võtmist välistavad asjaolud, siis vabastatakse ametnik teenistusest käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud alusel ainult juhul, kui teda ei ole võimalik tema nõusolekul üle viia sama ametiasutuse teisele ametikohale, millel ette nähtud teenistusülesanded on olulises ulatuses sarnased olemasoleval ametikohal kehtestatud teenistusülesannetega.

(3) Ametniku teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise haldusaktis märgitud päev.

Ametnik vabastatakse teenistusest, kui ilmnevad või tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise. Siin ei ole mõeldud kõiki konkreetsele ametikohale esitatavaid nõudeid, vaid teenistusse võtmist välistavad asjaolud on sätestatud ATS § 14 lg-tes 1 ja 2 ja §-s 15. Teenistusse võtmist välistavad asjaolud saavad tulla üksnes eelnimetatud paragrahvidest, mitte Vabariigi Valitsuse määrusest või ametiasutuse juhi kehtestatud nõuetest (v.a keeleoskuse nõuded). Kui isiku töökogemus, teadmised, oskused ei vasta piisavalt teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele, saab ametniku teenistusest vabastada katseaja ebarahuldavate tulemuste või ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu (viimasel juhul saab hinnata üksnes teadmiste ja oskuste piisavust).

Kui teenistusse võtmist välistavad **asjaolud ilmnevad** pärast ametikohale nimetamist, kuid enne ametikohale asumist, tuleb kohaldada ATS § 29 lg 1 p 2. Kui teenistusse võtmist välistavad asjaolud ilmnevad pärast ametikohale asumist, tuleb isik teenistusest vabastada käesoleva sätte alusel. Teenistusest vabastamise osas **puudub ametiasutusel kaalutlusruum** ning ametiasutus on vastavate asjaolude ilmnemisel kohustatud ametnikuga teenistussuhte lõpetama.

Kui ilmnevad ATS § 14 lõikes 1 või 2 või § 15 punktis 4 sätestatud teenistusse võtmist välistavad asjaolud (keskhariduse, teovõime, ametikohal nõutud kodakondsuse või eesti keele oskuse puudumine või seotud isikuks olemine), kuid ametiasutusel on võimalik ametnik üle viia teisele ametikohale, millel ette nähtud teenistusülesanded on olulises ulatuses sarnased olemasoleval ametikohal kehtestatud teenistusülesannetega, tuleb ametnikule seda võimalust pakkuda, et vältida ametniku teenistusest vabastamist (ATS § 95 lg 2). Sellise regulatsiooni eesmärgiks on tagada ametnikusuhte stabiilsus ning kohustada ametiasutusi tegutsema avalikku ressursi parimal võimalikul moel kasutades.

Näide: Seda nõuet saab rakendada vaid piiratud juhtudel, kuna enamik nõudeid on kõigile ametnikele ühesugused. Rakendamise juhtudeks võivad olla eesti keele oskuse nõude täitmine (erinevatel ametnikel on erinevad eesti keele oskuse nõuded, vt lähemalt ATS § 14 komm), kodakondsuse nõue (mõnel ametnikukohal võib teenistuses olla ka muu ELi riigi kodanik, vt lähemalt ATS § 14 komm) ja juhul, kui vabastamise aluseks peaks olema ATS § 15 p 4 (vahetu alluvus lähedase isikuga).

Juhul kui ametnikule mõistetakse teenistussuhte jooksul karistus tahtlikult toime pandud kuriteo eest või võetakse ära teataval ametikohal töötamise või teataval tegevusalal tegutsemise õigus, tuleb ametnik vabastada ametikohalt või tegevusalalt. Siinkohal ei näe seadus ette teise ametikoha pakkumist, kuna asjaolusid arvesse võttes on alust arvata, et ametisse nimetamise õigust omav isik on kaotanud usalduse ametniku suhtes, mistõttu teenistussuhte edasine jätkamine ametnikuga osutub võimatuks.

Teenistusse võtmist välistavaks asjaoluks on §-s 14 lisaks haridusele, teovõimelisusele ja kodakondsusele ka eesti keele oskuse nõude mittetäitmine. Teenistusse võtmisel tuleb seega välja selgitada, kas isik valdab eesti keelt seaduses või seaduse alusel sätestatud ulatuses. Juhul kui eesti keele oskuse nõude mittetäitmine selgub teenistuse jooksul (selline olukord üldiselt ebatõenäoline), tuleks isik teenistusest vabastada käesoleva sätte alusel. ATS sätestab siinkohal teenistusest vabastamise kohustuse, kui ametniku keeleoskus osutub nõuetele mittevastavaks. Järelikult on ametniku ebapiisava keeleoskuse korral võimalik viia ta üle teisele ametikohale (s.o vabastada seniselt ametikohalt, jättes isiku teenistusse) või kui üleviimine ei ole võimalik, siis vabastada ATS § 95 alusel üldse teenistusest.

Enne ametniku teenistusest vabastamise haldusakti andmist peab ametiasutus kontrollima, kas ametnikuga on varasemalt sõlmitud **ressursimahuka koolituse leping** kohustusega töötada pärast koolituse lõppu ametiasutuses kindlaksmääratud aja jooksul. Kui selline leping on sõlmitud, tuleb ametnikul hüvitada koolituse kulud proportsionaalselt pärast koolituse lõppu töötatud ajaga (vt lähemalt ATS § 32 komm).

Kui ATS § 95 lg-s 1 nimetatud asjaolud ilmnevad, peab ametiasutus otsustama ametniku vabastamise mõistliku aja jooksul. See tähendab aega, mis on ametiasutusele vajalik selliste asjaolude õigsuses veendumiseks ja ametniku teenistusest vabastamise ettevalmistamiseks.

Kuna seda on keeruline ette määrata, on ATS § 95 lg 3 kohaselt teenistuse viimaseks päevaks teenistusest vabastamise haldusakti andmise viimane päev.

Vastavalt ATS § 101 lg-le 5 ei pea teenistusest vabastamisest asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise, ette teatama.

K. Teenistusest vabastamine koostöö mittelaabumise tõttu

§ 96. Ministeeriumi kantsleri vabastamine koostöö mittelaabumise tõttu

(1) Ministeeriumi kantsler vabastatakse teenistusest, kui ministri hinnangul ministri ja kantsleri koostöö ei laabu.

(2) Ministeeriumi kantslerit ei tohi käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud alusel teenistusest vabastada enne kuue kuu möödumist ministri ja kantsleri koos töötamise algusest.

(3) Ministeeriumi kantsleri teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise teates märgitud päev.

§ 97. Maavanema teenistusest vabastamine regionaalministri ja maavanema koostöö mittelaabumise tõttu

(1) Maavanem vabastatakse teenistusest, kui regionaalministri hinnangul regionaalministri ja maavanema koostöö ei laabu.

(2) Maavanemat ei tohi käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud alusel teenistusest vabastada enne kuue kuu möödumist regionaalministri ja maavanema koos töötamise algusest.

(3) Maavanema teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise teates märgitud päev.

Ministeeriumi **kantsleri** ja ministri koostöö põhineb erilisel usaldussuhtel. Kantsler juhib ministeeriumi tööd ning talle on esitatud kõrgendatud nõudmised võrreldes ülejäänud ametnikega. Juhul kui ministri ja kantsleri koostöö ei laabu, on kogu ministeeriumi töö takistatud. Sellest tulenevalt on ATS-is sarnaselt 1996. a ATS-i §-le 113¹ ette nähtud, et kui minister leiab, et koostöö kantsleriga ei laabu, võib ta kantsleri teenistusest vabastada (ATS § 96). Teenistusest vabastamisel tuleb arvestada kuue kuu pikkust koostöötamise nõuet ja makstes talle **hüvitist** vastavalt ATS § 102 lg-le 3 (maksimaalselt kuue kuu põhipalk). Hüvitise suuruse määramisel on arvestatud, et see tasakaalustaks kantsleri teenistussuhte ebastabiilsust. Kuus kuud on piisav aeg, et veenduda koostöö sobivuses või sobimatuses.

Maavanema puhul on tegemist kõrge riigiametnikuga, kes esindab riigi huve maakonnas ning kellel on ametialaselt palju kokkupuutepunkte regionaalministriga (kuna maavalitsused on regionaalministri valitsemisalas), samuti arvestades, et regionaalminister teostab maavanema üle teenistuslikku järelevalvet, peavad ka tulevikus säilima alused maavanema ennetähtaegseks teenistusest vabastamiseks analoogselt ministeeriumi kantsleritega, sh võimalus vabastada maavanem ametist koostöö mittelaabumise tõttu regionaalministriga (ATS § 97). Maavanema ennetähtaegse ametist vabastamise korral on nii eelneva koostöötamise pikkuse kui ka makstava hüvitise sätestamisel lähtunud samadest nõuetest, mis ATS-is on ette nähtud kantsleri puhul. See tähendab, et maavanema teenistusest vabastamine on võimalik pärast kuue kuu möödumist maavanema ja regionaalministri koostöötamise algusest ning makstav hüvitis ei või olla suurem kui maavanema kuue kuu põhipalk. Sarnane regulatsioon sisaldus ka 1996. a ATS-i §-s 113³.

L. Tähtajatu üleviimine

§ 98. Ametniku tähtajatu üleviimine

(1) Ametnik viiakse tähtajatult üle teisele ametikohale, kui:

1) ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele;

2) ametnik paigutatakse ümber vastavalt käesoleva seaduse § 90 lõikele 6;

3) ametnikule on võimalik pakkuda teist ametikohta vastavalt käesoleva seaduse § 90 lõikele 7, § 92 lõikele 2, § 93 lõikele 3 või § 95 lõikele 2;

4) ametnik nõustub asuma sama ametiasutuse teisele ametikohale;

5) ametnik nõustub asuma ametikohale teises riigi ametiasutuses või teises sama kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuses.

(2) Kui ametnik viiakse tähtajatult üle vastavalt käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatule, ei tohi tema teenistussuhte tingimused oluliselt erineda senise teenistussuhte tingimustest, sealhulgas ei tohi tema põhipalk olla väiksem kui senine põhipalk.

(3) Kui ametniku tähtajatul üleviimisel vastavalt käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatule muutub ametikoha asukoht, võib ametniku üle viia üksnes tema kirjalikul nõusolekul. Kui ametnik nõusolekut ei anna, vabastatakse ta teenistusest koondamise tõttu.

(4) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatud juhul teatab ametisse nimetamise õigust omav isik ametnikule üleviimise kuupäeva kirjalikult vähemalt 30 kalendripäeva ette. Kui ametikoha ülesanded antakse üle teisele ametiasutusele, teavitab ametnikku vastuvõtva ametiasutuse ametisse nimetamise õigust omav isik kooskõlastatult saatva ametiasutuse ametisse nimetamise õigust omava isikuga.

(5) Ametnik viiakse üle sama ametiasutuse teisele ametikohale käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 4 sätestatud viisil üksnes ametisse nimetamise õigust omava isiku nõusolekul.

(6) Ametnik viiakse üle teise ametiasutuse ametikohale käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 5 sätestatud viisil üksnes saatvas ja vastuvõtvas ametiasutuses ametisse nimetamise õigust omavate isikute nõusolekul.

(7) Ametisse nimetamise õigust omav isik või ametiasutuse vahetumisel teise ametiasutuse ametisse nimetamise õigust omav isik kohaldab ametniku tähtajatu üleviimise korral:

1) ametikohale nimetamisel käesoleva seaduse § 26;

2) ametikohale nimetamise kehtetuks tunnistamise korral käesoleva seaduse § 29.

(8) Kui ametnik viiakse tähtajatult üle, siis tema teenistussuhe ei lõpe ja kasutamata jäänud aegumata põhipuhkuse eest hüvitist ei maksta ning puhkuse arvestus jätkub teises ametiasutuses. Sellisel juhul on ametnikul õigus saada teises ametiasutuses puhkust alates üleviimise päevast.

(9) Ametnik vabastatakse seniselt ametikohalt päeval, mis vahetult eelneb teisele ametikohale asumiseks määratud päevale.

Kui ametnik liigub avaliku teenistuse sees ühelt ametikohalt teisele, ei ole tegemist lahkumisega avalikust teenistusest ning teenistusest vabastamise asemel tuleks ametnik vabastada vaid ametikohalt ja üle viia ATS § 98 lg 1 sätestatud alusel. Enne ametniku üleviimist käesoleva paragrahvi alusel peab ametiasutus veenduma järgnevas:

- **kas konkreetse üleviimise eeltingimuseks on ametniku edukas osalemine konkursil või mitte** – § 98 lg 1 p-de 1–3 alusel üleviimisel ei kehti konkursi korraldamise kohustus vastavalt ATS § 16 lg-le 5. Muudel ATS § 98 lg-s 1 nimetatud juhtudel ei ole konkursi korraldamise nõudest tehtud erandit, st juhul, kui ametnik viiakse üle tema vaba tahte alusel, mitte teenistusest vabastamise vältimiseks. Sellistel juhtudel küll toimub ametniku üleviimine, kuid sellele pidi eelnema konkurss.
- **kas üleviimiseks on andnud nõusoleku nii ametnik kui ka ametisse nimetamise õigust omav isik või isikud** – üldjuhul kehtib reegel, et kui loetletud isikute nõusolekut ei ole, ei saa ametnikku käesoleva paragrahvi alusel üle viia. Selle eesmärk on tagada, et ametniku üleviimine oleks avaliku teenistuse huvides. Kui nt saatva ametiasutuse (vt lähemalt ATS § 33 lg 2 komm) juht ei ole üleviimisega nõus, ei saa üleviimist toimuda. Juhul kui ametnik siiski soovib ilma oma juhi nõusolekuta teise ametiasutusse teenistusse asuda, võib ta selle saavutamiseks esitada oma ametiasutuses teenistusest vabastamise taotluse ATS § 87 alusel ja asuda uude ametiasutusse teenistusse. Kolme isiku nõusoleku nõudest on erand ette nähtud juhuks, kui ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele. Sellisel juhul ei ole nõutav ametniku nõusoleku küsimine. Tähele tuleb panna ka ametniku nõusolekule esitatavaid vorminõudeid (ATS § 98 lg 3).
- **kas üleviimine toimub ühe avaliku võimu kandja või ühe ametiasutuse piires või mitte** – ATS § 98 lg 1 p-des 2–4 on üleviimine lubatud ühe ametiasutuse piires ning lg 1 p-s 5 on üleviimine lubatud ühe avaliku võimu kandja piires. Paragrahv 98 lg 1 p-s 1 ei ole üleviimisele ametiasutuse ja avaliku võimu kandja osas (riik või kohaliku omavalitsuse üksus) piire seatud, sest ametnike jaoks oleks ebaõiglane seada teenistusest vabastamine sõltuvusse sellest, mis struktuuriüksusele või ametiasutusele ametikoha funktsioonid üle antakse.
- **kas ametnik viiakse üle ametikohale tähtajaliselt või tähtajatult.** Kui ametnik viiakse üle tähtajaliselt, ei saa nimetatud paragrahvi kohaldada. ATS § 98 alusel toimuv üleviimine on alati absoluutne, st isiku ametikoht muutub jäädavalt ja tal puudub õigus nõuda enda tagasinimetamist senisele ametikohale. Kui üleviimise eesmärgiks on ametniku pädevuse ja motivatsiooni ning ametiasutuste vahelise koostöö suurendamine, on ametnik võimalik tähtajaliselt üle viia ATS § 33 alusel tingimusega, et ametnikul on võimalus hiljem naasta oma senisele ametikohale.

Ametniku tähtjatu üleviimine võib toimuda erinevatel põhjustel – nii koondamissituatsioonis ametnikule teise ametikoha pakkumine, teenistusest vabastamise asemel teise ametikoha pakkumine kui ka ametniku üleviimine põhjusel, et konkursi läbimiste järgselt soovib ta liikuda avalikus teenistuses ühelt ametikohalt teisele. Iga üleviimise puhul tuleb järgida erinevaid tingimusi ja nõudeid, mis tulenevad nii ATS § 98 lg-st 1 kui ka ATS-i teistest paragrahvidest. Järgnevalt käsitletakse erinevaid üleviimise aluseid täpsemalt.

I. Ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele.

Ametniku üleviimine käesoleva punkti alusel toimub juhul, kui kaotatakse ametniku ametikoht ametiasutuse koosseisus, kuid **ametikoha funktsioonide kaotamise asemel antakse need üle** sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele. See sarnaneb 1996. a ATS-i § 47¹ reguleerimiseselega.

Selline üleviimine toimub reeglina **ametniku nõusolekuta**, kuna ametniku jaoks muutub ainult struktuuriüksus või ametiasutus, kus ta teenistusülesandeid täidab. ATS § 98 lg 1 p 1 alusel on

võimalik ametnik nõusolekuta üle viia ainult juhul, kui ametniku teenistussuhte tingimused oluliselt ei muutu (ATS § 98 lg 2) ning ametikoha asukoht ei muutu (ATS § 98 lg 3). Teenistussuhte olulised tingimused on loetletud ametijuhendi paragrahvis (vt lähemalt ATS § 52 komm). Ametikoha asukoht on kohaliku omavalitsusüksuse territoorium, kus ametikoha ülesannete täitmine toimub (ATS § 26 lg 1 p 6). Seega ei saa lugeda asukoha muutuseks seda, kui ametikoht viiakse üle ühe linna piires, nt Tallinna kesklinnast Lasnamäele. Ametikoht ei ole seotud konkreetse aadressiga, vaid linna või valla piiridega.

Kui on vajalik nõusoleku küsimine, siis tuleb tähele panna, et ametniku nõusolek asukoha muutumise osas peab olema vormistatud kirjalikult (ATS § 98 lg 3) (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“). Selle piirangu eesmärgiks on, et üleviimisega ei halveneks isiku positsioon teenistussuhte olulisi tingimusi ning ametikoha asukohta arvestades.

Kui ametnik ei anna nõusolekut põhjusel, et muutub ametikoha asukoht, vabastatakse ta teenistusest koondamise tõttu ATS § 90 lg 1 p 2 alusel. Kui üleviimisega kaasnevad teenistussuhte olulised muudatused, ei ole enam tegemist ametniku üleviimisega ning ametnik vabastatakse teenistusest ATS § 90 lg 1 p 3 alusel (vt lähemalt ATS § 90 komm).

Ülesannete üleandmisel tuleb ametnikku üleviimisest varakult teavitada. Vastavalt ATS § 98 lg-le 4 teatatakse sellisest üleviimisest ette vähemalt 30 kalendripäeva. Kui üleviimine toimub ühe ametiasutuse piires, on etteteatamise kohustus ametisse nimetamise õigust omaval isikul, kui üleviimine toimub teise ametiasutusse, on teavitamise kohustus vastuvõtva ametiasutuse ametisse nimetamise õigust omaval isikul (kuid ta peab selle eelnevalt kooskõlastama saatva ametiasutuse ametisse nimetamise õigust omava isikuga). Seega on kord jäänud sarnaseks 1996. a ATS-i §-s 47¹ sätestatud korraga, küll on aga lühenenud etteteatamisperiood, mis varasemalt oli 2 kuud.

Sellise üleviimise puhul ei kehti konkursi korraldamise kohustus vastavalt ATS § 16 lg-le 5.

II. Ametnik paigutatakse ümber vastavalt ATS § 90 lõikele 6

Koondamissituatsioonis võib ametnikke ümber paigutada vastavalt ATS § 90 lg-s 6 sätestatud tingimustele ning selline ümberpaigutamine toimub käesoleva punkti alusel.

Ümberpaigutamiseks on vajalik ümberpaigutatava nõusolekut (kuna isiku teenistusülesanded ja ametikoha nõuded muutuvad). Selline ümberpaigutamine saab toimuda ühe ametiasutuse piires. ATS § 98 lg 1 p 2 nimetatud üleviimise puhul ei kehti konkursi korraldamise kohustus vastavalt ATS § 16 lg-le 5.

Ümberpaigutamise lubatavuse ja tingimuste kohta vt lähemalt ATS § 90 lg 6 kommentaare.

III. Ametnikule on võimalik pakkuda teist ametikohta

Ametnikule on võimalik pakkuda teist ametikohta **vastavalt ATS § 90 lõikele 7, § 92 lõikele 2, § 93 lõikele 3 või § 95 lõikele 2**. Kui koondamissituatsioonis on võimalik ametnikule pakkuda teist ametikohta vastavalt ATS § 90 lõikele 7, teenistusest vabastamise asemel ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu on ametnikule võimalik pakkuda teist ametikohta vastavalt ATS § 92 lg-le 2, teenistusest vabastamise asemel töövõime vähenemise tõttu on ametnikule võimalik pakkuda teist ametikohta vastavalt ATS § 93 lg-le 3 või teenistusest vabastamise asemel asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise, on ametnikule võimalik pakkuda teist ametikohta vastavalt ATS § 95 lg-le 2, siis viiakse ametnik üle teisele ametikohale käesoleva sätte alusel.

Loetletud põhjustel üleviimine saab toimuda üksnes ametniku nõusolekul ja ühe ametiasutuse piires. Samuti ei kehti sellise üleviimise puhul konkursi korraldamise kohustus vastavalt ATS § 16 lg-le 5.

Ümberpaigutamise lubatavuse ja tingimuste kohta vt lähemalt vastavalt kas ATS § 90 lg 7, § 92 lg 2, § 93 lg 3 või § 95 lg 2 kommentaare.

IV. Ametnik nõustub asuma sama ametiasutuse teisele ametikohale

Kui ametnik soovib liikuda **ametiasutuse sees ühelt ametikohalt teisele**, ei pea teda teenistusest vabastama, vaid teda võib üle viia ühelt ametikohalt teisele.

Selline üleviimine on lubatud vaid juhul, kui nii ametnik kui ka ametisse nimetamise õigust omav isik on sellega nõus – ATS § 98 lg 1 p-s 4 on märgitud, et ametnik peab sellega nõustuma, ja § 98 lg-s 5 on märgitud, et ametisse nimetamise õigust omav isik peab sellega nõustuma. Nõusolek hõlmab endas järgmist: 1) ametnik annab nõusoleku uute teenistustingimuste osas (kuna uuel ametikohal tuleb ametnikule kohaldada uut ametijuhendit vastavalt ATS §-le 52); 2) nii ametnik kui ka ametisse nimetamise õigust omav isik saavutavad kokkuleppe üleviimise kuupäeva ja tingimuste osas.

Käesoleva sätte alusel on üleviimine võimalik vaid juhul, kui seniselt ametikohalt vabastamise päeval on teada ametniku nimetamine uuele ametikohale. Kuna üldjuhul peab ametnik enne uuele ametikohale nimetamist läbima konkursi, peab seniselt ametikohalt vabastamise päeval olema teada, et ametnik osutus valituks uuele ametikohale ning ametnik on nõus asuma täitma uue ametikoha teenistusülesandeid. Üleviimise puhul peab seniselt ametikohalt vabastamisele kohe järgnema uuele ametikohale nimetamine (ametikohalt vabastamise ja uuele nimetamise vahele ei tohiks jääda perioodi, mil ametnik ei ole teenistuses).

V. Ametnik nõustub asuma ametikohale teises riigi ametiasutuses või teises sama kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuses.

Kui ametnik liigub avaliku teenistuse sees ühelt ametikohalt teisele, ei ole samuti tegemist ametniku teenistusest vabastamisega, vaid ametniku üleviimisega. See on analoogne regulatsioon võrreldes 1996. a ATS-i §-ga 127, mille kohaselt vabastati ametist ametnik, kes nimetati või valiti riigi või kohaliku omavalitsuse teisele ametikohale muus ametiasutuses (sellisel juhul ei toimunud teenistusest vabastamine, vaid ametikohalt vabastamine).

Selline üleviimine on lubatud vaid juhul, kui nii ametnik kui ka ametisse nimetamise õigust omavad isikud on sellega nõus – § 98 lg 1 p-s 5 on märgitud, et ametnik peab sellega nõustuma, ja § 98 lg-s 6 on märgitud, et nii saatva kui ka vastuvõtva ametiasutuse ametisse nimetamise õigust omavad isikud peavad sellega nõustuma. Nõusolek hõlmab endas järgmist: 1) ametnik annab nõusoleku puhkuse arvestuse jätkumise kohta teises ametiasutuses vastavalt ATS § 98 lg-le 8; 2) ametnik annab nõusoleku uute teenistustingimuste osas (kuna uuel ametikohal kohaldub uus ametijuhend vastavalt ATS §-le 52); 3) nii ametnik kui ka saatva ja vastuvõtva ametiasutuse ametisse nimetamise õigust omavad isikud lepivad kokku üleviimise kuupäeva ja tingimused; 4) juhul kui ametnikuga on sõlmitud ressursimahuka koostöö leping, siis lepivad kokku lepingu üleviimise või üleviimata jätmise osas.

Siinkohal on ette nähtud piirang, et selline üleviimine saab toimuda **ühe avaliku võimu kandja piires** – seega riigi ametiasutuse ametnike üleviimine saab toimuda riigi ametiasutuste vahel ning kohaliku omavalitsuse üksuse ametnike üleviimine sama kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuste vahel. Kui üleviimine väljub ühe avaliku võimu kandja piirest, tuleb ametnik teenistusest vabastada ja nimetada uuele ametikohale. Sellisel juhul ei saa ka ametniku puhkuse arvestust uues ametiasutuses vastavalt ATS § 98 lg-le 8 jätkata. Analoogne regulatsioon oli ka 1996. a. ATS-i § 127 lg-tes 2 ja 3, mille kohaselt ei lõppenud riigiga teenistussuhe riigiametnikul, kes liikus riigiametiasutuste vahel, ning kohaliku omavalitsuse üksusega kohaliku omavalitsuse üksuse ametnikul, kes liikus sama kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuste vahel.

Lisaks eelnevale on selline üleviimine võimalik vaid juhul, kui seniselt ametikohalt vabastamise päeval on teada ametniku nimetamine uuele ametikohale. Kuna üldjuhul peab ametnik enne uuele ametikohale nimetamist läbima konkursi, peab seniselt ametikohalt vabastamise päeval olema teada, et ametnik osutus valituks uuele ametikohale ning ametnik on nõus asuma täitma uue ametikoha teenistusülesandeid. Üleviimise puhul peab seniselt ametikohalt vabastamisele kohe järgnema uuele ametikohale nimetamine (ametikohalt vabastamise ja uuele nimetamise vahele ei tohiks jääda perioodi, mil ametnik ei ole teenistuses).

VI. Üleviimise vormistamine

Ametniku üleviimise **haldusakti vormistamisel** tuleb lähtuda ATS § 26 regulatsioonist ja üleviimise **kehtetuks tunnistamise korral** ATS § 29 regulatsioonist. Üleviimise kehtetuks tunnistamine võib juhtuda nt siis, kui enne ametikohale asumist ilmnevad seaduses sätestatud asjaolud, mis välistavad konkreetsele ametikohale nimetamise või isik ei ole mõjuva põhjuseta määratud kuupäevaks ametikohale asunud või isik esitab enne ametikohale asumist taotluse üleviimisest loobumise kohta.

Kui ametnik viiakse tähtajatult üle, siis tema teenistussuhe ei lõpe ja kasutamata jäänud aegumata põhipuhkuse eest hüvitist ei maksta ning **puhkuse arvestus jätkub** teises ametiasutuses (vt lähemalt ATS § 43 komm). ATS § 43 kohaselt kohaldatakse ametnikele TLS §-des 54–71 sätestatud puhkuseregulatsiooni. TLS § 68 lg 4 kohaselt arvutatakse tööle asumise kalendriaastal kalendriaastast lühema aja eest põhipuhkust võrdeliselt töötatud ajaga. Töötaja võib nõuda puhkust, kui ta on tööandja juures töötanud vähemalt kuus kuud. Ametniku üleviimisel ja puhkusearvestuse ülekandmisel ei ole ametniku suhtes õiglane kohaldada TLS § 68 lg-s 4 sätestatud, mistõttu on ATS § 98 lg-s 8 sätestatud, et üleviimisel on ametnikul õigus saada vastuvõtvast ametiasutuses puhkust alates üleviimise päevast.

M. Teenistussuhte lõppemine surma korral

§ 99. Teenistussuhte lõppemine surma korral

Ametniku surma korral on teenistussuhte viimane päev surma päev.

ATS sätestab, millal lõpetatakse ametniku surma korral ametnikuga teenistussuhe. Üldjuhul makstakse ametnikule **lõpparve** teenistussuhte viimasel päeval. Ametniku surma korral ei ole see võimalik, mistõttu ATS § 104 lg-s 1 tehakse erisus lõpparve maksmise osas ametniku surma korral. Palga ja muude tasude väljamaksmisel tuleb arvestada, et ametnikul on neid õigus saada vaid aja eest, mil ta teenistusülesandeid täitis (vt lähemalt ATS § 34 komm). Seega makstakse ametnikule palka ja muid tasusid vaid nende päevade eest, mil ta tegelikult teenistusülesandeid täitis, mitte kogu perioodi eest, mida saaks lugeda tema teenistusajaks.

ATS § 99 puhul tuleb eriti ilmekalt välja reegel, et kuigi ametniku **teenistussuhe ei saa automaatselt lõppeda ilma sellekohast haldusakti andmata**, tuleb haldusaktis teenistussuhte viimaseks päevaks nimetada seaduses nõutud päev. Tavapäraselt ei saa ametiasutus ametniku surmast teada surmapäeval. Sellisel juhul vormistatakse teenistussuhte lõppemise haldusakt küll pärast surma kohta tõendi saamist, kuid teenistussuhte viimaseks päevaks märgitakse surma päev.

Kui ametnik hukub **seoses teenistusülesannete täitmisega** õnnetusjuhtumi või tema vastu toime pandud ründe või tema poolt kuriteo tõkestamise tagajärjel, makstakse tema lapsele, vanemale ja lesele ning perekonnaseaduse tähenduses tema ülalpidamisel olnud teisele isikule hüvitist kokku hukkunud ametniku kümne aasta põhipalga ulatuses. Samuti korraldab riik ametniku matuse ja kannab matuse korraldamise kulud (vt lähemalt ATS § 49 komm).

N. Vabastamise piirangud

§ 100. Teenistusest vabastamise piirangud

(1) Käesoleva seaduse § 90, 92 või 93 alusel, välja arvatud ametiasutuse likvideerimise korral, ei tohi teenistusest vabastada ametnikku, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla kolmeaastast last.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud kohaldatakse üksnes juhul, kui ametnik on teavitanud vahetut juhti oma rasedusest või lapse olemasolust enne teenistusest vabastamisest etteteatamist või 14 kalendripäeva jooksul pärast seda. Kui teavitamine ei olnud võimalik nimetatud tähtaja jooksul ametnikust olenematutel põhjustel, tuleb käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud asjaolust teavitada esimesel võimalusel. Vahetu

juhi nõudmisel peab ametnik esitama rasedust kinnitava arsti või ämmaemanda tõendi või lapse sünnitunnistuse.

ATS § 100 näeb ette **isikute ringi, keda ei tohi teenistusest vabastada** koondamise (ATS § 90), ettenägematute asjaolude ilmnenemise (ATS § 92) või töövõime vähendamise tõttu (ATS § 93). Selline kaitse on ametnikul, kes on rase või kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, samuti ametnikul, kes kasvatab alla kolmeaastast last. Kuna lastega seotud piirangud tulenevad eelkõige laste vajadustest, laienevad piirangud vaid olukordadele, kus ametnik alla kolmeaastast last ka tegelikult kasvatab (vt teenistussuhte lõpetamise sissejuhatavat osa). Kõnesolev piirang ei kehti üksnes ametiasutuse likvideerimise korral. Kõnesolev regulatsioon on erinev 1996. a ATS-ist teatud määral nii teenistusest vabastamise aluste kui ka isikute ringi poolest (vt 1996. a ATS-i § 133). Uue regulatsiooni kehtestamise eesmärk on tagada suurem kaitse ametnikele, kellel tekib lisakoormus lapse kandmisest ja väikelapse kasvatamisest tulenevalt (mis teatud juhtudel võib mõjutada ka ametniku töövõimet). Analoogne kaitse on antud ka töötajatele TLS §-ga 93, kuid ATS-iga võrreldes vähemal määral. TLS-is on teatud erinevused kaitse alla kuuluvate subjektide ringis. Nt pärast rasedus- ja sünnituspuhkust on isikul koondamise eest kaitse vaid juhul, kui ta kasutab lapsehoolduspuhkust. Töövõime vähenemise tõttu koha ülesütleamise eest on töötaja kaitstud aga ainult rasedus- ja sünnituspuhkuse lõpuni.

Nii ATS-i kui TLS-i regulatsioon **tuginevad Euroopa õigusele**. Euroopa sotsiaalharta³⁸⁵ artikli 8.2 kohaselt on keelatud öelda üles tööleping raseda ja äsja sünnitanuga, kui töötaja on oma seisundist tööandjat teavitanud. Tegemist ei ole aga absoluutse keeluga ning raseda ja äsja sünnitanuga võib töölepingu üles öelda, kui töötaja on oluliselt rikkunud töökohustust, ettevõtte lõpetab tegevuse või mõõdub kokkulepitud tähtaeg. Raseda ja äsja sünnitanu kõrgendatud kaitse kohustus tuleneb ka nõukogu direktiivi 92/85/EMÜ³⁸⁶ rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate tööohutuse ja tervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta artiklist 10, mille kohaselt liikmesriigid peavad keelama nimetatud töötajate töösuhte lõpetamise raseduse algusest kuni rasedus- ja sünnituspuhkuse lõpuni, välja arvatud erijuhtudel, mis ei ole seotud nende olukorraga ja mis on lubatud siseriiklike õigusaktide ja/või tavade alusel. Lisaks eelnimetatud direktiivile juhendatakse direktiivist 96/34/EÜ³⁸⁷ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt lapsehoolduspuhkuse kohta sõlmitud raamkokkuleppe kohta. Direktiivi 96/34/EÜ lisana esitatud raamkokkuleppe klausli 2 alapunkti 4 kohaselt tuleb töötajaid kaitsta tööandja ülesütleamise eest lapsehoolduspuhkuse taotlemise või selle kasutamise tõttu.³⁸⁸

TLS § 93 ülesütleamise keeld tähendab nii ülesütlemissavalduse andmise keeldu kui ka lepingu lõppemise keeldu. Töösuhte ülesütleamise mõistet direktiivis 92/85/EMÜ selgitab oma lahendis C-460/06 Euroopa Kohus. Kohtuotsusest lähtuvalt ei saa liikmesriigid direktiivist tulenevat ülesütleamise mõistet oma õigusega muuta, mistõttu peab ülesütlemine direktiivi tähenduses olema liikmesriikides üheselt tõlgendatav. Lahend välistab seega olukorra, kus liikmesriik saab oma õigusnormidega vähendada direktiivist tuleneva kaitse ulatust ja regulatsiooni efektiivsust. Kohtu lahendist lähtuvalt hõlmab töölepingu ülesütleamise keeld lisaks töösuhte lõppemise keelule ka keeldu teha ettevalmistavaid samme töölepingu lõppemiseks, sealhulgas asendaja otsimine ja leidmine. Ülesütlemine direktiivi 92/85/EMÜ artikli 10 tähenduses on seega märksa laiem kui töösuhte lõppemine. Viidatud kohtulahend puudutab küll üksnes direktiivi 92/85/EMÜ, kuid on analoogiana kohaldatav ka ülesütleamise keelu muudele juhtudele TLS § 93 tähenduses. TLS § 93 võtab üle nimetatud direktiividest tulenevad kohustused ning arvestab ka

³⁸⁵ Viide <https://www.riigiteataja.ee/akt/78197>

³⁸⁶ Viide <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:02:31992L0085:ET:PDF>

³⁸⁷ Viide <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:02:31996L0034:ET:PDF>

³⁸⁸ TLS-i käsiraamatu § 93 komm.

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumentid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf

Euroopa Kohtu viidatud lahendiga.³⁸⁹ Siiski tuleb tähele panna, et seda lahendit ei saa üks ühele võtta juhul, kui on olemas objektiivsed alused teenistusest vabastamiseks (nt koondamine).

Riigikohus on ühes oma lahendis asunud seisukohale, et hoolimata seaduses sätestatud selgest piirangust on ametniku teenistusest vabastamine koondamise tõttu võimalik, kui ametnik on selleks soovi avaldanud.³⁹⁰ Kuna konkreetes kaasuses oli tegemist erandliku olukorraga, ei saa lugeda õigeks ATS § 100 nõuetest kõrvalekaldumist läbi ametnikult nõusoleku võtmise. ATS § 100 lg 1 eesmärgiks on olnud selliste isikute koondamise välistamine. Teistsugustel tingimustel kui viidatud kohtulahendis, ei ole võimalik ametniku tahtest lähtuvalt teenistusest vabastamise piirangute eiramine.

Ametnik saab toetuda kõnesolevale paragrahvile vaid juhul, kui ta on **teavitanud vahetut juhti** oma rasedusest või lapse olemasolust enne teenistusest vabastamisest etteteatamist või 14 kalendripäeva jooksul pärast seda (ATS § 100 lg 2). Seega, kui vahetut juhti rasedusest või lapse olemasolust enne teenistusest vabastamisest etteteatamist või 14 kalendripäeva jooksul pärast seda teavitatud ei ole, § 100 lg 1 piirang ei kehti ning ametnik on vabastatud õiguspäraselt. Sellisel juhul ei teki ka ATS §-st 105 tulenevat nõudeõigust. Kui § 100 annab eelduse, millistel juhtudel saab ametnikul tekkida õigus teenistusest vabastamise piirangute kohaldamisele, siis § 105 kirjeldab nõudeõiguse sisu ainult ebaseadusliku vabastamise korral. Samasisulised piirid kaitsele on sätestatud ka TLS § 93 lg-ga 3. Nende eesmärk on välistada pahatahtlik oma seisundi varjamine ja ametiasutuse eksituses hoidmine. Nimetatud nõue on vajalik selleks, et ametnik ei saaks hiljem tugineda asjaoludele, millest ametiasutus ei olnud teenistusest vabastamisel teadlik. Vahetu juht ei pruugi teenistusest vabastamisel olla teadlik, et ametnik on rase, tal on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või ta kasvatab alla kolmeaastast last, kuna isikuandmete kaitse eesmärgil saab sellekohane info ametiasutusel üldjuhul olla üksnes siis, kui ametnik on vastava info andnud.

Ametnik peab esitama rasedust kinnitava arsti või ämmaemanda tõendi või lapse sünnitunnistuse vaid juhul, kui vahetu juht seda nõuab. Teisalt ei saa ametnik nõuda erandi tegemist ilma erandi aluseks olevat asjaolu **tõendamata**. Seega peab ametnik vajadusel tõendama ka muid asjaolusid, mille tuvastamine on vajalik ATS § 100 lg 1 rakendamiseks. Näiteks juhul, kui laps ei ole ametniku lihane laps, siis seda, et ametnik teda tegelikult pidevalt kasvatab. Nimelt ei ole teenistusest vabastamise kaitset igal isikul, kellel on alla kolmeaastane laps, vaid ainult neil, kes sellist last kasvatavad (vt teenistussuhte lõpetamise sissejuhatavat osa).

Üksnes juhul, kui teavitamine ei olnud eelnimetatud tähtaja jooksul võimalik ametnikust olenematutel põhjustel, on võimalik ametiasutust rasedusest või lapse olemasolust informeerida ka hiljem. Ametnikust olenematud põhjused võivad olla näiteks tervislikud põhjused. Ametnik on aga kohustatud rasedusest või lapse olemasolust teavitama niipea, kui teavitamist takistav asjaolu on ära langenud. Kui ametiasutus on juba ametniku teenistusest vabastanud ning ametnikul oli **mõjuv põhjus mitteteatamiseks** ning ta teavitas rasedusest või lapse olemasolust hiljem, peab ametiasutus isiku nõudmisel tunnistama teenistusest vabastamise haldusakti kehtetuks HMS § 65 alusel. HMS § 68 lg 1 kohaselt on isikul õigus taotleda haldusakti kehtetuks tunnistamist juhul, kui ta võib taotleda haldusmenetluse uuendamist. Haldusorgan võib menetluse uuendada, kui asjas ilmuvad uued olulised tõendid, mis ei olnud haldusmenetluse ajal teada (HMS § 44 lg 1 p 2). Ametiasutus peab haldusakti kehtetuks tunnistama, kuid ei tohiks seda teha isiku nõusolekuta.³⁹¹ Kui keegi on juba isiku asemele võetud, tuleb see isik ATS § 90 lg 1 p 4 alusel teenistusest vabastada. Üldiselt saavad sellised juhtumid olla üksnes erandkorras, kuna enne § 90, 92 ja 93 alusel teenistusest vabastamist on haldusorgan kohustatud isiku ära kuulama.

Kui ametiasutus on ebaseaduslikult teenistusest vabastanud ametniku, kes oli teenistusest vabastamise ajal rase, kellel oli õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatas alla

³⁸⁹ TLS-i käsiraamat § 93 komm.

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf

³⁹⁰ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-5-05>

³⁹¹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16939&tekst=RK/3-3-1-94-07>

kolmeaastast last ja ametnik oli teavitamiskohustust korrektselt täitnud, on **ametnikul õigus** ATS § 105 lg 2 kohaselt **nõuda** vabastamise kohta antud haldusakti õigusvastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist ning hüvitist ametniku kuue kuu keskmise palga ulatuses. Kui ametnik ei soovi hüvitist, on tal erinevalt muudest ametnikest ATS § 105 lg 4 kohaselt hüvitise asemel õigus nõuda vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist, enda teenistusse ennistamist ja tasu teenistusest sunnitud puudunud aja eest (vt lähemalt ATS § 105 komm).

O. Vabastamisest etteteatamine

§ 101. Teenistusest vabastamisest etteteatamine

(1) Koondamise tõttu teenistusest vabastamisest teatatakse ametnikule kirjalikult ette, kui tema teenistusstaaz on kestnud:

- 1) alla ühe aasta – vähemalt 15 kalendripäeva;**
- 2) üks kuni viis aastat – vähemalt 30 kalendripäeva;**
- 3) viis kuni kümme aastat – vähemalt 60 kalendripäeva;**
- 4) kümme ja enam aastat – vähemalt 90 kalendripäeva.**

(2) Ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu, töövõime vähenemise tõttu või katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastamisest teatatakse ametnikule kirjalikult vähemalt 15 kalendripäeva ette.

(3) Katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastamisest võib ametnikule ette teatada katseaja kestel, kaasa arvatud katseaja viimasel päeval, arvestades käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud tähtaega.

(4) Ministeeriumi kantsleri ja maavanema teenistusest vabastamisest koostöö mittelaabumise tõttu vastavalt käesoleva seaduse §-le 96 või 97 teatatakse kantslerile ja maavanemale kirjalikult vähemalt 30 kalendripäeva ette.

(5) Teenistusest vabastamisest ei pea ette teatama, kui ametnik vabastatakse käesoleva seaduse § 88, 94 või 95 alusel.

(6) Kui käesolevas paragrahvis sätestatud etteteatamistähtaegu ei järgita, makstakse ametnikule lisaks käesoleva seaduse §-s 102 sätestatud hüvitisele palka iga etteteatamistähtajast puudu jäänud tööpäeva eest.

(7) Käesoleva paragrahvi alusel ette teatatud vabastamisest võib loobuda ainult ametniku kirjalikul nõusolekul. Kui ametnik nõusolekut ei anna, vabastatakse ta alusel, millest talle ette teatati.

I. Sisul

Etteteatamistähtaeg on aeg ametnikule ümberkohanemiseks ja uue töökoha leidmiseks. Rahvusvahelise põhimõtte kohaselt on mõistliku etteteatamisaja peamine eesmärk anda isikule vaba aega uue töö otsimiseks enne olemasoleva töö-või teenistussuhte lõppemist ehk ajal, millal ametnik saab veel palka.³⁹²

³⁹² TLS § 97 komm. http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf

1996. a ATS-i § 130 kohaselt teatati ametnikule teenistusest vabastamisest ette üldjuhul ühe kuu võrra (v.a. erisused pikaajalise töövõimetuse tõttu teenistusest vabastamisel ja teenistujate esindaja teenistusest vabastamisel). ATS § 101 kohaselt sõltuvad etteteatamise tähtajad ja põhimõtted sellest, mis alusel ametnik teenistusest vabastatakse. Teenistusest vabastamisest etteteatamise regulatsioon lähtub **analoogiast TLS-iga** (vt TLS §-d 96 ja 97). Sama pikkade etteteatamistähtaegade kehtestamisega sooviti lisaks töösuhte ja teenistussuhte ühtlustamisele lihtsustada ka ametiasutuse tööd. Ametiasutus ei pea sellest tulenevalt meeles pidama erinevaid suhte lõpetamisest etteteatamise tähtaegu, mis on eriti oluline koondamissituatsioonides, kus koondamise tõttu lõpetatakse suhe nii ametniku kui töötajaga. Siiski tuleb arvestada teatud erisustega tähtaegade kohaldamisel. Nimelt kehtib 15-päevane etteteatamistähtaeg töösuhtes vaid lepingu lõpetamisel katseaja eesmärgi mittetäitmise tõttu. Muudel juhtudel tuleb lähtuda töösuhte kestusest sõltuvatest tähtaegadest (TLS § 97 lg 2), kuid teatud juhtudel on lubatud töölepingu ülesütlemine ka ilma etteteatamistähtaega järgimata (TLS § 97 lg 3 ja § 88 lg 1).

Oluline erisus võrreldes TLS-iga esineb etteteatamise tagajärgedes. Kui TLS § 105 kohaselt on töösuhte lõppemine õiguslikult seotud teatega, siis teenistussuhte lõppemine ATS-i kohaselt ei tulene otseselt teatest, vaid sellele järgnevalt haldusaktist (vt ka ATS § 103 komm).

Teine erisus seisneb selles, et avalikus teenistuses on oluline teenistussuhte kestus kogu avalikus teenistuses (teenistusstaaž) tervikuna (TLS-is on oluline töösuhe konkreetse tööandja juures).

Oluline erisus võrreldes 1996. a ATS-iga on see, et tähtajad on määratud kalendripäevades, mitte kuudes või nädalates. Tuleb meeles pidada, et 30 kalendripäeva ei võrdu alati ühe kuuga ja 90 kalendripäeva kolme kuuga. See toob kaasa vajaduse täpsed kuupäevad alati välja selgitada kalendri abiga. Samas tähendab see kõigi jaoks ühesuguseid tähtaegu ning toob kaasa võrdsema kohtlemise, kus etteteatamistähtaega pikkus ei sõltu sellest, millises kuus ametnikule teenistusest vabastamisest ette teatakse.

II. Etteteatamistähtajad

ATS § 101 lg 1 kohaselt teatakse **koondamise tõttu** teenistusest vabastamisest ametnikule 15–90 kalendripäeva ette sõltuvalt ametniku teenistussuhte kestusest avalikus teenistuses. Ametniku **teenistusstaaž** ametnikohale asumise päevale eelneva kuupäeva seisuga tuleb fikseerida ametnikohale nimetamise haldusaktis (ATS § 26 lg 1 p 8) ning seda arvutatakse ATS §-s 107 sätestatud korras. Teenistussuhte kestuse hulka ei loeta aega, kui ametniku avaliku võimu teostamise õigus oli peatunud tema taotluse alusel (ehk omal soovil) või ajal, kui ametnik on arestis või vahi all (vt lähemalt ATS § 107 komm). Andmed ametniku teenistusstaaži kohta kajastuvad kas riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogus või ametniku teenistuslehel, kui ametiasutus ei ole liitunud nimetatud andmekoguga.

Kui isik soovitakse teenistusest vabastada koondamise tõttu põhjusel, et ametniku **ametijuhendit muudeti** oluliselt ja ametnik ei andnud selleks nõusolekut, peab ametijuhendi muudatuste tegemisel arvesse võtma käesoleva sätte etteteatamistähtaegu. Seega on ametijuhendis muudatuste tegemine ja sellest ametniku teavitamine seoses koondamisest etteteatamise tähtaegadega.

Kui koondamise aluseks on vastavalt ATS § 90 lg 1 p-dele 1 või 2 olukord, kus ametikoht kaob, tekib küsimus, millisel hetkel eksisteerib piisav alus koondamisest etteteatamiseks. Riigikohus on selgitanud: tulenevalt asjaolust, et etteteatamine peab olema kirjalik ja tingimusteta, peab etteteatamise hetkel koondamise vajadus olema küll selge, kuid koondamisest etteteatamise ajaks ei pea koondamise alus olema jõustunud. Teenistusest vabastamise õiguspärasuse seisukohast on oluline koondamise õigusliku aluse olemasolu teenistusest vabastamise hetkel.³⁹³ Selle olulisust on Riigikohus rõhutanud oma lahendis, milles leidis, et koondamine ei

³⁹³ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16718,16725&tekst=RK/3-3-1-60-02>

ole õiguspärane olukorras, kus ametniku teenistusest vabastamise hetkeks ei olnud ametiasutuse koosseisust ametikoht kaotatud.³⁹⁴

Erinev etteteatamise tähtaeg võrreldes koondamistega on **teenistusest vabastamisel ettenägematute asjaolude ilmumise** (ATS § 92), **töövõime vähenemise** (ATS § 93) või **katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu** (ATS § 91). Erisused võrreldes üldisest regulatsioonist on ette nähtud põhjusel, et sellise vabastamise vajadus tekib üldjuhul ootamatult ning seda ei saa pikalt ette plaanida nagu koondamist (ilmnevad ettenägematud asjaolud, töövõime väheneb) või tulenevalt teenistussuhte iseloomust on ametiasutusele ette nähtud lihtsustatud kord ametniku teenistusest vabastamiseks (katseaeg). Kuna koondamise puhul on leitud, et ümberkorralduste tegemiseks on isikul vaja sellest ette teada vähemalt 15 kalendripäeva, on ka § 101 lg-s 2 loetletud vabastamise aluste korral lähtutud 15-kalendripäevasest perioodist.

Katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastamisest etteteatamise tähtaeg langeb kokku töötajale ülesütlemisest etteteatamise tähtajaga. Nii ametniku kui töötaja puhul on see 15 kalendripäeva (ATS § 101 lg 3 ja TLS § 96). Võrdluseks tuleb märkida, et teisalt on töötaja jaoks ette nähtud pikem etteteatamistähtaeg. Kui ametnikul on see 10 kalendripäeva (ATS § 87 lg 3), siis töötajal 15 kalendripäeva (TLS § 96). Sarnaselt TLS §-ga 96³⁹⁵ võib katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastamisest ette teatada nii katseaja kestel kui ka katseaja viimasel päeval, arvestades etteteatamise tähtaegu (ATS § 101 lg 3). Seega võib tekkida erinevalt 1996. a ATS-ist olukord, kus ametniku, kelle katseaja tulemused tunnistati ebarahuldavaks, teenistusest vabastamine toimub mõni päev pärast katseaja lõppu. See on põhjendatav asjaoluga, et ametiasutusel peab olema võimalik ametnikku jälgida kogu katseaja vältel.

Kui ametnikku teavitatakse teenistusest vabastamisest katseaja viimasel päeval, on ametiasutusel võimalik valida: 1) kas ta vabastab isiku teenistusest hiljemalt 15 kalendripäeva pärast katseaja viimast päeva arvestusega, et katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistusest vabastamisest on teatatud ette hiljemalt katseaja viimasel päeval või 2) ta vabastab ametniku varasemalt määratud katseaja viimasel päeval ning maksab talle palka iga etteteatamistähtajast puudu jäänud tööpäeva eest vastavalt ATS § 101 lg-le 6 (siinkohal on oluline, et ka katseajavestlus on ametnikuga läbi viidud).

Näited:

- (1) Kui ametnikule määratakse 1.01.2014 katseaeg kestusega 4 kuud, saab ametnikule katseaja ebarahuldavate tulemuste alusel teenistusest vabastamisest teatada ka katseaja viimasel päeval, s.o 1.05.2014 ja isiku vabastada teenistusest 13.05.2014. Arvestada tuleb, et enne teenistusest vabastamisest etteteatamist tuleb ametnikule anda võimalus osaleda katseajavestluses.
- (2) Kui ametnikule määratakse 1.01.2014 katseaeg kestusega 4 kuud, saab ametnikule katseaja ebarahuldavate tulemuste alusel teenistusest vabastamisest teatada ka katseaja viimasel päeval, s.o 1.05.2014 ja isiku vabastada ka teenistusest 1.05.2014 (juhul kui ametniku avaliku võimu teostamise õigus ei olnud vahepeal peatunud). Sellisel juhul peab ametnikule maksma palka iga etteteatamistähtajast puudu jäänud tööpäeva eest. Arvestada tuleb, et enne teenistusest vabastamisest etteteatamist tuleb ametnikule anda võimalus osaleda katseajavestluses.

Ministeeriumi kantsleri ja maavanema teenistusest vabastamisest **koostöö mittelaabumise** tõttu vastavalt ATS §-le 96 või 97 teatatakse kantslerile ning maavanemale kirjalikult vähemalt 30 kalendripäeva ette (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“). Kolmekümnepäevane etteteatamise tähtaeg on vajalik selleks, et teenistusest vabastatud kantsleril või maavanemal

³⁹⁴ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-42-10>

³⁹⁵ TLS-i käsiraamat § 96 komm.

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf

oleks piisavalt aega ümberkorralduste tegemiseks ja uue ametikoha leidmiseks. Kuna kantsleri ja maavanema teenistussuhte iseloom on võrreldes ülejäänud ametnike teenistussuhte iseloomuga ebakindlam (määratud ajaks ametikohale nimetamine, lisaks teistele vabastamise alustele ka koostöö mittelaabumise korral enne teenistustähtaja lõppu teenistusest vabastamine), on sellise ebakindluse kompenseerimiseks ette nähtud pikem etteteatamise tähtaeg võrreldes muude vabastamisega. Samuti tuleb arvestada, et selline teenistusest vabastamine ei selgu ametiasutuse jaoks kunagi ootamatult ning võimaldab piisavat plaanimist.

Teenistusest vabastamisest ei pea ette teatama (vt ATS § 101 lg 5), kui teenistusest vabastamine toimub **teenistustähtaja möödumise tõttu** (ATS § 88) või **distsiplinaarsüüteo eest** (ATS § 94) teenistusest vabastamise korral. Samuti ei pea teenistusest vabastamisel ette teatama, kui ametnik **vabastatakse teenistusest asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise** (ATS § 95). Teenistustähtaja möödumise tõttu teenistusest vabastamisest ei pea ette teatama, kuna ametnikule oli teenistustähtaja viimane päev teada juba ametikohale nimetamisel (ATS § 26 lg 1 p 9). Siinkohal on siiski ette nähtud erisused ametniku asendaja etteteatamisele ATS § 33 lg-s 12 ehk tähtjalise üleviimise ennetähtaegne lõpetamine (otsene kohustus) ja § 55 lg-s 1 ehk teenistusse naasta sooviv ametnik teavitab ametiasutust ja seejärel peaks ametiasutus teavitama ametniku asendajat ametniku ametikohale naasmisest (kaudne kohustus).

Lisaks eelnevale ei pea tulenevalt vabastamiste olemusest ametiasutus ette teatama ametniku enda algatatud teenistusest vabastamisest, lahkumisest ametniku soovil (ATS § 87) ja teatud ametikohtadele asumisel (ATS § 89).

III. Etteteatamistähtaegade mittejärgimise järeلمid

Kui etteteatamistähtaega ei järgita, makstakse ametnikule lisaks ATS §-s 102 sätestatud hüvitisele **palka iga etteteatamistähtajast puudu jäänud tööpäeva eest** (ATS § 101 lg 6). Analoogne säte sisaldub TLS § 100 lg-s 5 (töötajale makstakse vähem etteteatatud aja eest hüvitist ulatuses, mida ta oleks võinud välja teenida, kui ta oleks töötamist jätkanud, st säilitatakse töötasu) ja sisaldus 1996. a ATS-i § 130 lg-s 4. Siin tuleb tähele panna, et ametnikul ja töötajal arvestatakse hüvitist etteteatamistähtajast puudu jäänud tööpäevade eest erinevalt. Ametnikule makstakse palka. Ametniku palk koosneb ATS § 61 alusel põhipalgast, muutuvpalgast ja seaduses sätestatud lisatasudest.

IV. Etteteatatud vabastamisest loobumine

Ametnikul on õigus usaldada ametiasutuse tegevust ja väljendatud seisukohti ning sellele usaldusele tuginedes on võimalik väljendatud seisukohtades teha **muudatusi üksnes ametniku nõusolekul**. Seega saab etteteatatud vabastamisest loobuda ainult ametniku kirjalikul nõusolekul (ATS § 101 lg 7) (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“). Sama reegel tulenes ka 1996. a ATS-i § 130 lg-st 5. See vastab ametnikupoolsest etteteatamisest loobumise tingimustele (vt ATS § 87 lg 5). Regulatsiooni eesmärk on asetada ametiasutus ja ametnik võrdsesse olukorda. Samuti suunata ametiasutust hoolikalt läbi kaaluma ametniku teenistusest vabastamise vajadust. Seda tuleb eriti tähele panna koondamise korral, sest koondamise tõttu vabastamisest etteteatamise tähtaeg võib osutuda pikaks, kuni 90 kalendripäeva. Tulenevalt ATS § 101 lg-st 7 saab ametiasutus aktsepteerida vaid kirjalikus vormis antud nõusolekut (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“).

Talle ette teatatud teenistusest vabastamisest loobumiseks nõusoleku andmisest keeldumise korral vabastatakse ametnik alusel, millest talle ette teatati ja talle makstakse hüvitist kui see on ette nähtud ATS §-s 102. Üldjuhul asub ametnik pärast teenistusest vabastamisest etteteatamist otsima uut töökohta, kandideerib konkurssidel või teeb muid ümberkorraldusi, mistõttu peab tal jääma ametiasutuse väljendatud seisukohtade muutumisel võimalus otsustada, kas ta soovib jätkata oma senisel ametikohal või asuda tööle uuele ameti- või töökohale.

V. Vormistamise nõuded ja kättetoimetamine

Tähele tuleb panna, et teenistusest vabastamisest etteteatamisel tuleb **lähtuda HMS-i regulatsioonist** (HMS § 40). Teenistusest vabastamisest etteteatamisel tuleb ametiasutusel esitada esialgne vabastamise motiveering, et ametnikul oleks võimalik esitada omapoolsed

selgitused ja vastuväited. Sarnaselt nõuab TLS § 95 lg 2 ülesütleamise põhjendamist. Teenistusest vabastamise teade peab olema **kirjalikult** vormistatud (ATS § 101 lg-d 1 ja 2) (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi vormid“). See erineb TLS § 95 lg-st 1, mille kohaselt võib ette teatada ka kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

Dokument toimetatakse kätte juhul, kui see on seaduse või määrusega ette nähtud. Muudel juhtudel piisab dokumendi teatavaksteagemisest vabas vormis. ATS § 101 ei näe teenistusest vabastamisest etteteatamisel ette kindlat viisi. Samas peaks teatavaksteagemise viis võimaldama isikule igakülgse hinnangu andmist, et otsustada, kas ta esitab omapoolsed selgitused ja vastuväited teenistusest vabastamise haldusakti kohta või mitte. HMS näeb haldusakti adressaadile kättetoimetamise kohustusliku teatavaksteagemise viisina ette nende aktide puhul, mis on adressaadi jaoks negatiivse toimega (HMS § 62 lg 2, lg 5). Seega tuleks ka teenistusest vabastamisest etteteatamisel lähtuda samast teatavaksteagemise viisist ehk kättetoimetamisest (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi teatavaksteagemise viisid“).

P. Hüvitised

§ 102. Hüvitis teenistusest vabastamise korral

(1) Koondamise tõttu teenistusest vabastamise korral makstakse ametnikule hüvitist ametniku ühe kuu keskmise palga ulatuses.

(2) Koondamise tõttu teenistusest vabastamise korral on ametnikul õigus saada kindlustushüvitist töötuskindlustuse seaduses ettenähtud tingimustel ja korras.

(3) Ministeeriumi kantsleri teenistusest vabastamise korral käesoleva seaduse §-s 96 sätestatud alusel makstakse talle hüvitisena põhipalka ametiaja lõpuni jäävate kuude eest, kuid mitte rohkem kui kuue kuu põhipalk.

(4) Maavanema teenistusest vabastamise korral käesoleva seaduse §-s 97 sätestatud alusel makstakse talle hüvitisena põhipalka ametiaja lõpuni jäävate kuude eest, kuid mitte rohkem kui kuue kuu põhipalk.

Koondamise tõttu teenistusest vabastamise korral hüvitise maksmisel on lähtutud analoogselt teenistusest vabastamise etteteatamisele TLS põhimõtetest (vt TLS § 100 lg 1). Kui etteteatamistähtaeg erines sõltuvalt ametniku teenistusstaazist (vt lähemalt § 101 komm), siis hüvitise suurus koondamise tõttu teenistusest vabastamisel on kõigil ametnikel ühesugune. Hüvitise suurus on **ühe kuu keskmine palk** (ATS § 102 lg 1). Keskmise palga arvutamisel tuleb lähtuda Vabariigi Valitsuse 11.06.2009 määrusest nr 91 „Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord“. Nimetatud määruse tähenduses võrdsustatakse TLS mõiste „töötasu“ avalikus teenistuses mõistega „palk“ ATS-i tähenduses. Seega sõltub erinevalt 1996. a ATS-ist (vt §-d 130 ja 131) ametniku teenistusstaazist teenistusest vabastamisest etteteatamise tähtaeg, mitte koondamishüvitise suurus.

Koondamise tõttu teenistusest vabastamisel on ametnikul õigus saada **hüvitist TKindIS-is** ette nähtud tingimustel ja korras (ATS § 102 lg 2). Vastavalt töötuskindlustuse seaduse §-le 14² lg-le 1 makstakse ühekordset kindlustushüvitist koondamise korral ametnikule, kelle teenistusstaaz on kestnud: 1) viis kuni kümme aastat – ühe kuu keskmise palga ulatuses; 2) üle kümne aasta – kahe kuu keskmise palga ulatuses.

Analoogseks võrreldes 1996. a ATS-iga on jäänud ATS § 102 lg 3, mille kohaselt ministeeriumi **kantsleri** teenistusest vabastamise korral koostöö mittelaabumise tõttu makstakse talle hüvitisena põhipalka ametiaja lõpuni jäävate kuude eest, kuid mitte rohkem kui kuue kuu põhipalk. Sama kehtib ka **maavanema** teenistusest vabastamise korral koostöö mittelaabumise tõttu (ATS § 102 lg 4). Erinev hüvitise maksmise regulatsioon on põhjendatud tulenevalt kantsleri ja maavanema ebakindlamast teenistussuhtest võrreldes ülejäänud ametnikega.

Tuleb meeles pidada, et ATS §-s 102 nimetatud summa ei ole oma olemuselt palk ja seda ei arvestata sätete juures, milles on juttu palgast. Lähtuvalt Riigikohtu seisukohast võib hüvitise ja palga erinevusi selgitanud alljärgnevalt. Hüvitise suurus on küll seatud sõltuvusse põhipalga suuruselt, kuid seda makstakse perioodi eest, mil teenistussuhe on juba lõppenud ning ametnikul pole enam kohustust teenistusülesandeid täita ega ametiasutusel kohustust nende täitmise eest palka maksta. ATS § 34 lg-st 1 nähtub, et ametnikul on õigus saada palka alates ametikohale asumise päevast kuni teenistusest vabastamise päevani. Seega ei ole hüvitis, mida makstakse ATS § 102 alusel, olemuslikult palk ATS § 61 tähenduses.³⁹⁶

1996. a ATS-i § 131 kohaselt **tuli hüvitis tagasi maksta**, kui ametiasutuse likvideerimise või ametikoha koondamise tõttu ametist vabastatud ametnik nimetati ametikohale, mida talle pakuti ametiasutuse likvideerimisel või koondamisel enne ajavahemiku möödumist, mille eest talle hüvitist maksti. Saadud hüvitise pidi tagastama sellele ajavahemikule vastavas ulatuses, mille võrra varem ta uuesti teenistusse asus, võrreldes hüvitise maksmisel aluseks olnud ajavahemikuga. Nimetatud regulatsioon on ATS-ist välja jäetud, kuna ebaotstarbekas on ametniku kohustus tagastada uuesti ametikohale nimetamisel koondamishüvitis, kuna selle suurus on ATS-i kohaselt ühe kuu keskmine palk. Teenistusest vabastamise hüvitisel ei ole pelgalt palga kompenseerimise eesmärk, vaid see on ka moraalne toetus ametikoha kaotamise eest. Samuti tekitab kuni ühe kuu keskmise palga tagasinõudmise menetlus ametiasutusele suuremat koormust kui oleks selle sissenõudmisest tekkiv kasu.

Hüvitiste osas tuleb tähele panna, et koondamissituatsiooni ei ole neil ametnikel, kes vabastatakse teenistusest ATS § 109 lg 3 alusel, kuna ametiasutuses tagatakse töölepingu alusel töötamist jätkavatele isikutele töölepingus samad soodustingimused nagu isikutele, kes jätkavad teenistust ametiasutuses ametnikuna. Seega 1996. a ATS-i alusel teenistusse võetud ametnikke koheldakse soodustingimuste poolest võrdselt. Kui pakkumuse saanud ametnik ei anna nõusolekut sõlmida soodustingimustel töölepingut, vabastatakse ta teenistusest avaliku teenistuse seaduse jõustumisest arvates, makstes talle hüvitist ametniku ühe kuu keskmise palga ulatuses. Koondamishüvitisega sarnase hüvitise maksmine on põhjendatud elukorralduse muudatustest tulenevate ebamugavuste kompenseerimiseks.

Kuna seadusandja tahe ei olnud käsitleda selliseid juhtumeid koondamissituatsioonina, ei teki eeltoodud isikutel õigust kindlustushüvitisele koondamise korral ka TKindlS § 14¹ tähenduses. Kindlustushüvitisele koondamise korral saab tekkida õigus vaid sellisel juhul, kui töösuhe või teenistussuhe tööandjaga on üles öeldud koondamise tõttu. Samas pakkumusest keeldunud ametnikul on õigus töötuskindlustushüvitisele (vt TKindlS § 6), kuna tema teenistussuhe ei ole lõppenud omal algatusel.

Q. Vabastamise vormistamine, lõpparve maksmine

§ 103. Teenistusest või ametikohalt vabastamise vormistamine

(1) Ametnik vabastatakse teenistusest või ametikohalt haldusaktiga.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud haldusakt peab sisaldama vähemalt järgmisi andmeid:

1) ametiasutuse nimetus;

2) ametniku ees- ja perekonnanimi ning isikukood;

3) selle ametikoha nimetus, millelt ametnik vabastatakse;

4) vabastamise põhjendus;

5) vabastamise alus viitega seaduse paragrahvile, lõikele ja punktile;

³⁹⁶ Vt <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16718,16725&tekst=RK/3-3-1-67-11>

6) ametnikule makstav hüvitis, sealhulgas hüvitis kasutamata puhkusepäevade eest, kui vabastamisega kaasneb hüvitise maksmine;

7) lõpparvest kinnipidamine, kui sellekohane vajadus kaasneb seoses teenistusest vabastamisega;

8) teenistussuhte viimane päev või ametniku üleviimisel seniselt ametikohalt vabastamise päev;

9) vaidlustamisviide.

§ 104. Lõpparve maksmine

(1) Ametiasutus on kohustatud maksma ametnikule kõik ametiasutuselt saada olevad summad (edaspidi lõpparve) teenistussuhte viimasel päeval, teenistussuhte lõppemisel surma korral haldusakti andmise päeval.

(2) Lõpparve tähtaegselt maksmata jätmise korral on ametiasutus kohustatud maksma põhipalka lõpparve väljamaksmisega viivitatud iga tööpäeva eest, kuid mitte rohkem kui ametniku ühe kuu põhipalk.

(3) Ametiasutus võib ametniku teenistusest vabastamisel lõpparvest kinni pidada puhkusetasu väljateenimata põhipuhkuse eest.

I. Vabastamise vormistamine

Vaatamata sellele, et seadus nimetab need juhud, millal on võimalik ametnikuga teenistussuhte lõpetada (sh määrab teenistussuhte viimase päeva, vt ATS § 87 lg 6, § 88 lg 3, § 89, § 90 lg 8, § 91 lg 3, § 92 lg 5, § 93 lg 4, § 96 lg 3, § 97 lg 3, § 99) või ametnik teisele ametikohale üle viia, ei saa seda enne teha, kui on välja antud vastav haldusakt. Sealjuures on sarnaselt töösuhete teenistusest vabastamisel omistatud suur tähendus eelnevale teatele, kuna sageli määratakse teenistussuhte viimane päev siduvalt juba teates. Teates märgitud päev omab õiguslikku tähendust (sh määrab teenistussuhte viimase päeva, vt ATS § 87 lg 6, § 89, § 90 lg 8, § 91 lg 3, § 92 lg 5, § 93 lg 4, § 96 lg 3, § 97 lg 3) nimetatud juhtudel. See tähendab, et teenistusest vabastamise haldusaktis ei tohi sellest tähtajast kõrvale kalduda.³⁹⁷ Sellekohast keeldu tugevdavad ATS § 87 lg 5 ja § 101 lg 7. Tähele tuleb siiski panna, et muudatusi isiku õigustes ja kohustustes toob kaasa haldusakt, mitte teade.

Hoolimata teatud sarnasusest TLS-iga, erineb ATS-i regulatsioon oluliselt töösuhetele kohaldatavast põhimõttest, mille kohaselt lõpeb töösuhe seaduses toodud alusel või teate esitamise tõttu automaatselt, ilma et oleks tarvis selleks dokumenti vormistada.³⁹⁸ Teenistussuhte lõppemiseks peab ametiasutus alati **haldusakti vormistama**. Ametnik ei saa lähtuda oma subjektiivsest arvamusest teenistussuhte olemasolu või puudumise kohta. Samas on Riigikohus rõhutanud: kui hiljem tuvastatakse, et hoolimata haldusakti puudumisest oli ametnik õigesti järelendanud, et tema teenistussuhe on lõppenud ja teenistusse ei ilmunud, ei saa ametnikku teenistusülesannete täitmata jätmise eest karistada, kuna puudub legaalne kohustus, mida ametnik peab täitma.³⁹⁹ Kui aga ametnik andis sellele vale hinnangu ja tulenevalt sellest teenistusülesandeid ei täitnud, on tema karistamine õigustatud.⁴⁰⁰

Teenistusest ja ametikohalt vabastamise haldusaktist peab selguma nii see, mis kuupäevast ametnik ametikohalt vabastatakse, mis on vabastamise kaalutlused, kas ametikohalt

³⁹⁷ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16742&tekst=RK/3-3-1-26-97>

³⁹⁸ Vt TLS-i käsiraamat § 95 komm,

http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf

³⁹⁹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16747&tekst=RK/3-3-1-75-05>

⁴⁰⁰ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-14-07>

vabastamisega kaasneb hüvitise maksmine kui ka see, missugused on teenistusest vabastamise haldusaktiga mittenõustumisel isiku vaidlustamisvõimalused.

Käesolevad paragrahvid reguleerivad nii teenistusest vabastamise kui ka ametikohalt vabastamise vormistamist. Ametikohalt vabastamisega on tegu siis, kui isik ei lahku avalikust teenistusest, vaid liigub avaliku teenistuse sees teisele ametikohale. Seega tuleb ametniku ametikohalt vabastamise vormistamisel tähtajalise üleviimise tähtaja saabumisel (vt ATS § 33 lg 9 p 3 komm) ja tähtajatu üleviimise korral seniselt ametikohalt vabastamisel lähtuda ATS §-dest 103 ja 104.

Teenistusest ja ametikohalt vabastamine vormistatakse haldusaktiga, mis peab sisaldama vähemalt järgmisi andmeid (ATS § 103 lg 2):

- **ametiasutuse nimetus** – vastavalt HMS § 63 lg 2 p-le 1 on haldusakt tühine, kui sellest ei selgu haldusakti andnud haldusorgan;
- **ametniku ees- ja perekonnanimi ning isikukood** – vastavalt HMS § 63 lg 2 p-le 2 on haldusakt tühine, kui sellest ei selgu haldusakti adressaat. Isikukoodi puudumisel märgitakse sünniaeg (vt § 26 lg 1 p 1 komm).
- **selle ametikoha nimetus, millelt ametnik vabastatakse** – tähtajalise üleviimise tähtaja lõppemise korral tuleb märkida vastuvõtva ametiasutuse ametikoha nimetus, millelt ametnik vabastatakse, muul juhul senise ametikoha nimetus;

Näited:

(1) Teenistusest vabastamisel saab märkida: „Vabastan teenistusest Kultuuriministeeriumi kultuuriväärtuste osakonna nõuniku“.

(2) Tähtajalise üleviimise lõppemisel tähtaja möödumise tõttu saab märkida: „Vabastan Tallinna Kultuuriväärtuste Ameti spetsialisti ametikohalt seoses üleviimise tähtaja lõppemisega.“

- **vabastamise põhjendus** – teenistusest vabastamise haldusakti põhjendamise kohustusel on mitu eesmärki. Ametniku seisukohalt on see oluline selleks, et ta mõistaks, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus tehti. Kuna teenistussuhte lõpetamine on ametniku jaoks kõige raskemaid tagajärgi kaasa toov meede, peab teenistusest vabastamine olema eriti põhjalikult läbi kaalutud ja ametnikule arusaadavalt põhjendatud. Teenistusest vabastamise haldusakti andmise järel ei ole isikul enam ametnikustaatust ja sellega kaasnevat avaliku võimu teostamise volitust. Teiseks võib ametnik haldusakti resolutiivosas ning põhjendustes mittenõustumisel esitada vaide või pöörduda kaebusega halduskohtusse. Teadmata haldusakti andmise põhjuseid, on isikul raske argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Põhjendamine võimaldab ka halduskohtul teostada efektiivset haldusakti kohtulikku kontrolli.⁴⁰¹

Vabastamise põhjendus peab olema vabastamise haldusakti kirja pandud seda põhjalikumalt, mida suurem on ametiasutuse kaalutusõigus. Kui ametiasutusel on väikegi kaalutusõigus, ei piisa vaid seaduse sättele viitamisest ning haldusaktis tuleb märkida ametiasutuse kaalutluse alused.⁴⁰² Oluline on faktilise ja õigusliku motivatsiooni omavaheline loogiline sidumine, mis peab ametnikku veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsuse tegemise. Haldusakti andmise faktiline alus on kirjeldus tegeliku elu asjaoludest, mis tingisid haldusakti andmise. Motivatsioonis märgitavad faktilised asjaolud peavad olema tõendatud või vähemalt hilisemas halduskohtumenetluses tõendatavad, mitte

⁴⁰¹ Vt lähemalt Haldusmenetluse käsiraamat. 2004, A.Aedmaa, E.Lopman, N.Parrest, I.Pilving, E.Vene, lk 300 jj

⁴⁰² <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16736.16744&tekst=222541728>

oletuslikud ega üldsõnalised. Arutluskäigus ehk õiguslikus motivatsioonis selgitatakse, miks tuvastatud asjaolud toovad kaasa õiguslikuks aluseks oleva normi kohaldamise.⁴⁰³

HMS § 56 lg-st 3 tulenevalt tuleb kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjendustes märkida, millistest kaalutlustest haldusorgan on akti andmisel lähtunud. Riigikohus on oma praktikas asunud seisukohale, et diskretsiooniotsuse põhikaalutlused ei saa reeglina sisalduda üheski varasemas dokumendis, sest iga diskretsiooniotsus on eelduslikult eriline ja ainukordne, mistõttu peavad otsustuse põhimotiivid sisalduma haldusaktis. Viitamine menetluses esitatud dokumentidele abstraktselt ei võimalda menetlusosalistel ega kohtul üheselt aru saada, millised olid haldusakti andja kaalutlused, 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. Ka juhul, kui haldusakti motivatsioon esitatakse selle mahukuse tõttu mõnes teises dokumendis, peavad haldusaktis olema ära toodud vähemalt põhimotiivid.⁴⁰⁴ Eriliselt tuleb rõhutada põhjaliku motivatsiooni olulisust juhtudel, kui haldusaktiga piiratakse isikute õigusi ja vabadusi ning luuakse isiku jaoks oluliselt koormav tagajärg. Sellise olukorraga on tegemist ka asutuse initsiatiivil ametniku teenistusest vabastamise puhul.⁴⁰⁵

Näited:

- (1) Kõige lühemalt pannakse põhjendus kirja ATS §-de 33, 87 ja 99 rakendamisel. Põhjendused võivad neil juhtudel olla „seoses üleviimise tähtaja lõppemisega (§ 33), „omal soovil“ või „..... esitatud taotluse alusel“ (§ 87) ning „... surma tõttu“ (§ 99). Neil juhtudel puudub ametiasutusel ka kaalutusõigus, kas ametnik vabastada või mitte.
 - (2) Väga pikalt peab olema põhjendatud teenistusest vabastamine distsiplinaar karistusena, selle põhjenduse koostamisele on pühendatud terve ATS-i 8. peatükk. Samuti peab eriti ulatuslikult olema põhjendatud nt teenistusest vabastamine ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu (ATS § 92).
- **vabastamise alus viitega seaduse paragrahvile, lõikele ja punktile** – teenistusest ja ametikohalt vabastamine on võimalik ainult ATS-is sätestatud alustel ning haldusaktis tuleb vastav alus välja tuua (ATS § 103 lg 2 p 5, HMS § 56 lg 2). Vabastamise aluse märkimine on oluline, kuna vabastamise aluste lõikes on erinevad vabastamise eeltingimused, vabastamisest etteteatamise tähtjaid ja vabastamisega kaasnev hüvitise maksmine;
 - **ametnikule makstav hüvitis**, kui vabastamisega kaasneb hüvitise maksmine – hüvitist makstakse teenistusest vabastamisel koondamise korral, koostöö mittelaabumise korral, samuti siis, kui ei ole järgitud etteteatamise tähtaegu (ATS § 101 lg 6 ja § 102). Samuti tuleb ametnikule teenistussuhte viimasel päeval maksta väljateenitud, kuid kasutamata puhkusepäevade hüvitis (vt lähemalt ATS § 43). Kasutamata põhipuhkuse eest makstakse hüvitist üksnes teenistusest vabastamise korral (üleviimise korral hüvitist ei maksta ning puhkusearvestus jätkub uuel ametikohal);
 - **lõpparvest kinnipidamine** – mõningatel juhtudel on ametiasutusel õigus teha lõpparvest kinnipidamisi seaduse alusel, mõningatel juhtudel tehakse kinnipidamisi ametniku enda nõusolekul (vt lähemalt ATS § 104 komm). Kui kinnipidamisi tehakse, tuleb see ka teenistusest vabastamise käskkirjas ära nimetada;
 - **teenistussuhte viimane päev või ametniku üleviimisel seniselt ametikohalt vabastamise päev** – haldusakti teenistussuhte viimase päeva ning ametikohalt vabastamise viimase päeva märkimisel tuleb lähtuda konkreetse vabastamise aluse juures

⁴⁰³ Vt lähemalt Haldusmenetluse käsiraamat. 2004, A.Aedmaa, E.Lopman, N.Parrest, I.Pilving, E.Vene, lk 303 jj

⁴⁰⁴ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-54-03>, <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-13-11>, <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-47-12>.

⁴⁰⁵ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16736.16744&tekst=222541728>.

sätestatust. 1996. a ATS kasutas teenistusest vabastamise viimase päeva märkimisel reeglina terminit „arvates“ (vt 1996. a ATS-i § 113 lg 2, § 114 lg 4, § 115 lg 4, § 116 lg 5, § 117 lg 6 jne). Kuna selle termini kasutamine tekitas praktikas mitmetimõistetavust⁴⁰⁶ on nüüdseks ATS—s sellest loobunud ning sõnastust kohendatud.

Näide: 1996. a ATS-i § 119 lg 4 kohaselt vabastati ametnik pikaajalise töövõimetuse tõttu vabastamise vormistamise dokumendile märgitud päevast arvates. Ametiasutused tõlgendasid sellist formuleeringut erinevalt – ühed lugesid teenistussuhte viimaseks päevaks haldusaktis märgitud päeva, teised haldusaktis märgitud päevale eelnevat päeva. Riigikohus andis siinkohal oma 19.01.2012 otsuses asjas nr 3-3-1-83-11⁴⁰⁷ juhised, et teenistusest vabastamise päevaks tuleb lugeda päev, millele langeb käskkirjaga kindlaksmääratud õigusliku tagajärje tekkimine – teenistussuhte lõppemine. Kui haldusaktis oli märgitud, et isik vabastatakse teenistusest arvates 31.08.2010, siis alles nimetatud kuupäevaga (31. august) seoti käskkirjas ametniku jaoks õigusliku tagajärje tekkimine teenistussuhte lõppemise ning sellega kaasnevate järelduste näol. Seetõttu tuleb teenistusest vabastamise päevaks lugeda 31.08.2010.

Nüüdseks kasutab ATS sõna „arvates“ asemel vormeleid, mis ei tohiks tekitada mitmetimõistetavust. Eelmise näite puhul kasutab nüüd ATS teenistusest vabastamisel töövõime vähenemise tõttu sõnastust „Ametniku teenistussuhte viimane päev on teenistusest vabastamise teates märgitud päev“ (vt ka ATS § 87 lg 6, 88 lg 3, § 89, § 90 lg 8, § 91 lg 3, § 92 lg 5, § 93 lg 4, § 94 lg 2 § 95 lg 3, § 96 lg 3 ja § 97 lg 3).

- **Vaidlustamisviide.** Vaidlustamisviites tuleb märkida, et haldusakti on võimalik vaidlustada esitades kaebuse ... Halduskohtusse HKMS-s ning ATS-s sätestatud tähtaja jooksul, tingimustel ja korras või vaide HMS-s sätestatud tähtaja jooksul, tingimustel ja korras. Arvestada tuleb, et ATS § 105 teeb teatud erisused HKMS regulatsioonist (vt täpsemalt ATS § 105 komm).

ATS ei reguleeri seda, kuidas peab ametnikule teenistusest või ametikohalt vabastamise haldusakti teatavaks tegema. Vastavalt HMS § 62 lg 2 p-le 1 tuleb teenistusest vabastamise haldusakt kui haldusakt, millega piiratakse isiku õigusi, ametnikule **kätte toimetada**. Kättetoimetamise nõudeid ei ole ATS-is reguleeritud, mistõttu tuleb siinkohal lähtuda HMS-ist (vt lähemalt 1. ptk A. IV. „Dokumendi teatavakstegemise viisid“).

II. Lõpparve maksmine

Ametiasutus on kohustatud vastavalt ATS §-le 104 maksma ametnikule **lõpparve** hiljemalt **teenistussuhte viimasel päeval**.⁴⁰⁸ Erisus on ette nähtud ametniku surma korral, mil lõpparve tuleb maksta haldusakti andmise päeval, kuna surma korral ei ole see praktikas võimalik. Tavapäraselt saab ametiasutus ametniku surmast teada alles tagantjärele.

Lõpparve **hõlmab** kõiki summasid, mida ametiasutus on kohustatud ametnikule maksma, seega tuleb lõpparve all mõista lisaks palgale ka kõiki muid saadaolevaid summasid.

Näide: Lõpparve võib koosneda väljateenitud palgast (põhipalk, muutuvpalk ja lisatasud), puhkusetasul väljateenitud, kuid kasutamata puhkuse eest, ATS-is ettenähtud hüvitistest (nt koondamishüvitis), lähetuskulude hüvitisest jms.

Lõpparve **tähtaegselt maksmata jätmise** korral on ametiasutus kohustatud maksma põhipalka (vt lähemalt ATS § 61 komm) lõpparve väljamaksmisega viivitatud iga tööpäeva eest, kuid mitte üle ametniku ühe kuu põhipalga (vt lähemalt ATS § 104 lg 2 komm). Lõpparve maksmisega viivitamise aja eest makstav hüvitis oma olemuselt ühelt poolt hüvitis ametnikule ja teiselt poolt

⁴⁰⁶ Vt näiteks Riigikohtu lahend

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16744&tekst=222541728>.

⁴⁰⁷ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16744&tekst=222541728>.

⁴⁰⁸ Vt ka Riigikohtu lahendit, mille kohaselt ei ole võimalik anda ametnikule puhkust pärast tema teenistusest vabastamise kuupäeva. See puhkus tuleb hüvitada rahas lõpparve koosseisus.

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16718,16725&tekst=RK/3-3-1-15-98>

sanktsioon tööandjale tema kohustuse rikkumise eest.⁴⁰⁹ See regulatsioon ei ole võrreldes 1996. a ATS-iga oluliselt muutunud. Erisus seisneb selles, milline summa võetakse arvestamise aluseks. Kui 1996. a ATS-i § 134 lg 3 kohaselt oli selleks ametipalk, siis ATS-is on põhipalk. Kuna ametipalk ei moodustanud tavapäraselt nii suurt osa ametniku palgast, kui moodustab nüüd põhipalk, on ATS § 104 lg 2 alusel väljamakstavad hüvitised tõenäoliselt varasemast suuremad. Samuti on ATS § 104 lg 2 regulatsioon ametnikule soodsam töötajate kohta kehtestatud regulatsioonist. TLS-i kohaselt ei eristata töötasu ja lõpparve nõudeid ning mõlemal juhul on tööandjale sanktsiooniks VÕS-is ette nähtud viivis.

Lõpparve väljamaksmist reguleeriv säte on erinorm tavapärasele palga väljamaksmise regulatsioonile (vt lähemalt ATS § 62 lg 5 komm). See tähendab, et ATS § 104 lg-t 2 ei kohaldata samaaegselt koos ATS § 62 lg-ga 5, st neid summasid ei kumuleerita. Viivist palga maksmata jätmise eest arvestatakse kuni teenistussuhte lõppemise päevani, sealt edasi aga hüvitist ATS § 104 lg 2 alusel.⁴¹⁰

Näide: Kui ametiasutus hilineb palga väljamaksmisega tavalisel palgapäeval, on ametnikul õigus nõuda viivist vastavalt VÕS §-le 113. Kui ametiasutus hilineb lõpparve väljamaksmisega, on ametnikul õigus iga viivitatud päeva eest nõuda põhipalka, kuid mitte rohkem kui 1 kuu põhipalga ulatuses. Lõpparve maksmisega viivitamisel ei saa ametnik nõuda täiendavalt viivise maksmist vastavalt VÕS-ile.

Lõpparvest saab ametiasutus teha ka **kinnipidamisi**. Ametiasutus peab ametniku teenistusest vabastamisel lõpparvest kinni puhkusetasu väljateenimata põhipuhkuse eest, mille ametnik on ette kätte saanud (ATS § 104 lg 3). See on reegel, mis on kehtinud ka varasemalt nii töö- kui teenistussuhetes (vt TLS § 78 lg 3). Alates sellest, kui 01.07.2009 mindi seoses uue TLS-i jõustumisega üle puhkuse kalendriaastapõhisele kasutamisele, on see rohkem levinud. On tavaline, et ametnik on puhanud ette. Seega: kui ametniku teenistusest vabastamine toimub kalendriaasta teisel poolel, on tõenäoline, et ametnik on kasutanud puhkust, mis tal oli veel välja teenimata ja saanud selle eest puhkusetasu. Puhkusetasu väljateenimata põhipuhkuse eest ei peeta kinni, kui ametnik nimetatakse teisele ametikohale samas ametiasutuses või teise ametiasutuses üleviimise korral. Sellisel juhul ametniku puhkuse arvestus jätkub (vt ATS § 33 lg 13 ja § 98 lg 8).

Samuti võib ametiasutus vastavalt ATS § 62 lg-le 4 ametniku palgast kinni pidada ametiasutuse arvel tehtavate kulude kehtestatud limiiti ületava summa ja ametnikule makstud ettemakse, mille ametnik peab ametiasutusele tagastama. Palka tuleb eristada muudest ametiasutuse poolt väljamakstavatest tasudest ja hüvitistest, nt lähetuse päevarahast või muust sellisest tasust.⁴¹¹ Tulenevalt asjaolust, et limiiti ületava summa kinnipidamine ilma ametniku nõusolekuta on reguleeritud vaid ATS §-s 62, mis käsitleb ainuüksi palka, tuleb asuda seisukohale, et muudest väljamakstavatest summadest limiiti ületavaid summasid kinni pidada ei saa (palga eristamise kohta muudest väljamaksetest vt lähemalt ATS § 62 või § 102 komm).

Eelnevalt olid nimetatud juhtumid, mil ametiasutus võib teha ametniku lõpparvest kinnipidamisi ilma ametniku nõusolekuta. See ei välista muude kinnipidamiste tegemist ametniku nõusolekul (vt lähemalt ATS § 62 komm).

R. Nõudeõigus õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral

§ 105. Nõudeõigus õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral

(1) Õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul on õigus nõuda vabastamise kohta antud haldusakti õigusvastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist

⁴⁰⁹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10660,10663&tekst=RK/3-2-1-146-06>

⁴¹⁰ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10660,10662&tekst=92760400>

⁴¹¹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10666,10669&tekst=RK/3-2-1-43-11>
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10666,10669&tekst=RK/3-2-1-175-11>

ning hüvitist ametniku kolme kuu keskmise palga ulatuses. Kohus võib hüvitise suurust muuta, arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve.

(2) Ametnikul, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, kes kasvatab alla seitsmeaastast last või kes on valitud ametnike esindajaks, on õigus nõuda õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral vabastamise kohta antud haldusakti õigusvastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist ning hüvitist ametniku kuue kuu keskmise palga ulatuses. Kohus võib hüvitise suurust muuta, arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve.

(3) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud või käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud hüvitise piir ei kehti, kui ametnik vabastati teenistusest käesoleva seaduse §-s 13 nimetatud võrdse kohtlemise põhimõtet rikkudes.

(4) Ametnikul, kes oli teenistusest vabastamise ajal rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla seitsmeaastast last, on õigus õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral hüvitise asemel nõuda vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist, enda teenistusse ennistamist ja tasu teenistusest sunnilt puudunud aja eest.

(5) Käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud tasust võib maha arvata:

1) hüvitise, mida õigusvastaselt vabastamise tõttu ametnikule maksti;

2) teenistusest sunnilt puudunud aja eest saamata jäänud tasu ulatuses, mis on tingitud ametniku süülisest käitumisest menetlusõiguse kuritarvitamisel, sealhulgas põhjusel, et ametnik hoidus tema teenistusest vabastamise õigusvastasust puudutavast menetlusest kõrvale;

3) teenistusest sunnilt puudunud ajal teiselt tööandjalt saadud tasu või ettevõtlastest teenitud tulu ulatuses, milles selle saamine oli tingitud õigusvastaselt teenistusest vabastamisest.

Käesolev paragrahv puudutab ainult nõudeõigust teenistusest vabastamise korral, muudele ATS alusel antud haldusaktide vaidlustamisele seda kohaldada ei saa. Kui isiku teenistusest vabastamisel ei ole ametiasutus käitunud õiguspäraselt, võib ametnik esitada ametiasutusele vaide või pöörduda kaebusega halduskohtusse. ATS § 105 teeb erisuse HMS-i ja HKMS-i nõuetest, st ametnik ei saa õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral esitada muid nõudeid kui ATS § 105 ette näeb.

I. Vaidemenetlus

Esmalt võib isik, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, **esitada vaide** 30 päeva jooksul, arvates päevast, millal isik vaidlustatavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saama (HMS § 71 lg 1 ja § 75). Vaie esitatakse haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet. Kui haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan leiab, et vaie on põhjendatud, võib ta ka ise selle rahuldada (HMS § 80 lg 2). Kui ta ise vaiet ei rahulda, edastab haldusorgan vaide koos vajalike dokumentidega vaide saamisest alates seitsme päeva jooksul haldusorganile, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet. Teenistusliku järelevalve pädevus on reguleeritud VVS-is (vt §-d 94–98).

Näide: Ameti kohaliku asutuse üle teostab tulenevalt VVS § 96 lg-st 1 teenistuslikku järelevalvet ameti peadirektor. Seega saab kohaliku asutuse juhi poolt kehtestatud teenistuslaste haldusaktide peale vaide esitada ameti peadirektorile kohaliku asutuse kaudu.

Kui haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostavat organit ei ole, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingut sooritanud

haldusorgan. Kui haldusorgani üle teostab teenistuslikku järelevalvet minister, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgan, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti (HMS § 73).

Näide: Ministeeriumis nimetab suurema osa ametnikke ametikohale ministeeriumi kantsler (VVS § 53 lg 5). Kantsleri üle teostab teenistuslikku järelevalvet minister (VVS § 95). Seega kantsleri poolt ametikohale nimetatud ministeeriumiametnik ei saa esitada vaiet ministrile, vaid peab selle esitama kantslerile endale.

Vaiolet ei saa esitada sellise haldusorgani akti või toimingut peale, kelle üle teostab teenistuslikku järelevalvet Vabariigi Valitsus (HMS § 71 lg 2).

Näide: Ministeeriumi valitsemisala ametiasutuste juhid ja mõningad ministeeriumiametnikud nimetab ametikohale minister (VVS § 49 lg 1 p-d 5-7). Ministri üle teostab teenistuslikku järelevalvet Vabariigi Valitsus (VVS § 94). Seega pole ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvate valitsusasutuste juhtidel ja muudel ministri poolt ametikohale nimetatavatel ametnikel vaide esitamise õigust. Kui neil tekib vajadus ministri antud haldusakti vaidlustada, peavad nad pöörduma otse halduskohtu poole.

Vaide esitamise kaudu on inimesel hea ja lihtne võimalus vaidlustada haldusakt ning saada lühikese aja jooksul (10 päeva) lahendus. Kui vaiolet on vaja täiendavalt uurida, võib vaiolet läbivaatav haldusorgan vaiolet läbivaatamise tähtaega pikendada kuni 30 päeva võrra (HMS § 84). Vaidemenetluse korras võib isik nõuda: 1) haldusakti kehtetuks tunnistamist; 2) haldusakti osa kehtetuks tunnistamist; 3) ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toimingut sooritamiseks (HMS § 72 lg 1).

Haldusorgani volitused vaiolet läbivaatamisel tulenevad HMS §-st 85. Kui vaiolet otsustatakse rahuldada ja teenistusest vabastamise haldusakt kehtetuks tunnistada, järgneb sellele ametniku teenistusse ennistamine. Ennistamine saab toimuda ATS § 105 lg-s 4 nimetatud juhul. Kui teenistusest vabastamise haldusakt otsustatakse osaliselt kehtetuks tunnistada (nt muudetakse üksnes teenistusest vabastamise alust), siis teenistusse ennistamist ei järgne, kuid ametniku nõudmisel tuleks maksta hüvitist ATS § 105 lg-tes 1–3 sätestatud ulatuses.

Kui otsustatakse isiku teenistusse ennistamise kasuks, ei saa haldusorgan seda teha ilma isiku nõusolekuta. Riigikohus on märkinud, et ei ole aktsepteeritav, kui haldusorgan hakkab ebaseadusliku käskkirja tagajärgi kõrvaldama pärast teenistussuhte lõppemist (s.o teenistusvälise isiku suhtes), selgitamata välja, kas teenistusväline isik nõustub teenistussuhte taastamisega. Selliselt antud käskkirja alusel tekkis isikul küll õigus teenistusse naasta, kuid see käskkiri ei saanud talle kui teenistusvälisele isikule tekitada kohustust naasta teenistussuhtesse. Selline kohustus oleks vastuolus nii põhiseaduse § 29 lg-ga 2 kui ka ATS üldise loogikaga. Avalikus teenistuses on üldjuhul ka teisele ametikohale üleviimiseks vajalik ametniku nõusolek. Seda, et isiku teenistussuhte ei saa õiguspäraselt jätkuda tema tahte vastaselt, kinnitab ka ATS põhimõte, et ette teatatud vabastamisest saab asutus loobuda ainult ametniku kirjaliku nõusoleku korral. Ebaseaduslikult vabastatud ametnikul endal on õigus otsustada selle üle, kas ta nõuab teenistusse ennistamist koos teenistusest sunnilt puudunud aja eest tasu maksimisega või ennistamisest loobumise korral hüvitust (juhul kui ennistamine on lubatud).⁴¹²

Kui isiku vaiolet jäeti rahuldamata, on tal õigus pöörduda HKMS-is sätestatud tingimustel ja korras kaebusega halduskohtusse (HMS § 87). Tähele tuleb panna, et ametnik ei pea läbima vaidemenetlust, kui ta ei pea seda otstarbekaks. Kui eriseaduses ei ole sätestatud teisiti (nn kohustuslik vaidemenetlus), võib halduskohtusse pöörduda ka otse, ilma et vaiolet oleks esitatud. Halduskohtus toimub menetlus vastavalt HKMS-ile ja vastavalt sellele, milline nõue esitatakse. HKMS § 47 sätestab korra, kuidas pöörduda kohtusse juhtumil, kui isik on eelnevalt esitanud vaiolet. HKMS § 47 lg-d 2 ja 3 sätestavad, et kui isik pidas kinni nõude kohtueelseks lahendamiseks ettenähtud korrast, võib kaebuse selle nõudega esitada 30 päeva jooksul arvates

⁴¹² <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3,16710,16735,16939&tekst=RK/3-3-1-94-07>

päevast, kui isikule tehti teatavaks kohtueelset menetlust lõpetav lahend, kui seadus ei sätesta teisiti. Kui nõuet kohtueelses menetluses lahendav haldusorgan viivitab lahendi tegemisega õigusvastaselt, tuleb kaebus esitada ühe aasta jooksul kohtueelses menetluses lahendi tegemiseks ettenähtud tähtaja möödumisest arvates.

II. Hüvitis kohtumenetluses

HKMS § 2 lg 1 kohaselt on halduskohtumenetluse ülesanne eelkõige isikute õiguste kaitse õigusvastase tegevuse eest täidesaatva võimu teostamisel. HKMS § 37 lg 2 kohaselt võib kaebusega nõuda:

- haldusakti osalist või täielikku tühistamist (tühistamiskaebus);
- haldusakti andmist või toimingute tegemist (kohustamiskaebus);
- haldusakti andmise või toimingute tegemise keelamist (keelamiskaebus);
- avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist (hüvitamiskaebus);
- haldusakti või toimingute õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist (heastamiskaebus);
- haldusakti tühisuse, haldusakti või toimingute õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemist (tuvastamiskaebus).

ATS-iga tehakse erisus HKMS-is toodud võimalikest nõuetest. Riigikohus on märkinud⁴¹³, et tema hinnangul on ATS-is kehtestatud teenistusvaidluste lahendamiseks erikord ning ammendavalt reguleeritud, milliseid nõudeid on ametnikul teenistusest vabastamise korral õigus esitada.⁴¹⁴

ATS § 105 lg-te 1 ja 2 kohaselt on ametnikul õigus nõuda vabastamise kohta antud haldusakti õigusvastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist ja **hüvitist vastavalt kas kolme kuu või kuue kuu** keskmise palga ulatuses. Hüvitise maksimaalne ulatus sõltub sellest, kas tegemist on erilist kaitset vajavate isikutega (kui isik on rase, tal on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, kasvatab alla seitsmeaastast last või on valitud ametnike esindajaks). Kuna lastega seotud piirangud tulenevad eelkõige laste vajadustest, laienevad piirangud vaid olukordadele, kus ametnik alla seitsmeaastast last ka tegelikult kasvatab (vt täpsemalt teenistussuhte lõppemise sissejuhatavat osa). Kohus võib alati hüvitise suurust muuta (kas suurendada või vähendada), arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve ehk hüvitis peab olema sõltuvuses tekitatud kahju ulatusest.

Näited:

- (1) Ametnik vabastati teenistusest distsiplinaarsüüteo toimepanemise tõttu ning vabastamise haldusakt tunnistatakse õigusvastaseks olulise menetlusvea tõttu. Oletame, et asjaoludest on näha, et ametnik siiski pani toime süüteo. Sellisel juhul võib kohus hüvitist vähendada, arvestades, et ametniku süü teenistussuhte lõppemisel oli samuti suur. Kohtule ei ole piire määratud, mis tähendab, et hüvitist võib vähendada ka nullini.
- (2) Ametnik vabastati teenistusest distsiplinaarsüüteo tõttu. Asjaoludest on selgelt näha, et tegelik põhjus on iseloomude sobimatus uue vahetu juhiga. Uus vahetu juht teiste ametnike mõõdalaskmistele ei reageeri, kuid selle ametniku väikese eksimuse tõttu karistati teda kohe teenistusest vabastamisega. Ametnikul on kolm alaealist last, keda ta kasvatab üksinda, mistõttu on töökoha olemasolu talle ja tema lastele väga oluline. Sellisel juhul võib kohus asuda seisukohale, et ametniku rolli teenistusest vabastamisel ei ole ja ametnikku on taga kiusatud juba teenistuse ajal ning seetõttu väärrib ta seaduses sätestatust suuremat hüvitist.

⁴¹³ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16750&tekst=RK/3-3-1-74-10>

⁴¹⁴ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16735.16750&tekst=RK/3-3-1-74-10>

Kaebuse esitamise tähtaegade osas ATS erisusi HKMS-ist ette ei näe, seega kaebuse haldusakti või toimingu õigusvastasuse kindlakstegemiseks võib esitada kolme aasta jooksul haldusakti andmisest või toimingu tegemisest arvates (HKMS § 46 lg 5).

Kui teenistusest vabastamisel rikuti **võrdse kohtlemise põhimõtet**, siis eelnimetatud hüvitise piirid ei kehti (ATS § 105 lg 3 ja § 13). Kahjuhüvitise suuruse kindlaksmääramine on jäetud siinkohal kohtu otsustada, kes arvestab otsuse tegemisel efektiivsuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid, samuti diskrimineerimise ulatust, kestust ja laadi. Selline erisus on ette nähtud tulenevalt nõukogu direktiividest 2000/78/EÜ⁴¹⁵ (millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel) ja 2000/43/EÜ⁴¹⁶ (millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust). Nimetatud direktiivid näevad ette, et liikmesriigid peaksid ette nägema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad sanktsioonid juhuks, kui direktiivis sätestatud kohustusi ei täideta. Samal ajal tuleb tagada, et diskrimineerimisjuhtudele järgnevad sanktsioonid oleksid tõhusad, õiglased ja hoiatavad (2000/43/EÜ art 15 ja 2000/78/EÜ art 17). Teiste sõnadega: diskrimineerimise karistused peavad olema sõltuvuses tehtud kahju ulatusest ja mõjuma sellise käitumise suhtes hirmutavalt.⁴¹⁷

Näide: Ametnik vabastati teenistusest ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu pärast ametiasutuse poliitilise juhtkonna vahetumist. Asjaoludest on näha, et ametniku teenistusülesannete täitmise tase ei ole langenud ning vabastamise aluseks on erinevad poliitilised vaated. Ametnikku on juba enne vabastamist korduvalt mõjutatud lahkuma. Sellisel juhul võib kohus leida, et ametniku süü teenistussuhte lõppemisel on olematu ning ametnik on juba teenistuse viibides pidanud kannatama ametiasutusepoolset tagakiusamist. Sellisel juhul võib kohus otsustada, et ametnikul on õigus suuremale hüvitisele kui seaduses nimetatud.

III. Ennistamine kohtumenetluses

1996. a ATS-i järgi oli õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul õigus nõuda haldusakti tühistamist, enda teenistusse ennistamist ja tasu sunnitult puudunud aja eest. Samas on 1996. a ATS-i § 135 lg 1 õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnike osas põhjustanud anomaalia, mille raames isikud on teenistusse ennistamisega kasutanud õigust saada tasu teenistusest sunnitult puudunud aja eest ning summa laekumise järel lahkunud kohe omal soovil teenistusest. Isikule sel teel makstav tasu võis ületada mitmekordselt kuue kuu ametipalga suuruse hüvitise, millele tal oleks kahju hüvitamise regulatsioonis alternatiivselt õigus 1996. a ATS-i § 135 lg 2 järgi. Õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnike ennistamine koormab oluliselt avalikke ressursse. RVastS § 11 lg 2 mõttes kaasnevad õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametniku teenistusse ennistamisega seega oluliselt suuremad tagajärgede kõrvaldamise kulud kui temale rahalise hüvitise maksmisel. Samuti tuleb tähele panna, et ennistamise eesmärgiks on alati isikule töö tagamine, isiku töötuks jäämise vältimine. Käesoleva lõigu alguses toodud viisil käitumine aga tuleneb isiku soovist ilma tööd tegemata raha teenida ning see ei ole olnud sätte eesmärk. Ametniku teenistusse ennistamine õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamise meetmena ei ole mõistlik ka sellel põhjusel, et ametniku ja ametisse nimetamise õigust omava isiku edasine sujuv koostöö on juba jäädavalt kahjustatud, samuti ei ole kohtumenetluse pikkuse tõttu tihti võimalik enam isikut kuhugi ennistada.

⁴¹⁵ Nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, 27. november 2000, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel

<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=237068:cs&lang=et&list=432017:cs,257961:cs,237068:cs.&pos=3&page=1&nbl=3&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

⁴¹⁶ Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, 29. juuni 2000, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust

<http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=236982:cs&lang=et&list=432479:cs,236983:cs,236982:cs.&pos=3&page=1&nbl=3&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

⁴¹⁷ Eelnõu 383 SE, <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=441412&u=20130114115128>

Kooskõlas RVastS § 11 lg-ga 2 on seega õigusvastaselt teenistusest vabastamise tõttu tekkinud kahju hüvitamise õiguspäraseks abinõuks ametniku teenistusse ennistamise asemel rahalise hüvitise maksmine avaliku võimu kandja poolt. Lähtuvalt proportsionaalsuse printsiibist tuleb õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikule kohaseks kahju hüvitamise meetmeks pidada nõudeõigust: vabastamise kohta antud haldusakti õigusvastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist ning hüvitist ametniku kolme kuu keskmise palga ulatuses. Kohus lähtub sellises situatsioonis vastavalt teenistussuhte lõpetamise asjaoludele ja mõlema poole huvidele kohase kahju hüvitise määramisel proportsionaalsuse printsiibist.

Rasedaid ja hiljuti sünnitanud ametnikke, kuid ühtlasi ametnikke, kes kasvatavad alla 7-aastast last, tuleb käsitleda omaette **riskigrupina**, keda tuleb eriliselt kaitsta neid mõjutavate ohtude eest. Nõukogu direktiivi 92/85/EMÜ418 artikli 10 lg-ga 3 kooskõlas peab riskigrupi (hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvad töötajad) kuuluvate ametnike suhtes kohaldama vajalikke meetmeid ebaseadusliku teenistusest vabastamise tagajärgede eest. Sellest tulenevalt peab erandi sätestamist, mille kohaselt rasedal, ametnikul, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või alla 7-aastast last kasvataval ametnikul on õigus nõuda vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist ja enda teenistusse ennistamist (ehk senisele ametikohale ennistamist, mitte ükskõik millisele ametikohale ennistamist) või tasu teenistusest sunnitud puudunud aja eest, proportsionaalseks meetmeks kõnealuse riskigrupi erilise kaitse tagamisel (ATS § 105 lg 4). Hoolimata asjaolust, et sellega võivad kaasneda RVastS § 11 lg 2 tähenduses oluliselt suuremad tagajärgede kõrvaldamise kulud kui rahalise hüvitise maksmisel, on see vajalik ja proportsionaalne meede erilist kaitset vajava riskigrupi jaoks. Raseduse ja muude kriteeriumite olemasolu hinnatakse teenistusest vabastamise päeva seisuga. Seega ei ole oluline, kas isik ei ole enam rase või kas tema laps on juba 7-aastane hetkel, kui tema ennistamine otsustatakse. Samuti ei ole oluline, kas laps on ametniku lihane laps või mitte, oluline on see, et ametnik sellist last pidevalt kasvatab.

Näide: Teenistusest vabastamise ajal kasvatas ametnik last, kelle vanuseks oli 6 aastat ja 9 kuud. Ta vaidlustas oma teenistusest vabastamise halduskohtus. Halduskohus tegi otsuse siis, kui isiku laps oli juba 7 aasta ja 7 kuu vanune. See ei mõjuta isiku võimalusi saada teenistusse ennistatuks, kuna oluline on just teenistusest vabastamise ajahetk.

ATS § 105 lg 4 alusel võib tühistamiskaebuse esitada 30 päeva jooksul kaebajale haldusakti teatavaks tegemisest arvates (HKMS § 46 lg 1). Tähele tuleb panna, et teenistusse ennistamisele peab kindlasti eelnema teenistusest vabastamise haldusakti tühistamine.

Riigikohus on asunud seisukohale, et teatud vabastamise alused välistavad oma olemuselt ennistamise võimaluse. Tegemist on olukordadega, kus tegelikult esineb mõni teenistusest vabastamise alus, mille kohaldamise osas puudub ametiasutusel kaalutusõigus. Kaalutusõigus puudub teenistusest vabastamisel teenistustähtaja möödumise tõttu (ATS § 88) ja teenistusest vabastamisel asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise (ATS § 95). Riigikohus on juhtinud tähelepanu, et kui ametnik vabastati teenistusest õigusvastaselt, kuid tegelikult esineb õiguslik alus, mis kohustab ametiasutust ametnikku teenistusest vabastama, siis ei ole ennistamise nõuet võimalik rahuldada.⁴¹⁹

Õigusega teenistusse ennistamisele kaasneb ka õigus nõuda **tasu teenistusest sunnitud puudunud aja eest**. Selle tasu näol on sisuliselt tegemist kahju hüvitamisega.⁴²⁰ Seega peaks tasu hõlmama kõiki ametnikule määratud perioodilisi tasusid, st seda, mida ta oleks saanud, kui ta oleks normaalolukorras teenistuses viibinud. Reeglina saab see tähendada **vaid põhipalka**. Tavaliselt ei ole võimalik öelda, et ta kindlasti oleks saanud muutuvpalka või ATS § 61 nimetatud lisatasusid. Seega ei kuulu viimatinimetatud tasud mõiste „tasu teenistusest sunnitud puudunud aja eest“ alla.

⁴¹⁸ Nõukogu direktiiv 92/85/EMÜ, 19. oktoober 1992, rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate tööohutuse ja tervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta. <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=186140:cs&lang=et&list=186140:cs,&pos=1&page=1&nbl=1&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=#texte>

⁴¹⁹ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16718.16725&tekst=RK/3-3-1-7-05>

⁴²⁰ <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0.3.16710.16718.16725&tekst=222538733>

Selleks et välistada ennistamise nõudmine pelgalt rikastumise eesmärgil ning tuginedes Riigikohtu lahenditele⁴²¹, on seaduses nähtud ette tasust mahaarvamise võimalused. Õigusvastase teenistusest vabastamise tõttu ametiasutuselt saamata jäänud tasu väljamõistmise otsustamisel tuleb lähtuda kahju hüvitamise reeglistikust, võttes arvesse eelkõige põhjuslikku seost õigusvastase teenistusest vabastamise ja saamata jäänud töötasu väljenduva kahju vahel. Õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnik ei peaks sattuma soodsamasse olukorda, kui ta olnuks teenistussuhte jätkumisel.⁴²² Seega võib tasust maha arvata:

- hüvitise, mida maksti ametnikule õigusvastaselt vabastamise tõttu;

Näide: Kui ametnik vabastati õigusvastaselt koondamise tõttu, maksis ametiasutus talle hüvitist 1 kuu keskmise palga ulatuses (ATS § 102 lg 1). Selle summa ulatuses võib ennistatavale ametnikule kuuluvat väljamakset vähendada, kuna see summa oli makstud talle hüvitiseks tema töötusjäätmise eest. Maha ei ole õige arvata hüvitisi, mida maksti etteteatamistähtajast puudujääva aja eest (ATS § 101 lg 6). Sellist hüvitist ei makstud vabastamise tõttu, vaid piisavalt ette teatamata jätmise tõttu ning sellise hüvitise eesmärk ei olnud hüvitada vabastamisega kaasnevaid ebameeldivusi.

- saamata jäänud tasu ulatuses, mis on tingitud ametniku **süülisest käitumisest menetlusõiguse kuritarvitamisel**, sealhulgas põhjusel, et ametnik hoidis tema teenistusest vabastamise õigusvastasust puudutavast menetlusest kõrvale;

Näide: Ametnik taotleb ilma olulise aluseta vaidemenetluse või halduskohtumenetluse toimingute edasilükkamist või käitub selliselt, et need menetlused pikenevad. Sellist venitamistaktikat võis täheldada juhtudel, kus ametnik taotles ennistamist, kuid tegelikult teenistusse jäämisest huvitatud ei olnud ning lahkus sealt kohe pärast ennistamist omal soovil. Kuna sel juhul oli isiku eesmärk võimalikult suure summa väljanõudmine, soovis ta menetluse venimist võimalikult pikaks. Käesolev tasu vähendamise alus on loodud selliste juhtumite vältimiseks. Kohus saab tasu arvestamisel välja jätta need perioodid, mille võrra menetlemine pikenes, kui need olid põhjustatud kaebajast.

- teenistusest sunnilt puudunud **ajal teiselt tööandjalt saadud tasu või ettevõtlusest teenitud tulu** ulatuses, milles selle saamine oli tingitud õigusvastaselt teenistusest vabastamisest. Õigus tasule teenistusest sunnilt puudunud aja eest on antud teenistusest õigusvastaselt vabastatud isikule põhjusel, et korvata tema sissetuleku kaotus. Seega ulatuses, milles isik on siiski tulu teeninud, ei ole selle tasu maksmine õigustatud. Arvesse läheb üksnes selline tasu või tulu, mille saamiseks hakkas isik pingutusi tegema just seetõttu, et ta oli teenistusest vabastatud. Arvesse ei lähe näiteks tulu, mis on saadud varasemast korteri väljaüürimisest, varasemalt loodud teose kasutamise eest saadavast autoritasust vms.

Näide: Isik vabastati teenistusest ning seejärel leidis ta endale muu ameti- või töökoha. Sellega on hõlmatud ka juhtumid, kui isik sisustas teenistusest vabastamise järel oma senise tööaja ettevõtlusega ja hakkas saama sellelt sissetulekut.

Maha saab arvata vaid selle osa teenitud tasust või tulust, mis on välja teenitud teenistusest sunnilt puudumise ajal. Sarnaselt reguleerib TLS § 108 saamata jäänud töötasu hüvitise vähendamist⁴²³ töölepingu õigusvastasel ülesütlemisel, kui töösuhe jätkub. ATS § 105 lg-s 4

⁴²¹<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16744&tekst=RK/3-3-1-35-99>,
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0%2C3%2C16710%2C16735%2C16939&tekst=222543664&print=1>
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16718,16725&tekst=RK/3-3-1-41-99>,
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16744&tekst=222538733>,
<http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16744&tekst=222543664.....>

⁴²² <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,3,16710,16735,16736,16744&tekst=222543664>

⁴²³ TLS § 108 alusel saab tasu vähendada selle osa võrra, mille töötaja oma teistsuguse kasutamiseega omandanud.

nimetatud tasu vähendamise otsustamine vastavalt lg-le 5 on kohtu valik. Kohus ei pea ATS § 105 lg-s 5 nimetatud aluseid rakendama, kui ta ei pea seda konkreetsel asjaoludel õiglaseks.

Tähele tuleb panna, et kui isikule on TKindIS-i alusel makstud kindlustushüvitist koondamise korral ning ametnik ennistatakse teenistusse, siis nõuab sellise hüvituse saajalt tagasi Töötukassa TKindIS § 46 alusel.

12. PEATÜKK: riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

§ 106. Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

(1) Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu on riigi personali- ja palgaarvestuseks vajalike andmete töötlemiseks peetav riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, mille eesmärk on:

1) tagada asutuste strateegiliseks ja personalijuhtimiseks vajaliku informatsiooni olemasolu;

2) tagada avaliku teenistuse arendamiseks ning Riigikogule ülevaate koostamiseks vajalike statistiliste andmete olemasolu.

(2) Andmekogu asutab ja selle põhimääruse kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

(3) Andmekogu sisaldab:

1) asutuse struktuuri andmeid;

2) ameti- ja töökohtade andmeid;

3) teenistuses olevate ja töötavate isikute andmeid;

4) teenistuses olevate ja töötavate isikute lähedaste andmeid seaduses sätestatud juhul;

4¹) nende isikute andmeid, kellele asutus teeb väljamakseid, ulatuses, mis on vajalik asutuse seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks;

4²) nende isikute andmeid, kes täidavad seaduses sätestatud juhul asutuse ülesandeid;

5) teenistus- ja töösuhete andmeid;

6) palga, töötasu, toetuste ja hüvitiste andmeid.

(4) Andmekogusse kantavate andmete täpsem koosseis ja nende säilitamise tähtaeg sätestatakse andmekogu põhimääruses.

(5) Andmekogu vastutav töötleja on Riigi Tugiteenuste Keskus.

(6) Nõusoleku andmekogusse kohaliku omavalitsuse üksuste andmete kandmise kohta annab andmekogu vastutav töötleja.

Personaliga seotud andmeid koguvad ja analüüsivad kas regulaarsete aruannete või ühekordsete küsitluste abil praegu eri asutused (Rahandusministeerium, Statistikaamet jt). Ametiasutuste personaliametnikele tähendab see sageli täiendavat käsitsitööd, sest personaliarvestuse pidamisel nõutavaid andmeid kas ei koguta või ei võimalda olemasolev personaliarvestuse tarkvara kogutavaid andmeid soovitud aspektist lähtuvalt töödelda.

Andmekogu üheks **eesmärgiks** on tagada asutuste strateegiliseks juhtimiseks ja personalijuhtimiseks vajaliku asutuste personali puudutava aktuaalse informatsiooni olemasolu ning avaliku teenistuse arendamiseks ja Riigikogule ülevaate koostamiseks vajalike statistiliste andmete olemasolu. Samal ajal igapäevase personaliarvestuse tagamisega loob andmekogu võimaluse sellesse kogutud andmeid eri vajadustest tulenevalt kiiresti analüüsida ja kasutada, mis omakorda peaks oluliselt vähendama vajadust mitmesuguste aruannete järele, mida asutused praegu esitavad.

Andmekogu peetakse **ühtse raamatupidamis- ja personaliprogrammi baasil**. Oma andmetele pääsevad ligi kõik asutused (asutuste personalitöötajad ja palgaarvestajad oma tööülesannete täitmiseks vajalikus ulatuses), Rahandusministeerium pääseb ligi kõikide asutuste isikustamata andmetele oma tööülesannete täitmiseks. Andmekogu on pidevalt uuenev, kuna see on asutuste personalijuhtide ja palgaarvestajate töövahend. Andmekogust on võimalik teha päringuid sinna kantud andmete kohta vastavalt AvTS-ile ja IKS-ile. Andmekogu andmeid on võimalik kasutada andmete veebis kuvamiseks.

Kui ATS reguleerib eelkõige ametnike teenistussuhteid, siis riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu hõlmav peatükk annab aluse nii ametiasutuse **ametnike kui ka töötajate** andmete töötlemiseks. Andmed hõlmavad asutuse struktuuri, ameti- ja töökohtade, teenistuses olevate ja töötavate isikute ja nende lähedaste, teenistus- ja töösuhte ning palga, töötasu, toetuste ja hüvitiste andmeid, nende isikute andmeid, kellele asutus teeb väljamakseid ulatuses, mis on vajalik seadusest sätestatud ülesannete täitmiseks ja nende isikute andmeid, kes täidavad seaduses sätestatud juhul asutuse ülesandeid.

Ametniku ja töötaja **lähedaste andmed** ei mahu kategooria „teenistuses olevate ja töötavate isikute andmed“ alla, kuid neid on vaja koguda nii ATS-i, TLS-i kui ka eriteenistuse seaduste alusel. Lähedaste andmeid on vaja koguda esiteks seadusest tulenevatel juhtudel (puhkus, koondamine, lähetus, ületunnitöö jne, kuna kehtib erand väikelaste või puudega laste vanematele). Ilma nende andmete kogumiseta ei ole võimalik seaduse regulatsiooni järgida. Lisaks seaduse alusel kogutavatele andmetele kogutakse andmeid ka isikute endi nõusolekul.⁴²⁴ Juhul kui nõusolek tahetakse tagasi võtta, on see võimalik ning sellisel juhul tuleb andmed andmekogust kustutada.

Oluline on siinkohal rõhutada, et andmekogusse saab kanda ainult neid andmeid, mida on vajalik koguda seaduses määratletud eesmärkide saavutamiseks ehk strateegiliseks ja personalijuhtimiseks vajaliku informatsiooni olemasoluks ning avaliku teenistuse arendamiseks ja Riigikogule ülevaate koostamiseks vajaliku informatsiooni olemasoluks.

Andmekogusse kantavate andmete täpsem koosseis ja nende säilitamise tähtaeg sätestatakse **andmekogu põhimääruses** (kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega ATS § 106 lg 4 alusel). Andmekogusse andmete esitamise ja seal arvestuse toimingute teostamise täpsem kord kehtestatakse Vabariigi Valitsuse ATS § 10 lg 1 p 6 alusel kehtestatavas määruses.⁴²⁵

Lisaks ATS-is nimetatud ametiasutustele peavad riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse esitama samas korras andmed ka **valitsusasustuste hallatavad riigiasutused** (vt ATS §-s 171 tehtud Vabariigi Valitsuse seaduse § 43 täiendamist lõigetega 7 ja 8). Samuti peavad nimetatud asutused andmekogus arvestust teostama ATS-is ja selle alusel sätestatud korra kohaselt. Valitsusasutuste hallatavatele asutustele ATS regulatsioon üldiselt ei kehti, v.a. ATS § 106, § 110 lg 4 ja § 111 lg 4.

ATS § 121 kohaselt peavad kõik riigi ametiasutused liituma andmekoguga hiljemalt 31.12.2014. Erisused on tehtud Luurepataljonile ja julgeolekuasutustele. ATS-is on antud võimalus ka kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutustele andmekoguga liitumiseks (see ei ole neile kohustuslik). Praegu ei ole kohaliku omavalitsuse üksused avaldanud soovi andmekoguga liituda ning suurematel omavalitsusüksustel on väljatöötatud oma personali- ja palgaarvestuse tarkvara. Juhul kui kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutus soovib liituda riigi personali- ja palgaarvestuse andmekoguga, peab ta ise kandma litsentsi omamise kulud ning saama nõusoleku andmekoguga liitumiseks andmekogu vastutavalt töötlejalt ehk Riigi Tugiteenuste Keskuselt.

⁴²⁴ Vt ka AKI juhis „Isikuandmete töötlemine töösuhetes“

<http://www.aki.ee/download/1818/Isikuandmed%20töösuhetes%20juhendamaterjal%20LÕPLIK.pdf>

⁴²⁵ Seisuga 30.04.2013 ei olnud veel vastavaid määruseid kehtestatud

13. PEATÜKK: teenistusstaaž

§ 107. Teenistusstaaži arvutamine

(1) Teenistusstaaži hulka loetakse:

1) alates 1996. aasta 1. jaanuarist jõustunud avaliku teenistuse seaduse alusel arvestatud teenistusstaaž;

2) avaliku võimu teostamise õiguse aeg ja aeg, millal avaliku võimu teostamise õigus oli peatunud käesoleva seaduse § 83 punktide 2–6 ja punkti 8 alusel.

(2) Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega teenistusstaaži arvutamise täpsema korra.

§ 124. Teenistusleht

(1) Riigi ametiasutused on kohustatud pidama ametnike kohta teenistuslehte, sealhulgas nende seniste ametnike oma, kelle ametikoht muutub käesoleva seaduse §-s 11 sätestatud koosseisu kehtestamise tõttu töökohaks, viie aasta jooksul pärast käesoleva seaduse jõustumist. Viie aasta möödudes edastatakse teenistuslehed Rahandusministeeriumile.

(2) Kohaliku omavalitsuse ametiasutused on kohustatud pidama ametnike kohta teenistuslehte, sealhulgas nende seniste ametnike oma, kelle ametikoht muutub käesoleva seaduse §-s 11 sätestatud koosseisu kehtestamise tõttu töökohaks, viie aasta jooksul pärast käesoleva seaduse jõustumist. Alates 2018. aasta 1. aprillist kuni riigi personali- ja palgaarvestuse andmekoguga liitumiseni on kohaliku omavalitsuse ametiasutused kohustatud pidama ametnike kohta teenistuslehte. Isikute, kellel ei jätkata teenistusstaaži arvestamist, teenistuslehed edastatakse Rahandusministeeriumile.

(3) Enne käesoleva seaduse jõustumist kehtinud avaliku teenistuse seaduse §-s 2 nimetatud asutuses, mis käesoleva seaduse alusel ei ole ametiasutus, töötavate isikute osas, kellel jätkatakse vanaduspensioni suurendamiseks teenistusstaaži arvestust, peetakse edasi teenistuslehte viie aasta jooksul pärast käesoleva seaduse jõustumist. Viie aasta möödudes edastatakse nende teenistuslehed Rahandusministeeriumile. Isikute, kellel ei jätkata vanaduspensioni suurendamiseks teenistusstaaži arvestamist, teenistuslehed edastatakse Rahandusministeeriumile esimesel võimalusel pärast käesoleva seaduse jõustumist.

(4) Teenistuslehele kantakse alates käesoleva seaduse jõustumisest ametniku kohta järgmised andmed:

1) ees- ja perekonnanimi ning isikukood;

2) ametivande andmise kuupäev ja koht;

3) teenistuskäik, sealhulgas teenistusest vabastamise aluse formuleering viitega seaduse paragrahvile, lõikele ja punktile;

4) käesoleva seaduse § 83 punktide 1 ja 7 alusel avaliku võimu teostamise õiguse peatumine;

5) distsiplinaarkaristused ja nende kustutamine.

(5) Vabariigi Valitsus kehtestab teenistuslehe vormi ja teenistuslehe pidamise korra määrusega.

(6) Ametniku teenistusest vabastamisel või ametiasutuse töötaja töölepingu lõppemisel edastab ametiasutus isiku teenistuslehe Rahandusministeeriumile. Isiku asumisel teisele teenistuskohale muus ametiasutuses saadetakse teenistusleht uude teenistukohta, kui uus teenistukoht on ametiasutusele teada.

(7) Rahandusministeerium säilitab talle edastatud teenistuslehti 75 aastat käesoleva seaduse jõustumisest.

(8) Isikule, kes lahkub teenistusest, antakse tema soovil teenistuslehe ära.

(9) Rahandusministeerium edastab hoiul oleva teenistuslehe Sotsiaalkindlustusametile taotluse alusel.

§ 113. Riikliku vanaduspensioni suurendamine teenistusstaaži alusel

(1) Isikule, kellele makstakse käesoleva seaduse jõustumise ajal riikliku vanaduspensioni suurendust, jätkatakse selle maksmist vastavalt käesoleva paragrahvi lõikele 7.

(2) Isikul, kellel on käesoleva seaduse jõustumise ajaks täitunud vajalik teenistusstaaž riikliku vanaduspensioni suurendamiseks enne käesoleva seaduse jõustumist kehtinud avaliku teenistuse seaduse alusel, säilib õigus saada vanaduspensioni suurendust ja tema riiklikku vanaduspensioni suurendatakse vastavalt käesoleva paragrahvi lõikele 7.

(3) Kui käesoleva seaduse alusel sõlmitakse isikuga soodustingimustega tööleping või ta jätkab soodustingimustel teenistust või teenistust käesoleva seaduse § 2 lõikes 3 nimetatud ametikohal, siis jätkub tema teenistusstaaži arvestus viie aasta jooksul käesoleva seaduse jõustumisest.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud isiku teenistusstaaži hulka arvestatakse: 1) seni kehtinud avaliku teenistuse seaduse alusel arvestatud teenistusstaaž; 2) käesoleva seaduse jõustumisest arvates viie aasta jooksul ametiasutuses ametnikuna või töölepingulise töötajana töötatud aeg, käesoleva seaduse § 2 lõikes 3 nimetatud ametikohal töötatud aeg, kohalike omavalitsuste liitude büroos töötatud aeg või Kaitseliidus töötatud aeg käesolevas seaduses sätestatud tingimustel.

(5) Pärast käesoleva seaduse jõustumist lähtutakse ametnike teenistusstaaži arvestamisel käesoleva seaduse § 107 lõike 2 alusel kehtestatud määrusest. Töötajate teenistusstaaži hulka loetakse töötamise aeg ja töölepingu seaduse §-s 19 nimetatud aeg, kui töötajal on õigus keelduda töö tegemisest.

(6) Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud isiku riiklikku vanaduspensioni suurendatakse vastavalt käesoleva paragrahvi lõikele 7.

(7) Riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel arvutatud vanaduspensioni suurendatakse järgmiselt:

1)	10–15-aastase	teenistusstaaži	korral	–	10	protsenti;
2)	16–20-aastase	teenistusstaaži	korral	–	20	protsenti;
3)	21–25-aastase	teenistusstaaži	korral	–	25	protsenti;
4)	26–30-aastase	teenistusstaaži	korral	–	40	protsenti;
5)	üle 30-aastase teenistusstaaži korral – 50 protsenti.					

(8) Riikliku vanaduspensioni suurendust makstakse riigieelarve vahenditest Sotsiaalministeeriumi eelarve kaudu.

(9) Käesolevas paragrahvis sätestatud vanaduspensioni suurenduse maksimise rakendatakse riikliku pensionikindlustuse seaduse sätteid, kui käesolevas seaduses ei sätestata teisiti.

(10) Isik, kes vabastatakse teenistusest käesoleva seaduse § 95 alusel tahtlikult toimepandud kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise tõttu, kaotab õiguse käesolevas seaduses sätestatud riikliku vanaduspensioni suurendusele teenistusstaaži alusel.

(11) Isik, kes on süüdi mõistetud karistusseadustiku 15. peatükis või 17. peatüki 2. jaos sätestatud süüteo eest, mille eest karistusseadustik näeb ette vähemalt kuni viieaastase vangistuse, kaotab õiguse käesolevas seaduses sätestatud riikliku vanaduspensioni suurendusele teenistusstaaži alusel.

(12) Kui isikule maksti riikliku vanaduspensioni suurendust teenistusstaaži alusel, siis lõpetatakse selle maksmine tema suhtes kohtuotsuse jõustumise kuule järgnevast kuust.

(13) Kohus on kohustatud kümne tööpäeva jooksul kohtuotsuse jõustumisest kirjalikult teatama Sotsiaalkindlustusametile asjaolust, millega seoses kaob isikul õigus riikliku vanaduspensioni suurendusele.

§ 114. Kohalike omavalitsuste liitude büroo ja Kaitseliidu ametniku kohta kehtiv soodustingimuste rakendamise erisus

(1) Enne käesoleva seaduse jõustumist kehtinud avaliku teenistuse seaduse § 2 lõike 3 punktis 5 nimetatud ametiasutuses käesoleva seaduse jõustumise ajal ametnikuna teenistuses olnud isikul on õigus nõuda kohalike omavalitsuste liitude büroos vahetult edasitöötamiseks järgmiste tingimustega töölepingu sõlmimist:

- 1) säilitatakse seniste teenistusülesannetega sarnased tööülesanded;
- 2) jätkatakse vähemalt senise palga suuruse töötasu maksmist;
- 3) säilitatakse käesoleva seaduse jõustumisel 35-kalendripäevane põhipuhkus;
- 4) jätkatakse vanaduspensioni suurendamiseks teenistusstaaži arvestamist vastavalt käesoleva seaduse § 113 lõigetes 3 ja 4 sätestatule.

(2) Enne käesoleva seaduse jõustumist kehtinud avaliku teenistuse seaduse § 2 lõike 2 punktis 9 nimetatud ametiasutuses käesoleva seaduse jõustumise ajal ametnikuna teenistuses olnud isikul on õigus nõuda Kaitseliidus vahetult edasitöötamiseks järgmiste tingimustega töölepingu sõlmimist:

- 1) säilitatakse seniste teenistusülesannetega sarnased tööülesanded;
- 2) jätkatakse vähemalt senise palga suuruse töötasu maksmist;
- 3) säilitatakse käesoleva seaduse jõustumisel 35-kalendripäevane põhipuhkus;
- 4) jätkatakse vanaduspensioni suurendamiseks teenistusstaaži arvestamist vastavalt käesoleva seaduse § 113 lõigetes 3 ja 4 sätestatule.

(3) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 3–4 nimetatud soodustingimused säilivad üksnes juhul, kui isik on katkematult tööl kohalike omavalitsuste liitude büroos või avalikus teenistuses või kui teenistus- või töösuhte katkemine nimetatud asutustes ei ületa 90 kalendripäeva.

(4) Käesoleva paragrahvi lõike 2 punktides 3–4 nimetatud soodustingimused säilivad üksnes juhul, kui isik on katkematult tööl Kaitseliidus või avalikus teenistuses või kui teenistus- või töösuhte katkemine nimetatud asutustes ei ületa 90 kalendripäeva.

§ 115. Käesoleva seaduse § 2 lõikes 3 nimetatud isikute soodustingimuste rakendamise erisus

(1) Isikule, kes on käesoleva seaduse jõustumise ajal käesoleva seaduse § 2 lõikes 3 nimetatud ametikohal, jätkatakse vanaduspensioni suurendamiseks teenistusstaaži arvestamist vastavalt käesoleva seaduse § 113 lõigetes 3 ja 4 sätestatule.

(2) Seni kehtinud avaliku teenistuse seaduse alusel teenistusstaaži arvestus käesoleva seaduse § 113 lõigetes 3 ja 4 sätestatud tingimustel säilib üksnes juhul, kui isik oli olnud

seni kehtinud avaliku teenistuse seaduse alusel teenistuses ametnikuna ja omandanud teenistusstaazi ning jätkab katkematult teenistust senisel ametikohal või avalikus teenistuses või kui teenistus- või töösuhte katkemine senisel ametikohal või avalikus teenistuses ei ületa 90 kalendripäeva.

Teenistusstaazi arvestuse pidamine on jätkuvalt vajalik, kuna sellest sõltub **teenistusest vabastamisest etteteatamine** (ATS § 101) (sellega seonduvalt ka ametijuhendi muudatuste kavandamisel sellest ametniku teavitamine), samuti on isikul võimalik seaduse jõustumise järel edasi teenida teenistusstaazist sõltuvat **pensionisuurendust** (ATS § 113). Teenistusstaazist sõltub ka TKindIS § 14² alusel makstav kindlustushüvitis koondamise korral.

1996. a ATS-i alusel omandatud teenistusstaaz arvestatakse teenistusstaazi hulka seisuga 1.04.2013 ja liidetakse isiku edaspidisele teenistusstaazile. Teenistusstaazi arvestamisel võetakse arvesse 1996. a ATS-i §-de 153–156 ja § 182 alusel arvestatud teenistusstaaz.

Seega võetakse kuni perioodini 1.04.2013 arvesse järgmine staaz (juhul kui isik oli varem teenistuses ametnikuna):

- Riigikogu liikme, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse liikme ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikme volituste aeg, samuti teenistuse aeg Eesti riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes ametniku, abiteenistuja või koosseisuvälise teenistujana;
- reservis viibimise aeg, kuid mitte rohkem kui kuus kuud;
- teenistuse aeg Eesti kaitseväes ja piirivalves, samuti asendusteenistuse aeg;
- õpingute aeg, kui isiku suunas õppima Eesti riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutus;
- sisekaitse rakenduskõrgkooli juhi või õppejõuna töötamise aeg ning õpingute aeg sisekaitse rakenduskõrgkoolis.
- samuti enne 1996. a ATS-i jõustumist riigi või kohaliku omavalitsuse ametiasutustes töötatud aeg ja nimetatud asutustele allunud ettevõtetes, asutustes ja organisatsioonides ametikohtadel, mis eeldasid avaliku võimu ülesannete täitmist, töötatud aeg, välja arvatud teenistusaeg endise NSV Liidu julgeolekuorganites või relvajõududes.

Veelgi täpsemalt on varasemalt kogunenud teenistusstaazi kujunemise alustega võimalik tutvuda 1996. a ATS-i §-i 156 ja § 182 lg 3 alusel antud määruseid⁴²⁶ lugedes.

Pärast ATS-i jõustumist 1.04.2013 toimub teenistusstaazi arvestus ATS § 107 lg 2 alusel antud Vabariigi Valitsuse määrusest tulenevalt. Määruses sätestatakse teenistusstaazi arvutamine alates 1.04.2013 ja enne 01.04.2013 teenitud teenistusstaazi arvestatakse 1996. a seaduse alusel.⁴²⁷ Teenistusstaazi arvestusse läheb avaliku võimu teostamise aeg ja ka avaliku võimu teostamise õiguse peatumise aeg, v.a avaliku võimu teostamise õiguse peatumise aeg ametniku soovi korral (ATS § 81 p 1) või kui ametnik on arestis või vahi all (ATS § 81 p 7). Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise aja lugemine teenistusstaazi hulka on põhjendatud, kuna üldjuhul ei saa ametnik ise peatumist otsustada, vaid ta on kohustatud või sunnitud teenistusest eemal viibima (nt puhkus, ajutine töövõimetus, aja- või asendusteenistuses oleku aeg, õppekogunemise aeg, distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest kõrvaldamise aeg). Kui ametnik on ise avaldanud soovi avaliku võimu teostamise õiguse peatumiseks, siis seda ei loeta teenistusstaazi hulka. Samuti ei saa lugeda ametniku teenistus- ja usaldussuhtega kokkusobivaks ametniku arestis või vahi all viibimise aja arvestamist teenistusstaazi hulka (see aeg ei ole teenistusaeg).

⁴²⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/12801855>, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13352280>, <https://www.riigiteataja.ee/akt/23619>

⁴²⁷ Vabariigi Valitsuse 08.11.2012 määrus nr 91 „Teenistuslehe vorm ning teenistuslehe pidamise ja teenistusstaazi arvutamise kord“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/113112012011>

Ametniku teenistuskäigu üle peab arvestust ametiasutus, kus ametnik on teenistuses ning teenistuskäigu andmed kantakse **teenistuslehele** (ATS § 124). Kui enne ATS-i jõustumist on ametniku kohta peetud teenistuslehte, peetakse seda teenistuslehte edasi vanal vormil (arvestades uues seaduses sätestatud erisustega). Samuti selgub enne ATS-i jõustumist avatud teenistuslehel ametniku varasem teenistusstaaž, mis arvatakse samuti kogu ametniku avaliku teenistuse staaži hulka. Lisaks teenistusstaaži arvestusele kantakse teenistuslehele seaduses sätestatud andmed (isiku ees- ja perekonnanimi, isikukood, ametivande andmise kuupäev ja ametiasutus, kus vanne antud, avaliku võimu teostamise õiguse peatumised ATS § 83 p 1 ja 7 alusel ning distsiplinaarkaristused). Teenistuslehe pidamise täpsem kord kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega, mis on antud ATS § 124 lg 5 alusel.⁴²⁸

Teenistuslehti tuleb edasi pidada veel viis aastat. **Viieaastane periood** on vajalik selleks, et säiliks andmed nii teenistusest etteteatamise tähtaegade järgimiseks kui ka ametnike ja töötajate soodustingimuste rakendamiseks. Ametiasutused, kes on liitunud **riigi personali- ja palgaarvestuse andmekoguga**, saavad teenistusstaaži arvestamiseks vajalikud andmed kanda andmekogusse. Ka need asutused, kes on liitunud andmekoguga, peavad teenistuslehti edasi pidama 5 aastat pärast seaduse jõustumist (ATS § 124 lg 1 ja 2). Teenistuslehel olevatel andmetel on informatiivne tähendus. Õiguslikku tähendust nendel ei ole. Vanaduspension suurendamise õigust tõendatakse teenistuslehe täitmise aluseks olevate õiguslikku tähendust omavate dokumentidega.

Ametiasutused on kohustatud jätkama teenistuslehtede pidamist viie aasta jooksul järgmiste isikute osas:

- ametnikud, kes jätkavad pärast seaduse jõustumist teenistust ametnikuna;
- isikud, kelle ametikoht muutub seaduse jõustumisel töökohaks (ehk soodustingimustega töölepingu alusel töötavad isikud). Siia alla kuuluvad ka need isikud, kes uue regulatsiooni kohaselt ei tööta enam ametiasutuses, kuid varasemalt olid nad teenistusse võetud ametnikuna.

Kui isikute suhtes ei ole enam vaja teenistuslehel teenistusstaaži arvestust pidada (nt isiku teenistusest lahkumisel, töölepingu lõppemisel, andmekogusse andmete kandmisel), siis edastatakse teenistuslehed Rahandusministeeriumile. Rahandusministeerium säilitab talle edastatud teenistuslehti 75 aastat ATS-i jõustumisest. Kui isik ei lahku teenistusest, vaid liigub avaliku teenistuse sees ühelt teenistuskohalt (ameti- või töökohalt) teisele, saadetakse isiku teenistusleht uude teenistuskohata. (ATS § 124 lg-d 6 ja 7).

ATS-is ei nähta enam ette võimalust suurendada pensione teenistusstaažist lähtudes (nt isiku üksnes üldise avaliku teenistuse kohta). Tulenevalt sellest, et ametnikule kindlustatakse vanaduspension riikliku pensionikindlustuse seaduses sätestatud korras ning kuna ei nähta ette ametnike vanaduspension erisusi võrreldes vanaduspensioniga üldiselt, **ei reguleerita ATS-is enam ametnike pensioniga seonduvat**. Samas ATS § 113 sisaldab endas **eriregulatsiooni**, et tagada staažiga seotud vanaduspensionite osas õiguspärase ootuse printsiibi järgimist. See tähendab, et on sätestatud nii kindlad jätkuvad õiguse realiseerimise võimalused kui ka üleminekuperiood vastavate staažialaste muudatuste osas.

Isikule, **kellele makstakse ATS-i jõustumise ajal riikliku vanaduspension** suurendust, jätkatakse selle maksmist (ATS § 113 lg 1 alusel). ATS § 113 lg 1 kohaldub neile, kes juba saavad vanaduspension suurendust.

Isikul, **kellel on ATS-i jõustumise ajaks täitunud vajalik teenistusstaaž** riikliku vanaduspension suurendamiseks 1996. a ATS-i alusel, säilib õigus saada vanaduspension

⁴²⁸ Vabariigi Valitsuse määrus 08.11.2012 määrus nr 91 „Teenistuslehe vorm ning teenistuslehe pidamise ja teenistusstaaži arvutamise kord“. <https://www.riigiteataja.ee/akt/113112012011>

suurendust ning tema riiklikku vanaduspensioni suurendatakse nii, nagu 1996. a ATS sätestas. ATS § 113 lg 2 kohaldub neile, kes on avalikust teenistusest lahkunud, kuid ei saa veel vanaduspensioni suurendust.

Pensionisuurendus on alljärgnev (ATS § 113 lg 7):

10–15-aastase teenistusstaazi korral – 10%;

16–20-aastase teenistusstaazi korral – 20%;

21–25-aastase teenistusstaazi korral – 25%;

26–30-aastase teenistusstaazi korral – 40%;

üle 30-aastase teenistusstaazi korral – 50%.

Üksnes need ametnikud, kes on ATS-i jõustumise ajal teenistuses ja kes jätkavad avalikus teenistuses, saavad **pensionisuurendust edasi teenida** alates seaduse jõustumisest ehk alates 1. aprillist 2013 veel viis aastat vastavalt ATS § 113 lg-le 3. **Viieaastane ülemineku periood** on tuletatud 1996. a ATS-i vanaduspensioni arvestusest. Viie aasta vältel vahetub vastavalt pikaajaliselt teenistuses olnud isikuline ja üldine vanaduspensioni arvestatav määr (16–20-aastase teenistusstaazi korral 20 protsenti; 21–25-aastase teenistusstaazi korral 25 protsenti; 26–30-aastase teenistusstaazi korral 40 protsenti; üle 30-aastase teenistusstaazi korral 50 protsenti) ning teisalt on 5 aastat 50% esimese vanaduspensioni suurendamiseks eeldatavast staazist. Seega saavad pensionisuurendust edasi teenida isikud, kellel on seaduse jõustumise hetkeks vähemalt 5 aastat teenistusstaazi.

Isiku teenistusstaazi hulka arvestatakse nii seni kehtinud ATS-i alusel omandatud teenistusstaaz kui ka ATS-i jõustumisest arvates viie aasta jooksul ametiasutuses ametnikuna või töölepingulise töötajana töötatud aeg, sh § 2 lõikes 3 nimetatud ametikohal töötatud aeg või kohalike omavalitsuste liitude büroos või Kaitseliidus töötatud aeg ATS-i sätestatud tingimustel. ATS-i sätestatud tingimustel teenistusstaazi arvestuse jätkumine tähendab näiteks seda, et kohalike omavalitsuste liitude büroos töötamise aeg arvestatakse teenistusstaazi hulka üksnes juhul, kui isik on katkematult avalikus teenistuses või kohalike omavalitsuste liitude büroos või kui teenistus- või töösuhte katkemine nimetatud asutustes ei ületa 90 kalendripäeva (analoogne ka Kaitseliiduga). ATS § 2 lg-s 3 nimetatud ametikohal edasitöötamine loetakse teenistusstaazi arvestuse sisse üksnes juhul, kui isik oli 1996. a ATS-i alusel teenistuses ametnikuna ja omandanud teenistusstaazi ning isik on katkematult avalikus teenistuses või senisel ametikohal või kui teenistus- või töösuhte katkemine avalikus teenistuses või senisel ametikohal ei ületa 90 kalendripäeva. Seega kehtib nende asutuste või ametikohtade puhul, millele ATS enam ei kohaldu, põhimõte, et senisel ametikohal või asutuses edasitöötamisel on võimalik pensionisuurendust veel 5 aastat edasi teenida.

Pärast ATS-i jõustumist lähtutakse **teenistusstaazi arvestamisel** ATS § 107 lg 2 alusel kehtestatud määrusest.⁴²⁹ Teenistusstaazi hulka loetakse avaliku võimu teostamise aeg ja aeg, millal avaliku võimu teostamise õigus oli peatunud ATS § 83 punktide 2–6 ja punkti 8 alusel. Töötajate teenistusstaazi hulka loetakse töötamise aeg ja TLS §-s 19 nimetatud aeg, kui töötajal oli õigus keelduda töö tegemisest.

Teatud juhtudel **kaotab isik õiguse** saada vanaduspensioni suurendust. Need juhud on loetletud ATS § 113 lg-tes 10–11. Vanaduspensioni suurendusele kaotab õiguse:

- isik, kes vabastatakse ATS § 95 alusel tahtlikult toimepandud kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumise tõttu;

⁴²⁹ Vabariigi Valitsuse 08.11.2012 määrus nr 91 „Teenistuslehe vorm ning teenistuslehe pidamise ja teenistusstaazi arvutamise kord“. <https://www.riigiteataja.ee/akt/113112012011>

- isik, kes on süüdi mõistetud karistusseadustiku 15. peatükis või 17. peatüki 2. jaos sätestatud süüteo eest, mille eest karistusseadustik näeb ette vähemalt kuni viieaastase vangistuse.

Kirjandus

Aedmaa, Anno/Lopman, Evelin/Parrest, Nele/Pilving, Ivo/Vene, Einar, T. Salumäe (Hrsg.), Haldusmenetluse käsiraamat, (tsit: *HMS käsiraamat*), Kirjastus Juura, Tartu 2004.

Alexy, Robert, Põhiõigused Eesti põhiseaduses *Juridica* **2001**, lk 5-96.

Battis, Ulrich, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bd. 3 2002.

Battis, Ulrich, Bundesbeamtengesetz, (tsit: *Bundesbeamtengesetz*), 4. Aufl., C. H. Beck, München 2009.

Baumeister, Peter/Ruthig, Josef, Staatshaftung wegen Vollzugs nichtiger Normen **1999**, lk 117-125.

Bull, Hans Peter/Mehde, Veit, Allgemeines Verwaltungsrecht, (tsit: *Allgemeines Verwaltungsrecht*), Bd. 8 2009.

Degenhart, Christoph, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 27. Aufl., C.F. Müller, 2011.

Eck, Angelika/Hoffmeyer, Falk/Hüllmantel, Wilhelm/Luber, Michael/Weißgerber, Arnd, Leistungslaufbahngesetz, Kommentar, (tsit: *Leistungslaufbahngesetz*), 1. Aufl., C. H. Beck, München 2011.

Epping, Volker, Grundrechte, (tsit: *Grundrechte*), 4. Aufl., Springer, Heidelberg 2010.

Erichsen, Uwe, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bd. 14 2010.

Günther, Hellmuth, Das Recht der „preußischen Staatsbeamten“ im Vormärz nebst „Aphorismen über den Dienst“ - Leben und Werk Hofrats J. D. F. Rumpf (tsit: *DÖD*), *Der Öffentliche Dienst (DÖD)* **2009**, lk 14 - 31.

Hamm, Margot, Vom Fürstendiener zum Staatsdiener (tsit: *ZBR*), *Zeitschrift Für Beamtenrecht (ZBR)* **1998**, lk 154-159.

Haratsch, Andreas/Klein, Eckart, Die Landesverfassungsbeschwerde – Ein Instrument zur Überprüfung der Anwendung von Bundesrecht? *JuS* **2000**, lk 209-215.

Hattenhauer, Hans, Geschichte des deutschen Beamtentums, (tsit: *Geschichte des deutschen Beamtentums*), 2. Aufl., C. Heymann, Köln 1993.

Henning, Hansjoachim, Die deutsche Beamtenschaft im 19. Jahrhundert. Zwischen Stand und Beruf, Die deutsche Beamtenschaft im 19. Jahrhundert. Zwischen Stand und Beruf. Aufl., Steiner Verlag Wiesbaden, Stuttgart 1984.

Herdegen, Matthias, Europarecht, (tsit: *Europarecht*), 13. Aufl., C. H. Beck, 2011.

Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, (tsit: *Grundzüge des Verfassungsrechts*), 13. Aufl., Müller, Juristischer Verlag, Heidelberg, Karlsruhe 1982.

Hüllmantel, Wilhelm/Eck, Angelika/Hoffmeyer, Falk/Luber, Michael/Weißgerber, Arnd, Leistungslaufbahngesetz, (tsit: *Leistungslaufbahngesetz*), C. H. Beck, München 2011.

Hummel, Dieter/Köhler, Daniel/Mayer, Dietrich, Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht, (tsit: *Bundesdisziplinargesetz und materielles Disziplinarrecht*), 5. Aufl., Bund-Verlag GmbH, Frankfurt am Main, Nördlingen 2012.

Juncker, Wolfgang, Beamtenrecht für das Saarland, 1. Aufl., Nomos Verlag, Baden-Baden 2003.

- Kämmerer, Jörn Axel**, Strategien zur Daseinsvorsorge *NVwZ* **2004**, lk 28 jj.
- Kuhla, Wolfgang/Hüttenbrink, Jost**, Der Verwaltungsprozess, (tsit: *Der Verwaltungsprozess*), 3. Aufl., C.H. Beck, München 2002.
- Landau, Herbert/Steinkühler, Martin**, Zur Zukunft des Berufsbeamtentums in Deutschland (tsit: *DVBl*), *Deutsches Verwaltungsblatt* **2007**, lk 133-143.
- Leisner, Walter**, Unterscheidung zwischen privatem und öffentlichem Recht *Juristenzeitung* **2006**, lk 869 jj.
- Leisner, Walter, J. Isensee (Hrsg.)**, Beamtentum. Schriften zum Beamtenrecht und zur Entwicklung des öffentlichen Dienstes 1968-1991, (tsit: *Beamtentum*), Duncker & Humblot, Berlin 1995.
- Leppik, Sabine**, Beamtenrecht, (tsit: *Beamtenrecht*), 11. Aufl., C. F. Müller, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2011.
- Maurer, Hartmut**, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., C.H. Beck, München 2011.
- Maurer, Hartmut**, Haldusõigus. Üldosa, (tsit: *Haldusõigus. Üldosa*), 14. Aufl., Kirjastus Juura, Tallinn 2004.
- Mayer, Otto**, Deutsches Verwaltungsrecht, (tsit: *Deutsches Verwaltungsrecht*), 3. Aufl., Bd. I (2), Duncker & Humblot, München 1924.
- Michael, Lothar/Morlok, Martin**, Grundrechte, (tsit: *Grundrechte*), 2. Aufl., Baden-Baden 2010.
- Moench, Christoph**, Verfassungswidriges Gesetz und Normenkontrolle. Dargestellt anhand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes, Nomos, Baden-Württemberg, Baden-Baden 1977.
- Möllers, Martin H. W.**, Polizei und Grundrechte, Ein Lehrbuch zu den Menschenrechten in der polizeilichen Praxis, (tsit: *Polizei und Grundrechte*), 2. Aufl., Verl. für Polizeiwiss. Lorei, Frankfurt am Main 2011.
- Münch, Ingo von/Kunig, Philip**, Grundgesetz-Kommentar, Gesamtwerk, (tsit: *Grundgesetz*), 6. Aufl., C.H. Beck, München 2011.
- Nonnenmacher, Carol/Feickert, Arne**, Administrative Normverwerfungskompetenz: Zum Umgang mit ungültigen Rechtsverordnungen und Satzungen *Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBlBW)* **2007**, lk 328 jj.
- Peters, Cornelia/Grunewald, Beate/Lösch, Bettina**, Handbuch zum Laufbahnrecht des Bundes, (tsit: *Handbuch zum Laufbahnrecht des Bundes*), Wolters Kluwer Deutschland, Berlin 2009.
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard**, Staatsrecht II, Grundrechte, (tsit: *Grundrechte*), 26. Aufl., C.F. Müller, Heidelberg 2010.
- Pietzner, Rainer/Ronellenfisch, Michael**, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, Widerspruchsverfahren und Verwaltungsprozess, (tsit: *Widerspruchsverfahren und Verwaltungsprozess*), 12. Aufl., Vahlen, Neuwied 2010.
- põhiseadus, Eesti Vabariigi**, kommenteeritud väljaanne, Kirjastus Juura, Tallinn 2008.
- Redeker, Martin/Kothe, Peter/Nicolai, Helmuth von**, Verwaltungsgerichtsordnung, (tsit: *Verwaltungsgerichtsordnung*), 15. Aufl., Kohlhammer, Stuttgart 2010.

- Remmert, Barbara**, Warum muss es Beamte geben? (tsit: *JZ*), *Juristenzeitung (JZ)* **2005**, lk 53 jj.
- Ritter, Thomas**, Neue Werteordnung für die Gesetzesauslegung durch den Lissabon-Vertrag *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* **2010**, lk 1110 - 1114.
- Schmidt, Rolf**, Besonderes Verwaltungsrecht, 2010.
- Schmidt, Rolf**, Besonderes Verwaltungsrecht I, (tsit: *Besonderes Verwaltungsrecht I*), 13. Aufl., Rolf Schmidt Verlag, Hannover 2010.
- Schmitt Glaeser, Walter/Horn, Hans Detlef**, Verwaltungsprozessrecht, Kurzlehrbuch mit Systematik zur Fallbearbeitung, (tsit: *Verwaltungsprozessrecht*), 16. Aufl., Boorberg, Stuttgart 2009.
- Schnellenbach, Helmut**, Beamtenrecht in der Praxis, (tsit: *Beamtenrecht in der Praxis*), 7. Aufl., C. H. Beck, München 2011.
- Schnellenbach, Helmut**, Öffentliches Dienstrecht, (tsit: *Öffentliches Dienstrecht*), 2. Aufl., Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH (BWV), Berlin 2010.
- Schoch, Friedrich/Bier, Wolfgang, F. Schoch/W. Bier (Hrsg.)**, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, (tsit: *Verwaltungsgerichtsordnung*), Loseblattwerk. Aufl., C.H. Beck, München 2011.
- Scholler, Heinrich**, Geschichte des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst in der Geschichte (tsit: *RiA*), *Recht im Amt (RiA)* **1979**, lk 88 jj.
- Stern, Klaus/Blanke, Hermann Josef**, Verwaltungsprozessrecht in der Klausur, (tsit: *Verwaltungsprozessrecht in der Klausur*), 9. Aufl., C.H. Beck, München 2008.
- Stober, Rolf**, Der Ehrenbeamte in Verfassung und Verwaltung, (tsit: *Der Ehrenbeamte in Verfassung und Verwaltung*), Athenäum, Königstein/Ts 1981.
- Summer, Rudolf**, Dokumente zur Geschichte des Beamtenrechts, (tsit: *Dokumente zur Geschichte des Beamtenrechts*), Verlagsanstalt des deutschen Beamtenbundes Deutscher Beamtenverlag GmbH, Bonn 1986.
- Summer, Rudolf**, Betrachtungen zur Geschichte des deutschen Beamtenrechts (tsit: *PersV*), *Die Personalvertretung (PersV)* **2005**, lk 85 jj.
- Tettninger, Peter J/Wahrendorf, Volker**, Verwaltungsprozessrecht, (tsit: *Verwaltungsprozessrecht*), 3. Aufl., Heymanns, Köln, Berlin, München 2005.
- Thiele, Willi**, Die Entwicklung des deutschen Berufsbeamtentums, (tsit: *Die Entwicklung des deutschen Berufsbeamtentums*), 1. Aufl., Maximilian-Verlag, Herford 1981.
- Ule, Carl Hermann**, Das Besondere Gewaltverhältnis, (tsit: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*), Bd. 14 Walter de Gruyter & Co, Berlin 1957.
- Urban, Richard/Wittkowski, Bernd**, Bundesdisziplinalgesetz, (tsit: *Bundesdisziplinalgesetz*), 1. Aufl., C. H. Beck, München 2011.
- Wengst, Udo**, Beamtentum zwischen Reform und Tradition. Beamtengesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1948-1953., (tsit: *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*), Droste, Düsseldorf 1988.
- Wichmann, Manfred/Langer, Karl-Ulrich**, Öffentliches Dienstrecht, Deutscher Gemeindeverlag GmbH, Stuttgart 2007.
- Wichmann, Manfred/Langer, Karl-Ulrich**, Öffentliches Dienstrecht, (tsit: *Öffentliches Dienstrecht*), 6. Aufl., Kohlhammer GmbH, Stuttgart 2007.

Wolff, Hans J/Bachhof, Otto/Stober, Rolf/Winfred, Kluth, Verwaltungsrecht, (tsit: *Verwaltungsrecht*), 12. Aufl., Bd. I (II), C.H. Beck, München 2007.

Wolff, Hans J/Bachof, Otto/Stober, Rolf, Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Bd. II (II), C.H. Beck, München 2010.

Wunder, Bernd, Das erste deutsche Beamtengesetz: die bayerische Hauptlandespragmatik vom 1. Januar 1805 (tsit: *ZBR*), *Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR)* **2005**, lk 2 jj.

Wunder, Bernd, Die rekrutierung der beamtenschaft in Deutschland. Eine historische Betrachtung, (tsit: *Die rekrutierung der beamtenschaft in Deutschland. Eine historische Betrachtung*), Universitätsverlag Konstanz GMBH, Konstanz 1979.

Württemberg, Thomas, Verwaltungsprozessrecht, Ein Studienbuch, (tsit: *Verwaltungsprozessrecht*), 3. Aufl., C.H. Beck, München 2011.