

## **Analüüs – ametnike teenistussuhete üleviimine töölepingulisele alusele**

**Autorid: Monika Mikiver, Aaro Mõttus, Andra Laurand**

### **I. Sissejuhatus: avaliku teenistuse kujunemine Eestis ja tulevikuplaanid**

Eesti Vabariigi iseseisvumisel reguleeris ametnike õiguslikku seisundit esialgu, kuni uue seaduse vastuvõtmiseni,<sup>1</sup> **Vene kodanlise teenistuse seadus**.<sup>2</sup> Seaduse kohaselt jagunesid riigiteenijad avalik-õiguslikus teenistussuhtes<sup>3</sup> olevateks ametnikeks ja kantseleitöötajateks, kes määrati ametisse, ning alamteenijateks. 18.12.1924 võttis Riigikogu vastu **riigiteenistuse seaduse**.<sup>4</sup> Seaduse järgi jagunesid riigiteenijad ametnikeks, kes teenisid riigiasutuse koosseisudes ettenähtud ametikohtadel, ja vabateenijateks, kes teenisid riigiasutuse koosseisudes ettenähtud vabateenistuskohtadel või täitsid ajutiselt ametnike kohustusi. Riigiteenistuse seaduse seletuskirjas selgitati, et avalik-õiguslikus suhtes on need riigiteenijate kategooriad, kelle “peale on pandud riigi tahte avaldamine ühes raske vastutusega, kuna teised jälle on lihtsalt tehnilised abijõud, kes vabad igasugusest vastutusest ehk kannavad hoopis vähemal määral vastutust”.<sup>5</sup> Kuigi õigusteaduses leidis riigiteenistuse seadus ka kriitikat ja nähti vajadust uue riigiteenistuse seaduse väljatöötamise järele<sup>6</sup>, ei jõutud eelmise iseseisvusperioodi jooksul uue seaduseni.

Eesti taasiseisvumisel, veel enne Eesti Vabariigi põhiseaduse jõustumist, tegi Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 11.06.1992 otsuse „Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõust tulenevate seaduste eelnõude väljatöötamisest“<sup>7</sup>, mille lisana kehtestatud väljatöötamise kava punktis 13 oli nimetatud ka riigiteenistuse seadus. PS §-s 30 sätestati järgnev:

“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.

---

<sup>1</sup> 24.02.1918 võttis Eesti Maapäeva Vanemate Nõukogu vastu „Manifesti kõigile Eestimaa rahvastele“, milles kuulutas Eesti tema ajaloolistes ja etnograafilistes piirides iseseisvaks demokraatlikuks vabariigiks. 19.11.1918. a võttis Eesti Vabariigi Ajutine Valitsus vastu „Ajutised administratiivseadused“, mis koosnes mitmest seadusest. Seaduses „Ülemineku aja kohta“ sätestati, et kõik ametiasutused ja ametnikud on kohustatud oma tegevust senisel alusel ja viisil jätkama, kuni see tegevus seaduslike võimude poolt lõpetatakse või muudetakse. Kuni uute seaduste väljaandmiseni või endiste muutmiseni loeti kehtivaks need määrused, mis 24.10.1917. a Eesti riigi piirides kehtisid, kuivõrd need ei olnud vastuolus 19.11.1917. a Eesti Maapäeva otsusega, Päästekomitee 25.02.1918 manifestiga kui ka Ajutise Valitsuse endiste ja käesoleva määrusega. RT II trükk, 1918, nr 1.

<sup>2</sup> Svod Zakonov Rossiiskoi Imperii 1904, tom tretii, lk 96.

<sup>3</sup> E. Maddison. Riigi- ja omavalitsuste teenijate õiguslik seisukord. – Eesti Politseileht 1925/20, lk 282.

<sup>4</sup> RT 1924, nr 149, lk 868-871.

<sup>5</sup> Seletuskirja on tsiteeritud E. Maddisoni artiklis (viide 3), lk 283.

<sup>6</sup> A.-T. Kliimann. Avaliku teenistuse seadus. Teenistusõigusteoreetilisi ja teenistuspoliitilisi printsiipe *de lege ferenda*. Õigus 1935/4, lk 147-156.

<sup>7</sup> Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 11.06.1992 otsus Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõust tulenevate seaduste eelnõude väljatöötamisest ning selle lisa: „Eesti Vabariigi põhiseaduse eelnõust tulenevate seaduste eelnõude väljatöötamise kava“. RT 1992, 27, 356.

Seadus võib piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust tegelda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühendustesse (§ 31) ning õigust kuuluda erakondadesse ja mõnda liiki mittetulundusühendustesse (§ 48).”.

Juba 09.06.1994 algatati Riigikogus **avaliku teenistuse seaduse** (edaspidi: ATS (1995)) menetlus ning 25.01.1995 võeti see ka vastu.<sup>8</sup> Eelnõu seletuskirjas selgitati, et eelnõu eesmärk on reguleerida riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujate teenistussuhteid ning väärtustada teenistus riigi ja kohalike omavalitsuste ametiasutustes.<sup>9</sup> Avalikud teenistujad jagunesid ametnikeks, kes oli ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik, ning abiteenistujateks, kelle all peeti silmas ametiasutuse koosseisus ettenähtud abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehnilist töötajat (näiteks majahoidja, andmesisestaja, autojuht, koristaja, aga ka tuletõrjuja-päästja<sup>10</sup>). Lisaks oli seaduses ette nähtud eraldi liik teenistujaid – koosseisuvälised teenistujad, keda võidi teenistusse võtta määratud ajaks nimetamise või töölepingu alusel ametniku või abiteenistuja niisuguste ülesannete täitmiseks, millel ei ole alatist iseloomu.<sup>11</sup> Kuigi ametnikud jagati avaliku teenistuse karjäärisüsteemile omaselt kõrgemateks, vanem- ja nooremametnikeks<sup>12</sup> ning ette nähti ka ametinimetustele vastavad palgaastmed<sup>13</sup>, ei kehtestatud nõuet võtta ametnik teenistusse alati oma ametnikegrupi alumisele redelipulgale.<sup>14</sup> Samuti ei kehtestatud palgaastmetel liikumist lähtuvalt oma ametiastmel asumise ajast, mistõttu vastas Eesti avalik teenistus positsioonisüsteemi tunnustele.<sup>15</sup>

01.04.2013 jõustus **uus avaliku teenistuse seadus**, mille väljatöötamisel lähtuti valitsusliidu programmides seatud eesmärkidest tänapäevastada riigihaldust, vähendada eriseisundi ja -õigustega ametnike arvu, ühtlustada nende hüvesid, võrreldes erasektoriga, ning muuta avalikku teenistust dünaamiliseks.<sup>16</sup> Avalikku teenistust mõistetakse siitpeale kui kas riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse avalik-õiguslikku teenistus- ja usaldussuhet ametnikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on avaliku võimu teostamine, või riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eraõiguslikku töösuhet isikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on üksnes avaliku võimu teostamist toetav töö.<sup>17</sup> Avaliku võimu teostamise alla loetakse näiteks ametiasutuse juhtimine; riikliku ja haldusjärelevalve teostamine, samuti siseauditi läbiviimine; riigi julgeoleku ja

---

<sup>8</sup> RT I 1995, 16, 228.

<sup>9</sup> Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 608 SE seletuskiri. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/a8d73dfb-ccc8-3686-b2a8-0efc18286047/Avaliku+teenistuse+seadus>.

<sup>10</sup> Riigi abiteenistujatest annab ülevaate riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse (RAPS), mis võeti vastu 07.02.1996 ning mis kehtis kuni 01.04.2013, § 7. – RT I 1996, 15, 265.

<sup>11</sup> ATS (1995) §-d 4-8.

<sup>12</sup> RAPS § 4.

<sup>13</sup> RAPS §-d 9 jj.

<sup>14</sup> Seadus andis ametisse nimetamisel kaalutusõiguse määrata näiteks ministeeriumi vanemametnikule palgaaste vahemikus 18-28 (RAPS § 10 lg 6 p 3).

<sup>15</sup> Esialgu peeti 1995. a ATSi siiski karjäärisüsteemil põhinevaks, vt näiteks P. Pikamäe. Avaliku teenistuse taassünd Eestis. – Juridica 1996/4, lk 166-167. Kirjanduses on märgitud ka, et avaliku teenistuse kontseptuaalsete lähtekohtade määratlemiseni jõuti alles ATS (1995) rakendusaktide väljatöötamise käigus. T. Randmaa-Liiv, K. Sarapuu teoses R. Vetik (koost.). Eesti poliitika ja valitsemise 1991-2011. Tallinna Ülikooli kirjastus 2012, lk 367.

<sup>16</sup> E. Sarapuu. Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus. Õiguskeel 2012/2; Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 3. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae>.

<sup>17</sup> ATS § 5.

põhiseadusliku korra tagamine; alaliselt riigi sõjaline kaitsmine ja valmistumine selleks; süütegude menetlemine jt.<sup>18</sup> Seevastu eelkõige ametiasutuse raamatupidamine, personalitöö, asjaajamistöö, hankespetsialistide, haldustöötajate ja infotehnoloogide tegevus ning muud avaliku võimu teostamist toetavad tööd on ette nähtud eraõigusliku töösuhte alusel korraldamiseks.<sup>19</sup>

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2022-2023 on kavas analüüs ja ettepanekud avaliku teenistuse ajakohastamiseks.<sup>20</sup> Rahandusministeeriumis on valminud analüüs (seis: 30.12.2022) avaliku teenistuse ajakohastamisest. Analüüsis on tehtud ettepanek ühtlustada avalikus teenistuses kehtivaid töösuhete regulatsioone.<sup>21</sup> Sealhulgas soovitatakse viia ametnike teenistussuhte üle töölepingulisele alusele. Sellisel juhul kehtiks kõigile avalikele teenistujatele (ametiasutuses töötavatele töötajatele ja ametnikele) teenistussuhte baasseadusena töölepingu seadus. Avaliku teenistuse eripärast lähtuvalt soovitatakse sätestada piiratud ulatuses vajalikud erisused eriseadusega (nt avaliku teenistuse seaduse tsiviilõiguse haruna), millega tagatakse avalike teenistujate roll riigi struktuuris, professionaalsus ja vajalikud kontrollimehhanismid. Muudatust põhjendatakse eeskätt asjaoludega, et võrreldes kehtiva ATSi väljatöötamise ajaga on muutunud nii ühiskond kui ka töötajate ootused ja hoiakud, samuti peavad juhid ja personalijuhid ebamõistlikuks ametiasutustes töötavate inimeste õigussuhete administreerimist kahe erineva õigusharu õigusaktidega. See tekitab liigset töökoormust ja bürokraatiat, probleeme ühtse organisatsioonikultuuri arendamisel, aga ka probleeme nende ametikohtade määratlemisega, mis kuuluvad avaliku võimu volitustega ametikohtade alla.<sup>22</sup>

Avaliku teenistuse õiguse tuleviku kujundamiseks on seetõttu oluline välja selgitada, kas ametnike teenistussuhte üleviimine töölepingulisele alusele on kehtiva põhiseaduse raamistikus võimalik, ning analüüsida, millised põhimõtted on põhiseadusest tuletatavad avalik-õiguslikus teenistussuhtes oleva ametnikkonna garantiiga seoses.

## II. Põhiseadus ja ametnikkonna institutsionaalne garantii

### 1. Riik, organ, organitaitja

Riigil on oma ülesannete täitmiseks kujundatud organisatsiooniline struktuur. Riik tegutseb organite kaudu – ta muutub oma organite kaudu teovõimeliseks.<sup>23</sup> Organid omakorda saavad täita oma ülesandeid inimeste (füüsiliste isikute) kaudu, keda nimetatakse organi täitjateks.<sup>24</sup> Seega vajab riik oma ülesannete täitmiseks inimesi, kelle kaudu oma ülesandeid täita.

Põhiseaduses nimetatud organite komplekteerimise korra näeb põhiseadus ise ette. Organitaitjad kas valitakse (Vabariigi President PS § 65 p 3, § 79) või nimetatakse ametisse (Vabariigi Valitsus PS § 89 lg 3, § 90; valitsuse liikmed üldiselt PS § 64 lg 1, 78 p 10; ministrid PS § 94 lg 4;

<sup>18</sup> Vt ATS § 7 lg 3.

<sup>19</sup> ATS § 7 lg 5.

<sup>20</sup> Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2022–2023 p 8.8. Kättesaadav: <https://valitsus.ee/>.

<sup>21</sup> Rahandusministeerium. Avaliku teenistuse ajakohastamise analüüs. 2022. Tööversioon seisuga 30.12.2022, lk 18.

<sup>22</sup> Samas, lk 17.

<sup>23</sup> M. Ernits, J. Jäätma. Põhiseaduse aluspõhimõtted ja riigikorraldusõigus. – J. Sootak (koost.). Õigus igapäevale: teejuht Eesti õigusesse ja õigusteadusesse. Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts 2017, lk 104.

<sup>24</sup> Samas.

riigisekretär PS § 95 lg 2; riigikontrolör PS § 65 p 7, 78 p 11, 134 lg 1; õiguskantsler PS § 65 p 7, 78 p 11, 140 lg 1; kohtunikud üldiselt PS § 78 p 13, 147 lg 1 ls 1; Riigikohtu esimees PS § 65 p 7, 78 p 11, 150 lg 1; Riigikohtu liikmed PS § 65 p 8, 150 lg 2; muud kohtunikud PS § 150 lg 3).

Valimine või ametisse nimetamine on ühtaegu nii kreatsioon- kui ka legitimeerimisakt.

Ehkki põhiseadus ei nimeta ega saagi nimetada kõiki riigiorganeid, eeldab ta nii nende olemasolu kui ka moodustamist seadusega. Põhiseadus osutab neile terminitega „**valitav või nimetatav amet**“ (PS § 125 – tegevteenistuses olev isik ei tohi olla ...; PS § 147 lg 3 – kohtunikud ei tohi olla ...; PS § 84 – ... kõigis valitavates ja nimetatavates ametites), „**riigiamet**“ (PS § 63 lg 1 – ... ei tohi olla üheski muus riigiametis; PS § 64 lg 2 p 1 – tema asumisega mõnda teise riigiametisse; PS § 99 – ... ei tohi olla üheski muus riigiametis), „**ametiisik**“ (PS § 26 ls 2 – riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ...; PS § 42 – riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi ...; PS § 44 lg 2 – kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud on kohustatud ...; PS § 46 ls 1 – riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole; PS § 51 lg 1 – riigiasutuste, kohalike omavalitsuste ja nende ametiisikute poole; PS § 51 lg 2 – riigiasutustelt ja kohalike omavalitsustelt ning nende ametiisikutelt; PS § 72 lg 2; PS § 139 lg 1), „**valitsusasutus**“ (PS § 87 p 2), „**riigiasutus**“ (PS § 26 ls 2; PS § 30 lg 1 ls 1; PS § 42; PS § 44 lg 2, lg 3 ls 1; PS § 46 ls 1; PS § 51 lg 1 ja 2; PS § 52 lg 1 ja 3; PS § 133 p 1; PS § 139 lg 2), „**riigiorgan**“ (PS § 20 lg 2 p 3, 4; PS § 65 p 16; § 105 lg 3 ls 2; § 132; nõuandev organ Riigikaitse Nõukogu PS § 127 lg 2; akti vastuvõtnud organ PS § 142 lg 1).

## 2. PS § 30 – avaliku teenistuse kui institutsiooni garantii

Kõigi nende riigiorganite (ja kohaliku omavalitsuse organite), mille mehitamist (s.t ametikohtade täitmist) ei reguleeri põhiseadus konkreetselt ise, täitmist ning täitjate õiguslikku seisundit reguleerib PS § 30. Ehkki see säte paikneb põhiseaduse II, põhiõigusi, vabadusi ja kohustusi sätestavas peatükis, on selle tähendus laiem kui pelgalt ühe kodanikupõhiõiguse – õigus kandideerida avaliku teenistuse ametikohtadele teiste kodanikega võrdsetel tingimustel<sup>25</sup> – sätestus.

PS §-st 30 tuleneb:

- 1) **Riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes (kohaliku omavalitsuse asutustes) peavad olema ametikohad**,<sup>26</sup> s.t riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse ülesannete täitmiseks moodustatavad üksused/ühikud. Riigi ülesannete täitmine toimub ametikohtade ja nende täitjate kaudu.
- 2) **Ametikohad täidetakse seaduse alusel ja korras**, s.t seadus sätestab tingimused, millele peab ametikoha täitja vastama, ning selle, kuidas ametikohad täidetakse, kuidas realiseerub kodanike võimalus ametikohta taotleda.
- 3) **Ametikohtade täitmise kohta peab Riigikogu vastu võtma seaduse.**

<sup>25</sup> Sama: O. Kask. – Ü. Madise jt. (vlj). Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2020, PS § 30 komm 1, lk 433.

<sup>26</sup> Saksa Liiduvabariigi põhiseaduse artikli 33 lõigetes 4 ja 5 sätestatud garantiile sarnaneva sätte puudumine põhiseaduses ei tähenda, et ametnikkonna institutsionaalne garantii ei ole põhiseadusest tuletatav. Vrd K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse käsiraamat. Justiitsministeerium. Seis: 03.05.2013, lk 12. Kättesaadav: <https://www.fin.ee/media/1144/download>.

- 4) **Ametikohad täidetakse üldjuhul Eesti kodanikega** ning üksnes erakondkorras, seaduses ettenähtud juhtudel („kooskõlas seadusega“), välisriikide kodanike ja kodakondsuseta isikutega.
- 5) **Seadusandjat on volitatud piirama teatavas ulatuses riigiasutustes olevate ametikohtade täitjate (riigiteenistujate) PS §-s 31 ja §-s 48 sätestatud põhiõigusi.**<sup>27</sup>
- 6) **Mõned printsiibid**, millest lähtumist ametikohtade täitjatelt – riigiteenistujatelt – eeldatakse: era-/majanduslike ja avalike huvide vaheliste konfliktide vältimise kohustus, poliitiline neutraalsus, kodakondsuse nõudest lähtuv eriline ustavusside Eesti riigiga (vt PS § 54 lg 1).

Ehkki põhiseadus ei kasuta mõistet „avalik teenistus“ ega „riigiteenistus“, peetakse PS §-s 30 silmas töötamist ametikohal, mis on seotud riigi ülesannete täitmisega. A.-T. Kliimann määratles avalikku teenistust kui kestvate tegevust õiguskorra funktsioonide teostamiseks,<sup>28</sup> teisel järele kui kestvate tegevust üldsuse kasuks, esinegu see üldsus siis kas riigi, haldusprovinssi, kogukonna või mõne muu korporatiivse ühiku näol.<sup>29</sup> Nii võib öelda, et PS § 30 näeb ette institutsiooni – avaliku teenistuse –, määratledes selle põhijooned, kuid mille täpsema kujundamise teeb seadusandja ülesandeks. Avalik teenistus tagab riigi funktsioonide täitmise järjepidevuse.<sup>30</sup>

Tegemist ei ole homogeense avaliku teenistusega, vaid sõltuvalt täidetavate ülesannete iseloomust võib õiguslik regulatsioon olla erinev. PS § 30 viitab sellele väljendiga „mõne kategooria riigiteenistujate“. Põhiseaduses on teisigi sellekohaseid viiteid: PS § 136 lg 2 nimetab Riigikontrolli ametkonda; PS § 78 p 2 viitab välisteenistusele (Vabariigi President nimetab ja kutsub tagasi Vabariigi Valitsuse ettepanekul Eesti Vabariigi diplomaatilised esindajad); PS §-d 124 ja 125 sätestavad kaitseväge tegevteenistuse õigusliku seisundi põhialused.

### 3. Ametikoht, ametnik, riigiteenistuja

Vaatamata sellele, et PS § 30 lg 1 ei seosta ametikohta mingite konkreetsete ülesannete täitmisega, lubab põhiseaduse sõnastus – „ametikohad riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes“ – ning nimetatud sättes sisalduvad regulatsioonid järeldada, et ametikoha funktsiooniks on riigi ülesannete täitmine. Ametikohale kantakse üle ja sellega seotakse teatav osa või hulk riigi ülesannetest. Ametikoha täitjat **volitatakse teatavas ulatuses täitma riigi ülesandeid**.

Põhiseaduses ei kasutata väljendeid „riigiametnik“ või „kohaliku omavalitsuse ametnik“. PS § 30 lg-s 2 nimetatakse „riigiteenistujat“, PS § 45 lõike kolmandas lauses „riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujaid“. Veel räägib põhiseadus „ametiisikust“ (§ 26 teine lause, § 42, § 44 lg 2, § 46 esimene lause, § 51, § 72 lg 2, § 139 lg 1).

<sup>27</sup> PS § 45 lg 1 ls 3 võimaldab seadusandjal piirata riigi- ja kohaliku omavalitsuse teenistujate väljendusvabadust: “Seadus võib seda õigust piirata ka riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujatel neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi- või ärisaladuse või konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning teiste inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks, samuti õigusemõistmise huvides.”

<sup>28</sup> A.-T. Kliimann. Õiguskord. Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1939, lk 305.

<sup>29</sup> A.-T. Kliimann (autoriseeritud). Kehtiv haldusõigus. Konspekt. Kirjastajad V. Lang, E. Kruus 1939, lk 78.

<sup>30</sup> H. D. Jarass, B. Pieroth. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 10 vlj. C. H. Beck 2009, Art 33 GG komm nr 40, lk 643 (viide BVerfGE 88, 103/114).

A.-T. Kliimanni definitsiooni järgi on ametnik avalik teenistuja, kes teostab normatiivfunktsiooni.<sup>31</sup> „Normatiivfunktsioon tähendaks ülesandeid, mida teostatakse toimingutega, mille sihiks on tekitada muutusi vastavas õiguskorras. Selle funktsiooni teostamisel luuakse kohustusi ja õigustusi ning õigusnorme, mis seniseid hävitavad ja teisendavad või käsitlevad uusi, seninormimata ühiselu alasid.“<sup>32</sup>

Saksa LV põhiseaduse järgi (art 33 lg 3) antakse riigivõimuvolituste teostamine (sks. *die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse*) alalise ülesandena avalikele teenistujatele, kes on avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes. Riigivõimu volituste all peetakse silmas avalik-õiguslikku otsustamispädevust riivehalduse ja põhiõigusi puudutava sooritushalduse valdkonnas.<sup>33</sup>

Ametikohta tuleb PS § 30 tähenduses käsitada seoses **riigivõimu (avaliku võimu) teostamisega**. Sellele viitavad nii kodakondsuse, huvide konfliktide ärahoidmise kui ka poliitilise neutraalsuse nõue. Riigivõimu ei teosta mitte üksnes need riigiteenistujad, kes otsuseid teevad<sup>34</sup>, vaid ka need, kes otsustamisele oma tegevusega vahetult kaasa aitavad. Riigivõimu ei teosta teenistujad, kes täidavad abistavaid ülesandeid.

Kuigi PS § 30 seob ametikoha mõiste riigivõimu teostamisega, ei tulene sellest, et kogu riigivõimu teostamine peab olema reserveeritud ametnikele. On valdkondi, kus riigivõimu teostamist saab delegeerida teistele avalik-õiguslikele ja eraõiguslikele juriidilistele isikutele ning füüsilistele isikutele. See tuleb kõne alla eelkõige sooritushalduse valdkonnas (nt toetuste andmine). Samas on olemas ka riigivõimu volitusi, mida peab teostama riik ise ning mille delegeerimine riigist välja ei tule kõne alla. Selliste riigivõimu volituste alla kuuluvad eelkõige **riigi tuumikfunktsioonidega seotud volitused**. Taolisteks volitusteks on näiteks riigi karistusvõimu teostamine<sup>35</sup>, riigi jõu kasutamise monopol, õigusemõistmine ja avaliku korra tagamine (n-õ politseivõim). Samuti liigitub siia alla vahetu osalemine õigusloome protsessis.

PS §-s 30 sätestatud ametikoha mõistest ning asjaolust, et on olemas teatud riigivõimu volitused, mida riik väljapoole delegeerida ei tohi, on tuletatav, et vähemalt riigi tuumikfunktsioonide ulatuses on riigivõimu teostamine reserveeritud ametnikele.

#### 4. Ametniku teenistussuhte olemus

Rahandusministeeriumi analüüsis tehakse ettepanek viia ametnike teenistussuhe üle töölepingulisele alusele. Ettepaneku sisuks on seega muuta ametnike teenistussuhe avalik-

<sup>31</sup> A.-T. Kliimann. Õiguskord. Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1939, lk 308.

<sup>32</sup> A.-T. Kliimann. Õiguskord. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1939, lk 206.

<sup>33</sup> H. D. Jarass, B. Pieroth. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 10. vlj. C. H. Beck 2009, Art 33 GG komm nr 41, lk 644.

<sup>34</sup> Mõeldav on nende eristamiseks kasutada põhiseaduses kitsamalt ametiisikute mõistet.

<sup>35</sup> RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-86-07, p 26: „Ka justiitsminister mõnab, et riigi karistusvõim kuulub riigi nn tuumikfunktsioonide hulka ning et selle üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule on üldjuhul välistatud. Samas leiab justiitsminister, et erandina sellest üldreegist võiks väärtemenetluslikku karistusvõimu eraõiguslikule juriidilisele isikule siiski delegeerida. Üldkogu arvates tuleb karistusvõimu käsitada tervikuna riigi tuumikfunktsioonide hulka kuuluvana ja selle delegeerimiskeelu suhtes erandite tegemine on välistatud. Samas peab üldkogu vajalikuks märkida, et karistusvõimu delegeerimise keeld eraõiguslikule juriidilisele isikule puudutab otseselt ja vahetult vaid süüteomenetlusi ega laiene näiteks süüteomenetluste eelnevatele järelevalvelise iseloomuga haldustoimingutele.“

õiguslikust eraõiguslikuks. Selline muudatus tuleks kõne alla üksnes juhul, kui olemuslikult avalik-õiguslikku õigussuhet saab seadusega eraõiguslikuks muuta.

Avaliku ja eraõiguse eristamine on Eesti õiguskorrale omane.<sup>36</sup> Avaliku ja eraõiguse eristamise sootuks ära kaotamine ei tule kõne alla. Mis puutub küsimusse, kuidas määrata õigussuhte olemus, tuleb esmajärgus tuvastada, kas õigussuhe on avalik-õiguslik. Õigussuhe saab olla eraõiguslik üksnes juhul, kui tegemist ei ole avalik-õigusliku suhtega.<sup>37</sup> Avaliku õiguse on Riigikohus määratlenud kui õiguse, mis on „määratud reguleerima spetsiifilisi suhteid, mis kaasnevad avaliku võimu teostamisega“.<sup>38</sup>

Nagu ülal näidatud, seob PS § 30 ametikoha mõiste riigivõimu teostamisega. Riigivõimu teostamine on oma olemuselt avalik-õiguslik.<sup>39</sup> Eelöeldu määratleb omakorda õigussuhte olemuse riigi ja ametniku vahel. Kuna ametnikul on õigus teostada eelkõige üksikisikute suhtes riigivõimu ning riigivõimu teostamine on avalik-õiguslik, on ka ametniku teenistussuhe paratamatult avalik-õiguslik. Seda põhjusel, et riik annab isiku ametikohale määramisel üle riigivõimu volituste teostamise õiguse ning ka riigivõimu volituste teostamise õiguse andmine on oma olemuselt avalik-õiguslik.<sup>40</sup> Et riigivõimu volituste delegeerimine on olemuselt avalik-õiguslik, on Riigikohus kinnitanud ka eraõiguslikele isikutele riigivõimu volituste delegeerimise osas. Märgitud on, et „[a]valiku ülesande täitmise tagamiseks võib avalik võim sõlmida [...] nii halduslepinguid kui tsiviilõiguslikke lepinguid. Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping juhul, kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi või kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. Seevastu võib tsiviilõigusliku lepinguga olla tegemist juhul, kui eraisik üksnes kaasatakse teenuse tellimise korras avaliku ülesande täitmisele, ilma et talle oleks üle antud võimuvolitusi või lepinguga reguleeritaks kolmandate isikute õigusi.“<sup>41</sup> Niisiis on ametniku teenistussuhe olemuselt avalik-õiguslik. Selle suhte eraõiguslikuks muutmine ei tule kõne alla, kuna riigivõimu volituste omistamist ja selle teostamist ei saa muuta eraõiguslikuks.

Kuigi ametniku teenistussuhe on olemuselt avalik-õiguslik, ei tähenda see, et ametnike teenistussuhteid ei võiks reguleerida teatud küsimustes sarnaselt töölepingu seaduses sätestatuga. Oluline on aga, et ametniku teenistussuhte tingimusi saab ühtlustada töölepingutele kehtivate tingimustega üksnes niivõrd, kui võrd põhiseadus seda lubab. Esiteks ei ole riik avaliku võimu kandjana ametikohtade täitmisel samaväärses seisundis, milles võivad olla eraisikud. Riik ei saa toetuda privaatautonomia osaks olevale lepinguvabadusele (PS § 19 lg 1), sest tema tegevus ametnike värbamisel on piiratud põhiõigustega (eelkõige võrdsuspõhiõigusega, PS § 12 lg 1). Teiseks on seadusandja teenistussuhte tingimuste kehtestamisel seotud põhiseadusest tuletatavate avaliku teenistuse printsiipidega (vt all).

<sup>36</sup> RKEKo 20.12.2002, 3-3-1-15-01, p 11.

<sup>37</sup> Vrd RKHKm 01.11.1999, 3-3-1-41-99, p 1.

<sup>38</sup> RKEKo 20.12.2002, 3-3-1-15-01, p 11; RKÜKm 28.06.2021, 3-21-30, p 23.

<sup>39</sup> Vt ka RKHKo 19.02.2002, 3-3-1-12-02, p 5; RKPJKo 08.10.2007, 3-4-1-15-07, p 17: "[...] Kehtiva regulatsiooni kohaselt on agentuuri ja varumakse tasumise kohustatud subjekti vahelised suhted **võimusuhted**, kus agentuur omab riigilt saadud võimuvolitusi varumakse kogumisel, makse suuruse kontrollimisel, teabe nõudmisel, sunnivahendite kohaldamisel jne. Seega toimub ka varumakse menetlemine avalik-õiguslikus menetluses, täpsemalt selle ühe alaliigi, haldusmenetluse raamides." [rõhutus käesoleva analüüsi autorite poolt].

<sup>40</sup> RKHKo 20.10.2003, 3-3-1-64-03, p 12.

<sup>41</sup> Samas.

Märkida tuleb siinkohal, et kogu Eesti avaliku teenistuse ajaloo jooksul on ametniku teenistussuhet käsitletud kui avalik-õiguslikku.

18.12.1924 jõustunud riigiteenistuse seaduse<sup>42</sup> kohaselt olid riigiteenijad teenistusse astudes avalik-õiguslikus teenistusvahekorras riigiga. E. Maddison rõhutas, et ”[r]iigiteenistuslik vahekord on seal, kus riik esineb riigina, kus tema teenistuses või ametis seisvad isikud esinevad tema orgaanidena“.<sup>43</sup> Riigiteenistuse seaduse seletuskirjas selgitati, et avalik-õiguslikus suhtes on need riigiteenijate kategooriad, kelle “peale on pandud riigi tahte avaldamine ühes raske vastutusega, kuna teised jälle on lihtsalt tehnilised abijõud, kes vabad igasugusest vastutused ehk kannavad hoopis vähemal määral vastutust”.<sup>44</sup>

Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamise järgselt nägi ka Kalle Merusk avaliku teenistuse instituuti ja teenistussuhteid avalik-õiguslikuna: „Kui kehtestatakse avaliku teenistuse seadus, siis on loogiline, et kõik sellele režiimile allutatud teenistujad peaksid teenistussuhetest tekkinud vaidluste lahendamiseks pöörduma mitte maa- või linnakohtusse, vaid halduskohtusse. See ei ole mitte üksnes teoreetiline konstruktsioon, vaid omab ka praktilist tähtsust. Nimelt, arvestades kohtute spetsialiseerumist, on halduskohtunikud paratamatult pädevamad haldusasjade lahendamisel ning tunnevad paremini administratsiooni tegevuse spetsiifikat.“<sup>45</sup> Gaabriel Tavits on märkinud, et: „[a]metnike teenistussuhete õiguslik regulatsioon on erinev töötajate töösuhete õiguslikust regulatsioonist. Üldlevinud seisukoha järgi ei allu ametnikud tööõiguslikule regulatsioonile. Ametnike teenistussuhteid ja õiguslikku seisundit reguleeritakse üksnes avalikku teenistust reguleerivate normidega.“<sup>46</sup> Lisaks selgitas Tavits, et „[a]valiku teenistuse õigus on üks osa haldusõigusest. Tegemist on haldusõiguse üldosaga. Haldusõiguse üldosa käsitleb neid õigusinstituute, printsiipe ja mõisteid, mis on põhimõttelise tähtsusega kogu haldusõiguse jaoks. Haldusõigus kujutab endast avaliku õiguse haru, mille normid reguleerivad avalikku haldust teostavate organite moodustamist ja funktsioneerimist ning sealjuures tekkinud suhteid eesmärgiga tagada avalike huvide realiseerimine. See määrab ära ka kogu avaliku teenistuse olemuse ning selle sisu.“<sup>47</sup>

Ettepanekuid viia ametnike suhted üle eraõiguslikele lepingutele on esinenud ka Saksamaal. Viimase ajast kõige kaalukam katse tehti 2003. aastal Nordrhein-Westfaleni liidumaal. Siiski on oluline rõhutada, et see ettepanek soovis säilitada ametnikusarnase eriteenistussuhete isikutele, kes tegutsevad riigi tuumikfunktsioonide valdkonnas (nt politsei, sõjavägi jne).<sup>48</sup> Ametnikkonna kui sellise kaotamise ettepanekutele on omakorda ette heidetud seda, et tegelikult soovitakse muuta ametnikkonna teenistustingimusi. Teenistustingimuste muutmiseks ei ole vaja kaotada ametnikkonda kui sellist.<sup>49</sup> Kõnealune ettepanek asetub 2000ndate alguses anglo-ameerikaliku *New Public Management'i*<sup>50</sup> lainetuse konteksti, mis hõlmas ka avalikus teenistuses uude

<sup>42</sup> RT 1924, nr 149, lk 868-871.

<sup>43</sup> E. Maddison, Riigi- ja omavalitsuste teenijate õiguslik seisukord. – Eesti Politseileht 1925/20, lk 281.

<sup>44</sup> Seletuskirja on tsiteeritud E. Maddisoni artiklis, samas, lk 283.

<sup>45</sup> K. Merusk. Avalik teenistus contra tööõigus. – Juridica 1994/6, lk 131-132.

<sup>46</sup> G. Tavits. Töötegitjad, kes ei ole töötajad. – Juridica 1998/3, lk 38-143.

<sup>47</sup> G. Tavits. Töötegitjad, kes ei ole töötajad. – Juridica 1998/3, lk 38-143, viitega K. Meruski ja I. Koolmeistri haldusõiguse õpikule.

<sup>48</sup> B. Remmert. Warum muss es Beamte geben? – Juristenzeitung 2005/2, lk 53 allviide nr 5.

<sup>49</sup> Samas, lk 55.

<sup>50</sup> New Public Managementi mõjust Eesti haldusõiguse üldosa reformimisel vrd Ü. Madise. Eesti haldusõiguse reformi kandvatest ideedest. – Juridica 2003/1, lk 41.



personalijuhtimise põhimõtete juurutamist. Siiski väidetakse kirjanduses, et riikides, kus "uue avaliku halduse" põhimõtteid kõige enam rakendati, algas juba kümmekond aastat tagasi ametnikkonna demokraatlike ja põhiseaduslikele väärtuste (ametnikueetose) renessanss.<sup>51</sup> Saksa avaliku teenistuse õiguse spetsialist Ulrich Battis leiab, et eriti halduse moderniseerimise ja osalise ümberorienteerumise etappides aitab avalikele huvidele ja põhiseaduse väärtustele pühendunud ametnikkond luua tasakaalu ja tagada järjepidevust: "Kuna haldus on seotud seadusega, võib avalikku teenistust mõista mitte ainult Saksa, vaid ka mandri-Euroopa õigusriigi elemendina."<sup>52</sup>

### III. Põhiseadus ja avaliku teenistuse printsiibid

PS § 30 sätestab küllaltki napolisõnaliselt, et ametikohad riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes täidetakse seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega. Põhiseaduse kommentaarides on küll märgitud, et sellest tuleneb riigile kohustus täita kõnealused ametikohad Eesti kodanikega<sup>53</sup>, kuid ei kommentaarides, kohtupraktikas ega teaduskirjanduses ei ole seni tõusetunud küsimust, kas PS §-st 30 on võimalik tuletada ka seadusandja kohustus arvestada ametikohtade täitmise reguleerimisel ametnikkonna institutsionaalse garantii oluliste printsiipidega.

Põhiseadust tulenevalt peavad ametiasutused oma tegevuses lähtuma põhimõttest, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (PS § 3). Põhiseadus kohustab välistama avaliku võimu omavoli (PS § 13). Õigusriigi põhimõte (PS § 10) hõlmab riigivõimu toimimise sisu, ulatuse ja viisi.<sup>54</sup> Eesti avaliku teenistuse ajaloolist kujunemist silmas pidades on A.-T. Kliimann nimetanud korraliku kutseametkonna moodustamist oluliseks küsimuseks.<sup>55</sup> A. Kurvits rõhutas, et ametnikud ei tohi olla üksnes õigusnormide passiivsed rakendajad üksikküsimuste lahendamisel, vaid neil peab olema ka algatusvõimet, et tõstatada ajast või elu nõuetest maha jäänud õigusnormide küsimus.<sup>56</sup> Ametnikkonna ülesannet on ikka nähtud täitevvõimu ülesannete täitmise poliitilises ja ühiskondlikus neutraalsuses;<sup>57</sup> ametnikkond lähtub, hoolimata tõsiasjast, et haldusülesandeid eelarvelistel põhjustel<sup>58</sup> teenustena defineeritakse<sup>59</sup>,

---

<sup>51</sup> Ulrich Battis selgitab, et nt Ühendkuningriigis, Kanadas, Austraalias, Uus-Meremaal, aga ka Saksamaal ja Šveitsis on viimastel aastatel puhkenud uus arutelu avaliku teenistuse eetika üle. U. Battis. Stand und Weiterentwicklung des deutschen öffentlichen Dienstes. – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 2009/1, lk 100. Kättesaadav: [https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/ifpol/mitarbeiter/heuer/oeffentlicher\\_dienst.pdf](https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/ifpol/mitarbeiter/heuer/oeffentlicher_dienst.pdf).

<sup>52</sup> U. Battis. Bundesbeamtengesetz. 6. v.lj. C. H. Beck 2022, äärenr 28.

<sup>53</sup> O. Kask. – Ü. Madise jt. (vlj.) Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura 2020, PS § 30 komm 10.

<sup>54</sup> RKÜKo 12.07.2012, 3-4-1-6-12, p 132.

<sup>55</sup> A.-T. Kliimann, Avaliku teenistuse seadus. Teenistusõigusteoreetiline ja teenistuspoliitilisi printsiipe *de lege ferenda*. – Õigus 1935/4, lk 148.

<sup>56</sup> A. Kurvits. Mõtteid ametnikkude tegevuse ning ametnikkude ja kodanikkude suhete alalt. – Eesti Politsei 1931/4, lk 319.

<sup>57</sup> P. Pikamäe. Avaliku teenistuse taassünd Eestis. – Juridica 1996/4, lk 166-167.

<sup>58</sup> Rahandusministeeriumi veebilehel selgitatakse: "Vabariigi Valitsus seadis eesmärgiks võtta kasutusele tegevuspõhine eelarve aastal 2020. See on osa riigireformist, mille tulemusena on kavas saavutada mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori kulutuste ja töötajate arvu vähenemine ning valitsussektori paindlikum ja vähem bürokraatlikum töökorraldus. Praeguseks on üleminek tegevuspõhisele riigieelarvele toimunud." Kättesaadav: <https://www.fin.ee/riigi-rahandus-ja-maksud/riigieelarve-ja-eelarvestrateegia/tegevuspohine-riigieelarve>.

<sup>59</sup> Näiteks sätestatakse tuleohutuse seaduses, et tuleohutusülevaatuse läbiviimine on tuleohutusteenus (TuOS § 2 lg 1<sup>1</sup> p 9) .

eranditult üldsuse hüvanguks, aga mitte osutatavate "teenuste" majandusliku kasumi maksimeerimisest.<sup>60</sup>

Arvestades ametnikkonna määrava tähendusega rolli avaliku võimu teostamisel ka põhiseaduse põhimõtete ellurakendamisel, on käesoleva analüüsi autorid seisukohal, et PS §-st 30 on võimalik tuletada (vähemalt) järgmised ametnikkonna institutsiooni garantii printsiibid.

## 1. Teenistus- ja ustavus(usaldus)suhe

Selleks, et tagada riigi tuumikülesannete põhiseaduspärane täitmine, tuleb tagada, et ametnikkond oleks riigiga (või vastavalt kohaliku omavalitsusega) avalik-õiguslikus teenistus- ja ustavussuhtes.<sup>61</sup> Teenistussuhe tähendab kohustust täita teenistuskohustusi professionaalselt, täpselt, õigeaegselt, omakasupüüdmata, lähtudes avalikest huvidest.<sup>62</sup> Ustavussuhe tagab, et ametnikkond austaks ja järgiks Eesti Vabariigi põhiseaduslikku korda. Teenistus- ja ustavussuhte kinnitamiseks on esmakordsel teenistusse astumisel ette nähtud ametivande andmine, milles ametisse astuv ametnik kinnitab enda ustavust Eesti Vabariigi põhiseaduslikule korrale.<sup>63</sup> Kehtivas ATS-s on kasutatud ustavussuhte tähistamiseks usaldussuhte mõistet. Avalikku teenistust defineeritakse kui riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse avalik-õiguslikku *teenistus- ja usaldussuhet* ametnikuga ametiasutuse ülesannete täitmiseks, mis on avaliku võimu teostamine.<sup>64</sup> Seletuskirja kohaselt „[a]metnikud teenivad kogu rahvast (lähtudes avalikust huvist, mitte erahuvidest või konkreetse partei suunistest). Ametnike pädevuses on võimuvolituste kasutamine (teiste inimeste käskimine, keelamine, sunnivahendite rakendamine jne), mida eraõiguslikus suhtes töötaval isikul 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.“<sup>65</sup> Seega riik usaldab ametnikele avaliku võimu teostamise, millele vastab ametniku kohustus olla ustav põhiseaduslikule korrale. Ustavuskohustusest omakorda tuleneb poliitilise neutraalsuse kohustus, millest eraldi allpool. Ametnikkonna põhiseaduslikule korrale ustavuse

<sup>60</sup> Avalikust teenistusest kui tööst üldsuse huvide teenimiseks näiteks A.-T. Kliimann, Avaliku teenistuse seadus. Teenistusõigusteoreetilisi ja teenistuspoliitilisi printsiipe *de lege ferenda*. – Õigus 1935/4, lk 148, E. Maddison, Riigi- ja omavalitsuste teenijate õiguslik seisukord. – Eesti Politseileht 1925/20, lk 283.

<sup>61</sup> Ka Euroopa Kohtu praktikas on tõdetud, et ametikohtadel, millel töötav isik osaleb otseselt või kaudselt avaliku võimu teostamises ja täidab ametikohustusi, mille eesmärk on riigi ja teiste haldusüksuste üldiste huvide kaitse, on eeldatav töötajate eriline ustavussuhe riigiga. EKo C-20/16, 22.06.2017, p 35; EKo C-270/13, 10.09.2014, p 44.

<sup>62</sup> ATS (1995) § 59 lg 1 lause 1 sätestas: „Teenistuja peab oma teenistuskohustusi täitma täpselt, õigeaegselt, kohusetundlikult, otstarbekalt ja omakasupüüdmata, *lähtudes avalikest huvidest*“. Kehtiva ATS § 50 sätestab, et ametniku tegevus peab vastama Eesti Vabariigi põhiseadusele ning muudele seadustele ja õigusaktidele. ATS § 51 lg 1 nähakse ette, et ametnik peab oma teenistusülesandeid täitma ausalt, asjatundlikult ja hoolikalt. Lõike 2 kohaselt peab ametnik oma teenistusülesandeid täitma erapooletult, sealhulgas valima teenistusülesandeid täites igaühe õigusi ja vabadusi ning *avalikku huvi* parimal võimalikul viisil arvestava lahenduse.

<sup>63</sup> ATS (1995) § 28 lg 1: Ametnik annab esmakordsel ametisse astumisel teda ametisse nimetanud isikule kirjaliku ametivande: «Töotan olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale ning kohusetundlikult ja täpselt täita ülesandeid, milleks usaldatud amet mind kohustab. Tean, et avaliku teenistuse eetikakoodeksi ja teenistuskohustuste rikkumise eest on seadus kehtestanud vastutuse.»

ATS (2012) § 27 lg 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.“

<sup>64</sup> ATS § 5 p 1.

<sup>65</sup> Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 6. Kättesaadav:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae>.

küsimus on näiteks tõusetunud praeguses ühiskonnas, kus mõnedes riigiasutustes on vabastatud teenistusest Venemaa sõjalist agressiooni toetanud ametnikke.<sup>66</sup>

## 2. Neutraalsuse ja väarikuse kohustus

Avaliku teenistuse tuumikülesandeid täitvad ametnikud peavad olema seotud poliitilise neutraalsuse põhimõttega. Kui riigivalitsemise institutsioonid – parlament, Vabariigi Valitsus, Vabariigi President – on oma olemuselt ja tegevuselt poliitilise iseloomuga, siis ametnikkond riigi täitevvõimu instrumendina peab avalike võimude poolt otsustatud poliitikat ellu viima, võimaluseta ise sekkuda otsuste langetamisse või lähtuda otsuste rakendamisel oma poliitilistest eelistustest ega isiklikust kasust.<sup>67</sup> Poliitilise neutraalsuse kohustusest tulenevalt on piiratud ka ametnike arvamusevabaduse teostamine<sup>68</sup>, erapooletu ametiülesannete täitmise eesmärgil ka ettevõtluse ja muude kõrvaltegevustega tegelemist. Ametnikkonna neutraalsuse põhimõttest tuleneb omakorda kohustus tagada ametnikkonna kaitse poliitilistel põhjustel või eriarvamuste tõttu teenistusest vabastamise eest. Vastupidi, ametnik peab julgema anda professionaalset nõu isegi siis, kui see võib olla vastuolus oma ministri poliitiliste seisukohtadega.<sup>69</sup> Ka M. Taevere rõhutas 1924. a, et „[a]inult ülemuse omavoli eest kaitstud ametnikud võivad kõige jõuga kohusetruult oma ametikohustuste täitmisele anduda“.<sup>70</sup>

Avaliku võimu tuumikülesannete efektiivseks tagamiseks ja riigivõimu usaldusvääruse tagamiseks on ametnikkonna garantiile omane ka väarika käitumise kohustus, mille kohaselt peab ametnik väarikalt käituma nii teenistuses kui ka teenistusvälisel ajal. Kui 1995. a ATS-s tulenes väarika käitumise kohustus vastavast distsiplinaarsüüteost<sup>71</sup>, siis kehtivas seaduses on ametniku

<sup>66</sup> J. Parv. Politseist on alates sõja algusest lahkunud 15 inimest, kes õigustasid Venemaad. Mõni vallandati, mõni läks ise. – Delfi uudisteportaal, 12.01.2023. Kättesaadav: <https://www.delfi.ee/artikkel/120126930/politseist-on-alates-soja-algusest-lahkunud-15-inimest-kes-õigustasid-venemaad-moni-vallandati-moni-laks-ise>; G. Volmer. Päästeametist on Venemaa rünnaku toetamise tõttu pidanud lahkuma üks inimene. – Delfi uudisteportaal, 13.01.2023. Kättesaadav: <https://www.delfi.ee/artikkel/120127334/paasteametist-on-venemaa-runnaku-toetamise-tottu-pidanud-lahkuma-üks-inimene>.

<sup>67</sup> P. Pikamäe. Avaliku teenistuse taassünd Eestis. – Juridica 1996/4, lk 166-167.

<sup>68</sup> Ametniku eetikakoodeksis selgitatakse: „Alati tuleb tööalastes küsimustes arvamuse avaldamisel arvestada juhtumiga seotud sõnavabadust piiravate õigusaktide, asutuse sisekorra, kommunikatsioonipõhimõtete, valdkondlike koodeksite jt arvamusevabadust piiravate reeglitega. Asutus peab ametniku sõnavabadust piiravate reeglite väljatöötamisel põhjalikult kaaluma piirangute proportsionaalsust ja põhjendatust.“ Kättesaadav: <https://www.fin.ee/riik-ja-omavalitsused-planeeringud/avalik-teenistus/eetika>. Vt samal teemal näiteks ka Th. Masuch. Vom Maß der Freiheit – Der Beamte zwischen Meinungsfreiheit und Mäßigungsgebot. – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2021/8, lk 520 jj.

<sup>69</sup> I. Venna. Riigiteenistuse seadused Balti riikides. – EHI Teataja 1995/1, lk 3.

<sup>70</sup> M. Taevere. Riigiametnikkude teenistusest lahtilaskmisest administratiivkorras. – Õigus 1924/1, lk 7. Nimelt oli Eesti Vabariigis esialgu kuni riigiteenistuse seaduse jõustumiseni kehtinud vene kodanlise teenistuse seaduse kohaselt võimalik ametnikke teenistusest vabastada ilma põhjuseid nimetamata. A.-T. Kliimann kritiseeris ka 1924. a riigiteenistuse seaduse teenistusest vabastamise regulatsiooni, leides järgmist: „[...] et ülemus teenistuslikkude küsimuste lahendamisel ei tarvitse arvestada mingisuguseid objektiivseid eeldusi, siis selle asjaolu tõttu ametnikkude õigused ei ole millegagi kaitstud ega kuidagiviisi kindlustatud. Ametniku on võimalik igal ajal vabastada ametist poliitilisel põhjusil või nende põhjuste ettekäändel. Selline vabastamise võimalus seab ametniku permanentsesse sõjaseisukorda. Sest riigiteenistuse seadus ise ei loenda neid vabastamis põhjusi ega anna ka ainustki normatiivset tunnust, mille järgi oleks võimalik otsustada, kas konkreetsel kahtlusjuhul on tõeliselt tegemist poliitiliste asjaoludega. [...] On päriselt selge, et ametist vabastamise võimalus poliitilisel põhjusil on väga halb vahend ametnikkude vaos hoidmiseks.“ A.-T. Kliimann, Avaliku teenistuse seadus. Teenistusõigusteoreetiline ja teenistuspoliitilisi printsiipe *de lege ferenda*. – Õigus 1935/4, lk 149.

<sup>71</sup> ATS (1995) § 84 p 3 kohaselt oli üks distsiplinaarsüütegudest väaritu tegu, mida defineeriti kui süülist 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.

üldise kohustusena ette nähtud, et ametnik peab käituma väärikalt nii teenistuses olles kui ka väljaspool teenistust, sealhulgas hoiduma tegevusest, mis diskrediteeriks teda ametnikuna või kahjustaks ametiasutuse mainet.<sup>72</sup>

### 3. Kohustusi tasakaalustavad õigused ja hüved

Riigi tuumikülesandeid ellu viiva ametnikkonna garantii hõlmab ametniku kogu isiksust (ka tema vabal ajal) hõlmavate kohustuste kehtestamist. Arvestades ametniku rolliga kaasnevaid piiranguid, saab põhiseadusest tuletada ka avaliku teenistuse põhimõttena tasakaalustada kõnealuseid piiranguid õiguste ja hüvedega, mis erinevad töölepingulises suhtes ette nähtud õigustest ja hüvedest.<sup>73</sup> Tasakaalustavate õiguste ja hüvede määramisel tuleb arvesse võtta erinevaid ametnikele seatud piiranguid. Muuhulgas kaasneb ametnikustaatusega töötajatest oluliselt intensiivsem eraelu ja informatsioonilise enesemääramisõiguse riive. Nimelt tuleb ametiasutuse veebilehel avalikustada riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes ettenähtud ametikohti täitvate ametnike ees- ja perekonnanimed, nende haridus ja eriala, telefoninumbrid ning elektronpostiaadressid.<sup>74</sup> 2013. a ATSi reformiga nähti ette ametnike palgakorralduse avalikustamise tagamiseks<sup>75</sup> isikustatud palgaandmete aktiivne avalikustamine internetis.<sup>76</sup> Eelnõu koostamisel leiti, et „[t]ulenevalt sellest, et ametnikud on teenistus- ja usaldussuhtes riigiga või kohaliku omavalitsusega ja ametnikele on usaldatud avaliku võimu teostamise pädevus ja neile on kehtestatud teistest töötajatest kõrgemad nõudmised, ei riku palkade avalikustamine põhiseaduse §-ga 26 kaitstavat õigust eraelu puutumatusel“.<sup>77</sup> Küsimust eraelu riive proportsionaalsusest ei käsitletud.<sup>78</sup>

### Kokkuvõte

On mõistetav, et võrreldes aegadega, mil avaliku teenistuse põhiprintsiibid ajalooliselt välja kujunesid, on nii ühiskond, inimeste hoiakud kui ka töö tegemise viisid muutunud. Ühiskonna ootused loodavad vanadele kivistunud bürokraatlike toimimisviisidele klammerdumise asemel innovaatilist lähenemist ka ametnikkonnalt. Siiski ei ole ka erialakirjanduses leitud, et

<sup>72</sup> ATS § 51 lg 4.

<sup>73</sup> Juba 1924. a tõdeti, et „---/ riigi teenistuses peavad olema tingimata head ametnikud, vastasel korral hakkab riigiaparaat töötama korratult, mille tagajärjeks on majanduslik ja rahanduslik korralagedus. Kui mitte määrata riigiteenijaile korralikku palka ja kui mitte anda riigiteenijale muid õigusi ja eesõigusi, lähevad riigiteenistusse sarnastel oludel andekatest ja kogenud inimestest ainult idealistid, kes vaatavad selle teenistuse kui kõlbelise kohustuse peale, kui nende arv on praegusel ajal koguni piiratud, jäävad üle isikud, kes ei ole küllalt andekad ja kogenud teenistuse jaoks“. Uue seaduse kava puhul riigiteenistuse kohta. – Eesti Majandus 1924/22, lk 379.

<sup>74</sup> AvTS § 28 lg 1 p 6.

<sup>75</sup> Enne kõnealust muudatust oli ette nähtud üksnes abstraktsete, isikuga seostamata palgamäärade avalikustamine (vrd AvTS § 28 lg 1 p 25, RKPJKo 19.05.2009, 3-4-1-1-09, p 19).

<sup>76</sup> ATS § 65 lg 1 sätestab, et ametniku põhipalk jooksva kalendriaasta seisuga avalikustatakse avaliku teenistuse kesksel veebilehel hiljemalt 1. mail. Ametiasutuste töötajate palgad on vastavalt AvTS § 36 lg 1 p 9 isikustatud kujul avalikud nn passiivselt teabenõude korras (RKHKo 17.10.2018, 3-15-3228, p 20).

<sup>77</sup> Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE seletuskiri, lk 47-48. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/c99b9c50-6462-4182-a6ce-d182400e1bae>.

<sup>78</sup> Vt ka P. K. Tupay ja M. Mikiver. E-riik ja põhiõigused. – Juridica 2015/3, lk 168.

teenistussuhte avalik-õiguslik iseloom oleks innovaativsus ja arengut takistav probleem.<sup>79</sup> Ametniku ja riigi vahelise õigussuhte olemuse küsimus ei ole takistuseks paindlikkusele. Puuduva paindlikkuse probleemi ei saa lahendada, lugedes riigi ja ametniku vahelise õigussuhte eraõiguslikuks. Riigivõimu volituste omistamine (üleandmine) konkreetsele indiviidile on oma olemuselt avalik-õiguslik. Vähemalt ulatuses, mis puudutab riigi tuumikülesannete täitmist, tuleb riigivõimu teostamiseks luua ametikohad. Ametikohti täitvate isikute ja riigi suhe on avalik-õiguslik. Avalik-õiguslikku teenistussuhet võib kujundada ehk teisisõnu, õiguslikult reguleerida töölepingulise suhtega sarnaseks, ulatuses, mis mänguruumi annavad põhiõigused ja ametnikkonna garantii põhiseaduslikud põhimõtted.

Tasub meelde tuletada, et kui Eesti soovis saada EL liikmeks, tuli juhinduda nn Kopenhaageni ja Madridi kriteeriumitest. Selleks tuli asuda harmoneerima Eesti õigust EÜ õigusega. Lisaks tuli arvestada Euroopa haldusruumi loomisega, milles sooviti ühtlustada liikmesriikide avaliku halduse põhimõtted. Lähtuti sellest, et asjaolu, kui palju on EL liikmesriigiks sooviv riik oma õiguses ühtseid avaliku halduse põhimõtteid juurutanud ja neid ka praktikas rakendanud, annab tunnistust riigi võimekusest edaspidi *acquis communautaire*'i ellu viia. Avaliku halduse printsiipidena käsitleti ka avaliku teenistuse reguleerimist, sest avalikes teenistujates ei nähtud selles kontekstis mitte üksnes riigi teenijaid, vaid rõhutati, et neil on täita ka põhiseaduslik roll: „Seega on ebakohane reguleerida suhet riigi või riigi institutsiooni ning avalike teenistujate vahel täielikult tööõigusega“.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> Vrd jäiga karjäärisüsteemiga ametnikkonnaga Saksamaa näidet C. Demmke. *The Legitimacy of Civil Services in the 21st Century*. Oxford University Press 2019, lk 19. Kättesaadav: [https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/10361/Osuva\\_Demmke\\_2019c.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://osuva.uwasa.fi/bitstream/handle/10024/10361/Osuva_Demmke_2019c.pdf?sequence=2&isAllowed=y).

<sup>80</sup> SIGMA – OECD ja Euroopa Liidu koostööprogramm. Euroopa avaliku halduse printsiibid. Sigma kogumik nr 27. Eesti Vabariigi Riigikantselei 2000, lk 5. Kättesaadav: <https://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/39560237.pdf>.