



SISEKAITSEAKADEEMIA
ESTONIAN ACADEMY OF SECURITY SCIENCES

Gaabriel Tavits

AVALIKU TEENISTUSE ÕIGUSLIKUD ALUSED

Tartu – Tallinn
2013

Retsensent Mall Gramberg
Keeletoimetaja Aet Kuusik
Korrektor Aet Kuusik
Kaanekujundus Maret Müür
Kujundus Elera OÜ
Projektijuht Merike Lees

Sisekaitseakadeemia kirjastus
Kase 61
Tallinn 12012
www.sisekaitse.ee

Trükk OÜ Paar

ISBN 978-9985-67-214-3 (trükis)
ISBN 978-9985-67-215-0 (epub)
ISBN 978-9985-67-216-7 (pdf)

Hea lugeja!

Te hoiate käes Tartu Ülikooli õigusteaduskonna dotsendi dr Gaabriel Tavitsa koostatud õppevahendit „Avaliku teenistuse õiguslikud alused”.

Aastaid aega võtnud ning palju poliitilisi erimeelsusi kaasa toonud Eesti avaliku teenistuse reform jõudis ametlikult lõpule 1. aprillil 2013, kui Riigikogus jõustus 13. juunil 2012 vastu võetud uus avaliku teenistuse seadus (ATS). Reformi eesmärgiks seati kujundada Eesti avalik teenistus avatuks, efektiivseks ja jätkusuutlikuks. Selle saavutamiseks loobuti Eesti avalikus teenistuses sellistest karjäärisüsteemi elementidest, mis tagasid ametkonnale võrreldes töötajatega stabiilsema teenistussuhte ja suuremad sotsiaalsed garantiid ning lähendati avaliku teenistuse regulatsiooni töölepingu omale.

Reform tõi kaasa ametnike arvu suure vähenemise, sest kuna ametniku mõistet kitsendati, siis paljud endised ametnikud kaotasid oma ametnikustaatus. Nimelt on uue ATSi kohaselt ametnik üksnes isik, kes täidab ametiasutuses avaliku võimu ülesannetega seotud funktsioone. Avalikku võimu toetavate funktsioonidega ametikohal olnud ametnikud aga viidi üle töölepingulisele suhtele.

Raamat annab hea ja kompaktselt ülevaate uuest avaliku teenistuse seadusest. Kuigi põhitähelepanu on pööratud ametnike teenistussuhte uue regulatsiooni tutvustamisele, võrdleb autor uue ATSi sätteid samalaadseid suhteid reguleerivate töölepingu seaduse sätetega. Peale selle toob ta eraldi välja põhimuudatused õiguslikus staatuses neile endistele ametnikele, kes jätkavad ametiasutuses tööd töölepingu

alusel. Märkimist väärrib ka põhjalik uue ATSi rakendussätete käsitlemine ja kehtivuse kaotanud ATSi mõjude hindamine.

Õppevahend on hea abimees avaliku teenistuse alase kursuse ettevalmistamisel õppejõule, üliõpilasele õppematerjalina ja tervikliku ülevaate saamiseks Eesti avaliku teenistuse olulisematest aspektidest kõigile huvilistele. Lugejal tasub aga silmas pidada, et uus ATS on jõus olnud alles väga lühikest aega, mistõttu ei saa raamat anda vastuseid kõigile küsimustele – seaduse rakenduspraktika alles hakkab kujunema.

Mall Gramberg
Vabariigi Presidendi Kantselei siseosakonna juhataja asetäitja
Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppejõud

Sisukord

Eessõna	7
Kasutatud lühendid	8
I Avaliku teenistuse põhiterminid	9
II Ametniku teenistusse võtmine	15
2.1. Ametniku teenistusse nimetamine	15
2.2. Ametniku teenistusse astumise nõuded ja piirangud	19
III Ametniku õigused ja kohustused	23
3.1. Ametniku kohustused	23
3.1.1. Ametniku üldised kohustused	23
3.1.2. Ametniku varaline vastutus	29
3.1.3. Distsiplinaarmenetlus ametniku kohustuste rikkumisel	31
3.2. Ametniku õigused	37
3.2.1. Ametniku palk	37
3.2.2. Ametniku tööaeg	44
3.2.3. Ametniku õigus puhkusele	45
3.2.4. Ametnikule ettenähtud hüvitised	53
3.3. Ametniku areng ja koolitamine	59
3.4. Ametnikueetika	62
IV Teenistussuhte lõppemine ja lõpetamine	65
4.1. Teenistussuhte lõppemine või lõpetamine ametniku algatusel	65
4.2. Teenistussuhte lõpetamine valimiste korral	66

4.3. Teenistussuhte lõpetamine tähtaja möödumise tõttu	66
4.4. Teenistusest vabastamine ametiasutuse algatusel	67
4.4.1. Teenistusest vabastamine koondamise tõttu	67
4.4.2. Katseaja ebarahuldavad tulemused	70
4.4.3. Teenistusest vabastamine ettenägematute asjaolude tõttu	71
4.4.4. Teenistusest vabastamine töövõime vähenemise tõttu	71
4.4.5. Teenistusest vabastamine distsiplinaarsüüteo tõttu	73
4.4.6. Teenistusest vabastamine takistuste tõttu	74
4.5. Teenistusest vabastamise piirangud	75
V Teenistussuhtest tulenevate vaidluste lahendamine	77
VI Üleminek uuele ATSile ja kehtivuse kaotanud vATSi mõjud	79
VII Olulised muutused endistele ametnikele, kes jätkavad töötajana töölepingu alusel	83
Lõppsõna	88
Kasutatud kirjandus ja õigusaktid	90

Eessõna

1. aprillil 2013 jõustus uus avaliku teenistuse seadus (edaspidi ATS). ATS muudab senist ametnike ametisse nimetamise süsteemi ning täpsustab ametnike teenistusalaseid kohustusi ja õigusi. Oluline on see, et ametniku staatus ei fikseerita tema ametikoha järgi (karjäärisüsteem), vaid selle järgi, kas teenistusse võetud isik täidab avaliku võimu teostamisega seotud ülesandeid või mitte.

Õppevahend käsitleb ametniku õigusi ja kohustusi ATSi kohaselt. Võimaluse korral on uue seadusega sätestatud võrreldud kehtivuse kaotanud avaliku teenistuse seaduses (edaspidi vATS) sätestatuga. Kus võimalik ja vajalik, käsitleb õppevahend ka ametniku ja töötaja vahelisi erinevusi ja sarnasusi.

ATSi lähendab ametniku õiguste ja kohustuste regulatsiooni töölepingu seaduse regulatsioonile ja ametniku osa õigusi ja kohustusi on töötaja omadega sarnased. Mõned töölepingu seaduse (edaspidi TLS) sätted, mis ATSi on üle võetud, on juba praktikas rakendamist leidnud ning seaduse jõustumise algperioodil on kasulik teada, kuidas TLS ja selle rakendamise praktika teatud probleeme on lahendanud.

Õppevahend on mõeldud selleks, et aidata asjast huvitatuid avaliku teenistuse olulisematest aspektidest ülevaadet saada. Õppevahendit on võimalik kasutada näiteks avaliku teenistuse alaste kursuste korraldamisel.

Kõiki õigusakte on kasutatud seisuga 1. aprill 2013.

Soovin siiralt tänada Mall Grambergi, kes retsenseeris käsikirja ning tegi asjakohaseid ettepanekuid.

Olen tänulik kriitika ning tähelepanekute eest. Neid on võimalik saata e-posti aadressil gaabriel.tavits@ut.ee.

Gaabriel Tavits

Tartu-Helsingi, märts 2013

Kasutatud lühendid

vATS – avaliku teenistuse seadus 1995

ATS – avaliku teenistuse seadus 2012

TLS – töölepingu seadus

I Avaliku teenistuse põhiterminid

ATSi¹ kohaselt töötavad avalikus teenistuses **ametnikud** ja **töötajad**. Neid mõisteid ei defineerita ATSi positsiooni kaudu karjäärisüsteemis, vaid ülesannete kaudu. Definitsioonid sõltuvad sellest, missugust avaliku võimu funktsiooni inimene täidab. vATSi definitsioonid põhinesid seevastu eelkõige positsioonil ja ametikohal, vähem ülesannetel. Sellisel lähenemisel oli mõju omakorda muudele valdkondadele. Näiteks kollektiivse töötüli lahendamise seaduse kohaselt ei sätestatud streikimise keeldu lähtuvalt sellest, kes olid teenistuses ametnikuna, vaid keeld oli asutusepõhine (valitsusasutused ja kohaliku omavalitsusüksuse asutused).² ATSi §s 7 lg 3 on küll kirjas, mis tegevused avaliku võimu hulka kuuluvad, kuid loetelu lõplikult fikseeritud ei ole. Ametnikuks saab isikut nimetada ka siis, kui tegemist on niisuguse tegevusega, mida ametiasutus ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse. vATSi olid ametniku teenistuskohad seaduses sätestatud ning see ei jätnud võimalust, et ametniku mõiste oleks lahtine ning sõltunuks suurel määral ametiasutuse suvast.³

Ametnik saab asuda vaid sellisele ametikohale, mis on ametiasutuse koosseisus olemas ja ametnikku saab ametisse nimetada üksnes siis, kui ametiasutuse koosseisus on vastav ametikoht ette nähtud.

1 Avaliku teenistuse seadus – RT I 20.12.2012, 8 ...26.03.2013, 3.

2 § 21 lg 1, kollektiivse töötüli lahendamise seadus – RT I 1993, 26, 427.

3 Ametniku definitsiooni kohta vt E. Sarapuu. Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus. Õiguskeel nr 2, 2012, lk 1–9. Avaliku teenistuse üldistest arengutest vt M. Tõniste, S. Reinsalu. Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu põhivalikud – Juridica VIII/2010, lk 606–616.

Teisisõnu – kui kedagi soovitakse ametisse nimetada ametnikuna ja luua avaliku võimu teostamise vajadusega ametikoht, tuleb muuta ametiasutuse ametikohtade koosseisu. Alles siis on võimalik ametnikku ametiasutuse vabale ametikohale teenistusse nimetada. Ametnik ei tohi osaleda streikides ja muudes kollektiivsetes aktsioonides. Ametniku positsioon erineb võrreldes töötaja omaga ka selle poolest, et koondamise korral saab ametnikule pakkuda vaid vaba ametikohta. Kui vaba ametikohta ei ole, tuleb ametnik teenistusest koondada ning maksta talle kõik ettenähtud hüvitised. Kui ametnik puudub teenistusest näiteks puhkuse ajal, saab teda asendada ainult ametnik.⁴ Teenistusse võtmisel on piirang ka elukaaslasele, st vahetult üksteist kontrollitavatel ametikohtadel ei tohi töötada elukaaslased.

Ametiasutuse mõistet ATS ei muutnud. Ametiasutus on riigieelarvest või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav institutsioon, kelle ülesanne on avaliku võimu teostamine.⁵

Avalikus teenistuses töötaja on isik, kes töötab töölepingu alusel ning keda saab töölepingu alusel tööle võtta töötajale ettenähtud töökohtadele. Nii nagu ametiasutuse koosseisus peavad olema ametikohad, peavad ametiasutuse koosseisus olema olemas ka töökohad. Kui soovitakse töötaja tööle võtta, kuid ametiasutuse koosseisus töökohta ei ole, tuleb ametiasutuse koosseisu muuta, töökoht luua ning alles pärast seda on võimalik uue töötajaga tööleping sõlmida. ATSi § 7 lg 4 sätestatakse näidisloetelu ülesannetest, mida on võimalik täita töölepingu alusel.⁶ Loetelu ei ole aga lõplik, kuna iga kord tuleb hinnata, kas tööle võetud isik täidab avaliku võimu ülesandeid või mitte. Näiteks võib küsida, kas hankespetsialist töötab töölepingu alusel või ta võetakse teenistusse ametnikuna. Vastus sõltub suuresti sellest, kas hankespetsialist valmistab ette hankekomisjoni tegevust ja tagab selle

4 Erisus on lubatud kohalikele omavalitsustele. Nimelt kohalikel omavalitsustel on lubatud erandkorras puuduvat ametnikku asendada ka töötajaga. Vt § 54, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus – RT I 1993, 37, 558 ...RT I 28.12.2012, 6.

5 Võrreldes vATSi-ga ei ole ATSi tähenduses ametiasutused enam Kaitseliit ja kohaliku omavalituste liitude büroo, vt ATS § 114.

6 Nt on võimalik töölepingu alusel tööle võtta raamatupidajaid, personalitöötajaid, infotehnoloogiaspetsialiste, hankespetsialiste. Vt ATS § 7 lg 5.

tehnilise teenindamise või teostab ta avalikku võimu – suhtleb hankel osalejatega ja määrab hanke tingimusi. Erandina tuleb silmas pidada, et töölepingu alusel töötavad kõik nn poliitilised nõunikud (peaministri, ministri, vallavanema, linnapea jne nõunikud). Kuigi nad võivad mõnes tööloigus ka avalikku võimu teostada, sõltub nende töö sellest, kui kaua on näiteks minister või vallavanem ametis.

Ametnike teenistussuhteid reguleerib üldseadusena ATS, peale selle TLS (puhkuste regulatsioon), võlaõigusseadus (viiviste arvestamise tasude maksimisega viivitamise korral), haldusmenetluse seaduse (halduslepingu sõlmimine ressursimahuka koolituse tagamiseks, aga samuti avaliku teenistuse toimimiseks (kõrvaltegevuse piirangud, distsiplinaarkaristuse määramine, ametiasutuse töö korraldamine jne) vajalike mitmesuguste haldusaktide vormistamine). Peale eelmainitud seaduste tuleb arvestada ka sellega, et Vabariigi Valitsus võib nii ametnikele kui ka ametnike teenistusalaste suhete korrastamiseks kehtestada teatud ulatuses lisanõudeid. Lisanõudeid võivad puudutada näiteks ametnike töökogemust, võõrkeelte oskust, haridust. Samuti saab Vabariigi Valitsus kehtestada ametnike koolituskorra ning ametnike värbamise ja valiku korra. Kohalike omavalituste tasandil saavad kohaliku omavalistuse volikogud ametnikele lisanõudeid kehtestada.

ATSigna ei ole enam ette nähtud kohusetäitjaid ega ka koosseisuväliseid teenistujaid. Koosseisuväliseid teenistujad olid niisugused ametikohad või töökohad, mida sai täita erakorraliselt või teatud tähtsajalise ülesande täitmiseks. Kuna koosseisuväliste teenistujate puhul sai ametnikke ilma avaliku konkursita teenistusse võtta, tõi see kaasa olukorra, kus ei olnud võimalik mõista, kas isikuid võetakse ametnikuna teenistusse konkursiga või ilma. Et sellist olukorda välistada, on ATSigna järgitud põhimõtet, et nii ametnikud kui ka töötajad saavad avalikus teenistuses töötada üksnes siis, kui ametiasutuse koosseisus on neile konkreetne töökoht ette nähtud.

ATS ei reguleeri kõiki avaliku teenistuse valdkondi ülipõhjalikult. ATS on üldseadus, mis jätab võimaluse eriteenistuseks ja teatud eritingimuste kehtestamiseks avalikus teenistuses. Eriteenistuste puhul

tuleb seega ennekõike teha kindlaks, kuidas eriseadused vastavaid valdkondi reguleerivad ning reguleerimata küsimustes tuleb järgida ATSi üldist regulatsiooni.

Teenistused, mille puhul tuleb lähtuda eelkõige eriseadusest, on järgmised.

1. Teenistus kohaliku omavalitsusüksuses (valla- või linnavalitsus, valla- või linnavolikogu kantselei). Teatud ametnike puhul kehtivad erisätted on ette kirjutatud **kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses**⁷ (nt erisoodustuste võimalused ametnikele, ametnike töötajatega asendamise kord juhuks, kui vajalikku arvu ametnikke kohalikus omavalitsuses ei ole).
2. Politsei- ja piirivalveteenistus on reglementeeritud **politsei ja piirivalve seadusega**⁸. Seaduse erinõuded on seotud teenistusse astumise erisustega ning puudutavad töö- ja puhkeaja regulatsiooni, distsiplinaarmenetlust ja distsiplinaarkaristuse määramist.
3. Teenistus prokuratuuris on sätestatud prokuratuuri seaduses⁹. See sätestab prokuröride teenistusse nimetamise nõuded, teenistusülesannete eripärad ning distsiplinaarvastutuse ja teenistustest vabastamise erisused.
4. Teenistus vanglasüsteemis on sätestatud vangistuseseadusega¹⁰. Selle seadusega nähakse ette nõuded vanglaametnike teenistusse võtmiseks, teenistuskohustuste ning teenistusest vabastamise eripärad. Muuhulgas antakse nimetatud seadusega võimalus kehtestada vanglatöötajate eetikakoodeks.
5. Kohtunike ja kohtuametnike puhul tuleb arvestada erinõuetega, mis tulenevad **kohtute seadusest**¹¹. Seadusega on sätestatud distsiplinaarvastutuse erinõuded ning erisused nii töö- ja puhkekajas kui ka puhkuse regulatsioonis puudutavad eelkõige kohtunikke.

7 Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus – RT 1993,37,558...26.03.2013,6

8 Politsei ja piirivalve seadus – RT I 2009, 26, 159 ...26.03.2013, 12.

9 Prokuratuuri seadus – RT I 1998, 41, 625 ...21.12.2012, 16.

10 Vangistuseseadus – RT I 2000, 50, 376 ...21.12.2012, 17.

11 Kohtute seadus – RT I 2002, 64, 390 ...29.12.2012, 8.

6. Teenistus kaitseväes on reglementeeritud **kaitseväeteenistuse seadusega**¹². Seadus näeb ette erinõuded kaitseväe tegevteenistusele, samuti erisused teenistusülesannete täitmisel ning teenistuste vabastamise eripärad.
7. Päästjate teenistussuhte eripärad tulenevad **päästeteenistuse seadusest**¹³. Seadus reguleerib päästeteenistusse astumist, päästeteenistujate tööaja korralduse eripärasid ning teenistussuhte lõpetamisega seotud teemasid.
8. **Riigikontrolli seadus**¹⁴ ja **õiguskantsleri seadus**¹⁵ reguleerivad riigikontrolli ja õiguskantsleri kantslei ametnike teenistuse eripärasid. Need teenistused on üldiselt siiski ATSile allutatud
9. **Välis teenistuse seadus**¹⁶ reguleerib välis teenistuses töötavate ametnike teenistusse võtmist ning teenistustingimuste kujundamist puudutavaid erisusi.

12 Kaitseväeteenistuse seadus – RT I, 10.07.2012, 1.

13 Päästeteenistuse seadus – RT I 2008, 8, 57 ...26.03.2013, 14.

14 Riigikontrolli seadus – RT I 2002, 21, 117 ...29.12.2012, 12.

15 Õiguskantsleri seadus – RT I 1999, 29, 406 ...29.12.2012, 40.

16 Välis teenistuse seadus – RT I 2006, 26, 193 ...26.03.2013, 18.

II Ametniku teenistusse võtmine

2.1. Ametniku teenistusse nimetamine

Ametnik nimetatakse teenistusse haldusaktiga. Ametnikku saab ametisse nimetada üksnes siis, kui ametiasutuse koosseisus on vaba ametikoht olemas. ATSi § 26 sätestab, millist informatsiooni ametisse nimetamise haldusakt peab sisaldama. Akt 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 seaduses 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 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.

Kindlasti tuleb ametisse nimetamise haldusaktis teha viide ATSi §-s 7 märgitud ülesannetele ehk sellele, millest lähtub ametniku pädevus täita avaliku võimu ülesanded. Samuti on oluline silmas pidada, et ametisse nimetamise haldusaktiga määratakse kindlaks ka avalike ülesannete täitmise koht, milleks on reeglina kohaliku omavalitsusüksuse territoorium. Kohal on tähtsus kahel juhul – esiteks siis, kui tegemist on ametniku teenistuslähetusega ja teiseks seotuna ametniku pädevusega avaliku võimu teostamisel. Kohaliku omavalitsuse ametnik saab avaliku võimu volitusi täita reeglina sellel territooriumil, kus asub tema teenistuskohal. Ametnik on teenistuslähetuses siis, kui ta saadetakse teenistusülesandeid täitma teenistuskohast väljapoole.

Ametniku teenistusse nimetamise haldusakti puhul on oluline tähelepanu pöörata veel kahele tingimusele – ametisse nimetamise tähtajale ning katseaja kohaldamise võimalusele.

Nii nagu töölepingulises suhtes, kehtib ka avalikus teenistuses määrata ajaks loodud teenistussuhte nõue. Kui ametnik soovitakse ametisse nimetada tähtajaga, peab ametisse nimetamise haldusaktis olema näidatud selle alus ja põhjus. Samas võivad ametiasutuse koosseisus olla tähtajalised ametikohad juba ette nähtud. Kui ametiasutuse koosseisus on tähtajalised ametikohad ette nähtud, tuleb jälgida, et ametniku teenistusse nimetamise tähtaeg ja ametikoha tähtaeg langeksid kokku või et ametikoha tähtaeg oleks pikem kui ametisse nimetatud ametniku teenistustähtaeg. Kui ametikoha tähtaeg on ametniku teenistustähtajast lühem, võib see hiljem tekitada ametiasutuse jaoks keerulise olukorra, sest ametnik on nimetatud ametikohale, mille tähtaeg on möödunud. Sel juhul ei jää ametiasutusele üle muud kui tähtajaliselt ametisse nimetatud ametnik koondada, kuna ametikohta enam ametiasutuse koosseisus ei ole.

ATS toob kaasa ka ühe uue momendi – nn **ahelteenistussuhte** reguleerimise võimaluse. Ahelteenistussuhe tähendab reeglina seda, et tekib mitu tähtajalist teenistussuhet ja ametnik on teenistuses üksnes tähtajaliste teenistussuhete alusel. Kuna tähtajalist teenistussuhet peetakse siiski ebastabiilseks, on vaja reegleid, mis kehtestavad, mis

ajahetkest alates muutub ahelteenistussuhe püsivaks ehk tähtjatuks teenistussuhteks.

ATSi § 23 näeb kõnealuses küsimuses ette kaks võimalust.

Ametnik loetakse määramata ajaks ametikohale nimetatuks

- 1) kui määratud ajaks ametikohale nimetatud ametnik nimetatakse samale ametikohale määratud ajaks järjest rohkem kui kaks korda (isiku nimetamist samale ametikohale loetakse järjestykuseks, kui ametikohalt vabastamise ja ametikohale nimetamise vaheline aeg ei ületa 60 kalendripäeva) või
- 2) kui määratud ajaks ametikohale nimetatud ametniku teenistustähtaega pikendatakse rohkem kui üks kord viie aasta jooksul.

Eelnimetatud ahelteenistussuhte katkemise reegel kehtib üksnes siis, kui ametnik nimetatakse tähtjalisena ametisse olukorras, kui on vaja täita ajutise iseloomuga teenistusülesandeid, eelkõige siis, kui on tege mist ajaliselt piiritletud ülesannetega ning kui töömaht suureneb ajutiselt. Maksimaalne tähtaeg niisugusel juhul saab olla kuni viis aastat.

Eelnimetatud ahelteenistussuhte piirang ei kehti siis, kui ametnik on võetud teenistusse kellegi asendajana (nt siis kui asendatav ametnik on lapsehoolduspuhkusel). Kui ametnik on võetud teenistusse ajutiselt kellegi asendaja, võib ta teenistuses olla tähtjalise ametnikuna ka pikemat aega kui viis aastat ning samuti võib tema teenistustähtaega asendajana pikendada korduvalt, ilma et teenistussuhe muutuks tähtjatuks teenistussuhteks.

vATS ahelteenistussuhte vältimiseks meetmeid ette ei näinud.

Teine oluline aspekt, mida teenistusse nimetamisel arvestada tuleb, on **katseaja** kohaldamine. Nii nagu töölepingulistest suhetes, on ka avalikus teenistuses katseaja kestus kuni neli kuud. Katseaja pikkus tuleb otsustada ametisse nimetamisel. Töötaja katseajast erineb ametniku katseage selle poolest, et ametniku puhul saab katseaja peatada ja peatamise aja võrra hiljem pikendada. Katseage peatub siis, kui on peata-

tud ametniku avaliku võimu teostamise õigus (nt siis kui ametnik on puhkusel, ametnik on ajutiselt töövõimetu, ametnik on vahi all jne). Ametniku puhul esineb ka see erisus, et katseaja lõppedes peab ametnikule andma võimaluse osaleda katseajavestlusel. Katseajavestluse pidamine ei ole kohustuslik, kuid see võimalus peab olema tagatud. Kas ametnik seda võimalust kasutab või mitte, jääb ametniku otsustada. Katseajavestluse tulemused võivad mõjutada katseaja lõplikke tulemusi ning ka ametiasutuse otsust selle kohta, kas ametnik vabastada katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu või mitte. ATSi kohaselt katseajavestlusel otseselt mingisuguseid õiguslikke tagajärgi ette nähtud ei ole.

ATSiiga on ette nähtud ka katseaja piirangud. Üldreeglina ei kohaldata katseagega siis kui

- 1) ametnik viiakse üle teisele ametikohale teatud tähtajaks (nn rotatsiooni korras üleviimine),
- 2) ametnik viiakse tähtajatult üle teisele ametikohale näiteks siis, kui ametnik koodatakse või ta tuleks ettenägematute asjaolude tõttu teenistusest vabastada),
- 3) määratud ajaks ametisse nimetatud ametnik nimetatakse samale ametikohale uueks tähtajaks.

Loetletud juhtudel on katseaja kohaldamata jätmine põhjendatud, kuna teisel ametikohal jätkamine toimub erakorraliste asjaolude tõttu ning ametnik on suutnud ennast pädeva ametnikuna juba piisavalt tõestada.¹⁷

Ametniku teenistuskohale nimetamisel on olulisel kohal **avaliku konkursi** korraldamine.

Ametnike valimine toimub üldjuhul avaliku konkursi korras. Kehtivuse kaotanud avaliku teenistuse seaduse üks nõrk külk oli see, et esines piisavalt võimalusi avaliku konkursi vältimiseks. Kuigi ATS näeb ette, et vaba ametikoht täidetakse avaliku konkursi korras, ei pea see

¹⁷ Katseagega ei kohaldata ka teatud kõrgematele ja eriliiki ametnikele, nagu nt valitsusasutuse juhile, riigikantsleile direktorile, võrdse kohtlemise volinikule jne, vt ATS § 24 lg 4.

nii alati olema. Avalikust konkursist saab loobuda, kui on otstarbekas välja kulutada sisekonkurss või kui on võimalik ametikoht täita tähtajalise üleviimise teel. Konkursi korraldamise aeg ei tohi olla lühem kui 14 kalendripäeva, kuna ATSi § 14 kohaselt peab kandidaatidel olema võimalus esitada dokumente vähemalt 14 kalendripäeva. Ametikohtale asumise ettepanek tehakse sellisele konkursi korras leiitud kandidaadile, kelle haridus, töökogemus ning teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele kõige paremini. Kui kandidaate on rohkem kui üks, võib ametiasutus koostada kandidaatidest pingerea. Pingereast on eelkõige kasu siis, kui kõige paremaks osutunud kandidaat loobub ametisse astumisest, haldusakt tema nimetamise kohta tunnistatakse kehtetuks või ametnik vabastatakse katseajal ebarahuldavate tulemuste tõttu. Niisuguses olukorras võib ametiasutuse juht 150 kalendripäeva jooksul alates konkursi võitnud ametnikule ametisse asumise ettepaneku tegemise kuupäevast teha ettepaneku ametisse asumiseks paremuselt järgmisele kandidaadile.

Kui aga konkursile ei laekunud ühtegi sobivat avaldust, saab konkursi tunnistada luhtunuks. Otsus selle kohta tuleb teha hiljemalt 120 kalendripäeva jooksul alates konkursil osalemise tähtaja möödumisest. Kui konkurss on tunnistatud luhtunuks, saab ilma konkursi korraldamata nimetada ametikohtale sobiva kandidaadi 120 kalendripäeva jooksul alates avaliku konkursi luhtunuks tunnistamisest. Kõiki konkursil osalenud kandidaate tuleb teavitada tema kohta tehtud otsusest 14 kalendripäeva jooksul alates vastava otsuse tegemisest.

2.2. Ametniku teenistusse astumise nõuded ja piirangud

ATS näeb ette üldised nõuded, millele ametnik peab vastama. Peale ametnikule ettenähtud üldiste nõuete saab Vabariigi Valitsus kehtestada lisanõudeid.¹⁸ Eraldi pädevus lisanõuete kehtestamiseks on antud

¹⁸ Ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitatavad nõuded. Vabariigi Valitsuse 19.12.2012 määrus nr 114 – RT I, 21.12.2012, 37.

kohaliku omavalitsuse volikogudele, justiitsministrile kohtuametnike suhtes, riigikontrollile, õiguskantsleri kantseleile, riigikohtule jne.

Üldised nõuded, mida kõigi ametnike suhtes rakendatakse, on keskharidus, täielik teovõime, Eesti Vabariigi kodakondsus ja eesti keele valdamine seaduses või seaduse alusel ettenähtud ulatuses.

ATSiS on kaotatud vanusepiirangud, mis siiani kehtisid. Piirangutest loobuti seepärast, et neil (18 ja 21 aastat) puudus selge põhjendus. Sisuliselt ei suudetud selgitada, miks kohalike omavalistuste ametnik peab olema 18 ja riigiametnik 21 aastat vana. Siiski on kaudsed vanusepiirangud ATSiS sätestatud kahe kriteeriumi kaudu, mis on järgmised:

- 1) täielik teovõime, mis reeglina saabub isiku 18 aastaseks saamisel,
- 2) keskhariduse nõue, mida arvestades uusi õppekavasid on võimalik täita 19 eluaastaks, teatud juhul isegi 20 eluaastaks.

Kuigi ametnikukohad on reserveeritud Eesti kodanikele, võivad neile kandideerida ka Euroopa Liidu kodanikud. Euroopa Kohtu seisukoha järgi peab tööjõu liikumise vabadus olema tagatud ka avalikus teenistuses. Euroopa Kohtu seiskohalt vaadatuna tuleb avalikku teenistust tõlgendada võimalikult kitsalt, et tööjõu vaba liikumine oleks tagatud võimalikult laias ulatuses.¹⁹ Seda põhimõtet järgides on ka Euroopa Liidu kodanikel õigus asuda Eestis avalikku teenistusse, kui nad vastavad üldistele nõuetele (v.a kodakondsusnõue). Ametikohad, millel saab ametisse nimetada üksnes Eesti kodaniku, on nn strateegilised ametikohad, mis on seotud riigi sisejulgeoleku tagamisega, riigi juhtimisega, riigikaitse ja kohtuvõimu teostamise ja teiste strateegiliste ülesannetega (vt ATS § 14).

¹⁹ Vt Euroopa Kohtu otsus komisjon vs. Prantsusmaa, 03.06.1986, 307/84, ECJ 1986, 1725, samuti Euroopa Kohtu otsus Lawrie-Blum, 03.07.1986, ECJ 66/85, 1986, 2121. Vt ka W. Schrammel, G. Winkel. Europäisches Arbeitsrecht und Sozialrecht, Facultas WUV, 2010, lk 71–73.

Ametnik võib küll täita kõik ametnikuteenistuseks ettenähtud tingimused, kuid ametisse nimetamisel võib takistuseks saada tema varasem tegevus. Isikut ei saa ametisse nimetada, kui tal on karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest või teda on karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustumisest; kui ametnikult on kohtuotsusega ära võetud õigus töötada teatud ametikohal või tegevusalal.

Nagu ka kehtivuse kaotanud avaliku teenistuse seaduses oli sätestatud, ei saa ka kehtiva järgi vahetult kontrollitavale ametikohale nimetada lähisugulasi (abikaasa, vanaema, alaneja sugulane). Uus on ATSi see, et enam ei saa vastastikku kontrollivatele ametikohtadele elukaaslasi nimetada. Elukaaslase mõiste sissetoomisega on korruptiivsete suhete vältimiseks püütud seadustada olukorda, kus nn vabaabielus olevad isikud ei oleks alluvussuhtes. Aga kuna elukaaslase definitsioon ei ole Eesti õiguskorras välja kujunenud, võib elukaaslase kindlaks tegemine osutada keeruliseks. Samuti peab teadma, et kui elukaassuhete tekib, peab ATSi kohaselt sellest ametisse nimetamise õigust omavat isikut kohe teavitama. Olukorras, kus elukaaslased töötavad vahetus alluvuses olevatel ametikohtadel, on ametiasutustel kohustus vabastada üks elukaaslastest teenistussuhtest, et vältida niisugust olukorda, kus vahetult kontrollitavatel ametikohtadel töötavad isiklikult tihedalt seotud inimesed. Elukaaslase kindlaks tegemine võib osutada keeruliseks, sest teenistussuhtest vabastamiseks on elukaassuhet vaja tõendada. Kuigi ATS keelab vahetult kontrollitavatel ametikohtadel elukaaslaste töötamise, ei ole niisugust piirangut ette nähtud ametniku ja töötaja vahelistes suhetes. Kui vallasekretäri alluvuses töötab töölepingu alusel pearaamatupidaja ja nad on elukaaslased, siis ATSi kohaselt niisuguses alluvuses töötamine ei ole keelatud. Samas tuleb siinkohal arvestada korruptsioonivastase seadusest tulenevaid toimingupiiranguid ning seotud isikute kvalifikatsiooni.²⁰ Seega – kuigi ATS iseenesest niisugust töötamist ei keela, tuleb igas ametiasutuses korruptiivseid suhteid vältida.

20 §d 7, 10, 11, korruptsioonivastane seadus – RT I, 29.06.2012, 1.

III Ametniku õigused ja kohustused

3.1. Ametniku kohustused

3.1.1. Ametniku üldised kohustused

ATSiga on sätestatud hulk kohustusi ametnikele. Kui võrrelda ametnikele ettenähtud õiguste ja kohustuste osakaalu, siis on ilmne, et kohustusi on õigustest rohkem. Ametnike kohustused on võimalik laiemas plaanis jagada kaheks – ametniku üldised kohustused ning ametniku üksikud kohtused, mis on ATSi konkreetselt välja toodud. Ametniku üldised kohustused tulenevad ametivandest, samuti ATSi §dest 50 ja 51 ning ametniku eetikakoodeksist. Ametnik peab täitma ka neid ülesandeid, mis tulenevad muudest õigusaktidest, samuti teenistuskoha olemusest ja teenistussuhte laadist või ametiasutuse juhi või vahetu ülemuse korraldustest.²¹

Ametniku esmane üldine kohustus on tema tegevuse seaduslikkus, mis tähendab seda, et ametniku tegevus peab vastama põhiseadusele ning muudele seadustele ja õigusaktidele. Samuti peab ametnik arvestama sellega, et ametniku teenistussuhe on avalik õiguslik **teenistus- ja usaldussuhe**. Seega peab ametnik oma tegevuses hoiduma igasugustest tegevusest, mis võiks kaasa tuua kahtlused tema usaldusväärsuses.

21 K. Lang. I. Pärnamägi. E. Sarapuu. Avaliku teenistuse käsiraamat, Tallinn 2013, lk 155 jj, kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=39856>, 02.04.2014.

Ametnik peab oma tegevuses olema erapooletu ning valima teenistusülesandeid täites niisuguse viisi, mis arvestaks igaühe õigusi ja vabadusi ning avalikku huvi parimal võimalikul viisil. Samuti peab ametnik järgima vahetu ülemuse korraldusi, mis on seadusega kooskõlas.

Ametnik peab kindlasti järgima väärrika käitumise nõuet nii teenistuses olles kui ka väljaspool teenistust ning ametnik peab hoiduma tegevusest, mis diskrediteerib teda ametnikuna või kahjustab ametiasutuse mainet. Nõue tähendab seda, et ametnik peab oma positsiooniga arvestama kogu aeg, näiteks puhkuse ajal või muudes ühiskondlikes tegevustes (osaledes korteriühistu juhatuse või spordiklubi tegevuses).²²

Kuna ametnik on teenistus- ja usaldussuhtes ja ta kohustub olema truu oma ametile ja ametiasutusele, on ametiasutuse kohustus seista hea ametniku teenistusalaste huvide eest, muuhulgas tagada teenistusülesannete täitmiseks sobivad tingimused. Seega peab ka ametiasutus tegema kõik selleks, et kaitsta ametnike huve ning käituma ametnike suhtes lojaalselt.²³

Ametnike kohustuste vahetu allikas on **ametijuhend**. Ametijuhend on oluline dokument, kuna selle dokumendi sõnastusest ja sisust sõltub, mida ametiasutus saab ametnikult nõuda ning kas teatud lisaulesannete eest on ametnikul õigus saada lisatasu või on lisatasukomponent juba põhipalga sees (nn kõrgendatud põhipalk).

22 Sisuliselt võib see tähendada olukorda, kus nt korteriühistu koosolekul osaledes võib keegi koosolekul osalejatest esitada ametiasutuse juhile kaebuse selle kohta, et ametnik ei käitunud ametnikupositsioonile vastavalt. Kui ametiasutuse juht leiab, et ametnik ei ole käitunud ametnikule kohaselt, võib see halvimal juhul kaasa tuua ametnikuga teenistussuhte lõpetamise teenistuskohustuste olulise rikkumise tõttu.

23 Avaliku teenistuse töötajatele on samuti ette nähtud üldine lojaalsuskohustus (vt TLS § 15), mis seisneb selles, et ühelt poolt tööandja peab tegema kõik, et töötajal oleks tööandja juures hea töötada ning teiselt poolt peab ka töötaja tegema endast kõik, et mitte halvustada tööandja mainet. Samas on ametnikule ette nähtud vääriskohustus töötaja lojaalsuskohustusest märksa rangem.

ATSi kohaselt määratakse ametijuhendis peاسجالikult kolm komponenti:

- 1) ametikoha teenistusülesanded;
- 2) ametniku haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele kehtestatud nõuded;
- 3) summeeritud tööaja, valveaja või öötöö kohaldamise korral sellekohane mäрге.

Kui ametijuhendiga on valveaeg kehtestatud, siis peab ametnik valveaja ühepoolse kehtestamise võimalusega arvestama. Kui valveaega ametijuhendis ei ole, saab valveaega kehtestada üksnes siis, kui ametnik on selleks kirjaliku nõusoleku andnud.

Ametiasutus võib nõuda teenistusülesannete täitmist ööajal või riigipühäl, kui see kohustus on ametijuhendis või kui erakorralistest asjaoludest tulenevalt tuleb neid ülesandeid täita viivitamata. Muul juhul peab selleks olema ametniku nõusolek. Kui nõusolekut ei saada, ei ole õiguspärane kohustada ametnikku töötama öösel ja riigipühäl.

Ametijuhendiga peab kindlasti määratud olema ajutiselt puuduva ametniku ülesannete täitmise eest tasu maksmine. ATSi § 57 lg 4 kohaselt makstakse puuduvat ametnikku asendavale ametnikule lisaks põhipalgale lisatasu siis, kui asendamine ei tulene ametijuhendist või tingib võrreldes ametijuhendis kindlaks määratudle töökoormuse olulise suurenemise. Seega, kui asendamine on ametijuhendis ette nähtud, ei pea ametnikule lisatasu maksuma. Arvestada tuleb aga kindlasti sellega, keda ja mis ulatuses ametnik asendab. Kui näiteks kohaliku omavalitsuse üksuses peab vallasekretär asendama korraga kolme ametnikku ja see kohustus on ametijuhendis ette nähtud, ei pea talle teoreetiliselt lisatasu maksuma. Kuid niisugusel juhul on ilmne, et oma põhitööks jääb vallasekretäril vähe aega ning lisatasu maksmine sellise töökoormuse juures oleks igati mõistetav ja vajalik.

Üldjuhul ei ole ametniku nõusolekut tarvis, kui ametijuhendit soovitakse muuta mitte olulistes punktides (nt teenistusülesannete konkretiseerimine, teenistusülesannete täitmisega seotud kõrvalülesannete

konkretiseerimine jne). Teatud muudatusi saab siiski teha vaid ametniku nõusolekul. Kui ametnik nõusolekut ei anna ja sellele vaatamata ametijuhendit muudetakse, loob see olukorra, kus ametnikul tekib õigus nõuda enda koondamist. Nimetatud õigus on uus, sest ei kehtiv tööõigus ega senine avaliku teenistuse õigus ei tunne ametniku ega töötaja subjektiivset õigust nõuda enda koondamist. Siiani on see võimalus olnud vaid ametiasutuse (tööandja) pädevuses.²⁴

ATSi § 52 lg 3 kohaselt ei saa ametijuhendit muuta ilma ametniku nõusolekuta siis, kui

- 1) teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuded muutuvad oluliselt;
- 2) ametijuhendis määratud teenistusülesanded muutuvad oluliselt;
- 3) ametniku tööaja korraldus muutub seetõttu, et ametijuhendis muudetakse summeeritud tööaja, valveaja või öötöö kohaldamist;
- 4) oluliselt suureneb teenistusülesannete maht;
- 5) teenistusülesannete muutmise tõttu väheneb põhipalk.

Nagu eelpool mainitud, kuulub ametniku kohustuste hulka täita vahetu ülemuse ja ametiasutuse juhi antud seadusega kooskõlas olevaid korraldusi. Samuti on ametnik kohustatud täitma vahetu juhi antud ühekordseid teenistuskohustusi, mille täitmise kohustus ei tule ei ametijuhendist ega õigusaktidest. Kuigi ATS ei näe ette niisuguste ülesannete täitmise eest lisatasu maksmist, tuleks selleks siiski võimalus leida. Ühekordseid teenistusülesandeid saab ametiasutus anda olukorras, kui ametiasutuse töökoormus on ajutiselt suurenenud või kui selleks on hädavajadus.

²⁴ Riigikohus on rõhutanud, et ametijuhendi järkjärgulised muudatused ei tohi viia olukorrani, kus niisuguste muudatuste kaudu muudetakse teenistussuhte mõnda elementi märgatavalt ning muudatused ei seisne pealtnäha ebaoluliste muudatuste tegemises. Vt riigikohtu halduskollegium, haldusasi nr 3-3-1-4-07, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-4-07>.

Kuigi ametnik peab täitma vahetu ülemuse seaduslikke korraldusi, on ametnikule tagatud võimalus mitte täita korraldusi isegi siis, kui korraldus on kooskõlas seadusega. Ametnik saab keelduda eelkõige olukorras, kui ta tervis ei luba korraldust täita või kui haridus, töökogemus, teadmised ja oskused ei ole nõutaval tasemel. ATSi kohaselt saab ametnik keelduda korralduse täitmisest, kui

- 1) korraldus on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse või muude õigusaktidega;
- 2) korraldus tooks kaasa toimingupiirangu rikkumise korruptsioonivastase seaduse tähenduses;
- 3) korralduse täitmine on ametnikule tervise tõttu vastunäidustatud;
- 4) korralduse täitmine eeldab sellist haridust ja töökogemust, teadmisi ja oskusi, mida ei ole ametnikult seadusest või seaduse alusel antud õigusaktist või ametijuhendist tulenevalt nõutud.

Punktis 1 nimetatud juhul peab ametnik korralduse täitma, kui ta keeldus sellest esimesel korral, kuid korraldus antakse uuesti. Korraldust ei pea täitma üksnes siis, kui see tooks kaasa kuriteo või väärteo toimemepanemise. Kui korraldus uuesti antakse, aga ametnik ikkagi kahtleb korralduse andmise seaduspärasuses, saab ta esitada vastuväite ning sellega ta vabaneb korralduse täitmisega seotud tagajärgede eest vastutamisest. Kui ametnik keeldub punktides 2–4 kirjeldatud juhtudel ka korduval nõudel korralduse täitmisest, võib ta jätta korralduse täitmata, kui ta on selle kohta esitanud oma vastuväited.

Ametniku kohustuste hulka kuulub vaikimiskohustus. Vaikimiskohustus tähendab ametniku puhul seda, et nii teenistussuhte ajal kui ka pärast teenistusest vabastamist ei tohi ametnik avaldada talle teenistuse tõttu teatavaks saanud riigi- ja ärisaladust, salastatud välisteavet, teiste inimeste perekonna- ja eraellu puutuvaid andmeid ning muud asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teavet. See kohustus on sarnane töötajale ettenähtud ärisaladuse hoidmise kohustusega, kuid sõltuvalt avaliku teenistuse spetsiifikast ei ole ametnike puhul tegemist ainult ärisaladuse hoidmise kohustusega, kohustus on ulatuslikum.

Ametnik peab järgima samuti teavitamiskohustust. ATSi tähenduses hõlmab see kahte kohustust.

1. Ametnik peab ametiasutust informeerima lapsehoolduspuhkusest naasmisest vähemalt 14 kalendripäeva ette.²⁵
2. Ametnik peab ametiasutust viivitamatult informeerima olukorrast, kui esinevad asjaolud, mis takistaksid teda teenistusse võtmast. Kui kohustus jäetakse täitmata, toob see ametnikule kaasa kahju hüvitamise kohustuse selles ulatuses, mille eest ta sai palka, kuigi ei oleks tohtinud teenistuses olla. Kahju hüvitamise kohustust ei ole siis, kui tegemist on vahetult kontrollitava ametikohtadega ning tegemist on elukaaslastega.

Ametnik on kohustatud järgima tegevuspiiranguid. ATSi ega korruptsioonivastases seaduses ei ole loetelu nende kõrvaltegevuste kohta, mis on ametnikule keelatud. ATS lähtub ideest, et ametnikule on lubatud igasugune kõrvaltegevus, kui ametiasutus ei ole seda vastava haldusaktiga piiranud. Ametisse nimetamise õigusega isik saab kõrvaltegevuse osaliselt või täielikult keelata siis, kui kõrvaltegevusele kuuluv tööjõu maht või laad takistab korrapärast teenistusülesannete täitmist või kõrvaltegevus toob kaasa teenistuskohustuste rikkumise. Et ametiasutus saaks otsustada, kas konkreetse ametniku kõrvaltegevused piirata või mitte, peab ametnik ametiasutust sellest esimesel võimalusel informeerima.

ATSi järgi on ametnikul keelatud järgmised tegevused.

1. Teha vahetult ja püsivalt järelevalvet iseenda või endaga seotud isiku üle.
2. Saada tulu kõrvaltegevusest, kui sama tegevus kuulub tema teenistusülesannete hulka. Keeld ei kehti teadusliku ja pedagoogilise tegevuse kohta, kui ametnik on sellest teatanud.

²⁵ Seejuures on oluline, et TLS annab samasuguse kohustuse, kuid peale tööle naasmise peab töötaja teavitama tööandjat 14 kalendripäeva ette, kui töötaja soovib lapsehoolduspuhkusele minna (vt TLS § 62 lg 2). Etteteatamise kohustus annab tööandjale võimaluse planeerida oma tegevust ning leida asendaja.

Teenistusest vabastatud ametnik ei tohi ühe aasta jooksul alates vabastamise päevast olla seotud juriidilise isikuga, kelle üle ta viimase aasta jooksul vahetult või püsivalt järelevalvet tegi.

Ametnik on kohustatud järgima ametiasutuse töökorraldust. ATS annab ametiasutuse juhile või tema volitatud isikule õiguse anda teenistusalaseid akte. Aktidega kindlaks määratavad tingimused on järgmised:

- 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.

Ametnikel on õigus loetletud tingimuste kehtestamisel kaasa rääkida. Kui ametiasutus on aktide eelnõud ette valmistanud, saadetakse need tutvumiseks ametnikele või nende esindajatele vähemalt 14 kalendripäeva enne nende kehtestamist. Ametnikel või nende esindajatel on õigus teha ettepanekuid ja esitada oma seisukohti, kuid need on ametiasutusele soovituslikud.²⁶

3.1.2. Ametniku varaline vastutus

Ametnik peab ametiasutuse ning ametniku kasutusse antud vara ja vahendeid kasutama heaperemehelikult ja sihipäraselt. Kui seda

²⁶ ATS ei sätesta, milline on aktide õigusjõud siis, kui neid ametnikele tutvumiseks ei esitata. Siinkohal tuleb asuda seisukohale, et juhul, kui ametiasutus ei esita neid akte ametnikele tutvumiseks, on ikkagi võimalik neid akte kehtestada. Ametnik saaks hiljem vaidlustada nende aktide õigusvastasust, kuid nimetatud aktide kehtetuks tunnistamine on vaieldav.

kohustust rikutakse, võib peale distsiplinaarvastutuse kaasneda ka varaline vastutus.

Kui ametnik on teenistuskohustuste süülise rikkumisega tekitanud ametiasutusele varalist kahju, on ta kohustatud selle kahju hüvitama. Kui ametnik on kahju tekitanud tahtlikult, on ta kohustatud tekitatud kahju hüvitama täies ulatuses. Kui ametnikohustuste rikkumine on toimunud hooletuse või raske hooletuse tõttu, sõltub hüvitatava kahju suurus mitmesugustest asjaoludest, kuid ametniku vastutus on piiratud kuuekordse põhipalgaga.²⁷ Kui ametnik on ametiasutusele kahju tekitanud, tehakse talle kahju hüvitamiseks ettepanek. Ettepanek tuleb teha kolme kuu jooksul alates sellest, kui ametisse nimetamise õigust omav isik sai või pidi teada saada kahju tekitamisest. Ametnikule peab olema antud aega 14 kalendripäeva, et ta saaks nimetatud kahju hüvitamise ettepanekule vastata. Kui ametnik keeldub tekitatud kahju hüvitamisest, on ametiasutusel õigus pöörduda kohtusse, et nimetatud kahju ametnikult sisse nõuda.

Võrreldes töötajaga ei ole varalist vastutust lepinguga ette nähtud. TLSi § 75 kohaselt saab töötajaga varalise vastutuse kokkuleppe sõlmida siis, kui täidetud on järgmised tingimused.

1. Leping on sõlmitud kirjalikult.
2. Kokkulepe on ruumiliselt, ajaliselt ja esemeliselt mõistlikult töötajale äratuntavalt piiritletud.
3. Töötajale usaldatud varale on ligipääs ainult töötajal või kindlaksmääratud töötajate ringil.
4. Kokku on lepitud vastutusse rahalises ülempiiris.
5. Tööandja maksab töötajale vastutuse ülempiiri arvestades mõistlikku hüvitist.

²⁷ Võrreldes töötajatega on ametniku olukord märksa parem. Kahju hüvitamise korral hooletuse tõttu ei ole töötajatele ette nähtud mingisugust ülempiiri. Sisuliselt tähendab see olukorda, et kui töötaja on rikkunud oma kohustusi hooletuse tõttu, võib see viia selleni, et töötaja peab tekitatud kahju hüvitama täies ulatuses.

3.1.3. Distsiplinaarmenetlus ametniku kohustuste rikkumisel

Ametniku kohustuste rikkumise eest (sõltumata sellest, kas kohustused tulenevad seadusest, ametijuhendist või ametisasutuse kehtestatud aktidest) saab ametnikku karistada distsiplinaarkaristusega. Senine distsiplinaarkaristuste süsteem rajanes töötajate distsiplinaarvastutuse seadusel, mida oli olulisel määral modifitseerinud riigikohtu halduskolleegiumi praktika, mis lisas distsiplinaarmenetlusele haldusmenetluse momente.²⁸ ATS näeb teenistuskohustuste rikkumisel ette üldise distsiplinaarmenetluse. Peale ATSi võib distsiplinaarmenetluse kohta leida erisätteid ka eriseadustes, näiteks politsei ja piirvalve seaduses ning vangistusseaduses (vanglaametnike puhul). vATSi moodustas ametnike distsiplinaarvastutuse regulatsiooni segu kolmest õigusvaldkonnast – haldusõigusest (täpsemalt haldusmenetlusest), karistusõigusest ning eraõigusest. Haldusmenetlusest oli olulisel kohal isiku ärakuulamisõigus, mille juurutas riigikohus oma kohtupraktikaga.²⁹ Eraõigusest oli kasutusel töötajate distsiplinaarvastutuse seadus, mida esialgu kohaldati nii töösuhetes kui ka avalikus teenistuses, kuid uue TLSi jõustumisega jäi nimetatud seadus kehtima üksnes avaliku teenistuse jaoks. Karistusõigusest võeti üle süüteo struktuur ning kriminaalmenetlusest oluline õigus – teostada kaitseõigust ning samuti õigus olla ärakuulatud.³⁰ Kuna vATS ei näinud distsiplinaarmenetluse kujundamisel ette lähtumist karistusseadustikust, haldusmenetluse seadusest, võlaõigusseadusest, siis püüdis kohtupraktika, eelkõige riigikohtu praktika ebapiisavat reguleerimist oma otsustega kompenseerida.

Distsiplinaarmenetluse eesmärk on üldjuhul distsiplinaarsüüte kiire ja täielik avastamine, süüdlase ja süüteo põhjuste väljaselgitamine

28 Vt L. Kanger. Millest kõneleb avaliku teenistuse distsiplinaarvaidluste alane kohtupraktika? – Juridica IX/2011, lk 674–685; samuti „Distsiplinaarvaidlused avalikus teenistuses”. Riigikohtu õigusteabe osakond. Kohtupraktika analüüs. Kättesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/1139/Teenistusvaidlused_L_Kanger.pdf.

29 Vt riigikohtu halduskolleegium, haldusasi, nr 3-3-1-72-10 p 22, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-72-10>.

30 Vt L. Kanger, *op. cit.* lk 676–677.

ning õige distsiplinaarkaristuse määramine. Nimetatud eesmärki on võimalik saavutada üksnes siis, kui distsiplinaarmenetlus on korra- kohane.

ATSi jõustumisega on distsiplinaarmenetlusega seonduv koondatud ATSi ning distsiplinaarmenetlus on viidud sarnastele alustele haldus- menetlusega. Teenistuskohustuste süülise rikkumise eest on võimalik ametnikule määrata kolme liiki distsiplinaarkaristusi. Need on

- 1) noomitus,
- 2) põhipalga vähendamine kuni 30% kuni kuueks kuuks,
- 3) teenistusest vabastamine.

Distsiplinaarmenetluse algatab ametisse nimetamise õigust omav isik käskkirja või korraldusega.³¹ Distsiplinaarmenetlust saab alga- tada, kui on teada faktilised asjaolud distsiplinaarsüüteo toimepa- nemise kohta ja on põhjendatud alus arvata, et distsiplinaarsüüteo alus on oluline teenistuskohustuste rikkumine. Kehtib üldine põ- himõte, et süüteomenetlust ei saa süüdistatava seljataga alustada – distsiplinaarmenetluse alustamisest tuleb ametnikku informee- rida. Ametnikule peab olema tagatud reaalne võimalus distsipli- naarmenetluses oma õigusi kaitsta. Õiguste kaitse tagamiseks tuleb isikule teada anda, millistes rikkumistes teda süüdistatakse ning tal peab olema võimalus väidetava süüteoga seotud teabega tutvuda.³²

Distsiplinaarmenetluse läbiviimise õigus on distsiplinaarmenetluse algatajal, kes võib selleks kellelegi teisele ka volituse anda. Seega saab

31 ATSi käsiraamatu ja seletuskirja kohaselt ei loeta niisugust käskkirja või kor- raldust haldusaktiks ja seega seda vaidlustada ei saa (vt K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse käsiraamat, Tallinn 2013, lk 217, seisuga 14.01.2013 kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=39856>, 02.04.2013). ATS teeb siinkohal vahe sisse – kui seadus näeb ette haldusakti andmise, siis on tegemist haldusaktiga, mida saab vaidlustada. Kui ATS näeb ette üksnes käskkirja või korral- duse andmise, siis ei ole tegemist haldusaktiga ja seda vaidlustada ei saa. Siinkohal jääb arusaamatuks, missugusel teoreetilisel või praktilisel alusel niisugune eristami- ne on ette võetud.

32 Vt riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-46-12, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-46-12>.

distsiplinaarmenetluse läbi viia ka töölepingu alusel töötav personalitöötaja.³³ Distsiplinaarmenetluse käigus on oluline, et isikule tagatakse õigus õiglasele distsiiplinaarsüüteo asjaolude väljaselgitamise ja karistuse määramise menetlusele ning tal peab olema reaalne võimalus selles menetluses oma õigusi kaitsta.³⁴ Isiku ärakuulamise õigus distsiiplinaarmenetluses on riigikohtu senise kohtupraktika järgi tunnustatud isiku oluliseks õiguseks ja selle järgimata jätmist on peetud suureks menetlusveaks, millega kaasneb karistuse ebaseaduslikuks tunnistamine ja vaidlustatud käskkirja tühistamine.³⁵

Distsiplinaarkaristus tuleb isikule määrata seaduses ettenähtud aja jooksul. Karistuse määrajal on kohustus süüteoga seonduvad asjaolud õigel ajal välja selgitada ja otsustada karistuse määramine seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Selle lõppemisel on isikul alust arvata, et hiljem ei ole talle võimalik enam karistust määrata. Riigikohus on pidanud distsiiplinaarkaristuse määramise tähtaja rikkumist piisavaks aluseks, et vaidlustatud käskkirja õigusvastaseks tunnistada.³⁶

Distsiplinaarmenetluse läbiviija koostab distsiiplinaarmenetluse kokkuvõtte. Kokkuvõttes tuleb välja tuua, mille seisnes teenistuskohustuste rikkumine, asjas kogutud tõendid, distsiiplinaarsüüteo kirjeldus ning toimepanemise aeg ja koht, samuti ettepanek karistamise kohta, karistuse liigi kohta või karistamata jätmise kohta. Distsiplinaarkaristuse kokkuvõtte tuleb ametnikule edastada enne karistuse määramist, üldjuhul allkirja vastu. Kui allkirja pole võimalik võtta, siis tuleb kok-

33 Distsiplinaarkaristuse saab ikkagi määrata isik, kellel on ametniku staatus ning kellele on antud pädevus distsiiplinaarkaristuste määramiseks (vt § 7 lg 3 ATS).

34 Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-70-03, p 22, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-70-03>.

35 Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-72-10, p22, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-72-10>. Siinkohal tuleb märkida, et kuigi riigikohus on niisuguse põhimõtte sedastanud, ei tähenda see veel, et teenistussuhte lõpetamisel saaks ametnik kehtiva ATSi kohaselt teenistusest vabastamise käskkirja tühistada. Tühistamise õigus jääb ametnikule alles üksnes siis, kui ametnik vaidlustab muu distsiiplinaarkaristuse, mitte teenistussuhte lõpetamise.

36 Vt riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-4-02, p2, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-4-02>.

kuvõte edastada tähitud kirjana. Ametnikul ja tema esindajal on õigus tutvuda distsiplinaarmenetluse dokumentidega distsiplinaarmentluse igas etapis. Kui distsiplinaarmentluse kokkuvõte sisaldab karistuse määramise ettepanekut, on ametisse nimetamise õigust omaval isikul õigus distsiplinaarkaristus määrata. Seda tuleb teha vastavasisulisel haldusaktiga.

Karistuse määramisel tuleb arvesse võtta

- 1) süü vormi,
- 2) süüte tagajärgede raskust,
- 3) seda, kas ametnikul on kehtiv distsiplinaarkaristus,
- 4) ametniku eelnevat käitumist,
- 5) rikutud teenistuskohustuse eesmärki, sealhulgas ka seda, kas kohustus pidi vältima selliste tagajärgede saabumist, mis teenistuskohustuste rikkumisel tekkisid.

Distsiplinaarmentluses tuleb tõendeid koguda väga hoolikalt, sest distsiplinaarsüüteo tuvastamiseks ja karistuse määramiseks on neid vaja. Kuigi distsiplinaarmentluse käigus on isikul õigus olla ärakuulatud, on distsiplinaarmentluse läbiviijal õigus nõuda seletust ka teiselt ametnikult või töötajalt. Seletust saab nõuda siis, kui isik viibis süüte toimepanemise juures või isik teab distsiplinaarsüüteo asjaolusid. Nõudmisel on töötaja või ametnik kohustatud seletuse andma, seletuse andmata jätmisel rikub ta töö- või teenistuskohustust. Ametnik ei riku kohustusi siis, kui süüte toimepanemises kahtlustatavalt nõutakse teda kahjustavat selgitust või kui selgitust nõutakse tema lähikondse kohta (alanejad ja ülenejad sugulased ja lähikondsed).

Distsiplinaarkaristuse määramise haldusakt peab vastama haldusdokumentidele esitatavatele nõuetele. ATS otseseid nõudeid karistuse määramise dokumendile ei sätesta, vaid viitab asjaoludele, mida tuleb karistuse määramisel arvesse võtta. Otstarbekas on need asjaolud ka distsiplinaarkaristuse määramise dokumendis ära märkida. Senise kohtupraktika alusel on kohtud suhtunud distsiplinaarkaristuse määramise dokumendi vormistamisse rangelt. Dokumendis peab sisalduma täpne viide selle kohta, mis kohustust on ametnik rikkunud.

Piisavaks ei ole loetud viiteid ametnike üldistele kohustustele, nõutav on kohustuste konkretiseerimine muude ametniku tööülesandeid täpsemalt reguleerivate õigusaktide alusel. Samuti ei tohi süüteo kirjeldus olla üldsõnaline, see peab olema konkreetne. Kirjelduses tuleb välja tuua, millised konkreetsete teenistuskohustused ametnik täitmata jättis. Samuti tuleb ära tuua sündmuste kronoloogia ja selgitada faktilisi asjaolusid, määratleda, missuguste sündmuste toimumist või toimumata jätmist konkreetsetel isikule ette heidetakse.³⁷

Karistuse määramine on oluline kaalutusotsustus ning otsustus peab olema motiveeritud. Riigikohtu senisest praktikast on jäänud püsima põhimõte, mille kohaselt distsiplinaarsüüteo kvalifikatsioon tuleb anda dokumendis, millega karistus määratakse.³⁸ Senises kohtupraktikas on vaidluse all olnud küsimus, kas karistuse määramise asjaolud on võimalik kajastada ka muus dokumendis, mitte aga distsiplinaarkaristuse määramise dokumendis. Riigikohtu praktika järgi võib viidata ka muule dokumendile, kuid teisele dokumendile viidates peab lõppkokkuvõttes olema arusaadav, milline selles dokumendis sisalduv informatsioon kujutab endast osa haldusakti põhjendusest.³⁹ Seega nõuab senine kohtupraktika üheselt, et põhikaalutlused ja põhjendused oleksid kajastatud distsiplinaarkaristuse määramise käskkirjas, mitte aga muudes menetluskirjades. Muudele dokumentidele viitamise korral peab olema üheselt mõistetav, millistele asjaoludele ja missugustele dokumentidele viidatakse.

Distsiplinaarkaristuse määramisel on oluline arvestada põhimõttega, mille kohaselt saab määrata iga süüteo eest ühe distsiplinaarkaristuse. Võimalikud süüteod tuleb omistada õigesti. Kaalutusõiguse teostamiseks ja karistuse määramisel tuleb nõuda, et haldusorgan esitaks selgelt asjaolud ja seostaks need valitud karistusega. Taoline nõue eeldab, et käskkirjast tuleks selgesti välja, millise süülise teo või tegude eest on

37 L. Kanger. *op. cit.* lk 682.

38 Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-74-03, p14, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-74-03>.

39 Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-13-11, p10, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-13-11>.

otsustatud ametnikku karistada.⁴⁰ Olulisel kohal on samuti riigikohtu nõue, mille kohaselt tuleb siis, kui karistus on määratud süütegude eest kogumis, iga süütegu hinnata eraldi ja otsustada iga konkreetse teo asjaolude põhjal selle kvalifitseerimine.⁴¹ Riigikohus ei ole selget vastust andnud küsimusele, kas iga teo eest tuleb määrata ka eraldi karistus⁴². ATSi § 7 lg 8 kohaselt määratakse teenistuskohustuste rikkumise eest üks distsiplinaarkaristus, välja arvatud juhul, kui rikkumised on iseseisvad ega ole üksteisega sisuliselt ja vahetult seotud.

Distsiplinaarkaristus kehtib ühe aasta jooksul alates selle määramisest.

ATSi järgi ei välista ametiasutuse vahetamine distsiplinaarkaristuse määramist teenistuskohustuste rikkumise eest, mis pandi toime teises ametiasutuses. Niisuguses olukorras võib distsiplinaarmentlust tegev asutus küsida selle ametiasutuse arvamust, kelle juures distsiplinaarsüütegu toime pandi ja arvamust süülisuse ja distsiplinaarkaristuse määramisel arvestada. Arvamuses tuleb märkida

- 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 või karistamata jätmise kohta koos põhjendusega.

Distsiplinaarkaristuse määramise õigust omaval isikul on õigus ametnik distsiplinaarmentluse ajaks teenistusest kõrvaldada, kui distsiplinaarsüütegu esialgselt hinnates võib eeldada, et distsiplinaarmentluse tulemusel määratakse ametnikule karistusena teenistusest vabastamine. Teenistusest kõrvaldamine vormistatakse haldusaktiga. Kui ametnik vabastatakse teenistusest distsiplinaarmentluse ajal, makstakse talle ühes kuus 60% tema keskmisest palgast, kuid mitte vähem kui

40 Vt riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-74-03, p.14, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-74-03>.

41 Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-74-03, p 11, *op. cit.*

42 L. Kanger. *Op, cit.*, lk 684.

kehtestatud miinimumpalk. Kui haldusakt, millega ametnik teenistusest kõrvaldati, on tunnistatud kehtetuks, maksatakse ametnikule saamata jäänud palk tagantjärele võimalikult kiiresti.

Oluline on teha vahet, mis alusel ametnik teenistusest kõrvaldati. Kui ametnik kõrvaldatakse distsiplinaarmenetluse ajaks kahtlustatavana või süüdistavana kriminaalmenetluse seadustiku § 141 alusel ja kohutumäärusega, kuid kohaldamine ei olnud õigustatud, hüvitab tekitatud kahju õiguskaitseorgan.⁴³

3.2. Ametniku õigused

Ametniku õiguseid ATS palju ei anna. Peamiselt puudutavad ametniku õigused ametniku võimalust saada palka ning lisatasusid täiendavate teenistusülesannete täitmise eest. Peale selle on ametnikule tagatud õigus saada puhkust koos puhkusetasu maksimisega ning teenistusülesannete täitmiseks vajalikku koolitust.

3.2.1. Ametniku palk

Ametnikul on õigus saada teenistusülesannete täitmise eest ametipalka. Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise ajal ei maksta ametnikule palka ega muud hüvitist, v.a juhul, kui seadus ei näe ette teisiti.⁴⁴ Siinkohal tuleb silmas pidada, et erinevalt TLSist ei kasutata ATSiS terminit „töötasu”, vaid „palk”.

43 K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse käsiraamat, seisuga 14.01.2013. Tallinn 2013, lk 231.

44 Kui ametnik on valitud usaldusisikuks, tuleb talle anda teenistusest vaba aega esindusülesannete täitmiseks. Sel ajal peatub avaliku võimu teostamise õigus, kuid ametnikule tuleb säilitada usaldusisiku ülesannete täitmise aja eest keskmine töötasu. Vt §d 13, 14, töötajate usaldusisiku seadus – RT I 2007, 2, 6 ... RT I, 06.07.2012, 41.

Ametniku palk jaguneb suures plaanis kolmeks.

1. Põhipalk, mida ametnik saab tema ametijuhendis ettenähtud teenistusülesannete täitmise eest. Põhipalk on fikseeritud palga osa, mis on määratud ametikoha teenistusülesannete ning ametniku teenistusalauste teadmiste, oskuste ja kogemuste põhjal.
2. Muutuvpalk, mille maksmise üle otsustab ametiasutuse juht.
3. Seaduses ettenähtud lisatasud, mida ei arvata muutuvpalga hulka (nt ületunnitöö, valveaeg, öötöö ja riigipühal tehtav töö ning teise ametniku asendamise aja eest makstud lisatasu). ATS seab ametnikele töö- ja lisatasu maksmisel ühe piirangu – nimelt ei saa ametnikule maksta niisugust lisatasu ega muud toetust, mille maksmist ei näe ette seadus.⁴⁵

Peale ametniku põhipalga saab ametnikule maksta ka muutuvpalga. Muutuvpalgaks nimetatakse palga ebaregulaarset osa, mida saab maksta tulemuspalgana, lisatasuna täiendavate teenistusülesannete täitmise eest või preemiana erakordsete teenistusalauste saavutuste eest. Ametiasutuse juht otsustab, kas ja mis ulatuses muutuvpalga maksta. Sisuliselt saab seda teha siis, kui arengu- ja hindamisvestluste käigus on asutuse juhil kujunenud arusaam, kellele ja kui palju ning mille eest maksta. Ametniku muutuvpalgale on seatud ülempiir, see on 20 protsenti ametniku aastasest (12 kuud, sisaldades ka puhkuse aega) põhipalgast. Muutuvpalga juures on üks oluline küsimus see, kas muutuvpalga saab maksta ainult ühekordsena või on võimalik ka

⁴⁵ Probleemseks muudab nimetatud nõude kohaliku omavalituse korraldamise seadus, mille kohaselt on kohalike omavalitsuste volikogudel õigus kehtestada oma valla- või linaametnikele sotsiaalseid garantiisid (§ 22 lg 1 p 35, kohaliku omavalituse korralduse seadus, RT I 1993, 37, 558 ... RT I, 28.12.2012, 6). Siiani ei ole täpselt selgitatud, mida need sotsiaalsed garantiid peaksid endast kujutama. Ühene on seisukoht, et need ei saa olla lisatasud, mis ületavad muutuvpalga maksimaalset määra. Küll aga saaksid lisagarantiid olla nt täiendava koondamishüvitise maksmise kohaliku omavalituse eelarvest. Nii näiteks on Tallinna linnavalitsus näinud ette pikaajalise teenistusstaazi eest ühekordsed rahalised tunnustused. Niisugused tunnustused on samuti käsitletavad sotsiaalsete garantiidena kohaliku omavalituse korralduse seaduse tähenduses.

niisugune lahendus, kus muutuvpalga summa määratakse kindlaks, kuid tasutakse perioodiliselt. ATS ei keela muutuvpalga perioodilist maksmist, kuid seejuures tuleb arvestada, et muutuvpalk peab olema ebaregulaarne.⁴⁶

Samuti näeb ATS näeb ette tingimused, millal saab ametniku põhipalka muuta ühepoolset. Kui ametiasutust suurendab põhipalka ühepoolse otsusena, ei nõua see mingeid lisatingimusi, sest tegemist on ametniku jaoks soodsama otsusega.

Keerulisemaks muutub olukord siis, kui ametniku põhipalka on vaja vähendada. Sellisel juhul tuleb põhipalga ühepoolse vähendamise tingimused selgelt ja üheselt reglementeerida. ATSi § 61 lg 3 kohaselt saab ametniku põhipalka ühepoolset vähendada siis, kui ühel ajal esinevad koos kaks järgmist tingimust:

- 1) üldine majanduslangus ning ametiasutuse eelarve vähendamine on vajalik majanduskeskkonna vastu usalduse säilitamiseks;
- 2) palga vähendamine ei ületa protsenti, mille võrra ametiasutuse eelarve väheneb.

Nimetatud piirang tähendab eelkõige seda, et ametiasutuse eelarve ja ametnike põhipalga vähendamine on võimalik ja mõeldav üksnes riigi majanduse vastu usalduse taastamiseks. See põhimõte ei kohaldu, kui on tegemist kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil aset leidva majanduslangusega ning kohaliku omavalitsuse üksusel puudub võimalus põhipalga tagamiseks endisel tasemel olukorras, kui riigil tervikuna läheb hästi.⁴⁷

46 Nt Tartu linnavalitsus on kinnitanud palgajuhendi, mille kohaselt makstakse tulemuspalka ainult üks kord aastas. Niisugune lähenemine on kooskõlas muutuvpalga mõistega, et see peab olema ebaregulaarne. Vt § 11, Tartu linna ametiasutuste palgajuhend 24.01.2013 nr 82, RT IV, 01.02.2013, 20.

47 Kui pankrotti läheb valla territooriumil asuv oluline ettevõtte, kes tagas valla elanikele tööd ning oli üks peamine sissetuleku allikas vallas, ja vallas puuduvad sissetulekud, siis ei ole võimalik vallavalitsuse ametnike põhipalkasid vähendada, kui riigi üldine majanduslik olukord on hea.

Kui punktis 1 mainitud alus enam ei kehti ja ametiasutuse palgafondi suurendatakse koos ametiasutuse eelarve suurendamisega, tuleb ametiasutusel leida võimalus põhipalga taastamiseks. Ette antud tähtaega, mille jooksul peab ametipalk olema taastatud, ei ole. Kui ametiasutuse eelarve taastub, ei näe ATS ette kohustust ametnike palkasid kohe tõsta, vaid selleks tuleb leida võimalus. Kui raha on vaja suunata mujale, ei pruugi olla võimalust ka ametniku palka kohe taastada. Töötajate olukord ühepoolse töötasu vähendamise küsimuses on oluliselt parem. Töötaja töötasu saab ühepoolset vähendada TLSi § 37 alusel. Seejuures kehtib eeldus, et tööandja ei saa ettenägematutest, temast mitteolenevatest majanduslikest asjaoludest tulenevalt anda töötajale tööd kokkulepitud ulatuses. Töötaja töötasu saab vähendada kolmeks kuuks 12kuulise perioodi jooksul. Seega hiljemalt kolme kuu möödudes peab olema töötajate töötasu taastatud, sõltumata sellest, kas ametiasutuse eelarves on vahendeid või mitte.

Ametnikule töötasu maksmise erijuhtum on olukord, kui ametnik ei saa teenistusülesandeid täita lühikest aega kestva isikliku või perekondliku takistuse korral. Selles olukorras tuleb ametnikule säilitada palk mõistliku aja eest. ATSi §s 64 antud võimalus teenistusest eemale jäämiseks on ATSi seletuskirja järgi sarnane TLSi §ga 38. Reguleerimine on ATSi uus ning toob ilmselt esialgu kaasa rohkem probleeme kui kasu. Probleemikohad on järgmised.

1. Kas ametiasutus saab määratleda, mis on isiklik või perekondlik takistus?
2. Kas ametnik peab ametiasutuselt küsima luba, et teenistusest eemal olla ATSi §s 64 nimetatud tingimustel?
3. Kas ametiasutus saab ette kindlaks määrata, mis on mõistlik periood teenistusest eemal viibimiseks?⁴⁸

48 TLSi § 38 alusel on siinkohal juba kujunenud teatud põhimõtted. Nimetatud põhimõtete kohaselt ei saa tööandja täpsustada, mis on mõistlik periood, missugused on isiklikud või perekondlikud põhjused. Samuti ei saa tööandja keelata töötajal töölt lahkumast, kui tal on isiklik mõjuv põhjus selleks. Ainus võimalus, mida tööandja saab kasutada, on keskmise töötasu maksmine töötajale mõistliku aja eest.

Ametiasutus maksab ametnikule palka vähemalt üks kord kuus. Palk ja muud tasud kantakse ametniku pangakontole, kui ei ole teisiti kokku lepitud. Ametniku palgast on võimalik ilma ametniku nõusolekuta kinni pidada ametiasutuse arvel tehtavate kulude kehtestatud limiiti ületav summa ning ametnikule makstud ettemaksud. Palgast kinnipidamisel tuleb arvestada täitemenetluse seadustiku § 132 piirangutega.

Peale eelmainitu tuleb ametniku puhul arvestada keskmise palga maksmise tingimuse korruga ning puhkusetasu arvutamise korruga.⁴⁹

Ametnike puhul on oluline silmas pidada, et ametnike palgad tuleb avalikustada kord aastas, hiljemalt 1. mail. Andmed avalikustatakse avaliku teenistuse kesksel veebilehel.⁵⁰

Ametnikul ei ole õigust saada sellist toetust või lisatasu, mille maksmise võimalus ei tulene seadusest. Seadusest tulenev lisatasuvõimalus on näiteks olemas juhul, kui ametnik on kohustatud töötama eritingimustes. Eritingimustes töötamine tähendab tööd väljaspool harilikku tööaega või peab ametnik peale oma ametikohustuste täitma ka puuduoleva ametniku ülesandeid.

Ametnikul on seaduse alusel õigus saada lisatasu **valveaja** kohaldamise eest. Valveaeg tähendab seda, et ametnik peab tulenevalt teenistushuvist olema ametiasutusele kättesaadav teenistusülesannete täitmiseks väljaspool tööaega, kui niisugune kohustus on ette nähtud tema ametijuhendis. Kui valveaja kohaldamist ametniku ametijuhendis kirjas pole, saab valveaega kohaldada üksnes ametniku kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis antud nõusolekul. Ametnikule tuleb valveaja eest maksta lisatasu, mis moodustab vähemalt 1/10 tema põhipalgast. Kui ametnik seda taotleb, tuleb valveaeg kompenseerida vaba ajaga, mis peab moodustama vähemalt ¼ valveaja kestusest.

49 Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord. Vabariigi Valitsuse määrus 11.06.2009 nr 91 – RT I 2009, 31, 193 ...RT I, 11.10.2011, 8.

50 Silmas tuleb pidada ka üleminekusätet, mille kohaselt kuni 2015. aastani avalikustatakse ametnike palga andmed ametiasutuse kodulehel. Vt ATSi § 119.

Aega, mil ametnik täidab oma teenistusülesandeid, loetakse tööajaks. Lisatasu maksmisel valveaja eest ei kehti 20protsendiline muutuvpalga maksmise ülemmäär. Valveaja kohaldamisel on vajalik arvestada olulisi asjaolusid, mis võivad valveaja kasutamist ja selle kohaldamist takistada. Eelkõige tuleb arvestada rasedusega ja sellega, kui ametnik kasvatab alla kolmeaastast või puudega last.

Ametiasutus võib ametnikult nõuda teenistusülesannete täitmist väljaspool tööaega (**ületunnitöö**), kui teenistusülesanded tulenevad erakorralistest asjaoludest ja need teenistusülesanded tuleb täita viivitamata. Kui eelnimetatud asjaolusid ei esine, saab ületunnitööd nõuda üksnes ametniku nõuolekul, mis on antud kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Ületunnitööks ei loeta niisugust töö tegemist väljaspool tööaega, mis tuleneb ametniku enda vajadusest. Ületunnitöö eest on õigus saada lisatasu 1,5kordse põhipalga ulatuses või vaba aega ületunnitööga võrdses osas.⁵¹ Ületunnitöö tegemise nõudmisel tuleb arvestada järgmiste piirangutega.

1. Ületunnitööd ei saa nõuda rasedalt või isikult, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele.
2. Ületunnitöö nõudmisel peab ametiasutus arvestama muid olulisi asjaolusid, mis võiksid takistada ületunnitöö tegemist, sealhulgas asjaolu, et ametnik kasvatab alla kolmeaastast või puudega last.
3. Ületunnitöö lisatasu ei kuulu 20protsendilise muutuvpalga ülempiiri hulka.

Ametiasutus saab nõuda ametnikult ööajal töötamist või riigipühäl töötamist, kui niisugune kohustus sisaldub ametijuhendis või kui teenistusülesanded tulenevad erakorralistest asjaoludest ja neid tuleb täita kiiresti. Kui eelnimetatud asjaolusid ei esine, saab ametnikult nõuda kas ööajal töötamist või riigipühäl töötamist siis, kui ta on andnud kirja-

⁵¹ Siinkohal tuleb viidata töötaja ja ametniku kohta käivale erisusele: töötajate ületunnitöö tasustamise regulatsioon on erinev. TLSi § 44 lg 6 kohaselt saab töötaja ennekõike vaba aega ning alles siis, kui töötaja seda nõuab, tagatakse tasu maksmise 1,5kordses ulatuses.

likku taasesitamist võimaldavas vormis selleks nõusoleku. Kui ametnik töötab ööajal, saab ta lisatasuna 1,25kordse põhipalga, kui nimetatud kohustus ei ole ette nähtud tema ametijuhendis ja seda ei ole arvestatud tema palga määramisel. Riigipühäl töötamise eest saab ametnik kahekordset põhipalka. Kui ametnik seda taotleb, asendatakse raha maksmine vaba aja andmisega. Ööajal töötamise eest antakse vaba aega pooles ulatuses ööajal töötamise kestusest. Riigipühäl töötamise eest antakse vaba aega töötatud ajaga võrdses ulatuses. Eelnimetatud lisatasumäärad ei kuulu ametniku 20protsendilise muutuvpalga ülempiiri hulka. Öötöö või riigipühäl töötamise korral tuleb arvestades olulisi asjaolusid, mis sellist töötamist takistaksid. Näiteks tuleb arvestada rasedusega ja sellega, kui ametnik kasvatab alla kolmeaastast või puudega last.

Lisatasu maksmise võimalus tuleb samuti ATSi §st 57. Kui ametnik **asendab teist ametnikku** ja täidab peale oma ülesannete ka puuduva ametniku ülesandeid, makstakse ametnikule lisatasu, kui asendamine ei tule ametijuhendist või tingib võrreldes ametijuhendiga töökoormuse märkimisväärse suurenemise. Lisatasu puuduva ametniku ülesannete täitmise eest makstakse lähtuvalt asendatava ametniku põhipalgast proportsionaalselt asendavale ametnikule antud asendatava ametniku ülesannete mahuga. Puuduva ametniku asendamise eest lisatasu maksmisel ei kohaldata 20protsendilist muutuvpalga ülempiiri.⁵² Puuduva ametniku ülesannete täitmise eest lisatasu väljamõistmisel on oluline välja selgitada, kas täiendavaid teenistusülesandeid ka realselt täidetakse.⁵³

52 Ametniku asendamise puhul on oluline silmas pidada, et puuduvat ametnikku saab asendada ainult teine ametnik. Kohaliku omavalitsuse üksuses on võimalik ka olukord, kus puuduvat ametnikku asendab töötaja. Kui töötaja asendab ametnikku, peab talle selleks ajaks olema antud avaliku võimu teostamise pädevus. Ametniku asendamise ajal saab töötaja lisatasu ATSi §s 57 ettenähtud tingimustel ja korras.

53 Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-7-05, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-7-05>.

3.2.2. Ametniku tööaeg

Ametniku tööajaks loetakse niisugust aega, millal ta täidab teenistusülesandeid. Nii ametniku kui ka töötaja täistööaeg on 40 tundi nädalas ning üldjuhul on tööaeg kaheksa tundi päevas. Kui ametnik seda taotleb, on võimalik, et ametnik asub teenistusse osalise tööajaga. Peale üldise tööaja määramist näeb ATSi § 26 ette töö tegemise ajalise piirangu, mille kohaselt ametnik ei saa neljakuulise perioodi jooksul keskmiselt rohkem tööd teha kui 48 tundi.⁵⁴

Ametniku puhul on võimalik kohaldada ka summeeritud tööaja arvestust, kuid ainult ametniku nõusolekul. Summeeritud tööaja arvestuse perioodi pikkus on kuni neli kuud. Summeeritud tööaja arvestuse kohta koostab ametiasutuse tööajakava vähemalt iga kuu kohta ja see tehakse ametnikule teatavaks enne arvestusperioodi algust.

Ametnike tööaja korraldus määratakse ametiasutuse kehtestatud aktidega. Nendes aktides võidakse ka ette näha paindliku tööaja võimalust, näiteks kaugtööd.

Ametnikule tuleb anda aega einestamiseks ja puhkamiseks vähemalt 30 minutit pärast kuuetunnilist töötamist. Ametiasutus võib ühepoolselt tööajakorraldust muuta, teatades sellest ette mõistliku aja jooksul.⁵⁵

54 Töölepingu seaduse kohaselt on töötajal kokkuleppel tööandjaga võimalik teha maksimaalselt tööd kuni 52 tundi nädalas kuni neljakuulise perioodi jooksul.

55 Siinkohal tuleb viidata erinevale kohtlemisele töötajate ja ametnike vahel. Töötajate puhul saab ametiasutus muuta tööajakava ja tööaja korraldust ühepoolselt, kuid seejuures peab tööandja mõistlikult arvestama töötajate huvidega.

3.2.3. Ametniku õigus puhkusele

3.2.3.1 Ametniku põhipuhkus

Ametnikul on õigus saada puhkust ATSiS ettenähtud tingimustel ja korras. Samas viitab ATS TLSi sätetele, mis puhkust reguleerivad. AT-Sist on puhkuste asjus lähtuda vaja üksnes selles ulatuses, kus see sätestab ametnikele pikendatud põhipuhkuse. Muude puhkuseliikide ja puhkuse andmise korralduse asjus tuleb ametnike suhtes kohaldada TLSiS kehtestatud tingimusi ja korda.

Ametniku põhipuhkuse kestus on 35 kalendripäeva, kuhu ei arvata rahvus- ega riigipühi.⁵⁶

Ametnikule antakse põhipuhkust töötatud aja eest. Põhipuhkuse andmise õiguse aluseks oleva aja hulka arvestatakse lisaks töötatud ajale ka ajutise töövõimetuse aeg, puhkuse aeg (välja arvatud lapsehoolduspuhkuse ja poolte kokkuleppel antud tasustamata puhkuse aeg), samuti aeg, kui ametnik ei teostanud avalikku võimu ning muu aeg, milles pooled on kokku leppinud. Iga töötatud kalendriaasta eest on ametnikul õigus saada põhipuhkust täies ulatuses. Kui kalendriaastas on ajavahemikke, mida ei arvestata eelnimetatud aja hulka, antakse põhipuhkust võrdeliselt puhkuse andmise õiguse aluseks oleva ajaga. Teenistusse asumise kalendriaastal arvutatakse kalendriaastast lühema aja eest põhipuhkust võrdeliselt teenistuses oldud ajaga. Ametnik võib nõuda puhkust, kui ta on teenistuses olnud vähemalt kuus kuud.

Ametnik peab põhipuhkuse ära kasutama kalendriaasta jooksul. Põhipuhkust antakse osadena üksnes poolte kokkuleppel, st kui ametnik esitab vastavasisulise taotluse. Ka ametiasutus peab kaaluma, kas ta on taotlusega nõus. Kui ametnik ja ametiasutus on puhkuse andmises osade kaupa kokku leppinud, peab järgima piirangut, mille kohaselt vähemalt 14 kalendripäeva puhkust peab ametnik kasutama järjest.

⁵⁶ Rahvuspüha ja riigipühade loetelu on toodud riigipühade ja tähtpäevade seaduses, vt pühade ja tähtpäevade seadus – RT I 1998, 13, 162 ...RT I, 09.03.2011, 7.

Ametiasutusel on õigus keelduda põhipuhkuse jagamisest lühemaks kui seitsmepäevaseks osaks. Kui jooksva kalendriaasta ei ole võimalik kogu puhkust kasutada, on võimalik kasutamata puhkuseosa üle viia järgmisesse kalendriaastasse.

Põhipuhkuse nõue aegub ühe aasta jooksul arvates selle kalendriaasta lõppemisest, mille eest puhkust arvestatakse. Aegumine peatub ajaks, kui ametnik kasutab rasedus- ja sünnituspuhkust, lapsendaja puhkust ning lapsehoolduspuhkust, samuti kui ametnik on ajateenistuses või asendusteenistuses.

Põhipuhkuse aja määrab tööandja, arvestades ametniku soove, mis on mõistlikult ühitatavad ametiasutuse huvidega. Puhkuste ajakavasse märgitakse põhipuhkus ja kasutamata puhkus. Kui puhkuste ajakavasse on märgitud muud seaduses ettenähtud puhkused, siis antakse need vastavalt ajakavale. Ametiasutus koostab puhkuste ajakava iga kalendriaasta kohta ja teeb selle ametnikele teatavaks kalendriaasta esimese kvartali jooksul. Seega tuleb puhkuse ajakava teha teatavaks hiljemalt 31. märtsiks. Kui puhkuste ajakavasse ei ole puhkust märgitud, peab ametnik niisuguse puhkuse kasutamisest teatama ametiasutusele ette vähemalt 14 kalendripäeva kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Ametnik saab niimoodi puhkust kasutada eelkõige siis, kui ametiasutus ei tee puhkuse ajakava teatavaks seaduses ettenähtud aja jooksul. Selliste nõuete vältimiseks on osa ametiasutusi jaotanud puhkuse ajakava kaheks: jaanuarikuu jooksul tuleb teatada I kvartali puhkuse soovidest ning ülejäänud kalendriaasta kohta tulevad puhkusesoovid edastada hiljemalt 31. märtsiks. Taoline puhkuse ajakava jaotamine on otstarbekas, kuna see välistab hilisemad vaidlused, et puhkuse nõudeid on rikutud. Puhkuste ajakava koostamisel peab ametiasutus arvestama sellega, et osal ametnikel on õigus puhkust saada neile sobival ajal. Need isikud on

- 1) naisametnik vahetult enne ja pärast rasedus- ja sünnituspuhkust või vahetult pärast lapsehoolduspuhkust;
- 2) meesametnik vahetult pärast lapsehoolduspuhkust või naise rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal;
- 3) vanem, kes kasvatab kuni seitsmeaastast last;

- 4) vanem, kes kasvatab seitsme- kuni kümneaastast last, – lapse koolivaheajal.⁵⁷

Puhkuste ajakava on õigus muuta ametiasutuse ja ametniku vahelisel kokkuleppel.

Ametiasutusel on õigus puhkus katkestada või edasi lükata ettenägematu olulise töökorralduse hädavajaduse tõttu, eelkõige kahju tekkimise ärahoidmiseks. Puhkuse katkestamisel ametiasutuse initsiatiivil hüvitab ametiasutus puhkuse katkestamisest või edasilükkamisest tekkinud kulud. Kui puhkus katkestati või lükati edasi, on ametiasutus kohustatud andma ametnikule kasutamata jäänud puhkuseosa vahetult puhkuse kasutamist katkestava või edasilükkava asjaolu äralangemisel või poolte kokkuleppel muul ajal. Kasutamata puhkuseosa on võimalik edasi lükata ka järgmisesse kalendriaastasse. Kui ametiasutuse algatusel katkestatakse ametniku puhkus, peab ametiasutus arvestama sellega, et puhkuse katkestamisest tingitud kulutused peab ametiasutus hüvitama. Kuna ametiasutuse kulutused võivad seetõttu osutuda küllaltki suureks, peab ametiasutus hoolikalt läbi mõtlema, kas on vaja ametnikku puhkuselt tagasi kutsuda või saab ülesanded töötavate ametnike vahel ümber jaotada. Silmas tuleb pidada seda, et ametnikul on õigus nõuda kõigi kulutuste hüvitamist, mis on tema puhkuse katkestamisega seotud. Kulude hüvitamine tähendab, et ametnik peab ametiasutusele esitama kulu tõendavad dokumendid. Kui kulutused on dokumentaalselt tõendatud, peab ametiasutus need kulutused hüvitama. Seejuures ei ole ametiasutusel kaalutusõigust selles osas, kas kulutused on mõistlikud või mitte.

Ametnikul on õigus puhkus katkestada, edasi lükata või enneaegselt lõpetada ametniku isikust tulenevatel olulistel põhjustel, eelkõige

⁵⁷ Kuigi ATS viitega TLSile näeb ette teatud ametnike kategooriad, kellel on õigus saada puhkust neile sobival ajal, ei tähenda see seda, et ametiasutus peaks teatud puhkuseperioodid reserveerima üksnes nendele ametnikele. Nii on seadusega vastuolus ametiasutuse otsus, mille kohaselt ametnikud, kellel on lapsed vanuses 7–10 aastat, saavad puhkuse suvekuudel, kuid teised ametnikud, kellel lapsi ei ole või lapsed on vanemad kui 7–10 aastat, saavad puhkuse muulajal (sügisel, talvel jne).

ajutise töövõimetuse ning rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal. Ametnikul on õigus nõuda kasutamata jäänud puhkuseosa vahetult pärast puhkuse kasutamist takistava asjaolu äralangemist või poolte kokkuleppel muul ajal. Ametnik on kohustatud tööandjale teatama puhkuse kasutamist takistavast asjaolust esimesel võimalusel.

3.2.3.2 Ametnikule ettenähtud eripuhkused

Naisametnikul on õigus saada **rasedus- ja sünnituspuhkust** 140 kalendripäeva. Nimetatud puhkust saab kasutada vähemalt 70 kalendripäeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnituse tähtpäeva. Kui naisametnik hakkab kasutama rasedus- ja sünnituspuhkust vähem kui 30 päeva enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnituse tähtpäeva, lüheneb rasedus- ja sünnituspuhkus vastava ajavahemiku võrra. Rasedus- ja sünnituspuhkuse kasutamiseks vormistatakse naisametnikule sünnitusleht. Sünnituslehe alusel vabastatakse ametnik teenistusest ning tema avaliku võimu teostamise õigus peatub. Sünnituslehe alusel makstakse ametnikule hüvitist ravi-kindlustuse seaduse alusel 100% ametniku kalendripäeva keskmisest tulust. Kalendripäeva keskmine tulu arvutatakse lähtuvalt ametniku eelmise kalendriaasta tulust, mis kuulus sotsiaalmaksuga maksustamisele.

Isal on õigus saada kokku kümme tööpäeva **isapuhkust** kahe kuu jooksul enne arsti või ämmaemanda määratud eeldatavat sünnituse tähtpäeva ja kahe kuu jooksul pärast lapse sündi. Isapuhkuse eest tasutakse tema keskmise töötasu alusel, kuid mitte rohkem, kui on kolmekordne Eesti keskmine brutokuupalk andmete alusel, mis statistikaamet on avaldanud puhkuse kasutamise kvartalist arvates üleelmise kvartali kohta.

Alla 10aastase lapse lapsendajal on õigus saada **lapsendaja puhkust** 70 kalendripäeva lapsendamise kohtuotsuse jõustumise päevast arvates. Ametnikule makstakse lapse lapsendamise korral hüvitist lapsendamislehe alusel vastavalt ravikindlustuse seadusele. Hüvitise suurus

on 100% ametniku kalendripäeva keskmisest tulust, mis arvutatakse lähtuvalt ametniku eelmise kalendriaasta tulust, mis kuulus sotsiaalmaksuga maksustamisele.

Emal või isal on õigus saada **lapsehoolduspuhkust** kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni. Lapsehoolduspuhkust on õigus korraga kasutada ühel isikul. Mõlemale vanemale lapsehoolduspuhkuse vormistamine korraga ei ole lubatud. Lapsehoolduspuhkust on õigus kasutada ühes osas või osade kaupa igal ajal. Lapsehoolduspuhkusele jäämisest või lapsehoolduspuhkuse katkestamisest teatab ametnik ametiasutusele 14 kalendripäeva ette. Lapsehoolduspuhkuse õigust ei ole ametnikul olukorras, kui vanemalt on vanemaõigused ära võetud või kui laps elab hoolekandeesutuses. Lapsehoolduspuhkuse aja eest on ametnikul õigus saada hüvitist vastavalt vanemahüvitise seadusele ja lapsehooldustasu vastavalt riiklike peretoetuste seadusele.⁵⁸

Emal või isal on õigus igal kalendriaastal saada **lapsepuhkust**, mille eest tasutakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäära alusel. Lapsepuhkust saab võtta

- 1) kolm tööpäeva, kui emal või isal on üks või kaks alla 14aastast last;
- 2) kuus tööpäeva, kui emal või isal on vähemalt kolm alla 14aastast last või vähemalt üks alla kolmeaastane laps.

Puudega lapse emal või isal on peale eelmainitud lapsepuhkuse õigus saada lapsepuhkust üks tööpäev kuus kuni lapse 18aastaseks saamiseni. Selle puhkuse eest tasutakse keskmise töötasu alusel. Lapse kolmeaastaseks, 14aastaseks ja 18aastaseks saamise aastal antakse lapsepuhkust olenemata sellest, kas lapse sünnipäev on enne või pärast puhkust. Lapsepuhkuse õigust ei ole, kui vanemalt on vanemaõigused ära võetud või kui laps elab hoolekandeesutuses.

58 Vt vanemahüvitise seadus – RT I 2003, 82, 549 ...RT I, 06.12.2012, 22; riiklike peretoetuste seadus – RT I 2001, 95, 587...RT I, 22.12.2012, 18.

Erandina üldisest puhkuseaegumise reeglist, milleks on üks aasta alates puhkuse õiguse sissenõutavaks muutumisest, aegub lapsepuhkuse nõue selle sissenõutavaks muutumise kalendriaasta lõppedes. Seega tuleb lapsepuhkust kindlasti kasutada jooksva kalendriaastal ning seda ei saa üle viia järgmisele kalendriaastale.

Emal ja isal, kes kasvatab kuni 14aastast last või kuni 18aastast puudega last, on õigus saada igal kalendriaastal kuni kümme tööpäeva **tasustamata lapsepuhkust**. Tasustamata lapsepuhkuse nõue aegub selle sissenõutavaks muutumise kalendriaasta lõppedes.

Eestkostjal ja isikul, kellega on sõlmitud lapse perekonnas hooldamise leping, on õigus saada lapsehoolduspuhkust, lapsepuhkust ja tasustamata lapsepuhkust. Lapsehoolduspuhkust on samuti õigus saada lapse tegelikul hooldajal.

ATS ei näe enam ette lisapuhkuseid staaži eest. Nn staažipuhkuse andmine lõppes ATSi jõustumisega. Kui ametnikul on staažipuhkuse päevad välja teenitud, kuid ta ei ole neid siiani kasutanud, siis aeguvad väljateenitud, kuid kasutamata staažipuhkuse päevad nelja aasta jooksul alates seaduse jõustumisest.

3.2.3.3 Puhkusetasu

Ametnikul on õigus puhkuse eest saada puhkusetasu. Oluline, mida silmas tuleb pidada, on tingimus, et kokkulepe puhkuse hüvitamiseks rahas või muude hüvedega teenistussuhte ajal on tühine. Seega saab kasutamata puhkust rahas hüvitada üksnes juhul, kui teenistussuhe on lõppenud. Teenistussuhte lõppemisel on ametiasutus kohustatud hüvitama töötajale kasutamata jäänud aegumata põhipuhkuse rahas.

Puhkusele mineku eel tuleb ametnikule maksta puhkusetasu. Puhkusetasu maksmisel tuleb arvestada puhkusetasu maksmise võimalustega, mida on vähemalt kaks. Need on järgmised.

1. Puhkusetasu tuleb TLSi kohaselt maksta eelviimasel tööpäeval enne puhkusele minekut. Nimetatud võimalus on seadusest tulenev nõue ja kui pooled ei ole teisiti kokku leppinud, kuuluvad kohaldamisele seaduses ettenähtud võimalused.
2. Puhkusetasu saab poolte kokkuleppel välja maksta hiljem, kuid mitte hiljem kui esimesel tööpäeval pärast puhkusest naasmist. Selle võimaluse suhtes on ametiasutused võtnud mitmesuguseid seisukohti.

Selleks, et puhkusetasu hiljem välja maksta, on ühelt poolt vaja ametniku taotlust ning teiselt poolt peab ametiasutus sellega ka nõus olema. Kuna ATS näeb TLSi kaudu ette, et tegemist peab olema individuaalse kokkuleppega, ei saa ametiasutus üldiselt asutuses kehtestada, et puhkusetasu makstakse välja hiljem.

Puhkusetasu arvutatakse välja vastavalt keskmise töötasu ja puhkusetasu arvestamise korrale. Puhkusetasu arvestamisel on samuti võimalikud eri lähenemised sõltuvalt sellest, kuidas on ametnikule palka makstud. Kui ametniku palk on olnud kuue viimase kuu jooksul erinev, siis tuleb puhkusetasu välja arvutada arvestades puhkusetasu vajaduse tekke kuule eelneval kuuel kuul teenitud palka. Kui ametnikule on kuue kuu jooksul makstud muutumatut palka, ei pea puhkusetasu arvutama ning võib jätkata palga maksmist nii nagu seda on tehtud kuni puhkusele minekuni.

3.2.3.4 Õppepuhkus

Peale ametniku põhipuhkuse ja laste kasvatamisega seotud puhkuste tuleb arvestada ametniku õigust puhkusele seoses koolitusega. Õppepuhkuse puhul peab arvestama täiskasvanute koolituse seaduses toodud piirangute ja töötasu garanteerimise sätetega.

Sõltuvalt eesmärgist on täiskasvanute koolitus

- 1) tasemekoolitus;
- 2) tööalane koolitus;
- 3) vabahariduslik koolitus.

Tasemekoolitus võimaldab mittetatsionaarses õppes või eksternina omandada põhiharidust ja üldkeskharidust, osakoormusega läbida kutseõpet või kutsekeskharidusõpet ja osakoormusega või eksternina omandada kõrgharidust. Tasemekoolituse läbimist tõendab tunnistus või diplom. **Tööalane koolitus** võimaldab kutse-, ameti- ja/või erialaste teadmiste, oskuste ja vilumuste omandamist ja täiendamist, samuti ümberõpet kas töökohas või koolitusasutuses. Töölase koolituse läbimist tõendab tunnistus või tõend.

Vabahariduslik koolitus võimaldab isiksuse, tema loovuse, annete, initsiatiivi ja sotsiaalse vastutustunde arengut ning elus vajalike teadmiste, oskuste ja võimete lisandumist. Õpe toimub kursuste, õpiringi või muus õppijatele sobivas vormis.

Ametnikule antakse koolituses osalemiseks õppepuhkust. Koolitusel osalemiseks antakse ametnikule koolitusasutuse teatise alusel õppepuhkust kuni 30 kalendripäeva kalendriaasta jooksul.

Tasemekoolitusega ja tööalase koolitusega seotud õppepuhkuse ajal makstakse ametnikule keskmist töötasu 20 kalendripäeva eest. Tasemekoolituse lõpetamiseks antakse õppepuhkust lisaks 15 kalendripäeva, mille eest makstakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäär.

Nimetatud tingimusi kohaldatakse samuti ametnikele, kes osalevad ka tasemekoolituse päevases õppevormis ja täiskoormusega õppes. Ametiasutus võib õppepuhkuse andmist edasi lükata juhul, kui üle 10 protsendi ametnikest on samal ajal õppepuhkusel. Võrreldes kehtivuse kaotanud vATSiga ei tagata ametnikele enam õppepuhkust üks kord viie aasta jooksul kuni kolm kuud koos ametipalga säilitamisega. Senine õppepuhkuste soodusrežiim on asendatud üldise õppepuhkuse regulatsiooniga.

Ametnikul on samuti õigus saada tasustamata puhkust sisseastumiseksamite tegemiseks.

3.2.4. Ametnikule ettenähtud hüvitised

3.2.4.1 Hukkimine ning töövõimetus teenistusülesannete täitmisel

Ametnikul ja tema lähedastel on õigus saada hüvitist, kui ametnik hukub teenistusülesannete täitmisel või ta tunnistatakse püsivalt töövõimetuks. Ametnik võib juba varem määrata, kellele ametniku hukkamise korral ettenähtud hüvitis 50% ulatuses välja makstakse. Hüvitise suurus ametniku hukkamise korral on ametniku 10 aasta põhipalk. Ametniku hukkamise korral korraldab matused ja katab nende kulud riik. Kui ametnik tunnistatakse tema suhtes toimepandud ründe tõttu tema teenistusülesannete täitmisel püsivalt töövõimetuks, makstakse talle hüvitist järgmiselt:

- 1) töövõime osalise kaotuse korral – kuni ühe aasta põhipalga ulatuses;
- 2) töövõime täieliku kaotamise korral – kuni tema viie aasta põhipalga ulatuses.

Ametnikule ei maksta eelpool nimetatud hüvitist, kui ametnik pani toime:

- 1) süüteo;
- 2) enesetapu või enesetapukatse;
- 3) enesevigastuse, mis ei ole põhjuslikus seoses haigusliku seisundiga ega tulene teiste isikute õigusvastasest käitumisest.

3.2.4.2 Hüvitis lähetuskulude katteks

Ametnikul on õigus saada teenistuslähetusse seotud kulude kompenseerimiseks hüvitisi.

Teenistuslähetus 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. Lähetus on reeglina ametiasutuse huvides. Ametnikul endal ei ole subjektiivset õigust nõuda enda lähetusse saatmist.⁵⁹ Teenistuja lähetamist välisriiki loetakse välislähetuseks.

Ametniku teenistuslähetusse saatmisel arvestatakse olulisi asjaolusid, mis võivad lähetusse saatmist takistada. Ametnikku, kes on rase või kasvatab alla kolmeaastast või puudega alaealist last, võib teenistuslähetusse saata üksnes tema kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis antud nõusolekul. Teenistuslähetusse ajaks säilitatakse ametnikule ametikoht ja palk.

Ametiasutus ei tohi teenistuslähetusse 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 teenistuslähetus lõppemist teenistusse endisele või samaväärsele ametikohale.

Ametnikul on õigus teenistuslähetusse, sh välislähetuse kulude hüvitamisele Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud tingimustel, ulatuses ja korras.⁶⁰

Lähetus ja lähetuskulude hüvitamine vormistatakse kooskõlas ametiasutuse asjaajamist, raamatupidamisarvestust ja -aruandlust reguleerivates õigusaktides sätestatud nõuetega.

59 Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-13-10, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-13-10>.

60 Teenistuslähetusse kulude hüvitamise ja päevaraha maksmise tingimused, ulatus ja kord. Vabariigi Valitsuse määrus nr 108, 23. märts 2001 – RT I 2001, 33, 178 ...RT I 21.12.2011, 11.

Lähetataval ametnikul on õigus nõuda ametiasutuselt lähetuskulude katteks avansi lähetuskulude ligikaudses suuruses. Avansi mittesaa-mise korral võib ametnik lähetusest keelduda.

Ametiasutus hüvitab ametnikule lähetusega seotud sõidu- ja maju-tuskulud ning muud lähetusülesande täitmiseiga seotud kulud, mis on dokumentaalselt tõendatud, ja maksab lähetuses viibimise aja eest päevaraha.

Lähetusega seotud sõidukulud hüvitatakse järgmises korras:

- 1) lähetuskohta sõidu ja alalise teenistuskoha tagasisõidu kulud hüvitatakse sõidupileti või muu kulu tõendava dokumendi alu-sel;
- 2) sõidupileti ettetellimise kulud, lennujaama-, reisija- ja väljalen-numaksud hüvitatakse kulu tõendava dokumendi või sõidupi-letile tehtud vastava märkuse alusel.

Lähetusega seotud majutuskulude alammäär on riigisisisel lähetusel 13 eurot ja välislähetusel 52 eurot ööpäevas, ülemmäär riigisisel lähetusel 77 eurot ja välislähetusel 128 eurot ööpäevas.

Kui majutuskulud on majutuskulude alammäärast väiksemad, võib ametnik lähetusest keelduda. Ministeeriumi kantsleril ja muu ame-tiasutuse juhil on õigus lubada välja maksta ka piirmäärast kallima majutuskoha kasutamise kulud, kui puudub võimalus kasutada piir-määrale vastava hinnatasemega majutuskohta.

Majutuskulud hüvitatakse kulu tõendava dokumendi alusel. Kui kulu tõendaval dokumendil märgitud summa on väiksem eelnimetatud majutuskulu hüvitise alammäärast, hüvitatakse kulud dokumendil märgitud summa ulatuses.

Ametnikul on samuti õigus saada lähetusel viibitud aja eest päevara-ha. Teeloleku ja lähetuskohas viibimise aja eest makstakse teenistujale lähetuse päevaraha tingimusel, et lähetuskoht asub vähemalt 50 kilo-meetri kaugusel selle asula piirist, kus paikneb teenistuskohat.

Päevaraha makstakse järgmiselt:

- 1) välislähetuse korral 32 eurot päevas;
- 2) ministeeriumi kantsler ja muu ametiasutuse juht võib päevaraha määra vähendada kuni 70 protsenti, kui lähetuskohas viibimise ajal tagatakse lähetatule tasuta toitlustamine;
- 3) kui teenistujale maksab päevaraha muu isik või asutus, on teenistuja kohustatud esitama ametiasutusele muu isiku või asutuse kinnituse päevaraha maksmise kohta või ise kinnitama selle saamist ning ametiasutus on kohustatud maksma päevarahana punktis 1 sätestatud päevaraha määra ja muu isiku või asutuse makstava summa vahe.

Välislähetusel makstakse päevaraha järgmiselt.

1. Teeloleku ja lähetuskohas viibimise aja eest makstakse välislähetuse päevaraha, kui välisriigis asuv lähetuskoht asub vähemalt 50 kilomeetri kaugusel asula piirist, kus paikneb töö tegemise koht.
2. Välislähetusse väljasõidu päeva eest makstakse päevaraha, kui välisriiki suunduv sõiduk väljub hiljemalt kell 21.00. Välislähetusest saabumise päeva eest makstakse päevaraha, kui sõiduk saabub pärast kella 3.00.
3. Kui ametnik läheb välislähetusest saabumise päeval teise välislähetusse, siis makstakse päevaraha ühekordse määra ulatuses.

Maksustamisele kuulub päevaraha see osa, mis välislähetusel ületab 32 eurot päevas.

3.2.4.3 Isikliku sõiduauto kasutamine

Peale lähetuskulude on ametnikul õigus taotleda hüvitist, kui ametnik peab teenistusülesannete täitmisel kasutama isiklikku sõiduvahendit. Isikliku sõiduki ametisõitudeks kasutamise kulud hüvitatakse

ametnikule Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud tingimustel, ulatuses ja korras.⁶¹

Sõiduauto teenistus-, töö- või ametiülesannete täitmiseks kasutamise kulude hüvitamisel võib pidada arvestust, milles näidatakse:

- 1) sõiduauto omaniku või sõiduautot liisingulepingu alusel kasutava füüsilise isiku ees- ja perekonnanimi;
- 2) sõiduauto riikliku registreerimismärgi andmed;
- 3) sõiduauto spidomeetri alg- ja lõppnäit iga sõidukorra puhul;
- 4) kuupäev ja sõidu eesmärk iga sõidukorra puhul.

Kui eelkirjeldatud arvestus on olemas, ei maksustata hüvitist tulumaksuga 0,3 euro ulatuses ühe teenistus-, töö- või ametiülesannete täitmisel sõidetud kilomeetri kohta, kuid mitte rohkem kui 256 eurot kalendrikuus ühe hüvitist saava füüsilise isiku kohta.

Kui eelmainitud arvestus osaliselt või täielikult puudub, ei maksustata tulumaksuga hüvitist kuni 64 euro ulatuses kalendrikuus ühe hüvitist saava füüsilise isiku kohta.

3.2.4.4 Pikaajaline välislähetus

ATSi kohaselt on ametnikku võimalik saata ka pikaajalisse välislähetusse. Pikaajaliseks välislähetuseks on üle kuue kuu kestev teenistuslähetus välisriiki.

Pikaajalises välislähetuses oleku ajal makstakse ametnikule peale palga ka iga kuu välislähetustasu.

Ametniku välislähetustasu arvutatakse, korrutades lähetustasu lähtesumma selle linna koefitsiendiga, kuhu ametnik lähetati. Lähetustasu

61 Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja hüvitise piirmäärad. Vabariigi Valitsuse määrus nr 426, 20. detsember 2002 – RT I 2002, 107, 645 ...RT I 09.10.2012.

suuruse arvutamisel võetakse aluseks välisteenistuse seaduse alusel kehtestatud linnade koefitsiendid või Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud linnade koefitsiendid, kui välisteenistuse seaduse alusel vastava linna koefitsienti ei ole kehtestatud.

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.

Ametnikuga kaasas oleva mittetöötava abikaasa eest suurendatakse ametniku välislähetustasu 25 protsenti. Iga kaasasoleva lapse eest suurendatakse ametniku välislähetustasu Vabariigi Valitsuse määratud summa ulatuses.

Kaasasolev laps 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.

Kaasasoleva abikaasa eest ettenähtud välislähetustasu suurenduse maksmine ametnikule lõpetatakse, kui abikaasa ajutise töötamise või teenuse osutamise eest saadud tulu kvartalis ületab ATSi § 46 lõikes 1 nimetatud tasumäära kaks korda.⁶² Suurenduse maksmine lõpetatakse kõnealusele kvartalile järgneval kuul.

⁶² ATSi § 46 lg 1 alusel on nimetatud tasumäära suuruseks miinimum kuutöötasu korrutatud kahega.

Kaasasoleva perekonnaliikme eest ettenähtud välislähetustasu suurenemise maksimine lõpetatakse, kui perekonnaliige viibib lähetusaasta jooksul asukohariigis vähem kui 183 päeva, samuti ka siis, kui perekonnaliige lahkub alaliselt asukohariigist, asub elama ametnikust eraldi leibkonda või asub alaliselt tööle või teenust osutama.

3.3. Ametniku areng ja koolitamine

Ametnikkonnalt eeldatakse, et tegemist on asjalike ning riigile usaldate isikutega. Nii nagu ATSiis rõhutatakse, on ametnikul ametiasutusega teenistus- ja usaldussuhe. Seejuures on oluline, et ametnikule oleks tagatud ametisoleku ajal pidev arenguvõimalus. Samuti on oluline ametniku arengu ning töö tulemuste hindamine. Ametniku tegevuse tulemuslikkuse hindamiseks korraldatakse vähemalt kord aastas tema vahetu juhiga vestlus, mille käigus hinnatakse ametniku senist tegevust ning räägitakse läbi järgmise perioodi eesmärgid. Samuti antakse nimetatud **arengu- ja hindamisvestluse** käigus ametnikule tagasisidet juhtimise kohta. ATSiis asendab eelnimetatud arengu- ja hindamisvestlus seni kehtinud atesteerimist. Kuna vATSi rakendamise käigus muutus atesteerimine üleliigseks ning selle asemel hakati rohkem mitmesuguseid vestlusi kasutama, on kehtivas ATSiis atesteerimisest ja sellega seotud protseduuridest loobutud.

Arengu- ja hindamisvestluse tulemustel ei ole selgelt ja üheselt määratletavat õiguslikku tagajärge. ATSi süstemaatikat järgides ei anna arengu- ja hindamisvestluse võimalik negatiivne tulemus ametiasutusele alust ametniku teenistusest vabastamiseks. Samas saab arengu- ja hindamisvestluse tulemusi rakendada ametnikule muutuvpalga (nt aastase lisatasu) maksmisel ja määramisel. Ametniku arengu- ja hindamisvestluse läbiviimiseks on otstarbekas, et iga nimetatud vestluse lõppedes koostatakse ametnikule tulemuskaart, kuhu fikseeritakse järgmise perioodi eesmärgid ning hiljem on võimalik kontrollida, kas tulemuskaardile kantud eesmärgid on ametnik täitnud ning kuidas seda on tehtud.

Arengu- ja hindamisvestlust ei pea läbi viima järgmistel juhtudel:

- 1) teenistussuhe on eelneva aasta jooksul olnud peatatud kokku üle kuue kuu,
- 2) teenistussuhe on kestnud enne vestlust vähem kui kuus kuud,
- 3) vahetu juhi teenistussuhe enne vestlust on kestnud vähem kui neli kuud.

Hindamisvestluse vormi ja viisi otsustab ametiasutuse juht või tema volitatud isik.⁶³

Ametniku teenistusalase kompetentsuse suurendamiseks ja selle alahoidmiseks näeb ATS ette peamiselt kaks võimalust:

- 1) **ametniku koolitamine** (seejuures ka ressursimahukas koolitus),
- 2) ametniku **tähtajaline üleviimine** muusse ametiasutusse, mis teadmiste omandamisele kaasa aitab.

Ametiasutus peab rakendama abinõusid, et ametniku ametialaseid teadmisi ja oskusi arendada, muuhulgas peab ametiasutus kavandama selleks eelarvesse avajalikud vahendid. Samuti on ka ametnikul kohustus oma ametialaseid oskusi ja teadmisi täiendada. Kuigi ametnikule on ühelt poolt tagatud selline õigus ning teiselt poolt on see ka tema kohustus, otsustab ametniku koolitusvajaduse ametniku vahetu juht või kõrgemalseisev juht. Koolituse ajaks säilitatakse ametnikule tema palk. Koolitusele suunamisel näeb ATS ette ühe piirangu: ametnikul ei ole kohustust osaleda ressursimahukal koolitusel või siis, kui ametnik peab omaosaluse tasuma.

Ressursimahukas koolitus on ATSi määratletud kahe kriteeriumi kaudu.

1. Selle ajaline maht kalendriaasta jooksul kokku on rohkem kui 90 kalendripäeva ja selle vältel ametniku koolitusele kuluv aeg moodustab olulise osa tööajast.

⁶³ Töötajate arengu- ja hindamisvestluse läbiviimise ja selle vajalikkuse otsustab ametiasutus. Töötajale vestluse korraldamine ei ole kohustuslik.

2. Ametiasutuse tasutavad koolituse maksumusega ja koolitusega seonduvad muud kulud moodustavad vähemalt viiekordse TLSis ettenähtud miinimumpalga.

Ressursimahuka koolituse kohta saab asutus sõlmida ametnikuga halduslepingu, mis näeb ette ametnikule kohustuse töötada ametiasutuses maksimaalselt kolm aastat.

Halduslepingu sõlmimisel on ametiasutusel kaks võimalust.

1. Kui koolituse maksumus on 5–100kordne miinimumpalk, siis on ametiasutusel võimalus niisuguse leping sõlmida.
2. Kui aga koolituse maht on üle sajakordse miinimumpalga, siis on ametiasutus juba kohustatud halduslepingu sõlmima.

Ka ametnik peab halduslepingu sõlmimisega nõus olema. Kui ametnik nõus ei ole, saab asutus saata ametniku koolitusele ilma vastava lepingut sõlmimata või koolitusest loobuda. Kui koolitus on juba toimunud, ei saa halduslepingut sõlmida. Halduslepingu sõlmimine on võimalk üksnes nende kulutuste katteks, mida veel tehtud ei ole.

Ametnikuga sõlmitava halduslepingu peamine eesmärk on see, et koolitatud ametnik kasutaks oma teadmisi ja oskusi selles ametiasutuses, mis on tema koolitamiseks vajalikke kulutusi teinud. Sellest põhimõttest tulenevalt peab ametnik arvestama, et kui ta lahkub teenistusest enne halduslepingu lõppemist, peab ta koolituskulud tasuma kas proportsionaalselt töötatud ajaga või täies mahus. Kui ametnik vabastatakse teenistusest omal soovil, distsiplinaarsüüteo eest või asjaolude tõttu, mis välistavad tema teenistusse võtmise, peab ametnik tasutud koolituskulutused tagasi maksuma proportsionaalselt töötatud ajaga. Täies ulatuses tuleb kulutused ametnikul tagasi maksta siis, kui ametnik ei osale koolitusel ilma mõjuva põhjusega või katkestab koolituse ilma mõjuva põhjusega. Mõjuvaks põhjuseks loetakse isiku haigust või ootamatult tekkinud isiklikku või perekondlikku takistust või ametiasutusest tulenevat põhjust (nt ametikohtade koondamine ametiasutuse koosseisus).

Ametniku katseajal koolitamisel ressursimahuka koolituse raames ei pea ametnik kulutusi hüvitama, kui ta on vabastatud teenistusest katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu.

Üks erialaste oskuste omandamise ja täiendamise võimalus on ametniku **tähtajaline üleviimine teisele ametikohale**, kas ametiasutuse sees või väljas. Sellise üleviimise eesmärk on suurendada ametniku pädevust või motivatsiooni või edendada koostööd ametiasutuste vahel. Nimetatud üleviimine eeldab kolmepoolset nõusolekut: vastuvõttev ametiasutus, saatev ametiasutus ja ametnik. Kui üks nendest kolmest oma nõusolekut ei anna, ei saa ametnikku tähtajaliselt teisele ametikohale üle viia. Kuigi ametniku üleviimine niisuguse eesmärgiga on tähtajaline, ei ole ATSiis sätestatud konkreetset tähtaega selle kohta, kui kaua niisugune üleviimine võiks kesta. Seega ei ole välistatud, et ametnik saaks niisuguse üleviimise korral töötada tähtajaliselt aastaid.⁶⁴

3.4. Ametnikueetika

Ametnikueetika on avalikus teenistuses olulisel kohal. vATSiis oli avaliku teenistuse eetikakoodeks seaduse lisa, millel oli seaduse jõud. Samuti viidati avaliku teenistuse eetikakoodeksi olulisusele ametniku ametivandes.⁶⁵ ATSi kohaselt ei ole avaliku teenistuse eetikakoodeks enam seaduse jõuga ning saab endale oluliselt madalama õigustähenähtuse.

Ametnikueetika kujundamiseks ja sellega seotud probleemide koordineerimiseks ja nende tegelemiseks moodustatakse ametnikueetika

64 Töötajatele on TLSi kohaselt samuti ette nähtud kaks koolituse saamise võimalust. Ühelt poolt peab tööandja tagama töötajale vajaliku koolituse, et töötaja saaks oma töökohal jätkata. Teiselt poolt on võimalik töötajaga sõlmida koolituskulude hüvitamise kokkulepe analoogselt ametnikega. Töötaja puhul ei ole seaduses sätestatud koolituse pikkust ega maksumuse minimaalseid ega maksimaalseid määrasid.

65 Vt vATS § 28 lg 1.

nõukogu⁶⁶, mille peamine ülesanne ja eesmärk on ametnike põhiväärtuste ja ametnikueetika tugevdamine. Nõukogu kinnitab ka ametnikueetika koodeksi ja toetab selle ühetaolist rakendamist ning samuti annab nõukogu selgitusi ametnikueetika koodeksi rakendamisel. Peale eelmainitud üldiste tegevuste ametnikueetika koodeksi rakendamisel ja selle kujundamisel, saab nõukogu käsitleda ka ametnike esitatud pöördumisi. Kuna eetikanõukogu pädevuses on nõustada ametnikke ja ametiasutusi ametnikueetika küsimustes ning samuti anda ametniku pöördumisel seisukoht tema teo või käitumise vastavuse kohta ametnikueetika nõuetele, siis on nõukogu osaliselt ka üksikküsimusi lahendav organ.

Ametnikueetika nõukogu saab keelduda ametniku edastatud avalduse lahendamisest kolmel juhul. Need on järgmised:

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

Kuigi ametnikule on antud võimalus pöörduda ametnikueetika nõukogu poole, on probleemne nimetatud eetikanõukogu seisukohtade õiguslik tähendus. Niivõrd, kui nõukogu seisukohad on pigem soovituslikud, ei pea ametiasutus nende seisukohtadega arvestama näiteks distsiplinaarmenetluse algatamisel. Kohtul pole samuti kohustust eetikanõukogu seisukohti arvesse võtta, kui teenistussuhtest tulenev vaidlus (distsiplinaarkaristuse vaidlustamine, teenistussuhte lõpetamise õigusvastasuse tuvastamine jne) peaks kohtusse jõudma.⁶⁷

66 Ametnikueetika nõukogu töökorralduse alused. Vabariigi Valitsuse määrus 19.12.2012 nr 111 – RT I, 21.12.2012, 34.

67 Siinkohal tuleb märkida, et ATSi rakendussätete kohaselt kehtib senine vATSi eetikakoodeks edasi kuni ametnikueetika nõukogu uue eetikakoodeksi kehtestab. Vt AT § 132.

IV Teenistussuhte lõppemine ja lõpetamine

Nagu töösuhete lõpetamisel, tuleb ka teenistussuhte puhul arvestada ametnike tagatistega teenistussuhte lõpetamisel ning lõppemisel. Teenistussuhe saab lõppeda nii ametniku kui ka ametisasutuse initsiatiivil. Samas saab teenistussuhe lõppeda näiteks siis, kui teenistussuhe on tähtajaline.

4.1. Teenistussuhte lõppemine või lõpetamine ametniku algatusel

Ametnik vabastatakse teenistusest ametniku esitatud avalduse alusel. Avaldus tuleb esitada vähemalt 30 kalendripäeva enne soovitud vabastamise päeva. Kokkuleppel isikuga, kellel on ametniku teenistusest vabastamise õigus, võib ametniku teenistusest lahkumise korral kohaldada lühemat etteteatamise tähtaega. Teatud erakorraliste asjaolude esinemisel saab ametnik teenistusest lahkuda lühema etteteatamise tähtajaga. Erakorralised asjaolud on järgmised: töövõime kaotus, haige või puudega perekonnaliikme hooldamise vajadus, aja- või asendusteenistusse kutsumine või kui ametnikul on katseaeg. Niisugustel juhtudel on etteteatamise tähtaeg vähemalt 10 kalendripäeva.

Kui ametnik soovib oma teenistuse lahkumiseks tehtud avaldust tagasi võtta, saab ta seda teha üksnes siis, kui ametisse nimetamise õigust omav isik on sellega nõus.

4.2. Teenistussuhte lõpetamine valimiste korral

Ametnikuga teenistussuhte lõpetamine valimiste tõttu on teenistussuhte lõppemise üks võimalus. See juhtub siis, kui ametnik asub poliitiliselt valitavale ametikohale. Kui ametnik asub Riigikogu liikme kohale, Vabariigi Presidendi või Vabariigi Valitsuse liikme ametisse, siis teenistussuhe lõpeb ametivande andmise päevale eelneval päeval. Euroopa Parlamendi liikmeks valimise korral on teenistusest vabastamise päevaks Euroopa Parlamendi töös osalemise soovist teatamise päev.

Vallavanemaks või linnapeaks valimise korral on teenistussuhte viimane päev see päev, kui valimisvõidust teatati. Sama kehtib ka siis, kui ametnik valitakse kohaliku omavalitsusüksuse volikogusse. Volikogusse valimise korral on ametniku teenistuses olemise viimane päev volikogu töös osalemise soovist teavitamise päev.

4.3. Teenistussuhte lõpetamine tähtaja möödumise tõttu

Ametnikku on võimalik teenistusse nimetada määratud tähtjaks. Määratud ajaks teenistusse nimetatud ametniku teenistussuhe lõpeb tähtaja möödumisel. Ametniku teenistussuhte viimane päev on teenistustähtaja viimane päev. Teenistustähtaja möödumise tõttu ei vabastata ametnikku teenistusest, kui ta nimetatakse uueks tähtjaks samale ametikohale, sama ametiasutuse teisele ametikohale või teise ametiasutuse ametikohale. Avalikus teenistuses ei kehti tähtajalise töölepingu lõppemise korral kasutatav põhimõte, mille kohaselt muutub teenistussuhe tähtajatuks, kui ametnik jätkab teenistusülesannete täitmist pärast ametikohale nimetamise haldusaktis märgitud tähtaja möödumist.⁶⁸

⁶⁸ Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-26-97, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-26-97>.

4.4. Teenistusest vabastamine ametiasutuse algatusel

4.4.1. Teenistusest vabastamine koondamise tõttu

Koondamise tõttu saab ametnikku teenistusest vabastada järgmistel juhtudel:

- 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.

Samuti saab ametnik ise nõuda teenistusest vabastamist koondamise tõttu, kui muudetakse ametijuhendit ulatuses, milles see eeldab ametniku nõusolekut ja ametnik ei ole seda andnud. Ametnikule subjektiivse õiguse tagamine tema koondamiseks on Eesti õigusmaastikul uudne võimalus, sest siiaaani on koondamise pädevus kuulunud ametiasutusele/tööandjale, mitte aga ametnikule. TLSi kohaselt ei ole töötajale niisugust võimalust ette nähtud. Samuti puudus niisugune võimalus kehtivuse kaotanud avaliku teenistuses seaduses.

Ametniku koondamise puhul tuleb arvestada piirangutega.

1. Piirang, mille puhul on ametniku koondamine välistatud ehk seaduses otseselt välja öeldud, et ametnikku koondada ei tohi.
2. Piirangud, millega tuleb arvestada koondatava ametniku välja valimisel.

ATSi kohaselt ei ole ametniku koondamine lubatud kahel juhul.

1. Ametikoha ülesanded antakse üle teisele struktuuriüksusele samas ametiasutuses või teisele ametiasutusele. Niisugusel

juhul sisuliselt ametniku ametikoht säilib, aga ametniku ametikoht viiakse üle teise asustusse, võimalik et ka teise paikkonda (kohaliku omavalitsuse üksusesse).

2. Koondamine ei ole lubatud ka niisugusel juhul, kui ametnik saab muudetud tingimustel jätkata teenistusülesannete täitmist või kui vahetu ülemus peab võimalikuks ametnikku uute ülesannete täitmiseks ametiasutuse kulul koolitada ja ametnik on nõus neid ülesandeid täitma.

Riigikohtu seisukoha järgi ei ole koondamisega tegemist siis, kui koondamise tingib näiteks see, et ametnik ei ole nõus teenistusülesandeid täitma töötasu vähenemise tõttu. Riigikohus on seisukohal, et koondamine saab kõne alla tulla üksnes siis, kui väheneb töö maht ja ametnikule ei ole enam endises mahus tööd pakkuda.⁶⁹

Kui koondamise korral peab ametiasutus valima mitme isikul vahel, peab asutus järgima ATSiS ette nähtud eelistuskriteeriume. Et eelistuskriteeriumeid üldse kasutada, tuleb kõigepealt välja selekteerida need ametnikud, keda saab võrrelda. Kui võrreldavate ametnike vahel tuleb valida, vastavad eelisõigustatud isikud järgmistele tingimustele.

1. Esmane õigus teenistusse jääda on neil ametnikel, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused on teenistusülesannete täitmiseks kõige asjakohasemad.
2. Kui punktis 1 esitatud kriteeriume ei ole võimalik järgida, on eelisõigus ametnikul, kes kasvatab alla seitsmeaastast last.
3. Eelisõigus on ametnike esindajal või ametnikul, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitset, arvestades ametniku ülalpeetavate arvu.

Seega ametnike esindaja ja kõrgendatud huvidega isikute vahel peab valiku tegema ametiasutuse juht. Missuguseks tema valik kujuneb, jääb

⁶⁹ Vt riigikohtu tsiviilkolleegium, tsiviilasi nr 3-2-1-7-11, kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10649,19090&tekst=RK/3-2-1-7-11>.

asutuse juhi otsustada, kuid igal juhul tema valik on õige.⁷⁰ Oluline on siin rõhutada seda, et ametnik peab teadma, millist kriteeriumit tema teenistusest vabastamisel kasutatakse.⁷¹

Kui koondamisele kuuluv ametnik on välja valitud, tuleb enne koondamist ametnikule pakkuda teist ametikohta, mille sisu on sarnane selle ametikohaga ja nende ametiülesannetega, mida ametnik varem täitis. Pakkuma peab kindlasti ametikohta. Ametiasutus ei ole oma kohustust täitnud, kui on olemas küll vaba ametikoht, aga sellele vaatamata pakutakse koondatavale ametnikule töökohta. Teist töökohta võib ametnikule küll pakkuda, kuid siis kuulub ametniku teenistussuhe ikkagi lõpetamisele ning endine ametnik jätkab töötamist küll samas ametiasutuses, kuid tema õiguslik staatus ning talle esitatavad nõuded ei ole enam võrreldavad ametnikupositsiooniga. Kui ametnik vaba ametikohta vastu ei võta või vaba ametikohta ametiasutuses ei ole, tuleb ametnikule koondamisest ette teatada seaduses nimetatud kalendripäevad.

Koondamisest etteteatamise tähtaeg sõltub sellest, kui kaua on asutuses töötatud. Etteteatamise tähtajad on jaotatud järgmiselt:

- 1) töötatud alla ühe aasta – 15 kalendripäeva;
- 2) töötatud 1–5 aastat – 30 kalendripäeva;
- 3) töötatud 5–10 aastat – 60 kalendripäeva;
- 4) töötatud 10 ja enam aastat – 90 kalendripäeva.

Kui etteteatamise tähtaegasid ei järgita, siis peab ametiasutus maksma ametnikule palka iga etteteatamistähtajast puudu jäänud tööpäeva eest. Kui ametnikule on juba koondamisest teatatud, siis saab vabastamisest loobuda ainult ametniku kirjalikul nõusolekul. Kui ametnik nõusolekut ei anna, siis ta vabastatakse teenistusest alusel, millest talle

⁷⁰ Nt keeruliseks muutub olukord siis, kui valik tuleb teha ametnike vahel, kellest üks on 62aastane naisametnik ja teine on 63aastane meesametnik. Niisuguses olukorras on ametiasutusel problemaatiline välja selgitada, kelle õigustatud huvi vajab rohkem kaitset.

⁷¹ Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-42-10, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-42-10>.

ette teatati. Koondamise korral on ametnikul õigus saada ametiasutusest hüvitist. Hüvitise suurus on ametniku ühe kuu keskmine töötasu. Peale hüvitise, mida ametiasutus maksab, on ametnikul õigus saada ka koondamishüvitist töötuskindlustuse seaduses ette nähtud tingimustel ja korras. Töötukassast makstava hüvitise suurus sõltub töötatud ajast – 5–10aastase staaži korral on hüvitise suurus ühe kuu töötasu, üle 10aastase staaži korral on hüvitise suurus kahe kuu töötasu. Alla 5aastase staaži korral töötukassast täiendavat koondamishüvitist õigust saada ei ole.

4.4.2. Katseaja ebarahuldavad tulemused

Katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu on võimalik ametnik teenistusest vabastada, kui ametniku töökogemus, teadmised ja oskused ei vasta teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele. Katseaja tulemusi hindab vahetu juht. Enne kui ametnikku hakatakse teenistusest vabastama katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu, tuleb ametnikule anda võimalus katseajavestluseks. Silmas tuleb pidada, et ametiasutus peab selle võimaluse tagama. Kas ametnik seda võimalust kasutab või mitte, jääb ametniku otsustada. Samuti ei ole ATSiis määratud, kas ja kuidas katseajavestlus ametiasutuse otsust teenistussuhte lõpetamise asjus muutma peaks. Katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu teenistussuhte lõpetamise korral tuleb sellest ametnikule ette teatada vähemalt 15 kalendripäeva. Sisuliselt tähendab see seda, et katseaeg võib sel juhul 15 kalendripäeva võrra pikeneda. Samas seab ATS piirangu, mille kohaselt saab järeldada, et etteteatamise aeg 15 kalendripäeva peab mahtuma nelja kuu sisse. Seega peab ametiasutus 15 kalendripäeva enne katseaja lõpu saabumist ametnikule ette teatama teenistussuhte lõppemisest katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu, et tagada teenistussuhte lõppemine katseaja viimase päeval.

4.4.3. Teenistusest vabastamine ettenägematute asjaolude tõttu

Ettenägematute asjaolude tõttu saab ametnikku teenistusest vabastada, kui ametniku teadmised ja oskused ei vasta teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele ning ei võimalda tal teenistussuhet jätkata ning nimetatud asjaolu ei tulnud välja katseaja jooksul. Seega saab nimetatud alust kohaldada üksnes siis, kui katseaeg on möödunud ning ametniku mittevastavus oma ametikohale ilmneb alles pärast seda, kui katseaeg on möödunud. Ametnikku saab nimetatud alusel teenistusest vabastada pärast seda, kui ametiasutus on andud ametnikule mõistliku tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Kui ametnik talle antud tähtaja jooksul ei ole puudusi kõrvaldanud, tekib ametiasutusel õigus ametnik teenistusest vabastada. ATS ei kohusta ametiasutust ametnikku koolitama, et ta saaks teenistust jätkata. Ametiasutus võib seda teha, kui ta leiab, et puudusi on võimalik mõistliku aja jooksul kõrvaldada ning koolitus ei põhjusta ametiasutusele ebaproportsionaalselt suuri kulutusi.

Teine oluline nõue on see, et ametnikule tuleb anda võimalus osaleda vestlusel enne teenistussuhte lõpetamist. Vestluse eesmärki ei ole ATSiis täpsustatud, kuid nimetatud vestluse käigus tekib ametnikul võimalus esitada põhjendused ja põhjused, miks tema kvalifikatsioon nõuetele ei vasta ning kuidas ta näeb oma edasist tegutsemist senistel tingimustel. Ametnikule tohib võimalusel pakkuda sarnast ametikohta, enne kui talle teenistussuhte lõpetamisest teada antakse. Kui otsus ametniku teenistusest vabastamisest käsitletaval alusel on vastu võetud, tuleb ametnikule sellest teatada 15 kalendripäeva ette. Pärast etteteatamistähtaja möödumist on ametniku teenistussuhe lõppenud.

4.4.4. Teenistusest vabastamine töövõime vähenemise tõttu

Ametniku teenistusest vabastamine töövõime vähenemise tõttu tähendab sisuliselt endist teenistusest vabastamist pikaajalise töövõimetuse

tõttu. Samas on lisandunud mitu piiravat tingimust, mida varasem regulatsioon ette ei näinud. Selleks, et ametnikku saaks teenistusest vabastada pikaajalise haiguse tõttu, peab olema täidetud kolm kriteeriumi. Need on järgmised:

- 1) ametnik peab teenistusest olema eemal kas üle nelja kuu järjest või üle viie kuu 12kuulise perioodi jooksul;
- 2) kui ametiasutusel on alust arvata, et võimetus teenistusülesandeid täita kordub sama aasta jooksul;
- 3) kui eelmisest punktis mainitu tõttu oleks ametiasutuse töökorraldusele tekkiv lisakoormus ebaproportsionaalselt suur.

Ametnikku ei saa nimetatud alusel teenistusest vabastada, kui on võimalik muuta ametniku teenistustingimusi, kohandada ametniku ametikohta või kui on võimalik ametnikku üle viia muule ametikohale, mille ülesandeid saab ametnik täita. Ametniku vabastamisest nimetatud alusel tuleb sellest ametnikule ette teatada 15 kalendripäeva.

Töövõime vähenemise tõttu ametniku teenistusest vabastamine on problemaatiline, kuna vastavalt haldusmenetluse seadusele on ametiasutusel keeruline haldusakti vormistada. Ametiasutus peab olema võimeline prognoosima, kas jooksval aastal ametnik jääb veelkord haigeks või mitte. Seda on keeruline teha, kuna asutus peab teadma tervisehäire detaile. Tervise kohta käivad andmed on aga delikaatsed isikuandmed ja neid saab kasutada üksnes ametniku nõusolekul. Ametiasutusel ei ole õigust neid andmeid ise küsida. Teiseks peab ametiasutus olema võimeline hindama, kas töökoormus suureneb või mitte. Siinjuures ei saa arvesse võtta asutuse kui terviku töökoormuse suurenemist, vaid ainult konkreetse üksuse töökoormuse kasvu, mida põhjustab ametniku puudumine.⁷²

72 Riigikohus on oma otsuses nr 3-3-1-83-11 viidanud, et vähemalt viis kuud haigestumist kalendriaasta jooksul ei pea igal juhul viima selleni, et ametnik vabastatakse teenistusest. Enne teenistussuhtest vabastamist peaks ametiasutus välja selgitama, millised väljavaated teenistussuhte jätkamiseks selle ametnikuga on ja kuulama ära isiku arvamuse ja vastuväited; kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&te kst=RK/3-3-1-83-11>.

4.4.5. Teenistusest vabastamine distsiplinaarsüüteo tõttu

Ametnikku on võimalik teenistusest vabastada distsiplinaarsüüteo tõttu üksnes siis, kui tegemist on olulise teenistuskohustuste rikkumisega. Teenistuskohustuste rikkumine on oluline niisugusel juhul, kui see toob kaasa usalduse kaotuse ametniku vastu põhjusel, et ametnik võib eeldatavasti analoogse rikkumise uuesti toime panna. Siinkohal peab ametiasutus jällegi vaatama tulevikku, et olla kindel oma prognoosis, et ametnik ka tulevikus teenistuskohustuste rikkumist jätkab. Põhjendatuse peab ametiasutus formuleerima haldusaktis. Senini ei ole ametiasutus distsiplinaarkaristuse määramisel tulevikku pidanud prognoosima, peamiselt analüüsiti seda rikkumist, mille ametnik toime pani. ATSi kohaselt aga sellest ei piisa. Ametiasutusel peab olema põhjendatud seisukoht, mille poolest on alust arvata, et ametnik jätkab teenistuskohustuste rikkumist ning ei soovi järgida tema seadusest ja ametijuhendist tulenevaid kohustusi.

ATSiS on kirjas ka näidisloetelu asjaoludest, mille esinemisel ametiasutus saab eeldada, et tegemist on olulise teenistuskohustuse rikkumisega ning nimetatud rikkumine iseenesest annab ametiasutusele võimaluse ametnik teenistusest vabastada ilma, et ametiasutus peaks seejuures teenistusest vabastamise haldusakti hakkama tulevikukaalutlusi kirjutama.

Olulised rikkumised, mille korral saab ametnikku teenistusest vabastada on järgmised:

- 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.⁷³

Teenistuskohustuste rikkumise eest distsiplinaarkaristuse määramisel ei pea automaatselt järgnema ametniku teenistusest vabastamisest.⁷⁴ Kui distsiplinaarkaristuse määranud isik leiab, et teenistusest vabastamine on hädavajalik, kaasneb sellega suurenenud põhjendamise kohustus. 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.⁷⁵

4.4.6. Teenistusest vabastamine takistuste tõttu

Ametnik tuleb teenistusest vabastada, kui esinevad asjaolud, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise. Nimetatud alused on seostatavad ametnikule esitatavate üldiste nõuete (vanus, kodakondsus, haridusnõuded) kui ka erinõuete (karistus kuriteo eest, tahtlikult toimendatud kuritegu, elukaaslased vahetult kontrollitavatel ametikohtadel jne) järgimata jätmisega. Teatud juhtudel tuleb enne nimetatud alusel ametniku teenistusest vabastamist pakkuda ametnikule võimaluse korral teist vaba ametikohta. Seda võimalust tuleb ametnikule pakkuda siis, kui teenistusest vabastamise põhjus on vanus, haridus või kodakondsus või on tegemist vahetult kontrollitavatel ametikohtadel töötavate elukaaslastega.

⁷³ Kuigi ATS on ettenäinud näidisloetelu olulistest rikkumistest, ei aita loetelu ametiasutust, sest nt ei ole teada, mis on oluline varaline kahju või kuidas hinnata asjaolu, et ametiasutuse mainet on olulisel määral kahjustatud.

⁷⁴ Vt nt riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-96-10, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-96-10>.

⁷⁵ Vt nt riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-13-11, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-13-11>; riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-46-12, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-46-12>.

4.5. Teenistusest vabastamise piirangud

Teenistusest vabastamise piirangud ATSi tähenduses on niisugused piirangud, mille puhul saab eeldada, et teenistusest vabastamine on seaduse järgi keelatud. Niisugune piirang on ette nähtud teenistusest vabastamise korral koondamise tõttu, ettenägematute asjaolude tõttu ning töövõime vähenemise tõttu. ATSi üldise nõude kohaselt ei saa nimetatud alusel teenistusest vabastada isikut, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla kolmeaastast last.

Nimetatud piirangu kohaldamisel on aga üks nõue – nimelt isik, kellele kaitse on mõeldud, peab selle kaitse ise endale taotlema. ATSi § 100 lg 2 kohaselt peab õigustatud isik teavitama vahetut juhti rasedusest või lapse olemasolust enne teenistusest vabastamisest etteteatamist või 14 kalendripäeva jooksul pärast seda. Kui ametnik ei saa nimetatud aja jooksul temast mitteolenevatel põhjustel vahetut juhti takistusest teavitada, tuleb ametnikul oma erilisest olukorrast teavitada vahetut juhti esimesel võimalusel. Kui vahetu juht seda nõuab, peab ametnik esitama rasedust kinnitava tõendi või lapse sünnitunnistuse.

V Teenistussuhetest tulenevate vaidluste lahendamine

Teenistussuhetest tulenevad vaidluseid menetleb halduskohus. Sõltuvalt vaidluse liigist saab ametnik nõuda haldusakti tühistamist, haldusakti õigusvastasuse tuvastamist või toimingute tegemist. Eraldi vaidlusalune küsimus on lõpparve maksmine. Kui ametiasutus ei maksa lõpparvet ettenähtud ajal, on ametiasutus kohustatud maksuma põhipalka lõpparve väljamaksmisega viivitatud iga tööpäeva eest, kuid mitte rohkem kui ametniku ühe kuu põhipalk. Lõpparvest võib ametiasutus kinni pidada puhkusetasu väljateenimata põhipuhkuse eest.

ATS reglementeerib üksnes nõudeõiguse teenistusest vabastamise korral ning siin on ATSi oluline muudatus. Kui kehtivuse kaotanud avaliku teenistuse seaduses oli ametnikul õigus nõuda haldusakti tühistamist koos teenistusest vabastamise või mitte vabastamise nõudega ja nõuda hüvitist kuue kuu keskmise palga ulatuses, siis kehtivas avaliku teenistuse seaduses on tagatud ametnikule üksnes haldusakti õigusvastasuse tuvastamise nõudeõigus.⁷⁶ Haldusakti õigusvastasuse tuvastamise korral saab ametnik nõuda teenistusest vabastamise aluse muutmist ning hüvitist kolme kuu keskmise palga ulatuses. Kohus nimetatud suurusega seotud ei ole ning summat saab ka muuta sõltuvalt asjaoludest.

⁷⁶ Haldusakti õigusvastasuse tuvastamine tähendab eelkõige seda, et haldusakti õiguslikud tagajärjed jäävad püsima, kuid ametnikul tekib õigus nõuda kahju hüvitist selle eest, et ametiasutus andis välja õigusvastase haldusakti. ATS lähtub samast põhimõttest, kuna õigusvastasuse tuvastamise korral saab ametnik nõuda hüvitist kolme kuu keskmise palga ulatuses. Kohus summa suurusega seotud ei ole ning saab seda summat ka muuta sõltuvalt asjaoludest. Töötajatele kehtib TLSi analoogne regulatsioon. Kui töölepingu ülesütlemine on tunnustatud tühiseks, on töötajal õigus saada hüvitist kolme kuu keskmise töötasu ulatuses. Töövaidlusorgan saab nimetatud summat sõltuvalt asjaoludest muuta. Töövaidluskomisjonide praktikat arvesse võttes on pigem seda summat vähendatud kui suurendatud.

Kui ametnik leiab, et tema teenistusest vabastamine on toimunud õigusvastaselt, saab ta pöörduda halduskohtusse haldusakti õigusvastasuse tuvastamiseks. Halduskohtumenetluse seadustiku kohaselt on haldusakti õigusvastasuse tuvastamise vaidlustamise tähtaeg kolm aastat alates sellest, kui ametnik sai või pidi teada saada haldusakti õigusvastasusest.

Kui ametnik on rase või on tal õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kui ta kasvatab alla seitsmeaastast last, on tal õigus nõuda haldusakti õigusvastasuse tuvastamise korral suuremat hüvitist. Hüvitise suurus on kuue kuu keskmine palk. Eelpool nimetatud piirmäärad ei kehti, kui on tegemist olukorraga, kus teenistussuhte lõpetamisel on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet.

Kuigi üldjuhul ei ole ametnikule teenistussuhte ebaseadusliku lõpetamise korral antud võimalust nõuda haldusakti tühistamist ning teenistusse ennistamist, on seda siiski võimalik nõuda juhul kui ametnik on rase või on tal õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kui ta kasvatab alla seitsmeaastast last.

Niisugustel ametnikel on õigus õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral hüvitise asemel nõuda vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist, enda teenistusse ennistamist ja tasu teenistusest sunnitud puudunud aja eest. Kuigi ametnikul on õigus nõuda teenistusest sunnitud puudunud aja eest tasu, saab nimetatud tasust teha siiski teatud mahaarvamised, mis on järgmised.

1. Hüvitis, mida õigusvastaselt vabastamise tõttu ametnikule maksti.
2. Teiselt tööandjalt saadud tasu või ettevõtlusest teenitud tulu ulatuses, milles selle saamine oli tingitud õigusvastaselt teenistusest vabastamisest.
3. Saamata jäänud tasu ulatuses, mis on tingitud ametniku süülisest käitumisest menetlusõiguse kuritarvitamisest, sealhulgas põhjusel, et ametnik hoidus tema teenistusest vabastamise õigusvastasust puudutavast menetlusest kõrvale.

VI Üleminek uuele ATSile ja kehtivuse kaotanud vATSi mõjud

Kuigi 1. aprillil 2013 ATS jõustus, jäävad siiski püsima kehtivuse kaotanud vATSi mõjud, mida peavad arvestama nii ametnikud kui ka ametisutused. Olulisemad järelmõjud on järgmised.

1. ATSi kohaselt jätkub avaliku teenistuse staaži arvestamine nii neile, kes jätkavad teenistust ametnikuna kui ka neile, kes jätkavad muudatuste tagajärjel töötajana. Senise avaliku teenistuse staaž suureneb viie aasta jooksul kuni 1. aprillini 2018. Nimetatud üleminek on vajalik eelkõige selleks, et nii ametnikud kui ka töötajad saaksid jõuda uude avaliku teenistuse staaživahemikku, mille alusel on õigus suuremale vanaduspensionile.
2. Senised kohusetäitjad ning koosseisuvälised teenistujad jätkavad teenistuses piiratud aja jooksul. Koosseisuväline teenistuja, kes on võetud tööle või nimetatud ametisse tähtajaliselt, jätkab oma tegevust kuni tähtaja lõppemiseni kas ametnikuna või soodustustega töölepingu alusel. Senised ametikoha kohusetäitjad jätkavad ametis kuni neli aastat alates seaduse jõustumisest. Neljaaastane üleminekuperiood on kehtestatud eesmärgiga, et juhul kui kohusetäitjal on vajalik omandada kas bakalaureuse- või magistrikraad, siis nimetatud neljaaastase perioodi jooksul võiks olla nimetatud eesmärk ka teostatav.
3. ATS ei näe enam ette teenistuslehte. Teenistuslehte tuleb siiski pidada edasi kuni 1. aprillini 2018. Pärast seda tähtpäeva antakse teenistuslehed üle rahandusministeeriumile ning senised andmed, mis kajastusid teenistuslehel, kantakse riigi personali ja palgaarvestuse andmekogusse.

4. ATSi jõustumisega jäävad avaliku teenistusse ametnikud ning endised ametnikud, kes pärast ATSi jõustumist jätkavad oma tegevust töölepingu alusel. Nende ametnikega sõlmitakse nn soodustingimustel tööleping. Soodustingimustel tööleping tähendab eelkõige seda, et töötajale tagatakse kolm tingimust: esiteks pikendatud põhipuhkus 35 kalendripäeva, teiseks avaliku teenistuse staaži säilimine ning selle edasine pikenedmine järgmise viie aasta jooksul ning kolmandaks sama palk, mida töötaja ametnikuna sai. ATSi kohaselt tuleb ametnikule säilitada senine astmepalk koos kõigi perioodiliselt saadavate lisatasudega seisuga 1. märts 2013. Selle kuupäeva seisuga fikseeritakse ametniku palk, mis peab olema alates 1. aprillist 2013 tema uus töötasu (põhipalk). Ametiasutusele jääb õigus alati maksta suuremat töötasu ukui seadusega määratud.⁷⁷ Pärast ATSi jõustumist saavad töölepingu alusel tööle asuvad isikud (mitte endised ametnikud!) puhkust üksnes 28 kalendripäeva ning ka nende töötajate töötasu minimummäär jääb väiksemaks, kui see on endistel ametnikel, kes jätkavad töötamist töölepingu alusel. Endisele ametnikule, kes jätkab töötamist avalikus teenistuses, on ATSiS ette nähtud soodustused. Näiteks ei saa endise ametnikuga kokku leppida, et töölepingu alusel ettenähtud puhkust, mis on 35 kalendripäeva, lühendatakse ühepoolset.
5. Erisoodustused jäävad ametnike kui ka endiste ametnike puhul püsima, kui isik on uue seaduse jõustumisel katkematult avalikus teenistuses töötanud või jätkab ühest ametiasutusest teenistusest või töölt vabastamise korral teises ametiasutuses

⁷⁷ Soodustingimuste säilitamisel tuleb arvestada ka teatud ajalist piirangut, mida peab järgima kuni vahetatakse ametiasutust või kui tekib teatud paus. Nimelt jätkub eelpool nimetatud soodustuste arvestamine siis, kui vahe avalikus teenistuses töötamise puhul ei ole pikem kui 90 kalendripäeva. Kui vahe seaduse jõustumisel avalikus teenistuses töötamise korral on suurem kui 90 kalendripäeva, siis soodustused, eelkõige pikendatud põhipuhkus ja avaliku teenistuse staaži suurenemine, lõppevad. Kui ametnik lahkub avalikust teenistusest tööle erasektoris, ka siis kaotab ametnik erisoodustused, mis kehtiksid töötamise jätkamisel avalikus teenistuses. Küll jääb ametnikul püsima avaliku teenistuse staaž, mille ta on välja teeninud avalikust teenistusest lahkumise ajaks.

ametnikuna või töötajana hiljemalt 90 kalendripäeva jooksul alates vabastamisest.

6. Kui endine ametnik sõlmib pärast teenistussuhte lõpetamist sama ametiasutusega soodustingimustega töölepingu, jätkub tema puhkuse arvestus ning kasutamata puhkusepäevi pärast teenistussuhte lõpetamist rahas ei hüvitata.

VII Olulised muutused endistele ametnikele, kes jätkavad töötajana töölepingu alusel

Üks olulisemaid muudatusi, mida ATS kaasa toob, on teatud ametnike staatuse muutus töölepingu alusel töötavateks töötajateks. Kuigi muudatus on avaliku teenistuse seadusega ette nähtud, säilitatakse endistele ametnikele siiski kolm peamist tingimust.

1. Senine töötasu ei muutu, see tähendab, et tasu, mida ametnik sai kuni 1. märtsini 2013 jääb talle alles (see hõlmab ka kõiki senini makstavaid perioodilisi lisatasusid). Nimetatud tasu on endise ametniku töölepingujärgne töötasu.
2. Endistele ametnikele jääb alles põhipuhkus 35 kalendripäeva. Puhkuse pikkus ei ole ajaliselt limiteeritud ning seega on tegemist seadusest tuleneva tingimusega, mida ei saa muuta ka poolte kokkuleppega, sest TLSi § 2 alusel on tühine selline kokkulepe, mis kahjustab töötaja õigusi võrreldes seadusega.
3. Endistele ametnikele säilib senise avaliku teenistuse staaži arvestus viie aasta jooksul alates seaduse jõustumisest (seega kuni 1. aprillini 2018). Viieaastane üleminekuperiood on vajalik seetõttu, et endistele ametnikele oleks tagatud võimalus jõuda viie aasta jooksul uuele teenistusstaaži tasemele ning seoses sellega ka uuele, kõrgemale vanaduspensionini lisa tasemele. Eelnimetatud tingimused on ATSiga ette nähtud ning igasugused pooltevahelised kokkulepped, mis on halvemad kui ATSiga määratu, on tühised TLSi § 2 alusel.

Peale eelmainitu on ametniku staatuse muutumisel töötajaks olulised veel mõned erisused.

1. Töötaja ei teosta avalikku võimu, vaid täidab omi ülesandeid töölepingu alusel. Tema tööülesanded lepitakse kokku töölepingus ning neid saab muuta üksnes töötaja ja tööandja vahelisel kokkuleppel. Kuigi TLSi § 5 lg 1 p 3 näeb ette, et töölepingus tuleb kokku leppida tööülesannete kirjeldus, ei pea nimetatud kirjeldus olema põhjalik, vaid võimalik on tööülesanded sätestada ka ametijuhendis. Töötaja jaoks on ametijuhend tööandja kehtestatud ühepoolne tingimus, mida saab pidada ka tüüptingimus(t)eks. Töötaja peab ametijuhendile kindlasti allkirja andma ning kursis olema, missuguste tööülesannetega on tegemist. Töölepingu oluliste tingimuste formuleerimisel tuleb arvestada TLSi §s 5 toodud tingimuste loeteluga.
2. Tähelepanu tuleb pöörata töölepingus sätestatud kokkulepetele. TLSi §s 6 on loetelu nendest kokkulepetest, milles pooled peaksid töölepinguga kokku leppima, kui soovitakse neid kohaldada. Need on järgmised.
 - A. **Töölepingu tähtaeg.** Kui kokkulepe töölepingu tähtaja kohta puudub, on tööleping sõlmitud tähtajatult. See tingimus saab puudutada eelkõige senised koosseisuväliseid teenistujaid, kes jätkavad töölepingu alusel kuni kokkulepitud tähtaja lõpuni.
 - B. Kui kokku on lepitud **konkurentsikeelus või saladuses hoitavas teabes**, on vaja konkurentsipiirangutes konkreetset kokku leppida või tuleb kokku leppida saladuses hoitava teabe sisus.
 - C. Kui tööd tehakse väljaspool tööandja ruume (väljaspool ametiasutust) nn **kaugtööna**, on selles vaja töölepingus eraldi kokku leppida.⁷⁸

78 Peale eelmainitu on vaja töölepingus kokku leppida järgmised tingimused.

1. Katseaja mittekohaldamine, kui selleks soovi avaldatakse. Kui niisugune kokkulepe puudub, on töötajale kohaldatav katseaeg neli kuud. Kui senised ametnikud jätkavad ametis ning on eeldatavalt olnud ametis pikemat aega, ei ole nimetatud tingimus aktuaalne.

Jätub järgmisel leheküljel

3. Kui tööandja (ametiasutus) annab töötajale korralduse, siis peavad nimetatud korraldused olema seotud töölepingus ettenähtud tööülesannete täitmisega. Töötaja ei pea täitma korraldust, mis ei ole seotud töölepingu, kollektiivlepingu ega seadusega. Korraldus, mis ei vasta eelpool nimetatud nõuetele ning mis on vastuolus hea usu või mõistlikkuse põhimõttega, on tühine. Töötaja aga peab järgima neid korraldusi, mis tulenevad hädavajadusest. TLSi § 17 lg 4 kohaselt eeldatakse hädavajadust, kui tegemist on eelkõige vääramatust jõust tuleneva ohuga tekitada kahju tööandja varale või muule hüvele.
4. Töötajate puhul ei kasutata avaliku võimu ega teenistussuhte peatumise mõistet. TLSi § 19 alusel kasutatakse üksnes töötaja õigust keelduda töö tegemisest. Kuigi TLSi § 19 räägib töötaja õigusest keelduda töö tegemisest, on sellel sama tähendus kehtivuse kaotanud vATS kohaselt teenistussuhte peatumisega.
5. Töötajatele kehtib konkurentsipiirang, mis tuleb töölepingus eraldi kokku leppida. Samuti tuleb töölepingus täpsustada, missugust teavet peab töötaja saladuses hoidma. Kui tööandja (ametiasutus) soovib, et töötajale kehtiks konkurentsipiirang ka pärast töölepingu lõppemist, tuleb selles kokku leppida. Pärast töösuhte lõppemist kohaldatav konkurentsipiirang on tähtjaline ja tasuline. Maksimaalne tähtaeg saab olla kuni üks aasta ja tööandja peab maksma nimetatud kokkuleppe eest igakuist mõistlikku hüvitist (eelkõige peaks niisugune hüvitis korvama võimaliku töötasu vähenemise konkurentsipiirangu tõttu pärast töölepingu lõppemist).
6. Töötasu on poolte kokkuleppe küsimus. Töötasu suurus ja võimalikud lisatasud tuleb kokku leppida töölepingus. Lisatasude määramisel ja maksmisel ei ole mingisuguseid piiranguid. Peamise piirangu näeb ette ametiasutuse eelarveline võimekus. Kui töötaja töötasu vähendatakse ühepoolselt, saab see toimuda üksnes kolmeks kuuks 12kuulise perioodi jooksul.

2. Samuti on vaja töölepingus kokku leppida tingimustes, kui tööd tehakse kolmepoolses töösuhtes nn renditöötajana. Avalikus teenistuses võib seda teenust vaja minna, kuid endise ametniku jätkamine ametiasutuses ei ole nimetatud tingimusest puudutatud.

7. Ületunnitööd saab üldjuhul teha poolte kokkuleppel. Üksnes siis, kui tegemist on ametiasutusega seotud ettenägematute asjaoludega, eelkõige on vaja ära hoida võimalikku kahju, saab tööandja vastavalt hea usu põhimõttele nõuda ületunnitöö tegemist. Ületunnitööd ei saa nõuda rasedalt ja isikult, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele. Ületunnitöö kompenseeritakse üldjuhul vaba aja andmisega, kui ei ole teisiti kokku lepitud.
8. Erialaste teadmiste täiendamiseks ning tasemekoolituses osalemiseks on töötaja õigus saada õppepuhkust täiskasvanute koolituse seaduses ettenähtud tingimustel ja korras. Seni kehtinud erinev regulatsioon ametnikele enam ei kehti.
9. Töötaja varaline vastutus tuleneb TLS §st 72 jj. Kui töötaja on tööandjale kahju tekitanud tahtlikult, peab töötaja tekitatud kahju hüvitama täies ulatuses. Kui töötaja tekitas kahju hooletuse tõttu, peab tööandja asjaolusid kaaluma, muuhulgas ka seda, kas tööandja ise kasutas võimalusi eeldatava kahju vältimiseks. Siiski võib see kaasa tuua olukorra, et töötaja peab tekitatud kahju ikkagi hüvitama täies ulatuses. Töötaja vastutusele mingit ülempiiri kehtestatud ei ole. Töötajaga võidakse sõlmida varalise vastutuse leping, kuid niisuguse lepingu puhul on oluline, et see leping on tasuline, ruumiliselt, ajaliselt ja esemeliselt mõistlikult piiritletud ning töötajale usaldatud varale on ligipääs ainult töötajal või kindlaksmääratud töötajate ringil. Seejuures on oluline, et varalise vastutuse lepingus on töötaja vastutuse rahaline ülempiir kokku lepitud.
10. Töölepingus on võimalik kokku leppida leppetrahvis teatud kohustuste rikkumise eest. Tööõiguses kehtiva reegli kohaselt saab leppetrahvis kokku leppida üksnes niisuguses olukorras, kus TLS selle otseselt ette näeb. Need olukorrad on järgmised: TLSi § 22 – saladuse hoidmise kohustuse rikkumine, § 26 – konkurentsipiirangu kokkuleppe rikkumine, § 77 – töötajapoolne töölepingu süüline rikkumine tööle asumisest keeldumise või töölt lahkumise korral.
11. Töötaja ja tööandja saavad töölepingu lõpetada poolte kokkuleppel igal ajal. Ühepoolsel töölepingu lõpetamisel – kas

töötaja või tööandja algatusel – toimub see ülesütlemisega. Ülesütlemine on ühepoolne tahteavaldus, millega soovitakse ennast vabastada töölepingust tulenevatest kohustustest. Ühepoolisel ülesütlemisel on nii töötajal kui ka tööandjal vaja põhjust, miks tööleping üles öeldakse. Põhjused ei ole vaja ainult siis, kui töötaja ütleb töölepingu üles korraliselt, st omal soovil teatades sellest ette 30 kalendripäeva.

12. Tööandja algatusel töölepingu lõpetamine saab toimuda kahel alusel: majanduslikud alused ja töötaja isikust tulenevad alused. Majanduslikel põhjustel saab tööandja (ametiasutus) töölepingu üles öelda asutuse likvideerimise ja koondamise korral. Eelisõigus tööle jääda on alla kolmeaastast last kasvataval isikul ning töötajate usaldusisikul. Muud tingimused on tööandja (ametiasutus) otsustada. Koondamise korral ei saa samuti töölepingu üles öelda lapsehoolduspuhkusele oleva isikuga, rasedaga ja naisega, kellel on õigus kasutada rasedus- ja sünnituspuhkust.⁷⁹ Töölepingu ülesütlemist ei takista töötaja puhkusele viibimine ega samuti ajutine töövõimetus (nt haigus- või hoolduslehel viibimine). Võrreldes kehtivuse kaotanud vATSiga peab töötaja siis, kui ta on rase ja teda soovitakse koondada, tööandjat rasedusest informeerima esimesel võimalusel, kui ta on töölepingu ülesütlemise teate kätte saanud.
13. Kui töötaja on kohustusi rikkunud, saab tööandja töölepingu lõpetada TLSi § 88 alusel. TLS sisaldab üksnes näidisloetelu asjaoludest, mis tingivad töölepingu ülesütlemise. Tegemist ei ole lõpliku loeteluga. Üldjuhul peab tööandja enne seda, kui töötaja tööleping kohustuste rikkumise tõttu üles öeldakse, töötajat hoiatama (töötaja puhul ei tehta distsiplinaarmenetlust ega määrata distsiplinaarkaristust). Töölepingu ülesütlemist ei takista ei töötaja puhkusele viibimine ega ajutine töövõimetus (nt haigus- või hoolduslehel viibimine). Samuti ei ole niisugusel alusel töölepingu lõpetamise takistuseks rasedus- ja lapsehoolduspuhkusele viibimine.

⁷⁹ ATS näeb ette kaitse ametnikule, kes koondatakse ja kes kasvatab kolme aastat last, ilma et oleks vajalik vormistada lapsehoolduspuhkust!

14. Töötajal ei ole võimalust nõuda enda ennistamist töökohale. Töövaidluskomisjon või kohus tuvastab üksnes töölepingu ülesütlemise tühisuse. Kui töösuhte ülesütlemise tühisus on tuvastatud, jätkub töösuhe endisel viisil, st töötajal on õigus tagasi pöörduda oma endisele töökohale. Samas on jäetud pooltele võimalus töövaidluskomisjonilt või kohtult taotleda töölepingu lõpetamist alates sellest kuupäevast, kui see oleks pidanud lõppema. Nimetatud taotluse võib kohus jätta tähelepanuta, kui töötaja oli ülesütlemise ajal rase, tal oli õigus saada rasedus- ja sünnituspuhkust või kui töötaja oli valitud töötajate esindajaks.
15. Kui töötajale öeldakse tähtajaline tööleping üles koondamise tõttu, on tal õigus saada töötasu kuni töölepingus kokkulepitud töölepingu tähtaja lõpuni. See tähendab, et tööandjale ei ole rahaliselt kasulik tähtajalist töölepingut enne tähtaja saabumist koondamisega lõpetada.
16. Töötaja saab töölepingu erakorraliselt üles öelda, kui tööandja rikub lepingu tingimusi. Samuti on töötajal õigus nõuda hüvitist kolme kuu keskmise töötasu ulatuses.
17. Nii töötajal kui ka tööandjal (ametiasutusel) on õigus vaidlustada töölepingu ülesütlemine, kui ülesütlemine on vastuolus hea usu põhimõttega. ATSi kohaselt niisugune võimalus puudub.

Lõppsõna

ATS on olnud jõus veel lühikest aega ning on vara teha kokkuvõtteid selle kohta, kui hea uus ametnike ja töötajate õiguslik positsioon avalikus teenistuses töötamisel on.

ATSi puhul võib tekkida küsimusi, kas ja mis määral on ametnike õiguslik seisund tagatud. Kuigi teenistussuhte lõpetamisel on ametnikele kehtestatud piisavalt ranged nõuded, muudab teenistussuhte lõpetamise vaidlustamise kord sisuliselt olematuks ATSiiga ettenähtud võimalikud tagatised.

Problemaatiline on ka see, kas ametiasutuses töötavatele ametnikele ja töötajatele on vaja teatud õiguste puhul kohaldada erinevaid regulatsioone (nt ületunnitöö, ametijuhendijärgne valveaeg, summeeritud tööaeg, lühiajaline teenistusest eemal viibimise aeg). Töö- ja puhkeaja erinev reguleerimine oleks õigustatud, kui avalikku teenistust soovitaks arendada eraldiseisvalt. Praegu taotletakse ATSiiga aga vastupidist – lähendada regulatsiooni töölepingu seaduse regulatsioonile.

Kuigi ATSi võiks juba praegu mõne muudatuse sisse viia, on siiski otstarbekam anda seaduse kohaldajatele aega uue seadusega harjumiseks ning planeerida muudatusi alles mõne aja pärast. Praegu ei ole veel selge, mis probleemid ATSiiga kaasnevad. Uue seaduse tõeline sisu saab selgeks alles siis, kui seda on tegelikult ka rakendada hakatud.

Kasutatud kirjandus ja õigusaktid

Distsiplinaarvaidlused avalikus teenistuses. Riigikohtu õigusteabe osakond. Kohtupraktika analüüs. Kättesaadav: http://www.riigikohus.ee/vfs/1139/Teenistusvaidlused_L_Kanger.pdf, 02.04.2013.

L. Kanger. Millest kõneleb avaliku teenistuse distsiplinaarvaidluste alane kohtupraktika? – Juridica IX/2011K.

Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse käsiraamat, Tallinn 2013, lk 217, seisuga 14.01.2013 kättesaadav: <http://www.avalikteenistus.ee/index.php?id=39856>, 02.04.2013.

E. Sarapuu. Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus. Õiguskeel nr 2, 2012, lk 1–9.

W. Schrammel. G. Winkel. Europäisches Arbeitsrecht und Sozialrecht, Facultas WUV, 2010, lk 71–73.

M. Tõniste, S. Reinsalu. Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu põhi-
valikud – Juridica VIII/2010, lk 606–616.

Kasutatud õigusaktid

Seadused

Avaliku teenistuse seadus – RT I 20.12.2012, 8.

Kehtivuse kaotanud avaliku teenistuse seadus – RT I 1995, 16, 228.
Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, RT I 1993, 37, 558 ...RT I, 28.12.2012, 6.
Kollektiivse töötüli lahendamise seadus – RT I 1993, 26, 427.
Korruptsioonivastane seadus – RT I, 29.06.2012, 1.
Pühade ja tähtpäevade seadus – RT I 1998, 13, 162. RT I, 09.03.2011, 7.
Riiklike peretoetuste seadus – RT I 2001, 95, 587 ...RT I, 22.12.2012, 18.
Töölepingu seadus – RT I 2009, 5, 35, RT I, 22.12.2012, 29.
Töötajate usaldusisiku seadus – RT I 2007, 2, 6 ...RT I 06.07.2012, 41.
Vanemahüvitise seadus – RT I 2003, 82, 549 ...RT I, 06.12.2012, 22.

Vabariigi Valitsuse määrused

Ametnikueetika nõukogu töökorralduse alused. Vabariigi Valitsuse määrus 19.12.2012 nr 111 – RT I, 21.12.2012, 34.

Ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitavad nõuded. Vabariigi Valitsuse määrus 19.12.2012, nr 114 – RT I, 21.12.2012, 37.

Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja hüvitise piirmäärad. Vabariigi Valitsuse määrus, 20.12.2002 nr 426 – RT I 2002, 107, 645 ...RT I 09.10.2012.

Keskmise töötasu maksmise tingimused ja kord. Vabariigi Valitsuse määrus 11.06.2009 nr 91 RT I 2009, 31, 193 ...RT I, 11.10.2011, 8.

Teenistuslähete kulude hüvitamise ja päevaraha maksmise tingimused, ulatus ja kord. Vabariigi Valitsuse määrus 23.03.2001 nr 108 – RT I 2001, 33, 178 ...RT I 21.12.2011, 11.

Kohaliku omavalitsuse aktid

Tartu linna ametiasutuste palgajuhend 24.01.2013 nr 82 – RT IV, 01.02.2013, 20.

Kasutatud kohtulahendid

Euroopa Kohtu otsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, 03.06.1986, 307/84, ECJ 1986, 1725.

Euroopa Kohtu otsus Lawrie-Blum, 03.07.1986, ECJ 66/85, 1986, 2121.

Riigikohtu lahendid

Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-26-97, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-26-97>.

Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-4-02, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-4-02>.

Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-70-03, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-70-03>.

Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-74-03, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-74-03>.

Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-7-05, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-7-05>.

Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-4-07, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-4-07>.

Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-13-10, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-13-10>.

Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-42-10, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-42-10>.

Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi, nr 3-3-1-72-10, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-72-10>.

Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-96-10, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-96-10>.

Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-13-11, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-13-11>.

Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-83-11, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-83-11>.

Riigikohtu halduskolleegium, haldusasi nr 3-3-1-46-12, kättesaadav: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-46-12>.

Riigikohtu tsiviilkolleegium, tsiviilasi nr 3-2-1-7-11, kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&indeks=0,2,10648,10649,19090&tekst=RK/3-2-1-7-11>.

Autorist



Gaabriel Tavits (s 1972) lõpetas Tartu Ülikooli õigusteaduskonna 1994. aastal. Õpinguid jätkas ta samas õppeasutuses – kaks aastat hiljem kaitses ta magistrikraadi ning 2001. aastal õigusteaduste doktori kraadi.

1994.–2003. aastani töötas Tavits Tartu Ülikooli õigusteaduskonna töö- ja sotsiaalhooldusõiguse lektorina. 2003. aastast praeguseni on ta Tartu Ülikooli õigusteaduskonna töö- ja sotsiaalhooldusõiguse dotsent.

Lektori töö kõrvalt tegutses Tavits 1990ndatel aastatel õigusnõunikuna OÜs Vermo Kinnisvara ja seejärel juristina OÜs Pacta. Hiljem on ta olnud Tartu Ülikooli Kliinikumi jurist ning advokaadibüroo Rando Antsmäe OÜ advokaat.

Aastatel 2011–2013 töötas ta Ernst & Youngi Itaalia kontori heaks Euroopa Liidu tööõiguse ja sotsiaalkindlustusõiguse eksperdina, samuti Pacta OÜ advokaadina.

Ta on avaldanud arvukalt publikatsioone nii inglise kui ka saksa keeles.

Autori olulisemad publikatsioonid aastatel 2008–2013

1. Tavits, Gaabriel (2012). Where does Flexicurity of Labour Relations End and Social Security Begin? The case of Estonia. T. Davulis, D. Petrylaite (toim). Labour Regulation in the 21st Century: In Search of Flexibility and Security (207–217). Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
2. Tavits, Gaabriel. (2009). Estland: Der Dualismus von Vertrauenspersonen. Peter Jansen; Otmar Seul (toim). Das erweiterte Europa: Arbeitnehmerbeteiligung an der Entscheidungsfindung im Unternehmen (345–264). Bern: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften.
3. Tavits, Gaabriel (2013). Entwicklungen und aktueller Stand des estnischen Arbeitsrechts. Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht, 1, 124–133.
4. Tavits, Gaabriel (2011). International Standards for Social Security and Their Fulfillment in Estonia: Changes in Pension and health Insurance and Their Constitutionality. *Juridica International : Law Review University of Tartu, Estonia*, XVIII, 27–44.
5. Tavits, Gaabriel (2012). Der Arbeitsvertrag im estnischen Arbeitsrecht. *Kieler Ostrechts-Notizen: Recht der baltischen Staaten*, 1, 31–35.
6. Tavits, Gaabriel (2009). Problems in application of the law of obligations to employment relationships in Estonia. Mitrus, Leszek (toim). *Studia z zakresu prawa pracy in polityki społecznej* (533–543). Krakow, Rocznik: Uniwersytet Jagiellonski.

