



Õiguskantsler

Teie 12.03.2014 nr

Meie 14.04.2014 nr 6-1/140421/1401675

### **Vastus pöördumisele Suvaõigus ametniku teenistusest vabastamisel**

Austatud [ ]

Pöördusite õiguskantsleri poole mitmete küsimustega, mis puudutavad ametnike õiguste kaitset nende teenistusest vabastamisel.

Õiguskantsler tutvus Teie avalduses kirjeldatud seisukohtadega, sh hüpoteetiliste näidetega sellest, kuidas on praktikas võimalik avaliku teenistuse seaduse ([ATS](#)) erinevaid regulatsioone kuritarvitada ning ametnike õiguseid ja huve kahjustada. Teie tähelepanekud on olulised ning õiguskantsler suhtub nendesse täie tõsidusega. Siiski otsustas ta, et **üksnes oletatavad kuritarvitused ei ole piisavaks põhjuseks, et väita, nagu oleks avaliku teenistuse seaduse Teie viidatud normid ilmselgelt põhiseadusevastased.**

Õiguse rakendamisel on otsustajal igakordne kohustus norme Põhiseadusega kooskõllaliselt tõlgendada, sh pidada silmas seaduse ning konkreetse normi eesmärke ja olemust. Üheks oluliseks täienduseks 01.04.2013 jõustunud avaliku teenistuse seaduses oli selle §-s 4 sisalduv seos, mille kohaselt tuleb ka ATS rakendamisel kohaldada ametniku subjektiivseid õiguseid mõjutavate üksikotsuste langetamisel haldusmenetluse seaduse sätteid. See tähendab ühtlasi kohustust läbi viia põhjalikku ja ametnikku maksimaalselt kaasavat (sh ärakuulamist ja vastuväidete esitamise võimaldamist, kõikide oluliste asjaolude ja tõendite hindamist jm) menetlust. Ametniku teenistusest vabastamise küsimused kuuluvad kahtlematult ka selliste otsuste hulka, mille langetamisele peab eelnema põhjalik ja hoolikas kaalumine, ametniku kaasamine ja ärakuulamine ning kõigi väidete põhjendamine; samuti nende vabastamise käskkirjas (haldusaktis) kajastamine. Just nimetatud seos ning põhimõtteline käsitlus peaks nii teoreetiliselt kui ka praktikas välistama ametiasutuste kergekäelised või ka pahatahtlikud üksikotsustused ametnike suhtes.

Tutvumisel erinevate kohtulahenditega nähtub, et kohtupraktikas ei ole eelkirjeldatu näol tegemist uudse lähenemisega, vaid sellisel kujul ongi halduskohtud sisustanud juba aastaid

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

teenistussuhete ja selle käigus langetatavate üksikotsuste olemust. Nt rõhutas Tallinna Halduskohus oma 09.11.2012 otsuses 3-11-1773: „[K]aalutusõiguse teostamisel haldusorganilt oodatakse asjaolude selget esitamist ja seostamist valitud karistusega. Iga süütegu tuleb haldusorganil eraldi analüüsida ja anda hinnang sellele, millist karistust iga tegu väärib. Järeldus, milleni käskkirja põhjendustes jõuti, tuleb selgelt kajastada käskkirja resolutsioonis. Vaidlustatud käskkirjas ei ole asjaolud selgelt ja arusaadavalt kajastatud, samuti on ka muid olulisi rikkumisi, millest on eelnevalt juttu olnud, sh distsiplinaarsüüteo osas ärakuulamisõiguse võimaldamata jätmise, mis ainuüksi on juba käskkirja tühistamise aluseks.“ Ka Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et haldusorganil tuleb distsiplinaarmenetluse läbiviimisel lähtuda ka haldusmenetlust reguleerivatest sätetest ja haldusmenetluse põhimõtetest.<sup>1</sup> Nt on Riigikohus leidnud: „Ametnike distsiplinaarvastutuse puhul [---] paneb karistuse määrajale kohustuse seaduses sätestatud võimalike karistuste hulgast valiku tegemisel kaaluda valitava karistuse vastavust süüteo raskusele, selle toimepanemise asjaoludele ning töötaja eelnevale käitumisele (vt ka Riigikohtu halduskollegiumi 13. juuni 2002. a otsus asjas nr [3-3-1-35-02](#), p 12). [---] on karistuse määramise õigust omav ametiisik kohustatud igal üksikjuhtumil arvestama rikkumisega seonduvaid asjaolusid ja neid vajalikul määral kaaluma ning alles seejärel langetama otsustuse (eelpool viidatud otsus haldusasjas nr [3-3-1-35-02](#), p 13). Iga süütegu tuleb käsitada unikaalsena ning seejuures arvestada selle toime pannud isikut ja tema käitumist iseloomustavat informatsiooni (Riigikohtu halduskollegiumi 17. novembri 2003. a otsus asjas nr [3-3-1-74-03](#), p 11). Seega peavad distsiplinaarkaristust määravast käskkirjast nähtuma lisaks süüteo kirjeldusele ka asjaolud ja kaalutlused, mida tööandja on karistamisel arvestanud, ning põhjendused karistuse määramise ja karistuse valiku kohta (eelpool viidatud otsus haldusasjas nr [3-3-1-46-12](#)(p 27) ja seal viidatud lahendid).“<sup>2</sup>

Kui eeldada, et avaliku teenistuse ametiasutus haldusorganina rakendab ametniku teenistusest vabastamise üksikotsuse langetamisel kõiki eelnimetatud jm haldusmenetluse seaduse põhimõtteid ja nõudeid, siis võib ka loota, et ATS sätteid pahatahtlikult ametniku teenistusest vabastamiseks ei rakendata. Ning juhul, kui selline pahatahtlik või ka kergekäeline otsus langetataksegi, on ametnikul õigus ja võimalus oma rikutud õiguseid kaitsta.

Küsimise lisaks, kas ATS [§ 105](#) lg 4 on põhiseadusevastane, kuna näeb teenistusse ennistamise võimaluse ette üksnes sättes nimetatud isikute jaoks. Sellele küsimusele mõtles õiguskantsler juba ka 2011. aastal avaliku teenistuse seaduse eelnõule arvamust kujundades, kuid ei leidnud toona ega leia ka täna, et selline seadusandja lahendus oleks ilmselgelt Põhiseadusega vastuolus. Tegemist oli seadusandja teadliku otsustusega, mille varasemale rakenduspraktikale tuginevad põhjendused on näha avaliku teenistuse [käsiraamatu](#) lehekülgedel 308–311. Märgin siiski, et juhul, kui praktikas ilmnevad teravad probleemid ning on näha, et ametnike õigused ja huvid jäävad ennistamise võimaluse puudumiseta märkimisväärselt kaitseta, on ühel hetkel võimalik jõuda ka vastupidisele seisukohale.

Oma pöördumises tõstasite küsimuse ka [töötuskindlustuse seaduse](#) § 6 lg 2 punktide 1–3 põhiseaduspärasuse kohta, mille kohaselt ei ole töötuskindlustushüvitisele õigust kindlustatul, kelle viimane teenistussuhe lõppes ametniku algatusel, distsiplinaarsüüteo eest teenistusest vabastamisega või poolte kokkuleppel. Leiate, et selline lahendus võib olla töötute õigusvastane ebavõrdne kohtlemine. Õiguskantsler leiab ka antud välistava sätte puhul, et praegusel ajal ei saa tõsikindlalt väita, justkui oleks selline seadusandja teadlikult loodud meede ilmselgelt Põhiseadusega vastuolus. Samas on Teie mõttekäik igati mõistev, kuna antud sätte alusel

<sup>1</sup> RKHKo 22.10.2012, [3-3-1-46-12](#), p 22; RKHKo 10.04.2013, [3-3-1-14-13](#), p 11.

<sup>2</sup> RKHKo 10.04.2013, [3-3-1-14-13](#), p 12.

panustab inimene solidaarsesse töötuskindlustussüsteemi ilma nn vastuteenet saamata.<sup>3</sup> Sättes sisalduva välistuse taga on põhimõtteline seisukoht, mille kohaselt on töötuskindlustushüvitise eesmärk leevendada töötaja/ametniku ootamatu töötusjäamise tagajärgi, kokkuleppel töö- või teenistussuhte lõpetamisel aga sellist ootamatust ja töötajast või ametnikust mittesõltuvat põhjust üldjuhul ei esine. Samuti arvestab seadus nn solidaarsest kindlustusfondist väljamaksete tegemisel isiku varasemat heatahtlikku ja hoolikat panust töö- ja teenistusülesannete täitmisel (§ 6 lg 2 p 2).

Arvestades eelkirjeldatud kaalutlusi haldusmenetluse seaduse kohaldamisest distsiplinaarmenetluse läbiviimisel, võib loota, et selliseid juhtumeid, mil isik vabastatakse teenistusest distsiplinaarsüüteo eest või nn pealesunnitult kokkuleppe alusel, on pigem vähe. Ja ka sellisel juhul on isikul olemas oma õiguste kaitseks vajalikud õiguskaitseabinõud.

Tõstataste lisaks eelnevale ka küsimuse riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu<sup>4</sup> õiguspärasusest ning võimalusest vähendada teenistus- või töösuhte lõpetamise kande tõttu isiku tööle saamise võimalusi. Leiame, et kanne töösuhte lõpetamiseks tuleks teha alles peale jõustunud kohtuotsust. Õiguskantsler märgib, et antud küsimuses on oluline arvestada esiteks üldist haldusõiguse põhimõtet, mille kohaselt tuleb kehtivat haldusakti täita (kanne muuta) ning see jõustub tingimusteta. Teiseks on siiski oluline teada, et juhul, kui isik vaidlustab teenistus- või töösuhte lõpetamise, siis on tal võimalus nii vaide- kui kohtumenetluses taotleda esialgset õiguskaitset ning seeläbi nõuda ka andmekogus muudatuste tegemist.

**Lõpetuseks** soovib õiguskantsler rõhutada, et kuigi ta ei tuvastanud Teie pöördumise alusel viidatud normide põhiseadusvastasust, peab ta tema poole pöördumist ja kõigi nende tähelepanekute tegemist oluliseks. Ametnike teenistusalsed küsimused on kahtlemata olulised, seda nii ametniku kui inimese subjektiivsete õiguste kaitseks kui ka lõppastmes nn avaliku teenuse kõrge kvaliteedi tagamiseks. Seetõttu suhtub õiguskantsler tõsiselt ja hoolikalt mistahes teabesse, mis viitab probleemide olemasolule.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Helen Kranich 693 8446  
helen.kranich@oiguskantsler.ee

<sup>3</sup> Meenutan, et 2008.a töölepingu seaduse kõige esimeses eelnõus ([299 SE](#)) sisaldus lahendus, mille puhul oli hüvitise saamise võimalus ka kokkuleppel töö- ja teenistussuhte lõpetamise korral (eelnõu § 175 p 7).

<sup>4</sup> Vabariigi Valitsuse 16.05.2013 määrus nr 75 „[Riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu asutamine ja selle põhimäärus](#)“.