

Ametniku mõiste avaliku teenistuse seaduse eelnõus

Ebe Sarapuu

Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunik

Kehtiv avaliku teenistuse seadus (edaspidi *ATS*) jõustus 1996. aastal ning sellest alates on püütud seda korduvalt muuta ja kaotada sätteid, mis tegelikkuses ei toimi. Koostatud on mitmeid avaliku teenistuse kontseptsioone ning valminud on mitmeid eelnõude terviktekste. Ajakohast avaliku teenistuse seadust on oodatud juba pikemat aega, kuid eri põhjustel ei ole jõutud uue seaduse vastuvõtmiseni. Selle aasta märtsikuus esitas Vabariigi Valitsus taas Riigikogu menetlusse avaliku teenistuse seaduse eelnõu (193 SE)¹, mis sätestab avaliku teenistuse korralduse ja ametniku õigusliku seisundi. Uus eelnõu lähtub 2009. aastal Riigikogu menetluses olnud eelnõust (538 SE)², mida on parandatud ja täiendatud eelkõige tulenevalt kehtivas õiguses toimunud muudatustest ning eelnõu ametlikul kooskõlastamisel esitatud märkustest. 2012. aasta eelnõu on valminud hea õigusloome põhimõtteid järgides ning eri pooltega põhjalikult läbi arutades. Justiitsministeeriumi soov on, et niivõrd oluline reform oleks tehtud läbimõeldult ja kaalutletult.

Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu kontseptsiooni väljatöötamisel on aluseks võetud valitsusliidu programmides seatud eesmärgid.³ Eelnõu detailsema regulatsiooni koostamisel on esmalt võetud arvesse Eesti põhiseadusest tulenevaid aluspõhimõtteid, lisaks analüüsitud Eesti avaliku teenistuse instituudi ajaloolist tausta, ametnike teenistussuhteid reguleerivaid õigusakte ja nende rakenduspraktikat. Eesmärgiga ajakohastada avaliku teenistuse regulatsiooni on analüüsitud ka teiste riikide kogemusi ning rahvusvaheliselt tunnustatud avaliku teenistuse üldpõhimõtteid.

Eelnõu peamiste muudatustena võib esile tõsta alljärgneva:

- 1) ametniku definitsiooni muudetakse ning ametnike ringist jäetakse välja need, kes selgelt avalikku võimu ei teosta;
- 2) kõigile soovijatele tagatakse võrdne ligipääs ametnike ametikohtadele;
- 3) kaotatakse bürokratlik atesteerimine ning see asendatakse paindlikuma arendus- ja hindamissüsteemiga;
- 4) ametnike motiveerimiseks ja ametiasutuste koostöö tugevdamiseks luuakse võimalused ametnike tähtajaliseks üleviimiseks ehk roteerumiseks;
- 5) luuakse õiglase ja arusaadava palgasüsteemi;
- 6) hüved ühtlustatakse erasektoris pakutavatega;

¹ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 193 SE. Kättesaadav aadressil:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1480743&u=20120327152921>

² Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 538 SE. Kättesaadav aadressil:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=673179&u=20120327151802>

³ Erakonna Isamaa ja Res Publica Liidu ning Eesti Reformierakonna valitsusliidu programmis 2011–2015 on seatud eesmärkideks riigihalduse tänapäevastamine, eriseisundi ja -õigustega ametnike vähendamine, nende hüvede ühtlustamine võrreldes erasektoriga ning avaliku teenistuse muutmine nüüdisaegselt dünaamiliseks. Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu programmis aastateks 2007–2011 on märgitud, et valitsusliit võtab vastu uue avaliku teenistuse seaduse. Avalike teenistujate arvu vähendatakse oluliselt, laiendades riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustes võimalusi töötamiseks töölepingu alusel.

- 7) määratakse avaliku teenistuse eest vastutav minister;
- 8) toetatakse töö- ja pereelu ühildamist ning pakutakse erilist kaitset väikest last kasvatavatele vanematele;
- 9) luuakse õiguslik alus pikaajalise ja ressursimahuka koolituse kulude hüvitamiseks juhul, kui ametnik lahkub teenistusest;
- 10) muudetakse lähetuste ja välislähetuste korda, lisatakse analoogselt väliteenistuse seadusega abikaasatase regulatsioon;
- 11) vähendatakse nende isikute arvu, kelle kohta kehtib streigikeeld;
- 12) muudetakse oluliselt distsiplinaarvastutuse regulatsiooni;
- 13) täpsustatakse ja täiendatakse teenistusest vabastamise regulatsiooni;
- 14) nähakse ette uus riigi personali- ja palgaarvestuse register;
- 15) luuakse ametnikueetika nõukogu, kes kinnitab ametnike eetikakoodeksi;
- 16) kaotatakse ametnike reserv.

Eelnevast loetelust nähtub, et teemasid, mida võiks avaliku teenistuse seaduse eelnõu raames käsitleda, on rohkesti. Siinse artikli eesmärk on keskenduda kõige rohkem diskussioone tekitanud küsimusele ehk ametniku ja töötaja mõiste sisu avamisele. Teema valik on tehtud nii artikli mahtu kui ka ajakirja Õiguskeel suunitlust arvesse võttes.

1. Ametniku mõiste 1924. aastal vastu võetud riigiteenistuse seaduses

Ajast aega on avalikku teenistust puudutavates reformikavades käsitletud avaliku teenistuse ulatust ning esitatud küsimusi nii ametniku mõiste kui ka ametnike eristaatuse kohta. Reformikavades on püütud piiritleda ametnikkonna ulatust ning põhjendada ametnike erinevust võrreldes ülejäänud töötajatega. Isegi esimesel iseseisvusajal riigiteenistujate õiguslikku seisundit reguleerivas riigiteenistuse seaduses (edaspidi RTS)⁴ oli elavaks diskussiooni objektiks ametniku mõiste ning ametnike eristamine teistest töötajatest. Siinkohal oleks sobilik enne kehtiva regulatsiooni käsitlemist vaadata 1924. aastal vastu võetud RTS-i regulatsiooni ametnike ja töötajate eristamise aspektist.

Nii nagu RTS-i pealkirjast lähtuvalt võib juba järeldada, reguleeris seadus töötamist ainult riigiteenistuses. Õigusteadlane A.-T. Kliimann kritiseeris tolleaegset lahendust ning märkis, et riigipoliitiliselt ei ole õigustatud vahetegemine ühede ja teiste isikute vahel, kes kõik teenivad võrdselt ja ühtlaselt rahvast ja riiki.⁵ Vastavalt RTS-i §-le 1 jagunesid riigiteenijad:

- 1) ametnikeks, kes teenisid riigiasutuste koosseisudes ette nähtud ametikohtadel, ja
- 2) vabateenijateks, kes teenisid riigiasutuste koosseisudes ette nähtud vabateenistuskohetadel või ajutiselt täitsid ametnike kohuseid (vabateenijate teenistusvahetuse määrati RTS-i § 2 alusel kindlaks teenistuslepingute kohta käivate tsiviilseaduse eeskirjade järgi).

1924. aasta Riigikogu protokollides on ametnike ja vabateenijate liigitamise põhjuseks märgitud asjaolu, et riik vajab võimu teostamisel teenijaid, kelle tegevus ja kelle ülesanded on väga erineva tähtsusega. Tsiteerides protokollis: „Ühede peale on pandud riigi tahte avaldamine ühes raske vastutusega, kuna teised jälle on lihtsalt tehnilised abijõud, vabad kas igasugusest vastutusest või

⁴ Riigiteenistuse seadus, RT 149 – 23.12.1924.

⁵ A.-T. Kliimann. Avaliku teenistuse seadus. Teenistusõigusteoreetiliselt ja teenistusõiguspoliitiliselt printsiipe *de lege ferenda*. Tartu: „Õiguse“ Kirjastus, 1935.

kannavad hoopis vähemal määral vastutust“.⁶ RTS ei andnud täpsemaid kriteeriume ametnike ja vabateenijate eristamiseks ning see leidis kritiseerimist ka RTS-i eelnõu arutamisel Riigikogus, kus märgiti, et eelnõu autorid ei ole püüdnud piiritleda, kus lõpeb ametniku ja kus lõpeb vabateenija staatus.⁷

Seega võib täheldada, et ka 1924. aastal vastu võetud riigiteenistuse seaduse koostamisel leiti, et kõik riigiasutustes töötavad isikud ei pea olema ametnikud. Seadus liigitas riigiasutustes töötavad isikud kaheks (ametnikeks ja vabateenijateks) ning liigitamise aluseks võeti isiku tööülesanded ja vastutus. Siiski jäi seaduse keskseima ehk ametniku mõiste sisu avamata ning see tekitas juba eelnõu menetlemise ajal Riigikogus ebaselgust.

2. Ametniku mõiste 1995. aastal vastu võetud ATS-is

1995. aastal vastu võetud ATS-i kohaselt loetakse avalikuks teenistuseks töötamist riigi- või kohaliku omavalitsuse ametiasutuses. Ametiasutus ATS-i § 2 lõike 1 mõttes on riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav asutus, mille ülesandeks on avaliku võimu teostamine. ATS-i § 2 annab ka täpsema loetelu ametiasutustest, kus töötamist loetakse avalikuks teenistuseks.

ATS-i § 5 kohaselt jagunevad teenistujad ametnikeks, abiteenistujateks ja koosseisuvälisteks teenistujateks. Ametnik on ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik. Abiteenistuja on ametiasutuse koosseisus ettenähtud abiteenistuskohale töölepingu alusel võetud tehniline töötaja. Seega võib täheldada, et kehtiva ATS-i ametnike ja abiteenistujate liigitus lähtub enam-vähem samast liigitusest, millest 1924. aastal vastu võetud RTS. Seega analoogselt RTS-iga tuleb ka kehtiva ATS-i üheks olulisemaks puuduseks pidada seaduse keskseima mõiste ehk ametniku mõiste sisulise määratluse puudumist. Sellest annab selget tunnistust ka ATS-i rakenduspraktika, mis käsitleb ametnikena peaaegu kõiki isikuid, kes töötavad ATS-is loetletud ametiasutustes. Näiteks Justiitsministeeriumi koosseisus oli 2011. aasta seisuga kokku 179 ametniku ametikohta ja ainult 4 töötaja töökohta.⁸

Ametnike ja abiteenistujate eristamise kriteeriumide probleemsusele viitab ka 2009. aastal ATS-i lisatud muudatus (§ 2 täiendati lõikega 4), mille kohaselt loodi võimalus, et ametiasutuses võivad seaduses sätestatud juhul ametiasutuse ülesannetest tulenevalt töötada lisaks teenistujatele töölepingu seaduse (edaspidi *TLS*) alusel ka avaliku võimu volitusega töötajad. Neile töötajaile avaliku teenistuse seadus ei laiene. Nimetatud muudatus tulenes Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse (edaspidi *ARK*) ümberkorraldamise vajadustest. Seletuskirja kohaselt leiti, et kehtiva ATS-i üheks probleemkohaks on see, et ametiasutustes, sealhulgas valitsusasutustes töötamist loetakse igal juhul avalikuks teenistuseks, seda vaatamata asjaolule, kas ametikoht on seotud avaliku võimu volituste teostamisega või mitte. ARK-i ümberkujundamisega valitsusasutuseks hinnati, et vaid ligikaudu 12% töökohtade puhul on õigustatud ametniku staatus määramine. Seaduse muutmata jätmise korral tulnuks 88% töötajatest muuta abiteenistujateks või koosseisuvälisteks teenistujateks. Samas nende 88% töötajate töökohad, kelle tööülesannetes seoses ARK-i ümberkujundamisega midagi ei muutunud, ei olnud enamikus

⁶ Riigikogu protokollid, 1924. Riigikogu protokollide lisad, lk 125.

⁷ Riigikogu protokollid, 1924. Protokoll nr 147, lk 1211–1213.

⁸ Justiitsministeeriumi koosseisu analüüs on esitatud eelnõu 193 SE seletuskirjas.

oma sisult ei abiteenistuja ega koosseisuvälise teenistuja ametikohad. Seetõttu oli vaja luua võimalus, et kõnesolevate töötajate ja töökohtade staatus säiliks muutumatuna ka pärast ARK-i ümberkujundamist.⁹

Lisaks ei tee ATS selget vahet neutraalse ametnikkonna ja poliitiliselt määratletud isikute vahel. Tänapäevast avalikku teenistust iseloomustavad aga järgmised märksõnad nagu professionaalsus, erapooletus ja ametialane sõltumatus. ATS-i § 12 kohaselt ei laiene seadus Riigikogu liikmetele, Vabariigi Presidendile, Vabariigi Valitsuse liikmetele ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetele (välja arvatud üksikud paragrahvid), küll aga laieneb ülejäänud isikutele, kes täidavad poliitilise iseloomuga ülesandeid (näiteks isikutele, kes täidavad abistavaid või nõustavaid ülesandeid poliitiliselt määratud isikute juures kuni nende volituste lõppemiseni).

Eelnevast tulenevalt võib väita, et kehtiva ATS-i puhul ei ole avaliku teenistuse defineerimine ametiasutuse kaudu ennast õigustanud seetõttu, et ametnikeks on vormistatud ka isikud, kes ei teosta avalikku võimu või kes ei lähtu oma võimu teostamisel neutraalsuse kriteeriumist. Avaliku teenistuse seadus peaks reguleerima ainult avalikku võimu teostavate ametnike teenistussuhteid ning tagama ametnike poliitilise sõltumatuse.

3. Ametniku mõiste 2002. aasta ja 2009. aasta ATS-i eelnõudes

Alates seaduse jõustumisest 1996. aastal on esitatud Riigikogu menetlusse neli avaliku teenistuse seaduse tervikteksti: 2002. aastal eelnõu 964 SE, 2009. aastal eelnõud 484 SE ja 538 SE (kuna tegemist oli sama terviktekstiga, siis edaspidi käsitletakse ainult eelnõu 538 SE) ja 2012. aasta eelnõu 193 SE.

Kõigi nimetatud eelnõude üks eesmärk on olnud ametnike ja töötajate selgepiirilise eristamine ning eristamise kriteeriumiks on avaliku võimu teostamise pädevus. Samas on avaliku võimu teostamise pädevust sisustatud erineva detailsusastmega.

Eelnõu 964 SE jäi ametniku mõiste sisustamisel suhteliselt pealiskaudseks. Eelnõu § 10 sätestas, et ametnik on isik, kes täidab avalikku võimu teostavas riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuses õigusaktidest tulenevaid asutuse põhiülesandeid, mis eeldavad avaliku võimu volitust (luba avalikes huvides inimesi keelata ja käskida, ette valmistada või teha ühiskonda puudutavaid otsuseid) või mille täitjate kohta kehtib muul põhjusel kõrgendatud avaliku usalduse nõue.¹⁰ Tolleaegne justiitsminister Märt Rask märkis avaliku teenistuse seaduse eelnõu esimesel lugemisel Riigikogus, et eelnõu eesmärgiks on viia praegused ametnikud, kes ei täida ülesandeid, mis eeldavad võimuvolituste kasutamist või muul põhjusel erilist avalikku usaldust, üle töölepingulistele suhetele.¹¹ Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et asutustes tuleks detsentraalselt analüüsida ametikohtade funktsioone ning luua selgus ametnike ja töötajate vahel. Ühtlasi leiti, et analüüsides järeldused tuleks kooskõlastada teenistuslikku järelevalvet teostava asutusega, et tagada põhimõtete ühtlus.

⁹ Ühistranspordiseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (364 SE) seletuskiri. Kättesaadav aadressil: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=420365&u=20120321141054>

¹⁰ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu 964 SE. Kättesaadav aadressil: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=020170015

¹¹ Riigikogu stenogrammid (27.03. 2002). Kättesaadav aadressil: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1017226800#pk2000008689>

Eelnõu 538 SE üks eesmärk oli samuti ametnike ringi kitsendamine ning ametnike ja töötajate selgepiirilisem eristamine. Eelnõu § 4 määratles ametnikku kui isikut, kes on avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes riigi, kohaliku omavalitsuse üksuse või Kaitseliiduga. Eelnõu kohaselt sai ametniku nimetada ametiasutuse ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu, ning ametikoht pidid sisalduma personaliplaanis.¹² Nimetatud eelnõu avas juba täpsemalt avaliku võimu teostamise ja seeläbi ka ametniku mõiste sisu. Tolleagne justiitsminister Rein Lang märkis eelnõu esimesel lugemisel Riigikogus: „*Samuti on praegu liialt laialt määratletud ametnikkond. Praegu määratakse ametniku staatus sisuliselt asutusepõhiselt. Enamasti on kõik ametiasutuses töötavad inimesed ametnikud, sõltumata sellest, kas nad teostavad avalikku võimu või mitte. Nii laienevad paljudele ametnikuna töötavatele inimestele soodustused või ka piirangud, mida töölepingu alusel töötavatele inimestele ei kohaldata. Kuna inimestele, kes ei teosta avalikku võimu, pole põhjust anda mitmesuguseid soodustusi ega seada ka piiranguid, näiteks streigikeeldu, tuleb avalik teenistus korrastada nii, et ametnikuna määratletaks vaid need, kes tegelikult avalikku võimu teostavad.*“¹³

Mõlemad käsitletud eelnõud jõudsid Riigikogus läbida ainult esimese lugemise, mistõttu avaliku teenistuse reformi ei ole siiani suudetud ellu viia.

4. Ametniku mõiste uues ATS-i eelnõus

2012. aasta märtsis esitas Vabariigi Valitsus taas kord Riigikogu menetlusse ATS-i eelnõu (193 SE). Nimetatud eelnõu üks eesmärk on analoogselt varasemate eelnõudega ametnike eristamine töölepingu alusel töötavatest isikutest ning eristamise kriteeriumide täpsustamine võrreldes kehtiva ATS-iga. Eelnõu § 7 lõike 1 kohaselt on ametnik isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt nimetatakse ametnik ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu. Seega määratletakse ametnik kahe kriteeriumi kaudu: 1) isiku saab ametnikuna teenistusse võtta ainult eelnõus nimetatud ametiasutusse; 2) isiku saab ametnikuna teenistusse võtta ainult juhul, kui ta teostab avalikku võimu.

Ametiasutuste loetelu on võrreldes kehtiva seadusega jäänud suures osas samaks. Eelnõus nimetatud ametiasutuste loetelu lähtub põhimõttest, et ametiasutused on need asutused, keda finantseeritakse riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest ja mille põhifunktsioon on avaliku võimu teostamine. Tulenevalt ametiasutuse määratlusest ei näe eelnõu enam ette, et seni ametiasutusteks loetud kohalike omavalitsuste liitude bürood ning Kaitseliitu tuleks uue regulatsiooni kohaselt käsitada ametiasutusena.

Kohalike omavalitsuste liitude bürood on välja jäetud, kuna tegemist on eelkõige kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlike ühendustega. Samuti tegutsevad kohalike omavalitsuste liitude bürood kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse (edaspidi *KOLS*) § 1 lõike 2 kohaselt mittetulundusühingu vormis. Näiteks Eesti Maaomavalitsuste Liidu (edaspidi *EMOL*)

¹² Personaliplaan pidi olema iga-aastase riigieelarve seaduse osa, milles nähti ette ametnike ametikohtade ja töötajate töökohtade arv ametiasutuste kaupa üheks eelarveaastaks. Kohaliku omavalitsuse personaliplaan pidi olema kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve osa.

¹³ Riigikogu stenogrammid (16.09.2009). Kättesaadav aadressil: <http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&day=17&date=1253095500#pk4768>

põhikirjas¹⁴ on märgitud, et EMOL on kohaliku omavalitsuse üksuste vabatahtlik üleriigiline liit, mille eesmärk on ühistegevuse kaudu kohaliku omavalitsuse üldisele arengule kaasaaitamine, oma liikmete esindamine ja nende ühiste huvide kaitsmine, samuti liikmete koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine. Kohalike omavalitsuste liitude büroo põhiülesandeks ei ole avaliku võimu teostamine. KOLS-i § 9 lõike 3 kohaselt võib avaliku võimu volituse rakendamist eeldava ülesande liidule täitmiseks anda ainult seaduses sisalduva sellekohase volituse olemasolu korral. Samuti on liidu rahastamine erinev võrreldes teiste ametiasutuste rahastamisega. KOLS-i § 11 kohaselt rahastatakse liidu ülesannete täitmist liikmemaksudest, toetustest ja annetustest, liidu põhikirjalisest tegevusest saadavast tulust ning seaduses või seaduse alusel ettenähtud juhtudel riigieelarvelistest eraldistest.

Ka Kaitseliitu ei saa lugeda ametiasutuseks ega seal töötavaid inimesi ametnikeks. Kaitseliidu seaduse (edaspidi *KaLS*) § 2 kohaselt on Kaitseliit vabatahtlikkusel põhinev riigikaitseorganisatsioon. Samuti on olnud siiani ebaselge, millega on põhjendatud, et Kaitseliit on avaliku teenistuse seaduse alusel riigi ametiasutus, kuid samas *KaLS*-i alusel avalik-õiguslik juriidiline isik. Siiski on Kaitseliidu puhul ette nähtud see erisus, et seal töötavad lepingulises tegevteenistuses olevad kaitseväelased (nt *KaLS* § 10), kellele kohaldatakse kaitseväeteenistuse seadust (mis on avaliku teenistuse eriliigiks).

Võrreldes kehtiva *ATS*-iga on loetelu täiendatud valla- ja linnakantseleiga. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) § 22 lõike 1 punkt 34 annab kohalikule omavalitsusele võimaluse moodustada valla või linna ametiasutuse ning *KOKS*-is on mitmel korral mainitud ametiasutusena valla- ja linnakantseleid (suuremates kohalikes omavalitsustes on sellenimelised asutused ka moodustatud).

Teine kriteerium ametnike ja töölepinguliste töötajate eristamiseks on see, kas isik teostab avalikku võimu või mitte. Kui eelnõu piirduks ainult määratlusega, et ametnik on isik, kellele on usaldatud avaliku võimu teostamise pädevus, siis võib tekkida olukord, kus mõiste erineva tõlgendamise tõttu allub ametnike ja töötajate määratlus ametiasutuste kaupa eri loogikale. Samuti on eesmärgiks, et nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil tuleks ametnike ja töötajate piiritlemisel lähtuda samadest kriteeriumidest. Lisaks eelnevale võib ebapiisava määratlusega saavutada sama tulemuse, mis on tekkinud kehtiva *ATS*-iga: suurem osa ametiasutustes töötavaid isikuid võetakse teenistusse ametnikena. Seega on uue eelnõuga püütud eristamise kriteeriume täpsustada – esiteks määratleb eelnõu need tegevused, mida tuleks lugeda avaliku võimu teostamiseks, ning teiseks määratleb eelnõu need töökohad, kus ilmselgelt ei peaks töötama ametnikud, sest nende töö ei erine oma olemuselt tööst erasektoris.

Avaliku võimu teostamine on järgmiste ülesannete täitmine:

- 1) ametiasutuse juhtimine;
- 2) riikliku ja haldusjärelevalve teostamine, samuti siseauditi tegemine;
- 3) riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine;
- 4) alaliselt riigi sõjaline kaitsmine ja valmistumine selleks;
- 5) süütegude menetlemine;
- 6) Eesti vabariigi diplomaatiline esindamine välissuhtluses;

¹⁴ Eesti Maaomavalitsuste Liidu põhikiri. Kättesaadav aadressil:
<http://www.emovl.ee/est/?show=article&group=12&language=EST>

- 7) Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Riigikontrolli, õiguskantsleri või kohtute põhiülesannete täitmiseks vajalike otsuste tegemine või nende sisuline ettevalmistamine või rakendamine;
- 8) Vabariigi Valitsuse, kohaliku omavalitsuse volikogu või ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisuline ettevalmistamine või rakendamine;
- 9) tegevus, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse.

Esiteks tuleks ametnikena käsitada isikuid, kes juhivad ametiasutust. Ametiasutuse töö juhtimise all on mõeldud üksnes kõige kõrgema tasandi juhtimist. Selle punktiga on hõlmatud näiteks kantslerid, riigisekretär, ametite ja inspeksioonide peadirektorid ja teised ametiasutuste juhid. Ametiasutuse juhina käsitatakse ka soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikku. Ametiasutuse juhtimine ei hõlma enam järgmise tasandi juhte, nagu asekanclerid, osakondade ja teiste struktuuriüksuste juhatajad või direktorid. See aga ei tähenda, et järgmise tasandi juhid ei peaks olema ametnikud. Juhul kui nad täidavad avaliku võimu teostamise muid funktsioone (nt loetelu punktis 8 nimetatud funktsioone), tuleb nad vormistada ametnikeks.

Teiseks tuleks ametnikena teenistusse võtta isikud, kelle ülesanded kätkevad endas järelevalve teostamist ehk täpsemalt riikliku järelevalve, haldusjärelevalve teostamist ning siseauditi tegemist. Järelevalve teostamise all peetakse silmas ka otsuste ettevalmistamist. Riiklik järelevalve on eksternne järelevalve, st selle eesmärk on haldusväliste ohtude väljaselgitamine ja tõrjumine. Riiklikku järelevalvet teostavad eelkõige ametnikud ametites ja inspeksioonides. Haldusjärelevalve on internse järelevalve liik, mille puhul üks haldusekandja kontrollib teise haldusekandja poolt haldusülesande täitmist, samuti sama haldusekandja organite vahel väljaspool alluvusvahekorda toimuv seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll.

Kolmandaks tuleks ametnikena käsitada isikuid, kelle ülesandeks on riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine. Siinkohal on silmas peetud peamiselt julgeolekuasutuste kui riigi põhiseadusliku korra kaitset tagavate ametiasutuste ja Kaitseministeeriumi julgeolekufunktsioonidega seotud ametikohti (näiteks Kaitseministeeriumi riigisaladuse kaitse osakonna ja riigi julgeoleku volitatud esindaja osakonna ametnikud).

Neljandaks tuleks ametnikena teenistusse võtta isikud, kes täidavad oma pädevuse piires alaliselt ülesandeid, mis seonduvad riigi sõjalise kaitsmisega ja selleks valmistumisega. Siinkohal tuleb tähelepanu pöörata sõnale *alaliselt*. Seega ei saa ametnikena teenistusse võtta isikuid, kelle tegevus on aeg-ajalt või ainult teatud perioodil seotud riigi sõjalise kaitsmisega. Kõnealuse punktiga on püütud hõlmata eelkõige kaadrikaitseväelasi. Selle punkti alla ei kuulu kindlasti ajateenijad ja reservväelased.

Viiendaks tuleks ametnikena teenistusse võtta isikud, kelle teenistusfunktsioonid on seotud süütegude menetlemisega. Süütegude menetlemisega on eelkõige hõlmatud isikud, kes tegelevad riikliku süüdistuse esindamisega ja selle sisulise ettevalmistamisega, näiteks prokurörid, prokuröriabid, senised konsultandid ja vanemreferendid. Selle punkti alla kuuluvad ka ametiasutustes töötavad isikud, kes tegelevad süütegude kohtueelse menetlemisega ja väärtegade kohtuvälise menetlemisega (osaliselt on need funktsioonid kaetud ka loetelu punktiga 7). Kohtueelset menetlust alustavad kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt prokuratuur ja

uurimisasutused. Prokuratuur juhib kohtueelset menetlust, tagades selle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse. Uurimisasutused on oma pädevuse piires Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Maksu- ja Tolliamet, Konkurentsiamet, Sõjaväepolitsei, Keskkonnainspektsioon ning Justiitsministeeriumi vanglate osakond ja vangla. Väärteomenetluse seadustiku kohaselt on kohtuväline menetleja seadusega sätestatud juhul täidesaatva riigivõimu volitustega asutus ning valla- ja linnavalitsus. Kohtuväline menetleja kinnitab nende ametikohtade loetelu, mida täitev ametnik on pädev väärteomenetluses osalema kohtuvälise menetleja nimel.

Kuuendaks tuleks ametnikena käsitada isikuid, kes töötavad diplomaatilistel ametikohtadel. Selle punktiga on soovitud hõlmata isikuid, kes välisteenistuse seaduse kohaselt töötavad Välisministeeriumi ametikohtadel, mille põhiülesannete hulka kuulub välissuhtlemine ja Eesti esindamine.

Põhiseaduslikus institutsioonis või seda teenindavas asutuses, nagu Riigikogu Kantseleis, Vabariigi Presidendi Kantseleis, Riigikontrollis, Õiguskantsleri Kantseleis või kohtutes, tuleb ametnikeks lugeda isikud, kelle teenistusfunktsioonid seonduvad seadusest tulenevate põhiülesannete täitmiseks vajalike otsuste tegemisega või nende sisulise ettevalmistamisega või rakendamisega.

Ametnikena tuleks käsitada ka Vabariigi Valitsuse, kohaliku omavalitsuse volikogu või ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisulisi ettevalmistajaid või rakendajaid. Selle punktiga on hõlmatud eelkõige ametnikud, kes valmistavad ette õigustloovate aktide eelnõusid, strateegiaid, arengukavasid, planeeringuid jne või osalevad nende koostamises. Punkt hõlmab nii poliitikat kujundavate otsuste ettevalmistamist kui ka selle rakendamist. Sõnastusel on lähtunud põhimõttest, et nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil samasuguseid funktsioone täitvad isikud vormistatakse teenistusse ametnikena. Näiteks eelnõude ettevalmistajad nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse tasandil peaksid olema ametnikud.

Võrreldes ATS-i varasemate eelnõudega on eelnõusse 193 SE lisatud täiesti uus punkt, mille kohaselt tuleks ametnikuks vormistada ka isik, kes tegeleb selliste ülesannetega, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse. Uues lisatud normis on kirjas üks peamisi kriteeriume, mille põhjal eristada ametnikke töölepingulistest töötajatest. Seega juhul, kui ei ole ruumi isiku privaatautonomias lähtuvalt kujundatavale lepingulisele suhtele, vaid vajatakse pigem kestvat teenistuslikku ja usalduslikku suhet, tuleks isik nimetada ametisse ametnikuna. Põhiseaduse preambulis rõhutatakse, et Eesti rahvas peab oluliseks oma riigi kindlustamist ja arendamist. Seega on iseenesestmõistetav, et neid ülesandeid, millest sõltub otseselt riigivõimu toimepidevus, peaksid täitma ametnikud, kellel on riigiga eriline usaldussuhe. Sellise normi alusel on võimalik ametiasutusel avaliku võimu stabiliseerimise, kindlustamise ja arendamise huvi arvesse võttes otsustada, et mõnda olulist ja spetsiifilist ülesannet täitvale isikule tuleks anda ametniku staatus.

Nagu juba eespool mainitud, loetleb eelnõu ka need töökohad, kus ilmselgelt ei peaks töötama ametnikud, kuna nad ei teosta avalikku võimu – näiteks raamatupidajad, personalitöötajad, asjaajajad, hankespetsialistid, haldustöötajad, infotehnoloogid ja muud abistavat tööd tegevad isikud. Töötajate töösuhteid ametiasutustes reguleerivad töölepingu seadus ja teised töösuhteid

reguleerivad seadused. Erinevalt varasematest ATS-i eelnõudest ei tee viimane eelnõu töölepingulises suhtes töötavatele isikutele erisusi võrreldes TLS-iga. Erisuste tegemisest loobuti ning otsustati nn puhta variandi kasuks nii regulatsiooni selguse huvides (vältimaks uue töötajate grupi tekkimist, kellele osaliselt laienevad TLS-i ja osaliselt ATS-i sätted) kui ka ametiasutuste töökoormuse leevendamiseks.

Kui isik täidab nii avaliku võimu teostamise funktsioone kui ka funktsioone, mis ei eelda võimuvolituste kasutamist, tuleks ta vormistada teenistusse ametnikuna.

Ametnikena ei saa käsitada ka poliitilisi ülesandeid täitvaid isikuid, sest nende värbamise ja valiku protseduurid on erinevad neutraalsete ametnike vastavatest protseduuridest ja põhinevad otseselt poliitilisel usaldusel. Ametnikud on need, kellel on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega eriline usaldussuhe, kellele on usaldatud avalik võim ja kes on poliitiliselt neutraalsed. Ametnik teenib oma riiki ja rahvast, lähtudes avalikust huvist, mitte erahuvidest või konkreetse partei suunistest. Sellest põhimõttest tulenevalt ei näe eelnõu enam ATS-i kohaldumist ette kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liikmele, valla- või linnavalitsuse liikmele ning osavalla- või linnaosavanemale. Nimetatud isikute töösuhete regulatsioon tuleneb kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest. Ametnikeks ei loeta ka abistavaid või nõustavaid ülesandeid täitvaid isikuid, kes töötavad Riigikogu esimehe, aseesimehe või fraktsiooni, peaministri, ministri, volikogu esimehe või fraktsiooni, vallavanema või linnaeapa või valla- või linnavalitsuse liikme juures kuni nimetatud isiku volituste lõppemiseni. Sellised abistavaid või nõustavaid ülesandeid täitvad isikud hakkavad tulevikus töötama tähtajalise töölepingu alusel.

Selleks et ametnike ja töötajate määratlemine lähtuks kõigis ametiasutustes samast loogikast, on eelnõus kavandatu kohaselt ette nähtud rakendusperioodil koosseisude kooskõlastamine Rahandusministeeriumiga. Rahandusministeerium hindab ametiasutuste koosseisude kooskõla eelnõus nimetatud ametniku mõistega ning annab seejärel kooskõlastuse või põhjendab kooskõlastuse andmata jätmist (siinkohal on erandid ette nähtud kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutustele ja põhiseaduslikele institutsioonidele).

Kokkuvõtteks võib märkida, et alates avaliku teenistuse instituudi loomisest on ametnike ja töötajate eristamise kriteeriumide ebamäärasus ning ametniku mõiste sisu avamata jätmise tekitanud palju ebaselgust ja rakendusprobleeme. Neid probleeme on soovitud pidevalt lahendada analüüside, kontseptsioonide, eelnõude ja muudatusettepanekute koostamisega, kuid mitmesugustel põhjustel pole toimunud ulatuslikke muudatusi ametnike määratlemise aspektist alates 1924. aastast, mil võeti vastu riigiteenistujate õiguslikku seisundit reguleeriv RTS. Tuleb loota, et seekord Justiitsministeeriumis ette valmistatud ja Vabariigi Valitsuse poolt käesoleva aasta märtsikuus Riigikogule esitatud ATS-i eelnõuga suudetakse kauaoodatud reform lõpule viia.