

Avaliku teenistuse seaduse ja avaliku teenistuse eriliike reguleerivate seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatud õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

1. aprillil 2013. a. jõustus uus avaliku teenistuse seadus (edaspidi ATS), mille eesmärgiks on avatud, läbipaistev, mõjus ja tõhus, kohanemis- ja konkurentsivõimeline ning ühtne avalik teenistus. Samadest põhimõtetest tuleks lähtuda kogu avaliku teenistuse arendamisel. ATS reguleerib ka avaliku teenistuse eriliike (edaspidi „eriteenistus“), kui eriliiki reguleerivates seadustes ei ole sätestatud teisiti. Uue ATS-i loomisel tehti küll ka mõningased muudatused eriteenistusi reguleerivates seadustes, kuid põhjalikku revisjoni eriteenistuste seadustele ning nende koostoimele uue ATS-iga ei tehtud. Seetõttu on eriteenistusi reguleerivatesse seadustesse jäänud sätteid, mis ei ole kooskõlas kehtiva ATS-iga (on pigem kooskõlas enne 2013. a kehtinud ATS-iga) või dubleerivad kehtiva ATS-i sätteid, ning seetõttu on keeruline mõista uue ATS-i ja eriteenistust reguleeriva seaduse koosmõju. Samuti on aja jooksul erinevatesse eriteenistusi reguleerivatesse seadustesse kirjutatud/jäänud põhjendamatuid erisusi sarnaste eesmärkideni jõudmiseks. See tekitab ebavõrdset kohtlemist sarnaseid töid tegevate teenistujate seas, mõjutab teenistujate motivatsiooni ja pühendumust ning takistab ametiasutuste omavahelise koostöö arendamist läbi teenistujate eriteenistuste ja avaliku teenistuse sees liikumise ehk rotatsiooni. Lisaks tekitavad väikesed erisused igas eriteenistuses täiendavat bürokraatiat asjaajamisel ja tugiteenuste töös, mis peale lisatöö koormab ka riigi eelarvet. Täpsem probleemide kirjeldus on toodud VTK sisuosas.

2. Sihtrühm

VTK sihtrühmaks on eelkõige eriteenistujad, s.o päästeteenistujad, politseiametnikud, tegevväelased, julgeolekuasutuste ametnikud, vanglaametnikud, kriminaalhooldusametnikud, prokurörid, kohtuteenistujad ja välisteenistujad, kuid kuna mõningate eriteenistusi reguleerivate seaduste muutmiseks tuleb muuta ka kehtiva ATS-i regulatsiooni on vähesel määral sihtrühmaks ka tavaametnikud.

1. jaanuari 2017. a seisuga on Eestis 3697 politseiametnikku, 3252 tegevväelast, 2249 päästeteenistujat, 693 vanglaametnikku, 639 kohtuteenistujat, 449 välisteenistujat, 172 prokuröri ja 114 kriminaalhooldusametnikku. Nn tavariigiametnikke on 7464, neile lisandub 3116 kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse ametnikku.

Lisaks mõjutab eelnõu riigi personalitöötajate ja riigi tugiteenuseid osutavate töötajate tööd (bürokraatiat vähendamine, võimalike täiendavate IT-arenduste vähendamine). Täpsemalt on muudatuste sihtrühmad ja mõjud neile kirjeldatud VTK sisu osas iga probleemi kirjelduse ja võimaliku lahenduse juures.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

VTK eesmärk on saavutada läbi eriteenistuste personalipoliitika regulatsioonide ühtlustamise ühtne ja paindlik avalik teenistus, kus sarnast tööd tegevaid teenistujaid koheldakse võrdselt. Sisemise õigluse kasvatamine hõlbustab eriteenistuste sisest ja avaliku teenistuse ülest mobiilsust ja rotatsiooni, tõhustades seeläbi riigiasutuste omavahelist koostööd, oskusteabe vahetust ning riigi poolt väljaõppe saanud professionaalide jätkamist avalikus teenistuses.

Samuti on muudatuste eesmärgiks tagada õigusselgus ning vähendada õigusloome mahtu, sisebürokratiat ning halduskoormust. On väga oluline, et seadus oleks arusaadav mitte ainult selle rakendajatele vaid ka isikutele, kelle suhtes seadust rakendatakse ning kelle õigusi ja kohustusi seadus reguleerib. Õigusloome mahu vähendamine on omakorda seotud õiguspraktika ühtlustamise eesmärgi saavutamisega. Üheks praktikas oluliseks õigusakti tõlgendamise lähtealuseks on õigusakti eelnõu koostaja suulised ja kirjalikud juhised. Kui erinevad õigusaktid dubleerivad sama sätet (nii samas, kui ka veidi erinevas sõnastustes), on juhendite andjaid sätte tõlgendamiseks rohkem ning algselt samasisulised sätted saavad praktikas erinevalt sisustatud.

Täpsem eesmärgi ja saavutatava olukorra kirjeldus on VTK sisu osas iga probleemi kirjelduse ja võimaliku lahenduse juures.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Avalikku teenistust reguleerib ATS. Politsei-, vangla-, pääste-, kaitseväge-, välis- ja prokuröriteenistuse ametnikele ning avaliku teenistuse teiste eriliikide ametnikele kohaldub ATS eriseadustes sätestatud erisustega. Erisused, millele VTK keskendub on kehtestatud:

- politsei ja piirivalve seadusega (PPVS),
- päästeteenistuse seadusega (PäästeTS),
- julgeolekuasutuste seadusega (JAS),
- kaitseväge-teenistuse seadusega (KVTS),
- Kaitseliidu seadusega (KLS),
- prokuratuuriseadusega (ProkS),
- kohtute seadusega (KS),
- vangistusseadusega (VangS),
- kriminaalhooldusseadusega (KrHS) ja
- välisteenistuse seadusega (VäTS).

Strateegilistest dokumentidest adresseerib probleemi:

- Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2016-2019 punkt 3.2 (vähendame õigusloome mahtu ja bürokraatiat, täpsema ülesandena on sõnastatud eriteenistusi reguleerivate õigusaktide muutmise väljatöötamiskavatsus eesmärgiga ühtlustada teenistusalaseid regulatsioone ja vähendada seeläbi bürokraatiat ja kulusid riigi personali- ja palgaarvestuses).
- Vabariigi Valitsuse poolt 2014. a detsembris heaks kiidetud „Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat“, mille lisa 5 soovitatakse korrastada eriteenistuste personalijuhtimist, et eriteenistuste vaheline mobiilsus oleks süsteemsemalt juhitud ning riigi kui terviku huvidest lähtuv. Lisa 5 tabelis 4 on eriteenistuste mobiilsust takistavate tegurite vähendamise ettepanekuks pakutud eriteenistuste hüvede üle vaatamist ja korrastamist.

5. Tehtud uuringud

VTK on koostatud Rahandusministeeriumi poolt koostöös ministeeriumidega, kelle valitsemisalas eriteenistused on, tehtud õigusaktide ning senise praktika ja tegelike vajaduste analüüsile. Uuringutele, sh teiste riikide regulatiivseid valikuid analüüsivate uuringutele, millele konkreetsele

probleemipüstitusele lahenduse leidmisel on tuginetud, viidatakse VTK sisuosas konkreetset probleemi avava punkti juures.

6. Kaasatud osapooled

VTK ja selle aluseks oleva analüüsi (probleemkohtade kaardistus, praktikate jagamine, ühiste lahenduste leidmine) koostamisse on kaasatud kõik ministeeriumid, kelle valitsemisalas eriteenistused on:

- Siseministeerium (PPA, PÄA, Häirekeskus, Sisekaitseakadeemia ja KAPO),
- Kaitseministeerium (KV ja TA, mõningal määral ka KL),
- Justiitsministeerium (Prokuratuur, Kohtud, Vanglateenistus),
- Välisministeerium (välis teenistus)

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Avalikkuse teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	JAH
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
• Muu (palun täpsusta)	EI

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Kui teavitustöö ja senise regulatsiooni parema rakendamisega saaks lahendada dubleerivate sätete ühetaolise rakendamise probleemi, siis sisebürokratia ja õigusloome mahu vähendamiseks ning õiguskindluse ja õigusselguse saavutamiseks tuleb muuta kehtivaid seaduseid.

Põhjalikum võrdlev analüüs VTK sisuosas konkreetse muudatusettepaneku juures.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatusest

Kaalutud mitteregulatiivsed lahendused ei täidaks probleemi (eriteenistuste killustatud regulatsioon) lahendamise eesmärki (õigusselgus, võrdne kohtlemine, eriteenistuste mobiilsus, bürokratia vähendamine). Senise regulatsiooni parem rakendamine ei lahendaks erinevate mõistete, erinevate personalipoliitika töövahendite ning erinevate menetlusnormide kasutamisest tulenevaid probleeme, samuti jääks endiselt palju tõlgendamisruumi, mis võiks kaasa tuua riigi eelarvevahendite ebaeesmärgipärase kasutamise.

IV. Probleemid nende võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)

9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

10. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Vt VTK lisa 1.

V. Regulatiivsete võimaluste mõjude analüüs ja mõju olulisus

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

Vt VTK lisa 1

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Kavandatavatel muudatustel ei ole otsest mõju ettevõtete ja kodanike halduskoormusele.

13. Muudatuste rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Täiendavaid rahalisi kulusid VTK-s planeeritud muudatused kaasa ei too. Mobiilsusega seotud hüvitisi (asutus maksab kaalutlusotsuse alusel) on plaanis katta asutuse tööjõukulude arvelt.

Suuremahuliste koondamishüvitiste kaotamisest tulenev tulu sõltub koondamiste arvust, ja teenistusest vabastatavate eriteenistujate teenistusstaazist. 2016. aastal maksti suuremahulisi koondamishüvitisi ligi 300 000,0 euro suuruses summas. Ajutise töövõime kaotuse täiendava hüvitise seadusest välja jätmisest tulenev prognoositav aastane tulu on 50 000,- eurot. Vangla direktorile tähtajalise teenistussuhte lõpetamise tõttu makstava hüvitise kaotamine võib 5 aasta jooksul anda 75 000,- euro suuruse kokkuhoiu. Sisebürokratiat vähendamisest tõusva tulu suurus ei ole rahaliselt prognoositav.

14. Edasine mõjude analüüs

Olulisi mõjusid muudatused kaasa ei too. Edasist mõjude analüüsi ega uuringuid ei ole kavas läbi viia.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus

Konkreetsed lahendused on toodud VTK sisu osas iga probleemipüstituse juures.

15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus		15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	X
--	--	--	---

15.3 Selgitus	Uute terviktekstide väljatöötamine ei ole vajalik, kuna seaduste korrastamiseks vajalike muudatuste maht ei ole reeglina suur. Siiski on Välisministeeriumil plaanis välja töötada uus välisteenistuse seaduse terviktekst, mille koostamisel arvestatakse ka käesolevas VTK-s toodud ettepanekutega.
----------------------	---

16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid

- avaliku teenistuse seadus,
- politsei ja piirivalve seadus,
- päästeteenistuses seadus,
- julgeolekuasutuste seadus,
- kaitseväeteenistuse seadus,
- kaitseliidu seadus,
- prokuratuuriseadus,
- kohtute seadus,
- vangistusseadus,
- kriminaalhooldusseadus,
- välisteenistuse seadus.

17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse

Eelnõu menetlemist koordineerib JuM. Eelnõu projekti oma valitsemisala kohta koostab ja JuM-ile menetlemiseks esitab valitsemisala koordineeriv ministeerium.

18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg

Täiendavat mõjuanalüüsi ei ole plaanis teostada.

19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Eelnõu kontseptsiooni ei koostata.
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	Määratakse jooksvalt
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	1. juuli 2019. a
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	VTK koostamise ja menetlemise

	eest vastutab RaM riigihalduse ja avaliku teenistuse osakonna nõunik Kaidi Meristo, 611 3303 Kaidi.Meristo@fin.ee ;
--	--