

## LISA 1

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

<b>1</b>	<b>TEENISTUSE ERILIIKIDE e. ERITEENISTUSE MÄÄRATLEMINE .....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>KOOSSEIS.....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>PRAKTIKANDID .....</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>TEENISTUSSE VÕTMINE .....</b>	<b>14</b>
4.1	Konkurss.....	14
4.2	Nõuded ja isikud keda teenistusse ei võeta .....	19
4.2.1	Üldised nõuded.....	19
4.2.2	Täpsustavad ja täiendavad nõuded .....	22
4.2.3	Isikud, keda ei või teenistusse võtta .....	24
4.3	Taustakontroll.....	27
4.4	Ametikohale nimetamise õigust omav isik.....	28
4.5	Ametikohale nimetamise haldusakt.....	29
4.6	Ametivanne .....	31
4.6.1	Ametivande andmine.....	31
4.6.2	Ametivande hoidmine ja säilitamine .....	34
4.7	Katseaeg .....	35
<b>5</b>	<b>KARJÄÄRISÜSTEEM.....</b>	<b>37</b>
<b>6</b>	<b>TÄHTAJALINE ÜLEVIIMINE .....</b>	<b>47</b>
6.1	Nõuded roteeruvale ametnikule või ametikohale, kuhu roteerutakse.....	48
6.2	Nõusolek tähtajaliseks üleviimiseks .....	52
6.3	Tähtajalise üleviimise tähtaeg .....	54
6.4	Tähtajalise üleviimise ennetähtaegne lõpetamine .....	56
6.5	Tähtajalise üleviimise korraldamine.....	57
6.6	Tähtajalise üleviimisega seotud sotsiaalsed tagatised .....	58
6.6.1	Õiguslik staatus tähtajalise üleviimise korral .....	58
6.6.2	Ametikoha säilitamine tähtajalise üleviimise korral .....	58
6.6.3	Palk tähtajalise üleviimise korral omal soovil.....	60
6.7	Üleviimine SKA-sse.....	61
<b>7</b>	<b>ASENDAMINE.....</b>	<b>63</b>
7.1	Asendaja määramiseks õigustatud isik.....	63
7.2	Asendamise pikkus .....	64

7.3	Asendaja isik ja asendamise ulatus.....	64
7.4	Tasustamine asendamise eest .....	65
7.5	Asendamisest keeldumise õigus .....	66
<b>8</b>	<b>ÕIGUSED .....</b>	<b>67</b>
8.1	Tööaeg.....	67
8.1.1	Arvestusperiood.....	67
8.1.2	Tööajakava .....	67
8.1.3	Tööajakavaväline tööle rakendamine .....	68
8.1.4	Puhkeaeg .....	68
8.1.5	Ületunnitöö.....	70
8.1.6	Valveaeg.....	73
8.2	Puhkus .....	77
8.2.1	Puhkuse andmise piirangud.....	77
8.2.2	Puhkuse katkestamine või edasi lükkamine tööandja poolt .....	78
8.2.3	Puhkusearvestuse üleviimine.....	80
<b>9</b>	<b>KOHUSTUSED .....</b>	<b>82</b>
9.1	Ametniku tegevuse seaduslikkus.....	82
9.2	Avaliku teenistuse eetika.....	83
9.3	Ametniku kohustus täita teenistusülesandeid.....	83
9.3.1	Üldine teenistusalluvus.....	83
9.3.2	Ametijuhend .....	86
9.3.3	Ametniku tegevuspiirangud.....	87
9.4	Ametniku kõrvalkohustused.....	92
9.4.1	Vaikimiskohustus .....	92
<b>10</b>	<b>PALGAKORRALDUS .....</b>	<b>94</b>
10.1	Palgakomponendid .....	94
10.2	Palga määramine .....	99
<b>11</b>	<b>HÜVED ja HÜVITISED .....</b>	<b>103</b>
11.1	Ressursimahukas koolitus .....	103
11.1.1	Mõiste.....	104
11.1.2	Palga maksmise kohustus koolituse ajal.....	104
11.1.3	Koolituskulude sissenõudmise juhud .....	105
11.1.4	Hüvitamisele kuuluvad koolituskulud .....	108
11.2	Sotsiaalsed tagatised hukkamise ja töövõime vähenemise korral .....	109
11.3	Varalise kahju hüvitamine.....	114
11.4	Hüvitised seoses mobiilsusega (sõidu ja eluaseme kulud) .....	115
11.5	Kodu ja töökoha vahelise sõidu kulu hüvitamine.....	116

11.6	Täiendav lisapuhkus.....	117
11.7	Vormiriietus.....	119
<b>12</b>	<b>ERGUTUSED .....</b>	<b>120</b>
12.1	Ergutuste määramise faktiline alus.....	120
12.2	Ergutuste liigid .....	120
12.2.1	Rahalise preemia andmine.....	122
12.2.2	Täiendava lisapuhkuse andmine.....	123
<b>13</b>	<b>DISTSIPLINAARVASTUTUS .....</b>	<b>124</b>
13.1	Distsiplinaarsüüteo mõiste .....	124
13.2	Distsiplinaarkaristused .....	125
13.2.1	Karistuste liigid .....	125
13.2.2	Karistuse määramise aeg .....	127
13.3	Distsiplinaarmenetlus .....	128
13.3.1	Distsiplinaarmenetluse eesmärk .....	128
13.3.2	Distsiplinaarmenetluse algatamine .....	129
13.3.3	Distsiplinaarmenetluse läbiviimine .....	130
<b>14</b>	<b>AVALIKU VÕIMU TEOSTAMISE ÕIGUSE PEATUMINE.....</b>	<b>132</b>
14.1	Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise mõiste ja alused.....	132
	Mõiste.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
	Alused.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
14.2	Teenistuses kõrvaldamine distsiiplinaarmenetluse ajaks.....	133
14.3	Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise vormistamine.....	135
<b>15</b>	<b>TÄHTAJATU ÜLEVIIMINE .....</b>	<b>136</b>
15.1	Tähtajatu üleviimine nõusolekul .....	136
15.2	Tähtajatu üleviimine nõusolekuta.....	138
<b>16</b>	<b>TEENISTUSEST VABASTAMINE .....</b>	<b>142</b>
16.1	Teenistusest vabastamise mõisted .....	142
16.2	Teenistusest vabastamise alused.....	143
16.3	Teenistusest vabastamine ametniku soovil:.....	145
16.3.1	Teenistusest vabastamine tööandjapoolse rikkumise korral.....	145
16.3.2	Tööandjapoolne kaalutusotsus omal soovil teenistusest vabastamisel.....	146
16.4	Teenistusest vabastamine tähtaja möödumisel .....	147
16.4.1	Teenistusest vabastamine ilma täiendava haldusaktita.....	147
16.4.2	Hüvitis teenistusest vabastamisel tähtaja möödumise tõttu.....	148
16.5	Teenistusest vabastamine ametikohtade ühildamatuse tõttu .....	149
16.6	Teenistusest vabastamine koondamise korral .....	150
16.6.1	Etteteatamine ja hüvitis .....	150

16.6.2	Teenistusse jäämise eelisõigus .....	151
16.6.3	Ümberpaigutamine .....	152
16.7	Teenistusest vabastamine piirvanuse saabumise tõttu.....	153
16.8	Teenistusest vabastamine ametivande andmisest keeldumise tõttu .....	154
16.9	Lõpparve teenistusest vabastamisel.....	154
16.9.1	Väljateenimata puhkusetasu kinnipidamine .....	154
16.9.2	Ettemakse kinnipidamine .....	155
16.9.3	Lisapuhkuse hüvitamine lõpparve maksmisel.....	156
16.10	Teenistusest vabastamise vormistamine.....	156
<b>17</b>	<b>STAAŽ.....</b>	<b>158</b>

## 1 TEENISTUSE ERILIIKIDE e. ERITEENISTUSE MÄÄRATLEMINE

### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** § 2 lg 2 järgi on avaliku teenistuse eriliikideks (edaspidi eriteenistujad) politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistus, tegevteenistus ja avaliku teenistuse teised eriliigid, mille ametnikele kohaldatakse ATS-i eriseadustes sätestatud erisustega.

Päästeteenistuja on vastavalt **PäästeTS** §-le 3 isik, kes on võetud tööle päästeasutusse päästeseaduses sätestatud ülesannete juhtimiseks, korraldamiseks või tegemiseks. Samuti on päästeteenistujaks Päästekolledži juht, juhi asetäitja ja õppejõud. Päästeteenistujad jagunevad omakorda päästeametnikeks, kellele kohaldatakse ATS PäästeTS-st tulenevate erisustega ja päästetöötajateks, kellele kohaldatakse TLS PäästeTS-ist tulenevate erisustega. Päästeametnik on PäästeS-s sätestatud ülesannete juhtimiseks, korraldamiseks ja tegemiseks ettenähtud ametikohale nimetatud isik. Päästetöötaja on päästeseaduses sätestatud ülesannete tegemiseks ettenähtud töökohale töölepingu alusel võetud töötaja.

Päästeameti ülesanded on:

- 1) päästetöö tegemine maismaal ja siseveekogudel, kui teistes seadustes ei ole sätestatud teisiti; 1<sup>1</sup>) politsei ja piirivalve seaduse § 3 lõike 1 punktis 4 sätestatud otsingu- ja päästetöö tegemisel osalemine kaldalähedasel merealal, kui esineb vahetu oht inimese elule või tervisele;
- 2) demineerimistöö tegemine maismaal ja siseveekogudel;
- 3) järelevalve tuleohutuse seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle ning teistes seadustes tuleohutuse tagamiseks ettenähtud nõuete täitmise üle;
- 4) päästesündmuse ennetamine (edaspidi *ennetustöö*);
- 6) hädaolukorras valmistumine ja selle lahendamise tagamine hädaolukorra seaduse alusel;
- 7) üld- ja detailplaneeringu kooskõlastamine;
- 8) ehitusseadustiku kohaselt esitatavale ehitus- või kasutusloa eelnõule kooskõlastuse andmine või sellest keeldumine kümne päeva jooksul eelnõu esitamise päevast arvates, kui ehitise suhtes on õigusaktiga kehtestatud tuleohutusnõuded; 9) muude seadusest ja selle alusel antud õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmine.

Häirekeskuse ülesanded on:

- 1) hädaabinumbri 112 saabunud hädaabikõne või muul viisil saabunud teabe vastuvõtmine ja töötlemine, ohuhinnangu ning väljasõidukorralduse andmine Päästeametile ja kiirabi osutajale päästetööks, demineerimistööks ja kiirabi osutamiseks ning teabe edastamine Politsei- ja Piirivalveametile (edaspidi *hädaabiteate menetlemine*);
- 2) muude seadusest ja selle alusel antud õigusaktidest tulenevate ülesannete täitmine.

Politseiametnik on **PPVS** § 34 järgi PPA-s, KAPO-s või sisekaitselises rakenduskõrgkoolis politseiniku ametikohal teenistuses olev isik. Politseiniku ametikoht on asutuse teenistujate koosseisus ettenähtud ametikoht, millel töötamine on politseiteenistus. Politseiteenistuseks loetakse teenistust PPA-s, KAPO-s või sisekaitselises rakenduskõrgkoolis politseiniku ametikohal. Kokku moodustub ringdefinitsioon, mis ei anna vastust küsimusele, kes on politseiametnik ja kes seda ei ole.

Politsei ülesanded on toodud PPVS §-s 3, kuid ei ole seotud politseiametniku definitsiooniga.

Julgeolekuasutuse ametniku definitsioon puudub **JAS-ist** üldse. Arvestades ATS § 7 ametniku definitsiooni ja julgeolekuasutuse ametniku nimetust, võib järeldada, et julgeolekuasutuse ametnik on iga isik, kes on julgeolekuasutuses nimetatud ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu (avaliku võimu teostamise definitsioon on toodud ATS § 7 lõikes 3).

**KVTS** § 7 defineerib tegevväelase mõiste läbi tegevteenistuse ja sõjaväelise auastmega ametikoha. Selle kohaselt on tegevteenistus on avaliku teenistuse eriliik, kus kaitseväekohustuslane töötab

sõjaväelise auastmega ametikohal. Tegevteenistuses olev isik on tegevväelane. Sõjaväelise auastmega ametikoht on ametikoht, millele nimetamise eeldus on ettenähtud hariduse ja sõjaväelise väljaõppe olemasolu, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti. Sõjaväelise auastmega ametikohad on Kaitseväes ja Kaitseliidus. Päris selget definitsiooni, mille järgi tegevteenistujat eristada, ei ole siingi.

**VangS** § 111 defineerib vanglaametniku läbi ülesannete, mida ta täidab ning asutuse, milles ametnik teenistuses on. Selle kohaselt on vanglaametnik vanglas teenistuses olev ametnik, kelle ülesanne on kinnipeetava ja vahistatu kinnipidamine ja järelevalve, julgeoleku tagamine vanglas ning kohtueelse menetluse või kohtuvälise menetluse toimetamine vanglas toimepandud süütegudes, samuti sellealase tegevuse juhtimine. Teenistuseks vanglaametnikuna loetakse ka teenistus sisekaitsealise rakenduskõrgkooli või muu vanglaametnike ettevalmistusteenistust läbiviiva asutuse korrektsioonialast haridust andva struktuuriüksuse juhi ja korrektsiooni erialaõppejõu ametikohal, samuti osalemine eksperdina rahvusvahelisel tsiviilmissioonil.

Tegemist on ühe selgema mõistega, mille järgi eriteenistujat teistest ametnikest eristada.

**KrHS** kriminaalhooldusametniku definitsiooni ei anna. Seaduse kontekstist võib tuletada, et tegemist on ametnikuga, kes teostab tasu eest (kriminaalhooldusabiline täidab kriminaalhooldusülesandeid oma vabast ajast tasu saamata) kriminaalhooldusülesandeid. Kriminaalhoolduse käigus KrHS § 1 järgi valvatakse kriminaalhooldusaluse käitumise ja temale kohtu või prokuröri poolt pandud kohustuste täitmise järele ning soodustatakse kriminaalhooldusaluse sotsiaalset kohanemist eesmärgiga mõjutada teda hoiduma kuritegude toimepanemisest.

Välis teenistuses (**VäTS**) jookseb piir diplomaadi ja mittediplomaadi (ATS-i alusel ametnikud või TLS alusel töötajad) vahel johtuvalt sellest, kas teenistujale kehtib rotatsioonikohustus või mitte. Uue VäTS-i raames vaadatakse senine ametikohtade jaotus üle. Diplomaadi ametikoht eeldab laiemaid, nn generalistile omaseid teadmisi ja oskusi. Spetsialisti (mittediplomaatilisel) ametikohal on vajalik aga spetsialiseerumine konkreetsele kitsale valdkonnale, milles roteerumiskohustus välis teenistuse sees ei pruugi olla parim praktika.

Kohtuametnike ja prokuröri staatus seotud konkreetse ametiga ja selle ülesannetega.

Küsimus tekib ametikohtades, kus ei ole selgelt piiritletud eriteenistuja saatuse ja tema ülesannete vahelised seosed. Kas ametnik, kes otseselt ei täida ülesandeid, mis paneksid ta tavaametnikust teistsugusesse olukorda, peaks alluma eriregulatsioonile, mis seab talle täiendavaid nõudeid, kohustusi ja annab täiendavad hüvesid, mis tema teenistusülesannetega seotud ei ole.

Samuti tekib küsimus sellest, kas isikud, kes teevad nt politseiametnikega sarnast tööd (tolliametnikud, maksupettuste uurijad, keskkonnainspektorid jmt) peaksid saama ka samasugused sotsiaalsed tagatised ning kas neile peaksid kehtima ka samasugused piirangud. Selleks et nendele küsimustele vastata peab eelnevalt üle vaatama pärast muudatusi alles jäävad piirangud ja tagatised ning seejärel analüüsima eriteenistuste laiendamise vajalikkust ja mõistlikkust.

#### ETTEPANEK:

- Täpsustada politseiametniku ja tegevväelase definitsioone, sidudes definitsiooni teenistusest tulenevate ülesannetega.
- Analüüsida eelnõu koostamise käigus täiendavalt vajadust ja võimalust erandeid kehtestavate sätetega hõlmatud isikute ringi kitsendamiseks või laiendamiseks.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on kõik eriteenistused ja eriteenistustega sarnast tööd tegevad isikud ja asutused. Muudatuse eesmärgiks on võrdne kohtlemine ja riigieelarveliste vahendite sihipärane kasutamine, samuti isikuvabaduste piiramise vähendamine isikute puhul, kes oma töö olemuse tõttu eriteenistujate hulka ei peaks kuuluma. Täpsem mõju ulatus, sihtrühm ja mõju sagedus, samuti ebasoovitavate mõjude risk selguvad eelnõu koostamisel tehtava täpsema analüüsi käigus.

## 2 KOOSSEIS

### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** § 11 kohaselt kehtestab ametiasutuse teenistuskohdade koosseisu minister või ministri volitatud ametiasutuse juht. Iga üksiku ametikoha või selle nimetuse muutmine vajab koosseisu muudatust.<sup>1</sup> Seetõttu on ka ministril võimalus ametikohtade koosseisu kehtestamine konkreetse ametiasutuse juhile volitada.

**PPVS-is, PäästeTS-is ja ProkS-is** PPA, PÄA ja prokuratuuri koosseisu kehtestamiseks erisätet ei ole, laieneb ATS regulatsioon. Alates 18.11.2016 on kehtetu ka eriregulatsioon **VäTS-is** diplomaatiliste ametikohtade loomiseks. Erisättena kehtib vaid põhimõte, mille kohaselt koosseisuväliste diplomaatide (erialadiplomaadid) ja koosseisuväliste haldusteenistujate ametikohad ning nende nimetused kehtestab õigusakt kooskõlastatakse lähetajaministeeriumiga (VäTS § 29 lg 1<sup>1</sup> ja § 48 lg 1<sup>1</sup>).

**Erisused** ATS regulatsioonist on järgmised:

**JAS** § 8 täiendab ATS regulatsiooni sättega, mille kohaselt määrab julgeolekuasutuste (KAPO ja TA) teenistuskohdade arvu Vabariigi Valitsus korraldusega, täites kollegiaalorganina selles tundlikus valdkonnas vastutus- ja kontrollifunktsiooni. Teenistuskohdade koosseisu kehtestab asjaomane minister või tema volitatud ametiasutuse juht, nagu on kirjas ka ATS §-s 11.

**KVKS** §-de 9 ja 10 järgi määrab Vabariigi Valitsus korraldusega Kaitseväge koosseisus sõjaväelise auastmega ametikohtade arvu ülempiiri. Ülempiir määratakse eraldi Kaitseväge alaliselt tegutsevate struktuuriüksuste ja reservüksuste kohta. Kuna Kaitseväge potentsiaalselt kujutab muu täidesaatva riigivõimuga võrreldes suuremat ohtu, on oluline tagada Kaitseväge üle tõhus tsiviilkontroll. Siinkohal ei ole tegemist niivõrd teenistusõigusliku kuivõrd riigikaitseõigusliku küsimusega.

Lähtudes Kaitseväge põhimäärusest ja sõjaväelise auastmega ametikohtade arvu ülempiirist, kehtestab valdkonna eest vastutav minister Kaitseväge juhataja ettepanekul sõjaväelise auastmega ametikohtade ning muude teenistuskohdade üldarvu iga seaduses nimetatud struktuuriüksuse kohta. Kaitseväge koosseisus määratakse teenistuskohdade nimetused ja arv struktuuriüksuste kaupa ning teenistuskohdade liigitus ameti- ja töökohtadeks. Kaitseväge koosseisu kinnitab Kaitseväge juhataja.

**KLS** § 9 järgi kehtestab ka Kaitseliidu rahuaja ametikohtade<sup>2</sup> arvu ülempiiri Vabariigi Valitsus korraldusega. Kehtestatud ülempiiri arvestades kehtestab valdkonna eest vastutav minister Kaitseväge juhataja ettepanekul ja kooskõlastatult Kaitseliidu ülemaga<sup>3</sup> Kaitseliidu rahuaja ametikohtade loetelu sõjaväeliste auastmete alaliikide kaupa (KLS § 9). Kaitseväge juhataja teeb valdkonna eest vastutavale ministrile ettepaneku Kaitseliidu rahuaja ametikohtade loetelu kehtestamiseks (KLS § 12 p 4). Kaitseliidu ülem esitab Kaitseliidu palgalise koosseisu valdkonna eest vastutavale ministrile kinnitamiseks ja kehtestab struktuuriüksuste töökohtade ja rahuaja ametikohtade loetelu (KLS § 13 lg 1 p 14-15).

Ka siin kehtivad samasugused riigikaitseõiguslikud põhimõtted nagu KVKS regulatsiooni puhul.

**VangS** § 105 lg 2 järgi kehtestab vangla koosseisu valdkonna eest vastutav minister määrusega. Vanglate koosseisude allavolitamise õigust justiitsministrile jäetud ei ole. Avaliku teenistuse

<sup>1</sup> Riigi ametiasutuste teenistuskohdade koosseisude kehtestamise kord, teenistuskohdade klassifikaator ja teenistuskohdade liigitamise kord on kehtestatud VV määrusega. Ametiasutuse teenistuskohdade koosseisus määratakse kindlaks vähemalt ametiasutuse teenistuskohdade jaotus ameti- ja töökohtadeks, nimetused, teenistuskoha tähtaegsus ja koormus.

<sup>2</sup> Kaitseliidu ülem, peastaabi ülem ja malevapealik +muud loodud ametikohad.

<sup>3</sup> Kaitseliitu juhivad Kaitseliidu ülem, kes allub vahetult Kaitseväge juhatajale.



paindlikkuse ja sisebürokratia vähendamise seisukohalt tuleks kaaluda ka justiitsministrile volitusõiguse andmist, kusjuures volituse saab anda ka selliselt, et teatud komponendid, nagu nt ametikohtade ülempiiri, võib määrata minister soovi korral ise. Samuti võiks vanglateenistuse koosseisu kehtestamisel loobuda määruse tasandist ning kehtestada koosseis sarnaselt üldise avaliku teenistusega ministri või tema poolt volitatud ametiasutuse juhi käskkirjaga. Tegemist on ametiasutuse personaliplaneerimise dokumendiga, mis ei sisalda õigusnorme.

Esimese ja teise astme **kohtute** teenistuskohdade koosseisude kehtestamise korra, teenistuskohdade klassifikaatori ja teenistuskohdade liigitamise korra võib kehtestada valdkonna eest vastutav minister, kuulates ära kohtute haldamise nõukoja (KHN<sup>4</sup>) arvamuse (ATS § 11). Koosseisude kehtestamise korra volitusnorm ATS-s on vajalik, kuna selle alusel kehtestab minister juhise, kuidas kohtud koosseisud kehtestavad. Juhis on vajalik eelkõige kohtute töö korraldamise ühtlustamiseks (et kohtud lähtuksid enam-vähem samadest ametinimetustest, et hoida ära nn hübriid ametikohtade nimetusi (nt konsultant-kohtuistungi sekretär) taasteket, mis enne regulatsiooni jõustumist oli väga levinud).

Küll aga on sisebürokratia ja KHN töökoormuse vähendamiseks mõistlik loobuda ATS § 11 lõike 6 viimase lause lõpuosast „kuulates ära kohtute haldamise nõukoja arvamuse“. KHN on väljendanud selget soovi istungil, mis toimub vaid 4 korda aastas, teenistuskohdade liigitamise küsimust mitte arutada. KHN-i ja Riigikohtu ettepanekul on kehtetuks tunnistatud ka KS § 41 lg 1 p 2, mille kohaselt andis KHN varem nõusoleku kohtute struktuuri määramisel. Kuna ka KHN-i poolt ühtlustamise võimalust enam ei ole, siis oleks eespool märgitud ATS-i volitusnorm ka seetõttu ministrile siiski vajalik.

Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtuteenistujate koosseisu kinnitab kohtudirektor, v.a õigusemõistmise funktsiooni teostamisega seotud osas. Selles osas kinnitab kohtuteenistujate koosseisu kohtu esimees (KS § 9, 18 ja 22). Maa-, haldus- ja ringkonnakohtu kohtunike arvu ja jagunemise kohtumajade vahel määrab valdkonna eest vastutav minister määrusega (KS § 11, 19 ja 23).

#### ETTEPANEKUD:

- **Muuta JAS-i koosseisude kehtestamise regulatsiooni sarnaselt KVTS-ile ja KLS-le, andes VV-le õiguse kehtestada ametikohtade konkreetse arvu asemel selle ülempiiri ning jättes valdkonna eest vastutavale ministrile või tema poolt volitatud julgeolekuasutuse juhile võimaluse ülempiiri raames teenistuskohdade arvu üle ise otsustada.**

<sup>4</sup> KHN-i kuuluvad Riigikohtu esimees, viis kohtunike täiskogu poolt kolmeks aastaks valitud kohtunikku, kaks Riigikogu liiget, Advokatuuri juhatase nimetatud vandeadvokaat, riigi peaprokurör või tema poolt nimetatud riigiprokurör ja õiguskantsler või tema poolt nimetatud esindaja. Valdonna eest vastutav minister või tema poolt nimetatud esindaja osaleb nõukojas sõnaõigusega.

Nõukoda annab nõusoleku:

- 1) kohtu tööpiirkonna määramisel;
  - 3) kohtu ja kohtumaja täpse asukoha määramisel;
  - 4) kohtu ja kohtumajas olevate kohtunike arvu määramisel;
  - 5) kohtu esimehe nimetamisel ja ennetähtaegsel vabastamisel;
  - 5<sup>1</sup>) kohtuniku teenistusvanuse ülemmäära tõstmisel;
  - 6) rahvakohtunike arvu määramisel;
  - 11) Kohtute infosüsteemi registriandmete koosseisu ja nende esitamise korra kehtestamisel;
  - 13) rahvakohtunikule makstava tasu suuruse ja maksmise korra määramisel.
- (2) Nõukoda annab eelneva seisukoha kohtute aastaeelarvete kujundamise ning muutmise põhimõtete kohta.
- (3) Nõukoda:
- 1) annab arvamuse Riigikohtu kohtuniku vabale kohale kandideerivate isikute kohta;
  - 2) annab arvamuse kohtuniku vabastamise kohta;
  - 3) arutab eelnevalt läbi Riigikohtu esimehe poolt Riigikogule esitatava ülevaate kohtukorralduse, õigusemõistmise ja seaduste ühetaolise kohaldamise kohta;
  - 4) arutab teisi küsimusi Riigikohtu esimehe või valdkonna eest vastutava ministri algatusel.

- Ühtlustada vanglateenistuse koosseisude kehtestamise regulatsioon ATS üldregulatsiooniga, andes ministrile võimaluse teenistuskohdade koosseisu kehtestamise alla volitamiseks. VangS-st koosseisude kehtestamist reguleeriv erisäte välja jätta.
- ATS § 11 lõikest 6 jätta välja ministrile pandud kohustus kuulata teenistuskohdade klassifikaatori ja teenistuskohdade liigitamise korra kehtestamisel eelnevalt ära KHN arvamus.

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuste sihtrühmaks on julgeolekuasutused, vanglateenistus, kohtute haldamise nõukoda ja valitsuse liikmed. Muudatuse eesmärgiks on paindlikum avalik teenistus, bürokraatia ja õigusloome vähendamine. JAS muutmisega väheneb nii VV liikmete kui ka VV eelnõu menetlemisega seotud ametnike töökoormus. Selle kohaselt ei pea julgeolekuasutused igakordselt ametikohtade arvu muutmisel vormistama VV korraldust ning arvestama selle menetlemiseks mineva ajakuluga, samuti ei ole vaja eelnõud menetleda Riigikantseleil ja VV-l. Julgeolekuasutused või valdkonna eest vastutav minister saab aga paindlikkuse kehtestatud ülempiiri arvestades ametikohtade arvu vastavalt konkreetsele vajadusele muuta. Samas säilib VV vastutus- ja kontrollifunktsioon.

VangS muumisega saab justiitsminister sarnaselt teistele valdkonna eest vastutavatele ministritele otsustusõiguse selle üle, kas ja kuidas osa oma töökoormusest (koosseisude kehtestamisest) vanglate juhtidele volitada. Suureneb paindlikkus ilma et kaoks kontrollifunktsioon.

Kohtute seaduse muutmise eesmärk on sisebürokraatia ja KHN töökoormuse vähendamine.

Mõju ulatus, sagedus ja sihtrühma suurus on väikesed. Ebasoovitavate mõjude risk puudub.

### 3 PRAKTIKANDID

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS-is** regulatsioon praktikantide teenistusse võtmiseks puudub. Enamasti võetakse praktikandid ametiasutustesse praktikale võlaõigusliku (praktikandi-) lepinguga. Erinevates riigi ametiasutustes on vajadus aga praktikandid avaliku võimu teostamiseks nimetada praktika teostamise ajaks ametikohale. Praktikantide võtmine praktika ajaks avalikku teenistusse ehk praktikantidele ametnikega võimalikult sarnaste teenistustingimuste loomine soodustab avaliku teenistuse järelkasvu kujundamist ja toetab sobivate ametnikukandidaatide leidmist ning arendamist juba nende õpinguperioodil.

Eriregulatsioonid praktikantide ametikohale nimetamiseks on PäästeTS §-s 6, PPVS §-s 60, VangS §-des 113 ja 116.

Kuid ka teistel ametiasutustel on vajadus hooajaliste avalikku võimu teostamise õigust omavate praktikantide ametikohtade järgi, kus teenistuses olles praktikandi palka asendab kooli poolt makstav stipendium, ning puhkust ei arvestata. Kuna ATS-is vastav regulatsioon puudub, on neil asutustel (nt Maksu- ja Tolliamet) raskendatud koostöö tulevast kvalifitseeritud ametnikkonda koolitava asutusega.

- Praktikandi ametikoht peaks olema koosseisuväline. Praktikandid on teenistuses hooajaliselt mõne kuu jooksul aastas. ATS alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 8. novembri 2012. a määruse nr 92 „Riigi ametiasutuste teenistuskohade koosseisude kehtestamise kord, teenistuskohade klassifikaator ja teenistuskohade liigitamise kord“ § 2 lõike 2 kohaselt on teenistuskohade koosseis ametiasutuse eelarvevahenditega kaetud teenistuskohade loetelu, mis annab ülevaate ametiasutuse eesmärkide saavutamiseks vajalikust inimressursist. Praktikantide ametikohad ei anna ülevaadet ametiasutuse eesmärkide saavutamiseks vajalikust inimressursist. Kuna praktikantidele palka ei maksta, ei tule nende ametikohtadega ka eelarve koostamisel arvestada. Samuti moonutab praktikantide ametikohtade koosseisulisus statistikat (millele tuginedes teeb asutus juhtimisotsuseid ja RaM arendab avalikku teenistust) vabade ametikohtade osakaalu osas asutuses. Hetkel teevad RaM analüütikud vajalike andmete saamiseks käsitööd, mis ei ole kooskõlas eesmärgiga õgvendada avalikku teenistust.
- Praktikantidele (sh kadettidele) ei maksta reeglina palka. SKA õpilased (sh Maksu- ja Tolliameti praktikandid) saavad praktilal oldud aja eest stipendiumi nagu ülejäänud õppe jooksul. Samuti tagatakse neile tasuta majutus ja toitlustus. Palka ei maksta ka SKA välistele praktikantidele. See on üks osa õppest, mida ametiasutus, kuhu praktikant praktikale asub, reeglina ei rahasta. Vastavalt ATS § 35 lõikele 1 on ametnikul õigus saada teenistusülesannete täitmise eest palka alates ametikohale asumise päevast kuni teenistusest vabastamise päevani. Välistuse puudumisel seaduses tuleb sätet täita ka praktikandi ametikohale nimetatud isiku puhul.
- Praktikandile ei arvestata teenistuses oldud aja eest puhkust ega maksta puhkusetasu. Vastavalt ATS § 43 lõikele 2 on ametniku põhipuhkuse kestus 35 kalendripäeva. Puhkusele on õigus kõigil ametnikel. Praktikandid on aga teenistuses mõned nädalad või kuud, ning lahkuvad seejärel tagasi teoreetilisse õppesse. Üliõpilastele ja õpilastele on õppeprotsessist puhkamiseks vajalik aeg vähemalt 8 nädalat puhkust igal õppeaastal tagatud vastavalt ülikooliseaduse § 22 lõikega 9, rakenduskõrgkooli seaduse § 24 lg 1 punktiga 6 ja kutseõppeasutuse seaduse § 27 lõikega 2.
- Praktikante ei võeta teenistusse reeglina konkursi korras. Vastavalt ATS § 16 lõikele 1 täidetakse vaba ametikoht avaliku konkursi korras. Praktikandid aga võidakse ajutiselt teenistusse võtta kooli poolt suunatuna.

#### **Erisused eriteenistuste praktikantide regulatsioonides:**

##### 1. Praktikandile kohalduvad sätted:

**PäästeTS** kohaselt ei kohaldu praktikandile vaid töötasustamise kohta kehtivad sätted. Kõiges muus on praktikandil samasugused õigused ja kohustused nagu teistel päästeteenistujatel.

**PPVS**-is ja **VangS**-is on toodud välja need sätted, mis kadetile või vanglaametniku kandidaadile kohalduvad. Politseiteenistusse võetud kadetile kohaldub ATS lähetuse (s.h pikaajalise välislähetuse) regulatsioon, raseda ning rasedus- ja sünnituspuhkuse õigusega ametniku teenistustingimused ja ametniku kohustuste peatükk ja PPVS-i tervisekontrolli ja arstiabi, sõidukulu hüvitamise, varalise kahju hüvitamise ja tööaja kohta (v.a öötöö piirang) käiv regulatsioon. Kuna VangS-ist on välja jäetud hukkamise ja töövõime vähendamise seotud garantiide regulatsioon ja ATS sellekohane regulatsioon ettevalmistuses viibivale isikule (praktikandile) ei kehti, on hüvitiste ühtlustamisega jäänud praktikandid sellest garantiist ilma. Distiplinaarvõimu kohta käivad sätted kehtivad kadettidele vaid osaliselt. Nt ei kehti kadettidele distiplinaarmenetluse eesmärki, menetluse algatamist ja menetlust reguleerivad sätted. Kadetile kohalduvad kõik pensionikindlustuse sätted, kuid ei kehti staaži arvestamise alused.

Vanglaametniku kandidaadile praktikandi ametikohal ei kohaldu ATS, v.a lähetuse (v.a pikaajalise välislähetuse) regulatsioon ja ametnike kohustuste peatükk (v.a etteteatamise ja teavitamise kohustus ja streigikeeld).

## 2. Stipendium praktikandile:

Päästeteenistusse võetud praktikandile ja politseiteenistusse võetud kadetile maksab stipendiumi Sisekaitseakadeemia siseministri määrmuses sätestatud suuruses, tingimustel ja korras. Siseministri määrmus kehtib kõigile Sisekaitseakadeemias õppivatele õpilastele, üliõpilastele ja kadettidele v. a vanglaametniku kandidaadile. Vanglaametniku kandidaadile maksab stipendiumi samuti Sisekaitseakadeemia, kuid seda justiitsministri määrmusega sätestatud suuruses, tingimustel ja korras. Mõlema sihtgrupi põhistipendiumi suurus on kehtivate määruste alusel 260 eurot kuus. Lisaks sellele on Sisekaitseakadeemia õpilastele, üliõpilastele ja kadettidele tagatud tasuta majutus ja toitlustamine. Rakenduskõrgkooli seaduse § 27<sup>3</sup> kohaselt tuleb nii politsei-, pääste-, kui ka maksunduse- ning tollivaldkonna lõpetajal kompenseerida õppekulu proportsionaalselt, kui ta töötab valdkondlikul ametikohal vähem kui 3 aastat. Sisult sarnane regulatsioon on ka KVTs § 156 ning sama §-i lõike 7 alusel antud kaitseministri määrmusega.<sup>5</sup>

## 3. Õppima suunatud ametniku tasustamine:

Täiskoormusega õppesse õppima suunatud politseiametnikule säilitatakse **PPVS** järgi tema palk.<sup>6</sup> Õppima suunatud päästeametnikule makstakse palka vastavalt **PäästeTS-ile** päästeasutuse juhi määratud ulatuses.<sup>7</sup>

Vanglaametniku kandidaadile kes on nimetatud vanglaametniku ametikohale makstakse **VangS** palka vastavalt valdkonna eest vastutava ministri määrmusega kehtestatud korras ja ulatuses (VangS § 117).

## 4. Praktikandi puhkus:

<sup>5</sup> Siseministeerium valmistab ette eelnõud, mille kohaselt ühtlustatakse stipendiumi maksmine, toidu- ja majutuskulude hüvitamine ja õppekulude tagasinõudmise tingimused kõigile SKA õpilastele, üliõpilastele ja kadettidele

<sup>6</sup> **PPA-st** võetakse iga-aastaselt ametkondliku suunamisega SKA-sse kõrgharidusõppesse ca 50 teenistajat. Siseveebis avaldatakse üleskutse õppimiseks ning soovijad esitavad sooviavalduse koos vahetu juhi nõusolekuga. Kui õppida soovijaid on rohkem, kui pakutavaid õppekohti, toimuvad kandidaatide kutsesobivusvestlused.

<sup>7</sup> **PÄA** suunab SKA Päästekolledži päästekooli (Väike-Maarjas) kutseõppesse päästemeeskonnajuhi ja päästja erialale ainult teenistussuhtes olevaid teenistujaid. Päästja teenistuskohale tööle asunud teenistuja on kohustatud omandama kahe aasta jooksul alates teenistusse võtmise päevast päästja kutsehariduse või vastama Päästja kutsestandardile (siseministri 15.02.2011 määrmus nr 2 „Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, hariduse- ja tervisenõuded“ § 5 lg 7). Praktika on, et värbamisel teavitatakse isikut õppima minemise kohustusest ning kõik PÄA-sse päästja teenistuskohale asunud uued töötajad suunatakse õppima päästja kutseõppesse, makstes õppepalka.

Päästetöid juhtivale ametikohale liikumiseks (karjäärirumudel – päästetöid ei saa juhtida inimene, kes ei oma päästjana töötamise kogemust) peab päästja omandama päästemeeskonnajuhi kutsehariduse või vastama Päästemeeskonnajuhi kutsestandardile (sama määrmuse § 5 lg 2). Kõikidele eelnimetatud kutseõppes õppivatele teenistujatele makstakse õppe ajal palka. SKA kaugõpe on täiskoormusega õpe.

Kuna tegevvälasest kadetile ja päästeteenistusse võetud õpilasele kehtib praktiliselt kogu tegevvälasele või päästeteenistujale kohaldatav regulatsioon, on neil õigus ka puhkusele. Puhkusetasu küll päästeteenistujast praktikandile ei maksta.

**VangS** näeb vanglaametniku kandidaadile ette 35 õppetööst vaba päeva. Tegemist on õppekorraldusliku regulatsiooniga, ning sätestatud ka rakenduskõrgkooli seaduses.

Kaitseväes ja Kaitseliidus praktikante ei ole. **KVTS** järgi on kadett tegevvälasest ohvitserikandidaat, kellele kohalduvad kõik tegevvälase kohta käivad sätted (v.a teenistustähtaeg). Tegemist on tegevteenistuse eriliigiga, mitte praktikandiga käesoleva probleemipüstituse tähenduses.

#### ETTEPANEK:

- **Viia praktikantide regulatsioon eriteenistusi reguleerivatest seadustest ATS-i, sätestades ATS-is võimaluse luua ametiasutustesse koosseisuväliseid praktikandi ametikohti, kelle võib teenistusse võtta konkursita, palgata ja puhkusearvestusega. Eriteenistusi reguleerivates seadustes tuua välja vaid vajalikud erisused üldregulatsioonist.**

Praktikantide regulatsiooni ATS-i viimisel tuleb kaaluda, millised sätted ATS-ist praktikantidele laienema hakkaksid (nt lähetus, hüvitis õnnetuse korral, üldised kohustused jne). Samuti tuleks kaaluda võimaluse sätestamist maksta praktikandile (kelle kooli poolt stipendiumi ei maksta) asutuse poolt stipendiumi, mis ei ole seotud alampalgaõude ja sotsiaalmaksuga.

#### MUUDATSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on kõik ametiasutused ja ametnikke koolitavad koolid. Eesmärgiks on paindlikum koostöövõimalus tulevast ametnikkonda koolitava koolitusasutusega, praktikantide võrdne kohtlemine ja õigusloome mahu vähendamine. Samuti avaliku teenistuse arendamiseks ja juhtimisotsuste tegemiseks vajaliku statistika kogumiseks tehtava töömahu vähendamine.

Muudatus võimaldab luua ajutisi praktikantidele mõeldud koosseisuväliseid ametikohti ilma selleks asutuse koosseisu (ministri määrus) muutmata. Praktikandi ametikohti on vaja praktikantidele, kes praktilise õppe käigus õpivad ka avaliku võimu teotamisega seonduvate toimingute teostamist (s.h õpivad töötama andmekogudega, millele on ligipääs vaid ametnikel). Samuti on võimalik muudatuse mõjul kohelda praktikante kes on praktikal võlaõigusliku lepingu alusel ja kes võetakse praktika ajaks ametikohale, võrdselt. Mõlemal juhul on tegemist osaga õppeprotsessist. Lisaks on muudatuse mõjul võimalik vältida topelettasustamist (praktikantide puhul, kellele riik juba maksab stipendiumi) ja maksta stipendiumi praktikantidele, kellele riik kooli kaudu stipendiumi ei maksa, kuid sooviks seda teha (praktikandil võib tekkida lisakulusid nt praktikakoha asukoha tõttu (nt. välisteenistus kallis riigis)). Üheks muudatuse mõjuks on ka õigusselgus praktikandi staatuse osas. Mõju ulatus ja sihtrühma suurus on väike. Mõju sagedust võib hinnata aga keskmiseks, kuna koolid suunavad õpilasi ja üliõpilasi ametiasutustesse praktikale igal aastal. Negatiivsete mõjude risk puudub.

## 4 TEENISTUSSE VÕTMINE

Avalikku teenistusse võtmise regulatsiooni eesmärgiks on tagada:

- 1) avaliku teenistuse toimimine efektiivselt ja asjatundlikult,
- 2) kõigile võrdne juurdepääs avaliku teenistuse ametikohtadele,
- 3) ametnikukandidaatide võrdne kohtlemine ametikohtadel kandideerimisel,
- 4) ametnike ustavus põhiseaduslikule korrale, ausus, hoolikus, asjatundlikkus ja erapooletus oma ülesannete täitmisel.

Nimetatud eesmärgid arvesse võttes, tuleb reeglina täita avaliku teenistuse ametikohad avaliku konkursi korras, et valida välja parimad kandidaadid riigi ülesannete täitmiseks. Enne parima kandidaadi ametikohale nimetamist tuleb ametiasutusel hinnata, kas isikule saab ameti usaldada ja kas ei esine asjaolusid, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise, ning ametnik annab vande olla ustav Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale ning pidada talle usaldatud ametit ausalt.

### 4.1 Konkurs

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** § 16 järgi tuleb vaba ametikoht täita konkursi korras.

Konkursi avalikust väljakuulutamisest võib loobuda, kui on põhjendatud alus arvata, et vaba ametikoht on otstarbekas täita:

- 1) konkursi väljakuulutamise ühe või mitme ametiasutuse sees või
- 2) ametniku tähtajalise üleviimise teel.

Samuti ei korraldata konkursi, kui ametnik viiakse tähtajatult üle ATS § 98 lg 1 punktide 1-3 alusel (ametniku ametikoha ülesanded antakse üle sama asutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele; ametnik paigutatakse ümber seoses tema ametikoha koondamisega või ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu, millest nähtub ametniku teadmiste ja oskuste vähesus teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele vastavas ulatuses, või töövõime vähenemise tõttu või asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise).

Avaliku teenistuse seaduses on sätestatud üldised reeglid tagamaks ühtne värbamise- ja valikupõhimõtete rakendamine avalikus teenistuses, kuid samas on ametiasutustel vabadus enda ametiasutuse värbamis- ja valikusüsteemi kujundamisel.

Valik kandidaatide seast tuleb teha lähtuvalt kandidaadi haridusest, töökogemusest, teadmistest ja oskustest ning valida tuleb kandidaat, kes neid kriteeriume arvesse võttes suudab teenistusülesandeid täita parimal võimalikul viisil.

Avalike konkursside korraldamine peab olema avalikus teenistuses reegliks, millest erandeid saab teha vaid põhjendatud juhtudel. Erisused avalikus konkursi korraldamise kohustusest on kehtestatud **PäästeTS** §-ga 7 lõikega 1<sup>1</sup>, **PPVS** § 43 lõikega 12, **JAS** § 14 lõikega 3, **VangS** § 113 lõikega 2, mille kohaselt päästeteenistuja, politseiametniku, julgeolekuasutuse ametniku ja vanglaametniku võib teenistusse võtta ilma konkursita.

PÄA-s (**PäästeTS**) täidetakse täna (praktikas) ametikohad, mis ei eelda eelnevat spetsiifilist kogemust, avaliku konkursi korras (näiteks ohutusjärelvalve, ennetuse ja kriisireguleerimise valdkonnas). Päästetöid juhtivatele ametikohtadele avalikku konkursi ei korraldata, põhjendusel, et neid ametikohti saab täita vaid isikutega, kellel on eelnev päästetöö kogemus. Päästetöid juhtivad ametikohad on meeskonnavanem, rühmapealik, operatiivkorrapidaja, vanemoperatiivkorrapidaja ning need eeldavad teatud aja töötamist päästjana. Samuti ei saa demineerimistöid juhtida isik, kes enne ei ole demineerijana töötanud (kuigi näiteks Kaitseväes demineerijana töötanud isik saab põhimõtteliselt asuda sellele ametikohale ka asutusest väljast tulles). Eelnevat päästetööde kogemust vajab ka

päästkeskuste valmisoleku büroo enamus teenistujatest. Nendele ametikohtadele värbamine toimub sihtpakkumisega või sisemise konkursi alusel. Viimasel juhul saadetakse kõikidele Päästeameti teenistujatele kuulutus e-mailile.

Niisiis täidetakse ka täna enamus ametikohti avaliku konkursi või sisekonkursi teel. Juhul, kui sise-ja avaliku konkursi teel ei õnnestu sobivat isikut leida on võimalik ATS järgi konkurss luhtunuks tunnistada ja kasutada sihtotsingut. Eriregulatsioon konkursita värbamise võimaluse kohta ei ole vajalik.

Häirekeskus (**PäästeTS**) kasutab võimalust võtta päästeametnik päästeteenistusse ilma konkursita selleks, et võtta teenistusse kvalifikatsioonile vastavaid, kuid erinevatel põhjustel (s.h tervislikud põhjused) teenistusest lahkunud teenistujaid (otsepakkumised). Korraldatakse ka sisekonkursse, kuid nendel saavad osaleda vaid ametnikud, kes on teenistuses. Seega ei sobi sisekonkurss teenistusest juba lahkunud ametniku värbamiseks.

PPA-s (**PPVS**) täidetakse vabad politseiametikohad praktikas järgmiselt:

- 1) kadetid, kes tulevad SKA-st riikliku koolitustellimuse alusel (kadetiks saab konkursi alusel)<sup>8</sup>;
- 2) sihtotsing, kui otsitakse spetsiifilist kompetentsi (sh olukorrad, kui konkurssi ei ole võimalik korraldada nagu näiteks salajastele ametikohtadele);
- 3) konkursid (sisemised ja välimised).

KAPO (**JAS**) leiab kandidaate tööportaalist, kõrgkoolidest ja soovitude kaudu ning kodulehel on teave kandideerimise kohta. Igaüks võib saata oma ankeedi. Kandideerida saavad kõik, kes vastavad tingimustele, mis on kirjas kodulehel ja seadustes. Paljud kandideerijad ei otsi kindlat ametikohta, vaid kohta mingis ameti töövaldkonnas. Kandideerijaga kohtudes selgitatakse välja tema soovid ja asutuse võimalused teda rakendada. Konkursi korraldamiseks oleks vaja avaldada ametikoha kirjeldus, aga see ei ole võimalik, kuna konkreetset tööülesandet on riigisaladus. Samuti ei ole julgeoleku seisukohast mõistlik avaldada teavet vabadest ametikohtadest, kuhu ja millisel perioodil värvatakse töötajaid.

Vanglateenistusse võetakse ametnikud reeglina korrelatsioonieriala lõpetajate hulgast. Täna on vanglateenistus suutnud tagada teenistuskoha kõigile vanglaametniku või korrektsioonieriala lõpetajatele. Lisaks sellele korraldatakse vaba ametikoha täitmiseks nii sisekonkursse, kui ka avalikke konkursse.

**KVTS** § 84 järgi korraldatakse rahuaja ametikoha täitmiseks konkurss siis, kui rahuaja ametikohta ei ole võimalik täita tegevteenistuses oleva tegevväelase ametikohale nimetamise kaudu. Kaitseväeteenistus on rajatud karjääril põhinevale süsteemile, kus organisatsiooni sisenetakse madalamal tasemel ja liigutakse sealt edasi kõrgemale tasemele läbi teenistuskogemuse ja omandatud pädevuse. Määravaks on siinjuures sõjaväeline väljaõpe, mida saab läbida üksnes KV-s või KL-s. Põhimõtte kohaselt valmistatakse tegevväelane ette järgneva ametikoha ülesannete täitmiseks sellele eelneval ametikohal (planeeritud karjäär). Sellest tulenevalt ei ole organisatsiooni väline ametikoha täitmine esmane valik. Vahel võib esineda olukordi, kus vaba ametikoha täitmine ei ole võimalik tegevteenistuse siseselt ja kasutatakse võimalust värvata isik väljastpoolt tegevteenistust. Ka sellisel juhul on potentsiaalne värvatav koolitatud välja juba eelnevalt KV poolt. Sellest mõttest tulenevalt ei peaks tegevteenistuse osas kohalduma konkursi korraldamise kohustus. KV kehtiva põhimõtte kohaselt toimub rotatsioon keskmiselt 3-5 aasta möödudes eh ca 500 ametikoha vahetust aastas. Konkursi läbiviimisele kohaldatakse avaliku teenistuse seadust.

---

<sup>8</sup> PPA esitab iga-aastaselt SKA-le riikliku koolitustellimuse. Kooli on võimalus kandideerida kõigil.

**ProkS** § 18 järgi nimetatakse eriasjade prokurör, ringkonnaprokurör ning abiprokurör ametisse avaliku konkursi alusel. Avaliku konkursita võib ametisse nimetada riigi peaprokuröri, juhtiva riigiprokuröri, riigiprokuröri, juhtivprokuröri ning vanemprokuröri. Säte on kehtestatud eeldusel, et vabale ametikohale sobivad isikud on olemas prokuratuuri siseselt ning prokuratuur soovib sellisel moel tugevdada motivatsiooni ja karjäärisüsteemi. Arvestades aga, et tegemist on ametikohtadega, millel sõltumatus on üks olulisemaid kriteeriume, tuleks ametikohtade täimisel eelistada konkursisüsteemi (eeldusel, et parimad kandidaadid on prokuratuuri sees, sisekonkurssi). See tagab kõigile prokuröridele võrdse võimaluse kõrgematele ametikohtadele kandideerida ning suurema läbipaistvuse ja legitiimsuse prokuröride tööle.

Avaliku konkursi eriasjade prokuröri, ringkonnaprokuröri ning abiprokuröri ametikohale kuulutab ametlikus väljaandes Ametlikud Teadaanded välja prokuröri ametisse nimetamise õigust omav riigi peaprokurör. Kandidaatidele tuleb avalduse esitamiseks anda aega vähemalt kaks nädalat teadaande avaldamise päevast.

Konkursi kuulutamine ametlikes teadaannetes on vananenud. ATS § 17 järgi tuleb vabast või vabanevast ametikohast teatada ametiasutuse ja avaliku teenistuse kesksel veebilehel.

Avalikul konkursil osalejate hindamine toimub prokuröride konkursikomisjoni poolt (Proks § 19). Prokuröride konkursikomisjoni koosseis loetelu ja korralduslikud aspektid on määratletud seaduse tasandil (ProkS § 43).

**KS** järgi viiakse vaba kohtunikuabi ja kohtujuristi ametikoha täitmiseks läbi avalik konkurss (KS § 120 ja § 125<sup>1</sup> lg 5-1). Teiste kohtuametnike ametikohtade täitmise kohta erisust ATS-ist sätestatud ei ole, mistõttu kuulub KS § 8 lõikele 3 tuginedes kohaldamisele ATS konkursi korraldamise regulatsioon. Avaliku konkursi kohtunikuabi vaba koha täitmiseks kuulutab välja valdkonna eest vastutav minister väljaandes Ametlikud Teadaanded. Vastavalt ATS §-le 17 tuleb vabast või vabanevast ametikohast teada anda avaliku teenistuse kesksel veebilehel, milline keskkond kataks ka kohtunikuabi konkursi avalikustamise tingimused. Kuna info kõigist teistest ametnike värbamistest on üleval avaliku teenistuse kesksel veebilehel, oleks ka kohtunikuabi konkursi kuulutusele selles keskkonnas suurem tähelepanu ja kaetud oleks ka suurem sihtgrupp. Täiendav teavitus ametlike teadaannete veebilehel ei ole vajalik ega ka mõistlik.

Seaduse tasandil on reguleeritud kohtunikuabide välja valimiseks konkursikomisjoni moodustamine, koosseis ja tegevused. Määruse tasandil on reguleeritud konkursi kord, tingimused ja komisjoni töökord.

Konkursi korraldamist välisteenistuja teenistusse võtmiseks reguleerib **VäTS** 5. peatükk. Regulatsioon on võrreldes ATS-i ja teiste eriseadustega väga üksikasjalik, korrates kohati ka ATS regulatsiooni.

VäTS § 86 järgi otsustab selle, kas täita vaba teenistuskohat:

- 1) avaliku konkursi korras,
- 2) asutusesisese konkursi korras või
- 3) konkursita ehk suunatud pakkumisena,

atesteerimiskomisjon. Atesteerimiskomisjon teeb otsuse, lähtudes vabale teenistuskohale esitatavatest nõuetest, sobivate kandidaatide olemasolust asutuses ja välisteenistuse vajadustest.

ATS-is on atesteerimiskomisjonist, kui iganenud ja mitte toimivast nähtusest loobunud. ATS alusel on VV määrusega kinnitatud ametnike värbamise ja valiku kord, mille § 3 kohaselt osalevad vabale ametikohale sobivuse hindamisel vähemalt vaba ametikoha vahetu juht ja ametiasutuse personalitöötaja või personalitöö eest vastutav isik. Vajadusel moodustatakse konkursikomisjon. VV määruse § 4 järgi kehtestatakse täpsem ametnike värbamise ja valiku kord ametiasutuse juhi või tema volitatud isiku käskkirjaga. Nimetatud käskkiri oleks sobiv instrument ka hetkel kehtivas VäTS §-des 80 - 89 atesteerimise ja vaba teenistuskoha täitmise ning VäTS § 80 lg 1 alusel kehtestatud VÄM



atesteerimiskomisjoni töökorra (hetkel välisministri määrus) reguleerimiseks, osas mis vajab ATS-is sätestatu täpsustamist.

Suunatud pakkumine tehakse välisteenistuses reeglina siis, kui sisekonkursiga ei ole õnnestunud vaba ametikohta täita. Selline võimalus on sätestatud ATS § 19 lõikes 3 vaid avaliku konkursi luhtumise korral. Kui sisekonkursiga vaba ametikohta täita ei õnnestu, tuleb kuulutada välja avalik konkurss. Seetõttu tuleb erisus säilitada VāTS-is.

VāTS § 87 järgi kuulutatakse avalik konkurss vabale teenistuskohale välja meedias ning Välisministeeriumi veebilehel. Sättele vastab ATS § 17 lg 1, mille kohaselt tuleb avalikust konkurist teatada ametiasutuse ja avaliku teenistuse kesksel veebilehel. Erisus välisteenistuses ei ole siin põhjendatud ega ka praktikas rakendatud. VāTS-i vastav säte on jäänud ATS-i jõustumisel ATS-iga kooskõlla viimata. Praktikas aga rakendatakse ATS-i põhimõtteid.

VāTS § 88 reguleerib asutuse sisest konkurssi. Ka siin on ATS regulatsioon piisav ning täiendav regulatsioon VāTS-is ei ole vajalik.

**ATS** konkursside korraldamise regulatsiooni on rakendatud neli aastat. Mõttemuster, et ametikoht tuleb täita konkursi korras on saanud tavapäraseks. Siiski ei ole ka ATS regulatsioon päris veatu. Nelja aasta jooksul seadust rakendades on ilmnunud kitsaskohad, mis tekitavad eelkõige lisabürokraatiat. Riigi haldussuutlikkuse suurendamise eesmärgil tuleks aga sisebürokraatiat pigem vähendada.

- 1) ATS § 16 lg 3 järgi võib sisekonkursi korraldada, kui sisekonkursiga hõlmatud ametiasutuse teenistuses olevate ametnike haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele määral, mis võimaldab neil vabal ametikohal täita teenistusülesandeid paremini kui avalikult väljakuulutatud konkursil osalevatel isikutel. Seaduse sõnastuse kohaselt saavad sisekonkursil osaleda vaid ametnikud. Praktikas on oluline, et sisekonkursil saaksid osaleda ka töötajad. Kehtiva sätte eesmärk on lihtsustada vaba ametikoha täitmist juhul, kui on teada, et teenistujate seas, kelle arendamiseks on asutus panustanud ning kes saaks teenistusülesannete täitmisega alustada ilma täiendava sisseelamisperioodita, on vajalik kompetents olemas. Oluline ei ole, kas tegemist on ametniku või töötajaga. Vajadus on eriti ilmne nt juhtudel, kus töötaja töökohustuste hulka liidetakse mõni täiendav ülesanne, mille täitmine eeldab töökoha muutmist ametikohaks, ilma et ametikohale esitatavad nõuded võrreldes töökohale esitatud nõuetega oluliselt muutuksid.
- 2) ATS § 18 järgi, tuleb juhul, kui konkursi ajal või vahetult pärast konkurssi vabaneb ametiasutuses ametikoht, mis on konkursi korras täidetud ametikohaga olulises osas ühesuguste teenistusülesannete ja nõuetega, täita uue konkursi korraldamise kaudu. Olenemata asjaolust, et hiljuti on konkurss olnud avalikult välja kuulutatud, ning kõigil on olnud võrdsed võimalused kandideerimiseks. Selline korraldus tekitab ebaproportsionaalset sisebürokraatiat.
- 3) Vastavalt ATS § 19 lõikele 2 loetakse konkurss automaatselt luhtunuks, kui 120 kalendripäeva jooksul ei ole konkursi alusel ühtegi isikut ametikohale nimetatud. Probleem tekib juhul, kui konkurss on korraldatud ametikohale, millel töötamiseks on seatud kohustuslik eeltingimus (näiteks teatud taseme riigisaladusele juurdepääsuõigus), mille täitmist saab uurida alles konkursi võitja selgumisel. Kui eeltingimuse täitmise uurimine venib ametiasutusest sõltumata pikemaks, kui konkursi menetlemiseks seadusega ettenähtud aeg, muutub konkurss automaatselt luhtunuks ning ametiasutusel tuleb korraldada uus konkurss.
- 4) ATS § 20 järgi tuleb konkursi lõpptulemustest teavitada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis nii konkursi võitnud isikut kui ka valituks mitteosutunud kandidaate otsuse tegemise päevale järgneva 14 kalendripäeva jooksul. Praktikas teavitab asutus, lähtudes kandidaadi huvidest, kandidaati koheselt, kui

kandidaadi kohta on tehtud otsus (pääses/ei pääsenud järgmisse vooru), mis tingib lõppotsusest teavitamise korral topeltteavitamise ja ka mõistmatuse väljalangenud kandidaadi poolt.

- 5) ATS § 23 lg 2 p 1 kohaselt tuleb juhul kui ajutiselt äraolev ametnik teatab ametikohale mittenaasmisest, (konkursi korras valitud) asendaja tähtaja saabumise tõttu teenistusest vabastada ning seetõttu vabanenud ametikohale korraldada konkurss. Asendaja on juba ametikohale valitud konkursi tulemusena, läbinud katseaja ja osalenud vajalikel koolitustel. Uue inimese koolitamine tekitab asutusele mõttetut lisakulu. Praktika näitab, et ametiasutused soovivad asendaja ametikohal jätkamist ning asendatava ametikoha täitmiseks korraldatavad sisekonkursid on kallutatud otsusega (sooviga võtta uuesti teenistusse senine asendaja). Ette teada tulemusega konkursid tekitavad põhjendamatu sisebürokratiat ega suurenda avaliku teenistuse läbipaistvust, vaid vastupidiselt, kahjustavad avaliku teenistuse mainet. Probleemiks on ka lõpparve väljamaksmine ning puhkamata puhkusepäevade rahas hüvitamine, samuti ametikoha vakantsus (asendaja leidmine) teenistustähtaja lõppemise ja sisekonkursi tulemusel endise asendaja teenistusse nimetamise vahelisel ajal.

#### ETTEPANEKUD:

- **Täpsustada PPVS-i ja PäästeTS vaba ametikoha täitmise regulatsioone vastavalt tegelikule praktikale**, mis vastab rohkem avaliku teenistuse eesmärkidele, kui kehtiv PPVS § 43 ja PäästeTS § 7 (s.o ATS regulatsiooni rakendamine (konkursikohustus) v.a erialaõppe lõpetajad, salajased ametikohad ja Häirekeskuse ametnike värbamine).
- **Konkursita vaba ametikoha täitmise regulatsioon VangS- ist välja jätta, v.a erialaõppe lõpetajate värbamisel.**
- **Kaaluda konkursi korraldamise korralduslike aspektide ProkS-ist (seaduse tasandilt) välja jätmist.**
- **Jätta KS-ist ja ProkS-ist välja nõue avaldada kohtunikuabi värbamiskuulutus ametlike teadaannete veebilehel.**
- **Kaaluda ProkS-is riigi peaprokuröri, juhtiva riigiprokuröri, riigiprokuröri, juhtivprokuröri ning vanemprokuröri värbamisel konkursi korraldamise kohustuse kehtestamist.**
- **Jätta VäTS-ist välja värbamise korralduslik regulatsioon (VäTS 5. peatükk) ning viia vajalikud sätted ATS § 10 lg 1 p 2 alusel kehtestatud ametniku värbamise ja valiku korras nimetatud asutuse juhi või tema volitatud isiku kehtestatud korra tasandile (vajadusel jätta VäTS-i erisus suunatud pakkumise osas).**
- **Muuta ATS konkursi korras teenistusse võtmise regulatsiooni paindlikumaks:**
  - võimaldades sisekonkursil osaleda ka ametiasutuse töötajal;
  - võimaldades konkursi tulemusi kasutada ka uue, konkursi korras täidetud ametikohale olulises osas sarnaste teenistusülesannetega vaba ametikoha täitmiseks;
  - võimaldades konkursi luhtumise tähtaja kulgu peatada riigisaladusele juurdepääsuloa menetlemise või muu seaduses sätestatud ametikohale nimetamise eeltingimuseks oleva asjaolu väljaselgitamise ajaks;
  - pannes asutusele kohustuse teavitada kandidaati koheselt pärast tema kohta tehtud otsuse tegemist, mitte pärast konkursi lõppemist;
  - jättes asutusele kaalutlusõiguse ametniku asendaja teenistussuhte tähtajataks muutmiseks ilma konkursita, kui asendatav ametikohale ei naase.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on kõik ametnikud ja ametiasutused. Muudatuste eesmärgiks on avaliku teenistuse suurem avatus, võrdne kohtlemine, sisebürokratiat ja õigusloome mahu vähendamine, samuti õigusselgus.

Samuti suureneb muudatuse mõjul (PPVS, PäästeTS, ProkS ja VangS) õiguskindlus, et igal isikul, kes vastab ametikoha nõuetele, on võimalik sellele kandideerida ning „edutamine“ toimub võrdsetel

alustel. Suureneb avaliku teenistuse avatus. Isegi kui ka praegu korraldatakse vabade ametikohtade täitmiseks avalikke konkursse, on see siiani siiski ametiasutuse juhi otsus, millist praktikat võib uus juht igakordselt muuta. Avalikkus aga lähtub seaduses sätestatud ning kehtiv regulatsioon jätab kodanikule mulje suletud süsteemist, kus inimese värbamine avalikku teenistusse ning ametniku liikumine „ametiredelil“ sõltub asutuse juhi soovist. Seega on muudatusel positiivne mõju ka avaliku teenistuse mainele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus, ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on (kohustuslike konkursside suurenemine PPA-s, PÄA ja vanglates) on väike, kuna ka praegu kohaldatakse vaba ametikoha täitmiseks reeglina avalikku või sisekonkurssi.

## 4.2 Nõuded ja isikud keda teenistusse ei võeta

### 4.2.1 Üldised nõuded

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Kuna ametnikud teenivad rahvast lähtudes avalikest huvidest ning neile on selleks antud avaliku võimu volitused, on põhjendatud, et ametnikele esitatakse kõrgemad nõudmised võrreldes töölepingu alusel töötavate isikutega.

**ATS § 14** järgi võib ametnikuna teenistusse võtta isiku, kes on:

- 1) vähemalt keskkooliharidusega
- 2) täieliku teovõimega
- 3) valdab eesti keelt seaduses või seaduse alusel sätestatud ulatuses
- 4) Eesti Vabariigi kodanik

Ametnikuna võib teenistusse võtta ka Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes vastab seadusega ja seaduse alusel kehtestatud nõuetele. Ametiasutuse juhtimisega, riikliku järelevalve, riigikaitse ja kohtuvõimu teostamisega, riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemisega, riikliku süüdistuse esindamisega või Eesti Vabariigi diplomaatilise esindamisega seotud ametikohale ning ametikohale, kus ametnikul on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi, võib nimetada ainult Eesti Vabariigi kodaniku.

**PäästeTS § 7 lg 1** kordab päästeametniku teenistusse võtmise üldiste nõuetena ATS § 14 lõikes 1 toodud üldiseid nõudeid ATS sõnastuses. Üldiste nõuete paragrahvis on välja toodud ka nõue vastata päästeteenistujate kutsesobivuse nõuetele, mis on liigitatav pigem täiendavate nõuete kategooriasse. Päästetöötajale kehtivad samad nõuded, mis päästeametnikule, välja arvatud kodakondsuse nõue. Kuna päästetöötaja avalikku võimu ei teosta, ei ole kodakondsuse nõue tema puhul ka õigustatud.

Ka **PPVS § 38** kordab ATS-is toodud üldiseid nõudeid. Lisades ATS nõuetele vanusenõude ning nõude vastata politseiametniku tervise- ja kutsesobivusnõuetele (vt täiendavad nõuded). Politseiametnik peab lisaks täielikule teovõimele (mis on TsÜS § 8 järgi 18-aastaseks saanud isikul, kui vaadata vaid vanuselist aspekti) ning haridusnõudele (keskkooliharidus saavutatakse reeglina 19. eluaastal või vahetult enne) olema vähemalt 19-aastane. Erisus ei ole põhjendatud ning tuleks seadusest välja jätta.

**JAS § 14** kordab ATS § 14 lg 1 regulatsiooni samas sõnastuses ning on üleliigne. Samad nõuded kehtivad aga ka julgeolekuasutuse töötajale. Arvestades julgeolekuasutuste töö iseloomu, on täiendavad nõuded võrreldes teiste asutuste töötajatega ilmselt õigustatud, kuid mõistlikum oleks lihtsalt viidata ATS kohaldamisele ka töötajatele.

**KVTS § 83** järgi võetakse tegevteenistusse isik, kes lisaks ATS-is juba sätestatud (ja KVTS-is üle korratud) kodakondsuse, teovõimelisuse ja keelenõuetele vastab järgmistele nõuetele:

- 1) on nõutava füüsilise ettevalmistusega (vt täiendavad nõuded);

- 2) vastab tegevvälase tervisenõuetele (vt täiendavad nõuded);
- 3) on kaitseväekohustuslane<sup>9</sup>;
- 4) on 18–60-aastane. (Täieliku teovõime nõue katab ära vanusenõude alumise poole. Ülemise poole võiks ära katta tervise ja füüsilise ettevalmistatuse nõue (Piirvanuse kohta vt täpsemalt punktist 16.7)).
- 5) Tavaametniku keskhariduse nõudele vastab KVTs-is tegevvälasele põhihariduse nõue.

**VangS** § 113 lg 1 kordab ATS-is sätestatud üldiseid nõudeid ATS sõnastuses ega ole vajalik.

**ProkS** § 15 järgi võib prokuröriks nimetada:

- 1) täieliku teovõimega (ATS § 14 lg 1)
- 2) Eesti kodaniku (ATS § 14 lg 2),
- 3) kes on vähemalt 21-aastane (hariduse nõue iseenesest eeldab juba vähemalt 23. aastast kandidaati.) ning
- 4) omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi või sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2<sup>2</sup> tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni,
- 5) oskab eesti keelt keeleseaduses sätestatud C1-tasemel või sellele vastaval tasemel (keeleseaduse alusel antud määruses on eesti keele nõue ka prokuröridele kirjeldatud, mistõttu ei ole seda vaja eraldi prokuratuuriseaduses välja tuua.)
- 6) on kõrgete kõlbeliste omadustega,
- 7) on prokuröritöös vajalike võimete ja isikuomadustega.

**KS** § 115 järgi võib kohtunikuabiks nimetada isiku kes:

- 1) on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2<sup>2</sup> tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni,
- 2) oskab eesti keelt keeleseaduses sätestatud C1-tasemel või sellele vastaval tasemel (keeleseaduse alusel antud määruses on eesti keele nõue kirjeldatud, mistõttu ei ole seda vaja eraldi välja tuua.)
- 3) on kõrgete kõlbeliste omadustega (see on nõue igale ametnikule, mis tuleneb ATS kohustuste peatükist ja eetikakoodeksist),
- 4) on täitnud kohtunikuabi ettevalmistuskava, kui konkursikomisjon ei ole isikut kohtunikuabi ettevalmistuskava täitmisest vabastanud või sooritanud kohtunikueksami. KS § 131<sup>1</sup> järgi võib kohtunikuabiks nimetada ka isiku, kellel on rakenduskõrgkoolis omandatud kohtunikuabi eriharidus. Kohtunikuabi eriharidust andva rakenduskõrgkooli lõpetamisel loetakse kohtunikuabi ettevalmistuskava täidetuks.

**KS** § 125<sup>1</sup> järgi võib kohtujuristik nimetada isiku, kes:

- 1) on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrikraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2<sup>2</sup> tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni,
- 2) oskab eesti keelt keeleseaduses sätestatud C1-tasemel või sellele vastaval tasemel (vt kohtunikuabi keelenõude kommentaari),
- 3) on kõrgete kõlbeliste omadustega (see on nõue igale ametnikule, mis tuleneb ATS kohustuste peatükist ja eetikakoodeksist).

<sup>9</sup> nõuded kaitseväekohustuslasele on: kutsealune; 18–60-aastane meessoost isik; kaitseväekohustuse võtnud üle 18-aastane isik; tegevteenistuses olev üle 60-aastane isik, kes ei ole ületanud piirvanust; piirvanuse ületanud tegevvälane, kes on Kaitseväe juhataja, Kaitseväe juhataja asetäitja, Kaitseväe peastaabi ülema, väeliigi ülema, väejuhatuse ülema või luurekeskuse ülema ametikohal, kuni ametikohalt vabastamiseni.

KS § 31 järgi võib kohtunõunikuks võib nimetada isiku, kes vastab kohtunikule esitatavatele haridusnõuetele, st on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrakraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 2<sup>2</sup> tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni.

**VäTS § 24** järgi võib välisteenistusse võtta isiku, kellel on

- 1) on eesti kodakondsus (kodakondsuse nõue on sätestatud ka ATS § 14 lõikes 2, samas ei ole VäTS-is korratud ATS-is nimetatud teovõimelisuse ja eesti keele nõuet, ilma milleta siiski ka välisteenistusse ei võeta),
- 2) kellel on kõrgharidus (erisus ATS-ist, mis võib olla sätestatud ametijuhendiga. Reeglina on ka tavaametnike ametijuhendis kõrghariduse nõue. Vt ATS § 14 lg 4 ja analüüsi punkti 4.2.2)
- 3) kes valdab vähemalt kaht võõrkeelt, millest üks on inglise või prantsuse keel, valdkonna eest vastutava ministri kehtestatud ulatuses (tegemist samuti pigem ametikohale kehtestatud nõudena, mille võiks kehtestada ametijuhendis). Nõue ei kehti erialadiplomaadile,
- 4) kelle majanduslikud või muud kohustused ei takista välisteenistuses olemist (VäTS seletuskirjas selgitatud „... majanduslikud kohustused näiteks võivad teha inimese kergeks šantaaži objektiks, mis omakorda ohustab riigi julgeolekut.“. Kuna tegemist on määratlemata õigustumõistega, mis annab asutusele väga laia kaalutusõiguse, aga ka vastutuse, ei ole seda sätet siiski praktikas rakendatud, mistõttu ei ole sellel ka praktilist otstarvet.),
- 5) kelle tervis võimaldab töötada välisteenistuses (Seletuskirja kohaselt on mõeldud nii väga väikest pingetaluvust kui ka haigusi, mis ei võimalda tööle pühenduda ega välislähetustes käia. Praktikas ei saa seda enne töölevõtmist muudmoodi hinnata, kui et inimene ise kinnitab, et ta on piisavalt terve. Tegemist on pigem teenistusest vabastamise alusega, mis on ka ATS-is reguleeritud.),
- 6) kes on ustav Eesti põhiseaduslikule korrale, kaitseb Eesti iseseisvust ning on oma tegevuses korrektne ja väärikas, hoides kõrgel Eesti rahvusvahelist mainet (Tegemist on ametniku põhikohustusega ATS § 50 ja 51 mõistes. Enne teenistusse tulemist ei saa selle kohustuse täitmist objektiivselt hinnata. Samuti annab ametnik teenistusse asudes vande olla ustav Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale ning pidada talle usaldatud ametit ausalt.).

Välisesindusse võib lähetada haldusteenistuja:

- 1) kellel on Eesti kodakondsus (Eesti kodakondsuse nõue on sätestatud ka ATS § 14 lõikes 2),
- 2) vähemalt keskharidus (on samuti sätestatud ATS-is),
- 3) kes valdab vähemalt välisesinduse asukohariigi keelt või seal levinud võõrkeelt valdkonna eest vastutava ministri kehtestatud ulatuses (Tegemist pigem ametikohale kehtestatud nõudena, mille võiks kehtestada ametijuhendis. Vt ATS § 14 lg 4 ja analüüsi punkti 4.2.2.),
- 4) kelle tervis võimaldab töötada välisesinduses (Vt sama kommentaari diplomaadile kehtestatud nõuete kohta.);
- 5) kes on ustav Eesti põhiseaduslikule korrale, kaitseb Eesti iseseisvust ning on oma tegevuses korrektne ja väärikas, hoides kõrgel Eesti Vabariigi rahvusvahelist mainet. (Vt sama kommentaari diplomaadile kehtestatud nõuete kohta.).

#### ETTEPANEK:

- Reguleerida eriseadustes vaid ATS regulatsiooni täiendavad või ATS regulatsioonist erinevad üldised nõuded ametnike teenistusse võtmisel. Samuti välja jätta eesti keele nõuded, mis on juba kehtestatud keeleseaduse alusel VV poolt määrusega. Töötajatele kehtestatud nõuete puhul piisab viitele vastava ATS sätte kohaldamisele.
- ProKS-ist, PPVS-ist ja KVTS-ist jätta välja vanuselised piirmäärad, mis on juba tagatud teiste nõuete täitmise kohustusega.

- **Kaaluda VāTS-ist välisteenistujatele esitatavate nõuete regulatsiooni välja jätmist. Vajadusel jätta VāTS-i vaid diplomaadi kõrghariduse ja välisteenistuja kahe võõrkeele oskuse nõue, kuid need on pigem ametijuhendis kehtestatavad nõuded.** Haldusteenistujatele, kes töötavad töölepingulisel alusel võib teha vajadusel viite ATS § 14 lg 1 ja 2 kohaldamisele.

#### MUUDADTUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuste sihtrühmaks on päästeteenistujad, politseiametnikud, tegevväelased, vanglaametnikud, prokurörid, kohtuametnikud, välisteenistujad. Muudatuste eesmärgiks on eelkõige õigusloome mahu vähendamine. Muudatused on pigem normitehnilised ning seetõttu sisulist mõju ei ole.

### **4.2.2 Täpsustavad ja täiendavad nõuded**

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Selleks, et tagada sarnaseid avaliku võimu ülesandeid täitvate ametnike osas ühtlane kvaliteeditasand, näeb ATS § 10 lg 1 p 1 ette, et Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitatavad nõuded, mis on vajalikud teenistusülesannete täitmiseks. Kehtiva määrusega on määratud nõuded vaid tippjuhi asetäitja ja ametiasutuse struktuuriüksuse juhi haridustasemele, juhtimiskogemusele ja võõrkeelte oskusele.

Kuna ametnikud tegelevad avalikus teenistuses väga erinevate ülesannetega, ei saa Vabariigi Valitsuse määruse kehtestamisel võtta arvesse kõigi ametiasutuste eripära, mistõttu on teatud ulatuses delegeeritud vastutus teenistusülesannete täitmiseks vajalike nõuete kehtestamise eest ametiasutuse tasandile. ATS § 14 lg 3 järgi kehtestab ametnike haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele esitatavad nõuded, mis on vajalikud teenistusülesannete täitmiseks, vastava ametiasutuse juht. Selline korraldus tagab ka avaliku teenistuse paindlikkuse, mis võimaldab kiiresti reageerida ühiskonna arengutele ja vajadustele. Kõik nõuded, mis kehtestatakse ametiasutuse tasandil peavad olema kooskõlas seaduse reservatsiooni põhimõttega ning vastama ametikoha teenistusülesannetele.

**PäästeTS** § 7 annab valdkonna eest vastutavale ministrile volituse kehtestada lisaks üldistele nõuetele päästeteenistujate kutsesobivuse, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, hariduse- ja tervisenõuded. Kuna tervisenõuete kehtestamisega ametikohale sobivaks tunnistamisel võib kaasneda oluline põhiõiguste riive ning lisaks eriteenistusele on selles oluline roll kogu tervishoiusüsteemil, on SoM ja JuM olnud seisukohal, et tervisenõuded tuleks kehtestada VV määruse tasandil, nii nagu seda on tehtud teistes eriteenistustes.

**PPVS** § 39 annab valdkonna eest vastutav ministrile volituse määrusega politseiametniku kutsesobivusnõuete ning nende kontrollimise tingimuste ja korra kehtestamiseks. Politseiametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli korra ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded kehtestab määrusega Vabariigi Valitsus (PPVS § 71).

**KVTS** § 83 lõike 1 järgi peab tegevteenistusse võetav tegevväelane olema nõutava füüsilise ettevalmistusega ja tegevväelase tervisenõuetele. Tegevväelase teenistusülesande täitmise tervisenõuded kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega (KVTS § 31). Tegevväelase füüsilise ettevalmistuse nõuded kehtestab Kaitseväe juhataja (KVTS § 99 lg 2).

Lisaks on KVTS §-s 92 nimetatud, millistele nõuetele peab vastama tegevväelane, kes nimetatakse rahuaaja ametikohale

Nendeks nõueteks on:

- 1) ametikohal nõutav haridus;
- 2) ametikohal nõutav sõjaväeline auaste;
- 3) ametikohal nõutav sõjaväeline väljaõpe;

- 4) ei ole vahetu ülema „lähedane“ ;
- 5) ametikohale ettenähtud tasemega riigisaladusele juurdepääsu luba. (ei rakendata kuni pädeva asutuse otsuseni, kui ei anta vabastatakse ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu);
- 6) vastab ametikoha tervisenõuetele;
- 7) vastab ametikoha füüsilise ettevalmistuse nõuetele.

Rahuaaja ametikohale võib hariduseta, sõjaväelise auastmeta ja sõjaväelise väljaõppeta isiku nimetada, kui ametikohal nõutavat sõjaväelist väljaõpet või haridust on Eestis võimalik omandada vaid Kaitseväes. nimetatud isik on kohustatud läbi tegema ametikohal nõutava sõjaväelise väljaõppe või omandama hariduse ühe aasta jooksul ametikohale nimetamise päevast arvates

**VangS** § 113<sup>1</sup> on täiendavatena nõuetena lisanud ATS üldistele nõuetele vanglaametniku teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud hariduse, töökogemuse ja kehalise ettevalmistuse nõuetele ning isiku teadmiste, oskuste ja isiksuseomaduste kehtestatud nõuetele vastamise kohustuse.

VangS § 122<sup>1</sup> kordab VangS §-i 113<sup>1</sup> nõuet, mille kohaselt vanglateenistuse ametnik peab vastama vanglateenistuse ametnikule esitatavatele kehalise ettevalmistuse nõuetele. Kehalise ettevalmistuse nõuded, nende kontrollimise tingimused ja korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.

Vanglateenistuse ametniku tervisenõuded ja tervisekontrolli korra ning tervisetõendi sisu ja vormi nõuded kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega (VangS § 146<sup>1</sup>).

Kriminaalhooldusametnikule kehtestab nõuded **KrHS** § 13, mille kohaselt võib kriminaalhooldusametnikuks nimetada isiku, kellel on:

- 1) kriminaalhooldustööks vajalikud kõlbelised omadused ning
- 2) vastav rakenduslik või akadeemiline kõrgharidus.

Kriminaalhooldusametnikuks võib nimetada ka välisriigi kutsekvalifikatsiooni omandanud isiku, kui tema kutsekvalifikatsiooni on tunnustatud välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse kohaselt. Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse § 7 lõikes 2 sätestatud pädev asutus on Justiitsministeerium.

Valdkonna eest vastutav minister võib kehtestada täiendavaid kriminaalhooldusametniku, kriminaalhooldusosakonna talituse juhataja ja kriminaalhooldusosakonna juhataja kvalifikatsiooni nõudeid.

Valdkonna eest vastutav minister võib määrusega kehtestada kriminaalhooldusametniku tööülesanded, mida täitval ametnikul ei pea olema käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud rakenduslikku või akadeemilist kõrgharidust.

**ProkS** § 15 kehtestab eelneva töökogemuse nõude ringkonnaprokuröri, eriasjade prokuröri, juhtivprokuröri, vanemprokuröri, juhtiva riigiprokuröri ja riigiprokuröri ning riigi peaprokuröri ametikohale nimetamisel.

#### ETTEPANEK:

- **Muuta PäästeTS tervisenõuete kehtestamise volitusnormi, tuues päästeteenistujate tervisenõuded ministri määruse tasandilt VV määruse tasandile. Kaaluda tervisenõuete ühtlustamist eriteenistuste vahel ja selle kehtestamist ühe ühtse VV määrusega (üldosas üldised tervisenõuded ja vajadusel eriosas teenistuse liikide kaupa erinõuded.), mis tagab nõuete võrreldavuse ja lihtsustab liikumist eriteenistuste vahel.**
- **Kaaluda eriteenistujate kutsesobivusnõuete määruste asendamist kutsestandardiga, mille alusel koostab õppeasutus õppekava, mille omandamise kohta annab kutseõppeasutus isikule vastava kutsetaseme tunnistuse.** Selline korraldus aitab koostada õppekavasid selliselt, et eriteenistujal, kes soovib ühest eriteenistusest teise liikuda, on parem ülevaade selle kohta, millised oskused ja

kompetentsid tuleb tal soovitud taseme saavutamiseks omandada ning kutseõppeasutusel on hõlpsam aidata isikut karjäärinõustamisel.

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuste sihtrühmaks on päästeteenistujad, politseiametnikud, kaitseväelased, vanglaametnikud ja kriminaalhooldusametnikud. Muudatuste eesmärgiks on õigusloome mahu vähendamine, mobiilsuse lihtsustamine, võrdne kohtlemine ja õigusselgus.

Esimese muudatus aitab kaasa eriteenistujate liikumisele eriteenistuste vahel, ning bürokraatia vähendamisele pikemas perspektiivis, kui ametniku liikumisel erinevate teenistuste vahel on üheselt selge, milliseid nõutele vastavusi tuleb veel kontrollida või saavutada. Samuti õigusloome mahu vähendamise, kuna 4 määruse asemel on üks ühtne määrus, mille muutmisel on kaasatud kõik määrusega hõlmatud eriteenistused. Muudatus toob kaasa vajaduse eriteenistuste vahelisele tihedamale koostööle. Volitusnorm tuleb muuta vaid PäästeTS-is,

Teine muudatus aitab kaasa eriteenistuste vahelisele liikumisele juba väljaõppe tasandil. Esiteks aitab see õppuril, kes õppimise ajal soovib eriala muuta, seda hõlpsamalt teha, mõistes kergemini, mida tal tuleb eriala muutmiseks teha. Teiseks aitab see täiendada juba teenistuses olevat eriteenistujat selliselt, et tal võimalikult väikese ressursikuluga (kasutades ära senist väljaõpet) oleks võimalik ühelt erialalt teise liikuda. Oodatavaks mõjuks on riigi poolt väljaõppe saanud isikute motiveerimine jätkuvalt panustama riigi teenistusse, mis pikemas perspektiivis on riigile vähem kulukas.

### **4.2.3 Isikud, keda ei või teenistusse võtta**

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS § 15 järgi ei või teenistusse võtta isikut:**

- 1) kellel on karistatus tahtlikult toimepandud kuriteo eest;
- 2) keda on karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest;
- 3) kellelt on jõustunud kohtuotsusega ära võetud teataval ametikohal töötamise või teataval tegevusalal tegutsemise õigus – niisugusele ametikohale või tegevusalale;
- 4) kes on vastavat ametikohta vahetult kontrolliva ametniku abikaasa või abieluga sarnanevas suhtes olev elukaaslane (edaspidi *elukaaslane*) või ametniku vanavanem, ametikohta vahetult kontrolliva ametniku või tema abikaasa või elukaaslase vanem või vanema alaneja sugulane, sealhulgas laps ja lapselaps. Vanemaks loetakse käesoleva seaduse tähenduses ka lapsendaja ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja kasulaps. Nimetatud piirang kehtib ka ametniku ametikohta vahetult kontrolliva ametniku ametikoha täitmisel;
- 5) muu seaduses sätestatud teenistusse võtmist välistava asjaolu esinemisel.

**PäästeTS § 7<sup>1</sup> järgi ei võeta päästeteenistusse päästeametniku ametikohale,** kus ametiülesannete hulka kuulub töö andmekoguga, mille vastutav töötleja on Siseministerium või Politsei- ja Piirivalveamet, või demineerimistöö tegemine või kus isikul on juurdepääs päästeteenistujate delikaatsetele isikuandmetele (ametikohtade loetelu kehtestab päästeasutuse juht käskkirjaga), isikut:

- 1) keda on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest;
- 2) keda on karistatud vangistusega, olenemata karistusandmete kustutamisest;
- 3) kes on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav<sup>10</sup>;
- 4) kes on distsiplinaarsüüteo toimepanemise eest avalikust teenistusest vabastatud ja teenistusest vabastamisest on möödas vähem kui aasta;

<sup>10</sup> ATS järgi vabastatakse ametnik teenistusest, kui ilmnevad või tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise tulenevalt käesoleva seaduse § 14 lõikest 1 või 2 või §-st 15. § 15 viitab muule seaduses sätestatud teenistusse võtmist välistava asjaolu esinemisele. Siit edasi tuleks isik, kes on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav teenistusest vabastada. Selle asemel võiks kaaluda sellise isiku teenistussuhte peatamist.



- 5) kes saab pensioni, töötasu või muud regulaarset tasu riigilt, mis ei ole Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriik või Šveitsi Konföderatsioon või mis ei kuulu Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni;
- 6) keda on karistatud süüteo eest, millel on korruptsioonivastases seaduses sätestatud korruptiivse teo tunnused;
- 7) kes esitas isikuankeedis teadlikult valeandmeid või varjas olulist informatsiooni.

**PPVS** § 40 kehtestab samad (võrreldes PäästeTS § 7<sup>1</sup>-ga) piirangud politseiteenistusse võtmiseks kõigile politseiametnikele. Lisaks sellele ei võeta politseiteenistusse isikuid:

- 1) kes on piiratud teovõimega;
  - 2) kelle tervise seisund ei vasta VV määrusega kehtestatud nõuetele.
- Viimased kaks kuuluvad politseiteenistusse võtmise nõuete hulka ning on sätestatud juba PPVS §-des 38 ja 39. Seega ei ole neid vaja täiendavalt dubleerida.

**JAS** § 14 keelab tööle ja teenistusse võtta (ametniku puhul lisaks ATS sätestatud alustele ja politseiametniku puhul ka lisaks PPVS-ile) isikut:

- 1) kes saab pensioni, töötasu või muud regulaarset tasu riigilt, mis ei ole Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriik või Šveits või mis ei kuulu Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (on juba ka PPVS-is);
- 2) kellel puudub vajaliku taseme riigisaladusele juurdepääsu luba või vajaliku taseme salastatud välisteabele juurdepääsu sertifikaat, kui see on ameti- või töökohal töötamise eelduseks.

**KVTS** § 86 järgi ei võeta tegevteenistusse isikut:

- 1) kes on kriminaalasjas kahtlustatav või süüdistatav kellel on karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest;
- 2) kes on süüdi mõistetud ja kellelt on kohtuotsusega ära võetud õigus töötada kaitseväeteenistusega või muu avaliku teenistusega seotud ametikohal;
- 3) kes on distsiplinaarsüüteo eest vabastatud kaitseväeteenistusest või muult avaliku teenistuse ametikohalt, kui vabastamisest on möödunud vähem kui aasta;
- 4) kes on erakonna liige (teistel eriteenistusel on erakonda kuulumise keeld sätestatud kohustuste all);
- 5) kelle valimiskomisjon on registreerinud Riigikogu, Euroopa Parlamendi või kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel kandidaadina;
- 6) kelle puhul esineb muu seaduses sätestatud teenistusse võtmist välistav asjaolu.

**VangS** § 114 järgi ei või lisaks avaliku teenistuse seaduse §-s 15 nimetatud isikutele võtta isikut:

- 1) keda on karistatud tahtlikult toimepandud kuriteo eest, olenemata karistusandmete kustutamisest;
- 2) kes on kandnud vangistuslikku karistust, olenemata karistusandmete kustutamisest, või
- 3) kes on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav. ATS järgi vabastatakse ametnik teenistusest, kui ilmnevad või tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise tulenevalt käesoleva seaduse § 14 lõikest 1 või 2 või §-st 15. § 15 viitab muule seaduses sätestatud teenistusse võtmist välistava asjaolu esinemisele. Siit edasi tuleks isik, kes on kriminaalmenetluses kahtlustatav või süüdistatav teenistusest vabastada. Selle asemel võiks kaaluda sellise isiku teenistussuhte peatamist. Ka praktikas ei ole kriminaalmenetluses kahtlustatavat või süüdistatavat vanglaametnikku teenistusest vabastatud kuna teatud juhtudel tuleb menetlus alustada alati, kui ilmnevad süüteole viitavad asjaolud. Nt kui vang kaebab liigse jõu kasutamise tõttu vanglaametniku peale. Samuti peaks lähtuma kehtivast süütuse presumptsioonist ja lähtuma pigem ATS regulatsioonist ning VangS-ist erisäte välja jätta.

**ProkS** § 15 lõike 2 järgi ei või prokuröriks nimetada isikut:

- 1) kelle kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus tahtlikult toimepandud kuriteo eest;
- 2) kes on vabastatud avalikust teenistusest distsiplinaarsüüteo eest (tegemist ei ole absoluutse välistusega, kuna distsiplinaarsüüteo eest mõistetu karistus aegub 1 aasta pärast karistuse määramist. Arvestades, et § 15 lõike 1 punktide 3 ja 4 järgi võib teenistusse võtta vaid kõrgete kõlbeliste omadustega ja prokuröritööks vajalike võimete ja isikuomadustega, võib distsiplinaarsüüteo eest saadud karistus ka edaspidi ametniku karjääri mõjutada);
- 3) kes on välja heidetud Eesti Advokatuurist või tagandatud notari ametist;
- 4) kes on prokuröri ametikoha vahetu kontrollija või vahetu juhi abikaasa, elukaaslane või vanavanem või kes on ametikoha vahetu kontrollija või vahetu juhi või nende abikaasa või elukaaslase vanem või vanema alaneja sugulane, sealhulgas laps ja lapselaps. Vanemaks loetakse ka lapsendaja ja kasuvanem ning alanejaks sugulaseks ka lapsendatu ja kasulaps. Nimetatud piirang kehtib ka prokuröri ametikoha vahetu kontrollija või vahetu juhi ametikoha täitmisel (sama sisu ka ATS § 15 punktil 4);
- 5) kes oma tervise tõttu ei saa prokurörina töötada. Kahtluse korral määrab isiku tervisliku seisundi kindlaks arstlik komisjon. Arstliku komisjoni koosseisu, õigusi ja kohustusi ProkS ei sätesta, mistõttu ei ole regulatsiooni võimalik ka rakendada. Seetõttu tuleks ProkS-i vastavalt täiendada.

**KS § 115 Kohtunikuabiks (ka kohtunikuks) ei või nimetada isikut:**

- 1) kes on süüdi mõistetud kuriteo toimepanemise eest;
- 2) kes on kohtuniku-, notari- või kohtutäituri ametist tagandatud;
- 3) kes on advokatuurist välja heidetud;
- 4) kes on avalikust teenistusest vabastatud distsiplinaarsüüteo eest;
- 5) kes on pankrotivõlgnik;
- 6) kelle audiitori kutsetegevus on lõpetatud, välja arvatud lõpetamine audiitori avalduse alusel;
- 7) kellelt on patendivoliniku kutse ära võetud, välja arvatud kutse äravõtmine patendivoliniku avalduse alusel;
- 8) kellelt on vandetõlgi kutse ära võetud vandetõlgi seaduse § 28 lõike 3 punkti 3 alusel (VTS § 28 lg 3 p 3: valdkonna eest vastutav minister võib otsustada vandetõlgi kutse äravõtmise, kui vandetõlk järelevalve teostaja ettekirjutuse tegemisest hoolimata ei täida seaduses sätestatud kohustust või täidab seda puudulikult.);
- 9) kes on kohtuniku ametist vabastatud ametisse sobimatuse tõttu – kolme aasta jooksul pärast ametisse nimetamist.

Lisaks KS §-le 115 kohalduvad kohtunikuabidele ka ATS §-st 15 tulenevad piirangud. Arvestades kohtunikuabide ülesandeid ja rolli, ei ole kohtunikuabidele kohtunikega võrdsed piirangud vajalikud ega ka õigustatud. Nt võiks kaaluda kohtunikuabina rakendada isikut, kes on kohtuniku ametist vabastatud ametisse sobimatuse tõttu – kolme aasta jooksul pärast ametisse nimetamist.<sup>11</sup>

Teistele kohtuametnikele kohaldub ATS regulatsioon.

#### ETTEPANEKUD:

- **Kaaluda** (võrreldavuse ja süsteemsuse huvides) **üldiste nõuete, täiendavate nõuete ja ametisse võtmise keeldude aluste liigitamist erinevates seadustes sarnaselt.**

<sup>11</sup> KS § 47 (sätestab piirangud kohtunikele, mille kohaldamisele KS § 115 viitab) on üle vaatamisel (Riigikogu menetluses 268 SE). JuM on andnud sellesse sisendi, et kohtunike puhul võiks KS § 47 lg 2 p 1 välja näha nii:

„1) kes on süüdi mõistetud kuriteo toimepanemise eest, välja arvatud isikut, kes on süüdi mõistetud alaealisena toimepandud teise astme kuriteo eest;“

Samas kirjas leiti, et kohtunikuabide puhul ei ole põhjendatud kõik kohtuniku ametikitsendused ja pigem võiks need olla sarnased prokuröride ja täiturite kitsendustega. Prokuröride puhul on tehtud ettepanek jätta piiranguna sisse ainult tahtlikud kuriteod (praegu keeld ka ettevaatamatu kuriteo puhul) ja lisaks alaealisena toime pandud II astme kuriteod.

- Analüüsida eelnõu koostamisel täiendavalt teenistusse võtmise piirangute erisuste eesmärgipärasust erinevates eriteenistustes. Võimalusel piirangud ühtlustada.
- Täiendada ProkS-i arstliku komisjoni regulatsiooniga (koosseis, kokkukutsumine, töökord, õigused ja kohustused).

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on kõik eriteenistujad. Muudatuse eesmärgiks on mobiilsuse lihtsustamine ja bürokraatia vähendamine. Teenistusse võtmise nõuete ja piirangute võrreldavus lihtsustab eriteenistuste vahelist liikumist nii eriteenistujale (lihtsustab arusaamist esitatavatele nõuetele ja piirangutele), kui ka ametiasutusele, kes eriteenistujat värbab ja värvatava isiku nõuetele vastavuse suhtes kontrolli teostab. Esialgne mõju on pigem normitehniline. Täiendav mõju selgub täiendava analüüsi teostamise käigus eelnõu koostamisel.

ProkS muutmise tulemusel on vajadusel võimalik rakendada seaduse sätet, mille kohaselt ei või prokuröriks nimetada isikut, kes oma tervise seisundi tõttu prokuröriks ei sobi.

### 4.3 Taustakontroll

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Tasutakontrolli tegemine ametniku teenistusse võtmisel on reguleeritud ATS-is ja erinevates eriseadustes erineva täpsusastmega.

**ATS-is** on reguleeritud teenistusse võtmiseks esitatavad nõuded, isikud, keda teenistusse võtta ei või ning isiku, kes soovib ametikohale asuda, kohustus esitada

- 1) allkirjastatud taotlus koos kinnitusega, et ei esine asjaolusid, mis välistavad ametniku teenistusse võtmise;
- 2) elulookirjeldus;
- 3) tunnistus või diplom vajaliku hariduse kohta;
- 4) isikut tõendav dokument;
- 5) muud seadusega või seaduse alusel nõutavad dokumendid.

Lisaks ATS regulatsioonile sätestab **PäästeTS** isikud, kellel tuleb teenistusse asumiseks täita isikuankeet. Isikuankeedi vormi (sh andmed, mida isikuankeedis küsitakse) kehtestab asjaomane minister määrusega.

Sarnane regulatsioon on ka **PPVS-is**, kuid isikuankeet tuleb esitada kõigil politseiteenistusse, SKA politseieriala õppesse või SKA politseiametniku ametikohale kandideerivatel isikutel.

Kaitseväge teenistusse või tööle kandideeriva isiku ja tegevväelase, ametniku või töötaja Kaitseväge sobivuse hindamist reguleerib **KVKS**. Regulatsioon on seaduse tasandil eelnevatest oluliselt täpsem. Sätestatud on nii isikud, kellele taustakontrolli tehakse, taustakontrolli intervall, andmed, mida isikuankeedis küsitakse, kui ka teavitust taustakontrollist.

**VangS** taustakontrolli regulatsioon kehtib kõigile vanglasse teenistusse või tööle või vangla erialale õppima asuda soovivatele isikutele. Isikuankeedis küsitavate andmete üldise suunitluse annab seadus, täpsema isikuankeedi vormi ning andmete kontrolliks õigustatud isikud määrab asjaomane minister. Seaduse tasandil on reguleeritud tegevused, mida esitatud andmete kontrollimiseks võib või tuleb teha. Samuti on reguleeritud valeandmete esitamise tagajärjed ning juhud, millal taustakontrolli teostatakse isikutele, kes juba on vanglateenistuses.

VangS-ga sarnane regulatsioon on kehtestatud ka **ProkS-is** prokuröridele.

Justiitsministeeriumis on töös taustakontrolli seaduse eelnõu, millega luuakse ühtsed reeglid taustakontrolli teostamiseks. Koos taustakontrolli seaduse menetlemisega vaadatakse üle ka taustakontrolli regulatsioonid ATS-is ja eriteenistusi reguleerivates seadustes.

#### ETTEPANEK:

- **Analüüsida taustakontrolli reguleerivate sätete vajalikkust ja sisu taustakontrolli seaduse menetlemisel.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Mõju sihtrühmaks on kõik ametnikud. Muudatuste mõju selgub eelnõu menetlemise käigus.

### 4.4 Ametikohale nimetamise õigust omav isik

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** § 22 kohaselt on ametniku ametikohale nimetamise õigus üldjuhul ametiasutuse juhil või tema volitatud isikul. Igas eriteenistuse regulatsioonis on välja toodud konkreetse ametiasutuse juhi ametinimetuse. Nt tegevväelase nimetab rahuaja ametikohale üldjuhul Kaitseväge juhataja või tema volitatud ülem (KVTS § 92), vanglaametniku nimetab üldjuhul ametisse vangla direktor või tema poolt volitatud ametiisik (õige oleks isik või ametnik, VangS § 120). Kuna tegemist on olenemata konkreetsest ametikoha nimetusest, ikkagi ametiasutuse juhiga, ei ole ATS regulatsiooni dubleerimine vajalik.

Erisused ATS regulatsioonist on järgmised:

Päästeametniku nimetab ametikohale üldjuhul päästeasutuse juht või päästeasutuse põhimääruses sätestatud isik (**PäästeTS** §-le 8<sup>1</sup>). Päästeasutuse põhimääruse kehtestab valdkonna eest vastutav minister. Seega ei saa ametiasutuse juht erinevalt ATS regulatsioonist siin ise otsustada, kellele ta talle antud ametikohale nimetamise õiguse volitab. Volitamise otsustab valdkonna eest vastutav minister määruse vastuvõtmisega. Selline erand ATS regulatsioonist on põhjendamatult.

**PPVS** § 6<sup>2</sup> järgi korraldab PPA ametniku, sealhulgas politseiametniku teenistust ja töötaja töötamist, nimetab ta ametikohale ja vabastab ametikohalt, sõlmib temaga töölepingu ja lõpetab selle või ütleb selle üles, määrab tema palga või lepib kokku töötasu, viib ta ühelt teenistuskohalt üle teisele, peatab tema avaliku võimu teostamise õiguse või võimaldab töötajal kasutada õigust keelduda töö tegemisest ja annab loa, kui seadus sätestab ametisse nimetamise õigust omava isiku loa nõude, PPA peadirektor või PPA põhimääruses sätestatud isik, ka politseiteenistuses on paindlikkuse eesmärgil mõistlik lubada ametisse nimetamise õigust omaval isikul endal otsustada, kas ja kellele ta oma ametisse nimetamise õiguse edasi volitab.

Vanglateenistuses on sama küsimus vanglaametnike ametisse nimetamise kohta lahendatud **VangS** § 120 lõikega 2 – vanglaametniku nimetab ametisse vangla direktor või tema poolt volitatud ametiisik (õigem oleks „ametnik“), milline regulatsioon kattub ATS § 22 regulatsiooniga. Erisätet VangS-sse vaja ei ole.

Kriminaalhooldusametniku nimetab vangla direktor (**KrHS** § 14). Alla volitamise õigust ametikohale nimetamiseks vangladirektoril ei ole. Arvestades, et vanglaametniku ametikohale nimetamise võib vangla direktor alla volitada, ei ole kriminaalhooldusametniku ametikohale nimetamise rangem regulatsioon põhjendatud. Ka siin oleks mõistlik eriregulatsioon seadusest välja jätta ning lähtuda kriminaalhooldusametnike teenistusse võtmisel ATS § 22 regulatsioonist.

Kaitsepolitseiameti politseiametnikud nimetab ametikohale üldjuhul Kaitsepolitseiameti peadirektor (PPVS § 43 lg 6). Ametikohale nimetamise allavolitamise õigust KAPO peadirektorile antud ei ole. Ka siin võiks erisättest loobuda ja lähtuda ametisse nimetamise õigust omava isiku määratlemisel ATS regulatsioonist.

VäTS § 26 kohaselt nimetab Välisministeeriumi diplomaatilisele ametikohale isiku Välisministeeriumi kantsler. Ka siin puudub ametikohale nimetamise õigust omaval isikul allavolitamise õigus, mis teeb värbamise ebamõistlikult paindumatuks.

#### ETTEPANEK:

- **Ühtlustada eriteenistuste ametikohale nimetamise õigust omavat isikut puudutav üldregulatsioon ATS üldregulatsiooniga ja eriteenistustest nimetatud sätted välja jätta.** Kaaluda ka VVS-i muutmist selliselt, et ka töölepingute sõlmimise saaks ministeeriumides allapoole volitada. (VVS-is puudub ka ametikohale nimetamise allavolitamise õigus ministeeriumides. Ametikohale nimetamise ja töölepingute sõlmimise õiguse on VVS kohaselt olenevalt ametikohast kas ministril või kantsleril.)

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on päästeasutused, PPA, vanglad, KAPO ja välisministeerium vastava asutuse ametikohale nimetamise õigust omav isik. ATS regulatsioonile üleminek, mille kohaselt asutuse juht võib ametikohale nimetamise volitada allapoole, toob kaasa paindlikuma avaliku teenistuse, õigusloome mahu vähendamise, samuti tippjuhtide töökoormuse vähendamise. Mõju ulatus ja avaldumise sagedus sõltuvad muudatuse rakendamisest. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk puudub.

### 4.5 Ametikohale nimetamise haldusakt

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

ATS 26 sätestab andmed, mis peavad sisalduma ametikohale nimetamise haldusaktis. Nendeks on:

- 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 käesoleva seaduse § 7 lõikes 3 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 (edaspidi *teenistusstaaz*) 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.

Kui isik nimetatakse ametikohale määratud ajaks käesoleva seaduse § 23 lõike 2 punktis 2 nimetatud juhul, siis peab ametikohale nimetamise haldusaktis sisalduma sellekohane põhjendus.

PPVS § 47 kordab ATS sätet mõningate erisustega:

- 1) Põhipalga asemel tuleb politseiametniku ametikohale nimetamise haldusakti märkida ametipalk ja lisatasud. Kuna ATS põhipalk ja PPVS ametipalk ei ole omavahel võrreldavad ning osad

politseiametniku lisatasud kuuluvad oma olemuselt ATS põhipalga koosseisu, osad jällegi mitte, on võimalik erisust ATS regulatsiooniga ühtlustada vaid palgaregulatsiooni ühtlustamisel.

- 2) Politseiametniku ametikohale vormistamise haldusaktis puudub ametikoha asukoht (milleks ATS kohaselt loetakse KOV territooriumi, kus ametikoha ülesannete täitmine toimub), kuna politseinikud täidavad oma ülesandeid üle Eesti. Ametikoha asukoht on oluline teenistusülesannetega seonduvate kulude hüvitamiseks, juhul, kui ametnik täidab oma teenistusülesandeid tavatöökohast kaugemal. Eelkõige on selleks majutuskulud mitme päevase lähetuse korral. Aga ka seetõttu, et tagada politseiametnikele parem kaitse nõusolekuta teenistuslikul üleviimisel, mis on kehtiva PPVS järgi võimalik. Kuna praktikas võivad nõ ajutised teenistusülesanded teises asukohas aegamisi muutuda järjest rohkem alalisteks, siis oleks ametniku kindlustunde tagamiseks oluline, et haldusaktiga on tema ametikoha asukoht määratletud.
- 3) Teenistussuhte kestuse asemel avalikus teenistuses märgitakse politseiametniku puhul tema politseiteenistuse staaži pikkus. Politseiteenistuse staaži näitamine on oluline ametniku eripensioni arvestamiseks, mistõttu on see oluline info nii ametiasutuse kui ka ametniku enda jaoks.<sup>12</sup>
- 4) Politseiametnikul tuleb ametikohale nimetamise haldusaktis märkida ka teenistusaste. Ametikohale nimetamise haldusaktis näidatakse ka politseiametniku palka, mille üheks osaks on teenistusastmetasu, seega on vajalik näidata käskkirjas ka teenistusastet.

**KVTS-s** on ametikohale nimetamisel n.ö kaks astet. KVTS 9. peatüki 1. jagu reguleerib tegevteenistusse võtmise ning sama peatüki 2. jagu rahuaja ametikohale nimetamise. Ametikohale nimetamise haldusakti sisu nõudeid KVTS-is ei ole. KVTS § 85 reguleerib tegevteenistusse võtmise otsuses (vormistatakse samuti käskkirjaga) vajaliku andmekoosseisu miinimumi. Võrreldes ATS §-ga 26 on erisused tegevteenistusse võtmise andmete kataloogis järgmised:

- 1) KVTS-is puudub tegevväelase tegevteenistusse võtmise otsuses nõue ametiasutuse, kuhu isik ametikohale nimetatakse, märkimise kohustus. (Praktikas on selleks asutuseks Kaitsevägi ja see märgitakse ametikohale nimetamise käskkirja igal juhul.)
- 2) Puudub avaliku võimu teostamise volitus viitega selle aluseks olevale sättele. (Kuna isiku saab ametnikuks nimetada ainult juhul, kui ta tegeleb avaliku võimu teostamise ülesannetega, on vajalik, et ametikohale nimetamise haldusaktis näidatakse ära alus, millest tulenevalt on isikule otsustatud määrata ametnikustaatus.)
- 3) Puuduvad andmed kaitseväelase palga kohta. (Praktikas määratakse palk ametikohale nimetamise käskkirjas.)
- 4) Puuduvad andmed tegevteenistusstaaži kohta. Tegevteenistusstaaž on kaitseväeteenistuses ja asendusteenistuses olnud aeg, arvestades käesolevas seaduses sätestatud erisusi. KaM ei pea staaži väljatoomist tegevteenistusse ega ka ametikohale nimetamise käskkirjas oluliseks. Staaži tõendamise kohustus on organisatsioonil endal, selleks kasutab KV elektroonilisi personali arvestamise süsteeme (mida teevad ka teised eriteenistused, kes samuti võiksid loobuda eriteenistuse staaži märkimisest haldusaktis).
- 5) Puuduvad andmed katseaja kohta. Kuna tegevväelasel katseaega ei ole, siis ei saa ka andmeid nende kohta haldusaktis nõuda. Kuna aga ATS-is on andmed katseaja kohta nõutud vaid katseaja kohaldamise korral, katab see ka tegevväelase teenistusse võtmise vormistamise vajaduse.
- 6) Puuduvad andmed osalise töötaja kohta. Üldjuhul võetakse tegevteenistusse isikuid täis tööajaga. Erandlikel juhtudel võib tegevväelast võtta teenistusse osalise koormusega, sellisel juhul tehakse vastav märge ametikohale võtmise käskkirja. Kui märget käskkirjas ei ole, siis arvestaja lähtub põhimõttest, et isik on töötab täistööajaga.
- 7) Lisaks ametikoha asukohale, on nõutud ka ametikoha paikkonna märkimine. KVTS ametikoha asukoha mõiste erineb ATS ametikoha asukoha mõistest. Kui ametikoha asukoht ATS mõistes on

<sup>12</sup> Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel on menetluses eripensionide kaotamine, mistõttu tuleb ka staažiarvestuse regulatsioon pärast eripensionide reformi uuesti üle vaadata.

KOV üksuse territoorium, kus toimub ametikoha ülesannete täitmine, siis KVTIS-is vastab sellisele kirjeldusele mõiste ametikoha paikkond. Ametikoha asukoht KVTIS mõistes on rahuaja ametikoha asukohajärgne kohaliku omavalitsuse üksus.

#### ETTEPANEK:

- Ühtlustada eriteenistuste ametikohale nimetamise vormistamise regulatsioon ATS-iga ja eriteenistustest nimetatud sätted välja jätta. Eriteenistusi reguleerivatesse seadustesse jätta ainult põhjendatud erisused, mida ATS-i viia ei saa.
- Kaaluda ATS täiendamist ametikoha paikkonna vms mõistega, arvestades, et ka üldises avalikus teenistuses on üha rohkem ametikohti, mille teenistusülesandeid tuleb/võib (s.h kaugtöö) täita kogu Eesti ulatuses, ning siseriiklikke teenistuselähetusi pigem ei vormistata.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiteenistuse ja tegevteenistuse personalitöötajad ja arvestajad. Muudatuse eesmärgiks õigusloome mahu vähendamine. Tegemist normitehnilise muudatusega, millel sisuline mõju puudub.

## 4.6 Ametivanne

ATS § 27 järgi annab isik esmakordsel teenistusse asumisel teda ametisse nimetanud isikule kirjaliku ametivande: „**Mina, (ametniku nimi), töotan olla ustav Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale ning pidada mulle usaldatud ametit ausalt.**”. Vande andja allkirjastab vandeteksti ja märgib vande andmise kuupäeva. Kui isik keeldub ametivande andmisest tunnistab ametikohale nimetamise õigust omav isik ametikohale nimetamise haldusakti kehtetuks (ATS § 29 lg 1 p 4). Kuna ametivanne antakse kirjalikult, siis isikut, kellele ametivanne antakse, sätestatud ei ole.

Ametivande üldine eesmärk on rõhutada ja paremini teadvustada seda, et ametnikele laienevad avalikus teenistuses erilised nõuded ja väärtused. Seega on ka Eesti avalikus teenistuses oluline, et ametnikud teadvustaksid oma erilist rolli ja vastutust. Kui isik ei ole nõus olema ustav Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale ning pidama ametit ausalt, ei saa ta ka ametniku ülesandeid täitma asuda. Ametivande andmisel puhul on oluline tähele panna, et ametivanne antakse üks kord, ehk esmakordselt teenistusse asumisel. Kui isik liigub avaliku teenistuse sees või kui isik on andnud ametivande varasemalt, kuid on vahepeal olnud avalikust teenistusest eemal, siis ei tule ametivannet enam uuesti anda.

Vanglaametnik, kriminaalhooldusametnik, prokurör, välisteenistuja ja julgeolekuasutuste tavaametnik annavad vande ATS-is sätestatud sõnastuses ja korras.

ATS-ist erinev vande andmise regulatsioon on päästeteenistujal, politseiametnikul, tegevväelasel ja kohtunikuabil. Küsimusi võib tekkida, kui isik liigub avaliku teenistuse siseselt ühest eriteenistusest teise.

### 4.6.1 Ametivande andmine

#### 4.6.1.1 Vande sisu

##### PROBLEEMIPÜSTITUS:

ATS ametivandest: „**Mina, (ametniku nimi), töotan olla ustav Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale ning pidada mulle usaldatud ametit ausalt.**” kõlavad erinevalt päästeteenistuja, politseiametniku, tegevväelase ja kohtunikuabi ametivanded.

**PäästeTS § 10 järgi annab päästeteenistuja järgmise vande: „Asudes päästeteenistujate ridadesse, annan mina, (ees- ja perekonnanimi), vande olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale ja juhinduda alati oma käitumises kehtivatest seadustest; kohustun hoidma mulle teadmiseks usaldatud riigi- ja ametisaladusi, ei kuritarvita mulle antud võimu ega inimeste usaldust, austan organisatsiooni põhiväärtusi, jään alati ausaks ning täidan kohusetundlikult teenistuskohustusi.“** Niisiis on päästeteenistujatel ATS-i ametivandele lisaks ametivande sõnastuses ametisaladuse pidamine (kaetud ATS § 55), põhiväärtustest juhindumine (kaetud eetikakoodeksitega), kohusetundlik tööülesannete täitmine (kaetud ametniku eetikakoodeksiga, võimalik katta täiendavalt ametijuhendiga + ATS § 51 lg 3 kohustus lähtuda ametijuhendist), usalduse kuritarvitamisest hoidumine (sisuliselt usaldusväärsus, mis on kaetud ametniku eetikakoodeksiga). Päästeametnike ametivande sisu osas ei ole ühtegi täiendavat aspekti, mis ei oleks kaetud mõne teise õigusakti või regulatsiooniga. Samuti ei anna päästeteenistuse vanne isikud, kes on enne päästeteenistusse asumist olnud eelnevalt teenistuses avalikus teenistuses (k.a mõnes eriteenistuses) vande andnud (PäästeTS § 10 lg 6). Kui päästeteenistusele on oluline oma ametivande teksti säilitada, peaks selle andma ka need päästeteenistusse sisenejad, kes on juba ametniku või eriteenistuse vande andnud. Et päästeteenistujale oleks tema kohustused ja väärtused selged piisaks ju ka päästeteenistuja koolitamisel selle rõhutamiseks. Vanne on pigem sümbolne. Iseenesest on päästeteenistujale tema ametiga kaasas käivate kohustuste ja väärtuste kinnistamine piduliku vande andmisega positiivne. Mõelda tuleks aga vastuolule, mis on sisse kirjutatud ühelt poolt vandeteksti erilisusesse ja teiselt poolt võimalusse siseneda päästeteenistusse ilma selle erilise vande andmiseta.

**PPVS § 45 järgi annavad politseiametnikud järgmise vande: „Astudes politseiteenistusse, annan mina, (ees- ja perekonnanimi), vande olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale, juhinduda kõrvalekaldumatult seadustest ning rakendada minule antud võimu õiglaselt ja erapooletult ning täita ausalt ja kohusetundlikult teenistuskohustusi.“** ATS sõnastusest erinev/lisaks on võimu õiglane ja erapooletu rakendamine (kaetud ATS § 51 lg 2 erapooletuse kohustus + ametniku eetikakoodeks), teenistuskohustuste kohusetundlik täitmine (kaetud ametniku eetikakoodeksiga, võimalik katta ametijuhendiga + ATS § 51 lg 3 kohustus lähtuda ametijuhendist). Politseiametnike ametivande sisu osas ei ole ühtegi täiendavat aspekti, mis ei oleks kaetud mõne teise õigusakti või regulatsiooniga ning, mis tingiks vajaduse selle eriseaduses eraldi sätestamiseks. Politseiametniku ametivanne antakse esmakordselt politseiteenistusse asumisel. ATS § 27 kohaselt isik annab esmakordsel teenistusse asumisel e ametivannet antakse üks kord.

**KVTS § 10 järgi annab kaitseväelane esmakordsel kaitseväeteenistusse asumisel järgmise tötuse: „Mina, (ees- ja perekonnanimi), tötan jääda ustavaks demokraatlikule Eesti Vabariigile ja tema põhiseaduslikule korrale, kaitsta Eesti Vabariiki vaenlase vastu kogu oma mõistuse ja jõuga, olla valmis ohverdama oma elu isamaa eest, pidada kinni Kaitseväe distsipliinist ning täpselt ja vastuvaidlematult täita kõiki oma kohustusi, pidades meeles, et vastasel korral seadus mind rangelt karistab.“** Arvestades kaitseväeteenistuse erisust ja sihtgruppi, kellel kohustus kohaldub, on tötuse teksti erisus ametivandest igati õigustatud ning ühtlustamine ei ole mõeldav.

#### ETTEPANEK:

- **Jätta PPVS-ist ja PäästeTS-ist välja ametivande tekst, kohaldades ATS ametivande teksti ka päästeteenistujatele ja politseiametnikele.** ATS ametivande tekst vaadatakse üle ja vajadusel täiendatakse. Ka päästetöötajate ametivande andmise osas saab lihtsalt viidata ATS regulatsiooni kohaldamisele. Alternatiivse valikuna võib kaaluda politseiteenistusse ja päästeteenistuse vande teksti erilise säilitamist (annab võimaluse rõhutada konkreetse eriteenistuse spetsiifikat – õigusi (nt sunni kohaldamine) ja kohustusi.). Sellisel juhul tuleb muuta ka PäästeTS-i selliselt, et päästeteenistuse vanne tuleb anda igati, kes asub esmakordselt päästeteenistusse.



- **Seoses ATS § 27 muudatusega, võib vajada kaasajastamist ka ATS § 126,** mille kohaselt enne käesoleva seaduse jõustumist kehtinud avaliku teenistuse seaduse § 28 alusel antud ametivanne jääb kehtima ja ametnik ei pea andma uut ametivannet vastavalt käesoleva seaduse §-le 27. Õigusselguse mõttes võib olla vajadus täiendada, varasemate Eesti õigusaktide alusel antud ametivannete kehtima jäämist.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on vastavalt lahenduse valikule kas kõik ametniku, politseiametniku ja päästeteenistuja kandidaadid või ainult päästeteenistuja kandidaadid, samuti vastavad asutused, kes ametivannet vastu võtavad. Muudatuse eesmärgiks on esimese alternatiivi valimisel õigusloome mahu vähendamine, paindlik avalik teenistus, ametnike ametiasutuste vahelise liikumise lihtsustamine. Teise valiku korral, aga päästeteenistuses kehtivate väärtuste rõhutamine. Valiku nende kahe alternatiivse lahenduse vahel saab teha Siseministerium PäästeTS muutmise seaduse eelnõu ettevalmistamisel. Mõju ulatus, sagedus ja sihtgrupp, samuti negatiivsete mõjude risk on väikesed.

#### 4.6.1.2 Vande andmise vorm

##### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**PäästeTS** järgi annavad vande lisaks päästeametnikule ka päästetöötajad, Päästekolledži üliõpilane ja õpilane, kelle vande andmist ATS ei reguleeri.

Päästeteenistuse vannet ei anna isikud, kes on enne päästeteenistusse asumist olnud eelnevalt teenistuses avalikus teenistuses (k.a mõnes eriteenistuses) vande andnud (PäästeTS § 10 lg 6).

Vande võtab vastu valdkonna eest vastutav minister, päästeasutuse juht või tema volitatud päästeametnik.

Päästeteenistuja vande andmine toimub pidulikult päästeasutuse lipu juures. Kõigepealt antakse **suuline** vanne ning seejärel kirjutatakse alla vandetekstile.

**PPVS** järgi annab politseiametniku ametivande politseiametnik politseiteenistusse asudes (ka siis, kui varem on ATS või mõni eriteenistuse vanne antud) ja kadett enne esimest õppepraktikat.

Ametivande võtab vastu valdkonna eest vastutav minister või Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor või tema volitatud ametnik või Kaitsepolitseiameti peadirektor või tema volitatud ametnik.

Ametivanne antakse pidulikult riigilipu juures. Kõigepealt antakse suuline vanne ning seejärel kirjutatakse alla vandetekstile.

Politseis ja päästeteenistuse pidulik vande andmine on pidulik üritus, mis on reeglina seotud kadettide esmase õppepraktikale minekuga ning on organisatsioonikultuuri oluline osa, mis kuulub pigem tavaõigusesse, mitte seaduse tasandi reguleerimisalasse, mille võimalikku muutumist tuleks Riigikogu tasandil arutada. Seetõttu teeme ettepaneku ametivande tseremoniaalse osa PäästeTS-ist ja PPVS-ist välja jätta.

**KVTS**-is Kaitseväelase töötuse annab iga kaitseväelane, sh isik kes täidab kaitseväeteenistuse kohustust, kaitseväeteenistusse esmakordsel asumisel. Seega annab töötuse ka isik, kes on varasemalt andnud ametivande ATS või mõne eriteenistuse seaduse alusel.

KVTS regulatsioonist ei selgu on, kas kaitseväelasel tuleb esmakordselt avalikku teenistusse asudes ka ATS § 27 kohane ametivanne anda. Kuna KVTS ei reguleeri vande, vaid töötuse andmist ning ka ei välista vande andmise kohutust, tuleks sätte grammatilisel tõlgendamisel asuda seisukohale, et tegevteenistusse asudes tuleb lisaks töötusele anda ka ametivanne. Samas on töötuse esimene pool samane ATS-is sõnastatud vande tekstiga ja topelt vande andmine ei ole mõistlik. Praktikast seda ka ei tehta.

Samas, kui tegevteenistuja asub ATS ametikohale, tal ametivannet anda ei tule, kuna ATS kohaselt tuleb ametivanne anda vaid esmakordsel teenistusse asumisel. Tegevteenistus on üks avaliku teenistuse liike, mistõttu on vande andmise kohustuse ATS § 27 sätestatud välistuse tingimus kaetud. Samas ei ole kaetud välistuse tingimus, kui ajateenija, kes on andnud töötuse asub esmakordselt avalikku teenistusse. Tema peaks ja praktikas annabki esmakordselt ametikohale asudes ATS § 27 kohase ametivande.

Töötuse andmise vormi osas erisusi võrreldes ATS-iga ei ole. Nagu ATS vanne, nii antakse ka kaitseväelase töötus kirjalikult, allkirjastades töötuse teksti, märkides ka töötuse andmise kuupäeva. Samuti ei ole reguleeritud töötuse vastuvõtjat.

#### ETTEPANEK:

- **Jätta PPVS-is ja PäästeTS-is välja regulatsioon ametivande piduliku andmise kohta, jättes ametivande andmise piduliku tseremoonia asutuse sisekorralduse tasandile.**
- Eelmise alapeatüki esimese lahendusvariandi valikul (ametivande tekst jäetakse PPVS-ist ja PäästeTS-ist välja), **jätta PPVS-ist ja PäästeTS-ist välja ka sätted ametivande andmise vormi kohta ja kohaldada ATS regulatsiooni.** Alternatiivse valiku korral muuta PäästeTS-i selliselt, et päästeteenistuse vanne tuleb anda igal isikul, kes päästeteenistusse siseneb.
- **Täpsustada KVTS-is sätestatud töötuse ja ATS-is sätestatud ametivande andmise kohustuse omavahelist seost**, st et kas isik, kes on ajateenistuse läbinud ja asub tegevteenistusse (esmakordselt avalikku teenistusse) peaks andma ka ATS kohase vande; kas tegevteenistuja, kes asub teise avaliku teenistuse valdkonda, peaks andma ATS kohase vande, kui ta seda seni teinud ei ole, aga ei ole ka esmakordselt avalikus teenistuses.

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU

Muudatuse sihtrühmaks on tulevased päästeteenistujad, politseiametnikud ja kaitseväelased, samuti asutused, kes ametivannet või töötust vastu võtavad. Muudatuste eesmärgiks on eelkõige õigusselgus. Olenevalt valikust alternatiivsete lahendite vahel ka sisebürokratiat vähendamine. Kuna ametivandel ja töötusel on eelkõige sümboolne tähendus on mõju ulatus, sagedus ja sihtgrupp, samuti negatiivsete mõjude risk on väikesed.

### **4.6.2 Ametivande hoidmine ja säilitamine**

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Ametivande säilitamine on ATS-is reguleerimata. Uue ATS alusel antud teenistuslehe pidamise määrus ametivande hoidmist teenistuslehe juures ei nõua. Praktikas kasutab üha enam asutusi digitaalse vande andmise võimalust. Nii kirjalikult kui ka elektroonselt antud vannet hoitakse asutuse dokumendiregistris (AvTS § 12). Märges vande andmise aja ja asutuse kohta tehakse teenistuslehele, edaspidi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse.

Päästeteenistuja ametivannet hoitakse **PäästeTS** § 10 lg 5 järgi päästeteenistuja isikutoimikus. Isikutoimiku olemuse kohta PäästeTS rohkemat ei sätesta. Reeglina nimetatakse isikutoimikuks asutuse dokumendihaldussüsteemis peetavat toimikut, milles hoitakse dokumente või nende koopiaid, mille alusel tehakse isiku kohta vajalikke kandeid riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogusse. Niisiis ei kehtesta PäästeTS erisust võrreldes ATS-iga (või AvTS-iga) ning ei ole vajalik.

**PPVS** § 45 lg 5 järgi tuleb politseiametniku vanne säilitada koos teenistuslehega. Teenistuslehe pidamise kord on reguleeritud ATS §-s 124 ja selle alusel kehtestatud VV määrukses, mille kohaselt pärast uue ATS jõustumist avatud teenistuslehtede vahele ametivandeid enam ei panda. Selle asemel märgitakse teenistuslehele või personaliarvestuse andmekogusse asutuse nimi, kus vanne on antud ja kust on seda võimalik vajadusel kätte saada.

ETTEPANEK:

- Erisused ametivande hoidmise osas eriteenistusi reguleerivatest seadustest välja jätta.
- Kaaluda teenistuslehe säilitamise koha ja aja lisamist ATS-i.

MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on päästeteenistuse ja politseiteenistuse personalitöötajad. Muudatuse eesmärgiks on õigusselgus ja õigusloome mahu vähendamine. Mõju ulatus, sagedus ja sihtgrupp on väikesed. Negatiivsete mõjude risk puudub.

## 4.7 Katseaeg

PROBLEEMIPÜSTITUS:

Ametiasutuse juht on kohustatud tagama ametiasutuse tõhusa toimimise avaliku võimu teostamisel, mille üheks teguriks on tulemuslikult töötavad ja asjatundlikud ametnikud. Selleks, et välja selgitada, kas ametnik tuleb peale esmast juhendamist ametikoha ülesannetega toime, on ATS-is ametikohale nimetamisel ette nähtud katseaja kohaldamine. Kui enne 1. aprilli 2013. a kehtinud ATS kohaselt oli katseaja kohaldamine vabatahtlik ning selle kestus ei võinud ületata kuute kuud, siis kehtiva ATS-i regulatsioon on lähenenud TLS regulatsioonile ning lühendanud võimalikku katseaega, kuid võimlaust katseaega kohaldamata jätta ATS ametiasutusele ei jäta.

**ATS § 24** määrab lisaks muudele detailidele katseaja eesmärgi ja pikkuse.

Katseaja eesmärk on hinnata, kas ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad piisavalt seadusega või seaduse alusel teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele.

Katseaja kohaldamine, kestusega kuni neli kuud ametikohale asumise kuupäevast arvates, on avalikus teenistuses kohustuslik. Määratud ajaks ametikohale nimetatud ametniku katseaja kestus ei tohi olla pikem kui pool tema teenistustähtajast. Katseaja hulka ei arvata aega, kui avaliku võimu teostamise õigus oli peatunud ATS §-s 83 sätestatud alusel.

**JAS § 12 lg 3** järgi kohaldatakse julgeolekuasutuse ametniku esmakordsel ametikohale nimetamisel katseaega pikkusega 4 kuud kuni 1 aasta. Katseaeg on tavateenistujatest pikem julgeolekuasutuste töö tõttu tundliku infoga.

**VangS § 121** vanglaametniku esmakordsel ametisse nimetamisel kohaldatakse katseaega pikkusega kuni 1 aasta. Küsimuskohaks on vanglaametnikele tavalisest pikema katseaja asjakohasus võttes arvesse vanglaametnikele (II klassi valvuritele ehk vanglateenistuse sisenemise positsioonile) mõeldud ettevalmistusteenistuse läbimise kohustust. Arvestades, et katseaja eesmärk on vältida ametikohtade täitmist selleks mittesobivate isikutega ja hinnata ametniku hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskuste nõuetele vastavust, annab ettevalmistusteenistuse läbimise kohustus omakorda tööandjale lisaturvatunde ametniku teenistusülesannete parimal võimalikul viisil täitmise osas (eelkõige hariduse ja teadmiste olemasolu kontekstis). Kuna katseaja hulka ei arvata avaliku võimu teostamise õiguse peatumise perioodi, pikeneb vanglaametnike katseaeg senisest kohaldatavast katseajast veel ettevalmistusteenistuse perioodi võrra (9 kuud kuni 3 õppeaastat).

**KrHS § 14** järgi tuleb kriminaalhooldusametnikule määrata katseaeg pikkusega kuus kuud. Eraldiseisev väljaõppe programm puudub, kuid ametisse nimetamise eeldusnõudeks on haridus konkreetsete erialade piires. See omakorda tähendab, et on loodud enne teenistusse võtmist ootused haridusele ja teadmistele, mistõttu saab katseajal keskenduda töökogemusele ja oskustele kehtestatud nõuetele vastavuse kontrollimisel. Sama eesmärki kannab ATS kuni 4 kuuline katseaeg. Erisus KrHS-is ei ole põhjendatud.

**KS** §-de 120 lg 5 ja 125<sup>1</sup> lg 5 järgi kohaldatakse kohtunikuabi ja kohtujuristi ametisse nimetamisel katseaega kestusega kuus kuud. Nii kohtunikuabi kui ka kohtujurist peavad vastavalt KS § 125<sup>1</sup> lõikele 4 ja KS § 115 lg 1 p-le 1 vastama KS § 47 lg 1 punktidele 1-3 (ehk osaliselt kohtunikele esitatud nõuetele). KS 47 lg 1 p 3 nõuab kõrgeid kõlbelisi omadusi, mis on eelduseks sellele, et kohtujuristidest ja kohtunikuabidest kasvavad välja uued kohtunikud. Lisaks on kohtunikuabide puhul väljaõpe lühike, st neil on vaja läbida ettevalmistuskava, mille paneb arvestades kogemusi ja isiksuseomadusi kokku komisjon. Kava läbimine kestab üldjuhul mõned kuud. Mõlemal juhul on tegu väga tihedalt õigusemõistmisega seotud ametitega, ning vastavalt KS § 114 lõikele 2 ja KS § 125<sup>1</sup> lõikele 3 on nad oma ülesannete täitmisel sõltumatud, kuid peavad seaduses ettenähtud ulatuses järgima kohtuniku juhiseid. Seega, et olla kindel isiku ametisse sobivuses ja oskuste omandamises, on peetud mõistlikuks rakendada katseaega kestusega 6 kuud. Selle aja jooksul peaks saama selgeks, kas isik on sobiv ametiülesandeid täitma.

**KVTS** § 88 järgi tegevvälastele katseaega ei kohaldata. Kinnise karjäärisüsteemi põhimõttest tulenevalt sisenetakse KV järgmisele ametikohale madalamalt astmelt. Suuremat kogemust ja pädevust omandavad isikud olles juba KV süsteemis pikemalt. Sellest lähtuvalt puudub vajadus katseaja järgi, arvestades, et tegevteenistusse asumise esimesel kümnel aastal saab kohaldada tegevvälasele ka tähtajalist teenistussuhet.

#### ETTEPANEK:

- Ühtlustada VangS ja KrHS katseaja regulatsioon ATS-iga ning katseaega reguleerivad sätted eriseadustest välja jätta.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on vanglaametnikud ja kriminaalhooldusametnikud. Ametnik, kelle suhtes on ametikohale nimetamisel kohaldatud katseaega, on seadusega vähem kaitstud võrreldes isikutega, kellel on katseaeg läbitud. Seetõttu peab võrdse kohtlemise seisukohalt olema erisus ATS-ist vägagi põhjendatud. Sarnased teenistustingimused soodustavad ametnike liikumist eriteenistuste sees. Lisaks võrdsele kohtlemisele ja eriteenistujate rotatsioonile väheneb muudatuse mõjul ka õigusloome maht.

## 5 KARJÄÄRISÜSTEEM

### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Kehtiva **ATS**-i eesmärgiks on olnud ajakohastada avalikku teenistust ning kaotada regulatsioon, mis ei vasta tänapäeva vajadustele ega toeta avaliku teenistuse arengut. Senised karjäärisüsteemi elemendid ei ole Eesti üldises avalikus teenistuses end õigustanud, muuhulgas ei ole soovitud viisil rakendunud senine bürookraatlik atesteerimisel põhinev avalike konkursside ja edutamiste süsteem, kaotatud on staažil põhinevad hüved nagu lisapuhkus, staažitasu jms. Kompetentsusel ja avatusel põhinev värbamis- ja valikuprotseduur on oluline põhimõte ka teiste Euroopa Liidu liikmesriikide üldistes avalikes teenistustes. Karjäärisüsteemile omased elemendid, sh ameti- ja auastmed on rakendatavad pigem eriteenistustes (kaitseväeteenistuses, politseiteenistuses ja vanglateenistuses, aga ka välisteenistuses).

**PäästeTS** § 4 lõike 1 kohaselt on päästeteenistujad päästeametnikud ja päästetöötajad. Seaduses on välja toodud päästeteenistujate ametinimetused. Päästeametnike (ehk nende päästeteenistujate, kellele kohaldatakse avaliku teenistuse norme) ametinimetused on:

- päästepeadirektor;
- päästedirektor;
- päästepealik;
- päästepeaspetsialist;
- päästejuhtivspetsialist;
- päästevanemspetsialist;
- päästespetsialist.

Päästetöötaja ametinimetuse on päästja.

Vastavalt PäästeTS § 5 lõikele 3 kehtestab ametinimetusele vastavad teenistuskohad päästeasutuse juht käskkirjaga. (Nt Päästeameti päästedirektori ametinimetusele vastavad peadirektori asetäitja, keskuse juhi ja osakonna juhataja teenistuskohad, päästepealiku ametinimetusele vastavad keskuse juhi asetäitja, talituse juhataja, büroo juhataja, pommigrupi juhataja, päästepiirkonna juhataja, analüütiku, eksperdi või nõuniku teenistuskohad.) Ametinimetusele vastavad teenistuskohad on määratud ka siseministri 2. mai 2013. a määrusega nr 19 „Päästeteenistujate palgamäärad, põhipalga määramise ja päästeteenistujatele muutuvalpalga maksmise kord“, mis on päästeasutuse juhi käskkirjast kõrgemalseisev akt, kuid teenistuskohade määramise volitusnorm ministril puudub. Seega on ministri määruses ametikohtade, millele teenistusastmed vastavad, nimetamine vaid illustreeriva tähendusega.

Ametinimetuse, kui ka ametinimetusele vastava teenistuskoha mõisteid kasutatakse veel siseministri 15. veebruari 2011. a määruses nr 2 „Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, hariduse- ja tervisenõuded“ milles on kehtestatud päästeteenistujate haridusnõuded päästeteenistujate ametinimetuste lõikes (PäästeTS-i eelnõu seletuskiri<sup>13</sup> selgitab: „Eelnõus sätestatud päästeteenistujate ametikohtade nimetuste kehtestamine on otseselt seotud päästeametnikele kehtestatavate kutsesobivusnõuetega.“). Kutsestandardid on kinnitatud teenistuskohade, mitte ametinimetuste tasemete kaupa.

Karjäärisüsteemile omane isikuga seotud teenistus- või auaste ja teenistusastme vanus ning sellest sõltuv karjäär päästeteenistuses puudub. Pigem on ametinimetuste eesmärk teenistuskohade grupeerimine ja teatud gruppide teenistuskohadele ühtsete nõuete kehtestamine. Palk on seotud pigem teenistuskohadega.

PÄA-s saab tulenevalt kutsestandardi nõuetest tulenevalt demineerimistööst valdkonda siseneda ainult algastmelt (v. a Kaitseväge demineerijad, kes omavad vastavat väljaõpet ja kogemust), kuid ka siis peab

<sup>13</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/0b8bfc18-6007-b3ee-cc8e-75221f120888/>

teenistuja vastama siseministri määruses nr 2 „Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, hariduse- ja tervisenõuded“ nõutud täiendavatele kutsesobivuse nõuetele. Sarnaselt ei saa ilma kogemuseta, tööstaažita ja vastava spetsiifilise hariduseta/kvalifikatsioonita PÄA-sse siseneda päästetöid juhtivale ametikohale (meeskonnavanem, rühmapealik, operatiivkorrapidaja). Nimetatud teenistuskohadele sisenemiseks ei piisa ainult täiendkoolitustest. Teistele ametnike teenistuskohadele (mis ei asu karjääriredeli alguses) saab teenistuja üldjuhul siseneda karjääri algusest alustamata, tingimusel, et ta vastab haridusnõuetele (alates juhtivspetsialistist ja juhtivinspektorist ja ülespoole on PÄA-s kõrghariduse nõue). Näiteks kui politseinik soovib siseneda peainspektori teenistuskohale, ametinimetusega päästepeaspetsialist ning kui tal on kõrgharidus, siis ta ei pea alustama vaneminspektori teenistuskohal töötamisega, vaid saab alustada kohe peainspektorina. Tuleohutusjärelvalve valdkonnas töötav päästepeaspetsialist peab omama päästealast kõrgharidust või omama kõrgharidust ning vastama Päästeinspektor, tase 6 kutsestandardile hiljemalt ühe aasta jooksul alates teenistusse võtmise päevast.

**PPVS § 34** kohaselt on politseiametnik Politsei- ja Piirivalveametis, Kaitsepolitseiametis või sisekaitsealises rakenduskõrgkoolis politseiametniku ametikohal teenistuses olev isik. Politseiametniku **ametikoht** on asutuse teenistujate koosseisus ettenähtud ametikoht, millel töötamist loetakse politseiteenistuseks. Kui päästeteenistuses vastavad ametnimetusele teenistuskohad, siis politseiteenistuses vastavad ametikohtadele **põhitöö nimetused**. Nt PPA-s vastab peaspetsialisti ametikohale 27 põhitöö nimetust nagu juhtivmissiooniohvitser, prefekti politseinõunik, politseinõunik, teenistuse vanem, juhtivpiiriametnik jne. Põhitöö nimetused on kehtestatud siseministri käskkirjaga „Politsei ja Piirivalveameti palgajuhend“ lisana „põhitööde palgaastmed“.

Lisaks seaduse tasandil kehtestatud ametiastmetele on PPVS-is reguleeritud politseiteenistuse ametikohtadele vastavad **teenistusastmed**. Politseiametniku teenistusaste on politseiametnikule Eesti Vabariigi nimel antav isiklik nimetus. Teenistusastmele kehtestatakse nõutav teenistusaeg (teenistusastme vanus), s.o aeg, mille möödumisel on politseiametnikul võimalus saada kõrgem teenistusaste, kuid see ei vii politseiametnikku automaatselt järgmisele ametikohale.

PPVS § 48 järgi jagunevad ametikohad spetsialisti ja juhi ametikohtadeks. Spetsialisti ametikohad jagunevad omakorda:

- nooremspetsialisti ametikohaks;
- vanemspetsialisti ametikohaks;
- juhtivspetsialisti ametikohaks;
- peaspetsialisti ametikohaks.

Spetsialisti ametikoha teenistusastmed (PPVS § 49) on:

- |  |   |                                     |
|--|---|-------------------------------------|
| ○ nooremkonstaabel, nooremassistent, nooreminspektor;        | } | <b>nooremspetsialisti ametikoht</b> |
| ○ konstaabel, assistent, inspektor, nooremveebel;            |   |                                     |
| ○ vanemkonstaabel, vanemassistent, vaneminspektor, veebel;   | } | <b>vanemspetsialisti ametikoht</b>  |
| ○ ülemkonstaabel, ülemassistent, üleminspektor, vanemveebel; |   |                                     |
| ○ komissar, ülemveebel;                                      | } | <b>juhtivspetsialisti ametikoht</b> |
| ○ vanemkomissar; -----                                       |   |                                     |
| ○ politseileitnant;  | } | <b>peaspetsialisti ametikoht</b>    |
| ○ politseikapten; -----                                      |   |                                     |
| ○ politseimajor;   | } |                                     |
| ○ politseikolonelleitnant;                                   |   |                                     |

Nooremveebli, veebli, vanemveebli ja ülemveebli teenistusaste on üksnes laeval spetsialisti ametikoha teenistusaste.

Nooremassistenti, assistendi, vanemassistenti ja ülemassistenti teenistusaste on üksnes Kaitsepolitsei ameti spetsialisti ametikoha teenistusaste.

Juhi ametikohad (PPVS § 50) on:

- PPA struktuuriüksuse juhi ametikoht, mis ei ole all nimetatud ametikoht (joonisel „I“);
- PPA büroo struktuuriüksuse juhi (välja arvatud prefektuuri büroo struktuuriüksuse juhi), lennusalga struktuuriüksuse juhi, prefektuuri büroo juhi ja KAPO regionaalse osakonna struktuuriüksuse juhi ametikoht (joonisel „II“);
- Prefekti, KAPO struktuuriüksuse juhi, PPA büroo ja lennusalga juhi ning SKA politseiametnikke ettevalmistava struktuuriüksuse juhi ametikoht (joonisel III);
- PPA peadirektori asetäitja ja KAPO peadirektori asetäitja ametikoht (joonisel IV);
- PPA peadirektori ja KAPO peadirektori ametikoht (joonisel V);

Juhi ametikoha teenistusastmed (PPVS § 50) on:

- vanemkomissar;
- politseileitnant; (I - PPA struktuuriüksuse juhi ametikoht)
- politseikapten; (II)
- politseimajor; (III)
- politseikolonelleitnant; (IV) PA ja KAPO peadirektori asetäitja ametikoht
- politseikolonel; (V) PPA ja KAPO peadirektori ametikoht
- politseikindralinspektor
- politseikindral.

Juhi asetäitja teenistusastmed on samad kui juhi ametikoha teenistusastmed.

**PPVS § 56** lõike 1 kohaselt annab ja muudab juhi ametikohal oleva politseiametniku teenistusastmeid alates politseikolonelleitnandi teenistusastmest valdkonna eest vastutav minister.<sup>14</sup> Eelnevalt nimetamata teenistusastmeid annab ja muudab vastavalt Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor, Kaitsepolitsei ameti peadirektor ja sisekaitse rakenduskõrgkooli rektor, kui PPVS ei sätesta teisiti. Kui isiku politseiteenistusse ametikohale nimetamisel antakse sellele politseiametnikule kõrgem teenistusaste kui kõige madalam selle ametikoha teenistusaste, (kui see tuleneb teenistuse iseloomust ja on vajalik sellel ametikohal teenistusülesannete täitmiseks) annab politseiametnikule selle teenistusastme valdkonna eest vastutav minister.<sup>15</sup>

Politseiteenistusse võtmisel ametikohale nimetamisel antakse politseiametnikule üldjuhul teenistusaste, mis on kõige madalam vastava ametikoha teenistusastmetest. Kui politseiteenistusse võtmisel nimetatakse ametikohale isik, kes on olnud politseiteenistuses ja kellele PPVS alusel on antud teenistusaste või tema teenistusastet on ülendatud ning tema politseiametniku teenistusaste on kõrgem kui kõige madalam selle ametikoha teenistusaste, siis jätkab ta üldjuhul politseiteenistust senise teenistusastmega. Politseiteenistusse võtmisel (st ei ole varasemat isiklikku teenistusastet omandanud) ametikohale nimetamisel võib anda politseiametnikule kõrgema teenistusastme kui kõige madalam selle ametikoha teenistusaste, kui see tuleneb teenistuse iseloomust ja on vajalik sellel ametikohal teenistusülesannete täitmiseks.

Niisiis tuleks teisest eriteenistusest politseiteenistusse võtmisel üldjuhul alustada selle ametikoha madalaimast teenistusastmest ning järgmise teenistusastme saab omandada vaid teenistusastme vanuse saavutamisel. PPA-sse teistest eriteenistustest PPA andmetel roteerunud ei ole ja seega praktiline

<sup>14</sup> Menetluses oleva eelnõu kohaselt annab ja muudab minister pärast seadusemuudatuse jõustumist teenistusastmeid ainult neil politseiametnikel, kelle nimetab ametikohale VV või minister ise.

<sup>15</sup> Pärast menetluses oleva PPVS-i muudatuste jõustumist annab kirjeldatud juhtudel teenistusastme PPA või KAPO peadirektor või SKA rektor.



kogemus puudub. Küll on aga roteerimise kogemus olemas KAPO-l kuhu on roteerunud PPA-st ja Kaitseväest. Roteerimisel arvestatakse ametniku eelnevat töökogemust teistes teenistustes. KAPO-sse roteerimisel jääb politseiametniku teenistusaste üldjuhul samaks, mis tal oli PPA-s. Mujalt tulles antakse reeglina kõige madalam ametikoha teenistusaste. Paaril korral on vanemspetsialisti ametikohal alustanud kaitseväelasele antud arvestades tema eelmist teenistust, kõrgem teenistusaste. Kaitseväe ja politsei teenistus- ja auastmete võrdlustabeli koostamine võiks hõlbustada kaitseväeteenistusest politseiteenistusse asumist, kuid hetkel on mõlemas teenistuses teenistus- ja auastme süsteem niivõrd erinev (näiteks mille eest ja kuidas astmeid saadakse, ka saab kooli lõpetanu kaitseväes tunduvalt kõrgema auastme kui SKA lõpetaja politseis), et mõlemaid süsteeme tuleb eelnevalt väga põhjalikult analüüsida.

PPA-s analüüsitakse praegu teenistusastmete süsteemi, muuhulgas on kaalumisel ametikohapõhiste teenistusastmete süsteemi loomine. Kaalumisel on teenistusastmetasu kaotamine pärast eripensionide kaotamist.

#### Teenistusastme vanus (PPVS § 54):

1) nooremkonstaabli, nooremassistendi ja nooreminspektori teenistusastmest kuni politseikapteni teenistusastmeni kolm aastat.

2) politseimajori teenistusastmest kuni politseikindrali teenistusastmeni neli aastat.

Teenistusastme vanuse hulka arvestatakse aeg, mil politseiametniku avaliku võimu teostamise õigus oli peatunud, kuid ei arvestata aega, mil teenistusaste oli alandatud.

Politseiametniku teenistusastet saab alandada üksnes distsiplinaarkaristusena. Teenistusaste taastub teenistusastme alandamisest 1 aasta jooksul.

**JAS § 12** sätestab teenistuse erisused julgeolekuasutuses. Kaitsepolitseipolitseiametnikul on PPVS-ist tulenev teenistusaste, Välisluureameti kaitseväelastel KVTs-ist tulenev auaste. Teistele teenistujatele kehtib ATS, kus teenistus- ja auastmed puuduvad.

#### **VangS § 112** sätestab seaduse tasandil vanglaametnike ametiastmed, milleks on:

- II klassi valvur;
- I klassi valvur;
- II klassi vanglainspektor;
- I klassi vanglainspektor
- vangla peainspektor.

Ametiastmed ei ole seotud vanglaametnikuga nagu politseiteenistuse teenistusastmed, vastates pigem politseiteenistuses kasutatavale mõistele „ametikoht“ ja päästeteenistuses kasutatavale mõistele „ametnimetus“.<sup>16</sup>

Vanglateenistuse ametnikule esitatavad nõuded on justiitsministri määrmuses esitatud just ametiastmete kaudu.<sup>17</sup> Siit tulenevad ka mõned karjäärisüsteemile omased tunnused. Nt peainspektori või esimese klassi inspektoriks võib saada isik, kes on olnud teenistuses eelmisele ametiastmele või kõrgemale ametiastmele vastaval ametikohal, Justiitsministeeriumi koosseisus vanglateenistuse ülesannete täitmiseks ettenähtud ametikohal, või kellel on organisatsiooni või struktuuriüksuse juhtimise kogemus. Samas on ametiasutuse struktuuriüksuse juhtidele sarnane nõue kehtestatud ka ATS alusel

<sup>16</sup> VangS 2015. a VTK-s on märgitud, et kaalutakse teenistusastmete süsteemi loomist sarnaselt politseiteenistusega, selleks et motiveerida ja tunnustada pikema staažiga teenistujaid.

<sup>17</sup> justiitsministri 23.07.2013 määrmus nr 26 „Vanglateenistuse ametnikule esitatavad nõuded, nõuetele vastavuse hindamine ning vangla direktori värbamine ja valik“. <https://www.riigiteataja.ee/akt/118022016010>



VV poolt 19. detsembril 2012.a. määruses nr 114 „Ametnike haridusele, töökogemusele ja võõrkeelte oskusele esitatavad nõuded“.<sup>18</sup>

Ametiastmele vastavad ametikohad on määratud Justiitsministri 20. novembri 2000. a määrusega nr 46:

II klassi valvuri ametiastmele vastavad ametikohad:

- saatja;
- valvur.

I klassi valvuri ametiastmele vastavad ametikohad on:

- vanemsaatja;
- vanemvalvur.

II klassi vanglainspektori ametiastmele vastavad järgmised vanglateenistuse ametikohad:

- spetsialist vangla koosseisus määratud kohal;
- inspektor.

I klassi vanglainspektori ametiastmele vastavad järgmised ametikohad:

- vanglaametniku ettevalmistusteenistust läbiviiva muu asutuse korrektsioonialast haridust andva struktuuriüksuse juht ja korrektsiooni erialaõppejõud;
- SKA justiitskolledži erialaõppejõud;
- osakonnajuhataja, üksuse juht ja peaspetsialist vangla koosseisus määratud kohal.

peainspektori ametiastmele vastavad ametikohad:

- väljaõppe juht;
- relvastatud üksuse juht;
- SKA justiitskolledži direktor ning erialaõppetooli juhataja;
- vangla direktori asetäitja;
- vangla direktor.

Sõltuvalt sellest, mis on konkreetse ametikoha ülesanded, võib ametikoha nimetusele lisanduda seda täpsustav täiend. Nt inspektor-kontaktisik: inspektor on ametikoha nimetus, kontaktisik tähistab teatud ülesandeid, mida ametnik ametikohal täidab. Kokku kujuneb nimetusest ametikoha terviknimetus, mis annab edasi nii ametikoha paiknemise ametikohtade redelil ehk struktuuris ja samas näitab konkreetse ametniku töö laadi, ülesandeid.

Karjäärisüsteemile omane isikuga seotud teenistus- või auaste ja teenistusastme vanus ning sellest sõltuv karjäär vanglateenistuses puudub.

Üldjuhul on vanglaametnikuks saamise eeldus ettevalmistusteenistuse läbimine (rakenduslik kõrgharidusõpe korrektsiooni erialal või kutseharidusõpe vanglaametniku erialal).<sup>19</sup>

Justiitsministri määruse „Vanglateenistuse ametnikule esitatavad nõuded, nõuetele vastavuse hindamine ning vangla direktori värbamine ja valik“ § 7 järgi võib I klassi vanglainspektoriks saada mh isik, *kellel on organisatsiooni või struktuuriüksuse juhtimise kogemus*. Seega võib saada I klassi vanglainspektoriks nt vastava kogemusega PPA ametnik. Samuti ei nõuta ettevalmistusteenistuse läbimist PPA kutseõppe läbinult, saamaks I klassi valvuriks.

### <sup>18</sup> „§ 3. Nõuded töökogemusele

(1) Tippjuhi asetäitjal, Riigikantselei ja ministeeriumi struktuuriüksuse juhil peab olema vähemalt 2-aastane juhtimiskogemus või selle puudumisel kõrghariduse omandamisele järgnenud vähemalt 3-aastane töökogemus ametiasutuse või ametikoha töövaldkonnas.

(2) Lõikes 1 nimetatamata ametiasutuse struktuuriüksuse juhil peab olema vähemalt 1-aastane juhtimiskogemus või 2-aastane töökogemus ametiasutuse või ametikoha töövaldkonnas.“

<sup>19</sup> VangS § 113 lg 3 ja 4: „Vanglaametniku ametikohale nimetamisel võib ametnikule panna ametiastmele vastava vanglaametniku ettevalmistusteenistuse läbimise kohustuse. Vanglaametniku ettevalmistusteenistuse läbimise kohustust ei või panna isikule, kellel on teadus- või magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon või kes on vähemalt kaks aastat töötanud kohtuniku, prokuröri, kõrgema politsei-, piirivalve-, pääste- või vanglaametnikuna või Justiitsministeeriumi vanglateenistusse kuuluva ametniku ametikohal.“

Ministri määrusega on ette nähtud teenistusse asumise võimalus ametialase täiendõppe läbimisel (lisaks VangS § 113 lõikest 1 tulenev keskhariduse nõue). Praktikas ei ole praegu toimumas viidatud ametialast täiendusõpet eraldi programmina ning lähtutakse ettevalmistusteenistuse läbimisest.

Seega on vanglateenistuses õigusaktide tasemel olemas võimalus sisse seada ka eraldi nn ametialane täiendusõppe programm, mida nt muud eriteenistujad saaksid hõlpsasti läbida (eelkõige nt PPA ametnikud) ning saada nii ka kõrgemale ametiastmele kui I klassi valvur (kõige madalam ametiaste).

Vanglaametnik, kes ei vasta enam nõuetele, nt kehalise ettevalmistuse nõuded, saab asuda tööle muule riigiametniku kohale nt kriminaalhooldusesse.

**KVTS-i** 2. peatükis on sätestatud sõjaväelised auastmed. Sõjaväeline auaste on isikule, v.a kutsealusele, asendusteenistujale ja alla 28-aastasele kaitsevägekohustusega isikule, antav haridusest ja sõjaväelisest väljaõppest sõltuv sõjaväeline nimetus. (Sarnaselt politseiteenistuses kasutatavale mõistele teenistusaste on ka auaste niisiis isikuga, mitte niivõrd ametikohaga seotud teenistuslane nimetus.) Sõjaväeline auaste antakse isikule, kui ametikoha ülesannete täitmine eeldab kaitsevägeteenistuses olemist. Sõjaväelise auastme nimetus võib väeliigiti erineda.

Maaväe ja õhuväe sõjaväelised auastmed ülenevas järjestuses on 1) reamees, 2) kapral, 3) nooremseersant, 4) seersant, 5) vanemseersant, 6) nooremveebel, 7) veebel, 8) vanemveebel, 9) staabiveebel, 10) ülemveebel, 11) lipnik, 12) nooremleitnant, 13) leitnant, 14) kapten, 15) major, 16) kolonelleitnant, 17) kolonel, 18) brigaadikindral, 19) kindralmajor, 20) kindralleitnant ja 21) kindral.

Mereväe sõjaväelised auastmed ülenevas järjestuses on 1) madrus, 2) vanemmadrus, 3) nooremmaat, 4) maat, 5) vanemmaat, 6) nooremveebel, 7) veebel, 8) vanemveebel, 9) staabiveebel, 10) ülemveebel, 11) lipnik, 12) nooremleitnant, 13) leitnant, 14) vanemleitnant, 15) kaptenmajor, 16) kaptenleitnant, 17) mereväekapten, 18) kommodoor, 19) kontradmiral, 20) viitseadmiral ja 21) admiral.

Sõjaväelised auastmed jagunevad põhiliikideks. Põhiliigid ülenevas järjestuses on sõdur, allohvitser ja ohvitser. Sõduri auastmed on reamees, madrus, kapral ja vanemmadrus. Allohvitseri põhiliik jaguneb ülenevas järjestuses nooremallohvitseri ja vanemallohvitseri alaliigiks. Nooremallohvitseri auastmed on nooremseersant, nooremmaat, seersant, maat, vanemseersant ja vanemmaat. Vanemallohvitseri auastmed on nooremveebel, veebel, vanemveebel, staabiveebel ja ülemveebel. Ohvitseri põhiliik jaguneb ülenevas järjestuses nooremohvitseri, vanemohvitseri ja kõrgema ohvitseri alaliigiks. Nooremohvitseri auastmed on lipnik, nooremleitnant, leitnant, kapten ja vanemleitnant. Vanemohvitseri auastmed on major, kaptenmajor, kolonelleitnant, kaptenleitnant, kolonel ja mereväekapten. Kõrgema ohvitseri auastmed on brigaadikindral, kommodoor, kindralmajor, kontradmiral, kindralleitnant, viitseadmiral, kindral ja admiral.

Sarnaselt politseiteenistuse teenistusastmele on ka tegevteenistuses auastmel vanused: 1) kõrgem ohvitser, kolonel ja mereväekapten – ei kehtestata; 2) kolonelleitnant, kaptenleitnant, major ja kaptenmajor – vähemalt viis aastat; 3) kapten ja vanemleitnant – vähemalt neli aastat; 4) leitnant ja nooremleitnant – vähemalt kolm aastat; 5) lipnik – ei kehtestata; 6) ülemveebel ja staabiveebel – ei kehtestata; 7) vanemveebel – vähemalt kaheksa aastat; 8) veebel – vähemalt kuus aastat; 9) nooremveebel – vähemalt neli aastat; 10) nooremallohvitser – ei kehtestata; 11) sõdur – ei kehtestata.

Sõjaväelise auastme andmisele on kehtestatud haridusnõuded. Sõduri auastme võib anda isikule, kellel on läbitud vähemalt põhikooli II kooliaste põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse tähenduses (s.o 6. klass). Allohvitseri auastme võib anda isikule, kellel on vähemalt keskharidus. Ohvitseri auastme võib anda isikule, kellel on kõrgharidus või NATO või EL liikmesriigi sõjaväelises õppeasutuses omandatud ja nimetatud ühenduste liikmesriikides ohvitseri auastme andmisel nõutav haridus. Lipniku auastme võib

anda isikule, kellel on vähemalt keskharidus. Lipnik on praktikal oleva reservohvitseri auaste. kui isik soovib siseneda aktiivsesse teenistusse, peab ta vastama ka rahuaja nõuetele.

KVTS § 12 lg 3 järgi võib sõjaväelise auastmega ametikohale nimetada eelneva sõjaväelise väljaõppeta ajateenija ja reservväelase. Kaitseväeteenistuses mitte oleva isiku auastme vanus on kaitseväeteenistuses oleva isiku auastme vanuse kuni kahekordne vanus.

KVTS-i § 21 kohaselt sõjaväelise auastme annab, alandab ja võtab ära: 1) ohvitseri auastme puhul – Vabariigi President Kaitseväe juhataja ettepanekul; 2) vanemallohvitseri auastme puhul – Kaitseväe juhataja; 3) nooremallohvitseri auastme – Kaitseväe juhataja või väeliigi ülem; 4) sõduri auastme – väeliigi ülem või Kaitseväe struktuuriüksuse ülem.

Sõjaväelist auastet võib alandada, kui ilmnevad asjaolud, mille kohaselt isik ei vasta talle antud kõrgeima sõjaväelise auastme andmise nõuetele (haridus- ja sõjaväelise väljaõppe nõuded ning auastme vanus). Sõjaväelise auastme võib ära võtta, kui isik on süüdi mõistetud: 1) KarS 8. peatükis (inimsusevastased kuriteod), 15. peatüki 2. jaos (süüteod EV vastu) või §-s 251 (võimuhaaramine Kaitseväes või Kaitseliidus) sätestatud süüteo; 2) süüteo, mille eest talle on mõistetud eluaegne vangistus.

Sõjaväeline asuaste on seotud ametikohale nimetamisega. KVTS § 92 lg 2 kohaselt võib tegevväelase nimetada rahuaja ametikohale, kui tal on ametikohal nõutav sõjaväeline auaste. Ametikohal nõutava vähima sõjaväelise auastme nõuded kehtestab Kaitseväe juhataja.

Sõjaväeline auaste näitab sõjaväelist väljaõpet ja kvalifikatsiooni mida saab omandada üksnes KV-s ja KL-s, siis politsei- ja piirivalve ning vangla teenistusastmesüsteem ei ole ületoodav KV süsteemi. Kui ka haridusnõuded ja füüsilised nõuded on täidetud, siis suure tõenäosusega tuleb rühmaülem ametikohal teenimisega toime vaid tegevväelane, kes on õppinud rühmaülemaks.

**ProkS** järgi prokuröridel teenistus- ja ausastmeid ei ole.

Prokuratuur jaguneb Riigiprokuratuuriks ja temale alluvateks ringkonnaprokuratuurideks ning vastavalt sellele on prokurörid:

- ringkonnaprokuratuuri prokurörid ning
- Riigiprokuratuuri prokurörid.

Ringkonnaprokuratuuri prokurörid on (ProkS § 5 lg 2)

- abiprokurörid;
- ringkonnaprokurörid;
- eriasjade prokurörid;
- vanemprokurörid,
- juhtivprokurör.

Riigiprokuratuuri prokurörid on (ProkS § 4 lg 2):

- abiprokurörid;
- riigiprokurörid;
- juhtivad riigiprokurörid;
- riigi peaprokurör.

Prokuratuuri juhib ja täidab teisi temale seadusega (peamiselt Proks §-ga 8) pandud ülesandeid riigi peaprokurör.

Tegemist on ametikoha nimetustega, millel on küll oma hierarhia, kuid millel liikumiseks erilisi karjäärisüsteemi tunnuseid ei ole. Kuigi ProkS § 15 lg 3 järgi võib nt ringkonnaprokuröriks nimetada

isiku, kes on töötanud ühe aasta prokurörina või kolm aastat kohtunikuna, politseiametnikuna, vandeadvokaadina või muul ametikohal, mis nõuab süvateadmisi karistusõigusest ja –menetlusest, on tegemist pigem kvalifikatsiooninõudega, kui liikumisega madalamalt ametikohalt kõrgemale. Samuti ei ole kogemusnõudes piiratud vaid prokuratuuris omandatud kogemustega, vaid soodustatakse liikumist juriidilist kõrgkvalifikatsiooni nõudvate ametikohtade vahel (ka väljaspool prokuratuuri). Erandiks on eriasjade prokuröri ametikoht, millele võib nimetada vaid isiku, kes enne ametisse nimetamist töötab prokurörina, välja arvatud abiprokurörina (ProkS § 15 lg 4). Prokuratuur ise toetab erandi seadusest välja jätmist, et eriasjade prokuröriks (sarnaselt ringkonnaprokurörile) saaks nimetada ametniku ka väljastpoolt prokuratuuri.

**KS** Kohtusüsteemis puuduvad teenistusastmed. Kohtuteenistujad on sätestatud KS-i 15. peatükis, nendeks on: 1) kohtudirektor (§ 125); 2) kohtujurist (§125<sup>1</sup>); 3) kohtukordnik (§ 126); muud kohtuteenistujad (§ 127). 14. peatükis on sätestatud kohtunikuabi (kes on kohtuametnik) puudutav regulatsioon. KS § 8 lg 3 kohaselt kohaldatakse kohtuteenistujatele ATS-i, kui KS-is pole teisiti sätestatud. Tegemist on ametikohtade nimetustega. Karjäärisüsteem puudub.

**VäTS § 13 lg 1** järgi on välisteenistuses diplomaatiline teenistusaste karjääridiplomaadile või karjääridiplomaadi kandidaadile valdkonna eest vastutava ministri poolt (ettepanek atesteerimiskomisjoni poolt) Eesti riigi nimel antav nimetus, mis sõltub tema välisteenistuse staažist, töötulemustest ja välissuhtlemise kogemusest. Niisiis nagu ka politsei- ja tegevteenistuses on ka diplomaatiline teenistusaste isikuline nimetus. Diplomaatiline teenistusaste antakse vaid välisteenistuses olemise ajaks<sup>20</sup>. Kui diplomaat vabastatakse diplomaatiliselt ametikohalt, kaotab diplomaatiline teenistusaste kehtivuse. Diplomaatiline teenistusaste ennistatakse kui isik taasnimetatakse diplomaatilisele ametikohale, välja arvatud juhul, kui ta vabastati teenistusest distsiplinaarsüüteo tõttu või kohtuotsusest tulenevalt. Samuti ei pea teenistusastet ennistama, kui välisteenistusest lahkumisest on möödunud üle kümne aasta või muudel atesteerimiskomisjoni poolt esitatud põhjendatud juhtudel.

Diplomaatilised teenistusastmed on (VäTS § 14):

- atašee;
- kolmas sekretär (III sekretär);
- teine sekretär (II sekretär);
- esimene sekretär (I sekretär);
- nõunik;
- vanemnõunik.

Erialdiplomaat võib teenistusastet kasutada Välisministeeriumi kantsleri eelneval kirjalikul nõusolekul juhul, kui see on vajalik tööülesannete täitmisel. Teenistusastme kasutamine ei anna erialadiplomaadile VäTS-is sätestatud teenistusastmega kaasnevaid õiguseid.

Välisministri määruse „Diplomaatilise teenistusastme tingimused ja kord ning diplomaatilise teenistusastme taotluse vorm“ § 2 lg 1 kohaselt võib atašee diplomaatilise teenistusastme anda karjääridiplomaadi kandidaadile, kes on:

- 1) omandanud diplomaaditööks vajalikud põhiteadmised ja -oskused;
- 2) omandanud konsulaarametniku kutse või erikutse (KonS § 11 lg 2 järgi: Konsulaarametniku koolituse ja eksami korraldamise, konsulaarametniku kutse ja erikutse andmise korra ning kutse- ja erikutsekvalifikatsiooni tunnistuse vormi kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega.).

<sup>20</sup> Diplomaat on üldjuhul alati välisteenistuses, seda sõltumata sellest, kas ta on pikaajalises välislähetuses või mõnel peamajas asuval ametikohal. Ainult üksiku juhtudel, kui diplomaat kandideerib vahepeal mõnele sellisele ametikohale, millel välissuhtluse funktsioon puudub (näiteks personaliosakonna jurist vmt), siis ta ei ole välisteenistuses. Asutusesisesel konkursil saab ta hiljem tagasi kandideerida diplomaatilisele ametikohale ja tema teenistusaste sellisel juhul ennistatakse. Vahel harva tulevad ennistamised ette ka VÄM-i naasmisega seoses.

VäTS § 17 järgi võib valdkonna eest vastutav minister diplomaatilist teenistusastet alandada, kui diplomaat on rikkunud teenistuskohustusi, diplomaat on toime pannud vääritud teo või diplomaadi vastu on vähenenud usaldus.

Sarnaselt politseiteenistuse ja tegevteenistusega on ka välisteenistuses teenistusastmetel vanus. Lisaks muudele ministri kehtestatud tingimustele, saab atašee diplomaatilise teenistusastme anda karjääridiplomaadi kandidaadile, kes on olnud Välisministeeriumi teenistuses vähemalt ühe aasta. Järgmise diplomaatilise teenistusastme võib anda karjääridiplomaadile, kes on olnud välisteenistuses:

- atašeenä vähemalt kaks aastat;
- kolmanda sekretärina vähemalt kolm aastat;
- teise sekretärina vähemalt kolm aastat;
- esimese sekretärina vähemalt neli aastat;
- nõunikuna vähemalt neli aastat.

Erandkorras võib anda diplomaatilise teenistusastme VäTS §-s 15 sätestatud tingimusi järgimata isikule, kes on rahvusvaheliselt tunnustatud spetsialist või kellel on kõrgema teenistusastme saamiseks välissuhtlemises vajalik kogemus.

Diplomaatilised ametikohad (välja arvatud juhi ametikohad) on üldiselt nimetusega „lauaülem/nõunik“ (üksikudel juhtudel on näiteks „jurist“, esinduses on eraldi ka „konsul“ jne.). Ehk siis tavaline diplomaatiline ametikoht on lauaülem. Nõuniku või kõrgema teenistusastmega diplomaadi ametikoht on nõunik. Sisuliselt ei pruugi lauaülem/nõuniku ametikohal vahet olla. Juhtide ametikohad on büroo direktor, osakonna peadirektor, asekancler, erakorraline ja täievoliline suursaadik, peakonsul jne. Juhi ametikohal oleval inimesel võib olla ükskõik milline teenistusaste. Haldusteenistujatel teenistusastmeid ei ole.

Lisaks teenistusastmele võib karjääridiplomaadile omistada diplomaatilise auastme (Eesti riigi nimel vabariigi presidendi poolt ministri ettepanekul antav aunimetus) „suursaadik“ (VäTS § 19).

Suursaadiku diplomaatilise auastme võib anda karjääridiplomaadile:

- kellel on välissuhtlemises pikaajaline kogemus ja välisteenistuses silmapaistvad tulemused;
- kes on olnud välisteenistuses vanemnõunikuna vähemalt viis aastat.

Erandkorras võib atesteerimiskomisjoni ettepanekul anda diplomaatilise auastme seaduses sätestatud tingimusi järgimata karjääridiplomaadile, kes on saavutanud silmapaistvaid tulemusi Eesti välisteenistuses või rahvusvahelises institutsioonis. Suursaadiku auaste antakse eluajaks, seda võib kasutada ka välisteenistusest lahkunud, nt pensionile jäänud suursaadik.

Diplomaatilises suhtlemises on teenistusastmete süsteem maailma praktikas tavaline ja levinud. Sarnane atašee nõuniku (vanemnõuniku, ministernõuniku) tasemele liikumine toimib paljudes välisteenistustes, astmete nimetused kohati ka varieeruvad. Teenistusaste näitab diplomaatilises suhtlemises vastaspoolele diplomaadi positsiooni. Sõltuvalt riigist võib see vägagi oluline olla.<sup>21</sup>

**Kokkuvõtvalt** saame erinevates eriteenistustes kehtivatest süsteemidest alljärgneva pildi:

VangS	PäästeTS	PPVS	KVTS	VäTS
AMETIASTE	AMETINIMETUS	AMETIKOHT		
↓	↓	↓		
AMETIKOHT	TEENISTUSKOHT	PÕHITÖÖ NIMETUS	AMETIKOHT	AMETIKOHT

<sup>21</sup> VäTS § 61 näeb ette teenistus- ja auastme tasu, määrad kirjas VV 16.11.2006 määruses nr 236. Teised palgakomponendid sõltuvad ka teatud määral teenistusastmest (palgaaste võib tõusta, sellega seoses esindustasu ja nõunikuks saades välislahetuses olemise ajal välislahetustasu lähtesumma). Muid eraldi hüvesid ei kaasne.

TEENISTUSASTE	=	AUASTE	=	TEENISTUS- JA AUASTE
		+		
		teenistus- või auastme vanus		

Niisiis on erinevates eriteenistustes kasutatud karjäärisüsteemi kirjeldamiseks samu mõisteid erinevate tähendustega ja erinevaid mõisteid tähistamaks samasisulist institutsiooni. Juba seetõttu on erinevad süsteemid väga raskesti võrreldavad ning liikumine erinevate teenistuste vahel raskendatud.

#### ETTEPANEK:

- **Kaaluda mõistete ametiaste, ametinimetuse, ametikoht ja põhitöö nimetus ühtlustamist.**
- **Kaaluda PäästeTS-is ametinimetuste, VangS-is ametiastmete ja politseiteenistuses ametikoha nimetuste kehtestamise toomist seaduse tasandilt ministri tasandile** (vastavalt koosseisu kehtestamise pädevusele).
- **Analüüsida täiendavalt eriteenistuste vahelise teenistus- ja auastmete vahelise võrdlustabeli loomise võimalust** (v.a välisteenistus). Analüüsi eesmärk on selgitada välja karjäärisüsteemi komponendid eriteenistustes, nende võrreldavus ning kuidas erinevad karjäärisüsteemi komponendid mõjutavad eriteenistujate võimalusi erinevate eriteenistuste vahel liikuda. Eelkõige, kuidas seda teha nii, et ühelt karjäärireidelilt teisele astudes ei peaks alustama päris algusest. Võrdlustabel peaks näitama milline on roteeruva ametniku positsioon teises eriteenistuses ja millised on puudujäägid, samuti viited, kuidas need puudused ületada (täiendkoolituste pakkumise võimalused). Erinevate teenistusastmete vastavusele hinnangu andmiseks peab analüüsima ja võrdlema eriteenistujate tasemete/astmete hariduse ja kvalifikatsiooninõudeid ning kutsestandardeid.

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuste sihtrühmaks on päästeteenistujad, politseiametnikud ja vanglaametnikud ning nende personalitöötajad. Muudatuse peamiseks eesmärgiks on soodustada eriteenistuste vahelist roteerumist ja suurendada avaliku teenistuse paindlikkust.

Esimene muudatus on normitehniline ning toetab roteerumist lihtsustades võrreldavatest instituutidest arusaamist.

PäästeTS, PPVS ja VangS muudatus hõlbustab päästeasutuste ja vanglate sisemise töö korraldamist, võimaldades ametinimetusi (vanglates ametiastmeid, PPA-s ametikohti) ja sellega seonduvaid teenistuspõhiseid korregeerida ilma selleks riigikokku minemata (vähendab ka valitsuse ja riigikogu töökoormust). Muudatuste mõju ulatus, sagedus ja sihtrühma suurus on väikesed. Ebasoovitavate mõjude riskina on PPA toonud õiguskindluse, kuna ametikohaga on seotud politseiametnike palgaastmed, mis on samuti kehtestatud seaduse tasandil. VTK kohaselt teeme ettepaneku ka palkade kehtestamiseks vastavalt ATS regulatsioonile. Sarnane regulatsioon on ka tegevteenistuses, kus on samuti kasutusel karjäärisüsteem ja eripensionid. Õiguskindluse annab ka palga kujunemise (s.h palga vähendamise keeld) reeglite sätestamine seaduse tasandil.

Kolmas ettepanek on seotud nii ametnike motivatsiooni suurendamisega riigi heaks töötada, kui ka koolituskulude kokkuhoiuga. Kuigi eriteenistuste karjäärisüsteemid on väga erinevad, ja nt iga tegevvaldkonna eelmine ametikoht valmistab tegevteenistujat ette järgmiseks sammuks karjäärireidelil, on selge, et nt politseilise väljaõppe saanud ja politseiteenistuse kogemusega ametnik (aga ka nt PÄA demineerija) on valmis kaitsevälisel karjäärireidelil kiiremini edasi minema, kui isik, kellel sellist ettevalmistust ei ole. Seetõttu peaks riik olema valmis selliseid oskusi ära kasutama.

## 6 TÄHTAJALINE ÜLEVIIMINE

1. aprillil 2013. a jõustunud **ATS** §-des 16 ja 33 on uuendusena antud tähtajalise üleviimise regulatsioon, mis on samm edasi OECD 2011. a valitsemisraportis soovitatud rotatsioonisüsteemi loomise suunas. Regulatsiooni koostamisel lähtuti põhimõttest, et isik siseneb ühtsesse avalikku teenistusse, kuigi see toimub konkreetse ametiasutuse kaudu. Ametniku teenistusse võtnud ametiasutusel on võimalik ametnikku (nõusolekul) suunata teisele ametikohale nii ametiasutuse sees, kui ka avaliku teenistuse sees teise ametiasutusse, kuid ametnikul on õigus naasta saatvasse ametiasutusse samadel või paranenud tingimustel. Tähtajalist üleviimist rakendatakse ametnike motiveerimiseks, pädevuse suurendamiseks ja ametiasutuste vahelise koostöö edendamiseks. Tähtajaline üleviimine on muuhulgas ametnike mõistlik kasutamine riigis vajalike ametnikupädevust eeldavate tööde tegemiseks ilma liigse teenistusliku bürokraatiata – kui tööd jätkatakse riigi või KOV ametiasutuses, siis saab saatva asutuse, vastuvõtva asutuse ja ametniku kirjalikul nõusolekul roteerida ametnik teatud perioodiks teise ametiasutusse tööle ilma vahepealse teenistusest vabastamise, puhkusearvestuse katkestamise, lõpparve väljamaksmise ning uuesti teenistusse võtmiseta.

Roteerumise tingimusteks **ATS** kohaselt on:

- 1) üle viidava ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele määral, mis võimaldab tal täita teenistusülesandeid ametikohal, millele ta üle viiakse;
- 2) kõigi osapoolte nõusolek üleviimiseks;
- 3) uuele ametikohale nimetamine määratud tähtajaks, mida võib ühel korral pikendada;
- 4) tähtajalise üleviimise lõpetamine ennetähtaegselt vaid kõigi osapoolt nõusolekul (vt ettepanekuid **ATS** muutmiseks);
- 5) avaliku võimu teostamise peatumine ametikohal, millelt ametnik üle viiakse;
- 6) naasmisel senise ametikoha, või struktuurimuudatuste korral, vähemalt samaväärse ametikoha tagamine;
- 7) naasmisel vähemalt senise (enne üleviimist kehtinud) põhipalga või selle suurenemisel suurenenud põhipalga tagamine;
- 8) puhkusearvestuse jätkumine nii üle viimisel teisele ametikohale kui ka naasmisel senisele ametikohale.

Tähtajalise üleviimise ei rakendamisel **ATS** § 10 lõikes 2 nimetatud tippjuhtidele (riigisekretärile, ministeeriumi kantslerile ja asekanclerile, Riigikantselei direktorile, ameti ja inspektsiooni peadirektorile, julgeolekuasutuste seaduses sätestatud julgeolekuasutuste juhtidele, Kaitseväge juhatajale ning Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonidirektorile) tuleb vastavalt **ATS** § 16 lõikele 6 korraldada avalik konkurss.

Üldjuhul kohaldub **ATS** § 33 regulatsioon eriteenistusi reguleerivates seadustes sätestatud erisustega ka eriteenistujate ajutisel üleviimisel. **ATS** § 33 rakendamine on välistatud VangS §-ga 128 (mida on täpsemalt analüüsitud vastavas alapeatükis) ning karjääridiplomaadi VÄM sisesel roteerumisel.

**VäTS** § 75 sätestab vastavalt rahvusvahelisele tavale karjääridiplomaadi roteerumiskohustuse, mille järgi karjääridiplomaat suundub korrapäraselt (praktikas iga kolme aasta tagant) ühelt VÄM ametikohalt teisele, sealhulgas töötab välisesinduses. VÄM teeb vajadusel karjääridiplomaadile suunatud pakkumisi. Suunatud pakkumise korral on atesteerimiskomisjonil õigus teha vaba teenistuskoha täitmiseks ettepanek karjääridiplomaadile või koosseisulisele haldusteenistujale, kes vastab vabal teenistuskohal esitatavatele nõuetele, kui teenistuja ei ole välisesindusest tagasikutsumise korral kandideerinud vabale teenistuskohale või atesteerimiskomisjon leiab, et välisest teenistuse vajadustest lähtudes tuleb teha suunatud pakkumine teatavale karjääridiplomaadile või koosseisulisele haldusteenistujale.

Seega on tegemist küll üleviimisega teisele ametikohale tähtajaliselt, kuid üle viidav ametnik ei jää ametikohaga, millelt ta üle viiakse, seotuks. Üleviimise tähtaja saabudes viiakse välisteenistuja reeglina üle ametikohale, mille täitmiseks korraldatud konkursi ta on võitnud. Niisiis:

- 1) roteerunud ametniku avaliku võimu teostamise õigus ei peatu vaid lõpeb senisel ametikohal;
- 2) roteerumise tähtaja lõpul ei ole tal õigust naasta oma senisele ametikohale ning V&M-il ei ole ka kohustust tagada talle vähemalt samaväärset ametikohta, sh samaväärset palka.

Seetõttu vormistatakse karjääridiplomaadi ametikoha vahetus igakordselt ATS § 98 lg 1 p 4 (ametnik nõustub tähtajatult asuma sama ametiasutuse teisele ametikohale), mitte § 33 alusel. Ametikoht ise ei ole tähtajaline, kuid ametnik nimetatakse tähtajaliselt ametikohale V&TS §-st 75 tuleneva roteerumiskohustuse tõttu. V&TS § 29 lg 5 kohaselt määrab kantsler karjääridiplomaadile välisesindusse lähetamisel lähetuse tähtaja, mis võib olla kuni 5 aasta pikkune ja mida võib poolte kokkuleppel kuni kolme aasta võrra pikendada. Uuele ametikohale nimetatakse ametnik kuni välislähetuse lõppemiseni.

## 6.1 Nõuded roteeruvale ametnikule või ametikohale, kuhu roteerutakse

### PROBLEEMPÜSTITUS:

**ATS § 16** kohaselt peab üle viidava ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastama teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele määral, mis võimaldab tal täita teenistusülesandeid vabal ametikohal. Ametikohale, millele ametnik võidakse üle viia, nõudeid seatud ei ole, kui mitte arvestada, et ametikoht, millele ametnik üle viiakse peaks ametnikku motiveerima, suurendama tema pädevust või edendama ametiasutuste vahelist koostööd.

**PäästeTS § 10<sup>1</sup>** ja **10<sup>2</sup>** järgi võib päästeametniku tema nõusolekul tähtaegselt üle viia **vaid erialast ettevalmistust eeldavale ametikohale** või määrata ta erialast ettevalmistust nõudvale ametikohale rahvusvahelises organisatsioonis. Kui ATS-is on nõue ametnikule, kes üle viiakse, ehk et tema ettevalmistus peab vastama ametikoha nõuetele, kuhu ta üle viiakse, siis PäästeTS-is on lisaks sellele seatud täiendav nõue ka ametikohale, millele päästeteenistuja üle võib viia. Kui teenistuja vastab ametikoha nõuetele, kuhu ametnik üle viiakse, siis täiendava piirangu kehtestamine ametikohale võib olla roteerumist takistavaks asjaoluks (näiteks võiksid P&A kriisi- või ennetuse valdkonna päästeteenistujad roteeruda ka ametikohtadele, mis ei nõua päästeteenistuja erialast ettevalmistust). Piirangu välja jätmine seadusest ei takista aga päästeametniku üleviimist erialast ettevalmistust eeldavale ametikohale.

Erinevalt nt PPVS regulatsioonile (kuid sarnaselt ATS-ile) ei ole PäästeTS-is reguleeritud päästeametniku üleviimist ametikohalt töökohale s.h hallatavasse asutusse, rahvusvahelisse organisatsiooni või rahvusvahelise koostöö raames loodud ametikohale.<sup>22</sup>

**PPVS 5.** peatüki 4.<sup>1</sup> jagu reguleerib politseiametniku tähtajalist üleviimist. Nagu PäästeTS, nii saab ka PPVS kohaselt viia politseiametniku üle vaid ametikohale, mis eeldab **politseiametniku erialast ettevalmistust**. Erisusena ATS-ist ja ka PäästeTS-ist on siin reguleeritud ka juhud, kus politseiametnik asub tähtajaliselt töökohale s.h hallatavasse asutusse, rahvusvahelisse organisatsiooni või rahvusvahelise koostöö raames loodud ametikohale, sealhulgas osalemist rahvusvaheliselt tsiviilmissioonil, mis eeldab politseiametniku erialast ettevalmistust, kuid ei ole politseiametniku ametikoht. Teiseks ametikohaks regulatsiooni mõttes loetakse ka valitsusasutuse, valitsusasutuse hallatava asutuse või rahvusvahelise organisatsiooni või rahvusvahelise koostöö raames loodud ametikohta, mis eeldab politseiametniku erialast ettevalmistust, kuid ei ole politseiametniku ametikoht, kui politseiametnik on sellele üle viidud teenistuse või töötamise ajal vastuvõtvast asutuses.

<sup>22</sup> Menetluses oleva eelnõu kohaselt lähevad ka P&A ja PPA roteerimise tähtaja osas üle ATS-i tähtajalise üleviimise regulatsioonile ehk päästeametniku teenistuse ja töötamise tähtajale teises valitsusasutuses või rahvusvahelises organisatsioonis kohaldatakse avaliku teenistuse seaduse § 33 lõikes 4 sätestatut.



Kuna ATS kohaldub vaid juhtudele, kus ametnik liigub ühelt ametniku ametikohalt teisele ametiasutuse sees või ametiasutuste vahel, hõlmamata töökohti ja asutusi, mis ei ole ametiasutused, on PPVS-is üle korratud ka teised ATS tähtajalise üleviimise põhimõtted.

PPVS kasutab aga üleviimisel saatva ja vastuvõtva asutuse asemel ATS-ist erinevaid mõisteid. PPVS § 63 lõike 2 kohaselt on asutus, kus politseiametniku avaliku võimu teostamise õigus peatatakse seoses teenistusse või tööle võtmisega valitsusasutuses, valitsusasutuse hallatavas asutuses või rahvusvahelises organisatsioonis või rahvusvahelise koostöö raames loodud teisele ametikohale, **lähetav** asutus. ATS § 33 lõike 2 kohaselt nimetatakse ametniku teise ametiasutusse üleviimise korral ametiasutust, millest ametnik üle viiakse, **saatvaks** ametiasutuseks. Mõisted on välja kujunenud enne ATS sellekohase regulatsiooni loomist ja vajaksid nüüd ühtlustamist.

Ka **JAS** § 15<sup>1</sup> järgi võib julgeolekuasutuse ametniku, välja arvatud julgeolekuasutusse suunatud tegevvälase (tema suunamine on reguleeritud KVTS-is), tema nõusolekul ajutiselt vabastada ja nimetada ametikohale või võtta tööle teise ametiasutusse, valitsusasutuse hallatavasse asutusse, avalik-õigusliku juriidilise isiku juurde, rahvusvahelisse organisatsiooni või rahvusvahelise koostöö raames loodud ametikohale või töökohale. Vajalik muudatus on tehtud 2015. aastal lähtuvalt praktilisest vajadusest.

**KVTS**-is on ATS tähtajalise üleviimise regulatsiooni täiendatud juhtudega, mil tegevvälase võib tähtajaliselt teisele ametikohale üle viia ilma tema nõusolekuta. Tinglikult võib öelda, et ka siin on seatud ametikohale millele ametnik üle viiakse või üle viidavale ametnikule teatud nõuded.

- 1) KVTS § 119 järgi võib Kaitseväge juhataja suunata tegevvälase kindlaksmääratud ajavahemikuks sõjaväelise auastmeta ameti- või töökohale. Kuna Kaitseinvesteeringute keskus (mis ei ole ametiasutus) tagab suures osas KV hangete ja kinnisvara vajadusi, tagab tegevvälase määramine direktoriks KV sisuteadmise töö efektiivsemal korraldamisel.
- 2) KVTS § 136 järgi võib tegevvälase, kes on saanud tervisekahjustuse rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil ja kelle välislähetus selle tõttu lõpetatakse, nimetada määratud ajaks uuele rahuaja ametikohale.
- 3) KVTS § 137 järgi on distsiplinaarkaristuse määramise õigusega ülemal õigus kõrvaldada tegevvälane rahuaja ametikohalt distsiplinaarmenetluse ajaks, viies ta ajutiselt teisele rahuaja ametikohale või vabastades ta teenistusülesannete täitmisest. Ajutise üleviimise võimalus on siin erand nii ATS-ist kui ka teistest eriteenistuste regulatsioonidest, mis võimaldab distsiplinaarkaristuse ajaks ametniku avaliku võimu teostamise õiguse küll peatada, kuid mitte teisele ametikohale üle viia.
- 4) KVTS § 138 järgi võib tegevvälase, kes on kahtlustatav või süüdistatav KarS 15. peatükis, 17. peatüki 2. jaos või §-s 435 või 447 sätestatud süüteo, mille eest karistusseadustik näeb ette vähemalt viieaastase vangistuse, rahuaja ametikoha asukoha ülem tegevvälase üle viia teisele ametikohale senise palga säilitamisega. Kõigile teistele ametnikele, sh eriteenistujatele kehtib antud ATS § 83 p 8, mille järgi avaliku võimu õigus peatub KrMS § 141 lg 1 alusel, mis sätestab, et kahtlustatav või süüdistatav kõrvaldatakse ametist prokuratuuri taotlusel eeluurimiskohtuniku määruse või kohtumääruse alusel, kui:

- 1) ta edasi töötades võib jätkuvalt toime panna kuritegusid;
- 2) edasitöötamine võib kahjustada kriminaalmenetlust.

Ka siin ei ole teistel ametiasutustel võimalik ametnikku menetluse ajaks teisele ametikohale üle viia.

**VangS** § 128 järgi vanglaametnikele, erinevalt teistest eriteenistujatest, ATS § 33 „tähtajaline üleviimine“ ei kohaldu. Vanglaametniku saab üle viia teisele ametikohale<sup>23</sup> nii vanglaametniku enda

<sup>23</sup> VangS ei täpsusta, kas säte reguleerib täheajalist või tähtajatut üleviimist, mistõttu võiks asuda seisukohale, et seda sätet on võimalik kohaldada mõlemal juhul. Praktikas rakendatakse aga sätet vaid tähtajatut üleviimisena. Samas välistab sama paragrahv vanglaametnikele ATS § 33 kohaldamise, mis reguleerib tähtajatut üleviimist.

ettepanekul, kui vanglaametniku üleviimise õigust omava isiku algatusel ilma vanglaametniku nõusolekuta. Viimasel juhul saab vanglaametnikku üle viia vaid teenistuslikest vajadustest lähtudes sama ametiastme piires, kui ametikoha vahetuse tõttu ei muutu ametniku elukoht ega pikene tema tööle jõudmise aeg oluliselt.

Vanglaametniku nõusolekul võib teda aga üle viia riigiteenistusse ka muule ametikohale, mis ei kuulu vanglateenistusse. Arvestades, et vanglaametniku suhtes ei ole VangS-is sätestatud välistust ATS § 16 kohaldamisele, tuleb arvestada ka siin nõudega, et üle viidava ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused peavad vastama ametikohale kehtestatud nõuetele määral, mis võimaldab tal täita teenistusülesandeid vabal ametikohal. Samuti ei ole võimalik vanglaametnikku üle viia töökohale.

Töökohale üle viimist VangS sarnaselt ATS-ile ei reguleeri.

**ProkS** § 52 kohaselt võib riigi peaprokurör prokuröri tema nõusolekul üle viia Riigiprokuratuuri koosseisus ettenähtud ametikohale rahvusvahelise õigusala seotud ülesannete täitmiseks, Riigikohtusse või Justiitsministeeriumi koosseisus ettenähtud ametikohale prokuratuuride haldamisega või rahvusvahelise õigusala seotud ülesannete täitmiseks, SKA õppejõu ametikohale või töökohale, rahvusvahelises organisatsioonis rahvusvahelise õigusala seotud ülesannete täitmiseks või õigusemõistmisega seotud töökohale ning osaleda eksperdina rahvusvahelisel tsiviilmissioonil. Osaliselt on sättega reguleeritud hõlmatud ATS regulatsiooniga, osaliselt mitte. Mistõttu tekib küsimus, kas tegemist on piiranguga, mille kohaselt võib prokuröri üle viia vaid loetletud ametikohtadele. Kuna prokuratuur ise on seisukohal, et prokuröre võib üle viia ka ATS regulatsiooni alusel, oleks õigusselguse huvides mõistlik ATS-i sätteid eriseaduses mitte enam korrata. ATS regulatsioon võimaldab prokuröri üle viia ka ProkS §-s 52 nimetatud ametikohtadele, ilma et neid oleks vaja eriseaduses välja tuua.

Ka tekitab küsimust ProkS §-s 52 sätestatud prokuröri nimetamise Riigiprokuratuuri, Justiitsministeeriumi või Riigikohtu koosseisus ettenähtud ametikohale käsitlemist tähtajalise üleviimisena. Kuigi prokuröril, kes on töötanud Justiitsministeeriumis, Riigikohtus või Riigiprokuratuuris, on õigus ilma avaliku konkursita pöörduda tagasi senisele ametikohale, ei peatata prokuröri avaliku võimu teostamise õigust oma senisel ametikohal ega määrata üleviimise kestust (vt täpsemalt punktist 15.1). Samas säilivad tal senisel ametikohal ettenähtud ametihüved, mis lasevad eeldada, et side prokuratuuriga säilib.

**KS** § 124 järgi võib kohtunikuabi tema soovil ja kohtu esimehe nõusolekul üle viia Justiitsministeeriumi teenistusse või kohtunikuabisid ettevalmistava rakenduskõrgkooli õppejõuks. Muus osas kohaldatakse KS §-s 58 „Kohtuniku töötamine Riigikohtus ja Justiitsministeeriumis ning nimetamine riigi peaprokuröriks“ sätestatud. See hõlmab endas palga ja muude tagatiste säilitamist ning õigust igal ajal kohtusse tagasi pöörduda, teatades sellest vastava kohtu esimehele vähemalt üks kuu ette. Naasva kohtunikuabi võib tema nõusolekul määrata teise sama või madalama astme kohtusse, kusjuures 6 kuu jooksul säilitatakse talle kõrgema astme kohtu palk. Kui tal puudub võimalus tagasi pöörduda samasse kohtusse ja ta ei soovi teise kohtusse minna, vabastatakse ta teenistusest ja talle makstakse hüvitisena 6 kuu ametipalk.

Kuna rakenduskõrgkoolis enam kohtunikuabisid ette ei valmistata, on tegemist ilmselt vananenud sättega, mis tuleks selles osas seadusest välja jätta.

**ATS** rakendamise käigus on ilmnenud probleem ATS § 16 lg 6 kohaldamisel. Nimelt ei saa ATS § 16 lõike 6 järgi ametnikku ilma konkursita tähtajaliselt üle viia tippjuhi (riigisekretäri, ministeeriumi kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ja inspektsiooni peadirektori ega teiste valitsusasutuste juhtide) vabale ametikohale. Küll võib aga eespoolnimetatud puuduva ametniku ülesanded kuni kuueks kuuks anda teisele ametnikule ATS § 57 (asendamine) alusel. Probleemi on tekitanud olukord, kus tippjuhi ametikoht muutub ajutiselt vakantseks (nt pikem puhkus või haigus) ning tippjuhi ametikoha ülesanded tuleb anda teisele ametnikult täies koosseisus, vabastades asendaja

täielikult oma ülesannete täitmisest. Asendajana, ei liigu ta teisele ametikohale vaid täidab vakantse ametikoha ülesandeid, jäädes samal ajal omaale ametikohale. Asendaja ametikoha ülesandeid keegi ei täida, kuid ametikoht ei ole ka vaba. Niisiis on võimaik asendaja ametikoha ülesanded teisele ametnikule anda (ametiasutuse sees), kuid vaba ametikoha puudumisel (vaba on vaid tippjuhi ametikoht, mida paari nädalaga protseduuri keerukuse tõttu täita ei ole võimalik) uut ametnikku teenistusse võtta ei ole võimalik.

#### ETTEPANEK:

- **Muuta ATS-i selliselt, et ametnikel oleks võimalik roteeruda töökohale ja töötajal ametikohale, sealhulgas asutusse, mis ole ametiasutus** (nt advokatuur, rakendusüksused, Eesti Pank). Riigikogu poolt on 23.02.2011 vastu võetud „Õiguspoliitika arengusuunad (aastani 2018)“<sup>24</sup>, mille eesmärgiks on „kaaluda õigusloomega tegelevate juristide koolituse eesmärgil selliste roteerumisprogrammide rakendamist, mille kohaselt oleks õigusloome eest vastutavatel ametnikel alates 2012. aastast võimalik stažeerida Justiitsministeeriumi õigusaktide kvaliteedi eest vastutavas üksuses ja Justiitsministeeriumi õigusloomega tegelevatel juristidel teiste ministeeriumide eelnõude juriidilise kvaliteedi eest vastutavas üksuses ning teiste juriidilisi eriteadmisi nõudvate elukutsete ja ametite esindajate juures (notarid, prokurörid, advokaadid, pankrotihaldurid, kohtud jne)“. Sama eesmärgiga on OECD valitsemisraporti rakendamise tegevuskavas pandud kirja ülesanne: "Algatada ministeeriumide õigusloomega tegelevate juristide rotatsiooni juhtprojekt, hinnata selle tulemusi ja täiendada vajadusel avaliku teenistuse seadust“. Kehtiva ATS kohaselt on roteerumine töökohale võimalik, töötaja roteerumine ametikohale aga mitte. Võimalik oleks see juhul, kui tähtajaliselt saaks töötaja teenistusse võtta ka ilma konkursita, nagu seda on JUM ATS muutmise seaduse VTK ühes variandis välja pakkunud. Samuti tuleks arvestada, et kehtiva seaduse kohaselt ametikohtade vahel liikumisega käib kaasas ka puhkusearvestus, töökohale minnes mitte.
- **Muuta ATS-i selliselt, et ametiasutusel oleks analoogselt KVTS-is sätestatuga võimalik ametnik distsiplinaarmenetluse ja kriminaalmenetluse ajaks ka teisele ametikohale üle viia**, andes siinkohal ametiasutusele kaalutusotsuse tegemise õiguse ja muuta personalipoliitikat paindlikumaks.
- **Kaaluda ATS-i täiendamist sättega, mis võimaldaks tervisliku seisundi tõttu ametniku ajutist üleviimist või teenistusülesannete ajutist kergendamist**. Praegu on selline võimalus ATS-is vaid raseduse korral. Ülejäänud juhtudel on üleviimine alaline (ATS § 93 lg 3 ja § 98 lg 1 p 3). Võimalik on muidugi ka ATS § 33 alusel ajutine üleviimine. Arvestada tuleb, et asutusel ei pruugi olla ametnikule terviseseisundile vastavat tööd ajutiselt pakkuda, kuid kohustus võimalust otsida, arvestades ka TVTS rakendussätetes toodud eesmärki hõlbustada vähenenud töövõimega isikute juurdepääsu avalikku teenistusse, peaks olema (analoogselt ATS § 48 lõikele 1).
- **PäästeTS-ist välja jätta täiendavad nõuded ametikohale, millele päästeteenistuja ajutiselt üle võib viia.**
- **VangS-ist välistus ATS § 33 kohaldamiseks vanglateenistujatele ning erisätted tähtajalise üleviimise kohta välja jätta.**
- **ProkS-ist õigusselguse huvides välja jätta ATS-i dubleeriv tähtajalise üleviimise regulatsioon.**
- **Muuta ATS regulatsiooni selliselt, et ametnikku oleks võimalik tähtajaliselt, kuid mitte pikemaks kui 6 kuud, üle viia ka tippjuhi ametikohale.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuste sihtrühmaks on kõik ametnikud. Muudatuste eesmärgiks on eelkõige paindlikum avalik teenistus, aga ka õigusselgus ja võrdne kohtlemine. ATS muutmine selliselt, et ametnikul oleks võimalik (säilitades oma sotsiaalsed garantiid) ajutiselt ka töölepingulisel alusel töötada ja seda ka tööandja juures kelleks ei ole ametiasutus, võimaldab suurendada ametniku pädevust, vahetada oskusteavet, omandada praktilisi kogemusi ja teadmisi (mida nt poliitikakujundamiseks vaja läheb,

<sup>24</sup> RT III, 07.03.2011, 1

kuid avalikus sektoris omandada ei ole võimalik), arendada koostööd ja hõlbustada erasektori kaasamist. See omakorda aitab kaasa avaliku teenistuse maine parandamisele nii tööandjana kui ka koostööpartnetina ja tõstab avalike teenuste kvaliteeti.

Täiendavaid tegevusi ametiasutustele selline seaduse muudatus kaasa ei too, kuid ühtlustab sellise ameti- ja töökohtade vahelise liikumise vormistamise praktikat erinevates ametiasutustes. Negatiivsena võib välja tuua, et ajutise üleviimise hõlbustamine paneb ametiasutustele täiendava koormuse ajutiste asendajate leidmiseks ning võib vähendada avalike konkursside mahtu e. avaliku teenistuse avatust.

Distsiplinaarmenetluse ja kriminaalmenetluse, kui ka ajutise tervises seisundi halvenemise ajaks teisele ametikohale üleviimise võimaldamine teenib samuti paindlikkuse eesmärki. See võimaldab ametiasutusel olemasolevat inimressurssi paigutada vastavalt asutuse vajadusele, ja ametnik ei jääks tööelust kõrvale.

VangS ja ProkS muutmise eesmärk on õigusselgus ja õigusloome mahu vähendamine. Kuna ATS tähtajalise üleviimise regulatsioon on piisav, ei ole sätete dubleerimine kooskõlas hea õigusloome tavaga.

ATS muutmine selliselt, et tippjuhi ametikohta oleks võimalik ajutiselt täita ka tähtajalise üleviimisega konkursi korraldamata kuni 6 kuuks, võimaldaks tippjuhi ajutisel äraolekul tööd selliselt ümber korraldada, et ükski asutuse ülesanne ei jääks täitmata personali nappuse tõttu. Samuti oleks selgem personaliarvestus ja sellest saadav info, mida nii asutus ise kui ka Rahandusministeerium oma ülesannete täitmiseks vajab.

Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus ning ebasoovitavate mõjude risk on väiksed, kuna tegemist on pigem normitehniliste muudatustega.

## 6.2 Nõusolek tähtajaliseks üleviimiseks

### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** § 33 lõike 3 kohaselt on ametniku tähtajaliseks üleviimiseks vajalik nii ametniku, saatva ametiasutuse kui ka vastu võtva ametiasutuse nõusolek. Nõusolekuta tähtajalist üleviimist ATS ei tunne.

Ka **PäästeTS** ja **JAS** järgi võib päästeteenistuja ja julgeolekuasutuse ametniku, kes ei ole politseiametnik ega tegevvaldaja, teisele ametikohale nimetada vaid kõigi osapoolte nõusolekul.

**PPVS** §-de 57 ja 58 järgi, tuleb politseiametniku üleviimiseks teisele ametikohale küsida politseiametniku nõusolekut vaid juhul, kui:

- 1) ametikoha, millele politseiametnik üle viiakse, teenistusaste ei vasta tema politseiametniku teenistusastmele (lisaks võib PPA-s, KAPO-s või SKA politseiametnikke ettevalmistava struktuuriüksuse juhi ametikohal teenistuses olnud ametniku nimetada või üle viia üksnes juhi, peaspetsialisti või juhtivspetsialisti ametikohale);
- 2) ametikoht, millele politseiametnik üle viiakse, ei asu samas ametiasutuses.

Kuna PPVS ei täpsusta, kas säte reguleerib tähtajalist või tähtajatut üleviimist, tuleb asuda seisukohale, et säte kehtib mõlemal juhul.

PPVS § 57 järgi võib politseiametniku tema nõusolekuta üle viia samas asutuses sellisele ametikohale, mille üks teenistusastmetest vastab tema politseiametniku teenistusastmele, kui see ei too kaasa tema elukohavahetust. Spetsialisti ametikohal oleva politseiametniku võib üle viia ametikohale, mis ei ole politseiametniku senisest ametikohast rohkem kui ühe ametikoha võrra madalam. Juhi ametikohal oleva politseiametniku võib üle viia üksnes juhi, peaspetsialisti või juhtivspetsialisti ametikohale.

Politseiametniku tema nõusolekuta teisele ametikohale üleviimisest on üleviimise õigust omav isik kohustatud politseiametnikule kirjalikult vähemalt üks kuu ette teatama.

Üle viidud politseiametnikule säilitatakse senine palk, kui palk uuel ametikohal on väiksem tema senisest palgast.

Kuna ka siin puudub täpsustus, kas tegemist on tähtajalise või tähtajatu üleviimisega, tuleb eeldada, et regulatsioon hõlmab mõlemat juhtu. Arusaamatuks jääb aga nõusolekuta tähtajalise üleviimise vajadus. Kuna asutuse töö ajutiseks ümberkorraldamiseks on teised instrumendid, sh lähetus, asendamine ja tähtajaline üleviimine ametniku nõusolekul.

Erinevalt ATS-ist ja teistest eriteenistusi reguleerivatest seadustest reguleerib PPVS edasiroteerumist. PPVS § 67<sup>8</sup> järgi võib politseiametniku tema nõusolekul vastuvõtvas asutuses teenistusest või töölt vabastamise korral nimetada või tööle võtta teise asutusse ametikohale, mis eeldab politseiametniku erialast ettevalmistust, kuid ei ole politseiametniku ametikoht. ATS § 33 kohaselt tuleks ametnik, kes vastuvõtvas asutuses tähtaja saabumise tõttu ametikohalt vabastatakse viia tagasi saatvasse ametiasutusse ja ametnik uuesti teisele ametikohale üle viia. Üleviimine on ametikoha põhine ning saatva ametiasutuse nõusolek on ATS järgi vajalik ka siis, kui ametnik viiakse tähtajalise üleviimise ajal vastuvõtvas asutuses teisele ametikohale. Kuna tähtajalise üleviimise eesmärk on ametnike pädevuse suurendamine ja koostöö edendamine konkreetses valdkonnas (oma ametikoha järgsete ülesannete paremaks täitmiseks saatvas asutuses pärast naasmist senisele ametikohale), on oluline, et ka saatev asutus saab suunata eesmärgi saavutamist. Kaaluda võiks küll nõusoleku saamise protseduuri lihtsustamist seaduse rakendamisel, kuid mitte saatva asutuse nõusoleku kaotamist.

**KVTS** järgi võib ametniku tema nõusolekuta üle viia Kaitseväge juhataja suunamisel, tegevväelase, kes on saanud tervisekahjustuse rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil ja kelle välislähetus selle tõttu lõpetatakse, distsiplinaarmenetluse ajaks ja kriminaalmenetluse ajaks. Tegevväelase suunamisele eelnevad üldjuhul läbirääkimised/konsultatsioonid asutusega kuhu tegevväelane suunatakse. Sellesse protsessi on kaastatud ka tegevväelane ise. Ei ole esinenud olukordi, kus tegevväelane oleks olnud vastu oma suunamisele. Samas on KaM seisukohal, et KV-le peab jääma õigus tegevväelast suunata ilma tema nõusolekuta. Suunamine lähtub riigikaitsest vajadusest nagu ka tegevväelase uuele ametikohale nimetamine – seega ei ole tegevväelase nõusolek nõutav.

Teise erisusena, võib tegevväelase ilma tema nõusolekuta ajutiselt teisele ametikohale üle viia juhul, kui tegevväelane on vigastada saanud rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil ja tema lähetus missioonipiirkonnas lõpetatakse. Kuna ravi ajal ehk ajutise töövõimetuse perioodil peatub tegevväelase teenistussuhe, ei ole vigastatud uuele ametikohale nimetada ja tema asemele uut tegevväelast konfliktipiirkonda saata. Seetõttu on kehtestatud erand, mille kohaselt vabastatakse vigastatud tegevväelane ametikohalt ja viiakse kuni 180 päevaks (töövõimetuslehe pikim andmise aeg) üle teisele ametikohale tervise- ja füüsilise ettevalmistuse nõudeid arvestamata. 180 päeva möödumisel võib ametikohal olemise aega pikendada ilma töövõimetuslehetä üs kord kuni kuueks kuuks Kaitseväge arstliku komisjoni otsusel, kui selles nähakse ette ravi jätkamise vajadus. Kui tegevväelase terviseseisund ei võimalda tavapäraseid teenistusülesandeid täita, võib uuele ametikohale nimetamisel olla tema teenistuskohustuse sisuks ka ettenähtud raviprotsessis osalemine ja ravirežiimi järgimine. Sätte eesmärk on kindlustada tegevväelastele teenistusülesannete täitmise tõttu vigastada saamise korral tegevteenistussuhte jätkumine kogu aktiivravi perioodil ehk kuni ühe aasta jooksul alates vigastada saamisest.

**VangS** § 128 kohaselt otsustab vanglaametniku üleviimise tema ametisse nimetamise õigust omav isik. Kui vanglaametniku üleviimisega kaasneb tema ametisse nimetamise õigust omava isiku muutumine, nimetatakse vanglaametnik ametisse senisele ametikohale nimetamise õigust omava isiku kirjalikul nõusolekul. Põhimõtteliselt kordab VangS selles osas ATS põhimõtteid ning on üleliigne. Vanglaametniku võib teenistuslikest vajadustest lähtudes tema nõusolekuta üle viia teisele ametikohale sama ametiastme piires, kui ametikoha vahetuse tõttu ei muutu ametniku elukoht ega

pikene tema tööle jõudmise aeg oluliselt. Muul juhul tuleb saada üleviimiseks vanglaametniku nõusolek. Vanglateenistus ise ei ole nõusolekuta üleviimist tähtajaliselt praktikas kasutanud.

**ProkS** järgi saab prokuröri üle viia teisele ametikohale vaid prokuröri nõusolekul.

#### ETTEPANEK:

- **Jätta PPVS-ist, VangS-ist ja välja nõusolekuta tähtajalise üleviimise regulatsioon** (erandi sätestamisel reguleerida väga täpselt erisuse kasutamise juhud, piirangud ja põhjendused).
- **Jätta eriteenistustest välja ATS-i tähtajalist regulatsiooni dubleerivad sätted.**
- **Jätta VangS-st välja säte ATS § 33 välistuse kohta.**
- **Kaaluda ATS-i täiendamist edasiroteerumise regulatsiooniga, lihtsustades senist edasiroteerumise korraldust. PPVS-ist erisäte välja jätta** (ATS muutmata jätmisel täiendada PPVS-i nõudega saatva asutuse nõusoleku kohta edasiroteerumisel).

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on kõik ametnikud ja ametiasutuste personaliüksused. Muudatuste eesmärgiks õigusselgus ja õigusaktide korrastamine (sh õigusloome mahu vähendamine).

Nõusolekuta tähtajalise üleviimise regulatsiooni eriseadustest (VangS, PPVS, KVTS) väljajätmine ei too kaasa olulisi mõjusid. Asutuse töö ajutiseks ümberkorraldamiseks on ATS-ga kehtestatud teised instrumendid, sh lähetus, asendamine (kumbki ei vaja üldjuhul ametniku nõusolekut), ja tähtajaline üleviimine ametniku nõusolekul. Vanglateenistuses ei ole senini ka tähtajalist nõusolekuta üleviimist rakendanud, seega ei toob selle sätte seadusest välja jätmine või selgemaks kirjutamine kaasa mingid praktilisi muudatusi.

ATS-i dubleerivate sätete eriseadustest ja ATS § 33 välistuse VangS-ist välja jätmine teenib õigusselguse ja õigusloome mahu vähendamise eesmärki. Kuna muudatus on pigem normitehniline, ei oma see sisulist mõju.

Edasiroteerumise regulatsiooni lisamine ATS regulatsiooni tooks kaasa sisebürokratia vähendamise. Täiendavaid tegevusi ega kulutusi muudatused ametiasutustele kaasa ei too.

### 6.3 Tähtajalise üleviimise tähtaeg

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** tähtajalisele üleviimise tähtajale piirangut ei sea. Ametiasutusele on jäetud piisav paindlikkus konkreetseid asjaolusid arvesse võttes igakordselt ajalisi raame hinnata. Küll aga peab ametniku üleviimisel olema märgitud tähtaja lõpp (konkreetne kuupäev või sündmus). Ning üleviimise tähtaja lõpus on kõigi osapoolte nõusolekul võimalik seda ühel korral pikendada.

**PäästeTS** § 10<sup>1</sup> järgi on päästeametniku tähtajalisele üleviimise tähtajale erinevalt ATS regulatsioonist seatud ajaline piirang kuni 3 aastat, mida võib päästeametniku nõusolekul pikendada veel kuni kolme aasta võrra. Seaduses ei ole täpsustatud, mitu korda tähtajalist üleviimist pikendada võib. ATS kohaselt võib tähtaega pikendada ühel korral. Erisätte puudumisel tuleb kohaldada ATS-i, kui avalikku teenistust reguleeriva üldseaduse regulatsiooni.<sup>25</sup>

**PPVS** § 64 järgi võib politseiametniku tööle võtta või teisele ametikohale vastuvõetavas asutuses nimetada kuni kolmeks järjekorras aastaks korraga ning pikendada seda tähtaega ühel korral kuni kolme järjekorras aasta võrra. Täpsustatud on, et politseiametniku ühes vastuvõetavas asutuses teenistusest või töölt vabastamise järel vahetult järgnevast päevast teenistusse või tööle võtmise korral teise asutusse ametikohale, mis eeldab politseiametniku erialast ettevalmistust, kuid ei ole politseiametniku ametikoht, ei tohi teenistuse või töötamise aeg vastuvõetavates asutustes kokku ületada

<sup>25</sup> Menetluses on PPVS-i ja PäästeTS-i muutmise seaduse eelnõu, millega nimetatud erisus PäästeTS-is kaotatakse.

kuut järjestikust aastat. Lisaks sellele reeglile on PPVS-is erand tähtaja osas politseiametnikele, kes on tööl või teenistuses SiM-is või selle valitsemisala asutuses või ta jätkab teenistuse SiM-is või selle valitsemisala asutuses. Tema töötamise või teenistuses olemise aega võib pikendada kuni kolme aasta võrra korduvalt.<sup>26</sup>

Ka **JAS** § 15<sup>1</sup> järgi võib julgeolekuasutuse ametniku, välja arvatud julgeolekuasutusse suunatud tegevvälase tema nõusolekul üle viia teisele ameti- või töökohale kuni kolmeks järjestikuseks aastaks, ning seda tähtaega võib pikendada üks kord kuni kolme aasta võrra.

**KVTS** § 119 järgi võib määratud ajaks suunata nõusolekuta tegevvälase sõjaväelise auastmeta ameti- või töökohale kuni kolmeks aastaks ja tähtaega pikendada üks kord kuni kolme aasta võrra. Kui tegevvälane suunatakse julgeolekuasutusse võib suunamise tähtaeg olla kuni kolm aastat ning tähtaega võib pikendada kaks korda kuni kolme aasta võrra.

**KVTS** § 136 järgi võib tegevvälase, kes on saanud tervisekahjustuse rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil nimetada ametikohale kuni 180 päevaks ning tähtaega võib pikendada üks kord kuni 180 päeva võrra, kui arstliku komisjon otsusega tuvastatakse ravi jätkamise vajadus.

**KVTS** § 137 järgi viiakse tegevvälane teisele ametikohale üle distsiplinaarmenetluse ajaks ning § 138 järgi ajaks, mil tegevvälane on kahtlustatav või süüdistatav KarS 15. peatükis, 17. peatüki 2. jaos või §-s 435 või 447 sätestatud süüteos, mille eest KarS näeb ette vähemalt viieaastase vangistuse.

**VangS** piirab tähtajaga vaid vanglaametniku üleviimise vanglateenistuse välisele ametikohale üleviimise. Nimetatud ametikohale võib vanglaametniku üle viia kuni viieks järjestikuseks aastaks, millist tähtaega võib ametniku nõusolekul pikendada kuni viie aasta võrra.

**VangS** § 128 lõikes 2 reguleeritud nõusolekuta üleviimise puhul (ametiasutuse ja ametiastme piires) tähtaega reguleeritud ei ole, kuid ei ole ka sätestatud, et tegemist on vaid tähtajatu üleviimisega.

**ProkS** § 52 prokuröri nimetamise kohta Riigiprokuratuuri, Justiitsministeeriumi või Riigikohtu koosseisus ettenähtud ametikohale ei sätesta, kas tegemist on tähtajalise või tähtajatu üleviimisega. Prokuröri avaliku võimu teostamise õiguse peatumist üleviimise ajaks ei ole erinevalt järgnevates paragrahvides nimetatud üleviimise juhtudest, sätestatud. Kuna prokurörile on jäetud õigus ilma avaliku konkursita pöörduda tagasi senisele ametikohale, teatades sellest vähemalt üks kuu ette, võib eeldada, et prokurör otsustab ise, kas üleviimine kujuneb tähtajaliseks või tähtajatuks. Selline korraldus on küll väga paindlik prokuröri seisukohast vaadates, kuid teeb personaliplaneerimise keerukamaks, kui mujal avalikus teenistuses, ega ole mõistlik. Samuti tekib küsimus, kas sellise üleviimise korral kohaldub ProkS-is reguleerimata osas ATS tähtajalise üleviimise või tähtajatu üleviimise regulatsioon.

Vaid prokuröri teenistuse puhul rahvusvahelises organisatsioonis rahvusvahelise õiguslase koostöö või õigusemõistmisega seotud töökohal ning osalemisel eksperdina rahvusvahelisel tsiviilmissioonil on sätestatud tähtaeg, millise möödumisel ei ole prokuröril enam õigust senisele ametikohale naasmiseks (neli aastat, tähtaega ei pikendata). Prokuröri teenistussuhe (avaliku võimu teostamise õigus) senisel ametikohal peatub rahvusvahelises organisatsioonis töötamise ja rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise ajaks. Sisuliselt on tegemist küll tähtajalise üleviimisega, kuid konkreetne tähtaeg või nõue tähtaeg haldusaktiga määrata, jäetakse määratlemata. Tähtaeg saabub prokuröri otsusel 4 aasta jooksul üleviimisest alates. Ka selline regulatsioon teeb personaliplaneerimise keerukaks.

<sup>26</sup> Menetluses on eelnõu, mis loobub tähtaja piirangust. Säte viitab ATS kohaldamisele ja võimalusele, et PPVS-is võivad olla erisused sellest. Eelnõu kohaselt jääb tähtaja erisus rahvusvahelisse organisatsiooni või missioonile saatmisel (võib pikendada rohkem kui ühe korra, kui see on vajalik teenistus- või tööülesannete täitmiseks).



#### ETTEPANEK:

- **Kaaluda tähtaja piirangu kaotamist eriteenistusi reguleerivates seadustes tähtajalise üleviimise puhul ametniku nõusolekul.** Et tagada eriteenistuste vahel vabam liikumine, halduskoormuse vähendamine ja õigusselguse loomine, peaks eriteenistuste ja ka tavaametnikele kehtiv roteerimise tähtaja regulatsioon kogu riigis olema sarnane. ATS-is on ametnike tähtajaline üleviimine alates 1.04.2013. a., põhjalikult reguleeritud, mistõttu puudub vajadus edaspidi reguleerida seda eriseadustes.
- **Kehtestada eriteenistusi reguleerivates seadustes võimalus pikendada tsiviilmissioonil viibiva teenistuja üleviimise tähtaega teenistuja nõusolekul rohkem kui ühel korral, kui see on vajalik tsiviilmissiooni ülesannete täitmiseks.** Tsiviilmissiooni mandaadi pikkus lepatakse kokku iga kord eraldi. Tsiviilmissioonidel töötamise tähtaega pikendatakse reeglina aasta kaupa või kuni mandaadi kehtimise lõpuni. Samas tuleb ette olukordi, kui missiooni lõpptähtpäev on saabumas, kuid teenistuja lähetuses viibimist tuleb tehnilistel põhjustel (nt missiooni palvel kuni kolm kuud) pikendada või on missioonil viibimist vaja pikendada n.ö missioonikriitiliste ülesannete täitmiseks.
- **Jätta ProkS-ist välja säte, mille kohaselt üleviimisel ei otsustata, kas tegemist on tähtajalise või tähtajatu üleviimisega.** Kohaldada tähtajalise üleviimise korral tähtaja määramisel ATS regulatsiooni.

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Tähtajalise üleviimise tähtaja seaduse tasandil määramise kaotamise sihtrühmaks on vanglaametnikud, prokurörid, päästeametnikud, politseiametnikud ja asutuste personalitöötajad. Muudatuse eesmärgiks on paindlikum avalik teenistus ja ajutise üleviimise hõlbustamine, samuti sisebürokratia vähendamine. Kuna nii PäästeTS kui ka PPVS, JAS ja VangS regulatsioonis on tegemist üleviimisega kõigi kolme osapoolle kokkuleppel, saaks ilma seaduse sellekohase piiranguta igakordselt kõiki asjaolusid, sh asutuse vajadusi arvestades konkreetse roteerumise tähtaja kokku leppida. Teenistuskoha olemuse tõttu võib olla vajadus, et eriteenistuja on vastuvõtvas asutuses teenistuses kauem kui kolm aastat. Kehtiva regulatsiooni kohaselt tuleks siis tähtaega kolme aasta pärast pikendada, kuigi vajadus roteeruda pikemaks ajaks oli teada juba alguses. Arvestades riigi ühtset suundumust sisebürokratiat vähendada, ei ole selline regulatsioon mõistlik. Kui piirangu seadmise eesmärk on professiooni kaotamise vältimine, saab igakordselt kokku leppida roteerumises lühema tähtaja jooksul. Tähtaja ülempiiri määratlemine oleks õigustatud nõusolekuta üleviimisel, kaitsmaks ametnike õigusi.

ProkS muutmise eesmärgiks on õigusselgus ja personaliplaneerimise lihtsustamine.

Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus on väikesed. Ebasoovitavate mõjude riski ei ole.

## 6.4 Tähtajalise üleviimise ennetähtaegne lõpetamine

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** § 33 lõike 10 kohaselt võib tähtajalise üleviimise kõigi osapoolte (saatev ametiasutus, vastuvõttev ametiasutus ja ametnik) nõusolekul enne tähtaja lõppu lõpetada. Juhtudeks, kui vastuvõtvas asutuses peaks töö ametikohal, kuhu ametnik on üle viidud, enne tähtaega otsa saama, kuid üks osapool keeldub tähtajalise üleviimise lõpetamisest (nagu nt eesistumise korral, kui eesistumine toodi pool aastat ettepoole), regulatsioon ATS-is puudub. Eriteenistustest on tähtajalise üleviimise ennetähtaegne lõpetamine ühepoolsetlalt sätestatud vaid PPVS-is. Ülejäänud eriteenistustele (v.a VangS) kohaldatakse ATS regulatsiooni.

**PPVS**-s on võimalus tähtajaline üleviimine ennetähtaegselt lõpetada sätestatud §-s 67<sup>6</sup>, mille kohaselt võib vastuvõttev asutus politseiametniku enne tähtaja lõppu ametikohalt vabastada, teatades sellest politseiametnikule ja teda lähetanud asutusele vähemalt kolm kuud ette. PPVS-is ei ole täpsustatud, millisel juhul selline tähtajalise üleviimise ühepoolne lõpetamine lubatud on. Kuna aga tegemist on kaalutlusotsuse alusel antava haldusaktiga, tuleb vastavalt HMS-ile ka otsust põhjendada.



ETTEPANEK:

- Täiendada ATS regulatsiooni võimalusega erandjuhul, kui teenistusalased huvid seda nõuavad, lõpetada tähtajaline üleviimine ennetähtaegselt vastuvõtva asutuse poolt, teatades sellest ametnikule ja saatvale ametiasutusele vähemalt kolm kuud ette. Eriregulatsioon PPVS-ist välja jätta.

MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on kõik ametnikud, eesmärgiks paindlikum avalik teenistus ja õigusselgus. Muudatusega reguleeritakse juhud, kus teenistuse asjaolud muutuvad olenemata osapooltest. Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus on väiksed. Ebasoovitavate mõjude riski ei ole.

## 6.5 Tähtajalise üleviimise korraldamine

PROBLEEMIPÜSTITUS:

ATS § 33 lg 5 järgi peatub ametniku tähtajalisel üleviimisel ametniku avaliku võimu teostamise õigus sellel ametikohal, millelt ametnik üle viidi.

Lisaks ATS regulatsioonile võib PPVS § 65 kohaselt politseiametniku tähtajalise üleviimise ajaks nimetada tema nõusolekuta ametikohale, mis on asutuse koosseisus loodud spetsiaalselt teenistuse või töötamise ajaks vastu võtvas asutuses (lähetatud politseiametniku ametikoht<sup>27</sup>). Kui selline ametikoht asutuse struktuuris puudub, siis peatub tema avaliku võimu teostamise õigus senisel ametikohal. Selline korraldus võimaldab lähetatava politseiametniku ametikohale võtta uue politseiametniku tähtajatult. See aga tähendab, et õigusloomesse on politseiteenistuse suur personali voolavus sisse kirjutatud. Juhul kui voolavuse prognoos ei rakendu, tuleb ajutiselt üle viidud ametniku naasmisel PPA-l hakata ametnikke koondama. Samuti ei tekita politseiametnikes kindlust ega soovi oma ametikohalt ajutiselt roteeruda, teades, et tagasi tulles ta oma ametikohale naasta ei saa.

PPVS järgi on lähetataval (ATS järgi „saatval“) asutusel õigus keelduda politseiametniku avaliku võimu teostamise õiguse peatamisest, v. a juhul, kui vastuvõtvaks asutuseks on SiM. Sätet ei ole rakendatud ega ole teada ka selle sätte eesmärk.

Lisaks ATS-ile, PPVS-is ATS-ist tehtud erisustele ja täpsustustele on PPVS-is volitusnorm ministrile täiendava määruse kehtestamiseks ametikohale nimetamise või tööle võtmise ja senisel ametikohal avaliku võimu teostamise õiguse peatamise korra ja tähtaegade kehtestamise kohta. Rakendusakti siiani kehtestatud ei ole (Menetluses oleva eelnõu kohaselt tunnistatakse säte kehtetuks.).

ETTEPAENK:

- Jätta PPVS-ist välja sätted, mille kohaselt lähetataval (ajutiselt üle viidav) politseiametnikul ei ole naasmisel õigus oma endisele ametikohale.
- Jätta PPVS-ist välja säte, mille kohaselt on lähetataval (saatval) asutusel õigus politseiametniku avaliku võimu teostamise õiguse peatamisest lähetuse (ajutise üleviimise) ajaks keelduda.
- Jätta PPVS-st välja säte, mille kohaselt antakse ministrile volitus kehtestada määrus ametikohale nimetamise või tööle võtmise ja senisel ametikohal avaliku võimu teostamise õiguse peatamise korra ja tähtaegade kehtestamise kohta.<sup>27</sup>

MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud.

Esimese muudatuse eesmärgiks on politseiametnike sotsiaalsete tagatiste viimine vähemalt samale tasemele, kui on seda teiste ametnike sotsiaalsed tagatised. Samuti väheneb muudatuste tulemusel

<sup>27</sup> Menetluses PPVS muutmise eelnõu, millega säte seadusest välja jäetakse.

sisemine bürokraatia ja vähesel määral ka õigusloome maht. Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus on väiksed. Ebasoovitava mõjuna on PPA toonud välja riski, et ajutiselt vaba ametikohta on keerulisem täita. Riski maandab politseiametnike motivatsiooni ja pühendumuse kasv, teades, et ta on ka pärast ajutist üleviimist politseiteenistusse tagasi oodatud. Samuti võiks riski maandada eriteenistust vahelise roteerumise kasv.

Ülejäänud kahe muudatuse on pigem normitehniline. Muudatuse tulemusel tunnistatakse kehtetuks sätted, mida ei ole seni rakendatud ja mille eesmärk on teadmata. Sisuline mõju puudub.

## 6.6 Tähtajalise üleviimisega seotud sotsiaalsed tagatised

### 6.6.1 Õiguslik staatus tähtajalise üleviimise korral

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** § 33 lõike 13 järgi üle viidud ametniku teenistussuhe ei lõpe. Ametnik on ka vastuvõtvas asutuses või teisel ametikohal ametnik, ning talle kohaldatakse ATS sätteid.

**PPVS** § 67<sup>1</sup> sätestab politseiametniku õigusliku staatuse. Politseiametnik, kelle avaliku võimu teostamise õigus on peatatud seoses ametikohale nimetamisega või tööle võtmisega teisele ametikohale vastuvõtvas asutuses, on politseiametnik ja tema suhtes kohaldatakse politseiametniku suhtes kohaldatavat regulatsiooni, arvestades PPVS-ist ja avaliku võimu teostamise õiguse peatamise olemusest tulenevaid erisusi. Talle ei kohaldu PPVS palga regulatsioon ning politseiametniku töö- ja puhkeaja regulatsioon, samuti PPVS distsiplinaarmenetluse regulatsioon, v.a, kui politseiametnik on toime pannud vääritud teo.

**ProkS** § 52 järgi säilivad prokuröri nimetamise korral Justiitsministeeriumi, Riigikohtu või Riigiprokuratuuri koosseisus ettenähtud ametikohale senisel ametikohal ettenähtud ametihüved. Kehtiva seaduse kohaselt on nendeks prokuröristaazi arvestus ja selle alusel eripensioni arvutamine. Eripensionide kaotamisel tuleks sätte vajalikkus ProkS põhiregulatsioonis uuesti üle vaadata.

#### ETTEPANEK:

- **PPVS § 67<sup>1</sup> ja ProkS § 52 vajadus eripensionite kaotamisel üle vaadata.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud ja prokurörid. Kuna peamiseks ametihüveks on eriteenistuse staaži arvestamine ning selle alusel eripensioni maksmine, saab sätte kaotada eripensionite kaotamisel.

### 6.6.2 Ametikoha säilitamine tähtajalise üleviimise korral

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** § 33 järgi säilib ametnikul õigus naasta samale ametikohale, kust ta tähtajalisele ametikohale viidi. Juhul, kui ametiasutuses on toimunud vahepeal ümberkorraldused, on ametiasutusel kohustus tagada naasvale ametnikule vähemalt samaväärne ametikoht. Ametnikule jääb õigus nõuda vähemalt enne üleviimist kehtinud teenistustingimuste taastamist.

**PäästeTS** § 10<sup>1</sup> lõike 3 kohaselt vabastatakse päästeametnik üleviimise tähtaja möödumisel teenistusest (peaks ilmselt olema „ametikohalt“) teises valitsusasutuses või rahvusvahelises organisatsioonis ning nimetatakse samale või teisele sama astme ametikohale, kus ta töötas enne teise asutusse või organisatsiooni tööle asumist. ATS § 33 sätestab piisavalt täpselt tähtajalise üleviimise lõpetamise korraldamise ning tagab ka ametnikule sama või samaväärse ametikoha, täpsustades juhul, millal on ametnikul õigus oma senisele ametikohale ja millal võib pakkuda samaväärset ametikohta. Seetõttu ei oma PäästeTS § 10<sup>1</sup> lg 3 lisandväärtust võrreldes ATS regulatsiooniga ning tuleks

seadusest välja jätta (päästetöötajate puhul jätta viide ATS regulatsiooni kohaldamisele). Seda aga vaid juhul, kui ATS-i täiendatakse selliselt, et see hõlmaks roteerumist ka rahvusvahelisse organisatsiooni või teise riiki, mis hõlbustaks rahvusvahelist koostööd.

Erinevalt ATS-ist jätkab politseiametnik **PPVS** § 67<sup>7</sup> järgi tema vabastamisel teenistusest (peaks olema „ametikohalt“, PPVS § 63 järgi nimetati ta ametikohale) või töölt vastuvõtvas asutuses politseiteenistust lähetanud (saatvas) asutuses või muus asutuses politseiametniku ametikohal.

Kui politseiametnik oli lähetavas asutuses viidud avaliku võimu teostamise õiguse peatumise ajaks üle lähetatud politseiametniku ametikohale, viib lähetav asutus ta üle ametikohale, mille üks teenistusastmetest vastab tema politseiametniku teenistusastmele. Kui üleviimine teisele ametikohale toob kaasa politseiametniku elukohavahetuse, on üleviimiseks vajalik politseiametniku nõusolek.

Kui lähetavas asutuses puudub ametikoht, mille üks teenistusastmetest vastab politseiametniku teenistusastmele, jätkab politseiametnik politseiteenistust lähetatud politseiametniku ametikohal kuni sellise ametikoha vabanemiseni või üleviimiseni kõrgemale ametikohale lähetavas asutuses.

Ametikoha, mille üks teenistusastmetest vastab politseiametniku teenistusastmele, vabanemise korral lähetavas asutuses on politseiametnikul õigus üleviimisele sellele ametikohale, välja arvatud juhi ametikohale.

Üksnes juhul, kui politseiametniku avaliku võimu teostamise õigus peatati juhi ametikohal või ta viidi lähetatud politseiametniku ametikohale üle juhi ametikohalt, on tal õigus sama taseme juhi ametikohale.

Politseiametniku nõusolekul võib politseiametniku vastuvõtvas asutuses teenistusest või töölt vabastamise korral üle viia teise asutusse politseiametniku ametikohale.

Politseiametnikul ei ole õigust üleviimisele ega teenistusse võtmisele vabale ametikohale, mille üks teenistusastmetest vastab politseiametniku teenistusastmele, ega kõrgemale või madalamale ametikohale muus asutuses.

**JAS** § 15<sup>1</sup> järgi nimetatakse julgeolekuasutuse ametnik tagasi samale või teisele sama taseme ametikohale. Vaba ametikoha puudumisel võib julgeolekuasutuse ametniku tema nõusolekul nimetada muule ametikohale või sõlmida temaga töölepingu.

**VangS** § 129 ja 129<sup>1</sup> kohaselt viiakse vanglaametnik vanglateenistuse välise tähtajalise üleviimise tähtaja möödumisel tagasi samale või teisele ametikohale sama ametiastme piires. Vaba ametikoha puudumise korral vanglaametniku ametiastmel võib teda tema nõusolekul nimetada madalamale ametiastmele vastavale ametikohale.

Vanglaametniku madalamale ametiastmele vastavale ametikohale nimetatud isikul on õigus:

- 1) vaba ametikoha tekkimisel vanglaametniku senisele ametiastmele vastavale ametikohale üleviimisele juhul, kui ta vastab sellele ametikohale esitatavatele nõuetele;
- 2) saada kolme kuu vältel tasustatud vastavalt tema senisele ametiastmele.

Muude üleviimise juhtude puhuks regulatsioon naasmise kohta puudub.

Küsimusi tekitab vaba ametikoha puudumine ametniku naasmisel (nii VangS kui ka JAS regulatsiooni puhul), kuna ametniku ametikoht ei vabane alaliselt (st ta jääb seotuks oma ametikohaga) ning tema ametikohale saab asendaja võtta vaid määratud tähtajaks, kuni asendatava naasmiseni (vt ATS § 23 lg 2 p 1).

VangS puhul on tegemist sättega, mis ATS muutmisel on jäänud muutmata ega oma seetõttu eesmärki sätestada erisusi üldisest avalikust teenistusest, ning tuleks seetõttu muuta.

Politsei- ja julgeolekuasutuse ning vanglaametnikud põhjendamatult kehvemas olukorras, kui teised ametnikud, ning see kindlasti ei soodusta roteerumist. Inimene valib endale ametikoha, mitte ainult lähtudes oma erialast vaid ka tegevusest, mida talle meeldib selle eriala sees teha ning töökeskkonnast. Siseturvalisuse valdkonna teenistujate sotsiaalsed tagatised peaksid olema vähemalt samaväärsed

tavaametnikega. Kuna politsei-, vangla- ja julgeolekuasutuste ametnike töö on kindlustada riigile siseturvalisus, peaksid nad ka ise tundma ennast turvaliselt ja vääriliselt koheldud. Seda enam et nende elukutsete esindajatele on ka õigusaktides sätestatud suuremad nõuded ja piirangud kui tavaametnikele.

**KVTS** § 136 järgi ei tohi tegevväelast, kelle tegevteenistussuhe on peatunud, vabastada rahuaja ametikohalt, välja arvatud juhul, kui lõpeb tema tegevteenistussuhe. Tegevväelane, kes on üle viidud teisele ametikohale seoses tervisekahjustusega, mille ta on saanud rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil, tuleb pärast erisuse rakendamise lõppemist nimetada ametikohale, mille nõuetele ta vastab või vabastada sobiva rahuaja ametikoha puudumisel tegevteenistusest rahuaja ametikoha nõuetele mittevastavuse tõttu. Teiste tähtajaliste üleviimiste erisustele kohaldub ametikoha säilitamise osas ATS regulatsioon.

**ProkS** § 52 järgi on prokuröri nimetamise korral Justiitsministeeriumi, Riigikohtu või Riigiprokuratuuri koosseisus ettenähtud ametikohale tal õigus ilma avaliku konkursita pöörduda tagasi senisele ametikohale, teatades sellest vähemalt üks kuu ette (vt ettepanekut 6.3).

#### ETTEPANEK:

- Täiendada ATS tähtajalise üleviimise regulatsiooni selliselt et see hõlmaks ka rahvusvahelistes organisatsioonides stažeerimist;
- Eriregulatsioon ametikoha säilitamise kohta tähtajalise üleviimise korral PäästeTS-ist, PPVS-ist, ProkS-ist ja VangS-ist välja jätta.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politsei-, julgeolekuasutuste ja vanglaametnikud, samuti päästeteenistujad. Muudatuse eesmärgiks on võrdne kohtlemine ja õigusaktide korrastamine (s.h õigusloome mahu vähendamine). Muudatuse mõjul tagatakse ka eriteenistujatele, kellele on seatud kõrgemad nõudmised ja suuremad piirangud vähemalt samaväärne tagatis ajutise üleviimise korral naasta tähtaja möödumisel oma ametikohale. Kindlustunne valitud ametikoha säilimise kohta soodustab roteerumist ametiasutuste vahel, aga ka osalemist rahvusvaheliste organisatsioonide töös, mis omakorda suurendab ametnike pädevust ja siseriiklikku kui ka rahvusvahelist koostööd. Muudatused ei too kaasa suuremaid ümberkorraldusi asutuste töös. Personaliplaneerimisel tuleb arvestada ajutiselt üleviidud ametnike (ja päästetöötajate) ametikohtade ajutise vakantsusega.

Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus on väiksed. Ebasoovitava mõjuna on PPA toonud välja riski, et ajutiselt vaba ametikohta on keerulisem täita. Riski maandab ametnike motivatsiooni ja pühendumuse kasv, teades, et ta on ka pärast ajutist üleviimist teenistusse tagasi oodatud. Samuti võiks riski maandada eriteenistust vahelise roteerumise ja rahvusvahelise koostöö kasv.

### **6.6.3 Palk tähtajalise üleviimise korral omal soovil**

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** § 33 kohaselt määrab palga suuruse ja maksab palka vastuvõttev asutus.

Prokuröridel (**ProkS**) ja vanglaametnikel (**VangS**) erisätet palga maksmise osas vastuvõtvas asutuses ei ole ning neile laieneb ATS regulatsioon. Samuti puudub **VäTS-is** erisäte karjääridiplomaatide ja koosseisuliste haldusteenistujate ajutisel üleviimisel.

**PäästeTS** järgi maksab päästeasutus või teine valitsusasutus päästeametnikule, kelle avaliku võimu teostamise õigus on peatatud seoses nimetamisega ametikohale teises valitsusasutuses või määramisega ametniku ametikohale rahvusvahelises organisatsioonis, tema soovil palka tema viimase päästeametniku ametikoha järgi.

**PPVS § 67<sup>3</sup>** järgi maksab vastuvõttev asutus politseiametnikule, kelle avaliku võimu teostamise õigus on peatatud seoses nimetamisega või tööle võtmisega teisele ametikohale vastuvõtvas asutuses, politseiametniku soovil ametipalka, mis on võrdne tema viimase politseiametniku ametikoha ametipalgaga, v.a juhul kui vastuvõttev asutus on rahvusvaheline organisatsioon, kelle palgakorraldus seda ei võimalda. (Nõusolekuta üleviidud politseiametnikule säilitatakse senine palk, kui palk uuel ametikohal on väiksem tema senisest palgast.)

**JAS** järgi makstakse teise ametiasutusse, valitsusasutuse hallatavasse asutusse, avalik-õigusliku juriidilise isiku juurde, rahvusvahelisse organisatsiooni või rahvusvahelise koostöö raames loodud ametikohale nimetatud ametnikule või töökohale võetud töötajale palka või töötasu, mis ei või olla väiksem tema palgast julgeolekuasutuse ametnikuna.

**KVTS** järgi maksab suunatud tegevväelasele palka või töötasu suunamiskoha asutus asutuses kehtiva korra järgi.

Kui päästeametnike, politseiametnike või julgeolekuasutuste ametnikele avaliku võimu teostamise õigus peatatakse seoses ametisse nimetamisega või tööle võtmisega teisele ameti- või töökohale vastuvõtvas asutuses, tuleb neile nende soovil maksta palka viimase eriteenistuja ametikoha järgi (PäästeTS, PPVS) või ei tohi palk tulevasel ametikohal olla väiksem tema eriteenistuja ametikoha palgast (JaS). Nimetatud garantiid on tarbetud, kui ametnik viiakse üle nende enda nõusolekul. Palk lepatakse vastuvõtva asutuse ja sinna ametisse nimetatava või tööle asuva isiku vahel kokku enne teenistusse või tööle asumist. Ametniku üleviimine toimub vastastikusel kokkuleppel ja kui palgatingimused vastuvõtvas asutuses ei ole sobivad (st on kehvemad senistest), ei pea ametnik liikumiseks nõusolekut andma. Praktikas on probleemi lahendatud ka selliselt, et saatev asutus, kes on üleviimisest huvitatud, annab oma eelarvelised vahendid üle viidud ametniku palga maksmiseks ametnikuga kaasa. Selline praktika lahendab olukorra, kus vastuvõtval asutusel ei ole eelarvelisi vahendeid suurema palga maksmiseks, kui ametikohale, kuhu ametnik roteerub, on määratud.

#### ETTEPANEK:

- **Jätta PPVS-ist, PäästeTS-ist ja JAS-ist välja erisätted, mis seavad piirangu ametniku nõusolekul tähtajalisel üleviimisel makstavale palgale.**
- **Kaaluda ATS-i dubleeriv säte suunatud tegevväelase palga osas KVTS-ist välja jätta.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on päästeametnikud, politseiametnikud ja julgeolekuasutuste ametnikud. Muudatuse eesmärgiks on paindlikum avalik teenistus ja õigusloome mahu vähendamine. Muudatus on eelkõige normitehniline v.a JAS puhul, kus muudatus annab võimaluse julgeoleku asutuse ametniku teisele ametikohale tema nõusolekul üle viia ka väiksema palgaga, kui tema senine palk. Kuna alapeatükk käsitleb üleviimist kõigi osapoolte nõusolekul, eeldab see kokkulepet ka palgatingimustes (eelkõige ametniku ja vastuvõtva asutuse kokkulepet), mistõttu ei vähenda muudatus ametniku sotsiaalseid tagatiseid. Positiivseks mõjuks on julgeolekuasutuse ametniku tähtajalise üleviimise hõlbustamine ja tema otsustuvabaduse suurendamine.

Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus on väiksed. Ebasoovitava mõjuna riski ei ole.

## 6.7 Üleviimine SKA-sse

Eraldi on reguleeritud eriteenistuja üleviimist SKA ametikohale. Kuigi erialaõppejõud SKA-s on ametniku staatusega, on SKA puhul tegemist hallatava asutusega, millesse roteerumist ATS ei reguleeri. SKA ametikohale saab teenistuja tähtajaliselt üle viia vaid kolmepoolisel nõusolekul, ning

tähtaja lõppedes jätkab teenistuja teenistust oma endisel ameti- või töökohal või vähemalt samaväärsel ameti- või töökohal ning talle tagatakse senised teenistustingimused.

Siiski on ka siin erisused nii tähtaja osas, kui ka sotsiaalsete tagatiste osas ning kohati on sätted ka aegunud.

Päästeteenistuja üleviimisele SKA-sse ei ole **PäästeTS**-is tähtaja piirangut seatud.

**PPVS** § 44 lg 2 p 3 kohaselt võib sisekaitselise rakenduskõrgkooli politseiametnikust õppejõu nimetada ametisse kuni viieks aastaks.

**VangS** järgi võib vanglaametniku SKA ametikohale üle viia kuni viieks järjestikuseks aastaks, millist tähtaega võib ametniku nõusolekul pikendada kuni viie aasta võrra.

Haridusõiguses muudeti 2016. aastast kõik õppejõudude töö- ja ametikohad tähtajatuteks, et tagada õppejõudude ja õpetajate põhiõigus stabiilsele töö/teenistussuhtele. Seega tuleks ka PPVS ja VangS regulatsioonid muudatustega kooskõlla viia.

Prokuröri üleviimisel SKA-sse on prokuröril vastavalt **ProkS**-ile võimalus õppejõuna töötamise aja lõppedes senisele ametikohale prokuratuuris naasta. Õppejõuna töötamise aeg tulenes rakenduskõrgkooli seadusest. Alates 2016. a on õppejõu töö- või teenistussuhe SKA-s tähtajatu. Niisiis ei ole õppejõuks valimisel või nimetamisel teada, kas teenistussuhe prokurörina peatub tähtajaliselt või mitte. Nagu ka teiste ametniku nõusolekul toimuvate üleviimiste puhul, võiks ka siin loobuda tähtajalisest piirangust, ning üleviimise tähtaeg igakordselt vastavalt konkreetsetele asjaoludele kokku leppida. Prokuröride üleviimisel on oluline sätestada ProkS-is kohustus üleviimise tähtaeg kokku leppida üleviimise vormistamisel.

**KS** § 124 järgi võib kohtunikuabi tema soovil ja kohtu esimehe nõusolekul üle viia kohtunikuabisid ettevalmistava rakenduskõrgkooli õppejõuks. Kuna rakenduskõrgkoolis enam kohtunikuabisid ette ei valmistata, on tegemist vananenud sättega, mis tuleks seadusest välja jätta.

**VangS** § 129<sup>1</sup> annab õiguse viia vanglaametnikku tähtajaliselt üle ka korrektsioonialast haridust andva asutuse struktuuriüksuse juhi ametikohale, kuid lubav säte viitab juhi ametikoha osas, millele on õigus vanglaametnik üle viia, sättele, mis on tunnistanud kehtetuks.

#### ETTEPANEK:

- **Laiendada ATS roteerumisregulatsiooni ka hallatavatesse asutustesse** (antud kontekstis vähemalt hallatavas asutuses teenistuses olevatele ametnikele) **ning eriregulatsioon SKA-sse roteerumisest eriteenistusi reguleerivatest seadustest välja jätta.**
- **KS-ist ja ProkS-ist SKA-sse üleviimise regulatsioon välja jätta.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on vanglaametnikud, politseiametnikud, prokurörid ja kohtuametnikud, samuti kõik muud ametnikud. Muudatuse eesmärgiks õigusloome korrastamine ja õigusloome mahu vähendamine, avaliku teenistuse paindlikkuse tõstmine. Planeeritava muudatusega viiakse sätted, mis puudutavad kõiki ametnikke ATS-i, mistõttu kaob vajadus regulatsiooni sätestamiseks erinevates eriseadustes. SKA on vaid üks hallatavatest asutustest, kuhu on vajadus ametnikud oma pädevuse suurendamiseks, koostöö edendamiseks ja oskusteabe jagamiseks, üle viia. Seega on vajadus regulatsiooni järele üldine ning igas seaduses selle erineval kujul taasesitamine toob kaasa vaid ebavõrdse kohtlemise ja õigusloome mahu kasvu pikemas perspektiivis. Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus on väiksed. Ebasoovitava mõjuna riski ei ole.

## 7 ASENDAMINE

ATS § 57 järgi võib ametisse nimetamise õigust omav isik puuduva ametniku asendamiseks juhul, kui ametiasutuse töö oleks ametniku puutumise tõttu takistatud ja asendaja ametikohale nimetamine ei ole võimalik või otstarbekas, puuduva ametniku ülesanded anda osaliselt ühele ametnikule või jagada tema ülesanded täielikult teiste ametnike vahel, vabastamata neid oma enda ülesannete täitmisest (proportsionaalne lisatasu, kui asendamine ei tulene ametijuhendist või on oluliselt mahukam) või anda tema ülesanded osaliselt või täielikult ühele või mitmele teisele ametnikule, vabastades nad vastavalt kas osaliselt või täielikult nende oma ülesannete täitmisest (säilitatakse asendaja palk, või kui asendatava oma on suurem, siis makstakse asendatava palka proportsionaalselt asendatava ametniku ülesannete mahuga). Kui asendamise aeg ületab 60 kalendripäeva kalendriaastas tuleb selleks küsida asendava ametniku nõusolekut. Asendamisest võib keelduda rase või alla 3 a või puudega alaealise lapse kasvataja.

ATS asendamise regulatsioon kehtib reeglina ka teistele eriteenistustele. Erisused ATS regulatsioonist on PPVS-is ja KVTS-is.

### 7.1 Asendaja määramiseks õigustatud isik

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** kohaselt võib ajutiselt äraolevale ametnikule asendaja määrata ametikohale nimetamise õigust omav isik. Kuna puhkuse ajaks avaliku võimu teostamise õiguse peatamise kehtestamise saab ametikohale nimetamise õigust omav isik (asutuse juht või tema volitatud isik) allapoole volitada, puhkuse ajal asendamist aga allapoole volitada ei saa, ei saa ka sama puhkusekäskkirjaga määrata puhkusele mineja asendajat.

**PPVS** § 62 järgi võib asendaja määrata PPA peadirektor, PPA põhimääruses nimetatud isik või KAPO peadirektor. Politseiametnik nimetakse ametikohale reeglina ATS §-s 22 sätestatud isiku (asutuse juhi või tema poolt volitatud isiku) poolt. Seega võib PPA peadirektor ametikohale nimetamise õiguse küll allapoole volitada, kuid asendaja saab siiski määrata vaid PPA peadirektor või ministri poolt PPA põhimääruses selleks volitatud isik. St kui PPA peadirektor volitab politseiametniku ametikohale nimetama oma asetäitja, siis asetäitja poolt ametikohale nimetatud isikule asetäitja tuleb määrata PPA peadirektori enda poolt või tuleb allapoole volitus saada ministrilt. Regulatsioon ei ole loogiline ning suurendab juhtide töökoormust.

**KVTS** § 121 kohaselt määratakse asendaja tegevväelase ametijuhendis, mille kehtestab tegevväelase rahuaja ametikoha struktuuriüksuse põhimääruses selleks volitatud isik (struktuuriüksuse põhimääruse kehtestab Kaitseväge juhataja). Samuti võib asendaja määrata tegevväelase vahetu ülem, kelle ametikoht peab vastama vähemalt struktuuriüksuse ülema ametikohale. S.t, et kui üheaegselt puudub nii asendatav kui ka asendaja võib struktuuriüksuse ülem (Kaitseliidus Kaitseliidu ülem) või temast kõrgem ülem, lähtuvalt pädevusest, panna ülesannete täitmise kohustuse kuni ametikohal teeniva tegevväelase või tema asendaja naasmiseni mõnele teisele tegevväelasele.

Tegevväelase asendaja Kaitseliidus määrab Kaitseliidu ülem või struktuuriüksuse juht vastavalt volitustele.

#### ETTEPANEK:

- Täiendada ATS-i sättega, mille kohaselt võib ametisse nimetamise õigust omav isik volitada asendaja määramise õiguse allapoole.
- PPVS-ist asendaja määramise õigust reguleeriv säte välja jätta.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:



Muudatuse sihtrühmaks on eelkõige ametikohale nimetamise õigust omavad isikud ja personalitöötajad. Muudatuse eesmärgiks sisebürokratia vähendamine ja avaliku teenistuse paindlikkus. Asendaja määramine on töökorralduslik protseduur, mille tegemiseks ei ole vaja ilmingimata ministri või kantsleri poolt allkirjastatud akti. Muudatused võimaldavad vähendada tippjuhtide töökoormust. Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus on väiksed. Ebasoovitava mõju risk puudub.

## 7.2 Asendamise pikkus

### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** asendamise üldist pikkust ei piira. Küll aga tuleb saada asendava ametniku nõusolek juhul, kui asendada tuleb üle 60 kalendripäeva aastas.

**PPVS** kohaselt võib ajutiselt äraoleva politseiametniku ametikoha ülesanded anda teisele politseiametnikule kuni 6 kuuks, kuid mitte kauemaks kui kaheks järjestikuseks tähtjaks; Politseiametnikule võib panna ajutiselt äraoleva politseiametniku või vaba politseiametniku ametikoha ülesandeid enam kui kaheks kuuks kalendriaastas üksnes tema kirjalikul nõusolekul. Sisuliselt on see sama pikk ajavahemik, kui ATS §-s 57 sätestatud 60 kalendripäevane tähtaeg, kuid sõltub rohkem kalendrikuu pikkusest, millele asendus satub. Mõnel kuul võib olla 28, teisel 31 päeva. Kui asendatakse mitmel korral lühiajaliselt erinevates kuudes, tuleb tähtaja arvestamiseks leppida kokku eraldi meetod. Regulatsioon pärineb 26. novembri 2009. aastal vastu võetud politsei ja piirivalve seaduse rakendamise seadusest, mille II lugemise seletuskirjas selgitatakse: „Sisuliselt vastab PPS kohusetäitja regulatsioon ATS § 64 ülesannete ajutise täitmise regulatsioonile. Pidasime õigeks ülesannete ajutist täitmist PPS-is reguleerida võimalikult sarnaselt ATS regulatsiooniga.“. Erisus on tekkinud ATS muutmisel PPVS regulatsiooni muutmata jätmisel, ning mingit sisulist põhjendust sellel ei olegi. Seetõttu tuleks eriregulatsioon PPVS-ist välja jätta.

**KVTS** kordab ATS mõtet veidi erinevas sõnastuses: „Tegevväelane ei või puuduva tegevväelase ülesandeid täita üle 60 päeva kalendriaastas. Tegevväelase kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis antud nõusolekul võib ta täita puuduva tegevväelase ülesandeid pikema ajavahemiku vältel.“.

### ETTEPANEK:

- **Ühtlustada PPVS ja KVTS asendamise pikkust sätestav regulatsioon ATS regulatsiooniga ja eriregulatsioon eriseadustest välja jätta.**

### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuste sihtrühmaks on politseiametnikud, tegevväelased ja personalitöötajad. Muudatuste eesmärgiks on eelkõige õigusloome korrastamine ja selle mahu vähendamine. Samuti paindlikum avalik teenistus. Politseiametniku 6-kuulise asendusaja piirangu kaotamine võimaldab vajadusel rakendada politseiametnikku asendajana ka pikema aja jooksul, kui ta on selleks nõusoleku andnud (kuigi ka ATS rakendamisel eelistatakse ametniku pikema eemaloleku korral asendamisele ajutist üleviimist). Selliselt kaob vajadus ajutiselt vaba ametikoha ülesannete täitmiseks erinevaid politseiametnikke rakendada, vähendades sisseelamisperioodi ja tõhustades asendaja tööd. Teised muudatused on vaid normitehnilised ega oma sisulist mõju.

## 7.3 Asendaja isik ja asendamise ulatus

### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** § 57 kohaselt saab puuduva ametniku ülesanded panna teisele ametnikule. See aga ei välista puuduva ametniku ametikoha avaliku võimu teostamise väliseid ülesandeid anda töötajatele TLS kohaselt. ATS-i käsiraamatus selgitatakse: „Küsimuse osas, kas töötaja võib ametnikku asendada, tuleb



märkida, et ATS § 7 kohaselt nimetatakse ametnik ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu. Seadusest võib tõlgendamise teel tuletada üldise eesmärgi, et ametniku asendajaks tuleks üldjuhul määrata ametnik, sest ametnikule kui avaliku võimu teostavale isikule on esitatud kõrgemad nõudmised ja suuremad piirangud kui töölepingu alusel töötavatele isikutele. Reegeljuhtumil teostab ametnik kogu ulatuses avaliku võimu ülesandeid ning ATS jõustumisel tuleks ametiasutustel ametnike ametijuhendid ka sellest põhimõttest lähtuvalt üle vaadata (eriti siis, kui hiljem võivad tekkida probleemid asendamisel). Samas võib olla juhtumeid, kus isikul on nii ülesanded, mis eeldavad avaliku võimu volitust (teenistusülesanded) kui ka ülesanded, mis ei eelda avaliku võimu volitust (tööülesanded). Juhul kui ametiasutuse suurusest, töökorraldusest, asendamise perioodist jne tulenevalt ei ole ametniku asendamine teise ametniku poolt täies ulatuses võimalik, oleks otstarbekas ametijuhendis täpsemalt määratleda avaliku võimu volitusega ja avaliku võimu volitusteta ülesannete jaotus ning ainult avaliku võimu volitusega ülesannete osas määrata asendajaks ametnik. Praegu annab ka ATS § 57 võimaluse, et ainult teatud osas nähakse ette asendamine (ehk asendamise võib ette näha ka ainult nende ülesannete osas, mis eeldavad avaliku võimu volitust). Juhul kui asendamine võib osutuda pikaajaliseks, tuleks mõelda ümberkorralduste tegemisele töökorralduses.<sup>28</sup>

**PPVS** § 62 lubab politseiametniku ametikoha ülesanded panna vaid politseiametnikule. Kuna politseiametniku ülesandeid saab PPVS kohaselt asendajale anda vaid täies koosseisus, vabastades asendaja tema enda ülesannetest, ei ole siin mõeldav politseiametniku nende ülesannete, milleks ei ole vaja politseiametniku ettevalmistust, panemine ametnikule, kes ei ole politseiametnik, või töötajale. Paindlikkuse tagamiseks tuleks siin erisus PPVS-ist välja jätta ning rakendada ka politseiametniku asendamisel ATS regulatsiooni.

**KVTS** § 121 järgi asendab kaitseväelast kaitseväelane. siinkohal on oluline, et asendaja ja asendatav oleks võimelised täitma ülesandeid ka sõjaajal. Seega ei saa tavaametnik asendada kaitseväelast ja vastupidi.

**KLS** § 15: Puuduvat tegevväelast võib asendada Kaitseliidus töölepingu alusel töötav isik juhul, kui Kaitseliidu töö oleks tegevväelase puudumise tõttu takistatud ja tegevväelasest asendaja määramine ei ole võimalik või otstarbekas.

#### ETTEPANEK:

- **Kaaluda PPVS-ist piirang asendaja isiku kohta välja jätta ning kohaldada ATS regulatsiooni ka politseiametniku asendamise korral.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud ja politseiteenistuse personalitöötajad. Muudatuse peamiseks eesmärgiks on õigusloome korrastamine. Ka täna rakendatakse politseiteenistuses asendamise puhul, kus saab politseiametniku tööd jagada tööks, mida saab teha vaid politseiametnik ja tööks, mida saab teha ka mõni muu ametnik või ka töötaja, ATS asendamise regulatsiooni. PPVS regulatsiooni rakendatakse juhul, kui kogu politseiametniku tööd saab anda vaid teisele politseiametnikule ja vaid kogu ulatuses. PPVS regulatsioon on kitsam ja hõlmatud ka ATS regulatsiooniga, mistõttu ei ole PPVS regulatsioon vajalik. Seega on muudatusel vaid normitehniline tähendus ning muudatuse mõjuks õigus selgus ja õigusloome mahu vähendamine.

## 7.4 Tasustamine asendamise eest

### PROBLEEMIPÜSTITUS:

<sup>28</sup> Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, lk 181

**ATS** kohaselt makstakse asendajale, kellele antakse osad puuduva ametniku ülesanded, vabastamata teda tema enda ülesannetest, lisatasu, lähtuvalt asendatava ametniku põhipalgast proportsionaalselt asendavale ametnikule antud asendatava ametniku ülesannete mahuga. Lisatasu ei maksta, kui asendamine tuleneb ametniku ametijuhendist või kui asendamisega ei kaasne töökoormuse olulist suurenemist.

Ametnikule, kes vabastatakse puuduva ametniku (osalise või täieliku) asendamise ajaks osaliselt või täielikult tema enda teenistusülesannetest, säilitatakse tema senine palk. Kui asendatava ametniku põhipalk on suurem, siis makstakse asendavale ametnikule suuremat põhipalka, võttes arvesse asendavale ametnikule antud asendatava ametniku ülesannete mahtu.

**PPVS** kohaselt on võimalik vaid täielik asendamine oma ülesannetest vabastamisega, mistõttu makstakse asendajale puuduva politseiametniku ametikoha astmepalka ja teenistusastmetasu, millele asendajal on õigus. Kui puuduva politseiametniku astmepalk on asendaja astmepalgast väiksem, säilitatakse asendajale tema senine palk. Samasisuline on ka ATS regulatsioon, erinevus seisneb palgakomponentides ja mõistetes, mistõttu sätte väljajätmine PPVS regulatsioonist on võimalik vaid palgaregulatsiooni ühtlustamisel ATS-iga. Samas rakendatakse ka praegu osalise asendamise korral (mis on küll üksikud juhtumid) ATS asendamise regulatsiooni, mistõttu tuleb ka asendustasu maksmisel lähtuda ATS regulatsioonist, teisendades ATS palgakomponentide mõisted politseiteenistusele omasteks palgakomponentideks.

**KVTS** § 122 kordab ATS regulatsiooni ning ei ole seetõttu vajalik.

#### ETTEPANEK:

- **Ühtlustada PPVS asendustasu regulatsioon ATS regulatsiooniga. Asendustasu regulatsioon PPVS-ist ja KVTS-ist välja jätta.** (PPVS-i ühtlustamine võimalik ainult siis, kui politseiametnike palgaregulatsioon on ATS-iga ühtlustatud.)

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud ja kaitseväelased, samuti personalitöötajad. Muudatus on normitehniline, sisuline mõju puudub.

### 7.5 Asendamisest keeldumise õigus

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** § 57 kohaselt võib puuduva ametniku ülesannete täitmisest keelduda ametnik, kes on rase või kasvatab alla kolmeaastast või alaealist puudega last. Samuti võib puuduva ametniku ülesannete täitmisest keelduda ametnik, kes on juba sel kalendriaastal 60 kalendripäeva puuduva ametniku ülesandeid täitnud.

Sama säte on samas sõnastuses taasesitatud KVTS §-s 121.

#### ETTEPANEK:

- **Asendamisest keeldumise õigust reguleeriv ATS regulatsiooni kordav säte KVTS-ist välja jätta.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatus on normitehniline ning selle eesmärgiks on õigusloome korrastamine. Sisuline mõju puudub.

## 8 ÕIGUSED

### 8.1 Tööaeg

#### 8.1.1 Arvestusperiood

##### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Tulenevalt teenistushuvidest võib **ATS** kohaselt ette näha summeeritud tööaja arvestuse. Summeeritud tööaja arvestuse korral arvestatakse ametniku tööaega seitsmepäevase ajavahemiku kohta kuni neljakuulise arvestusperioodi jooksul.

Erisus **ATS** kuni neljakuulisest arvestusperioodist on kehtestatud vaid **PäästeTS** § 20 lõikes 2, mille kohaselt on päästeteenistuja tööaja arvestusperiood alati 6 kuud.

Siseministeeriumi selgituse kohaselt annab kuuekuuline arvestusperiood võimaluse paindlikumalt planeerida koosseisu ning on asutusele rahaliselt vähem koormav, kuna tööd saab hõlpsamini planeerida väiksemate ületundide arvuga. Ka ette teada puudumised (näiteks päästekomandost käivad mitmed päästjad päästekoolis õppimas ning on seetõttu töölt eemal mitmeid kuid) toovad kaasa olukorra, kus teistel teenistujatel on intensiivsem tööperiood. Pikem arvestusperiood võimaldab neile anda vaba aega, mis on vajalik töövõime säilitamiseks ja taastumiseks.

Sama olukord on kõigis asutustes, kus töö tegemine tuleb tagada 24/7, kuid päästeteenistujate töö intensiivsus sõltub rohkem kui teistel eriteenistustel hooajast, seetõttu võib kaaluda 6 kuise arvestusperioodi erisuse säilitamist päästeteenistuses. Samas ei ole mõistlik arvestusperioodi pikkust seaduse tasandil fikseerida. Seaduse sõnastust võiks muuta selliselt, et analoogselt **ATS** regulatsioonile, mis kehtib ka teistele eriteenistustele, oleks võimalik PÄA-l ja Häirekeskusel otsustada, kui pikk on asutuses tegelik arvestusperiood ehk lisada PäästeTS arvestusperioodi regulatsiooni sõna „kuni“.

##### ETTEPANEK:

- Sätestada **PäästeTS**-is kuni 6 kuulise arvestusperioodi kehtestamise võimalus päästeasutuse poolt.

##### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on PÄA ja Häirekeskus. Muudatuse eesmärgiks on paindlikum avalik teenistus, õigusloome mahu võimalik vähendamine. Muudatuse korral saab edaspidi asutus ise otsustada, kui pikk on asutuses arvestusperiood. Arvestusperioodi lühendamiseks ei pea esitama eelnõud Riigikogule vaid piisab asutuse töökorralduse muudatusest. Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus on väikesed. Ebasoovitava mõju risk puudub.

#### 8.1.2 Tööajakava

**ATS** § 35 lõike 6 järgi tehakse tööajakava kogu arvestusperioodi või vähemalt iga kalendrikuu kohta teatavaks hiljemalt 10 kalendripäeva enne graafiku algust.

Ka **PPVS** § 76 lõike 6 järgi koostatakse summeeritud tööaja arvestuse graafik kogu arvestusperioodi või vähemalt iga kalendrikuu kohta, kuid politseiametnikule tehakse graafik teatavaks hiljemalt 5 päeva enne graafiku algust.

Lühem etteteatamisetähtaeg annab võimaluse operatiivsemaks ja efektiivsemaks koosseisude planeerimiseks siseturvalisuse tagamisel.

Tööajakavaväline aeg on summeeritud tööajaga töötava ametniku vaba aeg ning tal peab olema võimalus seda ette planeerida, nt arvestada puhkamisega, isiklikku arengut soodustavate tegevustega, väljasõitudega. Mida lühem on etteteatamise aeg, seda keerulisem on ametnikul kavandada teenistusväliseid tegevusi ning seda enam sekkub ametiasutus ametniku eraellu.

##### ETTEPANEK:

- **Kaaluda tööajakava etteteatamise regulatsiooni ühtlustamist ATS-iga ja erisused PPVS-ist välja jätta.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud ja PPA. Muudatuse eesmärgiks on võrdne kohtlemine, õigusloome mahu vähendamine.

Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus on väiksed. Ebasoovitava mõjuna on SiM hinnanud koosseisude planeerimise jäigemaks muutumist.

### **8.1.3 Tööajakavaväline tööle rakendamine**

**ATS § 35** lõike 5 järgi võib summeeritud tööaja kohaldamisel ametnikku tööle rakendada ajal, mis ei ole tööajakavas tööajana märgitud, üksnes tema nõusolekul.

Nimetatust erineva regulatsiooni sätestab **VangS § 138**, mis reguleerib vanglaametniku tööle rakendamist puhkepäeval, sh väljaspool vahetuste ajakava. Väljaspool vahetuste ajakava võib vanglaametnikku puhkepäeval ja riigipühal tööle rakendada üksnes tema enda nõusolekul, välja arvatud VangS § 139 lõikes 1 ettenähtud juhul. Viidatud säte reguleerib ületunnitöö kohustust. Vanglaametniku vahetuseväline tööle rakendamine puhkepäeval kompenseeritakse tema valikul vabade päevade andmisega kahe järgneva nädala jooksul või tasutakse puhkepäeval töötatud aja eest kahekordses ulatuses. Riigipühal tehtud töö eest makstakse kahekordselt, olenemata sellest, kas töö toimus vastavalt vahetuste ajakavale või mitte. Erisus tööaja arvestuses ei ole õigustatud.

#### ETTEPANEK:

- **Erisäte tööajakava välisele tööle rakendamise kohta VangS-st välja jätta.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on vanglaametnikud. Muudatuse eesmärgiks on, võrdne kohtlemine, keske arvestuse lihtsustamine, õigusselgus ja õigusloome mahu vähendamine. Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus on väiksed.

### **8.1.4 Puhkeaeg**

**ATS § 41** järgi on ametnikul 24-tunnise ajavahemiku jooksul vähemalt 11 tundi järjestikust puhkeaega (*edaspidi „igapäevane puhkeaeg“*). Seitsmepäevase ajavahemiku jooksul on ametnikul vähemalt 48 tundi, järjestikust puhkeaega. Kusjuures, kui ametnik töötab 24-tunnise ajavahemiku jooksul rohkem kui 13 tundi, antakse talle vahetult pärast tööpäeva lõppu täiendavalt (lisaks 11 tunnisele vabale ajale) vaba aega võrdselt 13 töötundi ületatud tundide arvuga.

**PäästeTS § 20 lg 8** järgi ei kohaldata päästeteenistujale ATS ja TLS igapäevase puhkeaja regulatsiooni tingimused, et töötamine ei kahjusta päästeteenistuja tervist ja ohustust.

Häirekeskus rakendab § 20 lg 8 juhtudel, kui hädaabiteadete menetlemise toimepidevuse tagamiseks on vaja päästeteenistuja pikemalt tööle jätta. Sellisteks juhtumiteks on oluliselt suurenenud kõnekoormus ja/või sündmuste hulk. Näiteks halbade ilmastikunähtustega (tuisk, torm, jäävihm jms) seotud õnnetused, suurõnnetused, looduskatastroofid jms puhul. Samuti rakendatakse erisust juhtudel, kui teenistuja äkilise haigestumise tõttu on vaja mõni vahetuses olevatest teenistujatest täiendavalt mõneks tunniks kauemaks tööle jätta. Eeltoodud olukorrad ei ole tegelikkuses sagedased. Teenistuja jääb pikemalt vahetusse vaid siis, kui ta on sellega nõus ning tunneb, et jaksab pikemalt vahetuses olla. Päästeametis kestab päästeteenistujate valve üldjuhul järjest 24 tundi, mille järel on 72 tundi vaba aega. Töökohal olles (sündmusele reageerimisele vahepealsel ajal) on neile tagatud tingimused puhkamiseks.

Ka **PPVS** § 76 lg 2 välistab ATS igapäevase puhkeaja regulatsiooni kohaldamise, kuid sätestab lisaks, et summeeritud tööaja arvestuse korral on politseiametniku järjestikune puhkeaeg neljateistpäevase ajavahemiku jooksul vähemalt 36 tundi, kui see on kokku lepitud kollektiivlepingus. Kollektiivlepingu seaduse kohaselt ei saa ametnikud olla kollektiivlepingu pooleks. Samuti ei tohiks ametniku eraellu sekkumise õigus olla sätestatud kollektiivlepingu vaid seaduse tasandil, tõstes politseiametniku õiguskindlust.

**JAS** § 12 lg 1<sup>1</sup> välistab kogu ATS puhkeaja (nii igapäevase kui iganädalase puhkeaja) regulatsiooni kohaldamise julgeolekuasutuse ametnikule, kui selline erisus sisaldub tema ametijuhendis.

**KVTS** § 104 sätestab konkreetsed juhud, mil ATS tööaega, töö tegemise aja piirangut, tööaja korraldust, ööajal tehtavat tööd ja ületunnitööd reguleerivaid sätteid tegevväelasele ei kohaldata. ATS-i ei kohaldata:

- 1) päästesündmuse lahendamisel või eriolukorra töödel osalemise ajal;
- 2) erakorralise seisukorra ajal;
- 3) hädaolukorra seaduses sätestatud ülesande täitmise ajal;
- 4) tegevväelasele, kelle struktuuriüksuse ülem on määranud rahuaja ametikoha asukohas valvama asutuse vara ja tagama sisekorrast kinnipidamist;
- 5) sõjaväelisel väljaõppel osalemise ajal;
- 6) rahvusvahelises sõjalises koostöös vastuvõtva riigi toetuse osutamise ajal;

Nimetatud juhtudel antakse tegevväelasele iga 24 tunni kohta vähemalt kuus tundi puhkeajaga, millest neli tundi puhkeajaga peab olema katkematu. See puhkeaeg arvestatakse üldise tööaja hulka.

Ülal nimetatud juhtudel hüvitatakse tegevväelasele tehtud töö vaba aja andmisega või rahas, arvestades täidetud ülesande keerukust ja ülesande täitmiseks kulunud aega. Hüvitamise ulatuse ja korra kehtestab Kaitseväe juhataja.

Regulatsiooni ei kohaldata tegevväelasele, kes on rase või kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele.

Tegevväelase lähetuse ajal antakse tegevväelasele iga 24 tunni kohta vähemalt kuus tundi puhkeajaga, millest neli tundi puhkeajaga peab olema katkematu.

**VangS** § 137 reguleerib vanglaametniku puhkeaja. Paragrahvid lõiked 1 ja 2 kordavad ATS-is sätestatud. Lõikes 3 sätestatakse erisus, mille kohaselt võib vanglateenistuses summeeritud tööaja korral olla vahetuse kestus kuni 12 tundi pikk. ATS kohaselt võib ametnik töötada 13 tundi 24 tunnise ajavahemiku jooksul.

Valdkonna eest vastutav minister võib kehtestada vangla ööpäevaringselt töötavatele vanglaametnikele vahetuse kestuseks kuni 24 tundi. 24-tunnise vahetuse korral tuleb vanglaametnikule võimaldada kokku kuus tundi einetamiseks ja puhkamiseks. Vahetusevälise puhkeaja kestus ei või olla alla 12 tunni.

Selline tööaja korraldus oli iseloomulik varasematele „laagertüüpi“ vanglatele. Uutes vanglates ei ole sellist töökorraldust rakendatud ja 24 tunnised vahetused ei ole praktikas enam lubatud. Vanades vanglates tõi 24 h vahetuste mittelubamine kaasa ametnike pahameele. Kuigi seaduses ette nähtud vahetusesisene vähemalt 6-tunnine einetamiseks ja puhkamiseks ette nähtud aeg arvati tööaja hulka, ei saa sellist töökorraldust pidada tervise seisukohalt mõistlikuks, ning seetõttu võib kannatada ka töö efektiivsus ja kvaliteet.

ETTEPANEK:

- **Kaaluda võimalust sätestada PPVS-s, JAS-s ja PäästeTS-is seaduse tasandil konkreetsemad tööaja piirangud.** Puhkus on ametnikule vajalik töövõime säilitamiseks ja tööjõu taastootmiseks. Kui ametnik on füüsiliselt ja vaimselt kurnatud toob see kaasa ka asutuse lisandväärtuse kasvutempo aeglustumise ja täiendavad kulud tervishoiu- ja sotsiaalkindlustussüsteemile. Konkreetsemad piirangud tööajale ehk täpsemad reeglid puhkeaja arvestamisele loob ka ametnikule kindlustunde. (Vt koosmõjus järgmise peatükiga.)
- **VangS-st jätta välja ATS puhkeaja regulatsiooni dubleerivad sätted ja 24 tunniseid vahetusi reguleerivad sätted.**

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuste sihtrühmaks on päästeteenistujad, politseiametnikud, julgeolekuasutuste ametnikud ja vanglaametnikud. Muudatuste eesmärgiks on peamiselt õigusselgus ja võrdne kohtlemine. VangS-ist jäetakse välja sätted, mis ei ole muutunud olude tõttu enam vajalikud. PPVS-is, JAS-is ja PäästeTS-is kaalutakse võimalust viia regulatsioon vastavusse tegelike vajadustega, mis annab ametnikule selgema arusaama tema õigusest puhkeajale ja kindlustunde, et sellest peetakse kinni.

Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus on väiksed. Ebasoovitava mõjuna on välja toodud reageerimise operatiivsuse vähenemise võimalust. Võimlaiku ebasoovitava mõju kompenseerib välja puhanud ja pühendunud ametnikkond, kellel on teadmine ja kindlus oma õigustest.

### **8.1.5 Ületunnitöö**

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Ületunnitöö on väljaspool tavapäraselt planeeritud tööaega tehtav töö, mida **ATS** § 39 lg 1 kohaselt võib ametiasutus ametnikult nõuda, kui teenistusülesanded tulenevad erakorralistest asjaoludest ja tuleb viivitamatult täita. Muul juhul võib töandja algatusel kohaldada ületunnitööd ametniku kirjalikul nõusolekul, ametniku algatusel tehtav tööajaväline töö ei ole ületunnitöö. Summeeritud tööajaarvestuse korral ilmneb ületunnitöö tegemine arvestusperioodi lõpus, kui selgub, et reaalne tööaeg ületas arvestusperioodi normaalselt tööaega. Ületunnitöö kohaldamisel tuleb arvestada ametniku rasedusest tuleneva tervisliku seisundi ja pereeluliste vajadustega.

Ületunnitöö hüvitatakse 1,5-kordse põhipalga või ametniku taotluse korral täiendava vaba ajaga ületunnitööga võrdses ulatuses. Sarnaselt valveajaga on ametniku otsustada, kas ta soovib lisatasu või täiendavat vaba aega.

Lisaks tuleb ületunnitöö rakendamisel järgida **ATS** § 36 sätestatud tööaja piirangut, mille kohaselt tööaeg koos ületunnitööga ei tohi ületada keskmiselt 48 tundi seitsmepäevase ajavahemiku kohta kuni neljakuulise arvestusperioodi jooksul.

**PäästeTS** §-ga 20<sup>1</sup> reguleeritakse vaid erakorralist ületunnitööd, kusjuures PäästeTS-is reguleeritud erakorralise ületunnitöö definitsioon vastab **ATS** kohustusliku ületunnitöö definitsioonile.<sup>29</sup> PäästeTS § 20<sup>1</sup> ja muutmise seaduse seletuskirja sõnastusest tundub, et PäästeS-s soovitakse kehtestada ületunnitöö täielik eriregulatsioon **ATS** § 39 asemele, kuid PäästeTS regulatsioon kordab vaid osaliselt **ATS** sätteid, nimetades **ATS** nõusolekuta ületunnitöö ümber „erakorraliseks ületunnitööks“. Edasises seaduse tekstis mõistet ei kasutata. Kokkuleppelisele ületunnitööle kohaldatakse **ATS** regulatsiooni. Kaaluda tuleks, kas ka PäästeS vajab ületunnitöö erisuste reguleerimiseks pigem PPVS §-ga 77 sarnast kataloogi, millega kehtestatakse ületunnitöö erijuhtumid, kus vaidlust ületunnitöö vajalikkuse üle (läbirääkimisi) ei saa olla.

<sup>29</sup> Pääste TS § 20<sup>1</sup>: „Päästeasutus võib päästeteenistujalt nõuda ilma tema nõusolekuta teenistusülesande täitmist väljaspool tööaega, sealhulgas puhkepäeval ja riigipühäl, kui teenistusülesanne tuleneb erakorralisest asjaolust ja see tuleb täita viivitamata“.

Ületunnitöö tegemist ei tohi nõuda päästeteenistujalt, kes on rase või kellel on õigus saada rasedus- ja sünnituspuhkust. Päästeasutus hüvitab ületunnitöö, makstes päästeteenistujale 1,5-kordset põhipalka või võimaldades päästeteenistuja taotlusel talle täiendavat vaba aega ületunnitööga võrdses ulatuses. Tegemist on ATS regulatsiooni sõnaselge dubleerimisega, kuid hõlmab lisaks päästeametnikele, kellele kohaldub ATS, ka päästetöötajaid. On igati mõistlik, et päästeametnikega kõrvuti töötavatele päästetöötajatele kohaldatakse sarnast regulatsiooni (päästetöötajale kehtiv TLS sätestab ületunnitöö ATS-ist erinevalt), kuid seda on võimalik saavutada viitega ATS regulatsiooni kohaldamisele, mis muudaks lihtsamaks ka võimalikud tulevased arvestusalased muudatused avalikus teenistuses. Ületunnitöö ajalises mahus erisusi ei ole.

**PPVS § 77** lõikega 1 on sätestatud olukordade loetelu, mille puhul politseiametnik on kohustatud juhi korraldusel ületunnitööd tegema:

- 1) riigi julgeoleku tagamiseks;
- 2) riigikaitse vajadusel;
- 3) inimelu päästmiseks, päästetööde teostamiseks ja inimeste otsinguks;
- 4) loodusõnnetuse, tulekahju, avarii või katastroofi ennetamiseks või selle tagajärgede kõrvaldamiseks;
- 5) edasilükkamatu teenistusülesande täitmiseks, mida selle iseärasuste tõttu ei ole võimalik katkestada või lõpetada;
- 6) massilise korratuse ärahoidmiseks ja lõpetamiseks;
- 7) muudel seaduses sätestatud juhtudel.

Lõikega 2 on kehtestatud piirang, et politseiametnikku ei ole lubatud rakendada ületunnitööle üle 8 tunni päevas ning vahetuse kestus koos ületunnitööga ei tohi reeglina ületada 13 tundi, välja arvatud juhtudel, kui politseiametnik on kaasatud riigi julgeoleku tagamisse või kui see on kokku lepitud kollektiivlepinguga (kollektiivlepingute seaduse kohaselt ei saa ametnikud olla kollektiivlepingu pooleks). Ületunnitöö piirnorm kalendriaastas on 300 tundi, mille hulka ei loeta asutuse juhi korraldusel tehtavat PPVS § 77 lg-ga 1 loetletud juhtudel tehtavat ületunnitööd. Põhimõtteliselt on politseiametnike lubatud ületunnitöö maht seadusega konkreetselt piiritlemata.

Kokkuleppel ületunnitöö osas kohaldatakse ATS regulatsiooni.

Ka ületunnitöö tasu osas eriregulatsioon PPVS-is puudub (st kohaldub ATS regulatsioon: 1,5 põhipalka või ametniku taotluse korral hüvitamine vaba ajaga. Põhipalga mõiste PPVS-is puudub. Ületunnitöö tasu maksmisel võetakse praktikas aluseks politseiametniku astmepalk koos teenistusastme tasu ja püsiva lisatasuga, mis oma olemuselt võiks vastata ATS põhipalgale.).

**JAS § 16** järgi juhul, kui julgeolekuasutuse ametniku põhipalka on suurendatud julgeolekualaste ülesannete täitmise eest 10-50% ja sellisel juhul ei maksta lisatasu ületunnitöö ega töötamise eest ööajal ja riigipühil;

**KVTS § 104** sätestab juhud, millal, ATS ületunnitöö regulatsioon tegevväelasele ei kehti. Nendeks on:

- 1) päästesündmuse lahendamisel või eriolukorra töödel osalemise ajal;
- 2) erakorralise seisukorra ajal;
- 3) hädaolukorra seaduses sätestatud ülesande täitmise ajal;
- 4) kelle struktuuriüksuse ülem on määranud rahuaja ametikoha asukohas valvama asutuse vara ja tagama sisekorrast kinnipidamist;
- 5) sõjaväelisel väljaõppel osalemise ajal;
- 6) rahvusvahelises sõjalises koostöös vastuvõtva riigi toetuse osutamise ajal.

Nimetatud juhtudel antakse tegevväelasele iga 24 tunni kohta vähemalt kuus tundi puhkeaega, millest neli tundi puhkeaega peab olema katkematu. See puhkeaeg arvestatakse üldise tööaja hulka. Punktis 6 nimetatud juhul ei tohi tegevväelase tööaeg koos lisatööga kesta järjest üle 24 tunni. Lisatöö piirnorm

ühe tegevvälase kohta on 300 tundi kalendriaastas ja see ei sisalda tööd punktides 1–5 nimetatud juhtudel.

Ülal nimetatud juhtudel hüvitatakse tegevvälasele tehtud töö vaba aja andmisega või rahas, arvestades täidetud ülesande keerukust ja ülesande täitmiseks kulunud aega. Hüvitamise ulatuse ja korra kehtestab Kaitseväge juhataja

Muudel juhtudel kehtib ATS regulatsioon.

Erandit ei kohaldata tegevvälasele, kes on rase või kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele.

**VangS** §-ga 139 on sätestatud kohustuslikud ületunnitöö juhtumid, milleks on:

- 1) massiliste korratuste, samuti loodusõnnetuse, tulekahju, epideemia, õnnetusjuhtumi, avarii ja katastroofi või muu erakorralise sündmuse ärahoidmiseks vanglas, sellise sündmuse tagajärgede kõrvaldamiseks;
- 2) teenistusülesannete täitmisel, mida ei ole võimalik lõpetada kehtestatud tööajanormi piires või edasilükkamatu või ettenägematu teenistusülesande täitmisel, kui töö lõpetamine või katkestamine on vastuolus vanglaametniku teenistusülesannetega;
- 3) vahetust ülevõtva vanglaametniku ilmumata jäämise korral, kui teenistuses ei tohi olla vaheaega; nendel juhtudel on vangla direktor kohustatud viivitamata võtma tarvitusele abinõud, et asendada vahetust hoidev vanglaametnik teise vanglaametnikuga.

Vanglateenistus maksab ületunnitöö eest lisatasu vanglaametniku tunnipalga poolteisekordses ulatuses või kompenseerib ületunnitöö vaba aja andmisega, mis on sisult sama ATS regulatsiooniga, kuid erinevalt ATS-ist jätab diskretsiooniõiguse tasustamise liigi valikul asutusele. Samuti kasutab ületunnitöö tasustamisel põhipalga asemel „tunnipalga“ mõistet. Tunnipalga definitsiooni VangS ei anna. Niisiis jääb selgusetuks, milliste palgakomponentide alusel tunnitasu arvestatakse. Vanglateenistujate ületunnitöö arvestamisel teiste palgakomponentide arvestamine ei ole põhjendatud ja jätab teised avalikus teenistuses olevad teenistujad võrreldes vanglaametnikuga halvemas olukorda. Ilmselt on siin võimalik ühtlustamine saavutada ka regulatsiooni muutmata, kuid kuna VTK eesmärk on m.h õigusaktide korrastamine ja õigusloome mahu vähendamine, tuleks ATS regulatsiooni sisuliselt kordavad sätted m.h edasiste vaidluste ärahoidmiseks (õiguskindluse saavutamiseks) tunnistada kehtetuks.

Piirid ületunnitööle seatakse VangS §-ga 137 sätestatud töö- ja puhkeajaregulatsiooniga: „Tööaja summeeritud arvestuse korral võib rakendada täistööajaga ettenähtud tööaja kestusest erinevat tööpäeva või -vahetuse kestust, mis ei või ületada 12 tundi.“

#### ETTEPANEK:

- **Jätta kehtiv ületunnitöö ATS-i dubleeriv regulatsioon PäästeTS-ist välja ning päästetöötajatele päästeametnikuga sarnase ületunnitöö regulatsiooni kehtestamiseks viia PäästeTS-i viide ATS ületunnitöö regulatsiooni kohaldamisele ka töötajatele.**
- **Kaaluda PäästeTS ületunnitöö regulatsiooni ühtlustamist PPVS-iga, sh kaaluda PäästeTS-i täiendamist kataloogiga, mis piiritleb täpsemalt erakorralise ületunnitöö juhtumid.**
- **Piiritleda PPVS-is kohustusliku ületunnitöö maht.**
- **Jätta PPVS-ist välja võimalus otsustada vahetuse kestuse piirangu kohaldamata jätmine kollektiivlepinguga (isikuvabaduste piirangud peavad olema kehtestatud seaduse tasandil);**
- **Jätta VangS-ist välja ületunnitöö tasustamise regulatsioon.**
- **Muuta avaliku teenistuse seadust selliselt, et ametnike ületunnitöö hüvitamisel oleks analoogselt töötajate ületunnitöö hüvitamisega esimene eelistus täiendav vaba aeg ja alles mõlemapoolsel nõudmisel lisatasu (ettepanek esitatud JUM-ile koos ATS rakenduspraktika analüüsiga).**



## MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuste sihtrühmaks on päästeteenistujad, politseiametnikud ja vanglaametnikud, samuti PÄA, PPA ja vanglate personalitöötajad ning RTK. Muudatuste eesmärgiks on võrdne kohtlemine, õigusselgus, õigusloome vähendamine, arvestuse lihtsustamine. PäästeTS-ist ATS regulatsiooni dubleeriva sätte väljajätmisel väheneb õigusloome maht, samuti väheneb risk sama sätet erinevalt tõlgendades ebavõrdseks kohtlemiseks. PäästeTS-is konkreetse juhtumipõhise erakorralise ületunnitöö regulatsioon muudab päästeteenistujate regulatsiooni kohaldamise etteennustatavaks, suurendades päästeteenistujate õiguskindlust. PPVS-ist tehtavate muudatuste (ületunnitöö mahu piiritlemine juhtudel, mil politseiametnik on kohustatud ületunnitööd tegema ja isikute põhiõiguse (õigus eraelule) riive kehtestamise kaotamine kollektiivlepingu tasandil) loob täiendavat õiguskindlust ja pühendumust politseiametnike seas. VangS muutmine annab õiguskindluse vanglaametnikele selles osas, kas nende ületunnid hüvitatakse rahas või vaba ajaga, samuti selles osas, kuidas (milliste komponentide alusel) ületunnitasu arvestatakse. ATS ületunnitöö hüvitamise regulatsiooni muutmine sarnaseks TLS regulatsiooniga vähendab bürokraatiat ja arvestusele kuluvat aega ning rahalist ressursi. Samuti seab ametnikud töötajatega tasustamise osas võrdsele positsioonile. Hüvitades ületunnitöö vaba ajaga peab ületundide ajal tehtud töö eest maksma ühekordset tasu ning võimaldama töötajale lisaks ka tasustatud vaba aja ületunnitööga võrdses ulatuses. Ületunnitöö hüvitamine ametnikule on võrreldes ületunnitöö hüvitamisega töötajale ebasoodsam, mis on vastuolus võrdse kohtlemise printsiibiga. Puhkeaeg on vajalik töövõime säilitamiseks ja tööjõu taastootmiseks. Kui ametnik on füüsiliselt ja vaimselt kurnatud, vajab ta puhkeaega, vastasel juhul langeb ta tööstressi, mis süvenedes viib ametniku tervise halvenemisele ning läbipõlemiseni. Stressist põhjustatud töövõime langus toob kaasa asutuse efektiivsuse languse. Riigile toob see lisaks lisandväärtuse kasvutempo aeglustumisele kaasa täiendavad kulud tervishoiu- ja sotsiaalkindlustussüsteemile. Muudatuse ebasoovitavaks mõjuks võib olla ületunnitöö kulu suurenemine asutusele kuni neljandiku võrra, juhul, kui ametnikule, kes kasutab täiendavat puhkeaega, tuleb leida asendaja. Kui lisa puhkeaja saab katta ilma asendajat määramata, väheneb muudatuse mõjul ületunnitöö hind asutusele kuni neljandiku võrra. 2016. aastal maksti ületundide eest kokku 3673882,- eurot (s.o keskmiselt 196,- ametniku kohta.).

### **8.1.6 Valveaeg**

Valveaeg on ATS § 38 järgi aeg, mil ametnik peab tulenevalt teenistushuvist olema ametiasutusele kättesaadav teenistusülesannete täitmiseks väljaspool tööaega. Valveaja kohustus peab sisalduma ametniku ametijuhendis. Kui valveaja kohustus ei sisaldu ametniku ametijuhendis, siis võib valveaega kohaldada ametniku kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis antud nõusolekul.

See osa valveajast, kui ametnik täidab teenistusülesandeid, loetakse tööajaks.

Valveaja eest tuleb ametnikule maksta lisatasu, mis peab moodustama vähemalt 1/10 tema põhipalgast, või hüvitada see tema taotlusel täiendava vaba ajaga, mis peab moodustama vähemalt 1/4 valveaja kestusest. Täiendav vaba aeg antakse sel juhul tööaja arvelt (normtööaeg selle võrra konkreetset arvestusperioodil väheneb, põhipalk aga täiendava vaba aja eest mitte).

Valveaja kohaldamisel tuleb arvestada ametniku pereeluliste vajadustega<sup>30</sup> ning tema õigusega igapäevasele ja –nädalasele puhkeajale. Oluline on arvestada, et valveaeg ei ole ei tööaeg ega puhkeaeg<sup>31</sup> ning ka valveaja rakendamisel peavad olema tagatud puhkeaja nõuded. Valveaja eristamine tööajast ja puhkeajast tuleneb ATS § 38 lõikest 4 ja lõikest 6. Sellega on oluliselt piiratud aega, mil ametnikule võib valveaja kohustust panna. Need piirid on seatud tööajaga (täistööaja korral 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul, vt ATS § 35 lg 2) ja puhkeajaga (reeglina vähemalt 11 järjestikust tundi 24-tunnise ajavahemiku jooksul ning 48 järjestikust tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul, vt ATS § 41 lõikest 1 ja 2). Samuti tuleb arvestada ametniku tööpäevasisese

<sup>30</sup> ATS § 38 lg 5: „Ametiasutus peab arvestama olulisi asjaolusid, mis võiksid takistada valveaja kohaldamist, sealhulgas asjaolu, et ametnik on rase või kasvatab alla kolmeaastast või puudega alaealist last.“

<sup>31</sup> Vt <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:05:04:32003L0088:ET:PDF>.

vaheajaga (ATS § 37 lg 2). Sellega on võimalused valveaja kehtestamiseks oluliselt piiratud, kuna 24-st tunnist 8 moodustab reeglina tööaeg ning 11 puhkeaeg ning tööpäevasisene vaheaeg on reeglina vähemalt 30 minutit. See jätab võimaluse panna tavarütmis töötavale ametnikule valveaja kohustust vaid 4,5 tunniks ööpäevas. Nädalavahetusesti on valveaja kehtestamine veelgi keerulisem, kuna iganädalast puhkeajaga peab ametnikul olema vähemalt 48 järjestikust tundi. Sellest on erisused summeeritud tööaja arvestuse alusel töötavatel ametnikel.

**PäästeTS** § 20 sätestab päästeteenistuja valveaja ja erakorralise valveaja. Mõlemad mõisted lähtuvad ATS kohustusliku valveaja mõistest erinedes üksteisest vaid selle poolest, kas valveaja kohustus on ametijuhendis kirjas või mitte. Ametijuhendis sisalduva kohustusliku valveaja korral arvestatakse seda ametniku põhipalga määramisel (põhipalga sees) ning eraldi lisatasu valveaja eest ei maksta, samuti ei hüvitata valveaega täiendava vaba ajaga. PäästeTS § 20 lõike 6 kohaselt võib päästeteenistuja valveaeg kesta kuni 128 tundi kuus ning loetakse osaks puhkeajast. PäästeTS § 4 ja 5 kohaselt peab päästeteenistuja olema valveajal päästeasutusele kättesaadav teenistusülesannete täitmiseks. Seega on oluliselt piiratud päästeteenistuja võimalused kasutada oma puhkeajaga (ning mille eest ei pruugita ka tasu maksta) endale ja perele oluliste tegevuste jaoks.

Erakorralise valveaja kohaldamisel (ei sisaldu ametijuhendis, kuid on samuti kohustuslik) masktakse päästeteenistujale sarnaselt ATS-is sätestatule lisatasu mis peab moodustama vähemalt 1/10 põhipalgast, või hüvitatakse see talle vaba ajaga, mis peab moodustama vähemalt 1/4 erakorralisest valveajast. Otsustusõigus, millist hüvitamise viisi kasutada, on erinevalt ATS regulatsioonist jäetud päästeasutusele.

Lisaks on PäästeTS kohaselt (erinevalt ATS ja TLS regulatsioonist) päästeteenistuja valveaeg osa päästeteenistuja puhkeajast. Kuna § 20 lg 7 sätestab, et päästeteenistuja valveajale ATS § 38 ja TLS § 48 ei kohaldu, jääb selgusetuks, kas ka seda aega valveajast, mil päästeteenistuja täidab teenistusülesandeid, loetakse tööajaks või mitte. Praktikas loetakse aeg, mil päästeteenistuja täidab valveajal teenistusülesandeid, siiski tööajaks.

Samuti jääb selgusetuks päästeteenistujale vabatahtliku valveaja kohaldamise välistus PäästeTS-is.

**PPVS** § 78 järgi on politseiametniku valveaeg aeg, millal politseiametnik peab olema teenistusülesannete täitmiseks kättesaadav kokkulepitud kohas või viibima laeval edasilükkamatute teenistusülesannete täitmiseks oma puhkeajal. Tegemist on olulise piiranguga võrreldes üldise avaliku teenistuse õigusega, sest tööandja määrab sisuliselt politseiametniku võimaliku asukoha valveajal, mis on võetud ametniku seadusega ettenähtud puhkeaja arvelt.

Politseiametniku valveaja kestus on kuni 150 tundi kuus, laeval teenival politseiametnikul ning õhusõiduki meeskonnaliikmel ja lennutehnilisel koosseisul kuni 200 tundi kuus (normtööaeg on 168 tundi kuus). PPVS § 78 lõikega 3 sätestatakse sõnaselgelt, et valveaega ei arvata tööaja hulka, kuigi valveajal realselt tööle asumisel on tegemist tööajaga. Samas ei arvestata PPVS kohaselt analoogselt ATS-i ja TLS-iga valveaega ka puhkeaja hulka, v.a valveaeg laeval töötavatele politseiametnikele, mis loetakse puhkeaja hulka.

PPVS järgi makstakse politseiametnikule valveaja eest lisatasu, mis on vähemalt 10 protsenti politseiametniku tunnipalga määrast. PPVS-s puudub tunnipalgamäära legaaldefiniitsioon.

Valveajal tööülesannete täitmisele asumise tasustamine ja valveaja arvestamise alused lepatakse PPVS järgi kokku kollektiivlepingus. (Vastavalt KTTLS-ile ametnikega kollektiivlepinguid sõlmida ei saa). Tegemist on isiku põhivabaduse riive kompensatsioonimehhanismiga, mis tuleks sätestada seaduse tasandil. Valveajal tööülesannete täitmisele asumise tasustamine on ATS-is piisavalt reguleeritud. Selle juurde võiks ka politseiametniku valveajal töötamise korral jääda. Politseiametnikel on õigus olla koheldud vähemalt võrdselt üldise avaliku teenistuse ametnikega, sh arvestada valveajal töötamist reaalse tööajana ja saada valveajal töötamise eest juhul, kui tegemist on riigipüha, ööaja või ületunnitööga, sellele vastavalt tasustatud.

**KVTS** § 104 sätestab juhud, millal, ATS valveaja piirang tegevvälasele ei kehti (vt täpsemalt eelmisest alapunktist). Muudel juhtudel kehtib ATS regulatsioon.

**VangS** § 141 järgi on valveaeg aeg, mil vanglaametnik peab olema kokkulepitud kohas kättesaadav. Praktikas tähendab kokkulepitud koht raadiust vanglast, mis võimaldab kokkulepitud ajaga vanglasse kohale jõuda, kui tegemist on ülesandega, mille täitmiseks peab realselt tegema vanglas toiminguid (nt läbirääkija või erakorralise olukorra lahendaja) ettenägematute või edasilükkamatute teenistusülesannete täitmiseks. Niisiis ei ole oluline koht vaid valmidus vajadusel teenistusülesandeid täima asuda. Selle eesmärgi katab ära ka ATS § 38 regulatsioon („...ametiasutusele kättesaadav teenistusülesannete täitmiseks...“).

Valveaja kohaldamisel lähtutakse avaliku teenistuse seaduse §-st 38 käesolevas paragrahvis sätestatud erisustega.

Vanglaametnikule kohaldatava valveaja kestus ei või ületada 250 tundi kuus, mis on oluliselt rohkem, kui päästeteenistujatel ja politseiametnikel. Analoogselt ATS-is sätestatud sätestab ka VangS, et valveaega ei arvata tööaja hulka, (v.a juhul, kui ametnik ei täida teenistusülesandeid), aga mitte ka vaba aja hulka.

Erisus ATS-ist on valveaja tasustamises. Valveaja eest võib VangS § 141 järgi valveaja eest maksta lisatasu kuni 10 protsenti ametniku madalaimast palgamäärast või ametipalgast (väiksem suurusjärg, kui ATS põhipalk). Lisatasu maksmise korra ja juhud kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Selline regulatsioon seab vanglaametnikud võrreldes teiste teenistujatega põhjendamatult halvemasse olukorda, andes ministrile õiguse otsustada mitte ainult lisatasu suuruse üle, vaid ka selle üle, kas valveaja eest lisatasu maksta. Kusjuures seaduses on kehtestatud võimaliku lisatasu ülempiir, mitte alampiir, nagu teistes eriteenistusi reguleerivates seadustes. Kuna tegemist on isiku põhivabaduste riivega (õigus eraelule- kasutada oma vaba aega oma soovi kohaselt), ei saa kindlasti nõustuda olukorraga, kus seaduse tasandil antakse võimalus sellist riivet mitte kompenseerida. Samuti ei tohiks põhiõiguste riive kompenseerimisel mööda vaadata võrse kohtlemise printsiibist. Antud juhul on aga vanglaametnikele maksta võiva valveajatasu ülempiir madalam, kui tavaametnikule makstava tasu alumine piir.

**ProkS** § 22<sup>2</sup> järgi on prokuröri valveaeg aeg, millal prokurör peab töövälisel ajal olema kättesaadav ettenägematute või edasilükkamatute teenistusülesannete täitmiseks. Prokuröri valveaeg on osa puhkeajast.

Valveaja kestus ei tohi ilma prokuröri nõusolekuta ületada 250 tundi kuus, mis on tunduvalt rohkem kui teistel ametnikel (v.a vanglateenistujad). Praktikas kasutatakse valveaega kõige rohkem just puhkuste perioodil.

See osa valveajast, kui prokurör täidab teenistusülesandeid, loetakse tööajaks. Sellisel juhul ei kohaldata kehtiva ProkS kohaselt prokuröri suhtes töölepingu seaduse §-des 51 ja 52 sätestatud nõuet puhkeaja järjestikkuse kohta. Kuna prokurör on ametnik ja ametnike valveajale kohaldub ATS regulatsioon, kohaldub ATS valveaja regulatsioon ka prokurörile. Tegemist on vananenud sättega ajast, mil ka ülejäänud ametnikele kohaldati TLS-i, kui ATS-is või eriseadustes ei olnud sätestatud teisti. Küsimus tekib aga sätte eesmärgist ja sellele analoogia kohaldamise võimalikkuses (e. kas ka ATS analoogne regulatsioon ei kuulu prokuröride valveaja puhul kohaldamisele.)

Lisaks on prokuratuuriseaduses säte, mille kohaselt prokurörile valveaja rakendamisel ei kohaldata prokuröri suhtes töölepingu seaduse §-s 48 sätestatud. Ka siin on tegemist vananenud sättega, mis vajab muutmist või kehtetuks tunnistamist.

Prokurörile makstakse valveaja eest lisatasu kuni kümme protsenti prokuröri ametipalgast. Lisatasu maksmise korra ja juhud kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega (vt VangS analoogne regulatsiooni kommentaare).

**ETTEPANEK:**

- **Jätta PäästeTS-ist, PPVS-ist** (v.a laeval töötavad politseiametnikud), **VangS-ist ja ProkS-ist välja valveaja regulatsioon ja minna üle ATS valemaja regulatsioonile. Erisusena ATS-ist jätta PäästeTS-i, PPVS-i ja VangS-i lubatud valveaja piirmäär** (igas eriteenistusi reguleerivas seaduses vastavalt vajadusele või üks ühine piirmäär- vajab täiendavat analüüsi eelnõu koostamisel arvestades, kui palju tegelikkuses valveaega kohaldatakse.) **ning valveaja arvestamise vaba aja hulka juhul, kui isik saab realselt oma vaba aega kasutada** (st ei pea viibima kindaksmääratud kohas nagu nt politseiametnikud, kes veedavad oma valveaja laeval).
- **PäästeTS-i viia viide ATS regulatsiooni kohaldamisele ka päästetöötajatele.**

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuste sihtrühmaks on päästeteenistujad, politsei- ja vanglaametnikud, prokurörid ning PPA, PÄA, vanglate ja prokuratuuri personalitöötajad.

PäästeTS-st ja PPVS-ist valveaja regulatsiooni välja jätmine võimaldab päästeteenistujaid ja vanglateenistujaid kohelda võrdväärselt teiste teenistujatega ning põhiõiguste riive õiglase kompenseerimise (sh maksta lisatasu valveaja eest vastavalt realselt kohaldatavale valveaja kestusele, vanglaametnikule aga kindluse, et ta valveaja eest üldse tasu saab ning et see tasu on võrdne teiste teenistujatega (asutusesisese ja asutuste vahelise õiglustunde suurendamine)); annab võimaluse päästeteenistujal ise valida, kas valveaega kompenseeritakse lisatasuga või täiendava vaba ajaga; lugeda aega, mil päästeteenistuja valveajal peab tööle asuma, tööajaks; annab võimaluse kohaldada päästeteenistujatele ka vabatahtlikku valveaega; võimaldab politsei- ja vanglaametnikul valida koht oma vaba aja veetmiseks ka valveajal (kui ametnik oma vaba aja veetmise kohta valida ei saa, ei tuleks valveaega lugeda ka vaba aja hulka), mis omakorda suurendab teenistujate pühendumust ja tööga rahulolu.

Muudatus võib kaasa tuua ümberkorraldused personalitöötajate töös seoses töö ja puhkeaja arvestamise muutmisega.

## 8.2 Puhkus

Vastavalt avaliku teenistuse seaduse §-le 43 kohaldatakse ametnikule puhkuse osas TLS regulatsiooni, arvestades ATS-is sätestatud erisusi. ATS-is on reguleeritud ametniku puhkuse pikkus, puhkuse andmise otsustamise õigus ja puhkusetasuga maksmise viivitamise tagajärjed. Ametniku puhkuse pikkuseks on erinevalt TLS-is sätestatule 35 kalendripäeva. Puhkuse andmise otsustab ametikohale nimetamise õigust omav isik või tema volitatud isik. Puhkusetasu maksmisega viivitamisel maksab ametiasutus viivist iga viivitatud päeva eest vastavalt võlaõigusseaduse §-le 113.

Nendest põhimõtetest lähtuvad ka kõik eriteenistused. Mõneti on eriteenistusi reguleerivates seadustes korratud ATS sätteid (PäästeTS § 20<sup>2</sup> lõiked 1 ja 2, KVTS § 106 lõiked 1 ja 2, § 109; ProkS § 22<sup>1</sup> lõiked 1 ja 2; PPVS § 81 lõiked 1 ja 2).

Erisused on lisapuhkuse võimaldamises, puhkusearvestuses (üleviimisel teisele ameti- või töökohale) ja puhkuse katkestamise või edasilükkamise õiguses (erisus TLS-ist).

### 8.2.1 Puhkuse andmise piirangud

**TLS** § 68 ja § 69 reguleerivad puhkuse andmise korra, mille üheks osaks on tingimus, et põhipuhkust antakse osadena üksnes poolte kokkuleppel, kusjuures vähemalt 14 kalendripäeva puhkust peab töötaja kasutama järjest. Sätte eesmärk on töötaja puhkamine võimalikult pikalt järjest. Puhkus on ametnikule vajalik töövõime säilitamiseks ja tööjõu taastootmiseks. Kui ametnik on füüsiliselt ja vaimselt kurnatud toob see kaasa ka asutuse lisandväärtuse kasvutempo aeglustumise ja täiendavad kulud tervishoiu- ja sotsiaalkindlustussüsteemile.

**ProkS** § 22<sup>1</sup> lg 5 järgi võib riigi peaprokurör või juhtivprokurör töö korraldamise huvidest lähtudes seada piiranguid korraga väljavõetava puhkuse pikkusele ja puhkuse ajale. Ühe katkestamatu puhkuseosa kestus peab sellisel juhul olema vähemalt 14 kalendripäeva, prokuröri nõudmisel 21 kalendripäeva. Teiste puhkuseosade kestus võib olla lühem. TLS järgi saab puhkust anda osadena üksnes kokkuleppel. Arvestades aga, et TLS § 69 lg 5 kohaselt võib puhkuse katkestada või edasi lükata ettenägematu olulise töökorralduse hädavajaduse tõttu, eelkõige kahju tekkimise ärahoidmiseks, ning seda, et põhipuhkuse aja määrab tööandja, arvestades töötajate soove, mis on mõistlikult ühildatavad tööandja ettevõtte huvidega (TLS § 69), ei ole erisäte ProkS-is vajalik.

**VäTS** § 71 lg 1 seab lisapiirangu, mille kohaselt ei või põhi- ja lisapuhkuse pikkus välisesinduses töötamise ajal ületada 60 päeva lähetusaastas. Arvestades, et välisteenistujale ei ole lisapuhkust ette nähtud ning eelmise aasta puhkamata (aegumata) puhkus saab olla maksimaalselt 35 kalendripäeva, saab teenistuja maksimaalselt puhata 70 päeva kalendriaastas. Seda siis, kui eelmisel aastal ei ole ametnik üldse puhkust välja võtnud. Puhkuste järjepideva planeerimisega on ka see välditav. TLS järgi määrab põhipuhkuse aja tööandja, arvestades töötajate soove, mis on mõistlikult ühildatavad tööandja ettevõtte huvidega (TLS § 69). Seetõttu ei ole erisäte VäTS-is vajalik.

#### ETTEPANEK:

- **Puhkuse andmise piirangud ProkS-ist ja VätS-ist välja jätta.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on välisteenistujad ja prokurörid. Muudatuse eesmärgiks võrdne kohtlemine ning õigusloome korrastamine. Mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus ja mõjutatud sihtrühma suurus on väikesed. Ebasoovitavad mõjud puuduvad.

## 8.2.2 Puhkuse katkestamine või edasi lükkamine tööandja poolt

### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**TLS** § 69 lõike 5 järgi on tööandjal õigus puhkus katkestada või edasi lükata ettenägematu olulise töökorralduse hädavajaduse tõttu, eelkõige kahju tekkimise ärahoidmiseks. Tööandja hüvitab töötajale puhkuse katkestamisest või edasilükkamisest tekkinud kulud. Kui puhkus katkestati või lükati edasi, on tööandja kohustatud andma töötajale kasutamata jäänud puhkuseosa vahetult puhkuse kasutamist katkestava või edasilükkava asjaolu ära langemisel või poolte kokkuleppel muul ajal.

**PäästeTS** § 20<sup>2</sup> järgi võib päästeteenistuja puhkuse ilma tema nõusolekuta katkestada, kui ta kutsutakse teenistusse tagasi hädaolukorra, eriolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamise tõttu. Päästeasutustes on puhkuse katkestamise eriregulatsioon vajalik asutuse ülesannete spetsiifika tõttu ja annab teenistujale täiendava õiguskindluse.

Erisusena teistest eriteenistustest kuid sarnaselt ATS-ile ei ole PäästeTS-is täpsustatud isikut, kes võib teenistuja puhkuselt tagasi kutsuda. TLS annab selle volituse tööandjale e asutusele. PPA põhimääruses on päästeteenistuja puhkuse katkestamise või edasilükkamise õigus antud Päästeskuse juhile. PPA põhimääruse on kehtestanud minister. Päästeteenistuja tööandjaks on aga Päästeamet või Häirekeskus. Seega annab TLS volituse puhkuse katkestamise üle otsustava isiku määramaiseks üldvolitusega peadirektorile, mitte ministrile. Häirekeskuse põhimääruses puhkuse katkestamise ja edasilükkamise volitust kellelegi antud ei ole.

**PPVS** § 82 järgi võib politseiametniku puhkuse, välja arvatud rasedus- ja sünnituspuhkuse, lapsehoolduspuhkuse ja lapsendaja puhkuse katkestada või edasi lükata ilma tema nõusolekuta, kui politseiametniku puhkus katkestatakse ja ta kutsutakse teenistusse tagasi või lükatakse tema puhkus edasi PPVS § 77 lõike 1 punktides 1, 2 ja 6 nimetatud juhtudel. Need juhud on riigi julgeoleku tagamiseks, riigikaitse vajadusel ja massilise korratuse ärahoidmiseks ja lõpetamiseks. Eriregulatsioon on vajalik asutuse ülesannete spetsiifika tõttu ja annab politseiametnikele täiendava õiguskindluse.

Politseiametniku puhkuse katkestamise või edasilükkamise õigus on PPVS §-ga 82 antud politseiametniku puhkusele lubanud asutuse juhile.<sup>32</sup> PPA põhimääruses on politseiametniku puhkuse katkestamise õigus antud peadirektori asetäitjale ja prefektile, vastavalt alluvussuhtele. PPA põhimäärus on kehtestatud ministri määrusega. Põhimääruses antud volitus ei ole PPVS regulatsiooniga kooskõlas. On mõistlik, et puhkuse katkestamise otsustab sama isik, kes ametniku puhkusele lubab, kuna tema teab kõige paremini töökorralduse vajadusi. Seega tuleks volitusnorm PPVS-ist välja jätta ja minna üle ATS (TLS) regulatsioonile (st volitamise õigus oleks peadirektoril.)

Erinevalt teistest eriteenistustest on PPVS-is reguleeritud erandina TLS-ist ka puhkuse katkestamise või edasilükkamise tõttu kasutamata jäänud puhkuseosa andmine. See antakse samal kalendriaastal või kokkuleppel juhiga:

- 1) liidetakse järgmise kalendriaasta puhkusega või
- 2) antakse järgmise kalendriaasta kestel mõnel muul ajal.

TLS-i kohaselt tuleb kasutamata puhkuseosa anda vahetult peale puhkuse kasutamist katkestava või edasilükkava asjaolu ära langemist või poolte kokkuleppel muul ajal. PPA-s ei ole eriregulatsiooni praktikas kasutanud, mis annab aluse arvata, et eriregulatsioon ei ole vajalik.

**VangS** § 140 järgi võib vanglaametniku ilma tema nõusolekuta kutsuda puhkuselt tagasi VangS § 139 lõike 1 punktis 1 sätestatud juhtul. Need juhud on massiliste korratuste, samuti loodusõnnetuse.

<sup>32</sup> ATS § 85 lg 2 järgi võib ametiasutuse juht või tema volitatud ametikohale nimetamise õigust omav isik volitada omakorda puhkuse andmise volitada veelgi allapoole (ei pea ilmingimata asutuse juht olema see, kes puhkusele lubab).

tulekahju, epideemia, õnnetusjuhtumi, avarii ja katastroofi või muu erakorralise sündmuse ärahoidmiseks vanglas, sellise sündmuse tagajärgede kõrvaldamiseks.

Puhkuse katkestab vangla direktor.

Lisaks sellele on VangS-is sätestatud, et vanglaametniku puhkuse võib katkestada ja ta puhkuselt tagasi kutsuda vanglaametniku nõusolekul, kuid mitte rohkem, kui kahel korral puhkuse vältel. Puhkuse katkestamist ametniku nõusolekul ei ole üheski teises seaduses reguleeritud. Kuna tegemist on kahepoolse kokkuleppega ei ole tegemist olukorraga, kus kumbki osapool vajaks teise poole omavoli eest kaitset. Tegemist on sisemise töökorraldusega, mida ei ole vaja seaduse tasandil reguleerida.

**KVTS § 108 järgi** võib tegevväelast puhkusele mitte lubada või tema puhkus katkestada ja kutsuda ta teenistusülesannete täitmisele ettenägematu olulise teenistusliku hädavajaduse tõttu. Tegemist on TLS regulatsiooni kordamisega veidi teises sõnastuses.

Tegevväelase puhuse edasilükkamise või katkestamise õigus on Kaitseväe juhatajal. Kaitseväe juhatajat võib puhkusele mitte lubada või tema puhkuse katkestada ja kutsuda ta teenistusülesannete täitmisele valdkonna eest vastutav minister.

Puhkusele lubamata jätmise või puhkuse katkestamise tõttu kasutamata jäänud puhkuse osa antakse vahetult puhkuse kasutamist takistava asjaolu ära langemisel või poolte kokkuleppel muul ajal. Tegemist on TLS sätte dubleerimisega, mistõttu teeme ettepaneku sätte seadusest välja jätta.

Puhkusele lubamisest ei või keelduda ja puhkust katkestada, kui tegevväelane on lubatud rasedus- ja sünnituspuhkusele, isa-, lapsendaja-, lapsehooldus- või õppepuhkusele või käesoleva seaduse § 107 alusel antud erakorralisele puhkusele.

**VäTS § 71 lg 3 järgi** võib teenistuja puhkuse katkestada teenistuse huvides. TLS § 69 lg 5 järgi on tööandjal õigus puhkus katkestada või edasi lükata ettenägematu olulise töökorralduse hädavajaduse tõttu, eelkõige kahju tekkimise ärahoidmiseks. VäM-i poolt kirjeldatud juhtumid, kus sätet on kohaldatud (Nice terrorirünnak, kus Eesti kodanikele tuli osutada konsulaarabi või Gruusia ja Ukraina sõda, kus vastavate riikidega tegelevate diplomaatide ja neis riikides asuvates saatkondades ametis olevate diplomaatide kohalolek on hädavajalik) on kaetud TLS § 69 lg 5 regulatsiooniga. Seega ei ole sätte dubleerimine ega laiendamine vajalik.

Puhkuse katkestab Välisministeeriumi kantsler struktuuriüksuse juhi, diplomaadi vahetu ülemuse või lähetajaministeeriumi kantsleri ettepanekul. Ülalnimetatud juhtumite korral oskab iga konkreetse isiku kohalolu vajalikkuse üle kõige paremini otsustada tema vahetu juht – kas selles situatsioonis on teda hädasti vaja või saab tema asemel kasutada mõnd tööl olevat inimest. Mistõttu on ka täpsustus õigustatud. Kaaluda võiks seaduse täiendamist sättega, mille kohaselt saab kantsler puhkuse katkestamise õiguse edasi volitada.

VäTS § 71 täpsustab teenistuja puhkuse katkestamisega seotud otsesete kulude hüvitamise kohustust. TLS § 69 lõike 5 järgi hüvitab tööandja töötajale puhkuse katkestamisest või edasilükkamisest tekkinud kulud. VäTS täpsustab kulude hüvitaja asutuse. Selle kohaselt hüvitab Välisministeeriumi koosseisulise teenistuja puhkuse katkestamise otsesed kulud Välisministeerium. Kui puhkuse katkestamise ettepaneku teeb lähetajaministeeriumi kantsler, hüvitab sellega seotud otsesed kulud lähetajaministeerium. Täpsustamist vajab lisaks sellele, kes hüvitab koosseisuvälise teenistuja puhkuse katkestamise kulud, kui katkestamise ettepanekut ei ole teinud lähetajaministeerium.

Erisusena TLS-ist ja ka teistest eriteenistusi reguleerivatest seadustest, nõuab VäTS § 71 lg 2, et teenistuja enne puhkusele minekut teavitaks oma vahetule juhile oma kontaktandmed ja võimaliku asukoha puhkuse ajal. Seletuskirjas on selgitatud, et selline kohustus on tingitud asjaolust, et erakorralistel juhtudel võib tekkida vajadus teenistuja puhkus katkestada ning ta tööle tagasi kutsuda. Ka TLS lubab puhkuse katkestada, ilma et tuleks oma puhkuse asukohast tööandjat teavitada.

Ametniku kontaktandmed on tööandjal olemas teenistusse asumise hetkest. Seetõttu tuleks VÄM-il eelnõu koostamisel kaaluda kas, VÄTS-is on selline isikuõiguste riive absoluutselt hädavajalik.

#### ETTEPANEK:

- **Viia PäästeTS-i ja PPVS-i erisus** (PPVS-is erisust muuta või seda rakendada) **puhkuse katkestamise õigust omava isiku osas või lähtuda volituse andmisel TLS põhimõttest, mille kohaselt saab puhkuse katkestada asutuse juht või tema volitatud isik.** Puhkuse katkestamise volitus seadustega kooskõlla viia.
- **Jätta PPVS-ist välja erisus TLS regulatsioonist puhkuse andmise osas pärast puhkuse katkestamist või edasilükkamist.**
- **Jätta VangS-ist välja regulatsioon puhkuse katkestamise kohta vanglaametniku nõusolekul.**
- **Jätta KVTS-ist TLS-i dubleeriv puhkuse katkestamise regulatsioon välja.**
- **Kaaluda VangS-i, KVTS-i ja VÄTS-i täiendamist volitusnormiga, mis võimaldab puhkuse katkestamise õiguse vangla direktoril, Kaitseväge juhatajal ja VÄM-i kantsleril allapoole volitada või kehtiv volitusnorm seadusest välja jätta ning lähtuda TLS-ist tulenevast üldvolitusest.**
- **Kaaluda KVTS-i täiendamist konkreetsete juhtude kataloogiga, millal võib tegevväelase puhkuse katkestada.**
- **Kaaluda välisteenistuja puhkuse katkestamise regulatsiooni VÄTS-ist välja jätmist, jättes vajadusel (tulenevalt välisteenistuse eripärast) seadusesse täpsustuse selle kohta, millisel asutusel on puhkuse katkestamise kulude kandmise kohustus. Kui kulude kandmise kohustus on alati VÄM-il ei ole täpsustus vajalik (kaaluda sellise kohustuse ühtlustamist).**
- **Kui puhkuse katkestajateks on igal juhul puhkuse andjad või teenistusse nimetamise õigust omavad isikud, tuleks sellekohane täpsustus kirjutada ATS-i.**

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuste sihtrühmaks on päästeteenistujad, politseiametnikud, vanglaametnikud, tegevväelased ja välisteenistujad. Muudatuste eesmärgiks on õigusselgus ja õigusloome mahu vähendamine, samuti asutuse töökorralduse paindlikkus. Kuna kehtiv TLS, mis kohaldub puhkuseregulatsiooni osas ka kõigile ametnikele, katab ära suurema osa puhkuse katkestamiseks ja edasilükkamiseks vajalikust, ei ole dubleeriv regulatsioon eriseadustes vajalik. Vajalik on vaid mõnedes eriteenistustes töö sisust lähtudes konkreetsemalt määratleda need juhtumid, mil tööandjal on õigus isiku eraellu sekkuda ning puhkus katkestada või edasi lükata. Seda ongi tehtud kõigis eriteenistusi reguleerivates seadustes v. a KVTS.

Teiseks läbivaks muudatuseks on puhkuse katkestamiseks õigustatud isiku määramine. TLS-is on see õigus antud tööandjale, mis tähendab, et kui eriseadustes ei ole teisiti määratud, otsustab asutuse juht puhkuse katkestamise või selle õiguse edasivolitamise üle. Erinevates eriteenistustes on see reguleeritud erinevalt, mis on ka asutuste töö eripärast lähtuvalt õigustatud, kuid muudatusega kaotatakse kehtivatest regulatsioonidest kollisioonid.

Muudatused ei too kaasa asutuste töö suuremat ümberkorraldamist ega rahalisi kulutusi. Negatiivsed mõjud puuduvad.

### **8.2.3 Puhkusearvestuse üleviimine**

Uue ATS jõustumisel 1. aprillil 2013.a toimus oluline muudatus puhkusearvestuse osas. Kui ametnik viiakse üle ühelt ametikohalt teisele ATS § 33 (tähtajaline üleviimine) või ATS § 98 (tähtajatu üleviimine) alusel, siis tema teenistussuhe ei lõpe, kasutamata põhipuhkuse eest rahalist hüvitist ei maksta ning puhkusearvestus jätkub ka juhul, kui üleviimisega kaasnes ametiasutuse vahetumine (vt ATS § 33 lg 13 ja ATS § 98 lg 8). Puhkusearvestuse jätkumine hõlmab ka õigust asuda puhkama üleviimise päevast arvates, arvestades TLS § 69 lg 1 kohaselt uue ametiasutuse vajadusi. Seetõttu ei



rakendu TLS § 68 lg 4, mille kohaselt võib töötaja nõuda puhkust alles siis, kui ta on tööandja juures töötanud vähemalt kuus kuud. Puhkuse arvestus jätkub ajutise üleviimise puhul nii siis, kui ametnik viiakse üle vastuvõtvasse ametiasutusse, kui ka siis, kui ametnik naaseb saatvasse ametiasutusse.

Reegel kehtib aga vaid juhul, kui ametnik liigub ametikohtade vahel. Praktikas on aga järjest suurem soov ja vajadus puhkusearvestus üle kanda ka juhul, kui ametnik liigub avaliku teenistuse sees ametikohalt töökohale või töökohalt ametikohale (st ka siis kui teenistussuhe lõpeb). Eriti juhtudel mil tööandja ameti- ja töökoha vahel liikudes ei muutu. Üha enam ametiasutusi on ametniku või töötaja soovil puhkusarvestuse ka üle kandnud. Kuid kuna nii TLS kui ka ATS nõuavad teenistus- või töösuhte lõpetamisel lõpparve maksmist, sh puhkamata puhkuste hüvitamist rahas, ei ole selleks seaduslikku alust.

**PPVS** regulatsioon on veelgi jäigem. PPVS § 67 järgi politseiametniku avaliku võimu teostamise õiguse peatamisel seoses teisele ametikohale nimetamisega või tööle võtmisega vastuvõtvas asutuses, hüvitatakse avaliku võimu teostamise õiguse peatumisel kasutamata põhi- ja lisapuhkus rahas.

Puhkus on vajalik töövõime säilitamiseks ja tööjõu taastootmiseks. Kui ametnik on füüsiliselt ja vaimselt kurnatud toob see kaasa ka asutuse lisandväärtuse kasvutempo aeglustumise ja täiendavad kulud tervishoiu- ja sotsiaalkindlustussüsteemile. Rahaline hüvitis ei asenda puhkust, mida inimene vajab. Seetõttu ei ole mõistlik asendada puhkus rahalise hüvitisega ka politseiametniku üleviimisel teise asutusse.

#### ETTEPANEK:

- **Täiendada ATS-i puhkusearvestuse üleviimise põhimõtteid selliselt, et puhuse arvestus jätkuks ka juhul, kui ametnik „viiakse üle“ töölepingulisele kohale või vastupidi.** Tihti liigub teenistuja erinevate ametikohtade ja töökohtade vahel ka ühe asutuse sees, kaotades seetõttu õiguse puhkusele.
- **PPVS puhkusearvestuse regulatsioon ühtlustada ATS regulatsiooniga ja erisäte PPVS-ist välja jätta.** Missioonile või rahvusvahelisse organisatsiooni saadetava politseiametniku puhul, kus puhkusarvestuse üleviimine ei ole võimalik, tuleks puhkuse hüvitamisele rahas eelistada puhkuse aegumise peatamist.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on kõik ametnikud, kes liiguvad avaliku teenistuse sees ameti- ja töökohtade vahel. Muudatuse eesmärgiks on tervem ja motiveeritum teenistujaskond. Mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus on keskmised. Ebasoovitavad mõjud puuduvad.

## 9 KOHUSTUSED

ATS järgi võib ametniku kohustused süstemaatiliselt paigutada nelja rühma.

- I. Ametniku tegevuse seaduslikkus:
  
- II. Ametniku üldised kohustused:
  1. Üldine käitumiskohustus (ATS § 51 lg 1)
  2. Neutraalsuskohustus ja seotus avaliku huviga (ATS § 51 lg 2)
  3. Vääriskohustus (ATS § 51 lg 4)
  
- III. Ametniku kohustus täita teenistusülesandeid:
  1. Üldine teenistusalluvus (ATS § 51 lg 3)
  2. Üldine toetamiskohustus (ATS § 51 lg 6)
  3. Ametniku tegevuspiirangud (ATS § 60)
  4. Ametniku enesearendamiskohustus (ATS § 31 lg 2)
  5. Täiendavate teenistusülesannete täitmise kohustus (ATS § 53)
  6. Puuduva ametniku ülesannete täitmine (ATS § 57) – käsitletud eraldi teemana pärast tähtajalist üleviimist.
  7. Ametniku streigikeeld (ATS § 59)
  
- IV. Ametniku kõrvalkohustused  
 Lisaks ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustusele (ATS § 50), üldistele kohustustele, s.h kohustusele täita teenistusülesandeid (ATS § 51), kehtivad ametnikule mitmed kõrvalkohustused. Ametniku kõrvalkohustused ei ole seaduses sätestatud ammendavalt, s.t võivad kehtida mitmed avalik-õiguslikust teenistus- ja usaldussuhtest tulenevad muud kõrvalkohustused. Seadusandja on sätestanud üksnes mõningad olulisemad nende seast. Sellisteks kohustusteks on:
  1. Ametniku vaikumiskohustus (ATS § 55)
  2. Asjaajamise ja vara üleandmine (ATS § 56)
  3. Heaperemehelikkus (ATS § 51 lg 5)
  4. Etteteatamise ja teavitamise kohustus (ATS § 58)

Lisaks ATS-ile on täiendavad või teistsuguse sõnastusega kohustused vanglaametnikel, kriminaalhooldusametnikel, kohtunikel, karjääridiplomaatidel, välis teenistuse haldusteenistujatel ja välis teenistuse erialadiplomaatidel, politsei- ja piirivalveametnikel. ATS-i eesmärk ei ole välistada erinevaid kohustusi eriteenistustes ja teatud juhtudel on need ka põhjendatud, lähtudes eriteenistuse eripärast. Osadel juhtudel on aga kohustused dubleerivad või pelgalt erineva sõnastusega.

Alljärgnevalt leiavad käsitlust vaid need teemad, kus näeme vajadust ja võimalust vastavalt ühtlustamiseks.

### 9.1 Ametniku tegevuse seaduslikkus

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS § 50** järgi peab ametniku tegevus vastama Eesti Vabariigi põhiseadusele ning muudele seadustele ja õigusaktidele.

Ametniku tegevuse seaduslikkus on reguleeritud ATS-is ja erinevates eriseadustes erineva sõnastuse/rõhuasetusega. Erisused ATS regulatsioonist on järgmised:

**VäTS § 74 lg 1 p 1** järgi on välis teenistujal kohustus olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale. ATS § 50 reguleerib ühe ametniku kohustusena ametniku tegevuse seaduslikkust järgmises sõnastuses:

„ametniku tegevus peab vastama Eesti Vabariigi põhiseadusele ning muudele seadustele ja õigusaktidele.“. Sisuliselt on tegemist sama kohustusega veidi erineva rõhuasetusega. Kuna ATS kehtib ka välisteenistujatele, ei ole ATS regulatsiooni dubleerimine VätS-is vajalik.

**VangS** § 132<sup>1</sup> lg 2 kohaselt peab korraldus olema kooskõlas seaduste ja nende alusel kehtestatud õigusaktidega. Kuna ATS § 50 juba sätestab ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustuse, ning ka korraldus kuulub ametniku tegevuste hulka, on tegemist ATS § 50 dubleerimisega selle kitsamas tähenduses. Säte iseenesest ei kitsenda aga ATS kohaldatavust kogu oma ulatuses. Ka vastutuse korralduse täitmise eest on ATS-is reguleeritud. Kriminaalkuriteo sooritamine on aga reguleeritud KaRS-is. Seega on säte üleliigne ning tuleks hea õigusloome tava järgides kehtetuks tunnistada.

#### ETTEPANEK:

- **Ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustuse regulatsioon eriseadustest (VätS ja VangS) välja jätta ja kohaldada ATS regulatsiooni.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuste sihtrühmaks on vanglaametnikud ja välisteenistujad. Muudatuse eesmärgiks on õigusloome korrastamine dubleerimise vähendamise kaudu.

## 9.2 Avaliku teenistuse eetika

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

ATS § 12 reguleerib ametnikueetika nõukogu tegevuse aluseid ametnike põhiselt.

Nii nagu ametiasutuse põhiväärtused kehtivad üheaegselt selle ametiasutuse ametnikele ja töötajatele, on ametnikueetika nõukogu koostatud ametniku eetikakoodeksis käsitletud väärtused olulised avalikule teenistusele tervikuna. Lisaks tuleneb suurem osa korruptsiooni ennetamise õiguslikust regulatsioonist KVS-ist, mis kehtib ka paljudele ametiasutuse töötajatest. Niisiis on õiguslik raamistik ametnikele ja töötajatele huvide konflikti ennetamise küsimustes olulisel määral sarnane.

Ametnikueetika nõukogu on praktikas otsustanud oma töösse võtta ka ametiasutuste töötajate esitatud päringuid, eeldusel et esitatud küsimus omab tähtsust ametiasutuse maine ja usaldusväärsuses seisukohast.

Teeme ettepaneku nimetada ametnikueetika nõukogu avaliku teenistuse eetika nõukoguks ning seeläbi laiendada eetikanõukogu pädevust ka riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste töötajatele, asendades §-is 12 sõna „ametniku“ sõnaga „teenistuja“.

Näiteks rakendub vanglateenistuse eetikakoodeks nii ametnikule kui ka töötajale. Päästeteenistujatel oma eetikakoodeks puudub. Päästeametnikud lähtuvad ametniku eetikakoodeksist, mis on soovituslik ka päästetöötajatele.

#### ETTEPANEK:

- **Nimetada ametnikueetika nõukogu avaliku teenistuse eetika nõukoguks ning seeläbi laiendada eetikanõukogu pädevust ka riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste töötajatele, asendades §-is 12 sõna „ametniku“ sõnaga „teenistuja“.**

#### MUUDATUSE SIHTGRUPP JA MÕJU:

Muudatuse sihtgrupiks on kogu avalik teenistus. Muudatuse eesmärgiks on ühtsem avalik teenistus, käsitledes ka ametiasutuste töötajate juhtumeid.

## 9.3 Ametniku kohustus täita teenistusülesandeid

### 9.3.1 Üldine teenistusalluvus

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS § 51 lg 3** järgi peab ametnik juhinduma vahetu ja kõrgemalseisva juhi seadusega kooskõlas olevatest teenistusalastest juhistest ja korraldustest, samuti ametijuhendist. Kõrgemalseisva juhi juhistest ja korraldustest peab ametnik teavitama vahetut juhti.

ATS § 53 täpsustab §-i 51 ametnikupoolse täiendavate teenistusülesannete täitmise kohustusega. Ametnik on kohustatud täitma vahetu juhi<sup>33</sup> antud täiendavaid ühekordseid teenistusülesandeid, mille täitmise kohustus ei tulene ametijuhendist ega õigusaktidest. Täiendavaid ühekordseid teenistusülesandeid võib vahetu juht anda juhul, kui ametiasutuse töökoormus on ajutiselt suurenenud või kui see tuleneb hädavajadusest. Hädavajadust eeldatakse eelkõige vääramatu jõu tagajärjel ametiasutuse varale või muule hüvele tekkida võiva kahju või kahju tekkimise ohu korral.

ATS § 54 sätestab korralduse täitmisest keeldumise alused (sh, millal on ametnik kohustatud keelduma ja millal võib keelduda. Samas § lg 3, 4 ja 5 on reguleeritud ka keeldumisest teavitamise protseduur ja vastutusest vabanemine.

Selle kohaselt ametnik keeldub korralduse täitmisest, kui korraldus:

- 1) on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse või muude õigusaktidega;
- 2) tooks kaasa toimingupiirangu rikkumise korruptsioonivastase seaduse tähenduses.

Ametnik võib keelduda korralduse täitmisest, kui selle täitmine:

- 1) on talle tervise tõttu vastunäidustatud;
- 2) eeldab sellist haridust ja töökogemust, teadmisi ja oskusi, mida ei ole ametnikult seadusest või seaduse alusel antud õigusaktist või ametijuhendist tulenevalt nõutud.

Kui ametnik keeldub korralduse täitmisest, teavitab ta korralduse andjat ja tema vahetut juhti viivitamata kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis keeldumise aluseks olevast asjaolust.

Kui ametnik teavitab korralduse põhiseaduse või muude õigusaktidega vastuolus olemisest, on ta kohustatud korralduse täitma, kui seda korratakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Kui ametnik jätkuvalt kahtleb korralduse seaduslikkuses, koostab ta enne korralduse täitmist kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis oma eriarvamuse ja vabaneb sellega vastutusest korralduse täitmise eest.

Kui ametnik teavitab korralduse põhiseaduse või muude õigusaktidega vastuolus olemisest, ei ole ta kohustatud korraldust täitma, kui see tähendaks kuriteo või väärteo toimepanemist.

Kui ametnik teavitab, et korralduse täitmine tooks kaasa toimingupiirangu rikkumise korruptsioonivastase seaduse tähenduses, ei ole ta kohustatud korraldust täitma ka juhul, kui seda korratakse.

Kui ametnik teavitab, et korralduse täitmine on talle tervise tõttu vastunäidustatud, ei ole ta kohustatud korraldust täitma ka juhul, kui seda korratakse. Korralduse andja või vahetu juhi nõudmisel esitab ametnik arsti või ämmaemanda tõendi.

Kui ametnik teavitab, et korralduse täitmine eeldab sellist haridust ja töökogemust, teadmisi ja oskusi, mida ei ole ametnikult seadusest või seaduse alusel antud õigusaktist või ametijuhendist tulenevalt nõutud, on ta kohustatud korralduse täitma, kui seda korratakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Kui ametnik täidab korralduse nõuetele mittevastavalt, ei vastuta ta puuduste eest, mis on tingitud korralduse täitmiseks vajaliku hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskuste puudumisest, mida ei ole enne ülesande täitmist võimalik mõistliku pingutusega omandada.

**Erisused teenistusalaste ülesannete andmisel on sätestatud VangS-is ja KVTS-is.**

<sup>33</sup> ATS eeldab, et ka kõrgemalseisev juht annab täiendavaid ülesandeid läbi vahetu juhi.

**VangS** § 132<sup>1</sup> järgi on vanglateenistuse ametnikul õigus anda oma pädevuse piires teenistusülesannete täitmiseks suulisi ja kirjalikke korraldusi. Kui korralduse saaja ei saa korraldusest aru, peab ta küsima korralduse andjalt selgitusi.

Korralduse täitmise tagajärgede eest vastutab korralduse andja. Kui korralduse saaja täidab korraldust, millest ei selgu korralduse andja, vastutab täitmise tagajärgede eest korralduse täitja. Kui korralduse täitmise tagajärjeks on esimese astme kuriteo tunnustele vastav tegu, vastutavad korralduse täitmise tagajärgede eest nii korralduse andja kui ka korralduse saaja (VangS 132<sup>2</sup>).

Sätte kehtestamise eeskujuks VangS muutmisel on olnud KKS-i analoogne regulatsioon. VangS, KrHS ja KarS muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt täiendati vanglateenistuse regulatsiooni korralduste andmise, täitmise ja vastuse regulatsiooniga. „Peamine põhimõte on see, et korralduse täitmise tagajärgede eest vastutab korralduse andja, välja arvatud juhtudel, kus korralduse täimisega kaasneb esimese astme kuritegu. See peaks olema igale tavapärase õigustundega inimesele arusaadav kriteerium.“ Sellise korralduse täitmisel vastutavad nii korralduse andja kui ka korralduse täitja. Analoogne regulatsioon kehtib ka nt KKS-is Kaitseväge juhtimise peatükis. Kuid siin kasutatakse terminit „käsk“. See on oluline erisus selles teenistusliigis, nõ juhtimise element kaitseväelastel. Nt käsuõigust saab üle anda, kuid distsiplinaarvõim säilib. Käsuõigust saab üle anda ka teise riigi relvajõudude ja rahvusvahelise org ülemale. Käsk on sõjaväelase poolt talle allutatud kaitseväelastele, üksusele või teenistujatele antud suuline, kirjalik või märguannetega antud tahte väljendus. Kogu militaarterminoloogia tugineb käsule, käsuõigusele, käsu täitmisele. Vanglateenistus sarnaneb oma olemuselt pigem politsei- kui kaitseväge teenistusele ning käsuõiguse regulatsioon ei ole vanglateenistuses Kaitsevägele omaste juhtimiselementide puudumisel õigustatud.

ATS sisaldab konkreetseid nõudeid ja juhiseid olukorras, kus korraldus on seadusega vastuolus ning paneb ametnikule kohustuse korralduse täitmisest keeldumiseks (ATS § 54 lg 1 p 1), see säte peaks laienema ka vanglas töötavatele ametnikele. ATS käsiraamatu kohaselt kui korraldust korratakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ning kui ametnik jätkuvalt kahtleb korralduse seaduslikkuses, koostab ta enne korralduse täitmist kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis oma eriarvamuse (remonstratsioon) ja vabaneb sellega vastutusest korralduse täitmise eest. See ei tähenda, et ametnik vabaneks karistusõiguslikust vastutusest, üksnes distsiplinaarõiguslikud tagajärjed on välistatud. Karistusõiguslikke tagajärgi reguleerib KarS.

Probleemiks on ATS ja VangS regulatsioonide koosmõjus tõlgendamine, mille osas puudub õigusselgus. VangS ei erista vastutust olukorras, kus korralduse saajal on kohustus keelduda korralduse täitmisest ja teavitada korralduse õigusvastasusest ning selle kohustuse rikkumise korral vastutab ikkagi korralduse andja.

Kuigi KVTS 1 lõikes 3 ja ATS § 2 lõikes 2 sätestatakse põhimõte, mille kohaselt tegevteenistusele kohaldatakse ATS-i KVTS-ist tulenevate erisustega, kordab **KVTS** § 120 et tegevväelase tegevuse seaduslikkusele, üldistele kohustustele, teenistusalaste korralduste täitmise kohustusele, korralduse täitmisest keeldumise alustele, avaldamisele mittekuuluva teabe hoidmisele ning asjaajamise ja vara üleandmise kohustusele kohaldatakse avaliku teenistuse seadust. Puudub põhjendatud vajadus täiendavalt dubleerida ja rõhutada iga valdkonda eraldi, millele laieneb ATS. Õigusloome korramiseks on eesmärgipärane jätta eriseadusesse ainult erisused.

Lisaks ATS üldregulatsioonile kohalduv tegevteenistujale ka **KKS** § 27-35 sätestatud käsk, käsu täitmine ja vastutus käsu täitmise eest. Käsuõigus on ülema ametikohast tulenev või kõrgema ülema poolt üle antud õigus ja kohustus anda käske oma pädevuse ulatuses. Käsuõiguse regulatsioon paikneb KKS-s Kaitseväge juhtimise peatükis. See on oluline erisus selles teenistusliigis, nõ juhtimise element kaitseväelastel.

ETTEPANEKUD:

- **Jätta VangS-st välja teenistusalluvust reguleerivad sätted ja kohaldada ka vanglaametnikele ATS regulatsiooni.**
- **Jätta KVTS välja sätted (antud juhul KVTS § 120), millega rõhutatakse, et kohaldub ATS,** kuna see üldreegel on sätestatud juba nii ATS § 2 lõikes 2 kui ka KVTS § 1 lõike 3.
- **Muuta ATS § 54 lg 5 ja lg 6 sõnastust, asendades mõlemas sättes lause „ei ole kohustatud korraldust täitma“ lausega „jätab korralduse täitmata“.** Kuna ATS § 54 lg 1 kohaselt peab ametnik keelduma p 1 ja p 2 nimetatud korralduse täitmisest, siis õigusselguse mõttes on eesmärgipärane, kui ametnikul ei oleks enam hiljem kaalutlusõigust, kas korraldus täita või mitte vaid ta jätabki sellise korralduse täitmata.

MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on kõik ametnikud, eriti vanglaametnikud ja tegevteenistujad. Muudatuste eesmärgiks on õigusloome mahu vähendamine ja õigusselgus.

**9.3.2 Ametijuhend**PROBLEEMIPÜSTITUS:

Ametijuhend on haldusakt, mis määratleb ametikoha teenistusülesanded ning nõuded ametniku haridusele, töökogemusele, teadmiste ja oskustele. **ATS** § 52 kohaselt kantakse ametijuhendisse ka märke summeeritud tööaja, valveaja või öötöö kohaldamise kohta. Lisaks sellele sätestab ATS § 57, et juhul, kui asendamine on märgitud ametijuhendis ametniku teenistusülesannete hulgas ning asendamine ei põhjusta töökoormuse olulist suurenemist võrreldes ametijuhendis märgituga, ei maksta ametnikule teise ametniku asendamise eest asendustasu.

Vastavalt ATS-ile kehtestab ametijuhendi ametikohale nimetamise õigust omav isik või tema volitatud isik kõikidele ametiasutuse ametikohtadele.

Ametijuhendit ei pea kehtestama Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse, peaministri, ministri või riigisekretäri poolt ametisse nimetatava ametniku ametikohale.

Enamusele eriteenistujatest kehtib ATS ametijuhendi regulatsioon. Erandi kehtestavad **KVTS** § 94 lg 2 ja **KLS** § 15 lg 6 ametijuhendi kehtestamise pädevuse osas.

Tegevväelase rahuaja ametikoha ametijuhendi kinnitab tema struktuuriüksuse põhimääruses nimetatud isik. Struktuuriüksuse põhimääruse kehtestab KV juhataja. KV suurust arvestades on üks struktuuriüksus suurem kui nii mõnigi ametiasutus. Kehtiv ametijuhendi kinnitamise korraldus võimaldab säästa KV juhataja töökoormust. Lisaks tagab ametijuhendite kinnitamine struktuuriüksuse tasemel parima tasakaalu üksusele määratud ülesannete ning selle täitmise viiside üle. Ametijuhend kajastab ülesandeid ning alluvus- ja asendussuhteid, mis on konkreetse üksuse ülema pädevuses.

Kaitseliidus oleva tegevväelase rahuaja ametikoha ametijuhendi kinnitab Kaitseliidu ülem.

Erisus ametijuhendi kinnitamise osas on reguleeritud ka **VäTS** § 32 lõikes 3 ja §-s 50, mille kohaselt kinnitab haldusteenistuja ja diplomaadi ametijuhendi Välisministeeriumi kantsler. Koosseisuvälise haldusteenistuja ja erialadiplomaadi ametijuhend koostatakse lähetajaministeeriumi eelnõu alusel lähetajaministeeriumi kantsleriga kooskõlastatult. EL eesistumisega seotud ametnike puhul muudeti VäTS-i selliselt, et koosseisuvälise haldusteenistuja ja erialadiplomaadi ametijuhendi kinnitab lähetajaministeerium (kantsler või tema volitatud isik) ise (VäTS § 94<sup>8</sup>), kuna sisulised teenistusülesanded saab erialadiplomaat lähetajaministeeriumist. Samuti vähendab see asutuste vahelist bürokraatiat. Seetõttu võiks sellise süsteemi üle võtta ka planeeritavasse VäTS eelnõusse.

ETTEPANEK:

- **Muuta VäTS-i selliselt, et analoogselt eesistumise perioodil kehtiva VäTS-iga kinnitab erialadiplomaadi ja koosseisuvälise haldusteenistuja ametijuhendi lähetajaministeeriumi**

**kantsler või tema volitatud isik. Ametijuhend kooskõlastatakse välisesindusega, mille koosseisu ametikoht kuulub.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on eelkõige VÄM kantsler ja VÄM personalitöötajad, kes kehtiva seaduse kohaselt erialadiplomaadi ja koosseisuvälise haldusteenistuja ametijuhendid kinnitab. Samuti lähetajaministeeriumi personalitöötajad ja lähetajaministeeriumi kantsler. Muudatuse mõjul väheneb bürokraatia (ametijuhendi eelnõud ei saateta menetleta mitme ministeeriumi dokumendihaldussüsteemis), väheneb VÄM kantsleri ja VÄM personalitöötajate töökoormus.

Mõju ulatus, sagedus ja sihtrühma suurus on väikesed. Erialadiplomaadi ametikohal on 74 ametnikku. Ametijuhendeid muudetakse vajadusel – kui muutuvad teenistusülesanded, nende täitmiseks kehtestatud nõuded, tööaja korraldus jmt. 2015. aastal muudeti 17 ametijuhendit. Ebasoovitavad mõjud puuduvad.

### **9.3.3 Ametniku tegevuspiirangud**

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Sätestades isikute õiguse tegelda ettevõtlusega ning vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta, lubavad põhiseaduse §-d 29 ja 31 seadusega kehtestada neile vabadustele ka piiranguid. Neid põhiseaduslikke suuniseid järgides näeb korruptsioonivastane seadus ametiisikutele, s.h ametnikele reeglina õiguse tegeleda väljaspool teenistuskohustusi mis tahes muu tegevusega, kui see ei ole seadusega keelatud ja järgitakse toimingupiiranguid. Kui toimingupiirangud on reguleeritud täielikult korruptsioonivastases seaduses (KVS § 11), siis kõrvaltegevuse keelud ja teised kitsendused tulenevad avaliku teenistuse seadusest (ATS § 59 ja 60).<sup>34</sup>

**ATS § 60** kohaselt võib ametnik, kui see ei ole seadusega keelatud, kõrvaltegevusena tegutseda ka:

- 1) töölepingu või teenuse osutamise lepingu alusel;
- 2) valitaval või nimetataval ametikohal;
- 3) ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus;
- 4) juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena.

Kui enne 1.04.2013. a kehtinud ATS põhimõtteliselt keelas ametniku kõrvaltegevuse ja võimaldas seda üksnes erandjuhtudel, siis kehtiv ATS reeglina lubab kõrvaltegevuse, kui järgitud on ATS-is ja KVS-is sätestatud piiranguid. Ülaltoodud kataloogis toodud kõrvaltegevustest tuleb ametikohale nimetamise õigust omavat isikut teavitada ning ametikohale nimetamise õigust omav isik on kohustatud nende kõrvaltegevustega tegelemise ATS § 60 loetletud põhjustel keelama.

ATS § 59 järgi ei tohi ametnik streikida ega osaleda muudes kollektiivsetes teenistusalastes surveaktsioonides, mis häirivad ametniku teenistusse võtnud ametiasutuse või muu ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmist. Surveaktsioon on kollektiivne, kui selles osalevad vähemalt pooled ametiasutuse ametnikest.

Vastavalt kollektiivse töötüli lahendamise seaduse (KTTL) § 21 lõikele 1 streigid on keelatud valitsusasutustes ja muudes riigiorganites ning kohalikes omavalitsustes, samuti Kaitseliidus, kohtutes ning päästeasutustes.

Erinevates eriseadustes on tegevuspiirangud ATS-ist oluliselt rangemad või erinevad.

**PPVS § 68** järgi ei või politseiametnik lisaks ATS-is ja KTTL-is sätestatud piirangutele olla:

<sup>34</sup> Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat, lk 188

- erakonna liige. Teenistusülesannete täitmisel peab politseiametnik olema poliitilisest mõjust sõltumatu, seda enam, et erakonnaseaduse § 12<sup>20</sup> lg 2 kohaselt on erakondadega seotud väärtegade menetleja PPA, samuti menetleb PPA korruptsioonisüütegusid. Erakonda kuulumine võib mõjutada menetluse objektiivsust ning politseiniku usaldusvärsust ja sõltumatust.

Kaaluda võiks seaduse täiendamist asutuse õigusega seada poliitilisi piiranguid ka tavaametnikule, kelle töö on otseselt seotud nt erakondade tegevuse üle järelevalve teostamisega, kuna samal ajal poliitilises elus osalemine võib tekitada huvide ja väärtuste konflikti.

**JAS** § 20 järgi ei või julgeolekuasutuse ametnik *ja töötaja*:

- olla erakonna liige (vt põhjendust ülalt PPVS § 68 kommentaarist);
- töötada teise tööandja juures, välja arvatud asutuse juhi kirjalikul nõusolekul (ATS-is kõrvaltegevusest teavitamise kohustus ja vajadusel keeld);
- osaleda streigis (ATS-iga ja KTTLS-iga kaetud).

**KVTS** keelab tegevvälasel:

- kuuluda erakonda ega teenistusülesannete täitmise ajal tegeleda poliitiliste vaadete levitamisega (KVTS § 123). Piirang tuleneb EVPS §-st 125, mille järgi ei tohi tegevteenistuses olev isik olla muus valitavas ega nimetatavas ametis ega osa võtta ühegi erakonna tegevusest. Eesmärgiks on tagada erapooletus, vältida KV politiseerumist ja võimalikku relvastatud poliitilist tegevust ning tagada KV allumine valitsevale poliitikale ohuolukorras.
- kuuluda relvi valdavasse ühingusse või liitu (v.a Kaitseliit, jahimeeste- ja spordiselts (KVTS § 124);
- tegutseda ettevõtjana T/Ü-s ja U/Ü-s.
- kuuluda äriühingu juht-, kontroll- ega revisjoniorganisse;
- isiklikult vastutada äriühingu kohustuste eest (KVTS § 125) – põhjus sama, mis erakonda kuulumise keeld,

Tegevvälane võib tasu eest töötada

- haridusasutuses teaduslikul ja pedagoogiliselt tööl, tervishoiu- ja teadustööl, treenerina, FIE-na ja arstliku komisjoni koosseisus ülema või otsese ülemuse kirjalikul loal kui on järgitud KVTS tingimused;
- osaleda MTÜ tegevuses ja saada põhikirjaga ette nähtud tasu (KVTS § 126): toimingute, otsuse või tehingu tegemisel peab järgima KVS-is sätestatud (KVTS § 127 lg 1). MTÜ-de osas leiti KVTS tehes, et ka tegevvälastel peab olema võimalus kaasa lüüa nt naabrivalves, korteriühistus jne

Tegevvälase tegevuspiirangud on põhjalikult läbi arutatud KVTS-i eelnõu menetlemisel 2012. a-l.

Vanglateenistuse ametnikule *ja töötajale* seatakse piirangud kõrvaltegevuseks lisaks ATS-ile **vanglateenistuja eetikakoodeksis** näitliku loetelu kaudu kohtadest, millel töötamine võib kahjustada vanglateenistuse mainet. Vanglateenistuja hoidub töötamast teise tööandja juures, kus ta võib kahjustada vanglateenistuse mainet (nt hasartmängukohas, inkassofirmas, klienditeenindajana ööklubis, baaris ja muudes taolistes meelelahutuskohades, turvatöötajana). (Vanglateenistuja eetikakoodeks p 5.6).

Vanglaametniku keeld osaleda streikides, pikettides ja muudes teenistusalastes surveaktsioonides tuleneb **VangS** §-st 135. Säte kordab ATS § 59 streigikeeldu, surveaktsioonide suhtes on vanglaametnikel aga rangem keeld. Nimelt ei tohi vanglaametnikud osaleda ega korraldada mingisuguseid teenistusalaseid surveaktsioone. ATS järgi on teenistusalastel surveaktsioonidel



osalemine lubatud, kui selles osalevad vähem kui pooled ametiasutuse ametnikest. Teistele eriteenistujatele sellist piirangut seadusega seatud ei ole. Lähtutakse ATS või kollektiivse töötüli lahendamise seadusest.

**ProkS § 30 lg 1 järgi ei või prokurör olla:**

- erakonna liige.

Riigi peaprokurör:

- ei tohi olla väljaspool ametikohustusi ühelgi muul valitaval või nimetataval ametikohal;
- peab viivitamata teavitama valdkonna eest vastutavat ministrit kirjalikult, kui ta tegeleb või kavatseb tegeleda väljaspool ametikohustusi töölepingu või teenuste osutamise lepingu alusel, ettevõtjana või täisosanikuna täis- või usaldusühingus või juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmena. Ametikohustusi mõistetakse käesolevas paragrahvis korruptsioonivastases seaduses antud tähenduses.

Viidatud KVS säte ei defineeri „ametikohustuste“ mõistet. Lisaks on piirang kehtestatud ka ATS-is.

#### ETTEPANEKUD:

- **Kaaluda PPVS täiendamist asutuse õigusega seada poliitilisi piiranguid ka tavaametnikule, kelle töö on otseselt seotud nt erakondade tegevuse üle järelevalve teostamisega, kuna samal ajal poliitilises elus osalemine võib tekitada huvide ja väärtuste konflikti.**
- **Ühtlustada JAS tegevuspiirangute regulatsioon kehtiva ATS-iga ja erisused, v.a erakonda kuulumine, JAS-ist välja jätta;**
- **Vaadata üle KVTS kõrvaltegevuse piirangute proportsionaalsus ja vajadus.** Valitsus otsustas kaotada 2020. aasta 1. jaanuarist kaitseväelaste, prokuröride, politsei- ja piirivalveametnike eripensionid. KaM on leidnud, et tegevväelastele seatud piirangute üle vaatamine peab toimuma koos sotsiaalsete tagatiste (pension) ülevaatamisega. Kuna tegevteenistujatel on võrreldes teiste teenistujatega oluliselt rohkem tegevuspiiranguid, siis vajaksid need ATS-iga ühtlustamist ja üle vaatamist. KVTS § 127 lg 1 dubleerib KVS § 11.
- **Jätta VangS-st välja ATS-i dubleeriv säte streigikeelu osas.** Kaaluda ATS-i täiendamist selliselt, et ametnikel oleks keelatud teenistusalastes surveaktsioonides osalemine ka siis, kui tegemist ei ole surveaktsiooniga, milles osalevad vähemalt pooled asutuse ametnikest.
- **Jätta ProkS-ist välja ATS-i dubleeriv säte teavitamiskohustuse kohta või täpsustada mõistet „ametikohustus“**

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuste sihtrühmaks on ametnikud, kes teostavad järelevalvet erakondade üle, julgeolekuasutuste ametnikud, tegevteenistujad, vanglaametnikud ja prokurörid. Muudatuse eesmärgiks on õigusloome mahu vähenemine, õigusselgus ja ametnike võrdne kohtlemine.

PPVS muutmise mõjul kaob ametnikel, kelle ametijuhendi järgseks ülesandeks on erakondade tegevuse üle järelevalve teostamine, vajadus igakordseks huvide konflikti analüüsiks, enda tegevustest taandamiseks ja asendaja leidmiseks ning vormistamiseks. Tegemist on isikuvabaduse piiranguga, mida õigustab järelevalve erapooletuse vajadus.

JAS tegevuspiirangute regulatsioon on säilinud muutumatuna ajast, mil kehtis veel vana ATS. Seega on ka selle sõnastus arvestanud vana ATS regulatsiooniga ja võib põhjustada ka selle teistsugust rakendamist võrreldes ATS-is sätestatuga. Vajadus selle järgi aga puudub. Seega muudatuse mõju on pigem normitehniline, viies JAS regulatsiooni kooskõlla uue ATS-iga.

KVTS tegevuspiirangud on küll põhjalikult KVTS menetlemise käigus 2012. aastal läbi arutatud, kuid arvestades vahepeal toimunud ja plaanitavate (eripensionite kaotamine, koondamishüvitiste vähendamine) KVTS sotsiaalsete tagatiste muudatustega, tuleb ka tegevväelastele seatud piirangud,

nende proportsionaalsus ja vajalikkus üle vaadata. Analüüs sõltub nimetatud sotsiaalsete tagatiste kohta tehtavatest otsustest. Analüüsi koos muudatuste mõjuga sihtgrupile teeb KaM KVTS muutmise eelnõu koostamise käigus.

VangS-i ja ProkS-i muutmine on suures osas redaktsiooniline. VangS-ist streigikeeldu kajastava sätte väljajätmisel kaoks aga ka VangS-ist erisus, mille kohaselt on vanglaametnikul keelatud igasugune teenistusalane surveaktsioon. Seda ka siis, kui selles osaleb alla poole ametiasutuse ametnikest. Kuna surveaktsioon võib muuta võimatuks asutuse põhiülesannete täitmise ka alla poolte ametnike osalemise korral (eriti summeeritud tööaega kasutavates asutustes, kus pooled ametnikud on tööl ja teisel poolel personalist on puhkeaeg) tuleks kaaluda ATS §-st 59 sõna „kollektiivsetes“ välja jätta. Iga üksiku muudatuse mõju ulatus, sagedus ja sihtgrupp, samuti negatiivse mõju risk on väikesed.

### 9.3.3.1 Teenistusest vabastamise järel kehtiv keeld

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

ATS § 60 lg 5 järgi ei või teenistusest vabastatud ametnik ühe aasta jooksul vabastamise päevast arvates saada korruptsioonivastase seaduse § 7 lõike 1 punktide 2 ja 3 tähenduses seotud isikuks sellise eraõigusliku juriidilise isikuga, kelle üle ta viimase aasta jooksul on teostanud vahetult või püsivalt järelevalvet.

Tegevuspiirangu (ATS § 60 lg 5) rakendamine on küsitav ja raskendatud, kuna täiendav tegevuspiirang seatakse isikule, kellele ATS enam ei laiene, tõenäolise eesmärgiga maandada huvide konflikti ohtu ajal, mil isik ametnikuna veel kuulub ATS-i reguleerimisalasse. ATS ei keela sellist isikut, kellel on vastav toimingupiirang ka ametisse nimetamast. Seega jääb ka küsimus, millised on sanktsioonid või tegevused olukorras, kus nimetatud toimingupiirangut on rikutud? Probleemne on sätte õigusselgus ja rakendamine kui ka vastutuse puudumine sätte rikkumise eest.

Paragrahv 60 lisati ATS-i Riigikogus eelnõu 193SE menetluse käigus põhiseaduskomisjoni ettepanekul järgmise selgitusega: „Säte otsustati korruptsioonivastase seaduse eelnõust, mida menetleti käesoleva eelnõuga üheaegselt, tuua üle käesolevasse eelnõusse, et ametnikke puudutavad piirangud oleksid leitavad ühest seadusest.“. KVS-i eelnõu (192SE) seletuskiri selgitab: „Huvide konflikti või selle riski vähendamiseks või maandamiseks kasutatakse tegevus- ja toimingupiiranguid, enesetaandamise kohustust, huvide avaldamist, eetikakoodekseid, sõltumatuid komisjone jne. Ametiisikute tegevuspiirangutega piiratakse suuremas või vähemas ulatuses ametiisiku õigust teostada järelevalvet teatud valdkonnas, tegutseda teisel töökohal ja osaleda ettevõtluses (mõnel pool ka passiivse osaniku või aktsionärina). Tegevuspiirangud ei pruugi piirduda ametiisiku ametis oleku perioodiga, vaid võivad jääda kehtima ka määratud ajaks pärast isiku ametist lahkumist.“.

Toodud selgitustest nähtub, et sätte eesmärgiks võis olla ametnikule seatud tegevuspiirangute kehtima jäämine teatud ajaks pärast isiku ametist lahkumist. Samas tasub arvestada, et KVS § 7 lg 2 kohaselt ei loeta juriidilist isikut ametiisikuga seotud isikuks juhul, kui ametiisiku ja juriidilise isiku seos tuleneb eranditult ametiisiku ametikohustusest ning riigi esindamise pädevust juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorganis loetakse ametikohustuseks.

ATS § 60 lg 5 kohta annab eelnõu 192SE seletuskiri järgmise selgituse: „Lõikes 5 sisaldub kehtiva ATS §-s 74 sisalduv regulatsioon, mille kohaselt teenistusest vabastatud ametnik ei või ühe aasta jooksul vabastamise päevast arvates saada eelnõu § 7 tähenduses seotud isikuks sellise eraõigusliku juriidilise isikuga, kelle üle ta viimase aasta jooksul on vahetult või alaliselt teostanud järelevalvet.“.

Enne 1. aprilli 2013. a kehtinud ATS-i § 74 lõige 1 sätestas: *Ametist vabastatud riigiametnik ei või kolme aasta jooksul, arvates ametist vabastamise päevast, astuda selle tööandja teenistusse või tulundusühenduse liikmeks, kelle üle ta viimase kolme aasta jooksul süstemaatiliselt teostas järelevalvet. Ta ei või ka kolme aasta jooksul, arvates ametist vabastamise päevast, saada niisuguselt tööandjalt või tulundusühenduselt tulu.*

Esitatust tuleneb, et seadusandja eesmärgiks võis olla ATS § 60 lg 5 sätestada (arvestades viidet KVS § 7 lõike 1 punktidele 2 ja 3), et teenistusest vabastatud ametnik ei või ühe aasta jooksul vabastamise päevast arvates saada seotuks sellise eraõigusliku juriidilise isikuga, kelle üle ta viimase aasta jooksul on teostanud vahetult või püsivalt järelevalvet. Seejuures tuleb seotuks olemisena käsitleda olukordi, kus juriidilise isiku vähemalt 1/10-line osalus või osaluse omandamise õigus kuulub ametiisikule endale või temaga seotud isikule või kus juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liige tulumaksuseaduse tähenduses on ametiisik ise või KVS § 7 lõike 1 punktis 1 või 4 nimetatud isik.

Viimast käsitlust toetab ka avaliku teenistuse seaduse käsiraamat<sup>35</sup>, mille leheküljel 194 on toodud järgnevalt esitatud näide ning veebilehel korruptsioon.ee<sup>36</sup> toodud näide ATS § 60 lõikes 5 toodud keelu selgitamiseks:

*„Kultuuriministeeriumi ametnik, kes osales ametiseisundist tulenevalt sihtasutuse nõukogus, omas selles staatuses pädevust teha otsuseid, mis mõjutasid otseselt SA tegevust, ning teostada järelevalvet (SAS § 24). Kuigi ametniku teenistuskohustused ei pruugi üksikjuhtumil olla selged, siis ikkagi võib eeldada, et ametnik oli määratud riigi esindajana SA nõukokku ning see oli osa ta teenistusülesannetest, mitte kõrvaltegevus (vt ATS § 60 lg 7). Samas on võimalik, et ta ei täitnud riigi esindamise ülesandeid ametnikuna, oma teenistuskohustuse täitmisel, ent § 60 lg 5 on sõnastatud keeluna teenistusest vabastatud ametnikule. Seega kohaldub ametniku suhtes ATS § 60 lg-s 5 sätestatud keeld.“*

<p><b>Ministeeriumi osakonnajuhatajast saab riigi osalusega äriühingu juht</b></p> <p>Ministeeriumi osakonnajuhataja soovib tööle asuda riigi osalusega äriühingu juhtorganis. Ministeeriumis töötades kuulus osakonnajuhataja riigipoolse esindajana äriühingu nõukogusse. Nõukogu töös on osakonnajuhataja realselt osalenud äriühingu tegevust puudutavate otsuste tegemises.</p>	<p><b>Ei või</b></p>	<p>Arvestades seda, et osakonnajuhataja on kuulunud riigi osalusega äriühingu nõukogusse, võib arvata, et ta on osalenud äriühingu tööd puudutavate otsuste tegemisel. Piirangu eesmärk on välistada olukord, kus ametiisik otsustab äriühinguga seotud asju ning seejärel asub ise ette valmistatud otsuseid ellu viima.</p>
--	----------------------	---

Toodud näidetest ilmneb, et ATS-i ja KVS-i juhendmaterjalides ei ole pööratud tähelepanu erinevatele võimalikele järelevalve liikidele ning piirangut on laiendatud igasugusele ametnikuks oleku ajal elluviidavale järelevalvelisele tegevusele kui sellisele, vaatamata asjaolule kas tegevus oli seotud isiku ametiseisundiga või mitte.

ATS § 60 lg 5 õigusselguse puudumine ja tõlgendamisraskused võivad kaasa tuua olukorra, kus osutub keeruliseks ka ATS § 60 lg 6 erandliku loa andmise menetlus.

Kuna seletuskirja kohaselt on tegevus ja toimingupiirangute eesmärk huvide konflikti või selle riski vähendamine või maandamine, siis selline risk on olemas ka ametiisikute, kes ei ole ametnikud, sarnasel liikumisel. Sellises olukorras võib korruptsioonioht isegi suurem olla. Neile aga piirang ei kehti. ATS § 60 lg 5 piirang oli esilagu KVS-i eelnõus, kohaldudes ka ametiisikutele, kes ei ole

<sup>35</sup> Leitav [http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/avaliku\\_teenistuse\\_seaduse\\_kasiraamat.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/avaliku_teenistuse_seaduse_kasiraamat.pdf)

<sup>36</sup> <http://www.korruptsioon.ee/et/huvide-konflikti-juhtumeid-ja-lahendusi/tookoha-vahetus-jarelevalvatava-juurde-toole>

ametnikud, aga Riigikogus tõsteti ootamatult ATS-i eelnõusse. Seetõttu ei sobitu ta hästi ülejäänud ATS-iga ja tekitab ka palju tõlgendamisprobleeme. Nt ka selles osas, kas sellele laieneb KVS § 19 väärtegu.

#### ETTEPANEKUD:

- **Kaaluda teenistusest vabastatud ametniku tegevuspiirangu regulatsiooni viimist KVS-si, laiendades piirangut ametiisikutele, kes ei ole ametnikud** (ja kaotades keelu ametnikele, kes ei ole ametiisikud). Eelnõu koostamisel täpsustada järelevalve liike ning täiendada regulatsiooni erandliku loa andmise regulatsiooniga.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on kõik ametnikud, samuti ametiisikud, kes ei ole ametnikud. Muudatuse eesmärgiks on õigusselgus, võrdne kohtlemine ja korruptsiooniohu vähendamine. Tegemist on isikuvabaduste piiranguga, mida saab rakendada vaid juhul, kui põhjendatud õiguse riive on seaduses piisavalt täpselt sätestatud. Samuti tuleb isikuvabaduste piiramisel pidada silmas ka võrdse kohtlemise eesmärki. Antud juhul on aga piirang sätestatud ametnikele, kes ei ole ametiisikud, samas, kui ametiisikutele, kes ei ole ametnikud, piirang ei kehti. Samas on toimingupiirangute eesmärk huvide konflikti või selle riski vähendamine või maandamine, siis selline risk on olemas ka ametiisikute, kes ei ole ametnikud, sarnasel liikumisel.

Muudatuse mõju ulatust, sagedust ja sihtgrupi suurust võib hinnata väikeseks. Ebasoovitava mõjuna võib välja tuua isikuvabaduste piirangu (õigus valida ametikohta) kehtestamise ametiisikute suhtes, kes ei ole ametnikud, ennetamaks korruptsiooni ja huvide konflikti. Samas vabastatakse piirangust ametnikud, kes ei ole ametiisikud, kelle puhul piirang korruptsiooniohu puudumise tõttu ei ole õigustatud.

### 9.4 Ametniku kõrvalkohustused

Lisaks ametniku tegevuse seaduslikkuse kohustusele (ATS § 50), üldistele kohustustele, s.h kohustusele täita teenistusülesandeid (ATS § 51), kehtivad ametnikule mitmed kõrvalkohustused. Ametniku kõrvalkohustused ei ole seaduses sätestatud ammendavalt, s.t võivad kehtida mitmed avalik-õiguslikust teenistus- ja usaldussuhtest tulenevad muud kõrvalkohustused. Seadusandja on sätestanud üksnes mõningad olulisemad nende seast:

Ametniku vaikimiskohustus (ATS § 55)

Asjaajamise ja vara üleandmine (ATS § 56)

Heaperemehelikkus (ATS § 51 lg 5)

Etteteatamise ja teavitamiskohustus (ATS § 58)

#### 9.4.1 Vaikimiskohustus

##### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Erisus ATS regulatsioonist on **vaikimiskohustuse** reguleerimisel VangS-is ja ProkS-is.

**ATS § 55** järgi ei tohi ametnik nii teenistussuhte ajal kui ka pärast teenistusest vabastamist avaldada talle teenistuse tõttu teatavaks saanud riigi- ja ärisaladust, salastatud välisteavet, teiste inimeste perekonna- ja eraelu puutuvaid andmeid ning muud asutusesiseseks kasutamiseks tunnistatud teavet.

**VangS § 132** järgi ei tohi vanglaametnik avaldada talle seoses teenistusülesannete täitmisega teatavaks saanud asjaolusid, sealhulgas kinnipeetavate isiklike suhteid puudutavaid asjaolusid. Ametisaladuse hoidmise kohustus on tähtajatu.

**ProkS** § 28 järgi ei tohi prokurör lisaks ATS-is sätestatud vaikumiskohustusele avaldada temale seoses teenistusülesannete täitmisega teatavaks saanud asjaolusid, kui see võib kahjustada õigusemõistmist. Ametisaladuse hoidmise kohustus on tähtajatu.

ETTEPANEK:

- **VangS-st vaikumiskohustuse regulatsioon välja jätta.**

MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on vanglaametnikud. Muudatuse eesmärgiks on õigusloome mahu vähendamine ja õigusselgus. Muudatus on pigem normitehniline ning sisuline mõju puudub.

## 10 PALGAKORRALDUS

ATS Ametnike palgakorralduse muutmise eesmärgiks oli avaliku teenistuse palgasüsteemide läbipaistvuse ning võrreldavuse suurendamine, ametnike põhipalgagarantii loomine, palgasüsteemi jäikuse ning administreerimiskoormuse vähendamine. Samadest eesmärkidest tuleks lähtuda ka eriteenistuste palgakorralduses.

### 10.1 Palgakomponendid

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

ATS § 61 kohaselt koosneb ametniku palk:

- Põhipalgast, mis on fikseeritud palga osa põhitöö eest, mis sõltub teenistusülesannetest ning ametniku teadmistest/oskustest/kogemustest. Põhipalk on kaitstud palgaosa, mille vähendamine on võimalik vaid juhul kui esineb üldine majanduslangus ning ametiasutuse eelarve vähendamine on vajalik majanduskeskkonna vastu usalduse säilitamiseks, kusjuures palga vähendamine ei tohi ületada protsenti, mille võrra ametiasutuse eelarve väheneb. Ametikoha põhipalk peaks garanteerima sama tööd tegevatele ametnikele võrreldava sissetuleku, mille varieerumine saab sõltuda vaid konkreetset ametikohta täitvate ametnike teadmiste/oskuste/kogemuste erineemisest.;
- Muutuvpalgast, mis on ametniku palga ebaregulaarne osa, mida võib maksta:
  - o *tulemuspalgana*,
  - o *lisatasuna täiendavate teenistusülesannete täitmise eest* või
  - o *preemiana erakordsete teenistusolude saavutuste eest*. Muutuvpalka võib kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20 protsenti ametniku aastasest põhipalgast.) ning
- ATS-is sätestatud lisatasudest:
  - o *lisatasu valveaja eest* (ATS § 38 lg 3 järgi peab lisatasu valveaja eest moodustama vähemalt 1/10 ametniku põhipalgast, või hüvitatakse valveaeg ametniku taotlusel täiendava vaba ajaga, mis peab moodustama vähemalt 1/4 valveaja kestusest);
  - o *lisatasu ületunnitöö eest* (ATS § 39 lg 6 järgi hüvitatakse ületunnitöö, makstes ametnikule 1,5-kordset põhipalka või võimaldades ametniku taotlusel talle täiendavat vaba aega ületunnitööga võrdses ulatuses);
  - o *lisatasu ööajal töötamise eest* (ATS § 40 lg 3, ametnikule makstakse ööajal töötamise eest 1,25-kordset põhipalka, kui nimetatud kohustus ei sisaldu tema ametijuhendis ja seda ei ole arvestatud tema põhipalga määramisel; ametniku taotlusel võib ööajal tehtava töö hüvitada täiendava vaba aja andmisega);
  - o *lisatasu riigipühal töötamise eest* (ATS § 40 lg 4, ametnikule makstakse riigipühal töötamise eest 2-kordset põhipalka; ametniku taotlusel võib riigipühal tehtava töö hüvitada täiendava vaba aja andmisega.);
  - o *lisatasu puuduva ametniku ülesannete täitmise eest* (ATS § 57).

ATS § 61 lõike 5 järgi võib muutuvpalka kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale lisaks maksta kuni 20 protsenti ametniku aastasest põhipalgast. Rakendamisel on probleeme tekitanud sätte liialt lai tõlgendamise ruum. Küsimusi on tekitanud mõiste „põhipalk“ tähendus antud kontekstis. Kas see tähendab väljamakstud või arvestatud põhipalka, koos puhkusetasuga või ilma? Mida teha kui inimene tuleb teenistusse aasta keskel? Milline on täpne arvutusvalem, kui ametnik asub teenistusse kuu keskel.

RaM on praktika ühtlustamiseks andnud asutustele täpsema tõlgenduse ja arvutamise valemi, mille kohaselt muutuvpalga piirmäär arvestatakse lähtuvalt ametnikule aastaks määratud põhipalga summast, arvestades selle sisse ka puhkustasu. Kui aasta sees ametniku põhipalka suurendatakse, suurendatakse alates sellest hetkest ka 20% prognoosi.

Õigusselguse ja ATS ühetaolise rakendamise huvides tuleks ATS § 61 lõiget 5 täpsustada.

Ametiasutus ei maksa ametnikule sellist lisatasu või toetust, mille maksmine ei tulene seadusest.

Eriteenistusi reguleerivates seadustes on palgakomponendid sätestatud väga erinevalt, mistõttu puudub eriteenistuste palgade võrreldavus, läbipaistvus ja paindlikkus.

Vastavalt **PäästeTS**-ile koosneb päästeteenistuja palk:

- põhipalgast (Päästeteenistuja teenistuskohale vastav päästeteenistujale määratud palgamäärast tulenev rahasumma. Palgamäär on kindel summa või summade vahemik.);
- muutuvpalgast (Päästeteenistuja palga ebaregulaarne osa, mida võib maksta *tulemuspalgana, lisatasuna täiendavate teenistusülesannete täitmise eest* või *preemiana seaduses ettenähtud juhtudel*; siseministri määruse kohaselt on muutuvpalka lubatud maksta kuni 20 protsenti päästeteenistuja aastasest põhipalgast);
- seaduses sätestatud ja seaduse alusel makstavatest lisatasudest. (PäästeTS § 11)

PäästeTS põhi- ja muutuvpalga regulatsioon dubleerib sisuliselt ATS regulatsiooni, ning tuleks seetõttu PäästeTS-st välja jätta. Erisus on lisatasude regulatsioonis. Kui ATS-is on välja toodud konkreetsed lisatasud (eritingimustel töötamine ja asendustasu), siis PPVS on jättnud võimaluse kehtestada seadusega ka teisi lisatasusid. Samas ei ole seda võimalust seni peetud vajalikuks PäästeTS-is kasutada. Seega oleks mõistlik palgakomponentide regulatsioon PäästeTS-ist välja jätta.

**PPVS § 70** järgi koosneb politseiametniku palk:

- Ametipalgast, mis omakorda koosneb
  - o *astmepalgast* (ametikoha palgaastmele vastav või selle alusel diferentseeritud palgamäär) ja
  - o *teenistusastmetasust* (makstakse vastavalt politseiametniku teenistusastmele);
- Seaduses sätestatud lisatasudest ja seaduse alusel makstavatest lisatasudest (lisatasude maksmise alused ja ulatus on kehtestatud siseministri määrusega, määruse kohaselt võib politseiametnikule maksta *lisatasu*:
  - o *nõutavast tulemuslikuma töö* ja
  - o *täiendavate teenistusülesannete täitmise eest* ning samuti
  - o *kvalifikatsiooninõuete*,
  - o *töötingimuste erisuse*,
  - o *piirkondlikkuse* ja
  - o *muude töö eripära iseloomustavate näitajate alusel* vastavuses PPA palgajuhendiga ning SKA töötasustamise korraga.

Politseiametniku palgakomponentide ühtlustamiseks ATS-iga tuleks viia läbi põhjalik analüüs. Seni on üks peamisi takistusi muudatuste sisseviimisel olnud see, et ametipalk on politseiametniku pensioni suuruse arvutamise aluseks. Samuti makstakse politseiametnikele isikliku teenistusastme alusel teenistusastme tasu ehk tasustamisega on seotud karjäärisüsteem.

Täna makstakse politseiametnikule rahalist preemiat PPVS § 84 lg 1 p 2 kohaselt ergutusena, mitte muutuvpalgana nagu ATS-is sätestatud. Ergutust kohaldatakse politseiametnikule kauaaegse laitmatu teenistuse, teenistuslaste ülesannete või kodanikukohuse silmapaistvalt hea täitmise eest. Ergutusena makstavale preemiale ei kehti ka muutuvpalga (kuna PPVS-is ei ole preemia palgakomponent) piirmäär.

Palgakomponentide ühtlustamise eesmärk on eelkõige võrreldavad palgad. Aga ka õigusloome mahu vähendamine. Lahenduseks võiks olla politseiteenistuses palgasüsteem, kus põhipalk kujuneb baasmäärast (ametipalk= astmepalk + teenistusastmetasu) ja fikseeritud tasudest nagu kvalifikatsioonitasu, piirkonnatasu e. tasud, mis ei kuulu ATS kohaselt muutuvpalga hulka. Ka ATS § 61 lõike 2 kohaselt määratakse ametniku põhipalk ametikoha teenistusülesannete ning ametniku teenistuslaste teadmiste, oskuste ja kogemuste põhjal. Tasud nõutavast tulemuslikuma

töö, täiendavate teenistusülesannete täitmise eest ja preemia kuuluksid analoogselt ATS regulatsioonile muutuvpalga hulka. Eritingimustel töötamine ja asendustasu moodustaksid aga lisatasud. Ühegi palgakomponendi kaotamiseks vajadust ei ole.

Nii jääks alles eripensioni arvestamise alus, kui ka tekiks ülejäänud avaliku teenistusega võrreldav põhipalk. Samuti oleks võimalik kohaldada politseiteenistuses ATS palgaregulatsiooni ning sätestada PPVS-is vaid vajalikud erisused.

Vastavalt **JAS** §-le 16 koosneb

**KAPO** tavaametniku palk:

- Põhipalgast (põhipalga või põhipalga vahemiku ja selle suurendamise alused kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Kehtiva määrusega on suurendatud põhipalka regiooni järgi. Ka täna saavad ametiasutused, kes kehtestavad ATS alusel palgaastmestiku, põhipalga määra suurendamise palgaastmestikku/-süsteemi sisse integreerida);
  - Põhipalga suurendusest julgeolekualaste ülesannete täitmise eest 10-50% ja sellisel juhul ei maksta lisatasu ületunnitöö ega töötamise eest ööajal ja riigipühal;
  - Muutuvpalgast;
  - ATS-is sätestatud lisatasudest.
- Seega tuleks JAS-is reguleerida vaid erisus ATS regulatsioonist, milleks on Põhipalga suurendusest julgeolekualaste ülesannete täitmise eest 10-50% ja sellisel juhul ei maksta lisatasu ületunnitöö ega töötamise eest ööajal ja riigipühal.

Välisluureameti ametniku palgakorraldusele, kes ei ole politsei- või tegevteenistuses, kohaldatakse ATS-i JaS-is sätestatud erisustega (JaS § 16 lg 4). Kuna sama sätestab ka ATS § 2 lg 2, ei ole dubleerimine vajalik. Viidatud erisusena on JAS §-s 15 reguleeritud palga säilitamine tähtajalise üleviimise ajaks (vt punkti 6.6.3)

**KVTS** § 128 järgi kohaldatakse tegevväelase palgale, palga komponentidele, palga vähendamise alustele, palga maksmise ajale ja viisile, palga maksmisele teenistusülesannete täitmise takistuse korral ning palga avalikustamisele ATS-i, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti. Tegevväelasele ei maksta lisatasu ega toetust, mille maksmise õigus ei tulene seadusest. Mõlemad sätted dubleerivad ATS regulatsiooni ega ole vajalikud. Erisus ATS-ist on asendaustasu maksmisel, mida on täpsemalt käsitletud asenduse peatükis (vt. Tasustamine asendamise eest).

**VangS** järgi koosneb vanglaametniku palk:

- Põhipalgast (Põhipalk on vanglaametniku ametikohale vastav ametnikule määratud palgamäärast tulenev rahasumma. Palgamäär on konkreetne summa või summade vahemik.);
- Ka VangS-is reguleeritud põhipalga puhul oleks mõistlik võtta kasutusele ATS definitsioon ja erisätet mitte kehtestada. Praegune VangS põhipalga definitsioon ei anna olulist lisandväärtust. ATS § 63 lg 1 täpsustab lisaks ATS § 61 lg 2 toodud põhipalga definitsioonile, et palgajuhendis tuleb kehtestada ametikohale vastav põhipalk või põhipalga vahemik. Põhipalgaastmestiku sisse on lubatud ehitada erinevaid alamastmeid lähtuvalt töö eripärast, mida täna kasutatakse ka vanglaametnike puhul. St täna võetakse palgamäärade kehtestamisel arvesse piirkonda, asutust /vanglaametnikel erinevates vanglates erinevad palgamäärad/, vanglaametniku kvalifikatsiooninõudeid /erialase haridusega ja erialase hariduseta vanglaametnikel erinevad palgamäärad, v.a vangla peainspektorid ja ministri määrmises toodud täiendavate kvalifikatsiooninõuetele vastamisel kõrgema palgamäära kohaldamine/, tööülesandeid /relvastatud üksuse liikme palgamäär on 360 euro võrra kõrgem kehtestatud palgamäära kõrgemast summast/, töötamist õhtusel või öisel ajal ning muid asjaolusid. Põhipalka võib vähendada kuni 30% võrra erialase ettevalmistusteenistuse või vastava erialase hariduse puudumise korral.)



- Seaduses sätestatud ja seaduse alusel makstavatest lisatasudest:
  - o *Väljateenitud aastate tasu* (5-15% madalaimast palgamäärast või kehtestatud palgamäärast)- kuulub ima olemuselt põhipalga hulka. Kehtivale palgasüsteemile üleminekmisel arvestati ka need tasud põhipalga sisse. Samuti ütleb ATS § 6 et põhipalk kujuneb mh ametniku teenistusalaste kogemuste põhjal.
  - o *Lisatasu täiendavate tööülesannete täitmise või nõutavast tulemuslikuma töö eest* (võib maksta ühes kuus kuni 50% vanglaametniku palgamäära madalaimast summast või palgamäära summast.) – Ka ATS reguleerib tulemuspalka. ATS kohaselt kuuluvad tulemuspalka hulka lisaks lisatasule täiendavate teenistusülesannete eest ja tulemuslikuma töö eest (tulemustasu) ka preemia erakordsete teenistusalaste saavutuste eest, mis VangS-is on sätestatud VangS § 151 lg 1 p 3 kohaselt ergutusena. Ergutust kohaldatakse vanglaametnikule teenistuskohustuste, kodanikukohuse silmapaistvalt hea täitmise või kauaaegse laitmatu teenistuse eest. Seega võib VangS-i kohaselt preemiat maksta sisuliselt ka vaid kauaaegse laitmatu teenistuse või kodanikukohuse silmapaistvalt hea täitmise eest.

Lisaks sätestab VangS § 136<sup>3</sup>, et vanglas töötava riigiametniku töö tasustamisele kohaldatakse vanglaametniku töö tasustamist reguleerivaid sätteid.

Põhimõtteliselt on VangS-is sama eesmärgi soovitud saavutatud veidi erineva regulatsiooniga, mis teeb keerulisemaks erinevate ametnike tasude võrdlemise ning avaliku teenistuse arendamise (võrreldavate andmete pinnalt), samuti kulukamaks keske arvestuse pidamise ning avaliku teenistuse arendamise.

**ProkS** kohaselt prokuröri palk koosneb:

- Ametipalgast - Ametipalk kehtestatakse palgastmetele vastavate palgamäärade alusel. Prokuröride ametikohtadele vastavate palgaastmete siseselt võib kehtestada diferentseeritud palgamäärad mõnda piirkonda ametisse nimetatavatele või üle viidavatele prokuröridele või seal piirkonnas töötavatele prokuröridele, hetkel kehtiva Vabariigi Valitsuse määruse kohaselt kehtestatud Viru Ringkonnaprokuratuuris võimalusena. Prokuratuur on seisukohal, et prokuröride palkasid tuleb võrrelda kohtunike, mitte teiste ametnikega, ning seetõttu on säilitatud ka kohtunike palgaregulatsioonile omane ametipalga mõiste. Samas on prokuröridele võimalik maksta ka muutuvpalka (v.a peaprokurör) ja ATS-is sätestatud lisatasusid, millele kohaldub ATS. Kohtunikule muutuvpalka ja ATS lisatasusid (täiendavad tööülesanded, ületunnitöö jmt) maksta ei saa. Seega ei ole ka palgad tegelikkuses kohtunike palkadega võrreldavad.
- Muutuvpalgast (kohaldub ATS regulatsioon).
- ATS-is sätestatud lisatasudest

Ametipalga palgamäärade ning muutuvpalga maksmise ja tingimuste korra kehtestamisel juhendatakse kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses sätestatud kohtunike ametipalkade määramise põhimõtetest (ProkS § 22 lg 3) (Mida selle all täpset mõeldud on, seletuskirjast välja ei tule).

Riigi peaprokuröri kuupalgamäär ei tohi olla kõrgem kui kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse § 2 lõikes 1 nimetatud palgamäära, lõikes 2 nimetatud kõrgeima palgamäära indeksi ning koefitsiendi 0,85 korrutis. Riigi peaprokurörile ei maksta muutuvpalka (ProkS § 22 lg 3<sup>2</sup>).

*Kuni 28.02.2019 võib VV mõnes piirkonnas töötavate prokuröride ametipalka suurendada kuni neljandiku võrra (ProkS § 58).*

**KS-is** on sätestatud erisused kohtuteenistujate palgakomponentides:

Kohtunikuabi ametipalga suuruse kehtestab Vabariigi Valitsus (sh maakondlik koefitsient ja osakonna juhatamise eest makstav lisatasu kuni 35% kohtunikuabi ametipalgast). Kohtunikuabi ettevalmistuskava täitjat juhendavale kohtunikuabile makstakse juhendamise ajal lisatasu 5% ametipalgast. Maakohtu maksekäsuosakonna, kinnistusosakonna ja registriosakonna juhatajale ning kinnistusosakonna ja registriosakonna piirkondliku talituse juhatajale makstakse lisatasu juhatamisega seotud kohustuste täitmise eest kuni 35% kohtunikuabi ametipalgast. Maakohtu maksekäsuosakonna,

kinnistusosakonna ja registriosakonna juhataja ning kinnistusosakonna ja registriosakonna piirkondliku talituse juhataja lisatasu kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega (KS § 122).

Esimese ja teise astme kohtu kohtudirektori põhipalk ja muutuvpalk määratakse avaliku teenistuse seaduse § 63 lõike 2 alusel valdkonna eest vastutava ministri kehtestatud palgajuhendis (KS § 125 lg 5).

Kohtujuristi palk (mõeldud on põhipalka, kuid kuna tegemist on ametniku õigusi reguleeriva sättega vajab see ka seaduses täpsustamist.) ei või ületada esimese astme kohtuniku ametipalka ja peale katseaega olla väiksem kui pool esimese astme kohtuniku ametipalgast (KS § 125<sup>1</sup> lg 6).

Kohtukordnikule makstakse kutsete ja teadete kätte toimetamise eest lisatasu. Lisatasu määrad kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega (KS § 126 lg 2).

**VäM järgi koosneb karjääridiplomaadi ja haldusteenistuja palk:**

- Ametipalgast (palgaastmele vastav kuupalgamäär);
- Seaduse ja muude õigusaktide kohaselt makstavatest lisatasudest:
  - o *lisatasu nõutavast tulemuslikuma töö eest* (kuni 30% ametipalgast, minister võib kk-ga kehtestada ametikohtade loetelu, millele piirang ei laiene) – käimasoleva välisteenistujate palgatasemete ühtlustamise tulemusena lähetustasude arvelt, tuleks ka tulemustasu maksmisel lähtuda edaspidi ATS kuni 20% muutuvpalga piirangust.
  - o *lisatasu täiendavate teenistusülesannete täitmise eest* (kuni 30% teenistuja või asendatava ametipalgast, minister võib kk-ga kehtestada ametikohtade loetelu, millele piirang ei laiene)- sama kommentaar, mis eelmise punkti kohta.
  - o *preemia* (individuaalse või kollektiivse panuse eest VäM-i, selle struktuuriüksuse või lähetajaministeeriumi eesmärkide saavutamisse - VāTS § 56) – VāTS muutmise seletuskirjast selgub, et preemia ATS-ist eraldi reguleeritud seetõttu, et tollases ATS eelnõus oldi preemiast, kui motivatsioonivahendist loobutud, kuid välisteenistuses sellisest ergutuse liigist loobuda ei soovitud. Uue ATS jõustumisel aga ei ole nähtud otsest vajadust sätet muuta või kehtetuks tunnistada. Eelnõu koostamisel tuleks eraldi sättest siiski loobuda.
  - o *lisatasu võõrkeelte valdamise eest* (min 3 keelt, 5-15% ametipalgast) (VāTS § 57 lg 1)
  - o *lisatasu doktorikraadi omamise eest* (5% ametipalgast) (VāTS § 57 lg 2)

Ainult karjääridiplomaadile omased lisatasu komponendid lisaks eelkirjeldatule:

- o *välisteenistuse staažitasu* (4-30% ametipalgast)
- o *diplomaatilise au- ja teenistusastme tasu* (makstakse välisteenistuses oleku ajal, tasu maksmise korra ning tasu määrad kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega).

Lähetajaministeeriumil või selle valitsemisala asutusel säilib erialadiplomaadi palga ja hüvitiste maksmise kohustus VāTS kohaselt (VāTS § 32 lg 4).

#### ETTEPANEKUD:

- **Jätta PäästeTS-ist ja VangS-ist välja palgakomponente reguleerivad sätted.** Ühtlustada palgakomponendid ATS regulatsiooniga.
- **Viia läbi põhjalik politseiametnike palgasüsteemi analüüs ja töötada välja ettepanekud ja/või üleminekuregulatsioonid palgakomponentide ühtlustamiseks ATS-iga.** Luua politseiteenistuses palgasüsteem, kus **põhipalk** kujuneb baasmäärast (ametipalk= astmepalk + teenistusastmetasu) ja fikseeritud tasudest nagu kvalifikatsioonitasu, piirkonnatasu e. tasud, mis ei kuulu ATS kohaselt muutuvpalga hulka. Tasud nõutavast tulemuslikuma töö, täiendavate teenistusülesannete täitmise eest ja preemia kuuluksid analoogselt ATS regulatsioonile muutuvpalga hulka. Eritingimustel töötamine ja asendustasu moodustaksid aga lisatasud. Ühegi palgakomponendi kaotamiseks vajadust ei ole. PPVS-i tuleks vajadusel jätta vaid erisused ATS regulatsioonist.

- **Jätta JAS-ist välja palgaregulatsioon.** Jätta JAS-i vaid erisus ATS regulatsioonist, milleks on Põhipalga suurendusest julgeolekualaste ülesannete täitmise eest 10-50% ja sellisel juhul ei maksta lisatasu ületunnitöö ega töötamise eest ööajal ja riigipühul.
- **ProKS-is loobuda prokuröride puhul ametipalga mõistest ja võtta kasutusele põhipalga mõiste.** Tegemist on ametnikega, kellele makstakse ka muutuvpalka, millele rakenduvad ATS sätted.
- **Täpsustada kohtujuristi palgaregulatsioonis palgakomponendid** (KS § 125<sup>1</sup> lg 6);
- **Jätta KS-ist ja KVTS-ist välja viited ATS regulatsiooni kohaldamisele, arvestades ATS § 2 lg 2 põhiprintsiipi ATS-i kohaldamise kohta kohtuametnike suhtes. Samuti jätta KVTS-ist välja ATS-i dubleeriv säte seadusega sätestamata lisatasude ja toetuste maksmise keelu kohta.**
- **Eelnõu kirjutamisel viia läbi põhjalik diplomaatide ja haldusteenistujate palgasüsteemi analüüs ja töötada välja ettepanekud ja/või üleminekuregulatsioonid palgakomponentide ühtlustamiseks ATS-iga.**
- **Muuta ATS § 61 lõiget 1 jättes palgakomponentide hulgast välja valveajatasu.**
- **Täpsustada ATS palgaregulatsiooni selliselt, et muutuvpalga maksmise piirmääraks oleks 20% ametnikule määratud (mitte väljamakstud) palgast.**
- **Kaaluda ATS § 61 lg 2 täiendamist põhipalga kujundamise elementidega, mis võimaldaks põhipalga kujundamisel arvesse võtta ka nt ametikoha asukohta (regionaalpoliitika arengusuundade toetamiseks).**

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuste sihtrühmaks on päästeteenistujad, politseiametnikud, julgeolekuasutuste ametnikud, vanglaametnikud, tegevvälased, prokurörid, diplomaadid ja haldusteenistujad. Muudatuse eesmärgiks on avaliku teenistuse läbipaistvus ja võrdne kohtlemine, mida on võimalik saavutada vaid võrreldavate palgasüsteemide olemasolul, ning õigusloome mahu vähendamine. Samuti on oluline, et muudatuste mõjul muutub lihtsamaks ning vähem kulukaks palgaarvestus, mis võimaldab riigi eelarvevahendite sihipärasemat kasutamist. Täpset kokkuhoidu siiski ette ennustada ei ole võimalik.

## 10.2 Palga määramine

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS § 63** kohaselt kehtestab ministeeriumi ja tema valitsemisala ametiasutuse palgajuhendi (palga määramise ja maksmise kord) minister. Selles nähakse ette ametikohale vastav põhipalk või põhipalga vahemik, muutuvpalga maksmise tingimused ja kord, muude ATS-is sätestatud lisatasude ja hüvitiste maksmise tingimused ja kord ning palga maksmise aeg ja viis. Kuna tegemist valitsemisalasisesega töökorraldusega, kehtestab minister palgajuhendi käskkirjaga.

Palga määrab ametikohale nimetamise õigust omav isik (ametiasutuse juht või tema volitatud isik).

Seega on avaliku teenistuse palgakorraldus pärast uue ATS jõustumist detsentraliseeritud ning jätab ametiasutustele piisavalt avara ruumi enda eripärast lähtuva palgasüsteemi kujundamiseks. Valitsusasutuses ministeeriumi tasandil ühe palgajuhendi kehtestamise eesmärgiks on kujundada ühes valitsemisalas ühtne palgapoliitika, tagada selle läbipaistvus ja ka sisemine õiglus.

Kuni uue ATS jõustumiseni 1. aprillil 2013. a reguleeris ametiasutuste palgakorraldust riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus, mis sidus riigiteenistujate palgaastmed nende ametinimetustega ning kehtestas ühtsed palgaastmed kõigis riigiasutustes v.a mõned eriteenistused, kus kehtestati ametinimetused ja palgaastmed eriteenistuste eripära tõttu eriteenistusi reguleerivates seadustes, kuhu need senini on jäänud.

Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus volitas Vabariigi Valitsust kehtestama omakorda määruse, millega kehtestati kogu riigisektoris kehtivad riigiteenistujate palgaastmetikele vastavad kuupalgamäärad, nende diferentseerimise ja võimalikud lisatasud. Jällegi moodustasid erandi nendest mõned eriteenistused, kus palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused,

teenistusastmetasu suuruse ning lisatasude maksmise alused ja ulatuse kehtestamine oli eriseaduste alusel volitatud Vabariigi Valitsusele või valdkonna eest vastutavale ministrile määruse tasandil. Selline palgakorraldus kehtib neis eriteenistustes senini.

**PäästeTS** § 11 on loobunud seaduse tasandil sätestatud palgaastmetest, kuid sama paragrahvi lg 5 järgi kehtestab päästeteenistujate palgamäärad, põhipalga määramise ning päästeteenistujatele muutuvpalga ja lisatasude maksmise korra valdkonna eest vastutav minister määrusega. Kuna tegemist on valitsemisalasise töökorraldusliku regulatsiooniga, ning ATS alusel kinnitab palgajuhendi, millega nähakse ette ametikohale vastav põhipalk või selle vahemik, muutuvpalga ja lisatasude ning hüvitiste maksmise tingimused ja kord, valitsemisala minister käskkirjaga, võiks ka päästeteenistuses määruse tasandi regulatsioonist loobuda ja integreerida kehtiva määruse sisu palgajuhendisse. Eriregulatsioon PäästeTS-is ei ole vajalik.

**PPVS** § 70 kehtestab seaduse tasandil politseiametnike ametikohad ja neile vastava palgaastmed. § 70 lg 6 järgi kehtestab politseiametnike palgaastmetele vastavad palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusastmetasu suuruse ning politseiametnikele lisatasude maksmise alused ja ulatuse valdkonna eest vastutav minister määrusega.

Lisaks sellele kehtestab PPVS § 70 lg 6<sup>1</sup> kohaselt valdkonna eest vastutav minister politseiametnike palgajuhendi, milles nähakse ette palga maksmise ja määramise kord, sealhulgas ööajal ja riigipühal teenistusülesannete täitmise, ületunnitöö ning valveaja eest makstava tasu arvestamise kord. Viimane säte dubleerib ATS § 63 lõiget 4, ega ole vajalik.

Politseiametniku palga määrab PPA peadirektor või PPA põhimääruses sätestatud isik, KAPO peadirektor või sisekaitsealase rakenduskõrgkooli rektor käskkirjaga. PPA peadirektori, KAPO peadirektori, PPA peadirektori asetäitja ning KAPO peadirektori asetäitja ja prefekti palga määrab valdkonna eest vastutav minister. Tegemist on ametikohale nimetamise õigust omavate isikutega, mistõttu dubleerib säte ATS regulatsiooni ning ei ole erisättena vajalik.

Ka siin võiks loobuda ministri määruse tasandist ja integreerida palgamäärad, diferentseerimise alused, teenistusastmetasu suuruse ning lisatasude maksmise alused ja ulatuse palgajuhendisse, mille samuti kinnitab valitsemisala minister. Samuti võiks kaaluda palgaastmete regulatsiooni toomist ministri tasandile.

KAPO politseiametnikele laieneb PPVS regulatsioon (vt p 2).

KAPO tavaametnike palgaregulatsiooni sätestab **JAS** § 16 lg 1, mille kohaselt kehtestab nende põhipalga või põhipalga vahemiku ja selle suurendamise alused valdkonna eest vastutav minister määrusega. Ametikohtade jaotus palgaastmete vahel kehtestatakse KAPO palgajuhendiga (määrus volitab). Ka siin oleks mitme erineva akti asemel mõistlik integreerida kehtiva määruse sisu palgajuhendisse, mille kinnitab minister käskkirjaga.

Välisluureameti ametnike palgakorraldusele, kes ei ole politsei- või tegevteenistuses, kohaldatakse ATS-i JAS-is sätestatud erisustega. Palga määramise regulatsioon tuleneb ATS-ist.

**KVTS** § 128 viitab palgakorralduse osas ATS regulatsioonile. Erisusena on sätestatud, et tegevväelase rahuaja ametikoha palgaastmestiku kehtestab minister määrusega. Sisuliselt on tegemist põhipalga vahemike kehtestamisega ATS palgajuhendi (kehtestatakse ministri käskkirjaga) regulatsiooni mõistes. Palgamäärade kehtestamine on määruse tasandil, kuna see on seotud eripensioni suuruse arvestamise alusega.

Palgajuhendi kehtestab Kaitseväge juhataja, mis on oluline KV palgakorralduse paindlikkuse tagamiseks.

Palga määrab ametikohale nimetamise õigust omav isik (tuleneb ATS §-st 26).

Kaitseväge juhataja põhipalga suuruse kehtestab VV korraldusega. Kaitseväge juhataja asetäitja, Kaitseväge peastaabi ülem, väeliigi ülem, väejuhatuse ülem ja luurekeskuse ülem põhipalga

määrab minister käskkirjaga (KVTS § 129). kõikidel juhtudel on tegemist ametikohale nimetamise õigust omava isikuga, ehk et säte kordab põhimõtteliselt ATS §-i 26.

Vanglaametniku tasustamist reguleerib **VangS** § 136 jj, mille järgi kehtestatakse vanglaametnike palgamäärad ning põhipalga määramise ja lisatasude maksmise kord valdkonna eest vastutava ministri määrusega. Vanglaametnike palgamääruses on sätestatud, et põhipalk ja lisatasu määratakse haldusaktiga. Vanglas töötavate tavaametnike töö tasustamisele kohaldatakse vanglaametniku töö tasustamist reguleerivaid sätteid, kehtib ühine töö tasustamise määrus.

Palga määramise ja palgajuhendi kehtestamise osas laieneb ATS regulatsioon, mis peaks tähendama, et lisaks ministri määrusele, mille sisu on sama, mida nõuab palgajuhendi regulatsioon, tuleks sama isiku poolt kehtestada topelt. Üks kord määrusega ja teine kord käskkirjaga. Arvestades eelpoolkirjeldatud, ei ole vajadust eraldi palgaregulatsiooni järgi VangS-is, kuna ATS on avaliku teenistuse üldseadusena andnud piisava regulatsiooni sama eesmärgi saavutamiseks.

**ProkS** § 22 määrab seaduse tasandil prokuröride palgaastmed ja neile vastavad ametikohtade nimetused.

Prokuröride palgaastmetele vastavad palgamäärad ning avaliku teenistuse seaduses sätestatud muutuvpalga maksmise tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega, juhindudes kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduses sätestatud kohtunike ametipalkade määramise põhimõtetest. Prokuröri ametipalga kujundamise alused kehtestatakse prokuratuuri palgajuhendis. Palgajuhendi kehtestab valdkonna eest vastutav minister käskkirjaga.

Palga määramise osas laieneb ATS regulatsioon.

**VäTS** palgakorralduse regulatsiooni kohaselt kehtestatakse ametikohtade nimetused ja nendele vastavad palgaastmed (17) seaduse tasandil. VäM Eestis asuvate ja välisesinduste diplomaatiliste ametikohtade nimetused ja nendele vastavad palgaastmed VäTS §-des 5 ja 6, mittediplomaatiliste teenistuskohade nimetused ja nendele vastavad palgaastmed §-des 45 ja 46,

Palgaastmetele vastavad kuupalgamäärad ning preemia ja lisatasu maksmise korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister palgajuhendiga (VäTS § 56 lg 10). Eriregulatsioon on vajalik vaid põhjusel, et ATS § 63 kohaselt kehtestatakse palgajuhendiga ametikohale vastav põhipalk või põhipalga vahemik, muutuvpalga maksmise tingimused ja kord, VäM palgajuhend sisaldab aga ametipalkasid ja kuupalgamäära. Palgakomponentide ühtlustamisel erisätet palgajuhendi kehtestamiseks enam vaja ei ole.

Võõrkeelte valdamise ja akadeemilise kraadi omamise eest lisatasu maksmise tingimused ja korra kehtestab minister määrusega (VäTS § 57).

Diplomaatilise au- ja teenistusastme tasu maksmise korra ning tasu määrad kehtestab VV määrusega (VäTS § 61).

Võõrkeelte valdamise eest saadavad lisatasud ja diplomaatilise au- ja teenistusastme tasu on võimalik integreerida palgajuhendisse ning määrustest loobuda.

Teenistuskohale vastava palgaastme määrab minister.

#### ETTEPANEK:

- **Koos palgakorralduse ühtlustamisega integreerida päästeteenistujate, politseiametnike, KAPO tavaametnike, tegevväelaste, vanglaametnike, prokuröride ja diplomaatiliste ametikohtade määruse tasandil reguleeritud palgakorralduse komponendid asutuste palgajuhendisse**, mille kehtestab minister käskkirjaga (KV puhul KV juhataja). Avaliku teenistuse palgakorraldus on pärast uue ATS jõustumist detsentraliseeritud ning jätab ametiasutustele piisavalt avara ruumi enda eripärast lähtuva palgasüsteemi kujundamiseks. Kuna ülejäänud avalikus teenistuses on loobutud palgasüsteemi kujundamisest seaduse ja määruste tasandil, ei ole vaja ka erisusi nendest vaja luua seaduse ja määruste tasandil.

- **Kaaluda PPVS-is, ProkS-is ja VätS-is sätestatud palgaastmete seaduse tasandilt ministri tasandile toomist** (vt ka ettepanekuid ametiastmete kehtestamise kohta peatükist 5).
- **Jätta PPVS-ist välja palga määramiseks õigustatud isiku regulatsioon** (palk on ametikohale nimetamise haldusakti kohustuslik osa).

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on päästeteenistujad, politseiametnikud, KAPO ametnikud, tegevväelased, prokurörid ja diplomaadid. Muudatuste eesmärgiks on paindlikum avalik teenistus, palgaandmete võrreldavus ning õigusloome mahu vähendamine. Justiitsministeeriumi koostatud kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seaduse ja prokuratuuriseaduse muutmise seaduse eelnõu VTK järgi hindab JuM prokuröridele kehtivat palgasüsteem (ministri määruse tasandil) ebakindlaks, kuna võimaldab palgavahemikke liialt sageli muuta. Kuna aga ka prokuröridele kehtib ATS palgakorralduse üldregulatsioon osas, milles prokuratuuriseaduses erisusi tehtud ei ole, ei saa ka prokuröride palka vastavalt ATS § 61 lõikele 3 ühepoolselt vähendada. Samuti on JuM VTK-s välja toonud vajaduse viia prokuratuuri palgad kõrgemate riigiteenijate seadusesse, tagamaks prokuröride suurema sõltumatuse. Alternatiivina eeltoodud ettepanekutele võiks kaaluda sarnaselt kantsleritele prokuröride palga toomist prokuratuuriseadusesse, sidudes prokuröride palga kohtunike palgaga. Kuid siinkohal tuleks arvestada suunaga prokuröride ja kohtunike kogupalga (mitte vaid ametipalga) võrreldavusele, kuna prokuröride ja kohtunike palgakomponendid ei ole sarnased. Täpsemad mõjud selguvad eelnõu kirjutamisel tehtava täiendava analüüsi käigus.

## 11 HÜVED ja HÜVITISED

### 11.1 Ressursimahukas koolitus

Koolituse regulatsiooni eesmärk on tagada ametnike teadmiste, oskuste ja väärtushinnangute püsiv vastavus ametikohal esitatavatele nõuetele, ametiasutuse ja riigi arenguvajadustele. Eesti ametnike koolitussüsteem on detsentraliseeritud ning koolitustegevuse kavandamine on jäetud iga ametiasutuse enda kujundada lähtudes ATS üldistest põhimõtetest. ATS-i kohaselt peab ametiasutus rakendama abinõusid ametniku ametialase arengu edendamiseks, ning ametiasutusel on seetõttu kohustus kavandada oma eelarvesse selleks raha.

Ressursimahuka koolituse puhul, on ametiasutusel õigustatud ootus, et koolituse läbinud ametnik jätkab teenistust ametiasutuses ja rakendab omandatud ametiasutuse huvides. Selleks on ATS-is sätestatud ressursimahuka koolituse kokkuleppe sõlmimise võimaluse asutuse ja ametniku vahel.

**ATS § 32** järgi on ressursimahukas koolitus:

- 1) teenistuslane koolitus,
- 2) mis kestab kalendriaasta jooksul kokku kauem kui 90 kalendripäeva, kusjuures
- 3) koolitusele kuluv aeg moodustab olulise osa ametniku tööajast või
- 4) ületavad ametiasutuse tasutud koolituse maksumus ja seonduvad kulud vähemalt 5 korda kuu töötasu alammäära.

Ressursimahukal koolitusel osalemiseks võib sõlmida halduslepingu, milles määratakse ametniku kohustus töötada pärast koolituse lõppu ametiasutuses kindlaksmääratud aja jooksul, kuid mitte kauem kui kolm aastat. Halduslepingu rikkumisel on ametnik kohustatud koolituskulud proportsionaalselt hüvitama, kui ta vabastatakse teenistusest enne kokkulepitud aega omal soovil, distsiplinaarsüüteo eest või asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku ametikohale nimetamise. Koolituskulud tuleb ametniku täies ulatuses hüvitada, kui ta mõjuva põhjusega ei osale koolitusel või katkestab selle.

Kui ametiasutuse tasutud kulud ületavad 100 korda kuu töötasu alammäära, on asutusel kohustus haldusleping sõlmida.

Vastavalt ATS § 31 lõikele 10 säilitatakse koolituse ajal ametnikule palk.

Erisused ATS-ist puudutavad eelkõige päästeteenistujaid, vanglateenistujaid ja kaitseväelasi. Küsimusi tekitab ametiasutuse poolt SKA päevasesse õppesse suunatud isikule ATS-i kohaldamise ulatus. Oma olemuselt on tegemist koolitusega ATS § 31 mõistes või ressursimahuka koolitusega kuid koolituskulud makstakse mitte ametiasutuse vaid SiM-i poolt, kelle valitsemisalasse SKA kuulub, osa JuM-i poolt, kelle valitsemisalasse vanglad kuuluvad, ning kohaldamisele kuulub RakKKS eriteenistuse seadusest tulenevate erisustega. Selline regulatsioon teeb seaduse rakendamise ja mõistmise isikutele, kellele seda rakendatakse väga keeruliseks.

**Ettepanek on eriseadustes selgelt välja tuua, milline seadus õppesse suunatud isikutele kehtib ning millisest seadusest eriseadusega erisused on kehtestatud. Samuti tuleb eriteenistuste omavahelise roteerumise eesmärgil vähemalt SKA Kolledžites õppivate õppurite tingimused ühtlustada ning sätestada need ühes õigusaktis. Kaaluda võiks varianti, mille kohaselt õppima suunatud ametnikele kohaldatakse ATS koolituse regulatsiooni, vajalike erisustega, ning avaliku võimu teostamise õiguse peatamise asemel vormistatakse koolitus koolituslähetusena (nii nagu ATS kohaselt see toimib). Koolituskulud võtab üle asutus, kes koolituse on tellinud ning nõuab ka koolituskulud lepingu rikkumisel ametnikult sisse. Teine võimalus on osaleda SKA sisseastumiseksamitel õppurite valimisel ja tagada hiljem õppijatele teenistuskoh. Suunamine oleks sel juhul vaid täiendõppesse.**

Siseministerium on alatanud SKA õppekulude hüvitamise kohustuse kaotamise menetluse, kus teema osapoolte vahel läbi arutatakse ning mille tulemusel vastavad õigusaktide muutmise eelnõud algatatakse.

### 11.1.1 Mõiste

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**KVTS** § 156 järgi on ressursimahukas koolitus koolitus (*ATS-is teenistuslane koolitus*), mille kestus on pikem kui 90 päeva (*ATS-is kalendripäeva, lisaks tingimus, et selle aja vältel moodustab ametniku koolitusele kuuluv aeg olulise osa tema tööajast*) või mille maksumus (*ATS-is ametiasutuse tasutud koolituse maksumus ja koolitusega seonduvad muud kulud*) ületab töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuuekordset (*ATS-is viiekordset*) kuu töötasu alammäära. KVTS ressursimahuka koolituse definitsioon on ATS-is toodud definitsiooniga väga sarnane, mistõttu ei ole vajadust seda KVTS-is üle korrata. KaM on ressursimahuka koolituse määra kehtestamisel arvestanud valitsemisala pikaajalisel praktilisel arvestusega, et KaM valitsemisala koolitused on oma iseloomu tõttu väga kallid. Seetõttu on ka KVTS-is ressursimahuka koolituse piirmäära suurendatud.

#### ETTEPANEK:

- Kaaluda KVTS-ist ressursimahuka koolituse definitsiooni välja jätmist, kohaldada ATS regulatsiooni.
- Muuta ATS-i selliselt, et ressursimahuka koolituse kulud hõlmaksid endas mitte ainult asutuse, vaid riigi poolt tasutud kulusid, ning tõsta ressursimahuka koolituse piirmäära KVTS-is sätestatud ulatusele. Probleemiks on olnud keske koolituse kulude hüvitamise kohustuse seadmine.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Kavandatava muudatuse sihtrühmaks on kõik ametnikud ja ametiasutused, kellele ATS ressursimahuka koolituse regulatsioon kohaldub. Muudatusettepaneku eesmärgiks on õigusloome mahu vähendamine, õigusselgus ja võrdne kohtlemine, samuti riigieelarveliste vahendite sihipärasem kasutamine. Täpsustub, et ressursimahukas koolitus on ka tegevvälaste puhul vaid teenistuslane koolitus ning et koolituse pikkus üksi, ei pruugi koolitusest veel ressursimahukat koolitust teha, kui selle aja vältel ei moodusta ametniku koolitusele kuuluv aeg olulist osa tema tööajast. Samuti arvestatakse ressursimahuka koolituse kulude hulka mitte kogu koolitusele minev kulu vaid ainult see osa, mille on tasunud ametniku eest riik. Suureneb tegevteenistuse ressursimahuka koolituse maksumuse määr senise viiekordse kuu töötasu alammäära asemel kuuekordseks töötasu alammääraks. ATS-i osaline dubleerimine tekitab segadust selles, millises ulatuses kuulub kohaldamisele ATS ning millises osas on sätestatud erisused ATS-ist (st osaline dubleerimine tekitab arusaama, et kogu valdkond (antud juhul ressursimahukas koolitus) on reguleeritud eriseaduses ning ATS selles küsimuses kohaldamisele ei kuulu.

ATS muudatus võimaldab ressursimahuka koolituse regulatsiooni kohaldada ka juhtudel, kus koolituskulud on jagatud riigiasutuste vahel, kuid kantud siiski riigi poolt. Nt keske koolitusasutuse kaudu rahastatud koolitused, koolitused, mida rahastatakse riigi koolitusasutuse poolt. Kehtiva seaduse järgi on võimalik ressursimahuka koolituse kohaldamiseks arvestada ja sisse nõuda vaid neid kulusid, mida asutus, kus ametnik teenistuses on, ise kannab.

### 11.1.2 Palga maksmise kohustus koolituse ajal

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Vastavalt ATS § 31 lõikele 10 säilitatakse koolituse ajal ametnikule palk.

**PäästeTS** § 6 kohaselt võib (tegelikkuses makstakse palka kõigile, kes õppima suunatakse) Päästekolledžisse täiskoormusega õppesse õppima suunatud päästeteenistujale õppetöös osalemise eest maksta riigieelarvelistest vahenditest teenistussuhtest tulenevat palka päästeasutuse juhi määratud ulatuses ja korras. Teenistussuhtest tuleneva õppetöös osalemise eest palga maksmiseks sõlmitakse



PäästeTS kohaselt haldusleping, milles määratakse päästeteenistuja kohustus töötada pärast õppimise lõppu päästeasutuses kindlaksmääratud aja jooksul, kuid mitte kauem kui kolm aastat. Reguleerimata on jäänud, mis saab juhul, kui õppesse suunatud isik ei tööta kokkulepitud aja jooksul pärast õppe lõpetamist päästeasutuses. Kuna tegemist on töötajatega, siis on praktikas kirjutatud lepingusse, et kui töötaja siduvusaja lõpuni asutuses päästetöötajana ei tööta, siis tuleb kulud ja palk hüvitada. Kaaluda võiks aga ka PäästeTS-is viite lisamist ATS § 31 ja 32 kohaldamisele. Tegemist on sisuliselt ressursimahuka koolituse lepinguga, mis on ATS-is piisavalt reguleeritud, kuid ATS ressursimahuka koolituse regulatsiooni kohaselt ei kuulu koolituse ajal säilitatud palk koolituskulude hulka, mille tagasimakse kohustus ametnikul lepingut rikkudes tekiks.

SKA (SIM eelarvest) kantud koolituskulude tagasimaksekohustus tuleneb aga RakKKS §-st 27<sup>3</sup>. Saadud stipendium tuleb selle kohaselt tagasi maksta. Stipendiumi ja palka ei maksta küll võrreldavas suuruses, kuid teatud ebavõrdne kohtlemine siin siiski ilmneb.

Palga maksmine koolituse ajal on sätestatud aga ka ATS-is, kuid erinevalt PäästeTS-ist on ATS-is sätestatud kohustus säilitada koolituse ajaks ametnikule palk. Avaliku võimu teostamise õigust ei peatata kummagi seaduse alusel.

**PPVS § 61** lg 4 järgi sisekaitsealise rakenduskõrgkooli politsei või piirivalve erialale täiskoormusega õppesse õppima suunatud politseiametniku avaliku võimu teostamise õigus peatub õppetöö ajaks ning tal säilitatakse õppetöö ajal politseiametniku palk. Ka siin võiks kohaldada pigem ATS § 31 ja 32 regulatsiooni.

**VangS § 136<sup>4</sup>** järgi SKA päevasesse õppesse õppima suunatud vanglaametniku teenistussuhe peatub õppetöö (ettevalmistusteenistuse) ajaks ning tal säilitatakse õppetöö ajal vanglaametniku palk. Palga tagasimaksmist halduslepingu rikkumise korral reguleeritud ei ole. Palga tagasimaksmist Rahandusministeerium halduslepingu rikkumise korral ka ei toeta. Palk on tasu teenistusülesannete täitmise eest. Kui ametniku teenistusülesandeks on õppimine (asutus on ta õppima suunanud), on ta oma teenistusülesandeid sel perioodil, kui ta palka sai, täitnud (õppinud) ka siis, kui soovitud tulemus jäi saavutamata (lõputunnistus jäi saamata või kui ametnik ei töötanud asutuses kokkulepitud aja jooksul).

#### ETTEPANEEK:

- **PäästeTS-ist, PPVS-ist ja VangS-ist palga maksmise kohustus (õigus) koolituse ajal välja jätta. Kohustus tuleneb ATS §-st 31.** Päästetöötajate puhul viidata ATS §-dele 31 ja 32.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuste sihtrühmaks on päästeteenistujad, politsei- ja vanglaametnikud. Kavandatavate muudatuste eesmärk on õigusloome mahu vähendamine ja õigusselgus, millises osas kohaldatakse õppima suunatud isikule ATS-i ja millises osas eriteenistust reguleerivat seadust. PäästeTS muudatuse mõjul suureneb päästeteenistujate õiguskindlus palga säilitamise osas koolituse ajal.

### **11.1.3 Koolituskulude sissenõudmise juhud**

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS § 32** järgi on ametnik kohustatud koolituskulud proportsionaalselt hüvitama, kui ta:

- vabastatakse teenistusest enne kokkulepitud aega:
  - omal soovil,
  - distsiplinaarsüüteo eest või
  - asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku ametikohale nimetamise.

Koolituskulud tuleb ametniku täies ulatuses hüvitada, kui ta:

- mõjuva põhjuseta ei osale koolitusel või
- katkestab koolituse.

ATS ressursimahuka koolituse regulatsioon kohaldub aga vaid juhul, kui koolituskulud tasub ametiasutus. SKA-sse õppima suunamisel ametiasutuse poolt, kui õppekulud jäävad SiM (vastavalt RakKKS-ile) kanda, tuleb õppekulude hüvitamisel kohaldada **RakKKS** § 27<sup>3</sup> regulatsiooni, mille kohaselt SKA-st eksmatrikuleeritud isik on kohustatud hüvitama riigi poolt tema õpingutele tehtud õppekulud, kui ta:

- katkestas õpingud mõjuva põhjuseta;
- eksmatrikuleeriti ebarahuldava õppeedukuse tõttu;
- eksmatrikuleeriti distsiplinaarsüüteo tõttu.

Lisaks neile kolmele kriteeriumile on RakKKS-is sätestatud erijuhud õppekulude hüvitamiseks erinevate valdkondade õppekava lõpetanud isikutele. Vanglaametniku ja korrektsiooni eriala kohta erisusi RakKKS-is kehtestatud ei ole.

SKA **vanglaametniku** ja korrektsiooni eriala (ettevalmistusteenistuse) õppekava kulude hüvitamise juhud on reguleeritud VangS §-s 118. Riigile tuleb õppekulud hüvitada juhul, kui isik:

- katkestas mõjuva põhjuseta ettevalmistusteenistuse (*alus nii ATS-is kui ka RakKKS-is*);
- arvati ettevalmistusteenistusest välja ebarahuldava õppeedukuse tõttu (*alus nii ATS-is kui ka RakKKS-is*);
- arvati ettevalmistusteenistusest välja distsiplinaarsüüteo tõttu (*alus nii ATS-is kui ka RakKKS-is*);
- ei asunud ettevalmistusteenistuse lõpetamisest kolme kuu jooksul teenistusse vanglas või Justiitsministeeriumis, välja arvatud juhul, kui temale ei pakutud tema kvalifikatsioonile vastavat ametikohta (*alus ka RakKKS-is, kuid ei kehti vanglateenistusele*);
- vabastati teenistusest vanglaametnikuna või teenistusest Justiitsministeeriumis oma algatusel mõjuva põhjuseta (*alus ATS-is*);
- vabastati teenistusest vanglaametnikuna või teenistusest Justiitsministeeriumis süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel (*alus ATS-is*);
- vabastati teenistusest vanglaametnikuna või teenistusest Justiitsministeeriumis distsiplinaarsüüteo eest (*alus ATS-is*).

Ettevalmistusteenistuse kulusid ei pea hüvitama vanglaametnik, kes:

- pärast ettevalmistusteenistust on olnud teenistuses vanglaametnikuna või teenistuses Justiitsministeeriumis vähemalt kolm aastat (*ATS-is on jäetud kohustuse pikkus ametiasutuses töötada halduslepingu määrata*) või
- on teenistusest vanglaametnikuna või teenistusest Justiitsministeeriumis vabastatud seoses temal tuvastatud osalise või puuduva töövõimega või omal algatusel seoses vajadusega hooldada osalise või puuduva töövõimega perekonnaliiget (*alus ka ATS-is reguleeritud*).

Kuna ettevalmistuskulud hüvitatakse vastavalt VangS § 118 lõike 3 alusel antud justiitsministri määrusele õppeasutusele (mitte asutusele, kes ametniku õppima suunas), võib eeldada, et koolituskulud kantakse SiM eelarvest, mitte ametnikku koolitusele suunanud asutuse eelarvest, ning kohaldamisele kuulub RakKKS VangS-ist tulenevate erisustega. ATS kohaldamisele ei kuulu. Kuna ametnik, kes ettevalmistusteenistusse on suunatud, ei pruugi teada, kes tema koolituskulud kannab, ei ole talle ka selge, milline regulatsioon talle kohaldub (millisest seadusest VangS erisused kehtestab). Üldseadust ja eriseadust tuleks aga sätete kohaldamisel vaadata koos.

Ka **KVTS** §-s 156 on loetletud juhtud, millal tegevväelane on kohustatud koolituskulud hüvitama, kuid siin on tegemist ressursimahuka koolituse eriregulatsiooniga ATS-ist. Nendeks juhtudeks on:

- mõjuva põhjuseta koolituse katkestamine (*ka ATS-is reguleeritud*),
- teenistusest vabastamine enne kokkulepitud tähtaega

- omal soovil (*ka ATS-is*),
  - a. tegevteenistusse võtmise nõuetele või rahuaja ametikoha nõuetele mittevastavuse tõttu (*ATS-is asjaolude tõttu, mis välistaksid teenistusse võtmise*),
  - b. distsiplinaarsüüteo tõttu (*ka ATS-is*)
  - c. süüdimõistva kohtuotsuse tõttu (*ATS-is ka teenistusse võtmist välistava asjaoluna*)
  - d. eksmatrikuleerimisel enne õppekava täitmist,
  - e. kaitseväeteenistusvälisele ametikohale nimetamisel või
  - f. ettenägematute asjaolude ilmnemisel (ATS-is sellist alust kulude hüvitamiseks ei ole),
  - g. tervisenõuetele vastavuse või füüsilise ettevalmistuse hindamisel osalemise kohustuse täitmata jätmise tõttu,
  - h. ametikohal nõutava sõjaväelise väljaõppe või hariduse omandamata jätmise tõttu;
- riigisaladuse loa väljastamata jätmine või pikendamata jätmine (*antud juhul tegemist teenistusse võtmist välistava asjaoluga*).

Vastavalt KVTS §-le 134 peab määramata ajaga tegevteenistuses olev tegevväelane, kes vabastatakse ametikohalt uuele rahuaja ametikohale nimetamisega enne rahuaja ametikohale nimetamise käskkirjas näidatud õpingute kestuse lõppu, hüvitama Kaitseväge poole õppekoha maksumusest. Hüvitist ei nõuta määramata ajaga tegevteenistuses olevalt tegevväelaselt, kes enne rahuaja ametikohale nimetamise käskkirjas näidatud õpingute kestuse lõppu vabastatakse ametikohalt ja nimetatakse uuele rahuaja ametikohale käesoleva paragrahvi lõike terviseseisundit arvestades ning kelle terviseseisundi mittevastavus rahuaja ametikoha tervisenõuetele on tekkinud teenistusülesannete täitmise või tegevväelase mittesüülise tegevuse tagajärjel. ATS kohaselt ei tule ressursimahuka koolituse kulusid hüvitada, kui ametnik ei lahku avalikust teenistusest vaid viiakse üle teisele ametikohale avaliku teenistuse sees. Seega saab vastuvõttev asutus otsustada, kas ta võtab ametniku koos tema koolituskuludega üle asutused jagavad omavahel koolitusele tehtud kulud või tuleb ametnik teenistusest vabastada, tal tuleb hüvitada oma koolituskulud ja asuda teisele ametikohale uuesti teenistusse asudes. Teenistusliigi eripära tõttu on koolitused kallid ja kohati ka riikide koostöö raames rahastatud. KV-l on vaja konkreetset isikut konkreetse ametikohal (väljaõppe rakendamine praktikas), mistõttu ei olegi alati võimalik, teisel ametikohal koolitust kasutada, kuid paindlikkuse tagamiseks peaks asutusel siin kaalutusõigus olemas olema.

#### ETTEPANEK:

- **Kaaluda VangS-i koolitusregulatsiooni ühtlustamist teiste eriteenistustega** – õppekulude tagasimaksmise kohustuse kaotamist, kui tegemist ei ole õppima suunatud ametniku ressursimahuka koolitusega. Asutuse poolt õppima suunatud ametnikule kohaldada ATS ressursimahuka koolituse regulatsiooni ning eriregulatsioon VangS-ist välja jätta.<sup>37</sup>
- **Kaaluda KVTS-ist ressursimahuka koolituse regulatsioon välja jätta, jättes KVTS-i vaid põhjendatud erisused ATS-ist.** Sh. muuta KVTS §-i 134 selliselt, et ametnikul ei tekiks kohustust koolituskulusid hüvitada, kui ka teisel rahuaja ametikohal või teisel ametikohal avalikus teenistuses on võimalik koolitusel saadud teadmisi kasutada. St jätta ametiasutusele kaalutusõigus.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJUD:

Muudatuse sihtrühmaks on kõik SKA-s haridust omandavad eriteenistujad ja tegevteenistujad. Muudatuse eesmärgiks on mobiilsuse suurendamine, riigieelarveliste vahendite eesmärgipärane kasutamine ja motiveeritud avalikud teenistujad.

<sup>37</sup> Siseministerium on algatanud SKA õppekulude hüvitamise kohustuse kaotamise menetluse, kus teema osapoolte vahel läbi arutatakse ning mille tulemusel vastavad õigusaktide muutmise eelnõud algatatakse.

### 11.1.4 Hüvitamisele kuuluvad koolituskulud

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** § 32 järgi tuleb hüvitada koolituskulu, mis omakorda jaguneb koolituse maksumus ja koolitusega seonduvad muud kulud. Viimase täpsema loetelu kehtestamise volituse annab ATS Vabariigi Valitsusele, kelle määrusega kehtestatud ametnike koolituse korra<sup>38</sup> kohaselt on koolitusega seonduvad kulud:

- koolitusruumide ja -inventari rent;
- toitlustuskulu;
- majutuskulu;
- sõidukulu;
- lähetatute kindlustus;
- päevaraha;
- muud lähetusega seotud kulud.

**RakKKS** § 27<sup>3</sup> lõike 6 alusel kehtestatud siseministri määruse järgi kuuluvad hüvitamisele:

- põhistipendiumi kulud;
- toitlustamiskulud;
- majutuskulud;
- õppekava täitmiseks ja õppekavale vastaval ameti- või kutsealal teenistusse või tööle asumise nõuetele vastamiseks tehtud kulud.

**VangS** õppekulude hüvitamise maht ja ulatus on olenevalt sellest, kas kohaldamisele kuulub ATS või RakKKS erinevad. See, kumb seadus kohaldamisele kuulub, sõltub sellest, kes on koolituskulud hüvitanud. ATS kohaselt saab asutus sisse nõuda vaid kulud, mida asutus ise on koolitusele teinud. RakKKS räägib aga riigi poolt tehtud kulude hüvitamisest. RakKKS § 32 lg 6 järgi kehtestab õppekulude arvestamise, hüvitamise määra, tingimused ja korra valdkonna eest vastutav minister määrusega kooskõlastatult Justiitsministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumiga. Määruses ei ole sätestatud, kes nõuab sisse koolituskulude hüvitise isikult, kes on lõpetanud SKA vanglaametniku või korrektsiooni eriala ja vanglateenistusse asunud, kuid enne seadusest tulenevate või halduslepingus sätestatud tingimuste täitmist teenistusest vabastatud. Teiste SKA erialade kohta on regulatsioon määruses kehtestatud. Vanglaametniku ettevalmistusteenistuse kulude arvestamise ja hüvitamise kord on VangS § 118 lõike 3 järgi kehtestatud justiitsministri määrusega.

Ettevalmistusteenistuse kulude arvestamise ja hüvitamise korra on kehtestanud justiitsminister VangS-ist tuleneva volitusnormi alusel. Selle kohaselt on koolituskulud, mis kuuluvad hüvitamisele:

kulutused, mis on tehtud:

- stipendiumi maksmiseks;
- õpetamisega seotud kulude katmiseks. Kulude hüvitamist saab nõuda SKA.

**KVTS** järgi tuleb kaitseväelasel hüvitada ressursimahuka koolituse rikkumisel proportsionaalselt tegevteenistuseajaga ressursimahuka koolitusega seotud:

- otsese kulu,
- ümberasumise kulu,
- päevaraha ja välislähetustasu ning
- lähetusega seotud kulu, mida riik (ATS-is on kulud seotud ametiasutusega) on kandnud.

Ei ATS-is ega KVTS-is ei kuulu hüvitamisele ametnikule koolituse ajal makstud palk.

<sup>38</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/113112012010>

#### ETTEPANEK:

- **Muuta ATS ressursimahuka koolituse regulatsiooni, selliselt et see võimaldaks analoogselt RakKKS-ile ja KVTS-ile ametniku ressursimahuka koolituse regulatsiooni rakendamisel arvestada koolituskulu hulka ja ametnikult välja nõuda ressursimahukale koolitusele tehtavad kulud ka siis, kui kulusid ei ole teinud vaid konkreetne asutus vaid ka mõni teine valitsusasutus.** Probleem on tekkinud nt koolituste puhul, mida rahastatakse keskse koolituse vahenditest.
- **Vaadata üle ATS ressursimahuka koolituse kulud nii seaduse kui ka määruse tasandil ning teha vastavad korrektuurid arvestades nii seadustes kasutatud kulu liikide mõisteid kui ka eriteenistuste vajadusi.**
- **Kaaluda eriteenistuses koolituskulude väljanõudmisest /tagasinõudmisest/ hüvitamisest loobumist, kui isik jätkab teises eriteenistuses, kus saadud koolitus on kasutatav (SiM menetleb hetkel eelnõud, mille kohaselt loobutakse SKA lõpetanud isikutelt, kes ei tööta seaduses sätestatud aja jooksul ametiasutuses, milles töötamine SKA õpekava läbimist eeldab, õppekulu sisse nõudmast.)**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on kõik ametnikud. Muudatuse eesmärgiks on võrdne kohtlemine, õigusselgus, õigusloome vähendamine ja mobiilsuse lihtsustamine, aga ka riigieelarveliste vahendite sihipärane kasutamine. ATS muutmine võimaldab ametnike koolitamisel arvestada koolituskulude arvestamisel kõikide riigi, kui tööandja poolt tehtavate kuludega. Nt kui ametniku koolituskulud kaetakse mitte asutuse, kus ametnik töötab, vaid koolitust korraldava asutuse poolt. Samas tuleb kindlasti arvestada, et kui koolitus on kõigile teistele tasuta, ei saa ka ametniku koolitamisel samadest vahenditest kulu tööandja koolituskulu hulka arvata. Muudatus vajab täiendavat analüüsi eelnõu koostamise käigus arvestades SiM poolt menetletava SKA koolituskulude sissenõudmisest loobumise protsessi tulemusi. Seega selguvad ka täpsemad muudatuse täpsemad mõjud eelnõu koostamise käigus.

### 11.2 Sotsiaalsed tagatised hukkimise ja töövõime vähenemise korral

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

1.06.2016 jõustus ATS, PPVS, JAS, PäästeTS, VangS, ProkS ja VäTS muudatus, mille kohaselt kõik nimetatud eriseadustes olevad sotsiaalsed tagatised hukkimise ja töövõime vähenemise korral ühtlustati ning regulatsioon viidi eriteenistusseadustest ATS-i. Vaid KaM ei soovinud regulatsioonide ühtlustamisega kaasa minna ning säilitas oma regulatsiooni. Põhuseks on toodud asjaolu, et sotsiaalsete tagatiste süsteem kehtib nii tegevväelastele, kes on ametnikud ja saavad teenistuse eest palka, kui ka ajateenijatele, reservväelastele, kelle puhul hüvitisi varasema sissetulekuga siduda ei ole alati võimalik (ajateenijatel nt eelnev sissetulek tihtipeale puudub). Analoogselt Kaitsevägele on ka nt politseis kadetid ja ka vabatahtlikud e (abipolitseinikud), kelle hüvitised on seotud politseiametniku madalaimale palgaastmele vastava palgamääraga.

#### 1) Hüvitis ametniku hukkimise korral:

**ATS** § 49 sätestab sotsiaalsed tagatised ametniku hukkimise ja töövõime vähenemise korral.

Olenevalt hukkimise põhjusest on ametniku hukkimisel seoses teenistusülesannete täitmisega, tema perekonnal õigus hüvitisele kokku surnud ametniku kümne (õnnetusjuhtumi puhul) või kahekümne (tema vastu toime pandud ründe, tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel) aasta palga (vastavalt 120 või 240 kuupalga) ulatuses. Riik maksab ka tema matuse korraldamise (surnu transportimise, tuhamise või matmise ning leinatalituse) kulud (matuse korraldavad ametniku lähedased). Kehtiva ATS alusel matusekulude hüvitisele piirmäära kehtestada ei saa.

**KVTS** § 196 kohaselt maksab kaitseväelase hukkimise korral riik tema perekonnale hüvitist hukkimise kuule eelnenud viimase Statistikaameti avaldatud keskmise brutokuupalga 150-kordses (ATS kohaselt makstakse 120 või 240 hukkunud ametniku keskmise kuupalga) ulatuses. Hüvitis ei ole seotud kaitseväelase palgaga ega teeni sama eesmärki, mis ATS hüvitis. Nimelt on ATS hüvitise eesmärk hukkunud ametniku lähedaste elatustaseme säilitamine kuni kohanemiseni uue olukorraga. Seevastu pakub KVTS-is hukkimishüvitisele lisaks hukkunud kaitseväelase lähedastele sotsiaalnõustamist, psühholoogilist abi ja taastusravi, kui abivajadus tuleneb kaitseväelase hukkimisest või püsiva tervisekahjustuse saamisest. Sellise abi pakkumist lähedastele võiks riik kaaluda ka teiste ametnike hukkimise korral teenistusülesandeid täites (vähemalt ametniku hukkimisel tema vastu toime pandud ründe, tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel – sätte sihtgrupiks on reeglina eriteenistujad).

Riik korraldab riigi kulul hukkunud kaitseväelase matused. Tegemist on rahvusvahelise üldtunnustatud tavaga.

Välis teenistujale kehtivad sotsiaalsete tagatiste osas hukkimise ja töövõime vähenemise korral ATS sätted. Erisuseks on, et vastavalt **VäTS** § 72 lõikele 2 välis teenistuja hukkimisel või suremisel välisriigis tööülesandeid täites, korraldab Välisministeerium riigi kulul põrnu toomise Eestisse, kui sellise kulutuse hüvitamise ei ole ette nähtud kindlustuslepingus. On mõistlik, et sarnaselt käsitatakse (välisministeerium korraldab koju toomise) kõigi riigiametnikega ega oleks vaid erand välis teenistujatele

## 2) Hüvitis osalise või puuduva töövõime korral

Kui ametnikul tuvastatakse seoses teenistusülesannete täitmisega saadud vigastuse või tekkinud haiguse tõttu osaline või puudev töövõime, on ametnikul **ATS** § 49 lõigete 6 ja 7 kohaselt õigus hüvitisele vastavalt töövõime kaotuse põhjusele ja ulatusele. Õnnetusjuhtumi puhul osalise töövõime korral tema 2 aasta (24 kuu) keskmise palga ulatuses ja puuduva töövõime korral tema 7 aasta (84 kuu) keskmise palga ulatuses.

Ametniku vastu toime pandud ründe, tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel saadud vigastuse või tekkinud haiguse tõttu osalise töövõime korral kuni tema 8 aasta (96 kuu) keskmise palga ulatuses ja puuduva töövõime korral kuni tema 13 aasta (156 kuu) keskmise palga ulatuses (korrektsem oleks öelda küll tema keskmise kuupalga 156 kordses ulatuses).

Kui töövõimetoetuse seadusega muutus töövõime määramise kord, ning enam ei hinnata töövõime kaotust, ega selle protsente vaid töövõimet ja seda, kas tegemist on osalise või puuduva töövõimega, siis **KVTS** jäi töövõime kaotuse protsentuaalse hindamise juurde.<sup>39</sup> Kui töövõimereformiga tehtud muudatuse eesmärk on muuhulgas menetluse lihtsustamine, siis kaitseväelase töövõimet hindab Kaitseväe arstlik komisjon, mis võimaldab ka endise menetluse jätkamist. Kaitseväe arstlikus komisjonis jätkatakse püsiva töövõimetuse tuvastamist ja töövõime kaotuse protsentide määramist, et säilitada KVTS-i ja osaliselt KaLS-i alusel makstavate ühekordsete hüvitiste vastavus teenistusülesannete täitmise tõttu tekkinud püsiva tervisekahjustuse raskusastmele. Lisaks säilitatakse kaitseväelastele teenistusülesannete täitmisel hukkimise või töövõimetuks jäämise korral KVTS-i

<sup>39</sup> riik maksab teenistusülesannete täitmise tõttu saadud tervisekahjustuse tagajärjel püsivalt töövõimetuks tunnistatud tegev väelasele ühekordset hüvitist:

- 1) töövõime kaotuse korral 10–30 % ulatuses – töövõime kaotuse tuvastamise kuule eelnenud viimase Statistikaameti avaldatud keskmise brutokuupalga kuuekordses ulatuses;
- 2) töövõime kaotuse korral 40–50 % – 24-kordne keskmine brutokuupalk;
- 3) töövõime kaotuse korral 60–70 % – 48-kordne keskmine brutokuupalk;
- 4) töövõime kaotuse korral 80–90 % – 72-kordne keskmine brutokuupalk;
- 5) töövõime kaotuse korral 100 % – 96-kordne keskmine brutokuupalk.

Erinevalt ATS regulatsioonist ei ole **KVTS** mõistes oluline, kas viga saadi õnnetuse või ründe või ohu tõrjumise tõttu.

alusel makstavad perioodilised hüvitised (töövõimetus- ja toitjakaotuspension), mis annavad neile suurema kindlustunde ka kõrgema riskiastmega teenistusülesannete täitmisel. Võrreldes teiste eriteenistustega saadakse kaitsevägeteenistuses kõige rohkem tervisekahjustusi ja vigastused on väga erineva raskusastmega.

24. aprillil 2014. a Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisel otsustati, et töövõimereformiga kaitseväelaste praeguseid tagatise ei muudeta.

ATS § 49 alusel hindab töövõimet Eesti Haigekassa ning töövõime ulatuse ja teenistusülesande täitmise tagajärjel saadud vigastuse või tekkinud haiguse vahelist seost tuvastab vajaduse korral Sotsiaalkindlustusamet. Kaitsevälase püsiva töövõimetus, selle ulatuse, põhjuse ja kestuse tuvastab Kaitseväge arstlik komisjon püsiva töövõimetus ekspertiisiga (KVTS § 30<sup>1</sup> kohaselt).

### 3) Ravi- ja ravimikulud

Kui ametnik on saanud viga või haigestunud seoses teenistusülesannete täitmisega ametniku vastu toime pandud ründe, tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel, kannab vastavalt ATS § 49 lõikele 12 tema ravi- ja ravimikulud riik.

**KVTS** kohaselt tagatakse kaitsevälasele vajaduse korral riigi kulul piirmäära ulatuses (kehtiva ATS alusel ravimitele ja tervishoiuteenustele piirmäära kehtestada ei saa) tervishoiuteenused, meditsiiniseadmed ja ravimid. Üldarstiabi ja hambaravi osutamine ning vajalike meditsiiniseadmete väljastamine tagatakse Kaitseväge meditsiinikeskustes. Tervishoiuteenuse osutamise väljaspool kaitseväge otsustab kaitsevälasele määratud meditsiinilise teenindamise piirkonna struktuuriüksuse arst.

Lisaks kaetakse vastavalt KVTS § 193 vajaduse korral KaM valitsemisala eelarvest teenistusülesannete täitmise tõttu raske tervisekahjustuse saanud kaitsevälase ja asendusteenistuja raviga seotud kulud:

- sõidukulu raviasutusse ja tagasi;
- kaitsevälase ja asendusteenistuja piiratud liikumisvõime korral tema ühe saatja sõidukulu raviasutusse ja tagasi;
- statsionaarsel ravil viibimise korral sõidukulu raviasutusse ja tagasi ning majutuskulu raviasutuse asukohas kuni kahele kaitsevälase ja asendusteenistuja nimetatud isikule.

ATS alusel (haigestunud või viga saanud ametnikule) raviga seotud kulusid ei hüvitata.

Tegemist on ühe olulise tagatisega veteranipoliitikas. Algselt sai säte loodud eelkõige välismissioonidel raskelt vigastada saanud kaitseväelaste välisriigis ravil viibimise tõttu. Ent 2013. a uue KVTS-iga laiendati sõidukulude hüvitamine kõigile KV-s vigastada saanutele sõltumata raviasutuse asukohast/paikkonnast.

Lisaks tervishoiuteenuste, meditsiiniseadmete ja ravimite hüvitamisele sätestab KVTS § 159 psühholoogilise abi ja sotsiaalnõustamise tagamise tema soovi ja vajaduse korral, kui seda ei rahastata ega tagata sotsiaalhoolekande seaduse alusel.

Samuti tagatakse teenistusülesannete täitmise tõttu tervisekahjustuse saanud isikule vajaduse korral Kaitseministeeriumi valitsemisala eelarvest piirmäära ulatuses:

- 1) sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse eest tasu maksmise kohustuse riigi poolt ülevõtmine;
- 2) abivahendi ostmisel või üürimisel tasu maksmise kohustuse riigi poolt ülevõtmine;
- 3) väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus

kui tasu maksmise kohustust ei pea riik üle võtma sotsiaalhoolekande seaduse alusel või kui teenust ei rahastata ega tagata sotsiaalhoolekande seaduse alusel.

### 4) Hüvitis ajutise töövõime kaotuse korral:

Ajutise töövõime kaotuse korral (v.a õnnetusjuhtumi korral) maksab riik ametnikul ATS 49 lõikes 10 lähtudes hüvitist tema ühe kuu keskmise palga ulatuses. Tegemist on sättega, mis kohustab asutust maksma ühe kuu keskmist palka olenemata vigastuse suurusest ja tegelikust kahjust.

**KVTS** § 196 lõike 6 kohaselt maksab riik hüvitist ajutise töövõimetuse perioodi eest teenistusülesannete täitmise tõttu saadud tervisekahjustuse tagajärjel ajutiselt töövõimetule isikule, kes on kaitseväeteenistusest vabastatud ning kellel ei ole õigust saada ajutise töövõimetuse hüvitist ravikindlustuse seaduse alusel, võttes ühe kalendripäeva eest makstava hüvitise suuruse arvutamisel aluseks ravikindlustuse seaduse §-s 55 sätestatud kalendripäeva keskmise tulu arvutamise korra.

Regulatsioon arvestab ametnikule tegelikult tekkinud kahjuga ning oleks lahendus ka ATS sätte rakendamisel tekkinud probleemidele regulatsiooni pahatahtlikust ärakasutamisest (vt täpsemalt allolevast tekstist).

#### 5) Tööandja eluruumi säilitamine:

Tegevteenistujale, kes on saanud teenistusülesannete täitmisel püsiva tervisekahjustuse ning seetõttu teenistusest vabastatud, säilitatakse tööandja eluruumi kasutamise õigus kolmeks aastaks teenistusest vabastamisest arvates.

#### 6) Õppekulu hüvitamine:

Teenistusülesannete täitmise tõttu püsiva tervisekahjustuse saanud tegevväelasele, kes on seetõttu tegevteenistusest vabastatud ning kes asub pärast tegevteenistusest vabastamist õppima Eestis asuvasse õppeasutusse, hüvitatakse õppekulu Kaitseministeeriumi valitsemisala eelarvest piirmäära ulatuses.

Teenistusülesannete täitmise tõttu püsiva tervisekahjustuse saanud tegevväelasele, kes asub tegevteenistuse ajal õppima Eestis asuvasse õppeasutusse, hüvitatakse vajaduse korral täiendus- või ümberõppekulu Kaitseministeeriumi valitsemisala eelarvest piirmäära ulatuses.

#### 7) Perekonnaliikmete sotsiaalsed tagatised:

**KVTS**-is on erinevalt ATS-ist regulatsioon teenistusülesannete täitmise tõttu hukkunud või püsiva tervisekahjustuse saanud kaitseväelase perekonnaliikmetele sotsiaalsete tagatiste kehtestamise kohta. KVTS § 199 kohaselt tagatakse piirmäära ulatuses kaitseväelase perekonnaliikme sotsiaalnõustamine, psühholoogiline abi ja taastusravi, kui abivajadus tuleneb kaitseväelase hukkamisest või püsiva tervisekahjustuse saamisest. Samuti on hukkunud tegevväelase perekonnaliikmetel õigus kasutada tegevväelasele antud tööandja eluruumi kuni 3 aastat alates tegevteenistussuhte lõppemisest surma korral (KVTS § 201).

#### Ühtlustatud sätete rakendamisel tõusetunud lahendamist vajavad probleemid:

- 1) Vastavalt ATS § 49 lõikele 10 maksab riik ametnikule, kellel seoses teenistusülesannete täitmisega tema vastu toimepandud ründe, tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel tuvastati ajutine töövõime kaotus, millega ei kaasnenud osalist või puuduvat töövõimet, maksab riik ühekordset hüvitist ametniku ühe kuu keskmise palga ulatuses. Sagedased on juhtumid, kus nt politseiametnik on saanud töö käigus pisivigastuse (nt põidlapõrutus) või kurdab pärast suuremat operatsiooni perearstile stressi ja saadud paaripäevase töövõimetulehe alusel nõuab tööandjalt lisaks haigekassast saadud ajutise töövõimetuse hüvitisele oma ühe kuu keskmist palka. Selline praktika tekitab palju vaidlusi ega ole seaduse sätet õigustanud. 1.07.2016. a (ATS muudatuse jõustumine)-31.12.2016. a maksti ATS § 49 lg 10 alusel hüvitisi 17-le ametnikule summas 23785,- eurot.

KVTS § 196 lõike 6 kohaselt maksab riik hüvitist ajutise töövõimetuse perioodi eest teenistusülesannete täitmise tõttu saadud tervisekahjustuse tagajärjel ajutiselt töövõimetule isikule, kes



on kaitseväe- või asendusteenistusest vabastatud ning kellel ei ole õigust saada ajutise töövõimetuse hüvitist ravikindlustuse seaduse alusel, võttes ühe kalendripäeva eest makstava hüvitise suuruse arvutamisel aluseks ravikindlustuse seaduse §-s 55 sätestatud kalendripäeva keskmise tulu arvutamise korra. Selline lähenemine aitab ametnikul pühenduda enda tervenemisele ilma, et tema sissetulek väheneks. Samas ei ole hüvitis võrreldes saadud vigastusega ebaproportsionaalne.

- 2) ATS § 49 lõike 14 kohaselt ei kehti ATS §-s 49 sätestatud sotsiaalsed tagatised kui ametnik sama paragrahvi lõikes 1, 2, 6–8 või 10 nimetatud juhul (hukkub teenistusülesannete täitmisel õnnetusjuhtumi, tema vastu toimepandud ründe või tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel, või tuvastatakse samade asjaolude tagajärjel ametniku osaline või puuduv töövõime või ajutise töövõime kaotus):

- pani toime süüteo;
- pani toime enesetapu või enesetapukatse;
- pani toime enesevigastuse, mis ei ole põhjuslikus seoses haigusliku seisundiga ega tulenenud teiste isikute õigusvastasest käitumisest;
- oli enda põhjustatud joobeseisundis.

Kehtiva ATS kohaselt ei kehti hüvitise maksmise välistus matusekulude, ravi ja ravimite hüvitamise korral. Kuna ATS-is enne sotsiaalsete tagatiste ühtlustamist nimetatud hüvitised puudusid, on seaduse muutmise käigus hüvitise saamist välistav säte muutmata jäänud. Erisus välistusest ei ole põhjendatud.

- 3) ATS 49 lg 13 volitusnorm ei võimalda määrusega täpsustada matuse korraldamise kulude ega ravi- ja ravimikulude hüvitamise ulatust. Sõna „ulatust“ on volitusnormide muudatuse käigus sätestest välja jäänud, kuid on vajalik ebamõistlikult suurte kulutuste vältimiseks. Ka KVTs-is on ministrile antud õigus hüvitiste ulatuse määramise.

- 4) Välja võiks tuua veel hukkamise ja töövõime kaotusega seotud hüvitiste kohaldamise erinevused praktikantidele ja kadettidele. Politseiteenistusse võetud kadetile ja vanglaametnikuks võetud praktikandile need ei kohaldu, samas päästeteenistusse võetud praktikandile ja tegevvälasest kadetile kohalduvad. Ametnikuna teenistusse võetud praktikantidele tuleks aga kehtestada samasugused sotsiaalsed garantiid nagu teistele ametnikele.

#### ETTEPANEK:

- **Muuta ATS § 49 lõiget 10 asendades ametniku ühe kuu keskmise palga suuruse hüvitise (mis on lisaks ravikindlustuse seaduse töövõimetuse hüvitisele) ajutise töövõime kaotuse korral KVTs § 196 lõikest 6 tuleneva hüvitise ajutise töövõimetuse perioodi eest, kui tal ei ole õigust saada ajutise töövõimetuse hüvitist ravikindlustuse seaduse alusel.**
- **Muuta ATS-i, andes valitsusele õiguse kehtestada ravi- ja ravimikulude ning matuse korraldamise kulude hüvitamise piirmäärad.**
- **Muuta ATS § 49 lõiget 14 välistades matuse korraldamise, ravi- ja ravimikulude hüvitamise maksmine neil juhtumil, mil ametnik**

- 1) pani toime süüteo;
- 2) pani toime enesetapu või enesetapukatse;
- 3) pani toime enesevigastuse, mis ei ole põhjuslikus seoses haigusliku seisundiga ega tulenenud teiste isikute õigusvastasest käitumisest;
- 4) oli enda põhjustatud joobeseisundis.

Täpsustada välistuse loetelu lausetega „pani toime teo, mis on distsiplinaarkorras karistatav“ ning „oli varem keeldunud osalemast tervisekahjustust ennetavas tegevuses või jättis selles osalemata“.

- Muuta ATS-i selliselt, et VāTS erisus välisriigis hukkunud välisteenistuja põrmu Eestisse toomise korraldamise kohta kehtiks ka välisriigis hukkunud või surnud ametniku kohta (põrmu toomise korraldajaks oleks VāM, kulud katab tööandja asutus). VāTS-ist erisus välja jätta.
- Muuta VangS-i selliselt, et sotsiaalsed tagatised seoses teenistusülesannete täitmisega saadud vigastuse või hukkimisega kehtiksid ka praktika ajaks ametnikuna teenistusse võetud praktikantidele.
- Eelnõu koostamise käigus analüüsida võimalust ja vajadust ATS § 49 täiendamiseks psühholoogilise abi ja sotsiaalnõustamise, sotsiaalse rehabilitatsiooni teenuse, abivahendi ostu või rendi ja üldhooldusteenuse hüvitamise regulatsiooniga, samuti teenistusülesannete täitmise tõttu hukkunud või püsiva tervisekahjustuse saanud kaitsevāelase perekonnaliikmete sotsiaalnõustamise, psühholoogilise abi ja taastusravi tagamise regulatsiooniga.
- Kaaluda ATS täiendamist sättega, mis võimaldaks vajaduse korral katta teenistusülesannete täitmise tõttu raske tervisekahjustuse saanud ametniku raviga seotud kulud nagu sõidukulu raviasutusse ja tagasi, piiratud liikumisvõime korral tema ühe saatja sõidukulu raviasutusse ja tagasi, statsionaarsel ravil viibimise korral sõidukulu raviasutusse ja tagasi ning majutuskulu raviasutuse asukohas.

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on kõik ametnikud. Kavatssetavate muudatuste eesmärk on saavutada olukord, mis on võimalikult lähedane olukorrale, mis eelnes ametniku teenistusülesannete täitmise tõttu saadud vigastusele või hukkimisele. Kolm esimest muudatust võimaldavad riigieelarvevahendite sihipärasemat kasutamist, hüvitades ametnikule, kellel on ajutine töövõimetud hüvitist vaid mahus, mis on proportsionaalne kaotatud tuluga, kattes ametniku hukkimise korral matusekulud mõistlikus ulatuses ning välistades hüvitiste maksmise ja kulude katmise juhul, kui ametnik ise põhjustas oma tegudega vigastuse või hukkimise. Esimese muudatusega kaasneb riigieelarveliste vahendite kokkuhoid prognoositavalt 50 000,- eurot aastas.

VāTS muutmisel on pigem normitehniline tähendus. Kirjeldatud olukorra ilmnedes on võimalik ka praegu ametiabi korras välisministeeriumi kompetentsi kasutada.

Kolm viimast ettepanekut võivad kaasa tuua riigieelarveliste kulude kasvu. Kuna aga juhtumeid, mis muudatusi puudutavad (ametniku töövõime vähenemine ja hukkumine teenistusülesannete täitmise tõttu on vähe, on tegemist marginaalsete kulutustega). Küll aga mõjutab muudatus isikuid, kelle töö kätkeb endast ohtu teenistusülesannete täitmise tõttu töövõimet kaotada või hukkuda, andes neile kindluse, et riik tööandjana tagab neile või nende lähedastele võimalikult lähedase olukorra taastamise olukorrale, mis oli enne töövõime kadu või hukkimist.

Mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus ja sihtrühma suurus on väikesed, kuna menetletavad juhtumid on väga harvad. Samas aga aitavad kaasa regulatsiooni eesmärgile, isiku võimalikult varajaseks tööle naasmiseks ja lähedastele õnnetuse eelsele olukorrale võimalikult sarnase olukorra taastamiseks.

### 11.3 Varalise kahju hüvitamine

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Varalise kahju hüvitamise regulatsioon ATS-is puudub.

Varalise kahju hüvitamise regulatsioonid on järgmistes eriteenistusseadustes: **PPVS** §-s 74; **JAS** §-s 18; **VangS** §-s 143; **KrHS** §-s 16 ja **ProkS** §-s 24. Kõigi nende regulatsioonide sisuks on ametnikule või tema pere liikmetele teenistusülesannete täitmise tõttu tekitatud otsese varalise kahju hüvitamine riigi poolt ning süüdlaselt kahjutasu sissenõudmine regressi korras. Erisused on hüvitamise tingimuste ja korra kehtestamises. PPVS ja VangS (kehtib ka kriminaalhooldusametnikule) volitab Vabariigi Valitsust kehtestama kahju hüvitamise tingimused ja korra, JAS hüvitamise piirmäära ja korra. Iga

volitusnormi alusel on Vabariigi Valitsus kehtestanud määruse (4 erinevat määrust). ProkS volitusnormi kahju hüvitamise tingimuste ja korra kehtestamise kohta antud ei ole.

#### ETTEPANEKUD:

- **Alternatiiv 1: Viia teenistusülesannete täitmise tõttu varalise kahju hüvitamise regulatsioon üle ATS-i ja panna ühtsel alustel kehtima kõigile ametnikele.**
- **Alternatiiv 2: Jätta teenistusülesannete täitmise tõttu varalise kahju hüvitamise regulatsioon alles ainult nendele eriteenistustele, kus see on vajalik.** Seaduse tasandil vajavad sätted ühtlustamist, kuid kuna varalise kahju hüvitamise tingimused ja kord on kehtestatud enamasti VV määrusega, tuleks ka määruse tasandi regulatsioonid ühtlustada ning anda 4 erineva määruse asemel üks Vabariigi Valitsuse määrus.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks esimese alternatiivse lahenduse korral on kõik ametnikud. Muudatuse eesmärk on tagada ka ametnikule, kes ei ole eriteenistuja (nt maksupettuste uurija, tolliametnik jmt), varalise kahju, mis on tekkinud talle või tema lähedastele tema teenistusülesannete täitmise tõttu, hüvitamise lihtsam menetlemine. Muudatuse eesmärgiks oleks võrdne kohtlemine ning ka ametnikele, kes ei ole vastavate regulatsioonidega kaetud kindlustunde andmine, et tema teenistusülesannete tõttu talle ja ta lähedastele tekitatud kahjud saavad hüvitatud, ilma et ta peaks selleks täiendavaid pingutusi või kulutusi tegema.

Teise lahenduse valiku korral on muudatuse sihtrühmaks eriteenistujad (politseiametnikud, julgeolekuasutuste ametnikud, prokurörid, vanglaametnikud, kriminaalhooldusametnikud). Eesmärgiks pigem õigusloome korrastamine, sh õigusloome mahu vähendamine.

Kuna juhtumis, kus ametnikule või tema lähedastele tema teenistusülesannete täitmise tõttu tekitatakse on haruharvad, on mõju ulatus, mõju avaldamise sagedus ja mõjutatud sihtrühma suurus väikesed. Ebasoovitavateks mõjudeks võib olla riigieelarveliste vahendite kulu, kuid juhtumite vähesuse tõttu ei ole selle suurust ei ole võimalik ette ennustada.

### 11.4 Hüvitised seoses mobiilsusega (sõidu ja eluaseme kulud)

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS-is** tööandja eluruumi ja ka ametniku enda eluruumi tööandja poolse hüvitamise regulatsioon puudub.

Erisus on **KVTS** §-s 111, mille kohaselt võib tegevväelasele (koos perega) anda kasutada **tööandja eluruumi** tema nimetamisel rahuaja ametikohale, mis asub teises kohaliku omavalitsuse üksuses, kus tegevväelasel ei ole eluruumi. Tööandja eluruumi võib anda kasutada turupõhisest kasutustasust madalama tasu eest. Kasutustasu suurus võib erineda kohaliku omavalitsuse üksustes ja kohaliku omavalitsuse üksuse eri piirkondades. Alates 2020. a muutuvad praegused „tööandja eluruumid“ nn „kasarmupindadeks“ ja ühiselamutüüpi eluasemeteks.

**KVTS** § 112 kohaselt tegevväelase nimetamisel teises kohaliku omavalitsuse üksuses asuvale rahuaja ametikohale, mille tõttu on vajalik tegevväelase ja tema perekonnaliikme püsiva elukoha vahetus, võib talle maksta ümberasumise korral ühekordset hüvitist töölepingu seaduse § 29 lõike 5 alusel kehtestatud kuu töötasu kahekordse alammäära ulatuses. Lisaks võib talle hüvitada piirmäära ulatuses tema ja tema perekonnaliikme ümberasumisega seotud sõidukulu, vara veokulu ja kolimiskulu.

Sarnane erisus ATS-ist on ka **PPVS** §-s 73, mis sätestab hüvitise politseiametniku üleviimisel teisele ametikohale. Politseiametniku üleviimisel või nimetamisel teisele politseiametniku ametikohale, kui sellega kaasneb tema elukohavahetus, hüvitatakse politseiametniku ja tema perekonnaliikmete

ümberasumisega seotud sõidukulud ning vara veo kulud ja kolimiskulud. Kulude kompenseerimise ulatuse ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

**ProkS** § 16<sup>1</sup> järgi võib prokuröri üleviimisel (prokuröri nõusolekul) ühest teenistuspiirkonnast teise talle alates uude teenistuspiirkonda asumisest kahe kuu jooksul hüvitada seoses elukohavahetusega tekkinud kulutused. Kulutuste hüvitamise korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega, mille hüvitatakse teise teenistuspiirkonda üleviidud prokuröridele:

- 1) prokuröri ja temaga ühes leibkonnas elava perekonnaliikme ühekordsed sõidukulud;
- 2) prokuröri ja temaga ühes leibkonnas elava perekonnaliikme isikliku vara veokulud, välja arvatud juhul, kui vara veoks tagatakse tasuta transport, ühekordselt;
- 3) prokuröri ja temaga ühes leibkonnas elava perekonnaliikme majutuskulud püsiva elukoha puudumisel Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuni 15-kordse kuutöötasu alammäära ulatuses kogu leibkonna kohta.

**KS** § 31 kohaselt hüvitab Riigikohus kohtunõuniku viimisel tähtajaliselt üle asutusse, mis asub teises kohaliku omavalitsuse üksuses, tema **sõidu- ja majutuskulud** Riigikohtu esimehe kehtestatud ulatuses ja korras. Muudatus jõustus 01.08.2016. a. Erisus peaks toetama kohtunõunike roteerumist teistesse kohtuasutustesse, mis omakorda aitab kaasa kohtulahendite kvaliteedi tõstmisele. Kui aga teiste kohtuasutuste ametnikele, kes riigikohtu nõunikega roteerumise ajaks kohad peaksid vahetama, sellist roteerumist soodustavat hüvitist ei pakuta, muutub ka KS säte mõttetuks.

Pöörame tähelepanu asjaolule, et avalikus teenistuses on ka teisi asutusi, kus ametniku pädevuse suurendamiseks ja ametiasutuste vahelise koostöö edendamiseks on vaja ametnikke teise KOV üksusesse tähtajaliselt üle viia. Erisuse tegemine vaid kohtuametnikele ei ole põhjendatud ning säte peaks kehtima avalikus teenistuses üldiselt, paiknedes ATS-is.

#### ETTEPANEK:

- **Kaaluda ATS-i täiendamist sättega, mille kohaselt ametniku viimisel tähtajaliselt üle asutusse, mis asub teises kohaliku omavalitsuse üksuses, hüvitab saatev ametiasutus tema sõidu- ja/või majutuskulud kehtestatud piirmäära ulatuses. Erisus KS-ist ja ProkS-ist välja jätta.**
- **Kaaluda ametikoha asukoha muutumisega seotud kolimishüvitise maksmise võimaluse (kaalutlusotsusena) kehtestamist kõigile ametnikele, arvestades kolimise reaalseid kulusid ja kehtestades sellele mõistliku ülempiiri.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on kõik ametnikud kelle ametikoha asukoht muutub kas ajutiselt seoses ajutise üleviimisega teisele ametikohale, või alaliselt seoses ametikoha liikumisega teise piirkonda. Muudatuse eesmärgiks on paindlikum avalik teenistus, kvalifitseeritum ja motiveeritum ametnikkond ning võrdne kohtlemine. Kavandatav muudatus võimaldab ametnikke suunata/motiveerida liikuma (ametniku nõusolekul) teise tööpiirkonda, kas eesmärgiga katta vajadus konkreetse riigi teenuse järgi antud piirkonnas, parandada ja ühtlustada riigi teenuse kvaliteeti vmt, olles ühtlasi nii ka regionaalpoliitika tööriistaks. Negatiivseks mõjuks on riigieelarveliste kulude tõus (täpset hinnangut kulude suurenemisele ei ole võimalik andmete puudulikkuse ja ametiasutuste pealinnast väljaviimise projekti faasi arvestades, arvutada), mille pikemas vaates katab kasu (teenuste kvaliteedi ühtlustumine (tõus), regionaalpoliitika areng), mida riik roteerumisest saab.

### 11.5 Kodu ja töökoha vahelise sõidu kulu hüvitamine

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**PPVS** § 72 sätestab politsei- ja piirivalveameti politseiametnikule hüvitise maksmise võimaluse isikliku mootorsõiduki kasutamise eest **sõiduks elukoha ja ametikoha asukoha** vahel. Hüvitist võib maksta juhul, kui politseiametniku elukoht ei ole ametikoha asukohaga samas asulas ja sõiduks

elukoha ja ametikoha asukoha vahel ei ole võimalik kasutada ühissõidukit või ühissõiduki kasutamine on ebamõistlik ning Politsei- ja Piirivalveamet ei korralda transporti politseiametniku elukoha ja ametikoha asukoha vahel. Politseiametniku sõidukulude hüvitamise ulatuse ja korra kehtestab minister määrusega. Loetelu ametikohtadest, kus teenivale politseiametnikule makstakse hüvitist isikliku mootorsõiduki kasutamise eest, kinnitab PPA peadirektor käskkirjaga.

Hüvitise maksmise eesmärk oli soodustada politseiametnike asumist ametikohtadele, mida oli raske täita vajaliku kvalifikatsiooniga isikutega, arvestades ametikohal makstavat töötasu ning ametikoha asukohta. Praeguseks puudub sellise sätte järele vajadus, kuna politseiametnikule makstakse olenevalt teenistuskoha asukohast regioonitasu ning ka politseiametnike palgad on tõusnud. Seeläbi on paranenud ka võimalused politseiametnike ametikohtadele kvalifitseeritud tööjõu leidmiseks. Lisaks on kaalutlusõiguse alusel tehtavate otsuste tegemine PPA jaoks ressursimahukas, kuna iga kord tuleks esitatud sõidukulude hüvitamise taotluse menetlemisel hakata välja selgitama kõiki asjaolusid ning hindama hüvitise vajadust. Samuti tuleks vastavalt PPVS § 72 lõikele 3 sätestada PPA peadirektori käskkirjaga loetelu ametikohtadest, kus teenivale PPA politseiametnikule hüvitist makstakse. Ka see on täiendav töökoormus PPA ametnikele. Alates 2015 aasta aprillist ei ole politseiametnikele sõidukulude hüvitist makstud.

#### ETTEPANEK:

- **Jätta PPVS-ist välja erisäte elukoha ja ametikoha asukoha vahelise sõidu hüvitamiseks.<sup>40</sup>**

#### MUUDATUE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud ning eesmärgiks riigieelarve vahendite eesmärgipärane kasutamine. Kuna PPA praktikas täna võimalust kodu- ja töökohavahelise sõidu kulu hüvitamiseks ei kasuta, on tegemist pigem normitehnilise muudatusega. Sisulist mõju muudatusel ei ole.

## 11.6 Täiendav lisapuhkus

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Uue ATS jõustumisel 1.04.2012 kaotati ametnike täiendav puhkus staaži eest. Täiendavat staažipuhkust sai ametnik vastavalt staažile kuni 10 päeva. Staaži eest saada olevad puhkusepäevad ei aegunud.

Ka päästeteenistujal oli enne uue ATS jõustumist õigus kolmanda ja iga sellele järgneva aasta eest päästeteenistuses ühele päevale lisapuhkusele, kuid kokku mitte rohkem kui kümme kalendripäeva. Uue ATS-i rakendussätetega muudeti **PäästeTS** § 20<sup>2</sup> lõiget 3 selliselt, et staažist sõltuvast lisapuhkusest, millele päästeteenistujal oli õigus, sai asutuse õigus anda põhjendatud juhul päästeteenistujale tasulist lisapuhkust kuni kümme kalendripäeva aastas.

Lisapuhkuse nõue aegub ühe aasta jooksul arvates selle teenistusaasta lõppemisest, mille eest lisapuhkust arvestatakse. Kasutamata ja aegumata lisapuhkusepäevi teenistusest vabastamisel rahas ei hüvitata.

Nagu PäästeTS § 20 järgi päästeteenistujale, nii võib ka **PPVS** §-s 81 ja **JAS** §-s 20<sup>2</sup> järgi politseiametnikule ja julgeolekuasutuse ametnikule anda tasulist lisapuhkust põhjendatud juhul kuni 10 kalendripäeva aastas.

Lisapuhkuse nõue aegub 1 aasta jooksul arvestades selle teenistusaasta lõppemisest, mille eest lisapuhkust arvestatakse ning kasutamata ja aegumata lisapuhkusepäevi teenistusest vabastamisel ei hüvitata.

• <sup>40</sup> Eelnõu sõidukulude hüvitamise kaotamiseks on menetluses.

PPA, PÄA, HÄK ja KAPO on alates õigusaktide muudatuste jõustumisest 01.04.2013 andnud lisapuhkust kõigile eriteenistujatele vastavalt teenistuses oldud ajale, ehk rakendanu lisapuhkust staažipuhkusena, mis ei olnud muudatuse algne mõte.

**KVTS**-is on täpselt määratletud, millistel juhtudel lisapuhkust antakse (tuleb anda) § 107: Kaitseväge juhataja annab tegevväelasele erakorralist puhkust põhipalga säilitamisega rahvusvahelises sõjalises operatsioonis osalemise ajal või vahetult pärast rahvusvahelise sõjalise operatsiooni lõppemist järgmiselt:

- 1) operatsioonis osalemisel kuni kolm kuud – kuni kümme kalendripäeva;
- 2) operatsioonis osalemisel kauem kui kolm kuud – kuni 21 kalendripäeva.

Muul juhul lisapuhkust tegevväelasele ei anta. KVTS kohustab kaitsevägejuhatajat lisapuhkust teatud juhtudel tegevväelasele andma. Kaalutlusõigus on tal vaid lisapuhkuse päevade arvu määramisel. Samas tuleb ka siin lähtuda võrdse kohtlemise printsiibist.

**VangS** § 140 kohaselt võib vanglaametnikule anda tasulist lisapuhkust põhjendatud juhul kuni kümme kalendripäeva aastas. Lisaks sellele näeb VangS § 151 lg 2 p 2 ette ka lisapuhkuse preemia. Nimelt võib vanglaametnikku premeerida teenistuskohustuste, kodanikukohuse silmapaistvalt hea täitmise või kauaaegse laitmatu teenistuse eest täiendava tasulise lisapuhkusega kuni 10 kalendripäeva aastas. Kokku võib vanglaametnikule anda lisapuhkust 20 kalendripäeva aastas. Mis arvestades teistele eriteenistujatele kehtivaid reegleid, ei ole kindlasti õigustatud. 2016. aasta jooksul on 693 ametniku kohta antud 676 ergutuspuhkuse päeva.

Lisapuhkus tuleks anda kohe pärast erilist pingutust nõudva tööülesande täitmist. Lisapuhkuse hüvitamine rahas ei ole kooskõlas lisapuhkuse andmise põhimõttega, kuna lisapuhkuse andmise eesmärk on anda teenistujale võimalus taastuda pingelisest tööolukorrast ning lisapuhkuse rahaline hüvitamine ei täida seda eesmärki.

**VäTS** §71 lg 4 kohaselt arvatakse välisesinduses töötava teenistuja Eestisse puhkusele ja puhkuselt teenistuskohhta tagasi sõidu aeg üks kord lähetusaasta jooksul tööaja sisse. Tööaja sisse arvatakse kokku kuni viis kalendripäeva tingimusel, et teenistuja kasutab võimalikult otstarbekat ja odavat sõiduväsi. Pikemat sõitu loetakse õigustatuks siis, kui keegi sõidab näiteks Austraaliast kaks-kolm päeva koju ja teist samapalju tagasi, sest kiiremini ei saa ja nii on kõige odavam. Enamasti ei ole küsimus niivõrd selles, et sõiduks kasutataks tööpäevi kuivõrd selles, et sõiduks kasutatavad laupäev ja pühapäev on võimalik sel juhul lugeda pere kohaloleku tabelis asukohariigis olduteks, mitte asukohariigist eemalviibimiseks. See on keeruline arvestus, aga sellel põhineb välislähetustasu maksmine jmt. Vajalik ongi see just eeskätt sel põhjusel, et nii saab kaugelt koju puhkusele sõita reede õhtul ilma, et peaks puhkuse algusajaks vormistama laupäeva. Seni kuni välislähetustasu maksmine on seotud range päevade lugemisega asukohariigis viibimise kohta, on säte kindlasti asjakohane.

#### **ETTEPANEK:**

##### **Töötada välja ühtne lisapuhkuste andmise (mitteandmise) kontseptsioon lähtudes alljärgnevast:**

- Täpsustada eriseadustes lisapuhkuse tasustamise reeglid, selliselt, et lisapuhkust tasustataks nagu põhipuhkustki.
- Täpsustada eriseadustes lisapuhkuse kasutamise regulatsiooni lähtudes KVTS-i eeskujust, mille kohaselt puhkus kasutatakse koheselt (esimesel võimalusel) puhkuse andmist tingiva asjaolu ilmnemisel ning kaotab kehtivuse, kui ametnik talle antud puhkust ei kasuta.
- Täpsustada eriseadustes analoogselt KVTS-i regulatsiooniga lisapuhkuse andmise juhud.
- Jätta VangS-st välja ergutusena antava lisapuhkuse regulatsioon, jättes sarnaselt teistele eriteenistustele alles vaid vajaduspõhise lisapuhkuse.
- Kaaluda ka prokuröridele vajaduspõhise lisapuhkuse regulatsioon kehtestamist analoogselt teistele sisejulgeoleku teenistujatele.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud, päästeteenistujad, vanglaametnikud, tegevväelased, julgeolekuasutuse ametnikud ja prokurörid. Muudatuse eesmärgiks on õigusselgus, võrdne kohtlemine ja riigieelarve vahendite eesmärgipärane kasutamine. Täna kasutatakse lisapuhkuseid asutusesti väga erinevalt. PPA annab lisapuhkust staaži eest, vanglates aga antakse lisapuhkust vaid harvadel juhtudel pärast keerulisemat operatsiooni, tegevväelased saavad puhkust seaduses sätestatud juhtudel seaduses sätestatud ulatuses ja ajal. Muudatuse mõjul suureneb asutuse- ja avaliku teenistuse sisene õiglustunne (mis omakorda suurendab ametniku motivatsiooni ja pühendumust), samuti ametniku õiguskindlus, et tal on õigus samasugustele hüvedele nagu teistel teenistujatel.

#### 11.7 Vormiriietus

Tasuta vormiriietus antakse päästeteenistujale ning Päästekolledži täiskoormusega õppe üliõpilasele, politseiametnikule, PPVS-is nimetatud PPA ametnikule, kadetile, kaitseväelasele ja vanglaametnikule, ettevalmistusteenistuses olevale kadetile ja vanglate osakonna ametnikule, kelle ametikoht kuulub vanglateenistusse. Valdkonna eest vastutav minister võib kehtestada kohtuteenistujate ametiriietuse kirjelduse ning kandmise korra. Sellisel juhul saavad ka kohtuteenistujad ametiriietuse tasuta.

Kui üldjuhul kehtestab vormiriietuse kirjelduse valdkonna eest vastutav minister määrusega, on PäästeTS kohaselt päästeteenistuja vormiriietuse kirjelduse kehtestamise õigus Vabariigi Valitsusel.

#### ETTEPANEK:

- **Vähendada valitsuse töökoormust, andes PäästeTS-is päästeteenistuja ning Päästekolledži täiskoormusega õppe üliõpilase vormiriietuse kirjelduse kehtestamise õiguse valdkonna eest vastutavale ministrile.<sup>41</sup>**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on Vabariigi Valitsuse õigusaktide menetlejad (valitsuse liikmed, riigikantselei). Muudatuse eesmärgiks on vähendada valitsuse töökoormust.

---

<sup>41</sup> Muudatus ka menetluses oleva PPVS muutmise seaduse eelnõus.



## 12 ERGUTUSED

1. aprillil 2013. a jõustunud ATS-is on senisest ergutuste süsteemist loobutud. ATS-is ei ole enam regulatsiooni, mis näeks ette tänu avaldamise, hinnalise kingituse ja kuni üheks aastaks kõrgemale palgatasemele viimist kauaaegse teenistuse, teenistus- või kodanikukohuse silmapaistvalt hea täitmise eest. Ametnike motiveerimise eesmärgil võib eraldi regulatsiooni ATS-is selleks sätestamata asutuses määrata ergutusi, mis ei kujuta endast märkimisväärset rahalist hüve (nt aumärgid, raamat, tänukiri). Samuti saab analoogselt varasemale regulatsioonile ergutusena käsitleda preemiat erakordsete teenistusalaste saavutuste eest (ATS § 61 lg 5 - palgakomponendina) või distsiplinaarkaristuse ennetähtaegset kustutamist (ATS § 79 lg 3).

Enamuses eriteenistustest on aga teatud ergutuste süsteem, mis arvestades eriteenistuste töö iseloomu ja ohtlikkust, on eriteenistujatele ajalooliselt omane ja oluline motivaator. Eriteenistujate hulgas on ametiga seostatavad teenetemärgid ja nt. nimeline teenistusrelv kõrgelt hinnatud ning oluline tunnustus tehtud tööle. Seega ei ole küsimust eriteenistujate erinevas motivatsioonipaketis võrreldes ATS regulatsiooniga, küll aga mõningates põhjendamatutes erisustes eriteenistuste vahel, samuti eriteenistuste regulatsioonide rakendamise ulatuses.

### 12.1 Ergutuste määramise faktiline alus

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

ATS lähtub põhimõttest, et ergutusi (preemia, distsiplinaarkaristuse ennetähtaegne kustutamine) antakse teenistusülesannete täitmise eest. Kodanikukohustuste silmapaistvalt hea täitmine ei kuulu teenistussuhte reguleerimisalasse. PPVS ja VangS järgi saab ergutusi jagada aga ka **kodanikukohustuste silmapaistva täitmise eest**, samas nt päästeteenistujatele ja kaitseväelasele jällegi mitte. Arvestades ametnikele pandud ootusi sekkuda olukordade lahendamisesse ka siis, kui ametnik ei täida teenistusülesandeid, on võimalus ametnikke selle eest ka tunnustada asjakohane. Nt kui ametnik takistab kuriteo toimepanemist või aitab ennastalgavalt kaasa ohtliku olukorra lahendamisele seades enda elu ohtu kaasinimeste aitamisega, on asjakohane, et teenistus saab selliseid ametnikke tunnustada ja tõsta neid vääriliselt esile/seada teistele eeskujuks.

#### ETTEPANEK:

- **Kaaluda kodanikukohustuse täitmise eest premeerimise võimaldamist ka teistest eriteenistustes** (kaaluda võiks selle reguleerimist ka ATS-is).

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse mõju avalduks neile eriteenistujatele, kellele seni kodanikukohustuse täitmise eest ergutusi ette nähtud ei ole, s.t. tegevväelased, julgeolekuasutuste ametnikud, prokurörid, päästetametnikud, välisteenistujad. Kõnealuse muudatuse puhul on mõju ebaoluline, kuna mõju ulatus, selle esinemise sagedus ning võimalike ebasoovitavate mõjude risk on väiksed. Muudatuse eesmärgiks on eelkõige eriteenistujate, kellele kohalduvas spetsiifilises regulatsioonis ei ole seni kodanikukohustuse täitmise eest preemiat ette nähtud, pühendumuse ja motivatsiooni tõstmine.

### 12.2 Ergutuste liigid.

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Ergutused **PäästeTS-is**:

- 1) tänu avaldamine;
- 2) rahalise preemia andmine;
- 3) kingituse andmine;
- 4) autasustamine aukirjaga;
- 5) autasustamine päästeteenistuse aumärgiga.



**Ergutused PPVS-is:**

- 1) tänukirja andmine;
- 2) rahalise preemia andmine;
- 2<sup>1</sup>) aukirja andmine;
- 3) hinnalise kingituse andmine;
- 4) nimelise relva andmine;
- 5) autasustamine politsei teenetemärgiga.

**Ergutused JAS-is:**

- 1) tänu avaldamine;
- 2) teenetemedali andmine;
- 3) rahalise preemia andmine;
- 4) hinnalise kingituse andmine;
- 5) nimelise külmi- või tulirelva andmine

**Ergutused KVTS-is**

- 1) distsiplinaarkaristuse ennetähtaegne kustutamine;
- 2) tänu avaldamine;
- 3) Kaitseväge teenetemärgi andmine;
- 4) rahalise preemia andmine;
- 5) hinnalise kingituse tegemine;
- 6) nimelise külmi- või tulirelva kinkimine.

**Ergutused VangS-is**

- 1) tänu avaldamine;
- 2) täiendava tasulise lisapuhkuse andmine kuni 10 kalendripäeva aastas;
- 3) rahalise preemia andmine;
- 4) hinnalise kingituse andmine;
- 5) autasustamine aukirjaga;
- 6) vanglaametniku teeneteristi andmine;
- 7) vanglaametniku teenistusmedali andmine.

Põhimõtteliselt on ergutused eriteenistustes üsna sarnased ja tihtipeale seisneb erisus vaid mõistetes. Küsimused tekivad seoses mõningate eristustega eriteenistuste vahel, kui ka kohaldatavusega ATS regulatsiooni silmas pidades.

**ProkS** § 23<sup>1</sup> näeb ette, et prokurörile kohaldab ergutusi peaprokurör, kuid ergutuste regulatsioon seaduses puudub. ATS-is sätestatud preemiat makstakse vastavalt asjaomase ministri kehtestatud palgajuhendis sätestatud tingimustel ja korras. Distsiplinaarkaristuse ennetähtaegse kustutamise õigus on ametikohale nimetamise õigust omaval isikul. Sisese dokumendina on prokuratuuris rakendatud motivatsioonisüsteemi, kus on välja toodud ka erinevad mitterahalised ergutused. Seega ei näe prokuratuur vajadust ergutuste kataloogi taasesitamiseks, kuid organisatsioonikultuuriliselt peab prokuratuur siiski vajalikuks selle säilimist samal kujul.

**VäTS-is** eraldi ergutuste regulatsiooni ei ole. Ergutusena saab vaadelda vaid VäTS § 56 lõikes 9 sätestatud rahalist preemiat, mis olemuslikult on pigem palgakomponent. Erisus võrreldes ATS-iga seisneb selles, et erinevalt ATS §-st 61 tulenevast preemiast, ei ole VäTS preemia piiratud 20%-ga aastastest põhipalgast (täpsemalt on sellest juttu palgakomponentide peatükis 10.1).

**ETTEPANEK:**

- **Sätestada eriteenistuste ergutuste kataloogis vaid need, mida kohaldatakse lisaks ATS-ist tulenevatele ergutustele** (ATS-is on sätestatud preemia ja distsiplinaarkaristuse ennetähtaegne kustutamine) **või sätestada kõik eriteenistujale kohalduvad ergutused, sh ATS-ist tulenevad** (viitega ATS kohaldamisele nende rakendamisel). ATS-ist tulenevatele ergutustele lisada viide ATS vastava sätte kohaldamisele nende rakendamisel, et oleks üheselt selge, et tegemist ei ole täiendava ergutuse liigiga.
- **Ühtlustada eriteenistusi reguleerivates seadustes samatähenduslike ergutuste mõisted.** Vaadata üle mõisted tänukeerulise ja aukeerulise ning aumärke, teenetemärke, teenetemedale ja teenistusmedale ning teeneterist, samuti kingituse andmine ja hinnalise kingituse andmine, nimelise relva andmine ja nimelise külma- või tulirelva andmine.
- **Kaaluda analoogselt prokuratuurile motivatsioonisüsteemi seaduse tasandilt valitsemisala (ministri) ja organisatsiooni (asutuse juht) tasandile viimist.** ATS alusel ei ole võimalik organisatsioonil anda vaid hinnalist kingitust ja nimelist relva. Vajadusel saab nende andmise volituse ergutusena eriteenistusseadustesse jätta.

#### MUUDATUSTE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuste sihtrühmaks on pääste-, politsei-, välisluureameti-, kaitsepolitsei- ja vanglaametnikud ning kaitseväelased, eesmärgiks õigusselgus, võrdne kohtlemine, õigusloome korrastamine.

Mõjude hindamisel peab kaaluma, milline alternatiivsetest regulatiivsetest lahendustest, kuid mõju valdkonnad, sihtrühmad ning selle ulatus on iga variandi puhul sama, kuna tegemist on normitehniliste alternatiividega).

Ergutuste kataloogi kaotamise eeliseks on dubleerimise vältimine, miinuseks aga see, et ei pruugi olla üheselt selge, millised ergutused eriteenistujatele kohalduvad, kuna need on sätestatud kahes erinevas seaduses.

Ergutuste kataloogi säilitamise eeliseks on eriteenistujale kohalduvate ergutuste regulatsiooni kompaktne paiknemine ühes seaduses, miinuseks aga dubleerimine ATS-iga. Õigusselguse ning arusaadavuse eesmärgil oleks mõistlikum sätestada kõik eriteenistujatele kohalduvad ergutused eriseadustes ning viidata ATS-ga kattuvate ergutuste puhul ATS kohaldatavusele. Selline lahendus võimaldab oluliselt lihtsamalt aru saada, millised ergutused eriteenistujatele kohalduvad, kuigi on olemuselt dubleeriv.

Kolmas variant oleks kaaluda motivatsioonisüsteemi seaduse tasandilt valitsemisala ja organisatsiooni tasandile viimine, mille miinuseks võib olla motivatsioonisüsteemide läbipaistvuse ja võrreldavuse kadumine.

Mõju on valdavalt ebaoluline, kuna mõju ulatus, selle esinemise sagedus, ning võimalike ebasoovitavate mõjude risk on väikesed. Sisuliselt on muudatused väikesed (ning sihtrühmalt ümberharjumist ei vaja, kuna ergutuste kataloog jääb valdavalt samaks).

#### **12.2.1 Rahalise preemia andmine**

##### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Kõik ülaltoodud eriteenistusi reguleerivad seadused näevad ette ühe ergutuse liigina rahalise preemia andmise teenistusalaste ülesannete silmapaistva täitmise eest (mõningase sõnalise variatsiooniga).

**ATS § 61 lg 5** näeb samuti ette rahalise preemia maksmise erakordsete teenistusalaste saavutuste eest.

ATS-is sätestatud preemia on üks palgakomponentidest - muutuvpalga, mida võib kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20 % ametniku aastasest põhipalgast, osa. Kuna ATS kehtib eriteenistujatele eriteenistusi reguleerivates seadustes sätestatud erisustega, tekib küsimus, kas ergutusena ja palgakomponendina makstav preemia on üksteist välistavad või koos kohaldatavad. Kas ergutusena makstavale preemiale kehtivad ATS § 61 lõikes 5 toodud piirangud? Kuna ka ATS palgakomponendina makstav preemia on oma sisult ergutus, tuleks asuda seisukohale, et eriteenistuste ergutuste kataloogis nimetatud rahalisele preemiale kehtib samuti ATS regulatsioon (piirangud preemia suurusele). Topelt premeerimine ei oleks kooskõlas riigi eelarvevahendite eesmärgipärase ja

säästliku kasutamisega, samuti avaliku teenistuse läbipaistvuse põhimõttega. Täna on preemia kohaldamine ergutusena ja palgakomponendina asutuseti erinev.

#### ETTEPANEK:

- **Ühtlustada eriteenistuste rahalise preemia regulatsioon ATS-iga ja erisätteid eriteenistusi reguleerivatest seadustest välja jätta või lisada eriteenistuste ergutuste kataloogis rahalise preemia viide ATS § 61 kohaldatavusele.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on pääste-, politsei-, välisluureameti-, kaitsepolitsei- ja vanglaametnikud ning kaitseväelased. Muudatuse eesmärgiks õigusselgus, riigi eelarveliste vahendite sihipärane, säästlik ja läbipaistev kasutamine. Mõju olulisus on väike. Muudatuse mõjul ei ole edaspidi võimalik maksta preemiat eriteenistujatele topelt või ilma muutuvpalgale kehtiva 20 % piiranguta.

### **12.2.2 Täiendava lisapuhkuse andmine**

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**VangS** § 151 lg 2 punkt 2 näeb ergutusena ette võimaluse vanglaametniku teenistuskohustuste, kodanikukohustuste silmapaistvalt hea täitmise või kauaaegse laitmatu teenistuse eest täiendava lisapuhkuse andmiseks kuni 10 kalendripäeva aastas.

VangS § 140 lg 2 sätestab võimaluse anda lisapuhkust kuni 10 kalendripäeva aastas, kuid seda mitte ergutusena vaid vajadusepõhiselt ehk „põhjendatud juhul“.

Kokku võib vanglaametnikule anda puhkust 35 kalendripäeva põhipuhkust + 10 kalendripäeva ergutuseks heade teenistusalaste näitajate eest + 10 kalendripäeva vajaduse põhiselt. Kokku teeb see 55 kalendripäeva puhkust aastas. Lisapuhkuse aegumise kohta sätteid VangS-is puuduvad.

Ka teistel eriteenistujatel, kelle töö on stressirohkem, on reguleeritud võimalus vajadusel (nt üleväsimus pärast pingelisemat tööperioodi) 10 päeva lisapuhkust anda (vt täpsemalt p 5.3), kuid lisapuhkust preemiana hea töö eest ette nähtud ei ole.

Võrreldes teiste sama pingelist tööd tegevate eriteenistujatega on selline erisus põhjendamatu.

#### ETTEPANEK:

- **Lisapuhkuse andmise võimalus ergutusena VangS-st välja jätta.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on vanglaametnikud, eesmärgiks võrdne kohtlemine ning riigieelarve vahendite eesmärgipärane ja säästlik kasutamine.

Töökorralduslik mõju seisneb sisemise töökorralduse ja selliste protseduuride, mis käsitlevad lisapuhkuse andmist ergutusena, eemaldamises, mis vähendab asutuse halduskoormust, kuna kaob vajadus arvestada lisapuhkusest tulenevaid puhkusetasusid ning teha töökorralduslikke (personali puudutavaid) muudatusi.

Vanglate ülalpidamise kulukus väheneb, kuna kaob lisapuhkuse tasude maksmine.

Kuigi muudatus on vanglaametnikele negatiivse mõjuga, kuna vähendab nende võimalust saada/võtta puhkust, on see mõju vähene, kuna vastavalt VangS § 140 lg 2 on vanglaametnikel põhjendatud juhul ehk vajaduspõhiselt võimalik saada kuni 10 päeva lisapuhkust.

## 13 DISTSIPLINAARVASTUTUS

Ametnike distsiplinaarvastutus on reguleeritud ATS 8. peatükis. KAPO ja Välisluureameti ametnikele, päästeametnikele, kohtuametnikele, vanglaametnikele ja kriminaalhooldusametnikele kehtib distsiplinaarvastutuse osas olulises osas avaliku teenistuse seadus.

Päästeametnikel on erisus karistuse määramiseks õigustatud isikute osas.

Välisteenistujatele kehtestab VätS ja vanglaametnikele VangS erisused ATS-ist karistuse liikide ja karistuse määramiseks õigustatud isikute osas.

Olulisimad erisused ATS-ist on distsiplinaarvastutuse osas sätestatud KVTS-iga ja ProkS-iga.

2009. aastal on **KVTS** eelnõu kirjutamisel kaitseministri loodud töörühm analüüsinud Kaitseväge distsiplinaarküsimusi puudutavaid õigusakte, tutvudes mitme riigi relvajõudude distsiplinaarvastutust puudutava regulatsiooniga, samuti analüüsinud kehtivate õigusaktide praktilist rakendamist. KVTS eelnõu ettevalmistamise käigus tutvuti mitme riigi sarnase valdkonna praktikaga. Eeskujuks võeti lähinaabrite (Soome, Läti, Leedu), teiste Euroopa riikide (Saksamaa, Taani, Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi) ja kaugemate riikide (Ameerika Ühendriigid) õigusaktid. Võttes arvesse Eesti senist regulatsiooni, Kaitseväge suurust ja teenistuse käigus menetletavate distsiplinaarsüütegude hulka ning võrreldes seda teiste riikide praktikaga, jõudis töörühm seisukohale, et kehtiv süsteem on hästi toimiv ja Kaitseväge vajadustele vastav ning üldjoontes võiks jääda samaks ka edaspidi.

KVTS-is sätestatud distsiplinaarvõim laieneb nii tegevväelastele kui ka ülejäänud kaitseväekohustuslastele (s.h ajateenijad, reservväelased). Kuigi tegevteenistuses olevatele isikutele laieneb avaliku teenistuse seadus KVTS-i erisustega, siis ajateenijatele ja reservväelastele kohaldub vaid KVTS. Kuna aja- ja reservteenistus on avaliku teenistuse väline tegevus, ei saa ka distsiplinaarvõimu osas neile ATS rakendada. Edaspidises distsiplinaarmenetluse regulatsioonide võrdluses on välja toodud ka KVTS vastav regulatsioon, kuid seda vaid regulatsioonide võrdlemise eesmärgil. Ühtlustamine ATS regulatsiooniga ei ole siinkohal mõistlik.

**ProkS** distsiplinaarvastutuse regulatsioon on uuel kujul esitatud 26.märtsil 2011. aastal jõustunud prokuratuuriseaduse muutmise seaduses. Kuid seletuskirjas ei leidu põhjuseid distsiplinaarvastutuse regulatsiooni muutmise kohta.

**PPVS**-is on suures osas korratud ATS distsiplinaarvastutuse regulatsiooni veidi erinevas sõnastuses ja väikeste erisustega.

### 13.1 Distsiplinaarsüüteo mõiste

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** defineerib distsiplinaarsüütegu teenistuskohustuse süülise rikkumisena. Teenistuskohustused on sätestatud ATS 5. peatükis, s.h ametikohustuste täitmise kohustus, vääriskohustus, tegevuspiirangud ning ametiasutuse vara heaperemeheliku ja sihipärase kasutamise kohustus.

**ProkS** §-is 31 on distsiplinaarsüütegu defineeritud ametikohustuste süülise täitmata jätmise või mittekohase täitmisena või väärITU teona.

Ametikohustuste mõiste ProkS-is puudub (tegevuspiirangute paragrahvis viidatakse ametikohustusele KVS-is toodud tähenduses, kuid samas on seatud ka reservatsioon, et selline definitsioon on kohaldatav vaid antud paragrahvi (tegevuspiirangud) raames). Ka KVS-is ei ole ametikohustuse mõistet defineeritud. Arvestades selle mõiste kasutamise konteksti on ametnike puhul ametikohustused üks osa teenistuskohustustest, sarnanedes oma olemuselt pigem ATS mõistega

„teenistusülesanded“. Küll on aga seaduses toodud teenistuskohustuste loetelu, milleks lisaks ATS-is toodud üldistele kohustustele (vt. punkti 9) on ametisaladuse hoidmise kohustus, juhendamiskohustus ja tegevuspiirangute järgimine.

Vääritu teo mõiste on ProkS-is toodud kui süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega või diskrediteerib prokuröri või prokuratuuri, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime ametikohustuste täitmisel või mitte. Väärikas käitumine on üks ATS §-s 51 nimetatud üldisi teenistuskohustusi, mille rikkumisel olenevalt rikkumise raskusest võib või peab algtatama distsiplinaarmenetluse. ATS § 51 lg 4 järgi peab ametnik käituma väärilt nii teenistuses olles kui ka väljaspool teenistust, sealhulgas hoiduma tegevusest, mis diskrediteeriks teda ametnikuna või kahjustaks ametiasutuse mainet. Seega on ProkS-is defineeritud distsiplinaarsüüteo mõiste ATS-is toodud mõistega hõlmatud ning ei vaja eraldi reguleerimist.

Ka **KVTS** § 166 kitsendab võrreldes ATS regulatsiooniga süüteo mõistet, tuues välja vaid teenistusülesannetega seotud põhimõtete eiramise ning nõuete ja teenistusülesannete täitmata jätmise ja nende mittenouetekohase täitmise, asutusele varalise kahju või selle ohu süülise tekitamise, vääritu teo ja teenistuslaste piirangute rikkumise. Kõik väljatoodud tegevused on hõlmatud ATS-is sätestatud teenistuskohustuse süülise rikkumisega.

**PPVS** § 86 küll ei kitsenda süüteo mõistet võrreldes ATS regulatsiooniga, kuid toob lisaks teenistuskohustuste süülise täitmata jätmise eraldi välja ametiasutusele süülise varalise kahju või kahju ohu tekitamise ja vääritu teo, mis on ATS-is teenistuskohustuse mõistega juba hõlmatud, ning on seega üleliigne.

Distsiplinaarvastutuse instituut on ametniku usaldussuhtest tulenev, avaliku huvi ja avaliku korra kaitseks ettenähtud kontrollimehhanism. Distsiplinaarsüüteo mõiste erinev käsitus jõustruktuurides ei ole põhjendatud, see tekitab segadust distsiplinaarmenetluse rakendamisel ning samuti ebavõrdset kohtlemist.

#### ETTEPANEK:

- Ühtlustada ProkS ja PPVS distsiplinaarsüüteo mõiste ATS regulatsiooniga ja eriregulatsioon eriseadustest välja jätta. Vajadusel täiendada ATS sõnastust.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatus sihtrühmaks on prokurörid ja politseiametnikud, ATS muutmisel kõik ametnikud. Muudatuse eesmärgiks on õigusselgus. Muudatus pigem normitehniline ja mõju väike.

## 13.2 Distsiplinaarkaristused

### 13.2.1 Karistuste liigid

Distsiplinaarkaristuse liigid ATS-is on:

- 1) noomitus;
- 2) põhipalga vähendamine kuni 30% kuni 6 kuuks;
- 3) teenistusest vabastamine.

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Karistuste liigid eriteenistuste kaupa on väga erinevad:

Lisaks ATS-is sätestatud karistuste liikidele, on:

- politseiametnikele ja tegevvaelastele säilitatud ühe karistuse liigina **rahatrahv kuni ametniku kümnekordse päevapalga ulatuses** (päästeametnikule, vanglaametnikule ega ka prokuröri sellist karistust distsiplinaarsüüteo eest määrata ei saa). Rahatrahvi määramisele tuleks eelistada ametipalga

ajutist vähendamist. Rahatrahvi ei saa palgast kinni pidada, vaid tuleb sisse nõuda. Kui ametnik ei ole nõus trahvi vabatahtlikult maksma, tuleb selle sissenõudmiseks pöörduda kohtu poole. Ametipalga vähendamise puhul saab kokku hoida karistuse sissenõudmise töö, aja ja rahalise kulu. Oma olemuselt on rahatrahv ja palga vähendamine kattuvad karistuse liigid.

- **politseiametnikul ja välisteenistujal teenistusastme, vanglaametnikul ametiastme alandamine.** Politseiametnikul ja vanglateenistujal ühe astme võrra üheks aastaks, karjääridiplomaadil kuni 2 astme võrra. Karistuse kandmise aega VāTS § 77 punktis 3 määratud ei ole, kuid ATS § 79 lõike 2 kohaselt kustub karistuse kehtivus aasta möödumisel karistuse määramise haldusakti jõustumisest. Päästeametnikule, tegevväelasele ja prokurörile sellist karistust ettenähtud ei ole. Asutused kasutavad seda väga harva, kuna karistuse liik võib kaasa tuua täiendava sisebürokratia madalamale teenistus- või ametiastmele vastavale ametikohale üleviimise tõttu (s.h asendaja leidmine). Rahaliselt on aga karistus võrreldav palga vähendamisega, milline alus tuleneb ATS-ist.
- Kaitsevāelasele on võimalik distsiplinaarkaristusena määrata veel Kaitsevāe **teenetemārgi āravōtmist**. Teenetemārgi võib saada ergutusena ka politseiametnik, vanglaametnik teenistusmedali või teeneteristi ja päästeteenistuja aumārgi, kuid teenetemārgi, teenistusmedali, teeneteristi ega aumārgi āravōtmist distsiplinaarkaristusena PPVS ja VangS ette ei nāe.
- Lisaks on kaitsevāeteenistuses karistuseks võimalik määrata ka **distsiiplinaararest**. Distsiiplinaararesti määramise eesmärgiks on kaitsevāelise distsipliini säilitamine. Arest on meede, millega hoitakse āra distsipliini rikkumised ning raskemad distsiplinaarsūūteod, mida rakendatakse ka sõjaolukorras. Valdavalt rakendatakse seda ajateenijate puhul. Seega võib karistust pidada eriteenistuse eripāra silmas pidades oluliseks ning vajadust selle karistuse liigi seadusest vālja jātmiseks ei ole. Distsiiplinaararesti saab määrata rahuaja ametikoha asutuse juht, Kaitsevāe struktuuriüksuse ülem või vāeliigi ülem.

Erisused on ka ATS-is sätestatud **pōhipalga vāhendamise** määramises. Nimelt vāhendatakse ATS kohaselt distsiplinaarkaristusena pōhipalka, prokurōril ja politseiametnikul ametipalka (mis ei ole pōhipalgaga võrreldav suurus) ja kaitsevāelasel pōhi ja muutuvpalka. Sellest tulenevalt on karistused ka erineva suurusega. Erisused politseiametnikele ja prokurōridele tulenevad palgaregulatsiooni erisusest, mille ūhtlustamise ettepanekut on käsitletud analūūsi punktis 10.1. Palgaregulatsiooni muutmisel selliselt, et pōhipalk oleks kōigis eriteenistustes võrreldav suurus, tuleks ūhtlustada karistuse sõnastust.

Distsiplinaarkaristuse ūlesanne peaks olema ūhelt poolt tagada ametniku kohustuste korrektne tāitmine ning teiselt poolt kōrvaldada teenistusest need, kelle suhtes on usaldus kaotatud pōhjusel, et kāitumise laadist tulenevalt võib arvata, et ametnik ei suuda ka edaspidi tagada teenistuskohustuse tāitmist. On kaheldav, et sama eesmärgi tāitmiseks on vaja sarnaseid ūlesandeid tāitvates eriteenistustes erinevaid meetmeid.

#### ETTEPANEK:

- Ūhtlustada eriteenistusi reguleerivates seadustes distsiplinaarkaristuste kataloog. Jātta eriteenistusi reguleerivatest seadustest vālja karistuste liikidena rahatrahv ja teenistusastme või ametiastme alandamine. Kohaldada ATS distsiplinaarmentluse regulatsiooni (v.a tegevāelastele).

#### MUUDATUSE SIHTRŪHM JA MōJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud, vanglaametnikud ja välisteenistujad. Muudatuse eesmärgiks on õigusloome mahu vähendamine, võrdne kohtlemine, sisebürokratia vähendamine.

Distsiplinaarkaristuste kataloogi ühtlustamisel läbi rahatrahvi ja teenistusastme või ametiastme alandamise karistuste kaotamise vähenevad kulutused seoses rahatrahvide sissenõudmisega või vastavale ametikohale üleviimisega ja asendaja leidmisega. Karistuse liik, kui selline ei kao, kuna sama efektiga on palga ajutine vähendamine (ATS). Eriteenistujate, kelle puhul on hetkel distsiplinaarkaristusena ette nähtud teenistus- või ametiastme alandamine (politsei- ja vanglaametnikud ning välisteenistujad) puhul tähendab distsiplinaarkaristuste kataloogi ühtlustamine kaasa ka selle, et nende positsiooni ei saa enam distsiplinaarkaristusena muuta.

Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus ning ebasoovitavate mõjude risk on väiksed, kuna sisuliselt distsiplinaarkaristuste kataloog eriteenistuste jaoks ei muutu, s.t. ATS sätestatud distsiplinaarmenetlused peaksid täitma taotletud eesmärki ning eriseadustes sätestatud osade karistuste kataloogist eemaldamine distsiplinaarkaristuse mõju ei muuda. Teenistus- või ametiastme alandamist kasutatakse ka täna äärmiselt harva pigem politseiteenistuses, kus teenistusastme alandamine ei too alati kaasa ametikoha muutmist. Teistes eriteenistustes seda liiki karistus praktiliselt ei kasutata.

### 13.2.2 Karistuse määramise aeg

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Erinevalt on määratud ka menetlusega seotud tähtajad.

**ATS-is** on loobutud erinevate menetlustähtaegade kehtestamisest. Kogu menetlus alates distsiplinaarsüüteo teada saamisest kuni karistuse määramiseni peab mahtuma kuue kuulise tähtaja sisse, kuid ei tohi olla pikem kui 2 aastat süüteo toimepanemisest arvates. Kuuekuulise tähtaja kulgemine peatub ajaks, kui ametniku avaliku võimu teostamise õigus oli peatunud ATS § 83 alusel või kui samas asjas, kuid teise menetluse käigus on hindamisel asjaolud, millel on tähtsust distsiplinaarkaristuse määramisel. (Viide ATS kogu §-le 83 ei ole korrektne, kuna sama paragrahvi punkti 6 kohaselt peatub avaliku võimu teostamise õigus ka distsiplinaarmenetluse ajaks ametniku teenistusest kõrvaldamise korral. Menetluse tähtaja kulgemine selleks ajaks peatuda ei tohiks.)

**PPVS** § 90 lg 3 kohaselt kohaldatakse politseiametnikele distsiplinaarkaristuse määramise tähtaegadele avaliku teenistuse seadust. Viide ATS regulatsioonile on üleliigne, kuna ATS § 2 lõike 2 järgi kohaldatakse ATS regulatsiooni politseiametnikele PPVS-ist tulenevate erisustega. Erisusi PPVS-is menetluse tähtaegade osas sätestatud ei ole.

**KVTS** § kohaselt määratakse distsiplinaarkaristus viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 päeva jooksul menetluse algatamisest. Distsiplinaarkaristust ei määrata, kui süüteo on möödunud rohkem kui 1 aasta. Karistusest teatatakse 3 tööpäeva jooksul haldusakti andmisest.

**ProkS** § 42 kohaselt määrab minister või peaprokurör distsiplinaarkaristuse ühe kuu jooksul arvates distsiplinaarkomisjoni (kes arutab distsiplinaarsüütegu) sellekohase ettepaneku tegemisest. ProkS § 32 määratleb distsiplinaarmenetluse algatamiseks taotluse esitamise tähtaja, milleks on 6 kuud, arvates päevast, mil taotluse esitaja sai teada, või oleks pidanud teada saada menetluse algatamise aluseks olevatest asjaoludest. Distsiplinaarsüüdistust ei või esitada ja menetlus tuleb lõpetada, kui süüteo toimepanemisest on möödunud enam kui 3 aastat.

#### ETTEPANEK:

- **PPVS-ist ja ProkS-ist säte distsiplinaarkaristuse määramise aja kohta välja jätta, kohaldad ATS regulatsiooni.**

#### MUUDATISE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud, prokurörid ja distsiplinaarmenetluse läbiviijad. Muudatuse eesmärgiks on õigusloome mahu vähenemine ja võrdne kohtlemine. Muudatuse mõjul

ühtlustatakse eriteenistujate (v.a. tegevväelaste) lõikes karistuse määramise aeg. See toob kaasa õigusselguse ning eriteenistujate võrdse kohtlemise. PPVS-i puhul on tegemist tehnilise muudatusega, kuna muudatuse sisuks on üksnes tarbetu viite eemaldamine, ProkS kohaselt on seni menetluse lõpetamise piiranguks 3 aastat alates teo toimepanemisest, ATS aga sätestab 2 aastase piirangu. Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude risk on väiksed, kuna PPVS kontekstis on tegemist vaid tehnilise (viitega seotud) muudatusega ning ka ProkS tähenduses ei ole menetluse tähtaja muutus 3 aasta asemel 2ks aastaks olulise tähtsusega, arvestades, et menetlus alates distsiplinaarsüüteo teada saamisest kuni karistuse määramiseni peab mahtuma kuue kuulise tähtaja sisse nii ATS kui ka ProkS kohaselt.

### 13.3 Distsiplinaarmenetlus

#### 13.3.1 Distsiplinaarmenetluse eesmärk

##### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Distsiplinaarmenetluse eesmärk on **ATS** § 71 kohaselt

- 1) distsiplinaarsüüteo toimepanemisele viitavate asjaolude kiire ja täielik väljaselgitamine,
- 2) võimaliku süüdlase tuvastamine ning
- 3) distsiplinaarkaristuse õiglane määramine.

**PPVS** § 90 kohaselt on distsiplinaarmenetluse eesmärk

- 1) distsiplinaarsüüteo kiire ja täielik avastamine,
- 2) süüdlase ja süüteo põhjuste väljaselgitamine.
- 3) Õnnetuse või haigestumise korral on distsiplinaarmenetluse eesmärgiks õnnetuse või haigestumisega seotud asjaolude fikseerimine.

**KVTS** § 178 järgi on distsiplinaarmenetluse eesmärk

- 1) distsiplinaarsüüteo kiire ja täielik avastamine,
- 2) süüdlase ja distsiplinaarsüüteo asjaolude väljaselgitamine ning
- 3) distsiplinaarkaristuse õige määramine.

Kõigis kolmes regulatsioonis on erinevas sõnastuses sätestatud, et menetluse eesmärgiks on süüteo asjaolude ja süüdlase väljaselgitamine. Erinevalt teistest regulatsioonidest ei ole PPVS-is menetluse eesmärgiks peetud õige ja õiglase karistuse määramist. Distsiplinaarmenetlus on raammõiste kogu menetlusele, kõikide menetlusetappide, alates menetluse algatamisest kuni distsiplinaarkaristuse määramise ja jõustumiseni. Seetõttu tuleks ka õige ja õiglase karistuse määramist pidada üheks menetluse eesmärgiks.

Tööõnnetuse või kutsehaigestumise asjaolude registreerimine ja uurimine toimub töötervishoiu ja tööohutuse seaduse § 24 lõike 6 alusel kehtestatud korra kohaselt. Distsiplinaarmenetlust õnnetuse või haigestumise asjaolude fikseerimiseks algatada ei ole vaja ning see ei ole ka distsiplinaarmenetluse olemusega kooskõlas. Distsiplinaarmenetlus algatatakse, kui on teada piisavalt asjaolusid et õnnetuse või haigestumisega on seotud distsiplinaarsüüteo toimepanemine.

##### ETTEPANEK:

- **Ühtlustada PPVS distsiplinaarmenetluse eesmärgi regulatsioon ATS regulatsiooniga ja eriregulatsioon PPVS-ist välja jätta.** Vajadusel täpsustada ATS regulatsiooni.

##### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud ja tegevväelased (ATS-i täpsustamisel ka teised ametnike grupid). Muudatuse eesmärgiks on õigusselgus ja õigusloome mahu vähendamine. Muudatus mõjutab kõige enam PPVS-is sätestatud distsiplinaarmenetlust. Regulatsiooni ühtlustamise tulemusel ei ole enam vajalik õnnetuse või haigestumise korral distsiplinaarmenetluse eesmärgiks õnnetuse või



haigestumisega seotud asjaolude fikseerimine, see on reguleeritud töötervishoiu ja tööohutuse seaduses. Tegevväelaste puhul muudatusel sisulist mõju ei ole, KVTS-ist kaob distsiplinaarmenetluse eesmärgi regulatsioon, kuid samasisuline säte on ATS-is, mis on samuti tegevväelastele kohalduv. Muudatuse mõju olulisust saab lugeda väikseks. Sisulisi muudatusi ei kaasne, tegemist on tehnilise sättega, mille eesmärgiks on õigusselguse tagamine.

### 13.3.2 Distsiplinaarmenetluse algatamine

#### 13.3.2.1 Algamise kohustuslikkus

##### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** kohaselt ei ole kohustust iga distsiplinaarsüüteo ilmnemisel distsiplinaarmenetlust algatada. Paragrahvi 72 lõige 1 võimaldab algatada distsiplinaarmenetluse ametisse nimetamise õigust omava isiku käskkirja või korraldusega, kui on teada piisavalt faktilisi asjaolusid distsiplinaarsüüteo toimepanemise kohta. Kui lisaks piisavale kogusele faktilistele asjaoludele on põhjendatud alus arvata, et distsiplinaarsüüteo aluseks olev teenistuskohustuse rikkumine on oluline, tuleb menetlus igal juhul algatada. Olulisuse hindamise mõõdupuu tuleneb ATS § 75 lõigetest 5 ja 6.

**PPVS** § 91 kordab distsiplinaarmenetluse algatamise võimaldamise osas ATS regulatsiooni sõnastust.

**KVTS** § 179 kordab ATS põhimõtet teises sõnastuses. Kuid kohustust menetlust algatada olulise rikkumise korral ei sätesta kumbki seadus. Niisiis on politseiametnike ja kaitseväelaste suhtes distsiplinaarmenetluse algatamise või algatamata jätmise osas kaalutusõigus laiem, kui tavaametnike suhtes.

**ProkS** § 32 kohaselt algatatakse distsiplinaarmenetlus, kui ilmnevad distsiplinaarsüüteo tunnused. Kaalutusõigust menetluse algatamiseks õigustatud isikule seadus ei anna. Menetlus tuleb seaduse järgi algatada igal juhul. Prokuratuur peab tagama moraalse ja kõlbeliste nõuete kõrgema taseme ning seetõttu prokuratuur algatab menetluse sagedamini, kui ehk üldises avalikus teenistuses, kuid kindlasti tuleks ka siin lähtuda otstarbekuse printsiibist.

##### ETTEPANEK:

- Ühtlustada PPVS ja ProkS distsiplinaarmenetluse algatamise regulatsioon ATS regulatsiooniga ja eriregulatsioon eriseadustest välja jätta.

##### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud, kaitseväelased, prokurörid ja distsiplinaarmenetluse läbiviijad, eesmärgiks õigusselgus, õigusloome mahu vähendamine, võrdne kohtlemine. Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus ning ebasoovitavate mõjude risk on väikesed. Kuigi ProkS kaalutusõigust menetluse algatamisel ei sätesta ning PPVS ja KVTS vastupidi on menetluse algatamise ainult diskretsiooniotsuse tasemele jätnud, ei too eriregulatsioonide seadustest välja jätmine kaasa olulisi mõjusid: teatud juhtudel võib prokuratuuril halduskoormus tänu kaalutusõiguse lisandumisele väheneda, samas eelduslikult algatatakse sellistel juhtudel, mis kvalifitseeruvad ATS kohaselt oluliseks rikkumiseks politseiametnike ja tegevväelaste suhtes distsiplinaarmenetlus vaatamata sellele, et nende eriregulatsioonides ei ole menetluse alustamine kohustuslik.

#### 13.3.2.2 Algamise alus ja vorm

##### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS § 72** järgi algatatakse distsiplinaarmenetlus käskkirja või korraldusega. Algamise aluseks on distsiplinaarsüüteo toimepanemise kohta faktilistest asjaoludest teada saamine. Süüteo kohta teada olevad asjaolud kirjeldatakse menetluse algatamise käskkirjas või korralduses.

Ka **PPVS § 90** kohaselt algatatakse distsiplinaarmenetlus käskkirjaga, kuid algatamise aluseks on esimene dokument, milles süüteo tunnustega tegu kirjeldatakse. Niisiis peaksid süüteo asjaolud olema kusagil juba dokumenteeritud ning süüteo tunnustega teo nägemisest või kuulmisest või muul moel teada saamisest menetluse algatamiseks ei piisa. Säte on piirav ja toodab ebavajalikku bürokraatiat.

**KVTS-is ja ProkS-is** menetluse algatamise vormi sätestatud ei ole. **ATS § 2** lõike 2 järgi kohaldatakse **ATS** regulatsiooni kaitseväelastele ja prokuröriteenistuse ametnikele eriseadustest tulenevate erisustega. Erisusi **KVTS-is** ja **ProkS-is** menetluse vormi osas sätestatud ei ole. Seega tuleb eeldada, et ka kaitsevälase ja prokuratuuriteenistuse ametniku suhtes algatatakse distsiplinaarmenetlus käskkirjaga või korraldusega. Distsiplinaarmenetluse algatamise aluseks on **ProkS** süüteo tunnuste ilmumine, **KVTS-is** asjaolude ilmumine, mis viitavad, et toime on pandud distsiplinaarsüüteo tunnustega tegu. Mõlemad kordavad oma sisult **ATS** regulatsiooni.

#### ETTEPANEK:

**Ühtlustada PPVS ja ProkS regulatsioon distsiplinaarmenetluse algatamise aluse ja vormi osas ATS regulatsiooniga ja eriregulatsioon PPVS-ist ja ProkS-ist välja jätta.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud, prokurörid ja distsiplinaarmenetluse läbiviijad. Muudatuse eesmärgiks õigusselgus, õigusloome mahu vähendamine, võrdne kohtlemine ka menetlusreeglite osas. Mõju ulatus, sageduses, sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude risk on väiksed. Ühtlustamise tulemusel on tagatud suurem õigusselgus ning võrdsus erinevate eriteenistuste lõikes. **PPVS** kontekstis väheneb ka halduskoormus, kuna menetluse algatamise aluseks ei ole enam vaja dokumenti, milles süüteo tunnustega tegu kirjeldatakse, vaid piisab faktilistest asjaoludest teadasaamisest.

### **13.3.3 Distsiplinaarmenetluse läbiviimine**

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**PPVS § 92** kordab distsiplinaarmenetluse läbiviimise regulatsioonis mõningaid **ATS** sätteid veidi erinevas sõnastuses. See tekitab segadust selles, kas need **ATS** sätted, mida **PPVS-is** üle ei korrata, on politseiametniku distsiplinaarmenetlusele kohaldatavad ja kui, siis millises ulatuses. On ka mõned üksikud erisused **ATS** regulatsioonist (menetluse algatamise käskkiri tehakse politseiametnikule teatavaks viivitamata, **ATS-is** sätestatud 5 tööpäeva asemel; menetluse kokkuvõttesse pannakse kirja ka politseiametniku teenistusaste), mis vajadusel saab lisada **ATS** regulatsiooni. Eraldi regulatsioon **PPVS-is** vajalik ei ole. See tekitab vaid segadust sätte rakendamisel ja suurendab õigusloome mahtu.

**ProkS-is** on Distsiplinaarmenetluse eraldi osadena toodud välja eelmenetlus, süüdistuse esitamine, süüteo arutamine distsiplinaarkomisjoni istungil, distsiplinaarkaristuse määramine ja selle vaidlustamine halduskohtus. Lisaks sellele on **ProkS-is** korratud **ATS** regulatsiooni prokuröri ametist kõrvaldamise osas distsiplinaarmenetluse ajaks. On mõistetav et prokuratuuri korraldusest tulenevalt erineb prokuratuuris toimuv menetlus (eelkõige ülesannete jaotus menetluse käigus) mõneti teistes ametiasutustes toimuvast menetlusest, sarnanedes mõneti kohtunike distsiplinaarmenetlusega. Samas on regulatsioon ja selles kirjeldatud tegevused suures osas ka **ATS-is** reguleeritud.

**ProkS-is** sätestatud eelmenetluse käigus kogutakse tõendeid nii nagu ka **ATS § 73** distsiplinaarmenetluse läbiviimise regulatsioon seda sätestab. Kuigi **ATS** ei nimetamata seda

eelmenetluseks. Eelmenetlust viib läbi algataja või tema volitatud isik ning tõendite kogumise võib volitada allapoole, nagu ka ATS-is distsiplinaarmenetluse läbiviija puhul on reguleeritud. ProkS distsiplinaarsüüdistus on ATS-is reguleeritud distsiplinaarmenetluse kokkuvõttena. Ainsaks erandiks on, et süüdistuse esitaja ei tee ettepanekut karistuse määramise kohta, vaid esitab süüdistuse (ATS-is kokkuvõtte) karistuse määramise ettepaneku tegemiseks distsiplinaarkomisjonile. Distsiplinaarsüüteo arutamine on ProkS-is detailideni lahti kirjutatud, mis võiks ka nii jääda. Kuid see oleks ka ainus erand ATS-ist, mida tuleks ProkS-is sätestada. Ülejäänud regulatsiooni võiks hinnata ATS dubleerimisena ning tuleks ProkS-ist välja jätta.

Kuna ProkS-is ei ole sätestatud, et ATS distsiplinaarvastutuse osas prokuröridele ei kohaldu, tuleb eeldada, et ProkS-is sätestamata osades (nt süü hindamine, distsiplinaarkaristuse määramise kriteeriumid) on distsiplinaarkomisjon seotud ATS regulatsiooniga. On siiski segadust tekitav, millises ulatuses.

**KVTS** distsiplinaarkaristuse regulatsioon osaliselt dubleerib ATS regulatsiooni, osaliselt täiendab ATS regulatsiooni kaitseväeteenistuse korraldusest tulenevate erisustega (nt kui menetluse käigus selgub, et süüteo toimepanemise asjaolud ei ole selged või et süüteo asjaolude tõttu peaks kaitsevälalt karistama distsiplinaararestiga, tuleb algtada distsiplinaarjuurdus. Lisaks annab KVTS volitusnormi Kaitseväe juhatajale distsiplinaarmenetluse läbiviimise ja dokumenteerimise korra kehtestamiseks). KVTS ei sätesta, et kaitsevälase suhtes distsiplinaarregulatsiooni osas ATS-i ei rakendata, mis tekitab segaduse selles, kas ja kui palju ATS-i siin rakendada saab ja tuleb. Vastav säte tuleks KVTS-i arvestades, et KVTS on ATS suhtes eriseadus, kehtestada.

#### ETTEPANEK:

- **Ühtlustada PPVS distsiplinaarmenetluse läbiviimise regulatsioon ATS regulatsiooniga, täpsustades vajadusel ATS-i.**
- **Ühtlustada ProkS distsiplinaarmenetluse läbiviimise regulatsioon ATS regulatsiooniga, jättes ProkS-i vaid vajalikud erisused karistuse määramise arutelu osas distsiplinaarkomisjoni poolt.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud, prokurörid ja distsiplinaarmenetluse läbiviijad, eesmärgiks õigusloome korrastamine ja mahu vähendamine ja õigusselgus. Ühtlustamise tulemusel sisulisi muudatusi ei teki. PPVS-is sisalduva erisuse ATS-ist, mille kohaselt menetluse kokkuvõttesse lisatakse ametniku teenistusaste, on võimalik sätestada ka ATS-is. Erisuse, mille kohaselt menetluse algatamise käskkiri tehakse politseiametnikule teatavaks viivitamata (mitte 5 tööpäeva jooksul nagu ATS-is on sätestatud) kaotamine muudab töökorraldust minimaalselt.

Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude risk on väikesed, kuna muudatus ei too kaasa sisulisi muudatusi, pigem on tegemist tehniliste muudatustega, arvestades, et distsiplinaarmenetluse läbiviimine on eriseadustes valdavas osas ATS-iga sarnaselt reguleeritud.

## 14 AVALIKU VÕIMU TEOSTAMISE ÕIGUSE PEATUMINE

### 14.1 Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise mõiste ja alused

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Avaliku võimu teostamise õiguse peatumine tähendab **ATS** kohaselt ametniku ajutist vabanemist teenistusülesannete täitmise kohustusest ja õigusest teostada temale usaldatud avalikku võimu.

**KVTS** § 130 on samasisulist mõistet tähistatud sõnaga „tegevteenistussuhte peatumine“ ning lisab definitsiooni lisaks **ATS**-is sätestatud vabanemise õigusest kasutada distsiplinaarvõimu ja käsuõigust. Kuna nii distsiplinaarvõim kui ka käsuõigus moodustavad osa avalikust võimust, ei ole see täpsustus **KVTS**-is otseselt vajalik. Samad õigused on ka ülejäänud avalikus teenistuses, ilma et seda tuleks kuidagi ülejäänud avaliku võimu teostamise õigusest antud kontekstis esile tõsta.

Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise aluste kataloog on toodud **ATS** §-s 83 ja 84. Selle kohaselt peatub avaliku võimu teostamise õigus:

- 1) ametniku soovi korral kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis esitatud taotluse alusel ametisse nimetamise õigust omava isiku nõusolekul, kui teenistushuvid seda võimaldavad e „palgata puhkus“;
  - 2) puhkuse ajaks;
  - 3) ajutise töövõimetuse ajaks ravikindlustuse seaduse tähenduses;
  - 4) aja- või asendusteenistuses viibimise ajaks;
  - 5) õppekogunemise ajaks, samuti ajaks, kui reservväelane mobilisatsiooni tõttu ei saa täita oma teenistusülesandeid;
  - 6) ajaks, kui ametnik on teenistusest kõrvaldatud distsiplinaarmenetluse ajaks käesoleva seaduse § 78 lõike 1 alusel, samuti ajaks, kui ta on teenistusest kõrvaldatud mõnel muul seaduses sätestatud alusel;
  - 7) ajaks, kui ametnik on arestis või vahi all;
  - 8) muudel juhtudel, kui ametnik on seaduse alusel ajutiselt vabastatud teenistusülesannete täitmisest.
- Lähetajaministeeriumi või selle valitsemisala ametiasutuse ametniku avaliku võimu teostamise õiguse peatumise erisused seoses Eesti Vabariigi välisesinduses tööle asumisega sätestatakse välisteenistuse seaduses.
  - Eksperdina pikaajalisel rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osaleva ametniku avaliku võimu teostamise õiguse peatumise erisused sätestatakse rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise seaduses.

**KVTS** § 131 lõikes 1 toodud tegevteenistussuhte peatumise aluste kataloog kordab suures osas **ATS** kataloogi veidi erinevas sõnastuses.

Erisuseks on:

1) et **KVTS**-s ei ole tegevteenistussuhte peatumise aluseks aja- või asendusteenistuse aeg ning õppekogunemise aeg, samuti aeg, kui reservväelane mobilisatsiooni tõttu ei saa täita oma teenistusülesandeid (**ATS** § 83 punktid 4 ja 5). Põhjuseks on see, et tegevteenistujaid ei võeta aja- või asendusteenistusse ega kutsuta õppekogunemisele, samuti ei saa tegevteenistuja olla samaaegselt reservväelane. Seega ei pea neid situatsioone otseselt välistama avaliku võimu teostamise õiguse peatumiste alustena, st erand **KVTS**-is ei ole otseselt vajalik.

2) **KVTS** § 131 lõikes 3 on täiendavalt piiratud „palgata puhkuse“ kestust (kuni 180 päeva määratud ajaga tegevteenistussuhte puhul ning kuni 1 aasta määramata tähtajaga tegevteenistuse 6 aasta kohta). **ATS** §-83 kohaselt saab „palgata puhkuse“ anda ametniku soovil, ametisse nimetamise õigust omava isiku nõusolekul, kui teenistushuvid seda võimaldavad. Seega saab ka **ATS** alusel igakordselt kokku leppida sellise palgata puhkuse kestuse. **KVTS** § 131 lg 3 piirang on praktikas kitsendanud tööandjat teenistuse paindlikul kujundamisel ning vähendab KV konkurentsivõimet tööandjana, mistõttu tuleks säte seadusest välja jätta.

- 3) KVTS 131 lõikes 4 on täiendavalt piiratud tsiviilmissioonil olemise ajaks tegevteenistussuhte peatamise aega (3 aastat, järgmisel korral siis, kui teenistuses on olnud tsiviilmissioonil olemise ajast kaks korda pikema aja jooksul). Menetluses oleva PPVS-i muutmise eelnõu kohaselt minnakse politseiametnike tähtajalisel üleviimisel üle ATS-i regulatsioonile (tähtaega ei ole, pikendada võib ühe korra), erisus kehtestatakse rahvusvahelisel tsiviilmissioonil viibiva politseiametniku kohta, kelle teenistustähtaega võib pikendada rohkem kui ühe korra, kui see on vajalik tsiviilmissiooni ülesannete täitmiseks.
- 4) KVTS § 131 lõikes 5 sätestatakse piirang, mille kohaselt ei või tegevteenistussuhte peatumine ületada tegevteenistuse tähtaega, v.a rasedus- ja sünnituspuhkusel, lapsehooldus- või lapsendaja puhkusel viibiva tegevväelase tegevteenistussuhte peatumine<sup>42</sup>. Tegevteenistussuhte peatumise kataloogi vaadeldes, on sellisteks teenistussuhte peatumise aluseks (lisaks ülalkirjeldatule), mis võiksid osutuda pikemaks, kui tegevteenistussuhte ise, tegevteenistussuhte peatumine tegevväelase soovil, kui teenistuslikud huvid sead võimaldavad, rahvusvahelisel tsiviilmissioonil viibimise ajaks ja välis teenistuse ajaks. Kõikide nende juhtude puhul on asutuse juhil õigus kaasa rääkida nende kestvuse osas. Seega ei ole piirang iseenesest vajalik.
- 5) KVTS § 131 lõikes 6 on korratud ATS § 34 lõikes 2 toodud põhimõtet, et avaliku võimu teostamise õiguse peatumise ajal ametnikule palka ei maksta. Hüvitiste maksmise keeldu KVTS erinevalt ATS-ist ei sätesta, mis ei tähenda, et kaitseväelasele siin ATS regulatsioon ei kehtiks.

#### ETTEPANEK:

- **Jätta KVTS-ist välja ATS-i avaliku võimu teostamise õigust reguleerivaid sätteid dubleerivad sätted ning reguleerida KVTS-is vaid vajalikud erisused.** Kuna tegevväelase teenistussuhte kohta kehtib vastavalt ATS § 2 lõikele 2 avaliku teenistuse sätted eriseaduses sätestatud erisustega, tuleks need erisused sõnaselgelt välja tuua.
- **Jätta KVTS-ist välja „palgata puhkuse“ võimaliku kestuse piirang, samuti tsiviilmissioonil viibimise aja piirang.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on kaitseväelased. Muudatuse eesmärgiks on ühtsem ja paindlikum avalik teenistus ning õigusloome mahu vähendamine. Muudatused ei nõua asutuse töö ümberkorraldamist ega lisaressurssi. Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus on väikesed.

## 14.2 Teenistuses kõrvaldamine distsiplinaarmenetluse ajaks

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Üheks avaliku võimu teostamise õiguse peatumise aluseks on teenistusest kõrvaldamine distsiplinaarmenetluse ajaks. ATS § 83 avaliku võimu teostamise õiguse peatumise kataloogis on see nimetatud punktis 6 viitega ATS §-le 78, mille järgi on distsiplinaarkaristuse määramiseks õigustatud isikul (ametisse nimetamise õigust omav isik) õigus kõrvaldada ametnik distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest, kui distsiplinaarsüütegu esialgselt hinnates võib eeldada, et menetluse tulemuse määratakse ametnikule karistuseks teenistusest vabastamine. Kõrvaldatud ametnikule makstakse kõrvaldamise ajal 60 % tema keskmisest palgast, kuid mitte vähem kui töötasu alammäära suuruses summas. Kui teenistusest vabastamise haldusakt on kehtetuks tunnistatud, makstakse saamata jäänud palk tagantjärele viivitamata.

<sup>42</sup> „Tegevteenistussuhte peatumine ei või ületada tegevteenistusse võtmise käskkirjas ettenähtud tegevteenistuse lõpptähtaega, välja arvatud juhul, kui tegevväelane on rasedus- ja sünnituspuhkusel, lapsehooldus- või lapsendajapuhkusel. Rasedus- ja sünnituspuhkusel, lapsehooldus- või lapsendajapuhkusel viibiva tegevväelase määratud ajaga tegevteenistuse lõpptähtaeg lükkub puhkusel viibitud aja võrra edasi.“

Erisused ATS regulatsioonist kehtestab ProkS ja KVTS.

**ProkS** § 34 kohaselt võib prokuröri teenistusest kõrvaldada eelmenetluse läbiviija (eelmenetluse viib ProkS kohaselt läbi menetluse algataja, va minister, kes võib eelmenetluse volitada allapoole. Menetluse algatajaks võib olla minister, peaprokurör või juhtivprokurör. Karistuse määrab minister või peaprokurör, v.a teenistusest vabastamise karistuse, mille saab määrata vaid ametikohale nimetamise õigust omav isik).

Teiseks erisuseks ATS regulatsioonist on, et prokuröri distsiplinaarmenetluse ajaks ametist kõrvaldamise eelduseks ei ole asjaolu, et menetluse tagajärjeks võiks olla teenistusest vabastamine. Arvestades, et teenistusest kõrvaldamise haldusakt peab vastama haldusmenetluse seaduses sätestatud nõuetele, tuleb ka siin kaalutlusotsuse tegemisel lähtuda m.h põhjendatuse ja proportsionaalsuse nõudest. Tuleb arvestada, et ametist kõrvaldamine distsiplinaarmenetluse ajaks ei saa olla omaette karistus. Seega ei saa ametist kõrvaldamise põhjuseks olla pelgalt distsiplinaarmenetluse algatamise aluseks olevate asjaolude ilmumine. Kõrvaldamise põhjuseks saavad olla nt ametikohal jätkamise võimatus, kuna rikkumise laadist lähtuvalt võib arvata, et ametnik ei suuda edaspidi tagada teenistuskohustuste täitmist või asjaolu, et tema jätkamine ametikohal takistaks distsiplinaarmenetluse läbiviimist. Kaalutlusotsusele seab nõuded haldusmenetluse seadus.

Prokuröridele makstakse teenistusest kõrvaldamise ajal 60 % tema keskmisest ametipalgast, samal ajal kui ametnikule makstakse kogu palga keskmisest 60%. Lisaks ametipalgale koosneb palk muutuvpalgast ja seadusest tulenevatest lisatasudest. Erisus prokuröride kahjuks ei ole õigustatud ning vajaks ühtlustamist ATS regulatsiooniga.

**KVTS** § § 137 sätestab erisusena ATS-ist tegevväelase kõrvaldamise (karistuse määramiseks õigustatud isiku poolt) rahuaja ametikohalt võimalusega kaaluda, kas viia ta ajutiselt teisele rahuaja ametikohale või teenistusülesannete täitmisest vabastada.

Teisele ametikohale ajutiselt üle viidud ametnikule säilitatakse tema palk.

Sarnaselt ProkS regulatsioonile ei ole ametikohalt kõrvaldamise (või teisele ametikohale üleviimise) eelduseks asjaolu, et menetluse tagajärjeks võiks olla teenistusest vabastamine. Lisaks täpsustab KVTS, et kui tegevväelase süü ei leia tõendamist määral, mis tooks kaasa tema tegevteenistusest vabastamise, makstakse talle saamata jäänud palk tagantjärele 15 tööpäeva jooksul (ATS-is sätestatud „viivitamata“ asemel) distsiplinaarmenetluse lõppemisest alates.

#### ETTEPANEK:

- Ühtlustada ProkS distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest kõrvaldamise regulatsioon ATS regulatsiooniga;
- Täiendada ATS-i asutuse kaalutlusõigusega ametnik distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest kõrvaldamise asemel teisele ametikohale üle viimiseks, kui teenistushuvid seda võimaldavad.
- Asendada ATS distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest kõrvaldamise eeldus, et ametnik teenistusest menetluse tagajärjel vabastatakse, eeldusega, et ametnikku ei usaldata süüteo asjaoludest olenevalt sellel ametikohal teenistuskohustusi distsiplinaarmenetluse lõpetamiseni jätkama.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Esimese muudatuse sihtrühmaks on prokurörid. Tegemist on suures osas normitehnilise muudatusega, millega sisulist mõju ei kaasne. Prokuröride allutamine ATS distsiplinaarmenetluse regulatsioonile suurendab vähesel määral prokuröridele distsiplinaarmenetluse ajal makstavat palka, kuna ATS kohaselt makstakse distsiplinaarmenetluse ajal ametnikule 60% tema kogupalga keskmisest, samal ajal, kui prokuröridele kehtiva seaduse ajal vaid 60 % ametipalgast, mis on vaid üks palgakomponent. Mõju eelarvele on marginaalne.

Kahe järgmise muudatuse sihtrühmaks on kogu ametnikkond (v.a tegevvälased, kellele distsiplinaarmenetluse osas ei ole plaanis ATS-i rakendada) kuna muuta tuleks ka ATS-i. Muudatuste eesmärgiks on paindlikum avalik teenistus ja riigieelarveliste vahendite sihipärasem kasutamine.

Teise muudatuse tulemusel oleks võimalik ametnikku, kelle suhtes distsiplinaarmenetlust kohaldatakse, viia võimalusel tema nõusolekuta üle teisele ametikohale, mille ülesanded on talle jõukohased, kuid kus ta ei saa korrata tegusid, mille tõttu tema suhtes distsiplinaarmenetlus algatati, ega ka menetluse tulemusi mõjutada. Tegemist oleks asutuse võimalusega inimressurssi paremini kasutada. Kui asutusel ei ole vaba ametikohta kuhu ametnik paigutada ega ka võimalust ajutisele vangerdusele, tuleb ametniku avaliku võimu teostamise õigus peatada.

Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus on väikesed.

### 14.3 Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise vormistamine

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise vormistamine on sätestatud ATS §-s 85. Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise kehtestab reeglina ametikohale nimetamise õigust omav isik. Avaliku võimu teostamise õiguse peatumise puhkuse ajaks vormistatakse puhkuste ajakavaga ning puhkuste ajakava välise puhkuse ajaks avaliku võimu teostamise õiguse peatumise kehtestamise võib volitada allapoole.

Ajutise töövõimetuse ajaks avaliku võimu teostamise õiguse peatumist käskkirja või korraldusega vormistada vaja ei ole. Ajutise töövõimetuse korral on avaliku võimu teostamise õiguse peatumise aluseks töövõimetusleht.

Erisused ATS regulatsioonist, mis seisnevad peamiselt otsustusõigusega isikus, on kehtestatud KVTS §-s 132. Reeglina otsustab tegevteenistussuhte peatumise Kaitseväge juhataja või tegevteenistusse võtmise õigusega ülem.

„Palgata puhkuse“ korral otsustab tegevteenistussuhte peatumise Kaitseväge juhataja tegevvälase ametikohajärgse väeosa ülema kirjalikul nõusolekul.

Tegevteenistussuhte peatumise rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise ajaks otsustab Kaitseväge juhataja.

Lisaks on KVTS § 132 lõigetes 7 ja 8 sätestatud, et tegevvälasele, kelle teenistussuhe on peatatud „palgata puhkuse“ ajaks või rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise ajaks, ei laiene KVTS tegevvälasele ettenähtud õigused ja kohustused.

Ülejäänud osas on korratud osaliselt ATS regulatsiooni, mis tekitab segadust selles, kas ülejäänud osas ATS regulatsioon (nt puhkuse ajaks tegevteenistussuhte peatumise vormistamise alla volitamine) kohaldub.

#### ETTEPANEK:

- **Ühtlustada KVTS tegevteenistussuhte peatumise vormistamise regulatsioon ATS avaliku võimu teostamise õiguse peatumise regulatsiooniga, jättes KVTS-i vaid vajalikud erisused otsustusõiguse osas.** ATS § 84 ja 85 ning § 58 lõikes 1 sätestatu KVTS-ist välja jätta.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on tegevvälased. Muudatuse eesmärgiks on õigusloome korrastamine ja mahu vähendamine. Kuna tegemist on peamiselt normitehniliste muudatustega on mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus on väikesed.

## 15 TÄHTAJATU ÜLEVIIMINE

### 15.1 Tähtajatu üleviimine nõusolekul

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Kui ametnik liigub avaliku teenistuse sees (ühe ametiasutuse sees või ametiasutuste vahel) ühelt ametikohalt teisele, ei ole tegemist lahkumisega avalikust teenistusest ning teenistusest vabastamise asemel tuleks ametnik vabastada vaid ametikohalt ja üle viia **ATS** § 98 lg 1 sätestatud alustel.

Tähtajatu üleviimise eelduseks on:

- 1) edukas konkurss, v.a **ATS** § 98 lg 1 punktides 1-3 sätestatud juhtudel<sup>43</sup>;
- 2) kolmepoolne nõusolek, v.a § 98 lg 1 p 1 juhul<sup>44</sup>;

Kui ametnik viiakse tähtajatult üle teise asutusse ei maksta kasutamata jäänud aegumata põhipuhkuse eest hüvitist ning puhkuse arvestus jätkub asutuses, kuhu ametnik üle viidi.

Ka politseiametniku üleviimisel tema nõusolekul teisele ametikohale kohaldatakse **ATS** § 98 regulatsiooni. Kuid politseiteenistusele omase karjäärisüsteemi tõttu täiendab **PPVS** § 58 politseiametniku teenistusastmete muutmist tähtajatu üleviimise korral politseiametniku nõusolekul. Kui politseiametnik viiakse üle ametikohale, mille kõige madalam teenistusaste on kõrgem kui tema politseiametniku teenistusaste, võib politseiametniku teenistusastme ülendada, sõltumata tema senise teenistusastme vanusest, vastavaks selle ametikoha kõige madalamale teenistusastmele või sellest kõrgemale teenistusastmele, kui see tuleneb teenistuse iseloomust ja on vajalik sellel ametikohal teenistusülesannete täitmiseks. Kui politseiametnik viiakse üle ametikohale, mille kõige kõrgem teenistusaste on madalam kui tema politseiametniku teenistusaste, siis tema politseiametniku teenistusastet ei alandata, vaid see jääb samaks. Iseenesest on paindlikkus ja ametikohale sobivuse eelistamine jäigale teenistusastmete vanusele üles ehitatud karjäärisüsteemile positiivne. Arvestades aga, et politseiametniku võib ametikohale nimetada ilma konkursita, on see võimalus ametniku edutamiseks politseiteenistusele omast karjäärisüsteemi, aga ka muule avalikule teenistusele omast läbipaistvust ja avatust järgimata.<sup>45</sup> See annab omakorda ametikohale nimetamise õigust omavale isikule väga suured volitused ametnikke oma suva järgi karjääriredelil tõsta, demotiveerides kõiki teisi politseiametnikke, kes ehk vastaksid vähemalt enda hinnangul vaba ametikoha nõuetele paremini, kuid ei saa võimalust vabale ametikohale kandideerida. Praktikas rakendatakse vaba ametikoha täitmiseks avalikku- või sisekonkurssi.

**PPVS** § 58 lg 5 täiendab, et **PPA**-s, **KAPO**-s või sisekaitselise rakenduskõrgkooli politseiametnikke ettevalmistava struktuuriüksuse juhi ametikohal teenistuses olnud ametniku võib nimetada või üle viia üksnes juhi, peaspetsialisti või juhtivspetsialisti ametikohale. Kuna tegemist on paragrahviga, mis reguleerib üleviimist ametniku nõusolekul, jääb kehtestatud piirangu eesmärk ja vajadus arusaamatuks. Samuti tekitab küsitavust isikuvabaduse piirangu proportsionaalsus.

**VangS** § 128 sätestab, et vanglaametniku võib ühelt ametikohalt teisele üle viia muuhulgas vanglaametniku algatusel. Ülejäänud osas kohaldub tähtajatule üleviimisele ametniku nõusolekul **ATS** regulatsioon.

<sup>43</sup> Ametniku ametikoha ülesanded antakse üle sama asutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele; ametnik paigutatakse ümber seoses tema ametikoha koondamisega või ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu, millest nähtub ametniku teadmiste ja oskuste vähesus teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele vastavas ulatuses, või töövõime vähenemise tõttu või asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise.

<sup>44</sup> Ametniku üleviimine koos ametikohaga samas asutuse teise struktuuriüksusesse või teise ametiasutusse.

<sup>45</sup> Ettepanek kaotada **PPVS**-ist edutamise eesmärgil ilma konkursita ametikohale nimetamine, on toodud konkurssi käsitlevas peatükis.



Ka VangS § 127 (sarnaselt PPVS-ile) annab võimaluse vanglaametniku ametniku edutamiseks, mis oma sisult on ametniku nõusolekul kõrgemale ametikohale nimetamine ilma konkursita. Edutamise täpsemad tingimused ja korra kehtestab Vabariigi Valitsus.<sup>46</sup> Nõuded on küllaltki üldised, mis annab võimaluse, et sobivaid kandidaate vabale kõrgemale ametikohale on rohkem kui üks. Et edutamine oleks võimalikult läbipaistev ja avatud ning ei demotiveeriks teisi ametikohale sobivaid vanglaametnikke, oleks mõistlik, kui ka vanglates toimuks edutamine sarnaselt ATS regulatsioonile sisekonkursi korras. 2016. aastal on vanglates rakendatud edutamist 30 korral. Andmed selle kohta, kas eelnevalt on läbi viidud ka konkurss, puuduvad.

Tegevvälase tähtajatule üleviimisele kehtib ATS regulatsioon. **KVTS** sätestab juhud, millal võib tegevvälase viia üle teisele rahuaja ametikohale ilma tema nõusolekuta (vt järgmine alapeatükk). Tegevvälase nõusolekul võib tegevvälase üle viia ATS regulatsiooni kohaldades.

Ka **ProkS** § 16.1 sätestab ATS tähtajatust üleviimisest erandi konkursi korraldamise osas. Nimelt on valdkonna eest vastutaval ministril õigus viia juhtiv riigiprokurör, juhtivprokurör või riigiprokurör ning riigi peaprokuröril vanemprokurör, eriasjade prokurör või ringkonnaprokurör tema kirjaliku avalduse alusel avaliku konkursita madalamalseisvale avaliku konkursi korras täidetavale prokuröri ametikohale.

Riigi peaprokuröril on õigus viia eriasjade prokurör, ringkonnaprokurör või abiprokurör tema nõusolekul ilma avaliku konkursita samale ametikohale teises prokuratuuris.

Juhtumeid, kus ametnik soovib madalamale ametikohale asuda või täita samasuguse ametikoha ülesandeid ametikohal, mis asub teises piirkonnas, on ka teistes ametiasutustes. Kuid ATS järgi tuleb ametnikul selliseks vangerduseks läbida konkurss. Ka juhul, ametnik on eelnevalt samal, madalamal ametikohal edukalt töötanud, ning seetõttu „edutatud“. Samas puudub ka alus sisekonkursi korraldamiseks (vaba ametikoht), kui madalam ametikoht vabaneks alles kõrgemale ametikohale korraldatud eduka konkursi tulemusel. Seetõttu tuleks kaaluda ATS muutmist, võimaldades (kaalutlusotsusena) ametiasutustel ametniku taotlusel viia ta üle madalamale ametikohale või samasugusele ametikohale teises piirkonnas.

#### ETTEPANEK:

- **Jätta VangS-ist ja PPVS-ist välja konkursita edutamise regulatsioon.**
- **Kaotada PPVS-ist piirang, mis võimaldab PPA-s, KAPO-s või sisekaitselise rakenduskõrgkooli politseiametnikke ettevalmistava struktuuriüksuse juhi ametikohal teenistuses olnud ametniku tema nõusolekul nimetada või üle viia üksnes juhi, peaspetsialisti või juhtivspetsialisti ametikohale.**
- **Kaaluda ATS täiendamist sättega, mille kohaselt võib ametniku tema soovil (kolmepoolsel nõusolekul) tähtajatult üle viia madalamalseisvale ametikohale samas asutuses või samale ametikohale teises asutuses ilma konkursita.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud ja vanglaametnikud, viimase muudatusettepaneku osas kõik ametnikud ja ametiasutused.

<sup>46</sup> VV 11.07.2013 määrus nr 116 „Vanglaametniku teenistuskäigu määru“ § 2. Edutamine:

(1) Vanglaametniku edutamise otsustab otsustab ametisse nimetamise õigust omav isik.

(2) Edutada saab vanglaametnikku:

1) kes vastab ametiastmele kehtestatud nõuetele;

2) kes on oma ametiastme järgsel ametikohal teeninud vähemalt ühe aasta;

3) kellel ei ole kehtivat distsiplinaarkaristust;

4) kes on andnud enda edutamiseks kirjaliku nõusoleku.

Konkursita edutamise kaotamise eesmärgiks on ametnike võrdne kohtlemine ning avatud ja läbipaistev avalik teenistus. Muudatuse mõjul tuleb ka vangla- ja politseiteenistuses ametniku üleviimisel kõrgemale ametikohale kohaldada ATS konkursi korraldamise nõuet. Selliselt on võimalus kõrgemale ametikohale pürgida kõigil nõutele vastavatel ametnikel võrdselt ning avalikustatud tingimustel. Muudatus vähendab ühtlasi ametivõimu kuritarvitamise võimalust. Muudatuste mõju ulatus, sagedus ja sihtrühma suurus on väikesed. Ebasoovitavaks mõjuks on vanglateenistus hinnanud ametnike motiveerimise võimaluste vähendamise. Riski maandab võimalus kõigil nõutele vastavatel ametnikel ametikohale võrdselt tingimustel kandideerida (vähendada demotiveeritud ametnike arvu). Läbipaistev ja võrdselt võimalustel põhinev karjääri tegemise võimalus on tõhusam motiveerimise vahend, kui asutuse juhi suval põhinev edutamine.

Teise muudatuse eesmärk on paindlikum avalik teenistus, võrdne kohtlemine ja isikuvabaduste kaitse. Kuna tegemist on vabatahtliku ametikoha muutmisega, ei ole seaduses sätestatud piirang ametikohtade valikul õigustatud ega proportsionaalne.

Kolmas ettepanek, kaaluda ATS muutmist selliselt, et asutuse ja ametniku vahelisel kokkuleppel oleks võimalik ametnikku viia samasugusele ametikohale teises piirkonnas või madalamale ametikohale ilma konkursita, eesmärgiks on paindlikum avalik teenistus ja sisebürokratia vähendamine. Oluline on see asutustes, kus paljud inimesed teevad sama tööd erinevates piirkondades või isikutele, kes sooviksid juhi ametikohalt isiklikel põhjustel (nt suurem tähelepanu oma pereelule, tervislikud põhjused) taanduda spetsialisti või nõuniku ametikohale. Hetkel kehtiva ATS kohaselt tuleb üleviimiseks sel juhul korraldada konkurss, mis on lisatöö nii ametnikele, kes soovivad teisele ametikohale asuda, kui ka asutusele, kes peab korraldama konkursi, mille lõpptulemus on teada. Ametniku, kelle teenistustingimused ei muutu või muutuvad ta enda soovil halvemaks, paneb see aga ebakindlasse olukorda ning takistab asutusesisest roteerumist.

## 15.2 Tähtajatu üleviimine nõusolekuta

### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** § 98 lg 1 p 1 järgi võib ametniku ilma nõusolekuta tähtajatult teisele ametikohale üle viia vaid juhul, kui tema ametikoha ülesanded antakse üle sama ametiasutuse teisele struktuuriüksusele või teisele ametiasutusele. Sealjuures ei tohi muutuda oluliselt tema teenistustingimused (sh põhipalk), ega tohi muutuda tema teenistuskoha asukoht.

Ametnikule teavitatakse tema üleviimisest 30 kalendripäeva ette.

Lisaks ATS-is sätestatule võib **PPVS** § 57 järgi politseiametniku tema nõusolekuta üle viia samas asutuses sellisele ametikohale, mille üks teenistusastmetest vastab tema politseiametniku teenistusastmele, kui see ei too kaasa tema elukohavahetust. Sealjuures võib spetsialisti ametikohal oleva politseiametniku võib üle viia ametikohale, mis ei ole politseiametniku senisest ametikohast rohkem kui ühe ametikoha võrra madalam. Juhi ametikohal oleva politseiametniku võib üle viia üksnes juhi, peaspetsialisti või juhtivspetsialisti ametikohale.) Politseiametniku tema nõusolekuta teisele ametikohale üleviimisest on üleviimise õigust omav isik kohustatud politseiametnikule kirjalikult vähemalt üks kuu ette teatama. Üle viidud politseiametnikule säilitatakse senine palk, kui palk uuel ametikohal on väiksem tema senisest palgast.

Ka **VangS** § 128 järgi võib vanglaametniku teenistuslikest vajadustest tulenevalt viia sama ametiastme piires ühelt ametikohalt üle teisele ilma vanglaametniku nõusolekuta, v.a juhul kui ametikoha vahetuse tõttu muutub ametniku elukoht või pikeneb oluliselt tööle jõudmise aeg. Üleviimise otsustab vanglaametniku ametisse nimetamise õigust omav isik või isikud.

**KVTS § 134** reguleerib konkreetsed juhud, millal võib tegevväelast teisele ametikohale üle viia ilma tegevväelase nõusolekuta. Tegevväelane vabastatakse rahuaja ametikohalt uuele rahuaja ametikohale nimetamisega:

- 1) teenistuse huvides (st. kui tegevteenistuses oleva isiku teadmised ja oskused on vajalikud teisel ametikohal teenimiseks, siis tegevteenistuja ise endale ametikohta valida ei saa);
- 2) ametikohale vastavuse hindamise tulemuste alusel (erinevus punktiga 6 seisneb selles, et punkt 2 viitab § 95 ja 96 sätestatud rahuaja ametikoha nõuetele vastavuse hindamisele. Punkt 6 räägib konkreetselt isiku füüsilisest vormist ja seeläbi isiku „sobivusest“ jätkata teenistuses tegevteenistujana või vastavalt ametikohal);
- 3) terviseseisundit arvestades (ka ATS § 93 koosmõjus ATS § 98 lg 1 punktiga 3 võimaldab ametniku töövõime vähendamise tõttu teisele ametikohale üle viia<sup>47</sup>. Kaitseväge kontekstis puudutab see eelkõige veterane ning on üks osa veteranipoliitikast);
- 4) KVTS-s keelu tõttu olla ametikoha vahetu ülema abikaasa või abieluga sarnanevas suhtes olev isik (edaspidi *elukaaslane*) või tegevväelase vanavanem, ametikoha vahetu ülema või tema abikaasa või elukaaslase vanem või vanema alaneja sugulane, sealhulgas laps ja lapselaps (sama regulatsioon olemas ka ATS-is);
- 5) ametikoha nõuetele mittevastavuse korral (seadusandja on siin soovinud teha vahet füüsilistele ja mittefüüsilistele nõuetele mittevastavusel, nt riigisaladuse loa puudumine);
- 6) ametikoha füüsilise ettevalmistuse nõuetele mittevastavuse korral.

Uuele rahuaja ametikohale nimetamisest teavitatakse tegevväelast kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis vähemalt seitse päeva enne uuele ametikohale asumise kuupäeva.

Tegevteenistussuhte peatumise ajal võib rahuaja ametikohalt vabastada ja nimetada uuele rahuaja ametikohale tegevväelase, kes on saanud tervisekahjustuse rahvusvahelisel sõjalisel operatsioonil ja kelle välislähetus selle tõttu lõpetatakse. Sel juhul võib tegevväelase uuele rahuaja ametikohale nimetada kuni 180. päevaks ning tähtaega võib pikendada üks kord kuni 180 päeva võrra, kui arstliku komisjon otsusega tuvastatakse ravi jätkamise vajadus. Erisuse rakendamise lõppemisel tuleb tegevväelane nimetada ametikohale, mille nõuetele ta vastab või vabastada sobiva rahuaja ametikoha puudumisel tegevteenistusest rahuaja ametikoha nõuetele mittevastavuse tõttu.

Kaitseväge juhataja ametikohalt vabastatud tegevväelane nimetatakse tema nõusolekul uuele rahuaja ametikohale. Nõusoleku puudumisel vabastatakse tegevväelane tegevteenistusest. Piirvanuse ületanud tegevväelane vabastatakse piirvanuse ületamise tõttu uut rahuaja ametikohta pakkumata.

Kaitseväge juhataja asetäitja, Kaitseväge peastaabi ülema, väeliigi ülema, väejuhatuse ülema ja luurekeskuse ülema ametikohalt vabastamise järel nimetatakse tegevväelane päevast, mis vahetult järgneb ametikohalt vabastamise päevale, teisele ametikohale või vabastatakse tegevteenistusest KVTS-is sätestatud korras.

Eesti Vabariigi Põhiseadusega on riigile pandud kohustus kaitsta Eesti kodanike ja Eestis viibivate isikute põhiõigusi. Põhiseaduse § 29 lg 1 sätestab, et **Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta**. Sõna „töökoht“ viitab konkreetsele palgatöökohale ükskõik millise tegevusala ja elukutse raames ning seda nii erasektoris kui ka riigi või kohaliku omavalitsuse asutuses. Nii elukutse, tegevusala kui töökoha puhul on kaitstud nii esmakordne valik kui ka valiku muutmine – igaühel on õigus valida endale uus tegevusala, elukutse või töökoht. Kaitstud on nii positiivne vaba

<sup>47</sup> Ametniku teenistusest vabastamine töövõime vähenemise tõttu ei ole lubatud, kui ametiasutusel on võimalik ametniku nõusolekul kohandada ametikohta, muuta ametniku teenistustingimusi või kui ametnikku on võimalik tema nõusolekul üle viia sama ametiasutuse teisele ametikohale, mille ülesannete täitmine vastab ametniku töövõimele ning sobib tema hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskustega.

valik kui ka negatiivne valik: kedagi ei tohi sundida mingil kindlal tegevusalal, elukutsel või töökohal töötama.<sup>48</sup>

Vastavalt põhiseaduse §-le 11 tohib õigusi ja vabadusi piirata vaid kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Tegemist on proportsionaalsuse põhimõttega, millele vastavust kontrollib kohus järjestikku kolmel astmel – kõigepealt abinõu sobivust, siis vajalikkust ja vajadusel ka proportsionaalsust kitsamas tähenduses ehk mõõdukust. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.<sup>49</sup> Ei VangS-i, PPVS-i ega ka KVTS-i seletuskirjas ei ole kirjeldatud põhiõiguse riive vajalikkust ei selle laiemas ega ka kitsamas tähenduses.

Kuigi nt PPVS-i järgi jätkatakse politseiametnikule tema senise plaga maksmist, juhul, kui uuel ametikohal on tema palk senisest väiksem, ei ole palga suurus ainus ega ka mitte kõige olulisem ametikoha valiku kriteerium. Palganumbrist olulisem on eneseteostuse võimalus valitud ametikohal, ehk töö sisu, ning töökeskkond.

ATS kohaselt on võimalik ametnik tema nõusolekul üle viia, kui tema ametikoht koondatakse, kui muutub oluliselt ametniku ametijuhend, kui ilmnevad asjaolud, millest nähtuvad ametniku teadmiste ja oskuste vähesus teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud ulatuses, töövõime vähenemise tõttu, kui ilmnevad asjaolud, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise. Kui ametnik ei ole nõus talle pakutud ametikohaga (või kui talle pole vaba ametikohta pakkuda, aga see ei oma antud kontekstis tähtsust), saab ta valida teenistusest vabastamise koondamise tõttu, millega kaasnevad lisaks piisavale etteteatamisele (kohanemiseks), koondamishüvitis 1 kuu palga ulatuses ATS alusel (eriteenistustes kehtib veel kuni 10 kuu palga suurune hüvitis), õigus kindlustushüviteisele koondamise korral (1 kuni 2 kuu palga ulatuses) ning õigus töötuskindlustushüviteisele.

Politsei- või vanglaametnikul või tegevväelasel, kes on tema nõusolekuta üle viidud talle sobimatule (mitte meeldivale) ametikohale, on õigus teenistussuhte lõpetada vaid omal soovil. Kuid sellisel juhul kaotab ta õiguse kõigile nimetatud sotsiaalsetele tagatistele. Niisiis sõltub kehtiva seaduse kohaselt see, kas politsei- või vanglaametnik või tegevväelane saab need sotsiaalsed tagatised, või mitte, pigem tööandja suvast, kui ametnikust endast. See seab eriteenistujad tavaametnikest kehvemasse olukorda ning ebakindlus ametikoha valikul võib mõjutada ka nendesse eriteenistustesse mitte asuma või teenistusest lahkuma. Ebavõrdne kohtlemine võrreldes tavaametnikega ei ole õigustatud.<sup>50</sup>

**ATS** rakendamisel on ilmnenud probleem ametikoha asukoha muutumise osas. St juhul, kui ametikoht jääb samasse asutusse ja ka samasse struktuuriüksusesse, kuid muutub ametikoha füüsiline asukoht (nt Saaremaalt Pärnusse).

Enne 2012 aasta 1. aprilli kehtinud ATS võimaldas ametnikku teise piirkonda üle viia ainult ametniku kirjalikul nõusolekul. Nõusoleku mitteandmisel tuli ametnik teenistusest vabastada koondamise tõttu. Uus

<sup>48</sup> <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-29/>

<sup>49</sup> [http://www.pohiseadus.ee/pg-11#a\\_3.3](http://www.pohiseadus.ee/pg-11#a_3.3)

<sup>50</sup> PPA hinnangul on PPVS-is sisalduv nõusolekuta üleviimise regulatsioon osutunud vajalikuks suuremate ümberkorralduste käigus (nt Põhja prefektuuri kordonite ümberkorraldamine 2012. aastal ja 2014. aasta oktoobri ümberkorraldused), kus politseiametnike koondamine oleks võinud pärssida politseile pandud ülesannete täitmist. Politseiametnikud on vaidlustanud kohtus nõusolekuta üleviimist, kuid kohus ei ole kaebusi rahuldanud. Kohtus ei ole aga vaidlustatud seaduse sätte vastavust EV PS-ile. Kohtuvaidlused ja pöördumised m.h Rahandusministeeriumi, kui avaliku teenistuse arendamise juhtija poole 2014. aasta ümberkorralduste tegemisel näitavad, et politseiametnikud ise ei nõusolekuta üleviimist ei poolda. Kusjuures demotiveerib selline korraldus mitte ainult neid, kes nõusolekuta üle on viidud, vaid kõiki politseiametnikke, kes tunnevad ennast oma positsioonil ebakindlalt ja hakkavad uusi väljakutseid otsima.

ATS sellist alust otsesõnu ette ei näe, mis on tinginud ka ATS väära kohaldamise praktikas. Erinevalt 1996. aastal jõustunud ATS-ist tuleb ametikohale nimetamise haldusaktis määrata ka ametikoha asukoht (ATS § 26 lg 1 p 6). Asukoht peab olema ametnikule teada ja seda ei saa ilma ametniku nõusolekuta muuta tulenevalt Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 34, mille kohaselt on igaühel õigus vabalt elukohta valida. Seetõttu on ATS-iga otseselt nõutud, et ametikoha asukoht määratakse kohaliku omavalitsuse üksuse täpsusega. Samuti on ATS-is säte (§ 98 lg 3), mille kohaselt juhul, kui ametniku tähtajatul üleviimisel vastavalt § 98 lg 1 punktis 1 sätestatule (ametikoha viimine teise asutusse või sama asutuse teise struktuuriüksusesse), muutub ametikoha asukoht, võib ametniku üle viia üksnes tema kirjalikul nõusolekul. Kui ametnik nõusolekut ei anna, vabastatakse ta teenistusest koondamise tõttu. ATS-ist on välja jäänud säte, mis kehtestaks ametnikule sama õiguse juhul, kui ametikoha asukoht muutub selliselt, et ametikoht jääb samasse asutusse ja samasse struktuuriüksusesse.

Lähtudes Põhiseadusest ja tuginedes ATS rakendamiseks Justiitsministeeriumi koostatud käsiraamatule, ei saa öelda, et seaduseandja eesmärk oleks olnud seada ametnikud sarnastes olukordades ebavõrdsesse olukorda. Niisiis tuleb asuda seisukohale, et seaduses on lünk, mille ületamiseks tuleb kasutada seaduse analoogiat (ATS § 98 lg 3).

#### ETTEPANEK:

- **Jätta PPVS-ist ja VangS-ist välja sätted, mille kohaselt võib ametnikku ilma tema nõusolekuta teisele ametikohale üle viia.**

On arusaadav, et suurte ümberkorralduste korral, kui igale koondatavale ametnikule tuleb maksta 10 kuu ametipalga suurune hüvitis, on see riigile väga kulukas, kuid koondamishüvitiste ühtlustamisel ATS-iga (1 kuu keskmine palk), ei ole kulud enam nii suured ja ka huvi koondamise vastu ei ole enam sama suur, kui seni kehtiva PPVS-i ja VangS-i regulatsiooni korral.

- **Täiendada ATS regulatsiooni selliselt, et ametikoha asukoha (KOV üksus) muutumisel on ametnikul õigus nõuda teenistusest vabastamist koondamise tõttu.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Esimese muudatuse sihtrühmaks on vanglaametnikud ja politseiametnikud. Muudatuse eesmärgiks on põhiõiguste kaitse ja võrdne kohtlemine, samuti politsei- ja vanglaametnike motivatsiooni ja pühendumuse suurendamine.

Teise muudatusettepaneku sihtrühmaks on kõik ametnikud. Kuigi lünk seaduses oleks võimalik ületada ka tõlgendamise teel, tuleks õigusselguse eesmärgil ja arvestades seaduse sihtrühma lünk seadusest kõrvaldada.

Mõju ulatus, sagedus ja sihtgrupp on väikesed. Muudatuse ebasoovitava mõjuna võib välja tuua suure asutuse nagu PPA suuremate ümberkorraldamise keerukuse. Kuid suuremaid reforme ei tehta igapäevaselt. Lisaks on ametike motiveeritud ja pühendunud ametnik, mis on võrdväärse ja väärrika kohtlemise tulemus, riigile suurem kasu, kui lihtsam ühekordselt rakendatav ümberkorraldusskeem. 2016. aastal on teisele ametikohale ilma ametniku nõusolekuta üle viidud 1 vanglaametnik ja 7 politseiametnikku.

## 16 TEENISTUSEST VABASTAMINE

### 16.1 Teenistusest vabastamise mõisted

#### PROBLEEMIPÜSTTUS:

Vastavalt **ATS §-le 21** võetakse ametnik teenistusse ametikohale nimetamisega. Ametikohalt vabastamine ei tähenda veel teenistusest vabastamist. Ametikohalt vabastamisel teisele ametikohale nimetamise tõttu on tegemist üleviimisega teenistusest vabastamata (**ATS § 98**). Kui ametnikku teisele ametikohale üle ei viida, vabastatakse ta teenistusest.

**PPVS** kohaselt võetakse politseiametnik politseiteenistusse politseiametikohale nimetamisega ja vabastatakse politseiteenistusest.

**PäästeTS** võetakse päästeametnik päästeteenistusse päästeametikohale nimetamisega ja vabastatakse päästeteenistuja päästeteenistusest.

**KVTS** kohaselt võetakse tegevväelane nii tegevteenistusse kui nimetatakse ametikohale ja ka vabastatakse nii tegevteenistusest kui ka ametikohalt. Viimane neist on võrreldav tähtajatu üleviimisega.

Selline vahetegu on tekitanud segadust juhul, kui eriteenistuja viiakse üle ametikohale, mis ei ole eriteenistuse ametikoht. Samuti kui eriteenistuse ametikoht koondatakse. Küsimus tekib, kas on võimalik ka eriteenistuja üleviimine ametikohale, mis ei ole eriteenistuse ametikoht. Kas ka sel juhul teenistussuhe riigiga jätkub? Kas sel juhul tuleb ta eriteenistusest vabastada ja võtta uuesti avalikku teenistusse? Kas sel juhul tuleb välja maksta ka kasutamata jäänud puhkus ning puhkusearvestust selles asutuses, kuhu ametnik üle viidi, jätkata ei ole võimalik? Kas mõisted eriteenistus ja avalik teenistus eksisteerivad paralleelselt või üksteise sees? Kas sellist regulatsiooni tuleb mõista selliselt, et eriteenistujale ei saa teada ametikoha koondamisel pakkuda ametikohta, mis ei ole eriteenistuse ametikoht? Kas eriteenistuse ametikoha koondamisel ja ametniku suundumisel ametikohale, mis ei ole eriteenistuse ametikoht tuleb kinni pidada koondamise tõttu ette nähtud etteteatamise tähtajast ja maksta talle koondamishüvitist? Erinevates eriteenistustes on vastused nendele küsimustele praktikas põhjendamatult erinevad.

**VäTS** teeb selget vahet teenistusest ja välisteenistusest vabastamisel. Välisteenistus on diplomaadi riigiteenistus diplomaatilisel ametikohal. Välisteenistusest vabastatakse diplomaatiliselt ametikohalt vabastamisel, erialadiplomaat välisesindusest tagasikutsumisel, mis ei tähenda veel ametniku vabastamist avalikust teenistusest. Enamikul juhtudel jätkab erialadiplomaat oma teenistust lähetajaministeeriumis oma lähetuseelsel või mõnel muul ametikohal. Karjääradiplomaat vabastatakse välisteenistusest juhul, kui ta asub mõnele mittediplomaatilisele ametikohale. Sisuliselt on tegemist ametikohalt vabastamisega ja tähtajalise üleviimisega **ATS** mõistes. Teenistusest vabastamisel kehtib **ATS** regulatsioon välisteenistusest vabastamisel **VäTS**.

#### ETTEPANEK:

- **Analüüsida PPVS-is, PäästeTS-is ja KVTS-is avaliku teenistuse ja eriteenistuste mõistete vahelisi seoseid ning muuta vajadusel regulatsioone selliselt, et oleks üheselt selge, et eriteenistuja vabastamisel eriteenistuse ametikohalt ei pea teda vabastama avalikust teenistusest, kui ta viiakse üle ametikohale, mis ei ole eriteenistuse ametikoht.** Samuti saaks koondamisel ka eriteenistuja viia tema nõusolekul ja sobiva eriteenistuse ametikoha puudumisel üle ametikohale, mis ei ole eriteenistuse ametikoht. Arvestada tuleb tegevteenistuse erisust mobilisatsiooni ja sõja ajal (riigikaitseaduse reguleerimisala). Lisaks tuleb täiendavalt analüüsida, kas eriteenistuse ametikohalt vabastamisel ja tavaametikohale üleviimisel tuleks ametnikule maksta ka hüvitist, kuna ametnik jääb

ilma eriteenistuses eksisteerivatest eritagatistest, mis võivad tuleneda nt karjäärisüsteemist või eripensioni regulatsioonist.

MUUDATUSE SIHTRÜHM ja MÕJU: Muudatuse sihtrühmaks on tegevteenistujad, politseiametnikud, päästeteenistujad. Muudatuse eesmärgiks on eelkõige õigusselgus ja sellest tulenevalt võrdne kohtlemine erinevate eriteenistuste vahel, kuna täna rakendavad erinevad eriteenistused sarnase sisuga sätteid erinevalt. Sõltuvalt tõlgendusest säilib ametnikule eriteenistuste ja avaliku teenistuse vahel liikumisel puhkusearvestus, või mitte. Sama kehtib ressursimahuka koolituse lepinguga. See kas lõpeb ennetähtaegselt ja koolitustasud tuleb ametnikul kinni maksta, või läheb leping üle ametiasutusele, kes ametniku teenistusse võtab.

## 16.2 Teenistusest vabastamise alused

### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Vastavalt **ATS-ile** vabastatakse ametnik teenistusest järgmistel **alustel**:

- 1) ametniku soovil;
- 2) teenistustähtaja möödumise tõttu;
- 3) ATS § 2 lg 3 nimetatud ametikohale nimetamise ja valimise korral
- 4) koondamise korral;
- 5) katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu;
- 6) ettenägematute asjaolude ilmnemise tõttu;
- 7) tööväime vähenemise tõttu;
- 8) distsiplinaarsüüteo eest;
- 9) asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise;
- 10) kantsler ja maavanem koostöö mittelaabumise tõttu.

ATS § 105 kohaselt on õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul õigus m.h nõuda vabastamise aluse muutmist, kuid ATS-is ja ka eriteenistusi reguleerivates seadustes puudub alus teenistussuhte lõpetamiseks, mida ametnikul oleks võimalik nõuda kaotamata õigust töötuskindlustushüvitisele.

Erisused teenistusest vabastamise kataloogist on kehtestatud praktiliselt kõikidele eriteenistujate gruppidele, kuid seoses ATS muutmisega on avalikku teenistust reguleerivad eriseadused jäänud kohati korrastamata.

**PPVS** § 96 kohaselt võib politseiametniku lisaks ATS-is sätestatule, vabastada politseiteenistusest piirvanuse saabumise tõttu (vt punkti 16.7).

**PäästeTS** § 10<sup>3</sup> ja § 10<sup>4</sup> järgi võib päästeteenistuja (sh päästetöötaja) teenistusest vabastada lisaks ATS-is (töötaja puhul TLS-is) sätestatud alustele ka:

- asjaolude tõttu, mis välistaksid päästeteenistuja teenistusse võtmise tulenevalt PäästeTS § 1 lg 1 punktidest 1,2,4-6 ja 9 (karistatud tahtlikult toime pandud kuriteo eest, karistatud vangistusega, distsiplinaarsüüteo toimepanemise eest avalikust teenistusest vabastatud ja teenistusest vabastamisest on möödas vähem kui aasta; pension, töötasu või muu regulaarne tasu riigilt, mis ei ole Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriik või Šveitsi Konföderatsioon või mis ei kuulu Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni; karistatud süüteo eest, millel on korruptsioonivastases seaduses sätestatud korruptiivse teo tunnused; isikuankeedis teadlikult valede andmete esitamine) ja
- tervise seisundi tõttu (kui päästeteenistuja ei vasta ministri määrusega kehtestatud tervisenõuetele).

Mõlemad alused vastavad ATS § 95 regulatsioonile, mille kohaselt ametnik vabastatakse teenistusest, kui ilmnevad või tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise tulenevalt seaduses sätestatud teenistusse võtmist välistava asjaolu esinemisel. Seega piisab sellest, et

nimetatud nõuete täitmata jätmisel päästeteenistujat teenistusse ei võeta ning viitest, et regulatsioon kehtib ka päästetöötajale.

**KVTS** §-s 140 tuuakse välja kogu teenistusest vabastamise aluste kataloog, olenemata sellest, et enamus neist on sätestatud ka ATS-is mis kehtib ka tegevväelastele. Lisaks ATS alustele, saab tegevväelase teenistusest vabastada:

- piirvanuse täitumisel (vt punkti 16.7);
- Kaitseväge ettepanekul (kokkuleppel, algatajaks Kaitseväge);
- eksmatrikuleerimisel enne õppekava täitmist.

Erisus ATS-ist on ka see, et kuna tegevteenistujal puudub katseaeg ei saa teda katseaaja ebarahuldava tulemuse tõttu tegevteenistusest vabastada. Vajadust seda eraldi teenistusest vabastamise kataloogist välistada, ei ole.

**VangS** § 152 sätestab lisaks ATS teenistusest vabastamise alustele võimaluse vabastada vanglaametnik teenistusest:

- piirvanuse saabumise tõttu (vt punkti 16.7),
- ametivande andmisest keeldumise tõttu (vt punkti 16.8) ja
- ettevalmistusteenistuse mittetäitmise tõttu. Viimane neist on põhjendatud ettevalmistusteenistuse toimumisega pärast vanglaametniku teenistusse võtmist.

**ProkS** 7. jaos on toodud loetelu alustest, millistel saab prokuröri teenistusest vabastada lisaks ATS regulatsioonile. Nendeks on ATS teenistusest vabastamise kataloogi dubleerivad alused:

- prokuröri vabastamine omal soovil ja
- vabastamine distsiplinaarsüüteo eest ning

lisaks ATS alustele saab prokuröri teenistusest vabastada ka

- piirvanuse saabumise tõttu (vt punkti 16.7) ja
- prokuröri pankroti korral – prokuröride sõltumatuse tagamiseks, arvestades kõrget korruptsiooniriski ning tagamaks kõrge usaldusväärusse õigussüsteem.

Kuna teenistusest vabastamise kataloogis on toodud mõned alused, mis dubleerivad ATS-i, kuid mitte kõik ATS teenistusest vabastamise alused ning lisaks sellele mõned täiendavad teenistusest vabastamise alused, tekitab see segadust, kas tegemist on ammendava või täiendava loeteluga. Prokuröri pankroti võiks aga lugeda (nõuab samuti seaduse muudatust) teenistusse võtmist välistavaks asjaoluks, mis alluks sel juhul ATS § 95 regulatsioonile, mille kohaselt ametnik vabastatakse teenistusest, kui ilmnevad või tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise tulenevalt seaduses sätestatud teenistusse võtmist välistava asjaolu esinemisel.

**VäTS** lisab ATS teenistusest vabastamise alustele

- Karjääridiplomaadi ja koosseisulise haldusteenistuja vabastamise teenistusest kui teda ei ole välisesindusest tagasikutsumise korral valitud VäM vabale ametikohale ning kui ta ei ole võtnud vastu suunatud pakkumist (VäTS § 43 lg 2 ja § 55).
- Erialadiplomaadi ja koosseisuvälise haldusteenistuja vabastamise välisteenistusest välisesindusest tagasikutsumise korral. Avalikust teenistusest ei vabastata. Nad suunduvad tagasi ametikohale, kust nad välis



#### ETTEPANEKUD:

- **Jätta eriteenistusi reguleerivatest seadustest välja teenistusest vabastamise aluste kataloogid, jättes eriseadustesse vaid erisused ATS-ist:**
  - KVTS-is teenistusest vabastamine kaitseväe ettepanekul ja eksmatrikuleerimisel enne õppekava täitmist;
  - VangS-is teenistusest vabastamine ettevalmistusteenistuse mittetäitmise tõttu;
  - PäästeTS-is terviseseisundi tõttu, kuna päästetöötajatele ATS ei kehti.
  - VāTS karjääridiplomaadi ja koosseisulise haldusteenistuja vabastamine, kui teda ei ole välisesindusest tagasikutsumise korral valitud VāM vabale ametikohale ning kui ta ei ole võtnud vastu suunatud pakkumist;
  - ProkS-is teenistusest vabastamine prokuröri pankroti korral.

Nimetamata erisuste väljajätmise kohta vt järgnevatest teenistusest vabastamise kohta käivatest alapunktidest

- **Täiendada ATS-i alusega teenistusest vabastamiseks, mida õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul on õigus kohtu kaudu nõuda, ilma et ta kaotaks õiguse töötuskindlustushüvitisele.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtgrupiks on kõik eriteenistused. Esimese muudatuse puhul on tegemist normitehnilise muudatusega, mille eesmärgiks on õigusselgus, õigusloome korrastamine. Ettepanekute tegemisel on lähtutud hea õigusloome põhimõttest, et avalikus teenistuses lähtutakse ATS (üldseaduse) regulatsioonist ning vaid põhjendatud vajadusel sätestatakse erisused eriseadustes. Nii on teenistujatele, kui ka personalitöötajatele selgem ka üld- ja eriseaduse kohaldamise koosmõju, mis omakorda ühtlustab õigusaktide rakendamise praktikat ja võrdset kohtlemist.

ATS muudatuse eesmärgiks on õigusvastaselt teenistusest vabastatud isikule töötuskindlustushüvitise maksmise võimaldamine.

### 16.3 Teenistusest vabastamine ametniku soovil

ATS § 87 kohaselt vabastatakse ametnik teenistusest tema enda soovil kirjaliku taotluse alusel, mille ta on edastanud ametisse nimetamise õigust omavale isikule vähemalt 30 kalendripäeva enne soovitud vabastamise päeva.

#### **16.3.1 Teenistusest vabastamine tööandjapoolse rikkumise korral**

##### PROBLEEMPÜSTITUS:

ATS-is puudub regulatsioon, mille kohaselt ametnikul oleks õigus nõuda teenistusest vabastamist tööandjapoolse rikkumise korral, samas kui töötajal ja ka tegevteenistujal selline õigus on. Samuti on praktikas tihti kaebusi, kus ametnik tunneb ennast väärilt kohelduna ning otsib oma probleemile lahendust. Kuigi tööandjal on tulenevalt tööttervishoiu ja tööohutuse seadusest kohustus tagada tööttervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmine igas tööga seotud olukorras<sup>51</sup>, ei ole tööandjal oma kohustusele vastavat vastutust, mis puudutab teenistussuhet ametnikega.

Erisus ATS-ist on kehtestatud **KVTS** § 142 lõikes 3, mille kohaselt võib ka tegevväelane nõuda määratud ajaga tegevteenistusest erakorralist vabastamist asutusepoolse olulise rikkumise tõttu, eelkõige kui:

<sup>51</sup> Menetluses on TTOS muutmise seadus, millega ühtlasi täiendatakse regulatsiooni psühhosotsiaalse ohuteguri mõistega, rõhutatakse töökeskkonna ja töökorralduse sotsiaalse aspekti olulisust tööstressi tekkimisel, mis samuti mõjutab töötaja tervist (sh töötaja suhted tööandaja, kolleegide ja klientidega (tunnustamine, motiveerimine, võimalus saada probleemide korral juhilt ja kaastöötajatelt abi ja toetust, psühholoogiline vägivald jne.). Samuti sätestatakse tööandja kohustus rakendada abinõusid nende ohutegurite mõju vähendamiseks.

- 1) tegevväelast on koheldud ebaväärikalt või ähvardatud sellega või lubatud teha seda teistel tegevväelastel või kolmandatel isikutel;
- 2) oluliselt on viivitatud põhipalga maksmisega;
- 3) tegevteenistuse jätkamine on seotud reaalse ohuga tegevväelase kõlbelisusele ja heale nimele.

KVTS-is on nimetatud tingimuste sätestamisel võetud eeskju samasisulisest TLS § 91 lõikest 2<sup>52</sup>.

Sellisel alusel töölepingu lõpetamisel maksab tööandja töötajale hüvitist kolme kuu keskmise töötasu ulatuses. Kohus või töövaidluskomisjon võib hüvitise suurust muuta, arvestades töölepingu ülesütlemise asjaolusid ja mõlema poole huvisid.

Ametnikul sellist kaitset tööandja vastu ei ole, samas kehtib ametnikule ja ametiasutusele nii töötervishoiu ja tööohutuse seadus ning nende kohta kehtib ka Euroopa raamkokkulepe, mis käsitleb ahistamist ja vägivalda töökohal.<sup>53</sup>

Hetkel on ametnikul võimalus lõpetada teenistussuhe ATS § 87 alusel ning esitada hagi kohtusse tööandja kohustuse rikkumise tõttu. Kuid sellisel juhul puudub ametnikul õigus töötuskindlustushüvitisele. Arvestades, et ametnik ei lahku tööandja poolse rikkumise korral teenistusest tegelikult vabal tahtel, on tegemist põhjendamatult ebaõiglusega võrreldes töötajatega või tegevväelastega, kellele on sellisel juhul tagatud ka töötuskindlustushüvitis.

#### ETTEPANEK:

- Täiendada ATS regulatsiooni sättega, mille kohaselt sarnaselt KVTS-is ja TLS-is sätestatule, oleks kõigil ametnikel võimalik nõuda teenistussuhte lõpetamist tööandjapoolse kohustuse rikkumise korral.

#### MUUDATUSE SIHTGRUPP JA MÕJUD:

Muudatuse sihtgrupiks on kõik ametnikud. Muudatuse eesmärgiks on võrdne kohtlemine ametnike ja töötajate vahel ning erinevate ametnike gruppide (sh sarnast tööd tegevate eriteenistujate) vahel. Teenistusest vabastamine tööandjapoolse rikkumise korral eeldaks asutuste tööprotseduuride ümberkorraldamist sellisel, et toimuks ka asutusesisene menetlus tööandjapoolse rikkumise tõendamise kohta. Samas on TLS-ist tulenevalt juba täna ka ametiasutuses võimalik töötajal tööandja poolse rikkumise tõttu tööleping lõpetada. Mõju ulatus, sagedus ja sihtgrupp on eelduslikult väike.

### **16.3.2 Tööandjapoolne kaalutlusotsus omal soovil teenistusest vabastamisel**

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Eris ATTS-ist on kehtestatud ProkS §-ga 45, mille kohaselt prokurör võidakse teenistusest vabastada omal soovil.

Sätte sõnastusest nähtub, nagu oleks tööandjal õigus otsustada, kas juhul, kui prokurör avaldab soovi teenistusest lahkuda, ta selle soovi ka rahuldab. EV põhiseaduse § 29 järgi on igal Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seega on säte sellisel kujul põhiseaduse vastane. ATTS, mis kehtib ka prokuröride suhtes üldseadusena, sätestab üksikasjalikult ametniku teenistusest vabastamise omal soovil ning seetõttu on eriregulatsioon ProkS-is liige.

<sup>52</sup> „Töötaja võib töölepingu erakorraliselt üles öelda tööandjapoolse kohustuse olulise rikkumise tõttu, eelkõige kui:  
1) tööandja on kohelnud töötajat ebaväärikalt või ähvardanud sellega või lubanud seda teha kaastöötajatel või kolmandatel isikutel;

2) tööandja on oluliselt viivitanud töötasu maksmisega;

3) töö jätkamine on seotud reaalse ohuga töötaja elule, tervisele, kõlbelisusele või heale nimele.“

<sup>53</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52007DC0686>

ETTEPANEK:

- Ühtlustada ProkS omal soovil teenistusest vabastamise regulatsioon ATS regulatsiooniga ja eriregulatsioon ProkS-ist välja jätta.

MUUDATUSE SIHTGRUPP JA MÕJUD: Muudatuse sihtgrupiks on prokurörid. Muudatus on pigem normitehniline ja selle eesmärk on õigusselgus. Hetkel kehtiva ProkS § 45 saab grammatiliselt tõlgendada nii, et prokuröri vabastamine teenistusest omal soovil on isiku jaoks, kes prokuröri teenistusest vabastab, kaalutlusotsus. Sõnastus ei ole kooskõlas PS § 29 tuleneva elukutse valiku vabadusega, mistõttu tuleb ka kehtivat seadust tõlgendada ametniku isikuvabadusi arvestavalt. Muudatuse mõju on väike.

#### 16.4 Teenistusest vabastamine tähtaja möödumisel

Vastavalt **ATS** § 88 vabastatakse ametnik, kes on ametikohale nimetatud määratud ajaks teenistustähtaja saabumisel teenistusest. Välja arvatud juhul, kui ta nimetatakse uueks tähtajaks samale ametikohale, sama ametiasutuse teisele ametikohale või teise ametiasutuse ametikohale.

##### 16.4.1 Teenistusest vabastamine ilma täiendava haldusaktita

###### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Üldisest korrast sätestab erisuse **KVTS** § 143, mille kohaselt tegevvälane loetakse tegevteenistusest vabastatuks tegevteenistuse lõpptähtpäevale järgnevast päevast arvates. Vabastamise haldusakti vormistama ei pea.

**ATS** § 86 järgi võib ametniku teenistusest vabastada ametisse nimetamise õigust omav isik. See tähendab haldusakti andmist ametikohale nimetamise õigust omava isiku poolt. Olenevalt ametikohast võib ametikohale nimetamise õigust omavaks isikuks olla peadirektor, kantsler, minister, Vabariigi Valitsus. Selline olukord toob eelkõige tippjuhtidele aga ka asutuste personaliosakonnale kaasa mõttetu töökoormuse, kuna ametniku teenistussuhte lõpetamine konkreetset kuupäeval on ametikohale nimetamise õigust omava isiku poolt ametikohale nimetamise haldusaktiga juba otsustatud. Lõpparve maksmise akti andmise ja teatise esitamise saaks volitada ka allapoole (personaliosakond).

Seni on Vabariigi Valitsuse poolt tähtajalisele ametikohale nimetatud isiku teenistusest vabastamisel lähtunud tõlgendusest, et vabastamise haldusakt on antud koos teenistusse võtmise haldusaktiga, milles on palga, hüvitiste ja lõpparvega seotu volitatud valdkonna eest vastutavale ministrile. Selline tõlgendus ei ole ametnikule, keda teenistusest vabastatakse kõige selgemini mõistetav ja on tekitanud küsitavusi. Nimelt võib ametniku teenistusest vabastada ametikohale nimetamise õigust omav isik (**ATS** § 86) haldusaktiga, mis sisaldab muuhulgas vabastamise põhjendust koos viitega vabastamise õiguslikule alusele, ametnikule makstava hüvitise suurus ja lõpparvest kinnipidamist. Viimaseid ei ole võimalik teada juba ametikohale nimetamise ajal ning **ATS**-is puudub hetkel volitus sellesisulise haldusakti andmise volitamiseks.

Et ametnikule oleks üheselt selge, milline on tema teenistuses olemise viimane päev, võib **ATS**-i täiendada ametiasutuse kohustusega esitada ametnikule vastav teatis, kus on märgitud hüvitise suurus ja kinnipidamised lõpparvest.

ETTEPANEK:

- Muuta **ATS** regulatsiooni selliselt, et ametnik, kelle teenistustähtaeg on saabunud ja keda ei ole nimetatud uueks tähtajaks samale ametikohale või keda ei nimetata koheselt teisele ametikohale loetakse teenistustähtaja saabumisel teenistusest vabastatuks eraldi haldusakti andmiseta.

- Kaaluda teenistusest vabastamise teatise esitamise kohustuse lisamist tähtajalise teenistussuhte lõppemise korral ATS regulatsiooni, mis on eriti vajalikud sündmusega saabuva tähtaja puhul.
- Kaaluda teenistusest vabastamise regulatsiooni erisuse väljajätmist KVTS-ist, tuues sätte ATS regulatsiooni.

#### MUUDATUSE SIHTGRUPP JA MÕJU:

Muudatuse sihtgrupiks on ametikohale nimetamise õigust omavad isikud (reeglina tippjuhid), sh Vabariigi Valitsus (tippjuhid nimetatakse ametikohale Vabariigi Valitsuse poolt). Muudatus, mille kohaselt ei pea teenistustähtaja saabumisel teenistusest vabastamiseks enam eraldi haldusakti andma, vähendab tippjuhtide halduskoormust. Kuna teenistusse võtmisel on teenistustähtaeg kuupäevaliselt või sündmuse saabumisega kindlaks määratud, ei ole teenistusest vabastamine haldusaktiga vajalik.

Samas oleks määratud ametiajaga ametniku huvides, et talle esitataks enne teenistussuhte lõppemist teatis, kus on märgitud täpne teenistussuhte lõppemise kuupäev, ametnikule makstava hüvitise suurus ja viide lõpparvele. ATS § 58 lg 1 sätestab etteteatamiskohustuse ametnikule, kes soovib teenistusse naasta, kui tema avaliku võimu teostamise õigus on peataud ATS § 83 lg 1 (ametniku soovil), rasedus- ja sünnituspuhkusel või lapsehoolduspuhkusel viibimise tõttu. Teatise esitamine nii kuupäevalise, kuid eriti sündmusega seotud tähtaja puhul on oluline puudutatud ametnikule õigusselguse tagamiseks. Kui teenistusse naasta sooviv ametnik teatab ette järgides ATS § 58 lõikes 1 sätestatud tähtaegasid, saab ka teda asendavale ametnikule lähtuvalt sellest ajaraamistikust teatise esitada (ehk samal päeval). Kuupäevaliselt määratud tähtajalise teenistussuhte puhul võiks teatise esitamisel lähtuda samast ajast, et oleks tagatud erinevatel alustel määratud tähtajaga töötavate ametnike võrdne kohtlemine. Seega peaks asutuse töökorraldust muutma selliselt, et tähtajalise ametiajaga ametnike puhul hakataks neile esitama enne teenistussuhte lõppemist teatise, milles viidataks teenistussuhte lõppemise kuupäevale, makstavale hüvitisele ning lõpparvele.

Muudatuse mõju on väike. Teenistusest vabastamisel haldusakti andmise nõudest loobumine vähendab tippjuhtide halduskoormust. 2016.a vabastati teenistusest tähtaja saabumise tõttu 406 ametnikku. Puudutatud ametnike teavitamine teatisega teenistussuhte lõppemise kuupäevast, makstava hüvitise suuruselt ja lõpparvest on nende huvide kaitsmiseks ning õigusselguse tagamiseks hea meede, samas ei too muudatus kaasa olulisi töökorralduslikke muutusi. Teatise saab väljastada nt personalispetsialist, kelle pädevuses on ka teised sarnased teenistussuhtega seotud ülesanded.

### **16.4.2 Hüvitis teenistusest vabastamisel tähtaja möödumise tõttu**

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**VangS** § 154<sup>1</sup> kohaselt makstakse vangla direktorile teenistusest vabastamisel, hüvitist kuue kuu ametipalga ulatuses. Kuna paragrahvi pealkiri viitab vabastamisele vaid teenistustähtaja möödumisel, võib eeldada, et hüvitist makstakse talle vaid teenistusest vabastamisel tähtaja möödumise tõttu.

Vangla direktori teenistustähtaja möödumisel on võimalus ta kas teenistusest vabastada, uueks ametiajaks tagasi nimetada või üle viia sama ametiastme piires. Teenistusest vabastatakse vangla direktor juhul, kui ta ei ole nõus ametisse tagasi nimetamisega või üleviimisega sama ametiastme piires.

Selline hüvitise maksmine teenistusest vabastamisel tähtaja möödumise tõttu on avalikus teenistuses erandlik ega ole põhjendatud. Seda nii avalikus teenistuses üldiselt kui ka eriteenistustes. Sarnast hüvitist saab kohtunik, kellel pärast tähtajalist teenistust Riigikohtus, Justiitsministeeriumis, rahvusvahelises kohtuinstitsioonis või tsiviilmissioonilt naasmist puudub võimalus tagasi pöörduda samasse kohtusse vabale kohtunikukohale ja ta ei soovi asuda teise kohtusse. Kuid need ametid ja hüvitised ei ole omavahel võrreldavad.

#### ETTEPANEK:

- Ühtlustada VangS regulatsioon teenistusest vabastamisel tähtaja möödumise tõttu ATS regulatsiooniga ja eriregulatsioon vangla direktorile hüvitise maksmise kohta VangS-st välja jätta.

#### MUUDATUSE SIHTGRUPP JA MÕJU:

Muudatuse sihtgrupiks on vanglate direktorid (kokku 3 ametnikku). Muudatuse eesmärgiks on võrdne kohtlemine, kuna ülejäänud avalikus teenistuses võrreldav hüvitis puudub, ning riigieelarve vahendite säästlik kasutamine. Mõju riigi eelarvele on vähene. Kogu eelarveliseks tuluks võib-olla (kui ükski vangla direktor ei ole nõus endisele ametikohale naasma) ligikaudu 75 000,- eurot viie aasta peale.

Kahtlemata on muudatuse mõju oluline vangla direktoritele, kellel on kehtiva seaduse järgi õigus hüvitist saada. Samas on muudatuse üldine ulatus, sagedus, sihtrühma suurus ning ebasoovitavate mõjude risk väiksed ning muudatus on kooskõlas riigieelarvevahendite säästliku kasutamisega ning võrdsuspõhimõttega.

## 16.5 Teenistusest vabastamine ametikohtade ühildamatuse tõttu

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**ATS** § 89 alusel vabastatakse ametnik teenistusest ATS § 2 lg 3 nimetatud ametikohale nimetamise ja valimise korral (nendeks ametikohtadeks on Riigikogu liige, Euroopa Parlamendi liige, Vabariigi president, Vabariigi Valitsuse liige, kohtunik, õiguskantsler, riigikontrolör, riiklik lepitaja, KOV üksuse volikogu liige, linnapea või vallavanem). Kataloogist on välja jäänud osavalla- või linnaosavanem ning valla- või linnavalitsuse liige, kes ei ole linnapea või vallavanem. Erisus tuleneb kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-dest 50 ja 50<sup>1</sup>, mille kohaselt keelatakse vallavanemal ja linnapeal olla muul valitaval või nimetataval ametikohal, kuid valitsuse liikmel on vaid kohustus teavitada volikogu oma kõrvaltegevusest, sh valitaval või nimetataval ametikohal. Lähtutud on põhimõttest, et mida vastutusrikkamal kohal on ametiisik, seda suuremad on temale laienevad piirangud.

**KVTS** Tegevvälane vabastatakse tegevteenistusest kaitseväevälisele ametikohale nimetamisel, kui ta asub Vabariigi Valitsuse liikmeks, riigisekretäriks, riigikontrolöriks, õiguskantsleriks, kohtunikuks, vallavanemaks või linnapeaks (KVTS § 152) ja Riigikogu, Euroopa parlamendi või kohaliku omavalitsuse volikogu liikmeks asumisel (KVTS § 153). Seega võib tegevvälane samaaegselt tegevteenistusega olla Vabariigi President, riiklik lepitaja ning osavalla- või linnaosavanem. ATS-is jällegi ei ole piirangut samaaegselt riigisekretäri ametikohaga ka muul ametikohal olla. ATS ja KVTS regulatsiooni erisus ei ole põhjendatud.

#### ETTEPANEK:

- Ühtlustada KVTS teenistusest vabastamise regulatsioon ametikohtade ühildamatuse tõttu ATS regulatsiooniga ja eriregulatsioon KVTS välja jätta.

#### MUUDATUSE SIHTGRUPP JA MÕJU:

Muudatuse sihtgrupiks on kaitsevälased. Muudatuse eesmärgiks on võrdne kohtlemine ja õigusselgus. Muudatusega ühtlustatakse kõikide eriteenistuste lõikes teenistusest vabastamine ametikohtade ühildamatuse tõttu. Erisused ei ole põhjendatud, kuna kõikide ametnike, sh eriteenistujate roll eeldab, et nad on oma professionaalses tegevuses sõltumatud, muudatus aitab vältida huvide konflikti. Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus ning ebasoovitavate mõjude risk on väiksed, kuna praktikas selliseid juhtumeid, mida muudatus reguleerib, esinenud ei ole.

## 16.6 Teenistusest vabastamine koondamise korral

### 16.6.1 Etteteatamine ja hüvitis

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

16. juulil 2012. a jõustus analoogselt TLS-i regulatsioonile **ATS** muudatus, mille kohaselt ametniku teenistusest vabastamisel koondamise või ametiasutuse likvideerimise tõttu pikendati ametnikule teenistusest vabastamisest etteteatamise tähtaega vastavalt tema avaliku teenistuse staažile 15 kuni 90 kalendripäevani. Vähendati aga teenistusest vabastamisel samal põhjusel hüvitise suurust. Kui varem maksti „koondamishüvitist“ vastavalt avaliku teenistuse staažile kahest kuni kümne ametipalga suuruses summas, siis nüüd makstakse hüvitist kõigile, olenemata staažist, ühe kuu keskmise palga ulatuses. Kui etteteatamise tähtaegu ei järgita, makstakse ametnikule lisaks hüvitisele palka iga etteteatamise tähtajast puudu jäänud tööpäeva eest.<sup>54</sup>

Muudatus lähtub analoogiast TLS-iga (vt TLS §-d 96 ja 97). Sama pikkade etteteatamise tähtaegade kehtestamisega sooviti lisaks töösuhte ja teenistussuhte ühtlustamisele (võrdne kohtlemine) lihtsustada ka ametiasutuse tööd (personali- ja palgaarvestuseks kuluva töö vähendamine).

Teenistussuhte lõppemisest etteteatamise tähtaeg on pehmenenud meede, mille eesmärgiks on ametnikule anda teada teenistussuhte lõppemisest ning võimaldada talle aega kohanemiseks ja uue töökoha leidmiseks. Rahvusvahelise põhimõtte kohaselt on mõistliku etteteatamise aja peamiseks eesmärgiks anda töötajale aega uue töö otsimiseks enne olemasoleva töösuhte lõppemist, ajal, mil töötaja saab veel töötasu. Mida kauem on ametnik samal ametikohal teenistuses olnud, seda pikem on kohanemisaeg.

Kõrged koondamishüvitised seavad riigile täiendava koormuse just majanduslikult rasketel perioodidel, kus selle asemel, et kiiresti ümber orienteeruda, tuleb arvestada suurte kulutustega, mis seonduvad ametnike vabastamise ja uute spetsialistide leidmisega.

Uuringud on näidanud, et mida suurem on koondamishüvitisena inimesele makstud summa, seda suurem on tõenäosus, et inimene registreerib ennast pikemaks ajaks töötuks ja saab töötuskindlustushüvitist. See tähendab, et koondamishüvitisel on Eestis töötamise motivatsiooni vähendav mõju.<sup>55</sup>

Samuti tuleb arvestada asjaoluga, et tööga juba hõivatud isikul on tööturul kergem tööd leida, kui isikul, kes tööga hõivatud ei ole.

Seega on üheks muudatuse eesmärgiks ka koondamise tõttu töö kaotanud isiku kiire naasmine tööle ning eelarvevahendite säästlik ja sihipärane kasutamine.

Erisused üldisest korrast (2 kuni 10 kuu palga suurune hüvitis) on säilitatud politseiametnikele (sh piirivalve), kaitseväelastele ja vanglaametnikele. Kusjuures politseiametnikule kehtib ATS-ist tulenev staažist sõltuv etteteatamine (14 kuni 90 kalendripäeva) ja PPVS-ist tulenev staažist sõltuv hüvitis samaaegselt. Teistele eriteenistujatele kehtib (küll mõningate üleminekuerisustega nagu nt enne 01.01.2015 ametisse nimetatud kohtunikuabid) ATS regulatsioon. Kehtiva erisusega on seotud ka koondamishüvitise tagasimaksekohustus sellele ajavahemikule vastavas ulatuses, mille võrra varem, võrreldes hüvitise maksmise aluseks olnud ajavahemikuga, teenistusest vabastatud isik uuesti

<sup>54</sup> ATS § 101. Teenistusest vabastamisest etteteatamine:

„Koondamise tõttu teenistusest vabastamisest teatatakse ametnikule kirjalikult ette, kui tema teenistusstaaž on kestnud:

- 1) alla ühe aasta – vähemalt 15 kalendripäeva;
- 2) üks kuni viis aastat – vähemalt 30 kalendripäeva;
- 3) viis kuni kümme aastat – vähemalt 60 kalendripäeva;
- 4) kümme ja enam aastat – vähemalt 90 kalendripäeva.“

ATS § 102. Hüvitis teenistusest vabastamise korral:

„Koondamise tõttu teenistusest vabastamise korral makstakse ametnikule hüvitist ametniku ühe kuu keskmise palga ulatuses.“

<sup>55</sup> Võrk, A *et al.* Kollektiivsetele koondamistele reageerimise teenuse tulemuslikkus, Poliitikauuringute keskus PRAXIS, 2007.

nimetatakse ametikohale samas eriteenistuses. Nimetatud kohustus motiveerib koondatud ametnikke mitte naasma samasse eriteenistusse, milles töötamiseks tal on vajalik väljaõpe ja kogemus. Eriteenistustes on väljaõppe korraldamine ja kulude kandmine suures osas riigi kanda. Erisuste õigustamiseks on erinevad seaduseelnõud viidanud vaid võrdsele kohtlemisele teise sarnase eriteenistusega. Samas puudub sarnane koondamishüvitis politseiametnikega sarnast tööd tegevatel tolliametnikel, keskkonnainspektoritel jt.

#### ETTEPANEKUD:

- **Ühtlustada PPVS, KVTS JA VangS etteteatamise tähtaegade ja koondamishüvitiste regulatsioonid ATS regulatsiooniga** (kuni 10 kuu palga suuruse hüvitise asemel 1 kuu palga suurune hüvitis) **ja eriregulatsioon eriseadusest välja jätta.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJUD:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud, vanglaametnikud ja tegevvälased, eesmärgiks Riigi eelarvevahendite sihipärane ja säästlik kasutamine ja sarnast tööd tegevate ametnike võrdne kohtlemine, koondatud ametniku võimalikult kiire tööturule naasmine, roteerumise soodustamine, samuti õigusloome mahu vähendamine. Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude risk on üldiselt väikesed, kuigi teenistusest vabastatavatele eriteenistuste ametnike suhtes on õigustatud ootuse osas kahtlemata tegemist olulise muudatusega. Samas puudutavad mõjud tulevikus koondatavaid ametnike ning on mõistlik eeldada, et töötavad ametnikud suudavad adekvaatselt kohaneda uue regulatsiooniga.

2016. a-l on koondamishüvitisi makstud 8 vanglaametnikule summas 86608,8 euro, 11 politseiametnikule summas 121 175 eurot. Samas ei jäänud eelmise aasta sisse suuremaid ümberkorraldusi nendes valdkondades. Kaitseväge andmebaas võimaldab näha koondit kõigi teenistusest vabastatud isikute ja neile makstud hüvitiste kohta, eristamata põhjuseid. 2016. a vabastati tegevteenistusest 53 isikut ning neile maksti kokku hüvitisi 82674,- euro ulatuses.

## **16.6.2 Teenistusse jäämise eelisõigus**

#### PROBLEEMIPÜSTIUS:

**ATS § 90** lõike 5 kohaselt on juhul, kui koondamisel tuleb valida vähemalt kahe sarnaseid teenistusülesandeid täitva ametniku vahel, teenistusse jäämise eelisõigus:

1. isikul, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele enim.
2. Kui nimetatud kriteeriumi alusel ei ole võimalik ametnikke eristada, on teenistusse jäämise eelisõigus kõigepealt ametnikul, kes kasvatab alla seitsmeaastast last, ja
3. seejärel ametnike esindajal või ametnikul, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitset, arvestades ka ametniku ülalpeetavate arvu.

**PPVS § 94** sätestab erisuse politseiametnike ametikohtade koondamisel teenistusse jäämise eelisõiguse osas. Politseiametniku ametikoha koondamisel on teenistusse jäämise eelisõigus:

1. eelkõige politseiametnikul, kes esindab teisi ametnikke ja töötajaid,
2. seejärel laitmatu teenistuskäigu ja parema hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskustega politseiametnikul, kelle ametikoht on teenistuskohdade koosseisus<sup>56</sup> ning
3. seejärel politseiametnikul, kes on olnud kauem politseiteenistuses või kellel on ülalpeetavaid.

<sup>56</sup> Kehtiva PPVS alusel on kõik ametnikud koosseisulised. Enne 2012. a muudatusi nimetati praktikandid koosseisuvälistele ametikohtadele, ning nendele teenistusse jäämise eelisõigus ei laienenud

PPVSi regulatsioon on jäänud sarnaseks enne 01. aprilli 2013 kehtinud ATS sättega, mille kohaselt oli teenistusse jäämise eelis eelkõige ametnike esindajal, seejärel parimate teenistuslike näitajatega isikul, ning seejärel isikul, kes on saanud teenistuses töövigastuse või kutsehaiguse, kellel on pikem teenistusstaaz või kellel on ülalpeetavaid.

Alates 1. aprillist 2013. a. jõustunud ATS lähtub oma regulatsioonis eelkõige professionaalsest ja asjatundlikust avalikust teenistusest, toetades seejuures laste- ja peresõbralikkust. Uue ATS menetlemisel jäi PPVS koondamise regulatsioon muutmata, samas kui teised sarnased eriteenistused lähtuvad teenistusest vabastamisel koondamise tõttu ATS regulatsioonist.

#### ETTEPANEKUD:

- **Ühtlustada PPVS erisus koondamisel teenistusse jäämise õiguse osas ATS regulatsiooniga. Vajadusel täpsustada ATS regulatsiooni.** Sätte sõnastamisel tuleb arvestada, et ka praktikandid nimetatakse ametikohale. Kui praktikantide ametikohad muudetakse koosseisuvälisteks, piisab sätte täiendamisest põhimõttega, et eelisõigus kehtib ametnikele, kelle ametikoht on ametiasutuse koosseisus. Konkreetse sõnastuse väljatöötamisel üle vaadata ka TLS regulatsioon, kuna ametiasutustes töötavad kõrvuti nii ametnikud kui töötajad.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJUD:

Muudatuse sihtgrupiks on politseiametnikud, eesmärgiks võrdne kohtlemine ja õigusloome mahu vähendamine. Muudatus puudutab politseiteenistuse personali koondamissituatsioonis, täpsemalt seda, millistel ametnikel on sellises olukorras eelisõigus teenistusse jääda. Kõikidele teistele eriteenistujatele kohaldatakse ATS-i regulatsiooni, seega on võrdse kohtlemisega kooskõlas, et sama regulatsiooni kohaldatakse ka politseiteenistujate suhtes. Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude risk on üldiselt väga väikesed.

### **16.6.3 Ümberpaigutamine**

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

ATS § 90 lõike 6 järgi on juhul, kui ametiasutuse koosseisus kaotatakse ametikoht, ametisse nimetamise õigust omaval isikul õigus ametnik ümber paigutada, vabastades koondamise tõttu ametniku, kelle ametikoht säilib, ning nimetades sellele ametikohale teise ametniku, kelle ametikoht koondatakse. Ametniku ümberpaigutamisel tuleb arvesse võtta ametikohale jäämise eelisõigusi.

Ainus erisus ATS regulatsioonist on PPVS §-s 94, mille kohaselt tohib ümberpaigutusi teha vaid politseiametnike ametikohtade arvu vähendamisel või PPA või sisekaitse rakenduskõrgkooli ümberkorraldamisel. Kusjuures erinevalt PPVS-i teenistusse jäämise eelisõiguse regulatsioonist, saab alles jäävale ametikohale ümber paigutada vaid isiku, kellel on parem haridus, töökogemus, teadmised ja oskused, kui koondataval politseiametnikul. Siin ametnike esindajat teistele politseiametnikele ei eelistata. Samas on siiski erisused ATS-ist ka ümberpaigutuste eelistuste osas. Kuna ATS-i kohaselt võib ümberpaigutuse teha ka siis, kui ametnike teenistuslased näitajad on võrdsed, kuid ümberpaigutatav ametnik kasvatab nt alla seitsme aastast last.

PPVS-i regulatsioon on samane vana ATS regulatsiooniga ning on jäänud uue ATS menetlemisel muutmata kujul püsima. Reaalset vajadust erisuse järgi ei ole. Ka juhul kui ametikohti ei vähendata, võib ametiasutusel professionaalsema ja asjatundlikuma avaliku teenistuse tagamiseks olla vajadus ametikoha koondamisel ametnikke ümber paigutada. Samuti puudub põhjus asetada alla 7 aastast last kasvatav ametnik politseiteenistuses kehvemasse olukorda, kui temaga sarnast tööd tegevad alla 7 aastast last kasvatavad ametnikud teistes ametiasutustes.

#### ETTEPANEKUD:

- **Ühtlustada PPVS erisus ametnike ümberpaigutamise osas koondamisel, ning ATS regulatsiooni dubleeriv säte PPVS-ist välja jätta.**



### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJUD:

Muudatuse sihtgrupiks on politseiametnikud, eesmärgiks võrdne kohtlemine, paindlikum ning töö- ja pereelu ühildamist võimaldav avalik teenistus. Kehtiva regulatsiooni asemel, mille kohaselt võib ümberpaigutusi teha vaid ametikohtade arvu vähendamisel ning teenistusse jäävate ametnike eelisõigus erineb teistele ametnikele kehtivast regulatsioonist, hakkab muudatusettepaneku kohaselt kehtima ATS regulatsioon, mis kehtib ka kõikidele teistele ametnikele, sh teistele eriteenistujatele peale politseiametnike.

### 16.7 Teenistusest vabastamine piirvanuse saabumise tõttu

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Vastavalt **PPVS** §-le 96, **KVTS** §-le 90, **VangS** §-le 152 ja **ProkS** §-le 47 võib politseiametniku, kaitseväelase, vanglaametniku ja prokuröri teenistusest vabastada piirvanuse saabumise tõttu. Piirvanused varieeruvad vastavalt ametikohale 55 eluaastast 65 eluaastani. Mida kõrgem ametikoht või auaste, seda kõrgem on ka piirvanus.

Üldisest avalikust teenistusest kaotati piirvanuse tõttu vabastamise alus 01. oktoobril 2007. a-l, kui Riigikohus tunnistas selle Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on oma 1. oktoobri 2007. a kohtuotsuses mõõnnud, et mõistliku ja asjakohase põhjuse korral on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.<sup>57</sup> Mõistetavalt esitatakse jõustruktuuri teenistujale kõrgemaid nõudeid (suurem vaimne ja füüsiline võimekus ning pingetaluvus), kuna tema tegevus mõjutab vahetult riigi rahu tagamist ning isikute õiguste ja vabaduste kaitset. Samas on vanus siin vaid formaalne kriteerium. Vanusepiirist vähem piiravalt saab eesmärgi saavutada ametikoha nõuetele vastavuse hindamiseks läbitavate katsete kaudu. PPVS, KVTS ja VangS kohaselt sätestavad sellised nõuded ja nõuetele hindamise korra asjaomased ministrid määrusega. Kõikides nimetatud seadustes on ka erisäte teenistusest vabastamise kohta nõuetele mittevastavuse tõttu, samuti on ATS-is regulatsioon teenistusest vabastamisest asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise (ametikoha nõuetele vastamine on üks teenistusse võtmise olulisi eeldusi). Järelikult on olemas meetmed, millega vältida seda, et ülesandeid täidaks selleks mittesobilik ametnik. Seetõttu ei saa lugeda puht formaalset vanuselist kriteeriumit teenistusest vabastamiseks ja ametnike põhiõiguse riivet ei õigustatuks ega ka vajalikuks. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt hinnatakse piirangu vastavust soovitud eesmärgile, kaalutakse alternatiive ja toetatakse leebeimat. Teisisõnu hinnatakse, kas minnakse kaugemale sellest, mis on vajalik eesmärgi saavutamiseks, ja kas kahjustatakse huve ülemääraselt. Kui võrrelda eesmärgi saavutamise kahte meetet – teenistusest vabastada või nõuetele vastavust kontrollida, siis on inimese jaoks soodsam viimane.<sup>58</sup>

ProkS ei näe küll ette prokuröri kehalisi ega vaimseid katseid, millega selgitada välja prokuröri vastavuse teenistusülesannete täitmiseks vajalikele nõuetele, kuid arvestades, et prokuröri töö on intensiivse iseloomuga, suunduvad prokurörid reeglina ise pensioniea saabudes pensionile ning prokuratuuril ei ole olnud vajalik seaduse sätet praktikas rakendada.

#### ETTEPANEK:

- **Kaotada PPVS-ist, KVTS-ist, VangS-ist ja ProkS-ist ametnike teenistusest vabastamise õigus piirvanuse saabumise tõttu.**
- **Kaaluda ATS muutmist selliselt, et ka ATS § 95 (teenistusest vabastamine asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise) alusel teenistusest vabastamisele eelneb asutuse kaalumine, kas oleks võimalik ametniku tema soovil mõnele teisele ametikohale üle viia või tema oskusi või ametikohta kohandada.**

<sup>57</sup> RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07.

<sup>58</sup> Vt ka Õiguskantsleri 27.11.2015 kiri nr 16-1/151387/1505314 Siseministrile

### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on politseiametnikud, vanglaametnikud, kaitseväelased ja prokurörid, keda kehtiva regulatsiooni kohaselt võib teenistusest vabastada pelgalt seetõttu, et nad on jõudnud seaduses sätestatud ikka. Muudatuse eesmärgiks võrdne kohtlemine, mis tähendab, et ka sihtgruppi kuuluvaid ametnikke ei saa muudatuse kohaselt enam teenistusest vabastada puhtformaalsest vanuselisest kriteeriumist (mis ei näita ametniku tegelikku võimekust oma teenistusülesandeid täita) lähtuvalt. Ametniku saab teenistusest vabastada ka ATS järgi, kui ta ei vasta enam ametikohale vastavatele nõuetele, vanuseline kriteerium sinna hulka ei kuulu. Muudatuse tulemusel väheneb ka asutuste sisebürokratia, kuna teatud vanusesse jõudvate isikute teenistussuhet ei pea enam juhul, kui isikut soovitakse teenistusse jätta, igal aastal pikendada.

Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus ning ebasoovitavate mõjude risk on väikesed, kuna ametnikke, kes sooviksid piirvanuse täitumisel teenistust jätkata, kuid seda võimalust ei saa, on väike. 2016 aastal vabastati piirvanuse saabumise tõttu teenistusest 2 vanglaametnikku ja 37 politseiametnikku.

## 16.8 Teenistusest vabastamine ametivande andmisest keeldumise tõttu

### PROBLEEMIPÜSTITUS:

**VangS** § 153 järgi võib vanglaametniku teenistusest vabastada, kui ta keeldub ametivande andmisest. Vastavalt **ATS** §-dele 27-29 annab isik ametivande esmakordsel teenistusse asumisel, kusjuures ametniku ametikohale asumise kuupäev ei või olla varasem, kui ametivande andmise kuupäev. Kui isik keeldub ametivande andmisest tunnistab ametikohale nimetamise õigust omav isik ametikohale nimetamise haldusakti kehtetuks.

Kuna ametnik enne ametivande andmist teenistusse asuda ei saa, ei ole ka vajadust tema teenistusest vabastamiseks ametivandest andmisest keeldumise tõttu.

### ETTEPANEK:

- **VangS-st erisus vanglaametniku teenistusest vabastamise osas ametivande andmisest keeldumisel välja jätta.**

### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on vanglaametnikud. Muudatuse eesmärgiks on pigem õigusselgus ja õigusloome mahu vähendamine. Kuna ATS kohaselt tuleb ametivanne anda enne teenistusse asumist, ei ole muudatusel praktilist mõju. Vanglateenistus peab olema edaspidi tähelepanelikum ametivande võtmisel enne vanglaametniku teenistusse võtmist.

## 16.9 Lõpparve teenistusest vabastamisel

### 16.9.1 Väljateenimata puhkusetasu kinnipidamine

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

ATS § 104 järgi võib ametiasutus ametniku teenistusest vabastamisel lõpparvest kinni pidada puhkusetasu välja teenimata põhipuhkuse eest. Erisus üldisest reeglist on sätestatud **KVTS** § 141 lõikes 3, mille kohaselt asutus peab tegevväelase tegevteenistusest vabastamisel lõpparvest kinni puhkusetasu välja töötamata põhipuhkuse eest.

Ametiasutuse kaalutlusotsus väljateenimata põhipuhkuse eest makstud puhkusetasu kinnipidamisel ei ole antud juhul kohane, kuna ei sobi kokku avaliku teenistuse põhimõttega efektiivselt avalikust teenistusest ning on vastuolus ATS § 61 lõikes 6 toodud põhimõttega, mille kohaselt ei maksa ametiasutus ametnikule sellist lisatasu või toetust, mille maksmine ei tulene seadusest. Samuti võib see

tekitada ebavõrdset kohtlemist lõpparve esitamisel ametnikele, kellest üks on puhkuse ette puhanud ja selle eest väljateenimatult tasu saanud, teine aga mitte. Soodustusi peaks saama ametnikele kohaldada võrdselt. Antud juhul saab soodustusi anda vaid ametnikule, kes on oma õigused ära kasutanud enne nende tekkimist. Sellisel põhjusel soodustuse andmist ei saa pidada riigi raha heaperemehelikus ja sihtotstarbeliseks kasutamiseks.

#### ETTEPANEK:

- **Laiendada KVTs-is sätestatud erisus kõikidele ametnikele muutes ATS sõnastust ning asendades asutuse kaalutlusotsuse (puhkusetasu väljateenimata põhipuhkuse eest lõpparvest kinni pidada) kinnipidamise kohustusega. KVTs-ist dubleeriv säte välja jätta.**
- **Kaaluda täiendada ATS-i alusega, mis lubab asutusel pidada lõpparvest kinni ka muud rahalised võlgnevused, mis isikul sellel hetkel asutuse ees on, kui võlgnevuse üle ei ole poolte vahel vaidlust.** Probleem on ajendatud kohtuasjast nr 2-16-2338, kus valesti arvatud ja makstud puhkusetasu pidi vangla isikult pärast koondamist tagasi nõudma kohtu kaudu (hagi esitati tsiviilkohtusse, kuna pärast ametniku teenistusest vabastamist allub vaidlus tsiviilkohtule. Teenistussuhte ajal ja asutuse haldusakti üle peetakse vaidlusi halduskohtus). Kuna enamasti puhkusetasu ei ole käsitletav ettepuhatud puhkuse tasuga, siis ei olnud vanglal ilma isiku nõusolekuta õigust valesti makstud raha (maksti liiga palju) kinni pidada.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtrühmaks on kõik ametnikud ja eesmärgiks võrdne kohtlemine ning riigieelarvevahendite sihipärane kasutamine. Mõju ulatus on väike, asutustel väheneb võlgnevuste nõudmisel kohtumenetluseks kulutatav ressursi maht. Sagedus, sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude risk on väikesed. Ka ametnikele ei tohiks regulatsiooni muudatus ebasoovitavaid mõjusid kaasa tuua, kuna eelduslikult on nad õiguskäitlejad, s.t. võlgnevuste tekkimisel likvideerivad need ka vabatahtlikult ilma kohtu sekkumiseta.

### **16.9.2 Ettemakse kinnipidamine**

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Lisaks tuleb vastavalt **KVTs** § 141 lõikele 3 lõpparvest kinni pidada tegevvaldajale makstud ettemakse, mille tegevvaldaja peab asutusele tagastama. **ATS** § 62 lõike 4 järgi võib ametiasutus võib ametniku palgast kinni pidada ametiasutuse arvel tehtavate kulude kehtestatud limiiti ületava summa ja ametnikule makstud ettemakse, mille ametnik peab ametiasutusele tagastama. Ametiasutus peab ametniku palgast kinnipidamisel arvestama täitemenetluse seadustiku §-s 132 sissenõude pööramise kohta sätestatud.

Põhjus ATS muutmiseks on sama, mis punktis a) väljateenimata puhkusetasu kinnipidamise regulatsiooni muutmisel. Lisaks tuleb märkida, et võimalus ka palgast ametiasutuse arvel tehtavate kulude kehtestatud limiiti ületava summa ja ametnikule makstud ettemakse kinni pidada tuleneb eelkõige juhtudest, kus pikaajalisel teenistujal on ühekordselt selline kulu, mille asutusele tagastamist ei peaks ootama kuni ametniku teenistusest vabastamiseni. Samas on kaalutlusotsustuse andmine siin mõistlik seetõttu, et teenistuskohal, kus selliste kulude tekkimine on pidev, oleks asutusel võimalik valida palgast kinnipidamise või järgnevate kuludega tasaarvestamise või limiidi vähendamise vahel. Lõpparvest kinnipidamise kohustuslikkus tuleneb aga asjaolust, et ametniku teenistusest lahkumisel on ülekulude lõppbilanss selge ning tasaarvestamine järgmiste perioodidega ei ole enam võimalik. Vastavalt ATS § 51 lõikele 5 tuleb ametnikul kasutada ametiasutuse ning ametniku kasutusse antud vara ja vahendeid heaperemehelikult ja sihipäraselt. Säte kehtib ka ametniku ametikohale nimetamise õigust omava isiku kohta, kes annab teenistusest vabastamise haldusakti, mille üheks osaks on otsus lõpparvest kinnipidamise kohta.

#### ETTEPANEK:

- Muuta avaliku teenistuse seadust selliselt, et ametiasutuse arvel tehtavate kulude kehtestatud limiiti ületava summa kinnipidamine palgast oleks ametiasutuse kaalutusotsus, kuid lõpparvest kinnipidamine kohustus (arvestades aegumise tähtaegasid).
- Ühtlustada KVTS regulatsioon kirjeldatud kujul muudetud ATS regulatsiooniga ja erisäte KVTS-ist välja jätta.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtgrupiks on kõik ametnikud. Muudatuse eesmärgiks võrdne kohtlemine ja riigieelarve vahendite eesmärgipärane kasutamine. Limiiti ületava summa kinnipidamisel on asutusele kaalutusotsuse andmine üldises töökorralduslikus plaanis mõistlik valik, kuna võimaldab paindlikumat lähenemist, samas kaalutusotsuse võimalusega kulusid ei kaasne.

### **16.9.3 Lisapuhkuse hüvitamine lõpparve maksmisel**

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Vastavalt KVTS §-le 107, PPVS §-le 81, JAS §-le 20<sup>2</sup> ja VangS §-dele 140 ja 151 võib kaitseväelasele, politseiametnikule, julgeolekuasutuse ametnikule ja vanglaametnikule anda põhjendatud juhul tasulist lisapuhkust. Erinev on lisapuhkuse kasutamata jätmisel selle hüvitamine teenistusest vabastamisel erinevates eriteenistustes.

PPVS ja JAS sätestavad sõnaselgelt, et kasutamata ja aegumata lisapuhkusepäevi teenistusest vabastamisel rahas ei hüvitata.

KVTS ja VangS lisapuhkuse rahas hüvitamist ei reguleeri. Kuna ATS-is puudub lisapuhkus, siis ei kohaldu siin ka ATS regulatsioon. Avalikus õiguses kehtiva printsiibi tõttu, et kõik mis ei ole lubatud, on keelatud, võib järeldada, et ka tegevväelaste ja vanglaametnike välja võtmata lisapuhkust teenistusest vabastamisel rahas ei hüvitata.

Kuna põhjendatud juhul tasulise lisapuhkuse eesmärk on tööjõu taastamine (nt antakse puhkust lisaks, kui ametnik on üleväsinud ajutiselt suurema koormusega töötamise tõttu või on tööl esinenud olukord, kus asutus näeb, et ametnik vajab täiendavalt töölt eemal olekut), siis lisapuhkuse kasutamata jätmisel neid lisapuhkuse päevi rahas hüvitama ei peaks.

#### ETTEPANEK:

- Ühtlustada PPVS, JAS, KVTS ja VangS regulatsioonid kasutamata lisapuhkuse hüvitamise osas teenistusest lahkumisel, st lisapuhkust teenistusest vabastamisel rahas ei hüvitata.

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Muudatuse sihtgrupiks on vanglaametnikud ja kaitseväelased. Muudatuse eesmärgiks võrdne kohtlemine, õigusselgus, puhkuse andmise ja kasutamise eesmärgipärasus. Muudatusega tagatakse õigusselgus ning sätestatakse selgelt alus, mille kohaselt lisapuhkust rahas ei hüvitata. Sellega hoitakse ära vaidlused kasutamata jäänud puhkuse hüvitamise osas rahas.

### **16.10 Teenistusest vabastamise vormistamine**

(Vt ka teenistusest vabastamine tähtaja möödumisel)

#### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Teenistusest vabastamise vormistamisel kehtib üldjuhul ATS regulatsioon. Erisus sellest on PPVS-is ja KVTS-i. Kuigi suurel määral on korratud ATS regulatsiooni on vabastamise haldusakti sisu kataloogis lisaks ATS loetelule KVTS-is auaste ja tegevteenistuse staaž ning PPVS-is teenistusaste ja politseiteenistuse staaž. Samas ei ole kummaski loetelus kinnipidamisi lõpparvest.

ETTEPANEK:

- **Viia auastme ja teenistusastme ning vajadusel eriteenistuse staaži märke nõue teenistusest vabastamise haldusaktis ATS regulatsiooni, ning jätta teenistusest vabastamise vormistamise regulatsioon KVTS-ist ja PPVS-ist välja.** Samas tuleks eelnõu koostamise käigus kaaluda, kas nende andmete olemasolu on haldusaktis vajalik. Eripensioni määramiseks vajalikke andmeid (sh eriteenistuse staaži, au- ja teenistusastme kohta) peetakse personali- ja palgaarvestuse andmekogus ning säilitatakse 75 aastat. Auastet on mõtet ja vaja märkida haldusaktis vaid siis, kui see toob kaasa mingi õigusliku tagajärje- nt makstakse selle alusel hüvitist, arvestatakse selle hetke seisuga ametipensioni puhul vmt. Vastupidisel juhul ei ole seda haldusakti seisukohalt vaja. Samas ka olemasolev regulatsioon ei keela märkida haldusakti muid vajalikke andmeid.

MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Sihtgrupiks on kaitseväelased ja politseiametnikud. Eesmärgiks õigusloome mahu vähendamine. Mõju ulatus, sagedus, sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude risk on väiksed, kuna tegemist on tehnilise muudatusega, millel sisulist mõju ei ole.

## 17 STAAŽ

### PROBLEEMIPÜSTITUS:

Avaliku teenistuse staaži hulka loetakse vastavalt ATS §-le 107 vana ATS alusel arvestatud teenistusstaaž ning uue ATS alusel avaliku võimu teostamise õiguse aeg ja aeg, millal avaliku võimu teostamise õigus oli peatunud ATS § 83 punktide 2-6 ja 8 alusel (puhkuse, ajutise töövõimetuse, aja- või asendusteenistuse, õppekogunemise ja distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest kõrvaldamise ajaks ning ajaks, mil ametnik oli seaduse alusel ajutiselt vabastatud teenistusülesannete täitmisest, sh rahvusvahelisel tsiviilmissioonil osalemise ajaks.)

**Avaliku teenistuste staaži arvestatakse** kahel eesmärgil:

- Teenistusest vabastamisel koondamise tõttu sõltub avaliku teenistuse staaži pikkusest etteteatamisetähtaeg (töötajatel sõltub etteteatamise tähtaeg konkreetsetes asutustes töötamise staažist).
- Kuni 31.03. 2018. a arvestatakse teenistusstaaži riikliku vanaduspensioni suurendamiseks.

Staaži arvestamine on nii riigikorra, riigivalitsemise korra muutmiste, kui ka erinevate reformide tõttu väga keerukas ja toob kaasa palju vaidlusi, sh kohtuvaidlusi.

Ka erinevates eriteenistustes on nii konkreetse eriteenistuse staaži hulka arvestatavad ajad, kui ka saadavad hüved väga erinevad. See omakorda tekitab avaliku teenistuse sees eriteenistuste vahel ebaõiglustunnet, samuti pärsib eriteenistuste vahelist ja avaliku teenistuse sisest roteerumist (nii ajutist kui ka alalist). Lisaks väärrib äramärkimist asjaolu, et iga erisus ühtses riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogus tähendab lisakulutusi riigieelarvele.

### **Päästeteenistuse staaži arvestatakse:**

- vanaduspensioni suurendamiseks (kuna tavaametnikul arvestatakse vanaduspensioni suurendamise kogu avaliku teenistuse staaži, päästeteenistujal aga vaid päästeteenistuse staaži, on päästeteenistuja tavaametnikuga võrreldes kehvemas olukorras, mis arvestades tema töö ohtlikkust ja teenistustasu vähesust proportsionaalne ega õiglane) ja
- vanaduspensioni ootel oleva päästeteenistuja toetuse saamiseks (PäästeTS-i § 18 ja 19), regulatsioon kehtib kuni 1. märtsini 2023. aastal),
- väljateenitud aastate pensioni saamiseks (VAPS § 12).

Päästeteenistuse staaži hulka loetakse PäästeTS §13 järgi töötamise aeg:

- 1) päästeteenistuja teenistuskohal;
- 2) päästeteenistujana või tuletõrje- ja päästetöötajana riigi ja kohaliku omavalitsuse päästeasutuses, sisekaitsealises rakenduskõrgkoolis või Väike-Maarja Päästekoolis alates 1994. aasta 24. aprillist;
- 3) tuletõrjetöötajana riigi ja kohaliku omavalitsuse päästeasutuses alates 1991. aasta 5. veebruarist kuni 1994. aasta 23. aprillini;
- 4) päästeteenistujatele väljateenitud aastate pensionile õigust andval päästeala ametikohal Siseministeeriumis või tema haldusala asutustes kuni 1991. aasta 4. veebruarini;
- 5) politseiametnikuna politsei ja piirivalve seaduse alusel alates 2010. aasta 1. jaanuarist;
- 6) sõjaväestatud päästeüksustes;
- 7) sõjaväestatud ja kutselise tuletõrje malevates ja üksustes ning linnade, rajoonide ja vabariikliku tsiviilkaitse staapides;
- 8) riikliku tuletõrjehäirevalve kohalikes struktuuriüksustes;
- 9) tuletõrjehingus A-komando autojuhina, tuletõrjajana, tuletõrjuja-autojuhina, vahtkonna vanemana, komando pealikuna;

- 10) PÄA või päästeasutuse poolt saadetud isikuna teiste riikide päästeasutustes ja riikidevahelistes päästeorganisatsioonides, samuti eksperdina rahvusvahelisel tsiviilmissioonil viibitud aeg;
- 11) Siseministeeriumis, kui sellele eelnes ja järgnes töötamine päästeteenistujana või tuletõrje- ja päästetöötajana riigi või kohaliku omavalitsuse päästeasutuses, samuti töötamine Siseministeeriumis valdkonna eest vastutava ministri poolt määratud päästealast ettevalmistust nõudval ametikohal.

Päästeteenistuse staaži hulka loetakse ka:

- 1) politseiteenistuse ja piirivalveteenistuse staaž, mis on arvestatud politsei- või piirivalveteenistuse seaduse alusel kuni 2010. aasta 1. jaanuarini;
- 2) päästeerialal õppimise aeg sisekaitsealises rakenduskõrgkoolis, Väike-Maarja Päästekoolis, Väike-Maarja Õppekeskuses, Väike-Maarja Õppekeskuse Riigi Päästekoolis ning teiste riikide tuletõrje- ja päästeala õppeasutustes;
- 3) Kaitseväes aja- või tegevteenistuses või Eestis asendusteenistuses viibitud aeg;

#### **Politseiteenistuse staaži arvestatakse:**

- politseiametniku väljateenitud aastate pensioni saamiseks (PPVS-i § 101),
- väljateenitud aastate pensioni saamiseks (VaPS § 12),
- koondamisel politseiteenistusest, etteatamise tähtaeg, hüvitise suurus on seotud politseiteenistuse staažiga (PPVS-i § 97). (Kuna politseiametnikel võetakse teenistusest vabastamisel koondamise tõttu arvesse vaid politseiteenistuse aega, tavaametnikel aga kogu avalikus teenistuses oldud aega, on politseinikud siin võrreldes tavaametnikuga halvemas olukorras, mis ei ole proportsionaalne võrreldes politseiametniku töö ohtlikkust.)

Karjäärisüsteemil politseiteenistuse staažiga seost ei ole. Seal on oluline teenistusastme vanus.

Politseiteenistuse staaži hulka loetakse vastavalt PPVS §-le 108:

- 1) teenistuse aeg politseiametniku ametikohal;
- 2) teenistuse aeg erialadiplomaadina, kui sellele vahetult eelnes või järgnes teenistus politseiametniku ametikohal;
- 3) teenistuse aeg, mis oli korraldatud politseiteenistuse seaduse §-de 18<sup>1</sup> ja 52 alusel;
- 4) teenistuse aeg, mis oli korraldatud piirivalveteenistuse seaduse § 35 alusel;
- 5) teenistuse aeg käesoleva seaduse kuni 2011. aasta 31. detsembrini kehtinud § 66 alusel ja alates 2012. aasta 1. jaanuarist kehtiva 5. peatüki 4<sup>1</sup>. jao alusel, kui sellele järgnes teenistus politseiametniku ametikohal või politseiametniku pensionile jäämine;
- 6) õppimise aeg sisekaitsealises rakenduskõrgkooli politsei, kohtueelse uurimise või piirivalve erialal, kui sellele järgnes teenistus politseiametniku ametikohal;
- 7) Kaitseväes aja- või tegevteenistuses või Eestis asendusteenistuses viibitud aeg, kui sellele järgnes teenistus politseiametniku ametikohal.
- 8) Teenistusaeg prokurörina pärast 2004. aasta 1. juulit arvatakse politseiteenistuse staaži hulka ja see annab õiguse käesolevas seaduses sätestatud väljateenitud aastate pensionile, kui prokuröriteenistuse ajale eelnenud politseiteenistuse staaž on vähemalt viis aastat.
- 9) Enne PPVS-i jõustumist piirivalveteenistuse seaduse alusel piirivalveteenistuses olnud isikule, kes on vahetult PPVS jõustumisel ja alusel nimetatud ametikohale politseiametnikuna, arvestatakse politseiteenistuse staaži hulka piirivalveteenistuse seaduse § 42 alusel arvestatud piirivalveteenistuse staaž 2009. aasta 31. detsembri seisuga.
- 10) Enne PPVS-i jõustumist politseiteenistuse seaduse alusel politseiteenistuses olnud isikule, kes on vahetult käesoleva seaduse jõustumisel ja alusel nimetatud ametikohale politseiametnikuna, arvestatakse politseiteenistuse staaži hulka politseiteenistuse seaduse § 21<sup>2</sup> lõigete 1–4 alusel arvestatud politseiteenistuse staaž 2009. aasta 31. detsembri seisuga.
- 11) PPVS-i politseiametnikuna ametikohale nimetatud isikul, kes oli vabastatud piirivalveteenistusest või politseiteenistusest enne 2010. aasta 1. jaanuari, arvatakse tema

piirivalveteenistuse seaduse § 42 alusel või politseiteenistuse seaduse § 21<sup>2</sup> lõigete 1–4 alusel arvestatud staaž politseiteenistuse staaži hulka. Staaž arvutatakse viimasest teenistusest vabastamise kuupäeva seisuga.

- 12) Politseiteenistuse staaži hulka arvatakse teenistuse aeg politseiametnikuna või Eesti Vabariigi Riikliku Kohtueelse Uurimise Ameti uurijana või uurimisala juhtivtöötajana alates 1991. aasta 1. märtsist kuni 1994. aasta 1. septembrini sooduskorras kolmekordselt.

#### **Tegevteenistusstaaži arvestatakse:**

- koondamishüvitise maksmiseks (KVTS § 149 lg 4);
- ümberõppe hüvitise maksmiseks (KVTS § 200 lg 1 ja 2) – saab asendada „tegevteenistuses oldud“ ajaga ehk mõnel tegevteenistuse ametikohal oldud ajaga, tegevteenistusstaaži eraldi arvestamiseks vajadus puudub;
- eripensioni määramiseks (reformimisel).

Karjäärisüsteem on seotud pigem kindlal ametikohal oldud ajaga, ning tegevteenistuse staaži eraldi arvestada ei ole vaja.

Tegevteenistuse aja hulka kuulub:

- 1) tegevteenistuses oldud aeg;
- 2) ajateenistuses ja asendusteenistuses oldud aeg;
- 3) reservteenistuses (õppekogunemisel) oldud aeg.

Eripensioniõiguse kadumine 2020 teenistusse tulijatele muudab tegevteenistusstaaži arvestamise mõtetuks, samas peab staažiarvestus säilima neil, kes on seisuga 31.12.2019 katkematult tegevteenistuses – seega staaži arvestamine eriteenistustes peaks selles osas säilima, kaitseväe osas on võimalik viia tegevteenistusstaaži arvestus rakendusseadusesse.

#### **Prokurörina töötamise aega arvestatakse:**

- eripensioni määramiseks.
- (asutusesiseselt arvestab prokuratuur staaži prokuröride tunnustamisel ja meelespidamisel.)

Prokuröri senise ametikoha teenistusaja hulka arvatakse ka teenistusaeg:

- 1) Justiitsministeeriumis, Riigikohtus või Riigiprokuratuuris.
- 2) SKA-s õppejõuna töötamise aeg.
- 3) rahvusvahelises organisatsioonis ja osalemine eksperdina rahvusvahelisel tsiviilmissioonil

#### **Vanglaametniku teenistusstaaži arvestatakse:**

- Kauem vanglateenistuses olnud ametnike tunnustamiseks;
- väljateenitud aastate tasu määramiseks. Väljateenitud aastate tasu on palgakomponent, praktikas on näha, et see on ametnikele motiveerivam kui lihtsalt kõrgem palk. Samas saab seda arvestada ka ATS alusel, kirjeldades palgajuhendis põhipalga kujunemisel kogemuste arvestamist.

Vanglaametniku teenistusstaaži hulka loetakse:

- 1) teenistus vanglaametnikuna;
- 2) teenistus sisekaitse rakenduskõrgkooli või muu vanglaametnike ettevalmistusteenistust läbiviiva asutuse korrektsioonialast haridust andva struktuuriüksuse juhi ja korrektsiooni erialaõppejõu ametikohal;
- 3) osalemine eksperdina rahvusvahelisel tsiviilmissioonil



- 4) ettevalmistusteenistuses viibimise aeg, kui isik asus pärast ettevalmistusteenistuse lõpetamist kolme kuu jooksul teenistusse vanglaametnikuna.

#### **Väliteenistuse staaži arvestatakse:**

- lisatasu maksmiseks olenevalt väliteenistuse staaži pikkusest 4 - 30% ametipalgast (VäTS § 59) - erisus ei ole põhjendatud arvestades ülejäänud eriteenistujatega (vt täpsemalt palgasüsteemi ühtlustamise peatükist).

teenistusastme andmisel arvestatakse eelmise teenistusastme vanust, mitte kogu väliteenistuse staaži. (VäTS § 15).

Niisiis võib palgakomponentide ühtlustamisel ATS regulatsiooniga ka väliteenistuse staaži arvestuse eriseadusest välja jätta.

Väliteenistuse staaži hulka kehtiva VäTS alusel:

- 1) kuulub karjääridiplomaadi väliteenistuses oldud aeg
- 2) kuulub väliteenistuse ajal täiskasvanute koolituse seaduse kohaselt tasemeõppes ja tööalase enesetäiendamise eesmärgiga täienduskoolituses oldud aeg;
- 3) võib arvata töötamise rahvusvahelises organisatsioonis, kui töötamine ja väliteenistuse staaži säilitamine on kooskõlastatud Välisministeeriumi kantsleriga.
- 4) kuulub karjääridiplomaadi töötamine Vabariigi Presidendi Kantsleis, peaministri büroos või Riigikogu Kantsleis;
- 5) võib arvata töötamise mõne muu riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse asutuse ametikohal, mis on otseselt seotud välissuhtlemisega, kui töötamine ja väliteenistuse staaži säilitamine on kooskõlastatud Välisministeeriumi kantsleriga.

Avaliku teenistuse staaži arvestamiseks peetakse (riigi personali- ja palgaarvestuse andmekoguga liitunud asutused pidasid) teenistuslehti. Alates 2018. 1. aprillist on teenistuslehti vaja pidada vaid koondamise tõttu teenistusest vabastamisest etteteatamise tähtaja arvutamiseks. Enamus teenistuslehti ei kasutata kunagi sel eesmärgil, seega tuleb pidada teenistuslehtede pidamist ebaproportsionaalselt suureks halduskoormuseks.

On põhjendamatut töötajate ja ametnike ebavõrdne kohtlemine koondamisest etteteatamisel, seda eriti sama ametiasutuse lõikes. Ametniku teenistussuhte lõpetamisel koondamise tõttu arvestatakse etteteatamise tähtaja määramisel kogu tema eelnenud teenistusaega ükskõik millises asutuses, milles teenistuses olemist ATS alusel teenistusstaaži hulka arvatakse, sh teenistusaega kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuses, riigi ametiasutuses, aga ka sõjaväeteenistust, õppimist sisekaitselises õppeasutuses, riigikogu liikmeks oleku aega jm vana ATS järgi omandatud staaži. Omandatud staaž ei pea olema järjestikune. Töötaja puhul arvestatakse aga tähtaja määramisel ainult töötamist viimase tööandja juures. Ametiasutuses töötava töötaja jaoks loetakse tööandjaks ametiasutust, kus ta töötab, mitte riiki, kui tööandjat.

Tihti leiab ühest riigi ametiasutusest ametikoha koondamise tõttu teenistusest vabastatud ametnik koheselt rakendust teises riigi ametiasutuses. Samuti on võimalik, et ühest ametiasutusest koondamise tõttu teenistusest vabastatud ametnik vabastatakse teenistusest koondamise tõttu ka teisest ametiasutusest. Mõlemal juhul arvestatakse tema teenistusest vabastamisest etteteatamise pikkuse määramisel kogu avaliku teenistuse staaži, mida ei saa pidada õiglaseks ega õigustatuks.

ATS § 124 kohaselt edastatakse teenistuslehed arhiveerimiseks Rahandusministeeriumile. Kuna teenistuslehtede arhiveerimine ei ole oma olemuselt poliitikat kujundav tegevus, on Rahandusministeerium volitanud teenistuslehtede arhiveerimise Riigi tugiteenuste Keskusele, mis on Rahandusministeeriumi hallatava asutus.

#### **ETTEPANEK:**

- **Vaadata eriteenistusstaaži arvestamise vajadus üle pärast eripensionide reformi.**

- **Kui staažiarvestus säilib, tuleks üle vaadata isikud, kellele ja millise aja eest eriteenistusstaaži arvestatakse.** Mobiilsuse seisukohalt ja eesmärgipärasuse ning riigi raha sihipärase kasutamise seisukohalt.
- **Kaotada kõigis riigi ametiasutustes teenistuslehtede pidamise kohustus, kuna kõik teenistuslehel olevad andmed saab kätte riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogust.**
- **Kaaluda ATS muutmist selliselt, et koondamise tõttu teenistusest vabastamisel arvestatakse etteteatamistähtaega ametniku ametiasutuse staaži järgi, nii nagu töötajatel, ning teenistuslehtede pidamise kohustuse kaotamist.**
- **Muuta ATS-i selliselt, et Rahandusministeeriumil oleks õigus volitada teenistuslehtede arhiveerimisega tegelema Rahandusministeeriumi valitsemisala asutust.**

#### MUUDATUSE SIHTRÜHM JA MÕJU:

Selgub pärast pensionireformi. See on kõigis eriteenistustes kehtiva õiguse järgi ainus põhjus eriteenistusstaaži arvestamiseks.