



TÖÖINSPEKTSIOON

Rahandusministeerium
Info@rahandusministeerium.ee
Elis-Ketter.Muursepp@fin.ee

Teie: 06.03.2024 1.1-10.1/1140-1

Meie: 26.03.2024 1.1-7/2114-3

Arvamuse andmine avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule

Täname, et küsisite Tööinspektsioonilt arvamust avaliku teenistuse seaduse (ATS) ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta.

Oleme tutvunud eelnõu ja seletuskirjaga ning anname teada, et meil on järgmised tähelepanekud:

a) säte 18) seadust täiendatakse §-ga 23¹ järgmises sõnastuses:

„§ 23¹. Ametiasutuse töötaja tähtajaline tööleping

(1) Ametiasutuses töölepingu alusel töötava käesoleva seaduse § 23 lõike 2 punktis 3¹ nimetatud struktuuriüksuse juhiga sõlmitakse tähtajaline tööleping kestusega viis aastat.

(2) Kui ametiasutus ja töötaja on käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tähtajalise töölepingu sõlminud järjest rohkem kui kaks korda või kui tema tähtajalist lepingut on pikendanud rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, loetakse töösuhe algusest peale tähtjatuks.“;

Seletuskirja kohaselt tähtaegse teenistussuhte laialdasem kasutuselevõtt avalikus teenistuses avab uusi arengu – ja karjäärivõimalusi ning aitab kaasa rotatsioonisüsteemi paremale toimimisele. Tööinspektsioon leiab, et eelnimetatud §-i lõige 2 on vastuolus muudatuse eesmärgiga. Muudatuse eesmärki toetaks kui rakendada struktuuriüksuste juhtidele sarnaseid põhimõtteid nagu kehtiv seadus näeb ette kantsleritele ja asekancleritele.

b) säte 31) paragrahvi 39 lõige 6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: *„(6) Ametiasutus hüvitab ületunnitöö vaba ajaga ületunnitöö ajaga võrdses ulatuses, kui ei lepita kokku ületunnitöö hüvitamist rahas. Ületunnitöö hüvitamisel rahas makstakse ametnikule 1,5-kordset põhipalka.“;*

Eeltoodud säte ei ole Tööinspektsiooni hinnangul üheselt mõistetav ning võib rakendamisel kaasa tuua õigusvaidlusi, sest sellest ei selgu üheselt mõistetavalt kas asenduseks antav vaba aeg on tasuline või tasuta. Ka seaduseelnõu seletuskiri ei anna üheselt mõistetavat selgust.

Arvestades, et töölepinguseaduse § 44 lg 6 ja 7 osas, mis on analoogne säte, on äsjailmunud töölepingu seaduse käsiraamatus (leitav <https://mkm.ee/uudised/toolepingu-seaduse-kasiraamat-2024>) kirjutatud, et *TLS eeldab, et ületunnitöö hüvitatakse vabas ajas, mis on tasustatud kui tavaline tööaeg ning selgitatud, et ületunnitöö hüvitamiseks mõeldud vaba aeg antakse kokkulepitud tööajast ning tasustatakse seetõttu nagu tavaline tööaeg. Seega kui töötaja töötas reedel lisaks tavapärasele tööajale (8 tundi) täiendavalt 4 tundi ja võttis kokkuleppel töödajaga vaba aja välja esmaspäeval, siis tuleb töötajale maksta ühekordset töötasu reedel töötatud 8+4 tunni eest ja ka esmaspäevase päeva eest (s.o 8 tunni eest), millest 4 tundi töötaja tegelikult tööl ei olnud.*

Kuna üheks ATS VTK-s püstitatud eesmärgiks on vähendada erisusi avaliku- ja eraõiguslike töösuhete administreerimisel ning tagada ametnikele töötajatega samaväärne õiguste kaitse, on põhjendatud ATS § 36 lõige 6 sõnastada nii, et tuleks üheselt mõistetavalt välja, et ametiasutus hüvitab ületunnitöö tasulise vaba ajaga ületunnitöö ajaga võrdses ulatuses ning vastav selgitus analoogselt töölepingu seaduse käsiraamatuga ka seaduseelnõu seletuskirja sisse viia.

c) säte 49) paragrahvi 101 lõike 1 sissejuhatavas lauseosas asendatakse sõna „teenistusstaaz“ sõnadega „teenistussuhe ametiasutuses“;

Tööinspeksiooni hinnangul ei ole kavandatav muudatus kooskõlas kehtiva ja kehtima planeeritud jätta ATS § 5 p 1 ja § 7 lg 1 sätte ja mõttega.

Ametnik on ATS § 7 lg 1 kohaselt riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes (m.h sünonüümse mõistena kasutusel teenistussuhe ja ametnikusuhe) olev füüsiline isik. Riiki või kohaliku omavalitsuse üksust esindab seejuures ametiasutus ATS § 6 tähenduses. Ametiasutus on avalik-õigusliku juriidilise isiku (riigi või kohaliku omavalitsuse) struktuuriüksus, mille kaudu teenistussuhtesse astutakse. Oluline on siinkohal mõista, et sellest, millise asutuse kaudu avaliku võimu kandja tegutseb, ei sõltu võimalike vaidluste tekkimise korral ametniku vastaspool, selleks on alati avaliku võimu kandja ise. Avaliku võimu kandjaks on riik, mitte ministeerium või inspeksioon. Avaliku võimu kandjaks on kohalik omavalitsus, mitte valla- ja linnavolikogu kantselei ega valla- ja linnakantselei.

Seega ei ole ametnik teenistussuhtes konkreetse ametiasutusega, st riigi või kohaliku omavalitsuse struktuuriüksusega, mille kaudu ta pelgalt teenistussuhtesse asub vaid riigi või kohaliku omavalitsusega.

Mööname, et ATS § 101 sätestatud teenistusest vabastamise etteteatamise tähtajad võivad olla tõepoolest ehk põhjendamatult pikad, ning ei saa välistada, et võivad põhjustada nii ametiasutusele kui koondatavale mõningast ebamugavust (isikul, kes teab, et ta 3 kuu pärast koondatakse ei pruugi olla sel ajal motivatsiooni innukalt tööülesandeid täita jne) kuid seda saab lahendada etteteatamistähtaegade ülevaatamise ja lühendamisega mitte ei ole vaja minna vastuollu ATS § 5 p 1 ja § 7 lg 1 sätte ja mõttega. Samas leiame, et eelnev muudatuseettepanek saaks hakata kehtima ainult nende isikute suhtes, kes sisenevad avalikku teenistusse alles pärast muudatuse tegemist. Isikute suhtes, kes on avalikus teenistuses olnud pikka aega, ei saa ega tohi riik käituda sõnamurdlikult. Kavandatav muudatus riivab pikaajaliselt riigiga või kohaliku omavalitsusega teenistussuhtes olnud isikute õiguspärast ootust ning ühtlasi riivab see ka nende omandipõhiõigust.

Väga oluline on märkida, et muudatuse paragrahvi 101 lõike 1 sissejuhatavas lauseosas asendatakse sõna „teenistusstaaž“ sõnadega „teenistussuhe ametiasutuses“ mõju on väga ulatuslik, sest ulatub mitmesse muudatusse, näiteks:

d) Eelnõu § 1 punktidega 23–25 soovitakse muuta ATS § 33, mis käsitleb ametniku tähtajalist üle viimist teisele ameti- või tökohale muuhulgas teise ametiasutusse, valitsusasutuse hallatavasse asutusse eesmärgiga suurendada ametniku pädevust ja motivatsiooni või edendada koostööd asutuste vahel.

Peame vajalikuks märkida, et olukorras kus ajutiselt üle viidud teenistujal hakatakse avaliku teenistuse teenistusstaaži asemel arvestama teenistussuhet ametiasutusega on küsitav, miks peaks sellisel juhul üleviidav ametnik soovima üleviimist, kui võib realiseeruda oht, et teenistuskohat kas üleviivas või vastuvõtvast ametiasutuses võib minna näiteks koondamisele või tuleb tal teenistusest lahkuda näiteks pikaajalise töövõimetuse tõttu ja üleviimisega nõustunud ametnik kaotab teenistussuhte lõppemisel ja töötuskindlustuse seaduse alusel makstavas hüvitisel märkimisväärselt võrreldes olukorraga kui ta poleks olnud nõus üleviimisega (st kui ta oleks jätkanud teenistust ilma üleviimiseta oleks tal pikem ametiasutuse staaž kui üleviimise korral ja tal oleks suuremas määras õigus hüvitistele).

e) § 4. Töötuskindlustuse seaduse muutmise

Töötuskindlustuse seaduse § 6 lõike 4 punktides 1 ja 2, §-s 14¹, § 14² lõike 1 sissejuhatavas lauseosas ja § 14³ lõike 3 punktis 4 asendatakse sõna „*teenistusstaaž*“ tekstiosaga „*teenistussuhe selles ametiasutuses*“ vastavas käändes.

Juhime tähelepanu ka sellele, et üldisest soodsamate avaliku teenistuse sotsiaalgarantiide eesmärkideks oli meelitada võimekaid ja hea ettevalmistusega isikuid teenistuses võimalikult kaua jätkama (tagada teenistussuhete pikaajalisus) – seda põhimõtet on kandnud taasiseseisvunud Eesti Vabariigi esimene avalikku teenistus reguleeriv seadus ATS (RT I, 1995, 16, 228) kui alates 13.06.2012 kehtiv ATS (RT I, 06.07.2012, 1).

Seega, tehes pealtnäha väikese „kosmeetilise“ muutuse ja asendades „*teenistusstaaž*“ tekstiosaga „*teenistussuhe selles ametiasutuses*“ on sellel väga suur rahaline mõju isikutele, kes on võtnud riigi meelitusmeedet üldisest soodamate avaliku teenistuse sotsiaalgarantiide osas tõsiselt ning olnud motiveeritud olema avalikus teenistuses võimalikult kaua. Kavandatava muudatusega käitub riik nende isikute suhtes sõnamurdlikult ning rikub ka nende Põhiseaduse § 10-ga tagatud õiguse ootuspärasuse põhimõtet. Õiguspärane ootus ehk usalduskaitse põhimõte, mis on osa PS §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõttest, annab igaühele õiguse tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima ja keelab riigil käituda sõnamurdlikult. „*Riigi sõnamurdmisega saab olla tegemist siis, kui isik on oma tegevusega täitnud eeldused, millest tulenevalt tal on*

tulevikus õigus enda suhtes soodsa regulatsiooni kohaldamisele" (Riigikohtu üldkogu 26. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-4-1-1-14, punkt 90). Riigi sõnamurdlikkusest on alust rääkida eelkõige juhul, kui isiku õigused või kohustused muutuvad rabavalt ebasoodsas suunas (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 31. jaanuari 2012. a otsus asjas nr 3-4-1-24-11, punkt 50). Avalik-õiguslik varaline õigus tekib seaduse (või muu õigusakti) alusel ja seisneb isiku õiguses oodata, et riik teeks õigusaktis lubatud rahas mõõdetava soorituse. Kui õigusakt seab riigi soorituse eeltingimuseks isiku enda varasema soorituse (nt tööle asumine, tööstaaž), tekib isikul varaline õigus juba siis, kui ta asub õigusaktis sätestatud tingimusi täitma. Isiku varaline positsioon on seejuures seda kaalukam, mida rohkem õigusaktis sätestatud tingimusi ta on täitnud. Avalik-õiguslikku varalist õigust riivatakse siis, kui lubatud sooritust ei tehta või tehakse lubatust väiksemas suuruses. Avalik-õigusliku varalise õiguse kaalu võib suurendada isikul tekkinud õiguspärane ootus, mis on seda tugevam, mida kauem on kehtinud õigusakt, mille alusel on isikul tekkinud õigus oodata riigi sooritust ning mida kauem on isik õigusaktile tuginedes oma tegevust korraldanud, sh täitnud õigusaktis sätestatud tingimusi, mis on seatud soorituse eelduseks.

Põhimõte, et avalikus teenistuses on ametniku suhtes kohalduv „teenistusstaaž“ suhtes riigiga või kohaliku omavalitsusega mitte „teenistussuhe selles ametiasutuses“ kehtiv juba alates aastast 1996, seega 28 aastat ning järelikult on pikka aega riigiga või kohaliku omavalitsusega teenistussuhtes olnud isikutel tekkinud õiguspärane ootus, et talle soodustuste ja hüvitiste arvutamisel võetakse aluseks „teenistusstaaž“ suhtes riigiga või kohaliku omavalitsusega mitte „teenistussuhe selles ametiasutuses“.

f) § 3 Töölepingu seaduse muutmise

Eelnõuga kavandatakse muudatus töölepingu seaduse § 68 lõikesse 6 ja see sõnastatakse järgmiselt:

Töölepingu seaduse § 68 lõige 6 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(6) Põhipuhkuse nõue aegub ühe aasta jooksul arvates selle kalendriaasta lõppemisest, mille eest puhkust arvestatakse. Põhipuhkuse nõue ei aegu pärast käesolevas lõikes nimetatud tähtaja lõppemist, kui tööandja ei võimaldanud töötajal puhkust kasutada. Sellisel juhul taotleb töötaja puhkuse kasutamist esimesel võimalusel. Aegumine peatub ajaks, kui töötaja kasutab emapuhkust, isapuhkust, lapsendajapuhkust või vanemapuhkust, samuti juhul, kui töötaja on ajateenistuses, asendusteenistuses või ajutiselt töövõimetu.“.

Tööinspeksioon leiab, et töölepingu seadusse on vajalik selgelt sisse kirjutada, et tööandjal on kohustus töötajat teavitada aeguvast põhipuhkusest. Kehtiva TLS § 68 lg 6 ja kavandatava muudatuse sõnastusest selline selgesõnaline kohustus välja ei tule. Kohustuse selgesõnaline väljendamine seaduses aitab tagada, et töötaja oleks teadlik piiratud ajast, mille jooksul tal on võimalik veel põhipuhkust kasutada enne, kui puhkus aegub.

Lisaks märgime, et antud eelnõust puudub rakendussäte, mis sätestaks üheselt mõistetavalt mis ajahetkest muudatus rakenduks. Nimelt tekkis selline õiguslikult ebaselge olukord TLS § 10¹ lisamisega TLS-i, kus töösuhte osapooltel tekkis küsimus, kas olukorras, kus katseaeg algas enne 01.08.2022 (s.o TLS § 10¹ jõustumist), rakendub antud säte n-ö tagasiulatuvalt või tuleb antud sätet kohaldada vaid nendes olukordades, kus katseaeg algas 01.08.2022 või pärast seda kuupäeva.

Lisaks eeltoodule toob Tööinspeksioon välja veel mõned ettepanekud, mille osas me juhtisime tähelepanu juba 22.11.2023 ATS VTK-le antud tagasisides¹ (1.1-7/2114-1), kuid mida eelnõu ei sisalda, aga mis Tööinspeksiooni hinnangul täidaks eelnõuga seatud eesmärgi (s.o kaotada ära dubleerimised kahe erineva seaduse vahel, vähendada erisusi avaliku- ja eraõiguslike töösuhete administreerimisel ning tagada ametnikele töötajatega samaväärne õiguste kaitse). Ettepanekud oleksid kokkuvõtlikult järgmised:

1) ametniku distsiplinaarvastutust puudutav regulatsioon tuleb üle vaadata ja kaaluda teenistussuhte lõpetamise võimaldamist sarnaselt töölepingu seadusele, kus teenistuskohustuse rikkumise korral oleks ametiasutusel õigus (ja teatud juhtudel isegi kohustus) teha teenistujale hoiatus ning rikkumise jätkumise korral teenistussuhe lõpetada ehk tegemist ei oleks sellisel juhul mitte karistava meetmega vaid teenistussuhte lõpetamise ühe võimalusega, millele saab vaidluse korral anda hinnangu kohus. Tänapäeval distsiplinaarmenetluse läbiviimine oleks Tööinspeksiooni hinnangul ilmselt põhjendatud vaid n-ö eriteenistuste puhul (kohtunikud, prokurörid, kohtutäitrid jt), kus see võib-olla vajalik, et tagada ametniku kohustuste järgimine või rehabiliteerida ametnikkonna maine ja avalikkuse huvi teenistuskohustuste järgimise vastu on kõrgem.

2) ametnikele peab ette nägema sarnase hüvitusmehhanismi toimingupiirangu järgimise eest, nagu see on töölepingulises suhtes töötajate puhul võimalik (TLS § 24 kokkulepe), kuna taoline piirang võib oluliselt

¹ Või tegi seda Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Tööinspeksioon toetas seda.

kitsendada ametniku valikuid uude töö- või teenistussuhtesse asumisel.

3) TLS § 79 kohaselt on võimalik lõpetada tööleping poolte kokkuleppel. ATS praegu sellist võimalust ette ei näe, kuid praktikas on esinenud juhtumeid, kus see on osutunud vajalikuks ja on põhjendamatult, et ametiasutus saab teha ettepaneku töösuhte kokkuleppeliseks lõpetamiseks töölepingulise teenistujaga, kuid ei võimalda teha sellist ettepanekut ametnikuna töötavale teenistujale (nt on Tööinspeksioonis 3 suurt osakonda – järelevalve osakond, mille juht on ametisse nimetatud, samas kui üldosakonna ja ennetuse- ja teabeosakonna juhid täidavad oma ülesandeid töölepingulise suhte raames). Selline võimalus ATS-is aitaks lihtsustada töösuhete lõpetamist avalikus teenistuses. Seetõttu leiame, et võiks kaaluda seda, et luua sarnaselt töötajatele ka ametnikele alus teenistussuhte lõpetamiseks poolte kokkuleppel.

4) muuta TLS § 44 lg 6 sõnastust nii, üheselt tuleks välja tööandja kohustus hüvitada ületunnitöö tasulise vaba ajaga. Selline muudatus tagab, et TLS § 44 lg 6 ei tekita täiendavaid õigusvaidlusi, oleks kooskõlas töölepinguseaduse § 44 lg 6 ja 7 osas äsjailmunud töölepingu seaduse käsiraamatus (leitav <https://mkm.ee/uudised/toolepingu-seaduse-kasiraamat-2024>) kirjutatuga ning Tööinspeksiooni märkusega ATS § 39 lg 6 kohta (vt. arvamus p. b).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaire Saarep

Peadirektor

Teadmiseks: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Kaia.Laanemets-Ester@mkm.ee

Ene Kivineem

ene.kivineem@ti.ee



austame
erinevusi

