



SISEMINISTEERIUM

Hr Mart Võrklaev
Rahandusministeerium

Teie: 06.03.2024 nr RAM/24-0237/-1K

Meie: 27.03.2024 nr 1-7/58-4

Avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus

Austatud rahandusminister

Esitasite kooskõlastamisele avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Kooskõlastame eelnõu alljärgnevate märkustega:

1. Palume läbivalt eelnõu teksti üle vaadata terminoloogia kasutamise ja võrdse kohtlemise põhimõtte valguses, võttes aluseks, et eelnõu eesmärk on ühtlustada ametnikele ja ametiasutuste töötajatele kohalduvat regulatsiooni sh ühtlustada tuleks põhipalga ja töötasu terminite kasutamine.
2. Eelnõu § 1 punktiga 12 täiendatakse seaduse 2. peatüki 2. jagu §-ga 20¹ järgmises sõnastuses:

„§ 20¹. Konkursi korras töökoha täitmine

Käesolevas jaos sätestatud kohaldatakse ka käesoleva seaduse §-s 6 nimetatud ametiasutuses vaba töökoha täitmisel.“

Seletuskirja kohaselt „peab olema ka töötajate valik tagatud õiglase ja avatud konkursiga ning põhinema kompetentsusel. Selleks, et isikutele oleks tagatud võrdne ligipääs ametnikukohtadele ning et valik põhineks kompetentsusel, tuleb sätestada konkursi korraldamise kohustus ning vältida võimalusi konkursi korraldamisest mööda hiilida.“ (lk 10)

Nõustume, et kui eesmärk on luua võimalikult ühetaolised alused avalikus teenistuses töötamisele, siis on ka värbamine selle osa. Igakülgsest nõustume, et uue teenistuja valikul on olulise tähtsusega kompetentsuse küsimus. Just sel samal põhjusel ei ole võimalik nõustuda, et avalik konkurss on alati otstarbekas. Näiteks olukorras, kus oleks võimalik väga kompetentsele inimesele valdkonnas, kus on vähe eksperte või valdkondliku eriteadmisega isikuid, teha sihtpakkumine, siis seda võimalust enam ei oleks. Otstarbekuse põhimõttele on viidatud ka seletuskirjas muudatuse eesmärgi põhistamisel „aidata kaasa riigi ressursside otstarbekale kasutamisele“ ning „riik peab tulema toime kasvava survega avaliku sektori kulutustele“ (lk 1).

Ühtlasi juhime tähelepanu, et Kaitsepolitseiametile kui julgeolekuasutusele on sätestatud julgeolekuasutuste seaduse (JAS) § 14 lõikes 3 erand, et julgeolekuasutuse ametniku võib

ametikohale nimetada konkursita. Olukorras, kus avaliku teenistuse seaduses (ATS) laiendatakse konkursi korraldamise kohustus ametiasutuste töötajate värbamisele, on vaja muuta JAS § 14 lõiget 3 ja laiendada kehtivat erandit ka julgeolekuasutuse töötaja värbamisele.

Seetõttu teeme ettepaneku muuta ja sõnastada JAS § 14 lg 3 järgmiselt:

„(3) Julgeolekuasutuse ametniku ja töötaja võib ametikohale nimetada või tööle võtta konkursita.“.

3. Eelnõu § 1 punkti 14 sõnastuses on kasutatud nii ainsust kui ka mitmust (peadirektori asetäitjale alluvate struktuuriüksuse juht).

Märgime, et tähtajalisus ei ole ainuke viis tagamaks, et juhi kohal on selleks sobivate omadustega isik. Juhi kohale mittesobivate töötajate väljaselgitamine peaks kindlasti täiendavalt toimuma hindamise käigus ja vabastamiseks peaks olema ka teised meetmed.

Palume eelnõu koostajatel täpsustada, keda peetakse keskastmejuhtideks, kelle teenistusaeg muutub tähtajaliseks. Näiteks tuleks täpsustada kas viieaastane teenistustähtaeg kehtib ka tippjuhtide asetäitjatele ja ametite talituste juhtidele. Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et viieaastane teenistustähtaeg kehtib ka ministeeriumi talituste juhtidele, kuid eelnõu § 23 lg 2 p 3¹ sõnastusest ja seletuskirjast jääb ebaselgeks, kas sama kehtib ka ametite talituste juhtidele või kehtib teenistustähtaeg üksnes osakonna ja büroo juhtidele.

Märgime, et muudatusega seoses suureneb ametiasutuste halduskoormus nii töötaja värbamiseks tehtavate avalike konkursside tõttu kui ka tähtajaliste teenistuskohdade loomise tõttu. Seetõttu teeme ettepaneku täiendada seletuskirja mõjude osa analüüsiga kui palju peaks hinnanguliselt juurde palkama värbajaid ning mis võib olla sellega kaasnev lisakulu.

Samuti teeme ettepaneku luua võimalus teenistustähtaja pikendamiseks konkursita.

4. Eelnõu § 1 punkti 28 kohaselt täiendatakse paragrahvi 33 lõikega 10¹ järgmises sõnastuses:

„(10¹) Tähtajalise üleviimise võib vastuvõtva ametiasutuse, ametniku või ametiasutuse töötaja algatusel enne tähtaja lõppu lõpetada asjaolu tõttu, mis ei võimalda vastuvõtvas ametiasutuses teenistussuhet jätkata ja mida ei saanud enne tähtajalist üleviimist ette näha.“

Tähtajalise üleviimise ühepoolse lõpetamise õigus peaks olema ka saatval asutusel. Näiteks kui saatvas asutuses koondatakse vastav teenistuskohd. Palume eelnõu vastavalt täiendada.

Ühese arusaadavuse huvides teeme ettepaneku asendada avaliku teenistuse seaduses mõiste „tähtajaline üleviimine“ üldkasutatava mõistega „rotatsioon“. Ka eelnõu seletuskirjas defineeritakse tähtajalist üleviimist rotatsioonina.

5. Eelnõu § 1 punkti 36 kohaselt täiendatakse paragrahvi 57 lõikega 11 järgmises sõnastuses:
- „(11) Kui ametnikust asendajat ei ole võimalik määrata, võib ülesanded anda ka ametiasutuse töötajale, kes vastab ametnikule ja asendatavale ametikohale esitatavatele nõuetele.“

Seletuskirjas on toodud, et üldreeglikult jääb, et puuduva ametniku ülesanded tuleb anda täitmiseks teisele ametnikule. Praktikas on aga ilmnenu, et alati ei ole võimalik leida ametnikust asendajat ning uue ametniku värbamine piisavalt kiiresti ei ole võimalik.

Viidatud sättega seondult juhime tähelepanu eelnõu punktidele 34 ja 35 ning ametniku sotsiaalsetele garantiidele. Nimetatud sotsiaalsed garantiid on suunatud ametnikele, kuid eelnõu punkti 36 vaates peaksid vastavad garantiid laienema ka punktis 36 nimetatud töötajale, kellele antakse ametniku ülesanded.

6. Eelnõu § 1 punktiga 37 täiendatakse paragrahvi 57 lõikega 7 järgmises sõnastuses:

„(7) Käesolevas paragrahvis sätestatud kohaldatakse puuduva ametniku ülesandeid täitva töötaja suhtes.“

Seletuskirja kohaselt täiendatakse ATS § 57 lõikega 7, mille kohaselt kohaldatakse töötaja poolt ametniku asendamisele ka ülejäänud tingimusi, mis ATS §-st 57 tulenevad.

Juhime tähelepanu, et eelnõus pakutav sõnastus ei ole ühemõtteliselt selge ja jätab ilma seletuskirja tekstita võimaluse lugeda sätet nii, et tervikuna kogu paragrahvi kohaldatakse üksnes juhul, kui ametniku ülesandeid asub täitma töötaja. Mis ei ole seletuskirja kohaselt sätte eesmärk.

7. Eelnõu § 1 punkti 40 kohaselt muudetakse ATS-i § 63 lõiget 1, mille järgi tuleb palgajuhendis näidata ametikohale või töökohale vastav põhipalk või põhipalga vahemik.

Selguse huvides peaks töötajate puhul viitama töötasule nagu see on mujal eelnõus ja ka töölepingu seaduses.

8. Eelnõu § 1 punktis 43 sätestatakse kohustus edaspidi avalikustada töötajate teenistusgrupp ja -tase ning töövääruspunktid. Ka ametnike puhul tuleks avalikustada samad andmed.

9. Eelnõu § 1 punktiga 45 täiendatakse seadust §-ga 91¹ järgmises sõnastuses:

„§ 91¹. Teenistusest vabastamine katseajal ametniku soovil

(1) Ametnik vabastatakse teenistusest katseajal tema enda algatusel, kui ametnik leiab, et tema töökogemus, teadmised ja oskused ei vasta piisavalt teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele.“

Selline sõnastus tundub ühepoolne. Teenistujal peab olema võimalus hinnata kas tööandja poolt pakutav vastab lubadustele. Teeme ettepaneku sätet täiendada, et teenistussuhte võiks katseajal lõpetada ka põhjusel, et töö osutus mittesobivaks. Sätte tekst põhimõtteliselt lubab tõlgendamise teel nimetatud põhjuse siduda töökogemusele, teadmiste ja oskuste või teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuete ebapiisavusega, kuid selgesõnaline näitlikustamine aitab kaasa sätte sisu mõistmisele ja eesmärgile.

10. Eelnõu § 1 punkti 50 järgi kehtestatakse võimalus maksta ametnikule lahkumishüvitist.

Sama võimalus peab olema ka ametiasutuse töötajal. Kui eelnõu ettevalmistaja on seisukohal, et kokkuleppe lahkumishüvitise maksmiseks saaks sõlmida ka ilma seaduse konkreetse sättega, siis tuleks see võimalus siiski ka seaduses sätestada. Seda põhjusel, et tegemist on riigi raha kasutamisega ja sellisel juhul peab iga hüvitise maksmiseks olema õiguslik alus.

Samuti tuleks vähemalt seletuskirjas välja tuua, millistel juhtudel lahkumishüvitist makstakse, näiteks kas see on võimalik ja põhjendatud ka koondamise korral, kui on juba ette nähtud seadusest tulenevad hüvitised.

11. Teeme ettepaneku täiendada eelnõu ja sätestada ATS §-s 103, et kuupäevaga määratud tähtajalise teenistussuhte lõppemisel ei pea vormistama eraldi haldusakti.

ATS-i § 103 lõike 1 kohaselt vabastatakse ametnik teenistusest või ametikohalt haldusaktiga. ATS käsiraamat selgitab: „Vaatamata sellele, et seadus nimetab need juhud, millal on võimalik ametnikuga teenistussuhe lõpetada (sh määrab teenistussuhte viimase päeva, vt ATS § 87 lg 6, § 88 lg 3, § 89, § 90 lg 8, § 91 lg 3, § 92 lg 5, § 93 lg 4, § 96 lg 3, § 97 lg 3, § 99) või ametnik teisele ametikohale üle viia, ei saa seda enne teha, kui on välja antud vastav haldusakt.“. Käsiraamatus on viidatud ka ATS-i § 88 lõikele 3, mille kohaselt on ametniku teenistussuhte viimane päev teenistustähtaja viimane päev. Ka see tuleb vormistada haldusaktiga.

Teadaolevalt ei vormista mõned riigiasutused juba praegu tähtaja möödumisel vabastamise haldusakti. Tegelikkusega kooskõlla viimiseks ja bürokraatia vähendamiseks tuleb see ka seaduses sätestada. Ametnik saab juba tähtajalisele kohale nimetamisel teada, mis on tema viimane tööpäev sellel kohal. Vabastamise kuupäeva ei tea ametnik siis, kui tegemist on sündmuse määramisega seotud tähtajaga. Sellisel juhul ei ole ametikohale nimetamisel teada, mis kuupäeval tähtaeg saabub.

12. Eelnõu § 1 punkti 51 kohaselt täiendatakse ATS-i §-dega 134⁵—134⁸. Kuna kehtivas ATS-is on juba § 135⁵, siis tuleb eelnõu vastavalt muuta.

13. Eelnõu § 1 punktis 51 toodud ATS § 134⁵ lõikes 2 on rakendamise tähtajaks märgitud 2026. aasta 31. juuni. Juunikuus on aga 30 päeva.

14. Eelnõu § 3 (töölepingu seaduse muutmise) muudatusega seonduvalt tuleb leida lahendus, kuidas Riigitöötaja Iseteenindusportaal (RTIP) pidada arvestust puhkuste üle, mida tööandja ei võimaldanud. Kuidas saab töötaja ise vaadata, millise perioodi eest millist puhkust ta kasutab? Kas RTIP-i saab seadistada nii, et ta saadab ka selliseid teavitusi välja? Kas RTIP-i seadistatakse automaatselt arvestama haiguslehti jm puudumisliike, mis lükkavad aegumise edasi?

15. Lisaks palume muuta Vabariigi Valitsuse 18. aprilli 2013. a määrust nr 65 „[Ametniku hukkamise või surma korral hüvitist saama õigustatud isikute ja neile makstava hüvitise osakaalu määramise kord ning avalduse vorm](#)“. Tegemist ei ole otseselt eelnõud puudutava muudatusettepanekuna, kuid on oluline ametiasutustele, kes ATS-i alusel kehtestatud määrust rakendavad.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Lauri Läänemets
siseminister

Ingrid Puurtee 6125067
Ingrid.Puurtee@siseministeerium.ee