



JUSTIITSMINISTEERIUM

Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie 06.03.2024

Meie 13.05.2024

nr 1.1-10.1/1140-1,
RAM/24-0237/-1K
nr 8-2/2413

Avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamine

Austatud minister

Rahandusministeerium on esitanud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (eelnõu). Justiitsministeerium kooskõlastab eelnõu alljärgnevate põhimõteteliste ja muude märkustega.

I. Põhimõttelised märkused

1. Ei ole arusaadav, milliseid praktikas tõusetunud probleeme eelnõu lahendab.

Õigusaktide muutmine on põhjendatud olukorras, kus lahendatakse selliseid probleeme, mida praktika suunamise või muutmise ei ole võimalik lahendada.

Avaliku teenistuse seadus (edaspidi *ATS*) jõustus 10 aastat tagasi. Seega on *ATS* võrreldes töölepingu seadusega (edaspidi *TLS*) kaasaegsem seadus. Uue seadusega kaasajastati avaliku teenistuse regulatsiooni, kitsendati olulisel määral ametnike ringi ja vähendati hüvesid. Ametnikud on avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes kohaliku omavalitsusega (edaspidi *KOV*) või riigiga ning nad teostavad avalikku võimu. Nii on tagatud, et teatud riigivõimu ülesandeid täitvad isikud on (1) suhtes teiste ühiskonnaliikmetega põhiseaduslikult legitimeeritud ning seda (2) kodakondsuse alusel formuleeruva ja (2) kõrgendatud avalikku usaldust nõudva teenistussuhte läbi (*PS* § 30), milles ametnik annab vande olla ustav põhiseaduslikule korrale.

ATS § 9 kohaselt juhib Rahandusministeerium avaliku teenistuse arendamist, sh analüüsib rakendamise praktikat ja nõustab neis küsimustes ametiasutusi. Kui seaduse rakendamisel esinevad probleemid, on Rahandusministeeriumil avaliku teenistuse arendajana võimalik suunata praktikat koostades juhiseid, nõustades seaduse rakendajaid jne. Eelnõu seletuskirjas (lk 11) on esitatud väide, et praktikas on ametiasutuse üheks suuremaks personalipoliitiliseks väljakutseks ametnike ja töötajate rollide ning tegevuspiirangute hägustumine. Seega on tegemist pigem olukorraga, kus regulatsioon ise on selge, kuid seadust ei kohaldata korrektselt. Seetõttu peaks Rahandusministeerium neil juhtudel tegelema pigem praktika suunamisega.

Seaduse muutmine on põhjendatud olukorras, kus muid vahendeid kasutades probleeme lahendada ei ole võimalik. Samas on eelnõus vaid üksikud muudatused selgelt praktikas tõusetunud probleemidega põhistatud – näiteks soov vähendada bürokraatiat kaotades avaliku teenistuse staaži arvestuse või lühendades konkursi tähtaega. **Eelnõus esitatud ettepanekud võivad taotletule vastupidiselt praegu toimivat avaliku teenistuse regulatsiooni hägustada, sh hägustada veelgi enam vahetegu ametnike ja töötajate vahel. Nii liigutakse tagasi 1995. aastal kehtinud *ATSi* poole, kus kõik, kes töötasid ametiasutuses, olid avalikud teenistujad ning neile kohaldus samasugune regulatsioon.** Erinevus oleks vaid selles, et kui nõ vana *ATSi* puhul olid kõik (v.a abiteenistujad) ametiasutuses tööl olevad isikud ametnikud ja neile kohaldus ühesugune regulatsioon, siis eelnõus välja pakutud kujul ei ole üheselt selge, mis kellele kohaldub.

Lisaks tõdetakse ka eelnõu seletuskirjas (lk 4), et üldjoontes on kehtiv *ATS* sisse töötatud ja rakendatav.

ATSi kehtestamine on Eestis läinud tervikuna väga edukalt ehk selle kehtivusajal ei ole tõusetunud suuri praktikaprobleeme. Mitmel korral on ATSi muudetud, sh suurendatud paindlikkust värbamisel. ATSi muutmine põhimõtetel küsimustes tooks kaasa olulise muudatuse Eesti haldusõiguse kontseptsioonis ja kogu riigihalduse praktikas, mis koormaks oluliselt suurt osa avalikust sektorist. Seda eeskätt järgmistel põhjustel, et taoline põhjalik muutus:

- tooks kaasa vajaduse muuta väga paljusid õigusakte, sh on analüüsimate, kuidas kontseptuaalne muudatus mõjutaks avaliku teenistuse eriliike;
- suurendaks oluliselt riigi enda töökoormust ja looks järgnevatiks aastateks ebaselguse praegu toimivas avaliku teenistuse regulatsioonis;
- muudatus puudutaks välja paljusid ametiasutusi, sh mitte ainult üldiselt valitsusasutusi, vaid ka kõiki omavalitsusi ning eriteenistusi (kuivõrd ATS on nende üldseadus, siis pole teada kuidas eriseadused saavad ilma selleta edasi toimida) jms.

Seni on Rahandusministeerium olnud selgelt seisukohal, et ametnike õiguslikku olukorda tuleb võrreldes töötajatega parandada. Käesoleva eelnõuga tehtavad mitmed muudatused seda eesmärki ei toeta.

Seetõttu ei ole eriti mõistlik ilma erilise vajaduseta algetada avaliku teenistuse põhjalikku muutmist. Taolise kunstlikult tekitatava haldus- ja töökoormuse asemel oleks palju targem tegeleda konkreetsete praktikas tõusetunud probleemide lahendamisega (vt alljärgnevaid märkuseid).

2. Eelnõus pakutud lahendused ei vasta seatud eesmärkidele.

Seletuskirjas on eelnõu eesmärkidena sõnastatud selge ja toimiv õigusruum, avaliku teenistuse kohanemis- ja konkurentsivõimelisuse parandamine ning riigi ressursside otstarbekamale kasutamisele kaasa aitamine. Nenditakse, et ajal, mil riik peab tulema toime kasvava survega avaliku sektori kulutustele, on eriti tähtis parandada riigi rahanduse kvaliteeti. **Nõustume kõikide eelnõule seatud eesmärkidega, mis ka meie arvates on väga olulised saavutada, kuid leiame, et eelnõus pakutud lahendused eesmäärke ei täida.**

Praegu kehtiv ATS jõustus aastal 2013. Tegemist on selge ja toimiva regulatsiooniga, mis on kehtinud veidi üle kümne aasta ning mis kohaldub ametnikele ja üksikutes küsimustes ka ametiasutuse töötajatele. Tugeva ja selge õigusruumi loomine avalikus teenistuses on olnud otseselt kehtiva ATSi positiivne tulemus. Selgelt on eristatud ametnikke ja töötajaid ehk neid, kes teostavad avalikku võimu, ja neid, kes avalikku võimu ei teosta. Tulenevalt avaliku võimu teostamise õigusest on põhjendatud kehtestada ka ametnikele kõrgemad nõuded, streigikeeld ja tegevuspiirangud, samuti kohustus avalikustada ametnike palgad. Kehtestatud piirangud on proportsionaalsed ja põhjendatud. Kehtiva ATSi koostamisel tehti teadlik valik selles osas, et töötajate tööle võtmine on lihtne ja allub tööõiguse reeglitele, töötajatele ei ole põhjendatud kehtestada rangeid nõudeid ega ette näha piiranguid, sest töötajad toetavad avaliku võimu teostamist ametiasutuses, mitte ei teosta ise avalikku võimu. Kui töötajate töösuhe ühtlustada enamikes küsimustes ametnike teenistussuhtega, on ka töötajate piirangud pea samaväärsed ametnike omadega, kuigi töötajad ei teosta avalikku võimu ja seetõttu ei pruugi piirangud olla proportsionaalsed ja põhjendatud. **Selline ametnike ja töötajate regulatsioonide ühtlustamine eelnõus on ajas tagasimineku.** 1995. aastal jõustunud ATS-s olid kõik, kes töötasid ametiasutuses vaatamata ülesannetele, mida nad täitsid, avalikud teenistujad, kellele kehtis samasugune teenistuslik regulatsioon.

Seega on eelnõu vastupidiselt seatud eesmärkidele selget ja toimivat õigusruumi kahjustav. Seni toimivat süsteemi soovitakse olulisel määral muuta ühtlustades regulatsioone ametnike ja töötajate vahel vaatamata sellele, et tegemist ei ole võrreldavate isikute gruppidega. Tuleb nentida, et eelnõuga suurendatakse bürokraatiat (avalikud konkursid töötajatele), vähendatakse paindlikkust (avalikud konkursid töötajatele, ametnike palgakorralduse laiendamine töötajatele) ning tehakse ettepanekuid, mis ei pruugi olla kooskõlas ressursside säästmise eesmärkidega (täiendav kulu töötajate leidmiseks avalike konkursside korraldamise näol, võimalus maksta lahkumishüvitist, maksta suuremat muutuvpalka).

3. ATS ja avaliku teenistuse eriliike reguleerivad seadused moodustavad ühtse terviku.

Eelnõus pakutud muudatusettepanekute valguses tuleks üle vaadata ka avaliku teenistuse eriseaduste regulatsioon. Juhime tähelepanu, et viimastel aastatel on avaliku teenistuse seaduse eriseadustes tehtud mitmeid muudatusi, millega on eriseadustest välja jäetud regulatsioone, mis siiani dubleerisid ATSi. Eelnõu ja seletuskirjaga tutvudes ei selgu, kas eelnõus esitatud muudatused on läbi

mõeldud ka avaliku teenistuse eriliikidest lähtudes ning kas eriseadustes ettenähtud erandid jäävad alles.

4. Avaliku konkursi kohustuse laiendamine ametiasutuse töötajatele toob kaasa töökoormuse kasvu, bürokraatia ja riigi kulude suurenemise ning vähendab töötajate värbamise paindlikkust.

Rahandusministeerium on järjepidevalt olnud seisukohal, et töösuhted on võrreldes ametnike teenistussuhetega soodsamad ja paindlikumad, mistõttu tuleks ametnikele suunatud reegleid muuta rohkem sarnaseks töölepingutele. Eeltooduga on vastuolus konkursinõude kehtestamine töötajatele – seni vaid ametnikele kehtestatud mahukas avalik-õiguslik menetlus soovitakse panna kehtima ka töötajate värbamisele.

Konkurss ei ole pelgalt töökuulutuse avaldamine, see on terviklik haldusmenetlus, millele laienevad kõik vastavad reeglid. **Konkursinõude laiendamine töötajatele võib lisaks asutuste koormuse tõusule tuua kaasa ka koormuse kasvu halduskohtutele, sest seni ei ole töötajate värbamistel kaebuste esitamine halduskohtusse lubatud olnud.** Lisaks säilib ka töölepinguliste vaidluste lahendamine tsiviilkohtutes ja töövaidluskomisjonides, mis muudab avalikus teenistuses töölepinguliste vaidluste pidamise haldus- ja maakohtute vahel killustatuks.

Konkursinõude laiendamine ametiasutuse töötajatele toob kaasa olulise koormuse riigieelarvele, suurendab personalitöötajate töökoormust, toob kaasa täiendavat bürokraatiat, aeglustab värbamisprotsessi ning vähendab paindlikkust. Ka kehtiva õiguse kohaselt on ametiasutusel võimalus töötajate värbamiseks korraldada avalik konkurss. Kuna töötajate konkursi korraldamise nõuded ei ole seaduse tasandil detailselt reguleeritud, annab see võimaluse leida töötajaid lihtsamalt ja kiiremini kui ametnike värbamisele ettenähtud avalike konkursside korral, kus on täpsemalt reguleeritud nii see, kui kaua peab kuulutus üleval olema, kui ka see, mis peaks kuulutuses kirjas olema jms. Praegu on töölepingu sõlmimine bürokraatiavaba, kuid muudatus toob kaasa haldusmenetluse kui avalik-õigusliku protsessi kasutamise vajaduse töölepingulises suhtes, kus see nii ei peaks olema. Lisaks vähendab seaduses avalike konkursside ette nägemine avaliku teenistuse atraktiivsust ehk see ei paranda avaliku teenistuse konkurentsivõimelisust, nagu viidatakse eelnõu seletuskirjas (lk 1) ühe eelnõuga soovitava eesmärgina.

Rahandusministeerium on korduvalt viidanud sellele, et väidetavalt on ametiasutusse tööle tulevad isikud huvitatud töötamisest töölepinguga, mitte ametnikuna (kuigi seda ei saa otsustada värvatav, sest praegu sõltub tööülesannetest, kas tegemist on ametikoha või töökohaga). Võib eeldada, et töötamine töölepinguga on atraktiivsem seetõttu, et see on paindlikum – töölepingus saab kokku leppida erinevates küsimustes, kuid ametnike puhul on kokkulepperuum väga väike, lisaks on lihtsam värbamine, töötasud ei ole avalikud. Seega töötajatel on praegu vähem piiranguid ja rohkem paindlikkust ning kokkulepperuumi. Eelnõuga soovitakse seda täielikult muuta vähendades sellega avaliku teenistuse atraktiivsust töötamisel töölepinguga.

5. Ametniku asendamine töötaja poolt ei ole kooskõlas avaliku teenistuse üldise põhimõttega, mille kohaselt avalikku võimu saab teostada ametnik, kellele on ette nähtud ka vastutus.

Ka kehtiva õiguse kohaselt on töötajal võimalik ametnikku asendada ulatuses, milles ta ei teosta avalikku võimu. Töötajale eelnõuga avaliku võimu teostamise õiguse andmine ei ole kooskõlas üldise avaliku teenistuse loogikaga, mille kohaselt teostab avalikku võimu ametnik, kes vastutab täidetavate (või täitmata jäetud) teenistusülesannete eest, mh ka distsiplinaarkorras. Eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, kuidas töötaja vastutus ametniku asendamisel toimub ja millised sanktsioonid järgnevad olukorras, kus ta rikub õigusnorme. Töötajatele ei ole ette nähtud rangemaid nõudeid (tegevuspiirangud, streigikeeld jms), mistõttu ei saa välistada probleemide tekkimist, mida eelnõu seletuskirjas ei käsitleta. Neil põhjustel palume kõnealuse muudatuse eelnõust välja jätta.

6. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm näeb ette eesmärgi: „Kehtestame kantslerite ja asestantside maksimaalseks ametiaja pikkuseks kahekordse ametiaja ning muudame osakonnajuhatajate lepingud tähtajaliseks.”

Kuigi seletuskirja kohaselt lähtutakse tähtajalisusega seotud ettepanekute tegemisel Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist (edaspidi VVTP), minnakse eelnõuga siiski oluliselt kaugemale ning muudetakse tähtajaliseks ka ministeeriumi osakonna juhi (Vabariigi Valitsuse seaduse, edaspidi VVS, § 47 lõige 1), talituse ja büroo juhi (VVS § 48 lõige 1), Riigikantselei osakonna jm struktuuriüksuse juhi

(VVS § 78 lõige 1), samuti ka ametite ja inspeksioonide peadirektorile ja peadirektori asetäitjale alluvate struktuuriüksuse juhi ametikohad. Eelnõus ega seletuskirjas ei ole esitatud sedavõrd ulatusliku laiendamise põhjendusi. Seega ei ole tähtajalise teenistussuhte kasulikkus jälgitav. Olukorras, kus ei ole teada, millist probleemi ametikohtade tähtajalisusega lahendatakse, ei ole võimalik ka pakutud lahendust hinnata, sh hinnata, kas tähtajalisus on üldse vajalik, kas ametiaja tähtaeg on optimaalne, kas valitud sihtrühm on põhjendatud, kas hõlmata tuleks ka muud ametnikud jne. Ilma piisavalt kaaluka põhjendusest on mistahes põhiõiguste piirangute kehtestamine põhiseadusega vastuolus.

Eelnõu ja seletuskirja lugemine ei veena, et tähtajaliseks muudetavate ametikohtade ringi on põhjalikult analüüsitud. Näiteks ei muutu tähtajaliseks valitsusasutuste juhtide asetäitjate ametikohad. Samuti ei nähtu seletuskirjast, kas on analüüsitud tähtajalisuse nõude laiendamist kõikidele ATS §-s 6 sätestatud asutustele, nt Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Õiguskantsleri kantseleid ja kohtud.

Juhime tähelepanu, et kehtiva ATSi üldine põhimõte on, et ametnik nimetatakse ametikohale määramata ajaks ning ametnik täidab ülesandeid, mis on püsiva iseloomuga. Ametnik peab lähtuma avalikest huvidest, olema sõltumatu oma teenistusülesannete täitmisel ja otsuste tegemisel ning selle sõltumatuse tagamise üheks mehhanismiks on ametniku määramine ametikohale määramata ajaks. Mida rohkem on ametnik kindel oma teenistuslikus positsioonis, seda enam on garanteeritud, et ta teeb otsuseid kallutamata ning ainult seadusest ja õiguse üldpõhimõtetest lähtuvalt. Määramata ajaks ametikohale nimetamise reeglist on lubatud teha erandeid ainult üksikute põhjendatud juhtudel, mis on nimetatud ATS §-s 23. Samuti on erandiks ATS § 33 ehk ametniku tähtajaline üleviimine. ATS eelnõu koostamisel lähtuti põhimõttest, et tippjuhtidele (riigisekretär, kantsler, asekancler, Riigikantselei direktor, valitsusasutuse juht) on ette nähtud teistsugune värbamise ja valiku kord ning tähtajaline (viieaastane) teenistussuhe. Osakonnajuhatajad ja muud struktuuriüksuste juhid ei ole ATSi mõttes tippjuhid ehk nende puhul kehtib teenistusse võtmisel ATSi üldine regulatsioon ja nad võetakse teenistusse määramata ajaks.

Pakutud muudatus võib meie hinnangul kaasa tuua järgmised tagajärjed:

- 1) paljudes valdkondades ei ole võimalik pidevalt värvata uusi juhte, sest vastava valdkonna kompetentsiga inimesi ei ole Eestis nii palju;
- 2) tähtajalisus ehk pidev juhtide vahetumine (vaatamata sellele, kas ta on ametisse nimetatud või temaga on sõlmitud tööleping) vähendab professionaalsust ja sellest tulenevat efektiivsust;
- 3) keskastmejuhtidele ei piisa ainult heast juhtimisteooria tundmisest, vaid edukaks juhtimiseks on oluline ka juhitava valdkonna tundmine. Valdkonda tundmata ei ole juhil võimalik hinnata adekvaatselt, kes on valdkondlikult professionaal ega otsustada erinevate nõuandjate ja nende ettepanekute adekvaatsuse üle. **Kokkuvõtlikult – mida madalamale tuleb juhtimisvertikaalis ametikohtade tähtajalisus, seda rohkem võib see hakata mõjutama valdkondade järjepidevat arengut ja konkurentsivõimet tervikuna;**
- 4) ametiasutustes väheneb stabiilsus, sest nii asekancler kui ka kantsler on tähtajalised (viie aastase tähtajaga) ametnikud ja ka ministrid vahetuvad. Nii ongi praegu struktuuriüksuste juhid need, kes on tähtajatud ja kellega püsib stabiilsus ning ajalooline mälu;
- 5) osakonnajuhatajad ja talituste juhatajad on valdkonna juhid ehk nad tegelevad süvitsi osakonna või talituse teemadega. Iga juhi muutus võib kaasa tuua personalivoolavuse, eriti kui tegemist on vahetu juhiga;
- 6) konkursside korraldamise arv suureneb, mis omakorda toob kaasa töökoormuse (ka praegu korraldatakse konkursse, kui struktuuriüksuste juhid lahkuvad, kuid sel juhul on iga viie aasta tagant see kohustus);
- 7) tähtajalise teenistussuhte puhul asuvad ametnikud uut ametikohta otsima enne tähtaja lõppu, mis omakorda võib vähendada motivatsiooni senisel ametikohal suuremaid muudatusi või projekte algatada ning neid piisavalt motiveeritult juhtida;
- 8) huvi nn keskastmejuhtide ametikohale kandideerida võib väheneda, sest tähtajatut teenistussuhet peetakse motiveerivamaks;
- 9) tähtajaline teenistussuhe võib panna ametnikud ebasoodsamasse olukorda võrreldes tähtajatu teenistussuhetega ametnikega (näiteks taotledes kodulaenu).

Tegemist ei ole praktikas tõusetunud probleemidega, sest Rahandusministeeriumi statistika kohaselt liiguvad juhid ka praegu. Rahandusministeerium koondas keskastmejuhtide tähtaegsuse kohta statistikat 2021. aastal. Selle kohaselt töötas ministeeriumides 217 keskastmejuhti (sh 26 töölepingulist), kelle keskmine staaž samal ametikohal on 4,5 aastat. 66 keskastmejuhti (30%) on ühel ametikohal töötanud üle 5 aasta, neist 28 teenistujat (12%) üle kümne aasta. Ametites, inspeksioonides ja muudes valitsusasutustes on teenistuses 578 keskastmejuhti (sh 91

töölepingulist), kelle keskmine staaž samal ametikohal on 4,2 aastat. 208 keskastmejuhti (36%) on ühel ametikohal töötanud üle 5 aasta, 38 (7%) neist üle kümne aasta. Lisaks on valitsusasutustes peadirektorite asetäitjatena teenistuses 43 inimest, kelle keskmine staaž samal ametikohal on 4,1 aastat. 12 asetäitjat (28%) on ühel ametikohal töötanud üle 5 aasta, neist 7 (28%) on ühel ametikohal töötanud üle 10 aasta. Viimastel aastatel on seoses 4 valitsusasutuse ümberkorraldamisega vähenenud pikka aega samal ametikohal töötanud keskastmejuhtide arv.

Täiendavate tähtajaliste teenistussuhete loomine peab olema põhjendatud ja vajalik. Ülal viidatud statistika kohaselt ei ole struktuuriüksuste tähtajatus probleem. Vastupidi – tulenevalt Euroopa Liidu direktiividest peab olema igasugune tähtajaline töö- või teenistussuhe eriliselt põhjendatud.

Sotsiaalministeerium on varasemalt juhtinud tähelepanu sellele, et Euroopa Liidus reguleerib tähtajalisi töösuhteid direktiiv [1999/70/EÜ](#). Kui direktiivi vastuvõtmise ja Eesti õigusesse ülevõtmise ajal oli arusaam, et see ei kohaldu ametnikele, siis tänaseks on see muutunud. Direktiivi klausli 3 kohaselt “tähtajaline töötaja” tähendab isikut, kellel on vahetult tööandja ja töötaja vahel sõlmitud tööleping või töösuhe, milles töölepingu või töösuhte lõpp on määratud objektiivsete tingimustega, milleks võib olla konkreetse kuupäeva saabumine, konkreetse ülesande lõpetamine või konkreetse sündmuse toimumine.¹ **Alalise ja püsiva ülesande täitmiseks tähtajaliste lepingute sõlmimine on direktiivi mõttes kuritarvitamine ning keskastmejuhi roll riigiasutustes on alaline ülesanne.** Seega, direktiivi ja kohtupraktika järgi keskastme juhte korduvalt tähtajaliselt ametisse nimetada ei saa, kuna korduvaid tähtajalisi töösuhteid ei ole lubatud rakendada alaliste ülesannete täitmiseks, selleks peaks olema objektiivne alus või mingid muud meetmed kuritarvituste vastu. Objektiivne alus ei saa olla näiteks rotatsioon ja võimalus töötada erinevates asutustes vms, kuivõrd keskastmejuhid on valdavalt oma teema eksperdid.

Lisaks eelnevale tuleb arvestada ka sellega, et kui on tegemist tähtajaliste töölepingutega, siis tuleb lähtuda TLS § 100 lõikest 3 – tähtajalise töölepingu ülesütlemisel majanduslikul põhjusel, välja arvatud TLS § 89 lõike 2 punktis 2 nimetatud põhjustel, maksab tööandja töötajale hüvitist ulatuses, mis vastab töötasule, mida töötajal oleks olnud õigus saada lepingu tähtaja saabumiseni. Hüvitist ei maksta, kui tööleping öeldakse üles vääramatu jõu tõttu. Eeltoodud tagajärjed töölepingu lõpetamisel on ka arusaadavad, sest töösuhte tähtajalisuse näol on tegemist tööeluga seoses olulise põhiõiguste piiramisega. Seejuures võivad aga makstavad hüvitised muutuda oluliseks koormaks riigieelarvele (eriti kui hüvitist saama õigustatud isikute ring ametnike näol suureneks).

Seega, kui eelnõuga soovitakse ametnikele ja töötajatele kohalduvaid regulatsioone ühtlustada, tuleb kindlasti hüvitist ette näha ka tähtajalise teenistussuhetega ametnikele, kes vabastatakse enne tähtaja saabumist. Vastasel korral oleks tegemist ametnike positsiooni ebamõistliku kahjustamisega võrreldes töötajatega.

Kõike eeltoodut arvesse võttes teeme ettepaneku jääda VVTP-s seatud eesmärgi juurde. Rõhutame, et VVTP-s kirjas olev muudatusettepanek puudutab vaid töölepinguga tööl olevaid osakonna juhatajaid (mitte ametnikena teenistusse nimetatud osakonnajuhatajaid). VVTP eesmärkide saavutamiseks teeme ettepaneku kaaluda ATS § 23 täiendamist lõikega 6, millega nähakse ette, et ministeeriumi kantslerit ja asekanclerit ei nimetata samale ametikohale rohkem kui kaheks ametiajaks järjest. Samuti teeme ettepaneku kaaluda VVS § 47 täiendamist lõikega 5, millega sätestatakse, et juhul, kui osakonna juhatajaga sõlmitakse tööleping, ei ületa lepingu tähtaeg viit aastat. Ametnike teenistussuhe jääks endiselt tähtajatuks.

7. Liikumine ametikohtade ja töökohtade vahel ei ole kooskõlas avaliku teenistuse üldpõhimõtetega.

Eelnõus pakutud viisil liikumine ameti- ja töökohta vahel ei ole kooskõlas avaliku teenistuse üldpõhimõttega, mille kohaselt ametnike ametikohale värvatakse alati avaliku konkursiga ning tulenevalt sellest, et ametnik teostab avalikku võimu, on talle ette nähtud kõrgemad nõuded ja tegevuspiirangud, samuti streigikeeld. **Eelnõu ja seletuskirja lugedes ei selgu, kuidas on mõeldud korraldada liikumine ameti- ja töökohtade vahel ning millist väärtust see toob.** Ametnikel on ka kehtiva seaduse kohaselt võimalik peatada teenistussuhe ja liikuda vahepeal avalikust teenistusest väljapoole (ATS § 83 p 1) ning seejärel naasta. Väljapoolt avalikku teenistust on võimalik ametniku ametikohale tulla avaliku konkursiga, mis tagab kõikidele võrdse ligipääsu ametikohtadele ning läbipaistvuse värbamisel.

¹ Kättesaadav veebis: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999L0070&from=EN>

Toetame ATSi ülevaatamist puhkusega seonduvas osas olukorras, kus ametnik liigub erasektoris ja siis naaseb ametiasutusse (seondub puhkuse aegumisega).

II. Sisulised märkused

Kuigi oleme eespool esitanud põhimõttelised märkused ning eelnõu mitmeid lähtekohti me ei toeta, esitame alljärgnevalt täiendavad märkused eelnõu sätete järjestuses.

8. § 1 p 1 (ATS § 2 täiendamine lõikega 2¹) – Juhime tähelepanu sellele, et eraldi ei ole vaja sätestada, millised sätted töötajatele kohalduvad, sest ATS § 2 lg-s 1 on juba sätestatud, et seadust kohaldatakse töötajatele seaduses sätestatud juhtudel. Seega palume eelnõu § 1 p 1 välja jätta.

9. § 1 p-d 3–7 (ATS § 12 muudatused) – toetame eetikanõuete laiendamist lisaks ametnikele ka ametiasutuste töötajatele. Samas juhime tähelepanu, et eetikakoodeksit saab töötajatele laiendada ka juba kehtiva õiguse raames – tööleping poolte suhte reguleerijana võimaldab kokku leppida erinevates tingimustes.

10. § 1 p 8 (ATS § 16 täiendamine lõikega 6¹) - avaliku teenistuse seaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK) kooskõlastamisel nõustus Justiitsministeerium ettepanekuga kasutada sisekonkurssi olukorras, kus tippjuhi ametikoht tuleb kiiresti ajutiselt täita. Siiski tuleb läbi mõelda erinevad aspektid, mis eelnõus ega seletuskirjas kahjuks ei kajastu.

Kokkuvõttes me ei pea tippjuhtide värbamisel sisekonkurssi reguleerimist vajalikuks ega mõistlikuks. Samuti ei pea me mõistlikuks, et tippjuhi valimisel, vaatamata sellele, et see on ajutine roll, tehtaks erisusi tavapärasest kandideerimise protsessist. Arvestada tuleb ka, et ajutine vanemapuhkusel viibimine ei pruugi piirduda 1–2 aastaga, vaid võib kesta kokkuvõttes pikemalt kui tavapärane juhi ametiaeg, s.o viis aastat, sest tippjuht võib viibida järjest mitmel vanemapuhkusel mitme erineva lapsega. Seega ei pea me mõistlikuks sedasorti erandi sissetoomist. Kui erand siiski otsustatakse teha, siis oleks tarvis lahti kirjutada, kas sellisel viisil läbi viidud sisekonkurssile laienevad eraldi nõuded (nt piirang mitmeks aastaks sellisel juhul võib inimese ametisse nimetada).

11. § 1 p-d 11 ja 12 (ATS § 18 lg 7 ja 2. peatüki 2. jao täiendamine) – konkursi nõude laiendamine ametiasutuse töötaja värbamisele vähendab paindlikkust ja suurendab põhjendamatult konkurssidega kaasnevat bürokraatia mahtu. Nagu seletuskirjas põhjendatud, toimub juba ka praegu enamik personaliotsingutest konkursiga ning ainult 12,1% teenistujatest võetakse teenistusse ilma konkursita. Seega ei ole meie hinnangul proportsionaalne laiendada kõiki avaliku teenistuse seaduses sätestatud konkursinõudeid ka töölepingu alusel töötavate töötajate värbamisele, sest see toob kaasa ebaproportsionaalselt suure bürokraatia mahu ning läheb vastuollu tänase tööturu vajadusega muuta värbamine kiiremaks ja paindlikumaks.

12. § 1 p-d 14–18 (ATS 2. peatüki 2. jao täiendamine) – eelnõuga nähakse ette kahe ametiaja piirang kõikidele ATS § 23 lõikes 3 nimetatud ametnikele, sh ka Riigikantselei direktorile ja valitsusasutuse juhile. Juhime tähelepanu, et VVTP-s käsitletakse kahe ametiaja piirangut vaid kantslerite ja asekancleritega seoses. Samuti nähakse VVTP-ga ette vaid osakonnajuhatajate teenistussuhte tähtajaliseks muutmine. Eelnõuga tehakse seda aga ka talituse ja büroode juhtide teenistussuhtega. Seetõttu ei ole eelnõuga pakutud muudatus VVTP-ga kooskõlas.

Ametiasutuse struktuuriüksuse juhtide tähtajaliseks muutmine toob kaasa põhjendamatult suure halduskoormuse seoses täiendavate konkursside korraldamisega ning seab ohtu ühe olulise eesmärgi, miks seni on oluliseks peetud määramata ajaga teenistussuhteid (et ametnik saaks kindel olla oma õiguslikus positsioonis, mis omakorda toetab seda, et ta teeb oma otsuseid mittekallutatult ning seadusest ja õiguse üldpõhimõtetest lähtuvalt). Lisaks ei arvestata sellise muudatuse tegemisel asjaoluga, et tähtajalise teenistussuhte korral (nt kui poole ametiaja pealt selgub, et tarvis on struktuuri ümber korraldada või et inimene mingil põhjusel ei sobi enam oma rolli) on ennetähtaegne teenistusest vabastamine märkimisväärselt keerukam ja kulukam vähemalt töölepinguliste teenistujate puhul. Samuti näeme, et tähtajalisuse sätestamine võib endaga kaasa tuua kompetentsikao - teenistuskoha tähtajalisus toob endaga kaasa ebastabiilsema olukorra, mistõttu hakatakse tööturul ringi vaatama ja lahkuma juba enne tähtaja lõppu. Täiendavalt tuleks arvestada, et tähtajalisuse sätestamine toob teenistujatele kaasa ebastabiilsema majandusliku olukorra (nt kodulaenu taotlemisel vaatavad pangad ühe kriteeriumina töösuhte tähtajalisust). Seda tuleks kindlasti ka seletuskirja mõju hindamise peatükis analüüsida.

Eelnõu eesmärk tähtajalise ameti- ja töökohtade loomisel on vastuolus kirja pandud sätetega, mis võimaldavad tähtajalisusest mööda minna (eelnõu § 1 p-d 16 ja 18) muutes ameti- või töökohad tähtajatuteks, kui ametnik või töötaja on sellele töötanud 10 aastat.

13. § 1 p-d 19-21 (ATS § 24 muutmine) – katseajaga seotud muudatuste puhul jääb arusaamatuks, millist praktilist probleemi lahendatakse. Kui eesmärgiks on, et katseaega peab saama kohaldada ka tippjuhtidele, oleks võimalus tunnistada kehtetuks vastav piirang (ehk ATS § 24 lõige 4 punkt 5). Leiame aga, et katseaja lisandumine ei pruugi avalikku teenistust tippjuhtide jaoks atraktiivsemaks muuta.

Eelnõus pakutud sõnastus, et ametisse nimetatud õigust omav isik võib ametnikuga kokku leppida katseaja kohaldamata jätmises, ei haaku senise ATS loogikaga, et avalik teenistus avaliku õiguse haruna ei põhine kokkulepetel, pigem õiguse rakendamisel (asutus otsustab, kohaldab jne). Põhjendamatu on näha ette katseaja osas töölepingu seaduse § 10¹ kohaldamine ning samas täiendada ATSi regulatsiooni samade reeglitega, mis TLS viidanud normis olemas on (katseaja kohaldamata jätmise, katseaja lühendamise). Selline lähenemine ei aita kaasa õigusselguse ja tagamisele.

Eelnõuga sätestatakse võimalus jätta ametnike suhtes katseaeg kohaldamata. Katseaja kohaldamine ametnikele ei ole ka kehtiva seaduse kohaselt absoluutne nõue. Seaduse sõnastus – „kestusega kuni neli kuud“ annab võimaluse katseaega ka üldse mitte kohaldada.

Kehtiva ATS §-s 24 nähakse ette välistused, millal katseaega ei kohaldata (näiteks kui ametnik viiakse tähtajaliselt üle teisele ametikohale ATS § 33 alusel, kui ametnik viiakse tähtajatult üle teisele ametikohale vastavalt ATS § 98 lõike 1 punktidele 1–3; kui määratud ajaks ametikohale nimetatud ametnik nimetatakse samale ametikohale uueks tähtajaks). Eelnõu kohaselt kohaldatakse edaspidi katseaega ka kõigil neil juhtudel (välistust sätestav lõige tunnistatakse kehtetuks). Leiame, et selline lähenemine ei ole ametniku ega ametiasutuse vaatest mõistlik ja vajalik. Kindlasti ei ole katseaja eesmärgiga (hinnata, kas ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad piisavalt käesoleva seadusega või käesoleva seaduse alusel teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele) kooskõlas katseaja kehtestamine juhul, kui määratud ajaks ametikohale nimetatud ametnik nimetatakse samale ametikohale uueks tähtajaks (eelnõu p 21).

Oluline nüanss on ka see, et kuigi eelnõuga soovitakse kaotada katseajalõpu vestluse läbiviimine, säilib siiski haldusmenetluse seadusest tulenevalt ärakuulamise kohustus.

14. § 1 p 24 (ATS § 30 lg 1) – me ei leia, et sätte uus sõnastus täidaks seletuskirjas toodud eesmärki muuta vestluse formaate organisatsioonidele sobivamateks. Sätte sõnastus võimaldab pidada asutustel vestlusi ka harvemini kui kord aastas. Selliselt aga ei pruugi olla tagatud teenistujate pidev arendamine. See omakorda ei toeta kuidagi ametiasutustes tänapäevase juhtimiskultuuri edendamist.

15. § 1 p 28 (ATS § 33 täiendamine lõikega 10¹) – toetame tähtajalise üleviimise paindlikkuse suurendamist, eriti juhul, kui sellega seonduvalt on praktikas probleeme olnud. Leiame aga, et täpsustamist vajab, millised on üleviimise ennetähtaegse lõpetamise asjaolud, kui pikalt tuleb üleviimise lõpetamisest ette teatada, seda nii saatvale ja vastuvõtvale asutusele kui ka ametnikule, ning kuidas see mõjutab tähtajaliselt üle viidud ametniku asendajat. Analüüsida tuleb ka saatva asutuse võimalusi. Üks põhjus väheseks rotatsiooniks võib olla ka see, et mujale roteerunud ametniku ametikoht on nõ kinni, kuid saatvas asutuses võib olla vajalik teha sel ajal muudatusi, sh koondamisi. Eelnõus pakutud regulatsioon on liiga napp ja ka seletuskiri ei anna vajalikke selgitusi.

16. § 1 p 31 (ATS § 39 lg 6 muutmine) – muudatusega viiakse ületunnitöö hüvitamisel rõhk rahaliselt hüvitiselt vaba aja andmisele, mis saab eelnõu kohaselt olema esimene eelistus. Kuigi meil ei ole muudatuse osas sisulisi vastuväiteid, leiame, et muudatus ei ole vajalik, sest ka kehtiv õigus annab võimaluse ületunnitöö eest vaba aja andmiseks.

Peame siiski vajalikuks selgitada, et ametnike puhul on ületundide hüvitamine rahas eelistatud lahendus seepärast, et ametiasutus peab saama ametnikelt võrreldes töötajatega ületundide tegemist lihtsamini nõuda. Töötajate ja ametnike võrdsel kohtlemisel (s.o mõlemal juhul esimese eelistusena vaba aja andmine) läheks kehtiva seaduse mõte kaotsi ning ametiasutusel kaoks alus nõuda ületundide tegemist ametnikelt võrreldes töötajatega lihtsamini.

Lisaks juhime tähelepanu, et ületunnitöö hüvitamine eelistatult vaba aja andmisega võib tekitada probleeme eriteenistussuhete puhul, kus vaba aja andmine võib olla probleemne.

17. § 1 p 33 (ATS § 43 täiendamine) - eelnõuga nähakse ette, et ka töötajate põhipuhkus saab olema 35 kalendripäeva. Seletuskirjas viidatakse, et ametnike pikem puhkus on ette nähtud kompenseerimaks tegevuspiiranguid jms. Kuna eelnõuga nähakse ette piirangud ka töötajatele – avalik konkurss, töötasu avalikustamine – sätestatakse ka nende kompenseerimiseks pikem puhkus. Leiame, et seletuskirjas toodud põhjendus ei ole veenev. **Millega kompenseeritakse sel juhul näiteks ametnike tegevuspiiranguid ja streigikeeldu?** Rahandusministeerium on varasemalt olnud seisukohal, et kuna ametniku staatuse populaarsus on üldiselt kahanev, siis tuleks ametnike õigusi töötajatega võrreldes hoopis suurendada. Eelnõuga aga kärbitakse kõiki seniseid ametnike hüvesid – koondamisest ette teatamise aja arvestus avaliku teenistuse staaži järgi, ületunnitöö hüvitamine, töötajatest pikem puhkus. On kaheldav, kas sellised ulatuslikud muudatused suurendavad inimeste huvi avaliku teenistuse vastu ning tagavad avalike ülesannete täitmiseks parimate valikuks piisava hulga kandidaate.

Lisaks leiame, et eelnõuga kavandatud muudatus ei ole vajalik. Ka kehtiva õiguse kohaselt on võimalik töölepingus kokku leppida pikemas puhkuses, kui töölepingu seaduses ette nähtud minimaalne 28 kalendripäeva. Seejuures võib tööandja töötajaga kokku leppida ka pikemas puhkuse kui 35 kalendripäeva, kuid see ei ole kohustus, mida aga eelnõuga soovitakse tööandjale tekitada.

18. § 1 p 34 (ATS § 49 lg 12) – toetame ametnike õiguste suurendamist ja raviga seotud muude kulude ette nägemist. Siiski tuleks seletuskirjas täpsustada, kas tegemist on korduva praktikaprobleemiga ja milline on muudatusega kaasnev kulu.

Palume ka kaaluda, kas ATS § 49 lõike 6 punkti 1 sõnastust tuleks muuta analoogseks ATS § 49 lõike 7 punkti 1 sõnastustega, s.o lisada hüvitise summa ette sõna „kuni“. Osaline töövõime kaotus võib olla väga erinev, mistõttu ei pruugi kõikidel juhtudel hüvitisena kahe aasta keskmise palga maksmine olla proportsionaalne.

19. § 1 p 35 (ATS § 49 lg 14 p 1 täiendamine) - me ei toeta sätte muutmist. Kui ametnik on toime pannud süüteo, ei ole oluline, ka seda tehti tahtlikult või ettevaatamatusest - hüvitise maksmine ei ole kummalgi juhul põhjendatud. Kui eelnõu autorid on jõudnud muudatuseni praktikas esinenud probleemide tõttu, tuleks neid seletuskirjas täpsustada.

20. § 1 p 38 (ATS § 61 lg 5) – me ei toeta muutuvpalga osakaalu tõstmist 30%-ni ametniku aastasest põhipalgast. Leiame, et see vähendab ametniku palgakindlust, kuna asutusel on võimalik maksta märkimisväärne osa palgast ebastabiilse muutuvpalgana. Samuti on termin *erakorralised asjaolud* liialt ebamäärane ning toob suure tõenäosusega kaasa ebaühtlase rakenduspraktika ja palgasüsteemi läbipaistvuse vähenemise.

21. § 1 p 40 (ATS § 63 lg 1 täiendamine) – ametiasutuse palgapoliitika ja ametnikele kehtivate põhimõtete laiendamine töölepingu alusel töötavatele töötajatele on asutus endi kujundada. Seega leiame, et võimalused võrdseks kohtlemiseks on olemas ka eelnõuta. Samuti juhime tähelepanu, et töötajate puhul on korrektne rääkida „töötasust“, mitte „põhipalgast“. Kui säte plaanitakse eelnõusse siiski jätta, palume sätte sõnastust vastavalt muuta.

22. § 1 p 44 (ATS § 87 lg 6 muutmise) – muudatusega asendatakse ametniku soovil teenistusest vabastamisel taotluse kirjalik vorm kirjalikku taasesitamist võimaldava vormiga. Seletuskirja kohaselt on kirjalik vorm liialt range, selle järele puudub praktiline vajadus ning riigi infosüsteemid ei toeta allkirjastatud taotluse esitamise võimalust. ATS on kehtinud üle kümne aasta, kirjaliku taotluse nõuet on seni alati rakendatud. Kui probleem on eelkõige tehnilises lahenduses, saab alati muuta tehnilist lahendust. Leiame, et kui teenistussuhe algab kirjaliku avalduse esitamisega, peaks see ka lõppema samal moel. Kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, milleks muu hulgas on ka sms-sõnum, sotsiaalmeedia sõnum vms, ei pruugi olla piisavalt kindel viis ametniku usaldus- ja teenistussuhte lõpetamiseks.

23. § 1 p 45 (ATS-i täiendamine §-ga 91¹) - kuigi ametnik saab teenistussuhte lõpetada katseajal ka kehtiva seaduse kohaselt, nõustume, et regulatsioon võib vajada täpsustamist. Kuna seletuskirja kohaselt on muudatuse üheks eesmärgiks tagada, et ametnik saaks töötuskindlustushüvitist, tuleks eelnõuga muuta ka töötuskindlustuse seadust. Leiame, et sotsiaalseid tagatisi puudutav regulatsioon peaks olema ühesugune nii töötajatel kui ka ametnikel.

24. § 1 p 47 (ATS § 98 täiendamine lõikega 7¹) – eelnõuga nähakse ette, et kui töökoht muudetakse ametikohaks või vastupidi, peab ametnik või töötaja enne uuele ameti- või töökohale üleviimist läbima avaliku konkursi. Seletuskirja kohaselt on konkursi läbimise nõue lisatud eesmärgiga tagada ametnike teenistuskohade avatus. Palume siiski täiendavalt analüüsida konkursi läbimise nõude õiguspärasust arvestades, et tegemist on tähtajatu üleviimise regulatsiooniga.

25. § 1 p 49 (ATS § 101 lg 1) – eelnõuga muudetakse teenistusest vabastamisest etteatamise tähtaegade arvestamise alust. Kuni seni oli aluseks üldine avaliku teenistuse staaž, siis eelnõu kohaselt võetakse arvesse konkreetset asutuses töötatud aega. Palume seletuskirjas selgitada, kas sellise muudatuse tegemine eeldab ka üleminekuperioodi ettenägemist olemasolevatele ametnikele, kellele seni kehtis õigus saada teenistusest vabastamisest teada üldisest avaliku teenistuse staažist lähtudes.

Lisaks tuleks üle vaadata ka ATS § 90 koondamist puudutavad muud osad, näiteks ATS § 90 lõikest 7 tulenev vabade ametikohtade pakkumise nõue: kas edaspidi tuleks koondamise korral pakkuda nii vabasid töö- kui ka ametikohti nii ametnikele kui ka töötajatele, et neid gruppe võrdselt kohelda.

ATS § 101 lg 1 kohaselt teatatakse koondamise tõttu teenistusest vabastamisest ametnikule kirjalikult ette vastavalt tema teenistusstaazile 15-90 kalendripäeva. TLS § 97 lg 2 kohaselt peab tööandja töölepingu erakorralisest ülesütlemisest töötajale ette teatama samuti 15-90 kalendripäeva (sõltuvalt töösuhte kestusest). **Kuivõrd kehtiv ATS juhendub riigist kui ühtsest tööandjast, arvestataksegi ametnike puhul avaliku teenistuse staaži tervikuna.** Samas töötajate puhul arvestatakse vaid töötamist konkreetsetes asutustes. ATSi koostamisel jäeti erisus sisse põhjusel, et jätta mõned hüved ametnikele võrreldes töötajatega, kuna ametnike õigused on töötajaga võrreldes ulatuslikumalt piiratud ning uue ATSi kaotati enamus ametnike hüvesid (erinevad lisatasud, riikliku pensioni suurendamine staaži tõttu, lisapuhkusepäevade kogumine 10 kalendripäeva ulatuses). Ametnikel on streigikeeld ja tegevuspiirangud, mida töötajatel ei ole. Piiranguid tuleks kompenseerida.

Muudatus puudutaks lisaks koondamisest ette teatamisele ka töötuskindlustuse seadusest tulenevat töötuskindlustushüvitiste maksmist (praegu samuti seotud üldise avaliku teenistuse staažiga, mitte töötamisega konkreetsetes ametiasutustes nagu töötajate puhul).

Tegemist on põhimõttelise otsusega, mille kohaselt soovitakse võrdsustada ametnike ja töötajate koondamisest ette teatamise aega. Teisalt ei ole ametnikud ja töötajad võrdsed piirangute aspektist vaadatuna, mistõttu on Rahandusministeerium siiani olnud seisukohal, et ametnike õiguslikku olukorda tuleb võrreldes töötajatega parandada. Käesolev muudatus seda eesmärki ei toeta.

26. § 1 p 50 (ATS § 102 lg 5) – eelnõuga antakse asutustele võimalus maksta ametniku teenistussuhte lõppemisel talle hüvitist. Muudatust põhjendatakse seletuskirjas vajadusega tagada asutustele paindlikkus ja suurem otsustusõigus ning anda ametnikele lisavõimalus uue töö otsimisel ja sellega kohanemisel, lahkumishüvitise ülempiiri sätestamisega järgitakse tasude läbipaistvuse nõuet. **Samas läheb lahkumishüvitise sätestamine vastuollu eesmärgiga aidata kaasa riigi ressursside võimalikult otstarbekale kasutamisele ning tagada säästlik ja kulusid kokkuhoidev eelarvepoliitika.** Kui praktikas on esinenud olukordi, kus riik tahab lahkuvale ametnikule maksta täiendavat hüvitist, kuid seadus seda ei võimalda, siis tuleks see seletuskirjas koos põhjenduste ja andmetega välja tuua.

Lahkumishüvitise maksmist võimaldav säte annab asutusele ulatusliku kaalutusõiguse – ei eelnõus ega seletuskirjas tooda eesmärki või olukordi, mil lahkumishüvitist maksta võib. Samas tuleks teenistussuhetes tagada võimalikult suurel määral võrdne kohtlemine.

Lisaks rõhutame, et kui hüvitise maksmise säte eelnõusse jääb, tuleks võrdse kohtlemise nõudest lähtudes kaaluda selle laiendamist ka ametiasutuse töötajatele.

27. § 1 p 51 (ATS rakendussätete täiendamise) – tunnustame eelnõu koostajad järelhindamissätte lisamise eest ATSi rakendussätetesse. Samas leiame, et vaid ATS §-s 61 tehtava muudatuse järelhindamine ei ole piisav. Kuigi oleme teinud mitmeid põhimõttelisi märkuseid kavandatavate muudatuste kohta, mida me ei toeta ja veel ei ole teada, milliseks eelnõu edasise menetluse käigus kujuneb, toome välja, et olemasoleva eelnõuga kavandatakse väga mitmeid olulisi muudatusi, näiteks töötajate palkade personaliseeritud avalikustamine, töötajate värbamiseks konkursi korraldamise kohustus jne, mille rakendamise mõjusid tuleks samuti analüüsida. Seega, sõltuvalt sellest, mis eelnõusse lõppeks jääb, palume tagada, et järelhinnatavate muudatuste loetelu oleks ammendav.

28. § 4 (töötuskindlustuse seaduse muutmise) – palume kaaluda ka seaduse § 6 lõike 2 muutmist ning sättes toodud erandite loetellu ATS § 91¹ lisamist tagamaks töötuskindlustushüvitise maksmine ka olukorras, kus ametnik vabastatakse teenistusest enda algatusel katseajal.

29. § 5 (VVS muutmise) – eelnõuga tunnistatakse kehtetuks VVS § 49 lõike 1 punkt 6, mille kohaselt nimetab minister ministeeriumi juhina ametisse või vabastab ametist kantsleri ettepanekul ministeeriumi osakonnajuhataja, Välisministeeriumis peadirektori või sõlmib ja lõpetab temaga

töölepingu või annab selleks volituse kantslerile. Muudatusega vähendatakse ministri pädevust ministeeriumi juhina. Muudatuse puhul tuleks hinnata selle kooskõla põhiseaduse (edaspidi PS) §-ga 94, mille kohaselt minister juhib ministeeriumi, korraldab ministeeriumi valitsemisalas kuuluvaid küsimusi, annab seaduse alusel ja täitmiseks määrusi ja käskkirju ning täidab muid ülesandeid, mis talle on pandud seadusega sätestatud alustel ja korras. Kehtivate reeglite kohaselt on võimalik anda volitus kantslerile ja osad ministeeriumid on seda ka teinud. Palume VVS § 49 lõike 1 punkti 6 kehtetuks tunnistamine eelnõust välja jätta.

III. Andmekaitseelised märkused

30. § 1 p 22 (ATS § 25 täiendamine lõikega 4) – eelnõu kohaselt peab isik andma nõusoleku andmete töötlemiseks kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Leiame, et nõusoleku andmise viisi ei ole mõistlik seaduses ette kirjutada arvestades riigis loodavat nõusoleku andmise teenust. Kui aga eelnõu koostajad on just seda teenust silmas pidanud, tasub teenusele viitamise sõnastus teenuse loojatega läbi arutada. Teiseks palume muuta nõusoleku sisu. Nõusolekut ei anta mitte andmete töötlemiseks, vaid andmete edastamiseks. Andmete edasine töötlemine peab toimuma juba seaduses sätestatud alusel. Palume sätte sõnastust vastavalt muuta ning teha vajalikud muudatused ka eelnõu seletuskirjas.

31. § 1 p 43 (ATS § 65 täiendamine) – Justiitsministeeriumil on keeruline toetada lahendust, kus ametiasutuste kõigi töötajate töötasud avalikustatakse personaliseeritult. Me ei leia, et avaliku sektori rahaliste vahendite optimaalset kasutamist ja läbipaistvust peab ilmtingimata tagama isikustatud kujul andmete avaldamisega. Kaaluda tuleks avalikustamist ametikohapõhiste andmetega, jättes välja, kes konkreetsel ametikohal töötab. Nagu VTK kooskõlastamisel märkisime, tuleb põhjalikult analüüsida sellise teabe avaandmetena avalikustamise eesmärgi ning kaaluda läbipaistvuse tagamiseks alternatiivseid lahendusi. Eelkõige peame silmas lahendust, kus ametnike ja töötajate palgad ja töötasud avalikustatakse ameti- ja töökoha-, mitte isikupõhiselt. Ei ole selge, kas sellisel juhul oleks läbipaistvus ressursi kasutamisel vähem tagatud.

Igasugune isikuandmete töötlemine kujutab endast põhiõiguste riivet, antud juhul eelkõige PS §-s 26 sätestatud eraelu puutumatuse riivet. Põhiõiguse kaitseala riive on ainult siis põhiseadusega kooskõlas, kui ta vastab lisaks formaalsetele nõuetele ka põhiseadusest tulenevatele materiaalsetele nõuetele. Selleks peab põhiõiguse kaitseala riivel olema legitiimne põhjus ning riive peab olema proportsionaalne.

PS § 11 kohaselt peab iga põhiõiguse riive olema vajalik ega tohi moonutada piiratava õiguse olemust, seega sätestab PS põhiseaduslikult proportsionaalsuse ehk võrdelisuse põhimõtte, mille kohaselt peab iga põhiõiguse riive olema kohane ehk sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses. Ei ole selgitatud, kas leiduks ka alternatiive, mis oleks isiku põhiõigusi vähem riivavam ja eesmärgi saavutamiseks sama efektiivne ning kas vajadus saavutada eesmärk on kaalukam kui isiku põhiõiguste riive. Seletuskirjas ei ole selgitatud, kas riive põhjused kaaluvad üles riivatud põhiõiguse. Ei ole arusaadav, kas toodud isikuandmete avalikuks tegemine ja üldsusele suunamine on vältimatult vajalik.

VTK tagasisides palusime teemat avada, sh käsitleda seda andmekaitsealases mõjuhinnangus. Eelnõu seletuskirja leheküljel 40 on toodud, et andmekaitsealast mõjuhinnangut ei ole tehtud, kuna ei töödeldaks isikuandmete kaitse üldmääruse (edaspidi IKÜM) artiklist 35 tulenevaid isikuandmeid. Selgitame, et IKÜM art 35 sätestab, millal on vajalik teha andmekaitsealane mõjuhinnang. Tuleb nõustuda, et andmetöötlus ei hõlma artikli 35 lõike 3 punktis b toodud andmeid, küll aga tuleb arvesse võtta ka sama lõike teisi punkte. IKÜM artikli 35 lõike 1 kohaselt hindab vastutav töötleja enne isikuandmete töötlemist kavandatava töötlemise mõju isikuandmete kaitsele, kui teatavat tüüpi isikuandmete töötlemise, eelkõige uut tehnoloogiat kasutava töötlemise tulemusena ning isikuandmete töötlemise laadi, ulatust, konteksti ja eesmärgi arvesse võttes tekib tõenäoliselt füüsiliste isikute õigustele ja vabadustele suur oht. Sama artikli lõikes 3 on toodud juhud, millal andmekaitsealase mõjuhinnangu tegemine on kohustuslik - punkt a kohaselt on see nõutav juhul, kui toimub füüsiliste isiklike aspektide süstemaatiline ja ulatuslik hindamine, mis põhineb automaatsel isikuandmete töötlemisel, sealhulgas profiilialalüüsil, ja millel põhinevad otsused, millel on füüsilise isiku jaoks õiguslikud tagajärjed või mis samaväärselt mõjutavad oluliselt füüsilist isikut. Ei saa mööda vaadata asjaolust, et isikute töötasu nimeliselt avaandmetena kättesaadavaks ja taaskasutatavaks tehes mõjutab selline andmetöötlus oluliselt füüsilist isikut. Neid andmeid teiste kättesaadavate andmetega kombineerides võib isikut profileerida ning teha isikut mõjutada võivaid otsuseid. **Seega**

ei saa nõustuda seisukohaga, et isikute töötasuandmete avaandmetena kättesaadavaks tegemisele ei pea eelnema andmekaitsealast mõjuhinnangut.

Seletuskirjas (lk 7) on selgitatud: „Seega on nii ametnike kui ka ametiasutuse töötajate eraelu puutumatust riivatud juba varasemate AvTS regulatsioonidega.“ Juhime tähelepanu, et erinevus varasema regulatsiooniga on siiski olemas – muudatuse tulemusena ei ole avalik teave väljastatav mitte teabenõude korras, vaid see avalikustatakse aktiivselt kõikide isikute osas, tehakse avalikult kättesaadavaks. Andmete avaandmetena avalikustamisel on riive oluliselt suurem ning seda seadusandja kehtiva avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) regulatsiooni juures hinnanud ei ole. Seega ei vasta tõele seletuskirjas esitatud väide, et seadusandja on juba riive proportsionaalust hinnanud. Ei saa nõustuda seisukohaga, et tehtavad muudatused ei ole olulise tähtsusega ning riive ametiasutuste töötajatele on väike või olematu. Ka seletuskirja mõjuhinnangu osas ei ole välja toodud, milline mõju avaldub isikutele, kelle andmeid aktiivselt avalikustama hakatakse.

Seega palume seletuskirja täiendada andmekaitsealase mõjuhinnanguga ning analüüsida andmete avalikustamist kui riivet inimese põhiõigustele.

IV. Normitehnilised ja keelemärgused ning märkused seletuskirja kohta

32. Seletuskirja kohaselt avaldavad eelnõuga kavandatavad muudatused mõju vaid riigiasutuste töökorraldusele. Kehtiv ATS sellist mõistet ei tunne – ATS räägib riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustest. Samas on VVS § 38 kohaselt täitevvõimu asutusteks ka valitsusasutuste hallatavad asutused. Võib eeldada, et seletuskirjas peetakse „riigiasutuste“ all silmas siiski ametiasutusi ATS § 6 tähenduses, kuid selguse ja täpsuse huvides palume seletuskirjas kasutatavad terminid üle vadata ja kasutada korrektseid termineid.

33. Seletuskirjas (lk 1) esitatud väitega, et ametnike ja töötajate erinev kohtlemine on probleemne, ei saa nõustuda. Ametnike ja töötajate eristamine nähti teadlikult ette 2014. aastal. Kui ametnike ja töötajate eristamine on keeruliseks osutunud, saab Rahandusministeerium avaliku teenistuse arendajana koostada juhiseid, nõustada, et saavutada ühtsem praktika.

34. Raske on ka nõustuda seletuskirjas (lk 3) esitatuga, et eelnõuga vähendatakse ülereguleerimist ja vähendatakse bürokraatiat, sest sama eelnõuga nähakse muuhulgas ette avalik konkurss töötajatele.

35. Seletuskirjas (lk 2) vajab tähelepanu alapunkti 2.3.3 pealkiri. Juhime tähelepanu, et töötajaid ei võeta teenistusse, vaid nendega sõlmitakse tööleping.

36. Seletuskirjas (lk 19) jääb ebaselgeks, kuidas viiakse töötajad ametikohale nii, et neile kohalduks streigikeeld ja korruptsioonivastasest seadusest tulenevad piirangud, kuid samas ei peaks töötajad vastama ametniku ametisse nimetamiseks kehtestatud nõuetele. Ametnik saab praegu peatada teenistussuhte ja liikuda näiteks erasektoris ning seejärel naasta avalikku teenistusse.

37. Seletuskirjas on mainitud, et muudatused puudutavad põhiõigusi. Seletuskirjas (lk 8) nenditakse, et ametikohtade tähtajaliseks muutmise riivatakse PS §-s 26 sätestatud põhiõigust. Samas ei ole seletuskirjas esitatud põhiõiguste riive analüüsi, et lugeja saaks veenduda muudatuse põhiseadusega kooskõlas olemisest. **Palume seletuskirja kindlasti täiendada ning esitada põhiõiguste riivete juures ka põhiseaduspärasuse analüüs.**

Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste ja keelemärgustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiitsministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Madis Timpson
Minister

Lisa: avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu ja seletuskiri
Justiitsministeeriumi märkustega

Mari Käbi 5865 8226
Mari.Kabi@just.ee
Pilleriin Lindsalu
Monika Tappo
Kaidi Meristo
Illimar Pärnasalu
Mari Saarniit
Kadri Margus
Kristel Niidas