

Avaliku teenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Avalikku teenistust peetakse üheks olulisemaks institutsiooniks demokraatliku riigivalitsemise tagamisel. Avalikku teenistust puudutavate normide muutmise eesmärk on saavutada terviklik, kohanemis- ja konkurentsivõimeline ning tööjõuturu väljakutsetele vastav avalik teenistus, kus ametiasutuse teenistujaid koheldakse võrdselt, riigi ressursse kasutatakse otstarbekalt ning tööjõu liikumine ei takerdu seadusandlike erisuste taha. Muudatustega hõlbustatakse nii ametiasutuse sisest kui ka avaliku teenistuse ülest liikuvust, toetatakse riigiasutuste omavahelist koostööd, oskusteabe vahetust ning mitmekesistatakse riigi poolt väljaõppe saanud professionaalide karjäärivõimalusi avalikus teenistuses. Muudatusettepanekute juures võetakse arvesse kehtiva avaliku teenistuse seaduse lähteväärtused – avatus, läbipaistvus, paindlikkus, professionaalsus, efektiivsus, asjatundlikkus ja usaldusvärsus.

Ühtsena ja paindlikuma avaliku teenistuse töökultuuri ja -õiguse saavutamine vajab avaliku teenistuse seaduse (edaspidi *ATS*) ajakohastamist. *ATS* uuendamine aitab lisaks eelnevale vähendada asutusesisest bürokraatiat, suurendada õiguselgust ning luua võimalused omavahelise koostöö ja karjäärialase liikumise edendamiseks. *ATS*i kohaselt hõlmab avalik teenistus nii ametiasutuse suhet ametnikuga kui ka suhet töötajaga. Seetõttu on väljatöötamise kavatsuses ametiasutuse töötaja ja ametniku katusmõisteks **avalik teenistuja**.

Eespool nimetatud eesmärkide saavutamiseks nähakse väljatöötamise kavatsuses (edaspidi ka *VTK*) ette kaks võimalust:

1. Muuta kehtivat *ATS*i, ühtlustades *ATS*i ja töölepingu seaduse (edaspidi *TLS*) sätteid *TLS*i suunas, vähendades dubleerimist ja laiendades mõningaid *ATS*i sätteid ametiasutuse töötajatele tagamaks avaliku teenistuse väärtuspõhimõtete ühtlase rakendamise.
2. Viia läbi laiema avaliku teenistuse reform, millega võtta avalikus teenistuses terviklikult kasutusse töölepingud, jättes avaliku teenistuse väärtuspõhimõtteid (nii eelarve, eetika kui avaliku võimu volituste normide osas) tagavad sätted eraldi seadusesse (kas *ATS*i või luua riigiteenistujate seadus). Eesmärgiks on kaotada ära dubleerimised kahe erineva seaduse vahel, vähendada erisusi avaliku- ja eraõiguslike töösuhete administreerimisel ning tagada ametnikele töötajatega samaväärne õiguste kaitse (muu hulgas kaaluda võimaluse loomist kohtueelse lepitusorgani poole pöördumiseks).

ATS jõustus 1. aprillil 2013. a ja selle eesmärgiks on avatud, läbipaistev, mõjus, tõhus, kohanemis- ja konkurentsivõimeline ning ühtne avalik teenistus. Suurim uue *ATS*iga kaasnenud muudatus oli eristada avalikus teenistuses teenistujad, kes teostavad avalikku võimu, nendest teenistujatest, kes täidavad tugifunktsioone. Reformi tulemusena on täna ametiasutuses teenistuses *ATS* regulatsioonile alluvad ametnikud ja *TLS* alusel töötavad töötajad. Probleemiks on osutunud samas ametiasutuses tööl olevate ametnike ja töötajate erinev kohtlemine, seda eelkõige tulenevalt neile kohalduvast erinevast õiguslikust regulatsioonist ja seeläbi avaliku teenistuse põhiväärtuste ebahühtlasest rakendamisest. Teisalt ka tööülesannete ja ametikoha kirjelduste muutumisest ning nende omavahelisest segunemisest, mistõttu jäika eristamist töötaja ja ametniku vahel on keeruline hoida.

Töötajatele on võimalik rakendada paindlikumaid tingimusi, nt lisatasude või põhipalga määramisel. Samas ametnikele, kellele avaliku võimu volitustest tulenevalt on antud olulisem teenistussuhete roll, ei ole enamasti võimalik seaduses sätestatust paindlikumaid tingimusi kohaldada. Taoline erinev kohtlemine mõjutab otseselt avalike teenistujate motivatsiooni ja pühendumust. Segadust ja

ebavõrdset olukorda põhjustab ka erinev lähenemine seaduse tõlgendamisele ja ebaühtlane rakenduspraktika.

Erisused tekitavad täiendavat bürokraatiat asjaajamisel (sh erinevad vormistuse alused ja nõuded) ja tugiteenuste töös (erinevate põhimõtetega sobivad andmebaaside arendused), mis peale lisatöö koormab ka riigieelarvet ja kasvatab administratiivset töö mahtu. Käesoleva VTKga võetakse fookusesse ametiasutuste töötajad ning liigutakse kahe töösuhte regulatsiooni (ATS ja TLS) ühtlustamise poole. Avaliku teenistuse töötajate fookusesse võtmine on seotud avatuse, läbipaistvuse ja avaliku huvi järgimise väärtusega. Samad väärtused on aluseks nii Euroopa Liidu haldusruumi põhimõtetele kui ka teiste demokraatlike riikide avalikele teenistustele. Töö- ja teenistussuhteid puudutava regulatsiooni ühtlustamine suurendab ühtsust, mõjusust ja loob võimalused efektiivsemaks riigieelarve kasutamiseks.

Väljatöötamise kavatsus sisaldab lisaks Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist 2023–2027 tulenevaid ATSi muudatusi. Valitsuse tegevusprogrammis on otseselt sõnastatud kaks ATSiiga seonduvat ülesannet:

1. „Kehtestada kantslerite ja asekanclerite maksimaalseks ametiaja pikkuseks kahekordne ametiaeg ning muuta osakonnajuhatajate lepingud tähtajaliseks“;
2. „Kehtestada avalikus sektoris 2027. aastaks alampalgaks 60% mediaanpalgast“.

Avaliku teenistuse analüüs

Vabariigi Valitsuse 2022–2023 tegevusprogrammis oli üheks tegevuseks analüüsida avaliku teenistuse ajakohastamise vajadusi ja võimalusi. Analüüsi läbiviimise eest vastutas Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond ning kaasatud olid Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse ja Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskuse avaliku teenistuse eksperdid ning teised valdkonna spetsialistid.

[Avaliku teenistuse ajakohastamise analüüsi](#) peamine eesmärk on anda ülevaade, millised on olemasolevad ja võimalikud tuleviku väljakutsed avalikus teenistuses ning tuua välja suundade valikud avaliku teenistuse arendamiseks. Probleemkohtade kaardistamiseks kasutati veebiküsimustikku (sihtgrupiks tippjuhid, keskastmejuhid, personalitöötajad ja KOV personalivaldkonna vastutavad isikud), individuaal- ja fookusgrupiintervjuusid ning kaardistati välisriikide kogemusi (sh EUPAN võrgustik). Juhtimiskvaliteedi analüüsi viis läbi Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus ning õigusloome analüüsidesse olid kaasatud nii Justiitsministeeriumi avaliku õiguse spetsialistid kui ka õiguseksperdid erasektorist.

Avaliku teenistuse analüüsi tulemustest nähtub, et kõige suuremaks väljakutseks on ametnike ja töötajate rollide ning tegevuspiirangute hägustumine. Sestap puudub praktikas kohati vajadus nii rangelt ametnike ja töötajate eristamiseks. Samuti on praktikas ilmnenud ootus ATSi suuremale paindlikkusele, mis muu hulgas hõlmaks paremaid rotatsiooni võimalusi töötajate ja ametnike vahel ning ühtsemat lähenemist teenistussuhete vormistamisele.

Rahandusministeeriumil on tulenevalt ATSi §-st 9 ülesanne analüüsida avalikku teenistust reguleerivate õigusaktide rakendamise praktikast, nõustada neis küsimustes ametiasutusi ning vastata märgukirjadele ja selgitustaotlustele. Selle tegevuse käigus on lisaks kogutud väärtuslikku teavet ATSiiga seotud probleemkohtade ja väljakutsete osas.

Eeltoodut arvestades on nii avaliku teenistuse analüüsist kui ka praktikast tõusetunud probleemide tõttu tekkinud vajadus vaadata üle teatud ATSi sätted, sealhulgas ametniku eetikast, avalikke- ja sisekonkursse, katseaega, arengu- ja hindamisvestlust, ametniku tähtajalist üleviimist, palgakorraldust ja teenistusest vabastamist puudutavad sätted.

Probleem: samas ametiasutuses töötavatele ametnikele ja töötajatele kohalduvad erinevad õigused ja kohustused ka olukorras, kus selline eristamine ei ole põhjendatud.

Kehtiva ATSi-ga reguleeriti palkade avalikustamise, muutuvpalga piirangute, avalike konkursside nõue ja muude sarnaste valdkondade sätted tagamaks efektiivset, paindlikku ja avatud avalikku teenistust. Hoidmaks selget eristust ametnike ja töötajate vahel, kohaldatakse sätteid vaid ametnikele, mis on praktikas viinud olukorran, kus ametiasutuse töötajale kohalduvad soodsamad töösuhte tingimused kui ametnikule. Näiteks kohalduvad ametnikule muutuvpalga maksmise piirangud, ei saa maksta seaduses sätestamata lisatasusid ja toetuseid ning kohaldub palga aktiivse avalikustamise kohustus. Samas on trendina märgatud, et avalikus teenistuses minnakse üha enam üle töölepingulistele töösuhetele ja vähem nimetatakse ametnikke ametisse. Ka ametiasutustega töölepingulises suhtes olevale töötajale makstakse palka riigieelarvest ja ühiskonna jaoks esindab töötaja samuti ametiasutust ja laiemalt riiki, mistõttu on teatud ATSi sätete kohaldamine töötajatele otseselt seotud avaliku huvi, avatuse ja läbipaistvuse väärtuste kandmisega avalikus teenistuses. Ka avaliku teenistuse analüüsi koostamise käigus leiti, et soovid ja ootused on riigis tervikuna ühtsema töökultuuri tagamisele, tööeluga kohaldumisele ja töötaja kaitsemehhanismide läbipaistvusele.

Probleemi lahendamiseks soovime edasi liikuda järgmise kolme tegevusega:

1. laiendada teatud avaliku teenistuse regulatsiooni nõudeid ametiasutuste töötajatele;
2. ajakohastada praktikas probleemseks osutunud ATSi sätteid;
3. ühtlustada ATSi sätteid TLSi sätetega, et kaotada põhjendamatud erisused.

2. Sihtrühm

VTK sihtrühmaks on nii ametnikud kui ametiasutuste töötajad. 2022. aastal oli riigi ametiasutustes kokku tööl 22 410 teenistajat, neist 6986 olid ametnikud, 9057 eriteenistujatest ametnikud, 5239 töölepingulised töötajad ja 1137 eriteenistujate töötajad. Lisaks tuleb arvesse võtta, et ATS kohaldub seaduses sätestatud ulatuses ka kohaliku omavalitsuse üksuste ametiasutustele, kus 2022. aastal oli teenistuses 5517 inimest (2957 ametnikku ja 2560 töötajat).

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

ATS muutmise eesmärk on saavutada terviklik ning kohanemis- ja konkurentsivõimeline avalik teenistus, kus ametiasutuse teenistujaid koheldakse võrdselt, riigi ressursse kasutatakse otstarbekalt ning tööjõu tagamine ei takerdu seadusandlike erisuste taha. Sisemise õigluse kasvatamine hõlbustab nii ametiasutuse sisest kui ka avaliku teenistuse ülest liikuvust ja rotatsiooni, tõhustades seeläbi riigiasutuste omavahelist koostööd, oskusteabe vahetust ning riigi poolt väljaõppe saanud professionaalide jätkamist avalikus teenistuses.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

Avalikku teenistust reguleerib ATS. Avalikus teenistuses töötavatele töötajatele kohaldub TLS mõningate ATSi väljatoodud erisustega. Strateegilistest dokumentidest on kõige asjaspepuutumamad riigi pikaajaline arengustrateegia „Eesti 2035“ ja 2014. a Vabariigi Valitsuse heaks kiidetud „Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat“. „Eesti 2035“ strateegias seatud eesmärkide saavutamiseks on vajalik avaliku teenistuse ajakohastamine. Muu hulgas on kirjeldatud ootused, et riik on usaldusväärne, uuendusmeelne, paindliku riigivalitsemisega ja orienteeritud innovatsioonile. „Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat“ piiritleb riigi kui tööandja personalipoliitika olemuse ning kirjeldab esialgseid küsimusi ja poliitikavalikuid. „Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamatu“ lisaga 5 on võetud eesmärgiks tagada mobiilsus töötajate ja ametnike vahel riigi ametiasutustes (nii ühe ametiasutuse piires kui ametiasutuste vahel).

5. Tehtud uuringud

2023. aastal valmis Rahandusministeeriumis „Avaliku teenistuse ajakohastamise analüüs 2023“, mis on suuresti käesoleva VTK aluseks. Vabariigi Valitsuse 2022–2023 tegevusprogrammis oli üheks

planeeritud tegevuseks analüüsida avaliku teenistuse ajakohastamise vajadusi ja võimalusi. Avaliku teenistuse ajakohastamise analüüsi peamine eesmärk oli anda ülevaade, millised on olemasolevad ja võimalikud tuleviku väljakutsed avalikus teenistuses ning tuua välja poliitiliste suundade valikud. Analüüsi põhifookuses oli praktiline sissevaade avalikku teenistusse ametkonna tasandil, tuues juurde rahvusvahelisi näiteid ja teaduskirjanduse tähelepanekuid. Analüüs on kättesaadav aadressil: <https://www.fin.ee/media/9942/download>.

6. Kaasatud osapooled

VTK aluseks oleva analüüsi käigus kasutati avaliku teenistuse põhiliste väljakutsete kaardistamiseks lisaks veebiküsitlusele dokumendianalüüsi, teiste riikide praktika võrdlust ning kaasati riigi personalivaldkonna võrgustikke – värbamisvõrgustiku ja personalijuhtide ümarlaua liikmeid. Juhtimiskvaliteedi analüüsi viis läbi Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus, kes kaasas ka omalt poolt valdkonna eksperte, avaliku teenistuse juhte ja personalijuhte.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

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

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Mitteregulatiivsetest lahendustest on kaalutud olemasoleva olukorra säilitamist ja senise regulatsiooni paremat rakendamist. Üheks lahendamist vajavaks probleemiks on õigusaktides toodud põhjendamatud erisused ametiasutustes töötavate ametnike ja töötajate vahel. Peamiselt tuleneb see seadusandlikest erinevustest. TLSi sätted on poolkohustavad ja seaduses sätestatust ei või töötaja kahjuks kõrvale kalduda, välja arvatud juhtudel, kui töötaja kahjuks kõrvale kalduva kokkuleppe võimalus on seaduses sõnaselgelt lubatud. TLSis on sätestatud miinimumtingimused ja see võimaldab sõlmida töötaja kasuks seaduses sätestatust soodsamaid kokkuleppeid. See erineb aga olulisest avaliku õiguse aluspõhimõtetest „kõik, mis ei ole lubatud, on keelatud“. Samas näitab praktika, et ministriumides ja valitsusasutustes soovitakse kohelda töötajaid ametnikega võrdselt. Seeläbi kujuneb olukord, kus seaduse mõtte järgi ebavõrdsed koheldakse võrdselt (töötajatele kohalduvad paremad tingimused) ja ametnikud satuvad võrreldes töötajatega ebavõrdsesse olukorda, sest nende kohustused ja piirangud on suuremad. Eeltoodust tulenevalt on senise regulatsiooni parem rakendamine avalikus teenistuses kohati väheefektiivne tulenevalt ATSile kohaldatavatest avaliku õiguse põhimõtetest.

Mitteregulatiivseks võimaluseks oleks ametiasutustel sisemist töökorda puudutavates aktides sätestada, kas täielikult või osaliselt ühtsed reeglid nii ametnikele kui töötajatele. Kaaludes VTK alternatiivina senise regulatsiooni paremat rakendamist, saab öelda, et mõneti oleks võimalik ühtlustada erinevusi ühtsete reeglite kehtestamisega asutuse sisekordade tasandil, kuid eeltoodule seab olulised piirangud nii TLS kui ka ATS, nagu välja toodud eelmises lõigus.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatusel

Avalik teenistus tugineb avaliku õiguse põhimõtetele ning avaliku õiguse põhimõtetest tulenevalt on mitteregulatiivsete lahenduste võimalikkus avalikus teenistuses pigem piiratud. TLSist tulenev keeld sõlmida seaduses sätestatust kahjulikuma mõjuga kokkuleppeid töötajaga, seab omakorda piirid avaliku teenistuse ametnike ja töötaja õiguste ühtlustamisel. Eeltoodust tulenevalt on otsustatud regulatiivse lahenduse kasuks.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

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

ATSi muutmise aluseks oleva avaliku teenistuse ajakohastamise analüüsi tegemisel koguti erinevate riikide kättesaadavaid avalikku teenistust kajastavaid materjale. Eraldi viidi läbi veebiküsimustik kõikidele EUPAN (*European Public Administration Network*) võrgustiku liikmetele, et kaardistada töösuhete regulatsiooni põhimõtteid, sealhulgas keskastmejuhtide tähtsajalisuse kohaldamist, neis riikides. Lisaks kontakteeruti otse Hollandi esindajatega, et analüüsida täpsemalt sealset 2020. aastal läbiviidud reformi, kus ametnike töösuhted viidi eraõigusega sarnaseks.

9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus

Kirjeldatud probleemide lahendamiseks on kavandamisel ATSi asjakohaste sätete täiendamine ja muutmine. Täitmaks VTK esimest valikut (lk 1 p 1) eesmärgiga ühtlustada ATSi ja TLSi sätteid on kavandatud muudatused jaotatud järgnevalt nelja alajaotusse, lähtuvalt muudatuse sisust ja eesmärgist.

I. ATSi nõuete kohaldamine avalikus teenistuses töölepingu alusel töötavatele töötajatele (selguse huvides on võimalikud muudatused esitatud kehtiva ATSi sätete järjekorras):

1. ATS § 12 - näha ette senise ametnikueetika kohaldamine ka ametiasutuse töötajatele ehk kujundada välja terviklik avaliku teenistuse eetika. Senise ametnikueetika kujundamine avaliku teenistuse üleseks eetikaks aitab toetada väärtuste hoidmist ja väärtuspõhist juhtimist. Samuti aitab keskse eetika kujundamine täita ühiskondlikku ootust, mille kohaselt kõik avalikud teenistujad on oma tegevuses eetilised. Ühtsete eetika põhimõtete poole liigutakse Euroopa Liidu institutsioonides tervikuna luues uue [katusorganisatsiooni eetika jaoks](#).
2. ATS § 34 – palka puudutavate sätete kohaldamisala laiendamine ametiasutuse töötajale, mis aitab kaasa riigieelarveliste vahendite kasutamise läbipaistvusele ning sisemise õigluse suurendamisele ametiasutuste sees. Kehtiva ATSi loomisel võeti eesmärgiks ametnike palgasüsteemi läbipaistvus ja palgakindlus, sest palga muutuv osa võis moodustada suure osa ametniku kogupalgast. ATSi rakendamisel on aga ilmnunud, et kuigi ametnike palgasüsteem muutus läbipaistvaks, on püsima jäänud ja võimendunud erisused ametiasutuse sees töötajate ja ametnike vahel. Ametiasutuse töötajatele palga maksmine, eelkõige summeeritud tööaja puhul, ei ole sarnaste reeglite järgi kujunenud. Näiteks on oluline erinevus selles, kas arvestuse aluseks võetakse kalendaarsed tööpäevad või vähendatakse puudumiste korral normtundide osakaalu olemata puudumise nädalapäevast. Muudatuse tulemusena ühtlustatakse palgasüsteemi põhimõtted, et tagada sisemine õiglus, mõjus eelarvevahendite kasutamine ja avalikele teenistujatele selge arusaam palgaarvestuste alustest.
3. ATS §-d 38–40 – valveaja, ületunnitöö, ööajal ja riigipühal tehtava töö ning puhkeaja sätete kohaldamisala laiendamine ametiasutuse töötajale. Muudatus omab eelmises punktis kirjeldatuga sarnast mõju. Lisaks viiakse palgakomponentide määramine ühtsetele alustele, mis aitab vähendada tugiteenuste töökoormust ja tarkvaralisi arendusi ning tagada erinevate asutuste teenistujate võrdse kohtlemise. Kehtiv seadusandlus on tekitanud olukorra, kus erinevalt rakendatav raamistik tekitab ebavõrdust palgaarvestusel (töötundide vs kalendripäevade põhine arvestus) või lisakulu andmekogude arenduste tegemisel (üksik arenduste tegemine asutuste erisoove järgides). Ühtsemad põhimõtted võimaldavad vähendada erinevate arenduste vajadust ja veelgi enam standardiseerida palga- ning personaliarvestajate tööd.
4. ATS § 61 – sätte kohaldamisalasse, mis puudutab palgakomponente ja palga vähendamise aluseid, tuuakse ka ametiasutuse töötajad, et tagada võrdne kohtlemine ametiasutuse sees ja ka samade eesmärkide täitmine, mis on kirjeldatud eelmises punktis. Muudatuse tulemusena kohalduvad seaduses sätestatud palgakomponendid ja muutuvapla piirmäär edaspidi ka ametiasutuse töötajatele.
5. ATS § 65 – kavandatava muudatuse kohaselt avalikustatakse lisaks ametnike palgadele ka ametiasutuse töötajate palgad, lisades juurde teenistuskohdade võrdlusandmed, näiteks

tööväärtuspunktid. Ametnike palkade avalikustamisel kehtib täna aktiivse avalikustamise põhimõte, mille kohaselt peab asutus avalikustama andmed veebilehel. Ametiasutuse töötajate töötasud aga avalikustatakse passiivselt ehk teabenõude korras. Kuna avalikustamise nõue hõlmab vaid ametnikke ja jätab fookusest välja üha suureneva töötajaskonna, on läbipaistvuse tagamiseks oluline avalikustamise nõudeid ühtlustada ning võrreldavamaks muuta. Ametnike palkade avalikustamise eesmärk on tagada ametiasutuste palgasüsteemide läbipaistvus, õiglane tasustamine ja palkade võrreldavus. Samuti on palkade avalikustamise mõtteks vältida avaliku raha kuritarvitamist ja korruptsiooni. Palkade isikustatud avalikustamisel põrkuvad kaks vastandlikku põhiõigust - õigus saada teavet riigiasutuselt tema tegevuse kohta ja riigiasutuste töötajate õigus eraelu puutumatusel. Vastavalt avaliku teabe seaduse (edaspidi AvTS) § 36 lõige 1 punktile 9 ei tohi riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada dokumente riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarveraha kasutamise ning eelarvest makstud tasude ja hüvitiste kohta. Seega on seadusandja proportsionaalsuse põhimõtet hinnates leidnud, et riigieelarvest makstavad tasude ja hüvitiste avalikustamine ei kahjusta oluliselt isikute eraelu puutumatus. Ametiasutuse töötaja teeb üldjuhul avaliku võimu teostamist toetavat tööd, kuid töötajate ülesanded, nende seos avalike ülesannete täitmisega ja avaliku huviga on erinevad. Mõnel töökohal on märkimisväärne roll näiteks avalike rahaliste vahendite kasutamisel (nt raamatupidajal, hanke- või finantsjuhil) või riigi toimimiseks vajalike muude ülesannete täitmisel (näiteks IT- või infoturbejuhil). Palkade isikustatud avalikustamine aitab tagada, et töötaja valikul, töötasu suuruse määramisel ja lisatasude maksmisel lähtuvad ametiasutused lubatud kaalutlustest. Riigikohus on otsuses nr 3-15-3228 analüüsinud kohaliku omavalitsuse töötajate töötasude avaldamist ning otsustanud, et AvTS § 36 lõige 1 punkt 9 kohustab kohalikku omavalitsust teabenõude saamisel andma kohaliku omavalitsuse töötajale arvatud, makstud või maksmisele kuuluva töötasu kohta andmeid isikustatud kujul ning seda sõltumata töökohast. Kuigi eelpool viidatud lahendis on kohus analüüsinud kohaliku omavalitsuse töötaja töötasu isikustatud avalikustamist, on seal esitatud põhjendused kohaldatavad ka ametiasutuste töötajate puhul. Lahendis on kohus välja toonud: „*Avatud ühiskonnas on avalike rahaliste vahendite väärkasutuse ennetamisel oluline osa siiski ka avalikkusel, sh ajakirjandusel, mida avaliku võimu enda tehtav kontroll ei saa ega suuda täielikult asendada. Nii on teabe avalikkusel oluline roll võimalike rikkumiste toimepanemisest heidutamisel ja nende ennetamisel. Lisaks, kui avaliku võimu kontroll piirdub enamasti õiguspärasusele hinnangu andmisega, siis avalikkus juhib tähelepanu ka eetilistele küsitavustele. See aitab kaasa demokraatia ja avatud ühiskonna põhimõtetele rajatud riigis legitimeerimisele- ja vastutusahela tegelikule toimimisele.*“

Samas on praktikast ilmnenu, et kehtiv palkade avalikustamise süsteem ei taga sisulist palkade ja teenistuskohade võrreldavust. Tagamaks teenistus- ja töökohtade sisuline võrreldavus, tuuakse avalikustamise metoodikasse sisse ka tööväärtuspunktid või nende puudumisel teenistuskoha klassifikatsioon. Ametniku ja töötaja kohta avalikustatakse ka edaspidi asutuse veebilehel andmed vastavalt AvTS § 28 lõike 1 punktile 6, millega nähakse ette kohustus avalikustada ametnike ees- ja perekonnanimed, hariduse ja eriala, telefoninumbriid ning elektronpostiaadressid.

II. ATSi regulatsiooni ühtlustamine TLSiga:

1. ATSi § 24 – katseaja üldise regulatsiooni osas tehakse viide TLSile. ATSi jäävad kehtima erandid katseaja kohaldamisele, mille kohaselt ei kohaldata katseaja rotatsiooni ajal, struktuuri muudatustest tuleneva üleviimise korral ning soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule. Muudatus võimaldaks katseaja edaspidi kohaldada ka tippjuhtidele, kuid tuginedes TLSi põhimõtetele, on selle rakendamine paindlik, sest kokku saab leppida katseaja kohaldamata jätmises või lühendamises. Katseaja kohaldamises kantslerile tuleb arvestada ka ATSi §-st 96 tuleneva regulatsiooniga, mille kohaselt ministriumini kantsler vabastatakse teenistusest, kui ministri hinnangul ministri ja kantsleri koostöö ei laabu. Kuivõrd ei dubleeri regulatsioon otseselt katseaja põhimõtteid, võib ministri vahetus asetada kantsleri katseaja kohaldamisega sarnasesse olukorda. TLSi katseaja paindlikkuse põhimõtteid

arvesse võttes, saavad ministriumid kaaluda, kas sellisel juhul kantslerile teenistusse tulles ikkagi katseaega kohaldada või mitte.

2. ATS § 30 – arengu- ja hindamisvestluste regulatsioon jäetakse seadusest välja. 1996. a kehtinud ATSi oli sätestatud ametnike atesteerimine, kuid rakenduspraktika viitas, et uus ATS vajab teistsugust ametnike hindamise süsteemi. Kehtivas ATSi loobuti atesteerimisest ning selle asemele loodi ametnike arendamiseks ja hindamiseks arengu- ja hindamisvestlused. Kehtiv ATS loob reeglid ametiasutustele ametnike hindamiseks ning arengu planeerimiseks. Seaduse üldistest põhimõtetest lähtudes on ametiasutused saanud ise töötada välja oma arendamise- ja hindamise süsteemi, kuid paindlikus selle kohaldamisel on seadusega piiratud. Töötulemuste hindamine ja järgmise perioodi eesmärkide läbivõrdimine on jätkuvalt olulised ja vajavad tähelepanu, kuid meetodid vestluste läbiviimiseks on pärast 2013. a ATSi jõustumist muutunud paindlikumaks, agiilsemaks ja vähem formaalseteks. Seetõttu peaks ametiasutustel olema võimekus vestluste formaate kohandada organisatsioonile sobivalt. Eelnevast tulenevalt loobutakse seaduse tasandil arengu- ja hindamisvestluste regulatsioonist, et anda asutustele vabadus ise määratleda, kuidas töösooritust hinnata ning kuidas toimub ametniku arendamine.
3. ATS § 38 – sarnaselt TLSiga muudetakse ületunnitöö hüvitamisel kehtivat korda selliselt, et ületunnitöö hüvitamisel eelistatakse esmalt vaba aja andmist, kuid säilib võimalus hüvitada ületunnitöö rahas.

Avaliku teenistuse analüüsi koostamise käigus leiti, et soovid ja ootused on riigis tervikuna ühtsema töökultuuri tagamisele, tööeluga kohanemisele ja töötaja kaitsemehhanismide läbipaistvusele. Eeltoodud ATSi regulatsiooni ühtlustamine TLSiga on ajendatud asutuste vajadusest paindlikuma ja asutuse eripärast lähtuva regulatsiooni järele. Ühtlustatavate sätete puhul ei ole ATSi sätete näol tegemist ametnikele eriomaste sätetega, mis ametniku staatusest tulenevalt peaksid olema TLSist teisiti reguleeritud. Tegemine on igale töösuhtele omaste tingimustega, mille puhul ei ole ATSi eriregulatsioon vajalik.

III. Praktikast tõusetunud probleemidest tulenevad ATSi muudatused:

1. ATS § 16 – emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel viibiva tippjuhi ametikohale sisekonkursi korraldamise võimaldamine. Kehtiva ATSi kohaselt on nn tavalise ametikoha täitmisel ametiasutusel valida, kas korraldada avalik konkurss, sisekonkurss, viia ametnik tähtajaliselt üle või anda puuduva ametniku ülesanded täitmiseks teisele ametnikule. Tippjuhi olulisust arvestades on valikud väiksemad ja piirduvad avaliku konkursi või teise ametniku poolt puuduva ametniku ülesannete täitmisega asendamise korras. Ajutine asendamine on seejuures piiratud ajaga kuus kuud aasta jooksul, et tagada kriitiliste ülesannete täitmine põletamata ühte inimest kahel ametikohal liigselt läbi. Samuti aitab piiratud asendamise aeg tagada, et tippjuhiks saav isik vastab talle pandud ootustele avaliku konkursi läbimise raames ning seeläbi vastab tippjuhile seatud nõuetele. Praktikast on ilmnenud vajadus täita just ajutiselt puuduva tippjuhi ametikoht paindlikumal viisil kui avalik konkurss. Sisekonkurss võimaldaks vähendada sisseelamisele kuluvat aega kui sobiv kandidaat leitakse asutuse tegutsemise valdkonnast. Sisekonkursi lubamine ei sea ohtu kompetentsusel ja avatusel põhinevat värbamis- ja valikuprotseduuri, sest sellisel juhul on ametis olemise aeg seadusega piiratud ning sisekonkursil saavad osaleda teenistujad, kes on eelnevalt avaliku konkursi avalikku teenistusse tulemiseks läbinud.
2. ATS § 17 – luuakse võimalus kohaldada avaliku konkursi sätteid ametiasutuse töötaja värbamisel. Sellega luuakse alus ametniku ja töötaja vahelise liikumise soodustamiseks, seadmata ohtu printsiipi, mille kohaselt on ametnikuks saamine seotud avatuse ja võrdsete võimalustega. Ehk avaliku konkursi läbinud töötaja saab edaspidi ametniku ametikohale roteeruda, ametnikku asendada ja ametniku ametikohale korraldatavast sisekonkursist osa võtta.

3. ATS § 25 – loobutakse esitatavate dokumentide loetelust ja nähakse ametiasutusele õigus küsida asjassepuutuvaid andmeid või dokumente. See on kooskõlas riigi põhimõttelise suunaga liikuda dokumendihalduselt andmehaldusele. Lisatakse ka vajalikud lõiked, et võimaldada ametikohale asumiseks vajalike andmete esitamine elektroonilises keskkonnas. Esitatavate andmete juures tehakse ka muudatused, et võimaldada ametiasutusel saada vajalikud andmed kätte andmekogudest.
4. ATS § 26 – loobutakse ametikohale nimetamise haldusaktis teenistusstaaži märkimisest. Kavandatav muudatus on seotud ATS § 101 muudatusega. Kehtiva ATS § 101 kohaselt sõltub ametnikule koondamise tõttu teenistusest vabastamisel etteteatamise tähtaeg sellest, kui pikk on ametniku teenistusstaaž. TLS § 97 kohaselt sõltub töölepingu erakorralise ülesütlemise korral etteteatamistähtaeg sellest, kui kaua on töötaja töösuhe tööandja juures kestnud. Koondamise olukorras erinev etteteatamistähtaeg ametnike ja töötajate puhul on põhjendamatu ja sama ametiasutuse sees ka sisemist õiglust riivav. Seetõttu on kavandatava muudatuse eesmärgiks muuta ATSi selliselt, et koondamise korral on etteteatamise tähtaeg seotud ametiasutuses teenistuses oldud ajaga. ATS § 101 muudatusest tuleneb ka ATS § 26 muudatus, sest kui koondamisest etteteatamine ei oma enam seost teenistusstaažiga, ei ole ametikohale nimetamise haldusaktis vaja märkida teenistussuhte kestust avalikus teenistuses ega eraldi avaliku teenistuse staaži dokumentidega koguda. Kavandatav muudatus ei ole vastuolus eriseadustega, sest eriseadustes sätestatud pensionistaaž on seotud eriteenistuses töötamisega, mida juba täna kogutakse eraldi ja eriseaduste alusel.
5. ATS § 33 – tähtajalise üleviimise juures täpsustatakse liikumist ameti- ja töökoha vahel ning luuakse alus tähtaegse üleviimise ennetähtaegseks lõpetamiseks nii ametnikule kui vastuvõtvale ametiasutusele. Avaliku teenistuse ajakohastamise analüüsi kaasatud sihtrühmad näevad tähtajalises üleviimises potentsiaali ja olulisust näiteks kriisidega või muude eriolukordadega toimetulekul. Praktika kujunemise käigus on aga leitud, et tähtajalise üleviimise regulatsioon vajab täpsustamist ja lihtsustamist, mistõttu täiendatakse kavandatava muudatusega tähtajalise üleviimise sätet eelnimetatud muudatustega. Üheks oluliseks takistuseks, et liikuda ametikohalt töökohale tähtajalise üleviimise korras, on puhkusearvestuse erinevus. Riigi Tugiteenuste Keskus on seisukohal, et tehniliselt on võimalik riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogus tähtajalise üleviimise ajaks asjakohased muudatused vormistada ning jätkata puhkuse arvestust kui seadus seda lubab. Suurema muudatusena nähakse ette võimalus ametiasutuse töötaja tähtajaliseks üleviimiseks ametniku ametikohale. Töö- ja ametikohtade vaheline liikumine suurendab avaliku teenistuse siseseid karjääri võimalusi oluliselt. Koostoimes eelpool kirjeldatud muudatusega, mille kohaselt on võimalik kohaldada avaliku konkursi nõuet töötajatele, aitab muudatus ühest küljest lahendada avalikus teenistuses tekkinud tööjõuga seotud probleeme, samas kaldumata kõrvale avatuse ja võrdsete võimaluste põhimõtetest. Ametikohale liikudes tuleb töötaja nimetada tähtajaliselt ametisse ametnikuna ning sellest tekib liikuvale isikule ka avaliku võimu teostamise õigus. Sarnaselt on lahendatud ametniku asendamine töötaja poolt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-s 54². Viidatud paragrahvi kohaselt võib teatud juhtudel töölepingu alusel töötav isik asendada sama ametiasutuse puuduvat ametnikku. Asendav töötaja peab vastama ametnikule ja asendatavale ametikohale esitatavatele nõuetele ning asendaja nimetatakse asendamise ajaks ametnikuna teenistusse.
6. ATS § 49 – ametniku sotsiaalsete tagatiste sätet täiendatakse raviga seotud muude kulude hüvitamisega (eelkõige sõidu- ja majutuskulud) ja tehakse täpsustus hüvitise maksmise välisustes. Kui ametnik on saanud viga või haigestunud seoses teenistusülesannete täitmisega tema vastu toimepandud ründe, tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel, kannab tema ravi-, ravimikulud ja raviga seotud muud kulud (eelkõige sõidu- ja majutuskulud) riik. Praktikas on esinenud juhtumeid, kus sõidu- ja majutuskulud on osutunud märksa suuremaks kui raviga seotud kulud. Kui teenistusülesandeid täites viga saanud ametnik ei suuda kanda sõidu- ja majutuskulusid, tekib risk, et kuigi viga saanud ametniku ravi hüvitab riik, ei ole ametnikul seda ravi võimalik saada, sest tal ei ole võimalik liikuda ravi saama. Teise muudatusena §-s 49 täiendatakse lõike 14 punkti 1 tahtliku süüteo osaga ja sellest tulenevalt ei ole hüvitisele õigust õnnetusjuhtumi

tagajärjel hukkunud ametniku lähedastel, kui ametnik pani õnnetusjuhtumi ajal toime tahtliku süüteo.

7. ATS § 87 – ametniku enda algatusel teenistusest vabastamisel sätestatakse, et selline avaldus tuleb esitada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Kehtiva ATSi ja kohtupraktika järgi saab täna ametnik esitada vaid (digitaalselt) allkirjastatud avalduse teenistusest lahkumiseks, kuid sellist võimalust ei toeta teatud riigi infosüsteemid ning seetõttu suureneb halduskoormus. Lisaks on see põhjendamatu erisus TLSiga võrreldes, kus kirjalik taasesitamist võimaldav vorm on seadusega lubatud.
8. ATS § 102 – täiendatakse seadust hüvitise maksmise võimalusega teenistusest vabastamise korral. Kehtiv ATS sätestab, et ametiasutus ei maksa ametnikule sellist lisatasu või toetust, mille maksmine ei tulene seadusest. Praktika kujunemisel on ilmnenud ootus täiendada seadust nn lahkumishüvitise võimalusega, mis ühest küljest võimaldaks asutusel teenistuja lahkumisel hüvitist maksta, kuid teisalt ei läheks vastuollu läbipaistvuse ja avalike teenistujate palgakorralduse põhimõtetega. Hüvitise maksimummäär on kuni kolme kuu põhipalk. Kuni kolme kuu põhipalgala ulatuses hüvitise maksmine annab võimaluse paindlikuks juhtimisotsuseks, seades siiski eelarve kaitseks piirmäära. Muutuvpalka võib kalendriaasta jooksul ametniku põhipalgale juurde maksta kuni 20 protsenti ametniku aastasest põhipalgast, kuid erakorraliselt ja eelarvevahendite olemasolul nähakse ette ametniku lahkumise korral lisaks võimalus maksta kuni kolme kuu töötasu suuruse hüvitise võimalus. Muudatusega nähakse ette, et hüvitist ei tohi maksta, kui teenistussuhe lõpetatakse katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu (ATS § 91), distsiplinaarsüüteo toimepanemise tõttu (ATS § 94) või selliste asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise (ATS § 95). Hüvitise maksmise võimalus sätestatakse asutuse valikuvõimalusena, mitte teenistusest lahkumisega kaasneva kohustusliku elemendina ning seda ei arvestata muutuvpalga piirmäära alla.

IV. VVTP-st tulenevad muudatused:

1. VVTP p 10.1.11. – kehtestada kantslerite ja asekanterite maksimaalseks ametiaja pikkuseks kahekordne ametiaeg ning muuta osakonnajuhatajate lepingud tähtajaliseks.
 - a. **Kahekordne maksimaalne ametiaja pikkus**

ATS § 23 lõike 5 kohaselt kehtib kahe järjestikuse ametiaja piirang riigi julgeoleku volitatud esindaja juhile ja Konkurentsiameti peadirektorile. Kahekordse ametiaja piirang on julgeolekuasutuste seadusega kehtestatud ka julgeolekuasutuse juhtidele. Ametiaja piirangu kehtestamise üheks eesmärgiks on takistada asutuse poliitilist ja/või majanduslikku mõjutamist, kehtestades sõltumatuse tagamiseks kohase inimeste vahetumise. Samas tuleb täheldada, et ATSi kontekstis on oluliselt eristatud ülejäänud ametnikest tippjuhid ehk lisaks kantsleritele ja asekanteritele kuuluvad sinna Riigikantselei direktor, ameti ja inspeksiooni peadirektor ning teised Vabariigi Valitsuse 26. juuni 2013. a määruses nr 100 „Ministeeriumi kantslerile ja asekanterile, Riigikantselei direktorile, ameti ja inspeksiooni peadirektorile ning määruses nimetatud teiste valitsusasutuste juhtidele esitatavad nõuded, nende värbamise ja valiku ning arendamise ja hindamise kord“ nimetatud valitsusasutuste juhid. Nende puhul nähakse ette eraldi korraldus värbamisele ja valikule ning arendamisele ja hindamisele, samuti kohaldub vaid neile viieaastane teenistustähtaeg. Selleks, et tagada tippjuhtide võrdne kohtlemine ja rotatsioonisüsteemi toimimine on otstarbekas sätestada maksimaalse tähtaja nõue kogu nimetatud juhtide sihtrühmale.
 - b. **Tähtajalised osakonnajuhatajate lepingud**

Juhtide arendustegevuste põhimõtteid järgides on mõistlik läbivalt kasutada terminit keskastmejuht, millega on kokkuleppeliselt ära defineeritud sarnast tööd ja vastutusala omavad, kuid seni erinevate ametinimetustega ametis olevad juhid. Kuigi VVTP sõnastusest tuleneb, et tähtajaliseks muudetakse keskastmejuhtide lepingud, on terminoloogiliselt korrektne täpsustada, et avaliku teenistuse seaduse muudatustega nimetatakse keskastmejuhid määratud ajaks ametisse. Seega rakendatakse Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist tulenevat ettepanekut kõigile valitsusasutuste keskastmejuhtidele. Kohaldamisalast jäävad välja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutused. Eraldi tuleb kaaluda, kas määratud tähtajaga teenistussuhte

ennetähtaegsel lõpetamisel tuleb ette näha hüvitist puudutav regulatsioon. Seni ei ole ATSi tähtajalise teenistussuhte ennetähtaegne lõpetamine sama tugevalt reguleeritud kui töösuhetes. Kehtiva ATSi kohaselt, kui ükskõik kummalt poolt tekib vajadus lõpetada teenistussuhe enne tähtaja saabumist, kuuluvad ilma täiendavate piiranguteta kohaldamisele teenistusest vabastamise alused. TLS aga piirab poolte õigust öelda tähtajaline tööleping üles ennetähtaegselt. Tähtajalist töösuhet saab üles öelda üksnes erakorraliselt ehk mõjuval põhjusel, sel juhul peab tööandja maksma hüvitist töötasu ulatuses, mida töötajal oleks olnud õigus saada kuni lepingu tähtaja saabumiseni.

c. Valitsusasutuse juhtide asetäitjad ehk „tippjuht 2“ sihtrühm

Muudatuste terviklikuks elluviimiseks on vajalik vaadata kõiki mõjutatud sihtrühmi ning juhtimistasandite hierarhiat. Eelmainitud muudatused on otseselt seotud tipp- ja keskastmejuhtidega, kuid fookusest on välja jäänud oluline nende vahele jääv juhtimistasand ehk valitsusasutuste juhtide asetäitjate tasand (2023. aastal ligi 70 juhti). Selleks, et hoida ühtset ja läbipaistvat töökultuuri, tagada juhtide karjääriteekonnad ja arendustegevused, on otstarbekas järgida sarnaseid reegleid ja piiranguid. Seega kui eesmärgiks on sätestada tähtajaline teenistussuhe keskastmejuhtidele ja taoline kriteerium juba kohaldub tippjuhtidele, tuleks juhtimistasandi hierarhiat ja valitsusasutuse juhtide ülesandeid arvesse võttes tähtajalisust kohaldada ka neile. Tähtaegne teenistussuhe on juba kehtestatud Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori asetäitja ning Kaitsepolitsei ameti peadirektori asetäitja ametikohale.

2. VVTP p 3.1.4 – kehtestada avalikus sektoris 2027. aastaks alampalgaks 60% mediaanpalgast. 2023. aasta maikuus sõlmiti kolmepoolne hea tahte kokkulepe 2024.-2027. aasta töötasu alammäära suuruse ja meetodika kohta, mis on kättesaadav veebilehelt <https://sm.ee/media/3210/download>. Muudatuse tulemusena tehakse ATSi, sarnaselt TLSiga, palga alammäära osas viide Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammääradele. Töötasu alammäära kehtestamisel lähtub Vabariigi Valitsus Eesti Töötajate Keskkliidu ja Eesti Ametiühingute Keskkliidu vahel sõlmitud kollektiivlepingust. VVTP-ga kooskõlas sõlmiti 2023. aasta mais kolmepoolne hea tahte kokkulepe eesmärgiga jõuda 2027. aastaks töötasu alammäärani, mis on 50% keskmisest brutopalgast. Alates 1. jaanuarist 2023. a tunnitasu alammääraks 4,30 eurot ja kuutasu alammääraks täistööajaga töötamise korral 725 eurot. Samuti on alampalga tõstmise eesmärgiks vähendada palgavaesust, piirkondlikke ja soolisi palgaerinevusi ning nende põhimõtete järgmine on oluline ka avalikus teenistuses.

Muudatuste elluviimise alternatiivne võimalus (lk 1 p 2): avalike teenistujate töötamine ühtsetel alustel

Eelpool kirjeldatud muudatuste (alajaotused I-III) eesmärk on ühildada ametnikele ja ametiasutuste töötajatele kohalduvaid norme, et hoida lojaalset ja professionaalset avalikku teenistust ning tõsta avalike teenistujate motivatsiooni. Lisaks vähendavad kavandatavad muudatused ebavõrdsust avalike teenistujate vahel. Teine alternatiiv sama eesmärgi saavutamiseks on viia kõik avalikud teenistujad ühtse töösuhete regulatsiooni alla. Ka teistes riikides on aktiivselt käimas arutelud teemal, kas ametnike töösuhe riigiga peab olema just avalik-õiguslikult reguleeritud ning kas ja millised võivad seejuures olla võimalused avaliku võimu legitimeerimiseks paindlikumal moel.¹ Ekspertid on toonud välja, et konsensust globaalses vaates antud küsimuses ei ole. Üks osa ekspertidest leiab, et ametnike erilise staatuse ja spetsiaalsed teenistussuhte tingimused on vältimatud lojaalse ja professionaalse riigi teenistuse olemasoluks. Teine osa eksperte leiab aga, et apoliitilise, eetilise, pühendunud ja professionaalse avaliku teenistuse võib saavutada ka siis, kui avalikud teenistujad töötavad töölepinguseaduse alusel. Näiteks tuakse välja, et väga vähesed riigid (Korea, Jaapan ja Saksamaa)

¹ Demmke, C. (2005). [Are civil servants different because they are civil servants?](#) European institute of public administration; Demmke, C., (2019). [The Legitimacy of Civil Services in the 21st Century](#). In: Peters, G.B., & Thyne, I. (eds), Oxford Encyclopedia of Public Administration. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.982>.

hoiavad jäika eristamist töötajate ja ametnike vahel, teiste puhul on piirid häägustunud teenistusülesannete tõttu, ehk ei ole üheselt selge, milliseid ülesandeid ja kes (millise lepinguga) täitma peaks. 2020. aastal viidi avaliku teenistuse laiaulatuslik reform läbi Hollandis. Reformiga võrdsustati ametnike ja töötajate õiguslik staatus ehk töö- ja teenistussuhted ning töövaidlused on Hollandis reguleeritud nüüdsest avalikus ja erasektoris samadel alustel, kuid ametnike eriline staatus tuleneb neile kohalduvatest kollektiivlepingutest.

Avaliku teenistuse analüüsis ilmnes, et ametkondlikul tasandil ei tajuta vajadust ametnike ja töötajate eristamiseks selliselt nagu on ette nähtud kehtivate õigusaktidega. Analüüsis kujunes üheks peamiseks uurimisobjektiks küsimus, kas Eestis on võimalik üle minna avalikus teenistuses üksnes töölepingulistele töösuhetele.

Avaliku teenistuse analüüsis hinnati ametnike teenistussuhte töölepingulisele alusele üle viimise võimalusi ja sellele aitasid õiguslikku seisukohta kujundada era- ja avaliku sektori õiguseksperdid. Kaasatud õiguseksperdid tõid välja, et põhiseaduse mõtet selgitavatest allikatest ja analüüsist (põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, asjakohane kohtupraktika jmt) tulenevad avaliku võimu teostamisele teatud nõuded. Eeldatakse, et ametniku ja riigi vahel on avalik-õiguslik suhe vähemalt osas, milles ametnik teostab avalikku võimu, mis muudab keeruliseks ametniku ja riigi kui töandja vahel eraõigusliku lepingu sõlmimise. Samas on era- ja avaliku õiguse segunemine teatud valdkondades juba praegu realiseerunud.

Eeltoodust tulenevalt tasub analüüsida, kas avalike teenistujate ühtsetele töökorralduslikele alustele viimisel ja avalike teenistujatega (riigiteenistuja) töölepingu sõlmimine on võimalik selliselt, et avaliku võimu volitused ei kaasne mitte isikuga töösuhte kokkuleppimisel, vaid ametikohaga. Lähteidee kohaselt sõlmitakse ametiasutuses töötavate töötajate ja ametnikega riigiteenistuja tööleping, millele baasseadusena kohalduks TLS. Avaliku teenistuse eripärast lähtuvalt sätestatakse vajalikud erisused eriseadusega, millega tagatakse avalike teenistujate roll riigi struktuuris, professionaalsus ja vajalikud kontrollimehhanismid. Eelnimetatud viisil avalike teenistujate töökorralduslike aluste reguleerimine aitab ühelt poolt kohaldada kõigile avalikele teenistujatele ühtsetid töösuhet puudutavaid aluseid ning võimaldavad ühtlustada avalikele teenistujatele kohalduvaid norme nende normidega, mis kohalduvad töölepingu alusel töötavate isikutele.

ATSi kohaselt on avaliku võimu teostamine ametnikuks nimetamise keskne kriteerium. Kehtivate õigusaktide kohaselt saab ametniku teenistussuhte oma avalik-õigusliku iseloomu ametniku teenistusse nimetamise ja teenistusest vabastamise ühepoolse avaliku võimu aktiga (haldusaktiga). Kõne alla saab aga tulla avaliku võimu üle andmine avalikule teenistujale ametikoha kaudu. Muudatuse kohaselt tekib isikul avaliku võimu teostamise õigus ametikohale asumisel või tema teenistuskoha määramisel avalikku võimu teostavaks. Selleks määrab asutus haldusakti või otsusega avalikku võimu teostavad ametikohad.

Sarnasel viisil tekivad täna riigikaitsealised töökohad riigikaitseaduse kohaselt. Riigikaitseaduse § 48 lõike 1 kohaselt tekib riigikaitsealine töökohustus isikule riigikaitsealise töökohustusega ametikohale asumisel või töölepingus ettenähtud tööle asumise ajal või tema ameti- või töökoha määramisel riigikaitsealise töökohustusega ameti- või töökohaks. Riigikaitseaduse kohaselt võib Vabariigi Valitsus kehtestada täiendavad riigikaitsealise kohustusega ameti- ja töökohad, muu hulgas kas määrates ameti- või töökohad nende nimetuste loeteluna või üldtunnuse, näiteks valdkonna või struktuuriüksuse, kaudu või nimeliselt nendel töötamise kohustusega isikud (st määrata nõude, et kindel isik, kellel on teatud hädavajalikud oskused või teadmised, töötaks riigikaitse eesmärgi huvides edasi kindlal ameti- või töökohal). Oluline on märkida, et riigikaitsealine töökohustus võib kaasa tuua olulisi põhiõiguste riiveid ning riigikaitsealise töökohustusega töökohaks võib määrata ka elutähtsa erasektori teenuseosutaja töökoha. Järelikult riik hindab riigikaitsealise töökohtuse määramisel täidetavaid ülesandeid, mitte isikut kui indiviidi, kuigi sellisele töö- või ametikohale asumisel on isikul kohustus kõrgendatud kaitsevalmiduse ajal mitte Eestist lahkuda ning talle võib kohaldamata jätta senised töö- ja puhkeaja sätteid.

Eeltoodud riigikaitseliste ametikohtadega sarnast loogikat kasutades võiks ka avalikule teenistujale avaliku võimu volituste andmine toimuda selliselt, et avaliku võimu volitused tekivad isikule vastavale töökohale asumisega. Tööle asumiseks sõlmitakse isikuga riigiteenistuja leping, mis põhineb TLSi regulatsioonil, arvestades avalikule teenistujale kohalduvaid vajalikke erisusi. Vajalike erisuste sätestamiseks jääb kehtima tänane ATS (asjakohaste muudatustega) või näiteks riigiteenistuja seadus (kuivõrd kohaldamisala laieneb kogu avalikule teenistusele võimalusega kaaluda selle kohaldamist ka hallatavatele valitsusasutustele). Avaliku teenistuse seisukohalt on oluline säilitada seadusandlikul tasandil eelkõige järgmised erisused:

1. kohustust täita teenistuskohustusi professionaalselt, täpselt, õigeaegselt, omakasupüüdmatult, lähtudes avalikest huvidest, järgides ja austades Eesti Vabariigi põhiseaduslikku korda;
2. poliitilise neutraalsuse tagamine;
3. kõikide teenistuskohdade täitmine avaliku konkursi korras (lühendades konkursi aega), et tagada kõigile võrdsed võimalused asuda tööle riigi hüvanguks;
4. avalike vahendite kasutamise läbipaistvus läbi palgakorralduse reeglite kehtestamise ja palkade avalikustamise.

Kõigile avalikele teenistujatele (arvestades nii praeguseid ameti- ja töökohti) ühetaoliste normide kohaldamine aitab kaotada ära dubleerimised kahe erineva seaduse vahel, vähendada erisusi avaliku- ja eraõiguslike töösuhete administreerimisel ning tagada ametnikele töötajatega samaväärne õiguste kaitse (muu hulgas kohtueelne lepitusorgan). TLS on juba täna üks olulisemaid seadusi, mille alusel töötab Eestis ligi 600 000 inimest. Võrdluseks tasub välja tuua, et ATSi alusel on teenistuses ligi 19 000 ametnikku. Paratamatult on küsimus otstarbekuses sarnaseid valdkondi reguleerida kahe erineva õigusaktiga, kui isiku suhte sisu organisatsiooniga lähtub sarnastest põhimõtetest. Nii on Riigikohus leidnud, et töösuhe vastab eeldusele, et isik on seotud tööandja korraldustega töö tegemise viisi, aja ja koha kohta. Samuti nähtub Euroopa Liidu Kohtu seisukohast, et üheselt saab sisustada töötamise mõistet kui isik osutab teatud aja jooksul teisele isikule tema juhtimisel teenuseid ning saab selle eest tasu². Nendele põhimõtetele tuginedes saab öelda, et sisuliselt vastab teenistuja teenistussuhe samadele kriteeriumitele, välja arvatud osas, mis on seotud avaliku võimu volitusega. Seega peaksid ka põhimõtted, mis reguleerivad töö tegemise viisi, aega ja kohta kohalduma sarnaselt ning erinevates õigusaktides samade aspektide kordamine ei ole mõistlik. Ka on oluline täheldada, et ametnikud on võrreldes töötajatega teenistussuhtega seotud õiguste kaitstes ebavõrdsemas olukorras. Töötajatel on võimalik oma õiguste kaitseks pöörduda kas kohtueelse menetleja poole (Töövaidluskomisjon), mis on märkimisväärselt kiirem, soodsam ja lihtsam viis, või kohtusse. Ametniku puhul on esmaseks instantsiks halduskohtus. Justiitsministeerium on 2022. a analüüsinud Töövaidluskomisjonide toimimist ja leidnud muu hulgas, et keskmine menetlusaeg töövaidluskomisjonis on 45 päeva, kohtus 381 päeva ning vaid 15% juhtudel muudab kohus TVK esialgselt otsust, mis näitab otsuste kvaliteeti. Viimaste aastate statistika näitab, et halduskohtus teenistussuhteid puudutavate menetluste aeg varieerub 170 päevast 280 päevani, mis on ligi 4 korda pikem aeg kui sarnaste küsimuste menetlemise aeg töövaidluskomisjonis. Töövaidluskomisjonide statistikale³ ja avalikustatud kohtuotsustele tuginedes saab öelda, et enamasti on vaidlused seotud nii teenistussuhtes kui töösuhtes samade probleemidega, sh enim töö-/teenistussuhte ebaõige lõpetamisega. Ühtsele töösuhete regulatsioonile liikumine annab võimaluse ka selle erisuse kaotamiseks ning tagaks ametnikele sarnased õigused töötajatega.

Eraldi võib kaaluda eriteenistussuhte säilitamist isikutele, kes tegutsevad riigi tuumikfunktsioonide valdkonnas, näiteks politsei, julgeolekuasutuste ja kaitseväge teenistujatele.

Eelkirjeldatud alternatiivne võimalus hõlmab endas põhimõttelist ja ulatuslikku reformi, mille ettevalmistamine vajab nii täiendavat sisulist analüüsi kui ka teiste osapooltega konsulteerimist. **Samuti sõltub kontseptsiooni koostamise vajadus käesoleva VTK ning vajadusel sellele järgneva analüüsi ja arutelude käigust.** Seetõttu pakutakse VTK kooskõlastamisel välja lisaks kehtiva ATSi muudatusettepanekutele ka suurema reformi idee, et **koguda arvamusi ja seotud osapoolte vaateid,**

² <https://www.sm.ee/media/1908/download>

³ <https://www.ti.ee/asutus-uudised-ja-kontaktid/statistika>

et seejärel otsustada edasiliikumise suunad. Samas on väljapakutud ATSi muudatusettepanekud avaliku teenistuse jaoks olulise tähtsusega ja leiame, et nende sisseviimine seadusesse peaks toimuma olenemata sellest, kas avaliku teenistuse suurema ümberkorraldamise idee leiab toetust või mitte.

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

Kavandatava regulatsiooni näol on tegu riigisisese küsimusega ja see ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

11.1. Kavandatav muudatus 1

Kavandatav muudatus 1: Ametnikueetika ümberkujundamine avaliku teenistuse eetikaks

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud ja ametiasutuste töötajad.

Muudatuse kohaselt laiendatakse ATSiis reguleeritud ametnikueetika kohaldamisala ja eetika nõuded hakkavad kohalduma ka töötajatele. Kuigi ametniku eetikakoodeksi järgimine on kohustuslik ametnikele, eeldatakse juba täna, et samu põhimõtteid järgivad ka töölepingu alusel avalikus teenistuses olevad inimesed. Kavandatav muudatus kasvatab ühiskonna usaldust avalike teenistujate suhtes. Samuti on muudatus kooskõlas ühiskonna ootusega avaliku teenistuse läbipaistvusele, avatusele ning kõrgendatud eetilistele ja moraalsetele nõuetele.

Muudatusel puuduvad ebasoovitavad mõjud, sest kuigi laiendatakse eetika kohaldamisala ka ametiasutuste töötajatele, on uuringus „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“⁴ välja toodud, et ametnikud ja ametiasutuste töötajad on küllaltki üheselt veendunud, et ametniku eetikakoodeksis toodud väärtused kehtivad kõigile avalikus teenistuses töötavatele inimestele, olenemata nende ametniku- või töötajastaatusest. Ühtne eetika raamistik tugevdab läbi eetilise käitumise demokraatiat ja usaldust ametiasutuste vastu, aitab ära hoida korruptsiooni ja ebaeetilist käitumist ning kinnistada head valitsemistava. Ühtsete eetika põhimõtete poole liiguvad ka Euroopa Liidu institutsioonid tervikuna, luues uue [katusorganisatsiooni eetika jaoks](#).

Kavandatav muudatus 2: Palka, ületunnitööd, valveaega, ööajal ja riigipühäl tehtavat tööd puudutavate sätete kohaldamisala ühtlustamine avaliku teenistuse sees ja laiendamine ametiasutuste töötajatele

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on avalikud teenistujad.

Muudatus loob avalike teenistujate jaoks ühtsed, peamiselt töö tasustamist puudutavad, töökorralduslikud alused ning sellest tulenevalt muutub töötajate palgakorraldus selgemaks ning läbipaistvamaks. Ametiasutuse töötajale kohalduvad üldiselt soodsamad tingimused, kuid töö tasustamisel ei ole põhjendatud ametnike ja töötajate eristamine. ATSi järgi on ametnike teenistusülesanded suurema mõju ja vastutusega, mistõttu ei tohiks nad palgapositsioonil olla kehvemas seisus kui töötajad, kelle töö peaks avaliku võimu teostamist vaid toetama. Ühtsete

⁴ Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar. Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses, 2017. Kättesaadav aadressilt [2017_Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses.pdf](http://centar.ee/2017_Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses.pdf) (centar.ee)

palgakorralduslike aluste loomine aitab tagada ametnike ja töötajate võrdse kohtlemise ametiasutuse sees ning seeläbi tõuseb avalike teenistujate motivatsioon.

Ületunnitöö tegemist puudutab ka muudatus, mille kohaselt näeb ATS edaspidi ette eelduse ületunnitöö hüvitamiseks vaba ajaga. Töötaja piirangu eesmärgist lähtuvalt tuleb asuda seisukohale, et eelkõige täidab ületunnitöö hüvitamine vaba aja andmisega ületunnitööga võrdses ulatuses tervisekaitse eesmärki. Töötaja piirangud on kehtestatud töötaja tervise ja ohutuse kaitseks ning piisav puhkeaeg on vajalik töövõime säilitamiseks ja tööjõu taastootmiseks.⁵

Muudatuse tulemusena võib väheneda avaliku sektori atraktiivsus tööandjana töötajate jaoks, sest ATSiis sätestatud palga maksmisega seotud sätete rakendamisel ei ole neis küsimustes enam töötajatel võimalik tugineda TLSi sätetele, mis annavad suurema vabaduse palga ja sellega seotud tasude maksmisel. Samas näitab iga-aastane palgastatistika, et üldjoones koheldakse ametnikke ja töötajaid võrdselt, mistõttu ei pruugi muudatuse mõju olla märgatava negatiivse suunaga.

Kavandatav muudatus 3: Avalikustatakse lisaks ametnike palkadele ka töötajate palgaandmed võrreldaval kujul

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud ja ametiasutuste töötajad.

Kehtiva ATSi järgi avalikustatakse vaid ametnike palgad isikustatud kujul. ATSi seletuskirjast nähtub, et ametnike palkade avalikustamisega sooviti lahendada pikaajast probleemi, mille kohaselt ei olnud palgasüsteem avalikkusele läbipaistev ja arusaadav. Ametnike palkade avalikustamisel astuti suur samm läbipaistvama palgakorralduse suunas. Arvestades töötajate hulka avalikus teenistuses, moodustab aga töötajatele makstav palk märkimisväärse osa kogu avaliku teenistuse eelarve kuludest. Kuivõrd vahendid avalikus teenistuses tasude maksmiseks tulevad otseselt riigieelarvest ning nende kasutus peab olema läbipaistev ja eesmärgipärane, on mõistlik seada avalikustamise tingimused ametnikele ja töötajatele ühesugused.

Trendina on oluline märkida, et avalikus teenistuses sõlmitakse üha enam töölepinguid ja vähem nimetatakse ametnikke ametisse. Statistilistest andmetest nähtub, et 2017. aastal oli ühe ametniku kohta 0,6 töötajat ja 2021. aastal 0,72 töötajat. Märkimist väärib, et viimase 5 aasta kokkuvõttes on ametnike ametikohtade arv vähenenud 837 võrra ja töötajate töökohtade arv suurenenud 116 võrra.

Muudatuse tulemusena muutuvad läbipaistvuse huvides avalikuks töötajate palgad. Kuigi töötasu avalikustamisel tuleb eelkõige kaaluda isikute perekonna- ja eraelu puutumatus põhimõtet, on riivet seni peetud eesmärgi saavutamiseks proportsionaalseks. Avalikustamine suurendab palgakorralduse läbipaistvust ning annab võimaluse võrrelda avaliku teenistuse tasusid ülejäänud tööturu osaliste tasudega. Avalike teenistujate töötasude avalikustamise eesmärk on riigivara kasutamise läbipaistvus ja korrupsiooni vältimine. Kui inimene asub avalikku teenistusse töötajana, peab ta arvestama, et avalikule sektorile on omased suurem avalikkuse tähelepanu, eelarvevahenditest tingituna piiratumad läbirääkimisvõimalused töötasu suuruse üle, õigusnormidest tulenevad nõuded ja piirangud tööle.

Muudatuse kohaselt lisatakse võrreldavuse tagamiseks tööväärtuspunktid või nende puudumisel (nt kohaliku omavalitsuse ükstuste puhul) ametinimetuse vastavalt Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni rahvusvahelisele ametite klassifikaatorile. Tööväärtuspunktid aitavad näha, kas palgatasemelt sarnased ametikohad on ka vastutuselt sarnased ehk võrrelda võrreldavaid ametikohti. Tööväärtuspunktide või ametite klassifikaatorite lisamine ei too kaasa eraldi halduskoormust, kuivõrd on klassifikaatori kasutamine nõutud kõikide töötamiste registreerimisel Maksu- ja Tolliametis ning tööväärtuspunktid kasutusel valitsusasutustes lähtuvalt Vabariigi Valitsuse 8. novembri 2012. a määrusest nr 92 „Riigi ametiasutuste teenistuskohdade koosseisude kehtestamise kord, teenistuskohdade klassifikaator ja teenistuskohdade liigitamise kord“.

⁵ Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. TLS § 44 selgitus.

Kavandatav muudatus 4: Katseaja ja ületunnitöö põhimõtete ühtlustamine TLSiga ning arengu- ja hindamisvestluse regulatsiooni seadusest väljajätmine

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud ja ametiasutuste töötajad.

Kavandatava muudatuse tulemusena liigutakse nii ühtsema kui ka paindlikuma töösuhete regulatsiooni poole. Ajal, kui riigi- ja erasektori koostöö on pidevas laienemises ning inimeste liikuvus avaliku ja erasektori vahel on suurem kui kunagi varem, on põhjendatud ühtlustada ametnikele kehtestatud nõudeid töötajatele suunatud nõuetega. Seda toetab ka Eesti avaliku teenistuse väga kõrge avatuse tase, mis tähendab, et avalikku teenistusse on võimalik siseneda kõigil tasemetel ja liikumine avalikust teenistusest sisse või välja on lihtne.

Ühtlustamisel on silmas peetud, et ühiskonna ootused avalikele teenistujatele erinevad ootustest erasektori töötajatele. Kavandatavate muudatustega vähendatakse ATSi ja TLSi erisusi valdkondades, mille puhul erisused ei ole põhjendatud.

Muudatused, mis on mõeldud ühtlustamiseks ATSi regulatsiooni TLSi regulatsiooniga (katseaja ja ületunnitööd puudutavad muudatused), annavad ametiasutustele võimaluse suuremaks paindlikkuseks. Samuti toetavad muudatused ATSi detsentraliseerituse põhimõtet, mis võimaldab ametiasutustele suhteliselt suure vabaduse enda eripärast lähtuva süsteemi kujundamisel.

Arengu- ja hindamisvestlustest loobumine võimaldab asutustel vestluste formaate kohandada organisatsioonidesse sobivaks. Töötulemuste hindamine ja järgmise perioodi eesmärkide läbirääkimine on jätkuvalt olulised ja vajavad tähelepanu, nagu ka ametniku arenguvõimaluste kaardistamine. Samas on ametniku arengu- ja hindamise seisukohalt kaasaegsemad ja paremini eesmärki saavutavaid võimalusi ning sellest tulenevalt jääb arengu- ja hindamisvestluste korraldus täielikult asutuse otsustada.

Ületunnitöö hüvitamise regulatsiooni ühtlustamine TLSiga seaks edaspidi ametnike puhul samuti esimeseks eelduseks, et ületunnitöö hüvitatakse vaba aja andmisega ja seejärel tasustamisega. Samas on ületunnitöö tasustamise praktika juba täna ametiasutustes ebaühtlane, olenemata selles, et ATSi on ületunnitöö tasu määr sätestatud (1,5-kordne põhipalk) ning ei ole ette nähtud võimalust seda tasu suurendada. Eriti ebaühtlane on ületunnitöö tasustamine summeeritud tööaja korral. Ületunnitöö tasustamise praktika ühtlustamiseks on kavas täita ATS § 10 lõike 1 punktis 5 nimetatud volitusnorm. Vabariigi Valitsuse määrusega üldiste kordade kehtestamise eesmärgiks on tagada personalijuhtimise põhimõtete ühtne rakendamine ning avaliku teenistuse regulatsiooni paindlikkus ja vältida ülereguleerimist. Kavandatav muudatus lähtub riigis kehtivast [finantsarvestuse põhimõtetest](#), mille eesmärgiks on samuti ühtse tegevusraamistiku kujundamine tõhusamaks ja mõjusamaks raamatupidamise ja finantsaruandluse korraldamiseks.

Muudatusega ei ole ebasoovitavaid mõjusid oodata ja ebasoovitavate kõrvalmõjude avaldumise risk on madal. Kuivõrd kavandatavad muudatused on suuremalt jaolt korrastavat laadi ja personalitööd lihtsustavad, ei kaasne nendega olulisi mõjusid. Samuti ei kaasne ühiskonna jaoks kavandatava muudatusega olulisi mõjusid. Muudatusega ei kaasne kulusid ega tulusid.

Kavandatav muudatus 5: Avalike konkursside regulatsiooni on edaspidi võimalik kohaldada ka töötajatele soodustades seeläbi ametnike ja töötajate omavahelist liikumist.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud ja ametiasutuste töötajad.

2022. aastal toimus 5549 konkurssi, millega sooviti täita 6529 teenistusk kohta. Ametisse nimetati või tööleping sõlmiti 4995 inimesega. Kõigist 5549-st personaliotsingust olid 4003 (72,1%) avalikud

konkursid, 873 (15,7%) sisekonkursid ning 673 (12,1%) konkursita värbamised. Konkurssidest luhtus ligi 24% ehk 554 konkurssi. Värbamiste käigus jäi täitmata 1564 kohta. 2022. aastal osales avalikel ja sisekonkursidel kokku 48 344 inimest.

Statistika näitab, et tegelikkuses kohaldatakse juba täna avalikke konkursse valdavale osale värbamistest, samas on üsnagi piiratud ametnike ja töötajate omavaheline liikumine. Avaliku konkursi nõude reguleerimine aitab ühelt poolt tagada jätkuvat poliitilist neutraalsust, läbipaistvust, ja avatust ametnike (edaspidi ka töötajate) ametikohtadele, kuid soodustab konkursse ka rohkem läbi viima, et võrdsetel alustel tööle ja teenistusse tulnud saaksid paindlikumalt üksteise kohtade vahel liikuda. Muudatus aitab tagada kriisideks valmisoleku ning laiendada karjäärivõimalusi ametiasutuste lõikes.

Muudatus võib avaldada negatiivset mõju halduskoormusele, kui asutused soovivad oma teenistujaid ja töötajaid võrdsemalt kohelda ja omavahelist liikumist paindlikumaks muuta. Samas on tegemist võimalusega, mis otseselt ei sea asutuse seniseid ressursse ohtu ning aitab tagada piisava paindlikkuse tegevuste planeerimisel.

Kavandatav muudatus 6: emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel viibiva tippjuhi ametikohale sisekonkursi korraldamine

Eesti avalik teenistus põhineb kompetentsusel ja avatusel ning üldise reeglina tuleb nii tippjuhi kui ka teiste ametikohtade täitmisel eelistada avalikku konkurssi. Vaba ametikoha täitmisel on ametiasutusel valida, kas korraldada avalik konkurss, sisekonkurss, viia ametnik tähtajaliselt üle (argikeeles rotatsioon) või anda puuduva ametniku ülesanded täitmiseks teisele ametnikule. Tippjuhi positsiooni ja olulisust arvestades on tippjuhi ametikoha täitmisel valikuid vähem ning tippjuhi ametikoht tuleb täita avaliku konkursi või teise ametniku poolt puuduva ametniku ülesannete täitmisega.

Tippjuhtide tähtajalise teenistussuhte alusideeks on täita tippjuhtide ametikohad kõigile avatud ja ühesugustel alustel läbiviidavate konkursside teel ning tagada seeläbi tippjuhtide omavahelise rotatsioonisüsteemi toimimine. Kui ATSigna asekanteritele tähtajaline teenistussuhe kehtestati, põhjendati seda sellega, et tähtaegse teenistussuhte sissetoomine avaliku teenistuse tippjuhtide osas võimaldab käivitada rotatsioonisüsteemi ning pakkuda neile seeläbi uusi arengu- ja karjäärivõimalusi, mis tippjuhtide hinnangul seni Eesti avalikus teenistuses puuduvad.⁶

Praktikas on ilmnenud vajadus võimaldada tippjuhi ametikoha täitmisel asutusele rohkem paindlikkust, kui praegu kehtivad normid ette näevad. Eeldatavasti on suurem paindlikkus vajalik just tippjuhi ajutise äraoleku ajaks. Sellest tulenevalt on muudatusega kavas luua seaduses võimalus, mille kohaselt võib tippjuhi ametikoha täita sisekonkursi korras, kui asendatav tippjuht viibib emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel. Selliselt laiendatakse võimalusi tippjuhi ajutiseks asendamiseks, oluliselt kaugenemata kompetentsusel ja avatusel põhinevast värbamis- ja valikuprotseduurist.

Kavandatava muudatusega ei kaasne riigile kulusid ega tulusid.

Kavandatav muudatus 7: Ametikohale asumiseks esitatavate andmete nimetamine ja teenistusest lahkumise avalduse puhul allkirja nõudest loobumine

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud.

Ametisse nimetamiseks vajalike dokumentide loetelu asendamine esitatavate andmetega ning asutustele volituse andmine vajalike dokumentide juurde küsimiseks loob asutustele võimaluse otsustada, millised on asjakohased andmed, mida ta isikult ametikohale nimetamiseks vajab. Samuti

⁶ Avaliku teenistuse seaduse seletuskiri, lk 22. Kättesaadav veebilehel <https://www.riigikogu.ee/download/b1b20dda-27c1-400f-8f8c-299de3df8ea6>.

aitab muudatus kaasa dokumendihalduselt andmehaldusele üleminekul. Ka täiendatakse sätet juba haldusmenetluse seadusest tuttavate mõtetega, et tagada andmete esitamise võimalus läbi riigitöötaja iseteenindusportaali. Sarnase muudatusena loobutakse ametniku teenistusest lahkumise avalduse puhul allkirja nõudest ja kavandatava muudatuse kohaselt tuleb avaldus esitada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Ka TLSi kohaselt tuleb töölepingu ülesütlemise avaldus esitada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis.

Muudatusega ei kaasne ebasoovitavaid ega olulisi mõjusid. Muudatus on korrastavat laadi ja ametiasutuste personalitöötajate tööd lihtsustav. Muudatus võimaldab ametiasutusel ise täpsustada, milliseid andmeid või dokumente ta isikult teenistusse võtmiseks vajab. Muudatusega võib väheneda teenistusse võetava isiku halduskoormus, kuna vähendatakse esitatavate andmete loetelu ja see võimaldab isikult küsida ainult teenistusse võtmiseks päriselt vajaminevaid andmeid või dokumente.

Kavandatav muudatus 8: Koondamisest etteteatamise tähtaja sidumine asutuses töötatud ajaga

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud.

Kehtiva ATS § 101 kohaselt sõltub ametnikule koondamise tõttu teenistusest vabastamisel etteteatamise tähtaeg sellest, kui pikk on ametniku teenistusstaaž avalikus teenistuses. Seevastu aga TLSi kohaselt sõltub töölepingu erakorralise ülesütlemise korral etteteatamistähtaeg sellest, kui kaua on töötaja töösuhe vastava tööandja juures kestnud. Etteteatamistähtaeg on aeg ametnikule ümberkohanemiseks ja uue töökoha leidmiseks. TLSi selgitustes on märgitud, et töösuhete lõppemisest etteteatamise tähtaeg on ülesütlemist pehmemdav meede, mille eesmärk on anda töötajale teada töösuhete lõppemisest ning võimaldada talle aega uue töö otsimiseks.⁷

Praktikas on selgunud, et väga pika avaliku teenistuse staažiga ametnike puhul on koondamisest etteteatamise tähtaeg suhteliselt pikk ka siis, kui isik on viimases ametiasutuses töötanud oluliselt vähem aega. Tänapäevaks ei ole ilmnenud mõjuvaid põhjuseid, miks ametnikule koondamisest etteteatamisel peaks lähtuma ametniku kogu avaliku teenistuse staažist. Koondamise olukorras erinev etteteatamistähtaeg ametnike ja töötajate puhul on põhjendamatult ja sama ametiasutuse sees ka sisemist õiglust riivav. Seetõttu on kavandatava muudatuse eesmärgiks muuta ATSi selliselt, et koondamise korral on etteteatamise tähtaeg seotud ametiasutuses teenistuses oldud ajaga. Eelnev muudatus tingib ka ATS § 26 muudatuse, sest kui koondamisest etteteatamine ei oma enam seost teenistusstaažiga, ei ole enam ametnikohale nimetamise haldusaktis vaja märkida teenistussuhete kestust avalikus teenistuses. Viimane muudatus lihtsustab teenistusse vormistamist.

Muudatuse tulemusena väheneb koondamisest etteteatamise tähtaeg nende ametnike jaoks, kelle teenistusstaaž avalikus teenistuses on pikem, kui asutuses, kus ta koondamise ajal töötab. Muudatus võib mõjutada koondatavate ametnike leibkondade toimetulekut ja majanduslikke otsuseid, kuna koondamise korral võivad nad ilma jääda sissetulekust, millega nad on arvestanud pikemaks ajaks. Samuti lüheneb aeg, mil neil on võimalik uut tööd otsida või oma elu ümber korraldada. Samuti tuleb arvestada, et koondatud ametnikul on õigus koondamishüvitisele töötuskindlustuse seaduse alusel, mida olenevalt staaži pikkusest makstakse ühe kuni kahe kuu keskmise palga ulatuses. Selle aja jooksul on võimalik otsida uut töökohta ning töökoha otsimise ajaks on tagatud ka piisav sissetulek.

Muudatusega ei kaasne ebasoovitavad ega olulisi mõjusid. Muudatus on korrastavat laadi ja avaliku teenistuse personalitöötajate tööd lihtsustav.

Kavandatav muudatus 9: Ametniku ja töötaja tähtajaline üleviimine teisele ameti- või töökohale ja võimalus tähtajalise üleviimise erakorraliseks lõpetamiseks

⁷ Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. TLS § 97

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud ja ametiasutuste töötajad.

Tähtajalist üleviimist puudutavate muudatuste eesmärk on võimaldada avaliku teenistuse sees lisaks ametniku kohalt ametniku kohale liikumisele ka ameti- ja töökohtade vahelist liikumist. Omavahelise liikuvuse olulisus tuleb välja näiteks kriisides või eriolukordades toimetuleku tagamisel. Teisalt võiks avaliku sektori ülene ja tõhus liikumine vastata inimeste ootustele karjäärivõimaluste kohta, sest just karjäärivõimaluste puudumist on hinnatud peamiseks põhjuseks avalikust teenistusest lahkumisel. Sestap peab personalipoliitika suunduma suuremale karjääritegevuste toetamisele asutuste üleselt ning üheks võtmeteguriks selles on ametiasutuste töötajate ja ametnike omavaheline liikumine. Statistika näitab, et tähtajalise üleviimise võimalusi kasutatakse Eestis pigem vähe, alla 0,1% ametnikest on ATSi alusel aasta lõikes liikunud. Võrdluseks saab tuua Austraalia, kus personaliplaneerimist ja arendamist toetatakse keskselt ja süsteemselt, ning kus on 2021. aastal ajutist liikumist kasutanud 20,4% teenistujatest. Taoline liikumine aitab avaliku teenistuse siseste karjääripöörete tegemisel ning toetab teenistujate edasi- ja ümberõpet. Ka aitab seaduse tasandil valdkonna määratlemine tagada ühtsed hüved, näiteks säilitada ametikoha ja töökoha vahel liikudes puhkuse- ja muude tasude arvestuse, mis praegu võimalik ei ole.

ATSiS puudub hetkel säte, mille järgi oleks võimalik tähtajalist üleviimist vastuvõtva asutuse algatusel ennetähtaegselt lõpetada. Praktikas on ilmnenud vajadus vastuvõtvale asutusele sellise võimaluse andmine, kui ilmnenud asjaolud ei võimalda vastuvõtvas ametiasutuses teenistussuhet jätkata ja neid asjaolusid ei saanud ette näha enne tähtajalist üleviimist. Muudatuse tulemusena võib suurenda ajutiselt üleviidud avaliku teenistuja ebakindlus, sest üleviimist on vastuvõtva asutuse poolt võimalik erakorraliselt lõpetada. Kohtupraktika kohaselt on töösuhe kui usaldussuhe töötaja ja tööandja vahel ja kui üks lepingu pooltest ei vasta ootustele, ei saa sundida teist poolt koostööd jätkama.⁸ Ka ametnikul on avaliku võimu kandjaga eriline usaldussuhe ning pole põhjust eeldada, et eeltoodud põhimõte ei kohalduks. Kui osapoolte koostöö ei laabu, on asutusel ja avalik teenistujal mõistlik otsida sellele lahendus, et tagada hea töökeskkond. Üheks lahenduseks võib olla ennetähtaegse lõpetamise sätestamine, kuid ka sel juhul peab ilmne asjaolu, mille tõttu ei ole võimalik vastuvõtvas ametiasutuses teenistussuhet jätkata ja mida ei saanud ette näha enne tähtajalist üleviimist. Seega ei saa tähtajalist üleviimist erakorraliselt lõpetada ilma mõjuva põhjuseta.

Kavandatav muudatus 10: Raviga seotud sõidu- ja majutuskulude hüvitamine teenistusülesannete täitmisel viga saanud ametnikule ja vajadusel tema saatjale ning hüvitise maksmist puudutava välistuse täpsustamine

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud.

ATSiS on sotsiaalsed tagatised ametniku hukkamise, surma ja töövõime vähenemise korral jagatud kaheks:

1. hüvitis õnnetusjuhtumi tagajärjel hukkamise, surma või töövõime vähenemise korral;
2. hüvitis ametniku vastu toimepandud ründe või tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel hukkamise, surma või töövõime vähenemise korral.

VTKga soovitakse teha ametniku sotsiaalseid garantiisid puudutavas osas kaks muudatus. Ühe muudatusena täiendatakse raviga seotud kulude hüvitamise osa sõidu- ja majutuskulude hüvitamise kohustusega. Teiseks muudetakse õnnetusjuhtumi tagajärjel hukkunud ametniku lähedastele hüvitise maksmist ning muudatuse kohaselt ei ole õnnetusjuhtumi tagajärjel hukkunud ametniku lähedastel hüvitisele õigust, kui ametnik pani õnnetusjuhtumi ajal toime tahtliku süüteo.

Kehtiva ATSi kohaselt kannab teenistusülesannete täitmisega tema vastu toimepandud ründe, tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel viga saanud

⁸ Tallinna Ringkonnakohtu 27. aprilli 2022 kohtuotsus tsiviilasjas nr 2-20-4181, punkt 13

ametniku ravi- ja ravimikulud riik. Hüvitis aga ei hõlma endas raviga seotud sõidu- ja majutuskulude katmise võimalust ega ka saatja sarnaseid kulusid. Tavapärase praktika aga on, et kui kahju tekkis seoses tööandja kasuks töö tegemisega, siis kannab kahju tekkimise riski tööandja.

Teise muudatusena lisatakse tahtluse kriteerium õnnetusjuhtumi tagajärjel hukkunud ametniku lähedastele hüvitise maksmiseks. Kehtiva ATSi kohaselt ei maksta hukkunud ametniku lähedastele hüvitist, kui ametnik pani toime süüteo. Praktikas on aga ilmnenu, et ATSi sõnastus on mitmeti tõlgendatav ja ei arvesta süütuse presumptsiooni printsiipi. Eristada tuleb süütegu ettevaatamatusest ja tahtlikku tegu. Süütegu on seaduses sätestatud karistatav tegu ning süüteod jagunevad kuritegudeks ja väärtegudeks. Süüteo toimepanemise tuvastamise pädevus on kohtuvälisel menetlejal või kohtul. Kui ametnik teenistusülesannete täitmisel hukkab, algatatakse küll menetlus, kuid see lõpetatakse kriminaalmenetluse seadustiku § 199 lõike 1 punkti 4 ja § 200 alusel, sest kahtlustatav või süüdistatav on surnud ja see välistab kriminaalmenetluse. Kriminaalmenetluse käigus võib küll leida tuvastamist, et hukkunud ametnik pani õnnetusjuhtumi ajal toime rikkumise, kuid hukkunud ametnikku ei saa süüdi mõista. Kui ka kriminaalmenetluse ajal tuvastatakse õnnetuse ajal rikkumise toimepanemine, ei tähenda see, et tegemist on süüteoga, sest iga rikkumine ei ole süütegu. ATSi sõnastusest „on toime pannud süüteo“ ei tulene üheselt, kas välistuse eelduseks on süüteo toimepanemises süüdi tunnistamine, kuid vaadates ATSi sõnastust süstemaatilisel, on seal läbivalt soodustuse ilmajäämine seotud süüteo tuvastamisega kohtu poolt. Nii sätestab ATSi, et ametnik kaotab õiguse ametniku vanaduspensioni suurendusele teenistusstaazi alusel, kui ta on kohtus süüdi mõistetud ja otsus on jõustunud.

Kui aga jaatada seda, et hüvitise määramise eelduseks ei ole ametniku süüdimõistmine, vaid lihtsalt süüteo toimepanemise fakt, siis tekib küsimus, kas hukkunud ametniku omaksed peaksid taotlema väärteomenetluse või kriminaalmenetluse läbiviimist. Kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt jätkatakse kriminaalmenetlust, kui seda rehabiliteerimise eesmärgil taotleb surnud kahtlustatava või süüdistatava esindaja. Kui aga kedagi ei ole süüdi mõistetud, siis puudub sellisel kriminaalmenetlusel alus. On väheusutav, et seadusandja mõte oli, et niigi oma lähedase kaotuse pärast kannatav perekond peaks veel lisaks kannatama vintsutusi, mille tooks endaga kaasa kohtumenetlus. Põhiseaduse § 22 lõike 1 kohaselt ei tohi kedagi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus.

ATSi praktikas on ilmnenu vajadus muuta ametniku sotsiaalseid garantiisid, selliselt, et teenistusülesannete täitmisel tema vastu toimepandud ründe, tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel viga saanud või haigestunud ametniku hüvitatavate kulude juurde lisatakse ka raviga seotud muud kulud (eelkõige sõidu- ja majutuskulud). Muudatuse eesmärk on saavutada olukord, mis on võimalikult lähedane olukorrale, mis eelnes ametniku teenistusülesannete täitmise tõttu saanud vigastusele või hukkamisele. Muudatus võib suurendada asutuste kulutusi, kuid samas mõjub muudatus positiivselt isikute motiveeritusele, kelle töö kätkeb endast ohtu teenistusülesannete täitmise tõttu töövõimet kaotada või hukkuda. Sarnaselt kaetakse teenistusülesannete täitmise tõttu viga saanud isiku kulud kaitsevæteenistuse seaduse § 194 alusel. Muudatus on vajalik, et anda eelnimetatud isikutele kindlus, et riik tööandjana tagab neile või nende lähedastele võimalikult lähedase olukorra taastamise olukorrale, mis oli enne töövõime kadu.

Kavandatud muudatus 11: Lahkumishüvitise maksmise võimalus teenistusest vabastamise korral

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud ja ametiasutuse töötajad.

Paindlikkuse ja asutustele suurema otsustusõiguse andmise juurde on kavandatud luua seadusesse lahkumishüvitise maksmise võimalus. Asutustele paindlikkuse tagamist toetab avaliku teenistuse detsentraliseerituse põhimõte. Kavandatava muudatuse kohaselt oleks asutusel võimalik teenistusest lahkumisel määrata lahkumishüvitis, mis ei või ületada kolme kuu põhipalka. 2022. aastal oli ametnike keskmine põhipalk 2022 eurot. Analoogia korras saab lahkumishüvitise maksimaalse määra

põhjustusi võrrelda katseaja maksimaalse aja põhjustustega, st kuni neli kuud võimaldab nii ametnikul kui asutusel hinnata teadmiste ja oskuste sobivust tööülesannete täitmisel. Ka maksimaalselt kolme kuu hüvitis loob ametnikule lisavõimalusi uue töö leidmisel ja sellega kohanemisel.

ATSi kohaselt makstakse ministri ja kantsleri koostöö mittelaabumisel kantsleri teenistusest vabastamise korral kantslerile hüvitisena põhipalka ametiaja lõpuni jäävate kuude eest, kuid mitte rohkem kui kuue kuu põhipalk. Lahkumishüvitis ei oma üksnes palga kompenseerimise eesmärki, vaid see on ka moraalne toetus ametikoha kaotamise eest. Avaliku teenistuse analüüsist ilmnes, et asutused ootavad mõnevõrra suuremat vabadust tasude maksmisel, eriti toodi välja, et puudub võimalus vajadusel ühekordset tasu maksta. Samas tuleb avalikus teenistuses tasude maksmisel ja nende jaoks võimaluste loomisel silmas pidada, et vahendid avalikus teenistuses tasude maksmiseks tulevad riigieelarvest ning seega peavad tasud olema läbipaistvad ja eesmärgipärased. Eeltoodut arvestades on kavandatava muudatuse puhul silmas peetud, et kuigi pädevus hüvitise maksmise otsustamisel on asutusel, jääb sellele tasule kehtima ka piirmäär.

OECD aruandest [OECD EMPLOYMENT OUTLOOK 2020](#) nähtub, et riikide praktika töösuhte lõpetamise etteteatamistähtaja ja hüvitise maksmise osas erineb suuresti, alates USAst ilma kompensatsioonita lõpetades kuue kuu palga suuruse hüvitisega Türgis. Aruandes tuuakse välja, et mida kauem on töötaja töösuhe kestnud, seda suurem on töötaja töökohakindlus. Teisalt mõjutab pikalt kestnud töösuhe töötaja mobiilsust, sest pikk staaž ühel ametikohal võib vähendada töötaja valikuvõimalusi tööturul ning samuti on pikk staaž tihemini omane vanemaealisele töötajale. Luues asutustele valikuvõimaluse lahkumishüvitise maksmiseks, saab asutus hinnata avaliku teenistuja põhiselt, st arvestades tema ametikoha ja teadmiste spetsiifilisust, teenistusaega ja muid olulisi tegureid, ning vastavalt sellele otsustada, kas ja kui suures määras lahkumishüvitist maksta. Muudatusega nähakse ette, et hüvitist ei tohi maksta, kui teenistussuhe lõpetatakse katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu, distsiplinaarsüüte toimepanemise tõttu või selliste asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise.

Kuivõrd lahkumishüvitise maksmine on kavandatava muudatuse kohaselt asutuse vabatahtlik valik, mille asutus asjaolusid ja eelarvelisi võimalusi hinnates teeb, on keeruline prognoosida sellega kaasnevaid kulusid. Lahkumishüvitis ei ole ametniku teenistusest lahkumisega kaasnev kohustuslik element.

Kavandatav muudatus 12: avaliku teenistuse osakonnajuhatajatele teenistussuhte muutmine tähtjaliseks ning tippjuhtidele kahekordse ametiaja piirangu seadmine

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on avaliku teenistuse keskastmejuhid, avaliku teenistuse personalitöötajad ja tippjuhtide kompetentsikeskus.

Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027 punkti 10.1.11. kohaselt on Vabariigi Valitsus võtnud eesmärgiks kehtestada kantslerite ja asekanclerite maksimaalseks ametiaja pikkuseks kahekordse ametiaja ning muuta osakonnajuhatajate lepingud tähtjaliseks.

Keskastmejuhtide tähtjalisust on pikemalt analüüsitud nii eelviidatud avaliku teenistuse ajakohastamise analüüsis kui ka selle lisas „Keskastmejuhtide tähtjaliste teenistussuhete uuring 2022“.

Seni on olnud reegliks, 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 ka ametniku määramine ametikohale määramata ajaks. Mida rohkem on ametnik

kindel oma õiguslikus positsioonis, seda enam on garanteeritud, et ta teeb otsuseid mittekallutatult ning ainult seadusest ja õiguse üldpõhimõtetest lähtuvalt.⁹

Samas soodustab tähtajaline töösuhe keskastmejuhtide liikumist ja vabastab juhtivaid ametikohti värskemate ideede ning vajadusel ka teistsugusemate teadmiste või oskustega inimestele. Juhtide suurem mobiilsus võib mõjuda positiivselt nende enda motivatsioonile ja pühendumisele ning töö tulemuslikkusele ja eesmärgistatusele. Tähtajalisuse laiem rakendamine võib mõjuda positiivselt arenguvõimaluste pakkumisele, sh aitab mitmekesise kogemuse omandamine valmistada tippjuhi rolliks ning tõsta riigi kui tööandja mainet, võimaldades omandada riigisektoris erinevaid kogemusi ja teha karjääri.

Optimaalseks ajaks ühel ametikohal keskastmejuhina töötada peetakse avaliku teenistuse analüüsi sihtrühma sõnul 5–10 aastat. Teenistustähtaja valikut põhjendati sellega, et 5–10 aastat on piisavalt pikk visiooniks ja selle elluviimiseks ilma n-õ mandumiseta, teisalt aitab tähtaeg pakkuda motivatsiooni pingutamiseks. Statistiliste näitajate analüüs toob välja, et ametiasutuste ja ametikohagruppide võrdluses on ka keskastmejuhtide ametikohastaaž väga erinev. Avaliku teenistuse keskastmejuhtidest on 30% oma praegusel ametikohal olnud üle 5 aasta, 9% üle 11 aasta ning 1% 20 ja rohkem aastat. Samale valimile teise nurga alt vaadates selgub veel, et 46% keskastmejuhtidest on ametikohal olnud 3–10 aastat ning 46% on oma ametikohal olnud alla 2 aasta.

Osakonnajuhatajate või üldisemalt keskastmejuhtide töösuhte tähtajalisuse kontekstis on oluline, et keskastmejuhi roll ja ootused on vähem üheselt sisustatavamad kui seda on tippjuhi omad. See erinevus tuleb välja ka regulatsioonide tasandil. ATSi kehtestatud tippjuhtide viieaastast teenistussuhet saab võrrelda erasektoriga, kus üldjuhul kohaldatakse tippjuhtidele ehk juhatuse liikmetele tähtajalist lepingut. Võrreldes keskastmejuhte era- ja avalikus sektoris tuleb mõtestada TLSis väga rangelt ülevõetud Euroopa Liidu direktiivi1999/70/EÜ. Direktiivi üks põhimõte on, et korduvaid tähtajalisi töösuhteid ei ole lubatud rakendada alaliste ülesannete täitmiseks. Selleks peaks olema objektiivne alus (alused on välja toodud TLS § 9 lõikes 1) või on kehtestatud mingid muud meetmed järjestikuste tähtajaliste töölepingute võimaliku kuritarvitamise vastu. Seega on TLSis ette nähtud piirangud eesmärgiga kaitsta töötajat ebakindlasse olukorda sattumise eest, mis kaasneb pidevalt tähtajalise töölepingu alusel töötamisega. ATSiiga on võimalik näha ette direktiivi osas erisusi, nii nagu seda on tehtud tippjuhtide puhul (ATS § 23), kus on piiratud järjestiku tähtajaliste lepingute sõlmimise võimalust ning seeläbi on tähtajalisuse kehtestamine direktiiviga kooskõlas.

Avaliku teenistuse analüüsis leiti, et keskastmejuhi roll ja ootused tema töösooritusele ei ole üheselt selged. Valdkondades, kus keskastmejuht on ka oma konkreetse valdkonna tippspetsialist, oodatakse pigem tugevat arengutoe pakkumist ja karjääri kujundamist asutuse/valitsemisala sees. Standardselt teeb rolli kirjeldamise keeruliseks ka organisatsioonide erinev suurus. Eesti kui väikese riigi puhul on variatsioonid eriti silmapaistvad, näiteks võib keskastmejuht suures ametiasutustes juhtida kümnete või isegi sadade inimeste tööd, samas kui väiksemas asutuses võib alluvate arv jääda paari-kolmeni.

Riigi personali ja palgaarvestuse andmekogu andmetest ilmneb, et keskastmejuhte defineeritakse asutustest üsna erinevalt. Mõnes asutuses on keskastmejuht juhtivspetsialist, vanemspetsialist, auditijuht, teises direktori asetäitja, osakonna juhataja, talituse juht. Lisaks, nagu nähtub allolevast tabelist, erineb suuresti keskastmejuhtide alluvate arv.

Alluvaid	Osakonna juhataja	Talituse juht	Valdkonnajuht	Üksuse juht	Juhataja
Min	2	2	2	2	2
Max	56	161	29	42	78
Keskmine	12,6	21,5	9,5	21,7	14,5

⁹ Avaliku teenistuse käsiraamat, ATS § 23 kommentaar

Mediaan	10	13,5	8	23,5	10,5
---------	----	------	---	------	------

Allikas: riigi personali- ja palgaarvestuse andmekogu

Taolise sätte kehtestamine saab olema omataoline kogu Euroopa Liidus. Üldiselt kasutatakse avalikes teenistuses tähtajalisi töösuhteid vähe ja vaid väga põhjendatud juhtudel, seda ka keskastmejuhtide puhul. Näiteks Rootsis, Poolas, Ungaris ja Austrias on küll võimalik teenistuja mingile ametipositsioonile määrata tähtajaliselt, kuid selleks perioodiks säilib senine tähtajatu teenistussuhe ehk tagatud on töökohakindlus. Samuti võib täheldada vastupidist trendi, näiteks Hispaanias, kus seni on olnud kasutusel suuremal määral tähtajalised lepingud, võeti 2022. aastal vastu seadused, millega vähendati tähtajaliste lepingute kasutamise võimalust, et tagada töötajatele stabiilne töökoht ja sissetulek¹⁰.

Teatud teenistussuhete tähtajalisuse juures on asjakohane kaaluda ühe võimalusena ametiasutustele volitusnormi ettenägemist, et asutus saaks ise kaaluda, kas ja/või millistele ametikohtadele tähtajalist teenistussuhet kohaldada. Kuivõrd tähtajalise teenistussuhte üks peamisi eesmärgi on suurendada avalike teenistujate mobiilsust, võimaldaks volitusnorm asutusel ise hinnata, kas ja millistel ametikohtadel on mõistlik ja võimalik tähtaegset teenistussuhet kohaldada. Asutustele volitusnormiga sellise võimaluse loomine võimaldab lisaks muule ka asutusel endal ise kujundada oma mainet ja töökultuuri.

Teenistussuhte tähtajalisusega tuleb analüüsida ka hüvitise maksmist ennetähtaegse lõpetamise korral. TLS lähtub põhimõttest, et tähtajaline tööleping lõpeb reeglina lepingu tähtaja möödumisel ja seega piirab seadus poolte õigust öelda tähtajaline tööleping üles ennetähtaegselt. Tähtajalist töösuhet saab üles öelda üksnes erakorraliselt ehk mõjuval põhjusel, mille esinemisel ei saa ülesütlevalt poolelt mõistlikult eeldada töösuhte jätkamist kokkulepitud tähtajani. Tähtajalise töölepingu alusel töötava isikuga lepingu ülesütlemisel peab tööandja maksma hüvitist töötasu ulatuses, mida töötajal oleks olnud õigus saada kuni lepingu tähtaja saabumiseni. Seni ei ole ATSi tähtajalise teenistussuhte ennetähtaegse lõpetamine sama tugevalt reguleeritud kui töösuhetes. ATSi kohaselt, kui ükskõik kummal pool tekib vajadus lõpetada teenistussuhe enne tähtaja saabumist, kuuluvad ilma täiendavate piiranguteta kohaldamisele vastavad teenistusest vabastamise alused. Muudatuste tegemisel tuleb hinnata, kas ja kuidas maksta määratud ajaks ametisse nimetatud avalikule teenistujale hüvitist teenistussuhte ennetähtaegse lõpetamise korral. Muu hulgas tuleb analüüsida, kas tähtaegse teenistussuhte varasema lõpetamise korral tööandja poolt on igasuguse hüvitise maksmata jätmine põhjendatud ja õiguspärane.

Tähtaegse teenistussuhte ennetähtaegsel lõpetamisel makstava hüvitise eesmärk on tagada kindlus, et teenistussuhe kestab kokkulepitud aja lõpuni ja seega on põhjendatud teatud kaitsemehhanismid hoidmaks ära või vähendamaks põhjendamatud ennetähtaegse lõpetamise juhtumeid. Eeltoodust tulenevalt ei pruugi ka VTKs eespool kirjeldatud vabatahtlik võimalus maksta teenistusest vabastamisel hüvitist omada tähtaegset teenistussuhet kaitsvat toimet, kuna VTKs kirjeldatud hüvitise maksmine põhineb asutuse valikul. Lisaks tuleb kaaluda, milline peaks olema tähtaegse teenistussuhte ennetähtaegsel lõpetamisel makstava hüvitise maksimaalne määr – kas näiteks sarnaselt TLSiga näha ette kohustus maksta hüvitist selles ulatuses, millele isikul oleks õigus olnud teenistussuhte lõpuni (maksimaalselt viis aastat) või siis muu maksimaalne määr.

ATSi on sätestatud kahe järjestikuse ametiaja piirang riigi julgeoleku volitatud esindaja juhile ja Konkurentsiameti peadirektorile. Kahekordse ametiaja piirang on julgeolekuasutuste seadusega kehtestatud ka julgeolekuasutuse juhtidele. Ametiaja piirangu kehtestamise üheks eesmärgiks on takistada asutuse poliitilist ja/või majanduslikku mõjutamist, kehtestades sõltumatuse tagamiseks kohase rotatsiooni. Eeltoodud põhjusel on kehtestatud nt Konkurentsiameti peadirektori ametikohale kahekordse ametiaja piirang. Võrdse kohtlemise ja rotatsioonisüsteemi tagamiseks kehtestatakse

¹⁰ <https://xmlinternational.com/https-xmlinternational-com-blog-contingent-labor-reform-in-spain-what-changes-in-2022/>

kahekordse ametiaja piirang ministeeriumi kantslerile, asekanterile, riigisekretärile, Riigikantselei direktoritele ja valitsusasutuse juhtidele, kelle puhul juba kehtiv ATS näeb ette viieaastase ametiaja.

Kahekordse ametiaja piirangut kehtestav muudatus võib mõjutada tippjuhtide leibkondade toimetulekut ja majanduslikke otsuseid, kuna ametiaja lõppedes peavad nad ametist lahkuma ning võivad mingiks perioodiks ilma jääda sissetulekust. Samas on tippjuhtidel aega planeerida oma tööd ja tegevust viis kuni kümme aastat, mis peaks olema mõistlik aeg asjakohaste muudatuste või toimingute tegemiseks.

Tuleb arvestada, et tähtajalise teenistus- ja töösuhte kehtestamine avalikus teenistuses võib avaldada mõju avaliku teenistuse keskastmejuhtide ametikohtade atraktiivsusele. Kogu avalikus teenistuses on keskastmejuhte kokku ligi 770. Muudatus suurendab seoses vabaneva ametikoha täitmise korraldatava konkursiga ametiasutuste töökoormust ja sellega kaasnevad konkursiga korraldamisega seotud kulud (nt konkursikuulutuse avaldamine). 2022. aastal viis Riigikantselei riigi avaliku teenistuse tippjuhtide leidmiseks läbi 23 avalikku konkurssi ja tippjuhtide ametikohtade kandideeris kokku 150 kandidaati. Samuti võib suureneva värbava asutuse töökoormus oluliselt, kui üheaegselt lõppeb mitme osakonnajuhataja teenistustähtaeg ja neile ametikohtadele tuleb samal ajal värvata inimesi.

Kavandatav muudatus 13: avalikus sektoris palga alammäära kehtestamine

2023. aasta maikuus sõlmiti kolmepoolne hea tahte kokkulepe 2024.–2027. aasta töötasu alammäära suuruse ja meetodika kohta. Muudatuse tulemusena tehakse ATSi, sarnaselt TLSiga, palga alammäära osas viide Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammääradele. Alates 1. jaanuarist 2023. a on tunnitasu alammääraks 4,30 eurot ja kuutasu alammääraks täistööajaga töötamise korral 725 eurot. Kolmepoolse hea tahte kokkuleppega lepiti kokku, et töötasu alammäära tõstetakse astmeliselt ja selliselt, et 2027. aastaks moodustab töötasu alammäär 50% keskmisest palgast. Töötasu alammäära täpse suuruse lepivad sotsiaalpartnerid kokku iga aasta sügisel, võttes kehtestamise aluseks Eesti Panga värskeima kättesaadava prognoosi. Töötasu alammäära kasvutempo ei ole kiirem kui 16% aastas.

Alampalka ja sellele lähedast tulu (+/- 5%) saavaid inimesi on Maksu- ja Tolliameti andmetel 2023. a juuni seisuga erasektoris keskmiselt ligi 33 000 inimest, avalikus sektoris ligi 4200 inimest. Seega on avalikus sektoris alampalka saajaid ligi 11% kõigist alampalka saajatest. Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt on alampalka rakendamisel ametnikele täiendavad kulud riigieelarvele 2024. aastal eeldatavalt 6000 eurot, 2025. aastal 12 000 eurot, 2026. aastal 18 000 eurot ja 2027. aastal 24 000 eurot.

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Kavandatavatel muudatustel ei ole otsest mõju ettevõtete ja kodanike halduskoormusele.

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

Muudatustega ei kaasne tulusid ega olulisi kulusid riigile.

14. Edasine mõjude analüüs

Eelnõu koostamise käigus ei kavandata põhjalikuma mõjuanalüüsi tegemist, sest muudatustega ei kaasne ühelegi analüüsitud muudatustest puudutatud sihtrühmale olulist mõju.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus

VTKs esitatud probleemid lahendatakse vastavate ATSi muudatustega.

15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus		15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	X
15.3 Selgitus	Muudatuste ulatus arvestades ei ole põhjendatud uue tervikteksti väljatöötamine.		
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid			
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse			
Ministeeriumid, Riigikantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikogu Kantselei, Riigikohus, Vabariigi Presidendi Kantselei, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioon, Riigi- ja Omavalitsusasutuste Töötajate Ametiühingute Liit, Eesti Ametiühingute Keskliit.			
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg			
Põhjalikku mõjuanalüüsi plaanitakse siis, kui toetust leiab VTKs välja pakutud suuremahulise reformi idee.			
19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Kontseptsiooni ei koostata.		
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	Oktoober 2023		
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	1.07.2024		
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Rahandusministeeriumi riigihalduse ja avaliku teenistuse osakond nõunikud Elis-Ketter Mürsepp (5304 5154; elis-ketter.muursepp@fin.ee) ja Maris Lanno (5885 1435; maris.lanno@fin.ee).		