

Avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Avaliku teenistuse seaduse¹ (ATS) muutmise eesmärk on luua selge ja toimiv õigusruum, parandada avaliku teenistuse kohanemis- ja konkurentsivõimelisust ning aidata kaasa riigi ressursside otstarbekale kasutamisele. Ajal, mil riik peab tulema toime kasvava survega avaliku sektori kulutustele, on eriti tähtis parandada riigi rahanduse kvaliteeti. Selleks luuakse eelnõuga reeglid ametiasutuste töötajatele tehtavate väljamaksete kohta ning parandatakse kulutuste läbipaistvust läbi ametiasutuste töötajate palkade avalikustamise. Muudatuste eesmärgiks on ka aidata kaasa avalike teenistujate võrdsele kohtlemisele määral, mille ulatuses on neid võrdselt kohelda võimalik ning parandada tööjõu liikumist. Muudatustega hõlbustatakse nii ametiasutuse sisest kui ka avaliku teenistuse ülest liikumist, toetatakse riigiasutuste omavahelist koostööd, oskusteabe vahetust ning mitmekesistatakse riigi poolt väljaõppe saanud professionaalide karjäärivõimalusi avalikus teenistuses. Muudatustepanekute juures võetakse arvesse kehtiva avaliku teenistuse seaduse lähteväärtused – avatus, läbipaistvus, paindlikkus, professionaalsus, efektiivsus, asjatundlikkus ja usaldusväarsus.

ATS jõustus 1. aprillil 2013. a ja selle eesmärgiks on avatud, läbipaistev, mõjus, tõhus, kohanemis- ja konkurentsivõimeline ning ühtne avalik teenistus. Nende eesmärkide saavutamiseks loobuti Eesti avalikus teenistuses sellistest karjäärisüsteemi elementidest, mis tagasid ametkonnale võrreldes töötajatega stabiilsema teenistussuhte ja suuremad sotsiaalsed garantiid ning lähendati avaliku teenistuse regulatsiooni töölepingu omale. Kehtiv ATS reguleerib avaliku teenistuse korraldust, ametniku õiguslikku seisundit ning ametniku õiguseid ja kohustusi. Ametiasutuses töölepingu alusel töötavate isikute töösuhteid reguleerib töölepinguseadus² (TLS), kuid ATSi sätetud juhtudel võib ATSi sätteid kohaldada ka riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajatele. Suurim 2013. aasta ATSiiga 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. Erinevat kohtlemist tekitab nii erinev õiguslik raamistik, avaliku teenistuse põhiväärtuste ebaühtlane rakendamine ning ka teadmatuse, kas ja kuidas avaliku teenistuse töötajale avaliku teenistuse põhiväärtuseid rakendada. Kuigi osa erisustest on õiguslikult põhjendatud ja neid eelnõuga ei muudeta, on ilmnunud, et töötaja tööülesannete ja ametniku ametikoha ülesannete muutumise ning nende vastutuse omavahelise segunemise tõttu ei ole jäika eristamist töötaja ja ametniku vahel õnnestunud hoida ning kohati on selline eristamine osutunud ebavajalikuks.

Eeltoodust tulenevalt laiendatakse eelnõuga ATSi regulatsiooni ka ametiasutuste töötajatele eetikat, konkursi korraldamist, teenistustähtaega, tähtajalist üleviimist ja palgakorraldust puudutavas osas. Lisaks on mõneti jäigaks osutunud ATSi arengu- ja hindamisvestluste ning katseaja regulatsioon. Selles osas muudetakse eelnõuga sätteid paindlikumaks ja vähem

¹ [RT I, 06.07.2023, 21](#)

² [RT I, 06.07.2023, 108](#)

formaalseks, et vastata organisatsioonide vajadustele.

Ametiasutustega töölepingulises suhtes olevale töötajale makstakse palka riigieelarvest ja ühiskonna jaoks esindab töötaja samuti ametiasutust ja laiemalt riiki. Peamise erinevusena on töötajatele võimalik pakkuda paindlikumaid tingimusi, näiteks töö tasustamist puudutavas osas. Samas ametnikele ei ole 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 tõlgendamisel ja ebaühtlane rakenduspraktika. Kui aga vaadata avalikku teenistust tervikuna, tuleb arvestada, et organisatsiooni edukale toimimisele aitavad kaasa usaldusväärse sisekliima loomine, töö õiglane tasustamine ja kohaldatavad ergutused või muud positiivse mõjutamise vahendid.

Põhjendamatud erisused tekitavad täiendavat bürokraatiat asjaajamisel ja tugiteenuste töös (erinevate põhimõtetega sobivad andmebaaside arendused), mis lisaks lisatööle koormab ka riigieelarvet ja kasvatab administratiivse töö mahtu. 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. Ametiasutuste töötajatele makstakse töötasu riigieelarvelistest vahenditest, mille õiguspärane ja otstarbekas kasutamine on avalikkuse huviorbiidis. Seetõttu aitab muudatus kaasa ka riigieelarveliste vahendite kasutamise läbipaistvusele.

Ühtsena ja paindlikuma avaliku teenistuse töökultuuri ja õiguskeskkonna saavutamiseks tuleb ajakohastada ATSi. ATSi uuendamine aitab lisaks eelnevale vähendada asutusesisest bürokraatiat, suurendada õigusselgust ning luua võimalused omavahelise koostöö ja karjäärialase liikumise edendamiseks. ATSi kohaselt hõlmab avalik teenistus nii ametiasutuse suhet ametnikuga kui ka suhet töötajaga ning seetõttu on eelnõu fookuses nii ametiasutuse töötaja kui ka praktikas problemaatiliseks osutunud ATSi sätted.

Lisaks sisaldab eelnõu Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist 2023–2027 (edaspidi *VVTP*) tulenevaid ATSi muudatusi. Valitsuse tegevusprogrammis on sõnastatud kaks ATSiiga seonduvat ülesannet:

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

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Avaliku teenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu on koostanud Rahandusministeeriumi riigihalduse osakonna nõunikud Elis-Ketter Mürsepp (tel. 5304 5154, elis-ketter.muursepp@fin.ee) ja Maris Lanno (tel. 5885 1435, maris.lanno@fin.ee). Eelnõu juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna nõunik Marge Kaskpeit (tel 5885 1423 marge.kaskpeit@fin.ee), keelelise kontrolli tegi sama osakonna keeleteoimetaja Sirje Lilover (tel 5885 1468, sirje.lilover@fin.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud VVTP punktide 3.1.4 ja 10.1.11. täitmisega. VVTP punkti 3.1.4 järgi on valitsuskoalitsiooni eesmärgiks kehtestada avalikus sektoris 2027. aastaks alampalgaks 60% mediaanpalgast. VVTP punkti 10.1.11 kohaselt on valitsuskoalitsiooni eesmärgiks kehtestada kantslerite ja asekanterite maksimaalseks ametiaja pikkuseks kahekordne ametiaeg ning nimetada osakonnajuhatajad ametisse tähtajaliselt või muuta nende lepingud tähtajaliseks.

Eelnõu on seotud ka VVTP aluspõhimõttega 10.1.13, millest tulenevalt soovib valitsus piirata ülereguleerimist ja vähendada bürokraatiat.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse:

- 1) ATSi redaktsiooni RT I, 06.07.2023, 21;
- 2) Avaliku teabe seaduse³ (AvTS) redaktsiooni RT I, 07.03.2023, 11;
- 3) TLS redaktsiooni RT I, 06.07.2023, 108;
- 4) Töötuskindlustuse seaduse⁴ (TKindls) redaktsiooni RT I, 06.07.2023, 111;
- 5) Vabariigi Valitsuse seaduse⁵ (VVS) redaktsiooni RT I, 30.06.2023, 11.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik EV põhiseaduse § 104 punktist 8 tulenevalt Riigikogu koosseisu hääلteenamus, kuna eelnõuga muudetakse Vabariigi Valitsuse seadust.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu eesmärgid

Eelnõu eesmärgid saab jagada kolmeks:

- 1) laiendada teatud avaliku teenistuse regulatsiooni nõudeid ametiasutuste töötajatele;
- 2) ühtlustada ATSi sätteid TLSi sätetega osas, kus erinev regulatsioon ei ole põhjendatud;
- 3) leida lahendus praktikas kerkinud probleemidele.

2.2. Eelnõu väljatöötamise senine menetlus ja osapoolte kaasamine

Valdkonna asjatundjate ja praktikute võimalikult laiapõhjaline kaasamine on olnud üks eesmäärke, et teha kindlaks ATSi muutmisevajadus ja edasised suunad.

Vabariigi Valitsuse 2022–2023 tegevusprogrammis oli üheks tegevuseks analüüsida avaliku teenistuse ajakohastamise vajadusi ja võimalusi. Analüüsi läbiviimise eest vastutas Rahandusministeerium ning kaasatud olid nii Justiitsministeerium, Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus kui ka 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 fookusgruupiintervjuusid ning kaardistati välisriikide kogemusi (sh EUPAN võrgustik). Juhtimiskvaliteedi analüüsi viis läbi Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus ning õigusloome analüüsisid olid kaasatud nii Justiitsministeerium kui ka õiguseksperdid erasektorist.

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

³ [RT I, 07.03.2023, 11](#)

⁴ [RT I, 06.07.2023, 111](#)

⁵ [RT I, 30.06.2023, 11](#)

Rahandusministeeriumil on tulenevalt ATS §-st 9 ülesanne analüüsida avalikku teenistust reguleerivate õigusaktide rakendamise praktikat, 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 eetikat, avalikke- ja sisekonkurse, katseaega, arengu- ja hindamisvestlust, ametniku tähtajalist üleviimist, palgakorraldust ja teenistusest vabastamist puudutavad sätted.

2023. aasta sügisel saatis Rahandusministeerium kooskõlastamisele ATSi muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK). Selles esitati arutamiseks eelnõu võimalikud põhilahendused ning see esitati kooskõlastamiseks kõigile ministeeriumidele, Riigikantseleile, Õiguskantsleri Kantseleile, Riigikogu Kantseleile, Riigikohtule, Vabariigi Presidendi Kantselei, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile, Riigi- ja Omavalitsusasutuste Töötajate Ametiühingute Liidule ning Eesti Ametiühingute Keskkliidule. Samuti tutvustati VTK-d 27. septembril 2023. a avaliku sektori personalijuhtidele ja 2. oktoobril 2023. a kohalike omavalitsuse personalitöötajatele.

Tagasisidest VTKle selgus, et arvamuse esitajatel on väga erinevad ning kohati vastandlikud ootused ATSi muutmise osas. Osa kooskõlastajatest soovisid ATSi muutmist paindlikumaks ja tänastele vajadustele paremini vastavaks. Osa arvamustest keskendus pigem soovile säilitada kehtiv regulatsioon ja jätta see muutmata ning esitati ka arvamusi avaliku teenistuse mahukamaks ümberkorraldamiseks. Arutamiseks esitatud ATSi võimalikest muudatusettepanekutest esitati enim arvamusi VVTPga seotud keskastmejuhtidele tähtajalise teenistus- ja töösuhte kehtestamisele. Samuti pöörati kooskõlastuskirjades mitmel korral tähelepanu ATSi sätetatud palgakomponentide ametiasutuste töötajatele kohaldamisega seotule ning ametiasutuste töötajate palkade avalikustamisega seotud küsimustele. Eelnõu koostamise eel on esitatud ettepanekud läbi töötatud ning eelnõu koostamisel arvesse võetud. Kõik väljatöötamiskavatsusele esitatud ettepanekud on nähtavad eelnõude infosüsteemis.

Eelnõu koostamisel on lähtutud ATSi senisest süstemaatikast. Peetud arutelud ja avaliku teenistuse ajakohastamise analüüs on näidanud, et üldjoontes on kehtiv ATS sisse töötatud ja rakendatav. Seaduse senist struktuuri oluliselt kohendada vaja ei ole ning mahukaid uusi õigusinstrumente seadusesse sisse ei viida. Eelnõuga ei tehta seadusesse nii põhimõttelisi muudatusi, mis tooks kaasa vajaduse töötada välja uus terviktekst. Uue tervikteksti koostamise riskiks on senise tõlgendus-, rakendus- ja kohtupraktika kadumine ning see tooks kaasa senise seaduse alusel vastu võetud aktide kehtetuks tunnistamise ja uute kehtestamise vajaduse. Eeltoodud põhjustel kahjustaks uue tervikteksti loomine põhjendamatult õiguskorra stabiilsust ning ei ole kooskõlas hea õigusloome tavaga.

2.3. Eelnõu vastavus Eesti Vabariigi põhiseadusele

2.3.1. Ametiasutuse töötajate palgakorraldus

2.3.1.1. Eelnõuga ühtlustatakse ametiasutuste töötajatele palga maksmine ametnikele palga maksimisega. Sellega seoses laienevad ametiasutuste töötajatele ATS §-d 61, 63 ja 65, mille kohaselt on ka ametiasutuse töötajate palgal kindlad komponendid, talle laieneb palgajuhend ning ametiasutuse töötaja palk avalikustatakse avaliku teenistuse kesksel veebilehel.

Kuna ATSi muudatuse kohaselt kehtestatakse lisanõuded ametiasutuste töötajate töötasu kujunemisele ja maksmisele ning avalikustamisele, on siin puutumus PS §-st 19 tuleneva

privaatautonomia põhimõttega, täpsemalt tegutsemisvabaduse ja enesemääramisõiguse erijuhtu – lepinguvabadusega, samuti PS §-ga 26, millega sätestatakse õigus eraelu puutumatusel. Seetõttu on oluline hinnata riive kooskõla põhiseadusega. Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Sellised piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Eelnõu eesmärk on ühtlustada ametnike ja ametiasutuse töötajate palgakorraldust eelkõige põhjusel, et mõlemad makstakse riigieelarvest, mistõttu on avalikkusel kõrgendatud huvi maksumaksja raha kasutamisele. Muudatuse eesmärk on tagada, et asutused kasutaksid avaliku sektori rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekohaselt. Avaliku sektori rahaliste vahendite optimaalne kasutamine teenib avalikke huve ning on vajalik avalike ressursside hea haldamise eesmärgi saavutamiseks.

Eelnõu eesmärgiks on ka ametiasutuste palgasüsteemide läbipaistvuse ning võrreldavuse suurendamine, mis aitab kaasa sisemise õigluse tagamisele. Samuti luuakse võrreldavalt ametnikega põhipalga garantii, mis toob töötajatele kaasa palgakindlusele ja annab kindluse sissetuleku stabiilsuse osas.

Samuti tehakse praktikas asutustes järjest vähem vahet ametniku ja töötaja staatusel ning pigem ühtlustatakse nende töötingimustesse puutuvat. Arvestada tuleb, et praktikas kehtestab juba täna suur osa ametiasutustest palgajuhendiga ametnikule palga ja töötajale töötasu määramise ning maksmise korra ühes ja samas dokumendis.

Arusaadavalt riivab ametiasutuste töölepinguliste töötajatele kohalduvate selliste palgareeglite, millest kõrvale kaldumine ei ole lubatud, töötaja õigusi võrreldes TLSis sätestatuga. Eelkõige seetõttu, et TLS ei sea mingeid piiranguid, välja arvatud töötasu miinimummäära osas, töötasu suuruse kujunemisele. Lepinguvabadus on tegutsemisvabaduse ja enesemääramisõiguse erijuht. Selle aluseks on PS § 19 lõikest 1 tulenev privaatautonomia põhimõte, vt ka Riigikohtu 6.01.2015 otsus nr 3-4-1-34-14, p 41, PS § 19 kommentaarid, p 5⁶. Lepinguvabadus hõlmab muu hulgas vabadust kokku leppida lepingu tingimustes, sh töölepingu puhul palgas – millest see koosneb ja kuidas seda arvutatakse.

Riik on sekkunud siin sellega, et on kehtestanud palgale alammäära, millest madalamat töötasu ei või töötajale maksta (TLS § 29 lõikes 6). See kehtib kõigile töötajatele Eestis ning eelnõust tulenevalt (ATS § 34 täiendamine lõikega 3) hakkab kehtima ka ametnikele. Ametiasutuse töötajad on ametiasutusega töölepingulises suhtes ja sellest tulenevalt lepitakse töötasu kokku vastavalt TLSis sätestatule. TLS ei näe ette töötasu kohustuslikke osasid ega määratle nende sisu. Töölepingulises suhtes on pooled vabad otsustamaks selle üle, millistest osadest töötasu koosneb ning kuidas kujuneb töötasu ja selle võimalikud komponendid. TLS tähenduses on oluline, et töötasu on tasu, mida makstakse töö tegemise eest ning makstav tasu ei tohi olla väiksem kui töötasu alammäär. Seega, kui ametniku palk kujuneb ja koosneb üksnes seaduses sätestatud komponentidest, siis ametiasutuste töötaja töötasu kujunemisele ei ole kehtivate õigusaktidega ühtegi piirangut seatud. Õiguskantsler on aga juhtinud tähelepanu järgnevale: *ATS § 61 lg 6 ei laiene küll kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajatele, kuid neile sotsiaalsete garantiide kehtestamisel tuleks arvestada sellega, et töötajate teenistustingimused*

⁶ H. Vallikivi. PS § 19 kommentaarid, p 5. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020. <https://pohiseadus.ee/sisu/3490>

ei peaks olema oluliselt paremad avaliku võimu teostamise vastutust ja seadusest tulenevaid piiranguid kandvate ametnikega võrreldes⁷.

Eelnõu kohaselt ei saa maksta ametiasutuse töötajale sellist lisatasu või toetust, mille maksmine ei tulene seadusest. Sätte eesmärgiks on kaotada erinevused ametiasutuste vahel. Ametiasutuse töötajate palk kujuneb vastavalt teenistusgruppidele ja -tasemetele ning nendele vastavatele tööväärtuspunktiidele. Teenistuskohdade liigitamise aluseks on määrus „Riigi ametiasutuste teenistuskohdade koosseisude kehtestamise kord, teenistuskohdade klassifikaator ja teenistuskohdade liigitamise kord“, mis näeb ette riigiametiasutustele kohustuse hinnata oma teenistuskohhti lähtuvalt ühtsest teenistuskohdade klassifikaatorist (seob teenistusgrupid, teenistustasemed ja tööväärtuspunktid terviklikuks mudeliks). Tulemused aitavad positsioneerida sarnast tööd tegevad teenistujad ja nende palgatasemed omavahel, andes nii sisendi asutusesse palgaotsuste tegemiseks. Suur osa asutustest on juba täna võtnud kasutusele nii ametnikele kui töötajatele kohalduva palgajuhendi, millest lähtutakse palga kujundamisel.

Teisalt teenib ühtsete kohustuslike palgakomponentide sätestamine avalike vahendite läbipaistvuse ja eesmärgipärase kasutamise eesmärki, aidates seeläbi vältida maksumaksja raha ebaotstarbekat kasutamist. Siiski tuleb pidada töö tasustamise reeglite kehtestamist, eesmärgiga tagada avalike ja maksumaksja vahendite otstarbekas kasutamine, tööd tegeva inimese põhiõiguste ja -vabaduste ning maksumaksja ja tervikuna avalikkuse põhjendatud tasakaalupunktiks.

ATS § 61 lõige 5 paneb piirid muutuvpalgale (palga ebaregulaarne osa, mida võib maksta tulemuspalgana, lisatasuna täiendavate teenistusülesannete täitmise eest või preemiana erakordsete teenistusalaaste saavutuste eest), mida kalendriaasta jooksul võib juurde maksta kuni 20% aastasest põhipalgast, eelnõu lubab tõsta seda määra 30%-ni erakorralistel asjaoludel. See, et seadus paneb paika ametiasutuse töötajate palga piirid, ei tähenda, et palgatingimused halvenevad. Pigem suurendab see töötajate palgakindlust ja annab kindluse sissetuleku stabiilsuse osas, kuna aasta kogupalgas on põhipalga püsiv osa võrreldes muude tasuliikidega piisavalt suur ning palgasüsteem muutub senisest selgemaks ja arusaadavamaks. Ka kokkuleppel ei pruugi töötaja ikkagi seda palka saada, mida ta tegelikult oleks soovinud.

Töötaja palk kujuneb üldises võrdluses ametnike palkadega ning vastavalt riigieelarve võimalustele. Kuna töötajate palk ei vähene, siis ei teki puutumust omandipõhiõigusega (PS § 32).

Seega töötingimused ei halvene ning muudatuse eesmärk saavutatav kavandatava regulatsiooniga, ilma et see oluliselt riivaks privaatautonomiat.

2.3.1.2. Ametiasutuse töötaja palgasüsteemi ühtlustamine ametnikega hõlmab ka palkade avalikustamist. Hiljemalt 1. mail avalikustatakse avaliku teenistuse kesksel veebilehel ametniku ja ametiasutuse töötaja põhipalk jooksva kalendriaasta seisuga ning põhipalk, muutuvpalk ning teenistusülesannetest tulenev muu tulu kogusummana eelmise kalendriaasta kohta. Ka praegu on ametiasutuse töötaja palk avalik tulenevalt AvTS § 36 lõike 1 punktist 9 (vrld ametnike palk avalikustatakse tulenevalt AvTS § 28 lõike 1 punktist 25). Nimetatud sätte kohaselt ei tohi ametiasutus asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada eelarvest töölepinguga töötavatele isikutele makstud töötasude ning muude tasude ja hüvitiste kohta. Erinevus ametnikega on praegu selles, et kõigi ametnike palgad avalikustatakse

⁷ Õiguskantsleri [06.02.2017 märgukiri nr 6-7/170116/1700511](#) ametnike koondamisel ühinemislepingus ettenähtud hüvitiste kohta

veebilehel, kuid töötaja palk avaldatakse teabenõudjale teabenõude korras ning ühtset ja üldist avalikustamist veebis ei ole. Palkade isikustatud avalikustamisel põrkuvad kaks vastandlikku põhiõigust - õigus saada teavet riigiasutuselt tema tegevuse kohta ja riigiasutuste töötajate õigus eraelu puutumatusse (PS § 26). Eelnõuga muutub ainult ametiasutuse töötaja palga avalikustamise viis, kuna ka kehtiva õiguse kohaselt on tema palk avalik - seda ei või tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks ning see avaldatakse teabenõudjale. Seega on nii ametnike kui ka ametiasutuse töötajate eraelu puutumatus riivatud juba varasemate AvTS regulatsioonidega.

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 varem öelnud, et palkade isikustatud kujul avalikustamisega tagatakse kontroll selle üle, kas töötaja valikut, tema töötasu suurust ja saadud lisatasusid võisid mõjutada lubamatud kaalutlused. Riigikohus on ka 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.*“

Kokkuvõtvalt, eespool toodud arvesse võttes, on Rahandusministeeriumi hinnangul eelnõuga tehtavad muudatused olulise tähtsusega ja proportsionaalsed. Riive ametiasutuse töötajatele on väike või üldse olematu.

2.3.2. Struktuuriüksuse juhi⁸ teenistussuhte tähtaegsus

⁸ Struktuuriüksuse juhina käsitletakse Vabariigi Valitsuse seaduse § 47 lõike 1, § 48 lõike 1 ja § 78 lõike 1 tähenduses valitsusasutuse struktuuriüksuse juhti. Ministeeriumi osakonda juhivad VV § 47 lõike 3 kohaselt osakonna juhataja, Välisministeeriumis peadirektor. Justiitsministeeriumi struktuuri selgitatakse Riigikontrolli tellitud ja R. Vinni koostatud uuringus „Ministeeriumi poliitilise ja administratiivse juhtimise piiritlemine ning korrastamine“ (aprill 2007): Justiitsministeeriumis puudub nn poliitikaosakondades osakonnajuhatajate tasand ja neid osakondi juhivad vahetult asekanterid. Osakondi on Justiitsministeeriumis võrreldes teiste ministeeriumitega vähe, kuid selle asemel on osakondade koosseisus keskmisest suuremad talitused. Üldistades võib väita, et Justiitsministeeriumi talituse juhataja ametikoht vastab teiste ministeeriumite osakonnajuhataja tasemele ja Justiitsministeeriumis on vähem juhtimistasandeid kui teistes ministeeriumites. P 4.1, lk 9.

https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=1683IRJc6_0%3D&tabid=149&mid=765&language=et-EE

Eelnõuga täiendatakse ATS § 23 lõiget 2 punktiga 3¹ ja §-ga 23¹ selliselt, et valitsusasutuse struktuuriüksuse (üldiselt osakonna juhataja ja talituse juhataja) juht ning ameti ja inspektsiooni peadirektorile või tema asetäitjale alluva struktuuriüksuse juht nimetatakse ametisse või temaga sõlmitakse tööleping viieks aastaks.

Sellega riivatakse PS § 29, mille kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Tegemist on ühe fundamentaalseima põhiõigusega, mis võimaldab igaühel realiseerida oma isiksust. Seega on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Antud juhul piiratakse seadusega osakonnajuhatajate ja talituse juhatajate teenistussuhte pikkust viie aastaga. Juhul, kui isik soovib peale tähtaja möödumist jätkata samal ametikohal, tuleb tal kandideerida avalikul konkursil.

Muudatuse eesmärgiks on võimaldada struktuuriüksuse juhtidele uusi arengu – ja karjäärivõimalusi ning aidata kaasa rotatsioonisüsteemi paremale toimimisele. Võimalus töötada erinevates riigiasutustes ja erinevatel ametikohtadel võib aidata kaasa koostöö edendamisele, ühtsete väärtuste kujundamisele ning valitsussektori kui terviku tunnetamisele. Kehtiva seaduse kohaselt nimetatakse määratud ajaks ametisse riigisekretär, ministeeriumi kantsler, asekancler, Riigikantselei direktor, valitsusasutuse juht, Konkurentsiameti juht ja Konkurentsiameti maksejõuetuse teenistuse juhataja, kes määratakse samuti ametisse viieks aastaks. Nimetatud süsteem on end õigustanud. Seega laiendatakse seda struktuuriüksuste juhtidele, kelleks põhiliselt on osakonnajuhatajad ja talitusejuhatajad.

Eeldatavasti tõstab struktuuriüksuse juhtide tähtaegne teenistussuhe nende pädevust, kui nad soovivad oma karjääri edendada. Samuti avab see uusi karjäärivõimalusi, sest võimalikke teenistuskohi, millele kandideerida, tuleb juurde. Karjäärivõimaluste laiendamine avaldab positiivset mõju järelkasvule ja avab karjäärivõimalusi vertikaalseks liikumiseks nii noortele kui ka teistele muudel positsioonidel töötavatele teenistujatele.

Kuna avalikus teenistuses täidetakse kõik teenistuskohad konkursi korras, siis on see isiku vabatahtlik ja informeeritud valik kandideerida sellisele kohale, millele nimetatakse määratud ajaks. Sellisel juhul ta ei saa ka teenistuskohale asudes oodata, et teenistustähtaeg oleks määramata. Teenistussuhte tähtaegsusega ei võeta isikult üldse võimalust struktuuriüksuse juhina töötada. Seega sekkutakse küll isiku õigusesse vabalt valida töökohta, kuid seda ajalisel mõttes. Viis aastat on piisav aeg, et ühest küljest struktuuriüksuse juhataja saaks end oma teenistuskohal tõestada ja ka teisest küljest saaks oma edasist karjääri ja isiklikku elu planeerida ja korraldada. Seega ei ole riive intensiivne ning on proportsionaalne.

Küll aga võib olla juba ametis olevatel struktuuriüksuse juhtidel olla õiguspärane ootus, et nende teenistuskohi on tähtajatu, kuna kui nad sellele kandideerisid, siis see seda oli. Samuti on nad hakanud seda õigust, olla tähtajatul teenistuskohal, kasutama (erinevalt nendest, kes sellel kohal ei tööta ja tulevikus kandideerivad struktuuriüksuse juhi kohale). Struktuuriüksuse juhtide ülesanded ja ootused ametikoha täitjale on teistsugused kui reateenistujale. Teenistussuhte tähtaegsusega liigituvad nad pigem juhtide kategooriasse. Ka asutuste hierarhias kuulub osakonna juhataja tavaliselt nn laiendatud juhtkonda, kellega poliitilise

Ametites ja inspektsioonides on keskastme juht peadirektorile või tema asetäitjale alluv struktuuriüksuse juht.

tasandi ametnikud infot vahetavad nii „ametlikel“ koosolekutel kui sageli ka otse⁹. Osakonna juhataja äraolekul asendab tihti talitusejuhataja osakonnajuhatajat. Seega muutuvad eelnõuga ootused nendele ametikohtadele sarnasemaks tippjuhtide ametikohtadega.

PS §-s 10 sätestatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõttest tuleneb Euroopa õigusruumis tunnustatud õiguse üldpõhimõtete kehtivus Eesti õiguses. Põhiseaduse mõtte kohaselt on Eesti õiguse üldpõhimõtteks õiguspärase ootuse printsiip. See peab andma igapäevale õiguse tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima.¹⁰ Õiguspärase ootuse põhimõte peab kindlustama, et igapäev oleks võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas.¹¹ Samas on kohtud leidnud, et õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda, et: "[...] isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist – seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda" (RKPJKo 3-4-1-20-04, p 14¹²).

Ka ATSi on varem väga põhimõtteliselt reformitud, mis on toonud kaasa ametnikele ebasoodsaid tagajärgi – nt on eristatud ametnikud ja töötajad, kaotatud on lisapuhkuse päevad staaži eest, lõpetatud riikliku vanaduspensioni suurendamiseks teenistusstaaži alusel staaži lisandumisel selle arvestamine. Seega ei ole alust oodata, et ametnike või ametiasutuste töötajate teenistustingimusi rohkem ei muudeta.

Ka avalik huvi on, et avalikus teenistuses oleksid juhtivatel teenistuskohadel pädevad ja kvalifitseeritud teenistujad. Ministeeriumi põhiülesandega tegelevates osakondades toimub poliitiliste valikute ettevalmistamine ja analüüs. Osakonnajuhatajate roll on seetõttu oluline, et eriti ministeeriumides, kus asekancleri roll on nõrgem, peetakse osakonnajuhatajaid võtmeisikuteks poliitika väljatöötamisel ja elluviimise jälgimisel¹³. Ka talituse juhatajatel on oluline roll valdkonnapoliitika kujundamisel. Seega on nende ametikoht sarnane tippjuhi ametikohaga, mis on tähtajaline ametikoht.

Et tagada õiguspärase ootuse printsiibi järgimist, kehtestatakse eelnõuga ATSi üleminekusätteid, mille kohaselt antakse struktuuriüksuse juhatajatele piisav üleminekuajaga muudatustega kohanemiseks. See tähendab, et on sätestatud kindlad jätkuvad õiguse realiseerimise võimalused kui ka üleminekuperiood vastava ametikoha tähtaegsuse muudatuse osas. Selle sätte kohaselt seaduse jõustumise ajal ametis olev osakonnajuhataja loetakse ametisse nimetatuks:

- 1) sellel ametikohal kuni kümneaastase teenistusstaaži korral kuni 2029. aasta 31. detsembrini;
- 2) sellel ametikohal kümneaastase ja pikema teenistusstaaži korral kuni 2028. aasta 31. detsembrini.

⁹ Vt ka R. Vinni. Ministeeriumi poliitilise ja administratiivse juhtimise piiritlemine ning korrastamine. Tellija Riigikontroll. 2007. P 4.1, lk 8 ja p. 4.2.2, lk 15.

https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=1683IRJc6_0%3D&tabid=149&mid=765&language=et-EE

¹⁰ Riigikohtu 30.09.1994 otsus [RKPJKo III-4/1-5/94](#)

¹¹ Pikamäe, P. Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas. Juridica 2019. Nr 9. Lk 697-710 ja RKPJKo [3-4-1-24-11](#), p 50.

¹² Riigikohtu 02.12.2004 otsus nr [3-4-1-20-04](#)

¹³ Vt ka R. Vinni. Ministeeriumi poliitilise ja administratiivse juhtimise piiritlemine ning korrastamine. Tellija Riigikontroll. 2007. P. 4.2.2., lk 15.

https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=1683IRJc6_0%3D&tabid=149&mid=765&language=et-EE

Seega hindame struktuuriüksuse juhtide teenistussuhte tähtaegsust sobivaks, et saavutada ülaltoodud eesmärgid.

2.3.3. Töötajate teenistusse võtmine konkursiga

Eelnõuga muudetakse ametiasutusse töötajate värbamise põhimõtteid selliselt, et nii nagu ametnike kohad täidetakse avaliku konkursi alusel, nii täidetakse ka töötajate kohad edaspidi avaliku konkursi korras (ATSi täiendamine §-ga 20¹). Sellega riivatakse PS § 29, mille kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Seega on tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Antud juhul piiratakse seadusega avalikku teenistusse - töökohale astumist. Seda saab teha üksnes konkursi kaudu.

Nii nagu ametnike valik, nii peab olema ka töötajate valik tagatud õiglase ja avatud konkursiga ning põhinema kompetentsusel. Selleks et isikutele oleks tagatud võrdne ligipääs ametnikukohtadele ning et valik põhineks kompetentsusel, tuleb sätestada konkursi korraldamise kohustus ning vältida võimalusi konkursi korraldamisest mööda hiilida.

Avalik konkurss toimib ka avaliku huvi kaitsjana tagades, et avalik haldus toimib efektiivselt ja asjatundlikult. Riigikohus on leidnud¹⁴, et juhul, kui menetlusreeglid ja kriteeriumid on kokku lepitud, ei tohi valik kandidaatide hulgast toimuda meelevaldselt. Seega tagab konkursiga seotud reeglite kehtestamine võimaluse kaitsta põhiseaduse §-st 29 tulenevat õigust vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta ning loob võimaluse selle õiguse riivamise korral oma õiguste kohtulikuks kaitseks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kuuest paragrahvist, millest viie esimesega muudetakse ATSi, AvTSi, TLSi, TKindlS ja VVSi ning kuues on seaduse jõustumine.

Eelnõu §-ga 1 tehakse muudatused ATSi.

ATS § 2 täiendamine lõikega 2¹. Muudatuse kohaselt täiendatakse seaduse kohaldamisala reguleerivat sätet uue lõikega, mis täpsustab, millises ulatuses kohaldub ATS ametiasutuste töötajatele. Avaliku teenistuse üldise põhimõtte kohaselt korraldab ametiasutuse ametniku ja töötaja teenistust ametiasutuse juht või tema volitatud isik. Sama põhimõtte kehtib ka töölepingu seaduses, mis tähendab, et töötaja töötamist korraldab asutuse või ettevõtte juht või tema volitatud isik. Ametiasutusega töölepingulises suhtes olevale töötajale kohaldatakse reeglina TLSi, arvestades, et eelnõukohaste muudatuste jõustumisel sätestab ATS ametiasutuse töötajale mõned erireglid võrreldes TLSiga. TLS § 2 sätestab põhimõtte, mille kohaselt TLSi sätted on poolkohustavad, mis tähendab, et seaduses sätestatust ei või töötaja kahjuks kõrvale kalduda, välja arvatud juhtudel, kui töötaja kahjuks kõrvale kalduva kokkuleppe võimalus on seaduses sõnaselgelt lubatud. Seega TLS § 2 ei välista ega piira teistsuguse regulatsiooni kehtestamist eriseadustega. TLSi ja töösuhteid reguleerivate eriseaduste normide vastuolu korral tuleb lähtuda üldnormi ja erinormi suhtest, mis tähendab, et vastuolu või erinevuse korral kuulub kohaldamisele erinorm.

Näiteks on juba praegu mootorsõidukijuhi töö- ja puhkeaeg ning töötasu arvutamise ja maksmise erisused reguleeritud TLSi asemel liikluseaduses ja laevapere liikmete tööaeg meretöö seaduses. Ametniku ja ametiasutuste töötajate teatud määral ühesuguste nõuete

¹⁴ Riigikohtu 03.10.2007 otsus nr [3-3-1-41-07](#), p 12

kohaldamise vajadust ja ametiasutuste töötajatele TLSist erinevate nõuete sätestamist on vajalikus peetud ka teistes töösuhteid reguleerivates eriseadustes. Ametiasutuse töötajatele on erinõuded kehtestatud julgeolekuasutuste seaduse¹⁵ (JAS), politsei ja piirivalve seaduse¹⁶ (PPVS), päästeteenistuse seaduse¹⁷ (PäästeTS) ja vangistusseadusega¹⁸ (VangS). Näiteks on julgeolekuasutuste seaduses sätestatud töötajale erinõuded tööle võtmise, töötaja tervise seisundi, tervisekontrolli ja kehalise ettevalmistuse kontrolli osas. Samuti on julgeolekuasutuste seaduses sätestatud, et töötaja ei või reeglina töötada teise tööandja juures, osaleda streigis ega kuuluda erakonda. Päästeteenistuse seaduses on eriregulatsioonid päästeteenistuja töö- ja puhkeaja ning valveaja osas. Politsei ja piirivalve seaduses on erisätted töötaja tööle võtmise kohta. Eeltoodust nähtuvalt võivad eriseadused näha ette nii TLSist erineva kui ka vähem soodsa regulatsiooni.

Avalikus teenistuses on ATSist mõjutatud riigi ametiasutuste ja KOVide ametnikud ning töötajad. Viimase viie aasta lõikes on teenistujate üldarvud püsivad stabiilsena. Kokku töötab avalikus teenistuses ca 28 000 inimest, kellest riigi ametiasutustes ca 6000 ametnikku, 9000 eriteenistujat ja 7000 töötajat. KOVides töötab 3000 ametnikku ja 2500 töötajat.

Kuigi kehtiva ATS § 2 lõike 1 kohaselt kohaldatakse ATSi seaduses sätestatud juhtudel riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajale, on käesolevas eelnõus peetud vajalikuks selguse ja ülevaatlikkuse huvides välja tuua, millised sätted konkreetselt töötajatele laienevad. ATS § 2 lõike 2¹ järgi kohaldatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajatele ATSi eetikat (§ 12), konkursi korraldamist (2. peatüki 2. jagu), teenistustähtaega (§ 23¹), tähtajalist üleviimist (§ 33), puhkust (§ 43), asendamist (§ 57) ja palgakorraldust (§-d 61, 63 ja 65) puudutavas osas. 2013. aasta ATSiga viidi avalikku võimu toetavate funktsioonidega ametikohal olnud ametnikud üle töölepingulisele suhtele. Ametniku mõiste kitsendamise kaudu vähenes ametnike arv oluliselt. Praktikas on aga ilmnenud, et ametiasutustes on üheks suuremaks personalipoliitiliseks väljakutseks kujunenud ametnike ja töötajate rollide ning tegevuspiirangute hägustumine. Ka on praktikas ilmnenud, et kohati puudub vajadus nii rangelt ametnike ja töötajate eristamiseks. Kuivõrd ühiskonna jaoks esindab töötaja samuti ametiasutust (laiemalt ka riiki), on teatud ATSi sätete kohaldamine töötajatele otseselt seotud avaliku huvi, avatuse ja läbipaistvuse väärtuste kandmisega avalikus teenistuses. Kohaldamisala kujundamisel on võetud arvesse, et avalike vahendite õiguspärane kasutamine on avalikkuse huviorbiidis ja ametiasutuse töötajaga seotud kulud kantakse riigieelarvest.

Parema arusaadavuse ja kooskõla huvides muudetakse **ATS § 3 lõiget 2**. ATS § 3 lõiget 2 muudetakse ja sätestatakse, et ametiasutuste töötajate töösuhetele ametiasutuses kohaldatakse töölepingu seadust ja teisi töösuhteid reguleerivaid seadusi ATSist tulenevate erisustega. TLSi ja ATSi normide vastuolu korral tuleb lähtuda üldnormi ja erinormi suhtest, mis tähendab, et vastuolu või erinevuse korral kuulub kohaldamisele erinorm ehk ATS.

Eelnõuga muudetakse ATS § 12, laiendades eetikat puudutava regulatsiooni ka töötajatele. ATSi §-s 12 tehakse muudatused selleks, et kujundada ametnikueetika ümber avaliku teenistuse eetikaks. Selleks asendatakse ATS §-s 12 läbivald sõna „ametnikueetika“ sõnadega avaliku teenistuse eetika“, sõnad „ametnike põhiväärtuste“ sõnadega „ametnike ja ametiasutuste töötajate põhiväärtuste“ (ATS § 12 lõige 1), sõnad „ametnike eetikakoodeks“ sõnadega „avalike teenistujate eetikakoodeks“ (ATS § 12 lõige 4 ja lõike 5 punktid 1 ja 4) ning lisatakse

¹⁵ [RT I, 14.03.2023, 25](#)

¹⁶ [RT I, 06.07.2023, 64](#)

¹⁷ [RT I, 06.07.2023, 69](#)

¹⁸ [RT I, 06.07.2023, 114](#)

„ametiasutuse töötaja“ (ATS § 12 lõike 5 punkt 2, lõige 7 ning lõike 8 sissejuhatav osa ja punktid 2 ja 3).

Tugev eetika on hea valitsemistava oluline osa. Iga avalik teenistuja on osa suuremast süsteemist, mille ühine eesmärk on ühiskondliku huvi teenimine. Kehtivas ametniku eetikakoodeksis on nimetatud hea ametniku olulisimad väärtused ning nendeks on seaduslikkus, inimesekesksus, usaldusväärsus, asjatundlikkus, erapooletus ning avatus ja koostöö. Põhiväärtused on täpsemalt lahti seletatud ametniku eetikakoodeksis¹⁹.

Kuigi ametniku eetikakoodeksi järgimine on kohustuslik eelkõige ametnikele, eeldatakse juba praegu, et samu põhimõtteid järgivad ka töölepingu alusel riigitööl olevad inimesed (eetika nõukogu seisukoht, mis on ära märgitud eetikakoodeksis ja mitmete asutuse sisekordades). Näiteks on ka VangS-s ette nähtud ametnike ja töötajate ühine vanglateenistuse eetikakoodeks, mille kehtestab valdkonna eest vastutav minister. Eetikakoodeks sisaldab väärtuseid, mis on iseloomulikud avalikule teenistusele tervikuna. Eetika on olulisel määral seotud ka korrupsiooni ennetamisega, seejuures hõlmab korrupsioonivastane seadus juba täna lisaks ametnikele ametiasutuse töötajad. Ametiasutustes reaalselt kõigile avalikele teenistujatele ühesuguselt rakenduvad eetikastandardid vastavad ühiskondlikule ootusele, et kõik avalikud teenistujad on oma tegevuses eetilised. Ühtsete eetika põhimõtete poole liigutakse Euroopa Liidus, kus Euroopa Komisjon on vastu võtnud ettepaneku luua katusorganisatsiooni eetika jaoks.

Eelnõu kohaselt hakkab avaliku teenistuse eetika kohalduma ametnikele ja ametiasutuste töötajatele. ATS § 7 lõige 1 avab ametniku mõiste ja selle kohaselt on ametnik isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes. Kõik teenistujad, kes ei teosta avalikku võimu, vaid teevad üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd, on kehtiva seaduse järgi ametiasutuse töötajad, kellega sõlmitakse ATS § 7 lõike 4 kohaselt tööleping. Kuigi ametiasutuse töötaja teeb üldjuhul avaliku võimu teostamist toetavat tööd, on töötajate ülesanded, nende seos avalike ülesannete täitmisega ja avaliku huviga erinev. 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).

Küll kohalike omavalitsuste kontekstis, kuid kohaldatavana ka valitsusasutuste puhul, leidis Riigikohus 17.04.2020 otsuses nr 5-19-45: *Seega ei tõmba kehtiv seadus selget piiri ametiasutuse ametnike ja töötajate vahel, vaid jätab kohaliku omavalitsusüksuse volikogule võrreldes varasemaga suurema võimaluse määratleda ametiasutuse struktuuris teenistuskohad kas ametniku või töötaja kohana*. Samamoodi on ametiasutuse kaalutusotsus, kuidas jaotatakse struktuuris teenistuskohad ameti- ja töökohaks. Ametiasutuste detsentraliseeritusse põhimõttest lähtuvalt ei pruugi olla mõistlik ATS § 7 toodud loetelude kinnise või täpsemana esitamine ja seega teenistuskohade jaotamisel ametiasutuste kaalutusõiguse vähendamine nullini. Rahandusministeerium küll jälgib teenistuskohade jaotust ning teeb vastavaid järelepäringuid, kuid lõppastmes on ja peaks olema teenistuskohade jaotus ametiasutuse pädevuses.

Arvestades, et ametiasutustel on suhteliselt lai kaalutusruum oma tegevuse korraldamisel ja sellest johtuvalt ka teenistuskohade määratlemisel, on mõistlik seaduse tasandil reguleerida valdkonnad, mis peaksid ühetaoliselt kohalduma nii ametnikule kui ametiasutuse töötajale. Valitud valdkondades ühtse regulatsiooni kehtestamine kaitseb avalikke huve. Avalikku võimu teostaval või sellega vahetult seotud oleval isikul peab olema ühiskonna usaldus. Samas paneb avalikkus sellistele isikutele kõrgemad eetilised nõudmised, millest tulenevalt kannavad nemad ka suuremat vastutust riigi ning rahva ees.

¹⁹ [Ametniku eetikakoodeks](#), heaks kiidetud ametnikueetika nõukogu poolt 11. märtsil 2015. a

ATS § 16 lõike 6 uue sõnastusega tehakse võimalikuks tippjuhi asendamine sisekonkursi korras. Lõike 6 uue sõnastuse kohaselt võib emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel viibiva riigisekretäri, ministeeriumi kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ja inspektsiooni peadirektori ja teiste käesoleva seaduse § 10 lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud valitsusasutuste juhti vaba ametikoha täitmiseks määratud ajaks korraldada sisekonkursi. Muudatuse eesmärgiks on lihtsustada tippjuhi vanemlikest kohustustest tingitud ajutise eemalviibimise korral asendaja leidmine.

ATS § 16 sätestab tippjuhtide osas üldise konkursi korraldamise kohustuse ja selle kohaselt täidetakse avaliku teenistuse tippjuhi ametikoht ainult avaliku konkursi korras. Avalik konkurss annab kõigile võrdsed võimalused asuda avaliku teenistuse ametikohale. Tippjuhtide puhul on eraldi rõhutatud ATS § 10 lõike 2 alusel antud määruse kehtestamisel, et oluline on kindlustada suurem juurdepääs tippjuhi ametikohtadele. Avalikke konkursside üldiseks eesmärgiks on ühest küljest kaitsta kandidaatide õigusi läbi võrdsete võimaluste andmise ning kompetentsusel põhineva valiku. Teisalt toimib avalik konkurss avaliku huvi kaitsjana tagades, et avalik haldus toimib efektiivselt ja asjatundlikult. ATSiis on ette nähtud erandid konkursist loobumiseks, kas ametikoha spetsiifikast või erilisest usaldussuhtest tulenevalt riigisekretäri, ministeeriumi kantsleri, Vabariigi Presidendi Kantselei direktori ja Vabariigi Presidendi nõuniku ametikoha täitmisel, kuid need erandid ei kohaldu teistele tippjuhtidele (näiteks asekanclerile).

ATS ei erista vaba ametikohta ajutiselt vabast ametikohast ja vaba ametikohana tuleb käsitleda ka ametikohta, mis on ajutiselt täitmata. Seega, kui asutuses vabaneb tippjuhi ametikoht ja ametiasutus asub tavapärasel korral vaba ametikohta täitma, saab valida kahe lahendusvariandi vahel – kas avalik konkurss või puuduva ametniku ülesannete täitmine. Tippjuhtide puhul on ajutine asendamine ilma avalikku konkursi korraldamata lubatud maksimaalselt kuus kuud 12-kuulise perioodi ehk aasta jooksul. Juhul kui tippjuhi avaliku võimu teostamise õigus peatatakse pikemaks perioodiks kui kuus kuud (nt lapsehoolduspuhkuse ajaks), tuleb vabanenud ametikoha täitmiseks korraldada avalik konkurss ja konkursi võitnud kandidaat nimetada ametikohale ajutiselt äraoleva ametniku asendajana.

Tippjuhi ajutise puudumise korral on sätestatud puuduva ametniku ülesannete täitmise maksimaalseks ajaks kuus kuud aasta jooksul. Taolise piirangu kehtestamine ATSiis on otseselt seotud jäiga avaliku konkursi nõude rakendamisega tippjuhtidele. Lisaks väärtustele, mida avalik konkurss kannab, tuleneb see nõue OECD ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonide soovist Eestile, et vastata seeläbi Euroopa standarditele.

Tippjuhi ajutise eemalviibimisega seotud probleemi lahendamiseks on välja pakutud alternatiivset võimalust lubada tippjuhtide puhul nende ajutist üleviimist ehk rotatsiooni. Kui ATSiiga asekancleritele 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 puudusid. Kuivõrd tippjuhtide tähtajalise teenistussuhte põhjuseks on rotatsiooni võimaldamine, ei pruugi olla mõistlik kehtestada olemasoleva rotatsioonisüsteemi sisse veel eraldi toimiv rotatsioonisüsteem. Taoline lähenemine teeks süsteemi kohmakaks ja keeruliseks. Lisaks eeltoodule ja pidades silmas avaliku konkursi ja tähtajalisuse põhimõtteid, tekitaks rotatsiooni võimaldamine mitmeid probleeme.

Eesti avalik teenistus põhineb kompetentsusel ja avatusel ning seega tuleb ka edaspidi üldise reeglina nii tippjuhi kui ka teiste ametikohtade täitmisel eelistada avalikku konkursi. Tavalise ametikoha täitmisel on ametiasutusel valida, kas korraldada avalik konkurss, sisekonkurss, viia

ametnik tähtajaliselt üle (rotatsioon) või anda puuduva ametniku ülesanded täitmiseks teisele ametnikule. Tippjuhi rolli ja olulisust arvestades on võimalused ametkoha täitmiseks jäigemad ja piirduvad avaliku konkursi või teise ametniku poolt puuduva ametniku ülesannete täitmisega. Samas vajab värbamise süsteem teatud paindlikkust ning seda ka tippjuhti puudutavas osas. Eeldatavasti on suurem paindlikkus vajalik just tippjuhi ajutise äraoleku ajaks. Sellest tulenevalt luuakse seaduses võimalus, mille kohaselt võib tippjuhi ametkoha täita sisekonkursi korras, kui nn asendatav tippjuht viibib emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel. Selliselt laiendatakse küll võimalusi tippjuhi ajutiseks asendamiseks, kuid ei kaugeneta oluliselt kompetentsusel ja avatusel põhinevast värbamis- ja valikuprotseduurist. Eelnõu koostamisel peeti oluliseks piirata tippjuhi ametkohale sisekonkursiga asendaja otsimise võimalust nn vanemapuhkusega, sest sel juhul on asenduse aeg seadusega piiratud ning täna on selline eemalviibimine ainuke ATSiS nimetatud tähtaja kulgemist peatav äraolek.

ATSi § 16 lõiget 7 täiendatakse selliselt, et konkursi ei korraldata, kui puuduva ametniku ülesanded antakse üle teisele ametnikule või ametiasutuse töötajale. Muudatus on seotud ATSi §-s 57 tehtavate muudatustega. ATSi §-s 57 täiendatakse osaga, mis võimaldab puuduva ametniku ülesanded anda täitmiseks ametiasutuse töötajale juhul, kui ametnikust asendajat ei ole võimalik määrata. Üldreeglis jääb, et puuduva ametniku ülesanded tuleb anda täitmiseks teisele ametnikule. Praktikast on aga ilmnenud, et alati ei ole võimalik leida ametnikust asendajat ning uue ametniku värbamine piisavalt kiiresti ei ole võimalik.

ATSi § 17 lõigetega 1 ja 2 tehtava muudatusega lühendatakse avaliku konkursi tähtaega 14 kalendripäevalt seitsmele tööpäevale. ATSi kohaselt ei tohi kandidaatide taotluste esitamise tähtaeg olla lühem kui 14 kalendripäeva, kuid pärast 2013. aasta seaduse jõustumist on tööpakkumised läbi erinevate kanalite kandidaatidele paremini ja kiiremini kättesaadavad. Samuti on viimaste aastate kriisid näidanud vajadust muuta värbamiskorraldust kiiremaks ja paindlikumaks.

Kuna ATS 2. peatüki 2. jagu kohaldatakse edaspidi ka ametiasutuse töötajate värbamisele, siis peavad asutused tulenevalt **ATS § 18 lõikest 8** laiendama ametiasutuse ametnike värbamise ja valiku täpsemat korda ka ametiasutuse töötajate värbamisele ja valikule. Ühtlasi muudetakse Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2012. a määrust nr 113 „Ametnike värbamise ja valiku kord“ ümber nii ametnike kui töötaja põhiseks värbamise korraks.

Seadust täiendatakse §-ga 20¹ selliselt, et avaliku konkursi korraldamise kohustus nähakse ette ka ametiasutuse töötaja värbamisel. Muudatuse eesmärk on tagada, et avaliku teenistuse teenistuskohad oleksid kättesaadavad kõigile. Kehtiv ATS sätestab konkursi korraldamise kohustuse ametniku ametkohale, kuid seni ei ole avaliku konkursi kasutamist ette nähtud töökohtade täitmisel. Kompetentsusel ja avatusel põhineva värbamis- ja valikuprotseduuri eesmärgiks on anda avalikkusele kindlus, et avaliku teenistuse ametikohad täidetakse võimaluse piires kõige kvalifitseeritumate kandidaatidega ning et kõigile oleks antud võrdsed võimalused.

Kohustusliku konkursi sätestamisega nähakse ohtu halduskoormuse ja ametiasutuste töökoormuse suurenemisele, kuid võttes aluseks senise värbamisestatistika, on suurenev koormus pigem marginaalne. 2022. aastal korraldati avalikku teenistusse värbamiseks 5549 konkursi, millega sooviti täita 6529 teenistukohta. 2022. aastal olid kõikidest personaliotsingutest 72,1% juba praegu avalikud konkursid ja 15,7% sisekonkursid. Konkursita värvati 12,1% teenistujatest, mis tähendab, et terves avalikus teenistuses toimus konkursita värbamine 670 korral.

ATS 2. peatüki 3. jao pealkirjast jäetakse välja viide ametnikule, kuna jagu hakkab reguleerima ka ametiasutuse töötajatesse puutuvat. Jao uueks pealkirjaks on „Teenistusse võtmise kord“. Muudatus on vajalik, kuna VVTP-st tulenevalt täiendatakse 2. peatüki 3. jago sättega, millega kehtestatakse ametiasutuse struktuuriüksuse juhile tähtajalise töölepingu sõlmimise kord.

Eelnõuga muudetakse **ATS § 23 ja täiendatakse seadust uue §-ga 23¹**. Muudatused on seotud VVTPst tuleneva ülesandega sätestada osakonnajuhatajatele tähtajalised teenistussuhted. Eelnõu kohaselt nimetatakse määratud ajaks ametikohale VVS tähenduses valitsusasutuse struktuuriüksuse juht.

Kuigi VVTP kasutab sõna „osakonnajuhataja“, ilmneb valitsusasutuste struktuuridest, et võrreldava taseme juhte nimetatakse väga erinevalt. Ministeeriumide struktuurides on lisaks osakonnale levinud ka talitused ning mõnel juhul allub talitus kas otse asekanterile või kuulub talitus küll osakonna koosseisu, kuid osakonnajuhataja ametikoht on pikaajaliselt täitmata ja osakonnajuhataja tööd teeb asekanter. Riigi personali ja palgaarvestuse andmekogu andmetel on osakonnajuhatajal keskmiselt 12,6 alluvat (minimaalselt 2 ja maksimaalselt 56 alluvat) ja talituse juhil 21,5 alluvat (minimaalselt 2 ja maksimaalselt 161 alluvat).

Riigi personali ja palgaarvestuse andmekogu andmetest ilmneb, et keskastmejuhte nimetatakse veel juhtivspetsialistiks, vanemspetsialistiks, auditijuhiks, direktori asetäitjaks, üksuse juhiks, valdkonnajuhiks või juhatajaks. Erineva määratluse taga on ilmselt organisatsioonide väga erinev suurus, mis riigi väiksusest tulenevalt on eriti silmapaistev. Näiteks võib keskastmejuht suures ametiasutustes juhtida kümnete või isegi sadade inimeste tööd, samas kui väiksemas asutuses võib alluvate arv jääda paari-kolmeni.

Selleks, et tagada eelnõu seadusena jõustumisel ühetaoline kohtlemine ja võrdsed võimalused, täiendatakse eelnõu **§ 23 lõiget 2 punktiga 3¹** ning kehtestatakse viieaastane teenistustähtaeg VVSi tähenduses valitsusasutuse struktuuriüksuse juhile. Vastavalt VVS § 47 lõikele 1 on ministeeriumi struktuuriüksus ministeeriumi osakond. VVS § 48 lõike 1 kohaselt on ministeeriumi talitus ja büroo osakonna koosseisu kuuluvad struktuuriüksused. VVS § 78 lõike 1 kohaselt kuuluvad Riigikantselei struktuuri osakonnad ja muud struktuuriüksused vastavalt Riigikantselei põhimäärusele. Eelnõu kohaselt käsitletakse ametite ja inspeksioonide keskastme juhtidena nende osakondade juhatajaid, kes alluvad peadirektorile või tema asetäitjale.

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

Seni on olnud reeglilik, 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. Saksa õiguskirjanduse kohaselt, mida rohkem on ametnik kindel oma õiguslikus positsioonis, seda enam on garanteeritud, et ta teeb otsuseid mittekallutatult ning ainult seadusest ja õiguse üldpõhimõtetest lähtuvalt.

Ministeeriumide kantslerid, valitsusasutuste juhid, asekanterid ja Riigikantselei direktorid on juba tähtaegselt ametisse nimetatud. Eelnõu § 23 lõike 2 punktiga 3¹ kehtestatakse sarnane eriregulatsioon ka struktuuriüksuse juhtidele. Tähtaegse teenistussuhte laialdasem kasutuselevõtt avalikus teenistuses avab uusi arengu – ja karjäärivõimalusi ning aitab kaasa

rotatsioonisüsteemi paremale toimimisele. Võimalus töötada erinevates riigiasutustes ja erinevatel ametikohtadel võib aidata kaasa koostöö edendamisele, ühtsete väärtuste kujundamisele ning valitsussektori kui terviku tunnetamisele.

Eelnõuga täiendatakse **ATS § 23 lõiget 3** viitega sama paragrahvi lõike 2 punktile 3¹, mis on viide valitsusasutuste struktuuriüksuse juhtidele. Seega laieneb struktuuriüksuse juhtidele põhimõte, et kui neid on samale ametikohale nimetatud määratud ajaks järjest rohkem kui kaks korda või kui tema teenistustähtaega pikendatakse rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, loetakse struktuuriüksuse juht ametikohale nimetatuks määramata ajaks.

Eelnõuga täiendatakse **ATS § 23 lõiget 5**, selliselt, et nähakse ette maksimaalselt kahekordne ametiaeg riigisekretärile, ministeeriumi kantslerile, asekanclerile, Riigikantselei direktorile ja valitsusasutuse juhile. Muudatus on seotud VVTPst tuleneva ülesandega.

ATSis on sätestatud kahe järjestikuse ametiaja piirang riigi julgeoleku volitatud esindaja juhile ja Konkurentsiameti peadirektorile. Kahekordse ametiaja piirang on JAS-ga 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 näiteks Konkurentsiameti peadirektori ametikohale kahekordse ametiaja piirang, mis eelnõu muudatuste kohaselt saab kaetud ATS § 23 lõike 2 punktiga 3 ja muudetud lõikega 5, nii et eraldi viidet Konkurentsiameti peadirektorile ei ole enam vaja teha.

Võrdse kohtlemise ja rotatsioonisüsteemi tagamiseks kehtestatakse kahekordse ametiaja piirang ministeeriumi kantslerile, asekanclerile, 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.

Avalik konkurss ministeeriumi kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ning inspeksiooni peadirektori ja ATSi § 10 lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud valitsusasutuse juhi ametikohale kuulutatakse välja vähemalt kuus kuud enne isiku teenistustähtaja möödumist. Sätte eesmärgiks on pakkuda ametisolevale isikule tuleviku suhtes kindlustunnet, kas ja millisel ametikohal tema teenistus tähtaja möödumisel jätkub ning vältida olukorda, kus teenistustähtaja möödumisest tuleneva ebakindluse tõttu tippjuhi motivatsioon langeb ning ta otsib võimalusi avalikust teenistusest lahkuda.

ATS § 23 lõike 2 punktiga 7 nimetatakse ametisse viieks aastaks Konkurentsiameti peadirektor. Kuna aga Konkurentsiameti peadirektor on ATS § 23 lõike 2 punktis 3 nimetatud valitsusasutuse juht, kellele laiendatakse eelnõuga kahekordse ametiaja piirangut, jäetakse nimetatud sättest ja paragrahvi lõikest 5 välja eraldi viide Konkurentsiameti peadirektorile.

Kuna ATS § 23 kohaldub ametniku ametikohale, **täiendatakse seadust §-ga 23¹**, mis näeb tähtajalised töösuhted ette ametiasutusega töölepingulises suhtes olevale struktuuriüksuse juhile. Ka töölepinguliste juhtide puhul sätestatakse, et kui ametiasutuse ja töötaja on tähtajalise töölepingu sõlminud järjest rohkem kui kaks korda või kui tema tähtajalist lepingut on pikendanud rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, loetakse töösuhe algusest peale tähtajatuks.

Eelnõuga muudetakse ATSi §-s 24 sisalduvat katseaja regulatsiooni. Eelnõukohase **ATS § 24 lõike 1** muudatusega tehakse katseaja regulatsiooni osas viide TLS §-le 10¹. ATS § 3 lõikest 1 tuleneb, et töölepingu seadust ametnike suhtes ei rakendata, välja arvatud juhul, kui ATS-s on TLS-i kohaldamine otseselt ette nähtud. Kehtivas ATSiS on puhkus ja keskmise palga arvutamine valdkonnad, mille täpne regulatsioon ei sisaldu ATSiSis ning millele kohaldatakse peaaegu täies ulatuses viiteliselt TLSi. Katseaga puudutavad muudatused annavad ametiasutustele võimaluse suuremaks paindlikkuseks ning toetavad seeläbi ATSi detsentraliseerituse põhimõtet, mis võimaldab ametiasutustele suhteliselt suure vabaduse enda eripärast lähtuva süsteemi kujundamisel.

TLSi kohaselt on katseage neli kuud, kuid osapooled võivad kokku leppida katseajas, mis on lühem või jätta katseaja kohaldamata. Töösuhte osapooled ei pea eraldi katseajas kokku leppima. TLSi kohaselt, kui töölepingus ei ole kokkulepet katseaja kestuses või selle ärajätmises, kohaldatakse hindamisperioodina seadusest tulenevalt automaatselt nelja kuud (TLS § 86 lg 1). Edaspidi kaob ka ametniku teenistusse nimetamisel vajadus teenistusse nimetamisel ära märkida katseaja pikkus ja katseaja kohaldamist eeldatakse. Kui ametiasutus soovib katseaga näiteks lühendada või jätta katseaja kohaldamata, tuleb see teenistusse nimetamisel ära märkida.

Muudatuse kohaselt kaotatakse seadusest erandid selle osas, millistele ametikohtadele katseaga ei kohaldata. Selle muudatuse tulemusena peab ametiasutus ametnikku teenistusse võttes ise hindama, kas ta soovib jätta katseaja kohaldamata. Muudatuse tulemusena tekib võimalus kohaldada katseaga ka ametiasutuste tippjuhtidele.

Kehtiva seaduse § 24 lõikes 1 viidatakse katseaja kohaldamisel ATS § 2 lõikes 2 nimetatud avaliku teenistuse eriliigile, mille korral katseajal hinnatakse ametniku vastavust eriseadusega või eriseaduse alusel kehtestatud nõuetele. ATS § 2 lõikes 2 nimetatud avaliku teenistuse eriliigid on politsei-, vangla-, pääste-, välis- ja prokuröriteenistus ja tegevvälased. Eelnõuga jäetakse nimetatud viide välja, kuna katseaja üldine eesmärk ongi hinnata ametniku vastavust oma ametikohale. Eriseadustest tulenevad nõuded ja eriteenistustes hinnatavad oskused, teadmised ja käivad üldiste katseajal hinnatavate tegurite alla.

ATS § 24 lõiget 2 sõnastatakse ümber, et tekitada katseaja kokkuleppimise võimalus ATSi. TLS § 10¹ lõige 2 näeb ette, et töölepinguga võib kokku leppida katseaja kohaldamata jätmises või lühendamises. Selleks, et sarnased põhimõtted kohalduksid ka ametnikele nähakse ette, et ametisse nimetamise õigust omav isik võib ametnikuga kokku leppida katseaja kohaldamata jätmises või lühendamises.

Kuna edaspidi kohaldatakse ametnikele TLS katseaja regulatsiooni, puudub vajadus ka täpsustavate sätete järele, seetõttu **tunnistatakse kehtetuks § 24 lõiked 3–7**.

ATS § 25 täiendatakse lõikega 4, millega vähendatakse isiku, kes soovib asuda ametikohale, halduskoormust. Muudatuse kohaselt ei pea isik ATS § 25 lõike 1 punktides 3–5 nimetatud andmeid ja dokumente esitama, kui need on kättesaadavad seaduse alusel asutatud andmekogust ning isik on andnud kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis nõusoleku asjakohaste andmete töötlemiseks. Esitatavate andmete juures tehtav muudatus, mis võimaldab ametiasutusel saada vajalikud andmed kätte andmekogudest, on kooskõlas riigihalduses juba valitseva põhimõttega, mille kohaselt ei küsita isikult teavet, mille ta kord juba riigile selle erinevate organite kaudu esitanud on.

Eelnõuga **tunnistatakse kehtetuks ATS § 26 lõike 1 punkt 8**. Muudatuse tulemusena loobutakse ametikohale nimetamise haldusaktis teenistusstaaži märkimisest. Kavandatav

muudatus on seotud ATS §-s 101 tehtava muudatusega. Kehtiva ATS § 101 kohaselt sõltub ametnikule koondamise tõttu teenistusest vabastamisel etteteatamise tähtaeg sellest, kui pikk on ametniku teenistusstaaž avalikus teenistuses kokku. 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. Muudel juhtudel ei ole teenistusstaaž oluline, kuna enam ei ole võimalik suurendada vanaduspensionini teenistusstaaži alusel (ATS § 133 lõiked 3 ja 4). Vanaduspensionini määramiseks vajalik info on Sotsiaalkindlustusametis olemas ning ametikohale nimetamise käskkirjas teenistusstaaži kestuse või puudumise märkimine ei mõjuta seda.

ATS §-s 30 tehakse muudatused arengu- ja hindamisvestluste regulatsioonis. **ATS § 30 lõike 1** muudatus 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 kaasaegsemaid ja paremini eesmärki saavutavaid võimalusi ning sellest tulenevalt muutub arengu- ja hindamisvestluste korraldus paindlikumaks. Arengu- ja hindamisvestluste puhul loobutakse nõudest pidada neid vestlusi kord aastas ja asendatakse nõudega pidada neid regulaarselt. Samuti loobutakse **ATS § 30 lõikes 2** toodud loetelust, mille esinemisel võib arengu- ja hindamisvestluse edasi lükata järgmisesse aastasse.

Eelnõu § 1 punktidega 23–25 täiendatakse ATSi § 33 ja sellega muudetakse ametniku tähtajalise üleviimise regulatsiooni. Tähtajalise üleviimise sättes täpsustatakse võimalust liikuda ameti- ja töökoha vahel ning luuakse alus tähtaegse üleviimise ennetähtaegseks lõpetamiseks nii avalikule teenistujale kui vastuvõtvale ametiasutusele. Praktikas on ilmnenud, et tähtajalise üleviimise regulatsioon vajab täpsustamist ja lihtsustamist, mistõttu täiendatakse kavandatava muudatusega tähtajalise üleviimise sätet eelnimetatud muudatustega. Ka avaliku teenistuse ajakohastamise analüüsi käigus leiti, et tähtajalise üleviimise regulatsioonil on potentsiaali ja oluline roll kriisidega või muude eriolukordadega toimetulekul. See võimaldab teenistusse võtmisest kiiremini avalikul teenistujal ametiasutuste vahel liikuda ning selliselt võib asutustel tekkida võimekus paremini reageerida mõnele eriorukorrale või -vajadusele. Laiendades ametikohale tähtajalise üleviimise võimalust ka ametiasutuste töötajatele, suureneb oluliselt isikute ring, kes tähtajaliselt ameti- ja töökohtade vahel liikuda saavad.

ATS § 33 pealkirja täiendatakse selliselt, et paragrahv oleks kohaldatav ka ametiasutuse töötajatele.

ATS § 33 täiendatakse lõikega 10¹, mille kohaselt tähtajalise üleviimise võib enne tähtaja lõppu vastuvõtva ametiasutuse algatusel lõpetada, kui ilmneb asjaolusid, mida ei olnud varem võimalik ette näha ja mille tõttu ei ole võimalik enam teenistussuhet jätkata. Kehtiva seaduse kohaselt on tähtajalise üleviimise ennetähtaegne lõpetamine võimalik vaid kõigi osapoolte nõusolekul. Praktikas on see aga ebapiisavaks osutunud, sest alati ei ole võimalik ega mõistlik sellisele kolmepoolsele kokkuleppele jõudmine. See tähendab, et ei ole mõistlik ametnikult eeldada teenistussuhte jätkamist vastuvõtvas asutuses, kui mingite oluliste asjaolude tõttu ei ole teenistussuhte jätkumine võimalik. Ka ei saa vastuvõtvalt asutuselt nõuda tähtajaliselt üleviidud

ametnikuga teenistussuhte jätkamist, kui see näiteks paneb ohtu asutuse võime oma ülesandeid täita. Eeltoodud põhjustel täiendatakse tähtajalise üleviimise ennetähtaegse lõpetamise regulatsiooni. Ka uue ennetähtaegse lõpetamise aluse kasutamisel tuleb siiski lähtuda ennetähtaegse lõpetamise etteteatamise tähtaegadest, et saatev asutus saaks oma tegevust vastavalt kujundada, sealhulgas vajadusel vabastada üleviidud ametniku asendaja teenistusest.

ATS § 33 täiendamine lõikega 14 on üleviimist puudutav suurima muudatus. Sellega nähakse ette võimalus ametiasutuse töötaja tähtajaliseks üleviimiseks ametniku ametikohale. Töö- ja ametikohtade vaheline liikumine suurendab avaliku teenistuse siseseid karjäärivõimalusi oluliselt. Koostoimes eelpool kirjeldatud muudatusega, mille kohaselt kohaldatakse avaliku konkursi nõuet ka ametiasutuste töötajatele, aitab muudatus ühest küljest lahendada avalikus teenistuses tekkinud tööjõuga seotud probleeme, samas säilitab avatuse ja võrdsete võimaluste põhimõtte. 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 seaduse²⁰ (KOKS) §-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.

Kehtiva ATSi järgi ei saa töötajat tähtajaliselt viia üle ametniku ametikohale, kuna ametnikule kui avaliku võimu teostavale isikule on esitatud kõrgemad nõudmised ja ka piirangud. Selline keeld on aga osutunud liiga piiravaks, eriti kuna ametnike ring kitsenes 2013. aasta ATSi jõustumisega märgatavalt. Eelnõukohase muudatuse järgi, kui töötaja liigub tähtajaliselt ametniku ametikohale, tuleb ta selleks (määratud) ajaks ametisse nimetada. Ametisse nimetamisel annab isik ka ametivande ning tähtajalise üleviimise perioodil laienevad talle ametnikule seatud piirangud (streigikeeld ja korrupsioonivastasest seadusest tulenevad piirangud). Tähtajalise üleviimise korral asub töötaja teisele ametikohale määratud ajaks ja seda tähtaega võib kõigi osapoolte nõusolekul üks kord pikendada.

ATS § 33 täiendatakse lõikega 15 mis tekitab võimaluse liikuda ka valitsusasutuse hallatavasse asutusse, avalik-õigusliku juriidilise isiku juurde, riigi osalusega äriühingusse või rahvusvahelisse organisatsiooni. Töölepingu seadus ei näe otseselt ette tähtajalise üleviimise regulatsiooni, kuid tänane seadusandlus ei piira selle toimimist kokkuleppel. See tähendab, et pooled võivad kokku leppida töösuhte peatumise ja töötaja võib kokku leppida teise tööandjaga tähtajalise töösuhte kui see vastab tähtajalisuse tunnustele. Selle raames aga ei lähe üle senised töösuhte õigused ega kohustused, näiteks ei jätku puhkusearvestus vastuvõtvast asutuses. Sätte loomisega nähakse ette võimalus edaspidi ka ametnikku tähtajaliselt üle viia avaliku sektori asutustesse säilitades talle seniks samaväärse teenistuskoha saatvas asutuses ja rakendades senist ATS § 33 lõikes 13 sätestatut.

ATS § 34 täiendatakse uue lõikega 3, mille järgi ei või ametnikule maksta TLS § 29 lõike 5 alusel kehtestatud töötasu alammäärast madalamat põhipalka. VVTP punktiga 3.1.4 lepitakse kokku, et avalikus sektoris kehtestatakse 2027. aastaks alampalgaks 60% mediaanpalgast. 2023. aasta maikuu sõlmiti kolmepoolne hea tahte kokkulepe 2024.–2027. aasta töötasu alammäära suuruse ja meetodika kohta²¹. Muudatuse tulemusena tehakse ATSi, sarnaselt TLSis sätestatuga, palga alammäära osas viide Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäärale. Töötasu alammäära kehtestamisel lähtub Vabariigi Valitsus Eesti Tööandjate Keskkliidu ja Eesti Ametiühingute Keskkliidu vahel sõlmitud kollektiivlepingust. VVTP-ga

²⁰ [RT I, 30.06.2023, 28](#)

²¹ Kättesaadav veebilehelt <https://sm.ee/media/3210/download>

kooskõlas sõlmiti 2023. aasta mais kolmepoolne hea tahte kokkulepe eesmärgiga jõuda 2027. aastaks töötasu alammäärani, mis on 50% keskmisest brutopalgast. Alates 1. jaanuarist 2024. a tunnitasu alammääraks 4,86 eurot ja kuutasu alammääraks täistööajaga töötamise korral 820 eurot. Samuti on alampalga tõstmise eesmärgiks vähendada palgavaesust, piirkondlikke ja soolisi palgaerinevusi ning nende põhimõtete järgmine on oluline ka avalikus teenistuses.

ATS § 39 lõikes 6 tehakse muudatus ületunnitöö hüvitamise põhimõttes, ühtlustades ATSi TLSiga ja edaspidi hüvitatakse ületunnitöö vaikumisi vaba ajaga. Eelnõu kohaselt hüvitab ametiasutus ületunnitöö vaba ajaga ületunnitöö ajaga võrdses ulatuses, kui ei ole kokku lepitud ületunnitöö hüvitamist rahas. Ületunnitöö hüvitamisel rahas tuleb maksta ametnikule 1,5-kordset põhipalka. Ületunnitöö rahas hüvitamisel jääb tasumäär kehtiva seadusega võrreldes samaks. Kehtiva ATSi järgi hüvitab ületunnitöö, makstes ametnikule 1,5-kordset põhipalka või võimaldades ametniku taotlusel talle täiendavat vaba aega ületunnitööga võrdses ulatuses. Ületunnitöö hüvitamisel esimeseks eelduseks vaba aja andmise seadmine täidab eelkõige tervisekaitse eesmärgi. Tööaja piirangud on kehtestatud töö tegija tervise ja ohutuse kaitseks ning piisav puhkeaeg on vajalik töövõime säilitamiseks ja tööjõu taastootmiseks. Seetõttu nähaksegi eelnõuga ette eeldus ületunnitöö hüvitamiseks vaba ajaga. Kui ametiasutus soovib ületunnitöö hüvitada rahas, tuleb tal see eraldi ametnikuga kokku leppida.

Seaduse 4. peatüki pealkirja muudetakse selliselt, et peatüki pealkirjas kajastuksid ka ametiasutuste töötajad. Muudatuse kohaselt saab 4. peatüki pealkirjaks „Ametniku ja ametiasutuse töötaja õigused“ (senine pealkiri oli „Ametniku õigused“). Muudatus on seotud ATSi §-s 43 tehtava muudatusega, mille kohaselt kehtestatakse ametiasutuse töötaja põhipuhkuse pikkuseks 35 kalendripäeva.

ATS § 43 lõiget 2 täiendatakse ja sätestatakse ka ametiasutuse töötaja põhipuhkuse pikkuseks 35 kalendripäeva. Kehtivas ATSi nähti soodustingimustel töölepingu sõlminud töötajatele ette 35 kalendripäevane põhipuhkus ja uute töötajate osas ei sätestatud TLSiga võrreldes pikemat põhipuhkust. Kuigi 2013. aastal jõustunud ATSi nähti ette võimalus hakata ametiasutuste töötajatele kohaldama TLSist tulenevat puhkuse pikkust (28 kalendripäeva), jätkasid ametiasutused töötajatele 35 kalendripäevase põhipuhkuse pakkumist. Puhkuse eesmärk on anda töötajale töövaba aega töövõime taastamiseks ja järgmiseks tööperioodiks valmistumiseks. Ametnikele on pikem puhkus ette nähtud eelkõige kompenseerimaks ametnike tegevuspiiranguid, streigikeeldu ja ametnikele pandud erilisi kohustusi. Ka ametiasutuste töötajale on võrreldes nende töötajatega, kes ei tööta avalikus teenistuses, rohkem nõudeid kehtestatud, nt ei saa teha palgakokkuleppeid, palk avalikustatakse, juhtivatel kohtadel olevatel töötajatel on tööaeg määratud viie aastaga jne ning seega on mõistlik täiendavate regulatsioonide kompenseerimiseks näha ametiasutuste töötajatele ette pikem põhipuhkus.

TLSi puhkuseregulatsiooni kohaselt tööandja ja töötaja võivad seega kokku leppida pikemas põhipuhkuses kui TLS ette näeb, kuid lühemas puhkuse kestuses kokku leppida seadus ei võimalda (TLS § 55 ja TLS § 2). Küll aga võib pikem põhipuhkus olla ka seaduses sätestatud. Näiteks on pikem põhipuhkus TLS §-de 56–58 alusel alaealisel, töövõimetuspensionil saaval töötajal ning haridus- ja teadustöötajal. Samuti võib pikem puhkus tuleneda eriseadustest (nt on laevapere liikmete puhkus reguleeritud meretöö seaduses²² (MTöös)).

ATS §-s 49 on sätestatud ametniku sotsiaalseid tagatised hukkumise, surma ja töövõime vähenemise korral. **ATS § 49 lõiget 12** täiendatakse selliselt, et hüvitamisele kuuluksid ka muud raviga seotud kulud. Kehtiva ATS § 49 lõike 12 kohaselt, kui ametnik on saanud viga

²² [RT I, 30.06.2023, 50](#)

või haigestunud seoses teenistusülesannete täitmisega tema vastu toimepandud ründe, tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel, kannab tema ravi- ja ravimikulud riik. Praktikas on aga ilmnenu, et ainult ravi- ja ravimikulude katmine jääb liiga kitsaks, sest hüvitis ei hõlma endas raviga seotud sõidu- ja majutuskulude katmise võimalust ega ka saatja sarnaseid kulusid. Seetõttu 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. Tavapärane praktika aga on, et kui kahju tekkis seoses tööandja kasuks töö tegemisega, siis kannab kahju tekkimise riski tööandja. Sarnaselt kaetakse teenistusülesannete täitmise tõttu viga saanud isiku kulud kaitseväeteenistuse seaduse²³ (KVTS) § 193 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.

Eelnõuga **täiendatakse ATS § 49 lõiget 12** teise lausega, mis täpsustab, milliseid kulusid loetakse raviga seotud kuludeks. Selle kohaselt loetakse raviga seotud kuludeks eelkõige sõidukulu raviautusse ja tagasi, piiratud liikumisvõime korral ühe saatja sõidukulu raviautusse ja tagasi, statsionaarsel ravil viibimise korral sõidukulu raviautusse ja tagasi ning majutuskulu raviautuse asukohas. Sotsiaalministeerium on varasemalt nii tervishoiuteenustega kui tööturuteenustega²⁴ seonduvalt analüüsid sõidu- ja majutuskulu olulisust teenuse kasutamisel ja kättesaadavusel ning jõudnud järeldusele, et teenuste kättesaadavuse tagamise ja kasutamise oluliseks osaks on sõidukulude ja muude raviga seotud kulude hüvitamine. Samuti on levinud praktika, et vähenenud töövõimega inimestele suunatud teenuste või tööturuteenustel osaledes on seadusega²⁵ ette nähtud sõidu- ja majutuskulude hüvitamise regulatsioon. Avaliku teenistuse rakenduspraktika tasandil on asutused sellele pidevalt tähelepanu juhtinud, et arvestades sõidu- ja majutuskulude osakaalu, tuleb teenistujatel nii mõnigi kord majanduslikel põhjustel ravi saamisest loobuda. See aga ei täida sätte eesmärki ega taga sotsiaalset kindlust teenistusülesandel viga saanud teenistujale.

Eelnõuga **täiendatakse ATS § 49 lõike 14 punkti 1**, täpsustades, et ametnikule ei laiene sotsiaalsed tagatised hukkamise, surma ja töövõime vähenemise korral, kui ta on süüteo toime pannud tahtlikult. Kehtiva ATSi kohaselt ei ole hukkunud ametniku lähedastel õigust hüvitisele, kui ametnik pani toime süüteo. Praktikas on aga ilmnenu, et ATSi sõnastus on mitmeti tõlgendatav ja ei arvesta süütuse presumptsiooni printsiibiga. 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 seadustiku²⁶ (KrMS) § 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 süstemaatiliselt, on seal läbivalt soodustuse ilmajäämine seotud süüteo tuvastamisega kohtu poolt. Nii sätestab ATS, et ametnik kaotab

²³ [RT I, 20.02.2024, 3](#)

²⁴ https://skytte.ut.ee/sites/default/files/2022-08/osaraport_5_terve_th_organisatoorne_mudel.pdf

²⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122015033?leiaKehtiv>

²⁶ [RT I, 06.07.2023, 49](#)

õiguse ametniku vanaduspensioni suurendusele teenistusstaaži 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. KrMS 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. PS § 22 lõike 1 kohaselt ei tohi kedagi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõiste kohtuotsus.

Eelnõuga täiendatakse ATS § 57 kahe uue lõikega, mille eesmärk on sätestada ametiasutuse töötaja õigus asendada ametnikku ja näha ette reeglid selliseks asendamiseks. Kehtiva ATSi kohaselt pole töötaja poolt ametniku asendamine lubatud, kuna ametnikule kui avaliku võimu teostavale isikule on esitatud kõrgemad nõudmised ja ka piirangud. Eelnõuga **täiendatakse ATS § 57 lõikega 1¹** ning selle kohaselt võib ametniku asendajaks määrata ka töölepingu alusel selles ametiasutuses töötava töötaja, kui asendaja määratakse nii nagu ka ATS-i kohaselt ajutiselt puuduva ametniku asendamiseks (nt puhkuste perioodiks) või vaba ametikoha täitmiseks juhtudel, kui ametiasutuse töö oleks ametniku puudumise tõttu takistatud ja asendaja ametisse nimetamine ei ole võimalik (näiteks konkursitulemused pole veel selgunud) või otstarbekas. Asendajaks määratud isik peab vastama esiteks, ametnikule esitatavatele nõuetele ja teiseks, konkreetset ametikohal esitatavatele nõuetele (näiteks kõrghariduse nõue). Kolmandaks tingimuseks on, et ametiasutuses ei ole võimalik määrata ametnikust asendajat. Sellest tuleneb, et esmajärjekorras määratakse asendaja siiski ametnike hulgast ning kui see ei ole võimalik, siis võib asendajaks määrata töötaja.

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

Eelnõuga täiendatakse ATSi § 61 lõikes 5 muutuvpalga regulatsiooni. Muudatusega lisatakse ATS § 61 lõikele 5 kolmas lause, mille kohaselt võib erakorralistel asjaoludel kalendriaasta jooksul maksta lisaks ametniku põhipalgale muutuvpalka kuni 30 protsenti ametniku aastasest põhipalgast, kui ametiasutus on sellised muutuvpalga maksmise tingimused palgajuhendis sätestanud. Muutuvpalk on ametniku motiveerimiseks ettenähtud ametniku palga ebaregulaarne osa, mida võib maksta tulemuspalgana, lisatasuna täiendavate teenistusülesannete täitmise eest või preemiana erakordsete teenistuslaste saavutuste eest. Viimaste aastate kriisid on näidanud, et ametiasutused vajavad eriolukordadele vastupidavaks ja tõhusaks reageerimiseks mõnevõrra suuremat vabadust. Sätet kohaldatakse ka töötajate muutuvpalgale (ATS § 61 täiendamine lõikega 8).

Eelnõuga täiendatakse ATS § 61 lõiget 5 ning võimaldatakse erakorralistel asjaoludel maksta kalendriaasta jooksul muutuvpalka kuni 30% ametniku aastasest põhipalgast. Seni oli lubatud muutuvpalka maksta 20% ametniku aastasest põhipalgast. Eelnõu § 61 lõikega 5 tehtav muudatus on seotud seadusesse lisatava uue §-ga 134⁸. Viimase kohaselt analüüsib rahandusminister hiljemalt 2028. aastal muutuvpalga piirmäära muutmisega kaasnevat mõju ja esitab Vabariigi Valitsusele vajaduse korral ettepaneku regulatsiooni muutmiseks. Järeelhindamine võimaldab hinnata, kas muudatus on täitnud oma eesmärgi ja muutuvpalka on suurendatud piirmäära ulatuses välja makstud vaid kooskõlas palgajuhendiga ja erakorralistel juhtudel. Samuti analüüsitakse milline on olnud selle mõju sihtrühmale ja eelarvele. Analüüsi käigus hinnatakse ka tehtud muudatuste ümbervaatomise vajadust. ATS § 65 lõike 4 kohaselt kehtestatakse palgajuhend kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga ning seega on

Rahandusministeeriumil võimalik analüüsida avalikku teenistust reguleerivate õigusaktide rakendamise praktikat (ATS §-st 9 tulenev ülesanne).

ATS § 61 täiendatakse lõikega 8 ning selle kohaselt kohaldatakse töötajatele töötasu maksmisele samasid sätteid (sh kindlaks määratud palgakomponendid), mis ametnikele. Eelnõuga kehtestatakse avaliku teenistuse valdkonda puudutavad vajalikud erisused TLSis kui töösuhete üldseadusest. Eelnõu kohaselt hakatakse edaspidi **ATS § 63 lõikest 1** tulenevalt palgajuhendit kohaldama ka ametiasutuse töötajatele.

Ametiasutuste töötajatele kohalduva palgajuhendi, milles nähakse ette palga maksmise ja määramise kord, sealhulgas ööajal ja riigipühal teenistusülesannete täitmise, ületunnitöö ning valveaja eest makstava tasu arvestamise kord, kehtestamist lubav volitusnorm on sätestatud PäästeS-s, PPVS-s, ning JAS-s. Paljudes teistes ametiasutustes on ühtne palgajuhend kehtestatud töösisekorra eeskirjana.

Vt ka sätete PS-le vastavuse analüüsi seletuskirja 2. osas „Seaduse eesmärk“.

2022. aastal oli avalikus teenistuses keskmine kogupalk 2072 eurot (+11,9%) kuus. Riigi ametiasutustes oli kogupalk 2138 eurot ning KOV ametiasutustes 1821 eurot. Eesti keskmine kogupalk 2022. aastal 1685 eurot (+ 8,9%). Riigieelarve üldisest vaatest moodustavad töäjõu- ja majandamiskulud suurusjärgu 2 644 mln eurot ja on üks mahukamaid kuluartikleid. Seetõttu on igati ootuspärane, et eelarvevahendeid kasutatakse läbipaistvalt ja seaduspäraselt.

Eelnõu kohaselt täiendatakse seadust uue §-ga 64¹, mis puudutab palga tagastamise nõude aegumist. Lisatava paragrahvi kohaselt aegub ametiasutuse nõue palga ja muude teenistussuhetest tulenevate rahaliste nõuete tagastamiseks 12 kuu jooksul arvates ajast, mil ametnik on saanud palka, palga ettemakse või muud käesolevas seaduses nimetatud hüvitist või tasu. Samasisuline säte sisaldub TLS §-s 39, mis reguleerib töötaja suhtes töötasu tagasinõude õiguse aegumise. Palga tagastamise nõue tuleb eelkõige kõne alla, kui ametiasutus on ametnikule kandnud ekslikult üle palgast suurema summa raha või on teinud ametnikule ettemakse. Uus säte sätestab aegumistähtaaja vaid tööandja jaoks ja selle kohaselt on ametiasutusel õigus palgast tulenevaid nõudeid esitada 12 kuu jooksul arvates ajast, mil ametnik on saanud palka või palga ettemakse. ATSiis sätestatud palgaregulatsioon tugineb muu hulgas palgakindluse põhimõttele, mille kohaselt peab selleks, et ametnik teeks otsuseid erapooletult, tal olema kindlus sissetuleku stabiilsuse osas. Sellega seoses väärib kaitset ka ametniku usaldus, et palgaga seotud nõuded aeguvad mõistliku aja jooksul. Kuivõrd TLSis on tööandja poolne töötasu tagastamise nõude aegumistähtaeg 12 kuud, on mõistlik sama aegumistähtaeg sätestada ka ATSiis.

Kehtivate normide kohaselt reguleerib avaliku võimu kandja õigust nõuda isikult õigusliku aluseta avalik-õiguslikus suhtes üleantud asja või raha tagastamist riigivastutuse seaduse²⁷ (RVastS) § 22 lõige 3. Viidatud sätte kohaselt võib avaliku võimu kandja isikult nõuda õigusliku aluseta avalik-õiguslikus suhtes üleantud asja või raha tagastamist eraõiguses sätestatud alustel ja korras. Alusetu rikastumine on sätestatud võlaõigusseaduse²⁸ (VÕS) 52. peatükis. RVastSst tuleneva kahju hüvitamise sätete kohaldatavuse suhtes on Riigikohus on leidnud, et riigivastutuse seadus on avaliku võimu vastutust reguleeriv üldseadus, mille reguleerimisalasse kuulub avaliku võimu kandjate tekitatud kahju hüvitamine niivõrd, kuivõrd

²⁷ [RT I, 11.03.2023, 86](#)

²⁸ [RT I, 06.07.2023, 116](#)

see ei ole reguleeritud eriseaduses²⁹. Riigikohus on selgitanud ka lähemalt alusetust rikastumisest tuleneva nõude aegumist³⁰. Alusetust rikastumisest tuleneva nõude aegumistähtaeg on kolm aastat ajast, mil õigustatud isik sai teada või pidi teada saama, et tal on alusetust rikastumisest tulenev nõue. Kuna võlaõigusseaduse alusetu rikastumise sätteid ei kehtesta aega, millest alates muutub alusetust rikastumisest tulenev nõue sissenõutavaks, tuleb kohaldada kohustuste täitmise üldregulatsiooni mille kohaselt juhul, kui kohustuse täitmise aega ei ole kindlaks määratud ja see ei tulene ka võlasuhte olemusest, on võlausaldajal õigus nõuda kohustuse täitmist pärast selle täitmiseks mõistlikult vajaliku aja möödumist. Mõistlik aeg eelnimetatud tähenduses algab alusetust rikastumisest tuleneva võlasuhte tekkimisest. Kohustuse täitmiseks mõistlikult vajalik aeg sõltub muuhulgas sellest, millal alusetult rikastunud isik sai või pidi teada saama alusetust rikastumisest tulenevast kohustusest.

Eelnõuga **täiendatakse ATS § 65 lõigetega 2¹–2³** selliselt, et edaspidi avalikustatakse lisaks ametnike palkadele ka ametiasutuse töötajate palgad, lisades juurde teenistuskohade 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 korrupsiooni. Lisaks on maksumaksjatel ja avalikkusel tervikuna demokraatlikus ühiskonnas õigus olla informeeritud valitsemissektori tulude kasutamisest, eelkõige personalikulude valdkonnas. Sellise teabe koondamine aruandesse aitab kaasa avalikule diskussioonile üldist huvi pakkavas küsimuses ja teenib seega avalikke huve.

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 (**ATS § 65 lõiked 2² ja 2³**). 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, telefoninumbrid ning elektronpostiaadressid.

Vt ka palkade avalikustamise vastavust PS-le analüüsist seletuskirja 2. osast „Eelnõu eesmärk“.

Eelnõuga **muudetakse ATS § 87 lõiget 1** ning sätestatakse, et kui ametnik soovib enda algatusel teenistusest lahkuda, tuleb selline avaldus esitada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Kehtiv ATS § 87 lõige 1 näeb teenistusest vabastamise taotlusele ette kirjaliku vormi nõude. See tähendab eelkõige, et vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seadusele³¹ (TsÜS) peab taotlus olema allkirjastatud kas omakäeliselt või elektrooniliselt, sealhulgas digitaalallkirjaga. ATSi eelnõu 193 SE seletuskirjas³² (lk 56) ei ole teenistusest vabastamise taotluse kirjaliku vormi nõudmise eesmärki välja toodud ega vorminõude eiramise tagajärgi selgitatud. Samas on ATSi kirjalikku vormi ja kirjalikku taasesitamist võimaldavat vormi iseenesest selgelt eristatud (võrdluseks näiteks ATS § 33 lõige 3 punkt 1 ja § 98 lõige 3). Avaliku teenistuse

²⁹ Riigikohtu 22.03.2011 otsus nr [3-3-1-85-09](#), p 110

³⁰ Riigikohtu 20.12.2011 otsus nr [3-2-1-134-11](#)

³¹ [RT I, 06.07.2023, 98](#)

³² Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/b1b20dda-27c1-400f-8f8c-299de3df8ea6>

seaduse käsiraamatus³³ on samuti rõhutatud kohustust järgida seaduses sätestatud vormi, kuid pole selgitatud vorminõude eesmärki ja selle rikkumise tagajärgi. Võrreldes ATSi sätteid töölepingu ülesütlemise regulatsiooniga, on TLS § 95 lõike 1 kohaselt vorminõuet rikkudes tehtud töölepingu ülesütlemise avaldus küll tühine, kuid sama sätte kohaselt tuleb töölepingu ülesütlemisavaldus esitada üksnes kirjalikku taasesitamist võimaldavat vormis, mis on oluliselt vähem range. Kohus on leidnud³⁴, et ATS § 87 lõikes 1 on kirjaliku vormi nõudel eeskätt tõenduslik eesmärk.

Kehtiva ATSi ja kohtupraktika järgi saab täna ametnik esitada vaid allkirjastatud avalduse teenistusest lahkumiseks, kuid selle järgi puudub praktiline vajadus. Samuti ei toeta allkirjastatud taotluse esitamise võimalust teatud riigi infosüsteemid ning seetõttu suureneb töökoormus. Eeltoodud põhjustel asendatakse teenistusest lahkumise avaldusel kirjalik vorm kirjalikku taasesitamist võimaldava vormiga. TsÜS § 79 kohaselt peab tehing, millele on seaduses sätestatud kirjalikku taasesitamist võimaldav vorm, olema tehtud püsivat kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil ja sisaldama tehingu teinud isikute nimesid, kuid ei pea olema omakäeliselt allkirjastatud. Kirjalikku taasesitamist võimaldava vormi väärtuseks on, sarnaselt kirjaliku vormiga, tõendusfunktsioon, küll aga kirjaliku vormiga võrreldes veidi leebem.

ATSi **täiendatakse §-ga 91¹** ning luuakse uus ametniku algatusel teenistusest lahkumise alus. Lisatava paragrahvi kohaselt vabastatakse ametnik teenistusest katseajal tema enda algatusel, kui ametnik leiab, et tema töökogemus, teadmised ja oskused ei vasta piisavalt teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele. Ametniku algatusel katseajal teenistusest vabastamisele kohaldatakse ATS §-s 87 sätestatud korda.

Muutmisvajadus on tekkinud sellest, et ametnikul ei ole võimalik katseajal teenistusest lahkuda nii, et talle säiliksids sotsiaalsed tagatised nagu näiteks töötuskindlustushüvitis. Katseaja regulatsiooni eesmärk on vältida ametikohtade täitmist selleks mittesobivate isikutega. Katseajal peab ametnik, kelle suhtes on teenistusse nimetamisel kohaldatud katseaega, arvestama, et tema teenistussuhe on seadusega vähem kaitstud võrreldes määramata ajaks ametisse nimetatud isikute teenistussuhtega. Selleks, et tagada ametkohtade täitmine selleks kõige sobivamate isikutega on mõistlik täiendada seadust ka sellise katseaja lõpetamise sättega, mille saab ametnik omal soovil esitada. Ka tänase regulatsiooni kohaselt saab ametnik katseaja lõpuvestluses küll näiteks asuda seisukohale, et tema eelnev ettevalmistus pole ametikohal töötamiseks piisav, kuid asutus võib leida, et ametniku töökogemus on piisav ja lugeda katseage edukalt lõpetatuks. Sel juhul, kui ametnik ikkegi ei pea võimalikuks teenistussuhet jätkata tulenevalt tema sobimatuses ametikohale, tuleb tal esitada avaldus teenistusest vabastamiseks omal soovil. Kui ametnik vabastatakse teenistusest omal soovil, ei ole talle tagatud töötuskindlustushüvitis, samas kui ametiasutus vabastab ametniku teenistusest katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu, on isikul õigus töötuskindlustushüvitisele.

Muudatus aitab seadusandluse kooskõlla viia ka praktikaga. Töötukassa on juba kehtivate õigusaktide rakendamisel jaatanud isiku õigust töötuskindlustushüvitisele, kui teenistussuhe lõppes katseajal.

ATS § 98 pealkirja täiendatakse selliselt, et paragrahv oleks kohaldatav ka ametiasutuste töötajatele.

³³ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Justiitsministeerium: 2013.
<https://www.fin.ee/media/1977/download>

³⁴ Tallinna Ringkonnakohtu 10.11.2022 otsus nr [3-20-1977](#)

ATS § 98 täiendatakse lõikega 7¹, ja mille kohaselt on ametnik või töötaja võimalik vastavalt üle viia töö- või ametikohale juhul kui ametiasutus leiab, et ümberhindamine on põhjendatud tulenevalt muutunud teenistusülesannetest või struktuurimuudatustest. Muudatused tuleb kinnitada ametiasutuste teenistuskohade koosseisus vastavalt ATS §-le 11. Samuti lisatakse sättesse eeldus, et muutumine ametikohaks eeldab konkursi korraldamise kohustust. Konkurssi kohustuse eesmärk säilitada põhimõte, et ametniku teenistuskohad on avatud ja täidetakse konkursi korras. Samuti on sättes ette nähtud nõusoleku andmise kohustus. See on eelkõige teenistuja enda kaitseks, näiteks kui ametikohaga on säilinud hüved, mida on õigus saada ainult ametnikul, kuid ametiasutus hindab teenistuskoha ümber töökohaks, säilib teenistujal sellisel juhul koondamisõigus. Säte kannab paindlikkuse ja halduskoormuse vähendamise eesmärki. Ametiasutustel on keeruline ellu viia vajalikke struktuuri muudatusi, sest töökohtade ja ametikohtade omavaheline muutmine ei ole seaduses ette nähtud. Sisuliselt tähendab näiteks koondamisolukorda juhul, kui seni ametniku ülesandeid täitnud inimene lahkub ja koosseisu tõhustamiseks otsustatakse osadest ülesannetest loobuda ning vähesel määral avaliku õiguse ülesanded juurde anda seni töölepinguga töötanud spetsialistile. Samuti ei jätku sellisel juhul puhkusearvestus, mis võib teenistuja panna keerulisse olukorda ja mõjutada negatiivselt töötaja tervist, sest väljateenitud puhkus makstakse välja lõpparvega. Nende hüvede säilimiseks **täiendatakse ATS § 98 lõiget 8 ja 9** selliselt, et puhkuse arvestus jätkub üle viimisel ka teisel teenistuskohal või teises ametiasutuses ning seniselt teenistuskohalt vabastamine toimub päeval, mis vahetult eelneb teisele teenistuskohale asumiseks määratud päevale.

Eelnõuga muudetakse seaduse **§ 101 lõiget 1** ja tehakse muudatus teenistusest vabastamisest etteteatamise sättes. Kehtiva ATS § 101 lõike 1 kohaselt oleneb koondamise tõttu teenistusest vabastamise etteteatamise tähtaeg ametniku avaliku teenistuse staažist. Avaliku teenistuse staaž hõlmab kogu teenistussuhte kestust avalikus teenistuses. ATS § 101 lõike 1 kohaselt teatatakse ametnikule, kes vabastatakse teenistusest koondamise tõttu, sõltuvalt ametniku teenistusstaažist koondamisest ette 15–90 kalendripäeva. TLS § 97 sätestab töölepingu erakorralise ülesütlemise etteteatamistähtajad. TLS § 97 lõike 2 kohaselt sõltuvad töölepingu lõppemisest etteteatamise tähtajad töötaja ja tööandja vahelise töösuhte kestusest. Praktikast on ilmnenud, et kogu avaliku teenistuse staaži arvestamine koondamisest etteteatamisel on teatud juhtudel asutuste jaoks liialt koormav. Näiteks olukorras, kui ametnik on ametiasutuses tööl olnud kuus kuud, kuid tema staaž avalikus teenistuses kokku on üle 10 aasta ja ametiasutusel tekib vajadus ametikoht koondada, tuleb koondamisest teatada ette 90 kalendripäeva. Eriti suuremate ümberkorralduste ja struktuurimuudatuste puhul raskendab pikk etteteatamistähtaeg ümberkorralduste läbiviimist ja pikendab nende kulgu.

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.

Eelnõuga **täiendatakse ATSi § 102 lõikega 5**. Muudatuse eesmärk on täiendada seadust lahkumishüvitise maksmise võimalusega. Paindlikkuse ja asutustele suurema otsustusõiguse andmise tõttu on kavandatud luua seadusesse lahkumishüvitise maksmise võimalus. Praktika kujunemisel on ilmnenud ootus täiendada seadust nn lahkumishüvitise maksmise võimalusega, mis ühest küljest võimaldaks asutusel teenistujale tema lahkumisel hüvitist maksta, kuid teisalt ei läheks vastuollu läbipaistvuse ja avalike teenistujate palgakorralduse põhimõtetega.

Asutustele paindlikkuse tagamist toetab avaliku teenistuse detsentraliseerituse põhimõte. 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 vanemaelisele 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.

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. Lahkumishüvitis loob ametnikule lisavõimalusi uue töö leidmisel ja sellega kohanemisel. Samas tuleb avalikus teenistuses tasude maksmisel ja nende jaoks võimaluste loomisel silmas pidada, et vahendid avalikus teenistuses tasude maksmiseks tulevad riigieelarvest ning seega peab tasude maksmine olema läbipaistev ja tasud eesmärgipärased. Eeltoodud arvestades on kavandatava muudatuse puhul silmas peetud, et kuigi pädevus hüvitise maksmise otsustamisel on asutusel, jääb sellele kehtima ka piirmäär. Lahkumishüvitis ei oma üksnes palga kompenseerimise eesmärki, vaid see on ka moraalne toetus ametikoha kaotamise eest. Eelnõukohase regulatsiooni järgi ei ole lahkumishüvitise maksmine lubatud, kui ametnik vabastatakse teenistusest katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu, distsiplinaarsüüteo toimepanemise eest või kui ametnik vabastatakse teenistusest asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise.

Eelnõu § 1 punktiga 42 täiendatakse seaduse rakendussätete peatükki jaoga 1². Uues jaoks on neli paragrahvi, mis on seotud käesoleva eelnõu rakendamisega.

Uue **ATS § 134⁵** eesmärgiks on reguleerida, mis saab kehtivate töölepingutega siis, kui jõustuvad ATSi muudatused. Paragrahv 134⁵ sätestab üldised reeglid, mille kohaselt senikehtinud töölepingutele kohaldatakse pärast eelnõu seaduse jõustumist lisaks TLSile ka ATSi asjakohaseid sätteid. Kehtivaid töölepinguid ei pea kohustuslikus korras ümber vormistama ja kui töölepingu tingimus on pärast eelnõu seadusena jõustumist vastuolus ATSigaga, kohaldatakse lepingutingimuse asemel ATSi sätetatut. Eeltoodu aga ei välista nõudeid, mis on tekkinud enne 2025. aasta 1. juulit. Üldise õiguspõhimõtte kohaselt kohaldatakse senikehtinud seadust asjaoludele ja toimingutele, mis on tekkinud või tehtud enne uue seaduse jõustumist. Lisatava paragrahvis sätestatakse ka, et kui töölepingu tingimus on pärast 2025. aasta 1. juulit vastuolus käesoleva seaduse sättega, kohaldatakse lepingutingimuse asemel käesolevas seaduses sätestatut.

Lisatava **ATS § 134⁶** näol on tegemist rakendussättega, milles nähakse ette, kuidas hakkab kulgema määramata ajaks teenistusse võetud struktuuriüksuse juhi teenistustähtaeg. Eelnõukohase muudatuse jõustumise muutub struktuuriüksuse juhi tähtajaliseks ehk nimetatakse ametisse määratud tähtajaks (viieks aastaks). Kuivõrd kehtiva seaduse alusel on struktuuriüksuse juhid ametisse nimetatud määramata ajaks ning seega vajab seadus rakendussätet teenistussuhete ümberkujundamise kohta. Seaduse jõustumise päeval eelnimetatud ametikohtadel ametis olevatel ametnikel on õigustatud ootus, et teenistussuhe riigiga uute reeglite kehtestamisel jätkub mõistliku aja jooksul.

Kui eelnõu jõustub 1. jaanuaril 2025. a, tooks viieaastase rakendamine kaasa olukorra, kus kõigi ametiasutuste struktuuriüksuste juhtide teenistustähtaeg lõppeks 31. detsembril 2029. a.

Arvestades, et avalikus teenistuses on selliseid juhte hinnanguliselt 770, tooks nii paljude konkursside korraldamine ja värbamine kaasa väga suure töökoormuse ning asutustel on keeruline teha põhjendatud ja mõistlikke valikuid. Eeltoodud põhjustel tuuakse kümne ja enama aastase staažiga struktuuriüksuste juhtide teenistustähtaja lõpp aasta varasemaks ja nad loetakse ametisse nimetatuks 2028. aasta 31. detsembrini ning vähem kui kümneaastase staažiga struktuuriüksuste juhtide teenistustähtaeg kestab viis aastat ehk kuni 2029. aasta 31. detsembrini.

Eelnõuga seadusesse lisatava **ATS § 134⁷** sätestab ametiasutustele kohustuse viia töölepingulise struktuuriüksuse juhiga sõlmitud tähtajatu tööleping ATSi § 23¹ nõuetega kooskõlla hiljemalt 2025. aasta 31. detsembriks. ATSi §-ga 23¹ kehtestatakse ametiasutuste töölepingulistele struktuuriüksuste juhtidele viieaastase tähtajaga töölepingud.

Lisatava **ATS §-ga 134⁸** nähakse ette analüüsikohustus seoses eelnõuga tehtava muutuvpalga piirmäära suurendamisega. Lisatava paragrahvi kohaselt analüüsib valdkonna eest vastutav minister hiljemalt 2028. aastal 2025. aasta 1. jaanuaril jõustunud ATSi § 64 lõike 5 muudatusega kaasnevat mõju ja esitab Vabariigi Valitsusele vajaduse korral ettepaneku regulatsiooni muutmiseks. Analüüsi eesmärk on hinnata, kas ja kuidas on muutuvpalga piirmäära suurendamine mõjutanud muutuvpalga maksmist. Avaliku teenistuse palgasüsteemi aluspõhimõteteks on palgakindlus ja palgasüsteemi läbipaistvus. Palgakindlus ehk kindlus sissetuleku stabiilsuse ees on vajalik, et ametnik teeks otsuseid erapooletult. Muutuvpalk on palga ebaregulaarne osa ning see ei tohiks olla tavapärane lisatasu. Muutuvpalga maksmine annab ametiasutuse juhile paindlikkust ja võimalust rakendada põhipalga kõrval lisanduvaid meetmeid kvalifitseeritud ja heade töötulemustega ametnike motivatsiooni tõstmiseks.

Kehtiva ATSi kohaselt on muutuvpalga piirmäär kuni 20 protsenti ametniku aastasest põhipalgast. Eelnõuga täiendatakse muutuvpalga regulatsiooni sellisel, et erakorralistel asjaoludel võib kalendriaasta jooksul muutuvpalka ametniku põhipalgale lisaks maksta kuni 30 protsenti ametniku aastasest põhipalgast, kui ametiasutus on sellised muutuvpalga maksmise tingimused palgajuhendis sätestanud. Hindamaks, kas ja kuidas erakorralisteks juhuks ettenähtud suurem muutuvpalga piirmäär täidab seaduses nimetatud eesmärki ja erakorralistest vajadustest tingitud suuremat vajadust paindlikkuse järgi, analüüsib valdkonna eest vastutav minister (eelnõu koostamise ajal rahandusminister³⁵) kahe aasta möödudes muudatusega kaasnenud mõju ja eelarvevahendite kasutamist.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse AvTSi.

Kuna eelnõu §-ga 1 tehtavate ATSi muudatuste kohaselt ühtlustatakse ametnike ja töötajate palkade avalikustamine (ATSi § 65 täiendamine), siis tuleb teha muudatused ka AvTS-s. Kehtiva AvTS § 36 lõike 1 punktist 9 tulenevalt ei tohi ametiasutus asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada eelarvest töölepinguga töötavatele isikutele makstud töötasude ning muude tasude ja hüvitiste kohta. Ametnike palgad avalikustatakse aga tulenevalt AvTS § 28 lõike 1 punktist 25.

Eelnõuga muudetakse **AvTS § 28 lõike 1 punkti 25** sellisel, et lisataks ametnikule on teabevaldaja kohustatud avalikustama riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötaja palga ja teenistusülesannetega seonduva muu tulu. Vt lähemalt seletuskirja käesoleva osa ATSi § 65 lõikega 2¹ täiendamise selgitusi.

³⁵ Peaministri 19.04.2023 korraldus nr 25 „Ministrite pädevus ministeeriumi juhtimisel ja ministrite vastutusvaldkonnad“, [RT III, 20.04.2023, 1](#)

Eelneva muudatusega on seotud **AvTS § 36 lõike 1 punkti 9 muutmine**. Punktist jäetakse välja viide eelarvest töölepinguga töötavatele isikutele makstud töötasude ning muude tasude ja hüvitiste kohta, kuna töötajate töötasude avalikustamine hakkab toimuma ametnikega ühtemoodi AvTS § 28 lõike 1 punkti 25 alusel.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse TLS § 68 lõiget 6, mis reguleerib puhkuse aegumist. Muudatusega sätestatakse põhimõte, et põhipuhkuse nõue ei aegu pärast § 68 lõikes 6 nimetatud tähtaja lõppemist, kui tööandja ei ole võimaldanud töötajal puhkust kasutada. Selleks, et töötaja ei viivitaks aegumata jäänud põhipuhkuse kasutamisega ebamõistlikult kaua, sätestatakse, et töötaja peab sellisel juhul puhkuse kasutamist taotlema esimesel võimalusel ning tööandjal on kohustus töötajale puhkust anda. Selline lähenemine tagab ka selle, et töötajad saaksid ka tegelikult tööst puhata. Muudatus lähtub Euroopa Kohtu otsusest C-120/21³⁶. Nimetatud otsuses jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et direktiivi 2003/88/EÜ³⁷ artikliga 7 on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt töötaja õigus põhipuhkusele aegub seaduses sätestatud aegumisperioodi lõpus, kuigi tööandja ei ole töötajale tegelikult andnud võimalust puhkust kasutada. Euroopa Kohus on selgitanud, et tööandja peab end kaitsma kasutamata tasustatud põhipuhkuse tõttu esitatud hilinenud taotluste eest sellega, et ta järgib tal töötaja suhtes lasuvat kohustust anda teavet ja kutsuda üles, mis tagab õiguskindluse, ilma et piirataks töötaja õigust puhkusele.

Eelkõige on tööandjal kohustus töötajat teavitada aeguvast põhipuhkusest, et töötaja oleks teadlik piiratud ajast, mille jooksul tal on võimalik veel põhipuhkust kasutada enne, kui puhkus aegub. Samuti tuleb tööandjal ka töötajale puhkuse kasutamist võimaldada. Kui tööandja ei võimalda töötajal puhkust kasutada ning töösuhe lõpeb, on töötajal õigus saada hüvitist kasutamata jäänud aegumata põhipuhkuse eest TLS § 71 alusel.

Nimetatud sättesse lisatakse ka põhipuhkuse nõude peatumise alusena ajutise töövõimetuse aeg. See tähendab, et töötaja, kes on ajutiselt töövõimetu, põhipuhkus ei aegu sellel ajal. Näiteks kui töötaja on puhkuse teenimise perioodil kolm kuud töövõimetuslehel, siis nihkub kolme kuu võrra edasi ka tema selle aasta puhkuse aegumistähtaeg. Sarnaselt teistele aegumise peatumiste alustele, ei saa töötaja puhkust kasutada, kui ta on ajutiselt töövõimetu. Seega on põhjendatud puhkuse aegumise peatumine selleks perioodiks. Nimetatud põhimõte tuleneb Euroopa Kohtu praktikast. Liidetud kaasustes C-518/20 ja C-727/20³⁸ jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et direktiivi 2003/88/EÜ artikliga 7 on vastuolus olukord, kus töötaja õigus kasutada põhipuhkust, mis on omandatud perioodil, mil töötaja tegelikult töötas, enne töövõimetuks jäämist, võib aeguda siseriiklikus õiguses ette nähtud aegumisperioodi lõpus, kuigi tööandja ei ole töötajale õigel ajal andnud võimalust puhkust kasutada. Kuivõrd Eestil on kohustus rakendada direktiivi 2003/88/EÜ ja selle tõlgendusi, tuleb TLS regulatsioon viia Euroopa Kohtu praktikaga vastavusse. Seega pikeneb edaspidi põhipuhkuse aegumisperiood töötaja ajutise töövõimetuse perioodi võrra, kuivõrd töötajal ei ole võimalik sellel ajal puhkust kasutada.

Eelnõuga **tehakse ka muudatused TKindIS-sse**. Kehtiva TKindIS § 14¹ järgi on koondamishüvitist õigus saada töötajal, kelle töösuhe selle tööandjaga on kestnud vähemalt viis aastat ja kelle tööleping on üles öeldud koondamise tõttu või kes on töölepingu üles öelnud TLS § 37 lõike 5 alusel, või ametnikul, kelle teenistusstaaz on vähemalt viis aastat ja kelle teenistussuhe on lõpetatud avaliku teenistuse seaduse § 90 alusel. Seega koondamishüvitise määramisel võetakse ametnike puhul võetakse arvesse kogu ametniku teenistusstaaz avalikus

³⁶ Euroopa Kohtu 22.09.2022 otsus kohtuasjas [C-120/21](#)

³⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv [2003/88/EÜ](#), 4.11.2003, töötaja korralduse teatavate aspektide kohta

³⁸ Euroopa Kohtu 22.09.2022 otsus liidetud kohtuasjades [C-518/20 ja C-727/20](#)

teenistuses. Töötajale koondamishüvitise määramisel võetakse aluseks selle töösuhte kestus, mis on lõppenud koondamise tõttu või TLS § 37 lõike 5 alusel. Ametniku puhul kogu teenistusstaaži arvesse võtmine võib viia ebavõrdse olukorrani, eriti mitme järjestikuse koondamise korral lühikese ajaperioodi sees. Näiteks, kui aasta jooksul koondatakse üle 10-aastase teenistusstaažiga ametnik kahest ametikohast, võetakse mõlemal korral koondamishüvitise arvutamisel aluseks teenistusstaaž üle 10 aasta. TKindlS § 14² lõike 1 punkti 2 kohaselt makstakse kindlustushüvitist koondamise korral ametnikule, kelle teenistusstaaž on kestnud üle kümne aasta – kahe kuu keskmise palga ulatuses. Toodud näite puhul tekib kehtiva seaduse alusel ametnikul õigus koondamishüvitisele mõlema koondamise korral kahe kuu eest, ehk kokku maksab Eesti Töötukassa hüvitist nelja kuu eest. Töölepingu alusel töötanud töötaja puhul võetakse aga aluseks töösuhte kestus viimase tööandja juures.

Eelnevalt tulenevalt ja seoses eelnõuga tehtud ATS § 101 lõikes 1 tehtava muudatusega, muudetakse TKindlS selliselt, et edaspidi arvestatakse ametnikule koondamishüvitise maksmisel ametniku teenistussuhte kestust selles ametiasutuses, kust ta koondati. Töölepingulistele töötajatele kohaldub samasugune regulatsioon juba täna.

Eelnõuga **tunnistatakse kehtetuks VVS § 49 lõike 1 punkt 6**. Viidatud punkti kohaselt on ministeeriumi juhina ministri pädevuses nimetada ametisse ja vabastada ametist kantsleri ettepanekul ministeeriumi osakonnajuhataja, Välisministeeriumis peadirektori või sõlmida ja lõpetada temaga tööleping või anda selleks volitus kantslerile. Kuivõrd eelnõuga sätestatakse ametiasutustes ja sealhulgas ka ministeeriumides tähtaegsed teenistus- ja töösuhted struktuuriüksuste juhtidele, on oluline näha ette ka meetmed, mis aitavad vältida ametnike politiseerumist. ATS § 51 lõike 2 kohaselt peab ametnik oma teenistusülesandeid täitma (tegema otsuseid, kohaldama seadusi) erapooletult (neutraalsuskohustus), sealhulgas valima teenistusülesandeid täites ühelt poolt igaühe õigusi ja vabadusi ning teiselt poolt avalikku huvi (seotus avaliku huviga) parimal võimalikul viisil arvestava lahenduse. Ametniku neutraalsuskohustusest tulenevalt ei tohi ametnik ametiasutuse suhtes ja haldusesiseselt oma teenistusülesannete täitmise raames kehtvalt ja aktiivselt toetada ühe kindla erakonnapoliitilise nägemuse edendamist. Ametnik ei või olla erapoolik, vaid peab säilitama võime arvestada ka erinevate osapoolte huvidega. Ametniku neutraalsuskohustus ja seotus avaliku huviga ei ole üksnes ametniku teenistuskohustus, vaid see kuulub iga õigusriiklikest kaalutlustest lähtuva haldusmenetluse hulka.³⁹

Ametnike erapooletuse tagamiseks jäetakse ministeeriumi osakonnajuhataja ametisse nimetamine ja ametist vabastamine ning töölepingu sõlmimine ja selle lõpetamine kantsleri pädevusse. VVS § 53 lõike 5 kohaselt nimetab kantsler ametisse ja vabastab ametist ministeeriumi koosseisu kuuluvad ametnikud või sõlmib ja lõpetab töötajatega töölepingu, välja arvatud need, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist või kellega sõlmib ja lõpetab töölepingu minister. Ministri pädevusse jääb ministrile vahetult alluva nõuniku ametisse nimetamine ja ametist vabastamine või temaga töölepingu sõlmimine ja lõpetamine.

Eelnõu §-ga 5 nähakse ette eelnõu jõustumine 1. juulil 2025. aastal. Seadus jõustub sellel kuupäeval, et jätta piisav vahemik seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahele, et osapooled saaksid end muudatustega kurssi viia ja oma tegevuse kooskõlla viia.

4. Eelnõu terminoloogia

³⁹ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Justiitsministeerium: 2013. <https://www.fin.ee/media/1977/download>, § 51 kommentaar.

Eelnõuga defineeritakse uus termin *tööväärtuspunktid*. Mõiste võetakse kasutusele ATS § 65 lõigetes 2² ja 2³. Seoses ametiasutuse töötajate töötasu avalikustamisega avalikustatakse ka ametiasutuse töötaja teenistusgrupp ja -tase ning nendele vastavad tööväärtuspunktid. Tööväärtuspunktid on ameti- või töökoha töö kvantitatiivne punktiline väärtus, mis tuleneb ATS § 10 lõike 1 punkti 4 alusel läbiviidud teenistuskohade liigitamisest ja nende hindamisest. Tööväärtuspunktid aitavad erineva sisu ja vastutusega töid omavahel võrreldavaks muuta.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on puutumuses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/88/EÜ töötaja korralduse teatavate aspektide kohta (ELT L 299, 18/11/2003, lk 0009 – 0019) rakendamisega. Kuivõrd Eestil on kohustus rakendada direktiivi 2003/88/EÜ ja selle tõlgendusi, viiakse TLS § 68 lõike 6 regulatsioon Euroopa Kohtu praktikaga vastavusse. Täpsemaid selgitusi vt seletuskirja 3. osast eelnõu § 3 – TLS muutmise kohta.

Selleks, et jääks seaduse vastu võtmise ja jõustumise vahele piisav *vacatio legis*, jõustub seadus 1. juulil 2025. a.

6. Seaduse mõjud

Seadusega kavandatud muudatused avaldavad mõju valdavalt vaid riigiasutustele töökorraldusele, kuludele ja tuludele.

Eelnõu seadusena vastuvõtmine ei too kaasa olulist otsest regionaalset mõju. Puudub ka mõju keskkonnale, haridusele, kultuurile, spordile, infotehnoloogiale ja infoühiskonnale, siseturvalisusele ning riigikaitsele ja välissuhetele.

Muudatused on suunatud avalikele teenistujatele (ametnike ja ametiasutuste töötajate) kohalduva regulatsiooni ühtlustamisele. Samuti vastavad muudatused väljakujunenud praktikale ametiasutuste sisemise töökorralduse osas. Enamik muudatustest mõjutab riigiasutuste töökorraldust seoses ametiasutuste töötajatele mõnede ATSi normide kohaldamisega. Muudatused ei mõjuta sihtrühma toimimist olulisel määral ja kavandatud muudatused saab ellu viia tavapärase töö käigus.

2022. aastal oli avalike teenistujate arv 27 935. Teenistujate osakaal Eesti tööealisest elanikkonnast (15–74-aastased) on olnud stabiilselt 2,8%. Riigi ametiasutustes 22 418 teenistujat ning KOV ametiasutustes 5 517 teenistujat.

Riskide või ebasoovitavate mõjude kaasnemine on ebatõenäoline, sest muudatused jälgivad ATSi aluspõhimõtteid ning suurendavad läbipaistvust, ühetaolisust ja avalike vahendite eesmärgipärast kasutamist.

Kavandatav muudatus 1: Ametnikueetika ümberkujundamine avaliku teenistuse eetikaks

Muudatuse kohaselt laiendatakse ATSi reguleeritud ametnikueetika kohaldamisala ja eetika nõuded hakkavad kohalduma ka ametiasutuste töötajatele. Kuigi ametniku eetikakoodeksi järgimine on kohustuslik ametnikele, eeldatakse juba täna, et samu põhimõtteid järgivad ka töölepingu alusel avalikus teenistuses olevad inimesed.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele. Muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametiasutuste töötajad (7798 isikut 31.12.2022 seisuga) ja ametnikueetika nõukogu.

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 kehtiva seaduse järgi eetika järgimine ametiasutuste töötajatele kohustuslik ei ole, on uuringus „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“⁴⁰ 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 korrupsiooni ja ebaetilist käitumist ning kinnistada head valitsemistava. Ühtsete eetika põhimõtete poole liiguvad ka Euroopa Liidu institutsioonid tervikuna, luues uue katusorganisatsiooni eetika jaoks.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega kaasneb mõju on üldiselt positiivne, kuna kasvatatakse avalikkuse usaldust avalike teenistujate ja seeläbi riigiasutuste vastu tervikuna.

Kavandatav muudatus 2: Palka puudutavate sätete kohaldamine ametiasutuste töötajatele

Muudatuse kohaselt hakatakse ATSiis sätestatud palka ja palgakomponente puudutavaid reegleid kohaldama ka ametiasutuste töötajatele.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametiasutuste töötajad (7798 isikut 31.12.2022 seisuga).

Muudatus loob avalike teenistujate jaoks ühtsed töö tasustamist puudutavad alused ning sellest tulenevalt muutub ametiasutuste töötajate palgakorraldus selgemaks ning läbipaistvamaks. Ametiasutuse töötajale võivad ametnikuga võrreldes kohalduda soodsamad töö tasustamise tingimused, kuid töö tasustamisel ei ole põhjendatud ametnike ja töötajate sedavõrd oluline eristamine. ATSi järgi on ametnike teenistusülesanded suurema mõju ja vastutusega, mistõttu ei tohiks nad palgapositsioonil olla kehvas seisus kui töötajad, kelle töö peaks avaliku võimu teostamist vaid toetama. Palgakorralduse ühtlustamine aitab tagada ametnike ja töötajate võrdse kohtlemise ametiasutuse sees ning seeläbi tõuseb avalike teenistujate motivatsioon.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatuse tulemusena võib väheneda avaliku sektori atraktiivsus tööandjana töötajate jaoks, sest ATSiis sätestatud palga maksimisega 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 muudatusel avaliku teenistuse atraktiivsusele negatiivset mõju.

Kavandatav muudatus 3: Avalikustatakse lisaks ametnike palkadele ka töötajate palgaandmed

Vahendid avalikus teenistuses tasude maksmiseks tulevad riigieelarvest ning nende kasutus peab olema läbipaistev ja eesmärgipärane ning seega avalikustatakse edaspidi nii ametnike kui

⁴⁰ Eesti Rakendusuuringute Keskus Centar. Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses, 2017. Kättesaadav aadressilt [2017_Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses.pdf \(centar.ee\)](https://centar.ee/2017_Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses.pdf)

ametiasutuste töötajate palgad. Avalikustatavaid andmeid täiendatakse ja paremaks ameti- ja töökohtade võrreldavuseks avaldatakse koos palgaandmetega ka tööväärtuspunktid või nende puudumisel (nt kohaliku omavalitsuse ükstuste puhul) ametinimetuse vastavalt Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni rahvusvahelisele ametite klassifikaatorile.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametiasutuste töötajad (7798 isikut 31.12.2022 seisuga).

Kehtiva ATSi järgi avalikustatakse aktiivselt vaid ametnike palk. ATSi seletuskirjast nähtub, et ametnike palgade avalikustamisega sooviti lahendada pikaajast probleemi, mille kohaselt ei olnud palgasüsteem avalikkusele läbipaistev ja arusaadav. Ametnike palgade 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 näha ametnikele ja töötajatele ette ühesugused avalikustamise tingimused.

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 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 teenistuskohad on ka vastutuselt sarnased ehk võrrelda võrreldavaid teenistuskohi. 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 teenistuskohade koosseisude kehtestamise kord, teenistuskohade klassifikaator ja teenistuskohade liigitamise kord“.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Mõju avaldub peamiselt ametiasutuste töötajatele, sest muudatuse tulemusena muutuvad läbipaistvuse huvides avalikuks ka töötajate palgad. 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.

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

Muudatuse tulemusena ühtlustatakse avalikus teenistuses katseaja ja ületunnitöö hüvitamise regulatsioon TLSiga ning lihtsustatakse arengu- ja hindamisvestluste korda.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud ja ametiasutuste töötajad (kokku 27 935 isikut 31.12.2022 seisuga).

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 (katseaega ja ületunnitööd puudutavad muudatused), annavad ametiasutustele võimaluse suuremaks paindlikkuseks. Samuti toetavad muudatused avaliku teenistuse detsentraliseerituse põhimõtet, mis võimaldab ametiasutustele suhteliselt suure vabaduse enda eripärasest lähtuva süsteemi kujundamisel.

Arengu- ja hindamisvestluste korra lihtsustamine võimaldab asutustel vestluste formaate kohandada paremini 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 kaasaegsemaid ja paremini eesmärki saavutavaid võimalusi ning sellest tulenevalt jääb arengu- ja hindamisvestluste korraldus täielikult asutuse otsustada.

Ületunnitöö tegemist puudutab muudatus, mille kohaselt näeb ATS edaspidi ette eelduse ületunnitöö hüvitamiseks vaba ajaga. Tööaja piirangu eesmärgist lähtuvalt täidab ületunnitöö hüvitamine vaba aja andmisega ületunnitööga võrdses ulatuses eelkõige tervisekaitse eesmärki. Tööaja piirangud on kehtestatud töötaja tervise ja ohutuse kaitseks ning piisav puhkeaeg on vajalik töövõime säilitamiseks ja tööjõu taastootmiseks.⁴¹

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega ei ole ebasoovitavaid mõjusid oodata ja ebasoovitavate kõrvalmõjude avaldumise risk on madal. Kuivõrd kavandavad muudatused on suuremalt jaolt korrastavat laadi ja personalitööd lihtsustavad, ei kaasne nendega olulisi mõjusid. Samuti ei kaasne ühiskonna jaoks kavandatava muudatusega olulisi mõjusid.

Kavandatav muudatus 5: Avalike konkursside regulatsiooni kohaldamine ka töötajatele, avalikul konkursil minimaalse taotluste esitamise tähtaja lühendamine

Muudatuse tulemusena tuleb ametiasutuse teenistuskohad (ehk ameti- ja töökohad) täita avaliku konkursi korras. Avalikul konkursil taotluste esitamise tähtaeg lüheneb 14-lt kalendripäevalt 7-le tööpäevale.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on avalikku teenistusse kandideerijad ja ametiasutuste personalitöötajad.

2022. aastal toimus 5549 konkurssi, millega sooviti täita 6529 teenistukohta. 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

⁴¹ E. Käärats, T. Treier, S. Suder, M. Pihl, M. Proos, M. Koks, U. Saar. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Sotsiaalministeerium: 2021. <https://sm.ee/media/1908/download>, TLS § 44 selgitus.

värbamised. Konkurssidest luhtus ligi 24% ehk 554 konkursi. Värbamiste käigus jäi täitmata 1564 kohta. 2022. aastal osales avalikel ja sisekonkursidel kokku 48 344 inimest.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatus võib avaldada negatiivset mõju töökoormusele, sest kaob ära võimalus töökohtade täitmiseks otsepakkumiste või muu reguleerimata korra alusel. Samas näitab statistika, et tegelikkuses kohaldatakse juba täna avalikke konkursse valdavale osale värbamistest.

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

Muudatusega nähakse ette võimalus täita emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel viibiva tippjuhi ametikoht sisekonkursi korras.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest on mõjutatud eelkõige tippjuhid (peaaegu 100 isikut). Vähesel määral ka ametnikud ja ametiasutuste töötajad (kokku 27 935 isikut 31.12.2022 seisuga).

Eesti avalik teenistus põhineb kompetentsusel ja avatusel ning sellest tulenevalt tuleb tippjuhi ametikoht reeglina täita avaliku konkursi korras. Luues võimaluse täita tippjuhi ametikoht sisekonkursi korras, kui nn asendatav tippjuht viibib emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel, suurendab paindlikkust tippjuhi ajutiseks asendamiseks, oluliselt kaugenemata kompetentsusel ja avatusel põhinevast värbamis- ja valikuprotseduurist. Tippjuhi ametikohale sisekonkursiga asendaja otsimise võimalust piiratakse nn vanemapuhkusega, sest sel juhul on asenduse aeg seadusega piiratud ning täna on selline eemalviibimine ainuke ATSi nimetatud tähtaja kulgemist peatav äraolek.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega ei kaasne olulisi mõjusid. Muudatus suurendab ametiasutuste paindlikumat töökorraldust.

Kavandatav muudatus 7: Koondamisest etteteatamise tähtaja sidumine ametiasutuses töötatud ajaga

Muudatuse tulemusel sõltub ametnikule koondamisest etteteatamise aeg sellest, kui kaua on ametniku teenistussuhe selle ametiasutusega kestnud.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud (19 000 isikut 31.12.2022 seisuga).

Kehtiva ATSi § 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 inimesele ümberkohanemiseks ja uue töökoha leidmiseks. TLSi selgitustes on märgitud, et töösuhte lõppemisest etteteatamise tähtaeg on ülesütlemist pehmendav meede, mille eesmärk on anda töötajale teada töösuhte lõppemisest ning võimaldada talle aega uue töö otsimiseks.⁴²

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

⁴² E. Käärats, T. Treier, S. Suder, M. Pihl, M. Proos, M. Koks, U. Saar. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Sotsiaalministeerium: 2021. <https://sm.ee/media/1908/download>, TLS § 97 selgitus.

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 põhjendamatu ja sama ametiasutuse sees ka sisemist õiglust riivav.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega ei kaasne olulisi mõjusid. 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. Samas 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.

Kavandatav muudatus 8: Ametniku ja töötaja tähtajaline üleviimine teisele ameti- või töökohale ja võimalus tähtajalise üleviimise erakorraliseks lõpetamiseks

Muudatusega tekib ametiasutuse töötajal võimalus töötada tähtajalise üleviimise korras teisel ametikohal ning seadust täiendatakse alusega tähtajalise üleviimise erakorraliseks lõpetamiseks.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud ja ametiasutuste töötajad (kokku 27 935 isikut 31.12.2022 seisuga).

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 eriolukordadega toimetuleku tagamisel. Teisalt vastab avaliku sektori ülene ja tõhus liikumine 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.

Võimalus tähtajalise üleviimise erakorraliseks lõpetamiseks võib suurenedada tähtajaliselt üleviidud avaliku teenistuja ebakindlust, 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. Ka ametnikul on avaliku võimu kandjaga eriline usaldussuhe ning pole põhjust eeldada, et eeltoodud põhimõtte ei kohalduks. Kui osapoolte koostöö ei laabu, on asutusel ja avalik teenistujal mõistlik otsida sellele lahendus, et tagada hea töökeskkond. Muudatuse kohaselt ei saa tähtajalist üleviimist erakorraliselt lõpetada ilma mõjuva põhjuseta.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega ei kaasne olulisi mõjusid. Muudatus lihtsustab ametiasutuste töökorraldus ja parandab liikuvust avaliku teenistuse sees.

Kavandatav muudatus 9: Raviga seotud kulude (eelkõige sõidu- ja majutuskulude) hüvitamine teenistusülesannete täitmisel viga saanud ametnikule ja vajadusel tema saatjale ning hüvitise maksmist puudutava välistuse täpsustamine

Teenistusülesannete täitmisega tema vastu toimepandud ründe, tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel viga saanud ametniku ravi- ja ravimikulud kannab riik. Muudatusega täiendatakse raviga seotud kulude hüvitamise osa sõidu- ja majutuskulude hüvitamise kohustusega. Muudetakse ka õnnetusjuhtumi tagajärjel hukkunud ametniku lähedastele hüvitise maksmise alust ning muudatuse kohaselt ei ole õnnetusjuhtumi tagajärjel hukkunud ametniku lähedastel hüvitisele õigust, kui ametnik pani õnnetusjuhtumi ajal toime tahtliku süüteo.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud, eelkõige eriteenistujad (eriteenistujatest ametnikke on teenistuses 9057).

Kehtiva ATSi kohaselt kannab teenistusülesannete täitmisega tema vastu toimepandud ründe, tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel viga saanud ametniku ravi- ja ravimikulud riik. Hüvitis ei hõlma endas raviga seotud sõidu- ja majutuskulude katmise võimalust ega ka saatja sarnaseid kulusid. Tavapärane praktika aga on, et kui kahju tekkis seoses tööandja kasuks töö tegemisega, siis kannab kahju tekkimise riski tööandja.

Tahtluse kriteeriumi lisamine õnnetusjuhtumi tagajärjel hukkunud ametniku lähedastele hüvitise maksmiseks võtab arvesse süütuse presumptsiooni printsiibi ja vähendab mitmeti tõlgendatavust.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega ei kaasne olulisi mõjusid. Muudatuste eesmärk on saavutada olukord, mis on võimalikult lähedane olukorrale, mis eelnes ametniku teenistusülesannete täitmise tõttu saadud vigastusele või hukkamisele. Muudatus võib suurendada asutuste kulutusi, kuid samas mõjub muudatus positiivselt nende isikute motivatsiooni, kelle töö kätkeb endast ohtu teenistusülesannete täitmise tõttu töövõimet kaotada või hukkuda. Sarnaselt kaetakse teenistusülesannete täitmise tõttu viga saanud isiku kulud kaitsevæteenistuse seaduse § 193 alusel. Muudatus on vajalik, et anda eelnimetatud isikutele kindlus, et riik tööandjana tagab neile või nende lähedastele võimalikult lähedase olukorra võrreldes olukorraga, mis oli enne töövõime kadu.

Kavandatav muudatus 10: Lahkumishüvitise maksmise võimalus teenistusest vabastamise korral

Muudatusega luuakse seaduses võimalus teatud juhtudel lahkumishüvitise maksmiseks.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud ja ametiasutuse töötajad (kokku 27 935 isikut 31.12.2022 seisuga).

On leitud, et mida kauem on töötaja töösuhe kestnud, seda suurem on töötaja töökohakindlus. Pikalt kestnud töösuhe mõjutab töötaja mobiilsust, sest pikk staaž ühel ametikohal võib vähendada töötaja valikuvõimalusi tööturul ning samuti on pikk staaž tihedamini omame vanemaealisele töötajale. Luues asutustele valikuvõimaluse lahkumishüvitise maksmiseks, saab asutus hinnata lahkumishüvitise maksmise vajadust avaliku teenistuja põhiselt, seejuures

arvestades tema ametikoha ja teadmiste spetsiifilisust, teenistusaega ja muid olulisi tegureid, ning vastavalt sellele otsustada, kas ja kui suures määras lahkumishüvitist maksta.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega ei kaasne olulisi mõjusid. Kuivõrd lahkumishüvitise maksmine on kavandatava muudatuse kohaselt asutuse vabatahtlik valik, mille asutus asjaolusid ja eelarvelisi võimalusi hinnates teeb, on keeruline prognoosida sellega kaasnevat kulusid. Lahkumishüvitis ei ole ametniku teenistusest lahkumisega kaasnev kohustuslik element.

Kavandatav muudatus 11: avaliku teenistuse struktuuriüksuste juhtide teenistus- ja töösuhte muutmine tähtjaliseks ning tippjuhtidele kahekordse ametiaja piirangu seadmine

Muudatusega kehtestatakse avaliku teenistuse tippjuhtidele kahekordse ametiaja piirang ning nähakse struktuuriüksuste juhtidele ette tähtjalised teenistus- ja töösuhted.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on avalikus teenistuses olevad struktuuriüksuste juhid (ca 800 isikut), avaliku teenistuse personalitöötajad ja tippjuhtide kompetentsikeskus (4 isikut).

Tähtjaline töösuhe soodustab struktuuriüksuste juhtide liikumist. Juhtide suurem mobiilsus võib mõjuda positiivselt nende enda motivatsioonile ja pühendumisele ning töö tulemuslikkusele ja eesmärgistatusele. Tähtjalisuse 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.

Teisalt peab ametnik 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 kallutamatu ning ainult seadusest ja õiguse üldpõhimõtetest lähtuvalt.⁴³

Üldiselt kasutatakse avalikes teenistuses tähtjalisi töösuhteid vähe ja vaid väga põhjendatud juhtudel, seda ka keskastmejuhtide puhul. Näiteks Rootsis, Poolas, Ungaris ja Austrias on küll võimalik teenistuja mingile ametipositsioonile määrata tähtjaliselt, kuid selleks perioodiks säilib senine tähtjatu teenistussuhe ehk tagatud on töökohakindlus. Samuti võib täheldada vastupidist trendi, näiteks Hispaanias, kus seni on olnud kasutusel suuremal määral tähtjalised lepingud, võeti 2022. aastal vastu seadused, millega vähendati tähtjaliste lepingute kasutamise võimalust, et tagada töötajatele stabiilne töökoht ja sissetulek⁴⁴.

Ametiaja piirangu kehtestamise üheks eesmärgiks on takistada asutuse poliitilist ja/või majanduslikku mõjutamist, kehtestades sõltumatuse tagamiseks kohase rotatsiooni. Nii järjestikuse ametiaja piirangu kui struktuuriüksuse juhi tähtjalisuse juures tuleb arvestada, et need juhid võivad hilisemalt minna riigi jaoks kaduma. Seega tuleks asutustel hinnata, kas ja millist teenistus- või töösuhet on neil võimalik teenistujaga jätkata, et säilitada kompetents ja hoida kogenud eksperte valdkonnas.

⁴³ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Justiitsministeerium: 2013.

<https://www.fin.ee/media/1977/download>, § 23 kommentaar

⁴⁴ <https://xmlinternational.com/https-xmlinternational-com-blog-contingent-labor-reform-in-spain-what-changes-in-2022/>

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Tähtajalise teenistus- ja töösuhte kehtestamine avalikus teenistuses võib avaldada mõju avaliku teenistuse struktuuriüksuste juhtide ameti- ja töökohtade atraktiivsusele. Kogu avalikus teenistuses on ainuüksi keskastmejuhte kokku ligi 770. Muudatus suurendab seoses vabaneva ametikoha täitmisega 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 ametikohtadele kandideeris kokku 150 kandidaati. Samuti võib suureneva värbava asutuse töökoormus oluliselt, kui üheaegselt lõpeb mitme struktuuriüksuse juhi teenistustähtaeg või tööleping ja neile ametikohtadele tuleb samal ajal värvata inimesi.

Kahekordse ametiaja piirang ning tähtaegne teenistus- ja töösuhe võib mõjutada juhtide leibkondade toimetulekut ja majanduslikke otsuseid, kuna ametiaja lõppedes peavad nad kas ametist lahkuma või uuesti kandideerima ning neil puudub kindlus jätkamise võimaluste osas. Sellest tulenevalt võivad nad mingiks perioodiks ilma jääda sissetulekust. Seega on muudatusel sotsiaalsed mõjud. Samas on muudatusest mõjutatud juhtidel aega planeerida oma tööd ja tegevust vähemalt viis aastat, mis peaks olema mõistlik aeg asjakohaste muudatuste või toimingute tegemiseks.

Kavandatav muudatus 12: avalikus sektoris palga alammäära kehtestamine

Muudatusega kehtestatakse ametnikele palga alammäär.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud (19 000 isikut 31.12.2022 seisuga).

VVTP punkti 3.1.4 järgi on valitsuskoalitsiooni eesmärgiks 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. 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 palgas. 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.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: 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 alampalga saajaid ligi 11% kõigist alampalga saajatest. Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt on alampalga 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.

Muudatuste koondmõju:

- Suureneb paindlikkus, asutustel tekib rohkem võimalusi oma töökorralduse reguleerimiseks ja kujundamiseks.
- Väheneb ebavõrdsus ametiasutuste sees, avalikke teenistujaid koheldakse võrdsemalt ning vähendatakse põhjendamatu erisusi.
- Suureneb läbipaistvus, palgakomponentide kohaldamisel ametiasutuste töötajatele muutub avalike vahendite kasutamine tõhusamaks ja läbipaistvamaks, aktiivselt avalikustatakse ka töötajate palgad ning palgad muutuvad paremini võrreldavaks.
- Suureneb avatus, avaliku konkursi nõue laieneb ka ametiasutuse töökoha täitmisel.
- Suureneb ühiskonna usaldus, ametiasutuste töötajatele kohaldatakse eetikakoodeksit.

Mõju halduskoormusele

Muudatustega ei kaasne mõju füüsiliste või juriidiliste isikute halduskoormusele (ei teki ega vähene infokohustuste hulk riigi ees).

Kuna seaduse rakendamiseks ei kaasne olulisi mõjusid, puudub vajadus koostada Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 46 lõike 3 kohane mõjude analüüsi aruanne.

Eelnõu koostamise käigus ei ole tehtud andmekaitse mõjuhindamist, kuna eelnõu alusel ei töödeldaks GDPR artiklist 35 tulenevaid isikuandmeid, millest võiks tekkida suur oht isikute õigustele ja vabadustele.

7. Seaduse rakendamise seotud tegevused, vajalikud kulud ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja riigil teha ümberkorraldusi.

Seadusega kehtestatakse avalikus sektoris palga alammäär ning sellega seoses on Rahandusministeeriumi prognoosi kohaselt täiendavad kulud riigieelarvele 2024. aastal eeldatavalt 6000 eurot, 2025. aastal 12 000 eurot, 2026. aastal 18 000 eurot ja 2027. aastal 24 000 eurot. Alampalka ja sellele lähedast tulu (+/- 5%) saavaid inimesi on Maksu- ja Tolliameti andmetel 2023. a juuni seisuga avalikus sektoris ligi 4200 inimest.

Samuti toob ametiasutustele kulusid kaasa avaliku konkursi nõude laiendamine ja struktuuriüksuste juhtidele tähtaegse teenistus- ja töösuhte kehtestamine. Muudatus suurendab seoses vabaneva ameti- ja töökoha täitmisega korraldatava konkursiga ametiasutuste töökoormust ja sellega kaasnevad konkursiga korraldamise seotud kulud (näiteks konkursikuulutuse avaldamine).

8. Rakendusaktid

Eelnõu jõustumisel seadusena on vaja muuta Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2012. a määrust nr 113 „Ametnike värbamise ja valiku kord“ ümber nii ametnike kui töötaja põhiseks värbamise korraks. Samuti on nendel asutustel vaja muuta ATS §-st 63 tulenevat palgajuhendit, kes ei ole selles veel sätestatud juhiseid ametiasutuse töötajate palkadele.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2025. aasta 1. juulil.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse eelnõude infosüsteemis EIS kooskõlastamiseks ministeeriumidele, Riigikantseleile, Õiguskantsleri Kantseleile, Riigikogu Kantseleile, Riigikohtule ja Vabariigi Presidendi Kantseleile. Eelnõu saadetakse arvamuse avaldamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile, Riigi- ja Omavalitsusasutuste Töötajate Ametiühingute Liidule ja Eesti Ametiühingute Keskliidule.

Algatab Vabariigi Valitsus

2024

(allkirjastatud digitaalselt)