



Rahandusministeerium
info@rahandusministeerium.ee

Teie 08.09.2023 nr 1.1-26/5747-1,
RAM/23-1184/-1K/
Meie 18.10.2023 nr 1.2-3/3311-3

Väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine

Rahandusministeerium saatis kooskõlastamiseks avaliku teenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse. Sotsiaalministeerium toetab avaliku teenistuse seaduse muutmise seaduse VTKs välja toodud eesmärki saavutada terviklik, kohanemis- ja konkurentsivõimeline ning tööjõuturu väljakutsetele vastav avalik teenistus, kus toetatakse nii ametiasutuse sisest kui ka avaliku teenistuse ülest liikuvust, riigiasutuste omavahelist koostööd, oskusteabe vahetust ning mitmekesisatakse riigi poolt väljaõppe saanud professionaalide karjäärivõimalusi avalikus teenistuses. Samuti toetame põhimõtet, et muudatusettepanekute juures võetakse arvesse kehtiva avaliku teenistuse seaduse lähteväärtused – avatus, läbipaistvus, paindlikkus, professionaalsus, efektiivsus, asjatundlikkus ja usaldusväarsus.

Järgnevalt esitame väljatöötamise kavatsuse kohta tekkinud märkused, mida seaduse ettevalmistamisel täiendavalt kaaluda. Toetame välja pakutud kujul neid muudatusettepanekuid, mille kohta me märkusi ei ole esitanud.

1. Seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuses on välja toodud kaks eesmärki, mille vahel kaaluda: 1) ühtlustada ATSi ja TLSi sätteid TLS suunas, vähendades dubleerimist ja laiendades mõningaid ATS sätteid ametiasutuse töötajatele tagamaks ATS väärtuspõhimõtete ühtlast rakendamist või 2) viia läbi laiem avaliku teenistuse reform, millega võetakse avalikus teenistuses kasutusele töölepingud ning ametnikele nähakse ette ainult üksikud erisused. Oleme seisukohal, et väljatöötamise kavatsuses pakutud alternatiivne lähenemine reguleerida avalike teenistujate töötamine ühtsetel alustel TLSga (alternatiiv 2) vajab täiendavat põhjalikumat analüüsi. Seda sama on ka väljatöötamiskavatsuse koostajad ise märkinud, et see alternatiivne võimalus hõlmab endas põhimõttelist ja ulatuslikku reformi, mille ettevalmistamine vajab nii täiendavat sisulist analüüsi kui ka teiste osapooltega konsulteerimist.
2. VTK kohaselt luuakse ATS § 17 võimalus kohaldada avaliku konkursi sätteid töötaja värbamisele ning konkursi läbinud töötaja saab edaspidi ametniku ametikohale roteeruda, ametnikku asendada ja ametniku ametikohale korraldatavast sisekonkursist osa võtta. Esiteks juhime tähelepanu, et ka praeguse regulatsiooni kohaselt saab töötaja ametikoha täitmiseks korraldada avaliku konkursi ning töötaja võib ka osaleda ametniku ametikohale korraldataval sisekonkursil. Seega tuleks keskenduda pigem küsimustele, kas töötaja saab ametniku ametikohale roteeruda ja ametnikku asendada. Seni on lähtunud põhimõttest, et ametniku asendajaks tuleks üldjuhul määrata ametnik, sest ametnikule kui avaliku võimu teostavale isikule on esitatud kõrgemad nõudmised ja suuremad piirangud kui töölepingu alusel töötavatele isikutele. Seega ametniku asendamisel avaliku konkursi läbinud töötaja poolt või roteerumisel ametniku ametikohale

peaks hindama, kas isik vastab ametniku teenistusse võtmiseks esitatavatele nõuetele ning omab teadmisi ja oskusi, mida eeldatakse konkreetsel ametikohal töötavalt ametnikult (ATS § 14 ja § 15). Lisaks peab töötaja andma ametivande (ATS § 27). Samuti peab järgima, et isik on teavitanud oma kõrvaltegevustest ja ei esineks ATS §-s 60 nimetatud asjaolusid, mis keelavad teatud kõrvaltegevused. Juhime ka tähelepanu asjaolule, et väljapakutud alternatiiv eeldab andmetöötluse reeglite kehtestamist, et teada kas töötaja, keda soovitakse määrata ametnikku asendama võeti tööle avaliku konkursi teel või mitte (ehk vastavad andmed tuleb kuskil andmekogus säilitada). Küsimusi tekitab, et kas töötaja, kes tuli tööle läbi sihtpakkumise kaudu (kui nt konkurss luhtus) võib ka ametnikku asendada ja roteeruda ametniku ametikohale. Praktikas võib uus süsteem tekitada pigem suunatud konkursside ohu.

3. VTK-st muudatuse nr 4 „Katseaja ja ületunnitöö põhimõtete ühtlustamine TLSiga ning arengu ja hindamisvestluse regulatsiooni seadusest väljajätmine“ juures võiks rohkem rõhutada, et asutused ei tõlgendaks muudatust liiga jäigalt, et asutusele jääb võimalus ametnikule ületunni eest tasuta ka lisatasu, kui vabade päevade täiesulatuses välja võtmine ületundide eest ei ole asutuse tööde korraldamisel võimalik. Näiteks sellised situatsioonid tekkisid COVID ja Ukraina kriisi olukordades.
4. VTK regulatiivsete võimaluste kirjelduse juures jäi ebaselgeks tähtajaliste ametikohtadega ja ametiaja piiranguga seonduvate muudatuste sihtrühm. See vajaks selgemalt määratlemist, kuna sihtrühma suurusest sõltuvad nii mõjud asutuse tööle kui ka puudunud isikutele. VTK-st ei tule selgelt välja:
 - kes on keskastme juht ehk puuduvad kriteeriumid selle mõiste kirjeldamiseks. Seetõttu võivad tekkida otsustuskohad, et kas näiteks järgmised töötajad: osakonnajuhatajad, talitusejuhatajad, poliitikajuhid, valdkonnajuhid on kõik keskastmejuhid või mitte. Lisaks ei selgu VTK-st selgelt, kas asutus saab ise otsuse teha, keda ta loeb oma asutuses keskastme juhiks. Asutuse suuruse tõttu võivad töötajate vastutused ja tööd olla erineva ulatusega.
 - Kui pikaks ajaks minimaalselt või maksimaalselt peab asutus sõlmima keskastmejuhiga tähtajalise töölepingu, nimetama tähtajaliselt ametikohale ja kas seda saab hiljem pikendada ning mitu korda saab pikendada.
 - Kas asutusel on õigus keskastmejuhiga sõlmida ka tähtajatu tööleping või nimetada ametikohale tähtajatult.

Kui keskastmejuhid soovitakse edaspidi määrata ametikohale tähtajaliselt nii nagu tippjuhte, siis tuleks neile kohaldada ka teenistusest vabastamisel analoogset regulatsiooni tippjuhtidega. Samuti juhime tähelepanu, et kui isikud määratakse ametikohale tähtajaliselt, siis praktikas algavad ettevalmistused uuteks konkurssideks tunduvalt varem, sooviga anda isikule juba varakult selgus, kas ta saab oma uuel ametikohal jätkata edasi või peab leidma uue ameti- või töökoha. VTK peaks tooma ka välja, kuidas on kavandatud uuele süsteemile üleminek arvestades õiguspärase ootuse põhimõtet.
5. Kui isik on avalikul konkursil osutunud valituks ja nimetatud ametikohale ajutiselt äraoleva ametniku asendamise ajaks, tuleb kehtiva regulatsiooni kohaselt asendatava naasmisel ametnik ametikohalt vabastada. Samas kui ametiasutuses on samal ajal sarnane ametikoht (nt senine ametnik on vanemapuhkusel), siis tuleb ametnikul sellele kohale taas kandideerida avalikul või sisekonkursil. Teeme ettepaneku kaaluda võimalust, kus ametiasutusel on võimalik ka sellises olukorras jätta konkurss korraldamata. ATS-is on küll jäetud võimalused konkursi korraldamata jätmiseks teatud tingimustel, kuid ühel juhul on üheks eelduseks äraoleva ametniku teade, et ta ei naase oma ametisse ja teisel juhul on üheks eelduseks avalikul konkursil osalemine, kuid seda on piiratud 150 kalendripäevaga konkursi väljakuulutamisest arvates.
6. TLS võimaldab töölepingu katseajal üles öelda nii töötajal kui tööandjal. Töölepingu lõppemine katseajal tagab töötajale sotsiaalsed tagatised (töötuskindlustushüvitis) nii

ühel kui teisel juhul. Ametnik saab katseajal esitada vabastamise taotluse tema enda soovil, kuid meile teadaolevalt täna töötajaga samaväärseid sotsiaalseid tagatise ametnikule ei kaasne. Seega on töötaja ja ametnik sarnastes situatsioonides erinevas olukorras, mis omakorda võib muuta ametikohtadele kandideerimise teatud juhtudel ebaatraktiivseks. Seega teeme ATS täiendamiseks tähelepaneku, et kui ametnik lahkub katseajal teenistusest omal soovil, siis peaks ka temal olema õigus töötuskindlustushüvitisele.

7. Töötaja asumine sama ametiasutuse ametikohale eeldab täna töölepingu lõpetamist ja ametikohale nimetamist. Sellega kaasnev protsess on aga bürokraatlik, kuna töölepingu lõpetamisel tuleks välja maksta ka puhkusetasu (TLS § 71) ja seda isegi olukorras, kus teenistuja töösuhe jätkub sama ametiasutuse teisel ametikohal. Lisaks tekitab küsimusi, et koondamise olukorras ei võimalda ATS pakkuda töötajale teist ametikohta ilma konkursi korraldamata. Sellega omakorda kaasneb täiendav bürokraatia, hüvitise maksmise küsimus, jne. Ka need kitsaskohad tuleks eelnõu ettevalmistamisel läbi mõelda, kui soovitakse ATS ja TLS regulatsioone rohkem ühtlustada.
8. Kui avaliku teenistuse seaduse muudatustega kavandatakse põhiseaduslikesse väärtustesse ning põhiõigustesse sekkumisi, siis seaduse eelnõu seletuskirjas tuleb välja tuua ka selge ning arusaadav põhiseaduspärasuse analüüs. Käesolevas VTKs on esitatud muudatused liiga üldiselt, et oleks võimalik põhiseaduspärasusele hinnangut anda.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Riina Sikkut
terviseminister

(allkirjastatud digitaalselt)
Signe Riisalo
sotsiaalkaitseminister

Ebe Sarapuu Ebe.Sarapuu@sm.ee
Liina Kotkas Liina.Kotkas@sm.ee
Edith Kallaste Edith.Kallaste@sm.ee