



Jaak Aab  
Rahandusministeerium

Meie: 13.10.2017  
nr 7-2/17-01776-2

**Arvamuse andmine avaliku teenistuse  
seaduse ja avaliku teenistuse eriliike  
reguleerivate seaduste muutmise seaduse  
eelnou väljatöötamise kavatsuse kohta**

Austatud riigihalduse minister

Täname võimaluse eest avaldada arvamust avaliku teenistuse seaduse (edaspidi *ATS*) ja avaliku teenistuse eriliike reguleerivate seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse kohta. Esitatud ettepanekud puudutavad valdavalt avaliku teenistuse eriliike, millega Riigikantseleil otsest puutumust ei ole. Samas on väljatöötamise kavatsuses (edaspidi *VTK*) ettepanekuid, mis puudutavad avalikku teenistust laiemalt ja mille kohta soovime arvamust avaldada.

**VTK punkt 3 Praktikandid**

Ettepanek (lk 13): Viia praktikantide regulatsioon eriteenistusi reguleerivatest seadustest *ATS*-i, sätestades võimaluse luua ametiasutustesse koosseisuväliseid praktikandi ametikohti, kelle võib teenistusse võtta konkursita, palgata ja puhkusearvestuseta.

Märgime, et selgusetuks jääb vajadus luua praktikandile koosseisuväline ametikoht. Kehtiv kord võimaldab praktika sooritamiseks sõlmida praktikalepingu. Riigikantseleil ei ole selliste lepingute sõlmimise ja rakendamise seni probleeme tekkinud. Märgime, et reeglid koosseisuväliste teenistujate kohta jäeti 2013. a jõustunud *ATS*-st välja põhjendusega, et ajutise iseloomuga teenistuskohad (ameti- ja töökohad) tuleb ette näha ametiasutuse koosseisus, näidates ära teenistuskoha tähtaja. Koosseisuvälise ametikoha taastamine ametiasutustes toob kaasa halduskoormuse suurenemise asutustes (koosseisuvälised ametikohad on ajutised ja nende moodustamise kohta tuleb igakordselt teha otsus, esitada aruandeid RaM-le). Samuti võivad koosseisuvälised ametikohad statistiliste andmete kogumisel moonutada infot ametiasutuse koosseisu tegeliku suuruse kohta.

Teeme ettepaneku avaliku teenistuse seadusesse praktikat puudutavaid reegleid mitte sisse tuua ja jätta avaliku teenistuse eriliike puudutavad nõuded praktika kohta eriseadustesse.

**VTK punkt 4 Teenistusse võtmine**

Toetame ettepanekut (lk 18) muuta *ATS*-i konkursi korras teenistusse võtmise reegleid paindlikumaks, sh võimaldada sisekonkursil osaleda ka asutuse töötajal; kasutada konkursi tulemusi ka uue, konkursi korras täidetud ametikohale olulises osas sarnaste teenistusülesannetega vaba ametikoha täitmiseks; peatada konkursi luhtumise tähtaja kulgu

riigisadaladusele juurdepääsuloa menetlemise või muu seaduses sätestatud ametikohale nimetamise eeltingimuseks oleva asjaolu väljaselgitamise ajaks; jätta asutusele kaalutlusõigus ametniku asendaja (va tippjuhtide osas) teenistussuhte tähtajataks muutmiseks ilma konkursita, kui asendatav ametikohale ei naase.

Samuti toetame ettepanekut (lk 137) näha ette võimalus viia ametnik tema soovil ja ametisse nimetamise õigust omava isiku nõusolekul tähtajatult üle madalamalseisvale ametikohale samas asutuses või samale ametikohale teises asutuses ilma konkursita.

Muudatused annavad ametiasutusele avaliku teenistuse värbamisprotsessis senisest enam kaalutlusruumi vabade ametikohtade täitmisel, vähendavad põhjendamatut bürokraatiat ja halduskoormust teenistusse värbamisel. Samuti aitavad muudatused kaasa laiemalt ametnike ja töötajate arendamisele ning töökogemuste omandamisele avalikus teenistuses.

#### **VTK punkt 4.5 Ametikohale nimetamise haldusakt**

Ettepanek (lk 31): kaaluda ATS-i täiendamist ametikoha paikkonna vms mõistega, arvestades, et ka üldises avalikus teenistuses on üha rohkem ametikohti, mille teenistusülesandeid tuleb /võib (sh kaugtöö) täita kogu Eesti ulatuses, ning siseriiklikke teenistuslähetusid pigem ei vormistata. VTK selgituse kohaselt on tegemist normitehnilise muudatusega.

VTK-st ei selgu, kas soovitakse näha ette uus mõiste või asendatakse senine asukoha mõiste paikkonna mõistega. Kehtiva ATS § 26 lõike 1 punkti 6 kohaselt peab haldusakt, millega isik nimetatakse ametikohale, sisaldama ametikoha asukohta. Selleks loetakse kohaliku omavalitsusüksuse territooriumi, kus ametikoha ülesannete täitmine toimub.

Ühtlasi juhime tähelepanu, et tegemist ei pruugi olla tegemist normitehnilise, vaid sisulise muudatusega.

#### **VTK punkt 6 Tähtajaline üleviimine**

Ettepanek (lk 51): muuta ATS-i selliselt, et ametnikel oleks võimalik roteeruda töökohale ja töötajal ametikohale, sealhulgas asutusse, mis ei ole ametiasutus (nt advokatuur, rakendusüksused, Eesti Pank).

Toetame eelnimetatud ettepanekut ja teeme ettepaneku jätta loetelu asutustest, kellega rotatsiooni rakendatakse, lahtiseks. Sellisel juhul oleks hõlmatud näiteks ka rahvusvahelised organisatsioonid, avalik-õiguslikud juriidilised isikud, sihtasutused jmt. Juhime tähelepanu, et kehtiv ATS räägib roteerumisel ametikohast, seega teeme ettepaneku mõisted samuti ühtlustada.

Ettepanek (lk 51): muuta ATS-i § 33 selliselt, et ametnikku oleks võimalik tähtajaliselt, kuid mitte pikemaks kui 6 kuud, üle viia ka tippjuhi (riigisekretär, ministeeriumi kantsler, asekancler, Riigikantselei direktor, ameti ja inspektsiooni peadirektor, valitsusasutuse juht) ametikohale. Selgituste kohaselt on praktikas ilmnenud probleem puuduva tippjuhi asendamisel tema pikema puhkuse või haiguse ajal, kuna tippjuhi ülesandeid täitva ametniku ametikohale ei saa asendamise perioodiks võtta teenistusse uut ametnikku (asendaja ametikoht ei ole vaba, kuigi asendaja on oma ülesannete täitmisest vabastatud).

Me ei toeta esitatud ettepanekut. ATS-i § 33 kohaselt rakendatakse avalikus teenistuses ametnike tähtajalist üleviimist nende motiveerimiseks, pädevuse suurendamiseks ja ametiasutuste vahelise koostöö edendamiseks. Tähtajalise üleviimise eesmärk on kaasa aidata

ametnike rotatsioonile avalikus teenistuses. Leiame, et VTK-s toodud põhjendused kehtiva korra muutmiseks ei ole kooskõlas tähtajalise üleviimise eesmärkidega ega aita kaasa nende saavutamisele. Juhul, kui tippjuht on pikemalt ära haiguse või puhkuse tõttu, on tegemist tema asendamise vajadusega ja sellises olukorras kohaldatakse puuduva ametniku ülesannete täitmise reegleid kas ATS § 57 kohaselt või teistest õigusaktidest tulenevat asendamise korda (näiteks Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt kui riigisekretär ei saa haiguse või muu takistuse tõttu ajutiselt oma ülesandeid täita, paneb peaminister oma korraldusega tema ülesanded ühele Riigikantselei direktoritest või struktuuriüksuse juhtidest).

ATS võimaldab anda puuduva ametniku ülesanded osaliselt ühele ametnikule või jagada puuduva ametniku ülesanded täielikult teiste ametnike vahel, vabastamata neid oma ülesannete täitmisest või anda puuduva ametniku ülesanded osaliselt või täielikult ühele või mitmele teisele ametnikule, vabastades nad kas osaliselt või täielikult nende oma ülesannete täitmisest. Kui nendest võimalustest tippjuhi pikema puhkuse või haiguse korral asendamiseks ei piisa ja ka teistest õigusaktidest või ametijuhenditest ei tulene asendamise korda, võib kaaluda ATS-i § 57 muutmist ja näha ette täiendava võimaluse puuduva ametniku asendaja enda ülesannete täitmiseks.

Ettepanek (lk 54): Kaaluda ATS-i täiendamist edasi roteerumise regulatsiooniga, lihtsustades senist edasi roteerumise korraldust.

Nõustume põhimõtteliselt roteerumise reeglite lihtsustamisega kõikide asjaomaste isikute huvisid ja nõusolekut arvestades, kuid VTK-st ei selgu, kuidas kehtivaid reegleid muuta kavatsetakse.

Ettepanek (lk 57): Täiendada ATS-i regulatsiooni võimalusega erandjuhul, kui teenistusalsed huvid seda nõuavad, lõpetada tähtajaline üleviimine ennetähtaegselt vastuvõtva asutuse poolt, teatades sellest ametnikule ja saatvale ametiasutusele vähemalt kolm kuud ette.

Toetame põhimõtteliselt esitatud ettepanekut, kuid märgime, et etteteatamise tähtaeg vähemalt kolm kuud võib ennetähtaegse rotatsiooni lõpetamisel teenistushuvides osutada liiga pikaks. Ühepoolne rotatsiooni ennetähtaegse lõpetamise eeltingimuseks saavad olla ainult põhjendatud teenistusalsed huvid ning sellisel juhul võib olla vajadus rakendada lühemat etteteatamise tähtaega. Ühtlasi teeme ettepaneku lisada võimalus lõpetada rotatsioon ennetähtaegselt ka saatva asutuse poolt, teatades sellest ametnikule ja vastuvõtvale ametiasutusele mõistliku perioodi jooksul ette. Muudatus tagaks paindlikkuse samas olukorras mõlemale asutusele.

Lisaks VTK-s toodule teeme ettepaneku rotatsiooni rakendamise reeglite paindlikumaks muutmiseks rotatsiooni tähtaja pikendamise osas. ATS-i § 33 lõike 4 kohaselt nimetatakse tähtajalise üleviimise korral ametnik teisele ametikohale määratud ajaks. Nimetatud tähtaega võib kõigi osapoolte nõusolekul üks kord pikendada. Teeme ettepaneku rotatsiooni pikendamise kordade arvu seaduses mitte määratleda ning jätta otsustusõigus asutustele, arvestades igal konkreetsel juhul rotatsiooni eesmärki (suurendada ametniku pädevust ja motivatsiooni või edendada koostööd ametiasutuste vahel).

### **VTK punkt 8.1.5 Ületunnitöö**

Toetame ettepanekut muuta ATS-i selliselt, et ametnike ületunnitöö hüvitamisel oleks analoogselt töötajate ületunnitöö hüvitamisega esimene eelistus täiendav vaba aeg ja alles mõlemapoolsel nõudmisel lisatasu (lk 72).

TLS-i kohaselt hüvitab tööandja ületunnitöö vaba ajaga ületunnitöö ajaga võrdses ulatuses, kui ei ole kokku lepitud ületunnitöö hüvitamist rahas. Kehtiva ATS-i kohaselt hüvitab ametiasutus ületunnitöö, makstes ametnikule 1,5-kordset põhipalka või võimaldades ametniku taotlusel talle täiendavat vaba aega ületunnitööga võrdses ulatuses.

### **VTK punkt 8.2.3 Puhkus ja lisapuhkus**

Ettepanek (lk 81): täiendada ATS-i puhkusearvestuse üleviimise põhimõtteid selliselt, et puhkusearvestus jätkuks ka juhul, kui ametnik viiakse üle töölepingulisele kohale või vastupidi.

Toetame ettepanekut ja palume kaaluda võimalust puhkusearvestuse paindlikumaks muutmiseks ka erinevate ametiasutuste vahel liikudes. Teisele ametikohale asudes teises ametiasutuses ametniku teenistussuhe ei lõpe. Kolmepoolisel (ametikohtalt vabastav asutus, ametisse nimetav asutus ja ametnik) nõusolekul võiks jätkuda puhkusearvestus teises ametiasutuses. Kehtiva korra kohaselt on kohustus ametist vabastamisel maksta ametiasutusel välja hüvitis kasutamata puhkusepäevade eest.

Ettepanek (lk 118): töötada välja ühtne lisapuhkuste andmise (mitteandmise) kontseptsioon eriseadustes.

Teeme ettepaneku ühtse regulatsiooni väljatöötamisel täiendada õigusakte selliselt, et oleks üheselt arusaadav, kas ja kuidas antakse lisapuhkust tähtajalise üleviimise korral asutusse, kus eriseadus ei rakendu.

### **VTK punkt 10 Palgakorraldus. Valveaja tasu**

Ettepanek (lk 99): muuta ATS-i § 61 lõiget 1 jättes palgakomponentide hulgast välja valveajatasu.

Toetame ettepanekut, et kohelda ametnikke ja töötajaid valveaja tasu rakendamisel võrdselt. Muudatus on oluline keskmise töötasu arvestamisel, nt puhkusetasu arvutamisel võetakse töötajate puhul aluseks puhkusele eelnenud kuue kalendrikuu jooksul teenitud töötasu. TLS-i kohaselt on töötasu töö eest makstav tasu ja valveaja lisatasu ei ole töötasu. Tööandja maksab töötajale tasu valveaja eest ehk siis aja eest, millal töötaja peab olema tööandjale tööülesannete täitmiseks kättesaadav väljaspool tööaega. Valveaeg ei ole tööaeg ning valveajal ei maksa tööandja töötajale tasu töö tegemise eest, seetõttu ei ole tegemist ka töötasuga. Seega ei lähe valveaja tasu arvesse puhkusetasu maksmisel. ATS-i § 61 lg 1 kohaselt kuulub valveaja tasu ametniku palga hulka. See tingib olukorra, kus töötajaid ja ametnikke ei kohelda puhkusetasu arvestamisel võrdselt.

### **VTK punkt 14 Avaliku võimu teostamise õiguse peatumine. Teenistusest kõrvaldamine distsiplinaarmenetluse ajaks**

Toetame ettepanekut (lk 134) täiendada ATS-i asutuse kaalutusõigusega ametnik distsiplinaarmenetluse ajaks teenistusest kõrvaldamise asemel teisele ametikohale üle viia, kui teenistushuvid seda võimaldavad.

Samuti teeme ettepaneku näha ette võimalus, et ametniku võiks ametisse nimetamise õigust omava isiku nõusolekul distsiplinaarmenetluse ajaks üle viia ka tema enda taotlusel ning seda nii ameti- kui ka töökohale.

## **VTK punkt 16 Teenistusest vabastamine**

Toetame ettepanekut täiendada ATS-i ja näha ette alus teenistusest vabastamiseks, mida õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul on õigus kohtu kaudu nõuda, ilma et ta kaotaks õiguse töötuskindlustushüvitisele (lk 145). Kehtivas ATS-s vastav alus puudub ning praktikas on rakendatud sellisel juhul alusena teenistusest vabastamist ametniku enda algatusel, mille tõttu ametnikul puudub õigus töötuskindlustushüvitisele.

Toetame ettepanekut vabastada määratud ajaks ametikohale nimetatud ametnik tähtaja saabumisel ametikohalt ilma haldusaktita (lk 147-148). Leiame, et seaduse tasandil on piisav ette näha ametiasutuse kohustus teavitada ametnikku tema teenistussuhte lõppemise tähtaja saabumisest, samuti sellest, millised on ametiasutuse ja ametniku vastastikused nõuded teenistussuhte lõppemise päeval. Kuna need võivad olenevalt teenistussuhtest olla erinevad, siis ei pea me mõistlikuks teatise täpsemat sisu ja vormi ATS-is kehtestada, vaid jätta teavitamise sisu ning vorm ametiasutuse juhi otsustada.

Ettepanek (lk 153): kaaluda ATS-i muutmist selliselt, et ka ATS-i § 95 (teenistusest vabastamine asjaolude tõttu, mis välistaksid ametniku teenistusse võtmise) alusel teenistusest vabastamisele eelneb ametisse nimetamise õigust omava isiku kaalutletud otsus, kas oleks võimalik ametniku tema soovil mõnele teisele ametikohale üle viia või tema oskusi või ametikohta kohandada.

Toetame ettepanekut ning peame oluliseks ATS-i täiendada selguse mõttes selliselt, et vabastamisele eelneb kaalutlus, kas ametnikku oleks võimalik viia mitte ainult ametikohale, vaid ka vabale töökohale.

Ettepanek (lk 155): Laiendada kaitseväeteenistuse seaduses ette nähtud erisus kõikidele ametnikele, muutes ATS-i sõnastust ning asendades asutuse kaalutlusotsuse (puhkusetasu väljateenimata põhipuhkuse eest lõpparvest kinni pidada) kinnipidamise kohustusega. KVTSt dubleeriv säte välja jätta. Kaaluda täiendada ATS-i alusega, mis lubab asutusel pidada lõpparvest kinni ka muud rahalised võlgnevused, mis isikul sellel hetkel asutuse ees on, kui võlgnevuse üle ei ole poolte vahel vaidlust.

Teeme ettepaneku jätkata senist praktikat ja jätta kaalutlusõigus ametisse nimetamise õigust omavale isikule, kas puhkusetasu väljateenimata puhkuse eest lõpparvest kinni pidada või mitte. Ametisse nimetamise õigust omaval isikul peaks olema võimalus arvestada asjaolusid, mis tingisid puhkuse kasutamise enne selle välja teenimist, näiteks puhkuse planeerimine teenistusülesannetest tingituna asutusele sobivale ajale vmt.

Samuti ei pea me põhjendatuks ATS-i täiendamist sättega muude rahaliste võlgnevuste kinni pidamiseks lõpparvest, kui selle üle vaidlus puudub. Tegemist on ülereguleerimisega, kui vaidlust ei ole, siis puudub vajadus seda seaduse tasandil reguleerida.

Ettepanek (lk 156): Muuta ATS-i selliselt, et ametiasutuse arvel tehtavate kulude kehtestatud limiiti ületava summa kinnipidamine palgast oleks ametiasutuse kaalutlusotsus, kuid lõpparvest kinnipidamine kohustus (arvestades aegumise tähtaegasid).

Me ei toeta esitatud ettepanekut, asutuse juhile peaks jääma võimalus kaalutlusotsuse tegemiseks nii palgast kui ka lõpparvest kinnipidamisel.

## **VTK punkt 17 Staaž**

Ettepanek (lk 162): Kaaluda ATS-i muutmist selliselt, et koondamise tõttu teenistusest vabastamisel arvestatakse etteteatamistähtaega ametniku ametiasutuse staaži järgi, nii nagu töötajatel.

Juhime tähelepanu, et muudatuse sisseviimisel tuleks muuta ATS-s analoogselt ka soodustingimustel töölepinguga töötavate isikute etteteatamise tähtaega koondamise korral.

### **Katseaeg**

Lisaks VTK-s tehtud ettepanekutele teeme ettepaneku muuta paindlikumaks ATS-is ette nähtud katseaja rakendamise korda. Kehtiva ATS-i § 24 lõike 2 kohaselt kohaldab ametisse nimetamise õigust omav isik ametnikule katseaega kestusega kuni neli kuud ametikohale asumise kuupäevast arvates. Võimalust katseaega kohaldamata jätta kehtiv ATS ei võimalda. Katseaja eesmärk on hinnata, kas ametniku haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad piisavalt seadusega või seaduse alusel teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele.

Praktikas on tekkinud vajadus paindlikkuse järgi, st anda ametisse nimetamise õigust omavale isikule võimalus otsustada katseaega mitte kohaldada. Näiteks, kui avaliku konkursi tulemusena nimetatakse ametikohale isik, kes on varasemalt rotatsiooni korras selles asutuses samal ametikohal laitmatult teenistusülesandeid täitnud, siis ei ole mõistlik tema suhtes katseaega kohaldada. Asutus on rotatsiooni jooksul saanud veenduda tema hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskuste vastavuses teenistusülesannete täitmiseks esitatud nõuetele.

Märgime, et TLS-i § 86 lõike 2 kohaselt võib kokku leppida katseaja kohaldamata jätmises. Teeme ettepaneku sarnast põhimõtet rakendada ka avalikus teenistuses, kus katseaja kohaldamine on ametisse nimetamise õigust omava isiku kaalutletud otsus.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Heiki Loot

Riigisekretär

Agne Kiik 6935440

agne.kiik@riigikantselei.ee