



Õiguskantsler

Hr Urmas Reinsalu
minister
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 13.07.2015 nr JUM/15-1027/-1K, 8-
1/5026

Meie 01.09.2015 nr 18-2/151020/1503731

Arvamus eelnõule ATS muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus

Austatud minister

Õiguskantsler tänab võimaluse eest anda arvamus [avaliku teenistuse seaduse](#) (ATS) muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (VTK) kohta. Järgnevalt on esitatud need mõtted ja märkused, mis ATS igapäevasel rakendamisel on tekkinud, ning kommenteeritakse mõningaid VTK-s kajastatud probleeme.

1. Konkursikohustus

ATS §-s 16 sätestatud põhimõte, mille järgi reeglina kõik ametikohad täidetakse konkursi korras, on kahtlemata kantud heast eesmärgist – tagada potentsiaalselt huvitatute teavitamine võimalusest töötada avaliku võimu heaks ning seeläbi parimate avalikku teenistusse tulek, võrdne kohtlemine, läbipaistvus jne.

Ka Õiguskantsleri Kantselei püüdleb kahtlemata selle poole, et maksimaalse kvaliteediga täita (põhi-)seadusest tulenevaid ülesandeid ning seeläbi vastata ühiskonna neile ootustele, mis on õiguskantsleri institutsiooni rolli suhtes Eesti põhiseaduslikus korras. Seejuures on märksõnal „kvaliteet“ väga oluline roll – õiguskantsleri seisukohtadel põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses on suur kaal Eesti riigikorraldusõiguses ning õiguskantsleri tõhusus ombudsmani menetluses põhineb tema mainel ja tõsiseltvõetavusel, s.o järelevalvatavate valmisolekus järgida õiguskantsleri soovitatut. Kõrgekvaliteedilisust eeldavad mõistagi ka muud ülesanded, nagu lasteombudsmani ja riikliku väärkohtlemise ennetusametuse rolli täitmine, nn immuniteedimenetluse läbiviimine, varjatud isikuandmete töötlemise kontroll jms.

Lisaks vajadusele tagada parimal võimalikul moel õiguskantsleri ülesannete täitmine on õiguskantsleri institutsiooni eripäraks ka selle ainuisikulisus, mistõttu on vastutus Õiguskantsleri Kantselei toimimise eest õiguskantsleriks valitud inimesel vahetu ja personaalne.

Arvestades eeltoodust tulenevalt ühest küljest seda, et õiguskantsleri ülesanded eeldavad nende täitmist väga kõrgel tasemel, kuid vastava õigusvaldkonna tippspetsialiste on Eestis väga piiratud ring inimesi, ning teisalt vajadust anda õiguskantsleri vastutusele tegelik sisu, mis eeldab usaldussuhet õiguskantsleri ja tema nõuniku vahel, ei ole igakordne ATS §-st 16 tulenev konkursi läbiviimise kohustus õiguskantsleri nõuniku teenistusse võtmisel põhjendatud.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Õiguskantsleri institutsiooni eripäraks on lisaks eeltoodule ka selle väiksus, st iga valdkonnaga (nt karistusõigus, keskkonnaõigus jne) tegeleb süvitsi vaid üks inimene. Kõik see tingib paratamatu vajaduse teha suunatud pakkumisi, leidmaks parimaid põhiseaduse ja põhiõiguste ning samas ka konkreetse(te)s õigusvaldkonnas/-valdkondades pädevaid tippjuriste, kelle teadmiste ja oskustele võib õiguskantsler oma töös loota.

Seejuures tuleb ka tõdeda, et vähemasti Õiguskantsleri Kantselei praktikas ei ole eelnimetatud konkursi läbiviimise eesmärgid alati realiseerunud. Just sisekonkurssidest on kujunenud aeg-ajalt pigem bürookraatlik menetlus, mida on vaja korraldada vaid selleks, et täita seadusest tulenevat nõuet. See toob kaasa mitte üksnes täiendavat avaliku ressursi kulu, vaid ka devalveerib konkursi kui menetluse tõsiseltvõetavust kõigi osapoolte jaoks ja raskendab kiirete muutuste läbiviimist.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler ettepaneku täiendada ATS § 16 lõiget 8 viitega õiguskantsleri nõunikule, st konkursita võib teenistusse võtta lisaks riigisekretärile, ministriumis kantslerile, Vabariigi Presidendi Kantselei direktorile ja nõunikule ka õiguskantsleri nõuniku^{1,2}. Mõistagi ei tähenda selline erand täielikku loobumist konkurssidest – kui konkurss on kohaseim võimalus leida parim kandidaat, siis konkurss korraldatakse. Pigem on eesmärk kasutada konkreetset juhul sobivaimat menetlusvormi.

2. Euroopa Liidu (EL) eesistumine

VTK-st nähtuvalt soovitakse eelnõuga leevendada mitmeid neid olulisi teenistustingimusi/piiranguid, mille loomise tagamaadeks olid 2013. aastal seadusandja teadlikud eesmärgid ja kaalutlused. Kuigi kavandatud muudatused seoses Eesti EL eesistumisega vajaliku teenistusalase paindlikkuse saavutamiseks on mõistetavad, võiks neid tehes silmas pidada siiski, et soovitud paindlikkus ei tekitaks sarnaseid probleeme, mille vältimiseks ja varasema praktika lõpetamiseks lõi seadusandja praegu kehtivad regulatsioonid.

VTK probleem IV käsitleb lisapuhkusepäevade andmist EL eesistumisega seotud teenistusülesandeid täitvatele ametnikele. Tuleks kaaluda, kas see on põhjendatud olukorras, kus ATS-is nähakse ette ka muudatus ületunnitöö hüvitamise ühtlustamiseks [töölepingu seadusega](#) (TLS), st ületunnitöö hüvitatakse esmajärjekorras vaba ajaga. Kui töökoormuse kasvust tingitud ületunnitööd kompenseeritakse esmajärjekorras vaba ajaga, kannab see sisuliselt sama eesmärki lisapuhkusepäevadega.

Teine aspekt, millele puhkuste korralduse muutmise juures tasub tähelepanu pöörata, on EL eesistumisega seotud tööülesannete intensiivsema töökoormuse mõju põhipuhkuse kasutamisele. Ametniku põhipuhkus on 35 kalendripäeva ning põhipuhkuse nõue aegub ühe aasta jooksul arvates selle kalendriaasta lõppemisest, mille eest puhkust arvestatakse (TLS 68 lg 6). EL eesistumise ettevalmistamisel ja selle läbiviimisel võib suurenenud töökoormusest tingituna tekkida olukord, kus ametnik ei jõua kasutada oma põhipuhkust enne, kui alles pärast eesistumise perioodi lõppu ja vahetult enne põhipuhkuse aegumistähtaega. Juhul kui lisapuhkusepäevade kasutamist piiratakse 6 kuuga, võib tekkida olukord, kus ametnikul ei ole tegelikult võimalik lisapuhkusepäevi täismahus kasutada, sest tal on kasutamata ka veel põhipuhkusepäevad.

¹ Õiguskantsleri nõunik on sõltuvalt täidetavatest kriteeriumitest nooremnõunik, nõunik või vanemnõunik ([õiguskantsleri seaduse](#) (ÕKS) § 38 lg 2).

² VTK-s sätestatud konkursi läbiviimise kohustuse leevendus (probleem V) ei ole siinkohal piisavaks lahenduseks.

Õiguskantsler on valmis omalt poolt kaasa aitama sellele, et Eesti EL eesistumine kulgeks parimal võimalikul moel, sh vajadusel omi nõunikku „laenates“. Soovimata kõnealuses osas analüüsivat VTK-d konkreetselt täiendada, tuleb siiski nentida, et ilmselt vajab läbimõttlemist (ja vajadusel seadus(ed) muutmist) see, kuidas õiguskantsleri nõunik saaks asjakohast rolli täita. Nimelt tulenevad õiguskantsleri seadusest nõunikule tegevuspiirangud (ÕKS § 39), sh ei või õiguskantsleri nõunik olla mõnes teises riigi-, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku ametis, v.a teaduslik või pedagoogiline töö (ÕKS § 12 lg 1 p 1).

3. ATS rakendusprobleemid

Probleemi XI muudatusena selgitatakse, et ATS-i täiendatakse regulatsiooniga, mille kohaselt aegumata põhipuhkuse eest hüvitist ei maksta ning puhkuse arvestus jätkub, kui teenistussuhte lõpetatakse põhjusel, et ametnik asub vahetult pärast teenistussuhte lõpetamist tööle töölepingu alusel samas ametiasutuses, või asutuses, millele on tema ametikoha ülesanded üle antud. Arvestades eelnõu eesmärki suurendada paindlikkust, võiks selle muudatuse juures ette näha kaalutusõiguse ning võimaluse arvestada ametniku enda soovi – kas ta soovib puhkust või puhkuse hüvitist.

Täiendavalt võiks kaaluda ATS § 57 lg 5 täpsustamist. Nimelt sätestab viidatud norm, et ametnikule, kes ATS § 57 lg 1 p 2 alusel asendab puuduvat ametnikku³, säilitatakse tema senine palk; kui asendatava ametniku põhipalk on suurem, siis makstakse asendavale ametnikule suuremat põhipalka, võttes arvesse asendavale ametnikule antud asendatava ametniku ülesannete mahtu. Nimetatud lõiget 5 võiks sarnaselt lõikele 4 täiendada, et töökoormuse olulise suurenemise korral võib ka sellele asendajale maksta lisatasu. Olukorras, kus asendaja ja asendatava palgad on samas suurusjärgus, kuid töökoormus oluliselt muutub, on kehtivat seadust vaadates ebaselge, kas asendajale võib maksta lisatasu või ei.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Helen Kranich
Kertti Pilvik
Kristel Kaasik
Merike Saarmann
Nele Parrest

³ St antakse puuduva ametniku ülesanded osaliselt või täielikult ühele või mitmele teisele ametnikule, vabastades nad vastavalt kas osaliselt või täielikult nende oma ülesannete täitmisest.