



ÕIGUSKANTSLER

Teie 24.09.2007 nr 8-1-04//8938

Rein Lang
Justiitsminister
Justiitsministeerium
Tõnismägi 5a
15191 TALLINN

Õiguskantsler .11.2007 nr 6-1/071287/00707487

Märgukiri

Austatud Rein Lang

1. Minu poole on avaldusega pöördunud Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskuse (edaspidi: KEKK) ametnikud, kes leiavad, et riiklike ekspertiisiasutuste reformi käigus seatakse ohtu nende õigused ja vabadused. Võtsin avaldajate avalduse õiguskantsleri seaduse § 15 alusel menetlusse.

Pöördusin avaldajate avalduse menetluse raames Teie poole teabe nõudega, milles soovisin, et Te selgitaksite mulle riiklike ekspertiisiasutuste reformiga seonduvat. Teie vastus minule saabus 24.09.2007.

2. Olles analüüsinud asjakohaseid õigusakte ja nende seletuskirju, avaldajate poolt esitatud materjale ning Teie 24.09.2007 esitatud seisukohti, ei kahtle ma riiklike ekspertiisiasutuste reformi vajalikkuses ja põhjendatuses. Samas jõudsin eelkirjeldatud materjale analüüsidest järeldusele, et ekspertiisiasutuste reformi käigus rikutakse KEKKi ametnike õigusi seoses põhipuhkuse ning avaliku teenistuse staaži alusel arvestatava suurendatud vanaduspensioniga.

Lisaks ülalöeldule leian, et tarvis oleks üldisemalt reguleerida teenistujate ning töötajate õiguste kaitse küsimused olukorras, kus riik korraldab valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate asutuste vahel ümber funktsioonide täitmist. See, kuidas on ametnike õigused kaitstud olukorras, kus nende tänane teenistukoht muudetakse reformide käigus töölepinguliseks kohaks, on asjakohane ka avaliku teenistuse üldreformi kontekstis.

3. Põhjendan alljärgnevalt põhjalikumalt, kuidas ma ülaltoodud järeldustele jõudsin ning esitan Teile ettepanekud olukorra muutmiseks.

I Taustinfo

4. Kohtuekspertiisiseaduse (edaspidi: KES) § 8 lg 1 kohaselt on riiklik ekspertiisiasutus riigiasutus, mille tegevuse põhieesmärk on teha ekspertiise. KES § 8 lg 3 kohaselt kinnitab riiklike ekspertiisiasutuste nimekirja Vabariigi Valitsus. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 27.01.2001

Õiguskantsleri Kantselei

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

määrusele nr 359 „Riiklike ekspertiisiasutuste nimekiri“ on Eestis käesoleval ajal kaks riiklikku ekspertiisiasutust: Eesti Kohtuarstlik Ekspertiisibüroo (edaspidi: EKEB) Justiitsministeeriumi valitsemisalas ning Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskus Politseiameti halduses.

EKEB ja KEKK asuvad seega erinevate ministeeriumide valitsemisalades ning nad on ka õiguslikult olemuselt kaks erisugust asutust. Nimelt on KEKK politseiseaduse § 11⁴ lg 2 kohaselt valitsusasutus Politseiameti halduses. Valitsusasutused on avaliku teenistuse seaduse (edaspidi: ATS) § 2 lg 2 p 5 kohaselt ühtlasi ka ametiasutused avaliku teenistuse seaduse mõttes. EKEB ei ole valitsusasutus, vaid on justiitsministri 28.12.2001 määruse nr 99 „Eesti Kohtuarstliku Ekspertiisibüroo põhimäärus“ § 1 kohaselt Justiitsministeeriumi hallatav riigiasutus. Avaliku teenistuse seaduse kohaselt ei ole hallatavad riigiasutused ametiasutused nimetatud seaduse tähenduses.

5. 14.07.2007 jõustunud politseiseaduse, Vabariigi Valitsuse seaduse, narkootiliste ja psühhotropsete ainete ning nende lähteainete seaduse, politseiteenistuse seaduse ja kohtuekspertiisiseaduse muutmise seadus (edaspidi: *ühendamise seadus*) lõi õiguslikud alused riiklike ekspertiisiasutuste maastiku reformiks.

Ühendamise seaduse seletuskirja kohaselt luuakse selle seadusega „õiguslikud alused kahe riikliku ekspertiisiasutuse ülesannete ühendamiseks ühte ekspertiisiasutusse. Ühendamise peamine eesmärk on parema teenuse osutamine politseile, prokuratuurile ja kohtule tõendusliku baasi loomiseks ja selle kasutamiseks süütegude avastamisel. Pädevuse koondumisel ühte kohta saab menetleja ühe ühtse partneri ning kohtuekspertiisi süsteem ja edasine areng ühtlustub, kuna ühendatud ekspertiisiasutuse kaudu on kohtuekspertiiside tegemisega seonduvaid küsimusi võimalik paremini ja kompaktsemalt koordineerida ning juhtida. Mõlemal Eestis tegutseval riiklikul ekspertiisiasutusel on ühesugune ülesanne. Nii EKEB-is kui KEKK-is tehakse kriminaalasjas kohtueelse menetleja või kohtu määruse ning tsiviil- ja haldusasjas kohtu määruse alusel kohtuekspertiise, mille tulemuseks on menetluses tõenduslikku väärtust omav eksperdiarvamus. Seega on tegemist sama ülesannet täitvate ja samadel põhimõtetel töötavate asutustega, mistõttu nende niivõrd erinev paigutus riigiasutuste struktuuris ja töötajate erinevad staatused ei ole põhjendatud. Kahe riikliku ekspertiisiasutuse ühendamine üheks asutuseks võimaldab optimeerida kulude sisemist jaotumist vastavalt nõudlusele ja prioriteetidele, otstarbekamalt ning säästlikumalt saab kasutada, hankida või vajaduse korral ümber paigutada seadmeid ja vahendeid, korraldada koolitusi ja viia ellu teadusprojekte jms.“¹

6. Seega on ühendamise seaduse eesmärgiks ühendada kaks riiklikku ekspertiisiasutust üheks asutuseks, kusjuures sisuliselt jätkub tulevikus mõlema tänase asutuse tegevusülesannete täitmine. Selleks plaanitakse ühendamise seaduse § 5 p 1 kohaselt edaspidi KEKKi kui valitsusasutuse ülesanded anda üle hallatavale riigiasutusele EKEB. Ühendamise seaduse seletuskirja kohaselt soovitakse riiklikud ekspertiisiasutused ühendada hallatavaks riigiasutuseks seepärast, et üldjuhul ei täida ei KEKK ega EKEB täidesaatvat riigivõimu, mistõttu nende käsitlemine valitsusasutusena ei ole õige, arvestades, et Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi: VVS) § 39 lg 1 kohaselt on valitsusasutuse tunnuseks täidesaatva riigivõimu teostamine.²

7. Nii valitsusasutuste kui ka hallatavate riigiasutuste moodustamise, likvideerimise ja ümberkorraldamise regulatsiooni alused on suuresti toodud Vabariigi Valitsuse seaduses (vt VVS

¹ vt: politseiseaduse, Vabariigi Valitsuse seaduse, narkootiliste ja psühhotropsete ainete ning nende lähteainete seaduse, politseiteenistuse seaduse ja kohtuekspertiisiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Seisuga: 04.05.2007. Kättesaadav: www.riigikogu.ee

² samas.

§-d 39-43). Ühendamise seaduse seletuskirja kohaselt ei reguleeri aga Vabariigi Valitsuse seadus ega muu kehtiv õigus valitsusasutuse ümberkujundamist hallatavaks riigiasutuseks, mistõttu saab KEKKi ülesandeid anda EKEBile üle üksnes KEKKi likvideerimise teel.³ Ühendamise seaduse §-de 1 ja 5 järgi tulebki riiklike ekspertiisiasutuste maastiku korrastamiseks KEKKi tegevus lõpetada ning anda selle ülesanded, õigused, kohustused, riigivara ja asjaajamine seejärel üle EKEBile.

Samal ajal rõhutab ühendamise seaduse seletuskiri, et kuigi ei toimu KEKKi ümberkujundamist hallatavaks riigiasutuseks, vaid selle tegevus lõpetatakse, tekib sisuliselt siiski „kahest senisest riiklikust ekspertiisiasutusest üks uus ühendatud ekspertiisiasutus, milleks senised ekspertiisiasutused ühinevad võrdsetel alustel.“⁴

8. Ühendamise seaduse § 5 p 1 volitab Vabariigi Valitsust või selle poolt volitatud ministrit korraldama riiklike ekspertiisiasutuste reformi.

Vabariigi Valitsuse 09.08.2007 korraldusega nr 369 moodustati KEKKi lõpetamise komisjon (edaspidi: ühendamiskomisjon), mida juhib EKEBi direktor. Ühendamiskomisjoni ülesandeks on Vabariigi Valitsuse korralduse järgi tagada KEKKi tegevuse lõpetamine, sealhulgas asutuse ülesannete, õiguste, kohustuste, vallasvara ja asjaajamise üleandmine EKEBile ning selleks vajalike üleandmise-vastuvõtmise aktide esitamine siseministrile ja justiitsministrile 15 päeva jooksul pärast nende kinnitamist või allkirjastamist. Viidatud Vabariigi Valitsuse korraldusega tehti justiitsministrile ülesandeks tagada Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskuse likvideerimist korraldava komisjoni töö ja kehtestada 1. jaanuariks 2008. a Eesti Kohtuarstliku Ekspertiisibüroo uus põhimäärus ning muuta asutuse nimetust tulenevalt tema pädevuse laiendamisest.

Tänaseks ei ole kahe asutuse ühendamine veel lõpuni viidud ning kinnitatud ei ole EKEBi uut põhimäärust. Teilt laekunud teabe ning avaldaja esitatud materjalide pinnalt saab järeldada, et KEKKi ja EKEBi ühendamisega tegeletakse praegu aktiivselt ja lisaks on ka EKEBi uus põhikiri eelnõuna ette valmistatud ning sisuliselt on otsustatud, et EKEB nimetatakse ümber Eesti Kohtuekspertiisi Instituudiks.

II Riiklike ekspertiisiasutuste reform ja KEKKi teenistujate õigused

9. Arusaadavalt puudutab KEKKi tegevuse lõpetamine ning selle ülesannete üleandmine EKEBile KEKKis tööd tegevate inimeste õigusi ja vabadusi. KEKKi ametnikud on pöördunud minu poole ja leidnud, et nende õigusi ja vabadusi rikutakse ekspertiisiasutuste reformi käigus. KEKKi ametnikud on palunud, et ma hindaks ka omapoolselt, kas nende õigusi ja vabadusi rikutakse riiklike ekspertiisiasutuste ühendamise käigus. Analüüsin esmalt üldiselt teenistujate õiguste kaitse põhimõtteid olukorras, kus valitsusasutuse ülesanded antakse üle valitsusasutuse hallatavale riigiasutusele. Seejärel uurin, kas neid põhimõtteid on riiklike ekspertiisiasutuste reformi käigus järgitud.

10. Valitsusasutused ja valitsusasutuste hallatavad riigiasutused on olemuslikult erinevad – esimeste ülesanne on põhiülesandena teostada täidesaatvat riigivõimu, teised ei teosta põhiülesandena täidesaatvat riigivõimu (vt VVS § 39 lg 1 ja VVS § 43 lg 1). Kuigi nii valitsusasutuses kui valitsusasutuse hallatavas riigiasutuses tööd tegev inimene töötab Eesti riigi heaks ja on tööalases suhtes riigiga, on erinevalt reguleeritud nendes asutustes tööd tegevate inimeste suhted riigiga: valitsusasutustes tööd tegevate inimeste tööalased suhted on reguleeritud

³ samas.

⁴ samas.

peamiselt avaliku teenistuse seadusega, valitsusasutuste hallatavate asutuste töötajate tööalased suhted aga töölepingu seadusega.

Nagu näitab ka käimasolev riiklike ekspertiisiasutuste reform, ei saa välistada, et tänase valitsusasutuse funktsioonid võidakse tulevikus anda valitsusasutuse hallatavale riigiasutusele.⁵ Selle põhjus võib olla avastus, et tänane valitsusasutus ei täida siiski täidesaatva riigivõimu funktsioone, mistõttu ei ole põhjendatud funktsioonide teostamine valitsusasutuse kaudu. Sellisel juhul ei kao valitsusasutuse tegevus sisuliselt, lihtsalt muutub tegevuse täitmise vorm riigi kui juriidilise isiku siseselt.

Eelkirjeldatud juhul toimub sisuliselt asutuse tegevuse ümberkujundamine. Samas mööndakse ühendamise seaduse seletuskirjas, et Eestis puudub üldregulatsioon, kuidas kujundada valitsusasutus ümber valitsusasutuse hallatavaks asutuseks. Valitsusasutuse funktsioone on ühendamise seaduse seletuskirja kohaselt võimalik valitsusasutuse hallatavale asutusele üle anda vaid valitsusasutuse tegevuse lõpetamise kaudu.

Eeltoodud põhjustel leiti ühendamise seaduses, et ka KEKKi ei saa ümber kujundada valitsusasutuse hallatavaks riigiasutuseks, vaid selle tegevus tuleb lõpetada ning selle ülesanded, õigused, kohustused, riigivara ja asjaajamine anda üle Eesti Kohtuarstlikule Ekspertiisbüroole alates 2008. aasta 1. jaanuarist. Samas rõhutab seletuskiri, et riiklike ekspertiisiasutuste reformi käigus siiski sisuliselt ühinevad kaks riiklikku ekspertiisiasutust üheks asutuseks võrdsetel alustel.⁶

11. Avaliku teenistuse seaduses ja töölepingu seaduses toodud töö- ja teenistussuhete regulatsiooni üldideoloogia kohaselt peab inimestel võimaldama jätkata tööalast tegevust, kui nende töö- või teenistusülesanded sisuliselt ei kao (vt ATS § 115 lg 2; TLS § 6¹, samuti TLS § 97 lg 1 ning § 100 lg 1). Eelnev tuleneb põhiseaduse § 29 lg 1 ja põhiseaduse § 13 koostoimest, mille kohaselt peab riik üldisemalt tagama asjakohase regulatsiooniga inimestele õiguse teostada end juba valitud tööalase tegevuse raames ja olla kaitstud põhjendamatu vallandamise eest.⁷

12. Riiklike ekspertiisiasutuste reformi järgselt hakkab EKEB täitma tänase KEKKi tegevusi. Seega KEKKi ametnike tööülesanded sisuliselt ei kao ning isikutele tuleks anda võimalus jätkata tööülesannete täitmist. Muuhulgas tuleb arvestada KEKKi ametnike õiguspärase ootusega, et nad saavad oma tööalaseid ülesandeid jätkata käesolevaga sarnastel tingimustel. Põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igaühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu isikule rabavalt ebasoodsas suunas.⁸

13. Samal ajal puudub Eestis normistik, mis reguleeriks isikute üleminekut valitsusasutustest valitsusasutuse hallatavasse asutusse olukorras, kus valitsusasutuse tegevus lõpetatakse ja selle ülesanded antakse üle valitsusasutuse hallatavale asutusele. Kuna puudub üldine regulatsioon, kuidas on tagatud teenistujate õigused eelkirjeldatud olukorras, siis ühendamise seadusega üritati see olukord riiklike ekspertiisiasutuste reformi kontekstis lahendada.

⁵ Välistatud ei ole kindlasti ka tänase valitsusasutuse hallatava riigiasutuse funktsioonide andmine valitsusasutusele.

⁶ vt: politiseaduse, Vabariigi Valitsuse seaduse, narkootiliste ja psühhotropsete ainete ning nende lähteainete seaduse, politseiteenistuse seaduse ja kohtuekspertiisiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Seisuga: 04.05.2007. Kättesaadav: www.riigikogu.ee

⁷ Riigikohus oli varasemalt seisukohal, et PS § 29 lg 1 kaitseala ei hõlma juba tekkinud töö- ja teenistussuhteid (vt RKPJKo 12.05.1997, nr 3-4-1-1-97; RKPJKo 06.10.1997, nr 3-4-1-2-97). Täna on aga Riigikohus asunud seisukohale, et PS § 29 lg 1 kaitseala hõlmab ka juba tekkinud töö- ning teenistussuhted ning nende kaitset (vt nt RKÜKo 25.01.2007, nr 3-1-1-92-06, p 24).

⁸ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-2-1-20-04, p 13.

Ühendamise seaduse ja Teie selgituste kohaselt vabastatakse KEKKi teenistujad avalikust teenistusest ametiasutuse likvideerimise põhjusel (ATS § 115), kuid eelnevalt tehakse KEKKi teenistujatele ettepanek sõlmida tööleping EKEBiga ning jätkata oma tööalast tegevust sellega EKEBis (vt ühendamise seaduse § 5 p 2). KEKKi teenistujad saavad võimaluse otsustada, kas nad asuvad täitma oma seniseid tööalaseid ülesandeid EKEBis või mitte. Kui isikud otsustavad EKEBis jätkata, siis ei maksta isikutele nende avalikust teenistusest vabastamisel ATS § 131 lg 1 sätestatud hüvitist. Nendele isikutele, kes ei nõustu EKEBis töötama, makstakse ATS § 131 lg 1 sätestatud hüvitist, välja arvatud juhul, kui kohaldamisele kuulub ATS § 131 lg 1¹.

Seadusandja on KEKKi teenistujate õiguspärase ootuse tagamiseks otsustanud tänastele KEKK teenistujatele, kes võtavad KEKKi lõpetamise protsessis vastu pakutava töökoha EKEBis, kindlustada jätkuvalt mõned avaliku teenistuse garantiid.

Nimetatud küsimust reguleerib ühendamise seaduse § 5 p 2, millega täiendatakse kohtuekspertiisiseadust § 30² lõikega 2, mis sätestab: „Kohtuekspertiisi ja Kriminialistika Keskuse ametnikul, kes lahkub ametniku kohalt töölepingulisele kohale Eesti Kohtuarstlikus Ekspertiisibüroos, säilivad vastaval töökohal töötamise ajal järgmised avaliku teenistuse seaduse alusel omandatud õigused:

- 1) säilitatakse senine palk, kui palk uuel töökohal on väiksem senisest palgast;
- 2) teenistusest vabastamise ajaks vähemalt kolmeaastase teenistusstaaziga ametnikul on töölepingu alusel töötamise ajal õigus saada kolmanda ja iga järgmise teenistusaasta eest üks päev lisapuhkust, kuid kokku mitte rohkem kui 10 kalendripäeva. Kui asutuse kollektiivlepingus nähakse ette ametnikule lisapuhkuse andmine, ei liideta käesoleva paragrahvi alusel antavat lisapuhkust kollektiivlepingu alusel antavale lisapuhkusele;
- 3) võimaldatakse õppelaenu kustutamist
- 4) kuni 2013. aasta 1. jaanuarini arvatakse töötamise aeg teenistusstaazi hulka avaliku teenistuse seaduse mõttes ning sellelt töökohalt pensionile minnes suurendatakse pensioni vastavalt avaliku teenistuse seaduse § 57 lõikele 2.“

14. Analüüsin järgnevalt, kas ühendamise seadusega arvestatakse KEKK ametnike põhiõiguste ja -vabadustega, muuhulgas ametnike õiguspärase ootusega, et nende töötamisega seotud õigused ei muutu rabavalt ebasoodsamaks.

III KEKKi teenistujate õigustega arvestamine ekspertiisiasutuste reformi käigus

15. Riigil on õigus korraldada ümber enda funktsioonide täitmine. Sealjuures ei ole välistatud reform, mille raames valitsusasutuse tegevus antakse üle valitsusasutuse hallatavale riigiasutustele, mille tulemusena omakorda täna ametnikuna teenivad isikud hakkavad edaspidi täitma oma tööalaseid ülesandeid töölepingu alusel.

Selliste reformide raames on aga riigil vaja arvestada inimeste põhiõiguste ja -vabadustega, sealhulgas riigi heaks tööd tegevate inimeste põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguspärase ootusega, et nende tööalased õigused ei muutu ootamatult rabavalt kehvemaks.

16. Üks võimalus inimeste õiguspärase ootusega arvestamiseks on tagada nende olemasolevate õiguspositsioonide edasikestmine ka peale reformi läbi viimist. Samal ajal on Riigikohus öelnud, et õiguspärase ootuse põhimõtte ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist -

seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda.⁹ Riigikohtu hinnangul ei tohi õiguslikku olukorda tehtav muudatus lihtsalt olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.¹⁰

Ülalöeldud Riigikohtu seisukohti arvestades, saab järeldada, et põhimõtteliselt võib seadusandja reformide käigus inimeste kehtivad õiguspositsioonid jätta muutmata, aga teisalt võib neid ka halvendada, kuid viimast ei või teha ootamatult. Kui isikute olukord muutub järsku ebasoodsas suunas, siis on tegemist kindlasti sõnamurdliku ja sellega põhiseadusega vastuolus oleva käitumisega riigi poolt.

Kui ei tagata inimeste õiguspositsioonide edasikestmist peale reformi, siis saab isikute õiguspärase ootusega arvestamine toimuda nii, et inimeste õiguspositsioonide negatiivses suunas muutvate reeglite jõustamiseks kujundatakse üleminekuregulatsioon.¹¹ Teisisõnu muudetakse inimeste õiguslikku olukorda etapiviisiliselt, vähendades inimeste õigusi järk-järgult. Sealjuures oleneb üleminekuregulatsiooni kujundamine õiguse, mille osas inimesel on õiguspärane ootus, kasutamise tingimustest. Õiguspärast ootust võib väiksemas ulatuses tagada nende õiguste osas, mille saamiseks peab isik jätkuvalt teenistuses olema ja sellega panustama (nt puhkuseõigused), tugevam kaitse tuleb tagada lõplikult omandatud ja lisapanust mittenoeldavate õiguste osas (nt pensioniõigused)

17. Riiklike ekspertiisiasutuste reformi käigus on riik otsustanud teha kõigile KEKK ametnikele, kelle teenistuskohaga seotud ülesanded viiakse EKEBisse, ettepaneku alustada oma tänaste tööülesannete täitmist EKEBis. EKEBisse tööleminekul säilitatakse inimestele nende tänane palk. Teisisõnu on palga osas otsustatud kaitsta isikute tänaseid õigusi ning isikute positsioonid töötasu osas ei vähene. Tegemist on inimeste õiguste seisukohalt kahtlemata positiivse sammuga.

18. KEKKi ametnike põhipuhkuse ning suurendatud vanaduspensioniga seotud õigused ei ole tagatud sama ulatuslikult kui palgaga seotud õigused. Ma näengi osalisi probleeme seoses tänase KEKK ametniku õiguspärase ootusega teatud kestuses põhipuhkusele ning seoses õigusega avaliku teenistuse staaži alusel arvestatavale suurendatud vanaduspensionile. Käsitlen nimetatud küsimusi alljärgnevalt.

KEKK ametniku puhkusega seotud õigused

19. ATS § 45 lg 1 järgi on tänapäeval KEKK ametnikul õigus 35-kalendripäevasele põhipuhkusele. ATS § 45 lg 2 kohaselt antakse vähemalt kolmeaastase teenistusstaaži korral ametnikule kolmanda ja iga järgmise aasta eest üks päev lisapuhkust, kuid kokku mitte rohkem kui 10 kalendripäeva. Teisisõnu kehtib tänapäeval KEKK ametnikule 35-päevane põhipuhkus ja sellele lisanduvad täiendavad puhkusepäevad avaliku teenistuse staaži eest. Täiendavaid puhkusepäevi võib olla maksimaalselt 10. Seega saab ametnikul olla maksimaalselt 45-kalendripäevane põhipuhkus.

Töölepingu seaduse alusel töötavate isikute põhipuhkuse kestus on puhkuseseaduse § 9 lõike 1 kohaselt 28-kalendripäeva. Seega puhkuseseaduse kohaselt üksinda oleks EKEBis tööd alustavate KEKK teenistujate puhkus 28-kalendripäeva.

⁹ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-2-1-20-04, p 14.

¹⁰ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-2-1-20-04, p 13.

¹¹ H. v. Mangoldt jt „Bonner Grundgesetz. Kommentar. Band 1” Verlag Franz Vahlen München 1999, lk 330, äärenr 26.

Ühendamise seadusega täiendatakse kohtuekspertiisiseadust § 30² lg 2 punktiga 2, mille kohaselt on avalikust teenistusest vabastamise ajaks vähemalt kolmeaastase teenistusstaažiga KEKK ametnikul töölepingu alusel töötamise ajal õigus saada kolmanda ja iga järgmise teenistusaasta eest üks päev lisapuhkust, kuid kokku mitte rohkem kui 10-kalendripäeva. Kui asutuse kollektiivlepingus nähakse ette ametnikule lisapuhkuse andmine, ei liideta KES § 30² lg 2 p 2 alusel antavat lisapuhkust kollektiivlepingu alusel antavale lisapuhkusele.

20. Eeltoodud normide alusel on EKEBis tööd alustaval tänapäeval KEKK teenistujal, kel on KEKKist vabastamise seisuga avaliku teenistuse staaži vähemalt 3-aastat, õigus 28-kalendripäevasele puhkusele, millele lisatakse staažist sõltuv arv lisapuhkusepäevi. Maksimaalselt saaks isiku puhkus EKEBis töötamise ajal olla 38-kalendripäeva.

Siinjuures on KES § 30² lg 2 ebaselge selles osas, et kas avalikust teenistusest vabastamise ajaks 3-aastase avaliku teenistuse staažiga inimene jätkab ka EKEBis töötamise ajal lisapuhkusepäevade kogumist. Nimelt KES § 30² lg 2 punkt 2 sõnastusest ei saa üheselt järeldada, et lisapuhkusepäevade kogumine jätkub. Samal ajal lugedes KES § 30² lg 2 punkti 4, mis sätestab, et töötamise aeg EKEBis loetakse kuni aastani 2013 võrdseks avaliku teenistuse staažiga, ja KES § 30² lg 2 punkti 2 nende koostoimes, võib järeldada, et kuni aastani 2013 koguvad tänapäevased KEKK ametnikud, kellel on KEKKist vabastamise hetkel vähemalt 3-aastane avaliku teenistuse staaž, edasi teenistusaastate eest antavaid lisapuhkusepäevi.

Isikute, kel ei ole EKEBisse töölemineku ajaks vähemalt 3-aastast teenistusstaaži, põhipuhkus EKEBis saab olema seaduse normide kohaselt 28-kalendripäeva ning selline isik ei hakka kohtuekspertiisiseaduse uue sõnastuse kohaselt teenistusstaaži täitumise puhul teenima lisapuhkusepäevi.

Seega kõigi tänapäevaste KEKK ametnike seadusega garanteeritud põhipuhkuse kestus väheneb vähemasti 7-kalendripäeva. KEKKist vabastamise hetkel alla 3-aastase avaliku teenistuse staažiga ametnikud kaotavad võimaluse koguda ATS § 45 lõikes 2 ette nähtud lisapuhkusepäevi ning kindel ei ole, kas üle 3-aastase avaliku teenistuse staažiga tänapäevased KEKK ametnikud jätkavad lisapuhkusepäevade teenimist EKEBis töötades.

21. Olles analüüsinud kohtuekspertiisiseaduses sätestatud puhkuseregulatsiooni soovin esmalt osundada, et ma mõistan, et puhkuseregulatsiooni kujundamisel tuleb ühelt poolt arvestada KEKKi ametnike õiguspärase ootusega, et nende puhkuseõigused ei muutu järsku tugevalt negatiivses suunas ja teisalt tuleb arvestada tänapäevases EKEBis töötavate ekspertide õigusega, olla puhkuste osas võrdselt koheldud KEKKist ületulevate kohtuekspertidega.

Minu hinnangul toob kohtuekspertiisiseaduses KEKK ametnike põhipuhkuste küsimust sätestav regulatsioon siiski liiga järsku negatiivseid muudatusi KEKK ametnike õigustesse, ning seda eriti põhipuhkuse vähendamise osas. Leian, et kohtuekspertiisiseaduses toodud regulatsioon ei ole proportsionaalne eesmärgi suhtes. Ülaltoodust tulenevalt leian, et KES § 30² lg 2 punktis 2 toodud regulatsioon ei ole kooskõlas põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega.

Minu hinnangul oleks põhiseaduse §-st 10 tulenev KEKKi ametnike õiguspärase ootuse põhimõte järgitud, kui tänapäevaste KEKK ametnike põhipuhkuse päevade vähendamine toimiks sujuvamalt, st pikema perioodi vältel ning ühekorraga ei võetaks ära seitset põhipuhkuse päeva. Ülaltoodut arvestades, palun Teil algatada kohtuekspertiisiseaduse muudatused ja arvestada isikute õiguspärase ootusega, et nende põhipuhkusega seotud õigused ei muutu järsku negatiivses suunas.

KEKK ametnike õigused suurendatud vanaduspensionile

22. ATS § 57 lg 1 sätestab, et ametnikule kindlustatakse riiklik vanaduspension avaliku teenistuse seaduses sätestatud eranditega. ATS § 57 lg 2 sätestab, et riiklikke vanaduspensione suurendatakse järgmiselt: 10 - 15-aastase teenistusstaazi korral - 10 % võrra; 16 - 20-aastase teenistusstaazi korral - 20 % võrra; 21 - 25-aastase teenistusstaazi korral - 25 % võrra; 26 - 30-aastase teenistusstaazi korral - 40 % võrra; üle 30-aastase teenistusstaazi korral - 50 % võrra.

Avaliku teenistuse seadus ei sea suurendatud vanaduspensioni saamise tingimuseks seda, et isik peaks pensionile minema ametniku kohalt. Seega kui isik, kellel on 11 aastat avaliku teenistuse staazi, läheb pensionile ning tema viimane töökoht oli eraõigusliku tööandja, nt AS Hansapank juures, siis vastava isiku vanaduspensioni suurendatakse ikka ATS § 57 lg 2 alusel 10% ulatuses. Suurendatud vanaduspensioni saamise eelduseks on see, et isikul on eelnevalt omandatud vastav hulk staažiaastaid ning isik on jõudnud vanaduspensioniiikka.

23. Ühendamise seadusega täiendatakse KES § 30² lg 2 punktiga 4, mille kohaselt „kuni 2013. aasta 1. jaanuarini arvatakse töötamise aeg teenistusstaazi hulka avaliku teenistuse seaduse mõttes ning sellelt töökohalt pensionile minnes suurendatakse pensioni vastavalt avaliku teenistuse seaduse § 57 lõikele 2.“

Ei ühendamise seaduse seletuskiri ega ka Riigikogu veebilehel olev justiitsministri arvamus ühendamise seaduse kohta selgita KES § 30² lg 2 punkti 4 eesmärki ja sisu. Samas KES § 30² lg 2 punkti 4 lugedes saab järeldada, et säte reguleerib kahte juhtumit: ühelt poolt tuleneb sellest normist see, et tänase KEKK ametniku töötamise aeg EKEBis arvestatakse kuni 01.01.2013 avaliku teenistuse staaziks, teisalt tuleneb sättest see, et kui isik läheb EKEBist pensionile, siis suurendatakse tema vanaduspensioni ATS § 57 lg 2 kohaselt.

Arvestades ühelt poolt avaliku teenistuse seaduses sätestatud ametnike pensionide üldregulatsiooni ning teisalt KES § 30² lg 2 punkti 4 sõnastust, võib järeldada, et kui tänane KEKK ametnik ei lähe pensionile EKEBist, vaid näiteks muu tööandja juurest, siis KEKK ametniku vanaduspensioni ei suurendata ATS § 57 lg 2 kohaselt. Sellisel juhul oleks KES § 30² lg 2 punkt 4 erinormiks ATS § 57 lg 2 suhtes.¹²

24. Kui tõlgendada KES § 30² lg 2 punkti 4 eelkirjeldatud viisil, siis tekib olukord, kus tänased KEKK ametnikud, kes asuvad tööle EKEBis ja kellel on pensionieaks omandatud ATS § 57 lg 2 ettenähtud arv staažiaastaid, saavad suurendatud vanaduspensioni üksnes, siis kui nad lähevad pensionile EKEBist.¹³ Teisisõnu need EKEBis tööd alustavad tänased KEKK ametnikud, kes lähevad pensionile muu tööandja juurest kui EKEB, kaotavad õiguse suurendatud vanaduspensionile ka olukorras, kus neil on vanaduspensioni eaks ATS § 57 lõikes 2 nimetatud arv avaliku teenistuse staažiaastaid.

¹² Olen arvamusel, et KES § 30² lg 2 punkti 4 tuleb lugeda erinormiks ATS § 57 lg 2 suhtes seepärast, et muidu ei oleks KES § 30² lg 2 punkti 4 osa, mis sätestab „ning sellelt töökohalt pensionile minnes suurendatakse pensioni vastavalt avaliku teenistuse seaduse § 57 lõikele 2“ kehtestamisel mõtet. Viimast põhjusel, et ka ATS § 57 lg 2 regulatsiooni järgi oleks EKEBist pensionile mineva ning ATS § 57 lõikes 2 nimetatud arvu staažiaastaid omava isiku pensioni suurendatud vastavalt ATS § 57 lõikele 2 (vt ka kirja punkt 22).

¹³ KES § 30² lg 2 punkt 4 on ebaselge sõnastusega. Samas avaliku teenistuse seaduse üldideoloogia kohaselt saavad suurendatud vanaduspensioni ka need, kes lähevad pensionile ametniku kohalt. Seega loob KES § 30² lg 2 punkt 4 olukorra, kus tänased KEKK ametnikud, kes asuvad tööle EKEBis ja kellel on ATS § 57 lg 2 nimetatud arv staažiaastaid kaotavad õiguse suurendatud vanaduspensionile siis, kui nad ei lähevad pensionile mõnelt töölepinguliselt kohalt, mis ei asu EKEBis.

Samal ajal inimesed, kellele kohaldub üksnes avaliku teenistuse seaduse üldregulatsioon ning kel on pensionieaks omandatud ATS § 57 lõikes 2 nimetatud arv avaliku teenistuse staažiaastaid, saavad suurendatud vanaduspensioni ükskõik millisel töölepinguliselt kohalt pensionile minnes.

25. PS § 12 lg 1 sätestab võrdsuspõhiõigused. PS § 12 lg 1 lause 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mis nõuab, et võrdses olukorras olevaid isikuid koheldaks võrdselt ning ebavõrdses olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt. Üldise võrdsuspõhiõiguse esemeline kaitseala hõlmab kõik eluvaldkonnad.¹⁴ Lisaks on Riigikohus korduvalt märkinud, et PS § 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Viimane tähendab üldjuhul seda, et seadused peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.¹⁵

Käesoleva kirja punktides 22-24 toodud analüüsist selgus, et ühendamise seaduse regulatsiooni tulemusel koheldakse erinevalt EKEBis tööd alustavaid tänaseid KEKK ametnikke, kellel on pensionieaks välja teenitud ATS § 57 lg 2 nimetatud arv avaliku teenistuse staaži aastaid võrreldes teiste isikutega, kellel on pensionieaks välja teenitud ATS § 57 lõikes 2 nimetatud arv avaliku teenistuse staažiaastaid.

26. Tuleb märkida, et mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine. Võrdsete ebavõrdne kohtlemine on lubatav, kui selleks on mõistlik ja asjakohane põhjus.¹⁶ Samas ei selgu ühendamise seaduse seletuskirjast ega Riigikogu veebilehel asuvast justiitsministri arvamusest ühendamise seaduse kohta, mis põhjusel koheldakse ülaltoodud isikute grupe vanaduspensioni suurendamise osas erinevalt. Ülaltoodut arvestades leian, et KES § 30² lg 2 punkt 4 on vastuolus põhiseaduse § 12 lõikega 1.

Palun Teil algatada kohtuekspertiisiseaduse muudatused ja tagada EKEBis tööd alustavate tänaste KEKK ametnike võrdne kohtlemine suurendatud vanaduspensioni osas võrreldes teiste isikutega, kellel on täitunud ATS § 57 lg 2 nimetatud arv avaliku teenistuse staažiaastaid.

IV Inimeste õiguste kaitse olukorras, kus muudetakse nende tööalaste suhete õiguslikku vormi

27. KEKKi ja EKEBi reform oli üks näide olukorrast, kus riigil on tarvis ümber kujundada riigiasutuste tööd. Antud reformi käigus lõpetatakse valitsusasutuse KEKK tegevus ning KEKKi funktsioonid antakse üle EKEBile. Ühendamise seaduse seletuskirjas on sisuliselt öeldud, et KEKKi ametnike tööülesanded ei kao ja et neid on edaspidi võimalik teostada EKEBis.

Samal ajal puudub Eestis normistik, mis reguleeriks isikute üleminekut valitsusasutustest valitsusasutuse hallatavasse asutusse olukorras, kus valitsusasutuse tegevus lõpetatakse ja selle ülesanded antakse üle valitsusasutuse hallatavale asutusele. Kuna puudub üldine regulatsioon, kuidas on tagatud teenistujate õigused eelkirjeldatud olukorras, siis ühendamise seadusega üritati see olukord riiklike ekspertiisiasutuste reformi kontekstis lahendada. Nagu ülaltoodud analüüsist selgus ei ole KEKKi ja EKEBi reformimise raames vähemasti kahes olukorras arvestatud isikute põhiõiguste ja -vabadustega.

¹⁴ E.-J. Truuväli jt, "Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne", Juura, Õigusteabe AS, Tallinn 2002, lk 120 punkt 7.1.

¹⁵ Vt nt RKÜKo 17.03.2003 nr 3-1-3-10-02, RT III 2003, 10, 95, p 36.

¹⁶ RKÜKo 27.06.2005 nr 3-4-1-2-05, p 39.

Lisaks tuleb avaldajate avaldusest välja, et neile valmistab tuska, et KEKK teenistujatele ei maksta ATS § 131 lõikes 1 nimetatud teenistusest vabastamise hüvitist siis, kui nad asuvad tööle EKEBis. Inimestele tundus ebaõiglane, et üldjuhul alati nimetatud hüvitist makstakse, kuid nende puhul on tehtud erand.

28. Arvestades KEKKi ja EKEBi reformi mõningaid kitsaskohti ning ka kavandatavat avaliku teenistuse reformi, mille tulemusel paljud tänased ametnikud hakkavad edaspidi riigi heaks töötama töölepingulises vormis, palun Teil põhjalikult läbi mõelda ja kujundada üldine regulatsioon, kuidas ning milliste põhimõtete alusel kaitstakse ametniku kohalt töölepingulisele kohale n.ö üleviidava isiku põhiõigusi, eriti õiguspärast ootust. Asjakohaselt läbimõeldud ja kaalutud põhimõtted võimaldavad edaspidi sujuvamaid ja isikutele selgemaid reforme.

Lõpetuseks

29. Reformid riigiasutuste sees ja üleselt on alati keerulised ning mahukad. Nii ka riiklike ekspertiisiasutuste reform. Üldjoontes ma ei kahtle ekspertiisiasutuste reformi vajalikkuses ja põhjendatuses, kuid palun Teil kõrvaldada kitsaskohad seoses tänaste KEKK ametnike õigusega puhkusele ning avaliku teenistuse staaži alusel arvestatavale suurendatud vanaduspensionile. Lisaks palun Teil üldisemalt analüüsida, kuidas tagada ametnike õiguste kaitse olukorras, kus nende tänane teenistuskohat muudetakse reformide käigus töölepinguliseks kohaks. Vajadusel palun Teil algatada vastavad seadusmuudatused.

Palun Teil saata oma seisukohad minu märgukirja osas hiljemalt 05.12.2007.

Lugupidamisega

Allar Jõks

Ave Henberg, 6938435
E-post: ave.henberg@oiguskantsler.ee