



**MAJANDUS- JA  
KOMMUNIKATSIOONI-  
MINISTEERIUM**

Mart Võrklaev  
Rahandusministeerium  
info@rahandusministeerium.ee  
Suur-Ameerika 1  
10122, Tallinn

Teie 06.03.2024 nr 1.1-10.1/1140-1,  
RAM/24-0237/-1K

Meie 10.04.2024 nr 2-3/637

**Avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste  
muutmise seaduse eelnõu kooskõlastuskiri**

Austatud minister

Rahandusministeerium on saatnud kooskõlastamiseks avaliku teenistuse seaduse (edaspidi *ATS*) ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi *MKM*) kooskõlastab eelnõu alljärgnevate märkustega.

**Eelnõu § 1 punkt 14**

Eelnõuga muudetakse ATS § 23 lõiget 2, millega muudetakse valitsusasutuste struktuuriüksuse juhtide (sh ministeeriumi osakonna juhataja, talituse juhataja ja büroo juhataja ning Riigikantselei osakonna juhataja) ning ametite ja inspeksioonide peadirektorite ja peadirektori asetäitjale alluvate struktuuriüksuse juhtide (nn keskastme juhtide) teenistussuhted tähtajaliseks (nimetatakse ametisse viieks aastaks).

Seletuskirjas on selgitatud, et 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. Samuti on seletuskirjas välja toodud, et 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. Sellise vastuolulise selgituse esitamine seletuskirjas muudatuse põhjenduseks on arusaamatu, kuna sellega tuuakse välja põhjendused, miks ei ole juhtide ametikohtade muutmine tähtajaliseks õige lahendus.

Euroopa Liidus reguleerib tähtajaliste töölepingute sõlmimist direktiiv 1999/70/EÜ, millega rakendatakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta.

Direktiivi klausli 2 lõike 1 kohaselt kohaldatakse kokkulepet tähtajaliste töötajate suhtes, kellel on tööleping või töösuhe, nagu see on määratletud liikmesriigi seadustes, kollektiivlepingutes või praktikas. Direktiivis ei tehta erisust ametnikele ning see on mõeldud kohaldamiseks ka tähtajalistele töölepingutele, sh töösuhetele, mille on sõlminud riigiasutused ja muud avaliku sektori üksused. Seega tuleb direktiivist tulenevaid piiranguid järgida ka ametnike tähtajaliste teenistussuhete puhul.

Direktiivi klausli 5 lõike 1 kohaselt tuleb järjestikuste tähtajaliste töölepingute või töösuhete kasutamise võimaliku kuritarvitamise vältimiseks liikmesriikidel kehtestada, olles konsulteerinud

tööturu osapooltega, ja/või tööturu osapooled konkreetsete sektorite ja/või töötajakategooriate vajadusi arvestades ühe või mitu järgmistest meetmetest, juhul kui kuritarvituste vältimiseks puuduvad samaväärsed juriidilised meetmed: a) objektiivsed alused, mis õigustaksid selliste töölepingute või töösuhete uuendamist; b) järjestikuste tähtjaliste töölepingute või töösuhete maksimaalne kogukestus; c) selliste töölepingute või töösuhete uuendamiste arv.

Euroopa Kohtu praktikast (C-550/19, punktid 60-62) tulenevalt on direktiivi nõuetega vastuolus selline riigisisene õigusnorm, mis piirdeb järjestikuste tähtjaliste töölepingute kasutamise lubamisega seaduse või määrusega üldisel ja abstraktsel viisil. Nimelt ei võimalda selline puhtformaalne norm välja selgitada objektiivseid ja läbipaistvaid kriteeriume, mille alusel kontrollida, kas selliste lepingute pikendamine vastab tööpoolest tegelikule vajadusele ning on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ja vajalik. Selline norm kannab endas seega reaalselt ohtu, et tähtjalisi töösuheteid võidakse kuritarvitada, ega ole seega kooskõlas raamkokkuleppe eesmärgi ja soovitava toimega. Lisaks on Euroopa Kohus korduvalt otsustanud, et tähtjaliste töölepingute või töösuhete uuendamine, millega kaetakse vajadusi, mis ei ole tegelikkuses ajutised, vaid püsivad ja kestvad, ei ole raamkokkuleppe kohaselt õigustatud, sest tähtjaliste töölepingute või -suhete selline kasutamine oleks otseselt vastuolus direktiivi eeldusega, et töösuhete tavaline vorm on määramata tähtajaga töölepingud, isegi kui tähtjalised töölepingud on tüüpiline töötamise vorm teatavate sektorite või kutse- ja tegevusalade puhul.

Seega ei võimalda direktiiv keskastme juhtidele tähtjaliste teenistussuhete kohaldamist ilma objektiivse aluse või selliste teenistussuhete järjekorras kohaldamise piiranguta. Eelnõuga plaanitud muudatus peab olema kooskõlas viidatud direktiiviga.

Lisaks tuleks muudatuse tegemisel arvestada ja täiendavalt analüüsida, kas struktuuriüksuse juhtide tähtjalised ametikohad mõjutavad ametikohale kandideerimist ja seal ametis olemise atraktiivsust ning asutuse töö kvaliteeti ja seda, milline saab olema ametiasutustele kaasnev töökoormus ja kulu osakonnajuhatajate konkursside korraldamisel.

Mõistame, et ametnike teenistussuhete lõpetamine on täna keeruline ja piiratud, **seega pakume välja kaks alternatiivset lahendust, mida võiks kaaluda probleemi lahendamiseks**. Esiteks võiks kaaluda võimalust võimaldada teenistussuhete lõpetamist poolte kokkuleppel.

Teise variandina võib kaaluda distsiplinaarmenetluse läbiviimise regulatsiooni ülevaatamist. Distsiplinaarmenetluse läbiviimine on hetkel keeruline ja bürokraatlik mõlemale osapooltele. Distsiplinaarmenetlus tuleb kõne alla juhul, kui ametnik on teenistusülesandeid süüliselt rikkunud. Samas ei ole võimalik ametniku teenistussuhet lõpetada väiksemate rikkumiste tõttu või ka siis, kui ametnik mingil põhjusel ei sobi oma ametikohale või meeskonda.

### **Eelnõu § 1 punkt 17**

Kordame väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamise raames tehtud ettepanekut sätestada maksimaalselt kahe järjestikuse viieaastase ametiaja piirang ka soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule. Sellega seoses teeme ettepaneku sõnastada eelnõu § 1 punkt 17 järgnevalt:

17) paragrahvi 23 lõikes 5 asendatakse tekstiosa „punktides 5 ja 7“ tekstiosaga „punktides 3, 5 ja 6“;

### **Eelnõu § 1 punkt 18**

Eelnõuga luuakse ATS § 23<sup>1</sup>, milles reguleeritakse ametiasutuse töötaja tähtjalist töölepingut puudutavat. Kuna ATS § 23<sup>1</sup> lõige 2 kordab sisult töölepingu seaduse (edaspidi TLS) § 10 lõiget 1, siis leiame, et see säte ei ole vajalik, kuna töölepingulisele suhtele kohaldub niikuinii TLS. Alternatiivina võib mõelda sellele, et teha viide TLS-ile, kuid mitte luua eraldi samasisulist sätet, mis juba TLSis on olemas.

### **Eelnõu § 1 punkt 19 ja 20**

Eelnõuga muudetakse ATS § 24 lõikeid 1 ja 2, mis puudutavad katseaaja regulatsiooni. Lõike 1 kohaselt kohaldatakse ametnikule TLS § 10<sup>1</sup> sätestatud katseaega puudutavat regulatsiooni, arvestades ATSi sätestatud erisusi. Kuna lõike 2 kohaselt võib ametisse nimetamise õigust omav isik ametnikuga kokku leppida katseaaja kohaldamata jätmises või lühendamises, mis oma sisult

kordab TLS § 10<sup>1</sup> lõikes 2 sätestatud, siis jääb ATS § 24 lõike 1 ja 2 sõnastusi vaadates arusaamatuks, milliseid konkreetseid lõikeid TLS §-st 10<sup>1</sup> ametnikule katseaja kohaldamisel kohaldatakse. Seda tuleks selgitada.

Kuna ATS § 24 lg 2 muudetud sõnastus on sisuliselt TLS § 10<sup>1</sup> lõike 2 kordus, siis sellise korduse vältimiseks leiame, et piisab viitest TLS-le (vt ka ettepanek eelnõu § 1 punkti 18 kohta) ning eraldi sätte ei ole vajalik. ATS § 24 lõike 1 muudatus juba katab ära ka TLS § 10<sup>1</sup> lõike 2 kohaldamise ametnikule.

#### **Eelnõu § 1 punkt 21**

Eelnõuga kavandatakse tunnistada kehtetuks ATS § 24 lõiked 3–7, sh lõige 4, millega kehtivas õiguses nähakse ette, et katseaega ei kohaldata soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule. Tulevaseks lahenduseks pakutakse eelnõus välja, et üldiselt rakendub ka ametnikele TLSi katseaja regulatsioon (eelnõu § 1 punkt 19), kuid ametisse nimetamise õigust omav isik võib ametnikuga kokku leppida katseaja kohaldamata jätmises või lühendamises (§ 1 punkt 20). Oleme seisukohal, et selline lahendus siiski voliniku puhul ei sobi, kuna katseaja kohaldamise suvaõiguse jätmine ametisse nimetamise õigust omavale isikule (kehtivas õiguses minister) ohustaks voliniku sõltumatust. Samal põhjusel ei näe kehtiv õigus ametisse nimetavale isikule ette õigust ega võimalust voliniku tegevuse üle järelevalvet teostada. Seda väljendab mh võrdse kohtlemise seaduse (edaspidi *VõrdKS*) § 20, milles on sätestatud väga piiratud ja ammendav loetelu voliniku volituste lõppemise juhtudest.

Seetõttu, juhul kui ATS § 24 lõiked 3–7 tunnistatakse kehtetuks, teeme ettepaneku täiendada eelnõu rakendussätetega *VõrdKS* § 15 lõiget 2 teise lausega järgnevas sõnastuses:

**„Volinikule ei kohaldata katseaega.“**

#### **Eelnõu § 1 punkt 31**

ATS § 39 lõike 6 muudatusega ühtlustatakse ületunnitöö hüvitamise regulatsioon TLS § 44 lõigetes 6 ja 7 sisalduva ületunnitöö hüvitamise põhimõtetega. Kuna tehtav muudatus kordab TLS § 44 lõigetes 6 ja 7 sisalduvat regulatsiooni, siis leiame, et korduse vältimiseks, tuleks ATSiS mitte luua eraldi sätet ületunnitöö hüvitamise kohta, vaid viidata TLSi vastavate sätete kohaldumisele.

Seoses ületunnitöö hüvitamisega juhime ka tähelepanu hiljuti avaldatud töölepingu seaduse käsiraamatule (kättesaadav: <https://mkm.ee/sites/default/files/documents/2024-03/T%C3%B6%C3%B6lepingu%20seaduse%20k%C3%A4siraamat%202024.pdf>), kus on täpsemalt selgitatud seda, kuidas toimub ületunnitöö hüvitamine tasulise vaba aja andmisega. Seal on selgitatud järgmist: *Ületunnitöö erakorralisest iseloomust lähtudes peab ületunnitöö tegemine töötajale kaasa tooma täiendava hüvitise tavapärasest erineva tööajaga töötamise eest. Ületunnitöö tegemisele peab seega järgnema piisav hüvitis, mis on suurem kokkulepitud tööaja piires tehtava töö eest saadavast tasust, st ületunnitöö ei saa olla sama „kallis“ kui tavaline töötund. Seetõttu ei saa ületunnitöö hüvitamisel vaba ajaga nimetatud vaba aeg langeda töötaja tavapärasele puhkeajale. Ületunnitöö hüvitamiseks mõeldud vaba aeg antakse kokkulepitud tööajast ning tasustatakse seetõttu nagu tavaline tööaeg. Seega kui töötaja töötas reedel lisaks tavapärasele tööajale (8 tundi) täiendavalt 4 tundi ja võttis kokkuleppel tööandjaga vaba aja välja esmaspäeval, siis tuleb töötajale maksta ühekordset töötasu reedel töötatud 8+4 tunni eest ja ka esmaspäevase päeva eest (s.o 8 tunni eest), millest 4 tundi töötaja tegelikult töö ei olnud. Vastav regulatsioon tagab töötajale ületunnitöö tegemise eest piisava kompensatsiooni ning kaitseb töötajat võimaliku töötasu languse eest.*

#### **Eelnõu § 1 punkt 37**

Eelnõuga täiendatakse ATS §-i 57 lõikega 7, milles sätestatakse, et §-s 57 sätestatud kohaldatakse puuduva ametniku ülesandeid täitva töötaja suhtes. Nimetatud sätte sõnastus tekitab küsimuse, kas töötajale plaanitakse kohaldada §-s 57 sätestatud juba siis, kui ta täidab puuduva ametniku ülesandeid või plaanitakse neid sätteid kohaldada ka siis, kui ta veel ei ole asendama asunud. Kuna eelnõus sisalduva ATS § 57 lõikes 7 kasutatakse sõnastust „ülesandeid täitev töötaja“, siis võib

seda tõlgendada nii, et § 57 sätestatu kohaldub töötajale üksnes siis, kui ta juba täidab neid ülesandeid. Palume selles küsimuses seletuskirja täpsustada.

Eeltooduga seondult on probleemseks ATS § 57 lõike 3 kohaldamine ka töötajale, mille kohaselt võib puuduva ametniku ülesannete täitmisest edaspidi keelduda vaid see töötaja, kes on rase või kasvatab alla kolmeaastast või puudega alaealist last. Kuna muid erandeid asendamisest keeldumiseks ATSi ei ole, siis järelikult luuakse eelnõuga olukord, kus töötaja on sunnitud ametnikku asendama. Seejuures võib selline asendamine kesta kuni 60 kalendripäeva, kuna vastavalt ATS § 57 lõikele 2 peab üle 60 kalendripäeva kestva asendamise jaoks olema ametniku nõusolek. Tähelepanuväärne on, et vastavalt ATS § 57 lõike 1 punktile 1 võib anda puuduva ametniku ülesanded osaliselt ühele ametnikule ka selliselt, et teda ei vabastata oma ülesannete täitmisest.

Selline lahendus on vastuolus üldiste lepinguõiguse ja tööõiguse põhimõtetega. Töölepingut ei saa ühepoolset muuta (TLS § 12) ning panna töötajale kohustuseks asendada puuduvat ametnikku. TLS § 5 lõike 1 punkti 3 kohaselt on tööülesannete kirjeldus üks töötingimus, mis lepatakse kokku töölepingus. Töötajale peab jääma võimalus keelduda puuduva ametniku asendamisest ka muudel juhtudel, mitte üksnes siis, kui ta on rase või kasvatab alla kolmeaastast või puudega last. Tegemist on olulise sekkumisega lepinguvabaduse põhimõttesse ja sellise sekkumise õigustatuse kohta puudub seletuskirjas analüüs.

### **Eelnõu § 1 punkt 39**

Eelnõu kohaselt täiendatakse ATS §-i 61, milles on reguleeritud palgakomponendid ja palga vähendamise alused, lõikega 8, mille tulemusena kohaldatakse edaspidi ATS §-s 61 sätestatud ka ametiasutuse töötajale töötasu maksmisel. See ühtlasi tähendab, et edaspidi kohaldatakse ametiasutuse töötajale ka ATS § 61 lõiget 3, milles on sätestatud ametniku põhipalga ühepoolne vähendamine üldise majanduslanguse korral.

Juhime tähelepanu, et antud muudatus oleks vastuolus üldise tööõiguse põhimõttega, mille kohaselt ei ole võimalik töölepingut ühepoolset muuta. TLSis on küll erandlik säte (TLS § 37), mille kohaselt võib tööandja ühepoolset töötaja töötasu vähendada, kuid seda üksnes kuni kolmeks kuuks 12-kuulise ajavahemiku jooksul, ning ainult sellisel juhul, kui tööandja ei saa ettenägematutest, temast mitteolenevatest majanduslikest asjaoludest tulenevalt anda töötajale kokkulepitud ulatuses tööd ning kui kokkulepitud töötasu maksmine oleks tööandjale ebamõistlikult koormav. Seega on TLS § 37 seotud sellega, et tööandjal ei ole töötajale võimalik kokkulepitud ulatuses tööd anda, kuid ATS § 61 lõikes 3 reguleeritakse teistsugust olukorda – selles sättes ei ole palga vähendamise aluseks see, et tööandja ei saa ametnikule kokkulepitud tööd anda, vaid palga vähendamise soov on tingitud üldisest majanduslangusest riigis.

Lisaks seisneb nende kahe sätte suur erinevus ka selles, et kui TLS § 37 kohaselt võib töötasu vähendada kuni kolmeks kuuks 12-kuulise ajavahemiku jooksul, siis ATS § 61 lõike 4 kohaselt tuleb ametiasutusel leida võimalus põhipalga taastamiseks siis, kui palga vähendamise alus (ehk üldine majanduslangus) on ära langenud ja ametiasutuse palgafondi suurendatakse. Täiendavalt märgime, et sellise muudatuse korral võib avaliku teenistuse töötajate puhul tekkida kaks alust, millal on võimalik nende palka vähendada – TLS § 37 ja ATS § 61.

Seega oleme seisukohal, et selline muudatus halvendaks oluliselt ametiasutuste töötajate õiguskindlust ja on vastuolus üldise tööõiguse ja lepinguõiguse põhimõttega, et töölepingut ei saa muuta ühepoolset, sh töötasu suurust vähendada ühepoolset (v.a. TLS §-s 37 sätestatud erand). Juhtisime sellele vastuolule tähelepanu ka oma kooskõlastuskirjas ATSi muutmiseks koostatud väljatöötamiskavatsuse kohta, kuid seda teemat ei ole eelnõu seletuskirjas analüüsitud.

### **Eelnõu § 1 punkt 41**

Eelnõuga soovitakse ATSi täiendada §-ga 64<sup>1</sup>, milles reguleeritakse palga tagastamise nõude aegumist. Seletuskirjas on viidatud, et samasisuline säte on TLS §-s 39. Sellest tulenevalt leiame, et vältimaks korduvate sätete loomist, tuleks ATSiS teha viide vastavale TLSi paragrahville.

### **Eelnõu § 1 punkt 45**

Eelnõuga soovitakse täiendada ATSi §-ga § 91<sup>1</sup>, millega võimaldatakse edaspidi katseajal ametniku enda algatusel teenistusest vabastamine. Pooldame sellise muudatuse sisseviimist, kuid juhime tähelepanu § 91<sup>1</sup> lõike 1 sõnastuses sisalduvale ebavajalikule osale. Eelnõu säte on sellises sõnastuses: *Ametnik vabastatakse teenistusest katseajal tema enda algatusel, kui ametnik leiab, et tema töökogemus, teadmised ja oskused ei vasta piisavalt teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele.*

Juhime tähelepanu, et selleks, et teenistussuhe katseajal ametniku algatusel lõpetada, ei saa olla kohustuslikuks elemendiks see, et ametnik peab hindama, kas tema kogemus, teadmised ja oskused vastavad sellele tööle, vaid tal peab olema õigus katseajal teenistussuhe ükskõik, mis põhjusel lõpetada ilma seda põhjust tõendamata. Katseaja eesmärk (milleks on hinnata, kas isiku kogemus, teadmised ja oskused vastavad nõutavale tasemele) on mõeldud selleks, kui tööandja (ametiasutus) soovib katseajal isikuga töösuhte lõpetada. Ehk juhul, kui ametiasutus soovib teenistussuhte ametnikuga lõpetada, siis on tema kohustus tõendada, et isiku teadmised, kogemus ja oskused ei vasta nõutavale tasemele.

Sellise loogika järgi on üles ehitatud ka TLS-i katseajal töölepingu ülesütlemise regulatsioon. TLSi alusel ei pea töötaja katseajal töölepingu ülesütlemiseks midagi tõendama, piisab ütlemisavalduse esitamisest. Seejuures on TLSis tööandja jaoks (TLS § 86 lg 4) ette nähtud keeld öelda tööleping üles põhjusel, mis on vastuolus katseaja eesmärgiga. See tähendab, et tööandja peab tõendama, et töötaja tervis, teadmised, oskused, võimed ja isikuomadused ei vasta tasemele, mida nõutakse töö tegemiseks (TLS § 10<sup>1</sup> lg 1). Leiame, et ka ATSiS tuleb lähtuda samasugusest katseajal teenistussuhte lõpetamise loogikast ning palume § 91<sup>1</sup> lõiget 1 vastavalt muuta.

Täiendavalt märgime, et eelnõuga loodava ATS § 91<sup>1</sup> lõike 2 esimene ja teine lause on vastuolus. Lõike 2 esimese lause kohaselt kohaldatakse ametniku algatusel katseajal teenistusest vabastamisele muuhulgas ATS § 87 lõiget 3, millest omakorda tuleneb, et kui ametnikul on katseaeg, tuleb teenistusest lahkumise taotlus esitada vähemalt kümme kalendripäeva enne soovitud vabastamise päeva. Seejuures eelnõuga loodava ATS § 91<sup>1</sup> lõike 2 teise lause kohaselt tuleb taotlus teenistusest vabastamiseks esitada hiljemalt katseaja viimasel päeval ja vähemalt 15 kalendripäeva enne soovitud vabastamise päeva. Seega on arusaamatu, millist etteteatamise tähtaega kohaldatakse – kas 10 või 15 kalendripäeva.

### **Eelnõu § 1 punkt 46**

Selle punkti kohaselt täiendatakse ATS § 98 pealkirja selliselt, et pealkirja lisatakse sõna „töötaja“. Seega on edaspidi ATS § 98 pealkirjaks „Ametniku ja töötaja tähtajaline üleviimine“. Lisaks täiendatakse eelnõud ATS § 98 lõikega 7<sup>1</sup> ja muudetakse sama paragrahvi lõike 8 ja 9 sõnastust – kõigis neis kolmes lõikes on edaspidi sees ka sõna „töötaja“. Kuna ATS § 98 lõike 1–7 sõnastusi eelnõuga ei muudeta (ehk sinna ei lisata viidet töötajale), siis tõusetub seoses paragrahvi pealkirja muutmisega küsimus, et kas lõikeid 1–7 kohaldatakse samuti edaspidi ka töötajale või kohaldatakse töötajale üksnes loodavaid uusi sätteid (s.o ATS § 98 lõiked 7<sup>1</sup>, 8 ja 9). Kui töötajale ATS § 98 lõikeid 1–7 ei kohaldata, siis see ühtlasi tähendab ka, et töötajale ei kohaldata nt lõikes 2 sätestatud nõuet, et tema põhipalk ei või olla üleviimisel väiksem, kui senine põhipalk, või lõikes 3 sätestatud nõuet, et teda võib üle viia üksnes tema kirjalikul nõusolekul jne. Töötaja üleviimise tingimused ei tohi olla kehvemad, kui on ametniku üleviimisel.

### **Eelnõu § 1 punkt 48**

Selle punktiga muudetakse ATS § 98 lõike 8 ja 9 sõnastust, kuhu lisatakse sõna „töötaja“. Teeme tehnilise märkuse – kuna töötaja puhul ei ole tegemist teenistussuhtega, nagu on ametnike puhul, siis tuleks mõlemasse lõikesse lisada ka viide töölepingule, mis kohaldub töötajale. Eelnõu praeguse sõnastuse kohaselt on välja loetav, et nii ametniku kui töötaja puhul on tegu teenistussuhtega.

### **Eelnõu § 1 punkt 49**

Muudatusega soovitakse kehtestada olukord, kus ametniku koondamisest etteteatamisel ei arvestata ametniku teenistusstaazi avalikus sektoris, vaid sarnaselt TLSile teenistussuhte kestust selles ametiasutuses (ATS § 101 lg 1). Antud muudatus mõjutab tugevalt nende ametnike õiguspärast ootust, kes on töötanud muudatuse tegemise hetkeks avalikus teenistuses pikka aega. Näiteks, kui ametnik on olnud avalikus teenistuses üle 10 aasta, kohalduks temale praegu ATS § 101 lg 1 punktist 4 tulenevalt 90-kalendripäevane koondamisest etteteatamise tähtaeg. Plaanitava muudatuse kohaselt juhul, kui see sama ametnik on olnud oma viimases ametikohas tööl alla ühe aasta, kohalduks talle 90 kalendripäeva asemel edaspidi 15-kalendripäevane etteteatamistähtaeg, kuna arvesse läheb teenistussuhte kestus konkreetse tööandja juures. Seega on tegemist olulise muudatusega, mistõttu leiame, et eelnõusse tuleks lisada ka rakendussäte nende ametnike osas, kes on olnud pikka aega avalikus teenistuses. Hetkel eelnõus selline säte puudub. Rakendussäte oleks asjakohane ka nende juhtumite käsitlemiseks, kui ametnik on ühest ametiasutusest teise liikunud, s.t. tema tööandja on vahetunud seetõttu, et tema ametikoht viidi teise ametiasutusse üle.

Eeltoodud muudatusega on seotud ka töötuskindlustuse seaduse (edaspidi *TKindLS*) muudatused (muudetakse TKindLS § 6 lg 4 punkti 1 ja 2, §-s 14<sup>1</sup>, § 14<sup>2</sup> lõike 1 sissejuhatavat lauseosa ja § 14<sup>3</sup> lg 3 punkti 4, kus asendatakse sõna „teenistusstaaz“ tekstiosaga „teenistussuhe selles ametiasutuses“). Tuginedes samale näitele, saaks selline üle kümne aastase teenistusstaaziga ametnik, kes on praeguse tööandja juures ametis olnud alla aasta, kehtiva TKindLS § 14<sup>2</sup> lg 1 punkti 2 kohaselt kindlustushüvitist kahe kuu keskmise palga suurusel summas, kuid eelnõu kohaselt ta ei saaks seda hüvitist üldse. Seega on tegemist olulise muudatusega just selliste ametnike jaoks, kes on töötanud avalikus sektoris pikka aega ja kellel on tekkinud õiguspärane ootus nii koondamisest etteteatamise tähtaegade regulatsiooni kui ka koondamisel saadava kindlustushüvitise osas. Leiame, et ka koondamise kindlustushüvitise kohta tuleks luua rakendussäte. Hetkel eelnõus selline säte puudub.

Seejuures juhime tähelepanu, et seletuskirja mõjudes on väidetud järgmist: *Samas tuleb arvestada, et koondatud ametnikul on õigus koondamishüvitisele töötuskindlustuse seaduse alusel, mida olenevalt staazi 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.* Eeltoodu kehtib eelnõu kohaselt siiski üksnes nende ametnike suhtes, kelle teenistussuhe selles ametiasutuses on kestnud vähemalt viis aastat, kuna koondamishüvitist makstakse ühe kuu keskmise palga ulatuses neile, kelle teenistussuhe selles konkreetsetes ametiasutuses on kestnud viis kuni kümme aastat, ja kahe kuu keskmise palga ulatuses neile, kelle teenistussuhe selles asutuses on kestnud üle kümne aasta. Seega on antud muudatusest enim mõjutatud just need ametnikud, kes on küll avalikus teenistuses olnud pikka aega (nt üle kümne aasta), kuid töötanud selles konkreetsetes ametiasutuses alla viie aasta, kuna rakendussätet neile koondamisel kindlustushüvitise maksmise kohta eelnõus ei ole.

### **Eelnõu § 1 punkt 50**

Muudatuse kohaselt soovitakse täiendada ATS § 102 lõikega 5, mille kohaselt võimaldatakse ametnikule teenistusest lahkumisel maksta lahkumishüvitist kuni ametniku kolme kuu põhipalga ulatuses, v.a ametist vabastamisel ATS § 91, § 94 või § 95 alusel. Märgime ära, et muudatusettepanek jääb segaseks selles osas, kui suur probleem lahkumishüvitiste mittemaksmise võimalus hetkel on, arvestades, et on erinevaid võimalusi ametnikele muutuvpalka ja lisatasusid maksta ning seda praktikas tehakse ka ametist lahkuvate ametnike puhul. Leiame, et antud muudatus eeldab põhjalikumat analüüsi ka selles valguses, et kas lahkumishüvitiste maksmise võimalus on põhjendatud riigi rahaliste ressursside efektiivse kasutamise seisukohast.

### **Eelnõu § 1 punkt 51 – ATS § 134<sup>5</sup>**

Eelnõuga luuakse rakendussäte (ATS § 134<sup>5</sup>), milles reguleeritakse ametiasutuse töötajaga sõlmitud töölepingule kohaldatavat seadust. Selle paragrahvi lõike 2 kohaselt kohaldatakse töölepinguga seotud nõuetele, mis on tekkinud enne 2025. aasta 1. juulit, seni kehtinud seadust kuni 2026. aasta 31. juunini. Leiame, et selline sõnastus on ebaselge, kuna ei selgu, mis on see „seni kehtinud seadus“, mida tuleb kohaldada. Palume selguse huvides välja kirjutada, millist seadust on mõeldud.

### **Eelnõu § 1 punkt 51 – ATS § 134<sup>6</sup> ja § 134<sup>7</sup>**

Eelnõus sätestatakse järgmist:

**ATS § 134<sup>6</sup>. Määramata ajaks teenistusse võetud käesoleva seaduse § 23 lõike 2 punktis 3<sup>1</sup> nimetatud struktuuriüksuse juhi teenistustähtaja arvestamine**

2025. aasta 1. juulil teenistuses olev käesoleva seaduse § 23 lõike 2 punktis 3<sup>1</sup> nimetatud struktuuriüksuse juht loetakse ametisse nimetatuks:

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

**ATS § 134<sup>7</sup>. Tähtajatu töölepingu muutmine tähtajaliseks töölepinguks**

Käesoleva seaduse § 23 lõike 2 punktis 3<sup>1</sup> nimetatud struktuuriüksuse juhi, kes töötab tähtajatu töölepingu alusel, tööleping tuleb viia käesoleva seaduse § 23<sup>1</sup> nõuetega kooskõlla hiljemalt 2025. aasta 31. detsembriks.

Seletuskirjast ei selgu, millega on põhjendatud pikema teenistusstaaziga juhile lühema teenistussuhte kestuse rakendamine uue seaduse jõustumisel (ATS § 134<sup>6</sup>). Seejuures on ka eelnõu seletuskirjas välja toodud, et (vastavalt OECD aruandele) mida kauem on töötaja töösuhe kestnud, seda suurem on töötaja töökohakindlus. Sellest tulenevalt oleks arusaadav lahendus vastupidine – mida pikema teenistusstaaziga juht, seda pikem peaks olema ka tähtaeg, millal tema teenistussuhte loetakse lõppenuks. Arvestades asjaolu, et struktuuriüksuse juhi ametikoha kestus muudetakse viieaastaseks, siis peaks ka eelnõu jõustumise ajal ametisolevate juhtide teenistussuhete kestusele rakendama viieaastast tähtaega, et tagada ametisolevate ning uue seaduse redaktsiooni kehtivuse ajal ametisse nimetatavate juhtide võrdne kohtlemine.

Antud sätetest tulenevat ebavõrdset kohtlemist ilmestab järgmine näide:

Eelnõu § 6 kohaselt on see plaanitud jõustumata 01.07.2025. a.

- 1) Juhi, kes nimetatakse ametisse 30.06.2025. a, teenistussuhte kestus saab ATS § 134<sup>6</sup> punkti 1 kohaselt olema kuni 31.12.2029. a ehk 4,5 aastat;
- 2) Juhi, kes on nimetatud ametisse üle 10. a tagasi, teenistussuhte kestus saab ATS § 134<sup>6</sup> punkti 2 kohaselt olema kuni 31.12.2028. a ehk 3,5 aastat;
- 3) Juhi, kes nimetatakse ametisse alates 01.07.2025. a, teenistussuhte kestus saab eelnõu kohaselt olema 5 aastat.

Antud lahendus tekitab olukorra, kus pikema teenistusstaazi ja kogemusega juhti koheldakse halvemini võrreldes uue ja ilma kogemusteta juhiga, kes nimetatakse ametisse pärast seadusemuudatuste jõustumist. Eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et antud muudatuse põhjuseks on see, et kui kõikide juhtide (u 770) teenistussuhted lõppeksid 31.12.2029. a, tooks nii paljude konkursside korraldamine ja värbamine kaasa väga suure töökoormuse ja asutustel on keeruline teha valikuid. Eeltoodud selgitus aga ei põhjenda, miks just üle 10. a ametis olnud juhte tuleb kohelda halvemini võrreldes juhtidega, kes on olnud ametis alla 10. a (sh nt asunud ametisse 30.06.2025. a), ning juhtidega, kes nimetatakse ametisse pärast seadusemuudatuste jõustumist. Täiendavalt juhime tähelepanu, et eelnõu § 6 kohaselt on see plaanitud jõustumata 01.07.2025. a, kuid seletuskirja lk-l 27 räägitakse eelnõu jõustumisest 01.01.2025. a.

Eeltoodu seondub ka **ATS §-ga 134<sup>7</sup>**, mille kohaselt tuleb tähtajatu töölepingu alusel töötava struktuuriüksuse juhi tööleping viia kooskõlla eelnõu § 23<sup>1</sup> nõuetega ehk muuta leping tähtajaliseks kestusega viis aastat hiljemalt 31.12.2025. a. Seega arvestades, et eelnõu jõustub 01.07.2025. a, on töölepinguliste juhtide töösuhte kestuseks peale eelnõu jõustumist kuni 5,5 aastat. Seejuures ei ole töölepingu alusel töötava juhi puhul oluline, kui pikalt on tema töösuhe enne seadusemuudatust kestnud. Seega koheldakse pikalt ametis olnud ametnikest struktuuriüksuse juhte ebavõrdselt ka võrreldes töölepingu alusel töötavate struktuuriüksuse juhtidega.

Leiame, et ainuüksi asjaolu, et 770 juhi teenistussuhte lõppemine samaaegselt suurendaks oluliselt ametiasutuste koormust vabanevatele ametikohtadele konkursside korraldamiseks, ei saa olla põhjuseks, mis õigustaks pikemalt ametis olnud ametnike ebavõrdset kohtlemist.

## **Eelnõu § 4 – Töötuskindlustuse seaduse muutmine**

Töötuskindlustuse seaduse muutmise osas teeme alltoodud kommentaarid:

### **1. Palume sõnastada eelnõu §-s 4 toodud TKindlS muudatus järgmiselt:**

Töötuskindlustuse seaduse tehakse järgmised muudatused:

#### **1) paragrahvi 6 lõike 4 punktid 1 ja 2 sõnastatakse järgmiselt:**

„1) kui viimane töösuhe selle tööandjaga või ametniku viimane teenistussuhe selles ametiasutuses kestis viis kuni kümme aastat – 30 kalendripäeva möödumisel arvates töö- või teenistussuhte lõppemisest;

2) kui viimane töösuhe selle tööandjaga või ametniku viimane teenistussuhe selles ametiasutuses kestis üle kümne aasta – 60 kalendripäeva möödumisel arvates töö- või teenistussuhte lõppemisest.“;

#### **2) paragrahv 14<sup>1</sup> sõnastatakse järgmiselt:**

„Õigus saada kindlustushüvitist koondamise korral on töötajal, kelle viimane töösuhe selle tööandjaga on kestnud vähemalt viis aastat ja kelle tööleping on üles öeldud koondamise tõttu või kes on töölepingu üles öelnud töölepingu seaduse § 37 lõike 5 alusel, või ametnikul, kelle viimane teenistussuhe selles ametiasutuses on vähemalt viis aastat ja kelle teenistussuhe on lõpetatud avaliku teenistuse seaduse § 90 alusel.“;

#### **3) paragrahvi 14<sup>2</sup> lõike 1 sissejuhatav lauseosa sõnastatakse järgmiselt:**

„Kindlustushüvitist makstakse koondamise korral töötajale, kelle viimane töösuhe selle tööandja juures, või ametnikule, kelle viimane teenistussuhe selles ametiasutuses on kestnud:“;

Selgitus: Lisasime õigusselguse huvides sõna „viimane“, et oleks selge, et silmas peetakse isiku viimast töö- või teenistussuhet. Praktikas on esinenud vaidlusi, kus töötaja on sama tööandja juures töötanud erinevatel perioodidel, näiteks 2010–2012 ja 2022–2023 ning sellisel juhul on soovitud selliste mittejärjestikuste perioodide liitmist.

### **2. Palume lisada eelnõu §-i 4 järgmised muudatused:**

#### **1) paragrahvi 6 lõike 2 punkt 1 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:**

„1) töölepingu ülesütlemisel töötaja algatusel või teenistussuhte lõpetamisel ametniku algatusel, välja arvatud töösuhte lõpetamisel töölepingu seaduse § 37 lõikes 5, § 86 lõikes 1, § 91 lõikes 2 ja § 107 lõikes 2 või teenistussuhte lõpetamisel avaliku teenistuse seaduse § 91<sup>1</sup> lõikes 1 ning § 105 lõigetes 1 ja 2 nimetatud alustel;“

Seletuskirja palume lisada järgmine selgitus: „Muudatuse eesmärk on tagada õigusselgus. Sättes tuuakse sõnaselgelt välja, et töö- või teenistussuhte katseajal lõpetamisel on kindlustatul õigus töötuskindlustushüvitisele sõltumata sellest, kas töö- või teenistussuhte lõpetamine katseajal toimus töötaja või ametniku algatusel.“

2) paragrahvi 14<sup>3</sup> lõike 3 punktis 3 asendatakse sõnad „alguse kuupäev“ sõnadega „algus- ja lõpukuupäev“;

#### **3) paragrahvi 14<sup>3</sup> lõike 3 punkt 4 tunnistatakse kehtetuks;**

Selgitus: muudatused on seotud § 14<sup>1</sup> ja 14<sup>2</sup> muutmisega. Ametniku üldist teenistusstaazi pikkust muudatuse järgselt enam arvesse ei võeta.



4) paragrahvi 42 lõike 1 punkt 5 ja lõige 2<sup>1</sup> tunnistatakse kehtetuks;

Seletuskirja palume lisada järgmine selgitus: „Kehtiva § 42 lõike 1 punkti 5 kohaselt on tööandja kohustatud kindlustatu nõudmisel väljastama või edastama talle elektrooniliselt töö- või teenistussuhte või abikaasa- ja registreeritud elukaaslase tasu maksmise lõpetamisel tõendi viimasel kolmel töötatud kalendrikuul makstud tasude liikide, suuruste ja tasudelt kinni peetud töötuskindlustusmakse kohta kalendrikuude kaupa, tema viimase töö- või teenistussuhte lõppemise aluse ja aja, abikaasa- ja registreeritud elukaaslase tasu maksmise lõppemise aja, tema töösuhte pikkuse selle tööandja juures, ametniku teenistusstaazi pikkuse ning emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel oldud aja kohta. Praktikas ei ole olnud vajadust tõendi väljastamiseks, kuna vajalikud andmed saadakse andmekogudest. Eeltooduga seoses tunnistatakse kehtetuks ka lõige 2<sup>1</sup>, mille kohaselt kehtestab lõike 1 punktis 5 sätestatud tõendi vormi valdkonna eest vastutav minister määrusega.“

Seoses volitusnormi kehtetuks tunnistamisega tuleb lisada ka seletuskirja osasse „Rakendusaktid“ viide kehtetuks muutuva sotsiaalministri 30. juuni 2009. a määrusele 59 „Vormi „Tööandja tõend kindlustatule“ kehtestamine“ ([RT I, 01.11.2010, 6](#)).

5) seaduse § 52<sup>2</sup> täiendatakse lõikega 3 järgmises sõnastuses:

„(3) Isikutele, kelle teenistussuhe lõppes enne 2025. aasta 1. juulit, kohaldatakse käesoleva seaduse kuni 2025. aasta 1. juulini kehtinud redaktsiooni § 6 lõikes 4 ning §-des 14<sup>1</sup> ja 14<sup>2</sup> sätestatud.“

Seletuskirja palume lisada järgmine selgitus: „Eelnõu § 4 punktiga 4 kehtestatakse üleminekusäte koondamise korral makstava kindlustushüvitise määramise osas. Edaspidi ei võeta koondamishüvitise määramisel ametnike puhul arvesse kogu ametniku teenistusstaazi avalikus teenistuses. Koondamishüvitis hakkab sõltuma ametniku viimasest teenistussuhte kestust selles ametiasutuses, kust ta koondati. Ametnikele, kelle teenistussuhe lõpeb enne 2025. aasta 1. juulit, kohaldatakse kuni 2025. aasta 1. juulini kehtinud koondamishüvitise sätteid.“

### **Seletuskirja punkt 5 – Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Palume lisada seletuskirja punkti 5 analüüs, millest nähtuks eelnõu vastavus Nõukogu direktiivile 1999/70/EÜ, millega rakendatakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta, kuna see on seotud struktuuriüksuste juhtide teenistussuhete tähtajaliseks muutmisega. Hetkel ei nähtu seletuskirjast, et seda oleks analüüsitud.

### **Täiendav ettepanek**

Juhime tähelepanu ka sellele, et kui struktuuriüksuse juhtide teenistustähtaeg muutub tähtajaliseks, tuleb ka neile rakendada ATS § 23 lg 4 sätestatud põhimõtet, et tähtaja kulgemine peatub ajaks, kui ametnik viibib emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel. Hetkel selline muudatus eelnõus puudub.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Tiit Riisalo

majandus- ja infotehnoloogiaminister

Kaia Läänemets-Ester  
53883245 [Kaia.Laanemets-Ester@mkkm.ee](mailto:Kaia.Laanemets-Ester@mkkm.ee)