



Mart Võrklaev
Rahandusminister

Teie 06.03.2024 nr 1.1-10.1/1140-1
Meie 27.03.2024 nr 1-12/18

Avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu

Austatud minister

Täname eelnõu eest. Esitame mõned märkused ja ettepanekud eelnõu kohta.

Palume täiendada eelnõu uue punktiga 2¹ millega ATS §-st 10 jätta välja lõige 3.

ATS § 10 lõike 3 kohaselt: „*Vabariigi valitsus võib kehtestada riigi ametiasutuse, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud ametiasutuse töötajate töölepingu tingimused määrusega.*“

Töölepingu sõlmimisele kohaldatakse võlaõigusseaduse üldosa sätteid ja seega tööleping sõlmitakse alati läbirääkimiste tulemusena. Kõikide töölepingute tingimused peavad olema enne lepingu sõlmimist läbiräägitavad, seetõttu ei ole õige, kui Vabariigi Valitsus kehtestab töötingimused ühepoolse otsusega.

Eelnõu punktiga 18 täiendatakse ATS §-ga 23¹ mille kohaselt struktuuriüksuse juhiga sõlmitakse tähtajaline tööleping.

Arvestades eelnõu eesmärki, tuleks töölepingute tähtajaliseks muutmisel arvestada töölepingu seaduse põhimõtteid, mille kohaselt tööleping on tähtajaline ainult siis kui töö on tähtajalise iseloomuga. Eelnõu seletuskirja kohaselt võimaldab laialdasem tähtaegse teenistussuhte kasutuselevõtt avada uusi arengu- ja karjäärivõimalusi ning aitab kaasa rotatsioonisüsteemi toimimisele. Arengu ja karjäärivõimalused ei peaks aga sõltuma sellest kas teenistussuhe on tähtajaline või tähtajatu.

Eelnõu § 23¹ lõike 2 kohaselt *"Kui ametiasutus ja töötaja on käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tähtajalise töölepingu sõlminud järjest rohkem kui kaks korda või kui tema tähtajalist lepingut on pikendatud rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, loetakse töösuhe algusest peale tähtajatuks."*

Kehtiva ATS § 23 lõige 3 käsitleb analoogset olukorda ametnike korral: *Kui käesoleva paragrahvi lõike 2 punkti 2 alusel määratud ajaks ametikohale nimetatud ametnik nimetatakse samale ametikohale määratud ajaks järjest rohkem kui kaks korda või kui tema teenistustähtaega pikendatakse rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, loetakse ametnik ametikohale nimetatuks määramata ajaks. Isiku nimetamist samale ametikohale loetakse järjestikuseks, kui ametikohalt vabastamise ja ametikohale nimetamise vaheline aeg ei ületa 60 kalendripäeva.*

Kuna eelnõu eesmärgiks on ametnikke ja töötajaid võrdselt kohelda, siis tuleks kasutada kehtiva ATS § 23 lõikega 3 sarnast sõnastust.

Palume ATS 23¹ lg 2 sõnastada: „Kui töötaja on töötanud samal töökohal tähtajaliselt järjest rohkem kui kaks korda või kui tema töölepingut pikendatakse rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, loetakse tööleping sõlmituks tähtajatult. Töötamist samal töökohal loetakse järejestikuks, kui ühe töölepingu lõppemise ja järgmise töölepingu sõlmimise vaheline aeg ei ületa 60 kalendripäeva.”

Eelnõu punktiga 23 tunnistatakse kehtetuks ATS § 26 lõike 1 punkt 8.

Muudatuse eesmärgiks on loobuda ametikohale nimetamise haldusaktis teenistusstaazi märkimisest ja see on seotud ATS §-s 101 tehtava muudatusega. Palume eelnõu punkt 23 eelnõust välja jätta, sest see on vastuolus ametnike õiguspärase ootuse põhimõttega.

Eelnõu punktiga 24 muudetakse ATS § 30 lõiget 1.

Muudatuse tulemusel võib arengu- ja hindamisvestlusi teha regulaarselt, mitte 1 kord aastas nagu näeb ette kehtiv seadus. Jääb arusaamatuks, mida peetakse silmas regulaarsete vestluste all? Kas vestluste läbiviimine kord 5 või 10 aasta jooksul on regulaarne? Seaduse selguse huvides võiks mingisugune indikatsioon seadusesse ikkagi sisse jääda.

Eelnõu punktiga 28 täiendatakse ATS § 33 lõikega 10¹.

Muudatusega täiendatakse tähtaegse üleviimise ennetähtaegse lõpetamise regulatsiooni. Eelnõu sõnastus on segane. Kuna ATS § 33 täiendatakse ka lõikega 14, mille kohaselt kogu ATS § 33 sätestatud kohaldatakse ka ametiasutuse töötajatele, siis pole vajadust lõikes 10¹ eraldi nimetada ametiasutuse töötajat. Jääb arusaamatuks, keda mõeldakse lõikes 10¹ nimetatud isikute loetelus ametnikuna, kas seda keda üle viidi või mõeldakse vastuvõtva asutuse ametnikku.

Palume ATS § 33 lõike 10¹ sõnastada: *“Tähtajalise üleviimise võib vastuvõtva ametiasutuse või üleviidud ametniku algatusel enne tähtaega lõpetada asjaolu tõttu, mida ei saanud enne tähtajalist üleviimist ette näha ja mis ei võimalda vastuvõttavas ametiasutuses teenistussuhet jätkata.”*

Eelnõu punktiga 33 täiendatakse ATS § 43 lõiget 2. Eelnõuga pikeneb ametiasutuse töötaja põhipuhkus 35-le kalendripäevale.

ATS § 43 lg 2 täiendamise kohta mainitakse eelnõu seletuskirjas muuhulgas: *„Ametnikele on pikem põhipuhkus ette nähtud eelkõige kompenseerimaks ametnike tegevuspiiranguid, streigikeeldu ja ametnikele pandud erilisi kohustusi.”*

Jääb täiesti arusaamatuks eelnõu seletuskirjas olev selgitus pikema põhipuhkuse kehtestamise kohta. Põhiseaduse §-s 29 lg 5 nimetatud ühinemisvabadus hõlmab ka õigust kasutada kollektiivseid survemeetmeid enda sotsiaalsete ja majanduslike huvide saavutamiseks, sh on töötajatel õigus ka streikida. Ka Eestile kohustuslikust rahvusvahelisest õigusest tuleneb õigus kasutada kollektiivseid survemeetmeid, näiteks Euroopa Sotsiaalharta artiklid 5-6, ILO konventsioonid nr 87 ja 98.

Seega ei ole võimalik rahvusvahelisest õigusest ja Eesti põhiseadusest tuleneva põhiõiguse äravõtmist põhjendada pikema puhkuse andmisega. Palume eelnõu seletuskirja muuta.

Eelnõu punktiga 36 täiendatakse ATS § 57 lõikega 1¹

Täienduse kohaselt võib puuduvat ametnikku asendada ka töötaja. Jääb arusaamatuks, kas ametnikku asendavale töötajale kehtivad asendamise ajal ka ametniku sotsiaalsed garantiid hukkamise, surma ja töövõime vähenemise korral.

Palume ATS § 57 lõiget 1¹ täiendada lausega: *“Ametniku asendamise ajal kohaldatakse töötajale käesoleva seaduse §-s 49 sätestatut.”*

Palume eelnõu täiendada uue punktiga 37¹ ja tunnistada ATS § 59 kehtetuks.

ATS § 59 kohaselt on kõikidel ametnikel keelatud streikida. Absoluutne streigikeeld ei ole õigustatud. Streigikeeld on õigustatud teatud valdkondades (näiteks relvajõududes, politseis) ja teatud ametnikele, kes otseselt osalevad riigi juhtimisel. Ei ole õige streigiõigust ära võtta ainuüksi põhjusel, et füüsiline isik kuulub riigiametnike kategooriasse.

Eelnõu punktiga 39 ja punktiga 40 täiendatakse ATS § 61 lõikega 8 ja täiendatakse ATS § 63 lõiget 1

Muudatustega ühtlustatakse ametiasutuse töötajatele palga maksmine ametnikele palga maksmisega. Ametnike ning töötajate palkadel on kindlad komponendid, mis tulenevad palgajuhendist. Eelnõu näeb ette kindlad piirid, kuidas saab avalikus teenistuses palka maksta nii ametnikele kui ka töötajatele. Töötajatele võib maksta ainult selliseid lisatasusid ja toetusi, mis tulenevad seadusest.

Eelnõus ega eelnõu seletuskirjas ei mainita, et nii töötajatel kui ka ametnikel on põhiseadusest tulenev õigus pidada läbirääkimisi oma töötamise tingimuste kokkuleppimiseks. Pigem vastupidi, ATS § 43 lõike 2 täiendamise (põhipuhkuse pikendamine) kohta olev seletus väidab, et ametnikud ei saa teha palgakokkuleppeid (seletuskirja lk 20).

Põhiseaduse § 29 lg 5 tagab igaühe õiguse kuuluda töötajate ning tööandjate ühingutesse ja liitudesse. Ühinemisvabadus peab olema tagatud nii töötajatele kui ka ametnikele. Ühinemisõigus hõlmab õigust kaasa rääkida oma töötingimuste kehtestamisel, pidada kollektiivläbirääkimisi, sh sõlmida kollektiivseid kokkuleppeid töötingimuste osas. Eesti peab üle võtma Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 19.10.2022 direktiivi 2022/2041, mis käsitleb piisavat miinimumpalka. Selle raames tuleb edendada Eestis sotsiaaldialoogi ja suurendada kollektiivlepingute kaetust, sh palgaleppeid, mis katavad 80% Eesti töövõimelisest elanikkonnast. Eelnõuga aga toimitakse vastupidises suunas, sest rõhutatakse kokkulepete võimatust nii töötajatega kui ka ametnikega.

Palume ATS § 63 täiendada lõikega 1¹ mille kohaselt: *„Ametiasutus esitab palgajuhendi kavandi ametnikele, töötajatele ning neid esindavatele isikutele ja organisatsioonidele tutvumiseks ja arvamuse andmiseks vähemalt 14 päeva enne palgajuhendi kehtestamist. Ametiasutus on kohustatud põhjendama ametnike ja töötajate ning neid esindavate isikute ja organisatsioonide poolt esitatud ettepanekutega arvestamata jätmist.”*

Palume eelnõu täiendada uue punktiga 43¹, millega täiendada ATS § 67 lõiget 4.

ATS § 67 lõike 4 viimane lause kohaselt: *“Ametnike ning neid esindavate isikute ja organisatsioonide esitatud ettepanekud on ametiasutusele soovituslikud.”*

Palume ATS § 67 lõikele 4 lisada lause: „Ametiasutus on kohustatud põhjendama ametnike ja töötajate ning neid esindavate isikute ja organisatsioonide poolt esitatud ettepanekutega arvestamata jätmist.“

Eelnõu punkti 45 järgi täiendatakse ATS §-ga 91¹.

Muudatuse kohaselt: „Ametnik vabastatakse teenistusest katseajal tema anda algatusel, kui ametnik leiab, et tema töökogemus, teadmised ja oskused ei vasta piisavalt teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele.“

Seadus ei peaks andma ammendavat loetelu selle kohta, miks ametnik soovib katseajal teenistusest lahkuda. Lahkumise põhjuseks võib olla muuhulgas ka näiteks ebamõistlikult suur töökoormus.

Palume ATS § 91¹ sõnastada: „Ametniku algatusel vabastatakse ta teenistusest katseajal.“

Eelnõu punktiga 47 täiendatakse ATS § 98 lõikega 7¹

Muudatuse kohaselt: „Ametnik viiakse tähtajatult teisele töökohale üle või töötaja viiakse tähtajatult teisele ametikohale üle, kui tema ametikoht muudetakse käesoleva seaduse § 11 lõikes 1 nimetatud teenistuskohade koosseisus töökohaks või töökoht ametikohaks ning ametnik või töötaja on § 16 alusel osalenud konkursil ja nõustub ameti- või töökohale asuma.“

Eelnõuga tehtav muudatus ei taga ühelegi töötajale ega ametnikule kindlust, et ta saab töötada töökohal või ametikohal kuhu ta tööle võeti. Muudatuse tagajärjel on võimalik, et töö- või ametikoht muudetakse ja töötajal või ametnikul tuleb osaleda konkursil, et edasi töötada. Muudatus ei ole mõistlik, sest selle alusel on võimalik kõiki töötajaid muuta ametnikeks ja ametnikke töötajateks.

Palume eelnõu punkt 47 eelnõust välja jätta.

Eelnõu punktis 49 asendatakse ATS § 101 lõike 1 sissejuhatavas osas teenistusstaaž sõnadega „teenistussuhe ametiasutuses“.

Muudatus tehakse teenistusest vabastamisest etteteatamises. Kehtiva ATS sõnastuse kohaselt teatatakse ametnikule koondamise puhul ette sõltuvalt teenistussuhte kestusest avalikus teenistuses. Muudatuse tagajärjel hakkaks aga koondamise korral etteteatamine sõltuma konkreetsest teenistusstaažist ametiasutuses. Ametnikud, kes on töötanud erinevates riigiasutustes väga pikka aega, jääksid muudatuse tagajärjel ilma hüvitistest. Etteteatamise mõtte on anda teada teenistussuhte lõppemisest ja võimaldada aega uue töö otsimiseks. Ametnike hüvede pidev kärpimine toob endaga kaasa raskuse leida riigiteenistusse pädevaid ametnikke ja töötajaid.

Palume eelnõust punkt 49 välja jätta.

Eelnõu punktis 50 täiendatakse ATS § 102 lõikega 5

Eelnõu täienduse kohaselt nähakse ette võimalus maksta ametnikele teenistusest lahkumisel lahkumishüvitist kuni ametniku kolme kuu põhipalga ulatuses.

Lahkumishüvitise maksmise võimaluse selgituse kohaselt loob lahkumishüvitise maksmine lisavõimalusi uue töö leidmisel ja sellega kohanemisel ja on moraalne toetus ametikoha kaotamise eest. Eelnõu

eesmärgiks on ühtlustada töö- ja teenistussuhteid. Kui eelnõu annab ametnikele hüvitise maksmise võimaluse, siis tuleks ka töötajatele töölepingute lõppemisel võimaldada hüvitise maksmist.

Palume ATS § 102 lõige 5 sõnastada: „*Ametnikule ja töötajale võib teenistusest lahkumisel või töölepingu ülesütlemisel maksta lahkumishüvitist kuni kolme kuu põhipalga ulatuses. Lahkumishüvitist ei maksta, kui ametnik vabastakse teenistusest käesoleva seaduse § 91, 94 või 95 alusel ja kui töötaja tööleping öelakse üles TLS § 88 lõike 1 punktides 3-8 alusel.*“

Eelnõu § 3 Töölepingu seaduse § 68 lg 6 täiendamine

Eelnõuga täiendatakse TLS § 68 lg 6. Muudatuse kohaselt põhipuhkuse nõue ei aegu, kui tööandja ei võimaldanud töötajal puhkust kasutada. Sellisel juhul taotleb töötaja puhkuse kasutamist esimesel võimalusel.

Pooldame TLS § 68 lg 6 täiendamist, kuid eelnõu tekst peaks olema selgem, et vältida tulevikus tekkivaid erinevaid tõlgendusi. Eelnõus jääb arusaamatuks lause: „*Sellisel juhul taotleb töötaja puhkuse kasutamist esimesel võimalusel.*“

Kuna muudatuse eesmärgiks on, et töötajad tegelikult saaksid oma puhkuse ära kasutada, siis oleks mõistlik, et õigusnormi muudatus tagaks tegeliku puhkuse kasutamise. Jääb arusaamatuks, kas eelnõus mõeldakse töötaja esimest võimalust või tööandja esimest võimalust? Milline oleks töötaja esimene võimalus ehk millal tuleks taotlus esitada? Kui töötajal jääb puhkus kasutamata seetõttu, et tööandja puhkust ei võimaldanud, siis töötaja taotluse esitamine ei taga töötajale puhkuse saamist.

TLS § 69 kohaselt peab tööandja koostama puhkuste ajakava. Kui ajakavasse on töötaja puhkus märkimata, siis TLS § 69 lg 3 järgi on töötajal õigus kasutada ajakavasse märkimata puhkust teatades tööandjale ette 14 kalendripäeva. Kui tööandja ei võimalda töötajal puhkust kasutada (olenemata sellest ka see on ajakavasse märgitud või mitte) tagaks töötajale puhkuse saamise TLS § 69 lõikega 3 sarnane regulatsioon. Praktikas võib tekkida tööandjal probleem, kui töötaja soovib ära kasutada väga palju saamata jäänud puhkusepäevi korraga. Seetõttu leiame, et töösuhte pooltele tuleks seadusega anda ka võimalus kokku leppida millal töötaja realselt oma puhkust kasutada saab.

Palume eelnõud muuta ja lause: „*Sellisel juhul taotleb töötaja puhkuse kasutamist esimesel võimalusel.*“ asendada lausega „*Tööandja tõttu ära kasutamata puhkuse kasutamisest teatab töötaja tööandjale 14 kalendripäeva ette kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis kui pooled pole kokku leppinud teisiti.*“

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaia Vask
Esimees