

Avaliku teenistuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Avaliku teenistuse seaduse¹ (ATS) muutmise eesmärk on luua selge ja toimiv õigusruum, parandada avaliku teenistuse kohanemis- ja konkurentsivõimelisust ning aidata kaasa riigi ressursside otstarbekale kasutamisele. Ajal, mil riik peab tulema toime kasvava survega avaliku sektori kulutustele, on eriti tähtis parandada riigi rahanduse kvaliteeti. Selleks luuakse eelnõuga reeglid ametiasutuste töötajatele tehtavate väljamaksete kohta ning parandatakse kulutuste läbipaistvust läbi sisulisema palkade avalikustamise. Muudatuste eesmärgiks on ka aidata kaasa avalike teenistujate võrdsele kohtlemisele määral, mille ulatuses on neid võrdselt kohelda võimalik ning parandada tööjõu liikumist. Muudatustega hõlbustatakse nii ametiasutuse sisest kui ka avaliku teenistuse ülest liikumist, toetatakse riigiasutuste omavahelist koostööd, oskusteabe vahetust ning mitmekesistatakse riigi poolt väljaõppe saanud professionaalide karjäärivõimalusi avalikus teenistuses. Muudatusettepanekute juures võetakse arvesse kehtiva avaliku teenistuse seaduse lähteväärtused – avatus, läbipaistvus, paindlikkus, professionaalsus, efektiivsus, asjatundlikkus ja usaldusväärsus.

ATS jõustus 1. aprillil 2013. a ja selle eesmärgiks on avatud, läbipaistev, mõjus, tõhus, kohanemis- ja konkurentsivõimeline ning ühtne avalik teenistus. Nende eesmärkide saavutamiseks loobuti Eesti avalikus teenistuses sellistest karjäärisüsteemi elementidest, mis tagasid ametkonnale võrreldes töötajatega stabiilsema teenistussuhte ja suuremad sotsiaalsed garantiid ning lähendati avaliku teenistuse regulatsiooni töölepingu omale. Kehtiv ATS reguleerib avaliku teenistuse korraldust, ametniku õiguslikku seisundit ning ametniku õiguseid ja kohustusi. Ametiasutuses töölepingu alusel töötavate isikute töösuhteid reguleerib töölepinguseadus² (TLS), kuid ATSiis sätestatud juhtudel võib ATSi sätteid kohaldada ka riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajatele. Suurim 2013. aasta ATSiiga kaasnenud muudatus oli eristada avalikus teenistuses teenistujad, kes teostavad avalikku võimu, nendest teenistujatest, kes täidavad tugifunktsioone. Reformi tulemusena on täna ametiasutuses teenistuses ATS regulatsioonile alluvad ametnikud ja TLS alusel töötavad töötajad.

Probleemiks on osutunud samas ametiasutuses tööl olevate ametnike ja töötajate erinev kohtlemine. Erinevat kohtlemist tekitab nii erinev õiguslik raamistik, avaliku teenistuse põhiväärtuste ebaühtlane rakendamine ning ka teadmatus, kas ja kuidas avaliku teenistuse töötajale avaliku teenistuse põhiväärtuseid rakendada. Kuigi osa erisustest on õiguslikult põhjendatud ja neid eelnõuga ei muudeta, on ilmnunud, et töötaja tööülesannete ja ametniku ametikoha ülesannete muutumise ning nende vastutuse omavahelise segunemise tõttu ei ole jäika eristamist töötaja ja ametniku vahel õnnestunud hoida ning kohati on selline eristamine osutunud ebavajalikuks.

Eeltoodust tulenevalt laiendatakse eelnõuga ATSi regulatsiooni ka ametiasutuste töötajatele eetikat, tähtajalist töölepingut, tähtajalist üleviimist ja palgakorraldust puudutavas osas. Lisaks on mõneti jäigaks osutunud ATSi arengu- ja hindamisvestluste ning katseaja regulatsioon. Selles osas muudetakse eelnõuga sätteid paindlikumaks ja vähem formaalseks, et vastata organisatsioonide vajadustele.

Ametiasutustega töölepingulises suhtes olevale töötajale makstakse palka riigieelarvest ja

¹ [RT I, 27.09.2024, 3](#)

² [RT I, 02.05.2024, 28](#)

ühiskonna jaoks esindab töötaja samuti ametiasutust ja laiemalt riiki. Peamise erinevusena on töötajatele võimalik pakkuda paindlikumaid tingimusi, näiteks töö tasustamist puudutavas osas. Samas ametnikele ei ole võimalik seaduses sätestatud paindlikumaid tingimusi kohaldada. Taoline erinev kohtlemine mõjutab otseselt avalike teenistujate motivatsiooni ja pühendumust. Vaadates avalikku teenistust tervikuna, tuleb arvestada, et organisatsiooni edukale toimimisele aitavad kaasa usaldusväärse sisekliima loomine, töö õiglane tasustamine ja kohaldatavad ergutused või muud positiivse mõjutamise vahendid.

Põhjendamatud erisused tekitavad täiendavat bürokraatiat asjaajamisel ja tugiteenuste töös (erinevate põhimõtetega sobivad andmebaaside arendused), mis lisaks lisatööle koormab ka riigieelarvet ja kasvatab administratiivse töö mahtu. Avaliku teenistuse töötajate fookusesse võtmine on seotud avatuse, läbipaistvuse ja avaliku huvi järgimise väärtusega. Samad väärtused on aluseks nii Euroopa Liidu haldusruumi põhimõtetele kui ka teiste demokraatlike riikide avalikele teenistustele. Ametiasutuste töötajatele makstakse töötasu riigieelarvelistest vahenditest, mille õiguspärane ja otstarbekas kasutamine on avalikkuse huviorbiidis. Seetõttu aitab muudatus kaasa ka riigieelarveliste vahendite kasutamise läbipaistvusele.

Ühtsema ja paindlikuma avaliku teenistuse töökultuuri ja õiguskeskkonna saavutamiseks tuleb ajakohastada ATSi. ATSi uuendamine aitab lisaks eelnevale vähendada asutusesisest bürokraatiat, suurendada õigusselgust ning luua võimalused omavahelise koostöö ja karjäärialase liikumise edendamiseks. ATSi kohaselt hõlmab avalik teenistus nii ametiasutuse suhet ametnikuga kui ka suhet töötajaga ning seetõttu on eelnõu fookuses nii ametiasutuse töötaja kui ka praktikas problemaatiliseks osutunud ATSi sätted.

Lisaks sisaldab eelnõu Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist 2023–2027 (edaspidi *VVTP*) tulenevaid ATSi muudatust, mis näeb ette kohustuse kehtestada kantslerite ja asekanclerite maksimaalseks ametiaja pikkuseks kahekordne ametiaeg ning muuta osakonnajuhatajate lepingud tähtajaliseks.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu on koostanud Rahandusministeeriumi riigihalduse osakonna nõunikud Elis-Ketter Mürsepp (tel. 5304 5154, elis-ketter.muursepp@fin.ee) ja Maris Lanno (teenistussuhe peatatud). Töölepingu seadust puudutavad muudatused on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töösuhete ja töökeskkonna töösuhete poliitika juht Maria-Helena Rahumets ja Liis Tõnismaa. Eelnõu juriidilist kvaliteeti kontrollis Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna nõunik Marge Kaskpeit (tel 5885 1423 marge.kaskpeit@fin.ee), keelelise kontrolli tegi sama osakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (tel 5885 1468, sirje.lilover@fin.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga ega Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõuga muudetakse:

- 1) ATSi redaktsiooni RT I, 27.09.2024, 3;
- 2) Avaliku teabe seaduse³ (AvTS) redaktsiooni RT I, 09.01.2025, 21;
- 3) TLS redaktsiooni RT I, 23.12.2024, 6;

³ [RT I, 30.12.2024, 5](#)

- 4) Töötuskindlustuse seaduse⁴ (TKindLS) redaktsiooni RT I, 06.07.2023, 111;
- 5) Vabariigi Valitsuse seaduse⁵ (VVS) redaktsiooni RT I, 30.12.2024, 4;
- 6) Võrdse kohtlemise seaduse (VõrdKS) redaktsiooni RT I, 22.10.2021, 11

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Eesti Vabariigi põhiseaduse § 104 punktist 8 tulenevalt Riigikogu koosseisu häälteenamus, kuna eelnõuga muudetakse Vabariigi Valitsuse seadust.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu eesmärgid

Eelnõu eesmärgid saab jagada kolmeks:

- 1) laiendada teatud avaliku teenistuse regulatsiooni nõudeid ametiasutuste töötajatele;
- 2) ühtlustada ATSi sätteid TLSi sätetega osas, kus erinev regulatsioon ei ole põhjendatud;
- 3) leida lahendus praktikas kerkinud probleemidele.

2.2. Eelnõu väljatöötamise senine menetlus ja osapoolte kaasamine

Valdkonna asjatundjate ja praktikute võimalikult laiapõhjaline kaasamine on olnud üks eesmäärke, et teha kindlaks ATSi muutmisevajadus ja edasised suunad.

Vabariigi Valitsuse 2022–2023 tegevusprogrammis oli üheks tegevuseks analüüsida avaliku teenistuse ajakohastamise vajadusi ja võimalusi. Analüüsi läbiviimise eest vastutas Rahandusministeerium ning kaasatud olid nii Justiitsministeerium, Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus kui ka teised valdkonna spetsialistid.

Avaliku teenistuse ajakohastamise analüüsi peamine eesmärk on anda ülevaade, millised on olemasolevad ja võimalikud tuleviku väljakutsed avalikus teenistuses ning tuua välja suundade valikud avaliku teenistuse arendamiseks. Probleemkohtade kaardistamiseks kasutati veebiküsimustikku (sihtgrupiks tippjuhid, keskastmejuhid, personalitöötajad ja KOV personalivaldkonna vastutavad isikud), individuaal- ja fookusgrupiintervjuusid ning kaardistati välisriikide kogemusi (sh EUPAN võrgustik). Juhtimiskvaliteedi analüüsi viis läbi Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskus ning õigusloome analüüsidesse olid kaasatud nii Justiitsministeerium kui ka õiguseksperdid erasektorist.

Analüüsi tulemustest nähtub, et avaliku teenistuse kõige suuremaks väljakutseks on ametnike ja töötajate rollide ning tegevuspiirangute hägustumine, sest praktikas puudub kohati vajadus nii rangelt ametnike ja töötajate eristamiseks. Samuti on praktikas ilmnunud ootus ATSi suuremale paindlikkusele, mis muu hulgas hõlmaks paremaid rotatsiooni võimalusi töötajate ja ametnike vahel ning ühtsemat lähenemist teenistussuhete vormistamisele.

Rahandusministeeriumil on tulenevalt ATS §-st 9 ülesanne analüüsida avalikku teenistust reguleerivate õigusaktide rakendamise praktikat, nõustada neis küsimustes ametiasutusi ning vastata märgukirjadele ja selgitustaotlustele. Selle tegevuse käigus on lisaks kogutud väärtuslikku teavet ATSiiga seotud probleemkohtade ja väljakutsete osas. Eeltoodut arvestades on nii avaliku teenistuse analüüsist kui ka praktikast tõusetunud probleemide tõttu tekkinud vajadus vaadata üle teatud ATSi sätted, sealhulgas ametniku eetik, avalikke- ja sisekonkurssi, katseaega, arengu- ja hindamisvestlust, ametniku tähtajalist üleviimist, palgakorraldust ja teenistusest vabastamist puudutavad sätted.

⁴ [RT I, 06.07.2023, 111](#)

⁵ [RT I, 30.12.2024, 4](#)

2023. aasta sügisel saatis Rahandusministeerium kooskõlastamisele ATSi muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (edaspidi ka *VTK*). Selles esitati arutamiseks eelnõu võimalikud põhilahendused ning see esitati kooskõlastamiseks kõigile ministeeriumidele, Riigikantseleile, Õiguskantsleri Kantseleile, Riigikogu Kantseleile, Riigikohtule, Vabariigi Presidendi Kantselei, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile, Riigi- ja Omavalitsusasutuste Töötajate Ametiühingute Liidule ning Eesti Ametiühingute Keskliidule. Samuti tutvustati VTK-d 27. septembril 2023. a avaliku sektori personalijuhtidele ja 2. oktoobril 2023. a kohalike omavalitsuse personalitöötajatele.

Tagasisidest VTKle selgus, et arvamuse esitajatel on väga erinevad ning kohati vastandlikud ootused ATSi muutmise osas. Osa kooskõlastajatest soovisid ATSi muutmist paindlikumaks ja tänastele vajadustele paremini vastavaks. Osa arvamustest keskendus pigem soovile säilitada kehtiv regulatsioon ja jätta ATS muutmata ning esitati ka arvamusi avaliku teenistuse mahukamaks ümberkorraldamiseks. Arutamiseks esitatud ATSi võimalikest muudatusettepanekutest esitati enim arvamusi VVTPga seotud keskastmejuhtidele tähtajalise teenistus- ja töösuhte kehtestamisele. Samuti pöörati kooskõlastuskirjades mitmel korral tähelepanu ATSiis sätestatud palgakomponentide ametiasutuste töötajatele kohaldamisega seotule ning ametiasutuste töötajate palkade avalikustamisega seotud küsimustele. Eelnõu koostamise eel on esitatud ettepanekud läbi töötatud ning eelnõu koostamisel arvesse võetud. Kõik väljatöötamiskavatsusele esitatud ettepanekud on nähtavad eelnõude infosüsteemis.

2024. aasta kevadel saatis Rahandusministeerium kooskõlastamisele ATSi muutmise seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, millele ametiasutustest saatsid oma ettepanekud kõik ministeeriumid, Riigikantselei, Riigikogu Kantselei ja Vabariigi Presidendi Kantselei. Sotsiaalpartneritest saatsid oma arvamuse Eesti Linnade ja Vallade Liit ning Kaubandus- ja Tööstuskoda. Sarnaselt VTKle saabunud tagasisidega, oli enamik arvamusi seotud tähtajaliste teenistussuhete sisseseadmisega avalikus teenistuses. Lisaks olid mitmed arvamused seotud ametiasutuse töötaja töökohale avaliku konkursi korraldamise nõudega ning ametiasutuse töötaja palga aktiivse avalikustamisega. Tagasisidest lähtuvalt on eelnõus muudetud juhtide tähtajalisuse regulatsiooni, loobutud töökohale avaliku konkursi nõudest ning palkade avalikustamise osas isikustatud palga avalikustamine asendatud nii ametniku kui töötaja nimega seostamata palga avalikustamisega.

Rohkete ja paljuski vastandlike arvamuste tõttu tutvustas Rahandusministeerium eelnõu Vabariigi Valitsusele 16. jaanuari 2025. a kabinetistiingil. Valitsusele tutvustati kooskõlastamisele esitatud eelnõu ja tagasisidest lähtuvaid võimalikke alternatiive. Eelnõu lähtub Vabariigi Valitsuse suunistest, mille kohaselt loobutakse esialgses eelnõus sisaldunud ametiasutuste töötajatele avaliku konkursi nõude kehtestamisest, kitsendatakse tähtaegsete teenistussuhetega hõlmatud keskastmejuhtide ringi, loobutakse nõudest avalikustada ametiasutuste töötajate palgad nimedega seostatult ja luuakse uus teenistusest vabastamise alus.

Eelnõu koostamisel on lähtutud ATSi senisest süstemaatikast. Peetud arutelud ja avaliku teenistuse ajakohastamise analüüs on näidanud, et üldjoontes on kehtiv ATS sisse töötatud ja rakendatav. Seaduse senist struktuuri oluliselt kohendada vaja ei ole ning mahukaid uusi õigusinstrumente seadusesse sisse ei viida. Eelnõuga ei tehta seadusesse nii põhimõttelisi muudatusi, mis tooks kaasa vajaduse töötada välja uus terviktekst. Uue tervikteksti koostamise riskiks on senise tõlgendus-, rakendus- ja kohtupraktika kadumine ning see tooks kaasa senise seaduse alusel vastu võetud aktide kehtetuks tunnistamise ja uute kehtestamise vajaduse. Eeltoodud põhjustel kahjustaks uue tervikteksti loomine põhjendamatult õiguskorra stabiilsust ning ei ole kooskõlas hea õigusloome tavaga.

2.3. Eelnõu vastavus Eesti Vabariigi põhiseadusele

2.3.1. Ametiasutuse töötajate palgakorraldus ja teenistujate palga avalikustamine

2.3.1.1. Eelnõuga ühtlustatakse ametiasutuste töötajatele palga maksmine ametnikele palga maksmisega. Sellega seoses laienevad ametiasutuse töötajatele ATS §-d 61, 63 ja 65, mille kohaselt on ka ametiasutuse töötajate palgal kindlad komponendid, neile laieneb palgajuhend ning ametiasutuse töötaja palk avalikustatakse teenistuskoha põhiselt isikustamata kujul avaliku teenistuse kesksel veebilehel.

Kuna ATSi muudatuse kohaselt kehtestatakse lisanõuded ametiasutuste töötajate töötasu kujunemisele ja maksmisele ning avalikustamisele, on siin puutumus PS §-st 19 tuleneva privaatautonomia põhimõttega, täpsemalt tegutsemisvabaduse ja enesemääramisõiguse erijuht – lepinguvabadusega, samuti PS §-ga 26, millega sätestatakse õigus eraelu puutumatusele. Seetõttu on oluline hinnata riive kooskõla põhiseadusega. Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Sellised piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

I. Põhiõiguse kaitseala riive

Kaitseala on PS § 19 lõikest 1 tulenev privaatautonomia põhimõtte enesemääramisõiguse erijuht – lepinguvabadus. Tööõiguses kehtib lepinguvabaduse põhimõtte (VÕS § 1 lõike 1 ja § 5 koostoimes §-dega 8 ja 9, TLS § 2)⁶. Tööleping on töötaja ja tööandja vaheline kokkulepe, millele laieneb lepinguvabadus, mis muu hulgas hõlmab ka vabadust kokku leppida teingu tingimustes.

Põhiõiguse riive: Ametiasutusega töölepingulises suhtes olevale töötajale kohaldatakse reeglina TLSi, arvestades, et eelnõukohaste muudatuste jõustumisel sätestab ATS ametiasutuse töötajale mõned erireeglid võrreldes TLSiga. Kehtiv TLS § 2 sätestab põhimõtte, mille kohaselt TLSi sätted on poolkohustavad, mis tähendab, et seaduses sätestatust ei või töötaja kahjuks kõrvale kalduda, välja arvatud juhtudel, kui töötaja kahjuks kõrvale kalduva kokkuleppe võimalus on seaduses sõnaselgelt lubatud. Seega piiratakse TLS-ga lepinguvabadust eelkõige töötaja kaitseks. Eelnõuga nähakse ATS § 61 lõikes 8 ette, et ametiasutuse töötajale tööülesannete täitmise eest töötasu maksmisel kohaldatakse samasuguseid palgakomponente (põhipalk, muutuvpalk ja lisatasu) ja piiranguid kui ametnikele. Seetõttu ei ole ametiasutuse töötajad vabad oma palgakomponentides ja muutuvpalga suuruses tööandjaga kokku leppima võrreldes nende töötajatega, kellele kohaldatakse ainult TLS-i. Sellega piiratakse ametiasutuse töötaja vaba eneseteostuse õigust.

II. Riive põhiseaduslik õigustatus

Piiriklausel

PS § 19 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus vabale eneseteostusele. Selle sätte piiriklausel on toodud lõikes 2 – igaüks peab oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Põhiseaduse kommentaaride kohaselt võib seda pidada nii lihtsaks kui ka kvalifitseeritud piiriklauslik⁷. Lõike lõpus sisalduv fraas „ning järgima seadust“ toimib seadusereservatsioonina ning tähendab, et õigust vabale eneseteostusele saab piirata üksnes seadusega. Riigikohus on § 19 lg

⁶ Riigikohtu 15. juuni 2020. a otsus tsiviilasjas nr [2-18-7821](#), p 18

⁷ H. Vallikivi. PS § 19 kommentaarid, p 16. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020. <https://pohiseadus.ee/sisu/3490>

1 nimetanud lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõiguseks ning nõustunud, et seda võib piirata mis tahes põhjusel, mis ei ole PS-ga otseselt keelatud ([RKPKo 17.12.2019, 5-19-40/36](#), p 53; [RKÜKo 14.05.2014, 3-2-1-79-13](#), p 28; [RKTKo 13.01.2010, 3-2-1-152-09](#), p 11)⁸.

Arvestades ülaltoodut on võimalik piirata seadusega ametiasutuse töötajate lepinguvabadust. Antud juhul puudutab see seda, et palga kokkulepetes tuleb arvestada ATS §-ga 61. Eelnõuga lisatava ATS § 61 lõike 8 kohaselt peab ametiasutus lähtuma nimetatud paragrahvist ka ametiasutuse töötajale tööülesannete täitmise eest töötasu maksmisel.

Eesmärk ja selle legitiimsus

Eelnõu eesmärk on ühtlustada ametnike ja ametiasutuse töötajate palgakorraldust eelkõige põhjusel, et mõlemaid makstakse riigieelarvest, mistõttu on avalikkusel kõrgendatud huvi maksumaksja raha kasutamisele. Muudatuse eesmärk on tagada, et asutused kasutaksid avaliku sektori rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekohaselt. Avaliku sektori rahaliste vahendite optimaalne kasutamine teenib avalikke huve ning on vajalik avalike ressursside hea haldamise eesmärgi saavutamiseks.

Eelnõu eesmärgiks on ka ametiasutuste palgasüsteemide läbipaistvuse ning võrreldavuse suurendamine, mis aitab kaasa sisemise õigluse tagamisele. Ametiasutuste palgasüsteem koosneb põhipalgast, muutuvpalgast ja lisatasudest. Sealjuures on muutuvpalga maksmisele piirangud – kehtiva seaduse kohaselt võib muutuvpalka kalendriaasta jooksul põhipalgale juurde maksta kuni 20 protsenti aastasest põhipalgast, v.a eelnõuga lisatakse võimalus, et erakorralistel juhtudel 30 protsenti. Ka ei või kehtiva seaduse kohaselt maksta selliseid lisatasusid või toetusi, mille maksmine ei tulene seadusest. Samuti luuakse ametiasutuse töötajatele võrreldavalt ametnikega põhipalga garantii, mis toob töötajatele kaasa palgakindlusele ja annab kindluse sissetuleku stabiilsuse osas.

Proportsionaalsus

Eesmärk on **sobiv**, kuna asutustes tehakse järjest vähem vahet ametniku ja töötaja staatusel ning pigem ühtlustatakse nende töötingimustesse puutuvat. Arvestada tuleb, et praktikas kehtestab juba praegu suur osa ametiasutustest palgajuhendiga ametnikule palga ja töötajale töötasu määramise ning maksmise korra ühes ja samas dokumendis.

Palgasüsteem muutub läbipaistvamaks ja võrreldavamaks ametnike palga kujunemisega.

Vajalikkus. Arusaadavalt riivab ametiasutuste töölepingulistele töötajatele kohalduvate selliste palgareeglite, millest kõrvale kaldumine ei ole lubatud, töötaja õigusi võrreldes TLSis sätestatuga. Eelkõige seetõttu, et TLS ei sea mingeid piiranguid, välja arvatud töötasu miinimummäära osas, töötasu suuruse kujunemisele. Lepinguvabadus on tegutsemisvabaduse ja enesemääramisõiguse erijuht. Selle aluseks on PS § 19 lõikest 1 tulenev privaatautonomia põhimõte, vt ka Riigikohtu 6.01.2015 otsus nr [3-4-1-34-14](#), p 41, PS § 19 kommentaarid, p 5⁹. Lepinguvabadus hõlmab muu hulgas vabadust kokku leppida lepingu tingimustes, sh töölepingu puhul palgas – millest see koosneb ja kuidas seda arvutatakse.

Riik on sekkunud siin sellega, et on kehtestanud palgale alammäära, millest madalamat töötasu ei või töötajale maksta (TLS § 29 lõikes 6). See kehtib kõigile töötajatele Eestis ning eelnõust

⁸ Ibid.

⁹ H. Vallikivi. PS § 19 kommentaarid, p 5. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020. <https://pohiseadus.ee/sisu/3490>

tulenevalt (ATS § 34 täiendamine lõikega 3) hakkab kehtima ka ametnikele. Ametiasutuse töötajad on ametiasutusega töölepingulises suhtes ja sellest tulenevalt lepitakse töötasu kokku vastavalt TLSis sätestatule. TLS ei näe ette töötasu kohustuslikke osasid ega määratle nende sisu. Töölepingulises suhtes on pooled vabad otsustamaks selle üle, millistest osadest töötasu koosneb ning kuidas kujuneb töötasu ja selle võimalikud komponendid. TLS tähenduses on oluline, et töötasu on tasu, mida makstakse töö tegemise eest ning makstav tasu ei tohi olla väiksem kui töötasu alammäär. Seega, kui ametniku palk kujuneb ja koosneb üksnes seaduses sätestatud komponentidest, siis ametiasutuste töötaja töötasu kujunemisele ei ole kehtivate õigusaktidega ühtegi piirangut seatud. Õiguskantsler on aga juhtinud tähelepanu järgnevale: *ATS § 61 lg 6 ei laiene küll kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajatele, kuid neile sotsiaalsete garantiide kehtestamisel tuleks arvestada sellega, et töötajate teenistustingimused ei peaks olema oluliselt paremad avaliku võimu teostamise vastutust ja seadusest tulenevaid piiranguid kandvate ametnikega võrreldes*¹⁰.

Eelnõu kohaselt ei saa maksta ametiasutuse töötajale sellist lisatasu või toetust, mille maksmine ei tulene seadusest. Sätte eesmärgiks on kaotada erinevused ametiasutuste vahel. Ametiasutuse töötajate palk kujuneb vastavalt teenistusgruppidele ja -tasemetele ning nendele vastavatele tööväärtuspunktile. Teenistukohtade liigitamise aluseks on määrus „Riigi ametiasutuste teenistukohtade koosseisude kehtestamise kord, teenistukohtade klassifikaator ja teenistukohtade liigitamise kord“¹¹, mis näeb ette riigi ametiasutustele kohustuse hinnata oma teenistukohti lähtuvalt ühtsest teenistukohtade klassifikaatorist (seob teenistusgruppid, teenistustasemed ja tööväärtuspunktid terviklikuks mudeliks). Tulemused aitavad positsioneerida sarnast tööd tegevad teenistujad ja nende palgatasemed omavahel, andes nii sisendi asutussiseste palgaotsuste tegemiseks. Suur osa asutustest on juba täna võtnud kasutusele nii ametnikele kui töötajatele kohalduva palgajuhendi, millest lähtutakse palga kujundamisel.

Teisalt teenib ühtsete kohustuslike palgakomponentide sätestamine avalike vahendite läbipaistvuse ja eesmärgipärase kasutamise eesmärki, aidates seeläbi vältida maksumaksja raha ebaotstarbekat kasutamist. Siiski tuleb pidada töö tasustamise reeglite kehtestamist, eesmärgiga tagada avalike ja maksumaksja vahendite otstarbekas kasutamine, tööd tegeva inimese põhiõiguste ja -vabaduste ning maksumaksja ja tervikuna avalikkuse põhjendatud tasakaalupunktiks.

ATS § 61 lõige 5 paneb piirid muutuvpalgale (palga ebaregulaarne osa, mida võib maksta tulemuspalgana, lisatasuna täiendavate teenistusülesannete täitmise eest või preemiaerakordsete teenistusalaste saavutuste eest), mida kalendriaasta jooksul võib juurde maksta kuni 20% aastasest põhipalgast, eelnõu lubab tõsta seda määra 30%-ni erakorralistel asjaoludel. See, et seadus paneb paika ametiasutuse töötajate palga piirid, ei tähenda, et palgatingimused halvenevad. Pigem suurendab see töötajate palgakindlust ja annab kindluse sissetuleku stabiilsuse osas, kuna aasta kogupalgas on põhipalga püsiv osa võrreldes muude tasuliikidega piisavalt suur ning palgasüsteem muutub senisest selgemaks ja arusaadavamaks. Ka kokkuleppel ei pruugi töötaja ikkagi seda palka saada, mida ta tegelikult oleks soovinud.

Töötaja palk kujuneb üldises võrdluses ametnike palkadega ning vastavalt riigieelarve võimalustele. Kuna töötajate palk ei vähene, siis ei teki puutumust omandipõhiõigusega (PS § 32).

¹⁰ Õiguskantsleri [06.02.2017 märgukiri nr 6-7/170116/1700511](#) ametnike koondamisel ühinemislepingus ettenähtud hüvitiste kohta

¹¹ Vabariigi Valitsuse 8. novembri 2011. a määrus nr 92 „[Riigi ametiasutuste teenistukohtade koosseisude kehtestamise kord, teenistukohtade klassifikaator ja teenistukohtade liigitamise kord](#)“

Lahenduseks ei oleks töötajatele eraldi palgasüsteemi tegemine, kuna need komponendid, millest palk koosneb ametnikele, sobivad ka töötajatele. Eraldi palgasüsteemiga kaoks ka võrreldavus. Lisaks nõuaks eraldi palgasüsteemi välja töötamine ressursi. Ühtne süsteem on siin pigem oodatav, sest seni on koheldud teatud sarnastel positsioonidel olijaid erinevalt, näiteks on sõltunud osakonna juhataja palgasüsteem sellest, kas ta on töötaja või ametnik.

Ühtsust, palgasüsteemi läbipaistvust ja võrreldavust on kõige parem ja mõistlikum tagada, kui töötajate palga puhul lähtutakse samadest sätetest, kui ametnikel.

Mõõdukus. Riive on mõõdukas. Tööandjad võivad üldjuhul töötajaga kokku leppida igasugustes palgasüsteemides, kuid alati ei sõltu töötaja tahtest, milliseks palgasüsteem lõplikult kujuneb. Riigi ametiasutuses on selliseks „tööandja“ poolseks surveks seaduse alusel kehtestatav ühtne palgasüsteem. Kuigi osades riigiasutustes on juba ametnikele ja töötajatele kehtestatud see ühiselt, siis eelnõuga pannakse see kohustus kõigile, mistõttu laieneb ühtne palgasüsteem kõigile ametiasutuse töötajatele.

Kokkuvõtteks. Kuigi ametiasutuse töötajal on piiratud otsustusõigus enda palga kujunemisel, saab ta tänu selgele ja läbipaistvale palgakorraldusele vastu arusaadavalt kujuneva töötasu.

Eelnõust tulenevalt töötingimused ei halvene ning muudatuse eesmärk on saavutatav kavandatava regulatsiooniga, ilma et see oluliselt riivaks privaatautonomoosiat. Seega on abinõu sobiv.

I. Põhiõiguse kaitseala riive

Kaitseala: PS § 26 sätestatakse igaühe õigus eraelu puutumatusele.

Põhiõiguse riive:

Kehtiva õiguse kohaselt avalikustatakse ametnike puhul palgaandmed koos ametniku nimega (AvTS § 28 lõike 1 punkt 25, ATS § 65). Ka ametiasutuse töötaja palk on avalik tulenevalt AvTS § 36 lõike 1 punktist 9. Nimetatud sätte kohaselt ei tohi ametiasutus asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada eelarvest töölepinguga töötavatele isikutele makstud töötasude ning muude tasude ja hüvitiste kohta. Kehtivas regulatsioonis on ametiasutuse töötajate erinevus ametnikega selles, et kõigi ametnike palgad avalikustatakse veebilehel, kuid töötaja palk avaldatakse teabenõudjale teabenõude korras ning ühtset ja üldist avalikustamist veebis ei ole.

Andmete võimaliku pahatahtliku kasutamise takistamiseks ja eraelu puutumatuse kaitsmiseks on palgade avalikustamisel piiratud avalikustatavaid isikuandmeid, kuid säilib avaliku teenistuse palgakorralduse läbipaistvus. Sisuliselt jääb avalikkusel ligipääs alles infole, millest nähtub ametiasutuses töötavatele teenistujatele makstavad tasud. Eelnõu kohaselt muutub ametiasutuse töötajate vaates passiivne töötasu avalikustamine aktiivseks avalikustamiseks, kuid töötajate nimesid välja toomata. Ametnike puhul enam nimesid välja ei tooda. Palgaandmed avalikustatakse teenistuskoha põhiselt isikustamata kujul (eelnõu kohane ATS § 65 lõige 3). Seega astutakse teenistujate palgade avalikustamisel samm tagasi.

II. Riive põhiseaduslik õigustus

Piiriklausel

PS § 26 teine lause sätestab eraelu puutumatuse piiriklausli. Teise lause kohaselt võib sekkuda perekonna- ja eraellu tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Paragrahvi 26 teises lauses on seega

sätestatud kvalifitseeritud seadusereservatsioon, mis lubab eraelu riivata üksnes seadusega või seaduse alusel ja § 26 teises lauses kindlaks määratud põhjustel.

Kuna tegemist on kvalifitseeritud reservatsiooniga, siis ei ole võimalik õigustada eraellu sekkumist muul põhjusel.

Eesmärk

Avaliku teenistuse palgakorralduse ja eelarve kasutamise läbipaistvus. Eesmärk on anda avalikkusele liigipääs infole, millest nähtuvad ametiasutuses töötavatele teenistujatele makstavad tasud, kuid teha seda vähem riivavamalt, kui praegu, st isikustamata kujul. Ühtlasi teenib see eelarve läbipaistvuse eesmärki. Palkade avalikustamine aitab ka tagada, et töötaja valikul, töötasu suuruse määramisel ja lisatasude maksmisel lähtuvad ametiasutused lubatud kaalutlustest.

Proportsionaalsus

Sobivus. Abinõu on sobiv, kuna teenistujate palgaandmete avalikustamine võrreldes kehtiva olukorraga muutub isikute nimede mitte avaldamise tõttu vähem riivavaks. Kuivõrd alles jääb info ametiasutuse ja teenistuskoha kohta, on avaliku teabe seaduse alusel isikul võimalik ametiasutuse poole selgituste saamiseks pöörduda.

Palkade isikustatud avalikustamisel põrkuvad kaks vastandlikku põhiõigust - õigus saada teavet riigiasutuselt tema tegevuse kohta ja riigiasutuste töötajate õigus eraelu puutumatusele (PS § 26). Euroopa Kohus on leidnud, et maksumaksjatel ja avalikkusel tervikuna on demokraatlikus ühiskonnas õigus olla informeeritud valitsemissektori tulude kasutamisest, eelkõige personalikulude valdkonnas. Sellise teabe koondamine aruandesse aitab kaasa avalikule diskussioonile üldist huvi pakkuvates küsimustes ja teenib seega avalikke huve.¹²

Kiiresti muutuv digiühiskonnas ning aina tundlikumaks muutuvat isikuandmete ja eraelu puutumatuse teemat arvestades on kerkinud küsimus ametnike ja ametiasutuse töötajate isikuandmete avalikkuse ja kättesaadavuse kohta. Avaliku teabe seaduses jõustus 2021. aasta lõpus muudatus, mille kohaselt, kui seaduse alusel avalikustatava ja isikuandmeid sisaldava teabe üldiseks kasutamiseks andmine kahjustab isiku eraelu puutumatust, antakse see üldiseks kasutamiseks viisil, mis ei kahjusta isiku eraelu puutumatust oluliselt (AvTS § 3¹ lg 8).

Viidatud paragrahvi selgituse kohaselt seletuskirjas anti muudatusega teabevaldajale võimalus hinnata, kas piirata sellisel juhul avalikustamisele kuuluva ja isikuandmeid sisaldava teabe üldiseks kasutamiseks andmist täies mahus ja sellist teavet üldiseks kasutamiseks mitte anda, piirata sellise teabe üldist kasutamist osaliselt ja anda selline teave üldiseks kasutamiseks näiteks anonüümsel või pseudoanonüümsel kujul või anda selline teave üldiseks kasutamiseks küll isikustatud kujul, kuid ilma andmeteta, mille üldiseks kasutamiseks andmine kahjustab oluliselt isikute eraelu puutumatust. Masinloetav andmetöötlus võimaldab kokku segada eri infokilde nii hästi avalikust sektorist, ühis- ehk sotsiaalmeediast kui ka mujalt, näiteks inimeste harjumusi koos nende kontaktandmetega ning infokilde kogudes võidakse taaskasutaja teabes sisalduvaid isikuid siiski tuvastada. Esitatud põhjendused on asjakohased ka avalike teenistujate palgaandmete avalikustamisel.

Hindame, et ametnike ja ametiasutuse töötajate palkade avalikustamine senisel kujul on liigselt teenistujate eraelu puutumatust riivav. Ka on keeruline leida sellele PS § 26 kvalifitseeritud piiriklausliga kooskõlas olevat õigustust.

¹² Euroopa Kohtu otsus liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01

Vajalikkus. Abinõu on vajalik, kuna avalikustamise eesmärk saavutatakse vähem riivavamal moel kui seni. Ametiasutuse töötajate palga puhul avaldatakse regulaarselt küll rohkem andmeid, kui varem, kuid seda tehakse teenistuskoha põhiselt ja need ei ole isikustatud. Kolmest avalikustamise moodusest – 1) nagu praegu ametnikel, mil avalikustatakse töötasu nimeliselt, 2) nagu praegu töötajatel, mil avalikustatakse töötasu teabenõude korras ja 3) nagu eelnõus, mil töötasud avalikustatakse teenistuskoha põhiselt, on viimane kõige vähem eraelu puutumatust riivav.

Mõõdukus. Riive on vähene, kui seda üldse on. Jääb siiski võimalus, et kuigi avalikult ei ole otseselt võimalik isikustamata palgaandmeid hiljem konkreetse isikuga uuesti kokku viia, võib siiski, teades teenistuja teenistuskoha, aimata tema töötasu. Kuigi see jääb oletuse tasemele, võib see siiski väikese riive kaasa tuua. Üldises plaanis aga sekkumine isiku eraellu väheneb.

Kokkuvõtvalt, eespool toodud arvesse võttes, on Rahandusministeeriumi hinnangul eelnõuga tehtavad muudatused olulise tähtsusega ja proportsionaalsed. Ametnike ja ametiasutuste töötajate palgaandmete avalikustamine riiva enam oluliselt eraelu puutumatust.

2.3.2. Keskastmejuhi teenistussuhte tähtaegsus

Eelnõuga täiendatakse ATS § 23 lõiget 2 punktiga 2¹ ja §-ga 23¹ selliselt, et riigisekretärile, ministeeriumi kantslerile, asekanclerile, Riigikogu direktorile, valitsusasutuse juhile ja tema asetäitjale vahetult alluv juht (nn keskastmejuht, üldiselt osakonna juhataja ja talituse juhataja) nimetatakse ametisse või temaga sõlmitakse tööleping viieks aastaks.

I. Põhiõiguse kaitseala riive

Kaitseala: PS § 29 kohaselt on Eesti kodanikul õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Tegemist on ühe fundamentaalseima põhiõigusega, mis võimaldab igaühel realiseerida oma isiksust.

Põhiõiguse riive:

PS § 29 riivatakse sellega, et seadusega piiratakse osakonnajuhatajate ja talituse juhatajate teenistussuhte pikkust viie aastaga. Juhul, kui isik soovib peale tähtaja möödumist jätkata samal ametikohal, tuleb tal kandideerida avalikul konkursil.

II. Riive põhiseaduslik õigustus

Piiriklausel

Tegemist lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega.

Eesmärk:

Muudatuse eesmärgiks on võimaldada keskastmejuhtidele uusi arengu – ja karjäärivõimalusi ning aidata kaasa rotatsioonisüsteemi paremale toimimisele. Võimalus töötada erinevates riigiasutustes ja erinevatel ametikohtadel võib aidata kaasa koostöö edendamisele, ühtsete väärtuste kujundamisele ning valitsussektori kui terviku tunnetamisele. Kehtiva seaduse kohaselt nimetatakse määratud ajaks ametisse riigisekretär, ministeeriumi kantsler, asekancler, Riigikantselei direktor, valitsusasutuse juht, Konkurentsiameti juht ja Konkurentsiameti maksejõuetuse teenistuse juhataja, kes määratakse samuti ametisse viieks aastaks. Nimetatud süsteem on end õigustanud. Seega laiendatakse seda keskastmejuhtidele, kelleks põhiliselt on osakonnajuhatajad ja talitusejuhatajad.

Eeldatavasti tõstab keskastmejuhtide tähtaegne teenistussuhe nende pädevust, kui nad soovivad oma karjääri edendada. Samuti avab see uusi karjäärivõimalusi, sest võimalikke teenistuskohi, millele kandideerida, tuleb juurde. Karjäärivõimaluste laiendamine avaldab positiivset mõju järelkasvule ja avab karjäärivõimalusi vertikaalseks liikumiseks nii noortele kui ka teistele muudel positsioonidel töötavatele teenistujatele.

Proportsionaalsus:

Sobivus

Tähtajaline ametisse nimetamine on sobiv, et võimaldada keskastme juhtidele uusi karjäärivõimalusi ja arendada pädevust. Võimalik on ka, et isik ise ilma välise surveta otsustab, millal karjääris edasi liigub ja kas üldse. See aga ei taga, et isikul tekkiks tõuge areneda. Juhi soovimatus areneda pärsib ka temale allutatud struktuuriüksuse arengut.

Vajalikkus

Seadusega on vaja sätestada tingimused keskastme juhtide teenistuskohadele, kui soovitakse ülaltoodud eesmärkide saavutamist.

Mõõdukus

Kuna avalikus teenistuses täidetakse kõik ametikohad ja üldiselt ka töökohad konkursi korras, siis on see isiku vabatahtlik ja informeeritud valik kandideerida sellisele kohale, millele nimetatakse määratud ajaks. Sellisel juhul ta ei saa ka teenistuskohale asudes oodata, et teenistustähtaeg oleks määramata. Teenistussuhte tähtaegsusega ei võeta isikult üldse võimalust keskastmejuhina töötada. Seega sekkutakse küll isiku õigusesse vabalt valida töökohta, kuid seda ajalisel mõttes. Viis aastat on piisav aeg, et ühest küljest keskastmejuht saaks end oma teenistuskohal tõestada ja ka teisest küljest saaks oma edasist karjääri ja isiklikku elu planeerida ja korraldada.

Küll aga võib juba ametis olevatel keskastmejuhtidel olla õiguspärane ootus, et nende teenistuskohad on tähtajatu, kuna kui nad sellele kandideerisid ja valituks osutusid, siis see seda oli. Samuti on nad hakanud seda õigust, olla tähtajatul teenistuskohal, kasutama (erinevalt nendest, kes sellel kohal ei tööta ja tulevikus kandideerivad keskastmejuhi kohale). Keskastmejuhtide ülesanded ja ootused ametikoha täitjale on teistsugused kui teenistujale, kes ei täida juhtimisega seotud ülesandeid. Teenistussuhte tähtaegsusega liigituvad nad pigem juhtide kategooriasse. Ka asutuste hierarhias kuulub osakonna juhataja tavaliselt nn laiendatud juhtkonda, kellega poliitilise tasandi ametnikud infot vahetavad nii „ametlikel“ koosolekutel kui sageli ka otse¹³. Osakonna juhataja äraolekul asendab tihti talitusejuhataja osakonnajuhatajat. Seega muutuvad eelnõuga ootused nendele ametikohtadele sarnasemaks tippjuhtide ametikohtadega.

PS §-s 10 sätestatud demokraatliku ja sotsiaalse õigusriigi põhimõttest tuleneb Euroopa õigusruumis tunnustatud õiguse üldpõhimõtete kehtivus Eesti õiguses. Põhiseaduse mõtte kohaselt on Eesti õiguse üldpõhimõtteks õiguspärase ootuse printsiip. See peab andma igaühele õiguse tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima.¹⁴ Õiguspärase ootuse põhimõte peab kindlustama, et igaühel oleks võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsena ega muutu

¹³ Vt ka R. Vinni. Ministeeriumi poliitilise ja administratiivse juhtimise piiritlemine ning korrastamine. Tellija Riigikontroll. 2007. P 4.1, lk 8 ja p. 4.2.2, lk 15.

https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=1683IRJc6_0%3D&tabid=149&mid=765&language=et-EE

¹⁴ Riigikohtu 30.09.1994 otsus [RKPJKo III-4/1-5/94](#)

rabavalt ebasoodsas suunas.¹⁵ Samas on kohtud leidnud, et õiguspärase ootuse põhimõte ei tähenda, et: "[...] isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist – seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda" (RKPJKo 3-4-1-20-04, p 14¹⁶).

Ka ATSi on varem väga põhimõtteliselt reformitud, mis on toonud kaasa ametnikele ebasoodsaid tagajärgi – nt on eristatud ametnikud ja töötajad, kaotatud on lisapuhkuse päevad staaži eest, lõpetatud riikliku vanaduspensioni suurendamiseks teenistusstaaži alusel staaži lisandumisel selle arvestamine. Seega ei ole alust oodata, et ametnike või ametiasutuste töötajate teenistustingimusi rohkem ei muudeta.

Ka avalik huvi on, et avalikus teenistuses oleksid juhtivatel teenistuskohadel pädevad ja kvalifitseeritud teenistujad. Ministeeriumi põhiülesandega tegelevates osakondades toimub poliitiliste valikute ettevalmistamine ja analüüs. Osakonnajuhatajate roll on seetõttu oluline, et eriti ministeeriumides, kus asekancleri roll on nõrgem, peetakse osakonnajuhatajaid võtmeisikuteks poliitika väljatöötamisel ja elluviimise jälgimisel¹⁷. Ka talituse juhatajatel on oluline roll valdkonnapoliitika kujundamisel. Seega on nende ametikoht sarnane tippjuhi ametikohaga, mis on tähtjaline ametikoht.

Tagamaks õiguspärase ootuse printsiibi järgimine, luuakse eelnõuga ATSi üleminekusätteid, mille kohaselt antakse keskastmejuhtide piisav üleminekuaeg muudatustega kohanemiseks. See tähendab, et on sätestatud kindlad jätkuvad õiguse realiseerimise võimalused kui ka üleminekuperiood vastava ametikoha tähtaegsuse muudatuse osas. Üleminekusätte kohaselt loetakse 2026. aasta 1. jaanuaril teenistuses olev keskastmejuht ametisse nimetatuks kuni 2030. aasta 31. detsembrini. Senistele andmetele tuginedes on alust arvata, et selleks ajaks on suur osa muudatusega hõlmatud keskastmejuhtidest vahetunud ning puudub vajadus mitmes astmes üleminekuks. Täiendavalt on jäetud ametiasutusele võimalus nimetada keskastmejuht täiendavalt kaheks aastaks teenistusse. Koostoimes tagab üleminekusäte piisava aja ja paindlikkuse muudatuse elluviimiseks.

Kokkuvõttes hindame, et riive ei ole intensiivne ning on proportsionaalne. Hindame keskastmejuhtide teenistussuhte tähtaegsust sobivaks, et saavutada ülaltoodud eesmärged.

2.3.3. Koondamisel teenistusstaaži arvestamine viimase ametikoha järgselt

Eelnõuga muudetakse ATS § 101 lõiget 1 ja tehakse muudatus teenistusest vabastamisest etteteatamise sättes. Kehtiva ATS § 101 lõike 1 kohaselt oleneb koondamise tõttu teenistusest vabastamise etteteatamise tähtaeg ametniku avaliku teenistuse staažist. Avaliku teenistuse staaž hõlmab kogu teenistussuhte kestust avalikus teenistuses. TLS § 97 sätestab töölepingu erakorralise ülesütlemise etteteatamistähtajad. TLS § 97 lõike 2 kohaselt sõltuvad töölepingu lõppemisest etteteatamise tähtajad töötaja ja tööandja vahelise töösuhte kestusest. Praktikas on ilmnenu, et kogu avaliku teenistuse staaži arvestamine koondamisest etteteatamisel on teatud juhtudel asutuste jaoks liialt koormav. Koondamise olukorras erinev etteteatamistähtaeg

¹⁵ Pikamäe, P. Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas. Juridica 2019. Nr 9. Lk 697-710 ja RKPJKo [3-4-1-24-11](#), p 50.

¹⁶ Riigikohtu 02.12.2004 otsus nr [3-4-1-20-04](#)

¹⁷ Vt ka R. Vinni. Ministeeriumi poliitilise ja administratiivse juhtimise piiritlemine ning korrastamine. Tellija Riigikontroll. 2007. P. 4.2.2., lk 15.
https://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=1683IRJc6_0%3D&tabid=149&mid=765&language=et-EE

ametnike ja töötajate puhul on põhjendamatu ja sama ametiasutuse sees ka sisemist õiglust riivav. Seetõttu on kavandatava muudatuse eesmärgiks muuta ATSi selliselt, et koondamise korral on etteteatamise tähtaeg seotud konkreetse ametiasutuses teenistuses oldud ajaga.

I. Põhiõiguse kaitseala riive

Kaitseala: PS § 10 – PS II. peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Õigusriigi põhimõtte alamkategoria on õiguskindluse printsiip, mille alapõhimõtteks on õiguspärase ootuse põhimõte¹⁸.

Põhiõiguse riive: PS § 10 kaitseala riivatakse sellega, et alates 1996. aasta 1. jaanuarist, mil jõustus esimene avaliku teenistuse seadus, on arvestatud koondamise tõttu etteteatamisel tähtaega üldise staaži järgi avalikus teenistuses (tookordse ATSi § 130). Eelnõuga seda muudetakse ning ette hakatakse teatama staaži järgi viimases ametiasutuses. Seega võib ametnikul, kes on olnud küll kaua aega avalikus teenistuses, kuid erinevates ametiasutustes, olla ette teatamise tähtaeg lühem, mis vähendab kindlustunnet. Kui ametnikku soovitakse koondada lühema aja jooksul kui etteteatamise tähtaeg, siis makstakse ametnikule palka iga etteteatamistähtajast puudu jäänud tööpäeva eest. Staaži lühenedes väheneb ka sellisel juhul makstav tasu.

II. Riive põhiseaduslik õigustus

Piiriklausel puudub, seega on tegemist nullreservatsiooniga põhiõigusega.

Eesmärk

Muuta koondamise korral etteteatamise tähtaja arvestamisel aluseks olev staaži arvestus sarnaseks töötajatega, st aluseks ei võeta üldist staaži avalikus teenistuses, vaid viimases ametiasutuses. Eesmärk kohelda sarnases olukorras ametnikke ja töötajaid võrdselt. Ka on eesmärk muuta ametnike koondamine paindlikumaks ja ametiasutusele ametniku ametiasutuses oldud aja suhtes nii ajaliselt kui eelarveliselt proportsionaalsemaks.

Proportsionaalsus

Sobivus

Sellega, et ametnikel arvestatakse koondamisel teenistusstaaži samamoodi kui töötajatel viimase asutuse järgi, saavutatakse võrdne kohtlemine. Kaob ametiasutuse jaoks ebaproportsionaalne ja koormav olukord, et lühikest aega ametis olnud ametnikul oleks ette teatamise tähtaeg kogu avalikus teenistuses oldud staaži järgi, mis võib olla oluliselt pikem. Kui ametnik on olnud pikalt teenistuses ühes ametiasutuses, siis tema jaoks olukord ei muutu.

Vajalikkus

Võimalik on ka üldiselt lühendada koondamisest ette teatamise tähtaegu, kuid see mõjutaks negatiivselt kõiki ametnikke, ka neid, kes on pikalt olnud ametis ühes ametiasutuses. Lisaks seaks see ametnikud halvemas olukorda kui töötajad. Kuna vähem koormavat abinõu ei ole, on eelnõuga pakutud lahendus vajalik.

Mõõdukus

¹⁸ Pikamäe, P. Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõtte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas. Juridica 2019, 9. Lk. 700.

Eelnõuga nähakse ette, et vastavat muudatust hakatakse kohaldama nende suhtes, kes võetakse teenistusse arvates eelnõu seadusena jõustumisest. Ametnikele, kes on seaduse jõustumise ajal avalikus teenistuses ja kellel on tekkinud õiguspärane ootus, et rakendatav seadus jääb kehtima, näeb eelnõu ette ülemineku sätteid, mille kohaselt nendele kohaldatakse koondamise korral praegu kehtivat seadust. Seega põhiõiguse riivet ei ole.

Kokkuvõtteks – kuna eelnõuga nähakse ette üleminekusätteid juba teenistuses olevatele ametnikele, ei riivata koondamisest ette teatamise tähtaja arvestamisel viimase ametikoha teenistusstaazi järgi nende õigusi.

2.3.4. Koondamisel teenistusse jäämise eesõiguse muutumine – võrdsete teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele vastavuse korral alla seitsmeaastast last kasvava ametniku eelistamise asemel alla kolmeaastast last kasvatava ametniku eelistamine

Eelnõuga muudetakse ATS § 90 lõiget 5. Seni kehtiva ATS § 90 lõike 5 kohaselt kui koondamisel tuleb valida vähemalt kahe sarnaseid teenistusülesandeid täitva ametniku vahel, siis on koondamise korral teenistusse jäämise eelisõigus isikul, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele enim. Kui nimetatud kriteeriumi alusel ei ole võimalik ametnikke eristada, on teenistusse jäämise eelisõigus kõigepealt ametnikul, kes kasvatab alla seitsmeaastast last, ja seejärel ametnike esindajal või ametnikul, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitset, arvestades ka ametniku ülalpeetavate arvu.

Eelnõuga jäetakse eesõigus alla seitsmeaastast last kasvatava ametniku asemel alla kolmeaastast last kasvatavale ametnikule.

I. Põhiõiguse kaitseala riive

Kaitseala: PS § 10 – PS II. peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Õigusriigi põhimõtte alamkategooria on õiguskindluse printsiip, mille alapõhimõtteks on õiguspärase ootuse põhimõte¹⁹.

Põhiõiguse riive: PS § 10 kaitseala riivatakse sellega, et ametnike koondamise korral on seni olnud alla seitsmeaastast last kasvataval ametnikul olnud ametisse jäämise eesõigus, juhul kui kaks sarnaseid teenistusülesandeid täitvat ametnikku on olnud võrdsed oma hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskuste poolest. Seega said ka vahemikus üle kolmeaastast kuni alla seitsmeaastast last kasvatavad ametnikud eeldada, et koondamise korral on neil eesõigus jääda ametisse.

II. Riive põhiseaduslik õigustus

Piiriklausel § 10 puhul puudub, seega on tegemist nullreservatsiooniga põhiõigusega.

Eesmärk

¹⁹ Pikamäe, P. Ootused-lootused ehk õiguspärase ootuse põhimõtte põhiseaduslikkuse järelevalve praktikas. Juridica 2019, 9. Lk. 700.

Muudatuste eesmärgiks on lähendada ametnikele ja töötajatele lapse kasvatamise korral ette nähtud eeliseid koondamisel. Töölepingu seaduse § 89 lõike 5 kohaselt töölepingu ülesütlelemisel koondamise tõttu majanduslikel põhjustel on tööle jäämise eelisõigus töötajal, kes kasvatab alla kolmeaastast last. ATS § 90 lõike 5 korral on eelisõigus juhul, kui kahel ametnikul on samasugused haridus, töökogemus, teadmised ja oskused, alla seitsmeaastast last kasvataval ametnikul. Viimastel aastatel on riigiasutuste tegevust pidevalt ümber korraldatud, riigi keerulise majandusliku olukorra tõttu otsitakse pidevalt kärke ja kokkuhoiu kohti. Sellega seoses on muudatuse eesmärgiks paindlikkuse suurendamine asutuste ümberstruktureerimise korral ametnike vabastamisel.

Proportsionaalsus

Sobivus

TLS kohaselt on majanduslikel põhjustel koondamise korral tööle jäämise eelis alla 3-aastast last kasvataval vanemal (TLS § 89 lõige 5). ATS kohaselt on koondamise korral olnud eelis alla 7-aastast last kasvataval vanemal, juhul kui sellel vanemal on sarnaseid teenistusülesandeid täitva kolleegiga samasugused haridus, töökogemus, teadmised ja oskused. Nii töötajate kui ametnike puhul jäävad eelisseisu alla 3-aastast last kasvatavad vanemad. PS § 27 kohaselt on oma laste kasvatamine ja nende eest hoolitsemine eelkõige vanemate kohustus. Paragrahvi 27 lõiget 3 võiks tõlgendada nii, et see kohustab hoolitsema (sh last ülal pidama) lapse eest kuni lapse täisealiseks saamiseni²⁰. Siiski on võimalik riigil ja kohalikel omavalitsustel toetada lapsevanemaid laste kasvatamisel pakkudes kas kaitset või abi (PS §-d 27 ja 28) või riigil PS § 29 lõikest 4 tulenevalt töötingimuste kehtestamise kaudu. Olenemata, mis vormis inimene töötab, teenib ta sagedasti endale seekaudu igapäevast elatist, mis aitab kaasa inimese võimalusele end rakendada vabalt valitud tegevusalal ja tagada võimalused inimväärseks elatiseks²¹. Kuigi kõik lapsevanemad vajaksid turvatunnet, et suudavad oma järeltulijad üles kasvatada, ei saa eeldada ja oodata, et kõik tööandjad, sh riik ja kohalik omavalitsus tööandjana sellist toetust kuni lapse täisealiseks saamiseni pakkuda suudavad. Seega on oluline toetada ja kaitsta eelkõige vanemaid, kes vajavad oma staatuse tõttu erilist kaitset. Laste vanusevahemikku 1 – 3 eluaastat loetakse väikelapseeks. Isiksuse arengus peetakse kolme esimest eluaastat oluliseks ja otsustava tähtsusega perioodiks. Olulisteks tegevusteks muu hulgas on lapsega üheskoos aja veetmine ja lapsega rääkimine.²² Ka TLS § 93 lõike 1 kohaselt ei või tööandja üles öelda koondamise tõttu, kes on vanemapuhkusel. Vanemapuhkust on võimalik saada kuni lapse 3-aastaseks saamiseni. Tõenäoliselt on uut tööd võimalik otsida ja leida sellises vanuses lapse kõrvalt keeruline ja pinges vanem ei ole ka sellises vanuses lapsele hea ja arendav kaaslane. Koolieelne iga jääb vahemikku 3/4 – 6/7 eluaastat. Sellel ajal muutub laps sotsiaalsemaks ja tema eneseregulatsioon areneb²³. Nelja- kuni seitsmeaastase lapse vanema eelistamine ametnikest lapsevanemate korral annab nendele küll turvatunde ametikoha säilimise suhtes kuni lapse kooli minekuni, kuid see seab tööandjad sundolukorda asutuste ümberkorralduste puhul, kus sellist lapsevanemat ei saa koondada. Arusaadavalt riivavad palgatöötajate, aga ka muus vormis tööd tegevate isikute kaitseks kehtestatavad kohustuslikud miinimumnõuded eraõigusliku ettevõtja ettevõtlusvabadusõigust (PS § 31), sest piiravad tema õigust otsustada, kellega ja mis tingimustel ta töösuhteid loob, hoiab ja lõpetab [...] Töötamise miinimumnõudeid tuleb üldjuhul siiski pidada ettevõtja ja tööd tegeva inimese põhiõiguste ja vabaduste põhjendatud tasakaalupunktiks. Et see nii oleks, tuleb neid nõudeid kehtestades

²⁰ Jaanimägi, K. Paron, K. Aru, A. Muller, K. PS § 27 kommentaarid, p 33. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020

²¹ Henberg, A. Muller, K. PS § 29 kommentaarid, p-d 24 ja 25. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020

²² Kurg, L. Lapse arengu toetamine. Avatud e-kursus lapsehoidjatele. Lapseea perioodid. [Väikelaps](#).

²³ Kurg, L. Lapse arengu toetamine. Avatud e-kursus lapsehoidjatele. Lapseea perioodid. [Koolieelik](#).

hinnata, kas üks või teine tingimus on eluliselt siiski vajalik arvestades tööturu olemust ja selle osapoolte õigusi ja huve²⁴. Samamoodi tuleb riigi või kohaliku omavalituse kui tööandjale tingimuste seadmisel hinnata, millised ootused on ametiasutuste tegutsemisele ja ametikohtade täitmisele ning millised peaksid olema ametnike või mõne ametnike rühma õigused ja huvid. Ka ametiasutuste puhul ei tohiks nendele tingimuse kehtestamine olla ebaproportsionaalne ja liigselt koormav. Ametiasutusel võib olla vajadus oma tegevust ümber korraldada ning selle käigus ka ametnikke koondada. Muudatusega suureneb paindlikkus asutuste ümberstruktureerimise korral ametnikke koondamisel, kui esimese kriteeriumi alusel – eelistuse tegemine selle järgi, kumma haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele enim – ei ole olnud võimalik ametisse jääjat kindlaks teha. Järgmise kriteeriumi – teatud vanuses laste vanemate korral väheneb sihtrühm, keda eelistada tööle jäämisel, kuna 4–7-aastaseid lapsi kasvatavad vanemad ei jää enam eelisseisu.

Vajalikkus

Abinõu on vajalik, sest võimaldab ametiasutuste ümberstruktureerimisel paindlikumalt koondada ametnikke. Suuremate ümberkorralduste ja struktuurimuudatuste käigus võib ametnike koondamise jäikus olla asutusele koormav, kuna takistab ümberkorralduste elluviimist ja pikendab nende kulgu. Seda eesmärki on võimalik saavutada ka näiteks selliselt, et kõigilt ametnikelt, kaasa arvatud ka 1 – 3-aastast last kasvatavatelt vanematelt võetakse eelised ära. Seda lahendust ei saa siiski pidada tõsiselt võetavaks, kuna see seaks ametnikud võrreldes töötajatega ebasoodsamasse ja ebavõrdsesse olukorda ning riivaks õiguskindlust veelgi tugevamalt.

Mõõdukus

Abinõu on mõõdukas, sest sellega taotletav eesmärk kaalub üles põhiõiguse riive. Arvestades riigieelarve pingelist olukorda viimastel aastatel, mille käigus otsitakse pidevalt kokkuhoiu ja kärpekohti, tuleb leida ametiasutustele võimalusi ka paindlikuks töökorralduseks. Siiski võib kaaluda riive vähendamiseks ülemineku sätete kehtestamist (mida eelnõus hetkel ei ole), mille kohaselt ametnik, kellel on juba laps sündinud, võiks koondada seni kehtinud sätete kohaselt. See ei laieneks olukorrale, kus isik küll on juba teenistuses, kuid laps sünnib pärast ATS muutmise jõustumist.

Üldiselt ei tule ametiasutustes koondamisi väga palju ette, sest ametikohti on niigi optimeeritud ja riigi funktsioneerimiseks vajalik töö on vaja ära teha. Siiski on viimastel aastatel koondamisi ette tulnud rohkem. Sellele vaatamata puudutab koondamine ikkagi väikest osa ametnikest. Sealjuures ei ole teatud vanuses laste olemasolu koondamisel ametisse jäämise esimene eeldus. Alles kui teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele vastavad mõlemad ametnikud ühe palju, hakatakse vaatama laste olemasolu. Seega neid olukordi on veelgi harvem.

ATS § 90 lõike 5 muutmisel võib tekkida lisaks PS § 12 võrdsuspõhiõiguse riive, kuna kuigi eesmärk on lähendada eesõigustatud töötajate ja ametnike tingimusi töö või ametikoha koondamisel, siis ametnikel ei ole alla 3-aastaste laste kasvatamine ainus kriteerium. Kui võrrelda neid kahte lapsevanemate gruppi, siis ametniku puhul peab tema enne seda olema vähemalt võrdne teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele vastamises võrreldes teiste sarnaseid teenistusülesandeid täitvate ametnikega. See tähendab, et kui teine ametnik on hariduse, töökogemuse, teadmiste ja oskuste alusel teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele rohkem sobivam, siis laste olemasolu ei hakata kaalumagi. Kuid töötajate puhul

²⁴ Henberg, A. Muller, K. PS § 29 kommentaarid, p 26. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, viies, parandatud ja täiendatud väljaanne. Justiitsministeerium: 2020

eelistatakse lihtsalt alla 3-aastast last kasvatavad vanemad. Seda võib õigustada sellega, et kuigi ametnike ja töötajate töötingimused lähenevad järjest enam, siis kõik tingimused ei peagi ühesugused olema. Ametiasutustes on ametnikele kõrgemad ootused ja nõuded ning kui juba kahe ametniku vahel peab valima, siis asutuse huvides on, et jätkaks ametnik, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele enim.

Võrdsuspõhiõiguse riive võib ilmned ka ametnike gruppide vahel, kellest ühtedel on alla 3-aastased lapsed (kehtiva ATS järgi alla 7-aastased lapsed) ja teistel nendest vanemad lapsed. Esimestel arvestatakse koondamisel laste olemasolu ja teistel mitte. Seda on võimalik õigustada ülaltoodud analüüsis „Sobivuse“ osas toodud põhjendustega.

Kokkuvõtteks

Hindame, et kuigi eelnõuga tehtavad muudatused riivavad üle 3-aastast last kuni alla 7-aastast last kasvatavaid ametnikest vanemaid, on abinõu proportsionaalne.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb seitsmest paragrahvist, millest kuue esimesega muudetakse ATSi, AvTSi, TLSi, TKindlS, VVSi ja VõrdKSi ning seitsmes on seaduse jõustumine.

Eelnõu §-ga 1 tehakse muudatused ATSi.

ATS § 2 lõike 1 täiendamine teise lausega. Muudatuse kohaselt täiendatakse seaduse kohaldamisala reguleerivat sätet uue lausega, mis täpsustab, millises ulatuses kohaldub ATS ametiasutuste töötajatele. Avaliku teenistuse üldise põhimõtte kohaselt korraldab ametiasutuse ametniku ja töötaja teenistust ametiasutuse juht või tema volitatud isik. Sama põhimõtte kehtib ka töölepingu seaduses, mis tähendab, et töötaja töötamist korraldab asutuse või ettevõtte juht või tema volitatud isik. Ametiasutusega töölepingulises suhtes olevale töötajale kohaldatakse reeglina TLSi, arvestades, et eelnõukohaste muudatuste jõustumisel sätestab ATS ametiasutuse töötajale mõned erireeglid võrreldes TLSiga. TLS § 2 sätestab põhimõtte, mille kohaselt TLSi sätted on poolkohustavad, mis tähendab, et seaduses sätestatust ei või töötaja kahjuks kõrvale kalduda, välja arvatud juhtudel, kui töötaja kahjuks kõrvale kalduva kokkuleppe võimalus on seaduses sõnaselgelt lubatud. Seega TLS § 2 ei välista ega piira teistsuguse regulatsiooni kehtestamist eriseadustega. TLSi ja töösuhteid reguleerivate eriseaduste normide vastuolu korral tuleb lähtuda üldnormi ja erinormi suhtest, mis tähendab, et vastuolu või erinevuse korral kuulub kohaldamisele erinorm.

Näiteks on juba praegu mootorsõidukijuhi töö- ja puhkeaeg ning töötasu arvutamise ja maksmise erisused reguleeritud TLSi asemel liiklusseaduses ja laevapere liikmete tööaeg meretöö seaduses. Ametniku ja ametiasutuste töötajate teatud määral ühesuguste nõuete kohaldamise vajadust ja ametiasutuste töötajatele TLSist erinevate nõuete sätestamist on vajalikus peetud ka teistes töösuhteid reguleerivates eriseadustes. Ametiasutuse töötajatele on erinõuded kehtestatud julgeolekuasutuste seaduse²⁵ (JAS), politsei ja piirivalve seaduse²⁶ (PPVS), päästeteenistuse seaduse²⁷ (PäästeTS) ja vangistusseadusega²⁸ (VangS). Näiteks on julgeolekuasutuste seaduses sätestatud töötajale erinõuded tööle võtmise, töötaja

²⁵ [RT I, 14.03.2023, 25](#)

²⁶ [RT I, 06.07.2023, 64](#)

²⁷ [RT I, 06.07.2023, 69](#)

²⁸ [RT I, 06.07.2023, 114](#)

tervise seisundi, tervisekontrolli ja kehalise ettevalmistuse kontrolli osas. Samuti on julgeolekuasutuste seaduses sätestatud, et töötaja ei või reeglina töötada teise tööandja juures, osaleda streigis ega kuuluda erakonda. Päästeteenistuse seaduses on eriregulatsioon päästeteenistuja töö- ja puhkeaja ning valveaja osas. Politsei ja piirivalve seaduses on erisätted töötaja tööle võtmise kohta. Eeltoodust nähtuvalt võivad eriseadused näha ette nii TLSi erineva kui ka vähem soodsa regulatsiooni.

Avalikus teenistuses on ATSi mõjutatud riigi ametiasutuste ja KOVi ametnikud ning töötajad. Viimase viie aasta lõikes on teenistujate üldarvud püsivad stabiilsena. Kokku töötab avalikus teenistuses ca 28 000 inimest, kellest riigi ametiasutustes ca 6000 ametnikku, 9000 eriteenistajat ja 7000 töötajat. KOVi töötab 3000 ametnikku ja 2500 töötajat.

Kuigi kehtiva ATS § 2 lõike 1 kohaselt kohaldatakse ATSi seaduses sätestatud juhtudel riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajale, on käesolevas eelnõus peetud vajalikuks selguse ja ülevaatlikkuse huvides välja tuua, millised sätted konkreetsetel töötajatele laienevad. ATS § 2 lõike 1 järgi kohaldatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötajatele ATSi eetikat (§ 12), tähtajalist töölepingut (§ 23¹), tähtajalist üleviimist (§ 33), puhkust (§ 43) ja palgakorraldust (§-d 61, 63 ja 65) puudutavas osas. 2013. aasta ATSi viidi avalikku võimu toetavate funktsioonidega ametikohal olnud ametnikud üle töölepingulisele suhtele. Ametniku mõiste kitsendamise kaudu vähenes ametnike arv oluliselt. Praktikas on aga ilmnunud, et ametiasutustes on üheks suuremaks personalipoliitiliseks väljakutseks kujunenud ametnike ja töötajate rollide ning tegevuspiirangute hägustumine. Ka on praktikas ilmnunud, et kohati puudub vajadus nii rangelt ametnike ja töötajate eristamiseks. Kuivõrd ühiskonna jaoks esindab töötaja samuti ametiasutust (laiemalt ka riiki), on teatud ATSi sätete kohaldamine töötajatele otseselt seotud avaliku huvi, avatuse ja läbipaistvuse väärtuste kandmisega avalikus teenistuses. Kohaldamisala kujundamisel on võetud arvesse, et avalike vahendite õiguspärane kasutamine on avalikkuse huviorbiidis ja ametiasutuse töötajaga seotud kulud kantakse riigieelarvest.

Parema arusaadavuse ja kooskõla huvides muudetakse **ATS § 3 lõiget 2**. ATS § 3 lõiget 2 muudetakse ja sätestatakse, et ametiasutuste töötajate töösuhetele ametiasutuses kohaldatakse töölepingu seadust ja teisi töösuhteid reguleerivaid seadusi ATSi tulenevate erisustega. TLSi ja ATSi normide vastuolu korral tuleb lähtuda üldnormi ja erinormi suhtest, mis tähendab, et vastuolu või erinevuse korral kuulub kohaldamisele erinorm ehk ATS.

Eelnõuga muudetakse ATS § 12, laiendades eetikat puudutava regulatsiooni ka töötajatele. ATSi §-s 12 tehakse muudatused selleks, et kujundada ametnikueetika ümber avaliku teenistuse eetikaks. Selleks asendatakse ATS §-s 12 läbivalt sõna „ametnikueetika“ sõnadega avaliku teenistuse eetika“, sõnad „ametnike põhiväärtuste“ sõnadega „ametnike ja ametiasutuste töötajate põhiväärtuste“ (ATS § 12 lõige 1), sõnad „ametnike eetikakoodeks“ sõnadega „avaliku teenistuse eetikakoodeks“ (ATS § 12 lõige 4 ja lõike 5 punktid 1 ja 4) ning lisatakse „ametiasutuse töötaja“ (ATS § 12 lõike 5 punkt 2, lõige 7 ning lõike 8 sissejuhatav osa ja punktid 2 ja 3).

Tugev eetika on hea valitsemistava oluline osa. Iga avalik teenistuja on osa suuremast süsteemist, mille ühine eesmärk on ühiskondliku huvi teenimine. Kehtivas ametniku eetikakoodeksis on nimetatud hea ametniku olulisimad väärtused ning nendeks on seaduslikkus, inimesekesksus, usaldusväärsus, asjatundlikkus, erapooletus ning avatus ja koostöö. Põhiväärtused on täpsemalt lahti seletatud ametniku eetikakoodeksis²⁹.

²⁹ [Ametniku eetikakoodeks](#), heaks kiidetud ametnikueetika nõukogu poolt 11. märtsil 2015. a

Kuigi ametniku eetikakoodeksi järgimine on kohustuslik eelkõige ametnikele, eeldatakse juba praegu, et samu põhimõtteid järgivad ka töölepingu alusel riigitööl olevad inimesed (eetika nõukogu seisukoht, mis on ära märgitud eetikakoodeksis ja mitmete asutuse sisekordades). Näiteks on ka VangS-s ette nähtud ametnike ja töötajate ühine vanglateenistuse eetikakoodeks, mille kehtestab valdkonna eest vastutav minister. Eetikakoodeks sisaldab väärtuseid, mis on iseloomulikud avalikule teenistusele tervikuna. Eetika on olulisel määral seotud ka korruptsiooni ennetamisega, seejuures hõlmab korruptsioonivastane seadus juba täna lisaks ametnikele ametiasutuse töötajad. Ametiasutustes reaalselt kõigile avalikele teenistujatele ühesuguselt rakenduvad eetikastandardid vastavad ühiskondlikule ootusele, et kõik avalikud teenistujad on oma tegevuses eetilised. Ühtsete eetika põhimõtete poole liigutakse Euroopa Liidus, kus Euroopa Komisjon on vastu võtnud ettepaneku luua katusorganisatsiooni eetika jaoks.

Eelnõu kohaselt hakkab avaliku teenistuse eetika kohalduma ametnikele ja ametiasutuste töötajatele. ATS § 7 lõige 1 avab ametniku mõiste ja selle kohaselt on ametnik isik, kes on riigiga või kohaliku omavalitsuse üksusega avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes. Kõik teenistujad, kes ei teosta avalikku võimu, vaid teevad üksnes avaliku võimu teostamist toetavat tööd, on kehtiva seaduse järgi ametiasutuse töötajad, kellega sõlmitakse ATS § 7 lõike 4 kohaselt tööleping. Kuigi ametiasutuse töötaja teeb üldjuhul avaliku võimu teostamist toetavat tööd, on töötajate ülesanded, nende seos avalike ülesannete täitmisega ja avaliku huviga erinev. Mõnel töökohal on märkimisväärne roll näiteks avalike rahaliste vahendite kasutamisel (nt raamatupidajal, hanke- või finantsjuhil) või riigi toimimiseks vajalike muude ülesannete täitmisel (näiteks IT- või infoturbejuhil).

Küll kohalike omavalitsuste kontekstis, kuid kohaldatavana ka valitsusasutuste puhul, leidis Riigikohus 17.04.2020 otsuses nr 5-19-45: *Seega ei tõmba kehtiv seadus selget piiri ametiasutuse ametnike ja töötajate vahel, vaid jätab kohaliku omavalitsusüksuse volikogule võrreldes varasemaga suurema võimaluse määratleda ametiasutuse struktuuris teenistuskohad kas ametniku või töötaja kohana. Samamoodi on ametiasutuse kaalutlusotsus, kuidas jaotatakse struktuuris teenistuskohad ameti- ja töökohaks. Ametiasutuste detsentraliseeritusse põhimõttest lähtuvalt ei pruugi olla mõistlik ATS § 7 toodud loetelude kinnise või täpsemana esitamine ja seega teenistuskohade jaotamisel ametiasutuste kaalutlusõiguse vähendamine nullini. Rahandusministeerium küll jälgib teenistuskohade jaotust ning teeb vastavaid järelepäringuid, kuid lõppastmes on ja peaks olema teenistuskohade jaotus ametiasutuse pädevuses.*

Arvestades, et ametiasutustel on suhteliselt lai kaalutlusruum oma tegevuse korraldamisel ja sellest johtuvalt ka teenistuskohade määratlemisel, on mõistlik seaduse tasandil reguleerida valdkonnad, mis peaksid ühetaoliselt kohalduma nii ametnikule kui ametiasutuse töötajale. Valitud valdkondades ühtse regulatsiooni kehtestamine kaitseb avalikke huve. Avalikku võimu teostaval või sellega vahetult seotud oleval isikul peab olema ühiskonna usaldus. Samas paneb avalikkus sellistele isikutele kõrgemad eetilised nõudmised, millest tulenevalt kannavad nemad ka suuremat vastutust riigi ning rahva ees.

ATS § 16 täiendamine uue lõikega 4² annab ametiasutustele suurema paindlikkuse värbamisel. Selleks, et avalikku teenistusse värbamisel oleks paindlikkust, on eelnõusse lisatud ametnikule sihtpakkumise (konkursita värbamine) tegemise võimalus kindlatel tingimustel (ajutine töö, osaline tööaeg või erilist pädevus eeldav teenistuskohad). Lisatava lõike kohaselt võib konkursi jätta korraldamata, kui selleks on põhjendatud alus. Põhjendatud aluse olemasolu võib eeldada, kui:

1) täidetavad teenistusülesanded on ajutise iseloomuga;

- 2) teenistuskoha ülesanded eeldavad osalise tööajaga töötamist ja osaline tööaeg ei ületa 20 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul (töökoormus 0,5);
- 3) täidetaval teenistuskohal töötamiseks on vajalik eriline pädevus.

ATS § 16 lisatava lõikega 6¹ tehakse võimalikuks tippjuhi asendamine sisekonkursi või tähtajalise üleviimise korras. Lõike 6¹ sõnastuse kohaselt võib emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel viibiva riigisekretäri, ministeeriumi kantsleri, asekancleri, Riigikantselei direktori, ameti ja inspeksiooni peadirektori ja teiste käesoleva seaduse § 10 lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud valitsusasutuste juhti vaba ametikoha täitmiseks määratud ajaks korraldada sisekonkursi või täita ametikoht ametniku tähtajalise üleviimise teel. Muudatuse eesmärgiks on lihtsustada tippjuhi vanemlikest kohustustest tingitud ajutise eemalviibimise korral asendaja leidmine.

ATS § 16 sätestab tippjuhtide osas üldise konkursi korraldamise kohustuse ja selle kohaselt täidetakse avaliku teenistuse tippjuhi ametikoht ainult avaliku konkursi korras. Avalik konkurss annab kõigile võrdsed võimalused asuda avaliku teenistuse ametikohale. Tippjuhtide puhul on eraldi rõhutatud ATS § 10 lõike 2 alusel antud määruse kehtestamisel, et oluline on kindlustada suurem juurdepääs tippjuhi ametikohtadele. Avalikke konkursside üldiseks eesmärgiks on ühest küljest kaitsta kandidaatide õigusi läbi võrdsete võimaluste andmise ning kompetentsusel põhineva valiku. Teisalt toimib avalik konkurss avaliku huvi kaitsjana tagades, et avalik haldus toimib efektiivselt ja asjatundlikult. ATSiis on ette nähtud erandid konkursist loobumiseks, kas ametikoha spetsiifikast või erilisest usaldussuhtest tulenevalt riigisekretäri, ministeeriumi kantsleri, Vabariigi Presidendi Kantselei direktori ja Vabariigi Presidendi nõuniku ametikoha täitmisel, kuid need erandid ei kohaldu teistele tippjuhtidele (näiteks asekanclerile).

ATS ei erista vaba ametikohta ajutiselt vabast ametikohast ja vaba ametikohana tuleb käsitleda ka ametikohta, mis on ajutiselt täitmata. Seega, kui asutuses vabaneb tippjuhi ametikoht ja ametiasutus asub tavapärasel korras vaba ametikohta täitma, saab valida kahe lahendusvariandi vahel – kas avalik konkurss või puuduva ametniku ülesannete täitmine. Tippjuhtide puhul on ajutine asendamine ilma avalikku konkurssi korraldamata lubatud maksimaalselt kuus kuud 12-kuulise perioodi ehk aasta jooksul. Juhul kui tippjuhi avaliku võimu teostamise õigus peatatakse pikemaks perioodiks kui kuus kuud (nt lapsehoolduspuhkuse ajaks), tuleb vabanenud ametikoha täitmiseks korraldada avalik konkurss ja konkursi võitnud kandidaat nimetada ametikohale ajutiselt äraoleva ametniku asendajana.

Tippjuhi ajutise puudumise korral on sätestatud puuduva ametniku ülesannete täitmise maksimaalseks ajaks kuus kuud aasta jooksul. Taolise piirangu kehtestamine ATSiis on otseselt seotud jäiga avaliku konkursi nõude rakendamisega tippjuhtidele. Lisaks väärtustele, mida avalik konkurss kannab, tuleneb see nõue OECD ja teiste rahvusvaheliste organisatsioonide soovist Eestile, et vastata seeläbi Euroopa standarditele.

Eesti avalik teenistus põhineb kompetentsusel ja avatusel ning seega tuleb ka edaspidi üldise reeglina nii tippjuhi kui ka teiste ametikohtade täitmisel eelistada avalikku konkurssi. Tavalise ametikoha täitmisel on ametiasutusel valida, kas korraldada avalik konkurss, sisekonkurss, viia ametnik tähtajaliselt üle (rotatsioon) või anda puuduva ametniku ülesanded täitmiseks teisele ametnikule. Tippjuhi rolli ja olulisust arvestades on võimalused ametikoha täitmiseks jäigemad ja piirduvad avaliku konkursi või teise ametniku poolt puuduva ametniku ülesannete täitmisega. Samas vajab värbamise süsteem teatud paindlikkust ning seda ka tippjuhti puudutavas osas. Eeldatavasti on suurem paindlikkus vajalik just tippjuhi ajutise äraoleku ajaks. Sellest tulenevalt luuakse seaduses võimalus, mille kohaselt võib tippjuhi ametikoha täita sisekonkursi või tähtajalise üleviimise korras, kui nn asendatav tippjuht viibib emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel. Selliselt laiendatakse küll võimalusi tippjuhi

ajutiseks asendamiseks, kuid ei kaugeneta oluliselt kompetentsusel ja avatusel põhinevast värbamis- ja valikuprotseduurist. Eelnõu koostamisel peeti oluliseks piirata tippjuhi ametikohale sisekonkursiga või tähtajalise üleviimisega asendaja otsimise võimalust nn vanemapuhkusega, sest sel juhul on asenduse aeg seadusega piiratud ning täna on selline eemalviibimine ainuke ATSi nimetatud tähtaja kulgemist peatav äraolek.

ATSi § 17 lõigetega 1 ja 2 tehtava muudatusega lühendatakse avaliku konkursi tähtaega 14 kalendripäevalt seitsmele tööpäevale. ATSi kohaselt ei tohi kandidaatide taotluste esitamise tähtaeg olla lühem kui 14 kalendripäeva, kuid pärast 2013. aasta seaduse jõustumist on tööpakkumised läbi erinevate kanalite kandidaatidele paremini ja kiiremini kättesaadavad. Samuti on viimaste aastate kriisid näidanud vajadust muuta värbamiskorraldust kiiremaks ja paindlikumaks.

Kuna ATS 2. peatüki 2. jagu kohaldatakse edaspidi ka ametiasutuse töötajate värbamisele, siis peavad asutused tulenevalt **ATS § 18 lõikest 8** laiendama ametiasutuse ametnike värbamise ja valiku täpsemat korda ka ametiasutuse töötajate värbamisele ja valikule. Ühtlasi muudetakse Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2012. a määrust nr 113 „Ametnike värbamise ja valiku kord“ ümber nii ametnike kui töötaja põhiseks värbamise korraks.

ATS 2. peatüki 3. jao pealkirjast jäetakse välja viide ametnikule, kuna jagu hakkab reguleerima ka ametiasutuse töötajatesse puutuvat. Jao uueks pealkirjaks on „Teenistusse võtmise kord“. Muudatus on vajalik, kuna VVTP-st tulenevalt täiendatakse 2. peatüki 3. jagu sättega, millega kehtestatakse ametiasutuse struktuuriüksuse juhile tähtajalise töölepingu sõlmimise kord.

Eelnõuga muudetakse **ATS § 23 ja täiendatakse seadust uue §-ga 23¹**. Muudatused on seotud VVTPst tuleneva ülesandega sätestada osakonnajuhatajatele tähtajalised teenistussuhted. Eelnõu kohaselt nimetatakse määratud ajaks ametikohale riigisekretärile, ministeeriumi kantslerile, asekanclerile, Riigikogu direktorile, valitsusasutuse juhile ja tema asetäitjale vahetult alluv juht.

Kuigi VVTP kasutab sõna „osakonnajuhataja“, ilmneb valitsusasutuste struktuuridest, et võrreldava taseme juhte nimetatakse väga erinevalt. Ministeeriumide struktuurides on lisaks osakonnale levinud ka talitused ning mõnel juhul allub talitus kas otse asekanclerile või kuulub talitus küll osakonna koosseisu, kuid osakonnajuhataja ametikoht on pikaajaliselt täitmata ja osakonnajuhataja tööd teeb asekancler. Riigi personali ja palgaarvestuse andmekogu andmetel on osakonnajuhatajal keskmiselt 12,6 alluvat (minimaalselt 2 ja maksimaalselt 56 alluvat) ja talituse juhil 21,5 alluvat (minimaalselt 2 ja maksimaalselt 161 alluvat).

Riigi personali ja palgaarvestuse andmekogu andmetest ilmneb, et keskastmejuhte nimetatakse veel juhtivspetsialistiks, vanemspetsialistiks, auditijuhiks, direktori asetäitjaks, üksuse juhiks, valdkonnajuhiks või juhatajaks. Erineva määratluse taga on ilmselt organisatsioonide väga erinev suurus, mis riigi väiksusest tulenevalt on eriti silmapaistev. Näiteks võib keskastmejuht suures ametiasutustes juhtida kümnete või isegi sadade inimeste tööd, samas kui väiksemas asutuses võib alluvate arv jääda paari-kolmeni.

Selleks, et tagada eelnõu seadusena jõustumisel ühetaoline kohtlemine ja võrdsed võimalused, täiendatakse eelnõu **§ 23 lõiget 2 punktiga 2¹** ning kehtestatakse viieaastane teenistustähtaeg riigisekretärile, ministeeriumi kantslerile, asekanclerile, Riigikogu direktorile, valitsusasutuse juhile ja tema asetäitjale vahetult alluvale juhile (nn keskastmejuht).

Keskastmejuhtide tähtajalisust on pikemalt analüüsitud nii eelviidatud avaliku teenistuse ajakohastamise analüüsis kui ka selle lisas „Keskastmejuhtide tähtajaliste teenistussuhete uuring 2022“.

Ministeeriumide kantslerid, valitsusasutuste juhid, asekanterid ja Riigikantselei direktorid on juba tähtaegselt ametisse nimetatud. Eelnõu § 23 lõike 2 punktiga 2¹ kehtestatakse sarnane eriregulatsioon ka keskastmejuhtidele. Kehtivast seaduse kohaselt ei kohaldata tähtaegseid teenistussuhteid valitsusasutuse juhi asetäitjale. Kuivõrd eelnõuga hakatakse tähtajalisi teenistussuhteid kohaldama ka keskastmejuhtidele, on mõistlik hakata tähtaegseid teenistussuhteid kohaldama ka valitsusasutuse juhi asetäitjale. Tähtaegse teenistussuhte laialdasem kasutuselevõtt avalikus teenistuses avab uusi arengu – ja karjääri võimalusi ning aitab kaasa rotatsioonisüsteemi paremale toimimisele. Võimalus töötada erinevates riigiasutustes ja erinevatel ametikohtadel võib aidata kaasa koostöö edendamisele, ühtsete väärtuste kujundamisele ning valitsussektori kui terviku tunnetamisele.

Eelnõuga täiendatakse **ATS § 23 lõikega 2¹**, mis annab kohalikele omavalitsustele õiguse teatud ametikohtadel ametnik ametisse nimetada määratud tähtajaga. Lisatava lõike kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksus ühetaoliselt ja võrdsetel tingimustel valla- või linnavalitsuse struktuuriüksuse juhi, valla või linna ametiasutuse juhi ja tema asetäitja ning neile vahetult alluva juhi nimetada ametikohale viieks aastaks. Kui kohalikus omavalitsuses nimetatakse juht teenistusse määratud tähtajaga, kuulub kohaldamisele ATS § 23 lõige 3. Viidatud sätte kohaselt loetakse ametnik ametikohale nimetatuks määramata ajaks, kui ametnik nimetatakse samale ametikohale määratud ajaks järjest rohkem kui kaks korda või kui tema teenistustähtaega pikendatakse rohkem kui üks kord viie aasta jooksul. Lisatava sätte kohaselt saab kohalik omavalitsus ametnikke määratud tähtajaks ametisse nimetada vaid ühetaoliselt ja võrdsetel alustel, mis tähendab, et kohalik omavalitsus peab otsustama, kas ta nimetab kõik lõikes 2¹ nimetatud ametisse tähtajaliselt või on ametnikud teenistuses tähtajatult. Lisatava lõike alusel ei ole võimalik nimetada üksikut ametniku teenistusse määratud ajaks, kui samal ajal teised kommenteeritavas lõikes nimetatud ametnikud on teenistuses tähtajatult.

Eelnõuga täiendatakse **ATS § 23 lõiget 3** viitega sama paragrahvi lõike 2 punktile 2¹, mis on viide valitsusasutuste keskastmejuhtidele. Seega laieneb keskastmejuhtidele põhimõte, et kui neid on samale ametikohale nimetatud määratud ajaks järjest rohkem kui kaks korda või kui tema teenistustähtaega pikendatakse rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, loetakse struktuuriüksuse juht ametikohale nimetatuks määramata ajaks.

Eelnõuga täiendatakse **ATS § 23 lõiget 4**, mille kohaselt peatub riigisekretärile, ministeeriumi kantslerile, asekanterile, Riigikantselei direktorile ja valitsusasutuse juhile alluva juhi (keskastmejuhi) teenistustähtaja kulgmine ajaks, kui ametnik viibib emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel. Kehtiva seaduse järgi on teenistustähtaja peatumine ette nähtud riigisekretärile, ministeeriumi kantslerile, asekanterile, Riigikantselei direktorile ja valitsusasutuse juhile. ATS läbivateks põhimõteteks on pere- ja lastesõbralikkus ning võrdne kohtlemine. Nimetatud põhimõtetest tulenevalt ei tohiks määratud tähtajaga teenistusse nimetatud ametnikke, kes on sunnitud teenistusest eemal olema vanemapuhkuse tõttu, seada ebavõrdsesse olukorda ametnikega, kes on töölt eemal seoses lapse kasvatamisega.

Eelnõuga täiendatakse **ATS § 23 lõiget 5**, selliselt, et nähakse ette maksimaalselt kahekordne ametiaeg riigisekretärile, ministeeriumi kantslerile, asekanterile, Riigikantselei direktorile ja valitsusasutuse juhile. Muudatus on seotud VVTPst tuleneva ülesandega.

ATSi on sätestatud kahe järjestikuse ametiaja piirang riigi julgeoleku volitatud esindaja juhile ja Konkurentsiameti peadirektorile. Kahekordse ametiaja piirang on JAS-ga kehtestatud ka julgeolekuasutuse juhtidele. Ametiaja piirangu kehtestamise üheks eesmärgiks on takistada asutuse poliitilist ja/või majanduslikku mõjutamist, kehtestades sõltumatuse tagamiseks kohase rotatsiooni. Eeltoodud põhjusel on kehtestatud näiteks Konkurentsiameti peadirektori ametikohale kahekordse ametiaja piirang, mis eelnõu muudatuste kohaselt saab kaetud ATS § 23 lõike 2 punktiga 3 ja muudetud lõikega 5, nii et eraldi viidet Konkurentsiameti peadirektorile ei ole enam vaja teha.

Võrdse kohtlemise ja rotatsioonisüsteemi tagamiseks kehtestatakse kahekordse ametiaja piirang ministeeriumi kantslerile, asestantslerile, riigisekretärile, Riigikantselei direktoritele ja valitsusasutuse juhtidele, kelle puhul juba kehtiv ATS näeb ette viieaastase ametiaja. Kahekordse ametiaja piirangut kehtestav muudatus võib mõjutada tippjuhtide leibkondade toimetulekut ja majanduslikke otsuseid, kuna ametiaja lõppedes peavad nad ametist lahkuma ning võivad mingiks perioodiks ilma jääda sissetulekust. Samas on tippjuhtidel aega planeerida oma tööd ja tegevust viis kuni kümme aastat, mis peaks olema mõistlik aeg asjakohaste muudatuste või toimingute tegemiseks.

Avalik konkurss ministeeriumi kantsleri, asestantsleri, Riigikantselei direktori, ameti ning inspeksiooni peadirektori ja ATSi § 10 lõike 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määruses nimetatud valitsusasutuse juhi ametikohale kuulutatakse välja vähemalt kuus kuud enne isiku teenistustähtaja möödumist. Sätte eesmärgiks on pakkuda ametisolevale isikule tuleviku suhtes kindlustunnet, kas ja millisel ametikohal tema teenistus tähtaja möödumisel jätkub ning vältida olukorda, kus teenistustähtaja möödumisest tuleneva ebakindluse tõttu tippjuhi motivatsioon langeb ning ta otsib võimalusi avalikust teenistusest lahkuda.

ATS § 23 lõike 2 punktiga 7 nimetatakse ametisse viieks aastaks Konkurentsiameti peadirektor. Kuna aga Konkurentsiameti peadirektor on ATS § 23 lõike 2 punktis 3 nimetatud valitsusasutuse juht, kellele laiendatakse eelnõuga kahekordse ametiaja piirangut, jäetakse nimetatud sättest ja paragrahvi lõikest 5 välja eraldi viide Konkurentsiameti peadirektorile.

Kuna ATS § 23 kohaldub ametniku ametikohale, **täiendatakse seadust §-ga 23¹**, mis näeb tähtajalised töösuhted ette ametiasutusega töölepingulises suhtes olevale riigisekretärile, ministeeriumi kantslerile, asestantslerile, Riigikogu direktorile, ametiasutuse juhile ja tema asetäitjale vahetult alluvale juhile. Sarnaselt määratud teenistustähtaja ametnike kohta sätestatule, nähakse ta tähtaegse töölepinguga töötajale ette tähtaegse töölepingu sõlmimise piirang ja tähtaja kulgemise peatumine väikelapse kasvatamise ajaks. Tähtaegsete töölepingute sõlmimise piirangu osas tehakse viide TLS § 10 lõikele 1, mille kohaselt, kui ametiasutuse ja töötaja on tähtajalise töölepingu sõlminud järjest rohkem kui kaks korda või kui tema tähtajalist lepingut on pikendanud rohkem kui üks kord viie aasta jooksul, loetakse töösuhe algusest peale tähtajatuks.

Ka sätestatakse eelnõuga erand TLSi kohaldamisest ja ametiasutuse töötajatele ei maksta TLS § 100 lõike 3 kohast hüvitist. Küll aga järgitakse tähtajalise töölepingu tööandja poolt erakorralise ülesütlemise korral ATS § 101 sätestatud etteteatamise korda (koondamisest etteteatamise kord) ja töötajale makstakse ATS § 102 nimetatud hüvitist. TLS § 100 lõike 3 kohaselt maksab tööandja tähtajalise töölepingu ülesütlemisel majanduslikul põhjusel, välja arvatud tööandja pankroti väljakuulutamisel või pankrotimenetluse raugemisel, töötajale hüvitist ulatuses, mis vastab töötasule, mida töötajal oleks olnud õigus saada lepingu tähtaja saabumiseni. Eelnõuga viiakse ametiasutuse töötaja palga kujunemine ATSi kohaldamisalasse ja ATS ei võimalda määratud ajaks teenistusse nimetatud ametniku ennetähtaegsel

vabastamisel hüvitist maksta. Kuivõrd ametiasutuse töötajate ja ametnike palk kujuneb ühtsetel alustel, on mõistlik ka töösuhte lõpetamisega seotud hüvitistele samasuguste reeglite loomine.

Eelnõuga muudetakse ATSi §-s 24 sisalduvat katseaja regulatsiooni ning paragrahvi 24 lõike 4 punktid 4 ja 5 tunnistatakse kehtetuks. Nimetatud lõigete kehtetuks tunnistamise tulemusena on katseaega võimalik kohaldada ka Vabariigi Valitsuse või peaministri poolt ametikohale nimetatavale ametnikule ning asekanterile, Riigikantslei direktorile ja valitsusasutuse juhile.

ATS § 25 täiendatakse lõikega 4, millega vähendatakse isiku, kes soovib asuda ametikohale, halduskoormust. Muudatuse kohaselt ei pea isik ATS § 25 lõike 1 punktides 3–5 nimetatud andmeid ja dokumente esitama, kui need on kättesaadavad seaduse alusel asutatud andmekogust ning isik on andnud kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis nõusoleku asjakohaste andmete edastamiseks. Esitatavate andmete juures tehtav muudatus, mis võimaldab ametiasutusel saada vajalikud andmed kätte andmekogudest, on kooskõlas riigihalduses juba valitseva põhimõttega, mille kohaselt ei küsita isikult teavet, mille ta kord juba riigile selle erinevate organite kaudu esitanud on.

Eelnõuga **tunnistatakse kehtetuks ATS § 26 lõike 1 punkt 8**. Muudatuse tulemusena loobutakse ametikohale nimetamise haldusaktis teenistusstaaži märkimisest. Kavandatav muudatus on seotud ATS §-s 101 tehtava muudatusega. Kehtiva ATS § 101 kohaselt sõltub ametnikule koondamise tõttu teenistusest vabastamisel etteteatamise tähtaeg sellest, kui pikk on ametniku teenistusstaaž avalikus teenistuses kokku. TLS § 97 kohaselt sõltub töölepingu erakorralise ülesütlemise korral etteteatamistähtaeg sellest, kui kaua on töötaja töösuhte tööandja juures kestnud. Koondamise olukorras erinev etteteatamistähtaeg ametnike ja töötajate puhul on põhjendamatult ja sama ametiasutuse sees ka sisemist õiglust riivav. Seetõttu on kavandatava muudatuse eesmärgiks muuta ATSi selliselt, et koondamise korral on etteteatamise tähtaeg seotud ametiasutuses teenistuses oldud ajaga. ATS § 101 muudatusest tuleneb ka ATS § 26 muudatus, sest kui koondamisest etteteatamine ei oma enam seost teenistusstaažiga, ei ole ka ametikohale nimetamise haldusaktis vaja märkida teenistussuhte kestust avalikus teenistuses ega eraldi avaliku teenistuse staaži dokumentidega koguda. Kavandatav muudatus ei ole vastuolus eriseadustega, sest eriseadustes sätestatud pensionistaaž on seotud eriteenistuses töötamisega, mida juba täna kogutakse eraldi ja eriseaduste alusel. Muudel juhtudel ei ole teenistusstaaž oluline, kuna enam ei ole võimalik suurendada vanaduspensioni teenistusstaaži alusel (ATS § 133 lõiked 3 ja 4). Vanaduspensioni määramiseks vajalik info on Sotsiaalkindlustusametis olemas ning ametikohale nimetamise käskkirjas teenistusstaaži kestuse või puudumise märkimine ei mõjuta seda.

ATS §-s 30 tehakse muudatused arengu- ja hindamisvestluste regulatsioonis. **ATS § 30 lõike 1** muudatus võimaldab asutustel vestluste formaate kohandada organisatsioonidesse sobivaks. Töötulemuste hindamine ja järgmise perioodi eesmärkide läbirääkimine on jätkuvalt olulised ja vajavad tähelepanu, nagu ka ametniku arenguvõimaluste kaardistamine. Samas on ametniku arengu- ja hindamise seisukohalt kaasaegsemaid ja paremini eesmärki saavutavaid võimalusi ning sellest tulenevalt muutub arengu- ja hindamisvestluste korraldus paindlikumaks. Arengu- ja hindamisvestluste puhul loobutakse nõudest pidada neid vestlusi kord aastas ja asendatakse nõudega pidada neid regulaarselt. Samuti loobutakse **ATS § 30 lõikes 2** toodud loetelust, mille esinemisel võib arengu- ja hindamisvestluse edasi lükata järgmisesse aastasse.

Eelnõuga täiendatakse ATSi § 33 ja sellega muudetakse ametniku tähtajalise üleviimise regulatsiooni. Tähtajalise üleviimise sättes täpsustatakse võimalust liikuda ameti- ja töökoha vahel, loobutakse tähtaegse üleviimise ühekordse pikendamise piirangust ning luuakse alus tähtaegse üleviimise ennetähtaegseks lõpetamiseks nii avalikule teenistujale kui vastuvõtvale ametiasutusele. Praktikas on ilmnenu, et tähtajalise üleviimise regulatsioon vajab täpsustamist

ja lihtsustamist, mistõttu täiendatakse kavandatava muudatusega tähtajalise üleviimise sätet eelnimetatud muudatustega. Ka avaliku teenistuse ajakohastamise analüüsi käigus leiti, et tähtajalise üleviimise regulatsioonil on potentsiaali ja oluline roll kriisidega või muude eriolukordadega toimetulekul. See võimaldab teenistusse võtmisest kiiremini avalikul teenistujal ametiasutuste vahel liikuda ning selliselt võib asutustel tekkida võimekus paremini reageerida mõnele eriorukorrale või -vajadusele. Laiendades ametikohale tähtajalise üleviimise võimalust ka ametiasutuste töötajatele, suureneb oluliselt isikute ring, kes tähtajaliselt ameti- ja töökohtade vahel liikuda saavad.

ATS § 33 pealkirja täiendatakse selliselt, et paragrahv oleks kohaldatav ka ametiasutuse töötajatele.

ATS § 33 täiendatakse lõikega 10¹, millega täiendatakse seadust tähtajalise üleviimise ennetähtaegse lõpetamise alustega. Lisatava lõike kohaselt võib tähtajalise üleviimise enne tähtaja lõppu vastuvõtva ametiasutuse algatusel lõpetada kahel uuel alusel. Eelnõu kohaselt on tähtajalise üleviimise ennetähtaegne lõpetamine võimalik, kui ilmnevad või tekivad asjaolud, mis välistaksid tema teenistusse võtmise tulenevalt käesoleva seaduse § 14 lõikest 1 või 2 või §-st 15. Lisaks on tähtajalise üleviimise ennetähtaegne lõpetamine võimalik, kui ilmneb asjaolusid, mida ei olnud varem võimalik ette näha ja mille tõttu ei ole võimalik enam teenistussuhet jätkata. Kehtiva seaduse kohaselt on tähtajalise üleviimise ennetähtaegne lõpetamine võimalik vaid kõigi osapoolte nõusolekul. Praktikas on see aga ebapiisavaks osutunud, sest alati ei ole võimalik ega mõistlik sellisele kolmepoolsele kokkuleppele jõudmine. See tähendab, et ei ole mõistlik ametnikult eeldada teenistussuhte jätkamist vastuvõtvas asutuses, kui mingite oluliste asjaolude tõttu ei ole teenistussuhte jätkumine võimalik. Ka ei saa vastuvõtvalt asutuselt nõuda tähtajaliselt üleviidud ametnikuga teenistussuhte jätkamist, kui see näiteks paneb ohtu asutuse võime oma ülesandeid täita. Eeltoodud põhjustel täiendatakse tähtajalise üleviimise ennetähtaegse lõpetamise regulatsiooni. Ka uue ennetähtaegse lõpetamise aluse kasutamisel tuleb siiski lähtuda ennetähtaegse lõpetamise etteteatamise tähtaegadest, et saatev asutus saaks oma tegevust vastavalt kujundada, sealhulgas vajadusel vabastada üleviidud ametniku asendaja teenistusest.

ATSi täiendatakse lõikega 14, mille kohaselt, kui tähtajalise üleviimise seaduses nimetatud eesmärkidest tulenevalt viiakse ametnik tähtajaliselt üle ametiasutuse töötaja töökohale, kohaldatakse sellisele üleviimisele käesolevas paragrahvis sätestatud korda, arvestades töölepingu seaduses sätestatud erisusi. Muudatus annab aluse ja menetluskorra juhtudeks, kui ametnik viiakse üle töötaja töökohale. Ametniku üleviimine töötaja töökohale ei saa toimuda täpselt samamoodi nagu ametniku tähtaegne üleviimine teisele ametikohale ja seetõttu on sättesse lisatud viide TLSile.

ATS § 33 täiendatakse lõikega 15 mis tekitab võimaluse liikuda ka valitsusasutuse hallatavasse asutusse, avalik-õigusliku juriidilise isiku juurde, riigi osalusega äriühingusse, rahvusvahelisse organisatsiooni või Euroopa Liidu institutsiooni, asutusesse või organisse. Tähtajalist üleviimist rakendatakse ATS kohaselt ametnike motiveerimiseks, pädevuse suurendamiseks (teenistusülesannete paremaks täitmiseks, kogemuste saamiseks) ja ametiasutuste vahelise koostöö edendamiseks. Tähtajaline üleviimine annab teenistujatele väärtuslikke kogemusi. Näiteks, kui peamiselt poliitika kujundamisega seotud teenistujad liiguvad teise asutusse, on neil võimalik saada väärtuslike kogemusi õigusaktide vahetul rakendamisel ja samas on õigusaktide rakendamise seotud teenistujatel võimalik kogeda poliitika kujundamisega seotut. Töölepingu seadus ei näe otseselt ette tähtajalise üleviimise regulatsiooni, kuid tänane seadusandlus ei piira selle toimimist kokkuleppel. See tähendab, et pooled võivad kokku leppida töösuhte peatumise ja töötaja võib kokku leppida teise tööandjaga tähtajalise töösuhte kui see vastab tähtajalisuse tunnustele. Selle raames aga ei lähe üle senised töösuhte õigused

ega kohustused, näiteks ei jätku puhkusearvestus vastuvõtvas asutuses. Sätte loomisega nähakse ette võimalus edaspidi ka ametnikku tähtajaliselt üle viia avaliku sektori asutustesse säilitades talle seniks samaväärse teenistuskoha saatvas asutuses ja rakendades senist ATS § 33 lõikes 13 sätestatut.

ATS § 33 täiendamine lõikega 16 on üleviimist puudutav suurim muudatus. Sellega nähakse ette võimalus ametiasutuse töötaja tähtajaliseks üleviimiseks ametniku ametikohale või töötaja töökohale. Piiranguna on ette nähtud, et selline üleviimine on võimalik, kui töötaja on ametiasutusse tööle võetud avaliku konkursiga. Avalik konkurss annab kõigile võrdsed võimalused asuda avaliku teenistusse. Avaliku konkursi tulemusena tuleb valik kandidaatide seast teha lähtuvalt kandidaadi haridusest, töökogemusest, teadmistest ja oskustest ning valida tuleb kandidaat, kes eelpoolnimetatud kriteeriume arvesse võttes suudab teenistusülesandeid täita parimal võimalikul viisil. Avaliku konkursi eesmärgiks on kaitsta nii kandidaatide õigusi läbi võrdsete võimaluste andmise ning kompetentsusel põhineva valiku kui ka avalikku huvi selle kaudu, et avalik haldus toimiks efektiivselt ja asjatundlikult.

Töö- ja ametikohtade vaheline liikumine suurendab avaliku teenistuse siseseid karjäärivõimalusi oluliselt. Koostoimes eelpool kirjeldatud muudatusega aitab muudatus ühest küljest lahendada avalikus teenistuses tekkinud tööjõuga seotud probleeme, samas säilitab avatuse ja võrdsete võimaluste põhimõtted. Ametikohale liikudes tuleb töötaja nimetada tähtajaliselt ametisse ametnikuna ning sellest tekib liikuvale isikule ka avaliku võimu teostamise õigus. Sarnaselt on lahendatud ametniku asendamine töötaja poolt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse³⁰ (KOKS) §-s 54². Viidatud paragrahvi kohaselt võib teatud juhtudel töölepingu alusel töötav isik asendada sama ametiasutuse puuduvat ametnikku. Asendav töötaja peab vastama ametnikule ja asendatavale ametikohale esitatavatele nõuetele ning asendaja nimetatakse asendamise ajaks ametnikuna teenistusse.

Kehtiva ATSi järgi ei saa töötajat tähtajaliselt viia üle ametniku ametikohale, kuna ametnikule kui avaliku võimu teostavale isikule on esitatud kõrgemad nõudmised ja ka piirangud. Selline keeld on aga osutunud liiga piiravaks, eriti kuna ametnike ring kitsenes 2013. aasta ATSi jõustumisega märgatavalt. Eelnõukohase muudatuse järgi, kui töötaja liigub tähtajaliselt ametniku ametikohale, tuleb ta selleks (määratud) ajaks ametisse nimetada. Ametisse nimetamisel annab isik ka ametivande ning tähtajalise üleviimise perioodil laienevad talle ametnikule seatud piirangud (streigikeeld ja korruptsioonivastasest seadusest tulenevad piirangud). Tähtajalise üleviimise korral asub töötaja teisele ametikohale määratud ajaks ja seda tähtaega võib kõigi osapoolte nõusolekul üks kord pikendada.

Seaduse 4. peatüki pealkirja muudetakse selliselt, et peatüki pealkirjas kajastuksid ka ametiasutuste töötajad. Muudatuse kohaselt saab 4. peatüki pealkirjaks „Ametniku ja ametiasutuse töötaja õigused“ (senine pealkiri oli „Ametniku õigused“). Muudatus on seotud ATSi §-s 43 tehtava muudatusega, mille kohaselt kehtestatakse ametiasutuse töötaja põhipuhkuse pikkuseks 35 kalendripäeva.

ATS § 39 lõikes 6 tehakse muudatus ületunnitöö hüvitamise põhimõtte, ühtlustades ATSi TLSiga ja edaspidi hüvitatakse ületunnitöö vaikimisi vaba ajaga. Eelnõu kohaselt hüvitab ametiasutus ületunnitöö vaba ajaga ületunnitöö ajaga võrdses ulatuses, kui ei ole kokku lepitud ületunnitöö hüvitamist rahas. Ületunnitöö hüvitamisel rahas tuleb maksta ametnikule 1,5-kordset põhipalka. Ületunnitöö rahas hüvitamisel jääb tasumäär kehtiva seadusega võrreldes samaks. Kehtiva ATSi järgi hüvitab ületunnitöö, makstes ametnikule 1,5-kordset põhipalka või võimaldades ametniku taotlusel talle täiendavat vaba aega ületunnitööga võrdses ulatuses.

³⁰ [RT I, 30.06.2023, 28](#)

Ületunnitöö hüvitamisel esimeseks eelduseks vaba aja andmise seadmine täidab eelkõige tervisekaitse, sh vaimse tervise väärtustamise eesmärgi. Tööaja piirangud on kehtestatud töö tegija tervise ja ohutuse kaitseks ning piisav puhkeaeg on vajalik töövõime säilitamiseks ja tööjõu taastootmiseks. Seetõttu nähaksegi eelnõuga ette eeldus ületunnitöö hüvitamiseks vaba ajaga. Kui ametiasutus soovib ületunnitöö hüvitada rahas, tuleb tal see eraldi ametnikuga kokku leppida.

ATS §-s 49 on sätestatud ametniku sotsiaalseid tagatised hukkumise, surma ja töövõime vähenemise korral. **ATS § 49 lõiget 12** täiendatakse selliselt, et hüvitamisele kuuluksid ka muud raviga seotud kulud. Kehtiva ATS § 49 lõike 12 kohaselt, kui ametnik on saanud viga või haigestunud seoses teenistusülesannete täitmisega tema vastu toimepandud ründe, tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel, kannab tema ravi- ja ravimikulud riik. Praktikas on aga ilmnenud, et ainult ravi- ja ravimikulude katmine jääb liiga kitsaks, sest hüvitis ei hõlma endas raviga seotud sõidu- ja majutuskulude katmise võimalust ega ka saatja sarnaseid kulusid. Seetõttu on esinenud juhtumeid, kus sõidu- ja majutuskulud on osutunud märksa suuremaks kui raviga seotud kulud. Kui teenistusülesandeid täites viga saanud ametnik ei suuda kanda sõidu- ja majutuskulusid, tekib risk, et kuigi viga saanud ametniku ravi hüvitab riik, ei ole ametnikul seda ravi võimalik saada, sest tal ei ole võimalik liikuda ravi saama. Tavapärane praktika aga on, et kui kahju tekkis seoses tööandja kasuks töö tegemisega, siis kannab kahju tekkimise riski tööandja. Sarnaselt kaetakse teenistusülesannete täitmise tõttu viga saanud isiku kulud kaitseväeteenistuse seaduse³¹ (KVTS) § 193 alusel. Muudatus on vajalik, et anda eelnimetatud isikutele kindlus, et riik tööandjana tagab neile või nende lähedastele võimalikult lähedase olukorra taastamise olukorrale, mis oli enne töövõime kadu.

Sätte teise lausega täpsustatakse, milliseid kulusid loetakse raviga seotud muudeks kuludeks. Selle kohaselt loetakse raviga seotud muudeks kuludeks eelkõige sõidukulu raviasutusse ja tagasi, piiratud liikumisvõime korral ühe saatja sõidukulu raviasutusse ja tagasi, statsionaarsel ravil viibimise korral sõidukulu raviasutusse ja tagasi ning majutuskulu raviasutuse asukohas. Sotsiaalministeerium on varasemalt nii tervishoiuteenustega kui tööturuteenustega³² seondult analüüsid sõidu- ja majutuskulu olulisust teenuse kasutamisel ja kättesaadavusel ning jõudnud järeldusele, et teenuste kättesaadavuse tagamise ja kasutamise oluliseks osaks on sõidukulude ja muude raviga seotud kulude hüvitamine. Samuti on levinud praktika, et vähenenud töövõimega inimestele suunatud teenuste või tööturuteenustel osaledes on seadusega³³ ette nähtud sõidu- ja majutuskulude hüvitamise regulatsioon. Avaliku teenistuse rakenduspraktika tasandil on asutused sellele pidevalt tähelepanu juhtinud, et arvestades sõidu- ja majutuskulude osakaalu, tuleb teenistujatel nii mõnigi kord majanduslikel põhjustel ravi saamisest loobuda. See aga ei täida sätte eesmärgi ega taga sotsiaalset kindlust teenistusülesandel viga saanud teenistujale.

Eelnõuga **täiendatakse ATS § 49 lõike 14 punkti 1**, täpsustades, et ametnikule ei laiene sotsiaalsed tagatised hukkumise, surma ja töövõime vähenemise korral, kui ta on süüteo toime pannud tahtlikult. Kehtiva ATSi kohaselt ei ole hukkunud ametniku lähedastel õigust hüvitisele, kui ametnik pani toime süüteo. Praktikas on aga ilmnenud, et ATSi sõnastus on mitmeti tõlgendatav ja ei arvesta süütuse presumptsiooni printsiibiga. Eristada tuleb süütegu ettevaatamatusest ja tahtlikku tegu. Süütegu on seaduses sätestatud karistatav tegu ning süüteod jagunevad kuritegudeks ja väärtegudeks. Süüteo toimepanemise tuvastamise pädevus on

³¹ [RT I, 20.02.2024, 3](#)

³² https://skytte.ut.ee/sites/default/files/2022-08/osaraport_5_terve_th_organisatoorne_mudel.pdf

³³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122015033?leiaKehtiv>

kohtuvälisel menetlejal või kohtul. Kui ametnik teenistusülesannete täitmisel hukkab, algatatakse küll menetlus, kuid see lõpetatakse kriminaalmenetluse seadustiku³⁴ (KrMS) § 199 lõike 1 punkti 4 ja § 200 alusel, sest kahtlustatav või süüdistatav on surnud ja see välistab kriminaalmenetluse. Kriminaalmenetluse käigus võib küll leida tuvastamist, et hukkunud ametnik pani õnnetusjuhtumi ajal toime rikkumise, kuid hukkunud ametnikku ei saa süüdi mõista. Kui ka kriminaalmenetluse ajal tuvastatakse õnnetuse ajal rikkumise toimepanemine, ei tähenda see, et tegemist on süüteoga, sest iga rikkumine ei ole süütegu. ATSi sõnastusest „on toime pannud süüteo“ ei tulene üheselt, kas välistuse eelduseks on süüteo toimepanemises süüdi tunnistamine, kuid vaadates ATSi sõnastust süstemaatiliselt, on seal läbivalt soodustuse ilmajäämine seotud süüteo tuvastamisega kohtu poolt. Nii sätestab ATS, et ametnik kaotab õiguse ametniku vanaduspensioni suurendusele teenistusstaaži alusel, kui ta on kohtus süüdi mõistetud ja otsus on jõustunud. Kui aga jaatada seda, et hüvitise määramise eelduseks ei ole ametniku süüdimõistmine, vaid lihtsalt süüteo toimepanemise fakt, siis tekib küsimus, kas hukkunud ametniku omaksed peaksid taotlema vääriteomenetluse või kriminaalmenetluse läbiviimist. KrMS kohaselt jätkatakse kriminaalmenetlust, kui seda rehabiliteerimise eesmärgil taotleb surnud kahtlustatava või süüdistatava esindaja. Kui aga kedagi ei ole süüdi mõistetud, siis puudub sellisel kriminaalmenetlusel alus. On väheusutav, et seadusandja mõte oli, et niigi oma lähedase kaotuse pärast kannatav perekond peaks veel lisaks kannatama vintsutusi, mille tooks endaga kaasa kohtumenetlus. PS § 22 lõike 1 kohaselt ei tohi kedagi käsitada kuriteos süüdi olevana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõiste kohtuotsus.

Eelnõuga täiendatakse **ATS § 61 lõiget 5** ning võimaldatakse erakorralistel asjaoludel maksta kalendriaasta jooksul muutuvpalka kuni 30% ametniku aastasest põhipalgast. Seni oli lubatud muutuvpalka maksta 20% ametniku aastasest põhipalgast. Eelnõu § 61 lõikega 5 tehtav muudatus on seotud seadusesse lisatava uue §-ga 134⁸. Viimase kohaselt analüüsib rahandusminister hiljemalt 2028. aastal muutuvpalga piirmäära muutmise kaasevat mõju ja esitab Vabariigi Valitsusele vajaduse korral ettepaneku regulatsiooni muutmiseks. Järeelhindamine võimaldab hinnata, kas muudatus on täitnud oma eesmärgi ja muutuvpalka on suurendatud piirmäära ulatuses välja makstud vaid kooskõlas palgajuhendiga ja erakorralistel juhtudel. Samuti analüüsitakse milline on olnud selle mõju sihtrühmale ja eelarvele. Analüüsi käigus hinnatakse ka tehtud muudatuste ümbervaatamise vajadust. ATS § 65 lõike 4 kohaselt kehtestatakse palgajuhend kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga ning seega on Rahandusministeeriumil võimalik analüüsida avalikku teenistust reguleerivate õigusaktide rakendamise praktikat (ATS §-st 9 tulenev ülesanne).

ATS § 61 täiendatakse lõikega 8 ning selle kohaselt kohaldatakse töötajatele töötasu maksmisele samasid sätteid (sh kindlaks määratud palgakomponendid), mis ametnikele. Eelnõuga kehtestatakse avaliku teenistuse valdkonda puudutavad vajalikud erisused TLSist kui töösuhete üldseadusest. Eelnõu kohaselt hakatakse edaspidi **ATS § 63 lõikest 1** tulenevalt palgajuhendit kohaldama ka ametiasutuse töötajatele. Lisatava lõike teise lause kohaselt võib ametiasutuse töötaja töötasu vähendada üksnes ATSiis sätestatud alustel ja korras. Töötasu vähendamise täpsustus on vajalik, et vältida olukorda, kus töötajate töötasu vähendamiseks on kahe alust – TLS § 37 ja ATS § 61. Muudatus tagab, et töötaja töötasu vähendamine on võimalik üksnes ATSiis sätestatud alusel.

Ametiasutuste töötajatele kohalduva palgajuhendi, milles nähakse ette palga maksmise ja määramise kord, sealhulgas ööajal ja riigipühäl teenistusülesannete täitmise, ületunnitöö ning valveaja eest makstava tasu arvestamise kord, kehtestamist lubav volitusnorm on sätestatud PäästeS-s, PPVS-s ning JAS-s. Paljudes teistes ametiasutustes on ühtne palgajuhend kehtestatud töösisekorra eeskirjana.

³⁴ [RT I, 06.07.2023, 49](#)

Vt ka sätete PS-le vastavuse analüüsi seletuskirja 2. osas „Seaduse eesmärk“.

2022. aastal oli avalikus teenistuses keskmine kogupalk 2072 eurot (+11,9%) kuus. Riigi ametiasutustes oli kogupalk 2138 eurot ning KOV ametiasutustes 1821 eurot. Eesti keskmine kogupalk 2022. aastal 1685 eurot (+ 8,9%). Riigieelarve üldisest vaatest moodustavad töäjõu- ja majandamiskulud suurusjärgu 2 644 mln eurot ja on üks mahukamaid kuluartikleid. Seetõttu on igati ootuspärane, et eelarvevahendeid kasutatakse läbipaistvalt ja seaduspäraselt.

Eelnõu kohaselt **täiendatakse seadust uue §-ga 64¹**, mis puudutab palga tagastamise nõude aegumist. Lisatava paragrahvi kohaselt aegub ametiasutuse nõue palga ja muude teenistussuhtest tulenevate rahaliste nõuete tagastamiseks 12 kuu jooksul arvates ajast, mil ametnik on saanud palka, palga ettemakse või muud käesolevas seaduses nimetatud hüvitist või tasu. Samasisuline säte sisaldub TLS §-s 39, mis reguleerib töötaja suhtes töötasu tagasinõude õiguse aegumise. Palga tagastamise nõue tuleb eelkõige kõne alla, kui ametiasutus on ametnikule kandnud ekslikult üle palgast suurema summa raha või on teinud ametnikule ettemakse. Uus säte sätestab aegumistähtaaja vaid tööandja jaoks ja selle kohaselt on ametiasutusel õigus palgast tulenevaid nõudeid esitada 12 kuu jooksul arvates ajast, mil ametnik on saanud palka või palga ettemakse. ATSiis sätestatud palgaregulatsioon tugineb muu hulgas palgakindluse põhimõttele, mille kohaselt peab selleks, et ametnik teeks otsuseid erapooletult, tal olema kindlus sissetuleku stabiilsuse osas. Sellega seoses väärib kaitset ka ametniku usaldus, et palgaga seotud nõuded aeguvad mõistliku aja jooksul. Kuivõrd TLSis on tööandja poolne töötasu tagastamise nõude aegumistähtaeg 12 kuud, on mõistlik sama aegumistähtaeg sätestada ka ATSiis.

Kehtivate normide kohaselt reguleerib avaliku võimu kandja õigust nõuda isikult õigusliku aluseta avalik-õiguslikus suhtes üleantud asja või raha tagastamist riigivastutuse seaduse³⁵ (RVastS) § 22 lõige 3. Viidatud sätte kohaselt võib avaliku võimu kandja isikult nõuda õigusliku aluseta avalik-õiguslikus suhtes üleantud asja või raha tagastamist eraõiguses sätestatud alustel ja korras. Alusetu rikastumine on sätestatud võlaõigusseaduse³⁶ (VÕS) 52. peatükis. RVastSst tuleneva kahju hüvitamise sätete kohaldatavuse suhtes on Riigikohus on leidnud, et riigivastutuse seadus on avaliku võimu vastutust reguleeriv üldseadus, mille reguleerimisalasse kuulub avaliku võimu kandjate tekitatud kahju hüvitamine niivõrd, kuivõrd see ei ole reguleeritud eriseaduses³⁷. Riigikohus on selgitanud ka lähemalt alusetust rikastumisest tuleneva nõude aegumist³⁸. Alusetust rikastumisest tuleneva nõude aegumistähtaeg on kolm aastat ajast, mil õigustatud isik sai teada või pidi teada saama, et tal on alusetust rikastumisest tulenev nõue. Kuna võlaõigusseaduse alusetu rikastumise sätteid ei kehtesta aega, millest alates muutub alusetust rikastumisest tulenev nõue sissenõutavaks, tuleb kohaldada kohustuste täitmise üldregulatsiooni mille kohaselt juhul, kui kohustuse täitmise aega ei ole kindlaks määratud ja see ei tulene ka võlasuhte olemusest, on võlausaldajal õigus nõuda kohustuse täitmist pärast selle täitmiseks mõistlikult vajaliku aja möödumist. Mõistlik aeg eelnimetatud tähenduses algab alusetust rikastumisest tuleneva võlasuhte tekkimisest. Kohustuse täitmiseks mõistlikult vajalik aeg sõltub muuhulgas sellest, millal alusetult rikastunud isik sai või pidi teada saama alusetust rikastumisest tulenevast kohustusest.

Eelnõuga **muudetakse ATS § 65** selliselt, et edaspidi kuuluvad isikustamata kujul avalikustamisele ametnike ja töötajate palgad, lisades juurde tööväärtuspunktid, mis võimaldab teenistukohti sisuliselt võrrelda. Ametnike palgade avalikustamisel kehtib täna aktiivse

³⁵ [RT I, 11.03.2023, 86](#)

³⁶ [RT I, 04.07.2024, 18](#)

³⁷ Riigikohtu 22.03.2011 otsus nr [3-3-1-85-09](#), p 110

³⁸ Riigikohtu 20.12.2011 otsus nr [3-2-1-134-11](#)

avalikustamise põhimõte, mille kohaselt peab asutus avalikustama andmed veebilehel. Ametiasutuse töötajate töötasud aga avalikustatakse passiivselt ehk teabenõude korras. Kuna avalikustamise nõue hõlmab vaid ametnikke ja jätab fookusest välja üha suureneva töötajaskonna, on läbipaistvuse tagamiseks oluline avalikustamise nõudeid ühtlustada ning võrreldavamaks muuta. Ametnike palkade avalikustamise eesmärk on tagada ametiasutuste palgasüsteemide läbipaistvus, õiglane tasustamine ja palkade võrreldavus. Samuti on palkade avalikustamise mõtteks vältida avaliku raha kuritarvitamist ja korruptsiooni. Lisaks on maksumaksjatel ja avalikkusel tervikuna demokraatlikus ühiskonnas õigus olla informeeritud valitsemissektori tulude kasutamisest, eelkõige personalikulude valdkonnas. Sellise teabe koondamine aruandesse aitab kaasa avalikule diskussioonile üldist huvi pakkavas küsimuses ja teenib seega avalikke huve.

Samas ei aita ülalnimetatud eesmärkidele kaasa palkade nimedega seostatult avalikustamine. Kindla isikuga seostatud palk ei ole avaliku teenistuse personalikuludest ülevaate saamiseks oluline, küll aga riivab selline palga avalikustamine eraelu puutumatust. Ka Riigikohus on leidnud, et teabe aktiivsel avalikustamisel tuleb eelistada tõlgendust, mille puhul ei esineks eraelu riivet ja avaldada teave mitteisikustatud kujul.³⁹ Senise korra järgi avalikustatud teave sisaldab isikuandmeid, mille üldiseks kasutamiseks andmine võib oluliselt kahjustada andmesubjekti(de) eraelu, s.t riivata ebaproportsionaalselt PS § 26 tulenevat põhiõigust perekonna- ja eraelu puutumatusele. Kiiresti muutuv digiühiskond on muutnud avalikult kättesaadavaks suurel määral erinevat informatsiooni, mis teeb võimalikuks inimesest põhjaliku profiili koostamise. Ka tuleb arvestada, et erinevate andmelekete oht on püsiv, mis võimaldab isiku kohta teabe kogumisel kasutada nii riigi poolt avalikustatud andmeid kui ka andmeid, mis on andmeleкке tõttu avalikuks saanud.

Praktikas on ilmnenud, et kehtiv palkade avalikustamise süsteem ei taga sisulist palkade ja teenistuskohade võrreldavust. Tagamaks teenistus- ja töökohtade sisuline võrreldavus, tuuakse avalikustamise metoodikasse sisse ka tööväärtuspunktid või nende puudumisel teenistuskoha klassifikatsioon (ATS § 65 lõiked 4 ja 5). Ametniku ja töötaja kohta avalikustatakse ka edaspidi asutuse veebilehel andmed vastavalt AvTS § 28 lõike 1 punktile 6, millega nähakse ette kohustus avalikustada ametnike ees- ja perekonnanimed, hariduse ja eriala, telefoninumbrid ning elektronpostiaadressid. Vt ka palkade avalikustamise vastavust PS-le analüüsist seletuskirja 2. osast „Eelnõu eesmärk“.

Eelnõuga **muudetakse ATS § 87 lõiget 1** ning sätestatakse, et kui ametnik soovib enda algatusel teenistusest lahkuda, tuleb selline avaldus esitada kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Kehtiv ATS § 87 lõige 1 näeb teenistusest vabastamise taotlusele ette kirjaliku vormi nõude. See tähendab eelkõige, et vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seadusele⁴⁰ (TsÜS) peab taotlus olema allkirjastatud kas omakäeliselt või elektrooniliselt, sealhulgas digitaalallkirjaga. ATSi eelnõu 193 SE seletuskirjas⁴¹ (lk 56) ei ole teenistusest vabastamise taotluse kirjaliku vormi nõudmise eesmärki välja toodud ega vorminõude eiramise tagajärgi selgitatud. Samas on ATSi kirjalikku vormi ja kirjalikku taasesitamist võimaldavat vormi iseenesest selgelt eristatud (võrdluseks näiteks ATS § 33 lõige 3 punkt 1 ja § 98 lõige 3). Avaliku teenistuse seaduse käsiraamatus⁴² on samuti rõhutatud kohustust järgida seaduses sätestatud vormi, kuid pole selgitatud vorminõude eesmärki ja selle rikkumise tagajärgi. Võrreldes ATSi sätteid töölepingu ülesõttelemise regulatsiooniga, on TLS § 95 lõike 1 kohaselt vorminõuet rikkudes

³⁹ RKPJKm 19.05.2009, nr 3-4-1-1-09, p 19.

⁴⁰ [RT I, 06.07.2023, 98](#)

⁴¹ Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/b1b20dda-27c1-400f-8f8c-299de3df8ea6>

⁴² K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Justiitsministeerium: 2013. <https://www.fin.ee/media/1977/download>

tehtud töölepingu ülesütleamise avaldus küll tühine, kuid sama sätte kohaselt tuleb töölepingu ülesütleamisavaldus esitada üksnes kirjalikku taasesitamist võimaldavat vormis, mis on oluliselt vähem range. Kohus on leidnud, et ATS § 87 lõikes 1 on kirjaliku vormi nõudel eeskätt tõenduslik eesmärk.⁴³

Kehtiva ATSi ja kohtupraktika järgi saab täna ametnik esitada vaid allkirjastatud avalduse teenistusest lahkumiseks, kuid selle järgi puudub praktiline vajadus. Samuti ei toeta allkirjastatud taotluse esitamise võimalust teatud riigi infosüsteemid ning seetõttu suureneb töökoormus. Eeltoodud põhjustel asendatakse teenistusest lahkumise avaldusel kirjalik vorm kirjalikku taasesitamist võimaldava vormiga. TsÜS § 79 kohaselt peab tehing, millele on seaduses sätestatud kirjalikku taasesitamist võimaldav vorm, olema tehtud püsivat kirjalikku taasesitamist võimaldaval viisil ja sisaldama tehingu teinud isikute nimesid, kuid ei pea olema omakäeliselt allkirjastatud. Kirjalikku taasesitamist võimaldava vormi väärtuseks on, sarnaselt kirjaliku vormiga, tõendusfunktsioon, küll aga kirjaliku vormiga võrreldes veidi leebem.

Eelnõuga muudetakse ATSi § 90 lõiget 5 ja § 100 lõiget 1. Muudatuste eesmärk on ühtlustada ATSiis sätestatud koondamise eelisõiguseid TLSis sätestatud koondamise eelisõigustega. Praktikas on ametiasutustel koondamise olukorras keeruline rakendada kahte erineva sisuga normi olenevalt sellest, kas koondada tuleb ametnik või töötaja. Lähtudes sellest, et ametnike ja ametiasutuste töötajate ülesanded on üksteisele lähemal kui varem ning sisuline eristamine enamasti väga keeruline, ei ole mõistlik tagada last kasvatavale ametnikule suuremat kaitset kui last kasvatavale töötajale. Paragrahvi 90 lõige 5 reguleerib teenistusse jäämise eelisõigust juhuks, kui on vähemalt kaks sarnaste teenistusülesannetega ametnikku, kellest vähemalt üks jääb pärast koondamist teenistusse samal ametikohal. Kehtiva seaduse kohaselt on koondamissituatsioonis teenistusse jäämise eelisõiguse järjekord järgmine: 1) esmalt on eelisõigus isikul, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele enim; 2) kui esimese kriteeriumi alusel ei ole võimalik ametnikke eristada, on teenistusse jäämise eelisõigus esmalt ametnikul, kes kasvatab alla seitsmeaastast last; 3) kui eelnevate kriteeriumide alusel ei ole ikka võimalik ametnikke eristada, on eelisõigus ametnike esindajal või ametnikul, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitset, arvestades seejuures ametniku ülalpeetavate arvu. Muudatuse kohaselt, kui ametnikke ei ole võimalik eristada haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele vastavuse järgi, on teenistusse jäämise eelisõigus senise seitsmeaastast last kasvatava ametniku asemel alla kolmeaastast last kasvataval ametnikul. Sarnane kaitse on töötajatele ette nähtud TLS § 89 lõikes 5, kuid erinevalt ATSiist, kus esimese kriteeriumina on tööle jäämise eesõigus ametnikul, kes teenistusülesannete täitmisega tuleb kõige paremini toime, näeb TLS eelisõiguse ette töötajate esindajale ja töötajale, kes kasvatab alla kolmeaastast last.

ATS § 100 lõike 1 muudatusega loobutakse keelust vabastada koondamise, ettenägematute asjaolude ilmnenemise või töövõime vähenemise tõttu ametnik, kes kasvatab alla kolmeaastast last. Kehtima jäävad keeld elnimeetatud alusel vabastada teenistusest ametnik, kes on rase, kellel on õigus emapuhkusele, kellel on õigus isapuhkusele või kellel on õigus lapsendajapuhkusele. Praktikas on ilmnenu, et ATSiis sätestatud teenistusse jäämise eelisõigus ja teenistusest vabastamise piirangud on äärmiselt jäigad. Samuti on tekitanud praktikas probleeme, et töölepingu seaduse § 89 lõike 5 kohaselt töölepingu ülesütlemisel koondamise tõttu on tööle jäämise eelisõigus töötajal, kes kasvatab alla kolmeaastast last. Seega on ametiasutused ümberstruktureerimiste korral kohtlema töötajaid ja ametnikke erinevalt, sest ametniku puhul annab tööle jäämise eelisõiguse alla seitsmeaastane laps ja alla kolmeaastast

⁴³ Tallinna Ringkonnakohtu 10.11.2022 otsus nr [3-20-1977](#)

last kasvatavat ametnikku ei tohi koondada. Samas töölepingu lõpetamisel koondamise tõttu on ainus sarnane kaitse tööle jäämise eelisõigus alla kolmeaastast last kasvataval töötajal. ATS toetab jätkuvalt laste- ja peresõbralikkust ning teenistusest vabastamise põhjuseks ei saa olla väikelapse kasvatamine. Sarnane säte on kehtestatud ka TLS §-ga 93.

ATSi **täiendatakse §-ga 91¹** ning luuakse uus ametniku algatusel teenistusest lahkumise alus. Lisatava paragrahvi kohaselt vabastatakse ametnik teenistusest katseajal tema enda algatusel, kui ta leiab katseaja jooksul, et ei soovi teenistussuhet ametiasutusega jätkata. Ametniku algatusel katseajal teenistusest vabastamisele kohaldatakse ATS §-s 87 lõigetes 1 ja 4–6 sätestatud korda. See tähendab, et ametnik peab katseajal teenistusest vabastamiseks esitama kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis taotluse vähemalt 15 kalendripäeva enne soovitud vabastamise päeva. Kokkuleppel ametniku teenistusest vabastamise õigust omava isikuga võib ametniku teenistusest lahkumise korral kohaldada lühemat etteteatamistähtaega. Teenistusest vabastamiseks esitatud taotlusest võib ametnik loobuda üksnes tema ametisse nimetamise õigust omava isiku nõusolekul.

Muutmisvajadus on tekkinud sellest, et ametnikul ei ole võimalik katseajal teenistusest lahkuda nii, et talle säiliksids sotsiaalsed tagatised nagu näiteks töötuskindlustushüvitis. Katseaja regulatsiooni eesmärk on vältida ametikohtade täitmist selleks mittesobivate isikutega. Katseajal peab ametnik, kelle suhtes on teenistusse nimetamisel kohaldatud katseaga, arvestama, et tema teenistussuhe on seadusega vähem kaitstud võrreldes määramata ajaks ametisse nimetatud isikute teenistussuhtega. Selleks, et tagada ametkohtade täitmine selleks kõige sobivamate isikutega, on mõistlik täiendada seadust ka sellise katseaja lõpetamise sättega, mille saab ametnik omal soovil esitada. Ka tänase regulatsiooni kohaselt saab ametnik katseaja lõpuvestluses küll näiteks asuda seisukohale, et tema eelnev ettevalmistus pole ametikohal töötamiseks piisav, kuid asutus võib leida, et ametniku töökogemus on piisav ja lugeda katseag edukalt lõpetatuks. Sel juhul, kui ametnik ikkagi ei pea võimalikuks teenistussuhet jätkata, tuleb tal esitada avaldus teenistusest vabastamiseks omal soovil. Kui ametnik vabastatakse teenistusest omal soovil, ei ole talle tagatud töötuskindlustushüvitis, samas kui ametiasutus vabastab ametniku teenistusest katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu, on isikul õigus töötuskindlustushüvitisele.

Muudatus aitab seadusandluse kooskõlla viia ka praktikaga. Töötukassa on juba kehtivate õigusaktide rakendamisel jaatanud isiku õigust töötuskindlustushüvitisele, kui teenistussuhe lõppes katseajal.

Eelnõuga **täiendatakse seadust uue §-ga 96¹**, millega luuakse alus teenistusest vabastamiseks poolte kokkuleppel. VTK ja eelnõu kooskõlastamisel ning eelnõu tutvustamisel juhti korduvalt tähelepanu vajadusele täiendada ametniku teenistusest vabastamise regulatsiooni. Lisatava sätte kohaselt võivad ametnik ja ametiasutus leppida kokku, et ametnik vabastatakse teenistusest. Sellise teenistusest vabastamise saavad ametnik ja ametiasutus kokku leppida, kui ametniku ja tema vahetu juhi koostöö ei laabu. Ka on uue vabastamise kohaldamiseks vajalik, et ametnikule oleks vabastamisele eelnevalt antud mõistlik tähtaeg puuduste kõrvaldamiseks, kuid ametnik ei ole puudusi tähtaja jooksul kõrvaldanud. Ametiasutuse kohustuseks jääb ametniku ametialase koolitamise korraldamine, kui ametniku vahetu või kõrgemalseisev juht peab võimalikuks koolituse tulemusel puudusi mõistliku aja jooksul kõrvaldada ning kui koolitus ei põhjusta ametiasutusele ebaraportionaalselt suuri kulusi. Mõistlikust ajast koostöö parandamiseks võib loobuda, kui ametnik on selleks andnud kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis nõusoleku. Sellisel juhul, kui ka ametnik tajub, et koostööd ei ole võimalik jätkata, ei ole osapooli mõtet sundida nn lepitusmenetlusele ja kui ametnik annab kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis nõusoleku, siis ei pea enne teenistusest vabastamist proovima koostööd parandada.

Kokkuleppel ei või ametnikku teenistusest vabastada enne kuue kuu möödumist alates ametniku ja tema vahetu juhi koos töötamise algusest. Kuue kuu pikkune koostöötamise ja ametniku nõusoleku nõue kaitseb mõlema poole ja avaliku teenistuse kui terviku huve, et otsus teenistusest vabastada ei oleks ülemäära rutakas ning oleks kooskõlas ametniku neutraalsuskohustusega (ametnik peab tegema otsuseid, kohaldama seadusi erapooletult), sealhulgas kohustusega valida teenistusülesandeid täites lahendus, mis kaitseb parimal võimalikul viisil ühelt poolt igaühe õigusi ja vabadusi ning teiselt poolt avalikku huvi. Enne ametniku teenistusest vabastamist tuleb talle anda võimalus osaleda vestlusel. Vestluse kokkuvõtte vormistatakse kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ja edastatakse ametnikule arvamuse andmiseks.

Lisatava paragrahvi lõikega 6 nähakse ette kohustus järgida kokkuleppel teenistusest vabastamise osas koondamise korral kohaldatavat teenistusest vabastamisest etteteatamise korda ja maksta ametniku ühe kuu keskmise palga ulatuses hüvitist teenistusest vabastamise eest. Etteteatamistähtaeg on aeg ametnikule ümberkohanemiseks ja uue töökoha leidmiseks. Rahvusvahelise põhimõtte kohaselt on mõistliku etteteatamisaja peamine eesmärk anda isikule vaba aega uue töö otsimiseks enne olemasoleva töö-või teenistussuhte lõppemist ehk ajal, millal ametnik saab veel palka.

Eelnõuga muudetakse seaduse § 101 lõiget 1 ja tehakse muudatus teenistusest vabastamisest etteteatamise sättes. Kehtiva ATS § 101 lõike 1 kohaselt oleneb koondamise tõttu teenistusest vabastamise etteteatamise tähtaeg ametniku avaliku teenistuse staažist. Avaliku teenistuse staaž hõlmab kogu teenistussuhte kestust avalikus teenistuses. ATS § 101 lõike 1 kohaselt teatatakse ametnikule, kes vabastatakse teenistusest koondamise tõttu, sõltuvalt ametniku teenistusstaažist koondamisest ette 15–90 kalendripäeva. TLS § 97 sätestab töölepingu erakorralise ülesütleamise etteteatamistähtajad. TLS § 97 lõike 2 kohaselt sõltuvad töölepingu lõppemisest etteteatamise tähtajad töötaja ja tööandja vahelise töösuhte kestusest. Praktikast on ilmnenu, et kogu avaliku teenistuse staaži arvestamine koondamisest etteteatamisel on teatud juhtudel asutuste jaoks liialt koormav. Näiteks olukorras, kui ametnik on ametiasutuses tööl olnud kuus kuud, kuid tema staaž avalikus teenistuses kokku on üle 10 aasta ja ametiasutusel tekib vajadus ametikoht koondada, tuleb koondamisest teatada ette 90 kalendripäeva. Eriti suuremate ümberkorralduste ja struktuurimuudatuste puhul raskendab pikk etteteatamistähtaeg ümberkorralduste läbiviimist ja pikendab nende kulgu.

Koondamise olukorras erinev etteteatamistähtaeg ametnike ja töötajate puhul on põhjendamatult ja sama ametiasutuse sees ka sisemist õiglust riivav. Seetõttu on kavandatava muudatuse eesmärgiks muuta ATSi selliselt, et koondamise korral on etteteatamise tähtaeg seotud ametiasutuses teenistuses olnud ajaga. ATS § 101 muudatusest tuleneb ka ATS § 26 muudatus, sest kui koondamisest etteteatamine ei oma enam seost teenistusstaažiga, ei ole ametikohale nimetamise haldusaktis vaja märkida teenistussuhte kestust avalikus teenistuses ega eraldi avaliku teenistuse staaži dokumentidega koguda. Kavandatav muudatus ei ole vastuolus eriseadustega, sest eriseadustes sätestatud pensionistaaž on seotud eriteenistuses töötamisega, mida juba täna kogutakse eraldi ja eriseaduste alusel.

Eelnõuga täiendatakse seaduse rakendussätete peatükki jaoga 1². Uues jaoks on viis paragrahvi, mis on seotud käesoleva eelnõu rakendamisega.

Uue ATS § 134⁶ eesmärgiks on reguleerida, mis saab kehtivate töölepingutega siis, kui jõustuvad ATSi muudatused. Paragrahv 134⁶ sätestab üldised reeglid, mille kohaselt senikehtinud töölepingutele kohaldatakse pärast eelnõu seaduse jõustumist lisaks TLSile ka ATSi asjakohaseid sätteid. Kehtivaid töölepinguid ei pea kohustuslikus korras ümber

vormistama ja kui töölepingu tingimus on pärast eelnõu seadusena jõustumist vastuolus ATSi, kohaldatakse lepingutingimuse asemel ATSi sätetatut. Eeltoodu aga ei välista nõudeid, mis on tekkinud enne 2026. aasta 1. jaanuari. Üldise õiguspõhimõtte kohaselt kohaldatakse seni kehtinud seadust asjaoludele ja toimingutele, mis on tekkinud või tehtud enne uue seaduse jõustumist. Lisatava paragrahvis sätestatakse ka, et kui töölepingu tingimus on pärast 2026. aasta 1. jaanuari vastuolus käesoleva seaduse sättega, kohaldatakse lepingutingimuse asemel käesolevas seaduses sätestatut.

Lisatava **ATS § 134⁷** näol on tegemist rakendussättega, milles nähakse ette, kuidas hakkab kulgema määramata ajaks teenistusse võetud keskastmejuhi teenistustähtaeg. Eelnõukohase muudatuse jõustumise muutub keskastmejuhi teenistuskohast tähtajaliseks ehk nimetatakse ametisse määratud tähtajaks (viieks aastaks). Kuivõrd kehtiva seaduse alusel on keskastmejuhid ametisse nimetatud määramata ajaks ning seega vajab seadus rakendussätet teenistussuhete ümberkujundamise kohta. Seaduse jõustumise päeval eelnimetatud ametikohtadel ametis olevatel ametnikel on õigustatud ootus, et teenistussuhe riigiga uute reeglite kehtestamisel jätkub mõistliku aja jooksul.

Rakendussätte kohaselt loetakse 2026. aasta 1. jaanuaril teenistuses olev ATS § 23 lõike 2 punktis 2¹ nimetatud juht (keskastmejuht) ametisse nimetatuks kuni 2030. aasta 31. detsembrini. Senistele andmetele tuginedes on selleks ajaks suurem osa keskastmejuhtidest ametikohta vahetanud ja esimese viieaastase tähtaja saabumine ei tekita ebaproportsionaalselt suurt personali liikumist. Andmaks suuremat paindlikkust, antakse rakendussättega ametiasutusele õigus keskastmejuhi teenistustähtaja lõppedes nimetada ametikohale täiendavalt kaheks aastaks.

Eelnõuga seadusesse lisatava **ATS § 134⁸** sätestab ametiasutustele kohustuse viia töölepingulise keskastmejuhiga sõlmitud tähtajatu tööleping ATSi § 23¹ nõuetega kooskõlla hiljemalt 2026. aasta 31. detsembriks. ATSi §-ga 23¹ kehtestatakse ametiasutuste töölepingulistele struktuuriüksuste juhtidele viieaastase tähtajaga töölepingud. Aastane periood üleminekuks on ette nähtud, et ametiasutused saaksid tähtajatud töölepingud üle vaadata ja keskastmejuhtidele kehtestatud tähtajalistele töösuhetele kooskõlla viia.

Eelnõuga seadusesse lisatava **ATS §-ga 134⁹** nähakse ette teenistusest vabastamisest etteteatamise erisus. Lisatava sätte kohaselt teatakse ametnikule, kes on 2026. aasta 1. jaanuaril ametnikuna avalikus teenistuses, koondamise tõttu teenistusest vabastamisest ette enne 2026. aasta 1. jaanuari kehtinud avaliku teenistuse seaduse § 101 sätestatud korras.

Lisatava **ATS §-ga 134¹⁰** nähakse ette analüüsikohustus seoses eelnõuga tehtava muutuvpalga piirmäära suurendamisega. Lisatava paragrahvi kohaselt analüüsib valdkonna eest vastutav minister hiljemalt 2028. aastal 2025. aasta 1. jaanuaril jõustunud ATS § 64 lõike 5 muudatusega kaasnevat mõju ja esitab Vabariigi Valitsusele vajaduse korral ettepaneku regulatsiooni muutmiseks. Analüüsi eesmärk on hinnata, kas ja kuidas on muutuvpalga piirmäära suurendamine mõjutanud muutuvpalga maksmist. Avaliku teenistuse palgasüsteemi aluspõhimõteteks on palgakindlus ja palgasüsteemi läbipaistvus. Palgakindlus ehk kindlus sissetuleku stabiilsuse ees on vajalik, et ametnik teeks otsuseid erapooletult. Muutuvpalk on palga ebaregulaarne osa ning see ei tohiks olla tavapärane lisatasu. Muutuvpalga maksmine annab ametiasutuse juhile paindlikkust ja võimalust rakendada põhipalga kõrval lisanduvalid meetmeid kvalifitseeritud ja heade töötulemustega ametnike motivatsiooni tõstmiseks.

Kehtiva ATSi kohaselt on muutuvpalga piirmäär kuni 20 protsenti ametniku aastasest põhipalgast. Eelnõuga täiendatakse muutuvpalga regulatsiooni selliselt, et erakorralistel asjaoludel võib kalendriaasta jooksul muutuvpalka ametniku põhipalgale lisaks maksta kuni 30

protsenti ametniku aastasest põhipalgast, kui ametiasutus on sellised muutuvpalga maksmise tingimused palgajuhendis sätestanud. Hindamaks, kas ja kuidas erakorralisteks juhuks ettenähtud suurem muutuvpalga piirmäär täidab seaduses nimetatud eesmärki ja erakorralistest vajadustest tingitud suuremat vajadust paindlikkuse järgi, analüüsib valdkonna eest vastutav minister (eelnõu koostamise ajal rahandusminister⁴⁴) kahe aasta möödudes muudatusega kaasnenud mõju ja eelarvehahendite kasutamist.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse AvTSi.

Kuna eelnõu §-ga 1 tehtavate ATS muudatuste kohaselt ühtlustatakse ametnike ja töötajate palgade avalikustamine (ATS § 65 täiendamine), siis tuleb teha muudatused ka AvTS-s. Kehtiva AvTS § 36 lõike 1 punktist 9 tulenevalt ei tohi ametiasutus asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks tunnistada eelarvest töölepinguga töötavatele isikutele makstud töötasude ning muude tasude ja hüvitiste kohta. Ametnike palgad avalikustatakse aga tulenevalt AvTS § 28 lõike 1 punktist 25.

Eelnõuga muudetakse AvTS § 28 lõike 1 punkti 25 selliselt, et lisataks ametnikule on teabevaldaja kohustatud avalikustama riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse töötaja palga ja teenistusülesannetega seonduva muu tulu. Vt lähemalt seletuskirja käesoleva osa ATS § 65 täiendamise selgitusi.

Eelneva muudatusega on seotud AvTS § 36 lõike 1 punkti 9 muutmine. Punktist jäetakse välja viide eelarvest töölepinguga töötavatele isikutele makstud töötasude ning muude tasude ja hüvitiste kohta, kuna töötajate töötasude avalikustamine hakkab toimuma ametnikega ühtemoodi AvTS § 28 lõike 1 punkti 25 alusel.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse TLS § 68 lõiget 6, mis reguleerib puhkuse aegumist. Nimetatud paragrahvi lõikesse 6 lisatakse põhipuhkuse aegumise peatumise alusena ajutise töövõimetuse aeg, kuid ainult juhul, kui ajutise töövõimetuse tõttu ei ole töötajal võimalik kasutamata jäänud põhipuhkust ära kasutada aegumistähtaja jooksul. See tähendab, et puhkusenõude aegumine ei peatu iga kord, kui töötaja on ajutiselt töövõimetu. Seadus reguleerib puhkuse aegumise peatumist olukorras, kus ajutise töövõimetuse tõttu ei saa inimene oma aeguvat puhkust kasutada. Näiteks kui töötajal on puhkus planeeritud septembris, kuid ta on pikalt töövõimetu (nt september-detsember) ning tema puhkus aegub selle aja jooksul. Samas võib olla ka olukord, kus töötajale jääb pärast töövõimetuslehel olemist veel aega detsembris puhkust kasutada, kuid see ei ole võimalik (nt ei sobi see töötajale või tööandjal ei ole võimalik puhkust võimaldada). Kirjeldatud olukordades jääb töötaja haiguse tõttu ilma võimalusest puhata, mistõttu on põhjendatud puhkuse aegumise peatamine selleks perioodiks. Töötaja peaks kasutamata jäänud põhipuhkuse ära kasutama mõistliku aja jooksul pärast ajutise töövõimetuse perioodi lõppu.

Nimetatud põhimõte tuleneb Euroopa Kohtu praktikast. Ühendatud kaasustes C-518/20 ja C-727/20 jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et direktiivi 2003/88/EÜ artikliga 7 on vastuolus olukord, kus töötaja õigus kasutada põhipuhkust, mis on omandatud perioodil, mil töötaja tegelikult töötas, enne töövõimetuks jäämist, võib aeguda siseriiklikus õiguses ette nähtud aegumisperioodi lõpus, kuigi tööandja ei ole töötajale õigel ajal andnud võimalust puhkust kasutada. Kuivõrd Eestil on kohustus rakendada direktiivi 2003/88/EÜ ja selle tõlgendusi, tuleb

⁴⁴ Peaministri 12.08.2024. a korraldus nr 88 „Ministrite pädevus ministeeriumi juhtimisel ja ministrite vastutusvaldkonnad“, [RT III, 14.08.2024, 1](#)

TLS regulatsioon viia Euroopa Kohtu praktikaga vastavusse. Seega pikeneb edaspidi põhipuhkuse aegumisperiood töötaja ajutise töövõimetuse perioodi võrra, kui ajutine töövõimetus takistab töötajal puhkuse kasutamist enne selle aegumist.

Lõikes 7 sätestatakse uus põhimõte, mille kohaselt tööandja teavitab töötajat kasutamata ja aeguvast puhkusest ette selliselt, et töötajal oleks võimalik puhkust kasutada aegumistähtaja jooksul. Tööandja kohustus töötajat teavitada aeguvast põhipuhkusest on oluline, et töötaja oleks teadlik piiratud ajast, mille jooksul tal on võimalik veel põhipuhkust kasutada enne, kui puhkus aegub. Selleks, et töötaja saaks ka päriselt puhkust kasutada, tuleb teda põhipuhkuse aegumisest teavitada selliselt, et töötajale oleks selgelt arusaadav, kui palju tal on puhkust kasutamata, millal kasutamata puhkus aegub ja et puhkuse kasutamine oleks ka võimalik enne aegumistähtaja lõppu. Näiteks piisab teavituseks vajaliku informatsiooni kuvamisest mõnes keskkonnas, kus on näha puhkusearvestus, kui see keskkond on tööajatele igal ajal ligipääsetav. Lisaks on oluline, et töötajat teavitatakse puhkuse aegumisest piisav aeg ette. Piisav aeg võib olla erinev, olenevalt sellest, kui palju on töötajal puhkust kasutamata. Teavitus tuleb teha aegsasti, et töötaja saaks puhkuse kasutamist ette planeerida.

Paragrahvi 68 täiendatakse ka lõikega 8, mille kohaselt põhipuhkuse nõue ei aegu ühe aasta jooksul arvates selle kalendriaasta lõppemisest, mille eest puhkust arvestatakse (TLS § 68 lg 6), kui tööandja ei võimaldanud töötajal puhkust kasutada. Aegumata jäänud puhkuse kasutamisest teatab töötaja tööandjale 14 kalendripäeva ette kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis kui pooled ei ole kokku leppinud teisiti.

Muudatus lähtub Euroopa Kohtu otsusest C-120/21. Nimetatud otsuses jõudis Euroopa Kohus järeldusele, et direktiivi 2003/88/EÜ artikliga 7 on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mille kohaselt töötaja õigus põhipuhkusele aegub seaduses sätestatud aegumisperioodi lõpus, kuigi tööandja ei ole töötajale tegelikult andnud võimalust puhkust kasutada. Euroopa Kohus on selgitanud, et tööandja peab end kaitsma kasutamata tasustatud põhipuhkuse tõttu esitatud hilinenud taotluste eest sellega, et ta järgib tal töötaja suhtes lasuvat kohustust anda teavet ja kutsuda üles, mis tagab õiguskindluse, ilma et piirataks töötaja õigust puhkusele.

Sätte eesmärk on tagada töötajatele võimalus puhkust kasutada olukorras, kus tööandja pahatahtlikult ei ole seda aegumistähtaja jooksul töötajale võimaldanud. Puhkuse mittevõimaldamisena ei käsitleta nt olukordi, kus puhkus katkestatakse või puhkust ei ole võimalik anda töötaja soovitud ajal, kuid puhkust võimaldatakse kasutada muul ajal. Sisuliselt on tegemist olukorraga, kus töötaja on aktiivselt avaldanud soovi puhkust kasutada, kuid tööandja ei võimalda talle puhkuse kasutamist kogu aegumistähtaja jooksul. Seega ei rakendu lõikes 8 sätestatu, kui töötaja ise puhkuse kasutamiseks soovi ei avalda. Näiteks kui tööandja on töötajat teavitanud aeguvast puhkusest ning töötaja ei esita tööandjale avaldust puhkuse kasutamiseks aegumistähtaja jooksul, siis aegub puhkus vastavalt TLS § 68 lõikes 6 sätestatule. Kui tööandja ei võimalda siiski töötajal puhkust kasutada ning seetõttu puhkus aegumistähtaja jooksul ei aegu, tuleb töötajal aegumata jäänud puhkuse kasutamiseks tööandjale oma soovist kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis 14 kalendripäeva ette teatada, kui pooled ei ole teisiti kokku leppinud. Aegumata jäänud puhkus tuleks töötajal ära kasutada mõistliku aja jooksul.

Kui tööandja ei võimalda töötajal puhkust kasutada ning töösuhe lõpeb, on töötajal õigus saada hüvitist kasutamata jäänud aegumata põhipuhkuse eest TLS § 71 alusel.

Eelnõu §-ga 4 tehakse muudatused TKindIS-sse. Kehtiva TKindIS § 14¹ järgi on koondamishüvitist õigus saada töötajal, kelle töösuhe selle tööandjaga on kestnud vähemalt viis aastat ja kelle tööleping on üles öeldud koondamise tõttu või kes on töölepingu üles öelnud TLS § 37 lõike 5 alusel, või ametnikul, kelle teenistusstaaž on vähemalt viis aastat ja kelle teenistussuhe on lõpetatud avaliku teenistuse seaduse § 90 alusel. Seega koondamishüvitise määramisel võetakse ametnike puhul võetakse arvesse kogu ametniku teenistusstaaž avalikus teenistuses. Töötajale koondamishüvitise määramisel võetakse aluseks selle töösuhte kestus, mis on lõppenud koondamise tõttu või TLS § 37 lõike 5 alusel. Ametniku puhul kogu teenistusstaaži arvesse võtmine võib viia ebavõrdse olukorrani, eriti mitme järjestikuse koondamise korral lühikese ajaperioodi sees. Näiteks, kui aasta jooksul koondatakse üle 10-aastase teenistusstaažiga ametnik kahest ametikohast, võetakse mõlemal korral koondamishüvitise arvutamisel aluseks teenistusstaaž üle 10 aasta. TKindIS § 14² lõike 1 punkti 2 kohaselt makstakse kindlustushüvitist koondamise korral ametnikule, kelle teenistusstaaž on kestnud üle kümne aasta – kahe kuu keskmise palga ulatuses. Toodud näite puhul tekib kehtiva seaduse alusel ametnikul õigus koondamishüvitisele mõlema koondamise korral kahe kuu eest, ehk kokku maksab Eesti Töötukassa hüvitist nelja kuu eest. Töölepingu alusel töötanud töötaja puhul võetakse aga aluseks töösuhte kestus viimase tööandja juures.

Eelnevalt tulenevalt ja seoses eelnõuga tehtud ATS § 101 lõikes 1 tehtava muudatusega, muudetakse TKindIS selliselt, et edaspidi arvestatakse ametnikule koondamishüvitise maksmisel ametniku teenistussuhte kestust selles ametiasutuses, kust ta koondati. Töölepingulistele töötajatele kohaldub samasugune regulatsioon juba täna.

Eelnõu §-ga 5 tunnistatakse kehtetuks VVS § 49 lõike 1 punkt 6. Viidatud punkti kohaselt on ministeeriumi juhina ministri pädevuses nimetada ametisse ja vabastada ametist kantsleri ettepanekul ministeeriumi osakonnajuhataja, Välisministeeriumis peadirektori või sõlmida ja lõpetada temaga tööleping või anda selleks volitus kantslerile. Kuivõrd eelnõuga sätestatakse ametiasutustes ja sealhulgas ka ministeeriumides tähtaegsed teenistus- ja töösuhted keskastmejuhtidele, on oluline näha ette ka meetmed, mis aitavad vältida ametnike politiseerumist. ATS § 51 lõike 2 kohaselt peab ametnik oma teenistusülesandeid täitma (tegema otsuseid, kohaldama seadusi) erapooletult (neutraalsuskohustus), sealhulgas valima teenistusülesandeid täites ühelt poolt igaühe õigusi ja vabadusi ning teiselt poolt avalikku huvi (seotus avaliku huviga) parimal võimalikul viisil arvestava lahenduse. Ametniku neutraalsuskohustusest tulenevalt ei tohi ametnik ametiasutuse suhtes ja haldusesiseselt oma teenistusülesannete täitmise raames kestvalt ja aktiivselt toetada ühe kindla erakonnapoliitilise nägemuse edendamist. Ametnik ei või olla erapoolik, vaid peab säilitama võime arvestada ka erinevate osapoolte huvidega. Ametniku neutraalsuskohustus ja seotus avaliku huviga ei ole üksnes ametniku teenistuskohustus, vaid see kuulub iga õigusriiklikest kaalutlustest lähtuva haldusmenetluse hulka.⁴⁵

Ametnike erapooletuse tagamiseks jäetakse ministeeriumi osakonnajuhataja ametisse nimetamine ja ametist vabastamine ning töölepingu sõlmimine ja selle lõpetamine kantsleri pädevusse. VVS § 53 lõike 5 kohaselt nimetab kantsler ametisse ja vabastab ametist ministeeriumi koosseisu kuuluvad ametnikud või sõlmib ja lõpetab töötajatega töölepingu, välja arvatud need, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist või kellega sõlmib ja lõpetab

⁴⁵ K. Lang, I. Pärnamägi, E. Sarapuu. Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat. Justiitsministeerium: 2013. <https://www.fin.ee/media/1977/download>, § 51 kommentaar.

töölepingu minister. Ministri pädevusse jääb ministrile vahetult alluva nõuniku ametisse nimetamine ja ametist vabastamine või temaga töölepingu sõlmimine ja lõpetamine.

Eelnõu §-ga 6 muudetakse võrdse kohtlemise seaduse § 15 lõiget 2 täiendades seda teise lausega, mille kohaselt ei kohaldata soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule katseaega.

Eelnõu §-ga 7 nähakse ette eelnõu jõustumine 1. jaanuaril 2026. aastal. Seadus jõustub sellel kuupäeval, et jätta piisav vahemik seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vahele, et osapooled saaksid end muudatustega kurssi viia ja oma tegevuse kooskõlla viia.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga defineeritakse uus termin *tööväärtuspunktid*. Mõiste võetakse kasutusele ATS § 65 lõigetes 4 ja 5. Seoses ametiasutuse töötajate töötasu avalikustamisega avalikustatakse ka ametiasutuse töötaja teenistusgrupp ja -tase ning nendele vastavad tööväärtuspunktid. Tööväärtuspunktid on ameti- või töökoha töö kvantitatiivne punktiline väärtus, mis tuleneb ATS § 10 lõike 1 punkti 4 alusel läbiviidud teenistuskohade liigitamisest ja nende hindamisest. Tööväärtuspunktid aitavad erineva sisu ja vastutusega töid omavahel võrreldavaks muuta.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on puutumuses Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2003/88/EÜ töötaja korralduse teatavate aspektide kohta (ELT L 299, 18/11/2003, lk 0009 – 0019) rakendamisega. Kuivõrd Eestil on kohustus rakendada direktiivi 2003/88/EÜ ja selle tõlgendusi, viiakse TLS § 68 lõike 6 regulatsioon Euroopa Kohtu praktikaga vastavusse. Täpsemaid selgitusi vt seletuskirja 3. osast eelnõu § 3 – TLS muutmise kohta.

Selleks, et jääks seaduse vastu võtmise ja jõustumise vahele piisav *vacatio legis*, jõustub seadus 1. jaanuaril 2026. a.

6. Seaduse mõjud

Seadusega kavandatud muudatused avaldavad mõju valdavalt vaid riigiasutustele töökorraldusele, kuludele ja tuludele.

Eelnõu seadusena vastuvõtmisel puudub mõju keskkonnale, haridusele, kultuurile, spordile, infotehnoloogiale ja infoühiskonnale, siseturvalisusele ning riigikaitsele ja välissuhetele.

Muudatused on suunatud avalikele teenistujatele (ametnike ja ametiasutuste töötajate) kohalduva regulatsiooni ühtlustamisele. Samuti vastavad muudatused väljakujunenud praktikale ametiasutuste sisemise töökorralduse osas. Enamik muudatustest mõjutab riigiasutuste töökorraldust seoses ametiasutuste töötajatele mõnede ATSi normide kohaldamisega. Muudatused ei mõjuta sihtrühma toimimist olulisel määral ja kavandatud muudatused saab ellu viia tavapärase töö käigus.

2022. aastal oli avalike teenistujate arv 27 935. Teenistujate osakaal Eesti tööealisest elanikkonnast (15–74-aastased) on olnud stabiilselt 2,8%. Riigi ametiasutustes 22 418 teenistujat ning KOV ametiasutustes 5 517 teenistujat.

Riskide või ebasoovitavate mõjude kaasnemine on ebatõenäoline, sest muudatused jälgivad ATSi aluspõhimõtteid ning suurendavad läbipaistvust, ühetaolisust ja avalike vahendite eesmärgipärast kasutamist.

Kavandatav muudatus 1: Ametnikueetika ümberkujundamine avaliku teenistuse eetikaks

Muudatuse kohaselt laiendatakse ATSi reguleeritud ametnikueetika kohaldamisala ja eetika nõuded hakkavad kohalduma ka ametiasutuste töötajatele. Kuigi ametniku eetikakoodeksi järgimine on kohustuslik ametnikele, eeldatakse juba täna, et samu põhimõtteid järgivad ka töölepingu alusel avalikus teenistuses olevad inimesed.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele. Muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametiasutuste töötajad (7798 isikut 31.12.2022 seisuga) ja ametnikueetika nõukogu.

Kavandatav muudatus kasvatab ühiskonna usaldust avalike teenistujate suhtes. Samuti on muudatus kooskõlas ühiskonna ootusega avaliku teenistuse läbipaistvusele, avatusele ning kõrgendatud eetilistele ja moraalsele nõuetele. Muudatusel puuduvad ebasoovitavad mõjud, sest kuigi kehtiva seaduse järgi eetika järgimine ametiasutuste töötajatele kohustuslik ei ole, on uuringus „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“⁴⁶ välja toodud, et ametnikud ja ametiasutuste töötajad on küllaltki üheselt veendunud, et ametniku eetikakoodeksis toodud väärtused kehtivad kõigile avalikus teenistuses töötavatele inimestele, olenemata nende ametniku- või töötajastaatusest. Ühtne eetika raamistik tugevdab läbi eetilise käitumise demokraatiat ja usaldust ametiasutuste vastu, aitab ära hoida korruptsiooni ja ebaeetilist käitumist ning kinnistada head valitsemistava. Ühtsete eetika põhimõtete poole liiguvad ka Euroopa Liidu institutsioonid tervikuna, luues uue katusorganisatsiooni eetika jaoks.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega kaasneb mõju on üldiselt positiivne, kuna kasvatatakse avalikkuse usaldust avalike teenistujate ja seeläbi riigiasutuste vastu tervikuna.

Kavandatav muudatus 2: Palka puudutavate sätete kohaldamine ametiasutuste töötajatele

Muudatuse kohaselt hakatakse ATSi sätestatud palka ja palgakomponente puudutavaid reegleid kohaldama ka ametiasutuste töötajatele.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametiasutuste töötajad (7798 isikut 31.12.2022 seisuga).

Muudatus loob avalike teenistujate jaoks ühtsed töö tasustamist puudutavad alused ning sellest tulenevalt muutub ametiasutuste töötajate palgakorraldus selgemaks ning läbipaistvamaks. Ametiasutuse töötajale võivad ametnikuga võrreldes kohalduda soodsamad töö tasustamise tingimused, kuid töö tasustamisel ei ole põhjendatud ametnike ja töötajate sedavõrd oluline eristamine. ATSi järgi on ametnike teenistusülesanded suurema mõju ja vastutusega, mistõttu ei tohiks nad palgapositsioonil olla kehvas seisus kui töötajad, kelle töö peaks avaliku võimu teostamist vaid toetama. Palgakorralduse ühtlustamine aitab tagada ametnike ja töötajate võrdse kohtlemise ametiasutuse sees ning seeläbi tõuseb avalike teenistujate motivatsioon.

⁴⁶ Eesti Rakendusuuringu Keskus Centar. Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses, 2017. Kättesaadav aadressilt [2017_Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses.pdf](https://centar.ee/2017_Rollid_ja_hoiakud_avalikus_teenistuses.pdf) (centar.ee)

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatuse tulemusena võib väheneda avaliku sektori atraktiivsus tööandjana töötajate jaoks, sest ATSi sätetatud palga maksmisega seotud sätete rakendamisel ei ole neis küsimustes enam töötajatel võimalik tugineda TLSi sätetele, mis annavad suurema vabaduse palga ja sellega seotud tasude maksmisel. Samas näitab iga-aastane palgastatistika, et üldjoones koheldakse ametnikke ja töötajaid võrdselt, mistõttu ei pruugi muudatusel avaliku teenistuse atraktiivsusele negatiivset mõju.

Kavandatav muudatus 3: Ametnike ja töötajate palgaandmete avalikustamine isikuga seostamata kujul

Eelnõuga kavandatakse palkade avalikustamise osas kahte muudatust – aktiivselt hakatakse avalikustama ka ametiasutuste töötajate töötasusid ning edaspidi avalikustatakse palgad ja töötasud teenistuskoha põhiselt isikustamata kujul. Vahendid avalikus teenistuses tasude maksmiseks tulevad riigieelarvest ning nende kasutus peab olema läbipaistev ja eesmärgipärane. Euroopa Kohus on leidnud, et maksumaksjatel ja avalikkusel tervikuna on demokraatlikus ühiskonnas õigus olla informeeritud valitsemissektori tulude kasutamisest, eelkõige personalikulude valdkonnas. Sellise teabe koondamine aruandesse aitab kaasa avalikule diskussioonile üldist huvi pakkuvast küsimusest ja teenib seega avalikke huve.⁴⁷ Eelnõuga täiendatakse avalikustatavaid andmeid ning paremaks teenistuskohade võrdlemiseks avaldatakse koos palgaandmetega ka tööväärtuspunktid või nende puudumisel (nt kohaliku omavalitsuse ükstuste puhul) ametinimetused vastavalt Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni rahvusvahelisele ametite klassifikaatorile.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametiasutuste töötajad (7798 isikut 31.12.2022 seisuga).

Kehtiva ATSi järgi avalikustatakse aktiivselt vaid ametnike palk. ATSi seletuskirjast nähtub, et ametnike palkade avalikustamisega sooviti lahendada pikaaegset probleemi, mille kohaselt ei olnud palgasüsteem avalikkusele läbipaistev ja arusaadav. Ametnike palkade avalikustamisel astuti suur samm läbipaistvama palgakorralduse suunas. Arvestades töötajate hulka avalikus teenistuses, moodustab aga töötajatele makstav palk märkimisväärse osa kogu avaliku teenistuse eelarve kuludest. Kuivõrd vahendid avalikus teenistuses tasude maksmiseks tulevad otseselt riigieelarvest ning nende kasutus peab olema läbipaistev ja eesmärgipärane, on mõistlik näha ametnikele ja töötajatele ette ühesugused avalikustamise tingimused.

Trendina on oluline märkida, et avalikus teenistuses sõlmitakse üha enam töölepinguid ja vähem nimetatakse ametnikke ametisse. Statistilistest andmetest nähtub, et 2017. aastal oli ühe ametniku kohta 0,6 töötajat ja 2021. aastal 0,72 töötajat. Märkimist väärib, et viimase 5 aasta kokkuvõttes on ametnike ametikohtade arv vähenenud 837 võrra ja töötajate töökohtade arv suurenenud 116 võrra.

Kiiresti muutuvast digiühiskonnast ning aina tundlikumast muutuvast isikuandmete ja eraelu puutumatuse teemast arvestades on kerkinud küsimus ametnike ja ametiasutuste töötajate palgaandmete avalikkusele ja kättesaadavuse kohta. Avaliku teabe seaduses jõustus 2021. aasta lõpus muudatus, mille kohaselt, kui seaduse alusel avalikustatava ja isikuandmeid sisaldava teabe üldiseks kasutamiseks andmine kahjustab isiku eraelu puutumatust, antakse see üldiseks kasutamiseks viisil, mis ei kahjusta isiku eraelu puutumatust oluliselt (AvTS § 3¹ lg 8). Viidatud paragrahvi seletuskirja kohaselt anti muudatusega teabevaldajale võimalus hinnata, kas piirata sellisel juhul avalikustamisele kuuluva ja isikuandmeid sisaldava teabe üldiseks kasutamiseks andmist täies mahus ja sellist teavet üldiseks kasutamiseks mitte anda, piirata

⁴⁷ Euroopa Kohtu otsus liidetud kohtuasjades C-465/00, C-138/01 ja C-139/01

sellise teabe üldist kasutamist osaliselt ja anda selline teave üldiseks kasutamiseks näiteks anonüümsel või pseudoanonüümsel kujul või anda selline teave üldiseks kasutamiseks küll isikustatud kujul, kuid ilma andmeteta, mille üldiseks kasutamiseks andmine kahjustab oluliselt isikute eraelu puutumatust. Masinloetav andmetöötlus võimaldab kokku segada eri infokilde nii hästi avalikust sektorist, ühis- ehk sotsiaalmeediast kui ka mujalt, näiteks inimeste harjumusi koos nende kontaktandmetega ning infokilde kogudes võidakse taaskasutaja teabes sisalduvaid isikuid siiski tuvastada. Esitatud põhjendused on asjakohased ka avalike teenistujate palgaandmete avalikustamisel.

Andmete võimaliku pahatahtliku kasutamise takistamiseks ja eraelu puutumatuse seisukohalt, on eelnõuga palkade avalikustamisel piiratud avalikustatavaid isikuandmeid, kuid suureneb avaliku teenistuse palgakorralduse läbipaistvus, sest edaspidi avalikustatakse ka töötajate palgad. Avalikkusel jääb alles ligipääs infole, millest nähtub ametiasutuses töötavatele teenistujatele makstavad tasud. Kuivõrd kättesaadavaks jääb info ametiasutuse ja teenistuskoha kohta, on avaliku teabe seaduse alusel huvitatud isikul võimalik ametiasutuse poole selgituste saamiseks pöörduda.

Muudatuse kohaselt lisatakse võrreldavuse tagamiseks avalikustatud palga juurde ka tööväärtuspunktid või nende puudumisel (nt kohaliku omavalitsuse ükstuste puhul) ametinimetus vastavalt Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni rahvusvahelisele ametite klassifikaatorile. Tööväärtuspunktid aitavad näha, kas palgatasemelt sarnased teenistuskohad on ka vastutuselt sarnased ehk võrrelda võrreldavaid teenistuskohi. Tööväärtuspunktide või ametite klassifikaatorite lisamine ei too kaasa eraldi halduskoormust, kuivõrd on klassifikaatori kasutamine nõutud kõikide töötamiste registreerimisel Maksu- ja Tolliametis ning tööväärtuspunktid kasutusel valitsusasutustes lähtuvalt Vabariigi Valitsuse 8. novembri 2012. a määrusest nr 92 „Riigi ametiasutuste teenistuskohade koosseisude kehtestamise kord, teenistuskohade klassifikaator ja teenistuskohade liigitamise kord“.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Mõju avaldub peamiselt ametiasutuste töötajatele, sest muudatuse tulemusena muutuvad läbipaistvuse huvides aktiivselt avalikustatavaks ka töötajate palgad. Kehtiva seaduse järgi avalikustatakse töötajate palgad, kui selle kohta esitatakse teabenõue. Seni avalikustati töötaja töötasu koos töötaja nimega, kuid muudatuse kohaselt nime enam töötasu juures ei näidata. Nähtavaks jääb teenistuskohi ja tööväärtuspunktid. Avalikustamine suurendab palgakorralduse läbipaistvust ning annab võimaluse võrrelda avaliku teenistuse tasusid ülejäänud tööturu osaliste tasudega. Avalike teenistujate töötasude avalikustamise eesmärk on riigivara kasutamise läbipaistvus ja korruptsiooni vältimine. Kui inimene asub avalikku teenistusse töötajana, peab ta arvestama, et avalikule sektorile on omased suurem avalikkuse tähelepanu, eelarvevahenditest tingituna piiratumad läbirääkimisvõimalused töötasu suuruse üle, õigusnormidest tulenevad nõuded ja piirangud tööle. Isikuga seostamata avalikustamine vähendab eraelu puutumatuse riivet ja riski andmete pahatahtlikuks töötlemiseks.

Kavandatav muudatus 4: Katseaja ja ületunnitöö põhimõtete ühtlustamine TLSiga ning arengu- ja hindamisvestluse regulatsiooni lihtsustamine

Muudatuse tulemusena ühtlustatakse avalikus teenistuses katseaja ja ületunnitöö hüvitamise regulatsioon TLSiga ning lihtsustatakse arengu- ja hindamisvestluste korda.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud ja ametiasutuste töötajad (kokku 27 935 isikut 31.12.2022 seisuga).

Kavandatava muudatuse tulemusena liigutakse nii ühtsema kui ka paindlikuma töösuhete regulatsiooni poole. Ajal, kui riigi- ja erasektori koostöö on pidevas laienemises ning inimeste liikuvus avaliku ja erasektori vahel on suurem kui kunagi varem, on põhjendatud ühtlustada ametnikele kehtestatud nõudeid töötajatele suunatud nõuetega. Seda toetab ka Eesti avaliku teenistuse väga kõrge avatuse tase, mis tähendab, et avalikku teenistusse on võimalik siseneda kõigil tasemetel ja liikumine avalikust teenistusest sisse või välja on lihtne.

Ühtlustamisel on silmas peetud, et ühiskonna ootused avalikele teenistujatele erinevad ootustest erasektori töötajatele. Kavandatavate muudatustega vähendatakse ATSi ja TLSi erisusi valdkondades, mille puhul erisused ei ole põhjendatud. Muudatused, mis on mõeldud ühtlustamiseks ATSi regulatsiooni TLSi regulatsiooniga (katseaega ja ületunnitööd puudutavad muudatused), annavad ametiasutustele võimaluse suuremaks paindlikkuseks. Samuti toetavad muudatused avaliku teenistuse detsentraliseerituse põhimõtet, mis võimaldab ametiasutustele suhteliselt suure vabaduse enda eripärast lähtuva süsteemi kujundamisel.

Arengu- ja hindamisvestluste korra lihtsustamine võimaldab asutustel vestluste formaate kohandada paremini organisatsioonidesse sobivaks. Töötulemuste hindamine ja järgmise perioodi eesmärkide läbirääkimine on jätkuvalt olulised ja vajavad tähelepanu, nagu ka ametniku arenguvõimaluste kaardistamine. Samas on ametniku arengu- ja hindamise seisukohalt kaasaegsemaid ja paremini eesmärki saavutavaid võimalusi ning sellest tulenevalt jääb arengu- ja hindamisvestluste korraldus täielikult asutuse otsustada.

Ületunnitöö tegemist puudutab muudatus, mille kohaselt näeb ATS edaspidi ette eelduse ületunnitöö hüvitamiseks vaba ajaga. Tööaja piirangu eesmärgist lähtuvalt täidab ületunnitöö hüvitamine vaba aja andmisega ületunnitööga võrdses ulatuses eelkõige tervisekaitse eesmärki. Tööaja piirangud on kehtestatud töötaja tervise ja ohutuse kaitseks ning piisav puhkeaeg on vajalik töövõime säilitamiseks ja tööjõu taastootmiseks.⁴⁸

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega ei ole ebasoovitavaid mõjusid oodata ja ebasoovitavate kõrvalmõjude avaldumise risk on madal. Kuivõrd kavandavad muudatused on suuremalt jaolt korrastavat laadi ja personalitööd lihtsustavad, ei kaasne nendega olulisi mõjusid. Samuti ei kaasne ühiskonna jaoks kavandatava muudatusega olulisi mõjusid.

Kavandatav muudatus 5: Avalikul konkursil minimaalse taotluste esitamise tähtaja lühendamine

Eelnõukohase muudatuse kohaselt lüheneb avalikul konkursil taotluste esitamise tähtaeg 14-lt kalendripäevalt seitsmele tööpäevale.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on avalikku teenistusse kandideerijad ja ametiasutuste personalitöötajad.

2022. aastal toimus 5549 konkurssi, millega sooviti täita 6529 teenistusk kohta. Ametisse nimetati või tööleping sõlmiti 4995 inimesega. Kõigist 5549-st personaliotsingust olid 4003 (72,1%) avalikud konkursid, 873 (15,7%) sisekonkursid ning 673 (12,1%) konkursita värbamised. Konkurssidest luhtus ligi 24% ehk 554 konkurssi. Värbamiste käigus jäi täitmata 1564 kohta. 2022. aastal osales avalikel ja sisekonkursidel kokku 48 344 inimest. 2023. aastal korraldati avalikku teenistusse värbamiseks 5043 konkurssi. Kõigist 5043-st personaliotsingust

⁴⁸ E. Käärats, T. Treier, S. Suder, M. Pihl, M. Proos, M. Koks, U. Saar. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Sotsiaalministeerium: 2021. <https://sm.ee/media/1908/download>, TLS § 44 selgitus.

olid 3491 (69%) avalikud konkursid, 516 (10%) sisekonkursid ning 1036 (21%) konkursita värbamised. Enim ehk 67% (692 otsingut) kõikidest konkursita värbamistest viidi läbi Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisalades.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega ei kaasne olulisi mõjusid. Tänapäevased kanalid vaba ametikoha ja sellele korraldatava konkursi kohta on muutunud inimestele väga ligipääsetavaks ning asjakohane info jõuab võimalike kandideerijateni rutem. Muudatus võimaldab ametiasutusel kohaldada ka pikemat kandideerimise tähtaega.

Kavandatav muudatus 6: emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel viibiva tippjuhi ametikoha täitmine sisekonkursi või tähtajalise üleviimise korras

Muudatusega nähakse ette võimalus täita emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel viibiva tippjuhi ametikoht sisekonkursi või tähtajalise üleviimise korras.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest on mõjutatud eelkõige tippjuhid (peaaegu 100 isikut). Vähesel määral ka ametnikud ja ametiasutuste töötajad (kokku 27 935 isikut 31.12.2022 seisuga).

Eesti avalik teenistus põhineb kompetentsusel ja avatusel ning sellest tulenevalt tuleb tippjuhi ametikoht reeglina täita avaliku konkursi korras. Luues võimaluse täita tippjuhi ametikoht sisekonkursi või tähtajalise üleviimise korras, kui nn asendatav tippjuht viibib emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel, suurendab paindlikkust tippjuhi ajutiseks asendamiseks, oluliselt kaugenemata kompetentsusel ja avatusel põhinevast värbamis- ja valikuprotseduurist. Tippjuhi ametikohale sisekonkursiga või tähtajalise üleviimise teel asendaja otsimise võimalust piiratakse nn vanemapuhkusega, sest sel juhul on asenduse aeg seadusega piiratud ning täna on selline eemalviibimine ainuke ATSi nimetatud tähtaja kulgemist peatav äraolek.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega ei kaasne olulisi mõjusid. Muudatus suurendab ametiasutuste paindlikumat töökorraldust.

Kavandatav muudatus 7: Koondamisest etteteatamise tähtaja sidumine ametiasutuses töötatud ajaga

Muudatuse tulemusel sõltub ametnikule koondamisest etteteatamise aeg sellest, kui kaua on ametniku teenistussuhe selle ametiasutusega kestnud.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud (19 000 isikut 31.12.2022 seisuga).

Kehtiva ATSi § 101 kohaselt sõltub ametnikule koondamise tõttu teenistusest vabastamisel etteteatamise tähtaeg sellest, kui pikk on ametniku teenistusstaaz avalikus teenistuses. Seevastu aga TLSi kohaselt sõltub töölepingu erakorralise ülesütlemise korral etteteatamistähtaeg sellest, kui kaua on töötaja töösuhe vastava tööandja juures kestnud. Etteteatamistähtaeg on aeg inimesele ümberkohanemiseks ja uue töökoha leidmiseks. TLSi selgitustes on märgitud, et

töösuhte lõppemisest etteteatamise tähtaeg on ülesütlemist pehmendav meede, mille eesmärk on anda töötajale teada töösuhte lõppemisest ning võimaldada talle aega uue töö otsimiseks.⁴⁹

Praktikas on selgunud, et väga pika avaliku teenistuse staažiga ametnike puhul on koondamisest etteteatamise tähtaeg suhteliselt pikk ka siis, kui isik on viimases ametiasutuses töötanud oluliselt vähem aega. Täna ei ole ilmnenud mõjuvaid põhjuseid, miks ametnikule koondamisest etteteatamisel peaks lähtuma ametniku kogu avaliku teenistuse staažist. Koondamise olukorras erinev etteteatamistähtaeg ametnike ja töötajate puhul on põhjendamatu ja sama ametiasutuse sees ka sisemist õiglust riivav.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega ei kaasne olulisi mõjusid. Muudatuse tulemusena väheneb koondamisest etteteatamise tähtaeg nende ametnike jaoks, kelle teenistusstaaž avalikus teenistuses on pikem, kui asutuses, kus ta koondamise ajal töötab. Muudatus võib mõjutada koondatavate ametnike leibkondade toimetulekut ja majanduslikke otsuseid, kuna koondamise korral võivad nad ilma jääda sissetulekust, millega nad on arvestanud pikemaks ajaks. Samuti lüheneb aeg, mil neil on võimalik uut tööd otsida või oma elu ümber korraldada. Samas tuleb arvestada, et koondatud ametnikul on õigus koondamishüvitisele töötuskindlustuse seaduse alusel, mida olenevalt staaži 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.

Kavandatav muudatus 8: Ametniku ja töötaja tähtajaline üleviimine teisele ameti- või töökohale ja võimalus tähtajalise üleviimise erakorraliseks lõpetamiseks

Muudatusega tekib ametiasutuse töötajal võimalus töötada tähtajalise üleviimise korras teisel ametikohal ning seadust täiendatakse alusega tähtajalise üleviimise erakorraliseks lõpetamiseks.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud ja ametiasutuste töötajad (kokku 27 935 isikut 31.12.2022 seisuga).

Tähtajalist üleviimist puudutavate muudatuste eesmärk on võimaldada avaliku teenistuse sees lisaks ametniku kohalt ametniku kohale liikumisele ka ameti- ja töökohtade vahelist liikumist. Omavahelise liikuvuse olulisus tuleb välja näiteks kriisides või eriolukordadega toimetuleku tagamisel. Teisalt vastab avaliku sektori ülene ja tõhus liikumine inimeste ootustele karjäärivõimaluste kohta, sest just karjäärivõimaluste puudumist on hinnatud peamiseks põhjuseks avalikust teenistusest lahkumisel. Sestap peab personalipoliitika suunduma suuremale karjääritegevuste toetamisele asutuste üleselt ning üheks võtmeteguriks selles on ametiasutuste töötajate ja ametnike omavaheline liikumine. Statistika näitab, et tähtajalise üleviimise võimalusi kasutatakse Eestis pigem vähe, alla 0,1% ametnikest on ATSi alusel aasta lõikes liikunud. Võrdluseks saab tuua Austraalia, kus personaliplaneerimist ja arendamist toetatakse keskselt ja süsteemselt, ning kus on 2021. aastal ajutist liikumist kasutanud 20,4% teenistujatest. Taoline liikumine aitab avaliku teenistuse siseste karjääripöörete tegemisel ning toetab teenistujate edasi- ja ümberõpet. Ka aitab seaduse tasandil valdkonna määratlemine tagada ühtsed hüved, näiteks säilitada ametikoha ja töökoha vahel liikudes puhkuse- ja muude tasude arvestuse, mis praegu võimalik ei ole.

⁴⁹ E. Käärats, T. Treier, S. Suder, M. Pihl, M. Proos, M. Koks, U. Saar. Töölepingu seadus. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Sotsiaalministeerium: 2021. <https://sm.ee/media/1908/download>, TLS § 97 selgitus.

Võimalus tähtajalise üleviimise erakorraliseks lõpetamiseks võib suureneda tähtajaliselt üleviidud avaliku teenistuja ebakindlust, sest üleviimist on vastuvõtva asutuse poolt võimalik erakorraliselt lõpetada. Kohtupraktika kohaselt on töösuhe kui usaldussuhe töötaja ja tööandja vahel ja kui üks lepingu pooltest ei vasta ootustele, ei saa sundida teist poolt koostööd jätkama. Ka ametnikul on avaliku võimu kandjaga eriline usaldussuhe ning pole põhjust eeldada, et eeltoodud põhimõtte ei kohalduks. Kui osapoolte koostöö ei laabu, on asutusel ja avalik teenistujal mõistlik otsida sellele lahendus, et tagada hea töökeskkond. Muudatuse kohaselt ei saa tähtajalist üleviimist erakorraliselt lõpetada ilma mõjuva põhjuseta.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega ei kaasne olulisi mõjusid. Muudatus lihtsustab ametiasutuste töökorraldus ja parandab liikuvust avaliku teenistuse sees. Eelnõu seadusena vastuvõtmine võib kaasa tuua väheste regionaalse mõju, kuna tähtajaliselt võib KOV ametnike üle viia riigi asutustesse ja vastupidi riigiametnikke KOV asutustesse. Ühest küljest paraneb mõlemal juhul ametnike kompetents ja nad teevad edaspidi oma töös professionaalsemaid otsuseid. KOV ametnikud võivad saada kogemuse poliitikakujundamises ja õigusaktide välja töötamises ning riigiametnikud õigusaktide vahetus rakendamises. Teisest küljest on võimalik mõnel KOV-il leida määratud ajaks endale kõrge kvalifikatsiooniga ametnik, kes püsivalt sellele kohale tulla ei sooviks ja koha täitmine kvalifitseeritud ametnikuga oleks muidu keeruline. Seeläbi paraneb kohalik elu.

Kavandatav muudatus 9: Raviga seotud kulude (eelkõige sõidu- ja majutuskulude) hüvitamine teenistusülesannete täitmisel viga saanud ametnikule ja vajadusel tema saatjale ning hüvitise maksmist puudutava välistuse täpsustamine

Teenistusülesannete täitmisega tema vastu toimepandud ründe, tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel viga saanud ametniku ravi- ja ravimikulud kannab riik. Muudatusega täiendatakse raviga seotud kulude hüvitamise osa sõidu- ja majutuskulude hüvitamise kohustusega. Muudetakse ka õnnetusjuhtumi tagajärjel hukkunud ametniku lähedastele hüvitise maksmise alust ning muudatuse kohaselt ei ole õnnetusjuhtumi tagajärjel hukkunud ametniku lähedastel hüvitisele õigust, kui ametnik pani õnnetusjuhtumi ajal toime tahtliku süüteo.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on ametnikud, eelkõige eriteenistujad (eriteenistujatest ametnikke on teenistuses 9057).

Kehtiva ATSi kohaselt kannab teenistusülesannete täitmisega tema vastu toimepandud ründe, tema poolt süüteo tõkestamise, päästesündmuse lahendamise või ohu tõrjumise tagajärjel viga saanud ametniku ravi- ja ravimikulud riik. Hüvitis ei hõlma endas raviga seotud sõidu- ja majutuskulude katmise võimalust ega ka saatja sarnaseid kulusid. Tavapärane praktika aga on, et kui kahju tekkis seoses tööandja kasuks töö tegemisega, siis kannab kahju tekkimise riski tööandja.

Tahtluse kriteeriumi lisamine õnnetusjuhtumi tagajärjel hukkunud ametniku lähedastele hüvitise maksmiseks võtab arvesse süütuse presumptsiooni printsiibi ja vähendab mitmeti tõlgendatavust.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Muudatusega ei kaasne olulisi mõjusid. Muudatuste eesmärk on saavutada olukord, mis on võimalikult lähedane olukorrale, mis eelnes ametniku teenistusülesannete täitmise tõttu saadud vigastusele või hukkamisele. Muudatus võib suurendada asutuste kulutusi, kuid samas mõjub muudatus positiivselt nende isikute motivatsiooni, kelle töö kätkeb endast ohtu teenistusülesannete täitmise tõttu töövõimet kaotada

või hukkuda. Sarnaselt kaetakse teenistusülesannete täitmise tõttu viga saanud isiku kulud kaitseväeteenistuse seaduse § 193 alusel. Muudatus on vajalik, et anda eelnimetatud isikutele kindlus, et riik tööandjana tagab neile või nende lähedastele võimalikult lähedase olukorra võrreldes olukorraga, mis oli enne töövõime kadu.

Kavandatav muudatus 10: avaliku teenistuse struktuuriüksuste juhtide teenistus- ja töösuhte muutmine tähtajaliseks ning tippjuhtidele kahekordse ametiaja piirangu seadmine

Muudatusega kehtestatakse avaliku teenistuse tippjuhtidele kahekordse ametiaja piirang ning nähakse struktuuriüksuste juhtidele ette tähtajalised teenistus- ja töösuhted.

Muudatusega kaasneb mõju riigiasutuste töökorraldusele ja muudatusest mõjutatud sihtrühm on avalikus teenistuses olevad keskastmejuhid, avaliku teenistuse personalitöötajad ja tippjuhtide kompetentsikeskus (4 isikut).

Tähtajaline töösuhe soodustab keskastmejuhtide liikumist. Juhtide suurem mobiilsus võib mõjuda positiivselt nende enda motivatsioonile ja pühendumisele ning töö tulemuslikkusele ja eesmärgistatusele. Tähtajalisuse laiem rakendamine võib mõjuda positiivselt arenguvõimaluste pakkumisele, sh aitab mitmekesise kogemuse omandamine valmistuda tippjuhi rolliks ning tõsta riigi kui tööandja mainet, võimaldades omandada riigisektoris erinevaid kogemusi ja teha karjääri.

Ametiaja piirangu kehtestamise üheks eesmärgiks on takistada asutuse poliitilist ja/või majanduslikku mõjutamist, kehtestades sõltumatuse tagamiseks kohase rotatsiooni. Nii järjestikuse ametiaja piirangu kui struktuuriüksuse juhi tähtajalisuse juures tuleb arvestada, et need juhid võivad hilisemalt minna riigi jaoks kaduma. Seega tuleks asutustel hinnata, kas ja millist teenistus- või töösuhet on neil võimalik teenistujaga jätkata, et säilitada kompetents ja hoida kogenud eksperte valdkonnas.

Mõju avaldumine ja hinnang mõju olulisusele: Tähtajalise teenistus- ja töösuhte kehtestamine avalikus teenistuses võib avaldada mõju avaliku teenistuse keskastmejuhtide ameti- ja töökohtade atraktiivsusele. Kogu avalikus teenistuses on ainuüksi keskastmejuhte kokku ligi 770. Muudatus suurendab seoses vabaneva ametikoha täitmisega korraldatava konkursiga ametiasutuste töökoormust ja sellega kaasnevad konkursiga korraldamisega seotud kulud (nt konkursikuulutuse avaldamine). 2022. aastal viis Riigikantselei riigi avaliku teenistuse tippjuhtide leidmiseks läbi 23 avalikku konkurssi ja tippjuhtide ametikohtadele kandideeris kokku 150 kandidaati. Samuti võib suureneva värbava asutuse töökoormus oluliselt, kui üheaegselt lõpeb mitme keskastmejuhi teenistustähtaeg või tööleping ja neile ametikohtadele tuleb samal ajal värvata inimesi. Värbava asutuse koormuse optimeerimiseks luuakse võimalus pikendada nende keskastmejuhtide, kelle teenistussuhe muutub tähtaegseks seaduse jõustumisel, teenistustähtaega kahe aasta võrra. Muudatus tagab ametiasutusele vajaliku paindlikkuse ja võimaluse tööd optimaalselt korraldada. Senise statistika jätkudes on suurem osa muudatusega hõlmatud keskastmejuhtidest teenistuskohata vahetanud ning see vähendab olulisel määral esimese teenistustähtaja saabumisega kaasnevat koormust ametiasutustele.

Kahekordse ametiaja piirang ning tähtaegne teenistus- ja töösuhe võib mõjutada juhtide leibkondade toimetulekut ja majanduslikke otsuseid, kuna ametiaja lõppedes peavad nad kas ametist lahkuma või uuesti kandideerima ning neil puudub kindlus jätkamise võimaluste osas. Sellest tulenevalt võivad nad mingiks perioodiks ilma jääda sissetulekust. Seega on muudatusel sotsiaalsed mõjud. Samas on muudatusest mõjutatud juhtidel aega planeerida oma tööd ja

tegevust vähemalt viis aastat, mis peaks olema mõistlik aeg asjakohaste muudatuste või toimingute tegemiseks.

Muudatus avaldab ka mõningast regionaalset mõju, sest ka KOV-s võib valla- või linnavalitsuse struktuuriüksuse juhi, valla või linna ametiasutuse juhi ja tema asetäitja ning neile vahetult alluva juhi nimetada ametikohale viieks aastaks.

Kavandatav muudatus 12: puhkuse aegumine peatub ajaks, kui töötaja on ajutiselt töövõimetu ning töötaja põhipuhkus ei aegu, kui tööandja ei võimalda puhkust kasutada
Muudatuse kohaselt peatub puhkuse aegumine ajaks, kui töötaja on ajutiselt töövõimetu. Samuti lisandub seadusesse põhimõte, et töötaja põhipuhkus ei aegu, kui tööandja ei võimalda töötajal puhkust kasutada.

Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Mõjutatud sihtrühm: töötajad, sh. ametnikud

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatus mõjutab kõiki töölepingu ja teenistuslepingu (k.a avalik teenistus) alusel töötavaid palgatöötajaid, keda oli 2023. aastal ligikaudu 610,4 tuhat, moodustades kõikidest tööealistest 61%. Sihtrühma suurust saab pidada suureks.

2023. aastal registreeriti Tervisekassa andmetel veidi üle 425 tuhande ajutise töövõimatuse juhtumi, mis toimusid ligikaudu 242,6 tuhande isikuga (kuna antud statistika sisaldab kõiki kindlustatud isikuid, mitte ainult töölepingu ja teenistuslepingu alusel töötavaid, on muudatusest mõjutatud isikute arv mõnevõrra väiksem). Keskmine juhtumi pikkus ehk ajutise töövõimetuse kestus oli 15,3 päeva. Muudatuse kohaselt peatuks puhkuse aegumine ajaks, kui töötaja on ajutiselt töövõimetu. See aitab ära hoida olukordi, kus töölt eemal viibiv töötaja kaotaks võimalikud kogunenud puhkusepäevad, kuna ei saa neid haiguse tõttu kasutada. Samuti annab see haigestunud töötajale kindlustunde, et ajutise töövõimetuse ajal ei pea ta muretsema oma puhkepäevade aegumise üle ning saab keskenduda tervenemisele. Kehtiva korra järgi viiakse kasutamata puhkuseosa üle järgmisesse kalendriaastasse ja põhipuhkuse nõue aegub ühe aasta jooksul arvates selle kalendriaasta lõppemisest, mille eest puhkust arvestatakse. Seega on töötaja puhkusepäevade aegumise ajaks need juba välja teeninud ning ei peaks ajutise töövõimetuse tõttu nendest ilma jääma. Muudatusega luuakse võrdsed õigused kõigile põhjusega töölt eemal viibivatele töötajatele – kehtiva seaduse alusel peatub puhkusepäevade aegumine ajaks, kui töötaja kasutab rasedus- ja sünnituspuhkust, lapsendaja puhkust ning lapsehoolduspuhkust, samuti kui töötaja on ajateenistuses või asendusteenistuses.

Muudatusega lisandub seadusesse ka põhimõte, et töötaja põhipuhkus ei aegu, kui tööandja ei võimalda töötajal puhkust kasutada. Sellega kindlustatakse õigus põhipuhkusele kõikidele töötajatele ning vähendatakse võimalust, et tööandja saaks töötaja puhkusepäevadega manipuleerida.

Muudatus toob sihtrühmale kaasa positiivse mõju, kuna selle eesmärk on võrdsustada töötajate õiguseid olenemata tööst eemal viibimise põhjusest või tööandja otsustest. Puhkuse aegumise peatumine annab ajutiselt töövõimetutele töötajatele võimaluse keskenduda tervenemisele ning võib ära hoida enneaegse tööle naasmise. Seega on muudatusel positiivne mõju ka töötajate tervisele.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang

Muudatus mõjutab sihtrühma positiivselt, sest selle peamine eesmärk on luua töötajatele võrdsed õigused põhipuhkusele. Muudatusest mõjutatud sihtrühm on suur ning mõju ulatus on keskmine. Mõju sagedus on sihtrühma jaoks väike, kuna tõenäosus, et puhkuse aegumine ja ajutine töövõimetus langevad ühte ajaraami, on üsna väike.

Mõju majandusele

Mõjutatud sihtrühm: tööandjad

Muudatusest mõjutatud sihtrühm, avalduva mõju kirjeldus ja mõju olulisus

Muudatus mõjutab kõiki tööandjaid, kelle töötajad töötavad töölepingu ja teenistuslepingu (k.a avalik teenistus) alusel. Ettevõtteid, kes on Maksu- ja Tolliameti andmetel 2023. aastal maksnud tööjõumaksu ja makseid on ligikaudu 128 000, moodustades kõikidest ettevõtetest ja asutustest 69%. 2023. aastal registreeriti Tervisekassa andmetel veidi üle 425 tuhande ajutise töövõimatuse juhtumi, mis toimusid ligikaudu 242,6 tuhande isikuga ning keskmine juhtumi pikkus ehk ajutise töövõimetus kestus oli 15,3 päeva.

Muudatuse kohaselt peatuks puhkuse aegumine ajaks, kui töötaja on ajutiselt töövõimetu. Kehtiva seaduse alusel peatub puhkuse aegumine ajaks, kui töötaja kasutab rasedus- ja sünnituspuhkust, lapsendaja puhkust ning lapsehoolduspuhkust, samuti kui töötaja on ajateenistuses või asendusteenistuses. Seega luuakse muudatusega võrdsed õigused kõikidele töötajatele, kes on olenemata põhjusest sunnitud ajutiselt töölt eemal viibima. Puhkuse aegumise peatumine võib ära hoida ka olukorra, kus töötaja asuks tööle tagasi enneaegselt. Samuti annab muudatus töötajatele paremad võimalused oma puhkuse täies mahus kasutamisele, mis aitab kaasa töötaja tööjõu taastamisele ning seeläbi on muudatusel positiivne mõju ka töötajate tervisele ja heaolule. Tööandjate jaoks on oma töötajate hea tervis ja võrdne kohtlemine kahtlemata oluline, kuna see loob stabiilsema töökeskkonna.

Muudatusega lisandub seadusesse ka põhimõte, et töötaja põhipuhkus ei aegu, kui tööandja ei võimalda töötajal puhkust kasutada. Sellega kindlustatakse õigus põhipuhkusele kõikidele töötajatele ning vähendatakse võimalust, et tööandja saaks töötaja puhkusepäevadega manipuleerida.

Muudatus toob sihtrühmale kaasa positiivse mõju, kuna selle eesmärk on võrdsustada töötajate õiguseid ning aitab ära hoida võimalikke vaidlusi, mis võib puhkuse aegumisel töötaja ja tööandja vahel tekkida.

Ebasoovitavate mõjude risk

Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Kokkuvõttev hinnang

Muudatus mõjutab sihtrühma positiivselt, kuna selle peamine eesmärk on luua töötajatele võrdsed õigused. Muudatusest mõjutatud sihtrühm on suur ning mõju ulatus on keskmine. Mõju sagedus on sihtrühma jaoks väike, kuna tõenäosus, et puhkuse aegumine ja ajutine töövõimetus langevad ühte ajaraami, on üsna väike.

7. Seaduse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja seaduse rakendamise eeldatavad tulud

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja riigil teha ümberkorraldusi.

Samuti toob ametiasutustele kulusid kaasa struktuuriüksuste juhtidele tähtaegse teenistus- ja töösuhte kehtestamine. Muudatus suurendab seoses vabaneva ametikoha täitmisega korraldatava konkursiga ametiasutuste töökoormust ja sellega kaasnevad konkursiga korraldamisega seotud kulud (näiteks konkursikuulutuse avaldamine).

Kokkuhoidu peaks riigile tooma aga see, et koondamisel ei arvestata enam isiku tööstaazi avalikus teenistuses, vaid üksnes viimase tööandja juures. Konkreetselt kokku hoitavaid vahendeid ei ole võimalik välja tuua.

8. Rakendusaktid

Eelnõu jõustumisel seadusena on vaja muuta Vabariigi Valitsuse 19. detsembri 2012. a määrust nr 113 „Ametnike värbamise ja valiku kord“ ümber nii ametnike kui töötaja põhiseks värbamise korraks. Samuti on nendel asutustel vaja muuta ATS §-st 63 tulenevat palgajuhendeid, kes ei ole selles veel sätestatud juhiseid ametiasutuse töötajate palkadele.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub 2026. aasta 1. jaanuaril.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemis EIS kooskõlastamiseks ministeeriumidele, Riigikantsleile, Õiguskantsleri Kantsleile, Riigikogu Kantsleile, Riigikohtule ja Vabariigi Presidendi Kantsleile. Eelnõu saadeti arvamuse avaldamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile, Riigi- ja Omavalitsusasutuste Töötajate Ametiühingute Liidule ja Eesti Ametiühingute Keskliidule. Kõik ministeeriumid kooskõlastasid eelnõu märkustega, v.a Sotsiaalministeerium, kes kooskõlastas märkusteta. Kooskõlastamise tulemused on nähtavad [Eelnõude Infosüsteemis](#). Kooskõlastamisel esitatud märkustega arvestamise tabel on lisatud seletuskirjale.
