RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikogu põhiseaduskomisjon
pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee

Meie 06.11.2026 nr 12.4-8/1800-2

Täiendavad ettepanekud avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (836 SE) muutmiseks

Lugupeetud Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees

Rahandusministeerium teeb lisaks 22.04.2026 kirjaga nr 12.4-8/1800-1 esitatud ettepanekutele Riigikogu põhiseaduskomisjonile ettepaneku kaaluda avaliku teenistuse seaduse (edaspidi *ATS*) ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (863 SE) täiendamist järgmiselt:

1. Täiendada eelnõu § 1 punktiga 14 ja muuta vastavalt punktide numeratsiooni järgmises sõnastuses:

„**14)** paragrahvi 15 lõiget 1 täiendatakse punktiga 4^1 järgmises sõnastuses:
„4^1) kellel puudub vastavale ametikohale nimetamise eelduseks olev nõutava tasemega riigisaladusele juurdepääsuluba, kellele sellise loa andmisest on keeldutud või kelle vastav luba on tunnistatud kehtetuks.“;

Selgitus: *muudatusettepaneku selgitus antakse käesoleva kirja punktis 7.*

2. Täiendada eelnõu § 1 punktiga 15 ja muuta vastavalt punktide numeratsiooni järgmises sõnastuses:

„**15)** paragrahvi 15 täiendatakse lõikega 2 järgmises sõnastuses:
„(2) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 4^1 sätestatut ei kohaldata teenistusse võtmisel, kui isiku suhtes on algatatud nõutava tasemega riigisaladusele juurdepääsuloa andmise või selle kehtivuse pikendamise menetlus.“;

Selgitus: *muudatusettepaneku selgitus antakse käesoleva kirja punktis 7.*

3. Muuta eelnõu § 1 punktiga 20 kavandatava paragrahv 23 täiendamist lõikega 2^1 muutes lõike numeratsiooni ja sõnastada lisatav lõige järgmiselt:

„(2^2) Valla või linna ametiasutuse juhi ja tema asetäitja ning talle vahetult alluva juhi, kellel on vahetud alluvad, võib nimetada ametikohale viieks aastaks. Määratud ajaks ametikohale nimetamisel peetakse silmas, et kõik samas kohaliku omavalitsuse üksuses või selle ametiasutuses sarnaseid teenistusülesandeid täitvad ametnikud oleksid ametikohale nimetatud

määratud ajaks. Ametnikule, kes on ametikohale nimetatud määratud ajaks, kohaldatakse käesoleva paragrahvi lõigetes 3 ja 4 sätestatut.“;

Selgitus: *Riigikogu menetluses oleva ATSi muutmise eelnõu ajal on jõustunud KORKS, mille raames loodi juba ATSi § 23 lg 2^1 numeratsiooniga säte. Muudatuse eesmärk on täpsustada lisatava lõike 2^2 sõnastust ja tagada ühetaoline lähenemine valla- ja linnavalitsuses kui ametiasutuses ja teistes valla ja linna ametiasutustes.*

4. Muuta eelnõu § 1 punktiga 24 kavandatavat ATSi täiendamist §-ga 23^1 ja sõnastada see lisatav paragrahv järgmiselt:

„§ 23^1. Ametiasutuse töötaja tähtajaline tööleping

(1) Ametiasutuses, v.a. käesoleva seaduse § 6 lõike 2 punktides 2-6 nimetatud ametiasutustes, töölepingu alusel töötava juhiga, kes allub vahetult riigisekretärile, ministeeriumi kantslerile, asekantslerile, ametiasutuse juhile või tema asetäitjale ja kellel on vahetud alluvad, sõlmitakse tähtajaline tööleping kestusega viis aastat.

(2) Valla- või linna ametiasutuses töölepingu alusel töötava juhiga, kes vahetult allub ametiasutuse juhile või tema asetäitjale ja kellel on vahetud alluvad, võib sõlmida tähtajalise töölepingu kestusega viis aastat, järgides § 23 lõike 2^2 teises lauses sätestatut.

(3) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud tähtaja kulgemine peatub ajaks, kui töötaja viibib emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel.

(4) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud tähtajalisele töölepingule kohaldatakse töölepingu seaduse § 10 lõikes 1 sätestatud tähtajalise töölepingu järjestikuse sõlmimise ja pikendamise piirangut.

(5) Kui tööandja ütleb käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud tähtajalise töölepingu erakorraliselt üles, kohaldatakse töölepingu ülesütlemisest etteteatamisele käesoleva seaduse § 101 lõikes 1 sätestatud etteteatamise korda ja töötajale makstakse §-s 102 sätestatud hüvitist, välja arvatud juhul, kui tööleping öeldakse erakorraliselt üles töölepingu seaduse §-s 88 sätestatud alusel.

(6) Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud tähtajalise töölepingu ülesütlemisel ei kohaldata töölepingu seaduse § 100 lõiget 3.

(7) Erandina töölepingu seaduse § 85 lõikest 2 on töötajal õigus käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tähtajaline tööleping enne tähtaja saabumist korraliselt üles öelda, teatades sellest vähemalt 30 kalendripäeva ette.“;

Selgitus*: eelnõuga kavandatavas §-s 23^1 soovime muuta lõike 1 ja 2 teksti, täpsustada lõigetes 2-6 viitamist ja lisada lõige 7. Lõikes 1 teeme tähtajaline ettepaneku lisada vastavalt Vabariigi Presidendi Kantselei soovile selge eristus, et tähtajaline tööleping ei laiene ATS § 6 lõike 2 punktides 2-6 nimetatud ametiasutustele ehk põhiseaduslikele institutsioonidele. Lõike 2 muutmise eesmärk on ühtlustada lähenemine valla- ja linnavalitsuses ja valla ja linna ametiasustuses vastavalt eelmisele ettepanekule. Muudatusettepanekuga lisatakse lõige 7, mis annab tähtajalise töölepingu alusel töötavale keskastmejuhile aluse öelda tähtajaline tööleping enne tähtaja saabumist korraliselt üles. TLS ei luba töötajal tähtajalist töölepingut korraliselt üles öelda.*

5. Täiendada eelnõu punktiga 28 ja muuta vastavalt punktide numeratsiooni järgmises sõnastuses:

„**28)** paragrahvi 28 täiendatakse lõikega 6 järgmises sõnastuses:

„(6) Kuni ametikohal nõutava tasemega riigisaladusele juurdepääsuloa saamiseni ei tohi ametnik täita teenistusülesandeid, mis eeldavad juurdepääsu vastava taseme riigisaladusele.“;’

Selgitus: *muudatusettepaneku selgitus antakse käesoleva kirja punktis 7.*

6. Jätta välja eelnõu § 1 punkt 36 ja muuta vastavalt punktide numeratsiooni.

Selgitus: *Eelnõu kohaselt oli selle muudatuse eesmärk ühtlustada ATS TLSiga ületunnitöö hüvitamise põhimõtte osas ja muudatuse kohaselt hüvitataks edaspidi ületunnitöö vaikimisi vaba ajaga. Kui ametiasutus soovib ületunnitöö hüvitada rahas, tuleb see eraldi ametnikuga kokku leppida. Ületunnitöö hüvitamisel rahas tuleb maksta 1,5-kordne põhipalk. Ületunnitööga võrdses ulatuses vaba aja andmine toob kaasa 1-kordselt rohkem tehtud tundide eest tasumisele lisaks tasutatud vaja aja andmise, mis kokkuvõttes tähendab 2-kordset ületundide eest maksmist. Vaba aja andmine ületundide eest täidab eelkõige tervisekaitse, sh vaimse tervise väärtustamise eesmärki ja on jätkuvalt oluline, kuid ametiasutuses, kus ületunnitöö on töö iseloomu tõttu tavapärane, tooks eelnõu kohane muudatus kaasa olulise surve tööjõukulude eelarvele. Teine oluline põhjus rahas hüvitamise eelistamiseks tugineb asjaolul, et vaba aja andmisega tekib töökäte puudus, mis omakorda takistab säärastel asutustel enda põhifunktsiooni täitmise (nt PPA patrullide mehitamine, PäA valvete mehitamine). Seetõttu teeme ettepaneku muudatus eelnõust kavandatud kujul välja jätta.*

7. Täiendada eelnõu § 1 punktiga 49 ja muuta vastavalt punktide numeratsiooni järgmises sõnastuses:

„**49)** paragrahvi 95 lõiget 2 täiendatakse pärast tekstiosa „punktis 4“ tekstiosaga „või 4^1“;

Selgitus: *käesoleva kirjas punktides 1, 2, 5 ja 7 toodud muudatusettepanekute eesmärk on kõrvaldada õiguspraktikas (Tallinna Ringkonnakohtu asi 3-23-804) osundatud puudus, kus riigisaladuse loa puudumine ei ole ATSi kohaselt üheselt mõistetav seaduslik alus ametniku teenistusse mittevõtmiseks. Muudatus muudab loast keeldumise või selle tühistamise otseseks seaduses sätestatud takistuseks teenistusse võtmisele. Vajadus muudatuse järele on eriti kriitiline asutustes nagu Maksu- ja Tolliamet ning Politsei- ja Piirivalveamet. Mitmete nende asutuste ametikohtade täitmine on olemuslikult seotud riigisaladusega, kuna kriminaalmenetluse seadustiku §-de 126^1–126^2 alusel teostatavad jälitustoimingud eeldavad vältimatult tutvumist meetodite, taktika ja vahenditega, mis on riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse (edaspidi RSVS) § 7 lg 1 p 3 ja 4 ning § 8 lg 1 p 1 ja 3 kohaselt käsitatavad riigisaladusena.*

Kuigi RSVS § 27 lg 3 p 2 ja § 34 lg 8 kohustavad isiku riigisaladuse juurdepääsu õigusega ametikohalt vabastama, kui tema luba tühistatakse, peab see toimuma AT-is sätestatud korras. ATSi sõnastus ei võimalda aga teenistussuhet lõpetada, kui asutusel pole pakkuda teist sobivat ametikohta (kus luba pole nõutav) või kui ametnik keeldub üleviimisest.

Muudatustega sätestatakse selgesõnaliselt, et riigisaladuse juurdepääsuloa andmisest keeldumine või selle tühistamine on seaduses sätestatud teenistusse võtmist välistav asjaolu. See muudab asutusesisese nõude (RSVS § 20 lg 5) „tagasiviidavaks seadusliku aluseni”, täites kohtu lahendis seatud kriteeriumi ja luues kindla aluse vabastamiseks ATS § 95 lõike 1 alusel.

Lisaks sätestatakse erand (§ 28), et isik võib asuda teenistusse ka juhul, kui julgeolekukontroll on alles pooleli (RSVS § 33), tingimusel et talle on menetlust alustatud. See toimib juriidilise sillana ametisse nimetamise ja loa saamise vahel, lubades jätkata tööd, kuni selgub isiku usaldusväärsus. Julgeoleku tagamiseks on sätestatud range keeld: kuni loa saamiseni ei tohi ametnik täita ülesandeid, mis eeldavad juurdepääsu riigisaladusele.

Tagamaks ametniku põhiõiguste kaitset, täiendatakse ATS § 95 lõiget 2 viitega uuele § 15 punktile 4^1. See kohustab asutust enne ametniku vabastamist pakkuma ametnikule üleviimise võimalust muule sobivale ametikohale, kus riigisaladuse luba ei ole eelduseks. Kui asutuses ei ole sobivat vaba ametikohta (või kui ametnik keeldus pakutust), siis vabastatakse ametnik teenistusest ATS § 95 alusel.

Muudatus suurendab õiguskindlust nii asutuse kui ametniku jaoks. Muudatus viib avaliku teenistuse seaduse kooskõlla riigi julgeolekuhuvide ja jälitusasutuste töö spetsiifikaga, lahendades kohtupraktikas ilmnenud menetlusliku tupiku. Muudatus vähendab kohtuvaidluste riski, andes selge ja proportsionaalse juriidilise raamistiku olukordadeks, kus ametnik ei osutu riigi usalduse vääriliseks.

8. Jätta välja eelnõu § 1 punkt 49 ja muuta vastavalt punktide numeratsiooni.

***Selgitus**: eelnõu § 1 punktiga 49 sooviti muuta ATS § 100 lõike 1 punkti 5 selliselt, et teenistusest ei tohi vabastada ametnikku, kes kasutab vanemapuhkust. Senini oli vastavas punktis kirjas, et teenistusest ei tohi vabastada ametnikku, kes kasvatab alla kolmeaastast last. Muudatuse eesmärk oli ühtlustada ATSis sätestatud koondamise regulatsiooni TLSi koondamise regulatsiooniga. TLS § 93 lõige 1 ütleb, et tööandja ei või töölepingut rasedaga ega naisega, kellel on õigus saada emapuhkust, ega isikuga, kes kasutab isapuhkust, lapsendajapuhkust või vanemapuhkust, üles öelda koondamise tõttu, välja arvatud tööandja tegevuse lõppemisel, tööandja pankroti väljakuulutamisel, kui tööandja tegevus lõpeb, või pankrotimenetluse lõpetamisel, pankrotti välja kuulutamata, raugemise tõttu. Eelnõu § 1 punktiga 49 tehtav muudetatus kitsendaks võrreldes TLS § 89 lõikega 1 koondamiskaitset emade osas, kellel on alla kolme aastane laps ja kes on naasnud teenistusse. See ei olnud eelnõu koostamisel eelnõu koostaja eesmärk ja seetõttu teeme ettepaneku eelnõust § 1 punkt 49 välja jätta.*

9. Muuta eelnõu § 1 punktiga 51 kavandatavat ATS 14. peatüki täiendamist jaoga 1^2. ja sõnastada see järgmiselt:

„1^2. jagu
2027. aasta 1. jaanuaril jõustunud muudatuste rakendussätted

§ 134^6. Ametiasutuse töötajaga sõlmitud töölepingule kohaldatav seadus
(1) Alates 2027. aasta 1. jaanuarist kohaldatakse enne 2027. aasta 1. jaanuarit ametiasutuse töötajaga sõlmitud töölepingule töölepingu seaduses ja enne 2027. aasta 1. jaanuarit kehtinud avaliku teenistuse seaduses sätestatut.
(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatu ei välista ega piira lepingupoolte õigusi ja kohustusi, mis on tekkinud enne 2027. aasta 1. jaanuarit. Töölepinguga seotud nõuetele, mis on tekkinud enne 2027. aasta 1. jaanuarit, kohaldatakse töölepingu seadust.
(3) Kui töölepingu tingimus on pärast 2027. aasta 1. jaanuarit vastuolus käesoleva seadusega, kohaldatakse lepingutingimuse asemel käesolevas seaduses sätestatut.

§ 134[7]. Määramata ajaks teenistusse võetud käesoleva seaduse § 23 lõike 2 punktis 2[2] nimetatud juhi ja valitsusasutuse juhi asetäitja teenistustähtaja arvestamine

(1) 2027. aasta 1. jaanuaril teenistuses olev käesoleva seaduse § 23 lõike 2 punktis 2[2] nimetatud juht ja valitsusasutuse juhi asetäitja loetakse ametikohale nimetatuks kuni 2031. aasta 31. detsembrini.

(2) Ametiasutus võib käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud ametniku samas lõikes sätestatud teenistustähtaja lõppedes konkurssi korraldamata nimetada ametikohale veel kuni kaheks aastaks. Käesoleva lõike esimese lause kohast ametikohale nimetamist ei loeta ametikohale nimetamiseks käesoleva seaduse § 23 lõike 3 tähenduses.

§ 134[8]. Tähtajatu töölepingu muutmine tähtajaliseks töölepinguks

(1) Käesoleva seaduse § 23 lõike 2 punktis 2[2] nimetatud juhi, kes töötab tähtajatu töölepingu alusel, tööleping viiakse § 23[1] nõuetega kooskõlla hiljemalt 2028. aasta 31. detsembriks.

(2) Kui kohaliku omavalitsuse üksus otsustab kehtestada järgides käesoleva seaduse § 23 lõike 2[2] teises lauses sätestatut valla või linna ametiasutuses tähtajaline tööleping käesoleva seaduse § 23[1] lõikes 2 nimetatud juhile, viiakse nimetatud juhi tähtajatu tööleping § 23[1] nõuetega kooskõlla hiljemalt ühe aasta jooksul otsuse tegemise päevast arvates. Sellisel juhul algab juhi töölepingu tähtaeg alates töölepingu muudatuse jõustumisest.

§ 134[9]. Valla või linna ametiasutusse määramata ajaks teenistusse võetud käesoleva seaduse § 23 lõikes 2[1] nimetatud juhi teenistustähtaja arvutamine

(1) Kui kohaliku omavalitsuse üksus otsustab kehtestada järgides käesoleva seaduse § 23 lõike 2[2] teises lauses sätestatut valla või linna ametiasutuses tähtajalise teenistussuhte käesoleva seaduse § 23 lõikes 2[1] nimetatud juhile, loetakse juht määratu ajaks ametikohale nimetatuks kuni viieks aastaks alates otsuses märgitud kuupäevast.

(2) Ametiasutus võib käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud juhi samas lõikes sätestatud teenistustähtaja lõppedes konkurssi korraldamata nimetada ametikohale veel kuniks kaheks aastaks. Käesoleva lõike esimese lause kohast ametikohale nimetamist ei loeta ametikohale nimetamiseks käesoleva seaduse § 23 lõike 3 tähenduses.

§ 134[10]. Teenistusest vabastamise etteteatamise erisus

Ametnikule, kes on 2027. aasta 1. jaanuaril ametnikuna avalikus teenistuses, teatatakse koondamise tõttu teenistusest vabastamisest ette enne 2027. aasta 1. jaanuarit kehtinud käesoleva seaduse § 101 lõikes 1 sätestatud korras.

§ 134[11]. Käesoleva seaduse § 61 rakendamise järelhindamine

Valdkonna eest vastutav minister analüüsib hiljemalt 2030. aastal 2027. aasta 1. jaanuaril jõustunud käesoleva seaduse § 61 lõike 5 muudatusega kaasnevat mõju ja esitab Vabariigi Valitsusele vajaduse korral ettepaneku regulatsiooni muutmiseks.”.

Selgitus: *muudatusettepaneku sisuks on kuupäevade muutmine tulenevalt ATSi jõustumise edasilükkamisest, samuti rakendussätete loomine KOVides tähtajaliste teenistussuhete kohaldamisel. Jaos sisaldub ka teenistusest vabastamise etteteatamise erisus ametnikele, kes on seaduse jõustumise hetkel avalikus teenistuses. Täpsustame, et staaži arvestus jätkub kuni 2027. aasta 1. jaanuarini kehtiva ATSis sätestatud põhimõttel kuni ametniku koondamise või omal soovil teenistusest lahkumiseni. Kui ametnik koondatakse või ta lahkub teenistusest omal soovil ning ta asub teenistusse teise ametiasutusse, kohaldatakse talle edaspidi selleks hetkel kehtivat ATSi ning staaži arvestus algab ühetaoliselt TLSis töötajale sätestatuga ehk vastavas ametiasutuses teenistusse asumisel.*

10. Täiendada eelnõu §-ga 2 ja muuta vastavalt §-de numeratsiooni järgmises sõnastuses:

„§ 2. Politsei- ja piirivalveameti seaduse muutmine

Politsei- ja piirivalveameti seaduses tehakse järgmised muudatused:
1) paragrahv 44 lõiget 2 täiendatakse punktidega 2^1 ja 2^2 järgmises sõnastuses:
„2^1) Kaitsepolitseiameti osakonna juht ja büroo juht ning neile vahetult alluv juht, kellel on vahetud alluvad – viieks aastaks;
2^2) Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile, peadirektori asetäitjale ja prefektile vahetult alluv juht, kellel on vahetud alluvad – viieks aastaks;“.

Selgitus: *politsei- ja piirivalveameti seaduses (edaspidi PPVS) on selgelt kirjas erinevatele ametikohtadele kehtestatud tähtajad sh üldreegel, et politseiametnik nimetatakse ametikohale määramata ajaks. Seevastu päästeteenistuse seaduses on loetletud mõned ametikohad, kuhu nimetatakse tähtajaliselt, ülejäänutele kehtivad ATSi ja TLSi üldsätted, mille kohaselt hetkel üldreeglina tähtajatu teenistussuhe. Pärast ATSi muudatuste jõustumist rakendub ka Päästeameti ja Häirekeskus päästeteenistujatest keskastmejuhtidele analoogselt ametnike ja töötajatega tähtajaline teenistussuhe. Selgituseks, et KAPO struktuuris on nii regionaalsed osakonnad kui ka lihtsalt osakonnad. Regionaalsete osakondade juhid on juba tähtajalise teenistussuhtega vastavalt PPVS § 44 lg 2 punktile 2.*

Eelnevast tulenevalt on Siseministeerium pöördunud oma valitsemisalas ühetaolise lähenemise saavutamiseks ja palunud teha eelnõusse täiendused.

11. Muuta eelnõu § 2 punkti 1 ja sõnastada see järgmiselt:

„1) paragrahvi 68 lõiget 6 täiendatakse kolmanda lausega järgmises sõnastuses:
„Ajutise töövõimetuse tõttu peatub puhkuse aegumine üksnes juhul, kui töötajal ei ole ajutise töövõimetuse tõttu ja tööandjast tuleneval põhjusel võimalik kasutamata jäänud põhipuhkust aegumistähtaja jooksul ära kasutada.“.

Selgitus**:** *Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi muudatusettepanek töölepingu seadust muutva sätte muutmiseks, mida Rahandusministeerium toetab. Võrreldes esialgses eelnõus ette nähtud muudatusega ei muutu eelnõus sisalduv üldpõhimõte, et ajutise töövõimetuse tõttu saab põhipuhkuse aegumine teatud tingimustel peatuda. Muudatusettepanekuga täpsustatakse lõike 6 kolmandat lauset, lisades, et ajutise töövõimetuse tõttu peatub puhkuse aegumine ainult siis, kui töötaja ei saa puhkust kasutada ajutise töövõimetuse tõttu ja tööandjast tuleneval põhjusel. See tähendab, et kui töötaja saaks veel pärast ajutise töövõimetuse perioodi lõppu oma puhkust kasutada, kuid ei soovi seda teha, siis puhkus aegub. Kui aga tööandja sellises olukorras ei võimalda töötajal puhkust ära kasutada, siis saab töötaja puhkust kasutada ka pärast aegumisperioodi lõppu, kuid peaks seda tegema mõistliku aja jooksul.*

12. Muuta eelnõu § 2 punkti 2 ja sõnastada see järgmiselt:

„2) paragrahvi 68 täiendatakse lõikega 7 järgmises sõnastuses:
„(7) Tööandja teavitab töötajat kasutamata ja aeguvast põhipuhkusest ette selliselt, et töötajal oleks võimalik puhkust kasutada aegumistähtaja jooksul. Kui tööandja ei teavita töötajat kasutamata ja aeguvast põhipuhkusest, siis põhipuhkuse nõue ei aegu.“.

Selgitus: *Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi muudatusettepanek töölepingu seadust muutva sätte muutmiseks, mida Rahandusministeerium toetab. Võrreldes esialgses eelnõus ette nähtud muudatusega on ühendatud kaks lõiget üheks ning täpsustatakse, mis olukorras põhipuhkuse nõue ei aegu. Täpsemalt, esialgses eelnõus sisalduvat TLS § 68 lõiget 7 sõnastuselt ei muudeta ja see jääb samaks ning muudetakse TLS § 68 lõikes 8 ette nähtud põhimõtet. Esialgse eelnõu sõnastuse järgi on põhipuhkuse nõude aegumine seotud asjaoluga, kas tööandja on võimaldanud töötajal puhkust kasutada või mitte, mis võib praktikas tekitada rakenduslikke küsimusi (nt mis juhtudel saab öelda, et tööandja on võimaldanud töötajal puhkust kasutada). Muudatusettepanekuga seotakse põhipuhkuse nõude aegumine tööandja teavitamiskohustusega. Seega kui tööandja teavitab töötajaid piisavalt ette nende kasutamata ja aeguvast põhipuhkusest, siis puhkusenõue aegub kalendriaasta lõpus. Kui teavitamiskohustust ei täideta, on töötajal õigus puhkust kasutada ka pärast kalendriaasta lõppu, kuid peab seda tegema mõistliku aja jooksul.*

13. Muuta eelnõu § 3 punktiga 8 kavandatava töötuskindlustuse seaduse § 52^2 täiendamist lõikega 3 ja sõnastada lisatav lõige 3 järgmiselt:

„(3) Isikule, kelle teenistussuhe lõppes enne 2027. aasta 1. jaanuarit, kohaldatakse käesoleva seaduse kuni 2026. aasta 31. detsembrini kehtinud redaktsiooni § 6 lõikes 4 ning §-des 14^1 ja 14^2 sätestatut.“.

Selgitus: *Seoses ATSi jõustumise tähtaja edasilükkamisega, tuleb muuta ka töötuskindlustuse seaduse muutmise sätet ühtlustades sättes märgitud tähtaeg uue planeeritava seaduse jõustumisajaga. Samuti on ATS eelnõu menetluse ajal vastuvõetud töötuskindlustuse seaduse uus redaktsioon, mistõttu tuleb sättes asendada kuupäev 2026. aasta 1. jaanuar 2026. aasta 1. juuliga vastavalt uue redaktsiooni jõustumisele.*

14. Jätta välja eelnõu § 4.

Selgitus: *eelnõu näeb ette Vabariigi Valitsuse seaduse muutmist tunnistades kehtetuks Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lõike 1 punkt 6. Teeme ettepaneku eelnõust Vabariigi Valitsuse seaduse muutmine välja jätta. Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lõike 1 punkti 6 kohaselt on ministeeriumi juhina ministri pädevuses nimetada ametisse ja vabastada ametist kantsleri ettepanekul ministeeriumi osakonnajuhataja, Välisministeeriumis peadirektor või sõlmida ja lõpetada tema tööleping või anda selleks volitus kantslerile. Muudatuse eesmärk oli jätta ministeeriumi osakonnajuhataja ametisse nimetamine ja ametist vabastamine ning töölepingu sõlmimine ja selle lõpetamine kantsleri pädevusse. Näeme, et muudatus ei ole akuutselt vajalik ning ministeeriumites võib teenistussuhete korraldamine jätkuda senisel viisil. Seega teeme ettepaneku eelnõu § 4 välja jätta.*

Oleme mitmete esitatud arvamuste ja Riigikogu fraktsioonide muudatusettepanekutega eeltoodud muudatusettepanekute esitamisel arvestanud, nt keskastmejuhtide tähtajalisuse selge välistamine põhiseaduslikes institutsioonides, koondamiskaitse regulatsiooni säilitamine alla kolme aastast last kasvatavale vanemale, avaliku teenistuse staaži arvestuse regulatsiooni säilitamine ja töölepingu seaduse regulatsiooni täpsustamine põhipuhkuse aegumise osas. Lisaks soovime Riigikogu põhiseaduskomisjonile laekunud arvamuste ja Riigikogu fraktsioonide muudatusettepanekute kohta tuua välja järgmised seisukohad.

1. Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi *Kaubanduskoda*) on teinud 23.03.2026 kirjaga nr 4/60 ettepaneku muuta ATS § 43 lg 2 sõnastust selliselt, et ametniku põhipuhkuse kestus oleks praeguse 35 kalendripäeva asemel 28 kalendripäeva.

   Rahandusministeerium seda ettepanekut ei toeta. Töölepingu seadus (edaspidi *TLS*) § 55 sätestab, et eeldatakse, et töötaja iga-aastane puhkus on 28 kalendripäeva, kui töötaja ja tööandja ei ole leppinud kokku pikemas põhipuhkuses või kui seadus ei sätesta teisti. ATS § 43 lg 2 ütleb üheselt, et ametniku põhipuhkuse kestus on 35 kalendripäeva. Nagu ka Kaubanduskoda ise oma ettepanekus märgib, on 28-kalendripäevase puhkuse näol tegemist minimaalse põhipuhkusega, tööandjal ja töötajal on alati võimalik leppida kokku pikemas põhipuhkuses ja teadaolevalt seda praktikas ka kasutatakse. ATS seda ei võimalda.

   Menetluses oleva ATS eelnõu üheks laiemaks eesmärgiks on ühtlustada avaliku teenistuse sätteid töölepingu seaduse sätetega, kuid seda siiski osas, kus erinev regulatsioon ei ole põhjendatud. Oleme seisukohal, et puhkuse kestuse osas on TLS ja ATS erinev regulatsioon jätkuvalt põhjendatud, sest eelnõuga ei muudeta kõiki ametnikule täiendavalt kehtivaid piiranguid, näiteks streigikeeld ja kõrvaltegevuse tegevuspiirangud.

   Nii ATS ja TLS sõnastuse erinevus puhkuse minimaalse kestuse kui ka jätkuvad ametnikule kehtivad täiendavad piirangud on peamised põhjused, miks Rahandusministeerium Kaubanduskoja ettepanekut ei toeta ja palub arvamus jätta arvestamata.

2. Eesti Personalijuhtimise Ühing PARE MTÜ (edaspidi *PARE*) esitas arvamuse, kus toob välja murekohana selle, et kas kavandatav lahendus – tähtajaliste teenistus- ja töösuhete laiendamine – on ainuke viis olukorra lahendamiseks või on kaalutud ka muid lähenemisi. PARE on seisukohal, et rollimugavust käsitletakse eelkõige selgete eesmärkide seadmise, tulemusjuhtimise, regulaarse hindamise ja arenduskohustuste kaudu. Samuti leiab PARE, et regulatsiooni kohaldamisala on ebaselge ja töölepingu alusel töötavate juhtide puhul tähendab tähtajalisuse kehtestamine olulist töötingimuste muudatust. See omakorda võib tuua kaasa koondamissituatsioonide tekke. PARE juhib tähelepanu ka avaliku sektori eripärale, kus mitmetes valdkondades tegutsevad väga spetsiifiliste teadmiste ja kogemustega eksperdid ning juhid ning sellise kompetentsi leidmine väljastpoolt süsteemi on sageli keeruline. PARE märgib murekohana, et tähtajalisuse rakendamine võib viia olukorrani, kus teatud ajaperioodil tuleb samaaegselt korraldada suur hulk konkursse. Kokkuvõttes on PARE seisukohal, et enne muudatuste elluviimist on vajalik selgelt määratleda regulatsiooni sihtrühm, ühtlustada normitehniline käsitlus seletuskirjaga, hinnata põhjalikult kaasnevaid riske ja kaaluta alternatiivseid meetmeid, mis toetaksid juhtimiskvaliteedi parandamist tõhusamalt ja väiksema kõrvalmõjuga.

   Arvamusele vastuseks selgitame, et kavandatav muudatus ei ole suunatud üksnes nn rollimugavuse vähendamisele. Tähtajaliste teenistus- ja töösuhete eesmärk on laiem, sh juhtide rotatsiooni suurendamine, juhtimiskvaliteedi parendamine, organisatsioonide koostöö ja liikuvuse suurendamine ja uute karjääri- ja arenguvõimaluse avamine avalikus teenistuses.

Mööname samal ajal ka seda, et statistika näitab, et keskastmejuhtide liikumine ametiasutuste ning avaliku ja erasektori vahel toimib ka täna ilma tähtajaliste teenistussuheteta. Samuti kaasneb tähtajaliste teenistussuhetega teatav ühekordne halduskoormus keskastmejuhtide värbamisel ning võimalik rahaline koormus koondamissituatsioonide tekkimisel, kui tähtajatu teenistussuhe tähtajaliseks muudetakse.

3. Eesti Ametiühingute Keskliit (edaspidi *EAKL*) avaldas oma arvamust 29.04.2026 kirjaga nr 1-12/22. EAKL esitab oma arvamuses ettepanekud jätta eelnõust välja mitu kavandatavat muudatust (tähtajaline tööleping keskastmejuhtidele, teenistusstaaži regulatsiooni muudatus, palgajuhendi laiendamine töötajatele jne) ja täiendada eelnõu uute regulatsioonidega (streigikeelu välja jätmine). Rahandusministeerium selgitab EAKL arvamusele vastuseks järgmist.

   Eelnõuga kehtestatud tähtajalised suhted ei ole vastuolus töölepingu seaduse põhimõtetega, vaid kujutavad endast avaliku teenistuse eriregulatsiooni, mis on põhjendatud sektori eripäradega. Kusjuures on avalikus teenistuses tähtajalised ametikohal juba kasutusel. TLS § 100 lg 3 kohaldamisest loobumine on põhjendatud ja kaalutud otsus, kuna ATS analoogset hüvitismehhanismi ametnikule ette ei näe. Sätte kohaldamisest loobumine tagab ametiasutuses ühetaolise ja võrdse kohtlemise ametniku ja töötaja vahel.

   Palgajuhendi laiendamine töötajatele toob Rahandusministeeriumi hinnangul kaasa avalike vahendite läbipaistvama ja ühtsema kasutamise, samuti suurendab palgasüsteemi võrreldavust ja sisemist õiglust ühe ametiasutuse sees.

   Koondamise eelisõiguse seonduv muudatus on kantud eesmärgist ühtlustada ametnike ja töötajate regulatsioon TLSiga, et ühe ametiasutuse sees ei peaks ümberkorralduste tegemisel kohtlema ametnikke ja töötajaid erinevalt. Koondamiskaitsega seonduva muudatuse jätame käesolevate muudatusettepanekutega eelnõust välja.

   Arenguvestluse pidamise osas märgime, et kasutades terminit „regulaarselt“ on võimalik ametiasutusel endal otsustada, millise regulaarsusega ta arenguvestlusi pidada soovib, mitte piirates seda senise „üks kord aastas“ regulaarsusega.

   Streigikeelu kehtetuks tunnistamise osas selgitame, et Rahandusministeeriumi hinnangul on avaliku teenistuse seaduses sätestatud ametnike streigikeeld põhjendatud ja proportsionaalne, arvestades ametnike rolli avaliku võimu teostamisel ning riigi põhifunktsioonide, sh finantsjuhtimise ja eelarvestabiilsuse katkestamatu tagamise vajadust. Streigikeeld laieneb Eestis üksnes kitsalt määratletud ametnike ringile ega hõlma avaliku sektori töötajaid, kellel streigiõigus on tagatud. Selline lähenemine vastab meie hinnangul rahvusvaheliselt levinud praktikale ja riikide kaalutlusruumile avaliku teenistuse korraldamisel. Riik on samas valmis jätkuvalt hindama ametikohtade vastavust avaliku võimu teostamise kriteeriumitele ja vajadusel ametikohti hindama ümber töökohtadeks.

   Streigiõiguse piiranguid ametnikele tasakaalustavad teised õiguskaitse- ja mõjumehhanismid, sealhulgas vaidemenetluse teel teenistuslike vaidlusküsimuste lahendamine, halduskohtusse pöördumise võimalus ning ametiühingusse kuulumise

võimalus. Lisaks iseloomustab ametnike teenistussuhet võrreldes töölepingulise suhtega suurem stabiilsus ja õiguskindlus, mis kompenseerib streigiõiguse puudumist.

4. Riigikogu Isamaa fraktsioon on esitanud eelnõule kaks muudatusettepanekut. Esimene muudatusettepanek soovib jätta välja eelnõust ametiasutuse töötaja tähtajalise töölepingu regulatsiooni ja teine muudatusettepanek soovib jätta välja eelnõust ühekordse suuremahulise projekti tulemustasu regulatsiooni.

   Rahandusministeerium esitatud kujul muudatusettepanekuid ei toeta. Esiteks selgitame, kui soovitakse eelnõust jätta välja keskastmejuhtide tähtajalisus, tuleks seda teha nii ametnikest kui töötajatest keskastmejuhtide puhul ning seega ei piisa üksnes eelnõu § 1 punkti 24 välja jätmisest. Rahandusministeerium on aga eelnevalt selgitanud punktis 1 selgitanud, et on seisukohal, et keskastmejuhtide tähtajaline teenistussuhe on vajalik. Ühekordse suuremahulise projekti tulemustasu regulatsioon on loodud Riigikantselei juhtimisel ning tegemist on uudse ja innovaatilise lähenemisega avalikus sektoris.

5. Riigikogu Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon on esitanud eelnõule üheksa muudatusettepanekut.

   Muudatusettepanek nr 1 soovib jätta eelnõust välja ametiasutuse töötaja tähtajalise töölepingu regulatsiooni. Muudatusettepaneku esitaja on selgitanud, et eelnõu ei arvesta töölepingu seaduse põhimõtet, et tööleping on tähtajaline ainult siis, kui töö on tähtajalise iseloomuga. Selgitame, et tegemist on seaduse tasandil sätestatava TLS erisusega, mis kehtib ametiasutuste keskastmejuhtidele. Praktikas on tähtajalised teenistussuhted juba kasutusel, nt avaliku teenistuse tippjuhtide osas (ministeeriumite kantslerid, valitsusasutuste juhid, asekantslerid ja Riigikantselei direktori). Esimese muudatusettepanekuga on seotud ka muudatusettepanek nr 8.

   Muudatusettepanekute (nr 2, 7 ja 9) osas, mis puudutavad avaliku teenistuse staaži arvestuse põhimõtte muutumist, teeme ettepaneku mitte toetada. Rahandusministeerium leiab, et staaži arvestuse põhimõtte muutmine TLSiga ühetaoliseks on põhjendatud. Eelnõus on nähtud ette ka üleminekuaeg. Seaduse jõustumise ajal teenistuses olevatel ametnikel teatakse koondamisest ette kuni 2027. aasta 1. jaanuarini kehtinud ATSis sätestatud korras. Kui ametnik koondatakse või ta lahkub pärast seaduse jõustumist omal soovil ametist ja asub tööle teise ametiasutusse, algab tema staaži arvestus teises ametiasutuses vastavalt eelnõule teenistusse asumisest.

   Muudatusettepanek nr 3 puudutab streigikeelu kehtetuks tunnistamist. Rahandusministeerium seda muudatusettepanekut ei toeta vastavalt punktis 2 esitatud põhjendustele.

   Muudatusettepanek nr 4 puudutab palgajuhendi kohaldamist ka ametiasutuse töötajatele. Rahandusministeerium seda muudatusettepanekut ei toeta vastavalt punktis 2 esitatud põhjendustele.

   Muudatusettepanek nr 5 puudutab koondamisel teenistusse jäämise eelisõigust juhul 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 eelnevate kriteeriumite alusel ei ole võimalik ametnikke eristada, on seaduse kohaselt teenistusse jäämise eelisõigus alla seitsmeaastast last kasvataval ametnikul. Eelnõuga jäetakse eesõigus alla kolmeaastast last kasvatavale ametnikule. Rahandusministeerium jääb eelnõus toodud muudatuse juurde ja muudatusettepanekut ei toeta. Muudatus eesmärk on ühtlustada ATSis 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. Selgitame ka seda, et koondamisel tuleb eelnevalt hinnata ametnike teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõutele vastavust ja alles seejärel tuleb arvesse asjaolu, kas ametnik kasvatab alla kolmeaastast last.

Muudatusettepanek nr 6 puudutab teenistusest vabastamise piiranguid koondamisel. Oleme muudatusettepanekuga arvestanud.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Jürgen Ligi
rahandusminister

Liis Lepik 5370 0586
liis.lepik@fin.ee