



Riigikogu põhiseaduskomisjon
pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee

Teie 31.03.2026 e-kiri
Meie 29.04.2026 nr 1-12/22

Avaliku teenistuse seaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõu (836 SE)

Täname võimaluse eest eelnõu kohta arvamust esitada. Kahjuks peame avaldama oma rahulolematust seoses eelnõu eelneva menetlusega.

EAKL-le saadeti ATS muutmise väljatöötamise kavatsus ja eelnõu esimene variant. Esitasime arvamuse väljatöötamise kavatsuse ja ka eelnõu esimese variandi kohta.

Juhuslikult saime teada, et Rahandusministeerium esitas 13.05.2025 eelnõu Justiitsministeeriumile. Tutvusime sellega eelnõude infosüsteemis ja avastasime, et EAKL poolt esitatud arvamustest oli kooskõlastustabelisse lisatud ainult TLS muudatust käsitlev säte.

27.05.2025 kirjaga nr 1-9/32 juhtisime Rahandusministeeriumi (koopia Justiits- ja Digiministeeriumile) tähelepanu meie kogu arvamuse puudumisele kooskõlastustabelis ja ka veale seletuskirjas. Kahjuks ei ole eelnõu seletuskirjas viga parandatud. Nimelt oli 2025. aastal ja on siiani eelnõu seletuskirjas (lk 4 ülalt 4. lõik) kirjas: *“Sotsiaalpartneritest saatsid oma arvamuse Eesti Linnade ja Valdade Liit ning Kaubandus- ja Tööstuskoda.”* EAKL-le jääb arusaamatuks, miks ei ole parandatud viga eelnõu seletuskirjas ja miks eelnõu kooskõlastustabel ei kajasta kõiki EAKL poolt esitatud arvamusi.

Allpool arvamused eelnõu 836 SE kohta:

1. Eelnõu § 1 muudatused ATS-s.

Eelnõu punktiga 24 täiendatakse ATS §-ga 23¹

Lisatav paragrahv võimaldab ametiasutuse juhiga või tema asetäitjaga, kellel on alluvaid, sõlmida tähtajalise töölepingu kestusega viis aastat. Samuti võib valla- või linnavalitsuses töötava juhiga sõlmida tähtajalise töölepingu viieks aastaks.

Eelnõu ei arvesta töölepingu seaduse põhimõtet, et tööleping on tähtajaline ainult siis, kui töö on tähtajalise iseloomuga. Tähtajalist töölepingut ei ole võimalik TLS kohaselt enne tähtaja möödumist ühepoolselt üles öelda. Seetõttu 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. Eelnõu (§ 23¹ lg 6) kohaselt ametiasutustes TLS § 100 lõiget 3 ei kohaldata.

Ka ametiasutuses sõlmitavad tähtajalised töölepingud peaksid olema kooskõlas TLS-ga. Kõikide töötajatega, olenemata sellest kus nad töötavad, tuleks tööleping sõlmida tähtajalisena ainult siis, kui tööülesanded, mida nad täidavad, on ajutise iseloomuga. Samuti peaks kõikidel tähtajalise lepinguga töötavatel töötajatel olema ühesugune kaitse töölepingu ennetähtaegse ülesütlemise eest.

Leiame, et § 1 punkt 24 tuleks eelnõust välja jätta.

Eelnõu punktiga 27 tunnistatakse ATS § 26 lõike 1 punkt 8 kehtetuks.

Muudatuse eesmärgiks on loobuda ametikohale nimetamise õigusaktis teenistusstaaži märkimisest. Muudatus on seotud ATS §-s 101 tehtava muudatusega (vt. ka eelnõu § 1 p 50). Muudatus on vastuolus ametnike õiguspärase ootuse põhimõttega ja võimaldab ametnikele koondamisel maksta senisest väiksemaid hüvitisi.

Leiame, et § 1 p 27 tuleks eelnõust välja jätta.

Eelnõu punktiga 29 muudetakse ATS § 30 lõiget 1.

Arengu- ja hindamisvestluste puhul loobutakse nõudest pidada neid vestlusi kord aastas ja asendatakse nõudega pidada neid regulaarselt.

Jääb arusaamatuks, mida peetakse silmas regulaarsete vestluste all. Kas vestluse läbiviimine kord 5 või 10 aasta jooksul on regulaarne. Seaduse selguse huvides võiks mingisugune indikatsioon seadusesse ikkagi sisse jääda.

Eelnõusse (ATS § 30 lõikesse 1) tuleks lisada konkreetne tähtaeg, millal arenguvestlused toimuksid.

Palume eelnõu § 1 täiendada uue punktiga 38¹, millega tunnistada ATS § 59 kehtetuks.

ATS § 59 kohaselt on kõikidel ametnikel keelatud streikida. Absoluutne streigikeeld ei ole lubatav. Streigikeeld võib olla põhjendatud teatud valdkondades nagu näiteks relvajõududes, politseis ja teatud ametnikele, kes otseselt osalevad riigi juhtimises. Ei ole õige seadusega ära võtta ametnikelt streigiõigust ainuüksi seetõttu, et füüsiline isik kuulub riigiametnike kategooriasse.

Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee on hinnanud Eesti õigusaktide vastavust Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta nõuetele ja 2025. aasta järeldustes Eesti kohta on muuhulgas leitud, et Eesti liiga laiaulatuslik streigikeeld avalikus teenistuses rikub Sotsiaalharta nõudeid.

<https://rm.coe.int/conclusions-2025-estonia-en/48802a3b5f>

Eelnõu punktiga 41 täiendatakse ATS §-ga 61¹

Täiendus võimaldab maksta ühekordse suuremahulise projekti korral tulemustasu. Lisatava § 61¹ lõike 1 järgi võib maksta tulemustasu projektimeeskonna liikmena panustanud ametnikule **või** töötajale. Sõna „või“ tuleks asendada sõnaga „ja“. Ametnikel **ja** töötajatel peaks olema võrdne õigus saada tulemustasu.

Leiame, et § 61¹ lõike 1 sõnastust tuleb muuta.

Eelnõu § 1 punkti 42 kohaselt ATS § 63 lõike 1 teises lauses asendatakse sõna „ametikohale“ sõnaga „teenistuskohale“.

ATS § 8 lg 1 järgi teenistuskohaks on ametiasutuse koosseisus ettenähtud ameti- või töökoht. Seega eelnõu järgi hakatakse edaspidi ATS § 63 lõikest 1 tulenevalt palgajuhendit kohaldama ka ametiasutuse töötajatele.

Seega nii ametnike kui ka töötajate palkadel oleksid kindlad komponendid, mis tulenevad palgajuhendist ja töötajatele saaks maksta ainult selliseid lisatasusid ja toetusi, mis tulenevad seadusest.

Põhiseaduse § 29 tagab igaühe õiguse kuuluda töötajate ning tööandjate ühingutesse ja liitudesse. Ühinemisvabadus peab olema tagatud nii töötajatele kui ka ametnikele. Ühinemisõigus hõlmab õigust kaasa rääkida oma töötingimuste kehtestamisel, pidada kollektiivläbirääkimisi, sh sõlmida kollektiivseid kokkuleppeid töötingimuste osas. Nii töötajatel kui ka ametnikel on põhiseadusest tulenev õigus pidada läbirääkimisi oma töötamise tingimuste kokkuleppimiseks. On arusaadav, et ametiasutuste töötajatele makstakse töötasu riigieelarvelistest vahenditest, kuid ainuüksi see asjaolu ei tohi välistada läbirääkimiste pidamist töötingimuste kehtestamisel.

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 19.10.2022 direktiivi 2022/2041 (miinimumpalga direktiiv) artikkel 4 punkti 2 kohaselt tuleb edendada Eestis sotsiaaldialoogi ja suurendada kollektiivlepingutega kaetust. Eelnõuga toimitakse vastupidises suunas, sest rõhutatakse kokkulepete võimatust nii töötajate kui ka ametnikega.

Leiame, et § 1 p 42 tuleks eelnõust välja jätta.

Eelnõu § 1 punktiga 47 muudetakse ATS § 90 lg 5.

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 enim teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele. Kui eelnevate kriteeriumite alusel ei ole võimalik ametnike eristada, on teenistusse jäämise eelisõigus alla seitsmeaastast last kasvataval ametnikul. Eelnõuga jäetakse eesõigus alla kolmeaastast last kasvatavale ametnikule. Eelnõuga tehtav muudatus halvendab lapsevanematest ametnike ametisse jäämise eelisõigust.

Leiame, et § 1 p 47 tuleks eelnõust välja jätta.

Eelnõu § 1 punktiga 49 muudetakse ATS § 100 lg 1 p 5.

ATS § 100 lõike 1 muudatusega asendatakse keeld vabastada koondamise, ettenägematute asjaolude ilmnemise või töövõime vähenemise tõttu ametnik, kes kasvatab alla kolmeaastast last, keeluga vabastada eelnimetatud põhjustel teenistusest ametnik, kes kasutab vanemapuhkust. Eelnõuga tehtav muudatus halvendab lapsevanematest ametnike ametisse jäämise õigust.

Leiame, et § 1 p 49 tuleks eelnõust välja jätta.

Eelnõu § 1 punktiga 50 muudetakse ATS § 101 lg 1.

ATS § 101 lõike 1 sissejuhatavas lauseosas asendatakse sõna „teenistusstaaž“ sõnadega „teenistusstaaž ametiasutuses“.

Eelnõu järgi muudatus peaks jõustuma juba 1. juulil 2026. Muudatus on vastuolus ametnike õiguspärase ootuse põhimõttega. Muudatuse tagajärjel omab tähtsust ainult staaž viimases ametiasutuses ja ei arvestata kogu staaži alates avalikku teenistusse asumisest. Avaliku teenistuse seaduse kehtivuse ajal on kogu aeg arvestatud avaliku teenistuse staaži alates avalikku teenistusse asumisest. Sisuliselt on küsimus ametnikele koondamisel makstavatest hüvitistest. Ametniku koondamisel sõltub ette teatamise aeg avaliku teenistuse staažist (mida kauem ametis, seda pikem ette teatamise aeg). ATS § 101 lg 6 järgi on võimalik etteteatamata aega rahaliselt hüvitada. Seega kaotavad muudatuse tagajärjel eelkõige ametnikud, kellel on pikk staaž avalikus teenistuses ja kelle teenistus lõpeb ametikoha koondamise tõttu.

Leiame, et § 1 p 50 tuleks eelnõust välja jätta.

Eelnõu § 1 punkti 51 kohaselt täiendatakse ATS 14. peatükki 1² jaoga „2026. aasta 1. juulil jõustunud muudatuste rakendussätted“.

Avaliku teenistuse seadusesse lisatava § 134⁶ järgi kohaldatakse alates 01.07.2026 töölepinguga töötavatele töötajatele eelnõus olevaid tingimusi. Eelnõu § 134⁷ käsitleb teenistustähtaja arvestamist. Eelnõu § 134⁸ järgi tuleb juhtide tähtajatud töölepingud muuta tähtajaliseks 30. juuniks 2027. Eelnõu § 134⁹ järgi alates 1. juulist 2026 kohaldatakse ametnikele uusi koondamise reegleid. Kuna EAKL ei toeta muudatusi, mida rakendatakse, siis ei saa toetada ka rakendussätteid

Leiame, et rakendussätted § 134⁶, 134⁷, 134⁸, 134⁹ tuleks eelnõust välja jätta.

2. Muudatused töötuskindlustuse seaduses

Eelnõu § 3 punktid 1-8, millega muudetakse töötuskindlustuse seaduse sätteid.

Muudatused töötuskindlustuse seaduses käsitlevad ametniku staaži arvestamist. Hetkel võtab Töötukassa ametnikele töötuskindlustushüvitiste ja koondamishüvitise maksmisel arvesse avaliku teenistuse staaži alates avalikku teenistusse asumisest. Muudatuste kohaselt võtab Töötukassa arvesse ametniku staažina ametniku teenistussuhte kestust viimases ametiasutuses. Muudatus ei ole kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega. Muudatuse tagajärjel vähenevad ametnikele Töötukassa poolt makstavad hüvitised.

Leiame, et TööKS muudatused (§ 3 punktid 1-8) tuleks eelnõust välja jätta.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kaia Vask
EAKLi esimees