

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Tsiviilõiguse õppetool

Karin Varikmägi

**TÖÖ- JA TEENISTUSSUHTE LÕPETAMINE KOONDAMISE TÕTTU**

Magistritöö

Juhendaja dr (iur) Gaabriel Tavits

Tartu  
2015

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	3
1. AVALIKU TEENISTUSE ARENGUD.....	6
1.1. Karjäärisüsteem.....	6
1.2. Positsioonisüsteem.....	10
2. KOONDAMISE PÕHJUSED.....	14
2.1. Koondamise põhjused töösuhtes.....	14
2.2. Koondamise põhjused avalikus teenistuses.....	17
3. KOONDAMISE PROTSEDUUR.....	23
3.1. Koondatavad isikud.....	23
3.2. Koondamise keeld.....	30
3.3. Koondamisest etteteatamine .....	35
4. KOONDAMISE TÜHISUSE/ÕIGUSVASTASUSE TAGAJÄRJED.....	43
4.1. Koondamise tühisuse tagajärjed töösuhetes.....	43
4.2. Õigusvastasuse tagajärjed teenistussuhtes.....	46
4.2.1 Haldusakti õiguspärasus.....	49
4.2.2 Haldusakti tühisus .....	51
KOKKUVÕTE.....	54
SUMMARY.....	59
LÜHENDID .....	65
KASUTATUD KIRJANDUS.....	66
KASUTATUD ÕIGUSAKTID.....	69
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	70

## SISSEJUHATUS

Avaliku teenistuse seadus (edaspidi ATS) muudeti karjäärisüsteemilt positsioonisüsteemile. Üksiti kaasneb sellega sarnasus töölepingu seadusega (edaspidi TLS). Kuna koondamine on üks olulisi aluseid töö- ja teenistussuhte lõpetamisel, uuritakse antud magistritöös, kas selles osas on toimunud lähenemine töölepingu seaduse ja avaliku teenistuse seaduse vahel.

Uus töölepingu seadus (edaspidi TLS) võeti vastu 17.12.2008 ja hakkas kehtima 01.07.2009. TLS võeti vastu ajal, kui Eestis oli majanduslangus. TLS-i jõustumine muutis koondamise tööandja jaoks lihtsamaks ja vähem kulukamaks – vähenesid töölepingu ülesütlemist takistavate piirangute arv, lühenesid töölepingu ülesütlemisest etteteatamise tähtajad ning vähenesid tööandjate poolt töötajatele töölepingu ülesütlemisel makstavad hüvitised. Töötaja koondamise puhul on hüvitise maksmisel oluline osa Töötukassa kanda.

01.04.2013 jõudis ametlikult lõpule avaliku teenistuse reform, millega on vähendatud ametnike sotsiaalseid tagatiseid. Vähendatud on näiteks ametnike lisapuhkust ning koondamisega ette nähtud etteteatamise tähtaegasid. Magistritöös analüüsitakse, kas ja millises ulatuses on ATS-is püütud ühtlustada võrreldes TLS-ga koondamise tingimusi. Töö eesmärgiks on kindlaks teha, kas selline ühtlustamine on toimunud ning millised erinevused on ametnike ja töötaja koondamise vahel, mida ametiasutus peab järgima.

Lisaks võrreldakse, millised õigused ja kohustused on töötajal ja tööandjal koondamisel tulenevalt TLS-st ja ATS-st. Kuna ATS püüab läheneda TLS regulatsioonile, käsitletakse käesolevas töös töö- ja teenistussuhtega seotud reguleerimist, et selgusele jõuda, kui palju on ATS võtnud üle TLS regulatsiooni.

Käesolevas magistritöös kasutatakse analüüsivat ja võrdlevat meetodit. Töö hüpoteesiks on kontrollida, kas seadusandja on uute sätete vastuvõtmisega muutnud ATS-i TLS-ga sarnaseks ning kas seadustest tulenevalt on ametnike ja töötajate olukord koondamise korral võrdne.

Käesoleva hüpoteesi kontrollimiseks on töö jaotatud neljaks peatükiks, mis omakorda on jaotatud alapeatükkideks. Esimeses peatükis on analüüsitud karjäärisüsteemile ja positsioonisüsteemile iseloomulikke tunnuseid. Peatükis analüüsitakse, millised sätted ATS-s tuginevad karjäärisüsteemile ja millised positsioonisüsteemile. Lisaks analüüsib autor, kas ATS-s tehtud muudatustega on toimunud lähenemine töölepingu seadusele ning realiseeritud positsioonisüsteemile iseloomulik reguleerimine.

Teises peatükis on analüüsitud koondamise põhjuseid, mis omakorda on jaotatud kaheks alapeatükiks. Teise peatüki esimeses alapeatükis käsitletakse koondamise põhjuseid, mis tulenevad töösuhetest. Teise peatüki teises alapeatükis käsitletakse aga koondamise põhjuseid, mis tulenevad ATS-st.

Teise peatüki esimeses alapeatükis on lähemalt vaadeldud TLS-st ja ATS-st tulenevaid koondamise põhjuseid. Nii 2009.a. majandussurutise kui ka hetkelise majandusolukorra tõttu, on tekkinud mitmeid põhjuseid, mil töölepingud tööandja poolt üles öeldud. Teemat sügavamalt analüüsides, on autor järgnevalt käsitlenud koondamise põhjuseid, mis tulenevad avaliku teenistuse seadusest. Autor on oma töös kasutanud avaliku teenistuse seaduse juurde kuuluvat seletuskirja ja Riigikohtu lahendeid. Kuna Saksamaa Liitvabariigi seadustel on oluline mõju Eesti õiguses, on töösse sisse toodud ka Eesti Vabariigi TLS-i ja Saksamaa Liitvabariigi ATS-i vastavasisulise õiguse sarnasused ja erisused. Peatükis on ühtlasi analüüsitud, kas Eesti seadusandja on kasutanud kehtivas avaliku teenistuse seaduses töölepingu seaduse sätteid, kui palju ning milliste sätete osas on seadusandjal õnnestunud muuta ATS sarnaseks TLS-ga.

Töö kolmandas peatükis analüüsib autor koondamise protseduurilisi aspekte. Esimese alapeatüki teemaks on koondatavad isikud, milles autor käsitleb neid isikuid, kellel on eelisõigus koondamise korral jääda tööle vastavalt töölepingu seadusele. Käsitletud on ka neid isikuid, kelle osas on tööandjal keelatud koondamine läbi viia. Autor on püüdnud leida vastust hüpoteesile, kui palju on seadusandja võtnud üle TLS-s olevaid sätteid ja kas ATS-st tulenevalt on ametnikel mõni eelis erasektori töötajate osas. Autor on analüüsinud, kas praegu kehtivas ATS-is on rohkem sätteid, mis üle võetud kehtivast TLS-st või on seadusandja jäänud kindlaks varem kehtinud ATS-le.

Neljas peatükk käsitleb koondamise tühisuse ja õigusvastasuse tagajärgi. Antud peatükis käsitleb autor, millised on tühisuse tagajärjed töösuhetes, mida võivad töötajad nõuda, kui ilmneb, et nende tööleping on lõpetatud seadusevastaselt. Teises alapeatükis käsitleb autor õigusvastasuse tagajärgi teenistussuhetes. Käsitletud on neid tagajärgi, mis kaasnevad ametnikul seadusega mittekooskõlas oleva teenistussuhte lõpetamise korral. Kolmandas alapeatükis käsitletakse haldusakti õiguspärasust. Nimetatud peatükis analüüsitakse kas ja kui olulised on tingimused, mille mittetäitmisel muutub haldusakt õigustühiseks. Teenistussuhte lõppemine toimub haldusakti aluse. Kuna ametnikul on õigus vaidlustada haldusakti õiguspärasus on vajalik teenistussuhtes selgusele jõuda, missugused on õiguspärased haldusakti tunnused ja missuguses ulatuses saab ametnik haldusakti õiguspärasust vaidlustada.

Magistritöö kirjutamisel on kasutatud õiguslast kirjandust, õpikuna avaldatud loengukonspekte, seaduste kommentaare, juriidilisi artikleid ning kohtupraktikat. Lisaks on kasutatud Töölepingu seaduse uuringuid, seaduste seletuskirju. Autor on töös kasutanud ka võõrkeelseid allikaid.

# 1. AVALIKU TEENISTUSE ARENGUD

## 1.1 Karjäärisüsteem

Avaliku teenistuse mudeleid jaotatakse värbamisskeemide alusel ehk avalikku teenistusse sisenemise ning seal edasiliikumise järgi. Suletud- ehk karjäärisüsteem tähendab eluaegset karjääri avalikus teenistuses. Kehtivuse kaitanud avaliku teenistuse seaduse kujundamisel võttis Eesti eeskujuks Saksamaa karjäärisüsteemi, mille kohaselt tagab „karjäärileping” põhjendatud ootust avaliku teenistuse siseseks edutamiseks. Karjäärisüsteem tugineb professionaalsuse ja õigluse põhimõttele.

Vaatamata esialgsele soovile luua Eestis Saksamaa näitel karjääripõhine avalik teenistus, sündis pragmaatiliste valikute tulemusena 1995. aastal ikkagi süsteem, mida võib iseloomustada avatud avaliku teenistusena, kuhu on põimitud üksikud karjäärisüsteemi elemendid (eelkõige pikaajalise teenistusega seotud hüved)<sup>1</sup>. Näiteks ametnike perioodiline atesteerimine, edutamine kui ametiasutuse poolt ametniku karjääri kujundamise vahend, reserv, mille eesmärgiks on ametnikukandidaatide olemasolu kindlustamine ning ametikohalt vabastatud ametnikele uue ametikoha leidmine, teenistuse staažist sõltuvad hüved (nt lisatasu), lisapuhkusepäevad, pensionilisa ja teenistusest lahkumisel makstav koondamishüvitis, mis suurenes sõltuvalt ametniku ametiaja pikkusest. Ametnik, madalamalt kohalt alustades ja kõrgemale kohale liikudes ja omale teenistusstaaži kogudes, omandab suuremaid sotsiaalseid garantiisid. Tegelikult ametnike atesteerimine ja edutamise süsteem ei käivitunud soovitud kujul<sup>2</sup>. Karjäärisüsteemi põhimõtted on, et riik vajab ametnikke ja on valmis oma ametnikkonna arengusse investeerima. Riigi mure on ametnike professionaalne kvalifikatsioon<sup>3</sup>. Karjäärisüsteem on pigem suletud süsteem.

Suletud karjäärisüsteemi iseloomustavad järgmised faktorid<sup>4</sup>:

- ⊗ inimene värvatakse riigi teenistusse ning alustab karjääri kvalifikatsioonitaseme madalaimast osast;
- ⊗ toimib formaalsetel reeglitel põhinev edutamise- ja tasustamissüsteem;
- ⊗ on määratletud selged kvalifikatsiooni- ja haridusnõuded.

Lisaks Aueri iseloomustusele, on ka Mikiver toonud välja oma nägemuse, mis iseloomustab karjäärisüsteemi<sup>5</sup>:

<sup>1</sup>Randma-Liiv, T., Sarapuu, K. Avalik teenistus.

<sup>2</sup>Avaliku teenistuse moderniseerimine. Justiitsministeerium 2007, lk 103, 114

<sup>3</sup>Roots.H. Eesti bürokraatia järjepidevus ja uuenemine. 2000, lk 83

<sup>4</sup>Auer, A. jt 1996, Civil Services in the Europe of Fifteen. Maastricht: EIPA, lk 31-32

<sup>5</sup>Mikiver.M. Avaliku teenistuse õigus. Sisekaitseakadeemia, Teine trükk, Tallinn 2002, lk 7

- ametnikku ei nimetata ametisse konkreetsele ametikohale, vaid võetakse teenistusse teatud ametnike gruppi või teenistusrühma. Ühele ametnike grupile on iseloomulikud ühesugused õigused ja haldusnõuded teenistusse pääsemiseks;
- ametnik ei ole seotud kindla ametikohaga, millel on kindel ülesannete ring, vaid teda võidakse määrata oma grupi sees erinevatele ametikohtadele;
- ametnikku ei võeta teenistuse tema võime järgi teenida konkreetse ametikoha ülesannet, vaid selle järgi, et ta on võimeline täitma konkreetse ametnike põhigrupi teenistusülesandeid;
- enne ametisse nimetamist peab ametnikukandidaat läbima ettevalmistusteenistuse, seejärel ametnikueksami.
- vabad ametikohad täidetakse konkursi korras, ametnik nimetatakse vastava põhigrupi ametiredeli „esimesele astmele“ vastavale ametikohale;
- ametisse nimetamisel ei määrata kindlaks ametniku õigused ja kohustused teenistussuhtes püsivalt. Ametisse nimetamine toimub haldusaktiga mitte lepinguga;
- ametnikku ei saa koondada ega teenistusest vabastada. Kui riigil ei ole võimalik ametnikku rakendada siis saadetakse ta puhkusele ja makstakse  $\frac{3}{4}$  palgast. Ametnik ei tohi teenistusandja loata teist tasulist tööd teha ning kohustus on teenistusse naasta kohe, kui teda saab uuesti rakendada;
- ametniku õiguslik seisund ei ole ühesugune, vaid see muutub sõltuvalt tema teenistusstaazist ja võimekusest.

Eelpool nimetatud karjääri- ehk suletud süsteemi on kokkuvõtvalt kirjeldatud kui ühtset süsteemi, mis väljendub ühelt poolt tsentraliseeritud värbamissüsteemis ja keskses hierarhiamudelil ning teiselt poolt teenistujaid ühendavas kultuuris, mis hõlmab kogu süsteemi ja on hoopis laiahaardelisem kui konkreetse organisatsiooni kultuur<sup>6</sup>. Siit tulenevalt võib teha järelduse, et avalikus teenistuses töötav ametnikkond on ühtsem, avaliku teenistuse roll selgelt määratletud ning karjäärisüsteem kui tervikuna, stabiilsem. Teisalt on antud süsteem uuendustele vähem vastuvõtlik.

Üheks karjäärisüsteemi tunnuseks on asjaolu, et seaduses on olemas distsiplinaarvastuste regulatsioonid. ATS-s on sätestatud ametniku distsiplinaarvastus, millised on distsiplinaarkaristuse liigid ja distsiplinaarmenetluse protsessid, mis tuleb läbida, et teha kindlaks, kas ametnik on süüdi.

---

<sup>6</sup>Randma, T. Civil Service Careers in Small and Large States. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. 2001, lk 26

Karjäärisüsteemi puhul on staaž väga oluline näitaja. Ametnike õiguslik seisund ei ole ühesugune, vaid see muutub sõltuvalt tema tööstaažist. Sellega on ametnikele üksiti garanteeritud karjäär ning motivatsioonisüsteemis on rõhk pigem tulevikul, seoses ametnikupensionidega. Teisalt on näiteks tippjuhtidele kehtestatud viieaastane teenistusaeg tekitanud tühimust ning väsimust, mis omakorda viinud mitmete tippjuhtide lahkumiseni<sup>7</sup>. Samuti on tippjuhtide motivatsiooni kärpinud koostöö ministritega.

Aegade jooksul on ATS-s 1996 tuvastatud mitmeid probleeme ja küsitavusi. Ühe eelnõu kohaselt on avaliku teenistuse probleemid jagatud laiemateks, osalt kontseptuaalseteks ja kitsamateks, põhiliselt tehnilist laadi probleemideks<sup>8</sup>.

Laiemad (kontseptuaalsed) probleemid:

- Avaliku teenistuse killustatus. Avalik teenistus kui tervikuna toimimine on olnud ebasüsteemne ning killustunud erinevate asutuste vahel. Pole suudetud luua ühtset ning toimivat mehhanismi asutustevaheliseks koostööks. Tulemuseks on asutustevahelised pinged, omavaheline konkurents, info ebapiisav liikumine, asutuste ebahühtlane juhtimise tase.
- Piiratud võimalused tippspetsialistide värbamiseks ja hoidmiseks. Avaliku teenistuse üheks peamiseks eesmärgiks on tuua riigi ja kohaliku omavalitsuse teenistusse parimaid inimesi ning neid seal hoida. Eesti oma väiksuse tõttu on seda enam sõltuvuses headest spetsialistidest ja tippjuhtidest ning nende kompetentsist. Siiski on avalikust teenistusest paljud tippspetsialistid erinevatel põhjustel teenistusest lahkunud. Seega probleemiks antud juhul on, et avalik teenistus pole olnud võimeline vajalikku kompetentsi looma ega hoidma.
- Avaliku teenistuse ebastabiilsus (sh politiseeritus). Antud juhul on pigem mõeldud ametniku rolli ja selle mõistmist. Ametnik ei pea ega tohi pimesi juhendada poliitikute (sh mittepoliitiliste ülemuste) juhtnõõridest. Ametnikul ei ole mitte ainult õigus, vaid ka kohustus anda objektiivset ja professionaalset tagasisidet ja infot nii oma ülemustele kui poliitikutele. Tegelikuses puudub kindel seos ametikohal nõutava kvalifikatsiooni, töö keerukuse, vastutuse, mõju ulatuse ja palgamäära vahel. Juhtide väga suur otsustusõigus ja garantiid (sh põhjendamatud ja ülemäärased ametihüved) ei toeta antud juhul ametniku rolli täitmist ja sellega demokraatlikku valitsemispraktikat. Tippjuhtide

---

<sup>7</sup>Avaliku teenistuse tippjuhtide seast lahkumine Eestis 2009-2013

<sup>8</sup>Randma- Liiv, Tiina. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538SE) ekspertarvamus 2009, lk 7



lahkumisega seonduvat probleemi on selgitatud ka poliitilise võimu vahetumise ja ametikoha politiseerimisega<sup>9</sup>.

- Formaal-juriidiline lähenemine avalikule teenistusele ja rakendusprobleemid. Paljud avaliku teenistuse igapäevased probleemid tulenevad mitte seadusest endast, vaid selle rakendamisest või mitterakendamisest. Samuti on määravaks juhtide võimekus. Järelevalve ATSi rakendamise üle on seni olnud puudulik. Samuti puudub kesket koordineerimisfunktsiooni teostatav institutsioon. Sellest tulenevalt pole olnud võimalik ATS-i tegelikku toimimist regulaarselt hinnata, seda vajadusel parandada ega rakendamisele süstemaatiliselt läheneda.

Tehnilised probleemid:

- Atesteerimine- jäik, formaalne, pigem ametniku lisakontrollimine kui arendamismehhanism, suured probleemid rakendamisel.
- Palgakorraldus. Seadusega kehtestatud ametnike palgaastmestiku eesmärgiks oli tagada läbipaistev ja võrreldav palgakorraldus. Tegelikuses ei kujunenud kindlat seost ametikohal nõutava kvalifikatsiooni, töö keerukuse, vastutuse, mõju ulatuse ja palgamäära vahel. Kokkuvõttes muutus seetõttu ametnike palgakorraldus läbipaistmatuks ning esinesid suured palgaerinevused (sh põhjendamatud ja ülemäärased ametihüved ning eri alustel makstavad lisatasud) nii ametikohtade põhigruppide sees ja vahel.
- Avalikud konkursid ja kohusetäitjad. Avalikud konkursid on ülereguleeritud ning aeganõudvad. Asutused on mitmetel põhjustel eiranud ametlikke avalikke konkursse, mille tulemusena ulatub kohusetäitjate hulk avalikus teenistuses sadade ametnikeni.
- Muud probleemid. Puudub ülevaade ametnike/töötajate arvu jm näitajate kohta. Ametnike liikumine erinevate asutuste vahel on pärsitud, mistõttu asutustevaheline koostöö ning ühtsus on puudulik. Kõigile avalikele teenistujatele on laiendatud üldine streigikeeld. Samuti ei ole ametnike reserv sobival kujul rakendunud.

Kokkuvõtteks, sisaldas Eesti avaliku teenistuse süsteem (ATS 1996) mitmeid karjäärisüsteemile omaseid rakendusi. Tuginemine Weberi ideaalse bürokraatia mudelile ning Põhjamaade ja liberaalset poliitikat järgides, on tinginud sügavaid vasturääkivusi ja konflikte avaliku teenistuse arendamisel ning selle korralduse kujundamisel. ATS 1996 ei andnud enam nii positiivset mõju Eesti õiguskultuurile, mil väärtuste kui ka eesmärkide osas puudus ametnikkonna seas ühtsus, mis ei võimalda omakorda riigiaparaadil tõhusalt ja stabiilselt

---

<sup>9</sup>Christensen *et al.* 2014; Nahtigal, Haček 2013

töötada. Halduskorralduse muutmise eesmärgiks oli süsteemi korrastumine ja kohaldumine käesolevale Eesti õiguskultuurile vastavalt, mil ühildati ka positsioonisüsteemile omaseid tunnuseid. Prioriteetne oli siduda ametnikkonda ja tagada tippteenistuse ja üldise halduskorralduse muutmise abil, läbi avaliku teenistuse lähendamise töölepingulisele regulatsioonile, selle ühtne toimimine.

## 1.2 Positsioonisüsteem

Positsioonisüsteem on ametikohal põhinev süsteem, mis vastandub karjäärisüsteemile. Positsioonisüsteemi põhimõtted on väga lähedased erasektoris rakendatavale. Riik ei koorma ennast ametnike koolitamisega, teenistusse võetakse isikud, kes on enam-vähem sobiliku kvalifikatsiooni omandanud ja avaldanud soovi riigitööle tulla<sup>10</sup>.

Positsioonisüsteemi iseloomustavad<sup>11</sup>:

- ametniku teenistusse võtmisel on määravaks isiku võimekus konkreetse ametikoha ülesannete täitmiseks;
- teenistusse võtmise formaalsed protseduurid puuduvad ning personaali värbamine ja valik toimub analoogselt erasektoriga;
- värbamine toimub kesktaseme ja kõrgema taseme ametikohale;
- teenistusse võtmisel ei eelne riigipoolset erialast ettevalmistust;
- ametnikul ei ole vaja omada kindlat diplomit, sest ametikohale esitatakse kindlad nõudmised oskuste osas;
- professionaalset kogemust väljaspool avalikku sektorit aktsepteeritakse;
- ametnik on oma ametikohaga seotud ja kui ametnik edutatakse uuele ametikohale, kaasneb sellega uus ametisse nimetamine ja uued teenistustingimused;
- ametialase edasiliikumise kindel süsteem puudub;
- ametnik võidakse teenistusse võtta lepinguga;
- alalise ametikohakindluse garantii puudub;
- rakendatakse individuaalset tasustamist, mis põhineb üldjuhul kollektiivlepingutel;
- vanemuse süsteem puudub;
- eraldi distsiplinaarvastutuse regulatsioone avaliku teenistuse jaoks ei ole;
- puudub spetsiaalne pensioniskeem.

---

<sup>10</sup>Roots. H Eesti bürokraatia järjepidevus ja kujunemine. 2000, lk 84

<sup>11</sup>Avaliku teenistuse moderniseerimine. Justiitsministeerium 2007, lk 10

Tänapäeva avaliku teenistuse mudeliks on avatud süsteem (positsioonisüsteem). Antud juhul, tähendab avatus seda, et ametiasutustes olevad vabad ametikohad täidetakse konkursi korras<sup>12</sup>. Isikute teenistusse valimine täitmaks kindlaid tööülesandeid, tähendab olulisi erinevusi suletud süsteemist<sup>13</sup>, st et värvatakse ka hierarhiaredeli keskel asuvatele positsioonidele, haridusnõuded ei ole üldiseks karjäärriks, vaid kindla ametikoha tarvis.

Konkursi eesmärgiks on julgustada inimesi kandideerima, pakkudes uusi väljakutseid ja võimalust erasektoris omandatud töökogemustega isikule töötada avalikus teenistuses. Antud teemaga on autor kaudselt kokku puutunud, mil avalikus sektoris pakutud ametikohtadele kandideerimisel reaalselt tajunud suhtumist „kuidas Sina, erasektoris töötanu saaksid hakkama meil, avalikus sektoris?“ Kuigi seaduslikkus mõttes on vajalikud muudatused tehtud, pole tööle kandideerijad antud mõju veel reaalselt tunda saanud (mobiilsust avaliku ja erasektori vahel). Era- ja avaliku sektori süsteemid püütakse seeläbi lähendada detsentraliseerimise, valitsuse rolli vähendamise ja efektiivsuse suurendamisele suunatud nõuetega.

Tuginedes ATS-le 1996, leiti, et Eesti avaliku teenistuse õiguslikus raamistikus oli palju möödahiilimisvõimalusi, mis ei olnud kooskõlas Euroopa standarditega<sup>14</sup>. Antud artikli autor, OECD Sigma programmi esindaja Francisco Cardona, leidis, et just teenistusse võtmisel esinesid teatud ebakõlad, mil kompetentsusel põhinev konkurents ei olnud kohustuslikuks eelduseks kõigi ametnike ametisse määramisel<sup>15</sup>. Samuti oli 2011. aastal OECD poolt läbiviidud uuringus üheks soovituseliseks kohustuslike konkursside loomise vajadus<sup>16</sup>. Nii on ATS 2013 kohaselt kehtestatud reegel korraldada avalik konkurss. Konkursi avalikust väljakuulutamisest võib loobuda, kui<sup>17</sup>:

- ametikoha võib täita sisekonkursi korras;
- on põhjendatud alus arvata, et vaba ametikoht on otstarbekas täita ametniku kokkuleppelise üleviimise teel.

Lisaks, võib konkursita ametisse nimetada või tööle võtta Riigikogu esimehe, aseesimehe või fraktsiooni, peaministri, ministri, volikogu, vallavanema või linnapea või valla- või linnavalitsuse liikme juures assisteerivaid või nõustavaid ülesandeid täitva isiku, Vabariigi

<sup>12</sup>Avaliku teenistuse seadus §-d 24-27, RT I, 26.03.2013, 5

<sup>13</sup>Auer, A., Demmke, C., Poltet, R. (1996). Civil Services in the Europe of Fifteen. Maastricht: European Institute of Public Administration, lk 31-32.

<sup>14</sup>Avaliku teenistuse aastaraamat 2006. Koostanud Riigikantselei, toimetaja K. Uus, lk 9.

<sup>15</sup>Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 15

<sup>16</sup>OECD Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations. OECD, 2011, p. 69-70.

<sup>17</sup>Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 15

presidendi nõuniku või riigisekretäri<sup>18</sup>. ATS-i avatus annab võrdse võimaluse Eesti ja Euroopa Liidu kodanikele ametikohtadele kandideerimiseks. Antud juhul mängivad rolli ka praktilisemad põhjused, mida on välja toonud näiteks Tiina Randma<sup>19</sup>: “Ilma pika (oma)riikluse traditsioonita riikides /.../ nagu näiteks enamik Ida-Euroopa riike, pole võimalik kasutada pikaajalisi karjäärilepinguid riigi ja ametniku vahel.”

ATS-s 2013 on loobutud varem kehtinud rangest ja bürookraatlikust atesteerimise regulatsioonist, mis asendatud paindlikuma arengu- ja hindamisesüsteemiga. Arengu- ja hindamisvestluste eesmärgiks on tõsta ametnike motivatsiooni ja suunata neid täitma ülesannete eesmärki. Ametnikud peavad osalema hindamis- ja arenguvestlusel, mille käigus hinnatakse tema töötulemusi, anda talle hinnang ning vajadusel määratakse sobiv koolitus. Uus arengu- ja vestlusesüsteem peaks säilitama organisatsioonikultuuri ja parandama koostöö kvaliteeti, sest lisaks vahetu juhi hinnangule ametniku tegevusele on ametnikul võimalus anda juhile tagasisidet juhtimise kohta. Tänu uuele arengu- ja hindamissüsteemile saavad hinnangu nii juht kui ka ametnik, mis tagab efektiivsema koostöö.

Positsioonisüsteemis soodustatakse isikute liikumist, mil puudub kindel edutamise- ja karjääriplaneerimise süsteem. Inimesi ei valita teenistusse kindlapiiriliseks karjääriks, vaid domineerivad antud ametikoha tööülesanded (sh kvalifikatsiooninõuded). Ametniku tööle võtmisel eeldatakse, et tal on juba vajalik kvalifikatsioon olemas ning koolitus on eelkõige tööandja otsustada. Ametnike koolituskorra kehtestamiseks on volitusnorm, millega on võimalik paika panna erinevate osapoolte vastutus ametnike koolitamisel.

ATS 2013 eesmärgiks on muuta ametnikud professionaalsemaks ning katseaja kohaldamine on muutunud kohustuslikuks, nii nagu on töösuhtes. Katseaja eesmärgiks on hinnata inimeste sobivust ametikohale ja täita teenistusülesandeid. Katseaja kohustuslikuks muutmine on muutnud ATS-i paindlikumaks, sest teenistusandjal on võimalik ametnik nimetada teenistusse ilma konkurssi korraldamata. Kui katseajal selgub, et isik on ebasobiv, vabastatakse ta katseajal ja ametiasutusel on võimalik korraldada uus konkurss leidmaks sobivam kandidaat.

ATS 2013 on muudetud koondamise põhimõtteid, mil ATS 1996 soosis koondamise korral hüvitiste väljavõtmist, siis ATS-ga soositakse pigem teenistuse jätkamist. ATS-i kohaselt ei ole ametiasutusel võimalik ametnikku koondada, kui on võimalus pakkuda teist ametikohta. Koondamishüvitiste maksmine on viidud TLS-ga samale tasemele, millega on tagatud ametnikele suurem kindlus ametiasutuses jätkamise osas. Pikaajaliselt välislahetusse saadetud

---

<sup>18</sup>Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 16

<sup>19</sup>Randma, T. (2001). Civil Service Careers in Small and Large States. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. Lk 30-31

ametniku mittetöötavale abikaasale makstakse abikaasatasu. Säilinud on säte, mis tagab ametnikele hüvitiste maksmise, kui nad on saanud teenistusülesannete täitmisel vigastada ning hüvitist makstakse ka perekonnale, kui ametnik on teenistusülesannete täitmise käigus saanud surma. Kõik need sätted tagavad ametnikele paremad sotsiaalsed garantiid.

ATS 1996 kohaselt töötasid ametnikud haldusakti alusel. Kehtiva ATS-i kohaselt jagunevad ametiasutuses töötavad isikud ametnikeks ja ametiasutuses töölepingu alusel töötajateks. See tähendab, et ametniku ametikohale võivad kandideerida ka erasektoris töötavad isikud. Ametiasutusel on võimalik valida, kas puuduva ametniku koha täitmiseks korraldatakse konkurss või mitte. Kohandudes teiste riikide arengusuundadele ja väärtustele, võib väita, et viimase aja avaliku teenistuse reformiga, on Eesti õiguskultuur sellevõrra ajakohasem ning viidud ühtlasi kooskõlla rahvusvaheliselt tunnustatud avaliku teenistuse üldpõhimõtetega<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup>Randma- Liiv, Tiina. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538SE) ekspertarvamus 2009, lk 7

## 2. KOONDAMISE PÕHJUSED

### 2.1. Koondamise põhjused töösuhtes

Töö lõppemise põhjusteks võivad TLS-i järgi olla töömahu vähenemine, töö ümberkorraldamine või muud töö lõppemise juhud. Töömahu vähenemise puhul võib töölepingu erakorralise ülesütlemisega olla tegemist juhul, kui töömahu vähenemine on tõepoolest toimunud ega ole näha, et ettevõttes olukord taastuks või muutuks paremaks. Samuti on Riigikohtu tsiviilkolleegium selgitanud lähemalt tööandja õigust töötaja koondada. TLS kohaselt peab tööandja enne töölepingu ülesütlemist koondamise tõttu pakkuma töötajale võimaluse korral teist tööd<sup>21</sup>. Tööandja ei saa siinkohal piirduda vaid erialase töö pakkumisega, mil arvestama peab ka sellega, et töötaja on ühtlasi võimeline seda ka tegema. Vältimaks töölepingu lõpetamist, on eesmärk täidetud ka juhul, kui tööandja pakub töötajale sobivat tähtajalist tööd, sh ajutiselt äraoleva töötaja asendamise ajaks<sup>22</sup>.

Töö ümberkorraldamise puhul võib töölepingu erakorralise ülesütlemisega olla tegemist, kui toimub ettevõtte üleminek või ettevõttes on toimunud ümberkorraldused, kus näiteks ettevõtte soetab uusi seadmeid, mille kasutuselevõtmisega ei ole enam nii palju tööjõudu vaja. Töö ümberkorraldamisega ei pruugi aga iga kord kaasneda töömahu vähenemine. Vastupidiselt, võib töömaht tööd ümber korraldades suurened, mil lisandub tööülesandeid, luuakse juurde töökohtasid jne. Sel juhul on tööandjal koondamiseks põhjust siis, kui töötaja ei ole nõus jätkama töötamist täiendavate tööülesannetega.

Majanduslanguse ajale omaselt teevad mitmed ettevõtted struktuurimuudatusi, mil kaotatakse või ühendatakse erinevad ametikohad. Antud vajadus tekib töö parema korraldamise ja säästlikuma majandamise eesmärgil. Näiteks ühendatakse sekretäri- ja assistentitöö, mille tagajärjel hakkab sekretär täitma ka assistendi tööülesandeid. See tähendaks näiteks assistendi koondamist ning sekretärile ettepaneku tegemist tööülesannete muutmiseks. Kui sekretär ei nõustu peale sekretäritöö täitma ka assistendi töökohustusi, on põhjus ka tema koondamiseks.

Tööandjapoolsed majanduslikud põhjused töölepingu erakorraliseks ülesütlemiseks on sätestatud TLS-s, mille kohaselt võib tööandja töölepingu erakorraliselt üles öelda alljärgnevatel juhtudel<sup>23</sup>:

- tööandja tegevuse lõppemisel;
- tööandja pankroti või pankrotimenetluse raugemisel;

<sup>21</sup>Töölepingu seadus (TLS) § 89 lg 3, RT I 2009, 5, 35

<sup>22</sup>RKTKo 02.02.2012, nr 3-2-1-152-11

<sup>23</sup>TLS § 89 lg 1 ja 2

- töö lõppemisel.

Tööandja tegevuse lõppemisel on tegemist koondamisega, kui tööandja lõpetab oma tegevuse täielikult ja uut juriidilist isikut ei asutata. Pankroti korral on võimalik töösuhet lõpetada siis, kui kohtuotsusega on pankrot välja kuulutatud, ent tööandja tegutseb pärast pankroti väljakuulutamist edasi. Muude töö lõppemise juhtude alla kuuluvad kõik muud majanduslikest asjaoludest tulenevad põhjused, mille tagajärjel on tööandjal võimalik töötaja koondada.

Majanduslikel põhjustel koondamise võivad tingida mitmed asjaolud (üldine majandusolukord, ilmastikuoludest tingitud muudatused jne)<sup>24</sup>. Kui tööandjal puudub võimalus rakendada töötajat tööle endistel tingimustel, on sel juhul vaja töölepingu muuta. Sellisel juhul on vastavalt TLS-le tööandjal kohustus teha töötajale ettepanek töölepingu tingimuste muutmiseks. Kui töötaja nõusolekut ei anna, on töölepingu lõpetamine koondamise tõttu põhjendatud.

Tähtajaline tööleping lõpeb tähtaja saabumisega ja töölepingu ülesütlemine ennetähtaegselt on rangelt piiratud. Tähtajalise töölepingu korral on tööandja kohustatud võimaldama töötajal tööd teha kuni kokkulepitud tähtajani ja lepingu ennetähtaegne ülesütlemine ilma mõjuva põhjuseta on lepingu rikkumine. Kui tööandjal ei ole võimalik töötajale tööd võimaldada enne tähtaja saabumist, peab töötajale maksma töötasu kuni lepingu tähtaja saabumiseni<sup>25</sup>.

Koondamise ühe liigina võib nimetada ka nn kollektiivset koondamist. Töölepingu kollektiivne ülesütlemine on töölepingu ülesütlemine 30 kalendripäeva jooksul koondamise tõttu, vähemalt<sup>26</sup>:

- 1) 5 töötajaga ettevõttes, kus töötab keskmiselt kuni 19 töötajat;
- 2) 10 töötajaga ettevõttes, kus töötab keskmiselt 20–99 töötajat;
- 3) 10 protsendiga töötajatest ettevõttes, kus töötab keskmiselt 100–299 töötajat;
- 4) 30 töötajaga ettevõttes, kus töötab keskmiselt vähemalt 300 töötajat.

Rääkides Saksa mõjust Eesti õiguses, tuleb kõigepealt nentida tõsiasja, et praegused Eesti kesksed seadused on tugevalt mõjutatud Saksamaa eeskujust<sup>27</sup>. Saksa õigus ei ole mõjutanud üksnes Eesti, vaid kogu maailma õigussüsteemi. Saksa õiguse mõjutustest teiste riikide suhtes

---

<sup>24</sup>Nii näiteks on põhjustanud sõjaline olukord Ukrainas suure koondamistelaine Eestis, mil rakendatud on sanktsioone Venemaa suhtes. Samuti on tuntav üha soojemad Eesti talveilmad, mis põhjustab omakorda väiksemat nõudlust talviste teenuseosutajate järele. Sellisel juhul võib olukord viia koondamiseni, mil töötaja töölepingus kokkulepitud tingimustel töö lõpeb. Teisisõnu, töötajaga esialgselt sõlmitud tööleping määramata tähtajaks, võidakse muuta tähtajaliseks. Põhjuseks on töö iseloomu muutumine hooajaliseks või perioodiliseks, mil tööd võib jätkuda vaid teatud ajaks. Venemaa sanktsioonid Euroopa Liidu kaupadele. Põllumajandusministeerium, august 2014.

<sup>25</sup>TLS § 100 lg 2

<sup>26</sup>TLS § 90 lg 1

<sup>27</sup>Saksa mõju Eesti õiguses, Illimar Pärnamägi, 1/2014

on oluline osa just tsiviilõigusel<sup>28</sup>. Saksa õiguskorda saab kõige paremini kirjeldada kui süsteemiõigust, mil riigi õigusnormid ja õigusaktid on omavahel tihedas süstemaatilises seoses<sup>29</sup>.

Siiski tekkisid mõningad väljakutsed süsteemiõiguse<sup>30</sup> ülevõtmisel nagu ATS-s 1996, mil regulatsiooni loomisel aluseks võetud süsteem ei toiminud praktikas nii nagu see ette pidi nägema. Antud juhul on mõeldud seda, et ATS 1996 reguleeritud avalikku teenistust ei saanud pidada puhtakujuliseks karjäärisüsteemiks, ehkki selles oli mitmeid karjäärisüsteemile omaseid elemente<sup>31</sup>. Teine probleem süsteemiõiguse ülevõtmisel oli seoses ametnike distsiplinaarvastutusega, mil ATS-i 1996 rakendamise seisukohast oli haldus-, karistus- ja eraõigus üksteisega segamine süstemaatiliselt piisavalt läbi mõtlemata<sup>32</sup>.

Saksamaal kehtiva tööõiguse kohaselt koondatakse töötajad majandusest tulenevatel põhjustel, kui<sup>33</sup>:

- töötaja töökoht kaotatakse;
- tööandja lõpetab tegevuse;
- tööandja pankroti korral;
- teist tööd ei ole võimalik pakkuda.

Töölepingu ülesõtlemine erakorraliselt, majanduslikel põhjustel on võimalik ka tööandja taotlusel kohtu poolt. Selleks peab tööandja tõendama kohtule, et töökoht on vaja kaotada lõplikult või tööülesanded saab teiste töötajate vahel ära jagada. Kui tööandja lõpetab oma tegevuse ja uut juriidilist isikut ei asutata, ei ole sellisel juhul töötajal võimalik edasi tööle jääda, sest tööandjat enam ei eksisteeri. Samuti koondatakse töötajad, kui kuulutatakse välja ettevõtte pankrot, kuna ettevõtte on maksejõuetu.

Tööandja on kohustatud pakkuma töötajale võimalusel teist töökohta, isegi kui see töökoht ei vasta tema võimetele või on võrreldes varasema töökohaga vähem tasustatud. Kui tööandjal ei

---

<sup>28</sup>Pärnamägi, I. lk 1, S Saksa rahvusvahelise õiguskooostöö fondi (Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit – IRZ) kodulehekül

<sup>29</sup>Pärnamägi, I., lk 3

<sup>30</sup>Süsteemiõiguse metoodiline tähendus seisneb selles, et süsteemimõistetel on tavakeelest kõrvalekalduv ja seega normatiivne tähendus. Näiteks ütlus „ma tahan nädalavahetusel maale sõita“ on küll kellegi isikliku tahte avaldamine, kuid ei ole tsiviilõiguslik tahteavaldus. Pärnamägi, I., lk. 3

<sup>31</sup>Pärnamägi, I., lk 4, Reinsalu S., Tõniste M, Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu põhivalikud. – Juridica VIII/2010, lk 60 jj.

<sup>32</sup>Pärnamägi, I., lk 5, Kanger., L. Millest kõneleb avaliku teenistuse distsiplinaarvaidluste alane kohtupraktika? – Juridica IX/2011, lk 642 jj.

<sup>33</sup>Mayr, L. Termination of Employment under German Law, p 5. Mayr Kanzelei für Arbeitsrecht. Berlin 2011



ole seda võimalik teha või töötaja ei ole nõus uue pakutava kohaga, on tööandjal võimalik töötaja koondada<sup>34</sup>.

## 2.2 Koondamise põhjused avalikus teenistuses

Ametniku koondamine on õigustatud järgnevatel juhtudel<sup>35</sup>:

- ametiasutuse likvideerimisel;
- põhjendatud juhul kaotatakse ametniku koht ametiasutuse koosseisus;
- põhjendatud juhul muudetakse ametijuhendit ulatuses, milles see eeldab ametniku nõusolekut ja ametnik ei ole seda andnud;
- ametnik on nimetatud ametikohale, millele nimetakse õigusvastaselt teenistusest vabastamise tõttu teenistusse ennistatud ametnik.

Ametniku vabastamine teenistusest koondamisega on õigustatud, kui ametiasutus likvideeritakse<sup>36</sup>. Ametiasutuse likvideerimiseks loetakse ametiasutuse täielikku kaotamist, ümberkujundamist teiseks riigiasutuseks, avalik-õiguslikuks või eraõiguslikuks isikuks. Likvideerimisega ei ole tegemist, kui ametiasutus muudetakse ümber mõneks teiseks ametiasutuseks või toimub ametiasutuste ühendamise. Ametnik vabastatakse sel juhul ametist alates ametiasutuse lõppemise päevast. Ametnikku ei tohi koondada ametiasutuse likvideerimise tõttu, kui ametikoha ülesanded antakse üle teisele ametiasutusele. Sellega püütakse vältida ametnike koondamist ja hüvitiste maksmist, mil ametikoha ülesanded ei muutu ning ülesanded saanud asutuse koosseisus luuakse uus ametikoht. Ametniku võib üle viia vaid tema kirjalikul nõusolekul.

Ametnik vabastatakse ametist koondamisega, kui tema koht kaotatakse ametiasutuse koosseisust või muudetakse ametijuhendit ulatuses, mis nõuab, et ametnik annaks selleks oma nõusoleku, kuid ametnik ei ole seda teinud<sup>37</sup>.

Ametniku koha kaotamine peab olema põhjendatud, vältimaks olukorda, mil ametnikust soovitakse mingil teisel põhjusel vabaneda ja põhjenduseks tuuakse ametikoha kaotust. Põhjendatud juhtudeks ametikoha kaotamisel saab olla näiteks, et ametiasutusel pole piisavalt ressursse ametniku töökoha säilitamiseks.

---

<sup>34</sup>Seoses sellega, plaanis Euroopa Komisjon viia toetavat tööd tegevad isikud (sekretärid ja bürootöötajad) töölepingulistele suhetele, kuid teiste osapoolte surve otsustati, et teenistust jätkatakse ametnikena. Täielikult sellisest eristusest aga ei loobunud, kuna komisjon toetas ettepanekut selle karjäärstruktuuri muutmiseks, kus palgaastmed on madalamad ja karjäärivõimalused kooskõlas sellega, kui suurt vastutust nende ülesannete täitmine kätkeb. Commission proposes cuts for EU civil service. European Commission Press release.

<sup>35</sup>ATS § 90 lg 1

<sup>36</sup>ATS § 90 lg 1 p 1

<sup>37</sup>ATS § 90 lg 1 p 2 ja 1 p 3

Ametnik saab nõuda enda koondamist, kui tema ametijuhendit on muudetud oluliselt ning eeldatud on ametniku nõusolek, kuid ametnik ei ole seda andnud<sup>38</sup>. Ametijuhendit võib muuta ametniku nõusolekuta, kui ei muutu teenistussuhete olulised tingimused. Koondamiseks alus puudub, kui ametijuhendis muudetakse ametniku ametinimetust või ametikoha asukohta asutuse struktuuris, kuna eelnimetatud muudatusi võib teha ametniku loata.

Ametijuhendit ei tohi ilma ametniku nõusolekuta muuta, kui ametniku töö sisu või nõuded muutuvad oluliselt. Ametijuhendit ei tohi ilma ametniku nõusolekuta muuta, kui<sup>39</sup>:

- 1) muutuvad oluliselt ametniku teenistusülesannete täitmiseks mõeldud kohustused;
- 2) muutuvad oluliselt ametijuhendis määratud teenistusülesanded;
- 3) muutub ametniku tööaja korraldus, sest ametijuhendis muudetakse tööaja, valveaja või tööaja kohaldamist;
- 4) suureneb oluliselt teenistusülesannete maht;
- 5) teenistusülesannete muutmise tõttu väheneb põhipalk.

Riigikohus on rõhutanud, et vältima peaks sellist olukorda, kus ametijuhendit muudetakse järkjärgult mitmete väikeste muudatustega, mis võivad esialgu tunduda ebaolulised, kuid lõpptulemuseks on oluline muutus ametijuhendis<sup>40</sup>. Kui tehakse mitmeid väiksemaid muudatusi, võib tekkida olukord, kus arvatakse, et tegemist ei ole oluliste muudatustega ning ametijuhendi muutmiseks ei ole vaja ametniku luba ning asutusel on ametnikku lihtsam koondada. Ametniku luba on ametijuhendi muutmiseks vaja, kui tema töö sisu või nõuded muutuvad.

Sellise olukorra vältimiseks on ametniku kaitseks ette nähtud kriteeriumid, mille kohaselt ei ole ametniku koondamine lubatud, mil ametniku ametikoha ülesandeid muudetakse nii, et tema kvalifikatsioon võimaldab siiski töötada ka muudetud ametikohal või kui ametnikule võimaldatakse koolitus, et omandada vastav kvalifikatsioon uuele ametikohale<sup>41</sup>. Koolituse kulud peab tasuma ametiasutus, ametnikult ei saa välja nõuda. Oluline on, et ametniku üleviimisel uuele ametikohale, ei tohi tema palk olla väiksem senisest põhipalgast. Kui ametikoha ülesandeid muudetakse, ent ametniku kvalifikatsioon ei võimalda uuel ametikohal töötada ja ametiasutusel ei ole võimalik ametnikku koolitada mõistliku aja jooksul, võib ametiasutus ametniku koondada. Kui asutusel on võimalik ametnikku koolitada ja seda võimalust pakutakse, kuid ametnik seda ei soovi, vabastatakse ametnik ametist<sup>42</sup>. Kui ametnik

---

<sup>38</sup>ATS § 90 lg 2

<sup>39</sup>ATS § 52 lg 3

<sup>40</sup>RKHK nr 3-3-1-04-07

<sup>41</sup>ATS § 90 lg 4

<sup>42</sup>ATS § 90 lg 1 p 3

vabastatakse siiski teenistusest, olenemata eelpool nimetatud piirangutest, peab ametiasutus põhjendama, miks ametiasutus on otsustanud ametnik koondada.

Oluliseks koondamise põhjuseks on asjaolu, kui ametisse on nimetatud õigusvastaselt teenistusest vabastamise tõttu teenistusse ennistatud ametnik. Õigusvastaselt vabastatud ametnikul on õigus nõuda hüvitist ning ametnikud, kes on rasedad või kellel on õigust saada rasedus- või lapsehoolduspuhkust või ametnikud, kes kasvatavad alla seitsmeaastast last, nõuda, et neid ennistatakse ametisse<sup>43</sup>. Kohus võib hüvitise suurust muuta, võttes arvesse teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve.

Kui ametiasutusel ei ole võimalik pakkuda ametnikule sarnast ametikohta, millel ta töötas varem, kuid võimalik on pakkuda teist ametikohta, millega ametnik saaks hakkama, peab ametiasutus antud võimalust ka pakkuma. Kui ametnikule pakutakse teist ametikohta ja ametnik on sellega nõus, vabastatakse ta ametist tema enda soovil.

Ametnik võib nõuda enda koondamist ka juhul, kui ametiasutus on ametnikule teinud ettepaneku läbida koolitus, omandamaks uueks ametiks vastav kvalifikatsioon, ent ametnik ei ole sellega nõus. Samuti saab ametnik nõuda, et teda koondatakse, kui ta ei ole nõus uue tööaja korraldusega, näiteks, kui ametnik peab hakkama tegema öötööd või kui uute ametikohustuste tõttu väheneb tema põhipalk.

Ümberkorralduste puhul on ametiasutuse juhil õigus koondada isik, kelle ametikoht säilib ja antud ametisse on õigus nimetada ametnik, kelle ametikoht koondati. Selline ümberpaigutamine võib toimuda ainult sellisel juhul, kui ametnik, kelle ametikoht koondatakse, on parema kvalifikatsiooniga.

Saksamaa Liitvabariigi ametnike seaduses (Bundesbeamtenengesetz, edaspidi BBG) ei ole täpselt sätestatud, millal saab ametnikke koondada, kuid üheks ametist vabastamise põhjuseks, nagu ka ATS-s, on ametiasutuse likvideerimine. Võrreldes SLV BBG-ga, ei ole ATS-s palju sarnaseid sätteid. Erinevus on pigem selles, et ATS sätestab, millal saab ametniku koondada, kuid SLV ametnike seadus kindlat sätet koondamise osas ei näe.

Saksamaa ametnikeseaduse kohaselt vabastatakse ametnikud ametist<sup>44</sup>:

- seoses vande rikkumisega, Liidupäeva liikmeks olemisega ja seoses kestva viibimisega välismaal;

---

<sup>43</sup>ATS § 105

<sup>44</sup>Termination of employment legislation digest. ILO, p.4-5, The Federal Public Service, p. 65-66

- seoses saksa kodakondsuse kaotamisega ning teenistuses olemisega mõne muu avalik-õigusliku tööandja juures;
- omal soovil;
- katseajal olevate ametnike ametist vabastamine. Katseajal oleva ametniku võib vabastada ametist ka sellel juhul, kui on olemas üks järgmistest ametist vabastamise põhjustest:
  - ⑩ käitumine, mis eluks ajaks nimetatud ametniku puhul oleks vähemalt kaasa toonud teenistussissetulekute vähendamise;
  - ⑩ vähene sobivus (sobivus, võimekus ja ametialased tulemused) või teenistusse sobimatus;
  - ⑩ ametiasutuse likvideerimine, ühendamine või selle oluline muutmine struktuurilises mõttes, kui selle tulemusel muutuvad ametniku ülesanded ja kui ei ole pakkuda asendavat rakendust.
- vanaduspuhkusele jäämine seoses vanusepiiri saabumisega;
- vanaduspuhkusele saatmine seoses teenistusvõimetusega või peale 60-63 eluaasta möödumist;
- tagasikutsumisega.

ATS-i kohaselt tuleb koondamisel, nagu ka TLS-i kohaselt, järgida etteteatamistähtaegasid ja võimalusel pakkuda ametnikule teist ametikohta. Võrreldes TLS-ga, on ATS-st tulenevad sätted ametnikele soodsamad, kui TLS-s tulenevad koondamissätted töötajatele. Ametnike eelisseisund koondamisel seisneb selles, et sarnaste teenistusülesandeid täitvate ametnike vahel on eelis sellel isikul, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele enim<sup>45</sup>. Kui eelnimetatud kriteeriumite põhjal ei ole ametnikke võimalik eristada, on seejärel eelis isikul, kes kasvatab alla seitsmeaastast last ning siis isikul, kes vajab suuremat kaitset, arvestades ühtlasi ametniku ülalpeetavate arvu. Tuues võrdluseks TLS-i säte, on koondamisel eelisseisund isikul, kes kasvatab alla 3 aastast last.

ATS-i ja TLS-i erinevus on veel selles, et töötaja ei saa nõuda, et teda koondatakse, nagu seda võib teha ametnik. Ametnikel on õigus nõuda enda koondamist (sh etteteatamisaeg), kui ametijuhendit muudetakse oluliselt. Võrreldes ATS-ga, on töötajatel TLS-st tulenevalt ka üks

---

<sup>45</sup>ATS § 90 lg 5

eelis koondamise korral. Nimelt on töötajatel seadusega õigus saada vaba aega, et otsida endale uus töökoht. ATS sellist eelist ette ei näe.

ATS muudab teatud ulatuses ametnike jaoks tingimused võrdsemaks, võrreldes töötajatega. ATS-i ja TLS-i puhul on võrdsustatud etteteatamistähtajad teenistus- ja töösuhte lõpetamisel. Kui varem olid paremas olukorras töötajad, kuna nende etteteatamistähtaeg sõltus nende tööstaažist, siis ametnike puhul kehtis ATS-i 1996 järgi ühe kuu piirang. Praegu kehtiva ATS-ga on seda vahet vähendatud ning ametnikel kehtivad tööstaažist tulenevad etteteatamistähtajad.

Seadusandja on ATS-s koondamise üheks põhjuseks sätestanud ametiasutuse likvideerimise, mis on ka TLS üheks koondamise põhjuseks<sup>46</sup>. ATS 1996 ei näinud ametniku koondamise põhjuseks ametiasutuse likvideerimist, kuna siis vabastati ametnik lihtsalt ametist<sup>47</sup>. Seadusandjad on likvideerimisega seonduvad muudatused teinud eesmärgiga ühtlustada TLS-i ja ATS-i regulatsiooni.

Koondamise üheks põhjuseks ATS-is on veel asjaolu, kui ametiasutusest kaotatakse ametniku ametikoht, ent sellist sätet ei ole TLS-s. Antud sätte ei ole seadusandja võtnud eeskujuks mitte TLS-st, vaid pigem kehtima jäetud ATS-st<sup>48</sup> 1996, mil koondamise põhjuseks oli ametikohtade vähendamine. Seadusandja oleks võinud selle sätte lisada ka uude TLS-i ning tagada sellega koondamine neile töötajatele, kelle töökoht kaotatakse asutuses.

Koondamise põhjuseks ATS-s saab olla samuti asjaolu, mil ametnik, kes on nimetatud ametisse ja on ametist vabastatud ebaõiglaselt, nõuab nüüd oma ametikoha taastamist. Selline sätte ei ole aga kehtiv TLS-s.

TLS-i ja ATS-i puhul on sarnane asjaolu, et tööandjal on kohustus pakkuda oma töötajatele teisi töökohti ning ametnikele pakkuda teisi ametikohti, et tagada isikute töölejäamine samasse asutusse. Autori arvates, on seadusandja teinud õigesti, et mõlema seaduse puhul ei ole antud sätet kaotatud, kuna see võib tagada isikutele ametikoha ega pea otsima uut ametikohta või töötuks. Tänu antud sättele on tööandja ja ametiasutus kohustatud võimaluse korral pakkuma koondatavale isikule teist kohta, mille tulemusel on võimalik vältida olukorda, mil töötumäär ei kasva. Samuti saab teise koha pakkumisel vältida olukorda, mil tööandja peaks tegema

---

<sup>46</sup>Töölepingu seadus § 89 lg 1, RT I 2009, 5, 35

<sup>47</sup>Avaliku teenistuses seadus § 115 lg 1, RT I 1995, 16, 228

<sup>48</sup>Avaliku teenistuses seadus RT I 1995, 16, 228

kulutusi uue töötaja otsimiseks. Seetõttu on autor arvamisel, et antud säte on oluline, kuna inimestel on raske leida uut ametikohta, mis vastaks nende kvalifikatsioonile.

Autor on siinkohal nõus Riigikohtu halduskolleegiumi seisukohaga<sup>49</sup>, et teise ametikoha pakkumine peab olema reaalne, mis vastaks võimalikult ametniku või töötaja võimetele ja on talle igati soodne. Eelnev aitaks vältida olukorda, kus töötajast või ametnikust tahetakse vabaneda mingil teisel põhjusel. Tööandja või ametiasutus on kohustatud pakkuma uut töö- või ametikohta ainult siis, kui see ei ole liiga kulukas, nt. töötaja või ametniku ümberõpe on liiga kulukas.

ATS sätestab, et ametnikule tuleb koondamise korral pakkuda ka seda ametikohta, millele on korraldatud konkurss, et vältida ametniku koondamist. Riigikohtu halduskolleegium on seisukohal<sup>50</sup>, et konkursialuseid ametikohtasid on kahte liiki: ühed tulevad seadustest ja teised, mille kuulutavad välja ametiasutuse juhid. Halduskolleegium on siin seisukohal, et ametnikule tuleb pakkuda ka seda ametikohta, mis ei pruugi olla ametniku võimetele piisav. Sel juhul, tuleb ametnikule võimaluse korral võimaldada ümberõpet, kui see ei ole ülemäära kulukas. Oluline on see, et koondatavale ametnikule pakutakse teist ametikohta.

Kokkuvõtteks, leiab autor, et seadusandja ei ole oma eesmärki, ATS-i TLS-le võimalikult palju lähendada, täitnud. Mõlema seaduse puhul on toimunud mitmed muudatused nende sätete osas, mis puudutavad koondamise põhjuseid, kuid sarnane säte on ainult see, mis puudutab koondamist likvideerimise osas. Seadusandjal on koondamise põhjusi ühtlustada ATS ja TLS vahel raske, mil probleemiks on see, et seaduste reguleerimisalad on erinevad. TLS reguleerib eraõiguslikku valdkonda, kus tööandjal on suuremad vabadused ning ATS reguleerib avalik-õiguslikku teenistussuhet, mille üheks osapooleks on ametiasutused, mis on riigi poolt suurema kontrolli all.

---

<sup>49</sup>RKHKo nr 3-3-1-14-00

<sup>50</sup>RKHKo nr 3-3-1-77-05

### 3. KOONDAMISE PROTSEDUUR

#### 3.1 Koondatavad isikud

TLS reguleerib töötajate koondamise protseduuri. TLS näeb ette need töötajad, kellel on eelisseisund koondamisel. Töölejäamise eelisõigus on näiteks töötajate esindajatel, kelleks on<sup>51</sup>:

- töötajate usaldusisik- töötaja, kes on valitud töötajate üldkoosolekul esindama kogu töötajaskonna huve;
- ametiühing- töötajate poolt loodud ühendus, mille peamine eesmärk on oma liikmete huvide kaitsmine;
- töökeskkonna esindajad- töökeskkonna volinik ning töötaja keskkonna nõukogu töötajate valitud liikmed, kes esindavad töötajaid töeteravishoiu ja tööohutuse küsimustes;
- ettevõtja töötajate esindajad- töötajad, kes on valitud esindama kogu ettevõtte töötajaskonda keskjuhatuse juures (usaldusisik).

Töötajate esindajale tagab seadus täiendavat kaitset:

- asutuses toimuva koondamise korral on esindajal eelisõigus tööle jääda;
- kui leping lõpetatakse ebaseaduslikult, peab tööandja tasuma töötajale hüvitist töötaja kuue kuu keskmise töötasu ulatuses. Kohus või Töövaidluskomisjon võib hüvitise suurust muuta;
- ei tohi vallandada, kui kohustusi täidetakse töötajate esindajana.

Eelpool kirjeldatud eelisõigus kaitseb töötajat ainult siis, kui koondataval töökohal on koondada ka teisi isikuid. Kui tööandja otsustab koondada ametikoha, kus ainukeseks töötajaks ongi töötajate esindaja, siis siin seadus piirangut ei näe. Kui seadus näeb ette hüvitise maksmist 3 kuu keskmise palga ulatuses ning tööandja ütleb töötajaga töölepingu üles ebaseaduslikult, tuleb töötaja esindajale maksta hüvitist 6 kuu keskmise palga ulatuses.

Lisaks töötajate esindajale, on eelisõigus tööle jääda ka isikul, kes kasvatab alla kolmeaastast last. Rasedate ja lapsehoolduspuhkusel viibivate isikute olukord on varem kehtinud TLS-ga muutunud halvemaks, sest varasem regulatsioon keelas neid üldse koondada. Rasedate ja väikelast kasvatava töötaja kaitse on sätestatud Euroopa sotsiaalharta<sup>52</sup> art 8. Eelisõigus on neil

---

<sup>51</sup>TLS § 89 lg 5

<sup>52</sup>Euroopa sotsiaalharta. Parandatud ja täiendatud. Strasbourg, 1996, lk 17-18

isikutel ainult sellistel juhtudel, kui tööandja tegevus ei lõppe või tööandja pankrot on välja kuulutatud või toimub tööandja raugemine, sest siis ei ole ühtegi töökohta, kus töötaja saaks tööülesandeid jätkata.

Eelisõigus ei tähenda aga seda, et tööandja ei võiks nende töölepingut lõpetada. Koondamise korral tuleb töölepingu ülesütlemisel teha valik nende töötajate hulgast, kes tegutsevad samas valdkonnas. Lepingu lõpetamise korral peab tööandja arvestama võrdse kohtlemise põhimõttega, mille kohaselt tuleb järgida seaduse põhimõtteid, mil tagatud on kaitse diskrimineerimise eest - rassi, nahavärvuse, soo, usu, vanuse ja puude järgi<sup>53</sup>.

Võrdlemaks Eestit Saksamaa Liitvabariigiga, on ka seal teatud isikutel eelis töölepingu ülesütlemisel tingituna teatud asjaoludest. Saksamaa Liitvabariigi seaduse järgi on koondamise korral eelis olukorras<sup>54</sup>:

- invaliidistunud töötajal;
- lapseootel töötajal;
- emaduspuhkusel viibival töötajal;
- ametiühinguliikmel.

Eelpool mainitud isiku võib töölt vabastada alles siis, kui asjaomane ametiasutus on selleks loa andnud. Tööandja ei saa koondada lapseootel ema tema raseduse ajal või nelja kuu pärast lapse sündi. Tööandja ei saa koondada isikut, kes sai sellest teada kahe nädala jooksul pärast ülesütlemisavalduse saamist. Lapseootel naist võib siiski ametist vabastada kui selleks pädev asutus teeb kindlaks, et töölt vabastamine ei olnud seotud rasedusega. Lapsehoolduspuhusel olevatele naistele on Saksamaa seaduste kohaselt veel mitmeid täiendavaid akte, mis kaitseb neid koondamise eest<sup>55</sup>: “*Mutterschutzgesetz*” (emaduse kaitse seadus), “*Bundeseltern- und Elternzeitgesetz*” (lastetoetuste ja vanemapuhkuse seadus) ning “*Sozialgesetzbuch IX*” (sotsiaalne kood nr 9). Lapsehoolduspuhusel viibivad töötajad on kaitstud koondamise eest tingimustel, mil mõlemal vanemal on õigus lapsehoolduspuhusele, mis võib ulatuda kuni 36 kuud. Seda võib kasutada mitmel erineval perioodil mõlema vanema poolt eraldi või kombineeritult. Eelneva tööandja nõusolekul on võimalik veel lisaks kasutada lapsehoolduspuhkust 12 kuu ulatuses kuni lapse kaheksa aastaseks saamiseni<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup>TLS § 89 lg 4

<sup>54</sup>Germany Termination discrimination harassment guide. Baker & McKenzie 2009. p. 152-153

<sup>55</sup>Mayr, L. Termination of Employment under German Law, p 3. Mayr Kanzlei für Arbeitsrecht. Berlin 2011

<sup>56</sup>Germany Termination discrimination harassment guide. Baker & McKenzie 2009. p. 152-153



Puuetega töötajatele kohaldub koondamise kaitse, kui nad on antud tööandja juures töötanud vähemalt kuus kuud<sup>57</sup>. Samuti on tööandja kohustatud järgima koondamise kaitse-eeskirja töönõukogu liikmete ja sarnaste organite suhtes.

Eesti ja Saksamaa seadus sätestavad mõlemad eelisõiguse töötajate esindajatele ja rasedatele või naistele, kelle on õigust saada rasedus- või sünnipuhkust. Mõlema riigi puhul ei saa koondada isikut, kes on lapseootel või isikut, kes sai oma rasedusest teada kahe nädala jooksul pärast ülesütlemitesaate saamist. Koondamise keeld on kehtiv, kui koondatavale isikule on võimalik pakkuda teist ametikohta. Eesti TLS-st tulenevalt on võimalik koondada ka eelisõigusega isik, kui tööandja koondab töökoha, kus on tema ainuke töötaja. Saksamaa Liitvabariigi vastava seaduse kohaselt on tööandja kohustatud pakkuma ametiühinguliikmele teist ametikohta. TLS ei näe kaitset isikutele, kes on invaliidistunud, nagu Saksamaal. Vastupidiselt varem kehtinud TLS-le, olid kaitstud isikud, kes olid saanud tööandja süül kusehaiguse või töövigastuse. 19.11.2014 vastu võetud Töövõimetoetuse seaduse kohaselt, mis peaks jõustuma 01.01.2016.a., tagatakse teatud kaitse pikaajalise tervisekahjustuse tõttu vähenenud töövõimega inimestele<sup>58</sup>, mil ka neile on antud võimalus teha tööd, toetada tööle saamist ning tagada sissetulek. Autori arvates pole see siiski piisav, kui isik on kaotanud töövõime kas töö iseloomu või tööõnnetusest tingituna. Tööga seotud tervisekahjude probleem oleks lahendatav esialgu ehk selliselt, kui tööandja kindlustaks oma töötajad terviseriskide vastu.

Ametnike puhul omavad eelisõigust koondamise korral järgnevad isikud<sup>59</sup>:

- kelle haridustase, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannetele kõige enam;
- kes kasvatab alla seitsme aastast last;
- ametnike esindaja;
- kellel on ülalpeetavad.

ATS-i eesmärgiks on koondamise korral jätta ametisse kõige kvalifitseeritumad ametnikud. Kui koondamisel tuleb valida vähemalt kahe sarnaseid teenistusülesandeid täitva ametniku vahel, on määratletud kriteeriumid, mille alusel valik teha<sup>60</sup>. Koondamise korral teenistusse jäämise eelisõigus on isikul, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele enim.

---

<sup>57</sup>Germany Termination discrimination harassment guide. Baker & McKenzie 2009. p. 153

<sup>58</sup>Töövõimetoetuse seadus RT I, 13.12.2014, 1

<sup>59</sup>ATS § 90 lg 5

<sup>60</sup>ATS § 90 lg 5

Kui ATS-i 1996 järgi tuli hinnata ametniku teenistustulemusi, siis ATS-i kohaselt tuleks esmalt vaadata, milline on ametnike haridustase, teadmised ja oskused. Sellises olukorras jääks koondamata ametnik, kelle haridustase on kõrgem, teadmised koondatavas valdkonnas kõige paremad ning kes saab kõige paremini oma teenistusülesannetega hakkama. ATS eelistab koondamisel kõigepealt professionaalseid ametnikke, kes on võimelised oma ametiasutust hästi teenima.

Kui esmaste kriteeriumite alusel ei ole võimalik ametnikke eristada, on teenistusse jäämise eelisõigus seejärel ametnikul, kes kasvatab alla seitsmeaastast last. Kolmandaks kriteeriumiks ja ühtlasi eelisõigus koondamisel on ametnike esindajal või ametnikul, kelle õigustatud ootus vajab suuremat kaitset, arvestades ka ametniku ülalpeetavate arvu.

Saksamaa ametnikuseaduse kohaselt ei tohi koondada<sup>61</sup>:

- rasedaid;
- raske puudega isikuid;
- ajateenistuses olevaid isikuid;
- ametnike esindajaid;
- föderatsiooni töötajaid, kellel on kollektiivlepingust tulenevalt tööga seoses õiguslik kaitse vallandamise osas.

Võrreldes Eesti ATS ja Saksamaa ametnike seadust, on sarnasus eelisõigusega ametnike osas ainult ametnike esindajate korral. ATS kaitseb koondamise korral lapsevanemaid, kes kasvatavad alla seitsme aastast last, kuid Saksamaa seadus kaitseb ainult neid isikuid, kes on rasedad. ATS sätestab, et koondamise korral tuleb eelistada isikuid, kes omavad paremaid ametialaseid näitajaid, ent Saksamaa ametnikuseadus (Bundesbeamtengesetz- BBG) seda ei sätesta. ATS ei taga kaitset isikutele, kes viibivad ajateenistuses, kes on vastupidiselt Saksamaa ametnikuseadusega (BBG) kaitstud.

Võrreldes TLS-ga, on ATS-is toodud kriteeriumid suunatud pigem efektiivsemale ja professionaalsemale ametnikkonna moodustamisele. Ametnike puhul tuleb esmalt vaadata, milline ametnik on asutusele kõige vajalikum. TLS kaitseb kõigepealt lapsevanemaid, kes kasvatavad alla kolme aastast last. ATS-i ja TLS-i erisused tulenevad laste vanusepiirangust. ATS kaitseb lapsevanemaid, kes kasvatavad alla seitsme aastast last, mil TLS seab piiranguks alla kolme aastase lapse. Mõlema seaduse puhul on sarnane see, et koondamise korral tuleb eelistada isikut, kes on valitud esindajaks. TLS näebki ette kahte kriteeriumit, mille järgi on

---

<sup>61</sup>The Federal Public Service. Federal Ministry of the Interior. 2009. p.65

tööandjal võimalik teha valik koondatavate isikute osas, mis omakorda annab erasektori tööandjale suurema vabaduse töötajate koondamisel. TLS-i järgi ei pea koondamise korral arvestama töötajate ülalpeetavate arvu. Mõlemas seaduses tuleb arvestada võrdse kohtlemise põhimõttega, et kedagi ei tohi diskrimineerida tema soo, nahavärvi, usu, rassi tõttu. Samuti tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et koondamise korral tuleb valik teha sarnastes üksustes.

ATS 2013 vastuvõtmisega on seadusandja püüdnud lähendada ATS regulatsioone TLS regulatsiooniga. Kui vaadata regulatsiooni, mis annab eelisõiguse isikutele, kellel on eelisõigus koondamise korral, ei ole ATS TLS-st üle võtnud just palju regulatsioone. Ainuke regulatsioon, mis TLS-st üle võetud, on regulatsioon, mis annab eelisõiguse lapsevanematele, kes kasvatavad lapsi. Ainuke erinevus on see, et ATS-i kohaselt on eelisõigus lapsevanematel, kes kasvatavad alla seitsme aastast last, kuid TLS annab eelisõiguse lapsevanematele, kelle laste vanuseks on kuni kolm aastat.

Eelisõigus on ka isikutel, kes on töötajate või ametnike esindajad, kuid antud säte on kehtiv mõlema seaduse korral. Ametnike ja töötajate esindajate koondamine on tööandjale muudetud keerulisemaks. Esmalt peab tööandja/asutus pöörduma kirjalikult ametiühingu poole arvamuse saamiseks töötajate esindajaga töölepingu lõpetamise kohta. Seejärel annab ametiühing oma kirjaliku arvamuse kümne tööpäeva jooksul, arvates pöördumise päevast. Säte, millega on kehtestatud piirangud ametnike ja töötajate esindajate koondamisel, ei saa tööandja koondada esindaja üksnes seetõttu, kui tööandjale ei meeldi, et esindajad kaitsevad enda poolt esindatavate ametnike või töötajate huve.

ATS-i säte, mis annab eelisõiguse isikule, kellel on ülalpeetavaid, on jäänud kehtima ATS-st 1996. Säte, mis andis eelisõiguse neile töötajatele, kellel olid kodus ülalpeetavaid, ei ole aga enam TLS-s kehtiv. Säte, mis annab eelisõiguse neile isikutele, kellel on ülalpeetav, peaks andma koondamise korral eelisõiguse isikutele, kes ei kasvata ainult lapsi, vaid ka neile, kellel on kodus näiteks vanemad, kelle eest tuleb hoolitseda või erivajadustega laps, kes on vanem kui 3 aastat. Antud sätte kaotamine TLS-s ei ole muutnud töötajate olukorda koondamise korral paremaks, pigem on tööandjale antud lihtsam võimalus oma töökollektiivis koondamine läbi viia. Seadusandja on teinud õigesti, et kehtima on jäetud ATS-i säte, mis annab eelisõiguse ametnikele, kellel on ülalpeetavaid, sest nemad vajavad koondamise korral rohkem kaitset. Nendest ametnikest on sõltuvuses ülalpeetavad, kes töökaotuse korral võivad sattuda raskemasse olukorda kui need, kelle ei ole ülalpeetavaid. Seadusandja oleks pidanud mõlema seaduse puhul jätma kehtima sätte, mis annab eelisõiguse isikutele, kellel on ülalpeetavad.

ATS-s 1996 oli säte, mis andis eelisõiguse ametnikele, kelle tööstaaž oli võrreldes teiste koondatavatega pikem, kuid seadusandja on antud sätte ATS-s kaotanud, võttes eeskujuks TLS. Antud sätte kaotamisel on nii negatiivseid kui ka positiivseid külgi. Positiivseks küljeks on see, et võimalus tööle jääda on antud ka isikutele, kelle tööstaaž ei ole pikem, kuid oma töö- või ametikohustusi võivad täita palju efektiivsemalt, kui kauem töötanud isikuid. Antud sätte kaotamine annab tööandjale suurema vabaduse valida koondatavate isikute seast need, kes on temale, kui tööandjale kasulikumad ja kelle töötulemused on paremad. Samas on negatiivne see, et tööandjale on antud suurem vabadus koondada isikud, kes on vanemad, eesmärgiga jätta tööle nooremad. Antud sätte kaotamine annab tööandjale parema võimaluse koondada need isikud, kes on jõudnud vanaduspensionieale lähemale, kes olid vastupidiselt varem kehtinud TLS-s kaitstud. Negatiivne külg on antud sätte kaotamisel ka see, et vanematel isikutel on raskem leida tööturul uut tööd, eriti praegu. Varem kehtinud seadus kaitses aga vanemaid töötajaid selle olukorra eest. Antud sätte kaotamine on pigem negatiivne neile isikutele, kelle tööstaaž on pikem ja kes on vanemad võrreldes teiste isikutega. Seadusandja ei ole õigesti teinud kui on kaotanud antud sätte nii uues ATS-s kui uues TLS-s.

ATS-is on kaotatud säte, mis annab eelisõiguse neile isikutele, kes on ametikohustust täites saanud kutsehaiguse või töövigastuse. Sama on tehtud TLS-i puhul. Varem kehtinud seadustes pakkus antud säte kaitset neile isikutele, kelle töövõime oli mõne tööõnnetuse või tööhaigestumise korral vähenenud. Praegu kehtivad seaduste kohaselt on eelis pigem tööandjatel, kellel ei ole enam kohustust eelistada isikuid, kelle töövõime on tänu tööle juhtunud õnnetusele või olukorrale, mille käigus haigestuti, vähenenud. Tööandjal on võimalus jätta koondamise korral tööle need isikud, kes töötavad tema jaoks efektiivsemalt. Töötajate jaoks, kes on tööõnnetuses vigastada saanud ja sellega seoses vähenenud töövõime või on tervis saanud pöördumatu kahju, on see pigem negatiivne.

Varem kehtinud seadused kaitsesid töötajaid, kellel vähenes töövõime või invaliidistus tööülesandeid täites, mistõttu ei ole nad võrreldes teiste töötajatega nii efektiivsed töötajad. Eelnimetatud isikutele anti võimaluse jääda tööle ja saada ka selle eest palka, et ennast üleval pidada. Praegu kehtivad seadused annavad paremad võimalused tööle jääda neil isikutel, kes on terved ja kelle töövõime on parem. TLS pakub kaitset pigem tööandjale, kellel on võimalus tööle jätta need isikud, kes on asutusele kasulikumad. Lihtsustatud on töötajate koondamine, kes oma vigastuste tõttu on tööandjale pigem koormaks või takistavad ladusat töö tegemist. Antud sätte kaotamisega on ametnikud ja töötajad võrdses olukorras, kuna mõlemal puudub nüüd kaitse koondamise korral, kes on saanud vigastada tööõnnetuse korral.

Võrreldes TLS ja ATS sätteid, on mõlemas koondamisel eelisõigus rasedatel ja lapsevanematel. Varem kehtinud ATS seda kaitset ei näinud, ent koondamisel juhindutakse teenistusse jäämise eelisõiguse kriteeriumitest, millest võib teha järelduse, et lapsevanemad on saanud suurema kaitse koondamisel<sup>62</sup>. Antud juhul on osaliselt juhindatud ka sellest, et oluline on lastele pakkuda võimalikult häid kasvu- ja elutingimusi, mida näeb ette ka Euroopa Nõukogu Sotsiaalharta.

Seadusandja on jätnud ainsa erisuse, mil ATS-i puhul on laste vanusepiiranguks seitse aastat, kuid TLS kohaselt on selleks kolm aastat. Seadusandja oleks võinud mõlema seaduse puhul kasutada sama vanusepiirangut, sest nii töötajate kui ametnike lapsed vajavad kasvamiseks võrdseid tingimusi. Ametnike eelisseisund koondamise korral seisneb selles, et sarnaste teenistusülesandeid täitvate ametnike vahel on eelis sellel isikul, kelle haridus, töökogemus, teadmised ja oskused vastavad teenistusülesannete täitmiseks kehtestatud nõuetele enim<sup>63</sup>. Kui eelnimetatud kriteeriumite põhjal ei ole ametnikke võimalik eristada, on seejärel eelis ametnikul, kes kasvatab alla seitsmeaastast last ning seejärel isikul, kes vajab suuremat kaitset, arvestades ühtlasi ametniku ülalpeetavate arvu. TLS-i puhul on koondamisel eelisseisund isikul, kes kasvatab alla 3 aastast last.

Antud sätete puhul, mis annavad eelisõiguse isikutele koondamise korral, ei ole seadusandja püüdnud kahte seadust lähendada, sest TLS-st on üle võetud vaid see säte, mis annab eelisõiguse isikutele, kellel on lapsed. Teised sätted on ülevõetud kas varem kehtinud TLS-st või ATS-st 1996. Säte, mis annab eelisõiguse isikutele, kellel on ülalpeetavaid, oli kehtiv nii varem kehtinud TLS-s kui ka ATS-s 1996.

Seadusandja on viimase avaliku teenistuse reformiga lähenenud TLS-le pigem sellega, et kaotatud on sätted, mis annavad eelisõiguse isikutele, kellel võrreldes teiste töötajatega on pikem tööstaaž. TLS-i eeskujul on ATS-s kaotatud säte, mis annab eelisõiguse koondamise korral isikutele, kes töökohustusi täites on saanud vigastada või haigestunud kutsehaigusesse.

Antud võrdluste põhjal võib teha järelduse, et seadusandja püües lähendada ATS-i praegu kehtivale TLS-le, võttes üle TLS sätteid, ei ole õnnestunud, kuna ATS-s on kehtiv ainult üks säte, mis on üle võetud kehtivast TLS-st.

---

<sup>62</sup>Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 56-57

<sup>63</sup>ATS § 90 lg 5

### 3.2 Koondamise keeld

TLS sätestab piirangud nende töötajate osas, kellega ei tohi töölepingut lõpetada põhjusel, et<sup>64</sup>:

- töötaja on rase või tal on õigust saada rasedus- ja sünnituspuhkust;
- töötaja täidab olulisi perekondlikke kohustusi;
- töötaja ei tule lühiajaliselt toime tööülesannete täitmisega tervises seisundi tõttu;
- töötaja esindab seadusest tulenevalt teisi töötajaid;
- täistööajaga töötaja ei soovi jätkata töötamist osalise tööajaga või osalise tööajaga töötaja ei soovi jätkata töötamist täistööajaga;
- töötaja on ajateenistuses või asendusteenistuses.

Tööandja ei tohi koondada isikut, kes on lapseootel või kasvatab alla kolme aastast last<sup>65</sup>. Samuti kehtib koondamise piirang neile töötajatele, kes on teiste töötajate esindajad ja kehtiv volitus või volitus ei ole lõppenud ühe aasta jooksul. Kui tööandja lõpetab töölepingu lapseootel, alla kolmeaastast last kasvatava vanemaga või töötajate esindajaga, on ta kohustatud tõendama, et leping õeldi üles seadusest tulenevalt, näiteks töötaja on rikkunud oma töökohustusi.

Samuti on tööandjal keelatud koondada isikut, kes on rase või kellel on õigust saada rasedus- või sünnituspuhkust või lapsendaja puhkust<sup>66</sup>. Antud keeld kehtib ainult siis, kui tööandja lõpetab tegevuse, kuulutatatakse välja tööandja pankrot, pankrotimenetlus on lõpetamisel, pankrotti välja kuulutamata jätmisel või raugemise tõttu. Tööandja ei tohi töölepingut üles öelda rasedaga või töötajaga, kellel on õigust saada rasedus- või sünnituspuhkust, kelle töövõime on vähenenud<sup>67</sup>. Sellist piirangut kohaldatakse ainult sellisel juhul, kui töötaja on tööandjat teavitanud raseduse- või sünnituspuhkuse õigusest enne ülesütlemiseavalduse saamist või 14 päeva jooksul pärast seda. Töötaja on kohustatud esitama tööandjale arsti või ämmaemanda sellekohase kirjaliku kinnituse. Tööandja ei saa töölepingut üles öelda ega isegi mitte kavandada töölepingu ülesütlemist, kui töötaja viibib lapsehoolduspuhkusel. Vajadusel peab töötaja esitama tööandjale tõendi, et ta kasvatab alla kolmeaastast last. Tõendiks sobib lapse sünnitunnistus.

---

<sup>64</sup>TLS § 92 lg 1

<sup>65</sup>TLS § 93 lg 1

<sup>66</sup>TLS § 93 lg 1

<sup>67</sup>TLS § 93 lg 2

Kui varem kaitses TLS täielikult töötajaid, kes kasvasid alla kolme aastast last, siis kehtivas TLS-s on töötajad kaitstud ajani, kui viibitakse lapsehoolduspuhkusel. Kui töötaja katkestab lapsehoolduspuhkuse ja naaseb tööle, siis antud keeld enam ei kehti.

Tööandja ei või töötajat, kes kasvatab alla kolme aastast last, teavitada tema koondamisest ette lapsehoolduspuhkuse ajal, vaid saab seda teha alles siis, kui laps on saanud kolmeaastaseks ja töötaja on tagasi tööle asunud. Kui tööandja võib koondamisel eelistada isikuid, kellel on paremad töötulemused, siis alla kolmeaastast last kasvatava vanema puhul on see välistatud. Isegi siis, kui töötaja töötulemused on võrreldes teistega kehvemad, ei tohi antud isikut koondada.

Koondamise piirang kehtib ka töötaja osas, kes on töötajate esindaja. Tööandja peab küsima esindaja valinud töötajatelt või ametiühingult, arvamuse töölepingu lõpetamise kohta<sup>68</sup>. Tööandja ei pea antud arvamusega arvestama, ent peab põhjendama, miks ta seda ei teinud.

Isikute ring, keda tööandja ei tohi koondada, on TLS-s üsnagi piiratud. Töölepingu seadus kaitseb rasedaid ning töötajaid, kes on lapsehoolduspuhkusel, mil koondamine tööandja poolt on nende isikute suhtes piiratud. Siiski, on lapsehoolduspuhkuse lõppedes tööandjal võimalik tööleping lõpetada. Töötajate esindaja puhul peab tööandja küsima arvamust, kuid ei ole kohustatud sellega arvestama.

ATS-s on sätestatud piirangud ametnikele, keda ei tohi ametist vabastada<sup>69</sup>. Ametnik, kes on rase või kellel on õigust saada rasedus- või sünnituspuhkust ning samuti ametnik, kes kasutab lapsehoolduspuhkust, ei saa vabastada ametist koondamise tõttu, väljaarvatud likvideerimise korral.

Nii ATS-i kui ka TLS-i puhul sätestatud koondamise keeld tuleneb Euroopa sotsiaalharta artikkel 8, mis reguleerib rasedate ja äsjasünnitanud isikute kaitset<sup>70</sup>. Selle kohaselt ei tohi tööandja teatada naistöötajale temaga töölepingu lõpetamisest, pärast tööandjale rasedusest teatamist ning enne rasedus- ja sünnituspuhkuse lõppu või nii, et etteteatamistähtaeg lõpeb sünnitus- või raseduspuhkuse ajal<sup>71</sup>. Antud juhul, kohaldub kaitse koondamise kohta rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal, mitte ainult artikli 8 lõikega 1 garanteeritud 14 nädalat<sup>72</sup>.

---

<sup>68</sup>TLS § 94 lg 1

<sup>69</sup>Avaliku teenistuse seadus RT I, 06.07.2012, 1

<sup>70</sup>Euroopa sotsiaalharta. Parandatud ja täiendatud. Strasbourg, 1996. p.17-18

<sup>71</sup>Euroopa sotsiaalharta. Parandatud ja täiendatud, art. 8 lg 2

<sup>72</sup>Euroopa sotsiaalharta. Parandatud ja täiendatud, p. 17-18

Eesmärgiga ühtlustada TLS-i ja ATS-i regulatsioon, rasedate või lapsehoolduspuhkusel viibivate naiste koondamise piirangu osas, on aktsepteerida lapse kandmisest ja väikelapse kasvatamisest tulenevat lisakoormust, mis teatud juhtudel võib mõjutada ka ametniku/ töötaja töövõimet<sup>73</sup>. Mõlemad sätted tulenevad Euroopa sotsiaalharta<sup>74</sup>, mil rasedatele või isikutele, kellel on õigust saada rasedus- või sünnituspuhkust, on saanud suurema kaitse. Samuti on Euroopa Komitee arvates oluline kaitsta rasedaid ja lapsehoolduspuhkusel viibivaid naisi<sup>75</sup>.

Autori arvates ei ole seadusandja teinud õigesti, et kaitse koondamise suhtes, on kehtiv lapsehoolduspuhkuse aja jooksul. Kui puhkus katkestatakse, on tööandjal võimalus siiski isik koondada. Sätte osas, mis keelab isikuid koondada, on paremas olukorras ametnikud, kuna ATS keelab koondada isikud, kes kasvatavad alla kolmeaastast last. Kahjuks ei ole seadusandja siin arvestanud, et kaitset peaksid vajama ka töötajad, kes kasvatavad alla kolmeaastast last. Neile laieneb kaitse vaid juhul, kui nad on lapsehoolduspuhkusel ega ole seda katkestanud. Autori arvates oleks võinud jääda kehtima varasem versioon TLS-i regulatsioonist<sup>76</sup>, mis tagas kaitse ka siis, kui töötaja oli katkestanud lapsehoolduspuhkuse.

Seadusandjal ei ole täielikult õnnestunud säte, mis puudutab ametnike töölt vabastamise piiranguid, kuna kehtivas ATS-s on kaotatud kõik varem kehtinud piirangud<sup>77</sup>. Antud piirangute kaotamisega on seadusandja andnud ametiasutusele suuremad võimalused teenistuja koondamiseks. ATS ei taga kaitset ametnikele, kes täidavad perekondlikke kohustusi, mis vastupidiselt on TLS-i kohaselt tagatud töötajale. Tööandja ei saa koondada isikut, kes täidab mingit olulist perekondlikku kohustust, näiteks hoolitsetakse haige perekonnaliikme eest. Samalaadset kaitset ei ole ametnikele laiendatud.

ATS-s on kaotatud ka säte, mille kohaselt oleks teenistujate esindaja koondamise korral kaitstud, va juhul, kui tema ebapiisav keeleoskus, mittevastav tervises seisund või vanus seda lubavad. Autori arvates ei anna ATS-s ega TLS-s antud eelisõigus koondamise korral ametnike või töötajate esindajale õiguse tööle jääda koondamise korral olulist eelist, mistõttu võiks antud säte sisalduda mõlemas regulatsioonis. Teenistujate esindaja koondamise keeld annab tööandjale võimaluse esindaja vabastada ametist ka siis, kui täidetakse kohustusi, mis tulenevad seadusest ja mille alusel esindatakse teisi teenistujaid<sup>78</sup>. Teenistujate või töötajate esindajad vajavad suuremat kaitset, kuna nad on valitud esindama teiste isikute huve, mil ühtlasi annab

---

<sup>73</sup>Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 61

<sup>74</sup>Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus art.8 RT II, 29.05.2012, 2

<sup>75</sup>Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe, 2008

<sup>76</sup>EV töölepingu seadus RT 1992, 15, 241

<sup>77</sup>Avaliku teenistuses seadus RT I 1995, 16, 228

<sup>78</sup>ATS § 133 lg 5



seadusest tulenev kaitse neile suurema vabaduse seista teiste teenistujate või töötajate õiguste eest. Muudatused ATS-s ja TLS-s võib viia olukorrani, mil tööandjal on võimalik koondada esindaja ameti- või töökohta ja vabanedes vajadusel isikutest, kes ei ole neile kasulikud, sest nad kaitsevad teiste isikute huve. Seadusandja on seadnud küll kohustuse pakkuda teist ametikohta, kuid antud kohustus on tööandjal ainult siis, kui see ei tekita tööandjale piisavalt suuri kulutusi.

ATS-s on kaotatud säte, mis kaitseb ametnikke koondamise korral, ajal, mil nad on ajutiselt töövõimetus. Samuti ei näe TLS niisugust võimalust ette. Sellised ametnikud vajavad kindlasti kaitset, vältimaks tööandja poolset ära kasutamist, mil ametnik ei ole võimeline töötama ja ametikohustusi täitma. Seadusandja on autori arvates teinud õigesti, et antud säte on jäetud TLS-s kehtima. TLS kaitseb töötajat koondamise korral, küll lühiajaliselt, mis annab omakorda kaitse tööandjale olukorras, kui töötaja on töövõimetu juba pikemat aega ega ole võimeline oma töökohustusi täitma. Lühiajaline kaitse tagab tööandjale võimaluse koondada isik, kes ei suuda oma töökohustusi enam pikemat aega täita.

TLS ei taga kaitset töötajale, kellele soovitakse kätte toimetada ülesütlemisavaldus, ent ei viibi tööandjale avaldatud aadressil. Ülesütlemisavaldus loetakse kätte saaduks, kui see jõuab töötaja elukohta. Seaduse kohaselt ei pea seda töötajale isiklikult kätte toimetama. Samuti on ATS-s kaotatud nõ kaitse ametnikele puhkuse ajaks. Autori arvates pole õiglane, et antud säte on kaotatud mõlema seaduse puhul. Nii ei tekiks olukorda, mil teenistuja või töötaja tööle naastes avastab, et tema ameti- või töökohta enam ei ole ja temagi on koondatud. Autor on arvamusel, et töötajal või ametnikul peaks olema õigus olla teadlik tema koondamisest, mistõttu oleks pidanud seadusandja mõlemas seaduses antud sätted jätma kehtima.

ATS-s on kaotatud säte, mis kaitseb ametnikke, kes viibivad ajateenistuses või asendusteenistuses. Säte, mis kaitseb ajateenistuses viibivaid isikuid, on vastupidiselt ATS-le kasutusele võetud TLS-s. Tuues veel näite, on kehtivas TLS-s kaotatud ka säte, mis keelas tööandjal koondada isikuid, kes osalesid seaduslikus streigis. Seadusandja on antud sätte kaotamisega TLS-s seadnud nii töötajad kui teenistujad võrdsesse olukorda, mille tulemusena on seadusandjal õnnestunud lähendada omavahel TLS ja ATS.

TLS seab tööandjale piirangud, kui tööandja tahab koondada isiku, kes täistööajaga töötamisel ei soovi jätkata töötamist osalise tööajaga ja töötajad, kes töötavad osalise tööajaga ega soovi jätkata töötamist täistööajaga<sup>79</sup>. Sarnast sätet ei ole ATS-s, ent ATS näeb ette, et ametnikku ei tohi koondada, kui muutub oluliselt tema ametijuhend<sup>80</sup>. Ametijuhendi oluliseks muutmiseks

---

<sup>79</sup>TLS § 92 lg 5

<sup>80</sup>Avaliku teenistuse seadus RT I, 06.07.2012, 1

loetakse seda, kui ametnik peab osalise tööaja asemel töötama täistööajaga või vastupidi. Autori arvates on antud sätted mõlema seaduse puhul vajalikud, kuna tööandjal või ametniku juhil ei tohiks olla õigust koondada isik, kui ta ei ole nõus, et tema täistööaeg muudetakse osaliseks või vastupidi. See annaks ettekäände vabaneda isikust, kes ei ole tööandjale või teenistuja juhile meelepärane.

Seadusandja on kaotanud ATS-s sätted, mis seavad piirangud koondamise korral ametnikele, kes on töölt kõrvaldatud aresti või joobeseisundi või distsiplinaarasja menetluse ajaks. Sellist sätet ei ole aga TLS-s olnud. Kuna seadusandja eesmärgiks oli ATS võimalikult lähendada TLS-ga, on see antud sätte osas õnnestunud. Seadusandja on kaotanud kaitse, mis piirab ametnike koondamist, kes on toime pannud õigusrikkumise või ametialase rikkumise. Sellega on tööandjal õigus koondada isikud, kes on rikkunud ametikohustusi ning jätta koondamise korral tööle isikud, kes täidavad ametiülesandeid korralikult ja on ametiasutusele efektiivsemad töötajad.

Seadusandja on kaotanud ATS-s sätte, mis kaitseb ametnikke, keda on ebaseaduslikult suunatud täitma ametikohustusi teisel ametikohal. Teenistujat võib kaitsta sel juhul säte, mil ametniku ametijuhendit ei tohi tema nõusolekuta muuta. Vastasel korral on ametnikul õigus nõuda enda koondamist<sup>81</sup>. TLS sellist sätet töötajatele ette ei näe. Samuti ei saa töötaja nõuda enda ametist vabastamist koondamise tõttu, kui on tekkinud olukord, mil tööandja on määranud ülesanded, mis ei ole vastavuses ametiga.

ATS-s ja TLS-s on sätestatud, et koondamisest on nõ kaitstud rasedad või rasedus - või sünnituspuhkusel viibivad lapsevanemad. Samuti on antud sättega tagatud kaitse lapsevanematele, kes kasvatavad kodus alla kolme aastast last. Mõlemad sätted tulenevad Euroopa sotsiaalharta<sup>82</sup>, mil rasedatele või isikutele, kellel on õigust saada rasedus- või sünnituspuhkust, on saanud suurema kaitse. Samuti on Euroopa Komitee arvates oluline kaitsta rasedaid ja lapsehoolduspuhkusel viibivaid naisi<sup>83</sup>. Eesmärgiks on aktsepteerida lapse kandmisest ja väikelapse kasvatamisest tulenevat lisakoormust, mis teatud juhtudel võib mõjutada ka ametniku/ töötaja töövõimet<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup>Avaliku teenistuse seadus RT I, 06.07.2012,1

<sup>82</sup>Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus art.8 RT II, 29.05.2012, 2

<sup>83</sup>Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe, 2008

<sup>84</sup>Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri, lk 61

### 3.3 Koondamisest etteteatamine

Mõistliku etteteatamise tähtaja nõue on sätestatud Euroopa sotsiaalharta<sup>85</sup> artikli 4 lõikes 4. Eesti Vabariik on tunnistanud seda sätet Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seaduses § 2 lg 4<sup>86</sup>. Euroopa sotsiaalharta artikli 4 lõige 4 peamiseks eesmärgiks on anda isikule, kellega tahetakse tööleping lõpetada, piisavalt aega uue töökoha otsimise jaoks, enne kui tema praegune töösuhe lõppeb. Lubatud on maksta ka hüvitis palga ulatuses, mida oleks pidanud töötaja saada etteteatamisaja jooksul.

Õigus saada teada töölepingu lõpetamisest mõistliku etteteatamisajaga, on kõikidel töötajatel, ka nendel, kes ei tööta tavapärasel tingimustel. Mõistlik etteteatamistähtaeg kehtib ka töötaja töötamisel katseajal. Tööstaažist tulenev etteteatamisaeg peaks andma neile töötajatele, kes on tööandja juures töötanud pikemalt, parema kaitse töölepingu ülesütlemise korral<sup>87</sup>. Sotsiaalharta ei ole selgelt defineeritud mõistliku aja tähendust. Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee arvates peaks riik lähtuma sellest, mis ei ole mõistlik etteteatamisaeg.

Etteteatamistähtaja määratlemisel on peamiseks kriteeriumiks tööstaaži pikkus<sup>88</sup>:

- ühenädalane etteteatamisaeg, kui töötaja tööstaaž on kuni üks aasta;
- alla ühe kuune etteteatamisaeg, kui töötaja tööstaaž on vähemalt üks aasta;
- 30-päevane etteteatamisaeg, kui töötaja tööstaaž on vähemalt viis aastat;
- kuuenädalane etteteatamisaeg, kui töötaja tööstaaž on 10-15 aastat;
- kaheksanädalane etteteatamisaeg, kui töötaja tööstaaž on rohkem kui 15 aastat.

Etteteatamisaja arvestus algab töösuhte lõpetamise otsuse tegemisest, mille hulka ei arvestata sellele eelnevaid toiminguid. Harta lubab koheselt vabastada töötajat, ilma etteteatamistähtajata, kui töötaja on teinud olulised üleastumised.

Tööandja on kohustatud andma töötajale vaba aega uue töökoha otsimiseks etteteatamisaja jooksul<sup>89</sup>. Töölepingu ülesütlemise etteteatamistähtajad tulenevad nii seadustest, kollektiivlepingust kui ka tööandja ja töötaja vahelistest kokkulepetest. Kollektiivleping võib töötajale ette näha paremaid tingimusi etteteatamisaja osas, kuid võib juhtuda, et kollektiivlepingus kokkulepitud tähtajad on töötajale kahjulikumad.

---

<sup>85</sup>Euroopa sotsiaalharta. Parandatud ja täiendatud. Strasbourg, 1996. p.13-14

<sup>86</sup>Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus RT II, 29.05.2012, 2

<sup>87</sup>Euroopa sotsiaalõiguste komitee praktika (case-law) kokkuvõte. Euroopa sotsiaalharta, 2001, lk 18

<sup>88</sup>Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe, 2008. p. 47

<sup>89</sup>TLS § 99

Töötajate hulgas valiku tegemise korral saab tööandja otsustada töötaja vastavust või mittevastavust töökohale. Teised funktsioonid võimaldavad tööandjale kaitset, kui ettevõttes toimub ettevõtte- või töö ümberkorraldus. Etteteatamistähtaeg peab andma töötajale võimaluse otsida uus töökoht, et töölepingu lõppemise korral ei satuks töötaja olukorda, mil ta jääb töötuks.

TLS-st tulenevad etteteatamistähtajad on vastavuses Euroopa sotsiaalharta toodud tähtaegadega, mil kõige lühem etteteatamistähtaeg on Eesti TLS-st tulenevalt 15 kalendripäeva ja seda juhul, kui töötaja on töötanud ettevõttes vähem kui aasta<sup>90</sup>. Antud tähtaeg tuleneb sellest, et Euroopa sotsiaalõiguste komitee arvates ei tohiks kuni ühe aastase tööstaaži korral olla etteteatamistähtaeg üks nädal. Eesti on järginud Euroopa sotsiaalõiguste komitee arvamust, et etteteatamistähtajad peaksid tulenema töötajate tööstaažist, arvestades ühtlasi komitee poolt määratud tähtaegasid, mis ei ole mõistlikud<sup>91</sup>.

Tööandja on kohustatud tasuma töötajale hüvitist, kui ta ei ole kinni pidanud seaduses määratud tähtaegadest<sup>92</sup>. Etteteatamine töötajale peab toimuma kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis. Vorminõudeid rikkudes on ülesütlemisvaldus tühine. VÕS-i kohaselt § 195, ei ole ülesütlemisavaldusele kindlat vorminõuet<sup>93</sup>. Samuti ei saa ülesütlemisavaldus olla tingimuslik, sest sellisel juhul ei tea töötaja, kas temaga tööleping lõpeb või mitte. Kirjalik taasesitamise vorm on vajalik, sest töölepingut ei saa lõpetada kaudse tahteavalduse, vaikimise või tegevusetusega.

Tööandja, kes tahab oma töötajate seas läbi viia koondamist, peab kinni pidama seadusest tulenevatest nõuetest. Selleks, et tööandja saaks töötajat koondada, peab töötajat esmalt teavitama kirjalikult ülesütlemisavaldusega<sup>94</sup>. Ülesütlemisavalduse korral ei ole teisepoole heakskiitu vaja. Oluline on see, et järgitud oleks vorminõudeid ning ülesütlemisavaldus jõuaks teise osapooleni. Ülesütlemisavaldus peab sisaldama lepingupoolte andmeid, tahet töölepingu lõpetamiseks, töölepingu lõpetamise põhjust ja töölepingu lõpetamise aega. Lisaks, peab tööandja teavitama Eesti Töötukassat töölepingute lõpetamisest<sup>95</sup>.

Tööandja peab kinni pidama seadusega kindlaksmääratud etteteatamistähtaegadest, mille mittejärgimisel on ta kohustatud maksma koondatud töötajatele hüvitist<sup>96</sup>. Kui tööandja ei pea

---

<sup>90</sup>TLS § 97 lg 2

<sup>91</sup>Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe, 2008. p. 47

<sup>92</sup>TLS § 100 lg 5

<sup>93</sup>VÕS § 195

<sup>94</sup>TLS § 95 lg 1

<sup>95</sup>TLS §102

<sup>96</sup>TLS § 97 lg 2

kinni etteteatamistähtaegadest, on töötajal õigust saada hüvitist ulatuses, mida tal oleks olnud õigust saada etteteatamistähtaega järgides<sup>97</sup>. Koondamise korral saab töötaja hüvitist, mille suurus sõltub tema tööstaažist. TLS-i kohaselt on tööandja poolt makstava hüvitise suurus ühe kuu keskmine palk<sup>98</sup>. Samuti on töötajal õigust saada hüvitist töötuskindlustuse seaduses ettenähtud korral.

Töötaja, kes on töötanud tööandja juures vähemalt viis aastat, saab kindlustushüvitist Töötukassalt<sup>99</sup>:

- inimene, kelle tööstaaž on tööandja juures olnud 5- 10 aastat, saab Töötukassalt hüvitist ühe kuu keskmise palga ulatuses;
- inimene, kelle tööstaaž on aga rohkem kui 10 aastat, maksab Töötukassa hüvitist 2 kuu keskmise palga ulatuses.

Kui tööandja vabastab ametist töötaja õigusvastaselt, on töötajal õigust saada hüvitist kolme kuu keskmise palga ulatuses.

Nagu Eestis, on ka Saksamaal tööandja kohustatud teavitama töötajat töölt vabastamisest kirjalikult taasesitamist võimaldavas vormis vastavalt BGB<sup>100</sup>. Samuti on oluline, et ülesütlemisavaldus on allkirjastatud tööandja seaduslikku esindusõigust omava isiku, näiteks tegevjuhi poolt. Ülesütlemisavaldus peab olema toimetatud saaja kätte, et vältida olukorda, mil koondataval isikul oleks võimalust väita, et ta ei ole ülesütlemisavaldust kätte saanud.

Nii Eesti TLS kui ka Saksamaa BGB sätestavad, et tööandja peab kinni pidama etteteatamistähtaegadest. Vastasel korral võib ülesütlemisavaldus olla seadusevastane. Kui ettevõtte satub majanduslikult raskesse olukorda ja tööandja peab vabastama ametist rohkem töötajaid lühikese aja jooksul, siis on tegemist kollektiivse koondamisega. Kollektiivne koondamine toimub siis, kui tööandja koondab 30 kalendripäeva jooksul vastava arvu töötajaid<sup>101</sup>:

- 1) 5 töötajat ettevõttes, kus töötab keskmiselt kuni 19 töötajat;
- 2) 10 töötajat ettevõttes, kus töötab vähemalt kuni 20—99 töötajat;
- 3) 10 protsendiga töötajatest ettevõttes, kui töötab vähemalt 100-299 töötajat;
- 4) 30 töötajaga ettevõttes, kus töötab keskmiselt vähemal 300 töötajat.

---

<sup>97</sup>TLS § 100 lg 5

<sup>98</sup>TLS § 100 lg 1

<sup>99</sup>TKindlS § 14<sup>2</sup> lg 1

<sup>100</sup>German Civil Code. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. 2014, § 623

<sup>101</sup>TLS § 90 lg 1

Kollektiivse koondamise korral satub tööturule väga palju vaba tööjõudu, millest Eesti kehtiva õiguse kohaselt peab tööandja sellest informeerima kohustuslikus korras Töötukassat. Tööandja on kohustatud teavitama kollektiivsest koondamisest ka ametiühingut, usaldusisiku või nende puudumisel töötajaid, et vähendada koondatavate arvu ja leevendada koondamise tagajärgi. Tööandja on kohustatud Töötukassat teavitama kollektiivsest koondamisest kahel korral. Kui tööandja on teavitanud usaldusisikut ja Töötukassat kollektiivsest töölepingu lõpetamisest, tohib seejärel sellest informeerida ka töötajaid, ent töölepinguid ei tohi lõpetada enne, kui on möödunud 30 kalendripäeva Töötukassa informeerimisest.

Töölepingu kollektiivsel lõpetamisel kehtivad samasugused tähtajad kui individuaalse töölepingu lõpetamise korral: töötajad, kes on töötanud asutuses vähem kui 5 aastat, tuleb töölepingu lõpetamisest ette teatada vähemalt 30 kalendripäeva. 60 kalendripäeva tuleb ette teatada aga nende töötajate puhul, kelle tööstaaz on 5- 10 aastat ja töötajad, kelle tööstaaz on rohkem kui 10 aastat, tuleb teatada töölepingu lõpetamisest ette vähemalt 90 kalendripäeva. Tööandja on kohustatud kinni pidama antud tähtaegadest, sest muidu tuleb tööandjal maksta täiendavat hüvitist.

Saksamaa Liitvabariigis kehtiva õiguse kohaselt esineb kollektiivne koondamine, kui tööandja koondab 30 päeva jooksul ning koondamine hõlmab<sup>102</sup>:

- vähemalt 5 töötajat ettevõttes, kus on rohkem kui 20 töötajat ja vähem kui 60 töötaja;
- vähemalt 10% töötajatest või 25 rohkem kui töötajat ettevõttes, kus on rohkem kui 60 töötajat, kuid vähem kui 500 töötajat;
- vähemalt 30 töötajat ettevõttes kus on vähemalt 500 töötajat (§ 17 Töölepingu ülesütlemise kaitse seadus).

Ettevõtte on kohustatud teavitama koondamisest kohalikku Töötukassat, et koondamine oleks seaduslik. Töölepingute lõpetamine muutub kehtivaks alles pärast ühe kuu möödumise teatamisest Töötukassale, ent piirkondlik Töötukassa võib seda perioodi pikendada kuni kahe kuuni. Kui ettevõttes on ametiühing, siis on tööandja kohustatud lisaks Töötukassale teavitama ka ametiühingut kollektiivsest koondamisest. Tööandja on kohustatud teavitama kollektiivsest koondamisest ametiühingut vähemalt kaks nädalat varem, kui Töötukassat. Kui ametiühing vastab antud teatele kahe nädala jooksul, peab tööandja edastama selle koos informatsiooniga kavandatud koondamisest Töötukassale. Tööandja peab järgima, et Töötukassat kui ka

---

<sup>102</sup>Germany Termination discrimination harassment guide. Baker & McKenzie 2009. p. 153

ametiühingut on kavandatud koondamisest teavitatud õigesti, vastasel korral võib Töökohus koondamise kehtetuks tunnistada<sup>103</sup>.

Kollektiivne koondamine erineb Saksamaa Liitvabariigi ja Eesti suhtes töötajate arvu suhtes. Mõlemas riigis on kehtiv aga säte, mis kohustab tööandjat teavitama kollektiivsest koondamisest Töötukassat vähemalt 30 päeva ette. Samuti on nii Eestis kui Saksamaal tööandjad kohustatud lisaks Töötukassale teavitama ka ametiühingut plaanitavast koondamisest. Erisusena võib aga välja tuua, et ATS kollektiivset koondamist ei tunne.

ATS-i kohaselt vabastatakse ametnik teenistusest haldusaktiga, mis peab sisaldama<sup>104</sup>:

- ametiasutuse nimetust;
- ametniku ees- ja perekonnanime ning isikukoodi;
- ametikoha nimetus, millelt ametnik vabastatakse;
- vabastamise põhjendust;
- vabastamise alus, viitega seaduse paragrahvile lõikele ja punktile;
- ametnikule makstavat hüvitist, sealhulgas kasutamata puhkusepäevade eest, kui vabastamisega kaasneb hüvitise maksmine;
- lõpparvest kinnipidamine, kui sellekohane vajadus kaasneb seoses teenistusest vabastamisega;
- teenistussuhete viimane päev või ametniku üleviimisel seniselt ametikohalt vabastamise päev;
- vaidlustamisviide.

Ametiasutus on kohustatud maksma ametnikule kõik ametiasutusest saadavad tasud teenistussuhete viimasel päeval. Kui lõpparvet ei maksta tähtajaliselt, on ametiasutus kohustatud maksma iga viivitatud päeva eest põhipalka, kuid mitte rohkem, kui ühe kuu põhipalga ulatuses. Lõpparvest võib ametiasutus kinni pidada puhkusetasu väljateenimata põhipuhkuse eest<sup>105</sup>.

ATS 2013 kohaselt on ametnikule makstav hüvitis teenistusest vabastamise korral ametniku ühe kuu keskmine palk<sup>106</sup>. Lisaks on ametnikul õigust saada kindlustushüvitist vastavalt töötuskindlustuse seaduses ettenähtud tingimuste korrale<sup>107</sup>. Vastavalt sellele, on ametnikul õigust saada hüvitist vastavalt oma tööstaazile. Kindlustushüvitist makstakse koondamise

---

<sup>103</sup>Baker & McKenzie, p. 153

<sup>104</sup>ATS § 103 lg 1

<sup>105</sup>ATS § 104

<sup>106</sup>ATS § 102 lg 1

<sup>107</sup>ATS § 102 lg 2

korral ametnikule, kelle teenistusstaaz oma tööandja juures või töötajale, kelle töösuhe on kestnud<sup>108</sup>:

- ametnik/ töötaja, kelle tööstaaz on tööandja juures olnud 5- 10 aastat, makstakse hüvitist ühe kuu keskmise töötasu või palga ulatuses;
- ametnik/ töötaja, kelle tööstaaz on aga rohkem kui 10 aastat, makstakse hüvitist 2 kuu keskmise töötasu või palga ulatuses.

Kui ametnik vabastatakse ametist õigusvastaselt, on tal õigus nõuda täiendavat hüvitist, teenistusest vabastamise haldusakti õigusvastaseks tunnistamist või teenistusest vabastamise aluse muutmist. Ametniku õigusvastasel ametist vabastamise korral on ametnikul õigus saada hüvitist ametniku kolme kuu keskmise palga ulatuses. Ametnik, kes on aga rase ja kellel on õigust rasedus- ja sünnituspuhkusele, kasvatab alla seitsme aastast last või on ametnike esindaja, on õigust nõuda hüvitist ametniku kuue kuu keskmise palga ulatuses. Samuti on antud eelnevalt kirjeldatud olukorras ametnikule õigus nõuda haldusakti tühistamist, enda teenistusse ennistamist ja nõuda hüvitist teenistusest puudunud aja eest.

Saksamaa ametnikeseaduse kohaselt tuleb ametnikku informeerida tema ametist vabastamisest kirjalikult. Kirjalikus teates peab olema kirjas põhjus, miks ametnik vabastatakse ja vabastamise tähtaeg.

Saksmaa ametnikeseadus sätestab nõude, et etteteatamistähtaeg on kaks nädalat, kui ametniku ametistaaz on vähemalt kuus kuud ja pärast kuue kuu möödumist on selleks ajaks üks kuni kuus kuud olenevalt ametniku tööstaazist. Seadus ei sätesta etteteatamistähtaega ametnikele, kelle tööstaaz on üle 15 aasta ja kes on vanemad kui 40 aastat.

Eesti Vabariigi ATS sätestab samuti kindlad etteteatamistähtajad, kuid kõige pikem tähtaeg on 3 kuud, Saksmaal on selleks 6 kuud. Eesti ATS-i kohaselt on kõige lühem etteteatamisaeg aga 15 kalendripäeva ja seda juhul, kui ametniku ametistaaz on alla ühe aasta. Saksamaa seaduse kohaselt on alla ühe aasta tööstaazi korral etteteatamistähtaeg aga 15 kalendripäeva kuni üks kuu.

Töötaja kui ka ametniku ametist vabastamine peab toimuma kirjalikult, kuid erisus on see, et töötaja puhul toimub ametist vabastamine ülesütlemisavaldusega, mis peab olema esitatud kirjalikus taasesitamist võimaldavas vormis. Tööandja võib esitada töötajale

---

<sup>108</sup>TkindIS § 14<sup>2</sup> lg 1



ülesütlemisavalduse kas või meili teel. Ametnike puhul toimub ametist vabastamine formaalsemalt haldusaktiga.

TLS ja ATS on mõlemad ette näinud etteteatamistähtajad, millest kinni mitte pidamisel tuleb maksta hüvitist kolme kuu keskmise palga ulatuses. Nii ATS kui TLS näevad koondamise korral ette hüvitist ühe kuu keskmise palga ulatuses ja hüvitist Töötukassalt vastavalt tööstaažile. Erisus TLS ja ATS tuleb sellest, et ATS näeb ametnikele, kes on rasedad või rasedus – ja lapsehoolduspuhkusel või ametnike esindaja õigusvastase ametistvabastamise korral hüvitist kuue kuu keskmise palga ulatuses, mida TLS töötajatele ette ei näe.

ATS 2013 on võtnud üle TLS-s sätestatud etteteatamistähtajad, mis tulenevad tööstaažist, sest ATS1996 korral toimus ametnikega töösuhte lõpetamine ühekuulise etteteatamistähtajaga<sup>109</sup>. Seadusandja püüe lähendada ATS-si TLS-ga etteteatamistähtaegade puhul on õnnestunud, sest kehtivast TLS on üle võetud kõik tähtajad, mis tulenevad tööstaažist. Vastav nõue tuleneb ühtlasi Euroopa Sotsiaalharta<sup>110</sup>, mille kohaselt ei tohi etteteatamistähtaeg olla lühem kui kaks nädalat.

Mõlema seaduse puhul on seadusandja andnud nii töötajatele kui ametnikele võrdse kaitse koondamise korral tähtaegade osas, mis tulenevad tööstaažist. Seadusandja, võttes antud sätte üle TLS-st, on taganud suurema kaitse neile ametnikele, kelle tööstaaž on võrreldes teiste ametnikega pikem. Arvestades, et osa koondatutest on vanemaealised, ent ei ole jõudnud pensioniikka ja raskem uut tööd leida, on sellega antud rohkem võimalust uue töökoha leidmiseks.

Koondamishüvitise maksmist töötajatele ja ametnikele on seadusandja samuti võrdsustanud. Kehtiva ATS-i kohaselt on hüvitise suuruseks ametnikul ühe kuu keskmine palk nagu ka töötajate korral, vastavalt TLS-s sätestatule<sup>111</sup>. Teisalt on ametnikud kehvemas olukorras, mil hüvitise suurus ei sõltu enam tööstaažist. Seadusandja on võrdsustanud ametnikele ja töötajatele makstavate hüvitiste suuruse koondamise korral, mil ei ole enam avalikus sektoris töötavatel teenistujatel eelist erasektoris töötajate ees.

Seadusandja on TLS võtnud üle sätte, mis sätestab, et Töötukassa maksab isikule koondamise korral hüvitist, mis tuleneb Töötukindlustuse seadusest<sup>112</sup>. ATS-i puhul on üle võetud TLS sätte<sup>113</sup>, mille kohaselt maksab Töötukassa koondamishüvitist vastavalt isiku tööstaažile.

<sup>109</sup>Avaliku teenistuse seadus, RT I 1995, 16, 228

<sup>110</sup>Euroopa sotsiaalharta. Parandatud ja täiendatud. Strasbourg, 1996

<sup>111</sup>TLS § 100 lg 1

<sup>112</sup>TkindlS § 1 lg 1

<sup>113</sup>Töölepingu seadus, RT I 2009, 5, 35

Seadusandja on ATS-s kui ka TLS-s vähendanud hüvitise maksmise suurust ühe kuu keskmisele palgale tööandja osas. Nii TLS-is kui ka ATS-is on koondamine tehtud tööandjale lihtsamaks, mil tööandjal ei tule enam koondamise korral maksta summasid, mida tuli maksta varem kehtinud ATS-i<sup>114</sup> ja TLS-i<sup>115</sup> kohaselt.

Seadusandja oleks võinud TLS-st üle võtta sätte, mis kohustaks tööandjat andma koondatule vaba aega uue töökoha otsimiseks<sup>116</sup>. Sellega oleks võimalik vältida olukorda, mil tööturg on üleküllastunud töötutest. Seega, oleks antud säte andnud ka teenistujatele võimaluse leida uus ametikoht, enne kui vanast kohast lahkuma peavad. Kui seadusandja oleks sellise sätte ATS lisanud, oleks ametnikel olnud rohkem kindlustunnet koondamise korral, sest ametnikel oleks olnud uue töökoha otsimisega võimalus vältida töötuks jäämist.

Peatükki kokkuvõttes, on uus ATS ja TLS sarnased, mis puudutavad koondamise protseduure ja etteteatamise tähtaegasid. Mõlemad seadused on muutnud töösuhete üles ütlemised lihtsamaks, sest on vähendatud etteteatamistähtaegasid ja makstavaid hüvitisi. Piiratud on ka kaitstavate isikute ringi ja see on muutnud töötajate ning ametnike olukorra keerulisemaks, sest tööandjatel on võimalus koondada rohkem isikuid. Tööandjatele on ATS-s kui TLS-s tehtud muudatused kasulikumad, mis tagavad tööandjatele võimaluse jätta tööle nende jaoks kõige efektiivsemad isikud. Tööandjate kohustused ja vastutused koondatud töötajate ees on uue seadusega hüvitiste osas muudetud minimaalseks. Töötajate ja ametnike olukord on aga võrreldes varem kehtinud seadustega muutunud kehvemaks, sest uued seadused ei paku neile enam võrreldes varem kehtinud seadustega suuremat kaitset kuna on vähendatud eelisõigust omavate isikute ringi. Uue TLS ja ATS on töötajate ja ametnikke kindlustunnet pigem vähendatud, sest tööandjatele on piirangute vähendamiseega antud suurem vabadus lõpetada töösuhe koondamise tõttu.

---

<sup>114</sup>Avaliku teenistuse seadus, RT I 1995, 16, 228

<sup>115</sup>EV töölepingu seadus, RT 1992, 15, 241

<sup>116</sup>Töölepingu seadus, RT I 2009, 5, 35

## 4. KOONDAMISE TÜHISUSE/ÕIGUSVASTASUSE TAGAJÄRJED

### 4.1 Koondamise tühisuse tagajärjed töösuhetes

Töösuhetega seotud vaidlused jagunevad kollektiivseteks ja individuaalseteks töövaidlusteks. Kui töövaidlus toimub töötaja ja tööandja vahel, siis on tegemist individuaalse töövaidlusega, mida lahendab enamasti töövaidluskomisjon. Töölepingust tulenevaid töövaidlusi lahendatakse töölepingu seaduses ja individuaalse töövaidluse lahendamise seaduses (edaspidi ITVS) sätestatud tingimustel ja korras<sup>117</sup>.

Töötajal ja tööandjal on õigus pöörduda töövaidluste lahendamiseks töövaidluskomisjoni või kohtusse, vastavalt individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse kohaselt<sup>118</sup>. Kui töövaidluse lahendamiseks on võimalik mõlema organi poole pöörduda, lahendatakse vaidlus töövaidluskomisjonis<sup>119</sup>. Vaidlused, mille väärtus on üle 10 000 EUR, töövaidluskomisjon ei lahenda. Korraga, samal ajal, sama probleemiga mõlema organi poole pöörduda ei saa.

ITVS näeb töötajatele ette tähtajad, mille jooksul võib pöörduda töövaidluskomisjoni või kohtusse. Vastavalt ITVS-le on üldiseks tähtajaks neli kuud, kuid antud seadus näeb ette ka tähtajad, mida tuleb järgida erandite korral<sup>120</sup>. Töölepingu ülesütlemise vaidlustamise tähtajaks on 30 kalendripäeva, alates ülesütlemisavalduse saamisest. Töötasu nõude esitamise tähtaeg on aga 3 aastat. TLS-s on sätestatud lisaks, et kui hagi või avaldust ei esitata tähtaja jooksul või kui hagi või avalduse esitamise tähtaega ei ennistata, on ülesütlemine algusest peale kehtiv ja leping on lõppenud ülesütlemisavalduses märgitud tähtpäeval<sup>121</sup>.

Töövaidluskomisjoni pöördumine on riigilõivuvaba, ent kohtusse pöördumise korral tuleb tasuda riigilõiv vastavalt tsiviilkohtumenetluse seadustiku kohaselt. Töötaja peab esitama avalduse kahes eksemplaris oma töökohajärgsele töövaidluskomisjonile. Kui töötaja asukohaks on töölepingu kohaselt mitu maakonda, siis tuleb esitada avaldus tööandja asukoha – või elukohajärgsele töövaidluskomisjonile. Avaldusele peavad olema ka lisatud dokumentaalsed tõendid. Avaldajal on õigust nõuda tunnistajate ülekuulamist ja teiselt poolelt dokumentaalsete tõendite esitamist.

Töötajal on õigus töövaidluskomisjoni otsuse vaidlustamiseks pöörduda maakohtusse ühe kuu jooksul alates töövaidluskomisjoni ärakirja saamisele järgnevast päevast. Kohtusse pöördumise vormiks on hagiavaldus ning hagis võib esitada ainult neid nõudeid, mida esitati

<sup>117</sup>Töölepingu seadus, RT I 2009, 5, 35

<sup>118</sup>ITVS § 4 lg 1

<sup>119</sup>ITVS § 4 lg 3

<sup>120</sup>ITVS § 6 lg 1

<sup>121</sup>TLS § 105 lg 2

töövaidluskomisjoni. Kui kohtule esitatakse hagi või avaldus asjas, mida on töövaidluskomisjon juba lahendanud, tuleb seda avalduses märkida ja lisada kaasa otsuse ära kiri.

Kui selgub, et tööleping on üles öeldud seadusliku aluseta või seaduse nõudeid eirates, on TLS-i kohaselt nii töötajal kui tööandjal õigust nõuda, et töövaidluskomisjon lõpetaks õigusvastaselt lõpetatud töösuhte<sup>122</sup>. Antud juhul on kompromissi leides võimalik ka esitada nõue töölepingu jätkamiseks. Kui siiski on otsustatud lõpetada tööleping, annab eelnimetatud säte töötajale õiguse saada töötuskindlustushüvitist<sup>123</sup>:

- kes on töötuna arvele võetud tööturuteenuste ja -toetuste seaduse § 6 kohaselt ja
- kellel on töötuskindlustusstaaz vähemal 12 kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenu 36 kuu jooksul.

Lisaks on töötuskindlustushüvitisele õigus kindlustatul, kes on töötanud pärast töötutoetuse maksmist, olnud avalikus teenistuses või osutanud teenust võlaõigusliku lepingu alusel. Samuti isikul, kelle viimane töö- või teenistussuhe lõpetati koondamise tõttu.

Töövaidluskomisjon ja kohus ei rahulda tööandja taotlust tööleping lõpetada vastavalt TLS-le, kui<sup>124</sup>:

- töötaja oli ülesütlemise ajal rase;
- töötajal oli ülesütlemise ajal õigust saada rasedus- või sünnituspuhkust;
- töötaja on valitud töötajate esindajaks.

Eelpool nimetud erisuste aluseks olevad põhjused peavad esinema ülesütlemiseavalduse kättesaamise ajal, mitte töölepingu lõppemise ega vaidlustamise hetkel.

Rase ja naine, kellel on õigust saada rasedus- või sünnituspuhkust, saab tugineda seadusest tulenevale kaitsele<sup>125</sup>, kui ta oli tööandjat sellest teavitanud või ei saanud seda teha temast mitteolenevatel põhjustel<sup>126</sup>.

Töölepingu õigusvastasel ülesütlemisel, kui töösuhe jätkub, on töötajal õigust nõuda kahju hüvitamist, eelkõige saamata jäänud töötasu<sup>127</sup>. Hüvitise suuruse määrab töövaidluskomisjon

---

<sup>122</sup>TLS § 107 lg 2

<sup>123</sup>TkindIS § 6 lg 1

<sup>124</sup>TLS § 107 lg 3

<sup>125</sup>TLS § 93 lg 3

<sup>126</sup>TLS § 104 lg 2

<sup>127</sup>TLS § 108

töötaja nõude alusel. Hüvitistest võib aga maha arvata osa, mille töötaja on oma tööjõu teistsuguse kasutamisega omandanud.

Kui kohus või töövaidluskomisjon lõpetab töösuhte<sup>128</sup>, maksab tööandja töötajale hüvitist töötaja kuue kuu keskmise töötasu ulatuses<sup>129</sup>. Kui rase või raseduspuhkuse ja sünnituspuhkuse õigusega töötaja või töötajate esindaja ei ole nõus töölepingu jätkamisega, on neil õigust saada hüvitist kuue kuu keskmise töötasu ulatuses<sup>130</sup>. Kohus või töövaidluskomisjon lõpetab töösuhte alates ajast, kui see oleks lõppenud ülesütlemise kehtivuse korral.

Töövaidluskomisjonil ja kohtul on õigus hüvitise summa suurust muuta, arvestades mõlema poole huve. Kui töövaidlusorgan on välja mõistnud hüvitise kolme või kuue kuu ulatuses, siis ei ole töötajal enam õigus nõuda töötasu maksmist, mida tal oleks õigust saada töösuhte jätkamise korral.

Sotsiaalministeeriumi poolt tellitud uuring kinnitab, et koondamine on töötaja jaoks üks soodsamaid viise töölepingu lõpetamiseks, kuna lisaks töötuskindlustusele rakenduvad ka koondamishüvitised ja etteteatamistähtajad<sup>131</sup>. Seetõttu ei ole hakatud koondamist väga vaidlustama. Ametiühingud tõid fookusgruppides välja, et koondamise vaidlustamine on riskantne, kuna rahaliselt saab sellest isegi kaotada, eriti juhul, kui vaidlustamise kaasnevad õigusabi kulud. Kuna uue TLS-i kohaselt nn ennistamist töökohale enam ei toimu, on koondamise vaidlustamine muutunud kaheldavaks. Uuringu tulemusena leiti, et vaidlus saab seetõttu käia ainult ülesütlemise ebaseaduslikuks tunnistamise üle ja kui sellisel juhul on hüvitise suurus on tavaliselt 3 kuu keskmine töötasu, siis töötajal majanduslik mõte vaidlustada sageli puudub.

Töövaidlust tekitab probleem, kas tööandaja on kinni pidanud teise töö pakkumise nõudest ja millistel juhtudel ei ole tööandja kohustatud teist tööd pakkuma. Kui teise töökoha pakkumisega kaasnevad ebaproportsionaalsed kulud, on tööandja kinni pidanud teise töö pakkumise nõudest<sup>132</sup>. Vaidlusi tekitab aga definitsioon, mida saab nimetada ebaproportsionaalselt kulukaks. Seaduses ei ole sätestatud, milline kulutus on ettevõttele liiga kulukas.

Tööandja on kohustatud järgima võrdse kohtlemise põhimõtet. Kohtud leiavad, et tööandja on kohustatud tõendama, et ta ei ole võrdse kohtlemise põhimõtet rikkunud. Varem kehtinud TLS kohaselt sai tööandja eelistada töötajaid, kellel olid paremad töötulemused, kuid uus TLS seda

---

<sup>128</sup>TLS § 107 lg 2

<sup>129</sup>TLS § 109 lg 2

<sup>130</sup>TLS § 109 lg 2, RT I 2009, 5, 35

<sup>131</sup>Töölepingu seaduse uuring. Poliitikauringute keskus, 2013, lk. 123

<sup>132</sup>TLS § 88 lg 2

sätet ette ei näe ja see annab tööandjale võimaluse pärast eelisõigust omavate isikute väljaselgitamist vabalt valida, keda nad tahavad koondada. Probleeme tekitab aga tõendamine, et võrdse kohtlemise põhimõtet ei ole rikutud tööandja poolt.

Saksmaal lahendab individuaalseid ja kollektiivseid töövaidlusi töökohus. Töökohtud on kolmeastmelised<sup>133</sup>:

- Esimese astme töökohtud- liidumaade töökohtud, kus menetletakse kohtuasju kodades, kuhu kuulub üks elukutseline kohtunik ja kaks kaasistujata, kellest üks esindab töövõtjat ja teine tööandjat;
- Kõrgemad töökohtud- liidumaade kohtud, mis menetlevad esimese astme töökohtute peale esitaud kaebusi. Siin kohtus on samuti üks elukutseline kohtunik ja kaks kaasistujat, kellest üks esindab töövõtjat ja teine tööandjat;
- Liidu töökohus- kolleegium koosneb kolmest elukutselisest kohtunikust ja kahest kaasistujast, kellest üks esindab tööandjat ja teine töötajat.

Töökohtusse võivad pöörduda nii töötajad kui nende esindajad. Kui kohus teeb kindlaks, et töölt vabastamine oli õigusvastane, siis otsustatakse, kas töötaja tuleb tööle tagasi ennistada. Samuti on kohtul võimalik määrata makstava hüvitise suurus. Tööle ennistamine ei ole kohustuslik, sest töötaja võib ka sellest keelduda. Tööajal on õigust saada hüvitist saamata töötasu eest.

#### **4.2. Õigusvastasuse tagajärjed teenistussuhtes**

Isik, kes leiab, et tema õigusi on rikutud haldusaktiga või haldusmenetluse käigus, võib esitada halduskohtusse vaide 30 päeva jooksul alates sellest, kui isik vaidlustavast haldusaktist või toimingust teada sai või oleks pidanud teada saama<sup>134</sup>. Vaide esitamine peab toimuma haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani kaudu, kes teostab haldusakti andnud või toimingut sooritanud haldusorgani üle järelvalvet.

Kui antud haldusorgan leiab, et vaie on põhjendatud, võib ta selle rahuldada või kui ta seda ei tee, siis edastada haldusorganile, kes teostab antud haldusorgani üle teenistuslikku järelvalvet. Kui aga järelvalvet teostavat organit ei ole, siis lahendab vaide see haldusorgan, kes andis haldusakti välja. Vaie tuleb esitada seitsme päeva jooksul alates vaide saamisest koos kõikide dokumentidega.

---

<sup>133</sup>Germany Termination discrimination harassment guide. Baker & McKenzie 2009. p. 148

<sup>134</sup>Haldusmenetluse seadus RT I 2001, 58, 354

Vaide esitamisega on isikul hea võimalus vaidlustada haldusakt ning saada vaidele kiire lahendus 10 päevaga. Kui aga haldusorgan leiab, et vaide läbivaatamise tähtaega on vaja pikendada, võib haldusorgan seda teha kuni 30 päeva<sup>135</sup>.

Vaidemenetluse korras võib isik nõuda<sup>136</sup>:

- haldusakti kehtetuks tunnistamist;
- haldusakti mingi osa kehtetuks tunnistamist;
- ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toimingute sooritamiseks.

Kui isiku vaied aga ei rahuldata, on tal õigus pöörduda halduskohtusse Halduskohtumenetluse seadustikus (edaspidi HKMS-s) sätestatud tingimustel ja korras. Ametnik ei pea läbima vaidemenetlust, kui ta seda ei soovi, kuna ametnik võib pöörduda otse kohtusse, kui eriseadustes ei ole sätestatud teisiti.

Esitaja võib nõuda kaebuse<sup>137</sup>:

- haldusakti osalist või täielikku tühistamist ning sellisel juhul on tegemist tühistamiskaebusega;
- haldusakti andmist või toimingute tegemist ning sellisel juhul on tegemist kohustamiskaebusega;
- haldusakti andmise või toimingute tegemise keelamist ning sellisel juhul on tegemist keelamiskaebusega;
- avalik-õiguslikus suhtes tekkinud kahju hüvitamist ning siis on tegemist hüvitamiskaebusega;
- haldusakti või toimingute õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist, siis on tegemist heastamise kaebusega;
- haldusakti tühisuse, haldusakti või toimingute õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemise siis on tegemist tuvastamiskaebusega.

Ametnikul on õigust nõuda haldusakti õigusvastaseks tunnistamist, teenistuse vabastamise aluse muutmist ja hüvitise maksmist kolme või kuue kuu keskmise palga ulatuses<sup>138</sup>. Hüvitise maksmise suurus sõltub sellest, kas tegemist on erilist kaitset vajava isikuga. Kohtul on õigust

---

<sup>135</sup>HMS § 84

<sup>136</sup>HMS § 72 lg 1

<sup>137</sup>HKMS § 37 lg 2

<sup>138</sup>ATS § 105 lg 1 ja 2

muuta makstava hüvitise suurust seda suurendades või vähendades, võttes arvesse teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve.

ATS ei näe kaebuste esitamise tähtaegades erisusi ning kaebust võib esitada haldusakti või toimingu õigusvastavuse kindlakstegemiseks kolme aasta jooksul alates haldusakti andmisest või toimingu tegemisest.

ATS-is on sätestatud nõudeõigus õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral<sup>139</sup>:

- õigusvastaselt teenistusest vabastatud ametnikul on õigus nõuda vabastamise kohta antud haldusakti õigusvastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist ning hüvitist ametniku kolme kuu keskmise palga ulatuses. Kohus võib hüvitise suurust muuta, arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve;
- ametnikul, kes on rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele, kes kasvatab alla seitsmeaastast last või kes on valitud ametnike esindajaks, on õigus nõuda õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral vabastamise kohta antud haldusakti õigusvastaseks tunnistamist, teenistusest vabastamise aluse muutmist ning hüvitist ametniku kuue kuu keskmise palga ulatuses. Kohus võib hüvitise suurust muuta, arvestades teenistussuhte lõpetamise asjaolusid ja mõlema poole huve;
- ametnik, kes on teenistusest vabastatud, kuna on rikkunud võrdse kohtlemise põhimõtet, sätestatud hüvitise piir ei kehti.
- ametnikul, kes oli teenistusest vabastamise ajal rase, kellel on õigus rasedus- ja sünnituspuhkusele või kes kasvatab alla seitsmeaastast last, on õigus õigusvastaselt teenistusest vabastamise korral hüvitise asemel nõuda vabastamise kohta antud haldusakti tühistamist, enda teenistusse ennistamist ja tasu teenistusest sunnilt puudunud aja eest;
- ametnikule, kes on teenistusest vabastatud õigusvastaselt, võib tasutud hüvitisest maha arvata:
  - 1) hüvitise, mis tasutud õigusvastaselt teenistusest vabastamise tõttu;
  - 2) hüvitise, perioodi eest, mil ametnik puudus teenistusest sunnilt. Samuti võib maha arvata saamata jäänud tasu, mis on tingitud ametniku süülisest käitumisest.
  - 3) tasu, mis on saadud teiselt tööandjalt ajal, mil ametnik puudus teenistusest sunnilt või tulu, mis on teenitud ettevõtlusest ja tingitud õigusvastaselt teenistusest vabastamisest.

---

<sup>139</sup>ATS § 105



#### 4.2.1 Haldusakti õiguspärasus

Teenistussuhte lõpetamiseks peab ametiasutus vormistama haldusakti. Ametniku vabastamise haldusakt peab sisaldama:

- ametiasutuse nimetust;
- ametniku ees- ja perekonnanime ning isikukoodi;
- selle ametikoha nimetust, millelt ametniku vabastatakse;
- vabastamise põhjendust;
- vabastamise alus viitega seaduse paragrahvile lõikele ja punktile;
- ametnikule makstavat hüvitist, sealhulgas kasutamata puhkusepäevade eest kui vabastamisega kaasneb hüvitise maksmine;
- lõpparvest kinnipidamine kui sellekohane vajadus kaasneb seoses teenistuse vabastamisega;
- teenistussuhete viimane päev või ametniku üleviimisel seniselt ametikohalt vabastamise päev;
- vaidlustamisviide.

Ametiasutuse poolt esitatud haldusakt on tühine, kui sealt ei selgu haldusakti andnud haldusorgani nimi<sup>140</sup>. Haldusakt peab olema korrektselt vormistatud, kus on kirjas ametiasutuse nimetus. Vastasel juhul ei ole teada ametiasutust, kes esitas ametnikule vastava haldusakti. Samuti peab haldusaktil olema kirjas ametniku ees- ja perekonnanime ning isikukood. Haldusakt on tühine ka siis, kui sellel puudub adressaat, kuna pole teada, kellele antud haldusakt on mõeldud<sup>141</sup>. Isikukoodi puudumisel võib märkida haldusakti ka sünniaja<sup>142</sup>.

Haldusaktil peab kirjas olema ka ametikoha nimetus, millelt ametnik vabastatakse ning tähtajalise üleviimise tähtaja lõppemise korral tuleb märkida ka vastuvõtva ametiasutuse ametikoha nimetus, millelt ametnik vabastatakse. Kui eelnimetatud andmed puuduvad, on tegemist tühise haldusaktiga.

Haldusaktil peab olema kirjas põhjendus, miks ametnik vabastatakse ametist. Põhjendusest peab selguma, mis põhjustel on antud otsus tehtud. Ametist vabastamine tähendab ametniku jaoks ametniku staatuse ja volituste kaotust, millega teostati avalikku võimu. Nõue on selline, et mida suurem on ametiasutuse kaalutusõigus, seda põhjalikumalt tuleb põhjendada ametniku

---

<sup>140</sup> HKMS § 63 lg 2 p 1

<sup>141</sup>HKMS § 63 lg 2 p 2

<sup>142</sup>Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse käsiraamat. Tallinn, 2013. lk 86

vabastamist. Haldusakti tuleb märkida ka ametiasutuse kaalutluse alused<sup>143</sup>. Riigikohus on seisukohal, et diskretsioonotsuse põhikaalutlusi ei saa reeglina olla üheski varasemas dokumendis ning sellepärast peavad otsustuse põhimotiivid olema haldusaktis<sup>144</sup>. Viitamine ei ole lubatud, sest see ei võimalda menetlusosalistel ja kohtul aru saada, millised on haldusakti andja kaalutlused. Kui viidatakse aga informatsioonile, mis on teises dokumendis, peab olema selgesti arusaadav, milline informatsioon on haldusakti põhjendus. Kui haldusakti motivatsioon esitatakse aga teises dokumendis, peab haldusaktis olema ära põhjendatud vähemalt põhimotiivid. Eriline rõhk on juhtudel, mil haldusaktiga piiratakse isikute õigusi ja vabadusi, tuleb sel juhul rõhutada motivatsiooni olulisust. Kui haldusaktis ei ole see punkt täidetud, on haldusakt õigustühine ega oma õiguslikku kaalu.

Haldusaktis peab olema ka viide seaduse paragrahvile, lõikele ja punktile, mille alusel on ametnik teenistusest vabastatud. Ametniku vabastamine võib toimuda ainult ATS-s sätestatud sätetel. Kui ametiasutus on viidanud mõnele teisele seadusele, on haldusakt tühine. Oluline on see, et haldusakti märgitakse, mis alusel on ametnik vabastatud, kuna vabastamise aluste lõikes on märgitud erinevad vabastamise eeltingimused, vabastamisest etteteatamistähtajad ja vabastamisajaga kaasneva hüvitise maksmine.

Haldusaktis peab olema kirjas hüvitis, kui see kaasneb vabastamisega. Hüvitist makstakse ametnikule:

- koondamise korral;
- koostöö mittelaabumise korral;
- kui ei ole järgitud seadusest tulenevaid tähtaegu<sup>145</sup>;
- kasutamata jäänud puhkepäevade hüvitis, mida makstakse ainult siis kui ametnik vabastatakse teenistusest.

Haldusaktis peab olema kirjas, kui asutusel on õigus teha lõpparvest kinnipidamine. Lõpparvest kinnipidamise korral tuleb see ära ka mainida vabastamise käskkirjas.

Haldusaktis peab kirjas olema vabastamise päev, millal ametnik teenistusest vabastatakse. Vabastamise viimase päeva märkimisel tuleb lähtuda konkreetsest vabastamise alusest.

Ametiasutus peab täitma kõik vorminõuded, kui ametiasutus tahab ametnikku teenistusest vabastada. Nende mittetäitmisel oleks võimalik ametnikul haldusakt tühistada. Väga oluline on,

---

<sup>143</sup>HMS § 56 lg 3

<sup>144</sup>RKHKo nr 3-3-1-47-12

<sup>145</sup>ATS § 101 lg 6 ja § 102 lg 2

et peetakse kinni seaduses sätestatud tingimustest. Seda põhjusel, et ametnike ametikohtadeks on tihti riigiasutused, mis peavad tagama, et kõik oleks korrektne.

#### 4.2.2 Haldusakti tühisus

Ametnikul, kes on teenistusest õigusvastaselt vabastatud, on üldjuhul õigus nõuda haldusakti õigusvastaseks tunnistamist või selle aluse muutmist<sup>146</sup>. Kui haldusakt tunnistatakse tühiseks, on see kehtetu algusest peale<sup>147</sup>. Kui osa haldusaktist on tühine, tähendab terve haldusakti tühisust. Haldusakt on tühine, kui<sup>148</sup>:

- haldusakti andnud haldusorgan on selgusetu;
- haldusakti adressaat on puudulik või ebaselge;
- seda ei ole väljastanud pädev haldusorgan;
- sisu järgides kaasneb õigusrikkumine;
- selles sisalduvad õigused ja kohustused on ebaselged, kohustused vastukäivad või seda ei ole muul objektiivsel põhjusel kellelgi võimalik täita.

Haldusakt võidakse tunnistada kehtetuks kas isiku kasuks või isiku kahjuks. Esimesel juhul, on võimalik haldusakt tunnistada kehtetuks nii tagasiulatuvalt kui ka edasiulatuvalt. Antud juhul ei tohi arvestamata jätta asjaolu, et kehtetuks tunnistamine ei tohi olla vastuolus seadusega või samasisuline akt on juba väljastatud või alles väljastamisel. Samuti saab haldusakti muuta kehtetuks isiku kasuks, kui ilmnevad asjaolud, mil haldusakti väljastamisel aluseks võetud asjaolud või faktid muutuvad.

Teisel juhul, haldusakti kehtetuks tunnistamine isiku kahjuks, on samuti võimalik nii tagasiulatuvalt kui ka edasiulatuvalt. Samuti on antud juhul määravaks jõuks uute asjaolude ilmumine, mil haldusakti väljastamisel aluseks võetud asjaolud või faktid muutuvad. Haldusakt, mis andmise ajal oli õiguspärane, võib tunnistada isiku kahjuks edasiulatuvalt kehtetuks, kui<sup>149</sup>:

- ⑩ see on lubatud seadusega või kui selleks on jäetud võimalus haldusaktis;
- ⑩ haldusorganil oleks olnud õigus jätta haldusakt hiljem muutunud faktiliste asjaolude tõttu või hiljem muudetud õigusnormi alusel välja andmata ja avalik huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks kaalub üles isiku usalduse, et haldusakt jääb kehtima;
- ⑩ haldusaktiga on seotud lisakohustus ja isik ei ole seda täitnud;
- ⑩ isik ei kasuta haldusakti alusel üleantud raha või asja eesmärgipäraselt.

<sup>146</sup>Avaliku teenistuse seadus RT I, 26.03.2013,5

<sup>147</sup>Haldusmenetluse seadus RT I 2001, 58, 354

<sup>148</sup>Haldusmenetluse seadus § 63 lg 2 RT I 2001, 58, 354

<sup>149</sup>Haldusmenetluse seadus RT I 2001, 58, 354

Kui teenistussuhte lõpetamine on tühine, ei ole sellega haldusakt veel lõpetatud. Kui teenistussuhte lõpetamise vaie aga rahuldatakse ja teenistusest vabastamise haldusakt tunnistatakse kehtetuks, siis ametnik ennistatakse ametisse<sup>150</sup>.

Kui otsustatakse isik ametisse ennistada, ei saa seda teha ilma isiku nõusolekuta. Riigikohus on märkinud, et ei ole aktsepteeritav, kui haldusorgan hakkab ebaseadusliku käskkirja tagajärgi kõrvaldama, kui teenistussuhe on lõppenud<sup>151</sup>. Riigikohus on seisukohal, et käskkirjaga on teenistujal küll õigus ametisse naasta, kuid keegi ei kohusta teda seda tegema.

Kui teenistusest vabastamise haldusakt tunnistatakse õigusvastaseks, siis ametisse ennistamist ei järgne, ent ametnik saab nõuda, et talle makstakse hüvitist<sup>152</sup>. Hüvitise suuruseks on ametniku kolme kuue keskmine palk ning rasedate ametnike, ametnike esindajate või isikute puhul, kes kasvatavad kodus alla seitsme aastat last, on selleks suuruseks kuue kuu keskmine palk.

Antud juhul on nii TLS-i kui ka ATS-i puhul sätestatud, et isikutel on õigus nõuda, et neile makstakse hüvitist, kui on tekkinud olukord, mil nad on vabastatud ebaseaduslikult töölt või ametist. Seadusandja on nii TLS-s kui ka ATS-s sätestanud hüvitise suurused, milleks on kolme kuu keskmine tasu ja rasedate isikute puhul kuue kuu keskmine tasu. Seadusandja on rasedatele ja lastega vanematele määranud suurema hüvitise, sest laste puhul on oluline, et vanemad oleksid majanduslikult paremini kindlustatud.

Samuti on seaduse vastaselt vabastatud ametnikul õigust nõuda ametisse ennistamist ja talle tasu maksmist puudunud aja eest, või nõuda hüvitist, kui ta loobub ametisse ennistamisest. Antud juhul lisandub veel asjaolu, et kohus võib hüvitise suurust muuta, mil määravaks võib saada teenistussuhte lõpetamise asjaolud ning võttes arvesse mõlema poole huve.

Kokkuvõtteks võib öelda, et seadusandja on nii töölepingu lõpetamise kui ka haldusakti lõpetamise osas näinud tööandjale kindlad protseduurid. Tööandja peab kinni pidama ka vorminõuetest ja tähtaegadest, mis on seaduses sätestatud. Seadustega on sätestatud nii töötajatele kui ametnikele õiguskaitseasutus, kelle poole pöörduda, kui on avastatud, et tema töösuhe või teenistussuhe ei ole lõpetatud vastavalt seadusest tulenevalt. Kui tööandjatele on lihtsustatud töötajate või ametnike koondamine, on teisalt andnud seadusandja kaitse ka töötajatele ning ametnikele, seades tööandjale teatud vormi kohustuse ja etteteatamistähtaja, millest tuleb kinni pidada. Töötajad või ametnikud, kes on avastanud, et nende töösuhe või teenistussuhte lõpetamine ei ole vastavuses seadusega, on õigus pöörduda sõltumatute asutuste

---

<sup>150</sup>ATS § 105 lg 4

<sup>151</sup>Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse käsiraamat. Tallinn, 2013. lk 288

<sup>152</sup>ATS § 105 lg 1-3

poole, kelle ülesandeks on üle vaadata, kas rikkumine on toimunud ning vastavalt sellele määrata vajadusel õiglane hüvitis.

## KOKKUVÕTE

Töö ja teenistussuhte lõpetamine koondamise tõttu on üha enam aktuaalsem, mil pööratakse aina enam tähelepanu selle õigsusele. Koondamine on olnud erinev TLS-i ja ATS-i vahel, ent ATS-ga on püütud erisusi töötajate ja ametnike vahel vähendada. Sellest tulenevalt oli magistritöö eesmärgiks analüüsida, kas ja kui palju on seadusandja kasutanud TLS-i sätteid ATS-s. Oma tööga soovis autor leida vastust küsimusele, kui palju on seadusandja suutnud ühtlustada ATS-i TLS-ga.

Töö esimeses peatükis on autor klassifitseerinud ning iseloomustanud avaliku teenistuse karjääri- ehk suletud süsteemi ning avatud- ehk positsioonisüsteemi. Autor on analüüsinud ATS sätteid, mille käigus jõutud järeldusele, et ATS-s on kasutatud pigem positsioonisüsteemi.

Töö teises peatükis on autor püüdnud leida vastuse, kas ATS-s toodud koondamise põhjused on üle võetud TLS-st ja kui on, siis kas see on õnnestunud. Autori arvates ei ole seadusandjal õnnestunud ühtlustada ATS-i ja TLS-i selles osas, mis puudutab töötajate või ametnike koondamise põhjuseid, kuna ühiseid sätteid on vähe. Põhjuseks, miks seadusandja ei ole kasutanud TLS sätteid, võib olla selles, et erasektoris toimub asutuste likvideerimine ja ümberkorraldus tihedamalt kui avalikus sektoris. Samuti on nii avalik- kui ka erasektor struktuuriliselt erinevad.

Koondamisel on seadusandja jätnud eelise pigem ametnikele, kes on kaitstud asutuse ümberkorralduste või likvideerimise ajal. Autori arvates ei ole seadusandja eesmärgiks võrdsustada ametnike ja töötajate koondamise põhjuseid, kuna ametnikelt nõutavad nõuded on tihtipeale kõrgemad kui tavalistel töötajatel. Sellega on ametnike koondamine muudetud raskemaks.

Seadusandja ei ole ATS-s kasutanud TLS-i sätteid, mis annab koondatavale isikule õiguse küsida vaba aega uue koha otsimiseks. Antud sätet ei ole rakendatud ATS-s, mis paneb ametnikud sellevõrra kehvemasse olukorda. See suurendab omakorda võimalust, et koondamise korral jäävad ametnikud töötuks.

Probleeme on tekitanud säte, mille kohaselt on tööandja või ametiasutus kohustatud koondatavale isikule pakkuma uut kohta antud asutuses. Tõstatunud on küsimus, on see piisav kaitsmaks töötajat või ametnikku koondamise eel. Probleem on selles, et paljud isikud leiavad, et nende koondamine on olnud õigusvastane, kuna neile ei ole koondamisel teist ametikohta pakutud. Autor on antud uurimusega jõudnud järeldusele, et eelnimetatud säte kohustab küll uut kohta pakkumast, kuid pakutav koht peab vastama isiku kvalifikatsioonile ega tohi

tööandjale olla liiga koormav. Seadusandja on siinkohal teinud õigesti, et uue koha pakkumisel peab arvestama koondatava isiku haridustaset ja oskusi, vältimaks olukorda, mil pakutav koht ei vasta isiku võimetele põhjustades sellega tööandjale kahju.

Autor on seisukohal, et seadusandja ei ole püüdnud ühtlustada ATS-i TLS-ga nende sätete osas, mis puudutavad koondamise põhjuseid, mida võib pidada õigustatuks. Antud juhul on silmas peetud lapsevanemaid, kes kasvatavad lapsi, mille osas on autor seisukohal, et seadusandja oleks pidanud mõlema seaduse korral kasutama sama vanusepiirangut. Autor on arvamusel, et oleks õiglane, kui TLS-is sätestatud lapse vanusepiirang oleks võrdne ATS-s sätestatuga. Lapse vanuseks võiks olla pigem seitse aastat mitte kolm, nii nagu on sätestatud TLS-s. Autori arvates ei tohiks seadusandja vahet teha, kas tegemist on erasektoris või avalikus sektoris töötava isiku lapsega, kuna kõik lapsed vajavad võrdselt elamisväärsed tingimusi.

Autor on oma töö käigus jõudnud järeldusele, et seadusandja on TLS-s oluliselt piiranud isikute ringi, kellel on eelisõigus koondamise eel. Sellega on seadusandja teinud koondamise tööandjatele oluliselt lihtsamaks. Varem tagas TLS ja ATS kaitse ka neile isikutele, kes olid haigestunud kutsehaigusesse või saanud töökohustusi täites vigastada, mille tulemusena nende töövõime on vähenenud. Autor on antud juhul jõudnud arvamusele, et seadusandja ei ole siinkohal teinud õigesti, kuna eelnimetatud isikute puhul on uue töökoha leidmine raskem võrreldes tervete isikutega. Autor on arvamusel, et seadusandja oleks pidanud antud sätte kehtima jätma kasvõi osaliselt.

Samuti ei ole autori arvates õnnestunud ATS-i lähendamine TLS-le ka selle sätte osas, mil koondamise korral on antud eelisõigus neile isikutele, kelle tööstaaž on võrreldes teiste töötajatega pikem. Seadusandja annab eelisõiguse küll isikutele, kelle ametialased saavutused ja haridustase on paremad, ent seadus ei kaitse enam neid töötajaid, kes on töötanud oma ameti- või töökohal kauem kui teised isikud. Autor on arvamusel, et seadusandja oleks võinud jätta selle sätte kehtima ning tagama kaitse vähemalt neile isikutele, kellel on jäänud pensionieani paar aastat, kuna vanematel isikutel on uut tööd raskem leida kui noorematel. Autor on arvamusel, et seadusandja võiks antud sätte lisada nii TLS-i kui ATS-i.

Töö käigus on autor jõudnud järeldusele, et seadusandja on teinud õigesti, tagades kaitse ametnikele, kelle haridustase ja oskused on võrreldes teiste töötajatega paremad. Sellega on neil eelisõigus koondamise eel tööle jääda. Nii on seadusandja taganud, et ametiasutustes töötaksid pädevad isikud, kes on nii haridustasemelt kui ka oskuste poolest asutustele kõige kasulikud. Autor on antud juhul arvamusel, et seadusandja võiks ka TLS-s tagada kaitse nendele isikutele, kellel on tööalaselt paremad näitajad ning kes oleksid tööandjale kasulikud.

Autor on jõudnud järeldusele, et seadusandja katse ühtlustada ATS-st ja TLS-st eelisõigusega isikute osas, ei ole õnnestunud, kuna TLS-st on üle võetud ainult üks säte. Antud juhul on autor seisukohal, et seadusandja on teinud õigesti, mil kehtima on jäetud sätted, mil ametnikele on tagatud suurem kaitse, kui teistele töötajatele. Autor on seisukohal, et kehtiv TLS tagab suurema kaitse tööandjale, kuna tööandja jaoks on valiku tegemine lihtsustatud.

Lisaks, on autor on püüdnud leida vastust ka sellele, kas seadusandjal on õnnestunud lähendada ATS nende sätete osas, mis keelavad tööandjal koondada teatud eelisõigustega isikud. Autor on siinkohal arvamusel, et eenimetatud sätte osas ei ole seadusandja eriti rakendanud TLS sätteid, kuna kaitse on ainult ametnikel, kes on rasedad või lapsehoolduspuhkusel. TLS seab piirangud ka nende isikute osas, kes on aja-, asendus- või reservteenistuses, teiste töötajate esindajad või isikud, kes täidavad olulisi perekondlike kohustusi. Autor on töö käigus jõudnud järeldusele, et seadusandjal ei ole õnnestunud ühtlustada ATS-i TLS-ga nende sätete osas, mis tagavad isikutele kaitse koondamise korral. Põhjuseks on asjaolu, mil ATS tagab kaitse rasedatele või lapsehoolduspuhkusel viibivatele isikutele, ent TLS seab piirangud ka teistele isikutele. Autori arvates peaks seadusandja vaatama veelkord läbi sätted isikute osas, keda ei tohi koondada ja lisama sinna juurde ametnike esindajad.

Oma hüpoteesile vastuse leidmiseks on autor võrrelnud lisaks sätet, mis puudutab koondamise korral etteteatamistähtaegasid. Varem kehtis ATS-is säte, mille kohaselt etteteatamistähtaajaks oli üks kuu, olenemata sellest, kui pikk oli ametniku tööstaaž. Eesti liitumisel EL-ga oli Eesti kohustatud üle võtma need sätted, mis puudutasid töötajatele ette teavitamist.

Etteteatamistähtaegade pikendamine ATS-s annab ametnikele, nagu ka TLS-s töötajatele, parema võimaluse uue töökoha otsimiseks koondamise korral. Autori arvates on seadusandja teinud õigesti, et antud sätte vastuvõtmisega on ametnikele antud võrdsed tingimused võrreldes teiste töötajatega. Tööstaažist tulenevad etteteatamistähtajad näitavad töötajatele, et ka koondamise korral on hinnatud nende tööaega tööandja juures. Samuti on antud sätte vastavuses hea tavaga selles osas, et töötajatel, kelle tööstaaž on pikem, on ealt vanemad, on uue töökoha leidmine üldjuhul raskendatud. Siiski pole autor ühel meelel seadusandjaga, mil koondatavad isikud kaotavad hüvitises ühe kuu töötasu ulatuses ning hüvitise maksmisel on suurem kohustus läinud Töötukassale. Seadusandja eesmärk on sellega tagada koondatavatele isikutele hüvitiste saamine koondamise korral isegi siis, kui tööandjal ei ole vahendeid hüvitiste maksmiseks. Kui tööandjal on võimalik hüvitist maksta, on ta kohustatud töötajale maksma hüvitist ühe kuu keskmise töötasu ulatuses ning edasi maksab Töötukassa vastavalt tööstaažile. Seadusandjal on õnnestunud antud sätte ülevõtmine TLS-st ainult selles osas, mis puudutab hüvitiste suurust. Nimelt on uuemad seadused koondatavale isikule toonud pigem kahju, kuna makstava hüvitise



suurus on vähenenud ühe kuu võrra. Autor on seisukohal, et tööandjal võiks olla kohustus maksta töötajale hüvitist vähemalt kahe kuu keskmise tasu ulatuses ning edaspidiselt võiks Töötukassa maksta vastavalt tööstaažile.

Oma töö käigus on autor jõudnud järeldusele, et seadusandja on rakendanud TLS-i sätteid ATS-i osaliselt ning enamus sätteid jäetud kehtima ATS-st 1996. Autor on seisukohal, et seadusandja on antud juhul teinud õigesti, et ei ole kasutanud kõiki TLS sätteid eesmärgiga muuta ATS sarnaseks TLS-ga. Samuti on autor arvamusel, et seadusandja on teinud õigesti, mil arvestatud on ametnike erisust ega ole püütud mõlemaid regulatsioone võrdseks muuta.

Autor on püüdnud leida vastust ka nende sätete osas, mis puudutavad haldusakti tühisuse tagajärgi, nii töösuhetes kui teenistussuhetes. Töölepingu õigusvastane lõpetamine toob kaasa selle, et otsus muutub tühiseks. Tühisuse korral ennistatakse töötaja tööle või makstakse hüvitist. Tööle ennistamise otsusega peavad olema mõlemad pooled nõus, v.a kui üheks osapooliks on rase või rasedus- või sünnituspuhkusele õigust omav isik, või töötajate esindaja. Tühisuse korral on töötajal või ametnikul, õigust nõuda hüvitist kuni kolme kuu keskmise töötasu ulatuses ja rasedad või rasedus- ja sünnituspuhkusele õigust omavatel isikutel, töötajate esindajatel aga kuni kuue kuu keskmise töötasu suurust hüvitist. Hüvitistest võidakse maha arvata see osa tasust, mis on teenitud teise tööandja juures. Kui pooled on nõus tööle ennistamisega, on õigust nõuda saamatajäänud töötasu. Kuna töösuhe on justkui kestvusleping, kus mõlemad pooled on huvitatud töötama rahulikus töökeskkonnas, on võimalik teha kompromiss.

Seadusandja on kindlaks määranud institutsioonid, kelle poole saab pöörduda kahtluse tekkimisel, et nende ametist vabastamine ei ole toimunud vastavalt seadustele. Autor on siin seisukohal, et nende kahe seaduse ühtlustamine antud teema osas ei ole lihtne, kuna tegemist on era- ja avaliku sektoriga. Töö käigus on autor jõudnud järeldusele, et mõlemas seaduses on ühtne osa, mil õigusvastaselt koondatud isikul on õigust saada hüvitist ning võimalik on pöörduda kohtusse.

Autori arvates on seadusandja teinud õigesti, et seadustega on kindlaks määratud protseduurid, mida isikud peavad läbima, leides, et nende töö- või teenistussuhe on tööandja poolt lõpetatud õigusvastaselt. Seadusandja on teinud õigesti, määrates tähtsaks olukorda, kus isik on avastanud pärast mitut aastat, et tema ametist vabastamine on olnud seadusvastane. Sellega on seadusandja püüdnud vältida kohtute või Töövaidluskomisjoni liigset töömahtu. Autori arvates ei ole oluline, et seadusandja on püüdnud neid sätteid ühtlustada, kuna isikud on tööle võetud erinevate töölepingute alusel, millest tulenevalt on ka antud lepingutest tulenev tühisus erinev.

Oma magistritöö käigus on autor püüdnud leida vastuse küsimusele, kas avaliku teenistuse reformiga muudetud ATS on õnnestunud ühtlustada TLS-ga. Autor on jõudnud järeldusele, et seadusandjal on see õnnestunud osaliselt, kuna kasutusele ei ole võetud kõiki neid sätteid, mis puudutavad koondamist TLS-s. Töö käigus selgus, et on väga mitmeid sätteid, mida seadusandja ei ole rakendanud ATS-is, ent TLS-is on need olemas. Üheks selliseks sätteks on vaba aja andmine koondatavale isikule koondamise korral uue töökoha otsimiseks. Autor on siin seisukohal, et seadusandja on teinud õigesti, et ei ole püüdnud ATS-i väga tugevalt ühtlustada TLS-ga ning kehtivad sätted, mis ei oleks vastavuses ametnike tööga. Autori arvates on mõlemas seaduses sätteid, mis vajaksid seadusandja poolt ülevaatamist, vajadusel teha täiendusi, muudatusi.

Autor on magistritöö käigus võrrelnud Eesti ja Saksamaa seadusi ja jõudnud järeldusele, et etteteatamistähtaegade osas on Saksamaal pikemad tähtajad. Saksmaal lahendavad töövaidlusi selleks spetsiaalsed töökohtud, Eestis on vastavad organid aga Töövaidluskomisjon ja kohtud. Nii Eestis kui Saksmaal on töölt vabastamise osas kaitse all nii töötajate esindajad kui ka rasedad.

Töö käigus jõudis autor järeldusele, et ATS 1996 ja TLS olid töötajate osas soodsamad, ent kehtivad seadused pakuvad kaitset pigem tööandjale. Seadusandja on suutnud ühtlustada kahte regulatsiooni, just hüvitise osas. Vähendatud on hüvitise suurust ning isikute õigust selles osas, kellel on eelisõigus jääda koondamise korral tööle ning keda ei tohi üldse koondada. Autori arvates on vähendatud tööandja kohustusi töötaja või ametniku suhtes, jättes nad kaitsetumasse seisundisse, mil varem kehtinud piiranguid on kehtivates seadustes tunduvalt vähem.

Autori arvates oleks seadusandjal kahe regulatsiooni ühtlustamine õnnestunud rohkem, kui oleks kasutatud varem kehtinud seaduste sätteid. Töö käigus ilmnes, et varem kehtinud TLS-s oli sarnasusi rohkem praegu kehtiva ATS-ga kui ka ATS-ga 1996. Autor on arvamusel, et seadusandja võiks teha veel mõlema seadusega tööd, et ühtlustamine õnnestuks paremini ning ametnike ja töötajate suhtes saaks rakendada võrdseid sätteid.

## **Work and Employment Relations termination due the redundancy**

### **SUMMARY**

Ending the employment and service relationship due to redundancy has lately become a topical issue, which lawful execution is in the centre of attention. The approach to redundancy in the Employment Contracts Act (ECA) and the Civil Service Act (CSA) is different; however, the CSA tries to decrease the gap between the employees and the officials. Based on the above-said, the established objective of the Master's thesis is to analyse whether and how much the legislator has used the provisions of the ECA in the CSA. The author of the paper tries to find an answer to the question, in which extent the legislator has been able to harmonise the CSA with the ECA.

In the first chapter of the paper the author classifies and characterises the career in civil service aka the closed system and the open aka the positional system. The author analyses the provisions of the CSA, based on which reaches the conclusion that the positioning system is used in the CSA.

In the second chapter the author tries to find an answer to the question whether reasons for redundancy stated in the CSA have been transferred from the ECA, and if yes, then has it been successful. The author thinks that the legislator has not been able to harmonise the CSA and the ECA very successful as far as the reasons of redundancy are concerned, because the amount of similar provisions is limited. The reason why the legislator has not used the provisions of the ECA may be constituted in the fact that the liquidation and rearrangement of the establishment in the private sector is more usual than in the public sector. Also, the structures of the public and the private sectors are different.

Upon making employees redundant, the legislator has given an advantage to the officials, who are protected during the rearrangements or the liquidation of the institution. The author thinks that the legislator's goal is not to unify the reasons for the lay-off of the officials and the employees because the requirements to the officials are often more advanced than to the ordinary employees. By this the lay-off of officials is much more complicated.

The legislator has not used the provisions of the ECA in the CSA, giving the person made redundant the right to ask for free time for the search of a new job. This provision has not been used in the CSA, which leaves the official in a less favourable position. This increases the possibility that during the lay-off officials may be left without a job.

Problems have occurred from the provision, according to which the employer or an institution is obliged to offer the laid-off person a new job in the institution. A question rises – whether it is necessary to be done or there is no such obligation. The problem is constituted in the fact that many people find redundancy unlawful as they have not been offered another job. The author has come to the conclusion that the above-mentioned provision foresees the offer of a new position, but the position has to comply with the person's qualification and be no excessive burden to the employer. The legislator has followed the right principle that the new offer to the person made redundant has to correspond to his/her level of education and skills to avoid a situation, when the offered position does not correspond to the employee's abilities and due to that causes damage to the employer.

The author is convinced that the legislator has not tried to unify the provisions of the CSA and the ECA as far as the reasons of being made redundant, which may be regarded justified, are concerned. In this case parents, who raise children, are meant and the author thinks that in both cases the legislator should have used the same age limit in both laws. The author thinks that it were fairer if the child's age limit in the ECA were the same as in the CSA. The age of the child might be seven not three as provided in the ECA. According to the author the legislator should not make a difference between the children of the parent working in the private or the public sector as all children need equal living conditions.

In the paper the author comes to the conclusion that the legislator has significantly limited the circle of people, who have advantages in case of redundancy. By doing this, the legislator has made executing redundancy significantly easier for employers. Earlier the ECA and the CSA guaranteed protection to those people suffering from occupational diseases or having been injured during the execution of duties at work due to which their work ability decreased. The author has reached the conclusion that the legislator has not been fair doing this because in the above-described situation finding work is much more complicated. The author thinks that the legislator should have retained this provision effective at least partially.

Similarly, the author thinks ineffective the attempt to unify the provision in the CSA with the one in the ECA in regard to the fact that an advantage is given to employees with a longer work experience. The legislator gives an advantage to those, whose professional achievements are better and the education level higher; however, the law does not protect people, who have worked in their position longer than the others. The author thinks that the legislator should have left this provision untouched and guarantee the protection of those people at least who are about to retire in a couple of years as finding work is more complicated to them than to the younger

ones. The author thinks that the legislator should have added this provision to both laws – the ECA and the CSA.

While writing the paper the author reached the conclusion that the legislator has been right to ensure the protection of the officials, whose education level and skills are more advanced than the others. This enables them to retain work before being made redundant. By this the legislator ensures that competent people retain their work because they are the most efficient for the institution. The author thinks that the legislator could ensure work by the ECA also to those people, who have better performance indicators and are more useful to the employer.

The author is convinced that the legislator's attempt to harmonize the CSA and the ECA in regard to the advantaged employees has failed as only one provision was transferred from the ECA. In this case the author thinks that the legislator has made the right decision to retain the effective provision that ensures better protection to the officials in comparison with the other employees. The author is of the opinion that the effective ECA provides better protection to the employee as making a decision has been made simpler for the latter.

In addition, the author has tried to find an answer to the question whether the legislator has succeeded in bringing closer the laws in the aspect of the provision, which prohibits the employer to make certain employees redundant. The author holds the opinion that in case of the above-mentioned provision, the legislator has not applied the provisions of the ECA because the protection is guaranteed only to those employees, who happen to be pregnant or on the parental leave. The ECA establishes limitations to those employees, who are in active service, represent other employees or to those, who have to perform significant family obligations. The author has reached the conclusion that the legislator has failed to unify the provisions of the CSA and the ECA as far as the provisions, which ensure protection in case of redundancy, are concerned. The reason may be constituted in the fact that the CSA ensures protection to pregnant employees and to those on a parental leave; however, the ECA sets limits also to other employees. According to the author the legislator should review the provisions concerning the employees, who should not be made redundant and add the representative of the employees.

In order to find the answer to the established hypothesis, the author has compared another provision, which concerns the term for advance notice, in case being made redundant. Earlier a provision in the CSA established one month as an advance notice term in case of lay-off irrespective of the length of the official's work experience. When Estonia joined the EU, the provisions concerning the term for advance notice had to be introduced also in Estonia.

Longer advance notice periods in the CSA and the ECA would enable the officials and employees to find better positions in case being made redundant. According to the author the legislator has been right to adopt the provision, which ensures equal rights to the officials in comparison with the other employees. The advance notice terms based on the length of work experience show the employees that in case of redundancy their input is appreciated by the employer. Concurrently, the provision is in compliance with good practice because employees with a longer work experience are also older and generally find it more difficult to get a new job. Nevertheless, the author disagrees with the legislator in regard to the provision, according to which the redundant employees lose the month's compensation and now the major role in paying compensations is delegated to the Unemployment Insurance Fund. The legislator's goal is to ensure the employee compensation in case being made redundant even if the employer has no funds to pay the compensation. If the employer is able to pay compensation, he/she is obliged to pay compensation within the range of one month's average salary and further on the compensation is paid by the Unemployment Insurance Fund, based on the length of work experience. The legislator has managed to take the provision over from the ECA in the extent, which concerns the size of the compensation. Namely, the new laws have deteriorated the situation of the redundant employees because they size of the compensation has been diminished by one month's payment. The author is of the opinion that the employer should have an obligation to pay compensation to the employee at least within the range of two months' average salary and from there on the Unemployed Insurance Fund should pay compensation according to the work experience.

In the paper the author has come to the conclusion that the legislator has managed to implement provisions of the ECA in the CSA only partially and it mainly concerns provisions, which concern the procedure of being made redundant. However, the majority of provisions are effective since the CSA was adopted in 1996. The author thinks that the legislator has been right not to use all provisions with the purpose to make the CSA similar with the ECA. The author is also convinced that the legislator has been right to consider the difference of the officials and has not tried to unify the regulations.

The author has tried to find an answer to questions concerning provisions, which concern the consequences of nullity in the employment and service relationship. The unlawful termination of the employment contract makes it null and void. In case of nullity the employee is reinstated in employment or compensation is paid. Both parties have to agree to the reinstatement of employment unless one party is pregnant or on a pregnancy or maternity leave, or is the representative of the employees. In case of nullity an employee or an official has the right to

claim compensation within the sum that makes a three months' average salary, and the persons pregnant or at pregnancy or maternity leave or the representatives of other employees within the sum of six months' average salary. The salary earned by working for another employer may be deducted from the compensation. If the parties agree to return to work on the basis of the reinstatement of employment, they may claim the salary, which remained unpaid. As the employment resembles a long-term contract, in which both parties are interested in working in a peaceful working environment, it is possible to compromise.

The legislator has designated institutions to which one can apply to in case of the suspicion that being made redundant was unlawful. The author is convinced that the harmonisation of these two laws in respect of this topic is not an easy task as it involves the private and the public sector. In the paper the author comes to the conclusion that in both laws there is a common part saying that an unlawfully laid-off person has the right to get compensation and turn to court.

According to the author the legislator has acted accordingly when establishing the procedures, which the employees have to go through to find out whether their employment or service contract was ended unlawfully by the employer. The legislator has been right to establish deadlines to avoid a situation, in which a person discovers after several years that he/she has been laid-off unlawfully. Doing this has made it possible to avoid the excessive overload of the work of the labour dispute committee and the courts. It is not important that the legislator tries to unify these provisions because these people have been employed on the basis of different employment contracts due to which the nullity proceeding from these contracts is also different.

In the Master's thesis the author has tried to find an answer to the questions whether the CSA changed by the public service reform has been unified with the ECA. The author comes to the conclusion that the legislator has managed partly because not all provisions concerning redundancy in the ECA have been applied. It has appeared that the legislator has not applied many provisions in the CSA, present in the ECA. One of them involves giving free time to the laid-off person in case being made redundant for the search of a new job. The author is convinced that the legislator has been right not to harmonise the CSA with the ECA forcefully and the effective provisions, which are not in compliance with the officials' work. According to the author both laws have provisions, which need reviewing by the legislator to make amendments and improvements. The author thinks that the legislator might consider whether it is reasonable to use a provision from the CSA in the ECA and that way unify it with the ECA.

In this paper the author has compared the laws of Estonia and Germany and come to the conclusion that as far as the terms of the advance notice are concerned, the terms in Germany

are longer. In Germany labour disputes are settled in special labour courts, in Estonia there are corresponding authorities, labour dispute committees and courts. The employees pregnant or representing other employees are under protection in case of lay-off in both countries – Estonia and Germany.

In the paper the author comes to the conclusion that the CSA 1996 and the ECA had more advantages for the employees, and the effective laws are more favourable to the employers. The legislator has been successful in unifying the two laws in the aspect of compensation. The size of the compensation has been decreased and the employees' rights limited in the respect of the advantages in case of lay-off, and people, who may not be made redundant altogether. The author thinks that the employer's responsibilities towards the employee or the official have been limited; leaving them in a defenceless position as the number of limitations has significantly decreased in the new laws.

According to the author the harmonisation of the two regulations would have been more successful if the provisions of the former regulations had been applied. In the paper it is shown that the earlier ECA had more similarities with the present CSA and the CSA 1996. The author is convinced that the legislator could work with both laws to make the unification more successful, and in case of employees and officials equal provisions might be applied.



## LÜHENDID

ATS - Avaliku teenistuse seadus

ATS 1996

ATS 2013

EL - Euroopa Liit

HKMS - Halduskohtumenetluse seadustik

HMS- Haldusmenetluse seadus

ILO – International Labour Organisation

ITVS - Individuaalse töövaidluse lahendamise seaduse

TKINDS - Töötuskindlustuse seadus

TLS – töölepingu seadus

TLS 2009

TsÜS – tsiviilseadustiku üldosa seadus

vTLS – 1992

VÕS – võlaõigusseadus

## KASUTATUD KIRJANDUS

1. Auer, A. Demmke, C., Poltet, R. Civil Services in the Europe of Fifteen. Maastricht: European Institute of Public Administration. 1996
2. Avaliku teenistuse aastaraamat 2006. Koostanud Riigikantselei, toimetaja K. Uus
3. Avaliku teenistuse moderniseerimine. Justiitsministeerium 2007- Arvutivõrgus: [http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article\\_files/avaliku\\_teenistuse\\_anaaluus\\_2007\\_1.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elfinder/article_files/avaliku_teenistuse_anaaluus_2007_1.pdf)
4. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus: [http://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.riigikogu.ee%2F%3Fop%3Ddemsplain%26page%3Dpub\\_file%26file\\_id%3Da781b187-67d2-40e3-aefd-9900a7002bd9%26&ei=XfsqVbOAC4POaLSagJgH&usg=AFQjCNF-Q6mxX0X1wxQ2CfPt9fikiFAnlw&sig2=nCRyvGIUr7Rd5aiUsinbag&bvm=bv.90491159,d.bGQ](http://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.riigikogu.ee%2F%3Fop%3Ddemsplain%26page%3Dpub_file%26file_id%3Da781b187-67d2-40e3-aefd-9900a7002bd9%26&ei=XfsqVbOAC4POaLSagJgH&usg=AFQjCNF-Q6mxX0X1wxQ2CfPt9fikiFAnlw&sig2=nCRyvGIUr7Rd5aiUsinbag&bvm=bv.90491159,d.bGQ)
5. Bouckaert.G. Public sector reform in Central and Eastern Europe
6. Bossaert D. The flexibililisation of the employment status of civil servants: From life tenure to more flexible employment relations. Luxemburg
7. Christensen, Jørgen G.; Klemmensen, Robert; Opstrup, Niels (2014) „Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark.” Governance: An International Journal of Policy, Administra- tion, and Institutions, 27 (2), 215–241.
8. COCOPS Public Administration Reform in Europe Views and Experience from Senior Executives in 10 Countries. Juuli 2013
9. Commission proposes cuts for EU civil service. European Commission Press release. Arvutivõrgus: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1532\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1532_en.htm?locale=en)
10. Digest of the case law of the European Committee of Social Rights. Council of Europe, 2008- Arvutivõrgus: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Digest/DigestSept2008_en.pdf)
11. Euroopa sotsiaalõiguste komitee praktika (case-law) kokkuvõte. Euroopa sotsiaalharta, 2001. Arvutivõrgus: [http://vana.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/sotsiaalharta01\\_1\\_.pdf](http://vana.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/sotsiaalharta01_1_.pdf)
12. German Civil Code. Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2014.- Arvutivõrgus: [http://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_bgb/englisch\\_bgb.html#p2546](http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bgb/englisch_bgb.html#p2546)
13. Germany Termination discrimination harassment guide. Baker & McKenzie, 2009

14. ILO Termination of Employment Convention, 1982. ILO konventsioon nr C 158.-  
Arvutivõrgus: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C158>, (20.03.2013).
15. Kanger, L. Millest kõneleb avaliku teenistuse distsiplinaarvaidluste alane kohtupraktika? – Juridica IX/2011, lk 642 jj.
16. Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E. Avaliku teenistuse käsiraamat. Tallinn, 2013.-  
Arvutivõrgus:  
[http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/ATSi\\_kasiraamat\\_14\\_01\\_2013.pdf](http://www.avalikteenistus.ee/public/Jurgen/ATSi_kasiraamat_14_01_2013.pdf)  
(14.01.2013)
17. Mayr Lorenzo Termination of Employment munder German Law. Berlin 2011
18. Mikiver.M Avaliku teenistuse õigus, Sisekaitseakadeemia.2002
19. Muda, M. Töölepingu õigusliku reguleerimise probleeme. Juridica 2004, nr 5.
20. Muda, M. Töölepingute kollektiivne lõpetamine. Juridica 2003, nr 8.
21. Nahtigal, Lea; Haček, Miro (2013) „Politicization of Senior Civil Servants in Slovenia.” *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 39, 108–127.
22. OECD Germany OECD database 2013
23. OECD Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations. OECD, 2011. Arvutivõrgus:  
[https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/oecd\\_public\\_governance\\_review\\_estonia\\_full\\_report.pdf](https://riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/oecd_public_governance_review_estonia_full_report.pdf)
24. Orgo, I.-M. Töötajate koondamisest põhjustatud vaidluste lahendamine. Juridica 2001, nr 4.
25. Orgo, I.-M. Töövaidluste lahendamine. Juura 2000
26. Orgo, I.-M., Muda, M., Tavits, G., Treier, T. Tööõigus. Loengukonspekt. Tartu 2001
27. Orgo, I.-M., Muda M., Tavits G., Treier T. Tööõigus: loengud. 4., täiendatud ja muudetud trükk. Koostaja Merle Muda. Tallinn: Juura 2008
28. Pärk, J.. Kuidas lahendada töövaidlusi. Tallinn 2002
29. Pärnamägi, I. Saksa mõju Eesti õiguses, Õiguskeel 1/2014.- Arvutivõrgus:  
[http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/illimar\\_parnamagi.\\_saksa\\_moju\\_eeesti\\_oigus\\_es.pdf](http://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/illimar_parnamagi._saksa_moju_eeesti_oigus_es.pdf)
30. Raidve, H., Rask, M. Töölepingu seadus 2009. Kolmas raamat. Töölepingu lõppemine. Vastutus. Rakendussätted. Äripäev 2009
31. Raidve., H., Vahtra, K., Vallisaar, H., Härma, H., Hage, K., Raidve, H., Naaber, L. Kohtulahendid tööõiguses. Kuidas vältida ja lahendada töövaidlusi? Äripäev 2008
32. Randma, T. Civil Service Careers in Small and Large States. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. 2001

33. Randma-Liiv, T., Sarapuu, K. Avalik teenistus.- Arvutivõrgus:  
[http://hum.ttu.ee/failid/oppematerjalid/EAH/EV20\\_avalik%20teenistus.pdf](http://hum.ttu.ee/failid/oppematerjalid/EAH/EV20_avalik%20teenistus.pdf)
34. Randma- Liiv, Tiina. Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (538SE) ekspertarvamus.- Arvutivõrgus: [www.riigikogu.ee/doc.php?55263](http://www.riigikogu.ee/doc.php?55263)
35. Rattus, R. Avaliku teenistuse tippjuhtide seast lahkumine Eestis 2009-2013.- Arvutivõrgus:  
[http://www.ttu.ee/public/s/sotsiaalteaduskond/Instituudid/avaliku\\_halduse/Tehnoloogia\\_Valitsemine\\_2.pdf](http://www.ttu.ee/public/s/sotsiaalteaduskond/Instituudid/avaliku_halduse/Tehnoloogia_Valitsemine_2.pdf)
36. Reinsalu S., Tõniste M., Uue avaliku teenistuse seaduse eelnõu põhivalikud. – Juridica VIII/2010, lk 60 jj.
37. Roots, H. Eesti bürokraatia järjepidevus ja uuenemine. 2000
38. Saksa rahvusvahelise õiguskoostöö fondi (Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit – IRZ) kodulehekülg.- Arvutivõrgus: <http://www.irz-stiftung.de>.
39. Selgitused töölepingu seaduse juurde. Sotsiaalministeerium.- Arvutivõrgus: [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS\\_kasiraamat\\_2011.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Toovaldkond/TLS_kasiraamat_2011.pdf) (20.03.2013).
40. Tavits, G. Muudatused töölepinguliste suhete õiguslikus reguleerimises: kaitse otsinguil Euroopa Liidu abiga. Juridica 2004, nr 8.
41. Termination of employment legislation digest. International Labour Organization
42. The Federal Public Service. The Federal Ministry of the Interior, 2009
43. Treier, T. Peamised tagatised töötajate koondamisel. Juridica 2001, nr 1.
44. Töölepingu seaduse uuring. Poliitikauuringute keskus, 2013.- Arvutivõrgus:  
[http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Toovaldkond/tls\\_uuring\\_raport\\_uus.pdf](http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Toovaldkond/tls_uuring_raport_uus.pdf)
45. Uus töölepingu seadus. Kommenteerinud Raili Karjane. Tallinn 2009
46. Varul, P., Kull, I., Kõve, V., Käerdi, M. Võlaõigusseadus I. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2006
47. Venemaa sanktsioonid Euroopa Liidu toidukaupadele. Põllumajandusministeerium, 2014.- Arvutivõrgus: <http://www.agri.ee/et/venemaa-sanktsioonid-euroopa-liidu-toidukaupadele>

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

1. Avaliku teenistuse seadus.- RT I, 06.07.2012, 1
2. Avaliku teenistuse seadus.- RT I 1995, 16, 228
3. Eesti Vabariigi Töölepingu seadus.- RT 1992, 15, 241
4. Haldusmenetluse seadus.- RT I 2001, 58, 354
5. Halduskohtumenetluse seadustik. 27.02.2011. RT I 23.02.2011, 3
6. Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus. 20.12.1995. RT I 1996, 3, 5
7. Pankrotiseadus. 22.01.2003. RT I 2003, 17, 95
8. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. 31.05.2000 R II 2000, 15, 93
9. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 27.03.2002. RT I 2002, 35, 216
10. Töölepingu seadus. 17.12.2008. RT I 2009, 5, 35
11. Töötuskindlustuse seadus. 13.06.2001. RT I, 16.04.2014, 29
12. Töövõimetoetuse seadus. 19.11.2014. RT I, 13.12.2014, 1
13. Võlaõigusseadus. 26.09.2011. RT I 2001, 81, 487

## KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

1. 3-3-1-14-00 Riigikohtu halduskolleegiumi 22.05.2000 otsus Feliks Luiksaare kassatsioonkaebuse läbivaatamine vanemprokuröri ametisse nimetamiseks esitamata jätmise ja teenistusest vabastamise asjas.- Arvutivõrgus <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-14-00> (19.04.2013)
2. 3-3-1-47-12 Riigikohtu halduskolleegiumi 03.12.2012 otsus Vilma Länsi (Läns) kaebus Jõelähtme Vallavolikogu 14. oktoobri 2009. a otsuse nr 556 tühistamiseks.- Arvutivõrgus: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-47-12>
3. 3-3-1-77-05 Riigikohtu halduskolleegiumi 01.06.2006 otsus R.P. kaebus Harku vallavanema 1. detsembri 2003.a käskkirja nr 31-p alusel teenistusest vabastamise seadusevastaseks tunnistamise ja hüvitise väljamõistmise asjus.- Arvutivõrgus <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-77-05> (20.04.2013)
4. 3-2-1-103-06 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 08.11.2006.a. kohtuotsus S.K. hagi Eesti Vabariigi vastu töölepingu lõpetamise ebaseaduslikuks tunnistamiseks, tööle ennistamiseks ja töölt sunnitud puudumise aja eest keskmise palga saamiseks.- Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12751569> (16.04.2013)
5. 3-3-1-4-07 Riigikohtu halduskolleegiumi 12.04.2007.a. kohtumäärus Oleg Bortniku hagi Tallinna Vangla vastu tekitatud moraalse kahju hüvitamiseks. Arvutivõrgus: <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-3-1-4-07> (15.01.2014)
6. 3-2-1-152-11 Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 02.02.2012 otsus töötaja hagi tööandja vastu tuvastada töölepingu erakorralise ülesütlemise tühisus. Arvutivõrgus: [https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/kohtuudiste\\_nimekiri/4350](https://www.riigiteataja.ee/oigusuudised/kohtuudiste_nimekiri/4350) (10.04.2015)

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Karin Varikmägi,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Töö- ja teenistussuhte lõpetamine koondamise tõttu“,

mille juhendaja on Gaabriel Tavits,

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace´i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
  3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **04.05.2015**