



AVALIKU TEENISTUSE MODERNISEERIMINE

Õigusvõrdlev analüüs

Tallinn 2007

Avaliku õiguse talitus
Õiguspoliitika osakond
Justitsministeerium 

Väljaandja:
Justiitsministeerium
Tõnismägi 5a
15191 Tallinn
Telefon: 6 208 100
Faks: 6 208 109
e-post: info@just.ee

Kõik käesolevas materjalis esitatu on kaitstud autoriõigusega, mis kuulub Justiitsministeeriumile. Väljaande tsiteerimine või refereerimine on lubatud üksnes juhul, kui viidatakse materjali autoritele. Ilma Justiitsministeeriumi eelneva kirjaliku nõusolekuta ei ole väljaannet või selle osi lubatud mingil viisil publitseerida.

Sisukord

LÜHIKOKKUVÕTE	5
SISSEJUHATUS.....	6
I OSA. AVALIKU TEENISTUSE ÕIGUSLIKUD ALUSED JA ÜLDPÕHIMÕTTED.....	8
1. PÕHITERMINID	8
2. AVALIKU TEENISTUSE SEADUSE VAJADUS.....	12
2.1. PÕHISEADUSLIKUD ASPEKTID	12
2.2 AJALOOLOSE TRADITSIOONID	17
2.3 HALDUSÕIGUSE JA AVALIKU TEENISTUSE PÕHIPRINTSIIBID EUROOPA LIIDUS	20
2.4 RAHVUSVAHELISTE ORGANISATSIOONIDE JA EUROOPA LIIDU SOOVITUSED NING EUROOPA RIIKIDE PRAKTIKA	21
3. AVALIKU TEENISTUSE REGULATSIOONI HINDAMISE KRITEERIUMID	24
3.1 EUROOPA LIIDU AVALIKU HALDUSE PRINTSIIBID.....	24
3.2 MAAILMAPANGA TEHNILISE PABERI NR 466 KRITEERIUMID AVALIKULE TEENISTUSELE.....	26
3.3 OECD SOOVITUSED.....	28
3.4 EUROOPA NÕUKOGU SOOVITUSED.....	29
4. AVALIKKU TEENISTUST MÕJUTAVAD ARENGUSUUNAD.....	32
4.1 DEMOGRAAFILISED ARENGUD	32
4.2 EUROOPA MÕJUD	33
4.2.1 Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 39 mõju avalikule teenistusele	35
4.2.2 Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 86 mõjust avalikule teenistusele	37
4.2.3 Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja Euroopa hea halduskäitumise koodeks.....	37
4.3 INFOTEHNOLOOGIA ARENGUD	39
4.4 KLASSIKALISTE VÄÄRTUSTE JA PRINTSIIPIDE TEISENEMINE.....	39
4.5 ERA- JA AVALIKU SEKTORI LÄHENEMINE.....	41
5. TEENISTUSSUHETE VÕIMALIKUD REGULEERIMISE VIISID JA SOTSIAALDIALOOG	44
5.1 ÕIGUSLIK RAAMISTIK	45
5.2 SOTSIAALDIALOOG	48
5.2.1 Sotsiaaldialoogi pooled.....	48
5.2.2 Sotsiaaldialoogi vormid	48
5.2.3 Sotsiaaldialoogi tsentraliseeritus/detsentraliseeritus.....	48
5.2.4 Sotsiaaldialoogi mõjud	49
II OSA. AVALIKU TEENISTUSE REGULATSIOON VALITUD EUROOPA RIIKIDES	50
6. ÜLDPÕHIMÕTTED	51
6.1 TEENISTUSSUHETE REGULEERIMINE.....	51
6.2 AVALIKU TEENISTUSE REFORMID.....	56
6.3 AVALIKU TEENISTUSE EETIKA.....	62
6.4 AVALIKU TEENISTUSE PÕHIPRINTSIIBID	64
7. AVALIKU TEENISTUSE REGULATSIOON.....	69
7.1 AVALIKU TEENISTUSE ULATUS.....	69
7.2 KLASSIFITSEERIMINE	79
7.3 TEENISTUSSE VÕTMINE	82
7.4 HINDAMINE.....	99
7.5 EDUTAMINE, ROTATSIOON, ÜLEVIIMINE NING KOOLITUS JA KARJÄÄRI EDENDAMINE	103
7.6 ÕIGUSED JA KOHUSTUSED	115

7.7	PALGAKORRALDUS	133
7.8	DISTSIPLINAARVASTUTUS	150
7.9	SOTSIAALPARTNERLUS	156
7.10	TEENISTUSSUHTE LÕPETAMINE	158
7.11	AMETNIKE KAITSE, DISKRIMINEERIMISE KEELD	169
8.	AVALIKU TEENISTUSE JUHTIMINE	174
	KOKKUVÕTE	179
	KASUTATUD LÜHENDID.....	181
	KASUTATUD MATERJALID	182
	KASUTATUD KIRJANDUS	182
	KASUTATUD NORMATIIVAKTID	187
	KASUTATUD KOHTULAHENDID.....	188
	LISAD.....	189
	LISA 1. Euroopa Liidu liikmesriikides töötavate ametnike jaotus sektorite kaupa	
	LISA 2. Ametnike protsent kogu avaliku sektori töötajatest valitud Euroopa Liidu liikmesriikide lõikes	

Lühikokkuvõte

Järgneva analüüsi eesmärgiks on selgitada välja kehtiva avaliku teenistuse õiguslikud alused ning koostada teiste Euroopa riikide avaliku teenistuse regulatsioonide võrdlev analüüs. Analüüsi tulemusel koostatakse avaliku teenistuse arendamise kontseptsioon, mis on omakorda aluseks uue avaliku teenistuse seaduse väljatöötamisel.

Analüüsi esimeses osas tuuakse välja avaliku teenistuse üldised põhimõtted, vajadus selle valdkonna reguleerimiseks eraldi seadusega, täpsustatakse termineid, esitatakse avaliku teenistuse regulatsiooni hindamise kriteeriumid, tuuakse välja avalikku teenistust mõjutavad arengusuunad ning teenistussuhete võimalikud reguleerimise viisid ja sotsiaalpartnerlus. Küsimus sellest, kas meil üldse on vaja avaliku teenistuse instituuti, langeb ära, kuna avaliku teenistuse põhiprintsiibid Euroopa Liidus, rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa Liidu soovitusel ning teiste Euroopa Liidu liikmesriikide praktika rõhutavad avaliku teenistuse institutsiooni vajalikkust. Tulenevalt Eesti põhiseadusest, Eesti ajaloolistest traditsioonidest, haldusõiguse üldteooriast ning kuulumisest mandri - euroopalikku õiguskultuuri teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega peaksid teenistussuhted haldusekandja ja isiku vahel Eestis olema samuti reguleeritud seadusega. Tulenevalt sellest, et PS ei anna juhiseid, millise avaliku teenistuse süsteemi peaks valima (va kohtunike puhul), tuleks lähtuda üldistest trendidest ja rahvusvahelistest soovitudest.

Analüüsi teises osas võrreldakse valitud Euroopa riikide avaliku teenistuse regulatsioone, võttes aluseks esimeses osas välja toodud avaliku teenistuse regulatsiooni hindamise kriteeriumid. Valitud riikideks on Saksamaa, Austria, Šveits, Holland, Sloveenia, Taani ja Soome. Samuti on käsitletud Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjade regulatsiooni.

Käesolevat analüüsi on veidi täpsustatud ning muudetud võrreldes 31.07.2007 versiooniga.

Sissejuhatus

Käesoleva analüüsi vajadus tuleneb Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu programmi aastateks 2007-2011 õiguspoliitika eesmärkide punktist 1, mille kohaselt valitsusliit võtab vastu uue avaliku teenistuse seaduse. Valitsusliidu programm märgib täiendavalt, et:

- 1) avalike teenistujate arvu vähendatakse oluliselt, laiendades riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustes võimalusi töötamiseks töölepingu alusel;
- 2) suurendatakse avaliku sektori palgakulu üksnes samas tempos nominaalse tootlikkuse kasvuga erasektoris;
- 3) suurendatakse avaliku sektori palgapoliitika läbipaistvust ja avaliku sektori palkade konkurentsivõimelisust;
- 4) eri haldusalades, kuid samades valdkondades töötavate avalike teenistujate palgapoliitika ühtlustatakse;
- 5) kõigi avaliku sektori töötajate palgad avalikustatakse;
- 6) toetatakse töötajate võrdset kohtlemist ning ei toetata täiendavate eripensionide sisseseadmist.

Justiitsministeeriumi arengukava kuni aastani 2011 näeb ette avaliku teenistuse õigusliku regulatsiooni ülevaatamise eesmärgiga luua regulatsioon, mis võimaldaks avalike ülesannete täitmist kõige otstarbekamal viisil. Tegevustena on märgitud avaliku teenistuse seaduse eelnõu väljatöötamine ja vastuvõtmine Riigikogus. Uus regulatsioon peab tagama, et ametnikud oleksid motiveeritud ja oleks tagatud piisav ametnike järelkasv ning liikumine era- ja avaliku sektori vahel.

Justiitsministeeriumi 2007. aasta tööplani punkt 5.1.2.2 näeb ette avaliku teenistuse kontseptuaalsete aluste väljatöötamise ja võimalike alternatiivide esitamise ning avaliku teenistuse seaduse eelnõu väljatöötamise.

Avaliku teenistuse seaduse muutmise või uue seaduse vastuvõtmise vajadus tuleneb sellest, et alates avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS)¹ jõustumisest 1.01.1996 on seda korduvalt püütud muuta ja kaotada paragrahvid, mis tegelikkuses ei toimi. Kehtiv regulatsioon on sisuliselt aegunud ja ei täida talle pandud eesmärke.

Avaliku teenistuse seaduse väljatöötamisele peaks eelnema põhjalik analüüs, mis käsitleb avaliku teenistuse põhiseaduslikke aluseid ning toob välja teiste riikide avaliku teenistuse regulatsioonid. Kuigi

¹ Avaliku teenistuse seadus – RT I 1995, 16, 228; 2007, 24, 126.

varasemalt on välja töötatud mitmeid avaliku teenistuse arendamise kontseptsioone ning avaliku teenistuse seaduse eelnõusid, siis põhjalikku avalikku teenistust puudutavat analüüsi ei ole koostatud.

Analüüs keskendub üldisele avalikule teenistusele, mistõttu ei ole põhjalikumalt käsitletud avaliku teenistuse eriliike.

Analüüsi koostamisel on kasutatud ajaloolist, võrdlevat ja analüütilist meetodit. Analüüsi koostamisel on tõlgitud materjale saksa, inglise, taani ja soome keelest, tõlgetes võib esineda ebatäpsusi. Analüüsi aluseks on võetud Euroopa Liidus kehtivad avaliku halduse printsiibid, Maailmapanga tehnilises paberis välja toodud kriteeriumid, OECD ja Euroopa Nõukogu soovitusel. Võimalikult palju on riikide analüüsimisel kasutatud vastava riigi avalikku teenistust reguleerivaid õigusnorme (põhiseadus, seadus, määrus) ning muid allikaid (kirjandusallikad, vastutavate ministriteeriumite infomaterjalid, raportid). Samuti on kasutatud Eesti avalikku teenistust käsitlevaid materjale, Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaannet ning Justiitsministeeriumis varasemalt koostatud avaliku teenistuse analüüse. Täielik kasutatud materjalide loetelu on toodud analüüsi lõpus.

Analüüs jaguneb kahte valdkonda:

- 1) avaliku teenistuse üldised õiguslikud alused ja üldpõhimõtted;
- 2) valitud Euroopa riikide avaliku teenistuse regulatsioonid.

Analüüsi esimeses osas tuuakse välja avaliku teenistuse üldised põhimõtted, vajadus selle valdkonna reguleerimiseks eraldi seadusega, täpsustatakse termineid, esitatakse avaliku teenistuse regulatsiooni hindamise kriteeriumid, tuuakse välja avalikku teenistust mõjutavad arengusuunad ning teenistussuhete võimalikud reguleerimise viisid ja sotsiaalpartnerlus.

Analüüsi teises osas võrreldakse valitud Euroopa riikide avaliku teenistuse regulatsioone, võttes aluseks esimeses osas välja toodud avaliku teenistuse regulatsiooni hindamise kriteeriumid. Valitud riikideks on Saksamaa, Austria, Šveits, Holland, Sloveenia, Taani ja Soome (riikide valiku kriteeriumitest täpsemalt II osa sissejuhatuses). Samuti on käsitletud Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjade regulatsiooni. Eelnevat aluseks võttes võimalik välja selgitada, kas liikmesriikide süsteemid vastavad „hea“ avaliku teenistuse põhimõtetele ning kas neid süsteeme on mõistlik ja vajalik Eestile avaliku teenistuse reformimisel eeskujuks võtta, sealhulgas arvestades Eestile iseloomulikke jooni ning õiguskultuuri.

Analüüsi tulemusel koostatakse avaliku teenistuse arendamise kontseptsioon, mis on omakorda aluseks avaliku teenistuse seaduse väljatöötamisel.

Analüüsi on koostanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talituse nõunikud Ebe Sarapuu ja Monika Tõniste.

I OSA. AVALIKU TEENISTUSE ÕIGUSLIKUD ALUSED JA ÜLDPÕHIMÕTTED

1. Põhiterminid

Avalik teenistus - avalikul teenistusel puudub üks kindel definitsioon. Avalike teenistujate defineerimisel on Euroopa Liidu liikmeriigid kasutanud erinevaid lähenemisi, mis on tavaliselt juurdunud nende ajaloos ja aja jooksul muutunud.² Avaliku teenistuse määratlus erineb riigiti ning võib rääkida selle laia ja kitsast käsitlusest. Avaliku teenistuse laia käsitluse juures leitakse, et enamasti avalikus sektoris töötavatest isikutest on avalikud teenistujad (sh hõlmab ka näiteks haridus- ja teadustöötajaid). Selline käsitlus on kasutusel Prantsusmaal, Iirimaa, Hollandis ja Hispaanias. Avalik teenistus hõlmab kõiki riigitöötajaid, kuna leitakse, et iga riigitöötaja on osa täidesaatvast võimust. Avaliku teenistuse kitsa käsitluse puhul on piiratud avaliku teenistuse kontseptsiooni ulatust nn avaliku halduse tuumikule, tähistades peamiselt neid funktsioone, mida ainult riik on legitiimne täitma vastavalt konventsionaalsele üldisele poliitilisele arusaamale. Avaliku teenistuse kitsas käsitlus on kasutusel Austrias, Luksemburgis, Saksamaal, Ühendatud Kuningriigis, Taanis ja Itaalias.³

Ametnik (*Civil servant*) - Euroopa Kohtu hinnangul on ametnikud need, kes teostavad avalikku võimu ning kes on vastutavad riigi ja teiste avalik-õiguslike asutuste üldiste huvide kaitse eest^{4,5} või mõjutavad kodanike põhiõigusi.⁶ Euroopa Komisjoni hinnangul kuuluvad ametnike hulka relvajõud, politsei ja teised õiguskaitse organid, kohtuvõim, maksuasutused, diplomaatiline korpus, ametikohad ministriumites (piiratud ulatuses), regionaalsed institutsioonid (väga piiratud ulatuses), kohaliku omavalitsuse organid (väga piiratud ulatuses), keskpangad (väga piiratud ulatuses) ja teised avalik-õiguslikud asutused, kus teostatakse avalikku võimu.⁷ Ametnikud on need, kes tegelevad juhtimisega, otsuste tegemisega, seadusandliku- või täidesaatva võimu funktsioonidega või kellele on antud eriti olulised ülesanded avalikku võimu teostavate asutuste poolt.⁸

² Demmke. C. Die europäischen öffentlichen Dienste zwischen Tradition und Reform. European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands 2005, s. 46-48.

³ Euroopa avaliku halduse printsiibid. - Sigma kogumik nr 27, 2000, lk 21.; Cardona. F. Scope of civil services in European countries. Trends and Developments. Seminar at the European Institute of Public Administration, Maastricht, 13-14. November 2000, p 4; EU Israel subcommittee on „Justice and legal matters“ Brussels -14th February 2007. European Commission. Presentation on civil service recruitment: why to change? By Mr Osvaldas Šarmavicius, p 3.

⁴ Demmke. C. European civil services between tradition and reform. European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands, 2004, p 100.

⁵ Samas C. Demmke rõhutab, et selline jaotus aitas paremini mõista EC Treaty art 39 lg 4, kuid sõnade „töötaja“ ja „ametniku“ õiguslik tõlgendamine on siiski liikmesriikide endi kättes.

⁶ Cardona. F (2000), p 13.

⁷ Demmke, C. (2004), p 101.

⁸ Cardona. F (2000), p 10.

Ametniku definitsiooni on alati seostatud erilise iseloomuga teostatavate kohustustega, täidetavate ülesannetega ning kodakondsuse kriteeriumiga. Euroopa Liidu liikmesriikides moodustab ametnike protsent kogu avaliku sektori töötajatest 10-90% (täpsemalt lisades 1 ja 2).⁹

Avalik teenistuja (*Public servant*) – inglise keeles kasutatakse mõistet *public servant* kui räägitakse avalikust teenistusest selle laiemas tähenduses. Erinevates riikides hõlmab mõiste *public servant* erinevat hulka isikuid.¹⁰

Karjäärisüsteem – karjäärisüsteem põhineb asjaolul, et riik vajab ametnikke, on seda endale selgelt teadvustanud ja valmis oma ametnikkonna arengusse investeerima. Hool ametnike professionaalse kvalifikatsiooni eest on karjäärisüsteemi puhul täiel määral riigi mure. Kahtlemata on see riigile kulukas, mida peetaksegi karjäärisüsteemi suurimaks miinuseks. Teine suur miinus on seotud eluaegse garanteeritud teenistussuhtega, mis teeb ebasobivast ametnikust vabanemise praktiliselt võimatuks. Raske on leida süsteemi miinuseid ametniku seisukohast – karjäärisüsteem on ametnike endi poolt loodud ja peab silmas ennekõike nende endi huve. Üheks miinuseks võib pidada seda, et ametnikul puudub võimalus hüppeliselt karjääri teha.

Karjäärisüsteemi iseloomustavad järgmised tunnused:

- teenistusse astumine toimub ainult alumise tasandi ametikohtadele. Ametnikku ei nimetata konkreetsele ametikohale, ta võetakse teatud ametnike gruppi või teenistusrühma;
- ametnik võetakse teenistusse selle alusel, kuidas ta on võimeline täitma konkreetse ametnike põhigrupi ülesandeid;
- vabad ametikohad täidetakse üldjuhul konkursi korras, teenistusse võtmise protseduur on ühtne formaliseeritud protseduur kogu avaliku teenistuse ulatuses;
- ametnikukandidaat peab läbima ettevalmistusteenistuse ja sooritama ametnikueksami;
- professionaalset kogemust väljaspool avalikku sektorit ei aktsepteerita;
- ametisse nimetamine toimub haldusaktiga;
- ametialaseks edasiliikumiseks on välja töötatud kindel edutamissüsteem;
- ametniku õiguslik seisund muutub tulenevalt tema teenistusstaazist ja võimekusest;
- ametnikku ei tohi koondada ega teenistusest vabastada (erand juhul kui ametnik on kaotanud avalikus teenistuses oleku võime) ning kui riigil ei ole võimalik ametnikku rakendada, arvatakse ametnik tasulisse reservi;
- distsiplinaarvastutus on kehtestatud avaliku teenistuse jaoks seadusandlikus korras;
- palgasüsteem on seadusega kehtestatud ning põhineb vanemuse süsteemil (*seniority*);
- pensionisüsteem, millega tunnustatakse kaua riigi teenistuses olnud isikut, on kehtestatud seadusega.

⁹ Demmke, C. Are civil servants different because they are civil servants? European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands 2005, p 37.

¹⁰ Joamets, K. Teenistussuhte lõpetamine avalikus halduses teenistujast sõltumatutel asjaoludel. TTÜ Kirjastus, 2000, lk 15.

Karjäärisüsteemi vaadatakse üldiselt kui „suletud süsteemi“, kuna see välistab või siis piirab tõsiselt võimalust siseneda karjääriredeli keskmistele astmetele.¹¹ Karjäärisüsteem on kasutusel näiteks Saksamaal, Prantsusmaal, Belgias, Austrias, Luksemburgis, Slovakkias ja Bulgaarias.¹²

Positsioonisüsteem ehk ametikohal põhinev süsteem vastandub karjäärisüsteemile ning positsioonisüsteemi on iseloomustatud järgnevalt: *“Positsioonisüsteemi põhimõtted on väga lähedased erasektoris rakendatavale. Riik ei võta endale ise oma vajaduste tarbeks ametnike koolitamise koormat, teenistusse võetakse isikud, kes on kusagil mingi enam-vähem sobiliku kvalifikatsiooni omandanud ja avaldanud soovi tulla riigitöölle”*.¹³

Positsioonisüsteemi iseloomustavad järgmised tunnused:

- ametniku teenistusse võtmisel on määravaks isiku võimekus konkreetse ametikoha ülesannete täitmiseks;
- teenistusse võtmise formaalsed protseduurid puuduvad ning personali värbamine ja valik toimub analoogselt erasektoriga. Teenistusse võib võtta konkursi korras või ilma konkursita;
- värbamine toimub ka kesktaseme ning kõrgema taseme ametikohale;
- teenistusse võtmisele ei eelne riigipoolset erialast ettevalmistust;
- kindla diplomi olemasolu ametnikult ei nõuta. Ametikohale esitatakse kindlad nõudmised oskuste osas;
- professionaalset kogemust väljaspool avalikku sektorit aktsepteeritakse;
- ametnik on oma ametikohaga seotud ning juhul kui ametnik edutatakse teisele ametikohale, siis 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.

Positsioonisüsteem on kasutusel Hollandis, Norras, Rootsis, Soomes, Suurbritannias ja Taanis.¹⁴

Segasüsteem – karjääri- ja positsioonisüsteem ei välista teineteist ning ehedal kujul ühte süsteemi eraldi on raske leida. Enamikes riikides on need kaks süsteemi kombineeritud, rõhuasetus on riigiti erinev.

¹¹ Töösoorituse ja professionaalsuse edendamine avalikus teenistuses. Sigma kogumik: nr 21, 1997, lk 9.

¹² Mikiver. M. Avaliku teenistuse õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2002, lk 7; Roots. H. Eesti bürokraatia järjepidevus ja uuenemine. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2000, lk 84; Bossaert. D., Demmke. C., Nomden. K., Polet. R. Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments. European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands 2001, p 81-82.

¹³ Roots. H. (2000), lk 84.

¹⁴ Mikiver. M. (2002), lk 7; Roots. H. (2000), lk 84; Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 81-82.

2. Avaliku teenistuse seaduse vajadus

Avaliku teenistuse seaduse vajadus tuleneb järgnevast:

- põhiseadusest;
- ajaloolisest traditsioonist;
- haldusõiguse ja avaliku teenistuse põhiprintsiipidest Euroopa Liidus;
- rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa Liidu soovitudest ning teiste Euroopa riikide praktikast.

2.1. Põhiseaduslikud aspektid

Avaliku halduse kaasaegses kontseptsioonis sisaldub arusaam riigivõimu hierarhisest delegerimisest indiviididele, kes töötavad avalikus sektoris. Need inividid, avalikud teenistujad, ei ole seega mitte lihtsalt riigi töötajad, vaid suurel määral ka riigivõimu teostajad.¹⁷

Eesti põhiseadus ei kasuta *expressis verbis* mõistet „riigi ülesanne“. Küll on põhiseaduse §-s 154 ära toodud mõiste „riiklik kohustus“. Põhiseaduse konkreetsetes sätetes kasutatakse ka sõnastust „täidesaatva võimu kohustus“, „riik korraldab kutseõpet“ jne.¹⁸ Preambulast tulenevalt on riigi esmaseks ülesandeks sisemise ja välimise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas. Siit tuleneb riigi ülesanne kaitsta sisemist korda ja moodustada selleks vajalikke institutsioone. Teiseks peab riik kaitsma ühiskonda ja inimesi väljastpoolt tuleva ohu korral.¹⁹ Riigi traditsiooniliste ülesannete hulka kuuluvad veel välissuhted, rahandus, kohtuotsuste sundtäitmine ja loomulikult ka halduse mateeria hulka mittekuuluvad seadusandlus ja õigusmõistmine. Riik peab üldjuhul teostama võimuhaldust ise. See tagab kõige optimaalsemalt õigusriigi printsiibist tuleneva õiglase ja ausa isikute kohtlemise ning efektiivse põhiõiguste ja -vabaduste kaitse²⁰.

Kes teostavad siis riigivõimu? Vastuse saab PS §-st 14, mis ütleb, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Riigivõim jaguneb seadusandlikuks, täidesaatvaks ja kohtuvõimuks, mis PS § 4 alusel on jagatud Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute vahel. Riigi- ja haldusorganid teostavad riigivõimu Eesti Vabariigi ja riigist alamalseisvate avalik-õiguslike juriidiliste isikute nimel, mille osadeks nad on. Põhiõiguste kohustatud pooleks on Eesti Vabariik või riigist alamalseisev avalik-õiguslik juriidiline isik,

¹⁷ Euroopa avaliku halduse printsiibid (2000), lk 20.

¹⁸ Merusk. K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. *Juridica* nr 8, 2000, lk 499-507.

¹⁹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2002, lk 37-44.

²⁰ Merusk. K. (2000), lk 499-507.

kelle nimel organ avalikku võimu teostab. Kolme võimu kõrval nimetab PS § 14 veel kohalikku omavalitsust. Kohaliku omavalitsuse kohustus tagada põhiõigusi tuleneb juba sellest, et seda peab tegema kogu riigivõim.²¹

Riigivõimu teostajad peavad kindlustama, et põhiseaduslikke ja haldusõiguslikke printsiipe ka tegelikult rakendatakse avaliku halduse igapäevases toimimises. Vaatamata sellele, milline õiguse allikas reguleerib riigi ja avalike teenistujate vahelisi suhteid, peab nende sisu võtma arvesse haldusõiguse printsiipide kogumit ning rakendama neid avalikele teenistujatele.²²

Printsiibid, millest riigivõimu teostaja peab lähtuma, leiame kõigepealt põhiseaduse preambulist, mis sätestab *"vankumatus usus ja vankumatus tahtes kindlustada ja arendada riiki, mis on rajatud vabadusele, õiglusele ja õigusele..."*. Lisaks sätestab põhiseaduse preambuli kolmas lõik, et *"...tuleb rajada riik, mis on pandiks praegustele ja tulevatele põlvetele nende ühiskondlikus elus ja üldises kasus..."*. Põhiülesande selline formuleering järjepidevuse viitega tulevastele põlvetele eeldab õiglase õiguskorraga riigi loomist ja arendamist²³. Täpsemalt viitab põhiseaduse § 10 Eesti riigi põhiväärtustele, milleks on inimväärikus, sotsiaalsed garantiid, demokraatia ja seaduslikkus. Inimväärikus tähistab inimese väärtust iseenesest, tema olemist eesmärgiks ja mitte vahendiks, tema isiksust. Levinud on negatiivne definitsioon, mille kohaselt keelab inimväärikus muuta isikut riigivõimu objektiks. Inimväärikus on PS vabadusõiguste alus. Sotsiaalriigi põhiprintsiibi sisu on, et riik ei tohi oma kodanikku hätta jätta. Demokraatia põhiprintsiibi kohaselt on riigivõimu kandjaks ja allikaks rahvas. Demokraatia printsiip hõlmab organite moodustamise, legitimeerimise ja kontrolliga seonduvad küsimused ning mõjutab kõiki poliitilise tahte kujunemise astmeid. Kui demokraatia põhimõtte sätestab riigivõimu kandja, siis õigusriik sätestab õigusriigi toimimise sisu, ulatuse ja viisi. Õigusriik formaalses tähenduses on seadusriik. Õigusriik materiaalses tähenduses eeldab poliitilis-maailmavaatelist väärtushinnangut. Õigusriik kui põhiprintsiip on kõigist põhiprintsiipidest kõige keerukama sisuga. Selle oluliseks sisuks on riigivõimu piiramine individuaalse vabadusega ja sellest tulenev proportsionaalsuse põhimõtte, võimude lahusus, õiguskindlus, halduse seaduslikkus ja sõltumatute kohtute poolt tagatav õiguskaitse.²⁴

Põhiseaduse põhiprintsiibid on rahvusliku õiguskorra aluseks olevate põhiväärtuste normatiivne dimensioon. Need põhiseadusest tulenevad ideelised alused läbivad ka kogu avalikku teenistust ning neid aluseid tuleb avaliku teenistuse seaduse koostamisel arvesse võtta.

Eesti põhiseadusele on ette heidetud seda, et selles ei sisaldu põhiprintsiipe avalikule teenistusele nagu läbipaistvus, avatus, kompetentsusel põhinevus ja teenustele orienteeritus (*service orientation*).²⁵

²¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002), lk 128.

²² Euroopa avaliku halduse printsiibid (2000), lk 20.

²³ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002), lk 37-44.

²⁴ Ibid, lk 104-107.

Täpsemalt reguleerivad avaliku teenistuse instituudiga seonduvat põhiseaduse paragrahvid 30, 45 ja 147.

Põhiseaduse § 30 lõige 1 sätestab, et ametikohad riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes täidetakse seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega. Kooskõlas seadusega võib neid ametikohti erandkorras täita ka välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikutega. PS § 30 lõige 2 sätestab, et seadus võib piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust tegeleda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühendustesse ning õigust kuuluda erakondadesse ja mõnda liiki mittetulundusühendustesse.

Eelnevast võib täheldada, et põhiseadus annab suhteliselt vähe juhiseid avaliku teenistuse reguleerimiseks. Põhiseaduse §-st 30 tulenevad ainult suunised, et teenistus riigiasutuste ja kohalikes omavalitsustes tuleb reguleerida seadusega (täpsustamata seaduse iseloomu), et riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes ametikohtadel töötavatele isikutele on põhiseadusega ette nähtud kodakondsuse suhtes erinõuded ning et seadus annab aluse teatud riigiteenistujate õiguste kitsendamiseks.

PS § 30 sätestatu, et ametikoht täidetakse seaduse alusel, ei tähenda seda, et igaühel on õigus ametikoht hõivata, vaid seda, et valiku tegemiseks tuleb kehtestada valikukriteeriumid, milleks on eelkõige kvalifikatsiooninõuded, millele kandidaat peab vastama. Riik võib soodustada vähem esindatud ühiskonnagruppide esindatust avalikus teenistuses. Samas ei tohi konkreetse ametikoha täitmisel eelistada vähem kvalifitseeritud kandidaati.²⁶ Põhiseaduses on olemas arvukad põhiõigused, millel on isikuline seadusreservatsioon. Nende kehtimine Eesti kodakondsust mitteomavate isikute jaoks sõltub seadusandja otsustusest. Nende hulka kuulub ka õigus töötada avalikel ametikohtadel (PS § 30 lg 1 lause 2).²⁷ Euroopa Liitu kuulumisel on töjõuturg avatud Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikele. Muuhulgas peab olema garanteeritud Euroopa Liidu kodanike õigus kandideerida võrdsetel alustel avaliku sektori töökohtadele. Erandiks on vaid ametikohad, millel töötamine on otseselt seotud riigivõimu teostamisega ning mis eeldavat tihedat sidet ja solidaarsust riigiga – need ametikohad on lubatud reserveerida Eesti kodanikele.²⁸ Seadusega võib erandeid kehtestada juhul, kui seda nõuavad avalikud huvid – näiteks kui kvalifitseeritud Eesti kodanikke ei ole võimalik leida.²⁹

Põhiseaduse assamblee 15.11.1991 eelnõus oli § 34, mis sätestas: „Ametikohtadel riigi- ja omavalitsusasutustes ning riigiettevõtetes töötavad Eesti kodanikud, kellel on ametikohale vastav ettevalmistus ja nõuded. Ainult kooskõlas seadusega võib nendele ametikohtadele määrata välisriigi kodanikke ja kodakondsuseta isikuid.“³⁰ Põhiseaduse assamblee 13.12.1991 eelnõus on toimunud teksti lühendamise. Selle lause lõpust on ära jäänud fraas „...kellel on ametikohale vastav

²⁵ Nunberg, B. Ready for Europe. Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe. World Bank Technical Paper no 466. The Worldbank, Washington, D.C. 2000, p 177.

²⁶ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002), lk 269.

²⁷ Alexy. R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001 eriväljaanne, lk 65.

²⁸ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002), lk 268-269.

²⁹ ibid, lk 269.

³⁰ Põhiseadus ja põhiseaduse assamblee. Tallinn: Juura 1997, lk 1194.

ettevalmistus ja võimed.“ Tsitaat: „*Me pidasime seda väidet põhiseaduse teksti seisukohalt mitte põhiseaduslikul tasemel olevaks, normid ja tingimused konkreetsetele ametikohtadele peaks sätestama seadus ja selline viide põhiseaduses võiks eelnevat mõtet vähendada ja moonutada.*“³¹

Põhiseaduse assamblee 29. istungil esitas L. Hänni ettepaneku lisada seni ühelõigulisele paragrahvile veel teine lõik, mis näeks ette võimaluse piirata mõnede kategooriate riigiteenistujate õigust kuuluda erakondadesse ja tegeleda ettevõtlusega. „*Kuigi esimene lõik ütleb, et kohad riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes täidetakse seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega, peavad need seadused, mis selle korra ja aluse määravad, olema kooskõlas põhiseadusega ja põhiseaduse paragrahviga, mis räägib õigusest koondada ühendustesse, ei sea mingeid lisatingimusi. Järelikult need seadused, mis räägivad riigiteenistujatest, ei saa hiljem, kui põhiseaduses vastav säte puudub, seada ka piiranguid nende isikute poliitilise tegevuse vabadusele ja majandustegevuse vabadusele. Küll aga on juba senine seadusandlik praktika näidanud, et mõnel juhul mõningate riigiteenistujate jaoks võib teatud piirangute kehtestamine olla otstarbekas. Majandustegevuse vabadust on võib-olla vaja piirata näiteks maksuameti töötajatel.*“³²

Eesti põhiseadus on lihtsate seadusreservatsioonidega, mis volitavad selgesõnaliselt riivama, kitsendama või piirama, äärmiselt kitsi.³³ Põhiseaduse § 30 lg 2 sätestab, et seadus võib piirata mõne kategooria riigiteenistujate õigust tegeleda ettevõtlusega ja koonduda tulundusühendustesse ning õigust kuuluda erakondadesse ja mõnda liiki mittetulundusühendustesse.³⁴ Piirangud peavad demokraatlikus ühiskonnas olema vajalikud. § 30 lg 2 lubab grammatilist tõlgendust arvestades piiranguid kehtestada mõne kategooria riigiteenistujate, mitte kõigi riigiteenistujate ning mitte kohaliku omavalitsuse teenistujate osas. Riigikohus on aga § 30 lg-t 2 tõlgendanud laialt, leides, et selles sättes mõistetakse „riigiteenistujate“ all ka kohaliku omavalitsuse teenistujaid (RKKKo 3-1-1-41-01, 07.05.2001-RT III 2001,15,164).³⁵

Juhul, kui põhiõiguste piiramine toimub, peab see toimuma selliste õiguslike väärtuste kasuks, mis kujutavad endast põhiõigusi ning seejuures peab tingimata arvestama proportsionaalsuse põhimõtet.³⁶ Põhiõiguste ülemuslikkusele ja nende garantiidele viitab otseselt põhiseaduse § 11, mille kohaselt võib põhiõiguste piiramine toimuda ainult kooskõlas põhiseadusega ning need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiravate õiguste olemust.³⁷

PS § 45 sätestab, et igaühel on õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Seadus võib seda õigust piirata ka riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujatel neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi või ärisaladuse või

³¹ ibid , lk 581.

³² Põhiseadus ja põhiseaduse assamblee (1997), lk 987.

³³ Alexy. R. (2001), lk 45.

³⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT I 1992,26,349; 2003,64,429.

³⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002), lk 269.

³⁶ Merusk. K., Narits. R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998, lk 72.

³⁷ Merusk. K., Narits. R. (1998), lk 6.

konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning teiste inimeste perekonna- ja eraelu kaitseks, samuti õigusemõistmise huvides.

Avalike teenistujate väljendusvabadus võib olla piiratud üksnes seoses neile ameti tõttu teatavaks saanud riigi- või ärisaladuse või konfidentsiaalsena saadud informatsiooni ning teiste inimeste perekonna- ja eraelu kaitsega. Seega üldjuhul on PS kohaselt avalikel teenistujatel võrdne väljendusvabadus ülejäänud inimestega. Siin annab PS väljendusvabadusele laiema kaitse kui EIÕK ja selle kohaldamispraktika. Kuigi ka EIÕK kohaldamispraktikas on rõhutatud, et ka avalikele teenistujatele laienevad väljendusvabaduse kaitse printsiibid, on nende staatusest tulenevalt õigustatud neile teatud diskreetsusnõuete ja muude erinõuete esitamine (EIK otsus Rekvenyi vs Ungari, 20.05.1999). EIÕK-s on avalike teenistujate ring määratletud laiemalt kui PS-s: määratluses ei lähtuta mitte ametikohast, vaid täidetavast funktsioonist ja pädevusest (vt EIK otsus Pellegrin vs Prantsusmaa, 8.12.1999). Teiseks on ametnike väljendusvabaduse reguleerimise osas antud riikidele lai suvamäär, pidades piiranguid üldiselt inimeste poolt endile ise võetuks sellega, et nad vabatahtlikult astusid avalikku teenistusse³⁸.

PS § 147 sätestab, et kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena.

Põhiseadus ei sätesta, milline avaliku teenistuse süsteem peaks Eestis olema, v.a kohtunike puhul (PS § 147 - kohtunikud nimetatakse ametisse eluaegsetena), kus on selgelt välja toodud karjäärisüsteemi elemendid. Seega on Eesti põhiseaduse antud paragrahvis välja toodud erandid üldisest süsteemist.

Eesti taasiseseisvumise järgselt leiti, et põhiseaduse §-st 30 tulenevalt tuleb koostada spetsiaalne seadus, mis reguleerib teenistussuhteid haldusekandja ja isiku vahel. Tsiteerides Riigikogu stenogramme „Avaliku teenistuse seaduse eelnõu on Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 30 tulenev õigusakt/.../Eesmärk on reguleerida riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujate teenistussuhteid ning väärtustada teenistust riigi ja kohalike omavalitsuste ametiasutustes“. Eelnõu koostamisel seati eesmärgiks saavutada seaduse abil riigi ja kohaliku omavalitsuse teenistujate stabiilsus, erialane asjatundlikkus, poliitiline neutraalsus ja äraostmatus.³⁹

Põhiseadust tervikuna vaadates võib järeldada, et riik vajab oma stabiilseks tegevuseks riigiteenistujaid. Stabiilsuse säilitamiseks jätab ta nad ilma ühest või teisest õigusest, mis on ülejäänud töötajaskonnal Eestis. Nendest õigustest ilmajätmise kompenseerib riik seaduse kaudu lisagarantiidega, mis üldjuhul mujal ei kehti.⁴⁰

³⁸ Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2002), lk 316.

³⁹ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu I kd. Eesti Vabariigi avaliku teenistuse seaduse eelnõu põhimõtted ja sellega seonduvad probleemid. Eesti Vabariigi Justiitsministeerium. Toimik 3-2/173. 1993, lk 194.

⁴⁰ VII Riigikogu stenogrammid, 1994, IV köide, IV istungjätk. Tallinn, 1995, lk 2188.

Seega eeldab põhiseadus avaliku teenistuse instituudi kujundamist seadusega, milles on arvestatud põhiseaduse preambulis sätestatud ideeliste aluspõhimõtetega ehk riigivõimu teostatakse erapooletult ja objektiivselt arvestades inimväärikust, täiustades sotsiaalset õiglust, demokraatiat ja seaduslikkust.

2.2 Ajaloolised traditsioonid

Eestil on oma lühikese omariikluse perioodi jooksul välja kujunenud avaliku teenistuse ajalooline traditsioon. Avaliku teenistuse põhiprintsiibid sisaldasid 1920. aasta ja 1938. aasta põhiseadustes.

1920. aasta põhiseadus puudutas avalikku teenistust §-des 4 ja 15. Põhiseaduse § 4 sätestas, et Eestis maksavad tema enese asutuste poolt antud või tunnustatud seadused. PS § 15 sätestas, et Eestis on kindlustatud õigus pöörduda kaebuste ja palvetega vastavate avalikkude asutuste poole, et sääraste pööramiste kaasas ei tohi käia mingi surveabinõu ja et vastavad asutused on kohustatud asjale andma seadusliku käigu.⁴¹

1934. aasta põhiseaduse muudatused avaliku teenistuse instituudi sisustamise osas täpsemaid juhiseid ei andnud (kuigi viidi sisse muudatused haldusorganisatsiooni ülesehitusse).⁴²

Eesti Vabariigi 1938. aasta põhiseaduse⁴³ § 32 sätestas, et ametikohtade täitmine riigi- ja omavalitsusasutustes ning –ettevõtteis toimub seaduse alusel ja korras kodanikega, kellel on ametikohale vastavad võimed ja ettevalmistus ning ainult seaduses tähendatud alustel võib neid ametikohti täita välismaalastega.

Riigikogu stenogrammides põhjendatakse, et riik peab kogu oma tegevuses arvestama, kuivõrd ühed või teised on võimelised riiklikke ülesandeid täitma. Tsitaat stenogrammist: *„Küsimus ei seisa siin juriidilisel ja formaalsel pinnal, vaid on faktilist laadi. ... Rahvaste ajalugu, mulle paistab, näitab et iga riik peab end nõnda korraldama, et ta oskaks võimalikult kõige võimelisemad asetada sellele kohale, kus vastavad ülesanded on täita. /.../ Kui riigikord on tugev, siis eeskätt selle tõttu, et on teostatud võimalikult hea väljavaliik, õige selektsioon. On ilmne, et senised Eesti põhiseadused ühel või teisel määral seda selektsiooni püüdsid teostada. Ma vististi aga ei eksi, kui arvan, et põhiseaduste muutmised, mis ikka rohkem ja rohkem on Eesti elu häirinud teatava määrani on tingitud sellest, et senine riigiparaat vastavat selektsiooni küllalt hästi ei teostanud. On endast mõistetav, et uus põhiseadus sellele selektsiooni võimaldamisele rohkemat tähelepanu peab juhtima.“⁴⁴*

Riigikogu stenogrammides § 32 sisu lahti seletades on märgitud järgmist: *„Uus põhiseadus tahab riigiteenistusse võtmisel ette näha, et eeskätt tulevad arvestamisele vastava isiku võimed ja*

⁴¹ Eesti Vabariigi Põhiseadus, Asutava Kogu poolt vastu võetud 15. juunil 1920. – RT 1920, 113/114.

⁴² Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus, rahvaalgatamise korras algatatud ning rahva poolt rahvahääletamisel 14., 15. ja 16. oktoobril 1933 vastu võetud. – RT 1933, 86, 628.

⁴³ Eesti Vabariigi Põhiseadus, Rahvuskogu poolt vastu võetud 28. juulil 1937. – RT 1937, 71, 590.

*ettevalmistus, ning et seadus peab ära määrama, millised peavad olema alused riigiteenistusse võtmisel ja edasilikumisel. Erandjuhtudel jäetakse võimalus ametikohti täita seaduses tähendatud alustel välismaalastega. Ühtlasi kindlustab põhiseadus, et kui keegi riigivõimu teostamisel eksib seaduste vastu, see isik ei peaks võima ennast katta oma ülemuse võimuga. See tähendab, et keegi, kes riigivõimu teostab, ei saa öelda, et ta ise oleks talitanud teisiti või ise ei oleks halvasti teinud ning et ainult ülemus on teda käskinud ja ülemus teda ka kaitsku. Vastavalt iga ametikandja peab vastutama oma tegevuse eest ja vastutusele võtmiseks ei ole vaja eelluba nagu seda varemadel aegadel ühel või teisel maal on nõutud.*⁴⁵

Võrreldes 1938. ja kehtiva põhiseaduse sätteid, mis puudutavad ametnikke, võib täheldada, et need on küllalt sarnased. 1992. aasta põhiseaduse stenogrammides § 30 eriti põhjalikult ei arutatud kuna sõnastus võeti üle 1938. aasta põhiseadusest. Muudatused lõplikus sõnastuses tehti tulenevalt Liia Hänni ettepanekutest (vt. eelmine alapeatükk).

Kuigi 1920., 1934. ja 1938. aasta põhiseadused ei andnud analoogselt kehtivale põhiseadusele täpseid juhiseid avaliku teenistuse reguleerimiseks, kehtis Eestis 1924. aastast 1940. aastani Riigikogu poolt vastu võetud riigiteenistuse seadus (edaspidi RTS).

RTS esitas avaliku teenistuse instituudile iseloomulikud tunnused, mis töid esile avalike teenistujate erilise rolli ühiskonnas - näiteks avaliku teenistuse defineerimine, avalike teenistujate erilised õigused ja kohustused. RTS järgi jagunesid riigiteenijad *ametnikeks*, kes teenisid riigiasutuste koosseisudes ettenähtud ametikohtadel, ja *vabateenijateks*, kes teenisid riigiasutuste koosseisudes ettenähtud vabateenistuskohadel või täitsid ajutiselt ametnike kohustusi. Riigiteenijate kahte kategooriasse liigitamise põhjuseks oli asjaolu, et riik vajab võimu teostamisel teenijaid, kelle tegevus ja kelle ülesanded olid väga erineva tähtsusega. RTS oli struktuuriliselt jaotatud 8 ossa: üldmäärused, riigiteenistusse astumine, teenistuskäik, riigiteenijate õigused, riigiteenijate kohustused, ametivahekorra lõppemine ja teenistuskirjad. Ametisse võis nimetada üksnes Eesti kodanikke, kes olid vähemalt 20 aastat vanad, omasid vähemalt 6-klassilist algkooliharidust, oskasid riigikeelt ning olid tervislikult töövõimelised selle teenistuse jaoks, kuhu nad tahtsid astuda. Kolmas osa „Teenistuskäik“ nägi ette ametnike edutamise, ümberpaigutamise ja üleviimise alused. Ametniku liikumine teenistusredelil sõltus suurel määral ülemuse otsusest.⁴⁶ Riigiteenistujate õigusi liigitati ainelisteks ja ebaainelisteks. Ainelisteks õigusteks loeti õigust palgale, teenistusvanuse-tasule, lasteabirahale, päevarahale, paigutus- ehk siirdamisabirahadele ja pensionile. Ebaainelisteks aga õigust ametile, puhkusele, ülendusele (teenistuskäigu peatükis) ja suurendatud ametikaitsele.⁴⁷ Kui riigiteenija ametisse astus, siis tekkisid tal teatud kohustused riigi vastu. Kõige esimene ja peakohustus oli, et ta on kohustatud riigi huvisid kaitsma ja täitma kõiki teenistusse puutuvaid seadusi ja määrusi ning oma ülemuse käsku täitma. Peale selle oli riigiteenija kohustatud temale teatavaks saanud teenistussaladust salajas hoidma ka pärast teenistusvahekorra lõppu. Olemas olid teatud

⁴⁴ Rahvuskogu stenograafilised aruanded. A/S „Ühiselu“ trükk, Tallinn 1938, lk 36-39.

⁴⁵ Rahvuskogu stenograafilised aruanded. A/S „Ühiselu“ trükk, Tallinn 1938, lk 36-39.

⁴⁶ Riigiteenistuse seadus, 18. detsember 1924 – RT 1924, nr 149, art. 97.

⁴⁷ Lang. V., Kruus. E. Autoriseerinud prof. dr. iur. A.-T. Kliimann. Kehtiv haldusõigus. Konspekt. Tartu 1939, lk 84-85.

normid korruptsiooni ärahoidmiseks ja tõkestamiseks. Riigiteenija võis ainult oma otsese ülemuse teadmisel ja loal otsustada asju, mis puutusid seltsidesse, ühistutesse ja nende liitudesse, kus ta teenis või kus ta oli juhatuse või nõukogu liige, erakorraliselt ühtaegu täita ka teise ameti kohuseid ja olla erateenistuses, samuti pidada ärilisi ettevõtteid kas voliniku või oma perekonnaliikmete kaudu. Samas asutuses alluvuse vahekorras oli keelatud teenida ülenevatel ja alanevatel sugulastel, abikaasadel, vendadel ning õdedel. Osas „Ametivahekorra lõppemine“ nähti ette, et ametivahekord lõpeb: 1) surmaga; 2) distsiplinaarkorras vastavate seaduste alusel; 3) kohtuotsusega; 4) omal soovil peale ühekuulist ülesütlemist või ülemuse loaga ka varasemalt; 5) parandamata haiguse korral; 6) ümberpaigutamisel, reservisoleku aja eest tasu saamise lõppemisel, pensioni väljateenimisel ja riigivanema otsusel; 7) Eesti kodakondsusest lahkumisel; 8) kui ametnik on erateenistuses ilma ülemusele teatamata ja ülemuse keelule vastu; 9) 65 aasta vanuse kätte jõudmisel.⁴⁸

Tolleaegne õigusteadlane A.-T. Kliimann oli RTS suhtes ülimalt kriitiline. Kliimann leidis, et seaduse juriidiline terminoloogia ja fraseoloogia, seadus- ja normitehnika ning antud normistikkude süstemaatika, eriti aga õiguspoliitiline ideoloogia ei talu mingit kriitikat.⁴⁹

Kuigi perioodist 1918-1940 ei saa me rääkida kui selgelt väljakujunenud ja sügavalt juurdunud riigiteenistuse süsteemist, saab siiski täheldada et esimesed olulised sammud riigiteenistuse reguleerimiseks olid astunud. Seega avaliku teenistuse reformimisel tuleks kindlasti arvesse võtta ka riigiteenistuse kogemust aastatel 1918-1940.

1992. aastal võttis Riigikogu vastu otsuse seadusloome järjepidevusest.⁵⁰ Otsuses märgiti, et lähtudes 1992. aasta 7. oktoobri Riigikogu deklaratsioonist, põhiseadusliku riigivõimu taastamisest, tuleb arvestada seaduseelnõude ettevalmistamisel Eesti Vabariigis enne 1940. a 16. juunit kehtinud seadusi. Tsiteerides R. Naritsat „...Eesti õigussüsteemi mudeli valikul tuleb eeskujuks võtta Kesk-Euroopa õigussüsteemi. Seega saab rääkida meie õigussüsteemi uuest, tänapäevasest ülesehitamisest, mis põhineb seadusõigusel ning mille raames on võimalik ja vajalik teatud ulatuses otsida ja leida eeskujuväärivat Euroopa riikide mandri-euroopaliku õiguskultuuri ideel põhinevaist õiguskordadest.“⁵¹

Eelnevalt järeldades, tuleneb avaliku teenistuse seaduse vajadus ka ajaloolisest traditsioonist – kaudselt määratlevad avaliku teenistuse seaduse reguleerimisulatusse ennekõike riigikorralduslikud tavad, st et läbi mitme Eesti Vabariigi põhiseaduse on teenistujaid seaduses mainitud ning kehtinud on riigiteenistujate õiguslikku seisundit reguleerivad riigiteenistuse seadus ning muud riigiteenistust reguleerivad õigusaktid. Seega järjepidevuse säilitamiseks peaks kehtima ka edaspidi eraldi seadus avalikele teenistujatele (ametnikele).

⁴⁸ Riigiteenistuse seadus, 18. detsember 1924 – RT 1924, nr 149, art. 97.

⁴⁹ Kliimann, A.-T. Avaliku teenistuse seadus. Teenistusõigusteoreetilisi ja teenistusõiguspoliitilisi printsiipe *de lege ferenda*. Tartu: „Õiguse“ Kirjastus, 1935, lk 3.

⁵⁰ Riigikogu 01.12.1992 otsus

⁵¹ Narits, R. Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine. Riigikogu Toimetised. 2001 nr 4. <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito4/artiklid/15narits.htm>

2.3 Haldusõiguse ja avaliku teenistuse põhiprintsiibid Euroopa Liidus

Avaliku teenistuse institutsioon kuulub haldusõiguse valdkonda.⁵² Haldus koosneb organisatsioonilises mõttes haldusekandjatest, haldusorganitest ja muudest haldusasutustest. Haldusekandja on õigussubjekt, kellele on õiguskorra poolt antud teatud hulk õigusi ja peale pandud kohustused avaliku halduse teostamisel. Esmane haldusekandja on riik, kuna tal on algse võimu teostamise pädevus ning tema eksistents ja õigused ei tulene ühestki teisest instantsist. Haldusele pandud ülesandeid täidab riik nii oma organite kui ka tuletatud haldusekandjate ehk avalik-õiguslike korporatsioonide (sh kohalike omavalitsuste), asutuste ja sihtasutuste kaudu. Haldusekandjad on küll õigusvõimelised, kuid mitte teovõimelised. Selleks, et haldusekandjad muutuksid teovõimeliseks vajavad nad inimesi, kes tegutseksid haldusekandja nimel. Haldusekandja nimel tegutsevate isikute õiguslik seisund tuleneb aga avaliku teenistuse õigusest. Haldusõiguse hulka kuulub seega ka avaliku teenistuse õigus, kuna avalikud teenistujad tegutsevad haldusorgani ülesannete täitjatena.⁵³ Haldusõigus jaguneb üld- ja eriosaks ning avaliku teenistuse õigus kuulub haldusõiguse eriossa.⁵⁴ Avaliku teenistuse õigus on õigusnormide kogum, mis reguleerib isiku ja halduse kandja vahelist teenistussuhet isiku poolt avaliku halduse ülesannete täitmisel. **Avaliku teenistuse õiguse kui õigusharu tähtsus ja olemasolu põhineb vajadusel tagada avalike ülesannete seaduspärane, kvaliteetne ja efektiivne täitmine.**

Kaasaegset avalikku teenistust demokraatlikus riigis peetakse võimalikuks ainult teatud tingimustekogumi olemasolul.

- **Avaliku- ja erasfääri lahusus** - avaliku ja erasfääri eristamises peitub arusaam, et on olemas ruum, kus peab domineerima avalik huvi ja et see avalik huvi peab olema vaba individide erahuvide sekkumisest. Samuti tähendab see, et avalik ruum peab olema reguleeritud teatud õigusprintsiipidega, millele avalikus sfääris tegutsevad isikud peavad vastama.
- **Poliitika ja haldamise lahusus** - poliitika tugineb avalikkuse usaldusele, mis väljendub vabadel poliitilistel valimistel ja mis kinnitatakse peale iga poliitilist ametiaega. Haldus põhineb kompetentsusel ja avalike teenistujate professionaalne suutlikkus peab leidma kinnitust avalikku teenistusse astumisel vastavalt seaduse poolt määratud tingimustele.
- **Avalike teenistujate individuaalne vastutus** - personaalse, individuaalse vastutuse sisseviimine tehtud otsustuste ja sooritatud toimingute eest põhineb selgelt seaduses defineeritud ülesannete

⁵² Merusk. K., Koolmeister. I. Haldusõigus. Tallinn: Juura, 1995, lk 27-28.

⁵³ Merusk. K., Koolmeister. I. (1995), lk 61-72.; Maurer. H. Haldusõigus, üldosa. Tallinn: Juura, 2004, lk 340-350.

⁵⁴ Anepaio. T., Hussar. A., Jaanimägi. K., Kaugia. S., Land. K., Olle. V., Roosma. P. Sissejuhatus õigusteadusesse. Tallinn: Juura 2003, lk 78.

ja pädevuse tunnustamisel. Avalik teenistuja vastutab enda tegevuse eest, kui ta on põhjustanud süüliselt kahju.

- **Avalike teenistujate piisav töökohakindlus, stabiilsus ja palgatase ning selgelt defineeritud õigused ja kohustused** – selline avaliku teenistuse süsteem, kus avalikel teenistujatel on olemas oma, spetsiaalne õigusakt, mis määratleb selgelt nende õigused ja kohustused, näeb ette õiglase ja proportsionaalse sissetulekutaseme (sissetulekud avalikustatud) ning mõistlikud distsiplinaarsätted, muudab avalikud teenistujad vähem haavatavaks korrupsiooni, sunni ja meelituste poolt ning selle tagajärjel aitab otsustavalt kaasa ametialase aususe kindlustamisele.
- **Kompetentsusel põhinev värbamine ja edutamine** – avalik teenistus, kus ametissevõtmise ja edutamise süsteem põhineb peamiselt poliitilisel patronaažil või onupojapoliitikal, on ametialast ausust pärssivam kui kompetentsusel põhinev süsteem. Kompetentsuse alusel värbamine ja edutamine tähendab parimate sobivate kandidaatide valikut avaliku teenistuse jaoks ja patronaaži ja erihuvide vältimist avaliku halduse mehitamisel.⁵⁵

2.4 Rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa Liidu soovitused ning Euroopa riikide praktika

OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) soovib teenistussuhteid avalikus teenistuses reguleerida seadusega, selleks et saavutada professionaalne ja poliitiliselt neutraalne avalik teenistus.⁵⁶

Euroopa Nõukogu on rõhutanud 2000. aastal antud soovitustes liikmesriikidele ametnike staatuse kohta Euroopas, et avaliku teenistuse õiguslik raamistik ja põhiprintsiibid peavad olema kehtestatud seadusega või kollektiivlepinguga.⁵⁷

Euroopa Komisjon on juhtinud kandidaatriikide tähelepanu sellele, et tuleks üles ehitada stabiilne ja professionaalne avalik teenistus ning reguleerida teenistussuhteid spetsiaalse avaliku teenistuse seadusega. Seda seetõttu, et spetsiaalne seadus garanteerib avaliku halduse professionaalsuse, usaldusväarsuse, otsuste tegemise etteennustatavuse ning õiguskindluse.⁵⁸

Enamikes EL liikmesriikides reguleerib avalike teenistujate (ametnike) ja riigi vahelisi suhteid spetsiaalne seadus. Samas võivad olla mõned riigi ja avalike teenistujate suhete aspektidest reguleeritud individuaalsete või kollektiivsete töölepingutega, kuid ka need järgivad põhiseaduslikke ja

⁵⁵ Euroopa avaliku halduse printsiibid (2000), lk 21-22.

⁵⁶ Civil Service Legislation Contents Checklist. Sigma Papers No 5. Paris 1996, OECD, p 8.

⁵⁷ Recommendation No R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe. Adopted by the Committee of Ministers on 24 February 2000 at the 699th meeting the Ministers' Deputies.

⁵⁸ Legal Framework for Estonian Civil Service. SIGMA, Paris, 2000, p 1.

haldusõiguslikke printsiipe.⁵⁹ Kollektiivlepingud on eelkõige kasutusel positsioonisüsteemiga riikides (näiteks Rootsi, Holland, Taani, Soome).

Euroopa Liidu liikmesriikide avaliku teenistuse seaduse olemasolu ja nende regulatsioon on tihedalt seotud kultuuriliste ja ajalooliste arengutega.⁶⁰ Klassikalisteks argumentideks säilitamiseks erisusi erasektori töötajate ning avalike teenistujate vahel olid stabiilsus, pühendumus, neutraalsus, kompetentsus ja järjepidevus.

Euroopa Liidu liikmesriigid on põhjendanud nii ajalooliselt kui ka tänapäeval spetsiaalse avaliku teenistuse seaduse vajalikkust järgmiste argumentidega:

- Töö avalikus teenistuses on eriline ning erineb oluliselt tööst, mis tehakse erasektoris.

Avalikke teenistujaid peaks kohtlema teisti, kuna neile on antud kaalukas võim ja vastutus, nad määravad kodanike jaoks kindlaks õiguslikud ja normatiivsed standardid, nad hoolitsevad juhtimise eest, nad võivad sekkuda otseselt isikute põhiõigustesse ning nende töö on finantseeritud avaliku sektori poolt eesmärgiga täita avalikke ülesandeid. Avalikud teenistujad kannavad avalikkuse ees erilist vastutust ning nad teostavad avalikku võimu. Võimu ja vastutuse andmine avalikele teenistujatele eeldab neile ka spetsiaalsete kohustuste pealepanemist ning vastukaaluks õiguste andmist, selleks et neile pandud ülesanded oleksid täidetud korralikult. Et neid olulisi ülesandeid professionaalselt täita on vajalik et teenistujad käituksid seaduslikult, oleksid ausad ja lojaalsed ning ei käituks omakasu eesmärgil.

- Erilised ülesanded vajavad erilisi töötingimusi ja spetsiaalset õiguslikku staatust.

Eriti puudutab see argument isikuid, kes otseselt osalevad avaliku võimu teostamisel, kes sekkuvad isikute põhiõigustesse, kes otsustavad riigi raha jagamise üle ja kes kaitsevad riigi üldisi huve. Seda argumenti järgides on oluline selgelt määratleda need ametikohad, mis on otseselt eelpoolloetletud ülesannete alla kuuluvad.

Spetsiaalsed regulatsioonid nagu eetilised nõudmised, spetsiifiline värbamisprotseduur, ametivanne, karjääriredel, eluaegne teenistus, spetsiifiline pensionisüsteem, limiteeritud streigiõigus on vajalikud selleks, et vähendada nii palju kui võimalik poliitilisi mõjutusi, korrupsiooni, erahuvisid ja ebastabiilsust avalikus halduses. Spetsiaalsed töötingimused ja/või spetsiaalne staatus (seaduse alusel) kaitsevad avalikku teenistujat omavoli või poliitilise kallutatuse eest ning garanteerib, et avalik teenistuja on lojaalne ning ei sõltu kindlast huvist või poliitilisest parteist.⁶¹

Avalik teenistus on seotud printsiipidega, mis tulenevad põhiseadusest ning haldusõigusest. Sellest vaatenurgast võib öelda, et avaliku teenistuse väärtused on õiguslikud väärtused. Õiguslikud

⁵⁹ Euroopa avaliku halduse printsiibid (2000), lk 20-23.

⁶⁰ Demmke, C. (2004), p 84.

väärtused ei tähenda sama, mis eetilised väärtused, kuigi suures osas võivad need kattuda. Eetilised väärtused on juhtnöörid tegutsemiseks ja nende rikkumine toob kaasa ühiskonna hukkamõistu. Õiguslike väärtuste rikkumisel järgnevad õiguslikud tagajärjed tulenevad avaliku teenistuse seaduse distsiplinaarvastutuse sätetest. Avalikud teenistujad on seotud haldusprintsipidega, mis on loodud seaduste ja kohtupraktikaga.

Avaliku teenistuse regulatsioonid püüavad ühest küljest kaitsta avalikke teenistujaid nende väga erilise sotsiaalse rolli täitmisel demokraatlikes ühiskondades ja teiselt poolt tõsta professionaalseid standardeid delikaatsete küsimuste tõttu, millega avalikel teenistujatel tuleb tegeleda. Avalikud teenistujad tegutsevad ühiskonna avalikus sfääris – sfääris, mis langeb avaliku õiguse valdkonda. Sellest tulenevalt on avalik õigus see, mis peaks reguleerima võimu delegeerimist riigi nimel otsuste vastuvõtmiseks, riigi professionaalsete teenistujate vastutust ning avaliku võimu teostamisel kontrollimehhanisme. See on üks peamine põhjendus spetsiaalse avaliku teenistuse seaduse olemasolule osana haldusõigusest. Erinevalt töötingimustele ei saa neid küsimusi reguleerida lepinguliselt, individuaalsel alusel.⁶²

Enamik Euroopa Liidu liikmesriike nõustuvad, et ametnikke tuleb käsitleda erinevalt võrreldes erasektori töötajatega. Sama kinnitavad ka rahvusvahelised organisatsioonid oma soovitustes ja hinnangutes.

⁶¹Demmke. C. Who is civil servant and who is not – and why? Study for the directors-general of the public services of the member states of the European Union. Maastricht, 21.-23. November 2004. Arvutivõrk. Kättesaadav www.eu2004.ie, p 5-12.

⁶² Euroopa avaliku halduse printsüübid (2000), lk 27.

3. Avaliku teenistuse regulatsiooni hindamise kriteeriumid

3.1 Euroopa Liidu avaliku halduse printsiibid⁶³

Tööandja rolliga on tihedalt seotud riigi põhiseaduslik kohustus avaliku halduse toimimise tagamisel arvestada põhiseaduses ja haldusõiguses väärtustatud printsiipe ning rakendada neid avalikele teenistujatele. Aja jooksul on Euroopa Liidus kujunenud ühised avaliku halduse printsiibid, mida kasutavad erineva õigusliku traditsiooni ja erinevate valitsemissüsteemidega riigid. Nimetatud printsiibid peaksid olema juhiseks Eesti avaliku teenistuse reformimisel.

Esmalt tuleb järgida Euroopa Liidu üldpõhimõtteid: demokraatia, õigusriik, inimõiguste- ja põhivabaduste austamine ning õigus heale haldusele. Õigus heale haldusele tähendab, et ametiasutused järgiksid neile antud ülesannete täitmisel avatuse, efektiivsuse ja erapooletuse põhimõtteid.⁶⁴

Kuigi alljärgnevad printsiibid on Euroopa Liidu avaliku halduse printsiibid, siis nimetatud printsiibid kajastuvad ka Eesti Vabariigi põhiseaduse erinevates paragrahvides.

3.1.1 Usaldusväärsus ja etteennustatavus

Nimetatud printsiip on suunatud avaliku halduse tegevuse ja tema otsuste usaldusväärsuse ja etteennustatavuse, õiguskindluse tagamisele.

Nimetatud printsiip jaguneb alaprintsiipideks:

- **Halduse seaduslikul alusel toimimise printsiip** – oma põhiolemuselt tähendab see seda, et avalik haldus peab oma kohustuste täitmisel juhinduma seadustest. Avaliku võimu kandjad peavad tegema oma otsuseid, järgides üldiseid reegleid ja printsiipe, mis on kohaldatavad erapooletult kõigile, kes nende kohaldamisulatusse satuvad. Rõhuasetus on sellise kohaldamise neutraalsusel ja üldisusel (mittediskrimineerimise printsiip). Antud printsiip vastandub võimu omavolile, onupojapoliitikale ja muudele kõrvalekalletele.
- **Õigusliku pädevuse mõiste** – s.t et avalik võim võib teha otsustusi vaid küsimustes, mis kuuluvad tema pädevusse. Õiguslikus mõttes ei tähenda see vaid avaliku võimu õigust

⁶³ Euroopa avaliku halduse printsiibid (2000), lk 5-20.

⁶⁴ A new space for public administrations and services of general interest in an Enlarged Union. Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of European Union. Luxembourg. 2005, p 17.

vastavas asjas otsuseid teha, vaid kohustab teda võtma ka vastutust (pädevus on võrdsustatud vastutusega).

- **Õiglase menetluse printsiip** – selle printsiibi kohaselt tuleb tagada seaduste täpne ja erapooletu kohaldamine ning võtta arvesse sotsiaalsete väärtuste nagu austus isikute vastu ja nende väärkuse kaitse.
- **Õigeaegsus** – avaliku halduse viivitamine otsuste tegemisel ja konkreetsete sammude astumisel võivad põhjustada pettumust, ebaõiglust või tõsist kahju nii avalikele kui erahuvidele. Viivitus võib olla tingitud ebapiisavatest ressursidest või poliitiliste otsuste puudumisest, kuid tihti seostatakse seda pigem avalike teenistujate ebatõhusa tegutsemise ja ebakompetentsusega. Ebakompetentsust saab vähendada ja usaldusväarsust suurendada kompetentsusel põhineva värbamissüsteemiga ning regulaarset koolitust pakkuva avaliku teenistusega.
- **Professionaalsus ja ametialane ausus** – ametialane ausus avalikus teenistuses toetub erapooletuse ja ametialase sõltumatuse mõistetele. Erapooletus osutab kallutatuse puudumisele. Avaliku halduse valdkonnas tuleb kallutatust mõista kui eelsoodumust teatud situatsiooni lahendamiseks mingil kindlal viisil, mille tagajärjel põhjustatakse õigustamatut või ebaõiglast kahju üldisele huvile või muudele huvitatud poolte õigustele. Seadusesätteid, mis keelavad avalikel teenistujatel osa võtta nende isiklike huvivid mõjutada võivate otsuste tegemisest, on mõeldud erapooletuse kui väärtuse kindlustamiseks.

3.1.2 Avatus ja läbipaistvus

Avatus ja läbipaistvus on vajalikud, et tagada õigusriigi, seaduse ees võrdsuse ja vastutuse printsiipide järgimine. Avaliku halduse avatus ja läbipaistvus teenivad kahte spetsiifilist eesmärki:

- avaliku huvi kaitsmine (vähendades väärhalduse ja korrupsiooni tõenäosust);
- isiku õiguste kaitsmine (nõudes otsusele põhjenduse lisamist).

3.1.3 Vastutus

Haldusõiguses tähendab vastutus, et mistahes haldusorgan peab oma tegevusest aru andma teistele haldus-, seadusandlikele või kohtuvõimudele. Vastutus on ka vahend tõhustamiseks, kas antud riigis austatakse õigusriigi, avatuse, läbipaistvuse, erapooletuse ja seaduse ees võrdsuse printsiipe. Vastutuse printsiip on elutähtis selliste väärtuste tagamiseks nagu avaliku halduse tõhusus, mõjus, usaldusväarsus ja etteennustatavus. Järelevalvet on vaja selleks, et haldusorganid kasutaksid oma võimu õiguspäraselt ja järgiksid kehtestatud protseduure.

3.1.4 Tõhusus ja mõjus

Tõhusus on oma iseloomult juhtimisalane väärtus, mis põhiliselt seisneb kasutatavate ressursside ja saavutatud tulemuste võimalikult soodsa suhtarvu säilitamises. Eelmisega lähedane väärtus on mõjus, mis peamiselt seisneb avaliku halduse tegevuse edukuse tagamises talle seaduste ja valitsuse poolt seatud eesmärkide saavutamisel ja avalike probleemide lahendamisel. Tõhusus kui juhtimisalane väärtus näib minevat vastuollu õigusriigi printsiibi ja õiglase menetluse kui poliitilise/demokraatliku väärtusega. Avaliku sektori juhid suhtuvad seadusega ettenähtud menetluskorda sageli kui tõhususele kahjulikku piirangusse. Kehtestatud menetluse järgimine võib viia vahendite ebaefektiivse kasutamiseni ja ebasoodsas suunas mõjutada suhet haldustegevuse kulude ja tulemuste vahel. Seda vastuolu püütakse kõrvaldada näiteks viies teatud teenuste pakkumine üle erasektoris lepingulise delegeerimise kaudu, mis jätab avalikule haldusele poliitikakujundaja ja lepingute järelevalvaja rolli.

Eelpool nimetatud printsiibid kajastuvad põhiseaduse preambulis ja erinevates paragrahvides. Eelkõige võib tuua järgmised paragrahvid. PS § 3, mis sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel ja rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. Samuti PS § 10, mis toob välja inimväärikuse ning sotsiaalse demokraatliku õigusriigi põhimõtted. Lisaks kajastuvad eelpool toodud põhimõtted PS §-s 1 (demokraatia põhimõte), §-s 4 (võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte), §-s 11 (proportsionaalsuse põhimõte), §-s 12 (võrdse kohtlemise põhimõte), §-s 13 (õigus riigi ja seaduse kaitsele), §-s 14 (õiguste, vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva, kohtuvõimu ja kohalike omavalitsuste kohustus) ja §-des 30, 45, 147 (juhised avaliku teenistuse instituudi sisustamiseks).

3.2 Maailmapanga tehnilise paberi nr 466 kriteeriumid avalikule teenistusele

Maailmapank hindab avalike teenistuste regulatsioone erinevate kriteeriumite alusel ning on avaldanud sellekohase tehnilise paberi nr 466. Tehniline paber on avaldatud selleks, et edastada Maailmapanga uuringu tulemused laiemale ühiskonnale. Alljärgnevate kriteeriumite alusel on Maailmapank analüüsinud Eesti avaliku teenistuse seaduse regulatsiooni (lisaks Tšehhile ja Ungarile).

I Avaliku teenistuse ressursside juhtimise hindamine

1. avalik teenistus on reguleeritud erilise seadusandlusega;
2. avaliku teenistuse ulatus on selgelt defineeritud;
3. olemas on eetika(käitumis-)koodeks, mis reguleerib ametnike käitumist;

4. avalik teenistus on poliitiliselt neutraalne – seaduses otsesõnu sätestatud poliitilise neutraalsuse põhimõte;
5. sätted, mis kindlustavad moraalikindlust – nt nõuded huvide konflikti avalikustamisele, ning asutused, kes peavad tagama moraalikindluse;
6. viide seaduses kompetentsusel põhinevatele protseduuridele;
7. kodanikel on õigus ausale ja läbipaistvale kaebuste menetlusele;
8. vaba ligipääs infole.

II Institutsiooniline võrgustik

1. selgelt defineeritud institutsioonid, kes arendavad ja koordineerivad avaliku teenistuse poliitikat;
2. on järelevalve organ (asutus või asutused), kes kindlustab avaliku teenistuse poliitikate ühtsuse.

III Töö ja tasustamispoliitika ning selle juhtimine

1. avalike teenistujate ja ametnike arv on kooskõlas rahvusvahelise praktikaga, st et avaliku sektori töötajate suhe kogu elanikkonda on kooskõlas üldise EL liikmesriikide keskmisega;
2. palgaastmed on piisavalt konkurentsivõimelised igal tasemel ametnike värbamisel, alalhoiul ning motiveerimisel;
3. olemas on ühtne ja efektiivne hindamisstruktuur, mis optimeerib otsuste tegemist;
4. palgasüsteem on lihtne, läbipaistev ja õiglane;
5. olemas on eelarvega tagatud, efektiivne ja õiglane pensionisüsteem.

IV Inimressursi juhtimise poliitika ja praktika

1. efektiivne planeerimise korraldamine avalike teenistujate erinevatele positsioonidele paigutamiseks;
2. efektiivsed personaliinfosüsteemid;
3. värbamine põhineb kompetentsusel;
4. soorituse hindamine on objektiivne, ühtne ning fokuseeritud soorituse parandamisele ning karjääri edendamisele;
5. edutamine on avatud ja läbipaistev ning põhineb kompetentsusel;
6. olemas on distsiplinaarvastutusele võtmise protseduurid, mis põhinevad läbipaistvatel ja õiglastel printsiipidel.

V Koolitus ja karjääri edendamine

1. olemas on sobiv koolitussüsteem, et ümber koolitada personali selleks, et valmistada ette uusi värbamisi, arendada olemasolevat personali;
2. koolituseelarve on piisav selleks, et rakendada koolituspoliitika eelarve piires;
3. koolituskokkuleppeid koolituse pakkujatega on piisavalt selleks, et täita avaliku teenistuse nõudmisi (kas on piisavalt koolituse pakkujaid era- ja avalikust sektorist).

VI Juhtimispraktika ja kultuur

Otsuste tegemine on antud kõige madalamale võimalikule tasemele selleks, et kindlustada efektiivset juhtimist.⁶⁵

3.3 OECD soovitused

OECD soovitused on koostatud aastal 1996. OECD-st saadud info põhjal on soovitused kehtivad siiani ning neist lähtutakse avaliku teenistuse regulatsiooni hindamisel.

OECD soovib teenistussuhteid avalikus teenistuses reguleerida seadusega, selleks et:

- saavutada professionaalne ja poliitiliselt neutraalne avalik teenistus;
- määratleda institutsioonid, kellel on õigus juhtida avalikke teenistujaid või jälgida nende juhtimist ministeeriumis/asutuses;
- tagada ametnike valik õiglase ja avatud konkursi läbi;
- luua ametnikele võrdsed võimalused avalikku teenistusse sisenemisel ja edutamisel ning karjääriks avalikus teenistuses;
- luua režiim avalikele teenistujatele nende ülesannete täitmisel, mis on suunatud kvaliteedile, järjepidevusele ja aruandlusele;
- garanteerida õigused, soodustused ja teised töötingimused, mis meelitab kõrge kvalifikatsiooniga ametnikke.⁶⁶

OECD eksperdid analüüsid avaliku teenistuse seaduse regulatsiooni, lähtuvad järgmistest küsimustest:

- **seaduse ulatus** – mis ulatuses on avalik teenistus reguleeritud seadusega, st kas see laieneb vaid riigiametnikele või ka kohalikule omavalitsusele? Kas on olemas õiguslik alus defineerimaks ametnike staatust sellisel viisil, mis on kooskõlas valdavate EL liikmesriikide standarditega? Kas seadus reguleerib kõike või on antud välja veel täiendavaid õigusakte, mis reguleerivad vastavat valdkonda?
- **eelarve küsimus** – kuidas ja kelle poolt kontrollitakse palgamaksmist, toetusi jms?
- **avaliku teenistusse sisenemine** – kas on karjääri- või positsioonisüsteem või kombinatsioon nendest, kas seadus sätestab kvalifikatsioonitingimused, kas on ette nähtud avalik konkurss, kas õiguslik suhe on ametniku ja riigi vahel, katseaeg?
- **teenistustingimused** – kas on reguleeritud edutamist, üleviimist, teenistussuhte lõpetamist?
- **ametniku kohustused** – kas seadus sätestab täieliku ametnike kohustuste nimistu, mis on suunatud ametnike neutraalsuse, erapooletuse, moraali, lojaalsuse, efektiivsuse ja aruandekohustuse kindlustamiseks;

⁶⁵ Nunberg. B. (2000), p 23-32.

- **ametnike distsipliin** – kas seadus sätestab läbipaistva distsiplinaarvastutuse süsteemi? Kas üldine avaliku halduse raamistik ja administratiivne praktika garanteerivad seaduslikkuse printsiibi otsuste tegemisel ning kas see on piisav ja sobiv, et juhtida ametnikke ning panna ametnikke vastutama oma tegevuse eest?
- **ametnike õigused** – kas seadus kehtestab ametniku õiguste raamistiku? Kas seadus fikseerib palgasüsteemi ja kas individuaalse palga määramine on läbipaistev ja ettearvatav?
- **sotsiaalpartnerlus** – kas seadus näitab, kuidas ja mis ulatuses ametiühingud võivad sekkuda avaliku teenistuse regulatsiooni? Kas töötajate esindajad osalevad otsuste tegemisel ja personali juhtimise kontrollimisel?
- **koolitus ja arendamine** – kas seadus võimaldab koolitust, mis soodustab arenemisvõimalusi ja loob eeldused edutamiseks? Kas eksisteerivad hea soorituse ja karjääri edendamisel tõhusad ja mõistlikud mehhanismid (mobiilsus ja motivatsioon), mis muudavad avaliku teenistuse atraktiivseks?
- **avaliku teenistuse juhtimine** – kas on kehtestatud ühtsed standardid avaliku teenistuse juhtimisel? Kas personaliüldarvud ja personalikulutused on kontrollitavad ja avalikud?
- **üleminekusätted** – kuidas seadust rakendatakse, mis saab olemasolevatest avalikest teenistujatest? ⁶⁷

3.4 Euroopa Nõukogu soovitus

Euroopa Nõukogu rõhutab, et avalik haldus mängib olulist rolli demokraatlikes ühiskondades. Demokraatlike institutsioonide loomine ja nende korraldus nõuab avalikku teenistust, kus järgitakse seadust, mis on neutraalne ja lojaalne demokraatlikele institutsioonidele ja lugupidav isikute vastu, keda ta teenib. Võttes arvesse, et avalikud teenistujad on avaliku administratsiooni võtmeelemendid, peab neil olema vajalik kvalifikatsioon ning vastav õiguslik ja materiaalne keskkond täitmaks oma ülesandeid nõuetekohaselt.

Euroopa Nõukogu annab avaliku teenistuse jaoks üldpõhimõtted, mida riigid peaksid regulatsioonide kehtamisel arvestama, kuid jätab riigile vabad käed otsustamiseks, kuidas need regulatsioonid täpsemalt sisustada, st et iga riik saab valida kus ja millega ta tagab nende põhimõtete rakendamise. Euroopa Nõukogu peab oluliseks, et alljärgnevad põhimõtted kajastuksid kas avaliku teenistuse regulatsioonides või siis kollektiivlepingutes.

- **ametnike õiguslik raamistik ja selle rakendamine** – põhiprintsiibid ja õiguslik raamistik peab olema kehtestatud seadusega või kollektiivlepinguga;
- **ametnike eest vastutav institutsioon** – tuleb teha vahet õiguslikul ja administratiivsel raamistikul. Kui üldised avaliku teenistuse põhimõtted peaks olema defineeritud poliitilise võimu poolt (tavaliselt põhiseadus ja/või parlament), siis peab neid rakendama valitsus ja/või mõni teine

⁶⁶ Civil Service Legislation Contents Checklist (1996), p 8

⁶⁷ Civil Service Legislation Contents Checklist (1996), p 1

kompetentne institutsioon. Avaliku teenistuse efektiivsuse tagamiseks tuleb vältida pädevuskonflikte erinevate avalike teenistujate eest vastutavate institutsioonide vahel.

- **ametnike kategooriad ja tasemed** – kategooriad ja tasemed tuleb defineerida teostatava funktsiooni valguses, millele lisandub teatud vastutuse tase, st et avalikud teenistujad klassifitseeritakse erinevatesse kategooriatesse või tasemetele nende poolt täidetavate funktsioonide alusel. Funktsioon on seotud vastutuseastme, hariduse ja palgaga.
- **teenistusse võtmise tingimused ja nõudmised** – teenistusse võtmine peab tuginema võrdsele ligipääsule avalikele ametikohtadele ja valikul, mis põhineb kompetentsusel õiglasel ja avatud konkurentsiga ning diskrimineerimiseta. Mõned eeltingimused võivad eksisteerida teatud ametikohtadele sisenemisel. Lisaks on üldised nõudmised ja spetsiifilised nõudmised teenistusse värbamisel. Teatud riikide põhiseadused nõuavad kodanikuksolemist.
- **värbamisprotseduurid** – värbamisprotseduurid peavad olema avatud ja läbipaistvad ning need reeglid peavad olema selged. Eesmärgiks peab olema võimaldada parima kandidaadi nimetamist et rahuldada organisatsiooni spetsiifilisi vajadusi;
- **ametnike üleviimine** – ametnikke ei tohi üle viia ilma nende nõusolekuta, välja arvatud juhul, kui see on vajalik avalikes huvides ning eelkõige hea avaliku halduse huvides. Igal juhul ei tohi selline üleviimine sisaldada varjatud sanktsiooni;
- **edutamine** – edutamine peab tuginema kompetentsusel, edutamise kaasa kaasneb üldjuhul palgatõus;
- **õigused** – ametnikule laienevad kõik kodanikuõigused, kuid need õigused võivad olla reguleeritud seaduse või kollektiivlepingutega selleks, et need vastaks avalikele ülesannetele. Õigusi – eriti poliitilisi ja ametiühingutega seonduvaid – võib piirata vaid kooskõlas seadusega seni kuni see on vajalik selleks, et teostada avalikke ülesandeid;
- **diskrimineerimise keeld** – teatud juhtudel on positiivne diskrimineerimine seadusega õigustatud, kui sellega tagatakse teatud kategooria isikute kaitse, mis põhineb sool, keelel, puudel jne;
- **ametnike osalemine personalipoliitikas** – avalike teenistujate õigus olla informeeritud teatud aspektidest administratsiooni funktsioneerimisel (turvalisus, tööaeg jms);
- **sotsiaalne kaitse** – riik peab kindlustama ametnike sotsiaalse kaitse, kaasa arvatud pensionid;
- **ametnike tasustamine** – ametnikel peab olema nende kohustustele ja funktsioonile vastav palk. Tasustamist tuleb vaadata kui organisatsiooni soovitud eesmärkide saavutamise meetet ja peab kindlustama, et ametnikud ei tegeleks korrupsiooniga ega tegevustega, mis ei sobi kokku avalike ülesannete täitmisega. Ametnike tasustamine peab olema piisav. See viitab selgelt sellele, et palgatase peab olema seotud ametniku vastutusega, mis tähendab seda, et palgatase peab olema põhiosas tingitud ametniku poolt teostavatest ülesannetest. Oluline on vältida erikohtlemist ja diskrimineerimist. Palk peab koosnema mitmest elemendist – põhipalgast, mida täiendatakse lisatasudega ja tulemustasuga. Palgal on suur osa eesmärkide saavutamisel ning on oluline, et ametnik saab piisavalt palka normaalseks äraelamiseks.
- **ülesanded** – ametnikele on nende avalike ülesannete täitmiseks pandud teatud kohustused, mis sisaldavad kohustust järgida seadust, olla lojaalne demokraatlikele institutsioonidele, diskretsiooni, neutraalsust, erapooletust, hierarhilist alluvussuhet ning austust ühiskonna vastu. Lisaks eelnevale, selleks, et kindlustada ametnike pühendumus avalike ülesannete täitmisele ja

vältimaks huvide konflikti ja korrupsiooni, võib ametnikele kehtestada teatud piiranguid lisatöö või teiste teatud ülesannete täitmisel;

- **ametnike distsiplinaarvastutus** – avalik teenistuja vastutab oma teenistusülesannete nõuetekohase täitmise eest. Teenistusülesannete mittenõuetekohane täitmine või täitmata jätmine võib tuua kaasa distsiplinaarmenetluse. Distsiplinaarmenetlus peab olema seaduslik ja avalikel teenistujatel peab olema tagatud kaebeõigus.
- **koolitus** – pidev koolitus on põhiline element efektiivse avaliku halduse puhul. Valitsuse ülesandeks on ametnikele pakkuda asjakohast koolitust, mistõttu on ametnike õigus ja kohustus läbida asjakohane ja vajalik koolitus. Koolituse puhul tuleb vältida diskrimineerimist. Koolitus võib olla üheks edutamise aluseks.
- **teenistussuhte lõpetamine** – lõpetamine võib toimuda vaid sellistel juhtudel ja põhjustel, mis on sätestatud seaduses;
- **ametnike kaitse** – avalik teenistuja peab olema kaitstud tööandja poolt ära kasutamise eest ning tal peab olema võimalus pöörduda kohtusse või mõne teise sõltumatu institutsiooni poole.⁶⁸

⁶⁸ Recommendation No R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe.

4. Avalikku teenistust mõjutavad arengusuunad

4.1 Demograafilised arengud

Viimaste aastate demograafilised trendid on toonud kaasa suurema avaliku- ja erasektori konkurentsi töötajate värbamise osas.

Demograafiliste arengute kohaselt rahvastik vananeb, mis toob endaga kaasa nõudluse avaliku sektori poolt pakutavate sotsiaalteenuste järele. Samuti toob rahvastiku vananemine endaga kaasa ka trendi, kus järjest suurenev arv töötajaid lahkub avalikust teenistusest. Demograafilised arengud toovad kaasa probleeme kogu tööjõuturul, mistõttu suureneb konkurents avaliku ja erasektori vahel, et saada endale kvalifitseeritud tööjõudu. Avalikus teenistuses saab seega võtmeküsimuseks töötajate värbamine ja alalhoidmine.⁶⁹

Selleks, et tihedas tööjõu konkrentsis meelitada avalikku teenistusse personali ja seda alal hoida peab avalik teenistus pakkuma modernset töökeskkonda, atraktiivset ja rahuldavat tööd, paindlikku ja peresõbralikku töökorraldust, atraktiivseid koolitusvõimalusi ja head karjääri võimalust. Selleks, et kasutada ära piiratud ressursse võimalikult efektiivselt, peab avalik teenistus olema suuteline personali vajadusel reorganiseerima ja restruktureerima, pakkuma töötajatele erinevaid töötingimusi (täiskohaga töö, osalise ajaga töö, ajutine töö, leping – ajutine või kestev), viima sisse tulemusjuhtimise süsteeme, mis keskenduvad tasustamisele ja tunnustamisele, looma paremaid sidemeid tasustamise ja soorituse vahele.⁷⁰

OECD andmeil (2002) on üle 60% ametnikest OECD liikmesriikides üle 40 a vanad. See toob endaga kaasa probleeme karjäärisüsteemis kuna noored ei saa tulla koheselt kõrgematele ametikohtadele. Positsioonisüsteemiga neid probleeme ei teki, kuna värbamine toimub ka kõrgema taseme ametikohtadele. Demograafilised näitajad võivad avaliku teenistuse süsteemi valikul oluliseks saada.⁷¹

Eesti üheks peamiseks jätkusuutlikku arengut mõjutavaks teguriks on rahvastiku arv. Eesti rahvastiku arvu kasv on vähenenud, selle põhjuseks on rahvaarvu mõlema muutuskomponendi – loomuliku iibe ja rändesaldo – negatiivne väärtus.⁷² Kui 2008. aastal on üldhariduskoolide lõpetajaid maksimaalselt 24318 isikut, siis aastaks 2024 on üldhariduskoolide lõpetajaid ehk tööturule sisenejaid maksimaalselt

⁶⁹ Demmke, C. (2004), lk 26.

⁷⁰ Ibid lk 83.

⁷¹ Performance - related Pay Policies for Government Employees. OECD 2005, lk 39.

⁷² Säastva arengu näitajad. Statistikaamet 2004. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.stat.ee/files/eva2004/KK200401.pdf>

14350 (prognoos esitatud tulenevalt sündide arvust).⁷³ 2005. aasta avaliku teenistuse aastaraamatu andmetel on Eesti riigi ametiasutustes ametnikke:

- 0,2% alla 21 aasta vanuseid;
- 26,3% vanuses 21-30;
- 26,1% vanuses 31-40;
- 23,1 % vanuses 41-50;
- 18,8% vanuses 51-60;
- 4,1% vanuses 61-65;
- 1,3% üle 65 aasta vanad.

Seega Eestis on 47,3% ametnikest üle 40. a vanad.⁷⁴

Tiheda tööturukonkurentsi tingimustes, kus avalikku teenistusse tuleb meelitada kompetentset personali, muutub avaliku sektori maine järjest olulisemaks. Avaliku teenistuse maine kujuneb vaatamata avaliku teenistuse õiguslikule regulatsioonile. Avaliku teenistuse mainet on uuritud mitmetes riikides, kuid tuleb tõdeda, et maineuuringud ei kajasta objektiivset tegelikkust, vaid seda, kuidas uuringutes osalenud isikud on tajunud avalikku teenistust.

C. Demmke väidab, et avalikku teenistust ja avalikke organisatsioone seostatakse mitmete negatiivsete stereotüüpide ja imagoga, mis on sarnased kogu maailmas. Kodanikele tundub avalik teenistus ühesugune igapool, olenemata avaliku teenistuse süsteemist (nt range bürokraatia, madal usaldus valitsuse, avalike institutsioonide ja ametnike tulemuslikkuse osas).⁷⁵ Seega avaliku teenistuse maine kujundamine ei peaks olema eesmärk omaette.

4.2 Euroopa mõjud

Suurt mõju avalikule teenistusele avaldavad Euroopa Liidus toimuvad arengud. Euroopa Liidu lepingu art 6 sätestab, et liit on rajatud vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ning õigusriigi põhimõtetele, mis on ühised kõikidele liikmesriikidele.⁷⁶ Euroopa Liidu õigus toob kaasa suurema harmoniseerituse, süsteemide lähenemise, suurema koostöö ja koordinatsiooni.

Euroopa Liidu õigus mõjutab riiklike avalike teenistusi järgnevalt:

- sarnasus on põhiprintsiipides (demokraatia, kodakondsus, tõhusus ja mõjus, õigusriik, turumajandus) ja avaliku halduse printsiipides (hea halduse põhimõte, avatus, võitlus puuduliku haldusega jne);

⁷³ Kasemets, K. Riigi strateegilised valikud. Ettekanne koolitusel „Poliitikakujundamine ja ellurakendamine avaliku teenistuse arendamise eest vastutavatele ametnikele“ 2006.

⁷⁴ Avaliku teenistuse aastaraamat 2005. Koostanud Riigikantselei.

⁷⁵ Demmke, C. Are civil servants different because they are civil servants? (2005), p 18-23.

⁷⁶ Euroopa Liit. Lepingud. Eesti Õigustõlke Keskus 2002. lk 103.

- mõju omab Euroopa Liidu õigus. Puudutab eelkõige võrdset kohtlemist avalikus teenistuses, Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 39 sätestatud töötajate liikumisvabaduse põhimõtet (mida tõlgendatakse tulenevalt Euroopa Kohtu lahenditest avaliku teenistuse suhtes kitsalt), Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklit 86 (konkurentsi puudutavad sätted);
- kaudset mõju omab inimressursside juhtimise alal tehtav koostöö (koostööd tehakse avaliku teenistuse eest vastutavate juhtide vahel): kvaliteedijuhtimine avalikus sektoris, parem valitsemine, e-valitsus, teenistujate mobiilsus, täiendõpe, demograafilised arengud ja avaliku teenistuse atraktiivseks muutmine, tulemusel orienteeritud tasustamine, sotsiaalne dialoog, tööotsimise infopunktid, eetika ja distsiplinaarõigus.⁷⁷

1) Otsene mõju avalikule teenistusele on Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklil 141 ning **võrdset kohtlemist puudutavatel direktiividel:**

- nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (Eestis ei ole täielikult üle võetud);
- nõukogu direktiiv 76/207/EMÜ, meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses töö saamise, kutseõppe ja edutamisega ning töötingimustega;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2002/73/EÜ, millega muudetakse nõukogu direktiivi 76/207/EMÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses töö saamise, kutseõppe ja edutamisega ning töötingimustega;
- nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (Eestis ei ole üle võetud);
- nõukogu direktiiv 75/117/EMÜ, meeste ja naiste võrdse tasustamise põhimõtte kohaldamisega seotud õigusaktide ühtlustamise kohta liikmesriikides;
- nõukogu direktiiv 79/7/EMÜ, meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte järkjärgulise rakendamise kohta sotsiaalkindlustuse valdkonnas.

2) Otsene mõju on Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklil 39 ning **töötajate vaba liikumist puudutavatel õigusaktidel:**

- nõukogu määrus (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires;
- nõukogu määrus (EMÜ) nr 1408/71, mis puudutab sotsiaalskeemide rakendamist töötajate ja nende perekonna suhtes, kes liiguvad ühenduse piires;

- nõukogu direktiiv 89/48/EMÜ vähemalt kolmeaastase kutseõppe läbimisel antavate kõrgharidusdiplomide tunnustamise üldsüsteemi kohta;
- nõukogu direktiiv 92/51/EMÜ direktiivi 89/48/EMÜ täiendava tööalase koolituse tunnustamise teise üldsüsteemi kohta.

3) Töötingimusi puudutavad direktiivid:

- nõukogu direktiiv 89/391/EMÜ töötajate tervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta;
- nõukogu direktiiv 2001/23/EÜ ettevõtjate, ettevõtete või nende osade üleminekul töötajate õigusi kaitsvate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta.

4) Nõukogu direktiiv 92/50/EMÜ, millega kooskõlastatakse riiklike teenuslepingute sõlmimise kord.

5) Töö- ja puhkeaega puudutavad direktiivid:

- nõukogu direktiiv 93/104/EÜ, mis käsitleb tööaja korralduse teatavaid aspekte;
- nõukogu direktiiv 97/81/EÜ Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt sõlmitud osalist tööaega käsitleva raamkokkuleppe kohta;
- nõukogu direktiiv 1999/70/EÜ milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta.

4.2 1 Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 39 mõju avalikule teenistusele

Euroopa Ühenduse asutamislepingu⁷⁸ art 39 kohaselt tagatakse töötajate liikumisvabadus ühenduse piires. Selline liikumisvabadus nõuab igasuguse kodakondsusel põhineva liikmesriikide töötajate diskrimineerimise kaotamist nii töölevõtmisel, töö tasustamisel kui ka muude töötingimuste puhul. Samas on art-s 39 (4) nähtud ette erand: artikli sätted ei hõlma avalikku teenistust, mistõttu riikide administratsioonidel on võimalus reserveerida teatud avaliku teenistuse ametikohad ainult kodanikele.

⁷⁷ Demmke, C. Die europäischen öffentlichen Dienste zwischen Tradition und Reform (2005), s. 46-48.

⁷⁸ Euroopa Liidu leping. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Tallinn: Juura. 2004, p 52.

Avaliku teenistuse suhtes tehtud erand annab seega liikmesriikidele võimaluse kõrvale hiilida töötajate vaba liikumise põhimõttest (nn „avaliku teenistuse kontseptsiooni interpreteerimine ainult siseriikliku seadusandluse põhjal), mis on takistuseks Euroopa Liidu reeglite rakendamisel.⁷⁹

Kuna avaliku teenistuse suhtes tehtav eraldusjoon ei saa jääda ainult liikmesriikide diskretsiooniks, siis Euroopa Kohus töötas kaasuses Euroopa Komisjon versus Belgia välja kaks kriteeriumi, mille alusel saab öelda, et töötajate vabale liikumisele tehtav piirang on õigustatud. Nendeks kriteeriumideks on:

- a) otsene või kaudne avaliku võimu teostamine ja
- b) riigi või teiste avalik-õiguslike asutuste üldiste huvide kaitse.⁸⁰

Euroopa Kohtu lahendi sõnastuses on kasutatud kahe kriteeriumi sidumiseks sõna „ja“, mitte „või“, mis tähendab et mõlemad kriteeriumid koos määratlevad, kas teatud ametikoht kuulub art. 39 (4) erandi alla või mitte. Seega art 39 (4) ette nähtud erandit on Euroopa Kohus tõlgendanud kitsalt.⁸¹ Euroopa Kohtu kaasuste põhjal ei kuulu art 39 (4) erandi alla järgmised ametikohad – postiteenused, lihttöölised,⁸² raudteel – organiseerijad, laadijad, sõiduki juhid ja muud raudteetöölised⁸³; kohalikus omavalitsuses – tiserid, aiatöölised, meditsiiniõed, lastehoidjad, elektrikud, torulukkepjad;⁸⁴ riigi haiglates – meditsiiniõed;⁸⁵ riigi haridusasutustes – õpetaja praktikandid,⁸⁶ ülikoolides assistendid, kes tegelevad võõrkeelte õpetamisega;⁸⁷ uurimisasutuses (*civil research*) – uurijad.⁸⁸

Euroopa Komisjon andis 1988. aastal välja teate 88/c72/02, mis puudutab töötajate vaba liikumist ja juurdepääsu riigiteenistuse töökohtadele. Komisjoni teate kohaselt on Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 39 (4) erandiga kaetud järgmised valdkonnad: relvajõud, politsei ja teised õiguskaitse organid, kohtuvõim, maksuasutused, diplomaatiline korpus, ametikohad ministeeriumides (piiratud juhtudel), regionaalsed institutsioonid (väga piiratud juhtudel), kohaliku omavalitsuse organid (väga piiratud juhtudel), keskpangad (väga piiratud juhtudel) ja teised avalik-õiguslikud asutused, kus teostatakse avalikku võimu (nagu õigusaktide koostamine, rakendamine ning monitooring ja allasutuste järelevalve). Euroopa Komisjon märkis, et mitte kõik ametikohad ministeeriumides ja regionaalsetes ning kohaliku omavalitsuse organites ning keskpangas ei kuulu art 39 (4) erandi alla.

⁷⁹ Demmke, C. Linke U. Who`s a National and Who`s a European? Exercising Public Power and the Legitimacy of Art. 39 (4) in the 21st Century“. Eipascope 2003/2. <http://www.eipa.nl>. p 3.

⁸⁰ Judgement of the Court of 17 December 1980 – Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium. –Case 149/79.

⁸¹ Demmke, C. Linke U. (2003), p 3.

⁸² Judgment of the Court of 12 February 1974. - Giovanni Maria Sotgiu v Deutsche Bundespost.- Case 152/73.

⁸³ Judgement of the Court of 17 December 1980 – Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium. –Case 149/79.

⁸⁴ Judgement of the Court of 17 December 1980 – Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium. –Case 149/79.

⁸⁵ Judgment of the Court of 3 June 1986. - Commission of the European Communities v French Republic. - Case 307/84.

⁸⁶ Judgment of the Court of 3 July 1986. - Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg. - Case 66/85.

⁸⁷ Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 30 May 1989. - Pilar Allué and Carmel Mary Coonan v Università degli studi di Venezia. - Case 33/88.

⁸⁸ Judgment of the Court of 16 June 1987. - Commission of the European Communities v Italian Republic. - Case 225/85.

Näiteks kõik tehnilised, administratiivsed või assisteerimist nõudvad ametikohad langevad art-ga 39 (4) ette nähtud erandi alt välja.⁸⁹

Komisjoni soovitud art 39 (4) tõlgendamisel pärinevad aastast 1988. Tänapäeval tõlgendatakse art 39 (4) veel kitsamalt, näiteks on tänapäeval euro kasutuselevõtt ja Euroopa Keskpannga loomine fundamentaalselt muutunud riigi keskpannga roll, mistõttu on tekkinud küsimus, kas riigi keskpanngas peaksid olema ametikohad reserveeritud ainult riigi kodanikele. Bossaert leiab, et umbes 10-40% avaliku teenistuse töökohtadest langeb art 39 (4) erandi alla.⁹⁰

4.2.2 Euroopa Ühenduse asutamislepingu art 86 mõjust avalikule teenistusele

Euroopa ühenduse asutamislepingu artiklid 81-86 reguleerivad konkurentsieeskirju. Kuigi asutamisleping ei kirjuta ette ettevõtte vormi (eraettevõtte või riiklik ettevõtte), siis enamus riigiettevõtteid kaldusid varem pigem monopoolsusele kui vabale konkurentsile. Organisatsioonid, mis kunagi olid riigi osalusega ning kelle suhtes kehtisid erireeglid on nüüd suures osas privatiseeritud ning seega kaotanud oma eriseisundi. Euroopa Kohtu lahendid on viinud selleni, et on tehtud olulisi muudatusi riigi sekkumisel majandusse ning avaliku teenuste pakkumisele. Eristaatus on kaotatud näiteks järgmiste organisatsioonide suhtes: Prantsusmaa Regie Renault, Suurbritannias British Railways ja Saksamaal Deutsche Bundesbahn ja Deutsche Telekom. Eriõiguste andmine riigiettevõtetele on õigustatud ainult piiratud juhul (puudutab transporti, gaasi, elektrit, vett jne). Euroopa Kohus on märkinud, et piirangud vabale konkurentsile ei tohi minna kaugemale kui need on rangelt vajalikud avalikes huvides.⁹¹

4.2.3 Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja Euroopa hea halduskäitumise koodeks

Harta moodustab Euroopa põhiseaduse lepingu⁹² II osa „*Liidu põhiõiguste harta*“. Põhiseaduse lepingu numeratsiooni kohaselt on õigus heale haldusele sätestatud artiklis II-101. Seega sarnaselt mitmete liikmesriikidega (nt Soomes on hea halduse õigus sõnaselgelt sätestatud põhiseaduse artiklis 21, Eestis Riigikohus on põhiseaduse § 14 alusel välja arendanud, vt RKPJKo 3-4-1-1-03) on Euroopa Liidu tasandil hea halduse õigusele antud konstitutsiooniline staatus. Hartas sätestatud õigus heale haldusele kui põhiõigus ei ole Euroopa Tulevikukonvendi poolt loodud uus õigus. Seda kinnitab ka asjaolu, et korduvalt on rõhutatud, et kõik hartas sisalduvad õigused põhinevad *acquis communautaire*'il, liikmesriikide konstitutsioonides või liikmesriikide poolt sõlmitud rahvusvahelistes põhiõiguskonventsioonides sisalduvatel põhiõigustel. Harta põhisisuks on:

⁸⁹ Demmke, C. (2004), p 100-101.

⁹⁰ Demmke, C. Linke U. (2003), p 4-6.

⁹¹ Cardona. F. (2000)

⁹² Euroopa põhiseaduse leping. – ELT C 310, 16.12.2004.

- „Igaühel on õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid tema küsimusi erapooletult, õiglaselt [...]“
- „Igaühel on õigus sellele, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid tema küsimusi [...] mõistliku aja jooksul.“
- „See õigus kätkeb igaühe õigust, et teda kuulatakse ära enne seda, kui tema suhtes kohaldatakse üksikmeedet, mis võib teda kahjustada.“⁹³

Euroopa hea halduskäitumise koodeks on vastu võetud 6. septembril 2001. a. Euroopa Parlamendi poolt ja on adresseeritud Euroopa kodanikele ja ametnikele ning laieneb kõikidele ametnikele ning teistele avalikele teenistujatele, kellele laienevad EL personalieeskirjad ja teised töötingimused. Koodeksi eesmärk on täpsustada Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sisalduvat hea halduse põhimõtet, sisaldades üldisi põhimõtteid heast halduskäitumisest, mis laieneb institutsioonide ja asutuste suhetele avalikkusega. Rõhutatakse järgmisi üldpõhimõtteid:

- seaduslikkus;
- diskrimineerimise keeld;
- proportsionaalsus;
- võimu kuritarvitamise keeld;
- erapooletus ja iseseisvus;
- objektiivsus;
- õiguspärane ootus, terviklikkus ja nõuanded;
- õiglus;
- viisakus;
- kodanikule kirjale vastamine samas keeles, milles pöörduti;
- pädeva ametniku tunnustamine;
- kohustus edastada kiri õigele institutsioonile;
- õigus olla ära kuulatud ja esitada avaldusi;
- otsuste tegemine mõistliku tähtaja jooksul;
- kohustus põhistaada oma väiteid;
- edasikaebamise võimalustest teavitamine;
- otsustest teavitamine;
- andmekaitse;
- informatsiooni edastamine avalikkusele;
- dokumentidele juurdepääsu võimaldamine ;
- andmete säilitamine.⁹⁴

⁹³ Parrest. N. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Juridica nr 1, 2006, lk. 22-33.

⁹⁴ The European Code of Good Administrative Behaviour. Adopted on 6.september 2001 by European Parliament.

4.3 Infotehnoloogia arengud

Tehnoloogia arengul (e-valitsus, e-teenused, raamatupidamise konsolideerimine, andmebaaside ühildamine) on väga suur mõju avaliku sektori muutumisele.

- Tehnoloogiline areng vabastab tööjõudu.
- Läbi tehnoloogilise arengu tekivad uued ja paindlikud töövormid (kaug- ja kodutöö, mobiilsed kontorid).
- Tekib vajadus töötajate uute kvalifikatsioonide järele. Järjest olulisemaks muutub elukestev õpe.

4.4 Klassikaliste väärtuste ja printsiipide teisenemine

Mitmed avaliku teenistuse klassikalised printsiibid ja väärtused on muutumas. Klassikalisteks argumentideks säilitamiseks erisusi avaliku ja erasektori ning erasektori töötajate ning avalike teenistujate vahel olid stabiilsus, pühendumus, neutraalsus, kompetentsus ja järjepidevus. Kaasajal on nendeks väärtusteks pigem efektiivsus, reformid, paindlikkus ja tulemuslikkus. Öeldakse, et kui avaliku teenistuse väärtused on staatilisus ja konservatiivsus, siis ühiskonna väärtused on dünaamilisus ja modernsus. Nende kontseptsioonide ja väärtuste omavaheline vastuolu kutsus esile traditsionaalse avaliku teenistuse kriisi.

Tänapäeval on peaaegu kõik traditsioonilised argumendid, mis räägivad erilise organisatsioonilise struktuuri ja spetsiifiliste staatuseelementide kasuks, kahtluse alla seatud (eluaegne teenistus, soodsamad pensioniskeemid, piiratud paindlikkus ja mobiilsus jne).⁹⁵ Viimastel aastatel on avalikus halduses levinud uued populaarsed ideed nagu juhtimise muutmine, eluaegne õpe, „uus avalik haldus” (*new public management*). „Uue avaliku halduse” mudeli lähtekohaks on ärielu põhimõtete ja haldustehnikate ülekandmine avalikku sektorisse. Rõhutatakse senisest rohkem paindlikkust, palkade määramist töötulemuslikkuse järgi ning senisest vähem stabiilsust ning avaliku teenistuse eripära võrreldes ühiskonna teiste sektoritega. Kriitikute väitel on sellele mudelile pandud lootused vastuolus avaliku teenistuse eriliste funktsioonidega ühiskonnas, mis otsustamiselt pigem nõuavad selliseid demokraatia ja kodanike õiguskindluse seisukohast olulisi omadusi nagu ennustatavus ja läbipaistvus.⁹⁶

Paljudes avalikes teenistustes on trend detsentraliseeritusele, muudetud on organisatsiooni struktuuri ja värbamisprotseduure, vähendatud on eelarvet, korrigeeritud on tööaja mudeleid, juurutatud on sooritusjuhtimist, reformitud on pensioni ja palgasüsteeme ning vähendatud on era- ja avaliku sektori erisusi.⁹⁷

⁹⁵ Demmke, C. Are civil servants different because they are civil servants? (2005), p 121-122.

⁹⁶ Drechsler, W. The re-emergence of „Weberian” public administration after the fall of New Public Management: The Central and Eastern Europe perspective. 2005.

⁹⁷ *ibid*, p 4-5

Alljärgnev avaliku teenistuse klassikaliste printsiipide trendide tabel põhineb Demmke koostatud uuringutel⁹⁸:

Avaliku teenistuse klassikalised printsiibid ja protseduurid	Kaasaja trendid
Avalik-õiguslik staatus	Staatus jääb, kuid seda rakendatakse ainult kitsa kategooria puhul (näit. kohtunikud, politsei, militaarteenistus). Siinkohal erandid Rootsi ja Suurbritannia. Lähenedamine töölepingulistele suhetele.
Erinevate personalikategooriate eristaatus	Eristaatus justiitsametnikele, kaitsejõududele, politseile, finantshaldusele, ministeeriumi ametnikele ja diplomaatidele.
Hierarhiline organisatsioon (ülevallt-alla)	Suurem vastutus juhtorganitele, kuid hierarhia printsiip jääb siiski püsima. Kombinatsioon detsentraliseerimisega. Suund karjäärisüsteemilt kompetentsuse süsteemile.
Karjäärisüsteem	Traditsioonilise karjäärisüsteemi ülevandamine (suund suuremale paindlikkusele).
Eluaegne teenistus ja piiratud võimalus avaliku teenistuja vabastamiseks	Muutused on aeglased. Trend nimetada kõrgemad ametnikud teenistusse määratud ajaks, ebarahuldavate töötulemuste korral võimalus ametnikud teenistusest vabastada.
Personaliküsimustes tsentraliseeritud kompetents (tasustamine, ametisse nimetamine)	Trend detsentraliseerimisele ja individualiseerimisele.
Vähene mobiilsus	Trend mobiilsuse suurendamisele, samas vajalik parem mobiilsuse, stabiilsuse ja eetiliste standardite kombineerimine.
Tasustamissüsteem, mis põhineb teenistusstaatil ning keerulistel lisatasudel	Tasustamine vastavalt tulemustele ja teenistusaastatele, lisatasude süsteemi ja preemiade reform. Fookus tulemusjuhtimisele.
Standardiseeritud töötingimused	Paindlikkus, individuaalne lähenedamine (näit. kaugtöö).
Kompleksne värbamissüsteem	Trend paindlikumale värbamisele, tahetakse loobuda süsteemist, kus värbamine toimub ainult alumistele tasanditele, trend kompetentsimudelite kasutusele võtmisele.
Spetsiaalne pensionisüsteem (pensioni suuruse arvutamise aluseks viimane töötasu). Parem pension võrreldes erasektori töötajatega	Ei ole vajalik spetsiaalset pensionisüsteemi. Lähenedamine erasektorile. Isiku enda panuse suurem arvestamine, pensioni suuruse arvutamise aluseks kogu tööelu jooksul saadud töötasu.
Reeglitele orienteeritud juhtimine	Tulemustele orienteeritud juhtimine
Usaldusvääruse ja ametivande andmise põhimõtted	Trend suuremale avatusele ja läbipaistvusele
Kontsentreerumine riigile, rahvusele ja kodakondsuskriteeriumitele	Kontsentreerumine riigi muutuvale rollile, euroopastumisele, parimale praktikale, multikultuursusele

⁹⁸ Demmke, C. Die europäischen öffentlichen Dienste zwischen Tradition und Reform (2005), s. 103-104 Demmke, C. Who is civil servant and who is not – and why? (2004), p. 37-39.

4.5 Era- ja avaliku sektori lähenemine

Järjest raskemaks on muutunud avalike teenistujate eristaatuse õigustamine. Kiire moderniseerimise ja selgete strateegiatega puudumise tõttu ei ole enam üldist arusaama sellest, milliseid teenuseid peaks osutama avalik sektor ja milliseid erasektor ning mida kombineeritult. Tulenevalt era ja avaliku sektori segunemisest on ka avaliku teenistuse suund järjest enam erasektori meelelaadi poole liikumisel. Trend on eraõiguslike töölepingu alusel töötavate töötajate suurenemisele ning EL liikmesriikides ametnike arvu vähendamisele.⁹⁹

Peamised argumendid avalike teenistujate eristaatuse vastu on järgmised:

- Varem kehis põhimõte, et riik seisab ülevalpool ühiskonda. Tänapäeval on laialt aktsepteeritud arusaam, et riik ja ühiskond ei ole teineteisest eraldatud ning riik peab kodanikke teenima ja nende suhtes aruandekohustuslik olema.¹⁰⁰ Avalikke teenistujaid peetakse kaasajal pigem kodanikeks kui riigi teenijateks. Mitmed vaatlejad on välja toonud, et ei ole vajalik omada professionaalset avalikku teenistust, mis asetab end ühiskonnast eraldi oma struktuuri, printsiipide ja ettekirjutuste kaudu. Töö funktsioonina nähakse elatise teenimist ning seetõttu ei tohiks avalikus sektoris olla teistsugused kvalifikatsiooninõuded kui erasektoris.¹⁰¹
- Termineid „riigi olulised funktsioonid“ ja „üldise huvi kaitsmine“ on raske tõlgendada. Kes tegelikult täidavad avaliku võimu ülesandeid, kes kaitsevad üldisi huve, kes pakub avalikke teenuseid? Miks jäävad siis loetelust välja arstid, panga töötajad? Kas nimetatud loetelus olevad ametikohad siis ei täida ülesandeid, mis on riigi üldistes huvides?
- Isegi kui avaliku võimu teostamine on spetsiifiline ülesanne, siis ei nõua see ametnikele erilist õiguslikku staatust. Näiteks spetsiifilised nõuded saab sisse kirjutada töölepingusse (mis tihti baseerub kollektiivsetel lepingutel).
- Mitmes liikmesriigis sätestab küll konstitutsioon, et avalikku võimu teostavad avalikud teenistujad, kellel on spetsiaalne staatus. Reaalsuses võetakse neis riikides järjest enam avalikku teenistusse tööle töölepingulisi töötajaid. Praktika on siamaani näidanud, et lepingulised töötajad ei soorita ülesandeid teistmoodi kui avalikud teenistujad.
- Klassikaline avaliku halduse mudel loodi maailma, mis enam ei eksisteeri. Kaasajal on avalike teenistujate definitsioon palju keerulisem ning avaliku- ja erasektori eristamine on muutunud järjest ebaolulisemaks: tulenevalt erinevate asutuste, era- ja avaliku sektori partnerlusest, delegerimisest ja detsentraliseerimisest. Viimase aja arengud on näidanud, et avalik sektor on järjest enam segunenud erasektoriga.

⁹⁹ Demmke, C. Die europäischen öffentlichen Dienste zwischen Tradition und Reform (2005), p 3

¹⁰⁰ Demmke, C. Die europäischen öffentlichen Dienste zwischen Tradition und Reform (2005), s. 32-64.

¹⁰¹ Demmke, C. (2004), p 97

- Mitmed liikmesriigid on muutmas või muudavad oma organisatsioonilist struktuuri, viies sisse suurema mobiilsuse, kaotavad karjääri-süsteemi ja staaži põhimõtte ning ühtlustavad töötingimused ja töömudelid erasektori omadega. Need arengud on suunatud rohkem teenistujatele kohalikul ja regionaalsel tasandil. Seega jääb teenistujaid, kellel on spetsiaalne staatus, aina vähemaks. Siinemaani on Euroopas väga vähe tõendeid selle kohta, et kohalike teenuste kvaliteet oleks halvem tulenevalt teenistujate teistsugusest staatusest.
- Ei ole põhjust arvata, et funktsioonid, mida täidab riik on suurema väärtusega kui need, mida täidab erasektor. On õige, et avalikud teenistujad kaitsevad korda, elu ja vabadust, kuid täpselt sama väärtusega funktsioone täidavad ka erasektoris näiteks pangatöötajad, keemiatehase töötajad ja arstid. Samuti on raske argumenteerida, miks õpetajad peaksid olema avalikud teenistujad kui riikides, kus neile ei ole neile antud avaliku teenistuse staatust, täidavad nad oma ülesandeid täpselt samamoodi.
- Näiteks Rootsis on inimesed veendumusel, et era- ja avaliku sektori vahel ei pea olema spetsiifilisi struktuurilisi ja organisatoorseid erinevusi, selleks et oleks täidetud eetilised nõudmised ja selleks et täita avaliku võimu ülesandeid asjakohaselt. „Hea avaliku teenistuse“ loomisest on palju olulisemad head töötingimused, sobiv administratiivkultuur, avatus, aruandekohustus jne. Näiteks Rootsi väga madal korruptsiooni tase toetab väidet, et töötingimused ja töökultuur on palju olulisemad kui spetsiifilised struktuurid ja staatuse küsimused. Kuid Rootsis on ka üks erand: kohtunikele on antud eriline staatus eesmärgiga kaitsta neutraalsust ja tagada poliitiline erapooletus.
- Avalik teenistus on liialt kallis.¹⁰²

Samas töötamine Euroopa avalikus teenistuses oli ja on ka praegu auasi kuna seda seostatakse teatud eetikaga, riigi huvide teenimisega, töötamisega avalikes huvides ja avalikul eesmärgil (mitte erahuvide teenimine vaid ühiskonna jaoks töötamine jne). Selles kontekstis professionaalne ja eetiline ühendus ametniku ja riigi vahel on täiesti erilise iseloomuga võrreldes sellega, mis on töötaja ja firma vahel.¹⁰³ Kogu avaliku teenistuse regulatsiooni muutmine selliseks nagu erasektoris toob kaasa palju riske – stabiilsuse, järjepidevuse, poliitilise neutraalsuse puudumine. Muudatuste tagajärjel kaotavad ametnikud privileege, halvenevad töötingimused, muutub tasu ja staatus ning võib esineda värbamisprobleeme. Seetõttu enamuse Euroopa Liidu liikmesriikide jaoks ei ole täielik era ja avaliku sektori töötingimuste võrdsustamine eesmärgiks.¹⁰⁴ Euroopa Liidus ei ole siiani ükski riik oma rahvuslikku avalikku teenistust täielikult erasektori põhimõtetele toetuvaks muutnud. Isegi kõige rohkem positsioonisüsteemi kalduvad riigid nagu Rootsi ja Itaalia on teatud teenistujate kategooriatele ette näinud eristaatuse (kohtunikud ja prokurörid). Politseitöötajatel, sõduritel ja kohtunikel ei ole lubatud streikida. Samuti töötaja korraldus ja distsiplinaarvastutus on erinev teatud kategooria

¹⁰² Demmke, C. Who is civil servant and who is not – and why? (2004), p 53-60

¹⁰³ Demmke, C. (2004), p 81-83

töötajatel. Seega võib jäeldada, et niikaua, kui on erinevused avaliku ja erasektori vahel, nii on vajalikud ka teatud erisused avaliku ja erasektori töötajate töötingimuste ja muude regulatsioonide osas.¹⁰⁵

¹⁰⁴ ibid, p 83

¹⁰⁵ ibid, p 179.

5. Teenistussuhete võimalikud reguleerimise viisid ja sotsiaaldialoog

Vastavalt Euroopa Nõukogu soovitudele peab avaliku teenistuse õiguslik raamistik ja põhiprintsiibid olema kehtestatud seadusega või kollektiivlepingutega. Seega on riikidele jäetud vabad käed otsustamiseks, missugust süsteemi valida – lepingusüsteem või seaduse/haldusakti süsteem.

Enamikes Euroopa riikides on avalikus teenistuses teenistussuhted traditsionaalselt erineva õigusliku/institutsionaalse struktuuriga. Avaliku teenistuse klassikaline teenistussuhete mudel on viimastel aastakümnetel teinud läbi olulised muutused. Skaalal, kus ühes otsas on ühepoolne ametnike töötingimuste määramine haldusaktiga ja kus teises otsas on kollektiivlääbirääkimised, mis lõpevad teistele siduvate otsuste tegemisega, siis Euroopa avalikes teenistustes on trend liikuda kollektiivsete läbirääkimiste suunas. See üldine trend toimib paralleelselt teiste trendidega nagu teenistustingimuste määramise detsentraliseerimine, erasektorile lähenemine ning ametiühingute õiguste tunnustamine ning õigus streikida¹⁰⁶.

Kollektiivleping on üldjuhul positsioonisüsteemi element. Avalikke teenistujaid esindab ja kollektiivlepingu tingimused kooskõlastab kas ametiasutuse siseselt või teenistusliigi alusel moodustatud ametiühing. Viimasel on õigus rääkida kaasa kõikide peamiste regulatsioonide kehtestamisel, samuti osaleda läbirääkimistel sotsiaal- ja töötingimuste üle. Kollektiivlepinguga kaasneb avalikele teenistujatele ka streigiõigus, mis üldiselt ei laiene tuumikfunktsioone täitvatele ametnikele. Teenistusleping sõlmitakse kollektiivlepingu alusel, see reguleerib otseselt ametniku teenistussuhet ega ole eraõiguslik tööleping, pigem analoogiline haldusaktiga. Teenistuslepingu tingimuste üle sisuliselt läbi ei räägita, kuna osapooled ei ole protsessis võrdsed. Vaidlused lahendatakse kas vastavas kohtueelses organis või halduskohtus¹⁰⁷.

Haldusakti süsteemis on avaliku teenistuse seadus üldseadus, millega sätestatakse avaliku teenistuse alused ja mis sisaldab õigusi ja piiranguid avalikele teenistujatele. Seadusest lähtutakse, ilma et teenistustingimustes spetsiaalselt kokku lepitaks, samuti ei räägita läbi näiteks sotsiaalsete garantiide üle. Ametnikud nimetatakse ametisse haldusaktiga tavaliselt määramata ajaks. Abiteenistujad ja koosseisuvälised teenistujad töötavad peamiselt töölepingu alusel, neile ei laiene ka vastavad ametnikele ettenähtud sotsiaalsed garantiid. Seadus tagab ühtsuse ja stabiilsuse avalikus teenistuses tervikuna. Töölepinguga reguleeritakse eraõiguslikku töösuhet ega täideta riigi olemuslikke funktsioone. Töölepingu kasutamise kasuks kõneleb vajadus piiratud intellektuaalset

¹⁰⁶ Nomden. K., Onee-Abbruciati. M-L. Labour relations in European public services: Towards convergence within divergence? Paper presented to the annual meeting of the European Group of Public Administration. Potsdam, 4-7. september 2002.

¹⁰⁷ N. Ruubeli 2000. a koostatud analüüs „Avalikus teenistuses teenistuslepingule ülemineku võimalikkus“

kapitali tõhusalt rakendada, seda kasutatakse peamiselt toetavate funktsioonide täitmisel. Tööleping tagab paindlikuma, vajadusel lühiajalise, osaaajaga ning individuaalsete kokkulepete alusel töötamise avalikus sektoris.

Avaliku teenistuse teenistussuhted on arenenud iga avaliku teenistuse spetsiifilisest kontekstist lähtudes. Kuna avaliku teenistuse süsteemid on väga erinevad, siis on ka erinevate riikide stardipositsioonid erinevad. Väga suured erinevused eksisteerivad karjäärisüsteemiga ja positsioonisüsteemiga riikide vahel. Samas võib täheldada tendentsi, et kui otsustatakse süsteemi muuta rohkem erasektorile sarnaseks, siis sellega peaaegu automaatselt kaasnevad ka erasektori kollektiivsete läbirääkimiste reeglid¹⁰⁸.

Ametiühinguliikmete osakaal kogu töötajaskonnas on OECD liikmesriikides väga erinev. Suurem on see põhjamaades (ligikaudu 80%) ja väikseim Lõuna-Euroopas ja Ameerika Ühendriikides (alla 20 %). Enamikus Euroopa riikides (va. vaid Suurbritannia ja Šveits) on aga vähemalt 60% töötajaskonnast hõlmatud kollektiivlepingutega. Võrreldes OECD riikidega on Eestis hõivatute hulgas vähe ametiühingu liikmeid. Nende arv on alates 90ndate aastate algusest vähenenud (alla 20%). Kollektiivlepinguid sõlmitakse Eestis nii riigi, sektori kui ka ettevõtte tasandil. Eestis domineerivad siiski individuaalsed palgakokkulepped ja ametiühingute mõjujõud on võrreldes enamiku OECD riikidega väike.¹⁰⁹

5.1 Õiguslik raamistik

Eristada võib kahte õigusliku raamistiku tüüpi:

- makrotasandi õiguslik raamistik – avaliku teenistuse teenistussuhted reguleeritakse kogu avaliku teenistuse jaoks ühtselt või teatud sektorite lõikes ühtselt (keskvalitsus, tervishoid, haridus, kohalik omavalitsus);
- mikrotasandi õiguslik raamistik – see on üksikute organisatsioonide tasand, kus struktuurid on sarnased erasektori töönookogudega ning kus enamuse nookogudesse valitud isikutest osalevad otseselt konsultatsiooniprotsessis oma organisatsioonis.

Samuti saab eristada riike, kus ühine õiguslik raamistik katab kõiki avaliku sektori töötajaid, isegi kui see puudutab nii ametnikke kui ka töölepingu alusel töötavaid isikuid (Prantsusmaa ja Belgia). Teistes riikides on ametnike jaoks kehtestatud erinevad regulatsioonid võrreldes töölepinguliste töötajatega (Saksamaa, Hispaania, Austria ja Soome).

a) Avalikul õigusel baseeruv institutsionaalne raamistik

¹⁰⁸ Nomden. K., Onee-Abbruciati. M-L. (2002)

¹⁰⁹ Rõõm. M. Eesti tööturu korraldus ja teiste riikide praktika. Kroon & Majandus. 2003.

Spetsiaalne avalikul õigusel baseeruv institutsionaalne raamistik eksisteerib Belgias, Taanis, Saksamaal, Kreekas, Prantsusmaal, Itaalias, Luksemburgis, Hollandis, Portugalis ja Soomes. Enamikes nimetatud riikides eksisteerib avaliku teenistuse seadus. Näiteks Saksamaal on avaliku teenistuse töösuhetes duaalne süsteem. Saksamaa avalikel teenistujatel on välistatud kollektiivläbirääkimiste pidamine. Ametnike palgad ja tingimused on ühepoolset määratletud. Siiski ametnikeseadus näeb ette, et valitsus peab konsulteerima ametiühingutega enne kui ta võtab kasutusele ühepoolsed meetmed. Organisatsioonide tasandil on töösuhted mõjutatud ja kujundatud personalinõukogude poolt, kelle roll on sama kui erasektori personalinõukogudel. Neil on nii nõuandev kui ka heakskiitev roll. Personalinõukogud valitakse personali seast ja nad esindavad nii ametnike kui ka töölepingu alusel töötavate isikute huve.

b) Eraõigusel baseeruv tööõigus.

Enamikes riikides, kus erineva staatusega grupid moodustavad avaliku teenistuse, töölepingu alusel töötavate isikute töötingimused on määratletud spetsiifilistes kollektiivlepingutes (Saksamaa, Hispaania, Soome ja teatud määral Rootsi). Soomes toimuvad kollektiivläbirääkimised lepinguliste töötajate töötingimuste üle kollektiivlepinguseaduse ja töölepinguseaduse alusel. Rootsis on töösuhted avalikus teenistuses, välja arvatud kohtunike töösuhted, reguleeritud tööõigusega (alates 1965. aastast).

c) Õiguslik määratlematus

Riigid, kus kollektiivlepingute sõlmimist õiguslikult ei ole sätestatud, on Taani, Iirimaa, Austria ja Inglismaa. Tavaliselt on kollektiivlepingute sõlmimine vabatahtlik ning baseerub heal taval. Taanis on avalikus sektoris töölepingu alusel töötavate isikute töötingimused hõlmatud kollektiivlepingutega. Täpsemat õiguslikku alust Taani tööõiguses kollektiivlepingute sõlmimiseks ei ole. Kollektiivläbirääkimised toimuvad vabatahtlikkuse alusel. Austrias eksisteeriv sotsiaalpartnerlus ei baseeru õigusel, vaid džentelmenide kokkuleppel¹¹⁰.

Alljärgnev tabel iseloomustab kollektiivlepingu süsteemi plusse ja miinuseid ning põhineb Vabariigi Valitsusele 2000. aastal esitatud ettepanekutel „Avalikus teenistuses lepinguliste suhetele üleminek“ (koostajad: Ü. Madise, M. Vahar, V. Rannasoo, G. Tavits, V. Olle, J. Lemmik, T. Männamaa, T. Veskimägi, N. Ruubel).

Kollektiivlepingusüsteemi väidetavad eelised	Kas eelisenä näidatud tunnus eksisteerib tõepoolest?	Kas see on saavutatav haldusakti süsteemis?
Võimalus teenistustingimustes kokku leppida ja kompromisse saavutada (nt maksta kõrgemat palka kõrgema kvalifikatsiooni eest ja seada soodustusi sõltuvusse töö tulemustest).	Tegelikult on tööandja ja "reatöötaja" kokkulepperuum nii avalikus kui erasektoris minimaalne. Kokkuleppe võimalus on eelkõige eriti kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistidel, tippjuhtidel või kesk- või madalama astme töötajatel, kelle järele on suur nõudlus.	Jah. Seaduses saab jätta avarama kokkulepperuumi.
Lepinguga tööleasumisel sõlmitakse pigem tähtjalisi lepinguid ning lepingut on lihtsam lõpetada.	Töölepingut ei ole lihtsam lõpetada võttes arvesse Eesti TLS regulatsiooni töölepingu lõpetamise võimaluste kohta tööandja algatusel.	Haldusaktiga tähtjaliselt teenistusse võtmise võimaluse saab seadusega ette näha.
Kui seaduses reguleeritaks töötingimusi minimaalselt, tekiksid kollektiivlepingud: <ul style="list-style-type: none"> • üleriiklikul tasandil määratakse teenistuse üldtingimused • asutuse siseselt määratakse teenistuse üldtingimuste erisused <p>-----</p> <ul style="list-style-type: none"> • individuaalse lepinguga võimalikud täiendavad kokkulepped ülaltoodu raames 	Tegelikkuses ametnikele paremaid tingimusi ei saavutata. Riigieelarve seab konkreetsed piirangud. Küsitavad on ka mõistlikumad kokkulepped töötingimuste osas. Ametiühingud lähtuksid juba kehtestatud tingimustest ning isikule antud soodustustest. Riik ei saa taganeda juba antud garantiidest. Soodsamate tingimuste saavutamiseks puudub ametnikel streigiõigus. Kui ametnikeks jäävad vaid tuumfunktsioonide täitjad, siis ei saa streigiõigust ka laiendada.	Haldusakti süsteemis on kehtivate töötingimuste muutmine lihtsam.
Individuaalse lepinguga määratakse tööülesanne või konkreetne eesmärk. Ühtlasi hõlbustatakse tulemuspalga süsteemi rakendamist.	Eelis kehtib ennekõike tippjuhtide suhtes. Üldiselt määratakse tööülesanded ja eesmärgid lühemaks perioodiks ning seda ei tehta reeglina töölepinguga.	Eesmärkide seadmist, tulemuslikkuse mõõtmist ega tulemuspalga maksmist haldusakti süsteem ei takista.
Soodustatud on isikute liikumine era- ja avaliku sektori vahel.	Soodusolukorda ei loo.	Avatud süsteemil põhinev seaduse-haldusakti süsteem võimaldab liikumist.
Koolituseks tehtud kulutuste tasuvuse tagamiseks sõlmitakse leping, mille kohaselt töötaja töötab tööandja juures kindlaksmääratud aja.	Võimalik kokku leppida.	Vastavad kokkulepped on võimalikud. Praktikas sõlmitakse eraldi tsiviilõiguslik leping.
Poolte kokkuleppel vabastamise võimalus. (hüvitise kokkuleppe võimalus)	Tuleneb töölepingu seadusest.	Poolte kokkuleppel vabastamise võimaluse saab seadusesse sisse viia. Lisaks saab sätestada hüvitise saamise ning võimaluse leppida kokku hüvitise määras.

¹¹⁰ Nomden. K., Onee-Abbruciati. M-L. (2002).

5.2 Sotsiaaldialoog

5.2.1 Sotsiaaldialoogi pooled

Valitsuse esindajad

Enamikes riikides on võimalik täheldada tendentsi valitsuse kahe funktsiooni eristumisel – valitsus kui avaliku võimu institutsioon või kui avalik tööandja. Kaks riiki väärivad siin erilist tähelepanu – Rootsi ja Itaalia, kus on loodud spetsiaalne institutsioon esindamaks avalikku võimu kollektiivläbirääkimistel. Rootsis on selleks Valitsuse Tööandjate Agentuur (*Arbetsgivarverket*). Itaalias on selleks agentuur, mis esindab avalikku administratsiooni (*Agenzia per la Rappresentanza delle Pubbliche Amministrazioni*).

Ametiühingud

Läbi Euroopa Liidu on liikmesriikides avalikel teenistujatel tsiviilteenistuses, olenemata sellest, kas neil on avalikul õigusel baseeruv ametnikustaatus või töötaja staatus töölepingu seaduse alusel, lubatud liituda ametiühingutega. Militaarteenistuse personalil ei ole kõigis liikmesriikides lubatud ametiühingutesse kuuluda (nt. Prantsusmaa). Liikmesriikide ametiühingud erinevad üksteisest oma struktuurilt ja tegutsemisviisilt tulenevalt riikide unikaalsest ajaloolisest arengust.

5.2.2 Sotsiaaldialoogi vormid

Kõige enam levinud vormid sotsiaaldialoogi puhul on:

- informeerimine;
- konsulteerimine;
- läbirääkimine.

Informeerimine tähendab tööandja poolt töötajate esindajale õigel ajal kogu asjakohase informatsiooni edastamist.

Konsulteerimine tähendab eelnevalt esitatud informatsiooni põhjal poolte seisukohtade vastastikust esitamist kohasel juhtimis- ja esindustasandil eesmärgiga saavutada adekvaatseid seisukohti ja sõlmida kokkulepeid enne ühepoolsete otsuste vastuvõtmist.

Raske on eristada, kus konsulteerimine lõpeb ja algab läbirääkimine. Eristamine leiab üldjuhul aset seaduses sätestatu kaudu, näiteks kui seaduses on sätestatud konsulteerimise ulatus ja võimalikud tagajärjed.¹¹¹

5.2.3 Sotsiaaldialoogi tsentraliseeritus/detsentraliseeritus

Avaliku teenistuse teenistussuhetes on oluliseks teemaks ka see, mil määral on kollektiivläbirääkimised tsentraliseeritud või detsentraliseeritud. Üldine tendents on

¹¹¹ Perez. J-L-D. Social Dialogue in the Public Service. ILO, 2002, p 14-16.

kollektiivläbirääkimiste detsentraliseerimisele. Oluline argument detsentraliseerimise poolt on see, et sellega kaasneb suurem paindlikkus reguleerida spetsiaalsete kutsealade või regionaalse või kohaliku tööturu vajadustele kui ühtse ja tsentraliseeritud süsteemi puhul. Euroopa Liidus saab eristada kolme gruppi riike:

- detsentraliseeritud süsteem;
- osaliselt tsentraliseeritud/detsentraliseeritud süsteem;
- tsentraliseeritud süsteem.

Detsentraliseeritud sotsiaaldialoog on eelkõige Rootsis, Soomes ja Ühendkuningriigis. See tähendab, et olulised teemad nagu palk räägitakse läbi asutuse või struktuuriüksuse tasandil, mitte kesktasandil. Samas detsentraliseeritud sotsiaaldialoog ei välista kesksel sekkumist, mis võib väljenduda erinevates vormides, nt madalamal tasemel kokkulepitu tuleb hiljem heaks kiita kõrgemal tasandil (nt Soomes).

Osaliselt tsentraliseeritud/detsentraliseeritud süsteem eksisteerib eelkõige Taanis, Iirimaa, Itaalias ja Hollandis. Näiteks Taanis lepatakse teatud osa palgast kokku tsentraalselt ning teatud osa palgast kohalikul tasandil (individuaalsed lisatasud).

Tsentraliseeritud süsteemi kuuluvad Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa ja Austria, kus palgatõusud lepatakse kokku kogu avalikus teenistuses ühtselt.¹¹²

5.2.4 Sotsiaaldialoogi mõjud

Üldiselt võib eristada järgnevat sotsiaaldialoogi mõjusid:

- kollektiivlepe tulem on otseselt siduv;
- kollektiivlepe tulem on siduv valitsuse jaoks, kuid jõustub alles peale kokkulepitu sätestamist õigusaktides;
- kollektiivlepe tulem on poliitiliselt siduv, kuid mitte õiguslikult;
- muud olukorrad.

Kollektiivlepe tulem on otseselt siduv avalike teenistujate jaoks Taanis, Iirimaa, Itaalias, Soomes ja Rootsis. Kollektiivlepped, mis on siduvad valitsuse jaoks, kuid jõustuvad alles peale kokkulepitu sätestamist õigusaktides, on kasutusel Hispaanias, Hollandis, Portugalis ja Austrias. Kollektiivlepped, mis on poliitiliselt, kuid mitte õiguslikult siduvad, on kasutusel Belgias ja Prantsusmaal.¹¹³

¹¹² Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 193-197.

¹¹³ Nomden. K., Onee-Abbruciati. M-L. (2002).

II OSA. AVALIKU TEENISTUSE REGULATSIOON VALITUD EUROOPA RIIKIDES

Avaliku teenistuse analüüsi esimene osa keskendus avaliku teenistuse õiguslikule alusele ja üldpõhimõtetele. Käesolev osa keskendub väljavalitud Euroopa Liidu liikmesriikide avalike teenistuste süsteemide analüüsile. Riikide valikul arvestati järgmiste kriteeriumidega:

- kuuluvus positsiooni- või karjäärisüsteemi;
- kuuluvus Ida-Euroopasse, Skandinaaviasse või Kesk-Euroopasse;
- missugune on õiguslik raamistik - kas kehtestatud seadusega või kollektiivlepingutega?
- kas viimasel ajal on läbi viidud avaliku teenistuse reforme?
- kas tegemist väike- või suurriigiga?

Samuti osutus riikide valikul määravaks ka inglise ja saksa keelsete allikate kättesaadavus ja asjakohasus. Selleks, et analüüsis oleks käsitletud positsioonisüsteemiga riike proportsionaalselt karjäärisüsteemiga riikidele, on tõlgitud materjale ka taani ning soome keelest.

Eelnevast tulenevalt on analüüsitud järgmiseid riike: Austria, Holland, Saksamaa, Sloveenia, Soome, Šveits ja Taani. Lisaks on täiendava informatsioonina välja toodud Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjade regulatsioon ja Eesti avaliku teenistuse regulatsioon. Tulenevalt sellest, et valitud riikide kohta oli võimalik kätte saada erineva mahu ja põhjalikkusega allikaid, on ka riikide analüüs erineva mahu ja põhjalikkusega (nt Hollandi, Taani, Soome, Šveitsi avaliku teenistuse seaduse regulatsioon oli väga napp võrreldes regulatsioonidega, mis oli Saksamaal, Austrias ja Sloveenias).

Liikmesriikide süsteemide analüüsi aluseks on võetud Euroopa Liidu avaliku halduse printsiibid, Maailmapanga tehnilise paberi kriteeriumid, OECD ja Euroopa Nõukogu soovitused. Eesmärgiks on välja selgitada, kas liikmesriikide süsteemid vastavad hea avaliku teenistuse põhimõtetele ning kas neid süsteeme on mõistlik ja vajalik Eesti avaliku teenistuse reformimisel eeskujuks võtta, sealhulgas arvestades Eestile iseloomulikke jooni ja õiguskultuuri. Süsteeme analüüsitakse erinevate avaliku teenistuse komponentide lõikes.

6. Üldpõhimõtted

6.1 Teenistussuhete reguleerimine

Alljärgnevalt uuritakse, kuidas on teenistussuhted avalikus teenistuses reguleeritud, eelkõige, kas teenistussuhted avalikus teenistuses on reguleeritud seaduse või kollektiivlepinguga.

Saksamaal on avaliku teenistuse regulatsioon laiali erinevates seadustes. Ametnikeõigus tugineb põhiseaduse art 73 punktil 8, mille kohaselt on ainult liidul seadusandlik õigus liiduteenistujate õigussuhteid liiduga ja otseste liidu avalik-õiguslike juriidiliste isikutega reguleerida. Selle normi alusel on vastu võetud järgmised tsentraalsed kodifikatsioonid - ametnikeseadus (*Bundesbeamtengesetz*), teenistuskäigu määrus (*Bundeslaufbahnverordnung*), distsiplinaarseadus (*Bundesdisziplinalggesetz*), tasustamisseadus (*Bundesbesoldungsgesetz*), ülalpidamist puudutav seadus (*Beamtenversorgungsgesetz*).

Seejärel on vastu võetud liidutasandi norme, mis kehtivad ametnikele nii liidumaades kui ka kohalikes omavalitsustes. Siin on liidul konkureeriv seadusandluskompetents teenistujate staatusega seotud õiguste ja kohustuste osas, v.a teenistuskäik, tasustamine ja ülalpidamine. Siia alla kuulub ametnikestaatuse seadus (*Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern – Beamtenstatusgesetz*). Ametnikestaatuse seadus reguleerib üheselt staatusõigust nii liidumaade ja kohaliku omavalitsuse ametnike suhtes kui ka liidu järelevalve all olevate avalik-õiguslike juriidiliste isikute, asutuste ja sihtasutuste suhtes. Ametnikestaatuse seaduse eesmärgiks on määrata kindlaks kindlad ametnikuõiguslikud põhistruktuurid, selleks et kindlustada ametnikuõiguse nõutavat ühtsust ning et oleks kindlaks määratud liidumaade ülene mobiilsus/liikuvus seoses tööandja vahetusega (hetkel veel seaduseelnõu staadiumis, jõustub 1.10.2008). Varasemalt kuulusid ametnike-liiduõigusesse ametnikeseadus (*Beamtenrechtsrahmengesetz*), esindamisseaduse (*Bundespersönalvertretungsgesetz*) II osa ja kõrgkooliraamseaduse (*Hochschulrahmengesetz*) § 49. Need kuulusid liidu raamseadusandluse kompetentsi (PS art 75).

Niivõrd kui võrd ei eksisteeri ametnike-liiduõigust, siis selles osas on liidumaadel oma seadusandlik kompetents – liidumaa ametnike seadus (*Landesbeamtengesetz*), teenistuskäigu määrused, liidumaa distsiplinaarseadus (*Landesdisziplinargesetz*), liidumaa esindusseadus (*Landespersönalvertretungsgesetz*), liidumaa tasustamisseadus (*Landesbesoldungsgesetz*).

Vallad ja valdade ühingud tegutsevad iseseisvalt, kuid saavad seda teha seaduse raames. Seega materiaalses ametnikuõiguses ei ole valdadel ja valdade ühingutel iseseisvat seadusandlikku kompetentsi.

Isikutele, kes töötavad avalikus sektoris, kuid kes ei ole ametnikud laieneb töölepinguseadus. Samas kehtivad töölepingu alusel töötavatele avalikele teenistujatele spetsiaalsed kollektiivlepingud (*Tarifverträge*).¹¹⁴

Austrias on ametnike teenistussuhted reguleeritud eelkõige seadusega, põhiseadus annab avaliku teenistuse reguleerimiseks vähe juhiseid. Föderaalse tasandi regulatsioon ja regionaalne ning kohaliku tasandi regulatsioon on eraldi seadustes. Austrias reguleerib ametnike teenistussuhteid eelkõige ametnikeõiguste seadus (*Beamten-Dienstrechtgesetz*) aastast 1979, kus on sätestatud enamus teenistustingimusi, välja arvatud tasustamine ja pensionid. Tasustamise seadus pärineb aastast 1956 ja pensionide maksmise seadus pärineb aastast 1965. Lepinguliste töötajate suhtes kehtib töölepingu seadus (aastast 1948).¹¹⁵

Šveitsis reguleerib teenistussuhteid liidupersonaliseadus (*Bundespersonalgesetz*)¹¹⁶, mis võeti vastu 2000. aastal. Liidupersonaliseadus on raamseadus ja sisaldab väga vähe detailset regulatsiooni. Varasem ametnikeseadus lähtus põhimõttest, et kogu temale alluv personal peab omama võimalikult ühesuguseid töötingimusi. Uus liidupersonaliseadus on samuti kogu liidupersonali jaoks üks katus. Samas ühise katuse all annab ta palju ruumi lahendusteks, mis vastavad üksikute tööandjate erinevatele vajadustele. Ühise katuse alla kuuluvad personalipoliitilised eesmärgid, tingimused töölepingu lõpetamiseks ja sotsiaalpartnerlus. Mitmekesisus on näiteks ette nähtud tööaja ja palgasüsteemide puhul. Siin on erinevad lahendused nii liiduvalitsusel, liidupostil kui ka liiduraudteel.

Väga palju regulatsiooni on esitatud rakendusaktides.¹¹⁷ Peamised rakendusaktid on liidupersonaliseaduse alusel antud raammäärus¹¹⁸ ja liidupersonalimäärus¹¹⁹.

Liidupersonalimääruses on esitatud detailne teenistussuhteid puudutav regulatsioon nii tsentraalsete kui ka detsentraalse liiduvalitsuse haldusüksuste osas ning arbitraaži ja vaidluskomisjonide personali osas (sh kohtunikud).¹²⁰

Šveitsi post, raudtee või teised föderaalvalitsuse poolt selleks volitatud tööandjad sõlmivad oma töövaldkonnas personaliühendusega kollektiivse töölepingu. Kollektiivne tööleping kehtib kogu konkreetse tööandja personali osas.¹²¹

¹¹⁴ Wichmann. M., Langer. K-U. Öffentliches Dienstrecht. Kohlhammer, Deutscher Gemeindeverlag. 6 Auflage. 2007. s 67-72.

¹¹⁵ Public Service in Austria 2003. Publisher: Federal Chancellery. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.austria.gv.at/2004/4/23/pubserv.pdf>, p 19.

¹¹⁶ Bundespersonalgesetz vom 24.März 2000 (Stand am 20.Januar 2004).

¹¹⁷ Die Abschaffung des Beamtentums in der Schweiz zum 1.01.2002. Parlamentarischer beratungs- und Gutachtendienst des Landtags NRW.

¹¹⁸ Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz vom 20.Dezember 2000 (Stand am 27. September 2005).

¹¹⁹ Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (Stand am 1. Februar 2007).

¹²⁰ ibid

¹²¹ Die Abschaffung des Beamtentums in der Schweiz (2002).

Hollandi põhiseadus annab avaliku teenistuse õiguslikuks reguleerimiseks ette teatud juhised. Avaliku teenistuse ulatust puudutavas osas sätestab põhiseaduse artikkel 109, et avalike teenistujate õiguslikku staatust reguleerib seadus (*Amtenarenwet*, 1929). Avaliku teenistuse seadus omakorda sätestab, et ametnik on see kes on nimetatud avalikku teenistusse tööle. Avalik teenistus hõlmab kõiki avalikku võimu täitvaid asutusi ja institutsioone ning ettevõtteid, mida administreerib riik. Avaliku teenistuse seadus annab seega väga üldise aluse ametniku õigusliku positsiooni määramiseks olenemata valitsemise tasandist. Vastavalt avaliku teenistuse seaduse artiklile 125 kehtestab iga valitsuse tasand oma detailse regulatsiooni. Lisaks keskvalitsusele kehtestab sellised reeglid ka iga regioon (maakond), kohalik omavalitsus, veeamet jne.¹²²

Teenistusõigus Hollandis koosneb kompleksest süsteemist ja seda valdkonda reguleerivad erinevad õigusaktid (kokku on neid 41). Peamised õigusaktid, mis teenistussuhteid reguleerivad on:

- keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse teenistuse seadus (1929);
- üldised avalikku teenistust puudutavad regulatsioonid (puudutavad tööaega, puhkeaega, tervishoiu küsimusi jne) (1931);
- avalike teenistujate tasustamise seadus (1984);
- pensionit puudutavad õigusaktid.

Iga grupi jaoks on määratletud teenistustingimused lähtuvalt selle grupi vajadustest ja teenistustingimused on kooskõlastatud ametiühingutega.¹²³

Sloveenia põhiseaduses on järgmised kolm paragrahvi, millest tulenevad avaliku teenistuse põhiprintsiibid. Paragrahvi 120 kohaselt reguleeritakse avalik teenistus, selle pädevus ja ametnike nimetamine seadusega. Administratiivüksused teostavad oma tööd iseseisvalt põhiseaduse ja seaduste raames. Kodanike ja organisatsioonide õiguste ja seaduslike huvide kaitse administratiivüksuste otsuste ja tegude eest garanteeritakse kohtulikult. Avalikku administratsiooni¹²⁴ teostatakse otse läbi ministeeriumite. Omavalitsuslikud üksused, ettevõtted, teised organisatsioonid ja isikud võivad seadusega kooskõlas teostada teatud riigi administratsiooni ülesandeid (§ 121). Põhiseaduse § 122 sätestab, et teenistusse võtmine riigi administratsioonis on võimalik ainult avatud konkursiga, välja arvatud juhul, kui seaduses on sätestatud teisiti.¹²⁵

Sloveenias kehtib avaliku teenistuse seadus (*Civil Servants Act*), mis on vastu võetud 11. juunil 2002.

Avalike teenistujate teenistussuhe, õigused ja kohustused, mis sellest tekivad, reguleeritakse tööõigust reguleerivate seadustega, samuti kollektiivlepingutega, kuivõrd ei ole avaliku teenistuse

¹²² Meer. F., Dijkstra. G., Roborgh. R. The Dutch civil service system. 1997. Leiden University.

¹²³ The legal status of civil servants, July 2006. Ministry of the Interior and Kingdom Relations.

¹²⁴ Avaliku administratsiooni all peetakse silmas organisatsioone, mis on otseselt poliitilisele võimule alluvad ja mis on täidesaatva võimu poliitika tegemise teenistuses. Avalik administratsioon koosneb kesksel tasandil ministeeriumitest, mida juhivad ministrid.

¹²⁵ The constitution of the Republic of Slovenia. Arvutivõrk. Kättesaadav <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs-anq.nsf/dokumentiweb/063E5907BE5B679CC1256FB20037658C?OpenDocument>.

seadusega sätestatud teisiti. Töökoodeks laieneb juhtudele, mida ei ole teistes seadustes sõnaselgelt reguleeritud.

Taani põhiseadus on vastu võetud 5.06.1953 ning see annab samuti vähe juhiseid avaliku teenistuse reguleerimiseks. Nimelt on sätestatud, et ametnike ametist vabastamist, üleviimist ja vabastamist reguleeritakse seadusega ning et ametnikeks saavad vaid Taani Kuningriigi kodanikud.¹²⁶ Taani põhiseadus sisaldab vaid üldiseid põhimõtteid ning selles ei sisaldu rohkem detailsemat regulatsiooni.

Taanis on töösuhe tööandja ja töötaja vahel üldjuhul reguleeritud kollektiivlepinguga. Taanis on avaliku teenistuse seadus (*Civil Servants Act*) ja avalike teenistujate pensioniseadus (*Civil Servants Pension Act*). Lisaks on puhkuseseadus (*Holiday Act*), võrdse tasustamise seadus (*Equal Pay Act*), võrdse kohtlemise seadus (*Equal Treatment Act*), töökeskkonna seadus (*Working Environment Act*), palgatöötajate seadus (*Salaried Employees Act*) ja seadused, mis reguleerivad lapsehoolduspuhkust (*Legislation Regarding Maternity Leave*). Need seadused reguleerivad nii avalikku kui ka erasektorit. Alates 1. jaanuarist 2001, on ametnike ametisse nimetamine avalikku sektorisse ja rahvuskirikusse piiratud eriliste ametikohtadega. Põhiliselt nimetatakse ametnikeks tippametnikud, kohtunikud, politsei, vangla ja kaitsevägepersonal. Ülejäänud on üldjuhul tööle võetud kollektiivlepingutes sätestatud tingimustel.¹²⁷

Soome kuulub nende riikide hulka, kelle põhiseadus¹²⁸ sisaldab üldiseid printsiipe, mis kehtivad avalikule teenistusele.¹²⁹ Põhiseaduse peatükk 11 sisaldab 8 paragrahvi, mis reguleerivad riigi ja kohaliku omavalitsuse korraldust. Lisaks valitsusele ja ministeeriumitele, kuuluvad keskvalitsusse ka agentuurid, institutsioonid ja muud asutused. Üldist riigi administratsiooni reguleerib vastav seadus, juhul kui nende ülesanded sisaldavad riigivõimu teostamist. Samuti on seadusega kehtestatud printsiibid riigi ja kohaliku omavalitsuse toimimiseks. Teised aspektid on kirjas määruses. Põhiseadus lubab avaliku teenistuse seaduses kehtestada Soome kodakondsuse nõue teatud ametikohtade puhul. Üldisteks nõueteks on oskused, võimekus ja kodanikuväärtused.¹³⁰

Seaduse järgi tehakse vahet avalikel teenistujatel ja lepingulistel töötajatel, kellele laieneb tööõiguse regulatsioon.¹³¹ Põhjamaade traditsioonide kohaselt viiakse läbi avalikud konkursid selgel õiguslikul alusel, teenistusse võtmine toimub kvalifikatsiooni alusel ja edutamise süsteem on avatud.

Avalike teenistujate õiguslik staatus tuleneb *State Civil Servants Act*'ist ja sellega seonduvast määrusest, samal ajal kui töötajate staatust reguleerib *Employment Contracts Act*. *The Act on Collective Agreements for Civil Servants* reguleerib kollektiivlepingute tingimusi avalikele teenistujatele ning töötajate jaoks kehtib *Collective Agreements Act*. Lisaks eelnevale, on kokku lepitud

¹²⁶ The Constitutional Act of Denmark. Arvutivõrk. Kättesaadav <http://www.folketinget.dk/pdf/constitution.pdf>

¹²⁷ Kingdom of Denmark. Public Administration Country Profile. May 2006, p 2-3 Arvutivõrk. Kättesaadav <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN023306.pdf>

¹²⁸ The Constitution of Finland. 11 June 1999 (731/1999). Unofficial translation.

¹²⁹ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 29

¹³⁰ The Constitution of Finland. 11 June 1999 (731/1999). Unofficial translation.

¹³¹ The Status of Public Officials in Europe. Council of Europe, Nov, 1999, p 11

läbirääkimiste protseduurid põhilistes avalike teenistujate kollektiivlepingutes¹³². Valitsussektoris on 5 põhilist kollektiivlepingut. Umbes 70% personalist on kaetud üldise kollektiivlepinguga, nt õed ja lasteaiad kasvatajad. Õpetajatel, tehnilisel personalil ja tunnitasu alusel töötavatel töötajatel on oma kokkulepped. Piisavalt on jäetud võimalust ka sõlmida kohalikke kokkuleppeid ja määrata töötingimusi munitsipaalsektoris. Kohalikud omavalitsused võivad sõlmida kokkuleppeid, mis puudutavad palka ja tööaega. Soomes kuulub 80% töötajatest ametiühingutesse. Munitsipaalsektoris on see arv 88%.¹³³ Palk, tööaeg ja teised töösuhte tingimused on kokku lepitud sektori-spetsiifilistel läbirääkimistel tööandja ja töötaja organisatsiooni vahel.¹³⁴

Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjad (edaspidi EL personalieeskirjad) ehk *the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community* kehtivad ühenduste ametnike suhtes, st isikute suhtes, kes on vastavalt personalieeskirjadele mõne ühenduste institutsiooni¹³⁵ ametisse nimetava asutuse või ametiisiku otsusega nimetatud selle institutsiooni koosseisulisele kohale.¹³⁶

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

Avaliku teenistuse õigusliku süsteemi võib jagada suures plaanis kaheks – esimese grupi moodustavad riigid, kus on sätestatud põhjalik avaliku teenistuse regulatsioon seadustes (põhiseaduses võivad olla toodud samuti avaliku teenistuse põhiprintsiibid). Üldiselt kehtib sellistes riikides üks ametnike teenistusõiguse seadus, millele lisanduvad eriseadused kas pensionide, tasustamise, distsiplinaarmenetluse vms osas. Sellised riigid on Saksamaa, Austria ja Sloveenia. Kirjeldatud süsteem on seega iseloomulik eelkõige karjäärisüsteemiga riikidele. Teise grupi moodustavad riigid, mille õiguslik raamistik formaliseerub eelkõige kollektiivlepingute ja sotsiaalpartnerluse kaudu. Samas ei ole nendes riikides välistatud avalikku teenistust puudutavad seadused (ka põhiseadus võib anda üldised juhised), kuid üldjuhul on seaduse regulatsioon napp. Sellised riigid on Holland, Taani ja Soome ehk pigem positsioonisüsteemiga riigid. Eraldi võiks käsitleda Šveitsi, kus kehtib avaliku teenistuse suhtes üldine raamseadus ning detailsem regulatsioon on sätestatud erinevates määrustes.

Eesti põhiseaduses on antud vähe juhiseid avaliku teenistuse reguleerimiseks. Eelkõige on sätestatud, et ametikohad täidetakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega (erandkorras võib neid ametikohti täita ka välismaalastega). Kuigi juhiseid avaliku teenistuse reguleerimiseks on antud vähe, on põhiseadusele tuginedes leitud, et täpsemad normid

¹³² Ministry of Finance. Arvutivõrk. Kättesaadav

http://www.vm.fi/vm/en/12_government_as_employer/03_Terms_and_Conditions/03_S

¹³³ Collective agreements. Arvutivõrk. Kättesaadav <http://kuntatyonantajat.fi>.

¹³⁴ The Finnish Public Sector as Employer. Arvutivõrk. Kättesaadav

<http://www.kuntatyonantajat.fi/files/E54FD51A215F461A9EC149151E9730E3>

¹³⁵ Ühenduste institutsioonidena käsitletakse personalieeskirjades Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteed, regioonide komiteed, Euroopa ombudsmani ja Euroopa andmekaitseinspektorit.

¹³⁶ Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjad ehk the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community

ning tingimused konkreetsetele ametikohtadele peaks sätestama spetsiaalne seadus. 1. jaanuaril 1996. a. jõustus ATS, mis reguleerib üldist avalikku teenistust (reguleerib nii riigiteenistust kui ka kohaliku omavalitsuse teenistust). ATS laieneb niivõrd, kuivõrd põhiseaduse või seadustega ei sätestata teisiti, riigikontrolörile, õiguskantslerile, kohtunikele, politseiametnikele, piirivalveametnikele, vanglaametnikele, prokuröridele ja kaitseväeteenistujatele. ATS ei laiene (v.a üksikud paragrahvid) Riigikogu liikmetele, Vabariigi Presidendile, Vabariigi Valitsuse liikmetele ja kohaliku omavalitsuse volikogu liikmetele. Töölepinguseadus ametnikele ei laiene, küll aga laieneb see abiteenistujatele. Tööseadused laienevad ametnikele niivõrd, kuivõrd ATS-ga või avalikku teenistust reguleerivate eriseadustega ei sätestata teisiti.

Eriteenistuste regulatsioonide osas on tekkinud olukord, kus iga üksik eriteenistuse liik on arenenud eraldi ja peamiselt ametkondlikust huvist lähtuvalt. Nii on kujunenud tegelikuks olukorraks, kus sisuliselt võrreldav olukord on reguleeritud erinevas teenistusliigis erinevalt (oluliseks teemaks nt palga- ja sotsiaalsete garantiide korraldus).¹³⁷

6.2 Avaliku teenistuse reformid

Alljärgnevalt uuritakse, kas ja millal on toimunud reformid valitud riikide avaliku teenistuse moderniseerimiseks.

Saksamaal on avaliku teenistuse valdkonnas läbi viidud mitmeid reforme.

Seadus avaliku teenistuse õiguse reformi osas

Seadus avaliku teenistuse õiguse reformi osas jõustus 1.07.1997. Peamised muudatused puudutasid tasustamist ja ülalpidamist. Seaduse põhieesmärgiks oli tõsta avalikus halduses saavutusele orienteeritud mõtlemist. Reformeeritud tasustamissüsteemiga sooviti saada paremaid tulemusi ja suuremat paindlikust. Samas valmistas uus seadus suurt pettumust. Primaarseks sai personalikulu vähendamine, mitte efektiivsuse tõstmine preemiate ja lisatasudega. Seaduse puudujääke kinnitab ka liiduvalitsuse aruanne aastast 2001.

Pensioneid puudutav reform

Alates 1989 aastast kutsus Saksa Liidupäev liiduvalitsust üles välja andma aruande, mis puudutab ametnike pensione. Liidusiseministerium lükkas selle koostamist ja avalikustamist pidevalt edasi. 1996. aastal esitati lõpuks vastav aruanne. Aruandes kajastati liidukassa koormust tulenevalt pensionidest kuni aastani 2040. Liidupäev võttis tuginedes aruandele 3.04.1998 aasta vastu ülalpidamist puudutava seaduse muudatused (ülalpidamise seaduse reformi seadus). Sisuliselt sisaldas seadus järgmiseid reforme (staatus-, tasustamis- ja ülalpidamisõiguslikke reforme)

- a) lisatasude süsteemi korrastamine ja pinguldamine;

¹³⁷ Eriteenistuste seadustiku eelnõu (07.06.2002 versioon) seletuskiri.

- b) ooteaja pikendamine ülalpidamise saamiseks;
- c) lississetulekute regulatsiooni karmistamine;
- d) poliitiliste ametnike ülalpidamise piiramine;
- e) ennetähtaegselt pensionile läinud puudega ja töövõimetute isikute hoolduse mahaarvamised;
- f) osalise töökoormuse sisseviimine;
- g) kandidaaditasude alandamine.

19.09.2001 võttis liiduvalitsus vastu teise aruande. Nimetatud aruanne kajastas kogu avaliku teenistuse ülalpidamisega seotud koormust ajaloolisest aspektist ja kaasajal ning sisaldas arvutusi kuni aastani 2040. Nende arvutuste järgi kasvasid ülalpidamisega seotud kulud suures ulatuses (ülalpidamisega seotud kulud ametnikele, kohtunikele ja sõduritele kasvavad vanades liidumaades 42,9 miljardilt aastaks 2040 kuni 177, 4 miljardini). Nimetatud arvutuste kohaselt tuli varasem ülalpidamiskoormust puudutav aruanne üle vaadata. Varasemad arvutused olid ebakorrektsed, kuna nad ei arvestanud sellega, et ülalpidamist vastuvõtivate isikute arv järjest kasvab (varasemad arvutused näitasid et ülalpidamist vastuvõtvaid ametnikke 2040 aastal on 1,06 miljonit, uued arvutused 1,266 miljonit). Lõplikud arvud tulid erinevad, kuna ei arvestatud sellega et ülalpidamist saavate isikute keskmine eluiga on pikem. Tulenevalt uuest aruandest koostati uus hoolduseseaduse muudatus, mis jõustus 1.01.2002. Olulisemad muudatused:

- a) ülalpidamistasude tõusu aastatel 2003 kuni 2010 vähendatakse (75%-lt kuni 71,75%-ni). Seega väheneb iga aasta pensioni kasv. See puudutab kõiki tulevasi ülalpidamise vastuvõtjaid kui ka praegusi pensionil olijaid;
- b) aktiivseid ametnikke soodustatakse seaduslike meetmetega saama eraõiguslikul kapitalil põhinevat ülalpidamist;
- c) tehakse muudatusi seoses pensionireformi teise astmega (aastal 2011) – muudetakse pensioninivood, aktiivsete töötajate omapoolse maksukoormuse tõus;
- d) lesepensioni vähendatakse 60%-lt 55%-le. Minimaalne ülalpidamine jääb puutumata.

25.05.2005 võttis liiduvalitsus vastu kolmanda aruande. Jahmatavaks osutus, et ülalpidamise vastuvõtjate suurenev arv viib märkimisväärselt järjest suurenevate ülalpidamise väljamakseteni isegi siis kui ülalpidamistasusid ei suurenda. Uued seadusemuudatused tulenevalt kolmandast aruandest on välja töötatud, kuid neid ei ole veel vastu võetud.

Avaliku halduse moderniseerimine

Tulenevalt rahvusvahelistest moderniseerimistrendidest ja mõjutatuna Inglismaa, USA, Uus-Meremaa ja Hollandi mudelist, on ka Saksamaal elava diskussiooni objektiks olnud avaliku halduse moderniseerimine. Avaliku halduse moderniseerimise peamine sisu on muuta haldamist rohkem teenindusettevõtte sarnaseks. Ühised eesmärgid on järgmised: avalik teenistus peab rohkem saavutama, vähem kulutama ja sealjuures eelkõige kodanikusõbralikult tegutsema.

4.10.2004 töötati liidusiseministeeriumi poolt välja ametnikuõiguse reformidokument „Uued suunad avalikus teenistuses“. Selles dokumendis tehti ulatuslikult ettepanekuid ametnikuõiguse muutmiseks,

selleks et parandada ülesannete täitmisel kodanikele orienteeritust, kvaliteeti ja majanduslikkust ning et tugevdada motivatsiooni, omavastutust ja tulemuslikkust. Keskpunktis seisab dokumendis tulemustele keskendunud tasustamissüsteem. Dokumendi kohaselt peab sissetulek koosnema põhipalgast, mis tõuseb 5, 10 ja 20 aasta järel (kogemusega seotud tasand) ja individuaalsest lisatasust (tulemustasu tasand määratakse saavutuste alusel). Eelnev toob endaga kaasa karjääritasandite reformi. Mudel, kus eksisteerib keskmise tasandi, kõrgendatud tasandi ja kõrgeima tasandi teenistuskäik, asendub sisenemise teenistuskäigu mudeliga. Tasand peaks muutuma oluliseks ainult teenistusse astumisel, edasist karjääri ei peaks piirama enam varasema hariduskäiguga. Teenistujatele avanevad uued karjäärivõimalused seoses teenistuskäigu tasandite ärakaotamisega. Samuti soovitakse tööaega ja töövorme paindlikumaks muuta. Tasustamisel soovitakse sisse seada meetmed, mis arvestavad tööturusiituatsiooni ja regionaalseid erinevusi. Juba on koostatud ka seaduseelnõu „seadus avaliku teenistuse struktuuride reformiks“, kuhu on sisse viidud reformidokumendi ideed.¹³⁸

Austria reformid puudutavad eelkõige uut pensionisüsteemi (alates 1. jaanuar 2005) ja ülikoolide personali (alates 1. jaanuar 2004.a ei kuulu ülikoolide töötajad avaliku sektori töötajate hulka).¹³⁹ Mitmeid reforme on läbi viidud, mis ei ole seotud seadusandlusega – ühtse hindamismudeli CAF (*common assessment framework*) rakendamine, parem avalike teenuste kvaliteet, e-teenused jne.¹⁴⁰

Šveitsis võeti vastu uus liidupersonaliseadus 2001. aastal. Uue seaduse vastuvõtmise eesmärgiks oli: „*Liit ja tema ettevõtted peavad teenuseid ka muutuvates tingimustes efektiivselt ja hea kvaliteediga osutama*“.

Peamised põhjused uue teenistusseaduse väljatöötamiseks olid:

- *muutuv keskkond* - 1927. a ametnikeseadus oli omal ajal moderne ja vastas oma aja vajadustele. Nüüd on aga palju muutunud. Näiteks suures osas on muutunud tingimused, milles riik peab funktsioneerima. Riigitegevust jälgitakse kriitilisemalt kui kunagi varem. Kodanikud ootavad oma maksurahadele proportsionaalset vastuteenet. Suurenenud on konkurents erasektoriga, riigi ja erasektori teenused peavad olema sama kvaliteediga ning see toob endaga kaasa ka paremaid ja uusi pakkumisi oma kodanikele;
- *liidu mitmekülgsed ülesanded* - ülesannete ulatus, mida peab täitma liit, kantonid ja kohalikud omavalitsused, on lai. Riik peab looma optimaalsed eeltingimused, et riik suudaks võistelda globaalses olulusvõitluses. See puudutab haridust ja infrastruktuuri (liiklus, telekommunikatsioon ja energiavaldkond). Sealsamas tuleb tagada efektiivne tervishoiusüsteem ja garanteerida

¹³⁸ Wichmann. M., Langer. K-U. (2007), s 10-30.

¹³⁹ Information on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member and Applicant States.

¹⁴⁰ Das Personal des Bundes 2006. Daten und Fakten. Bundeskanzleramt 2006.

sotsiaalkindlustus. Lisaks eelnevale peab riik täitma ka klassikalisi ülesandeid nagu julgeolek (politsei ja riigikaitse) ja justiitsvaldkond;

- *mitmesuguseid reforme on ka varem läbi viidud* - osaliselt privatiseeriti Swisscom, mis pakub nüüd teistele pakkujatele konkurentsi;
- *liidu ja tema personali suhtes kasvavad järjest suuremad ootused* - liidu ettevõtmised peavad kodanike ootusi võimalikult hästi rahuldama, vastasel juhul kaotatakse kodanike usaldus või langetakse poliitilise surve alla. Avalikkus ootab järjest enam, et valitsus oma erinevaid ülesandeid teadlikult ja efektiivselt täidab ja end kiiresti muutustega kohandada suudab. Selleks, et neid ootusi täita peavad ka liidu tööandjad kõrgendatud nõudmisi oma kolleegidele esitama. Liidupersonal peab olema initsiatiivikas, paindlik ning olema uutele väljakutsetele valmis, samuti oskama alati midagi uut juurde õppida;
- *muutunud liidupersonali vajadused ja ootused* - muutuv maailm ei ole ainult muutnud tööandjate vaateid ja sihte, vaid muutnud ka liidupersonali vajadusi ja ootusi. Ametnikustaatus on nüüdsel ajal oma atraktiivsuse kaotanud. Paljudele, ja mitte ainult noortele, tundub ametnikustaatus iganenud ja eemalepeletav. Inimestele on töö, milles nad ametialaselt ja isiklikult arened saavad tihti palju tähtsam, kui kindel töökoht. Samuti on liikumine era- ja avaliku sektori vahel suurenenud. Liidupersonal ootab oma tööandjalt lisaks heale palgale ka töö sisustamisel paindlikkust, võimalust töötada osalise tööajaga ja võimalust edasi arened;
- *kõik need muutused seavad liidupersonalile ja tööandjatele suuri väljakutseid* - muutuva situatsiooniga saab toime tulla ainult ajakohase personalipoliitika kaudu. Varasem ametnikeseadus ei olnud enam proportsionaalne baas sellisele personalipoliitikale. Varasem ametnikeseadus ja selle juurde kuuluvad määrused reguleerisid võimalikult täpselt kõiki töösuhte aspekte. Varasemalt puudus igasugune ruum kokkulepeteks tööandja ja töötaja vahel ning puudus ka juhtimisotsustus.
- *ei ole head avalike teenuste pakkumist kui ei ole head personalipoliitikat* - hea personalipoliitika on ainult siis võimalik kui on olemas ajakohane seaduslik alus. Uus liidupersonaliseadus peaks olema selline ajakohane seaduslik alus.¹⁴¹

Hollandis jäeti 1990ndate aastate lõpus kõrvale tsentraliseeritud avaliku teenistuse süsteem ning võeti kasutusele mudel, kus ei eksisteeri enam ühtset avalikku teenistust.

Viimastel aastatel on Hollandis läbi viidud mitmeid reforme, mis puudutavad:

- halduse efektiivsuse suurendamist;
- poliitikakujundamise ja täitevfunktsiooni eraldamist;

¹⁴¹ Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft. Regierungskommission. Düsseldorf 2003. Anlagenband zum Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission.

- kohalike omavalitsuse ümberkorraldamist;
- avaliku sektori töötajate arvu vähendamist;
- avalikku teenistust puudutava regulatsiooni moderniseerimist, deregulatsiooni;
- e-valitsust.

Reformide elluviimisel on peamisteks probleemideks osutunud reformide elluviimisele vastutöötamine, koordineerimatus, vastandlikud nõudmised ning raha, aja või juhtimise nappus ¹⁴²

Hollandis on loodud kõrgem avaliku teenistuse süsteem (kehtiv tippjuhtide suhtes).¹⁴³ Loodi ka spetsiaalne büroo, kes hakkas tegelema kõrgema avaliku teenistuse ametnike värbamise, koolituse ja karjääri arendamisega.¹⁴⁴

Sloveenias võeti 11. juunil 2002 vastu uus avaliku teenistuse seadus ning aprillis 2002 võeti Sloveenia parlamendi poolt vastu ja jaanuaris 2004 jõustus avaliku sektori palgasüsteemi seadus (*Public Sector Wage System Act*). Varasemalt oli seaduses kohustus avaldada vaba ametikoha kohta kuulutus lehes, kuid see ei taganud avalikku konkurssi.¹⁴⁵ Uue seaduse kohaselt on avalik konkurss kohustuslik ning hiljuti loodud avaliku teenistuse nõukogu on kehtestanud ühtsed alused, kutsuvad kokku ametisse nimetamise komiteesid, juhendavad ametnike värbamisel ning vastutavad kõrgemate ametnike värbamise eest.¹⁴⁶ Sloveenias vastutavad avaliku halduse minister ja peaminister avaliku administratsiooni moderniseerimise eest.¹⁴⁷

Taanis on valitsusel eesmärkideks seatud avalikus sektoris läbi viia moderniseerimist – asetades inimesed süsteemist ettepoole.

Moderniseerimisel on 3 eesmärki avaliku sektori jaoks:

- 1) muuta see kodanike vabal valikul põhinevaks;
- 2) avatud, lihtne ja vastutusrikas;
- 3) raha sihipärane kasutamine.¹⁴⁸

Alates 1. jaanuarist 2001 on Taanis avalike teenistujate nimetamine erilistele ametikohtadele riigisektoris piiratud avaliku teenistuse seaduses nimetatud avalike teenistujate ja rahvuskirikuga.¹⁴⁹ Samuti on Taanis läbi viidud palgareformi alates 1998. aastast ning praeguseks on peaaegu kõik

¹⁴² Gaast, P. The publi sector in the Netherlands. Kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.

¹⁴³ The legal status of civil servants (2006).

¹⁴⁴ Action plan for the development of a senior public service in the Netherlands, 1997. <http://www.indiana.edu>

¹⁴⁵ Civil Services and State Administrations (CSSA). Country Report: Slovenia, 31 March 1999. Mr Grega Virant. Institute of Public Administration Law Faculty University of Ljubljana
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN003872.pdf> 24.05.2007

¹⁴⁶ Republic of Slovenia. Public Administration Country Profile. May 2004, p 9-10

¹⁴⁷ Arvutivõrk kättesaadav

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/english/GV-Sarajevo-ang.doc 24.05.2007

¹⁴⁸ Finansministeriet. Arvutivõrk kättesaadav <http://www.fm.dk/1024/Default.asp>

¹⁴⁹ Kingdom of Denmark. Public Administration Country Profile (2006), p 2-3.

riigiametnikud uue palgasüsteemiga hõlmatud.¹⁵⁰ 1. jaanuarist 1997 kuni 1. jaanuarini 2002 toimus üleminek uuele pensioni arvestamise süsteemile. Pensionit arvestatakse vastavalt põhipalgale.¹⁵¹

Soomes hakati laialdaselt rakendama uut palgasüsteemi alates 2005. aastast. Veebruariks 2006 oli see juurutatud juba 95%-le riigitöötajatest.¹⁵² 2005. aasta algul uuendati ka pensionisüsteemi kõikides sektorites.¹⁵³ Soome avalik administratsioon on aga juba alates 1989 läbi teinud mitmeid reforme – muudetud on personali- ja organisatsioonipoliitikaid.¹⁵⁴

Enne **EL personalieeskirjade** jõustumist 1.01.1962 kehtinud juhtimisprotseduurid, karjääri ülesehitus, ametnike värbamine, koolitus, sotsiaalpoliitika jms ei vastanud enam standarditele, mida nõudis dünaamiline ja modernne administratsioon. Kogu personalipoliitika alates värbamisest pensionini on seetõttu läbi teinud muutused, mille eesmärgiks on luua avalik teenistus, mis vastab nõudmistele, et tagada poole miljardi kodaniku teenindamine, luua avalik teenistus, mis kuulab avalikkust, mis on efektiivne, püsiv, läbipaistev ja iseseisev.¹⁵⁵ 1. mail 2004 jõustusid uued personalieeskirjad.

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

Kõigis analüüsitavates riikides on läbi viidud viimastel aastatel avalikku teenistust puudutavaid reforme. Kõige olulisemad muudatused on seotud palgasüsteemi ja pensionisüsteemiga ning avalike teenuste pakkumisega. Pensionisüsteemi reformimisel on suund eripensionide vähendamisele ja süsteemi lähendamisele üldiselt riigis kehtivale pensionisüsteemile. Uute palgasüsteemide sisseviimisel on rõhuasetus järjest enam suunatud tulemuspalgale ja isikute motivatsiooni suurendamisele, võttes arvesse tööturusiituatsiooni. Avalike teenuste osutamisel on peetud järjest olulisemaks head teeninduskultuuri, kodanikusõbralikkust ja paremat teeninduse kvaliteeti. Üldiseks trendiks võib pidada lähenemist erasektorile.

Eestis on ATS-i püütud muuta alates selle jõustumisest 1.01.1996. Kehtiv avaliku teenistuse seadus on vananenud ning on oma väga jäikade regulatsioonidega hakanud takistama avaliku sektori arengut. Eelkõige on leitud, et seadus vajab kaasajastamist, selles on sätted, mis on formaalsed ning erilise kriitika osaliseks on saanud läbipaistmatu ja seaduse mõttest mitte lähtuv palgakorraldus, atesteerimise korraldus, ametnike reserv, avalikud konkursid, viimasel ajal ka vanusepiirang ja ametniku mõiste jms. Samuti puudub avaliku teenistuse valdkonna eest vastutav institutsioon (hetkel on vastutus jaotatud mitmete institutsioonide vahel).

¹⁵⁰ State Sector Personnel in Denmark 2005. Arvutivõrk. Kättesaadav <http://www.perst.dk/visSideforloebBeholder.asp?artikelID=15508&mode=hele>

¹⁵¹ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 176

¹⁵² Ministry of Finance.

¹⁵³ The Finnish Public Sector as Employer.

¹⁵⁴ Civil service ethics. A study of the grounds of civil service ethics, its present state and areas of development. Helsinki, 2000, p 17

Välja on töötatud mitmeid avaliku teenistuse arendamise kontseptsioone ja avaliku teenistuse seaduse eelnõusid (nt 2001. aastal 964SE). Samas on erinevatel põhjustel eelnõude menetlemine jäänud pooleli.

6.3 Avaliku teenistuse eetika

Alljärgnevalt uuritakse, kas valitud riikides on eraldi eetikakoodeks, mis reguleerib ametnike käitumist.

Saksamaal ja Šveitsis on eetikareegleid käsitletud eelkõige ametnikeseaduse/ liidupersonaliseaduse kohustuste peatükis (nt erapooletus, üldisest heaolust lähtumine, õiglane käitumine, demokraatliku põhikorra järgimine, poliitilises tegevuses mõõdukuse säilitamine).¹⁵⁶

Austrias võeti 1999. aastal vastu liiduteenistuse jaoks spetsiaalne dokument, milles sisaldub avalike teenistujate missioon (*the Mission Statement of Federal Service*). Lisaks üldisele missioonile, sisalduvad dokumendis ka spetsiifilised eeskirjad erinevate ministeeriumide jaoks.

Nimetatud dokumendi põhiline sisu (põhiosas):

„Austria ametnikena leiame, et meie põhifunktsiooniks on teenuste pakkumine ühiskonnale. Meie töö baasi moodustab Austria õigussüsteem, ja me oleme pühendunud sellele nii oma mõtetes kui ka tegevuses. Nende õiguslike standardite raames kaitseme me üksikisiku huve, me suuname oma tegevuse teenustele orienteeritusele ja me vastame sotsiaalsetele muutustele paindlikult. Meie eesmärgiks on tegutseda võimalikult etteennustataval, usaldusväärsel ja arvestataval viisil. Me täidame oma ülesandeid otstarbekalt ja me kasutame ressursse vastutustundlikult. Arvestades kahekordset kohustust andmeid avalikustada ja ka salajas hoida, anname me vajalikku informatsiooni inimestele ja kogu üldsusele. Me abistame indiviide administratiivsel viisil eesmärgiga edendada läbipaistvust, luues usaldust ja kindlustunnet ja laiendades mitmepoolset arusaamist. Me otsime inimestega dialoogi. Me võttes arvesse oma kogemused, aitame kaasa eksisteerivate seaduste edasiarendamisele. Me peame edasist arendamist ja õppimist oma kohustuseks, mis aitab meil tagada kompetentse ja eesmärgile suunatud ülesannete täitmise. Meie sisemist koostööd iseloomustab erapooletus, austus teiste vastu ja usaldus. Koostöö, mitmepoolne abi ja soov anda informatsiooni on meie tööstiili põhijooned. Otsused võetakse vastu üheskoos ja konfliktid lahendatakse konsensuslikult. Juhtimine peab põhinema selgetel töö juhtimise eesmärkidel, töötajate edasiarendamisel, individuaalse vastutavuse edendamisel ning pühendumuse ja saavutuste tunnustamisel. Need põhimõtted peavad peegelduma igapäeva reaalsuses ja me püüdleme järjekindlalt nende sisseviimise poole.“¹⁵⁷

¹⁵⁵ An administration at the service of half a billion Europeans.

¹⁵⁶ Vt täpsemalt analüüsi õiguste ja kohustuste osa

¹⁵⁷ Public service in Austria (2003).

Hollandis on peamised eetikat puudutavad põhimõtted määratletud avaliku teenistuse seaduses. Hollandi süsteemis kehtivad järgmised põhimõtted:

- **tuleb olla hea avalik teenistuja** – avalik teenistuja peab temale antud võimu, ressursside ja informatsiooniga hooikalt ja vastutustundlikult ümber käima, samuti peab ta oma kolleegidega, kodanikega ning teiste professionaalsete isikutega korralikult käituma;
- **tuleb olla hea tööandja** – tööandja on vastutav eetikareeglite sisseseadmise eest ning peab avalikku teenistujat kaitsma nn libastumise eest erinevate riskide ja ahvatluste vähendamise kaudu.

Eetika valdkonnas on koordineeriv roll Siseministeeriumil, kuid valitsusasutused on ise vastutavad oma eetikareeglite sisseseadmise eest.¹⁵⁸

Sloveenia avaliku teenistuse seaduse § 10 sätestab, et avalike ülesannete täitmisel tuleb käituda auväärset ning kooskõlas professionaalsete eetikareeglitega.

Taani avaliku teenistuse seaduses on mitmeid sätteid, mis seonduvad eetikaga nagu näiteks, et ametnik peab kohusetundlikult kuuletuma reeglitele, mis kehtivad tema ametikohal, samuti tööl olles ja väljapool seda tõestama, et ta on lugupidamist väärt ja usaldusväärne. Ametnik võib töötada teises kohas kui see on sobilik ametikohustuste täitmise kõrval.¹⁵⁹

Soomes on olemas eraldi eetika koodeks, mille kohaselt põhilised eetika alused avalikus teenistuses on sõltumatus, erapooletus, objektiivsus, usaldusväärsus, avatus, teeninduse printsiip (*service principle*) ja vastutus.¹⁶⁰ Soome üldine seadusandlus tagab kõrgel tasemel avaliku teenistuse eetika. On asunud seisukohale, et väga detailse regulatsiooni korral võib tekkida kiusatus leida võimalusi regulatsioonist mööda hiilida.¹⁶¹

Asutuse juht või vahetu ülemus peab kindlustama, et:

- 1) kohtleb personali võrdselt;
- 2) annab igaühele õiguse ühineda mõne ühinguga või sellest lahkuda;
- 3) igaüks saab oma õigusi ja soodustusi kasutada nii nagu ette on nähtud;
- 4) on kaetud asutuse turvalisust ja tervist puudutavad valdkonnad.

Ametniku kohustused:

- 1) täidab oma ülesandeid koheselt ja kompetentselt;
- 2) täidab ülesandeid kooskõlas juhustega;
- 3) käitub sobival viisil;
- 4) ei nõua ega võta vastu kingitusi või rahalisi soodustusi, mis võivad vähendada ametniku usaldusväärset;

¹⁵⁸ Belling, A. Integrity policy in the Dutch Public Service. Kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.

¹⁵⁹ Kingdom of Denmark. Public Administration Country Profile (2006).

¹⁶⁰ Civil service ethics (2000), p 36

¹⁶¹ Civil service ethics (2000), p 57

- 5) teavitab tööandjat, kui soovib tegeleda kõrvaltegevustega;
- 6) jne.¹⁶²

EL personalieeskirjades on eetikat puudutavad küsimused sätestatud pigem punktis „õigused ja kohustused“.

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

Enamikes analüüsitavates riikides järgitakse eetikareegleid ning need reeglid on sätestatud kas seaduses (nt Taani, Sloveenia, Saksamaa, Šveits, Holland) või on koostatud eraldi eetikakoodeks (nt Soome, Austria, Holland). Osa põhimõtteid tulenevad ka põhiseadusest. Eetikareeglid hõlmavad eelkõige järgmisi väärtusi – seaduslikkus, usaldusväärsus, kohusetundlikkus, ausus, sõltumatus, erapooletus, lugupidamine, avatus, teenustele orienteeritus, etteennustatavus ja konfidentsiaalsus.

Eestis on avaliku teenistuse seaduse lisaks eetikakoodeks. Eetikakoodeks koosneb 20-st punktist ning sisaldab järgmisi põhimõtteid – kodanikele orienteeritus, seaduslikkus, tegutsemine avalikes huvides, väärikus, vastutustundlikkus ja kohusetundlikkus, erapooletus, varaga ümberkäimine säästlikult, otstarbekalt ja heaperemehelikult, ausus, austus avalikkuse ja kaastöötaja vastu, viisakus, abivalmidus, enesetäiendamine.

6.4 Avaliku teenistuse põhiprintsiibid

Alljärgnevalt uuritakse, kas valitud riikide avaliku teenistuse seadustes on otsesõnu välja toodud avaliku teenistuse põhiprintsiibid ning millised need täpsemalt on.

Saksamaa avaliku teenistuse peamised põhiprintsiibid sisalduvad põhiseaduse artiklis 33.

Art. 33. Riigikodaniku õigused

- (1) Igal sakslasel on igal liidumaal samad riigikodaniku õigused ja kohustused.
- (2) Igal sakslasel on vastavalt oma sobivusele, võimetele ja ametialastele tulemustele võrdväärne pääs avalikesse ametitesse.
- (3) Kodanike ja riigikodaniku õiguste kasutamine, pääs avalikesse ametitesse ja avalikus teenistuses omandatud õigused on sõltumatud religioosest usutunnistusest. Kedagi ei tohi halvemini kohelda sellest tulenevalt, kas ta jagab teatud usutunnistust või maailmavaadet või mitte.
- (4) Ametikohustuste täitmine, mis seostub kõrgema riigivõimuõiguslike küsimustega, on reeglipäraselt avalikus teenistuses töötavate isikute pidev ülesanne, kes on avalikus-õiguslikus teenistus- ja ustavussuhtes.
- (5) Avaliku teenistuse õigust tuleb ametnikkonda puudutavaid väljakujunenud põhimõtteid/põhiprintsiipe arvestades reguleerida ja edasi arendada.

Art 33 toob välja järgmised printsiibid, mida tuleb järgida:

- **Tulemusprintsip** – „Igal sakslasel on vastavalt oma sobivusele, võimetele ja ametialastele tulemustele võrdväärne pääs avalikesse ametitesse“– See printsip omab olulist tähendust nii tööandjatele, ametnikele, ametikohale kandideerijatele kui ka kogu riigi olemusele. Nimetatud norm teenib avalikku huvi täitmaks ametikoht parima kandidaadiga. Antud printsip ei kehti mitte ainult ametikohale esmasel nimetamisel, vaid ka edutamisel, teise ametikoha üleandmisel või muul sarnasel juhul. Nimetatud printsip hõlmab kogu avalikku sektorit – nii ametnikke kui ka töölepingu alusel töötavaid isikuid. Samas tulemusprintsipi ei saa täiel määral rakendada, kuna seda takistavad teatud ulatuses teised printsiibid – alimentatsiooniprintsiip (palk sõltub ametikoha staatusest, mitte tegelikult saavutusest), teenistuskäigu printsip, sotsiaaliigi printsip, sookvootide printsip ja saksa põhiseaduse art 36 (mis sätestab, et kõrgemates ametkondades peaksid töötama ametnikud proportsionaalselt erinevatest liidumaadest, muudes ametkondades tegutsevaid isikuid peaks reeglipäraselt võtma nendest liidumaadest, kus nad töötavad).
- **Funktsioonireservatsioon** – „Ametikohustuste täitmine, mis seostub kõrgema riigivõimuõiguslike küsimustega, on reeglipäraselt avalikus teenistuses töötavate isikute pidev ülesanne, kes on avalikus-õiguslikus teenistus- ja ustavussuhtes“ – Nimetatud printsiibi kohaselt reserveeritakse teatud ametikohad eelkõige ametnikele. Siinkohal võib mõningaid üksikuid erandeid teha (ei ole absoluutne keeld). Juhul kui aga suurem osa mitteametnikest tegeleks riigivõimuõiguslike küsimustega, siis oleks see vastuolus põhiseadusega. Üksmeel valitseb selles, kes neid riigivõimu ülesandeid täidavad – politsei, riiklik järelevalve majandustegevuse üle, korra- ja finantshaldus, justiits, militaarteenistus ja riigijuhtimine (kõrgem ministeriaalbürokratia). Ametnikud ei peaks olema tegutsevad järgmistes valdkondades –hankimise ja ostmisega seotud tegevus ja puhtalt mehaanilise, tehnilise ja alluva iseloomuga tegevused ilma olulise otsustuspädevuseta (näit. hooldus-, puhastus- ja kirjutustööd, telefoni- või transporditeenistus). Siinkohal problemaatiline õpetajate staatus (ei täida kõrgetasemelisi ülesandeid).
- **Ametnikkonda puudutavad põhiprintsiibid** – „Avaliku teenistuse õigust tuleb ametnikkonda puudutavaid väljakujunenud põhimõtteid/põhiprintsiipe arvestades reguleerida ja edasi arendada“. Antud põhimõtte tõlgendamine on tekitanud palju vaidlusi. Mida tuleks mõista termini all „väljakujunenud põhimõtted“. Eelkõige peaks siinkohal mõistma, et vältida tuleb neid reegleid, mis ametnikkonna printsiipi tugevalt mõjutaksid, nii et ametnikkonna printsip kõrvale jäetaks ja kus ametnik on ainult nime järgi ametnik.
 - a) **eluaegsuse printsip** – antud printsip annab ametnikule sõltumatuse oma professionaalses tegevuses ja kaitseb ametnikku selle eest, et tema ametnikusuhet omavolliselt ei lõpetataks;
 - b) **seotus põhitöökohaga** – see printsip kindlustab samuti ametniku sõltumatust ning eesmärgiks on vältida huvide konflikti, mis võib tuleneda kõrvaltegevustega tegelemisest;
 - c) **tulemusprintsip** – seotud PS art-ga 33 (eelnevalt käsitletud);
 - d) **teenistuskäigu printsip** – selle kohaselt peab ametnikul teatud teenistuskäigu jaoks olema spetsiaalne ettevalmistus ja väljaõpe, et ta oma teenistuskäigule vastavalt saaks erinevaid ja

¹⁶² Values in the Daily job – Civil Servant’s Ethics. A Handbook for the state administration. Ministry of Finance.P 20-23.

mitmekesiseid ülesandeid kompetentselt täita. Vaieldav on kas teenistuskäigu printsiip on ametnikkonna põhiprintsiip või mitte (reformide valguses);

- e) **tööandja hoolitsuskohustus** – siia alla kuuluvad nii ärakuulamis-, nõustamis-, edasiarendamise, kahjuvältimis- kui ka toetuskohustus. Tööandja peab abinõusid kasutusele võtma, et ametniku elatusstandard seoses finantsiliste koormustega (haigus, sünni- või surmajuhtum) ei saaks kahjustatud. Lisaks sellele kohustab hoolitsuskohustus tööandjat oma otsustes ametniku heaoluga seotud huvisid teenitult (vääriliselt) järgima;
- f) **ametniku lojaalsuskohustus** – on vastaskohustus tööandja hoolitsuskohutusele. See kohustab ametnikku arvestama tööandja vajadusi ning olema lojaalne;
- g) **alimentatsiooniprintsiip** – selle printsiibi kohaselt on ametnikul õigus proportsionaalsele tasustamisele ja ülalpidamisele. See sõltub määratud ametist ja mitte teenistuskohadest, s.t mitte endistest tegevustest ja mitte saavutatud tulemustest. See on eelkõige vastutatu selle eest, et ametnik on oma tööandja teenistuses seisnud ja vastavalt esitatud nõudmistele oma teenistuskohustust vastavalt oma võimetele täitnud. Põhiseaduse kohaselt peaks eluaegne proportsionaalne tasustamine ja ülalpidamine olema selline, mis vastab teenistusastmele, ameti vastutusastmele, ametnikkonna tähendusele, üldistele majanduslikele ja finantsilistele suhetele ning üldisele elustandardile. Kas sissetulekud on proportsionaalsed, selle määrab netosissetulek. Ülalpidamine on proportsionaalne, kui see on orienteeritud ametniku teenistustasudele, mida ta omas vahetult enne pensionileminekut. Eluaegne tasustamine ja ülalpidamine vastavalt määratud ametile (nn ametile, kust ei lahkuta) kindlustab ametnike sõltumatust. Ainult funktsioonipõhine põhipalk või puhas tulemuspalk on Saksa põhiseaduse kohaselt lubamatu. Alimentatsiooniprintsiibist tulenevalt peab palk tulenema eelkõige ametikoha staatusest ja mitte otse ametniku konkreetset funktsioonist või tulemusest;
- h) **legaalsuspõhimõte** – tasustamise ja ülalpidamise tase peab olema reguleeritud seadusega. Samuti saab selle põhimõtte kohaselt ametnikusuhet ainuüksi seaduses sätestatud juhtudel lõpetada ja muuta;
- i) **neutraalsuspõhimõte** – ametnik teenib ühiskonda, mitte mõnda parteid või huvigruppi;
- j) **koalitsiooniõigus** – selle kohaselt on õigus ühineda ametiühingutesse või muudesse huviühingutesse, samuti teostada personaliesindust. Streigiõigust aga piiratakse. Streigiõiguse piiramine on saanud alguse nn sundimise keelust. Riiki ei saa läbi ametnike poolt teostatava streigi sundida teatud seadust vastu võtma (näiteks seadust töötasustamise osas);
- k) **ametnike õigus pöörduda kohtu poole** – sellel ei ole enam iseseisvat tähendust, kuna need põhimõtted sisalduvad nii põhiseaduse art-s 19 kui ka ametnikeseaduses (§ 54);
- l) **ametniku vastustus** – see sisaldub põhiseaduse art-s 34 kui ka ametnikeseaduses.¹⁶³ PS art 34: kui keegi, kellele on usaldatud avaliku ameti täitmine, selle ülesande täitmisel rikub ametikohustust kellegi kolmanda isiku suhtes, siis läheb vastutus üle riigile või juriidilisele isikule, kelle teenistuses ta seisab. Tahtluse või jämeda ettevaatamatuse tõttu tekib regressiõigus. Kahju hüvitamise nõudel ja regressinõudel ei tohi välistada tavalist kohtuteed. BBG: kui ametnik rikub tahtlikult või jämeda ettevaatamatuse tõttu talle pandud kohustusi, siis peab ta tööandjale, kelle ülesandeid ta täitis, hüvitama sellest tuleneva kahju. Kui kahju tekitasid mitu ametnikku koos, siis

vastutavad nad kui ühine süüdlane. Kui ametnik hüvitab tööandjale kahju ning kui sellel on hüvitusnõue kolmanda isiku suhtes, siis läheb hüvitusnõue üle ametnikule.

Šveitsi liidupersonaliseaduse kohaselt peavad tööandjad personali määrama ametisse nii, et see oleks otstarbekohane ning majanduslikult ja sotsiaalselt vastutustundlik. Nad peavad sealjuures kasutama abinõusid, et võita ja hoida sobivat personali ja et toimuks personaalne ja ametialane edasiareng, koolitus ning töötajate motiveerimine ning nende mitmekülgne rakendamine. Samuti on ette nähtud võrdse kohtlemise printsiibi järgimine.

Sloveenia avalikus teenistuses on sätestatud järgmised üldpõhimõtted:¹⁶⁴

- **võrdse liigipääsu printsiip** – avalike teenistujate tööle võtmine peab olema rakendatud selliselt, et garanteerida kõikidele huvitatud kandidaatidele võrdne ligipääs töökohtadele võrdsete tingimustega ja garanteerida professionaalse kvalifikatsiooniga isiku valimine;
- **seaduslikkuse printsiip** – avalikud teenistujad peavad täitma tööülesandeid kooskõlas põhiseaduse, seaduste, ratifitseeritud ja avaldatud rahvusvaheliste lepingute jt õigusaktidega;
- **professionaalse käitumise printsiip** – avalikud teenistujad peavad täitma avalikke ülesandeid õigeaegselt, kohusetundlikult ja asjatundlikult. Avalikud teenistujad peavad käituma vastavalt töökoha reeglitele, peavad saama pidevat koolitust ning täiendavat kvalifikatsiooni;
- **auväärse käitumise printsiip** – avalike ülesannete täitmisel tuleb käituda auväärset ning kooskõlas professionaalsete eetikareeglitega;
- **piirangud ja kohustused seoses kingituste vastuvõtmisega**¹⁶⁵;
- **konfidentsiaalsuse printsiip** – avalikud teenistujad peavad hoidma ametisaladust vaatamata sellele, kuidas nad info said. Konfidentsiaalsuse põhimõte kehtib ka pärast teenistussuhte lõppemist. Salastatud teabe kaitsmise kohustus kehtib seni, kuni tööandja vabastab töötaja sellest kohustusest.
- **tulemuste eest vastutamise printsiip** – avalikud teenistujad peavad vastutama neile pandud avalike ülesannete kvaliteedi, kiiruse ja efektiivse täitmise eest;
- **hoolikuse printsiip** – avalikud teenistujad peavad kasutama eelarvevahendeid kokkuhoidlikult ning efektiivselt;
- **ametialaste huvide kaitse printsiip** – tööandja peab tagama tasulise õigusliku kaitse avalikele teenistujatele või endistele avalikele teenistujatele, kelle vastu kriminaalmenetlus või hagi kulude hüvitamiseks on esitatud seoses avalike ülesannete täitmisega, juhul kui tööandja leiab, et avalikud ülesanded on täidetud seaduslikult ja vastavuses õiguste ning kohustustega, mis tulenevad töösuhtest.

Lisaks on veel nimetatud printsiipe:

¹⁶³ Wichmann, M., Langer, K-U. (2007), s 31-67.

¹⁶⁴ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)

http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_slike/english/PUBLIC-SECTOR-WAGE-SYSTEM-ACT.doc Public Sector Wage System Act (Slovenia palgasüsteemi seadus)

¹⁶⁵ Erandiks on madala väärtusega kingid (rahaline piirmäär on kindlaks määratud, mida ei tohi kingituste väärtus ületada) ning nõ protokollilised kingid (nt rahvusvaheliste külaskäikude ajal toodud kingitused jne).

- **avaliku konkursi printsiip** – ametnikud valitakse avaliku konkursiga, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Avaliku konkursi puhul tuleb kandidaate kohelda võrdselt, valik tuleb teha parima professionaalse kvalifikatsiooni põhjal;
- **poliitilise neutraalsuse ja erapooletuse printsiip** – ametnik peab avalikke ülesandeid täitma poliitiliselt neutraalsel ja erapooletul viisil;
- **karjääriprintsiip** – ametnikel on võimalus edendada karjääri läbi edutamise. Karjääri edendamine peab sõltuma professionaalsest kvaliteedist ja töötulemustest;
- **üleviimise printsiip** – ametnikke võib kooskõlas avaliku teenistuse seadusega üle viia teistele ametikohtadele asutuse siseselt;
- **ametialaste huvide kaitse** – 1) tööandja peab pakkuma ametnikele kaitset kiusamise, ähvarduste ja muu sarnase käitumise vastu tööülesannete täitmisel; 2) tööandja peab võimaldama ametnikele ja endistele ametnikele tasustatud abi kohtumenetluses, mis on algatatud isikute vastu, kes on andnud akte või seoses ametniku ülesannete täitmisega, tekitanud kahju ametnikele või nende perekonnale; tööandja peab keelduma sellise abi eest maksimisest kui see menetlus ei ole põhjendatud. Juhul kui nõutakse asutuselt kulude hüvitamist, peab ametnik hüvitama selle asutusele;
- **avalikkuse printsiip** – asutused peavad avalikkust teavitama oma teenustest ja ametnike töötulemustes viisil, mis on ette nähtud seadusega ja rakendusaktidega.

Soomes on võrdse kohtlemise põhimõtte sätestatud avaliku teenistuse seaduses ning selle kohaselt ei tohi isikut asetada erinevale ametikohale teistest oma päritolu, kodakondsuse, soo, usu, vanuse, poliitilise või ühendustes tegevuse tõttu või muudel sarnastel juhtudel. Samuti kehtib nõue töötada ja käituda viisil, mis vastab tema ametikohale ja ülesannetele. Lisaks kehtivad üldised haldusõiguse põhimõtted nagu võrdsus, erapooletus ja proportsionaalsus.¹⁶⁶ Ametniku on kohustus täita oma teenistusülesandeid viivitamatult ning kohusetundlikult, samuti peab täitma juhi poolt antud ülesandeid. Ametnik peab käituma väärikalt ning vastavalt oma ametikohale. Ametnik ei tohi vastu võtta kingitusi või soodustusi, mis puudutavad tema staatust ja kohustusi.¹⁶⁷

EL personalieeskirjades on rõhutatud mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse põhimõtet, kusjuures on lisatud et nende kohaldamise piiranguid peab objektiivselt ja otstarbekalt põhjendama ning need peavad vastama personalipoliitika üldise huvi kohastele seaduslikele eesmärkidele. Sellised eesmärgid võivad eelkõige põhjendada kohustusliku pensioniea ja vanaduspensionini saamiseks vajaliku miinimumea sätestamist.

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

Suures osas analüüsitavates riikides ei ole seaduse tasandil eraldi peatükina avaliku teenistuse põhimõtteid välja toodud. Nimetatud põhimõtted läbivad kogu seaduse teksti (nt võrdse kohtlemise põhimõtte, avalikud konkursid, karjääri arendamine). Saksamaal kajastuvad

¹⁶⁶ Civil service ethics (2000) , p 59, 32

¹⁶⁷ State Civil Servants' Act.

avaliku teenistuse põhiprintsiibid põhiseaduses ning Sloveenias on eraldi peatükk, mis toob välja põhilised avaliku teenistuse printsiibid.

Eesti avaliku teenistuse seaduses ei sisaldu eraldi peatükki avaliku teenistuse põhiprintsiipide kohta. Avaliku teenistuse põhiprintsiibid läbivad kogu seaduse teksti ning eelkõige on sätestatud ametnike teenistuskohustuste peatükis ja eetikakoodeksis.

7. Avaliku teenistuse regulatsioon

7.1 Avaliku teenistuse ulatus

Saksamaa ametnikeseadus kehtib liiduametnikele, kui ei ole sätestatud teisiti. Ametnikesuhet eristatakse tulenevalt tööandjast – liiduametnikud, liidumaade ametnikud, kohaliku omavalitsuse ametnikud ja juriidiliste isikute ametnikud. Liiduametnike jaoks kehtib liiduametnike seadus (*Bundesbeamtenengesetz – BBG*).

BBG sõnastus: Liiduametnik on see, kes on liidu või liidu otsese avalik-õigusliku juriidilise isiku, avalik-õigusliku asutuse või avalik-õigusliku sihtasutusega avalik-õiguslikus teenistus ja lojaalsussuhtes (ametnikesuhetes). Ametnik, kelle tööandjaks on liit, on otsene ametnik. Ametnik, kelle tööandjaks on otsene liidu organ, institutsioon või avalik-õiguslik sihtasutus, on kaudne riigiametnik. Ametnikesuhetesse astumine on lubatud ainult tegelemaks riigi ülesannetega ja selliste ülesannetega, mida seoses riigi ja avaliku elu turvalisusega ei tohi ülesandeks teha isikutele, kes on eraõiguslikes töösuhetes.

Ametniku definitsioon: Saksa õiguses ei ole ühtset tähendust terminil „ametnik“. Keda ametnikuna käsitletakse sõltub eelkõige sellest, missugust otsustust on üksikjuhul vaja langetada. Eristatakse kolme ametniku tähendust:

- **ametnik riigiõiguslikus tähenduses** – ametnik riigi (staatus-, teenistus-, ametniku-) õiguslikus tähenduses on isik, kes on nimetamisdokumendi alusel avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes ametnike omamise õigusega (*dienstherrenfähig* – võime omada ametnikke) avalik-õigusliku isiku juures. Selline tähendus tuleneb nii PS art-st 33 kui ka ametnikeseaduse §-st 3. Funktsioonireservatsiooni kohaselt võivad põhimõtteliselt riigivõimu ülesandeid kui kestvusülesandeid täita ainult avalikud teenistujad, kes on avalik-õiguslikus teenistus- ja usaldussuhtes. Ametnikul riigiõiguslikus tähenduses on õigus tasustamisele ja ülalpidamisele ning ta peab arvestama distsiplinaarmenetlusega ja järgima ametnikekohustusi.
- **ametnik vastutuse tähenduses** – kui kodanikul on nõudeid avalikus sektoris töötava isiku vastu, siis astub riik õigussuhtesse, juhul kui see isik on ametnik vastutuse aspektist. Isik on ametnik

vastutuse aspektist, kui talle on usaldatud avaliku ameti täitmine (PS art 34). Kui ametnik riigiõiguslikus tähenduses on eelkõige see, kes formaalselt on ametnikuks nimetatud, siis antud juhul (ametnik vastutuse aspektist) omab tähtsust tegevuse õiguslik tähendus. Ametikandja peab avalikku ametit, kui ta riigivõimu ülesandeid täidab ehk avalik-õiguslikult tegutseb. Näiteks on ametnik vastutuse aspektist nii teenistuja (*Angestellte*), kes tegeleb sotsiaalabi küsimustega ja seega tegutseb avalik-õiguslikult kui ka töötaja (*Arbeiter*), kes paneb üles liiklusmärgi ja sellega täidab riigivõimu ülesandeid. Tegevuse õiguslik tähendus on seega otsustav, kuna kodanikul peab olema usaldus, et riigivõimu ülesannete täitmisel pädev riigivõimuülesande kandja vastutab ka kahjude hüvitamise eest. Kodanik ei pea teadma, kas see isik, kes kahju põhjustas oli ametnik riigiõiguslikust aspektist või näiteks teenistuja (*Angestellter*).

- **ametnik karistusõiguslikus tähenduses** – alates karistusõiguse reformist ei ole tulenevalt legaaldefiniitioonidest ühtset ametniku tähendust karistusõiguslikust aspektist. Seadusandja eristab kahte gruppi – ametikandjad ja avaliku teenistuse jaoks eriliselt kohustatud. Ametikandjad on eelkõige ametnikud riigiõiguslikust aspektist ja kohtunikud, isikud kes on mõnes muus avalik-õiguslikus ametisuhetes (notarid, ministrid, parlamentaarselt määratletud riigisekretärid), või kes täidavad avaliku halduse ühekordseid ülesandeid. Avaliku teenistuse jaoks eriliselt kohustatud on need, kes ei ole ametikandjad, kuid kes töötavad ametiasutuse/ametkonna või mõne muu asutuse juures, kus avaliku halduse ülesandeid täidetakse või kes töötavad mõnes ühenduses või ettevõttes, kus täidetakse avaliku halduse ülesandeid ja kui vastavate ülesannete täitmisel on nõutav kohusetruu käitumine vastavalt seadusele (*Verpflichtungsgesetz*).

Vastavalt põhiseadusele teostavad ametnikud riigivõimu ülesandeid. Ametnikkond rajaneb professionaalsetel teadmistel, tulemustel ja lojaalsel kohustuste täitmisel, tagab stabiilse halduse ning täidab olulisi ülesandeid kodanike huvides. Ülejäänud valdkondades töötavad teenistujad ja töötajad (*Angestellte* ja *Arbeiter*). Teenistujad ja töötajad tegutsevad peamiselt tervishoiu sektoris, sotsiaalteenuste pakkumisel ning tehnilistel ametikohtadel. Ametnike ja ülejäänud töötajate eristamine on põhiseadusest tulenevalt põhipunktides ära määratletud, kuid praktikas on selle sisustamiseks jäetud lai otsustusruum.¹⁶⁸

Isikud, kes töötavad avalikus teenistuses eraõigusliku töölepingu alusel on teenistujad (*Angestellte*), töötajad (*Arbeiter*) ja väljaõppel olevad isikud (*Auszubildende*). Neid kõiki nimetatakse avaliku teenistuse töötajateks. Avaliku teenistuse töötajatele kehtivad kõik üldised tööõiguse eeskirjad. Samas kehtib nende jaoks ka terve rida spetsiaalseid eeskirju. Põhjus selleks on järgnev – nad töötavad riigi teenistuses, nende töö on avalikes huvides ning nad töötavad koos ametnikega. Ei ole ühtset seadust töösuhete jaoks avalikus teenistuses, kogu õigusvaldkond on reguleeritud läbi erinevate normide. Peamised allikad on järgmised – põhiseadus, seadused ja määrused, kollektiivlepingud, teenistuslepingud, töölepingud, tööandja suunised (direktsiooniõigus).

¹⁶⁸ Wichmann. M., Langer. K-U. (2007), s 73-88.

Kollektiivleping on leping ühe või mitme tööandja või tööandjate ühingu ja ühe või mitme ametiühingu vahel. Kollektiivlepingul on normatiivne tähendus. Alates 01.10.2005 said avalikus teenistuses kehtivad kollektiivlepingud uue tähenduse. Sellest ajast alates jõustus kollektiivleping avaliku teenistuse jaoks (*Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst*). Kollektiivlepingu alusel sõlmitakse teenistusleping, mis vastab oma olemuselt eraettevõttes ettevõttekokkuleppele. Samas erineb see ettevõttekokkuleppes olulistest punktides. Teenistusleping on leping ametiasutuse ja personalinõukogu (töötajaskonna esindus) vahel ning tal on normatiivne tähendus.

Erinevate õigusallikate vahel kehtib astmeprintsip, hierarhiapõhimõte. Konflikti puhul tuleb lähtuda sellest, et hierarhias kõrgemasulv norm ületab tähtsusest madalamatasemelise normi. Tööõiguslike suhete sees kehtib aga soodsama sätte printsip. See tähendab, et kõrgemasulva normi regulatsioon on konflikti puhul rakendatav madalamal asuva normi asemel ainult siis, kui see kõrgemasulv norm on soodsam.

Nagu varasemalt mainitud, jagunevad avalikus teenistuses töölepingu alusel töötavad isikud kolmeks – teenistujad (*Angestellte*), töötajad (*Arbeiter*) ja väljaõppel olevad isikud (*Auszubildende*). Teenistujate ja töötajate eristamine kaotas oma tähenduse liidu konstitutsioonikohtu otsusega 30.05.1990. Konstitutsioonikohus leidis, et ei eksisteeri ühtegi piisavat põhjust erinevateks regulatsioonideks (teenistusest vabastamise tähtaegade puhul). Samas kehtiv tööõigus hoiab ikka sellisest eristamisest kinni.

Need, kes ei ole teenistujad, on töötajad. Samas ei ole mõistetele teenistuja ja töötaja antud seaduse tasandil sisu. On küsitav, kuidas teha kindlaks, kes on teenistuja ja kes töötaja. Üldiselt on teenistuja see, kes tegeleb kaubandusliku tegevusega, bürootööga või kes teeb ülekaalukalt juhtivat, kontrollivat või nendega võrdväärset tööd. Kui selle eristamise alusel ei saa otsustada, kas tegemist on teenistuja või töötajaga, siis tuleb otsus teha selle järgi, kas töö on valdavalt seotud vaimse või füüsilise tööga.

Tööõigus jaguneb:

- individuaalseks tööõiguseks – ühe töötaja ja tema tööandja vaheline õigussuhe;
- töökaitse õiguseks – eeskirjad, millega tagatakse tööturvalisus (eelkõige elu ja tervise kaitse);
- kollektiivseks tööõiguseks – õigussuhe ametiühingute ja tööandjate ühingute vahel või ametiühingute ja ühe üksikute tööandjate vahel ja personalinõukogu ja tööandjate vahel;
- töötajate kaitse õiguseks – kohtumenetlus, töövaidluse menetlus.¹⁶⁹

2005. a andmete alusel olid:

Ametnikud: ministeeriumid (68%), liidumaade institutsioonid (58%), relvajõud (peamiselt sõdurid), kohtunikud, politsei ja õiguskaitseorganid, vanglad, diplomaatiline sektor, koolid, ülikoolid (professorid), finantsasutused (maksuasutused), kohalik omavalitsus (12%) päästeteenistus, piirivalve (toll).

¹⁶⁹ Müller. B., Preis. F. Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst mit TVöD, Verlag Vahlen. 6 Auflage, 2006, s 5-23.

Töötajad: ministeeriumid (32%), liidumaade institutsioonid (42%), relvajõud (peamiselt administratsiooni töötajad), keskpank, koolid, inspeksioonid (toidukontroll, tervisekaitse), gaasi ja elektri valdkond, haiglad (õed, arstid), kohalik omavalitsus (88%), piirivalve (toll),veesektor, riskijuhtimine (keskkonnainspekteerimine ja kontroll).¹⁷⁰

Austrias on avalikud teenistujad jagatud liidu, liidumaa ja kohaliku omavalitsuse teenistujateks järgides nii riigi institutsioonide struktuuri. Liidu teenistusregulatsioon on liidu seadustes ning liidumaade ning kohaliku omavalitsuse teenistusregulatsioon on reguleeritud liidumaa tasandil. Eristaatus on õpetajatel, kes töötavad riiklikes koolides: kuigi nad on tööle võetud liidumaa poolt, siis nende teenistussuhteid reguleeritakse liidu tasandil ning nende palgad maksab liiduvalitsus. Avalikud teenistujad ja töölepingu alusel töötavad isikud töötavad koos ning on esindatud kõigil eelpoolnimetatud tasanditel, kuid erinevas ulatuses.

Ametnike staatus tuleneb Austrias eelkõige ajaloolisest traditsioonist (alates 18. sajandist), kus eksisteeris ühtne süsteem avalikele teenistujatele (ühtne palk riigikassast, ametnike ühtne karistussüsteem). Alates 19. sajandi teisest poolest hakkas avalik teenistus jagunema kaheks: ametikohale määratud avalikud teenistujad, kes pidid olema eriti truud monarhile ja lepinguline personal, kelle ülesanded olid sarnased erasektorile (nt. raudtee ja postiteenistus). Viimasel olid suuremad palgad ja paremad töötingimused.¹⁷¹

Vastavalt ametniku-teenistusõiguse seadusele (*Beamten-Dienstrechtgesetz*) kehtib seadus kõigile teenistujatele, kes on avalik-õiguslikus teenistussuhtes liiduga. Neid isikuid nimetatakse ametnikeks.

Austrias on ametnikud jaotunud erinevatesse gruppidesse. Nimetatud grupid on järgmised:

- *teenistujad administratsioonis* – kõige suurem grupp, kuid seal töötavad isikud täidavad väga erinevaid ülesandeid. Siia alla kuuluvad ka ametnikud, kes töötavad ministeeriumides, tolli- ja maksuametnikud, justiitsadministratsioon, militaaradministratsioon, kaitsejõu administratsioon, koolide administratsioon, diplomaatiline personal jne. Administratsiooniteenistujatest moodustasid ametnikud 2006. aasta andmete järgi 50,2 %.
- *õiguskaitseorganid* – siia alla kuuluvad näiteks politseiametnikud ja vanglateenistuses töötavad ametnikud. Selles grupis on ametnike osakaal 2006. aasta andmete alusel 100%.
- *militaarteenistus* – nimetatud valdkonnas töötavad isikud tegelevad kaitsefunktsioonide täitmisega ning osalevad mitmel ÜRO missioonidel. Siia gruppi kuulub 2006. aasta andmete alusel ametnikke 96,3%.
- *kohtunikud ja prokurörid* – 2006. aasta andmete alusel olid kõik kohtunikud ja prokurörid ametniku staatuses (ametnike osakaal 100%).

¹⁷⁰ Demmke, C. Are civil servants different because they are civil servants? (2005), p 35-39.

¹⁷¹ Public Service in Austria (2003).

- *õpetajad* – liiduõpetajad õpetavad üldharidust andvates kõrgema taseme koolides (keskkoolides), kutsekoolides ja akadeemiates. Ametnike osakaal selles grupis 2006. aasta andmete alusel on 50,5%.
- *muud väiksemad grupid* – näit. õpipoisid ja kooliarstid.

Austrias tehakse vahet avalikel teenistujatel ja töölepingu alusel töötajatel. Avalikud teenistujad võetakse teenistusse nimetamise teel kogu eluks. Avalikus sektoris töölepingu alusel töötavate isikute staatus on sarnane eraõiguses töölepingu alusel töötavate isikutega. Austria konstitutsioon ei sisalda selgelt karjäärisüsteemi mõistet ning Austria õiguslik süsteem ei piiritle avalike teenistujate tegutsemisfääri. Seega mitmete reformide tulemusel on mitmed ametnikud üle viidud töölepingulistele suhetele.

Töölepingu alusel töötavad eelkõige:

- isikud administratsioonis;
- õpetajad;
- assistendid, professori assistendid ja professorid;
- isikud tervishoiusüsteemis.¹⁷²

Šveitsis võeti liidupersonaliseadus (*Bundespersonalgesetz*) vastu 2000. aastal. Liidupersonaliseadus reguleerib liidupersonali töösuhteid kõigis kolmes võimuharus – täidesaatev, kohtu ja seadusandlik võim, niivõrd kui võrd eriseadustes teisiti ei ole reguleeritud.¹⁷³ Lisaks liidupersonaliseadusele reguleerivad teenistussuhteid liidupersonaliseaduse raammäärus ning alammäärused nagu liidupersonalimäärus (hõlmab ka diplomaate), kohtute personalimäärus jne.¹⁷⁴

Seadus reguleerib töösuhteid:

- a) mis kehtivad liiduhaldusorganisatsiooni suhtes (*vastavalt seaduse „Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz“ (RVOG) art. 2 lõigetele 1 ja 2*);
- b) parlamenditeenistujate suhtes (*vastavalt seaduse „Geschäftsverkehrsgesetz“ art. 8 (novies)*);
- c) Šveitsi posti töötajate suhtes (*vastavalt seadusele „Postorganisationsgesetz“*);
- d) Šveitsi raudtee töötajate suhtes (*vastavalt seadusele „ Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen“*);
- e) detsentraliseeritud haldusüksuste töötajate suhtes (*vastavalt RVOG art. 2 lõikele 3 niivõrd kui võrd spetsiaalsed tingimused muud ette ei näe*);
- f) Liidukriminaalkohtu töötajate suhtes, niivõrd kui võrd kriminaalkohtuseadus muud ette ei näe, ja arbitraažikomisjoni ning kaebekomisjonide suhtes (*vastavalt seaduse „Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren“ art. 71a-71c*);
- g) Liidukohtu töötajate suhtes (*vastavalt seadusele „Bundesrechtspflegegesetz“*).

¹⁷² Administration in Brief. Services and Data, Published by Federal Chancellery. 2006.

¹⁷³ Die Abschaffung des Beamtentums in der Schweiz (2002)

Seadus ei kehti:

- a) parlamendiliikmete poolt valitud isikute suhtes (need on föderaalvalitsuse liikmed, liidukantsler, liidukohtu kohtunikud ning kindral)
- b) õpipoiste suhtes (*vastavalt seadusele „Bundesgesetz über die Berufsbildung“*).

Šveitsis avalikus teenistusõiguses oli varasema regulatsiooni järgi 3 teenistussuhte liiki: 1) ametnikusuhe; 2) avalik-õiguslik teenistuja suhe ja 3) eraõiguslik teenistuja suhe. Nüüd on liidupersonaliseaduse järgi teenistussuhte avalik-õigusliku iseloomuga. Ehk varasemalt ametnikustaatuselt on mindud üle avalik-õiguslikule teenistussuhtele (ei eksisteeri enam nn ametnikuõigust). See on uue liidupersonaliseaduse üks põhilisemaid ja iseloomulikumaid muudatusi. Varasema seaduse järgi nimetati liidupersonal põhiliselt 4 aastaseks ametiajaks ning selle 4 aastase ametiaja jooksul sai teenistussuhte lõpetada ainult erandjuhul. Uus liidupersonaliseadus näeb ette tähtajatu aga mõlemapoolselt ülesöeldava avalik-õigusliku teenistussuhte. Teenistusse võetakse kirjaliku töölepingu sõlmimisega.

Teenistussuhted liiduga on uue seadusega muutunud sarnasemaks võlaõigusseadusele (OR - obligationenrecht). Samas eksisteerivad ka erisused:

- a) näiteks vaidlused, mis tekivad liidupersonaliseaduse pinnalt, lahendatakse mitte töövaidluskohtutes, vaid sisemistes liidu kaebeorganites ja personalikaebekomisjonides.
- b) erisused on ka teenistusest vabastamisel – teenistusest vabastamise kaitse liidupersonaliseaduses on tunduvalt tugevam kui eraõiguslikus töösuhtes (võlaõigusseaduses). Võlaõigusseaduse alusel on põhimõtteliselt kõik vabastamispõhjused lubatud. Juhul kui teenistusest vabastamine on seotud kuritarvitusega, siis peab kuritarvitanud pool teisele poolele maksma kahjutasu. Liidupersonaliseaduses on regulatsioon teistsugune - liidupersonaliseadus loetleb põhjused, mille puhul tööandja võib teenistussuhte lõpetada.¹⁷⁵

Vastavalt liidupersonaliseadusele võib liiduvalitsus põhjendatud juhtudel kindlad personalikategooriad allutada võlaõigusseadusele, näiteks abitöötajad, praktikandid, välismaal värvatud ja ametisse nimetatud personal. Samuti võib liiduvalitsus anda välja miinimumettekirjutused nimetatud töösuhete puhul.

Hollandi avaliku teenistuse seaduse kohaselt on ametnik see, kes on nimetatud avalikku teenistusse tööle. Avalik teenistus hõlmab kõiki avalikku võimu täitvaid asutusi ja institutsioone ning ettevõtteid, mida administreerib riik. Avaliku teenistuse seadus annab aluse ametniku õigusliku positsiooni määramiseks olenemata valitsemise tasandist. Hollandis on seega avaliku teenistuse lai kontseptsioon - avalik teenistuja on see, kes on nimetatud tööle avalikku teenistusse. Enamus avalikus teenistuses töötavatest inimestest võetakse tööle avaliku teenistuse seaduse alusel.¹⁷⁶

¹⁷⁴ T. Wettstein, Grundzüge des Personalrechts, kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.

¹⁷⁵ Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft (2003).

¹⁷⁶ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 37-39.

Avaliku sektori teenistujad on jaotatud erinevatesse gruppidesse. Teenistustingimused on määratletud iga grupi poolt lähtuvalt grupi vajadustest ja kooskõlastatud ametiühingutega.¹⁷⁷

2005. a andmete alusel olid:

Ametnikud enamasti: ministeeriumid (100%), agentuurid ja regionaalsed institutsioonid (99%), relvajõud (100%), kohtunikud (100%), politsei ja õiguskaitseorganid (100%), vanglad, diplomaatiline sektor, koolid (30%), ülikoolid (45%), inspeksioonid (toidukontroll, tervisekaitse), finantsasutused (maksuasutused), kohalik omavalitsus, päästeteenistus, piirivalve (toll), veesektor (99%), riskijuhtimine/keskkonna inspeksioon ja kontroll.

Töötajad enamasti: keskpank, koolid (70%), ülikoolid (55%), gaasi ja elektri sektor, haiglad (õed ja arstid), piirivalve (toll).¹⁷⁸

Lisaks on olemas kõrgem avalik teenistus, kus on esindatud ülemine ešelon Hollandi avalikust teenistusest. Selle liikmed on staažikad juhid, kes kannavad vastutust inimressursi ja muu ressursi juhtimisel: peasekretärid, peadirektorid, peainspektorid ja direktorid erinevates ministeeriumides, kõrgemate nõukogude haldusdirektorid. Sellesse gruppi kuulub umbes 800 inimest.¹⁷⁹

Hollandi avalik teenistus on peamiselt avalikul õigusel baseeruv süsteem (teenistujad nimetatakse ametisse ühepoolse haldusaktiga). Samas töötingimused on suures osas sarnased erasektorile. Erinevus erasektorist on järgmine:

- teenistujad nimetatakse ametisse ühepoolse haldusaktiga;
- teenistujatele laieneb spetsiaalne distsiplinaarvastutuse regulatsioon;
- teenistujad saab vabastada ainult kindlatel juhtudel;
- palgaskaalad iga astme suhtes on määratletud spetsiaalses palgamääruses.

Sloveenia avalik sektor koosneb riigiasutustest ja kohalikest omavalitsustest, avalik-õiguslikest agentuuridest, fondidest, avalik-õiguslikest institutsioonidest, avalik õiguslikest kommertsinstitutsioonidest ja teistest avalik-õiguslikest isikutest, kes kaudselt kasutavad riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvet. Avaliku teenistuse seadus laieneb nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse avalikele teenistujatele¹⁸⁰. Ametnikud (officials) jagunevad:

- 1) ametnikud (*civil servants that perform public tasks in the bodies*), kes teostavad avalikke ülesandeid asutustes;
- 2) ametnikud (*civil servants that perform exacting ancillary work*), kes teostavad abistavaid töid, mis nõuavad teadmisi asutuse avalikest ülesannetest. Abistavaid töid teostavad avalikud teenistujad on professionaal-tehnilised ametnikud.¹⁸¹

¹⁷⁷ The legal status of civil servants (2006)

¹⁷⁸ Demmke, C. Are civil servants different because they are civil servants? (2005), p 35-39.

¹⁷⁹ Kingdom of the Netherlands. Public Administration Country Profile. March 2006.

¹⁸⁰ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Public Sector Wage System Act.

¹⁸¹ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Public Sector Wage System Act.

Tehakse õiguslikult ja ka nime poolest vahet neil, kes on tavalised ametnikud (töötajad riigiorganites) ja need, kes on poliitiliselt nimetatud (ametiisikud). Ainult poliitiliselt nimetatud võivad täita poliitilisi funktsioone ja võtta vastu administratiivotsuseid ja nendeks on ministrid, riigisekretärid ja valitsusasutuste juhid. Olemas on ka klass ametnikke, keda nimetatakse „lepingulisteks ametnikeks”, keda värvatakse ilma avaliku konkursita ja kelle ametis töötamise aeg on seotud ministriga. Nemad tegutsevad kui poliitilised nõunikud.¹⁸²

2005. a andmete alusel:

Ametnikud enamasti: ministriumid (80% on ametnikud, 20% abistavad töötajad), kohalik omavalitsus ja asutused (ca 80%), relvajõud (ca 80%), kohtunikud (ca 80%), politsei (ca 80%), vanglad (ca 80%), diplomaatiline sektor (ca 80%), koolid, ülikoolid, inspeksioonid (toidukontroll, tervisekaitse) (ca 80% ametnikud), maksuasutused (ca 80%), haiglad, päästeteenistus, piirivalve (toll) (ca 80%), veesektor, riskijuhtimine/keskkonna inspeksioon ja kontroll(ca 80%).

Töötajad enamasti: keskpang, gaasi ja elektri valdkond.¹⁸³

Taani avalikus sektoris on 3 kategooriat – ametnikud, töötajad kollektiivlepingu alusel (tööõigus reguleerib) ja individuaalsete lepingute alusel töötavad isikud.¹⁸⁴ Taani riigiametnike seaduse kohaselt peetakse riigiametnikuks igaühte, kes on nimetatud riigi või rahvakiriku teenistusse riigiametnike seaduse reeglite järgi.¹⁸⁵ Avalike teenistujate arv ministriumites on väga erinev, mõnes ministriumis on see arv 2%, teises 56%^{186, 187}. Ametnikud on tippjuhid, kohtunikud, politsei, vangla ja julgeolekuametnikud.

2005. a andmete alusel:

Ametnikud enamasti: kohtunikud, politsei ja vanglad.

Töötajad enamasti: ministriumid, relvajõud, keskpang, diplomaatiline sektor, koolid, ülikoolid, inspeksioonid (toidukontroll, tervisekaitse), gaasi ja elektri valdkond, maksuasutused, haiglad, kohalik omavalitsus ja asutused, päästeteenistus; piirivalve (toll), riskijuhtimine (keskkonnainspekteerimine ja kontroll ja veesektor.¹⁸⁸

Soomes ei ole avaliku teenistuja kontseptsiooni defineeritud kehtivas avaliku teenistuse seaduses. Avaliku teenistuse seadus hõlmab igat tüüpi avalikku teenistust. Avalikud teenistujad on kõik need, kellel on avaliku teenistuse suhe riigiga avaliku teenistuse seaduse kohaselt. Avaliku teenistuse suhet kasutatakse avaliku võimu teostamisel.¹⁸⁹ Soome avalikus teenistuses on u 20 000 lepingulist töötajat ja 103 000 ametnikku¹⁹⁰. Ametnikud teostavad avalikku võimu.

¹⁸² Republic of Slovenia. Public Administration Country Profile. May 2004, p 9.

¹⁸³ Demmke. C. Who is civil servant and who is not – and why? (2004).

¹⁸⁴ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 21.

¹⁸⁵ Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd. (Taani riigiametnike seadus).

¹⁸⁶ st et ülejäänud on töölepingulises suhtes töötajad.

¹⁸⁷ Demmke, C. Are civil servants different because they are civil servants? (2005), p 43.

¹⁸⁸ Demmke. C. Who is civil servant and who is not – and why? (2004).

¹⁸⁹ Civil service ethics (2000), p 20.

¹⁹⁰ Civil Service Discussion. Public Service Regulation. Ministry of Finance. 27.11.2007.

2005. a andmete alusel:

Ametnikud on enamasti: ministeeriumid, relvajõud, kohtunikud, politsei, õiguskaitseorganid, vanglad, keskpank, diplomaatiline sektor, koolid, ülikoolid (professorid), inspeksioonid (toidukontroll, tervisekaitse), maksuasutused, haiglad (õed, arstid), kohalik omavalitsus, tuletõrje, piirivalve (toll), riskijuhtimine/keskkonna inspeksioon ja kontroll

Töötajad on enamasti: veesektor, gaasi ja elektri valdkond.¹⁹¹

EL personalieeskirjad kehtivad ühenduste ametnike suhtes, st isikute suhtes, kes on vastavalt personalieeskirjadele mõne ühenduste institutsiooni¹⁹² ametisse nimetava asutuse või ametiisiku otsusega nimetatud selle institutsiooni koosseisulisele kohale.

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

Antud alapunkti osas saab järeldada, et üheski analüüsitavas riigis ei ole seaduse tasandil toodud välja täpseid kriteeriume, keda käsitleda ametnikuna. Üldiselt defineeritakse ametnikku kui vastava haldusekandjaga avalik-õiguslikus teenistussuhtes olevat isikut. Mitmes riigis on toodud kriteeriumiks ka avaliku võimu ülesannete täitmine (Saksamaa, Sloveenia, Soome). Kuigi definitsioonid on suhteliselt sarnased, on praktikas avaliku teenistuse ulatus väga erinev. Näiteks Saksamaal ja Austrias jagatakse riigiteenistuses olevad isikud kategooriatesse, Hollandis on suur osa riigiteenistuses töötavatest isikutest ametnikud, Taanis on ametnikering väga kitsas. Sloveenias on omakorda ametnikud jagatud kahte kategooriasse – ametnikud, kes teostavad avalikke ülesandeid, ja professionaal-tehnilised ametnikud. Enamikes analüüsitavates riikides lähtutakse ametnike defineerimisel nn funktsionaalsest aspektist. Šveitsis on kõik avalikus teenistuses töötavad isikud võetud tööle avalik-õigusliku töölepingu alusel.

Kõikides analüüsitavates riikides on ametnikud need, kes töötavad nii riigiinstitutsioonides kui ka kohaliku omavalitsuse asutustes. Austrias, Taanis ja Saksamaal on suurem osa kohalikus omavalitsuses töötavatest isikutest hõlmatud töölepingu regulatsiooniga. Hollandis, Soomes ja Sloveenias on enamik kohalikus omavalitsuses töötavatest isikutest ametnikud. Samas võib märkida, et enamikes riikides on kohaliku omavalitsuse teenistuse jaoks kehtestatud eraldi regulatsioonid.

Riikide analüüsi põhjal võib järeldada, et riigisektoris töötavad enamasti ametnikud ministeeriumites, relvajõududes, kohtusüsteemis (kohtunikud), politseis ja õiguskaitseorganites, vanglateenistuses, diplomaatilises sektoris, inspeksioonides, finantsasutustes, päästeteenistuses, piirikontrollis ja riskijuhtimise/keskkonnainspeksiooni ja kontrolli valdkonnas. Töölepingu alusel töötatakse põhiliselt tervishoiu-, gaasi- ja

¹⁹¹Demmke. C. Who is civil servant and who is not – and why? (2004).

¹⁹² Ühenduste institutsioonidena käsitletakse personalieeskirjades Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteed, regioonide komiteed, Euroopa ombudsmani ja Euroopa andmekaitseinspektorit.

elektrisektoris ning teatud ulatuses ka koolides ja ülikoolides. Samuti on tehnilised ametikohad eelkõige hõlmatud töölepinguga.

Eestis on ATS reguleerimise esemeks teenistussuhted riigi- või kohaliku omavalitsuse ametiasutustes. Ametiasutus ATS § 2 lõike 1 mõttes on riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesandeks on avaliku võimu teostamine. ATS annab ka ametiasutuste loetelu, milles töötamist loetakse avalikuks teenistuseks – Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantsleri kantselei, kohtud (sealhulgas kinnistusametid ja nende osakonnad), valitsusasutused Vabariigi Valitsuse seaduse § 39 mõttes, Kaitsejõudude Peastaap, kaitsejõudude väeosad, Kaitseliidu peastaap, Riigikontroll, valla- ja linnavolikogu kantselei, valla- ja linnavalitsused (asutustena) koos struktuuriüksustega, osavalla ja linnaosavalitsused (asutustena), linnavalitsuse ametid ja kohalike omavalitsuste liitude bürood. Seega on ATS-ga defineeritud avalik teenistus läbi ametiasutuste (institutsionaalselt) ning avalikus teenistuses töötamiseks loetakse teenistust nii riigiasutuses kui ka kohaliku omavalitsuse ametiasutuses.

Vastavalt ATS-le jagunevad avalikud teenistujad:

- ametnikeks, kes on ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohtadele nimetatud või valitud isikud;
- abiteenistujateks, kes on ametiasutuse koosseisus ettenähtud abiteenistukohtadele töölepingu alusel võetud töötajad ja
- koosseisuvälisteks teenistujateks, kes võetakse teenistusse määratud ajaks nimetamise või töölepingu alusel ametnike või abiteenistujate niisuguste ülesannete täitmiseks, millel ei ole alatist iseloomu.

ATS-ga reguleeritakse peamiselt ametnike teenistustingimusi ja –suhteid. ATS regulatsiooni ulatuse alusel võib teenistujad jagada nelja gruppi:

- ametnikud, kellele laieneb avaliku teenistuse seadus täies ulatuses;
- ametnikud, kellele laienevad vaid üksikud ATS paragrahvid (Riigikogu liikmed, Vabariigi President, Vabariigi Valitsuse liikmed, kohaliku omavalitsuse volikogu liikmed);
- ametnikud, kellele ei laiene ATS teatud sätted (Riigikogu Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Riigikontrolli, Riigikohtu ametnikud, poliitilised ametnikud ja kov ametnikud);
- ametnikud, kelle teenistussuhted on reguleeritavad eriseadustega ja kellele laieneb ATS niivõrd, kuivõrd eriseadusega (puudutab välisteenistust, kohtunikke, politseid, piirivalvet, vanglaid, prokuröre, kaitseväeteenistust) pole reguleeritud teisti.

Eesti avalikus teenistuses on osutunud problemaatiliseks, et avalikus teenistuses on ametnikke, kes tegelikult täidavad abi- või tehnilisi funktsioone, mille täitmine ei eelda võimuvolituse kasutamist, erilist

erapooletust ega olulise informatsiooni hoidmist.¹⁹³ Need isikud tuleks vabastada piirangutest, mis kaasnevad ametniku staatusega ja mille kandmine nende isikute puhul ei ole õigustatud.¹⁹⁴

Reformierakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu ning Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu programmi aastateks 2007-2011 õiguspoliitika eesmärkide punktis 1 on märgitud, et avalike teenistujate arvu vähendatakse oluliselt, laiendades riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustes võimalusi töötamiseks töölepingu alusel.

7.2 Klassifitseerimine

Alljärgnevalt uuritakse, kas valitud riikides on ette nähtud ametnike klassifitseerimine erinevatesse gruppidesse (noorem-, vanem-, kõrgemad ametnikud).

Saksamaal on teenistuskäigu süsteem. Konkreetse teenistuskäigu tasandile asumiseks peab hariduskäik olema vastavuses ametnikuõiguslike funktsioonipõhiste printsiipidega. Selleks, et vastata konkreetse teenistuskäigu nõuetele, peab olema vastav haridus ning peab olema läbitud vastava teenistuskäigu jaoks sätestatud ametialane väljaõpe.

Teenistuskäigud jagunevad järgmiselt:

- lihtsa teenistuse teenistuskäigu tasandid;
- keskastme teenistuse teenistuskäigu tasandid;
- kõrgendatud taseme teenistuse teenistuskäigu tasandid;
- kõrgema teenistuse teenistuskäigu tasandid.¹⁹⁵

Austrias on ametnikud jagatud liidu-, liidumaa- ja kohaliku omavalitsuse ametnikeks, kelle õiguslik seisund on erinev töölepingu alusel töötavatest isikutest (sarnane Saksamaale).¹⁹⁶ Austria ametnikeõiguse seaduse eriosas on iga funktsioonigrupi osas välja toodud ametikohtade klassid (A, B, C, D) ja iga ametikoha klassi sees teenistusklassid (A III, A IV). Samuti on seaduses määratletud ametitiitlid, mis konkreetsele ametikoha klassile vastavad.¹⁹⁷

Šveitsis jõustunud uue liidupersonaliseaduse kohaselt on ametnikestaatus ära kaotatud. Liidupersonal on avalik-õiguslikus töösuhtes, s.t et liidupersonali töösuhted on sarnased erasektoriga.

¹⁹⁸

¹⁹³ Avaliku teenistuse arendamise strateegia, 1. nov. 2000.

¹⁹⁴ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (964 SE I) seletuskiri.

¹⁹⁵ Der öffentliche Dienst in Deutschland. Bundesministerium des Inneren. 2006. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.bmi.bund.de>.

¹⁹⁶ Public Service in Austria (2003).

¹⁹⁷ Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979.

¹⁹⁸ Meyers lexicon online. Beamte. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://lexikon.meyers.de/meyers/Beamte>.

Hollandis on ametnike jaotus funktsionaalsete sektorite lõikes (vt analüüsis käsitletud jaotust sektoritesse).¹⁹⁹

Sloveenia avaliku teenistuse seadus selgitab kolme terminit - töökoht, ametikoht ja tiitel.

Töökoht – klassifitseeritakse võttes arvesse tehtava töö keerukust ja töötingimusi ning teisi asjaolusid, mis puudutavad töötingimusi. Töökohad avaliku administratsiooni asutustes, kohtuasutustes ja kohalikes omavalitsuste asutustes klassifitseeritakse valitsuse määrusega. Teistes riigiasutustes saab selleks kehtestada üldreeglid. Töökohad võib klassifitseerida kollektiivlepingus. Professionaal-tehnilised töökohad tuleb klassifitseerida kõikide asutuste jaoks valitsuse määrusega. Professionaal-tehnilised töökohad võib klassifitseerida kollektiivlepingus. Lisaks üldistele tingimustele, mis on kehtestatud tööõigust reguleerivate õigusaktidega, tuleb töökohtadel seada tingimuseks ka tiitel, andmed keelekvalifikatsiooni ning erialase ja eriväljaõppe kohta, samuti muu info, mis on ette nähtud seadusega. Lisaks üldistele tööõigust reguleerivatest seadustest tulenevatele tingimustele, tuleb professionaal-tehnilistel töökohtadel nõuda ka andmeid hariduse ja keele taseme ning töökogemuse kohta, ametliku keele oskust, infot eriväljaõppe kohta, samuti muud infot, mis on ette nähtud seadusega.

Ametikoht – ametlik töökoht asutuses, kus on antud pädevus juhtimis-, koordineerimis- ja tööprotsessi korraldamiseks.

Ametikohad on alljärgnevad:

- 1) ministeeriumites – peadirektor, direktor ja organisatsiooni üksuste juhid;
- 2) ministeeriumite hallatavates asutustes – direktor ja organisatsiooni üksuste juhid;
- 3) administratiivüksustes – asutuse juht ja organisatsiooni üksuste juhid;
- 4) valitsusasutustes – direktor ja organisatsiooni üksuste juhid;
- 5) kohalikus omavalitsuses – direktor ja organisatsiooni üksuste juhid;

Ametikohtade nõudmised – lisaks eelpool nimetatud töökoha nõudmistele, võib nõueteks seada ka haldusjuhtimist, personalijuhtimist ja teisi oskusi.

Tiitel – ametnikud teostavad avalikke ülesandeid tiitlite alusel. Ametnikke nimetatakse ametisse otsusega, kus on kirjas tiitel ja selle omandamise kuupäev. Pärast seda, kui ametnikud on valitud avaliku konkursiga, tuleb nad nimetada kõige madalamale tiitlile, millega sellist tööd, mille jaoks leping on sõlmitud, tehakse.

Tiitlid jagunevad 16 klassi, mis omakorda on jaotatud 5 karjääriklassi.

Tiitlid on järgmised:

- I karjääriklassi tiitlid (kõige kõrgem klass):

¹⁹⁹ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 23.

I klassi tiitel: (*senior secretary*);

II klassi tiitel: (*secretary*);

III klassi tiitel: (*undersecretary*);

- II karjääriklassi tiitlid:

IV klassi tiitel: vanemnõunik I (*senior counsellor*);

V klassi tiitel: vanemnõunik II;

VI klassi tiitel: vanemnõunik III;

- III karjääriklassi tiitlid:

VII klassi tiitel: nõunik I (*counsellor*);

VIII klassi tiitlid: nõunik II;

IX klassi tiitlid: nõunik III;

- IV karjääriklassi tiitlid:

X klassi tiitlid: vanemametnik I (*senior clerk*);

XI klassi tiitlid: vanemametnik II;

XII klassi tiitlid: vanemametnik III;

- V karjääriklassi tiitlid:

XIII klassi tiitlid: ametnik I (*clerk*);

XIV klassi tiitlid: ametnik II;

XV klassi tiitlid: ametnik III;

XVI klassi tiitlid: ametnik IV.

Vastavalt tiitlile, on erinevad kehtestatud nõudmised haridusele.

Tiitli saamiseks peavad olema täidetud järgmised tingimused:

- 1) miinimumharidusnõue;
- 2) professionaalne eksam;
- 3) ametliku keele oskus;
- 4) võib nõuda ka töökogemust vms;
- 5) teenistusstaaz ei tohi ületada vastavale tiitlile ettenähtud töökogemust.

Tiitli puhul on veel tingimusi, mis peavad olema täidetud:

- 1) Sloveenia kodakondsus;
- 2) isik ei tohi olla süüdimõistetud jms;
- 3) ei tohi olla algatatud kriminaaluurimist.

Avaliku administratsiooni asutustes ja kohaliku omavalitsuse asutustes, antakse tiitlid ametnikele asutuse juhi poolt. Omandatud tiitel lõpeb päeval, kui lõpeb ametniku töösuhe, tiitlist vabastamisel ja edutamisel kõrgemale tiitlile.

Ametnikud vabastatakse oma tiitlist:

1. juhul, kui see on distsiplinaarkaristusena ette nähtud;

2. juhul, kui leitakse, et isik on avaliku teenistuse seaduse mõttes ebakompetentne;
3. teistel seadusega ettenähtud juhtudel.

Tulenevalt 1. mail 2004 jõustunud uuest **EL personalieeskirjast**, kehtis kuni 30. aprillini 2006 ajutine ametikohtade struktuur. Sellel ajavahemikul olid ametikohad jagatud neljaks kategooriaks: A*, B*, C* ja D* kategooria. Alates 1. maist 2006 hakkas kehtima uus ametikohtade struktuur. Nimelt EL personalieeskirjadega hõlmatud ametikohad liigitatakse vastavalt nendega seotud ülesannete laadile ja tähtsusele administraatorite tegevusüksuseks (AD) ja abiteenistujate tegevusüksuseks (AST). Tegevusüksus AD koosneb 12-palgaastmest, mis hõlmavad haldus-, nõuandvaid, keelevaldkonna- ja teaduslikke ülesandeid. Tegevusüksus AST koosneb 11-palgaastmest, mis hõlmavad täitev-, tehnilisi või bürooülesandeid.

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

Ametnike klassifitseerimine on iseloomulik karjäärisüsteemiga riikidele (Saksamaa, Sloveenia, Austria). Klassifitseerimise aluseks on eelkõige haridus, teenistusstaaz, töökeerukus ning vastava professionaalse eksami edukas läbimine. Hollandis on ametnike jaotus funktsionaalsete sektorite lõikes.

Eestis on riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seaduse kohaselt riigiteenistujate ametikohtade põhigrupid kõrgemad ametnikud, vanemametnikud ja nooremametnikud ning riigiteenistujate abiteenistuskohade põhigrupid kantseleitöötajad, teenindustöötajad, oskus- ja käsitöölised, seadmete operaatorid, mehhanismide juhid ja lihttöölised.²⁰⁰ Ametikohtade põhigruppide lõikes on Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud atesteerimismõuded. Ametikohtade põhigruppide atesteerimismõuded (edaspidi põhigruppide atesteerimismõuded) on riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametiasutuste atesteeritavate ametnike ametikohtadel teenistuseks vajalikud miinimummõuded ametnike haridusele, kogemustele, oskustele, teadmistele ja isiksuseomadustele.²⁰¹

7.3 Teenistusse võtmine

Alljärgnevalt uuritakse, kuidas valitud riikide avaliku teenistuse seadused reguleerivad ametnike värbamist ja valikut. Täpsemalt selgitatakse välja, kas seadustes on ette nähtud üldised avalikku teenistusse pääsemise tingimused, kas on tagatud võrdne ligipääs avalikele ametikohtadele, kas valik põhineb kompetentsusel ning kas on määratud katseaeg.

Saksamaal tugineb teenistusse võtmine eelkõige põhiseaduse regulatsioonil. PS art 33 lõige 2 sätestab: „Igal sakslased on vastavalt oma sobivusele, võimekusele ja ametialastele saavutustele võrdne pääs igale avalikule ametikohale“.

²⁰⁰ Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus – RT I 1996, 15, 265; 2007, 25, 133.

²⁰¹ Vabariigi Valitsuse 19. novembri 1996. a. määrus nr 293 „Ametikohtade põhigruppide atesteerimismõuded“.

Täpsemalt reguleerib ametisse võtmist ametnikeseadus (BBG). Saksamaal võetakse ametnikusuhtesse nimetamisega. Nimetamine on vajalik ametnikusuhte alustamiseks, ametnikusuhte muutmisel teist liiki ametnikusuhteks, ameti esmakordsel määramisel, teise ameti määramisel teise põhisissetuleku ja teise ametisuhtega, teise ameti määramisel teise ametisuhtega teenistuskäigu tasandi (grupi) muutmisel. Nimetamine toimub nimetamisdokumendi andmisega (seaduses spetsiaalsed nõuded nimetamisdokumendile). Ametnikud nimetab ametisse riigipresident, kui seadusega ei ole kehtestatud teisiti või kui ta ei volita selle kohustuse täitmiseks kedagi teist. Nimetamisega kaasneb töösuhte lõpetamine eraõigusliku tööandja suhtes.

Ametnikusuhtesse tohib nimetada isikut, kes

1. on sakslane põhiseaduse art 116 mõttes või omab mõne Euroopa Liidu liikmesriigi kodakondsust;
2. tagab selle, et astub alati välja vaba demokraatliku põhikorra eest põhiseadusest lähtudes;
3. a) omab oma teenistuskäigule ette nähtud – või selliste eeskirjade puudumisel – tavapärasest haridust;
- b) kes on omandanud vajalikud võimed ja kompetentsuse elu- ja ametikogemuste kaudu avalikus teenistuses või väljaspool avalikku teenistust.

Kui ülesanded seda nõuavad, siis saab ametisse nimetada ainult sakslase Saksa põhiseaduse art 116 mõttes. Liidusiseminister võib siinkohal teha erandeid, kui ametniku ametikohale määramiseks on tungiv teenistusalane vajadus.

Ametikohale kandideerijad tuleb välja selgitada kohtade väljakuulutamise teel. Valik tehakse nende sobivuse, võimekuse ja erialaste teadmiste põhjal, lähtumata soost, põlvnemisest, päritolust, rassist või etnilisest kuuluvusest, puudest, usutunnistusest või veendumustest, poliitilistest vaadetest, suhetest või seksuaalsest suundumusest. Tuleb järgida nii seaduslikke meetmeid, mis kohustavad edendama naisametnike võrdset kohtlemist tööelus, eriti kvootidepõhimõtet, kui ka seaduslikke meetmeid, mis on ette nähtud puudega inimeste olukorra parandamiseks. Kohtade väljakuulutamise kohustus ei kehti riigisekretäridele²⁰², liiduministeeriumide osakonnajuhatajatele ning liiduministeeriumidele otseselt alluvate ametkondade juhataja kohtadele, samuti otseste liidu avalik-õigusliku juriidiliste isikute, avalik-õiguslike asutuste või avalik-õiguslike sihtasutuste juhatajate kohtadele. Ülejäänud kohtade väljakuulutamise kohustust puudutavate erandite kohta langetab otsuse liidupersonalikomisjon. Kohtade väljakuulutamine ei tohi olla suunatud kas ainult meestele või ainult naistele, v.a juhud, mil kindel sugu on vastava tegevuse vältimatu eeldus. Kohtade väljakuulutamise teade peab olema nii koostatud, et see ei oleks suunatud või kohandatud konkreetsele soole. See kehtib eriti töökohtade jaoks valdkondades, kus naisi on vähem tegevuses kui mehi. Teenistuskohi, kaasa arvatud juhtivaid kohti, võib kuulutada välja ka osalise tööajaga, niivõrd kui võrd teenistuslikud vajadused vastupidist ette ei näe.²⁰³

²⁰² Sarnane meie mõistes kantsleri vaste.

²⁰³ Bundesbeamtengesetz (BBG). Kättesaadav kogumikust: Beamtenrecht, Beck-Texte im dtv. 22 Auflage. 2006.

Üldiselt Saksamaal ei ole tsentraalseid konkursse. Kohtade väljakuulutamise viiakse läbi iga ametkonna vastutusel ja kompetentsusel – kohtade väljakuulutamise osas ei ole siduvaid ettekirjutusi. Iga asutus otsustab ise, kuidas värbamine ja valik välja näeb.²⁰⁴

Saksamaal jagunevad ametnikud järgmistesse gruppidesse: eluaegsed ametnikud, prooviajaks võetud ametnikud, tagasikutsumisega ametnikud, auametnikud.

Eluaegselt võetakse ametnikusuhtesse isik, keda tuleb pidevalt rakendada riigiõiguslike ülesannete täitmisel ja kes tegeleb selliste ülesannetega, mida seoses riigi ja avaliku elu turvalisusega ei tohi ülesandeks teha isikutele, kes on eraõiguslikes töösuhetes. Eluaegseks ametnikuks võib saada vaid see, kes vastab ametisse nimetamise eeldustele (BBG § 7 nimetatud eeldustele), kellel on täitunud 27. eluaasta ja kes teenistuskäigu taotlejana on sooritanud ettenähtud või tavapärase ettevalmistusteenistuse või sooritanud ettenähtud ja tavapärased eksamid või on teisel viisil taotlejana läbi teinud prooviaja.

Prooviajaks võetakse ametnikusuhtesse, kui ametnik peab läbima prooviaja, et saada eluaegseks ametnikuks või kui ametnikule tehakse ülesandeks pidada juhtiva funktsiooniga ametit (eelkõige kõrgema ametkonna osakonna- ja talituse juhatajad, samuti teiste asutuste juhid, kes kuuluvad palgagruppi B). Prooviaja viis ja kestus määratakse vastavalt iga teenistuskäigu tasandi nõuetele, see ei tohi ületada viit aastat. Kui suures osas arvestatakse prooviaja hulka avalikus teenistuses teenistuja või töötaja teenistussuhtes oldud aeg, selle määravad kindlaks teenistuskäigu eeskirjad. Prooviajaks ametnikusuhete tuleb hiljemalt viie aasta pärast muuta eluaegseks ametnikusuhteks, kui ametnik vastab selleks ettenähtud ametnikuõiguslikele tingimustele.

Tagasikutsumisega võib ametnikusuhtesse võtta selle isiku, kes sooritab ettenähtud või tavapärase ettevalmistusteenistust või keda ainult kõrvalteenistusena või ajutiselt tuleb rakendada riigiõiguslike ülesannete täitmiseks. Auametnik on see isik, kes võetakse ametnikusuhtesse selleks, et ta täidaks riigiõiguslike ülesandeid ühiskondlikel alustel.²⁰⁵

Õigus, mis reguleerib töölepingu alusel töötavate ametnike teenistussuhteid, ei näe ette formaalseid teenistusse asumise nõudeid. Kandidaadid võetakse teenistusse vastavalt nende individuaalsetele teadmistele ja võimetele. Otsustavaks on sobivus konkreetsele ametikohale.²⁰⁶

Lisaks eelnevale on veel teatud ametnikud, kellele kehtivad erireeglid:

- kohalikus omavalitsuses valitavad ametnikud;
- poliitilised ametnikud;
- kõrgkooli õpetajad;
- politseiametnikud;

²⁰⁴ Der öffentliche Dienst in Deutschland (2006).

²⁰⁵ Bundesbeamtengesetz (BBG).

- tuletõrjes töötavad ametnikud;
- kinnipidamisasutustes töötavad ametnikud;
- liidupäeva ametnikud;
- liidumaa audiitorkogu.²⁰⁷

Austrias osutub vastavalt ametnikeõiguse seadusele ametisse nimetamisel määravaks nn „kohtadeplaan“ (*Stellenplan*). Kohtadeplaan on osa iga-aastasest liidueelarve seadusest, milles määratakse ära kindlate kohtade määramise kaudu maksimaalne personalivõimsus. Kohtadeplaanis nähakse ette ametnike tööiseloomule vastav ametnike arv, mis on vajalik liidu ülesannete täitmiseks. Kohtadeplaanis sisalduv detailne informatsioon teenib inimjuhtimise kontrollifunktsiooni, plaanimist, arengu hindamist, kuid samas on ka poliitiliste otsuste tegemise protsessi alus.²⁰⁸

Liiduadministratsioonis baseerub individuaalsete ametikohtade reastamine rahvusvaheliselt tunnustatud hindamismeetodil, mida kasutatakse ka erasektoris. Kuigi kohtade hindamine saab toimuda pikemal perioodil, siis võimaldab see teha usaldusväärseid prognoose rahastamisvajaduse osas. Samuti nõuab ametikohtade hindamine organisatsioonistruktuuride analüüsi. Erinevate organisatsioonistruktuuride võrdlus annab teada, missugused kompetentsid kattuvad ja missuguseid ülesandeid dubleeritakse ning selle pinnalt saab teha organisatsioonilisi muudatusi.²⁰⁹

Vastavalt ametnikeõiguse seadusele toimub ametikohale nimetamine vastavalt planeeritud kohale. Ametniku nimetamine planeeritud kohale, mis kuulub kõrgemasse teenistusklassi või teenistustasandile võib toimuda ainult 1. jaanuaril või 1. juulil. Väljaspool nimetatud tähtaegu nimetamine on ainult siis lubatud, kui olulised teenistuslikud asjaolud seda nõuavad. Nimetamine senisest ametikohast madalamale planeeritud ametikohale võib toimuda ainult ametniku kirjalikul nõusolekul.

Kandidaatidele esitatavad üldised nõuded liiduteenistuses on:

- personaalne ja professionaalne kompetents (professionaalne kompetents hõlmab ka saksa keele tundmist nii kõnes kui kirjas ulatuses, mis on vajalik antud teenistuskohal);
- Austria kodakondsus või EL liikmesriigi kodakondsus (olenevalt ametikohast);
- teovõimelisus;
- teenistusse ei võeta nooremaid kui 18 ja vanemaid kui 40.

Erilised nõuded, mis esitatakse kandidaatidele on määratud teenistusgruppide kaupa ja reguleeritud ametnikeõiguste seaduse eriosas.

²⁰⁶ Der öffentliche Dienst in Deutschland (2006).

²⁰⁷ Bundesbeamtenengesetz (BBG).

²⁰⁸ Das Personal des Bundes (2006)

²⁰⁹ Public Service in Austria (2003).

Kui ühele ametikohale on mitu kandidaati, kes vastavad kandidaatidele esitatavatele formaalsetele nõuetele, võib ametikohale nimetada ainult sellise isiku, kes oma personaalsest ja professionaalsest võimekusest tulenevalt on võimeline ametikoha ülesandeid täitma parimal võimalikul viisil.²¹⁰

Vastavalt 1989. aastal vastu võetud vakantsete ametikohtade väljakuulutamise seadusele, tuleb kõik vakantsed ametikohad liiduadministratsioonis välja kuulutada. Samuti nähakse ette kandidaatide eksamineerimine. Ehk töökohad, mida ei olnud võimalik täita ministeeriumisisestelt või liidukantsleri juures asuva tööbörssi kaudu, tuleb avalikult välja kuulutada ametlikes teadaannetes. Lisaks tuleb vakantsed ametikohad kuulutada välja ka muul sobival viisil – päevalehtedes, meedias, sisemiste ametlike kanalite kaudu või ka tööturu asutustes. Töökoha kuulutus peab sisaldama kõiki seadusest tulenevaid nõudeid, mis antud ametikoha suhtes kehtivad. Töökuulutus peab sisaldama ka valikumeetodi tüüpi (võimekustest, tööintervjuu, katseaeg) ja andmeid, kuhu avaldus tuleb esitada. Põhjalikult on reguleeritud valikumeetodi tüüpide kasutamine (ehk mis ametikohal missuguseid valikumeetodeid kasutatakse) ja värbamise tulemuse otsustamine.

Seadus näeb ette nõuete osas ka erandid – see ei kehti liiduministri kabineti või riigisekretäri büroo liikmete suhtes. Samuti ei kehti nimetatud seaduse erandid nendele ametikohtadele, millele on eriseadustega ette nähtud teistsugune ametikohtade täitmise kord. Selline erikord on ette nähtud järgnevates seadustes – ülikooliseadus, kohtuniketeenistuse seadus, ametnikeseadus liiduõpetajate suhtes, kes värvatakse liidu poolt, teenistuskodeks regionaalsel tasandil värvatud õpetajate suhtes ja regionaalsel tasandil värvatud õpetajate suhtes põllumajandus ja metsatööstuses.²¹¹

Vastavalt ametnikeõiguse seadusele antakse enne nimetamist nimetamisteade, kuhu märgitakse plaanijärgne koht, ametniku ametinimetus ja nimetamise jõustumise aeg ning seda tutvustatakse ametnikule. Samuti tuleb ametnikul avalik-õigusliku teenistussuhte esimese nelja nädala jooksul anda ametivanne (töötus) – ma töotan, et ma järgin Austria seadusi ja täidan kõiki minu ametiga seotud kohustusi usaldusväärselt ja kohusetruult.

Teenistussuhe on esialgu ajutine. Ajutist teenistussuhet saab vastava teatega lõpetada. Ülesütlemise tähtajad:

- esimese kuue kuu jooksul katseajal – 1 kalendrikuu;
- peale katseaja tähtaja möödumist – 2 kalendrikuud;
- peale teise teenistusaasta lõppu – 3 kalendrikuud.

Prooviajal võib teenistussuhte lõpetada ilma selleks põhjusi ütlejata (v.a erijuhud), hiljem tuleb aga alati lõpetamist motiveerida. Lõpetamise põhjused on eelkõige:

- eluaegse teenistuse nõuete mittetäitmine;
- füüsilise või vaimse võimekuse puudumine;
- mitterahuldav töötulemus;

²¹⁰ Beamten-Dienstrechtgesetz 1979.

²¹¹ Public Service in Austria (2003).

- kohustuste vastane käitumine;
- vajaduse puudumine.

Teenistussuhe muutub ametniku esildise alusel eluaegseks, kui isik lisaks nimetamise eeldustele on täitnud eluaegse teenistuse nõuded ja kui on lõppenud kuus aastat ajutist teenistussuhet. Seadus nimetab ka need erandjuhud, mis loetakse kuue aastase ajutise teenistusaja sisse (enamjaolt seotud õpinguperioodiga).

Liiduministeeriumi juhtivad kohad täidetakse määratud ajaks, tavaliselt kuni 5 aastaks.²¹²

Šveitsi liidupersonaliseaduse artikli 4 kohaselt soovib liit olla tulevikus atraktiivne, edasipüüdlik ja sotsiaalselt vastutustundlik tööandja (analoogselt erasektoriga)²¹³

Artikkel 4 kohaselt määravad tööandjad personali ametisse nii, et see oleks otstarbekohane ning majanduslikult ja sotsiaalselt vastutustundlik. Nad kasutavad vastavaid abinõusid, et:

- võita ja hoida sobivat personali;
- toimuks personaalne ja ametialane edasiareng, toimuks koolitus ning töötajate motiveerimine ning nende mitmekülgne rakendamine (*Einsetzbarkeit*);
- toimuks personali edendamine ning juhtimise edasiareng;
- et oleks võrdsed võimalused ning õigused nii meestel kui naistel;
- et oleks edendatud mitmekeelsust ning oleks sobiv/kohane erinevate keeleühenduste esindatus ning nende omavaheline arusaamine teineteisest;
- et oleksid sarnased võimalused vähemustel nii nende tegevuse kui ka koosseisu liitmise (inkorporeerimise) osas;
- et isikud ja nende tervis oleks kaitstud ning oleks tagatud tööohutus;
- et edendataks keskkonnateadlikku käitumist töökohal (et ressurse ökonoomiliselt ja tõhusalt rakendada);
- et oleksid töötingimused sellised, mis lubavad oma kohustusi perekonna ja ühiskonna ees silmas pidada.
- et oleks võimaldatud õppimiskohad ja väljaõppekohad;
- et oleks tagatud laialdane informatsioonijagamine oma personalile.

Katseaega reguleerivad rakendusaktid. Katseaeg võib kesta kuni 6 kuud.

Kui see suure vastutusastmega ülesannete täitmiseks vajalik on, reguleerib föderaalvalitsus eeskirjaga (määrusega) missugused töösuhted on ligipäätavad ainult Šveitsi kodanikele.

Šveitsi avalikus teenistuses sõlmitakse töötajatega avalik-õiguslik tööleping, mille allkirjastavad töösuhte mõlemad pooled (tööandja ja töövõtja). Vastavalt liidupersonaliseadusele on töösuhe kas

²¹² Beamten-Dienstrechtgesetz 1979.

määratud või määramata kestusega. Üldjuhul on tööleping määramata kestusega, juhul kui tööleping määratud tähtaega ette ei näe. Määratud tähtajaga töölepingu sõlmimine on võimalik kuni viieks aastaks. Juhul kui see kestab kauem, siis käsitletakse seda kui määramata kestusega töölepingut. Juhul kui tähtajalisi töölepinguid on sõlmitud järjest, siis peale 5 aasta möödumist loetakse samuti töösuhe määramata ajaks sõlmituks. Föderaalvalitsus võib kindlatele ametikategooriatele erisusi ette näha (erisused on assistentidele ja uurimisprojektide läbiviijatele). Parlament ja Liidukohus võivad enda haldusalas määrata, missugune personal valitakse määratud perioodiks. Föderaalvalitsus võib määrusega kehtestada muu personali suhtes konkreetse ametiaja (juhul kui see personal peab olema nimetatavast organist sõltumatu).²¹⁴

Vastavalt liidupersonalimäärusele kuulutatakse vabad kohad välja vastavas teatajas (*Stellenanzeige*). Kohtade väljakuulutamise ei ole kohustuslik, kui teenistussuhe kestab kuni 1 aasta, kui ametikohad täidetakse asutuse siseselt või kui kohad täidetakse sisemise rotatsiooni teel. Teatud erandjuhtudel võib ka rahandusministeeriumi nõusolekul kohtade avalikust väljakuulutamisest kõrvale kalduda.

Juhul kui avaliku võimu ülesannete täitmiseks on vajalik, siis võib teatud ametikohad reserveerida ainult isikule, kes on Šveitsi kodakondsusega. Need ametikohad on:

- kes töötavad justiits- ja politseiministeeriumis rahvusvahelise kuritegevuse võitlemisega, samuti personal politseis ja kriminaaljälituses;
- kaitse- ja spordiministeeriumis personal, kes tegeleb riigikaitsega;
- Šveitsi välismaal esindav personal;
- piirivalves töötav personal;
- personal, kes esindab Šveitsi rahvusvahelistel läbirääkimistel.

Personali nimetamiseks pädev asutus (kas siis valitsus või ministeeriumid) võivad, kui konkreetse ametikoha tööfunktsioon seda nõuab, värbamisele seada vanuselise, või haridusliku kriteeriumi.

Töötajaga sõlmitakse tööleping, milles on reguleeritud vähemalt teenistussuhte algus ja kestus, töövaldkond, töökoht ja tingimused, mis puudutavad üleviimist, katseaja kestus, töökoormus, palk ja pensioniga seotud tingimused.

Töösuhe riigisekretäri, ametidirektoriga, asekantsleriga (juhtivate isikutega) eeldab head koostööd kas ministri või valitsusjuhiga. Juhul kui koostöö ei laabu, siis saab töölepingu lõpetada. Sama süsteem kehtib ka töölepingute puhul, mis sõlmitakse peadirektoritega (generaalsekretär) ja ministeeriumide informatsioonijuhtidega ja ministeeriumi juhi isikliku personaliga.²¹⁵

²¹³ Gut, J. HMR in der Bundesverwaltung. Kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.

²¹⁴ Bundespersonalgesetz, Wettstein, T. Grundzüge des Personalrechts. Kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.

²¹⁵ Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001.

Hollandis võetakse teenistujad tööle kindlale positsioonile (vastand karjäärisüsteemile). Hollandis toimub värbamine tavaliselt hindamise teel. Isiku värbamisel viiakse esimese sammuna läbi sisemine protseduur. Ainult juhul, kui vajalikke kandidaate organisatsiooni seest ei leidu või kui eesmärgiks on värvata isik väljapoolt organisatsiooni, siis kuulutatakse ametikoht avalikult välja.²¹⁶

Teenistusse astumiseks ei pea läbima eksameid: värbamise peamised kriteeriumid on hariduslik taust, endine töökogemus ja motivatsioon. See tähendab, et igal üksusel on oma värbamispoliitika ning värbamine baseerub ametikohale määramisel ehk on orienteeritud kindlale ametikohale, mitte karjäärile. Eeldatakse, et kõik vabad ametikohad, kõikidel tasanditel avalikus teenistuses on avatud kõigile, nii süsteemi sees kui ka väljaspool süsteemi olevatele, kes täidavad töökohale esitatud nõuded. Selleks, et saada edutatud kõrgemasse avalikku teenistusse, ei ole vaja eelnevat minimaalset avaliku teenistuse staaži. Iga ministerium määrab ja uuendab ametikohtade nimekirja, millel töötamiseks on vajalik läbida meditsiiniline kontroll või ette näidata sertifikaat juhtimise kohta. Pädev asutus võib nõuda ka psühholoogilise testi sooritamist.²¹⁷

Hollandis on kõik avaliku teenistuse ametikohad avatud nii Hollandi kodanikele kui ka teistele Euroopa Liidu kodanikele, juhul kui spetsiaalne regulatsioon teisiti ette ei näe. Hollandi kodakondsuse nõue kehtestatakse eelkõige ametikohtade suhtes, mis on seotud riigijulgeoleku ja riigi huvidega (politsei, armee, kohtud, diplomaatiline teenistus ja teatud ametikohad ministeriumides). Peaaegu 80% avaliku teenistuse ametikohtadest on avatud ka mitte hollandi kodakondsusega isikutele.²¹⁸

Hollandis nimetatakse peaaegu kogu avaliku teenistuse personal ametisse avaliku teenistuse seaduse alusel haldusaktiga.²¹⁹ Uued avalikud teenistujad määratakse tööle alaliselt, ja kui selleks on mõjuv põhjus, siis ajutiselt.

Ajutiselt võib ametikohale nimetada:

- prooviajaks mitte rohkemaks kui 2 aastat;
- kuni 3 kuuks olenevalt sellest, kas on saadud juhtimise sertifikaat;
- juhul kui väljastpoolt on vaja tööjõudu ajutiselt spetsiifiliste ülesannete täitmiseks;
- selleks, et õpetada isik välja teatud ametikohal töötamiseks või pakkuda teoreetilist või praktilist õpet;
- asendustöötajaid;
- muul põhjusel, mis on konkreetse ministeriumi diskretsiooniotsus.

Uued avalikud teenistujad nimetatakse tööle katseajaga, mis ei tohi kesta üle 2 aasta. Katseaja lõpus nimetatakse nad ametisse alaliselt, kui nad on oma ülesandeid hästi täitnud.²²⁰

²¹⁶ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 91 -96.

²¹⁷ Kingdom of the Netherlands. Public Administration Country Profile (2006).

²¹⁸ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 62.

²¹⁹ ibid. p 31.

²²⁰ Kingdom of the Netherlands. Public Administration Country Profile (2006).

Sloveenia avalikud teenistujad asuvad töösuhtesse töölepingu alusel. Üldiseid regulatsioone ei lisata töölepingusse, kuid tööleping peab sätestama järgmist:

- lepingupoolte nimesid;
- asutust, kuhu ametnik teenistusse asub;
- teenistussuhte kestvust;
- ametikohta või positsiooni, millele ametnik asub või andmed seda tüüpi töö kohta koos töö lühikirjeldusega;
- töö alustamise kuupäeva;
- töö asukoht;
- klausel täistööaja või osalise tööaja kohta;
- muu info, mida nõuab avaliku teenistuse seadus või muu seadus, mis reguleerib ametnike staatust asutustes;
- klausel põhipalga ja võimalike lisatasude kohta, mis seonduvad ametikohaga;
- klausel iga-aastase preemia kohta;
- klausel töötundide kohta;
- klausel ette teatamise aja kohta;
- säte selle kohta, et tööandja võib ühepoolselt täiendada/muuta lepingu spetsiifilisi sätteid vastavalt seadusele.

Avalikud teenistujad astuvad määramata ajaks töösuhtesse, välja arvatud seaduses sätestatud juhtudel ja spetsiifilistel ametikohtadel.

Otsuse tööle asumise kohta teeb juht. Otsus tehakse juhul, kui on täidetud järgmised tingimused:

- püsiv või ajutine töömahu suurenemine, mida ei suudeta täita olemasolevate töötajatega, või juhul, kui on olemas vaba töökoht, muutmata töökoormust;
- asutus on täiendanud eelarvet töötasudeks;
- töökoht sisaldub süstematiseeritud (Igas asutuses määratakse kindlaks töökohad ja ülesanded. Iga töökoha puhul peab olema välja toodud vähemalt ülesannete kirjeldus ja tingimused);
- töökoht on vaba;
- uue isiku tööle võtmine on kooskõlas personaliplaaniga.

Enne uue töötaja tööle võtmise otsust, peab asutuse juht üle kontrollima, kas on võimalik täita vaba töökoht viies üle avalikke teenistujaid samas asutuses ehk toimub asutuse sisene konkurss. Juhul, kui vaba töökohta ei saa täita oma asutusest üle toomisega, võib töökoha täita tuues avalikke teenistujaid üle teistest asutustest, milleks võib läbi viia sisemise konkursi. Sisemine konkurss avaliku administratsiooni asutustes tuleb teha nii, et see hõlmaks teisi riigiasutusi ja ka kohalikku omavalitsust; selle kohta tuleb eelpool nimetatud asutustel sõlmida kokkulepe (valitsus on sellise lepingu pooleks esindades avaliku administratsiooni asutust).

Avalikud konkursid tuleb välja kuulutada Sloveenia ametlikus ajalehes või päevalehtedes ning Sloveenia *Employment Service*'i poolt. Tähtaeg esildise esitamiseks avalikele konkurssidele ei tohi olla lühem kui 8 päeva alates päevast kui see avaldati.

Avaliku konkursi kuulutus peab sisaldama järgmist informatsiooni:

1. asutuse ja töökoha nimi;
2. töökoha tüüp;
3. ametinimetused, mida võib omada töötades ametlikul töökohal;
4. töötingimused;
5. tõendid, mis peavad olema lisatud taotlusele;
6. tähtaeg ja aadress avalduste esitamiseks, valikust teavitamine;
7. kontaktisik, kes annab infot avaliku konkursi kohta.

Nende taotlejate hulgest, kes on esitanud kõik dokumendid, mis olid nõutud, tuleb valida kandidaadid, kes lisatakse valikuprotseduurile. Ministeeriumi sees ja asutuse juhi volitusel, võib valikuprotseduurid töökohtadele organisatsiooniüksustes läbi viia vastava organisatsiooniüksuse juht. Valikuprotseduuril läbiviimise eesmärgil, määravad valikuprotseduure teostavad isikud konkursikomisjoni ja võivad ise olla sellise komisjoni liikmed. Organisatsiooniüksuse (kus vaba töökoht asub) juht peab olema konkursikomisjoni liige. Avalikud konkursid kõrgematele ametikohtadele, viiakse läbi spetsiaalse konkursikomisjoni poolt, mille määrab Ametnike nõukogu iga konkreetse instantsi jaoks.

Kandidaadid tuleb valida valikuprotseduuril järgi, kus kandidaadi kvalifikatsiooni kontrollitakse töökoha ülesannete täitmiseks. Valik peab sisaldama kandidaate, kes vastavalt ülesannete täitmisele, täidavad konkursi tingimused. Valikuprotseduuril võib läbi viia mitmes faasis nii, et pidevalt elimineeritakse kandidaate. Valikuprotseduuril peab läbi viima vormis, kus testitakse professionaalset kvalifikatsiooni dokumentide alusel, mis on esitatud kandidaadi poolt, kirjalike kvalifikatsioonitestide, suuliste vestluste või muus vormis. Töökohale valitakse kandidaat, kes näitas valikuprotseduuril käigus üles kõige professionaalsemat kvalifikatsiooni. Juhul kui keegi kandidaatidest ei olnud piisavalt professionaalselt kvalifitseeritud töökohale valikuprotseduuriks esitatud kriteeriumite alusel, võib kuulutada välja uue konkursi ning kandidaatidele saadetakse teade avaliku konkursi läbikukkumise kohta. Ametlik valik tehakse haldusaktiga. Otsus valiku kohta edastatakse kandidaadile, kusjuures teised kandidaadid peavad saama teate selle kohta, et nad ei osutunud valituteks. Valitud kandidaat tuleb ametisse nimetada 8 päeva jooksul pärast lõpliku otsuse tegemist ja talle tehakse ettepanek sõlmida tööleping järgmise 8 päeva jooksul.

Asutuse juht võib otsustada, et kui ametnik ei ole läbinud kvalifikatsiooni testi, saab ta teenistusse astuda tingimusel, et läbib edukalt katseaja. Katseaeg ei tohi kesta kauem kui 6 kuud.

Määratud ajaks võib isiku teenistusse võtta ainult järgmistel juhtudel:

- töökohad kabinetis;
- ajutiselt äraolevate ametnike asendamiseks;

- ülesannete täitmiseks, mis vajavad ekspertiisi, on tekkinud seoses piiratud kestvusega projektidega ning juhul, kui on vaja teostada avalikke ülesandeid ajutise töömahu suurenemise tõttu ning need ülesanded on piiratud ajaks ja ülesandeid ei saa täita kasutades olemasolevaid ametnikke;
- „õpiaastateks“ või muude sarnaste teoreetiliste ja praktiliste koolituste ajaks;
- peadirektori, asutuse juhi, riigikantselei juhi, administratiivüksuse juhi jt ametikohtadel.

Määratud ajaks töölepingu võib sõlmida juhul, kui selleks on eelarves ettenähtud vahendid. Määratud ajaks leping sõlmitakse mitte kauemaks kui ametiisiku ametikoha kestvuse lõpuni; ajaks, mil ametnik on ära; projekti kestvuse ajaks või selleks ajaks, kui on ajutine töökoormuse suurenemine; „õpiajaks“ või muude sarnaste teoreetiliste ja praktiliste koolituste ajaks, kõrgematel kohtadel 5 aastaks.

Iga isik peab ametnikuks saamiseks läbima professionaalse eksami. Eksam tuleb sooritada aasta jooksul pärast töölepingu sõlmimist, muidu ei saa tiitlit ning ei nimetata ametnikuks. Töölepingus on see tingimus eraldi välja toodud. Eksamit saab teha 3 korda.²²¹ Eksam koosneb nii suulisest kui ka valikvastustega kirjalikust osast ning hõlmab 7 valdkonda (nt põhiseadus, valitsuse töö, kohalik omavalitsus jne). Juhul, kui isik ei soorita eksamit edukalt, ei saa ta ametnikuks.

Taani põhiseaduse kohaselt on Taani kodakondsus eeltingimuseks ametnikuks saamisel. Tööregulatsioonides on tingimused kindlaksmääratud ühepoolsetl. Individuaalse töölepingu puhul sõlmitakse see töötaja ja tööandja vahel. Mõlema regulatsiooni puhul kehtib üldine tööõigus. Individuaalsed lepingud on enamasti kõrgemate ametnike ametisse nimetamisel, kus on paremad võimalused paindlikumat ja individuaalset palgasüsteemi rakendada ja seda kasutatakse ka juhul, kui ei ole vaja konkurentsiklausleid või erilist vabastamist või enneaegset pensionile minekut kompenseerida. Sellist tüüpi töötamist võib kasutada vaid juhtudel, kus puudub valdkonda reguleeriv kokkulepe või kui organisatsioon, kes lepingu sõlmib, on andnud selleks nõusoleku.²²²

Riigiametnik võetakse teenistusse kas ametisse nimetamisega, ametisse nimetamisega katseajaks hilisema ametisse nimetamisega või määratud ajaks ametisse nimetamisega.²²³ Riigiametnik võetakse teenistusse ametisse määramise kirjaga (käskkirjaga), milles on ära nimetatud ametikoha nimetus ja ametisse nimetamise valdkond. Samal ajal saab riigiametnik teada ka oma asetusest palgaskaalal, mis kehtib sellel ametikohal ja selle kohta, milliseid teenistuskohustusi ta täitma hakkab. Keegi ei saa samal ajal olla ametisse nimetatud rohkem kui ühele ametikohale.

Kui isik on võetud tööle määratud ajaks (hõlmab 3-6 aastast perioodi), siis võib pikendada töösuhet kokku kolme aasta võrra. Uuesti ametikohale nimetamine ei tohi toimuda rohkem kui 2 korda, vastasel juhul peavad olema alused uuesti nimetamiseks objektiivsetel asjaoludel.

²²¹ Sloveenias kaalutakse eksamite kaotamist, kuna nende tegemine tekitab inimestes liigset stressi.

²²² Kingdom of Denmark. Public Administration Country Profile (2006).

²²³ Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd. (Taani riigiametnike seadus).

Riigiametnik nimetatakse ametisse kas kuninga või asjaomase ministri poolt. Rahandusminister määrab, millised riigiametnikud nimetatakse ametisse kuninga poolt. Asjaomane minister võib läbi teatavaks tegemise täielikult või osaliselt anda oma ametisse nimetamise pädevuse kellelegi teisele. Riigiametniku ametisse nimetamine eeldab seda, et asjaomane isik on oma vanuse, tervisliku seisundi ja hariduse järgi sobilik selleks, et teda nimetada kõnealusele ametikohale. Kui vanusest, tervislikust seisundist ja haridusest tulenevad tingimused ei ole kindlaks määratud ülejäänud seadusandluses või ei tulene sellest, võib sellised tingimused kindlaks määrata rahandusminister. Reeglid selle kohta, kuidas hõlmatakse teatud riigiametnike gruppe, määratakse kindlaks asjaomase ministri poolt või selle poolt, kellele ta on selle õiguse volitanud ja eelnevalt läbi arutanud rahandusministeeriumiga.

Riigiametniku ametisse nimetamine toimub pärast avalikku teadet (ehk avalik konkurss), välja arvatud juhul, kui ta on läbinud katseaaja. Teade peab sisaldama ametisse nimetamise valdkonda ja ametikoha nimetust, samuti sellele ametikohale kehtivat palgataset ja töökoha asukohta.

Avalik konkurss tagab selle, et kõigil on juurdepääs avalikule teenistusele, kuid ametikohad täidetakse kõige kvalifitseerituma isikuga. Riigisektoril on üldine töökohtade andmebaas, kus avaldatakse kõik vabad töökohad.²²⁴

Taanis on miinimumvanus avalikku teenistusse esmasel sisenemisel 20. eluaastat juhul kui ei kasutata katseaega. Maksimumvanust ei ole kehtestatud.²²⁵

Esimene kestev ametisse nimetamine toimub peale seda, kui isik on läbinud katseaaja²²⁶. Katseaeg ametnikel on tavaliselt 2 aastat. Kollektiivlepingu alusel töötavatel isikutel maksimaalselt 3 kuud.²²⁷ Rahandusminister võib pärast Palgavalitsusest soovitude saamist isiku ametisse nimetada, välja arvatud eespool nimetatud juhul. Rahandusminister määrab kindlaks reeglid katseaaja kohta, sealhulgas hariduse ja tulemuste kohta. Reeglid selle kohta, kuidas kehtib see kindlaks määratud riigiametnike gruppide puhul, määratakse kindlaks asjaomase ministri poolt, kes on antud valdkonna eest vastutav, olles arutanud selle rahandusministriga läbi.²²⁸

Rahandusminister võib pärast Palganõukogu soovitude saamist riigiametniku ametisse nimetada. Rahandusminister võib kindlaks määrata täpsemad reeglid edutamise kohta, sealhulgas alused personalihindamisele. Reeglid selle kohta, kuidas see toimub kindlate riigiametnike gruppide kaupa, võib otsustada valdkonna eest vastutav minister peale seda, kui ta on arutanud selle rahandusministriga läbi.²²⁹

²²⁴ Employment in the Danish State Sector. Ministry of Finance. State Employer's Authority. February 2005, p 42

²²⁵ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 95

²²⁶ Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd. (Taani riigiametnike seadus)

²²⁷ Employment in the Danish State Sector (2005), p 19

²²⁸ Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd. (Taani riigiametnike seadus)

²²⁹ Ibid.

Soomes on ametisse nimetamine reguleeritud põhiseadusega. Üldreegli kohaselt võivad teiste riikide kodanikud avalikus teenistuses töötada, kehtestatud on väga vähe piiranguid²³⁰. Põhiseadus lubab avaliku teenistuse seaduses kehtestada Soome kodakondsuse nõude teatud ametikohtade puhul. Näiteks kõrgemad ametikohad ministeeriumis, kohtuniku ametikoht, politseiniku ametikoht, riikliku süüdistaja või kohtutäituri ametikoht, ametikoht kaitseministeeriumis ja kaitsejõududes, samuti piirivalve ametikohad jne. Ametisse võib nimetada vähemalt 18 aastase isiku. Võib nimetada ka 15 aastase ja koolikohustuse täitnud isiku, juhul kui seda peetakse vajalikuks. Ametisse nimetamise eelduseks on see, et ametikohta soovinud isik esitab nõudmisel tervist puudutavad andmed ja osaleb vajalikel uuringutel ja läbivaatustel.²³¹ Maksimumvanust avalikku teenistusse astumisel ei ole kehtestatud.²³² Nõutakse tavalisi ülikooli eksameid.

Ametniku võib ametisse või teenistusse nimetada kas määratud või määramata ajaks, kui töö iseloom jms asjaolud nõuavad ajutist töötamist. Sel juhul ei nimetata ametnikku ametisse vaid nimetatakse ta teenistussuhtesse. On ametikohti, kuhu nimetatakse vaid määratud ajaks.²³³ Võib kehtestada 6 kuulise katseaja.²³⁴

Ametisse nimetamise protseduur on avatud ja avalik. Üldpõhimõteteks on siinjuures objektiivne hindamine ja kvalifikatsiooni alusel värbamine. Tuleb järgida võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise põhimõtteid. Oluline on välja selgitada, kuidas isik näeb oma tulevasi tööülesandeid ja kuidas need sobituvad tema väärtustega. Seda võib välja selgitada kas töointervjuul või läbi erinevate praktiliste ülesannete või testide.²³⁵ Tulenevalt sellest, et Soomes on kaks ametlikku keelt (soome ja rootsi), on üldjuhul kehtiv nõue osata mõlemat keelt. Keeleoskuse kontrollimiseks viiakse läbi suulised ja kirjalikud testid.²³⁶ Professionaalset töökogemust hinnatakse rohkem kui haridust, sest puuduvad igale ametiastmele kindlaksmääratud haridusnõuded.²³⁷ Üldjuhul esitatakse väga üldised nõudmised.

Kõrgematel ametikohtadel peab isik enne ametisse nimetamist andma teavet oma äritegevuse ja teiste kohustuste kohta. Iga ministeerium saab otsustada, millised nõudmised on ametikohale.

Ametnike töölevõtmisel **EL personalieeskirjade** järgi, lähtutakse eesmärgist saada institutsiooni teenistusse võimalikult võimekad, tulemuslikud ja sõltumatud ametnikud, kes valitakse Euroopa Ühenduste liikmesriikide kodanike hulgast võimalikult laialt geograafiliselt alalt.

Ametnikku võib ametisse nimetada üksnes tingimusel, et:

- ta on ühe Euroopa ühenduste liikmesriigi kodanik, kui ametisse nimetav asutus või ametiisik ei luba erandit, ja tal on kõik asjaomase liikmesriigi kodaniku õigused;

²³⁰ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 62

²³¹ Valtion virkamieslaki. 19.8.1994/750

²³² Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 95

²³³ Valtion virkamieslaki. 19.8.1994/750

²³⁴ ibid

²³⁵ Civil service ethics (2000), p 60

²³⁶ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 94

²³⁷ ibid, p 95

- ta täidab kõiki talle sõjaväeteenistust reguleerivate seadustega pandud kohustusi;
- ta esitab asjakohased iseloomustused, mis näitavad tema sobivust kõnealuste kohustuste täitmiseks;
- ta on läbinud ettenähtud kursused, mis põhinevad kvalifikatsioonidel või katsetel või mõlemal;
- ta on füüsiliselt võimeline täitma oma kohustusi;
- ta esitab tõendi ühe ühenduste keele põhjaliku tundmise ja teise ühenduste keele rahuldava oskuse kohta oma kohustuste täitmiseks vajalikul tasemel.

AD kategooria ametikohtadele kandideerijatel eeldatakse initsiatiivikust, tahtejõudu, oskusi inimeste ja erinevate ressurssidega ringi käia, et suuta edukalt töötada EL-i seadusandlike ja eelarveliste protsesside juures või koordineerida liikmesriikide majanduspoliitikat, võtta osa läbirääkimistest kolmandate riikidega, aidata ellu viia ühist põllumajanduspoliitikat või seista hea seadusandluse ühtluse ja eduka kohaldamise eest. Kandidaadid peavad olema valmis vastutusrikkaks tööks.

AST kategooria ametikohtadele kandideerijatel eeldatakse ametialast kogemust, mis on nõutud konkursiteates. AST kategooria hõlmab endas väga erinevaid ametikohti. Selle kategooria ametnikud vastutavad rakenduslike tegevuste eest erinevates EL-i valdkondades, täidavad haldus – ja sekretäriülesandeid või teevad abitöid.²³⁸

Ametnikku ametisse nimetavas dokumendis on märgitud kuupäev, mil ametissenimetamine jõustub; see kuupäev ei tohi olla ametniku tööleasumise kuupäevast varasem. Ametnikke nimetatakse ametisse ja edutatakse üksnes vaba ametikoha täitmiseks järgides personalieeskirju. Institutsioon teatab vabast ametikohast oma töötajatele pärast seda, kui ametisse nimetav asutus või ametiisik on otsustanud, et koht tuleb täita. Kui ametikohta ei ole võimalik täita üleviimise või ametialase edutamise teel, teatatakse sellest teiste institutsioonide töötajatele ja/või korraldatakse sisekonkurss. Kõrgemate ametnike töölevõtmiseks ja erandjuhtudel ka erikvalifikatsiooni eeldavate ametikohtade täitmiseks võib ametisse nimetav asutus või ametiisik kasutada muud menetlust kui konkursimenetlust.

Enne ametisse nimetamist vaatab institutsiooni teenistuses olev arst konkursi võitja läbi, tõendamaks institutsioonile, et ta vastab esitatud nõetele.

Ametnikud peavad enne ametisse kinnitamist läbima 9-kuulise katseaja. Kui sel ajal osutub teenistuja selgelt nõuetele mittevastavaks, siis võib tema kohta teha aruande ükskõik millal tema katseaja vältel. Vähemalt 1 kuu enne katseaja lõppu, tehakse aruanne katseajal oleva teenistuja suutlikkuse kohta täita oma töökohustusi, samuti tema võimekuse ja käitumise kohta teenistuses. Kui katseajal olev teenistuja ei osutu vastavaks oma ametikohale, lõpetatakse temaga teenistussuhe. Kogu katseae ei tohi olla pikem kui 15 kuud.

Ametisse nimetamiseks on nõutav vähemalt:

²³⁸ Ülevaade Euroopa Ühenduse ametnike personalieeskirjadest. Arvutivõrk kättesaadav http://www.mfa.ee/est/kat_602/aken_prindi/6969.html 02.05.2007

1. tegevusüksuse AST puhul:
 - a) diplomiga tõendatud keskharidusjärgne haridus, või
 - b) diplomiga tõendatud keskharidus, mis võimaldab õpinguid jätkata keskharidusjärgses õppeasutuses, ja vähemalt 3-aastane asjakohane töökogemus, või
 - c) kui see on teenistuse huvides põhjendatud, erialane koolitus või erialane töökogemus samaväärsel tasemel;
2. tegevusüksuse AD puhul palgaastmetel 5 ja 6:
 - a) haridustase, mis vastab diplomiga tõendatud vähemalt 3-aastasele ülikoolikursusele, või
 - b) kui see on teenistuse huvides õigustatud, erialane koolitus samaväärsel tasemel;
3. tegevusüksuse AD puhul palgaastmel 7-16:
 - a) ülikooliõpingutele vastava haridustaseme läbimisel antav diplom, kui ülikooliõpingute tavaline kestus on 4 või enam aastat, või
 - b) ülikooliõpingutele vastava haridustaseme läbimisel antav diplom ja vähemalt 4-aastane asjaomane töökogemus, kui ülikooliõpingute tavaline kestus on vähemalt 3 aastat, või
 - c) kui see on teenistuse huvides õigustatud, erialane koolitus samaväärsel tasemel.

Kõikide sama tegevusüksuse ametnike suhtes kohaldatakse samu töölevõtmis- ja teenistuskarjääri tingimusi. Ametnik võetakse tööle oma palgaastme esimeses järgus. Töötajad valitakse ausa ja avatud konkursi tingimustes.²³⁹

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

- ***Kõikides analüüsitavates riikides on seaduses sätestatud nõue tagada võrdne ligipääs avalikku teenistusse (avaliku teenistuse ulatus on riigiti erinev).***

Saksamaal on põhiseaduses sätestatud, et igal sakslasel on võrdne ligipääs igale avalikule ametikohale vastavalt oma sobivusele, võimekusele ja ametialastele saavutustele. Vabad ametikohad kuulutatakse avalikult välja (välja arvatud erandjuhud). Konkursid on detsentraalsed. Austrias toimub ametikohale nimetamine läbi tsentraalselt määratletud kohtadeplaani. Ametikohad täidetakse avaliku konkursi teel (välja arvatud erandid) ja valituks osutuvad need, kes oma personaalsest võimekusest tulenevalt on võimelised ametikoha ülesandeid täitma parimal võimalikul viisil. Austrias on kehtestatud regulatsioon, mille kohaselt tuleb konkursikuulutused avalikustada, samuti on sätestatud nõudmised kuulutustele. Šveitsis on samuti oluline teenistusse võtmisel võrdsete võimaluste tagamine. Seadusega on kehtestatud rida põhimõtteid, mida tuleb teenistusse võtmisel järgida. Vabad ametikohad kuulutatakse välja vastavas teatajas, välja arvatud kui teenistussuhe kestab 1 aasta või kui ametikohad täidetakse organisatsioonisiselt või sisemise rotatsiooni teel. Hollandis toimub värbamine esmalt sisemise protseduuri kaudu ja ainult juhul, kui kandidaate

²³⁹ Töötamine Euroopa Liidu institutsioonides. Arvutivõrk kättesaadav http://europa.eu/epso/brochures/epso_26-11-04_et.pdf.

organisatsioonisiselt ei leidu või soovitakse värvata isik väljastpoolt organisatsiooni, siis kuulutatakse ametikoht avalikult välja. Kõik vabad ametikohad on avatud kõigile nii süsteemi sees kui väljaspool süsteemi. Sloveenias toimub kõigepealt asutuse sisene konkurss ning kui asutuse siseselt töötajat ei leita, võib täita ametikoha tuues teenistujaid üle teisest asutusest. Avaliku konkursi puhul valitakse kandidaat, kes näitas valikuprotseduuris üles kõige professionaalsemat kvalifikatsiooni. Sloveenias on kehtestatud regulatsioon, kus ja kuidas tuleb kuulutus avalikustada ja milliseid nõudmisi peab kuulutus sisaldama. Taanis toimuvad ka avalikud konkursid, mis tagavad selle, et kõigil on juurdepääs avalikule teenistusele, kuid ametikohad täidetakse kõige kvalifitseeritumate isikutega. Taanis on samuti regulatsioon, mis sätestab, kus tuleb kuulutus avalikustada ja milliseid nõudmisi peab kuulutus sisaldama. Soomes on kasutusel värbamisintervjuud, mille viivad läbi väliseksperdid. Üldpõhimõteteks on objektiivne hindamine ja kvalifikatsiooni alusel värbamine.

- Kõikides analüüsitavate riikides on kehtestatud teatud kriteeriumid avalikku teenistusse pääsemiseks.

Saksamaal on kriteeriumiks kodakondsus (teatud ametikohtadel), haridus, kompetentsus, vanus (eluaegseks ametnikuks võib saada 27 aastaselt), ettevalmistusteenistuse läbimine ning professionaalse eksami edukas sooritamine. Austrias on kriteeriumiteks kodakondsus (teatud ametikohtadel), personaalne ja professionaalne kompetentsus, vanus (teenistusse ei tohi võtta nooremalt kui 18 ja vanemat kui 40) ja eluaegse teenistuse nõuete täitmine. Šveitsis on teatud ametikohtadel kriteeriumiks kodakondsus. Oluliseks peetakse ametikohale sobivaima personali leidmist. Hollandis on peamisteks kriteeriumiteks hariduslik taust, endine töökogemus ja motivatsioon, teatud juhtudel ka tervislik seisund ning kodakondsus. Sloveenias on kriteeriumiks eelkõige professionaalne kvalifikatsioon. Taanis on kriteeriumiteks kodakondsus (ametnike puhul), vanus (20 aastat juhul kui ei kasutata katseaega), tervislik seisund ja haridus. Soomes on kriteeriumiteks kodakondsus (teatud ametikohtadel), vanus (isik peab olema vähemalt 18 aastane, kuid teatud juhtudel võib olla ka vähemalt 15 aastane, maksimumvanust ei ole kehtestatud), tervislik seisund (teatud juhtudel).

- Avalikud teenistujad võetakse teenistusse kahel alusel – ametisse nimetamisega või töölepinguga.

Ametisse nimetamisega võetakse ametnikke teenistusse Saksamaal, Austrias, Hollandis, Soomes ja Taanis. Töölepingu alusel võetakse avaliku teenistujad tööle Šveitsis ja Sloveenias.

- Katseaeg on kehtestatud kõikides analüüsitavates riikides, kuid katseaja kestvus on riigiti erinev. Prooviaeg/ajutine teenistusaeg Saksamaal ei tohi ületada 5 aastat ja Austrias 6 aastat (Austrias moodustab sellest katseaeg 6 kuud). Hollandis ja Taanis ei tohi katseaeg ületada 2 aastat. Šveitsis, Soomes ja Sloveenias on katseaeg kuni 6 kuud.

Avalikku teenistusse pääsemiseks esitatakse **Eestis** ametnikukandidaatidele teatud üldised nõuded ja seda eelkõige vanuse, hariduse, teovõimelisuse, kodakondsuse ja keelteoskuse osas. Seega võib riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnikuna teenistusse võtta 18-aastase (kõrgema või vanemametniku ametikohale riigiteenistuses vähemalt 21-aastase) vähemalt keskkharidusega teovõimelise Eesti kodaniku, kes valdab eesti keelt seadusega või seaduse alusel sätestatud ulatuses. Ametisse võib nimetada ka Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku, kes vastab seadusega ja seaduse alusel kehtestatud nõuetele. Ametisse võib nimetada ainult Eesti kodaniku, kui ametikohal teostatakse avalikku võimu ja kaitstakse avalikku huvi. Sellised ametikohad on näiteks ametiasutuste juhtimisega, riikliku järelevalve, riigikaitse või kohtuvõimu teostamisega, riigisaladuse töötlemisega, riikliku süüdistuse esindamisega või riigi diplomaatilise esindamisega seotud ametikohad ning ametikohad, kus ametnikul on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamisel piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi (ATS § 14).

Teenistusse ei või võtta isikut, kellel on karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest, kes on eeluurimise või kohtu all süüdistatuna kuriteos, mille eest seadus näeb ette vabadusekaotuse, kellelt on jõustunud kohtuotsusega ära võetud teataval ametikohal töötamise või teataval tegevusalal tegutsemise õigus, kes on lähedases suguluses või hõimluses vastavat ametikohta vahetult kontrolliva ametniku või vahetu ülemusega või keda on karistatud haldus- või kriminaalkorras korruptiivse teo eest (ATS § 16).

Teenistussuhe ametniku ja riigi või kohaliku omavalitsuse vahel luuakse ametisse nimetamisega ehk käskkirja või korraldusega (ATS § 19, § 24). Ametnik annab esmakordsel ametisse astumisel ka ametivande (ATS § 28).

ATS näeb ette ametnike konkursi korras teenistusse võtmise regulatsiooni. ATS §-d 29-36 määratlevad konkursi korras täidetavad ametikohad, konkursi väljakuulutamise protseduuri, dokumentide esitamise korra, konkursil osalejate hindamise, konkursitulemuste teatavakstegemise ja kandidaatide ametissenimetamise korra ning §-d 90-106 läbi atesteerimise regulatsiooni konkursikomisjoni moodustamise alused, pädevuse, otsustusvõime jms. Konkursside regulatsiooni rakendamiseks on Vabariigi Valitsus kehtestanud ATS alusel mitmeid õigusakte. ATS § 29 järgi täidetakse kõrgemate riigiametnike ametikohad (mõnede eranditega; näit. poliitilised ametnikud, Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikohtu ja Riigikontrolli ametnikud, kohusetäitjad, ajutused asendajad, edutamise korras nimetatavad ametnikud) konkursi alusel. Vanem- ja nooremametniku ametikohti ning kohaliku omavalitsuse ametiasutuste ametikohti võib samuti täita konkursi korras, kuid see pole kohustuslik.

ATS rakenduspraktika käigus on selgunud, et avalikud konkursid on küll vajalikud, kuid nende läbiviimist on reguleeritud liiga rangelt ja jäigalt, avalikke konkursse ei usaldata ning neid kuulutatakse

välja põhjendamatult vähe.²⁴⁰ Seega täidetakse suur hulk ametikohti ilma konkursita, juhtide suvast lähtuvalt. Mitmetel olulistel institutsioonidel (Riigikogu Kantselei, Vabariigi Presidendi Kantselei, Õiguskantsleri Kantselei, Riigikohus, Riigikontroll) puudub kohustus värvata personali avalike konkursside teel.²⁴¹ Avaliku teenistuse 2005. a. aastaraamatu andmetel kasvab asutuse konkursside kasutamine, samas kõrgemate ametnike grupis, kus ametikohtade täitmine konkursi korras on reeglina seaduse alusel nõutav, ei viidud konkursside läbi 39% vabade ametikohtade täitmiseks. Eelistatakse avaliku teenistuse seaduses ettenähtud aeganõudva konkursikorralduse asemel kõrgemate ametnike leidmiseks alternatiivset asutuse konkurssi. Muret tekitab on nende konkursside arv, mis ei täida oma eesmärki. Asutuste korraldatud konkurssidest luhtus kokku 17%.²⁴²

Ametniku ametisse nimetamisel võib kohaldada katseaega kestusega mitte üle kuue kuu (ATS § 22). Katseaja kohaldamine ei ole sätestatud kohustusena, vaid võimalusena. Seega on ametisse nimetamise õigust omaval isikul kõigepealt otsustusdiskretsioon, kas üldse kohaldada katseaega ning valikudiskretsioon katseaja kestuse osas.²⁴³ Avaliku teenistuse aastaraamatu andmetel rakendati 2005. aastal katseaega 71% ametisse astunute osas. Katseaja lõpu vestlused on läbi aastate väga harva andnud negatiivseid tulemusi. 2005. aastal loeti katseaeg mitterahuldavaks vaid 12 ametniku puhul (s.o kõigest ühel protsendil kõigist ametnikest, kellega katseaja vestlus läbi viidi).²⁴⁴

7.4 Hindamine

Alljärgnevalt uuritakse, kas valitud riikides on olemas objektiivne ja efektiivne hindamisstruktuur, mis optimeerib otsuste tegemist ja on suunatud sooritusparandamisele ning karjääri edendamisele.

Selleks, et saada paremat ülevaadet ametnike saavutustest viiakse **Saksamaal** läbi reeglipäraselt iga kahe aasta tagant hindamisi (BBG seda ei käsitle).²⁴⁵ Selle eesmärk on objektiivselt ja erapooletult hinnata avalike teenistujate sooritusi. Igal liidumaal on üldiselt oma hindamissüsteem.²⁴⁶

Austrias viiakse vastavalt ametnikuõiguste seadusele **kord aastas läbi hindamisvestlus juhi ja alluva vahel**. Seaduse kohaselt koosneb vestlus järgmistest osadest:

- järgmise aasta tööeesmärkide läbiarutamine (mis puudutavad organisatsiooni ja konkreetseid tööülesandeid);
- kui eelmisel aastal oldi juba tehtud kokkuleppeid, siis see võetakse aluseks tööülesannete täitmise hindamisel;

²⁴⁰ Avaliku teenistuse arendamise strateegia, 1.nov. 2000.

²⁴¹ Avaliku teenistuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (25.01.2005 versioon).

²⁴² Avaliku teenistuse aastaraamat 2005. Koostanud: Riigikantselei. Toimetaja. Etverk. J.

²⁴³ Mikiver. M. (2002), lk 23.

²⁴⁴ Avaliku teenistuse aastaraamat (2005).

²⁴⁵ Wichmann. M., Langer. K-U. (2007), s 255-290.

²⁴⁶ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 115.

- rääkida läbi, mis meetmed on kaastöötaja seniste tulemuste säilitamiseks või tulemuste parandamiseks vajalikud ja eesmärgipärased ja mis aitavad kaasa ametniku pikemaajalisele ametialasele arengule. Samuti käsitletakse seda, mida peaks järgmisel aastal vältima.

Vestluse tulemused võetakse lühidalt kokku, vormistatakse kirjalikult ja allkirjastatakse. Juhul kui ei jõuta kokkuleppele, siis määratakse uus vestluse aeg ja vestlusesse kaasatakse ka teised isikud (näiteks usaldusisik, personaliesindaja vms).

Peale ülemuse ja alluva vestluste läbiviimist viiakse läbi vestlus, kuhu on kaasatud kõik struktuuriüksuste liikmed, see on nn **meeskonnaveustus**. Vestluse eesmärgiks on läbi arutada, missuguseid meetmeid kasutada, et struktuuriüksuste tulemused säiliks või paraneksid, nagu näiteks informatsiooni liikumise kvaliteet, koordineerimine, vajalik ametiabi, sisemine ülesannete jaotus jne. Vajalikud ja eesmärgipärased meetmed, mida on vaja kasutusele võtta, vormistatakse kirjalikult.²⁴⁷

Austrias järgib hindamisvestlus seega põhimõtteliselt kolme eesmärgi:

- **tööde juhtimise instrument**, millega määratakse uue aasta eesmärgid tulenevalt eelmisel aastal saavutatust. Need eesmärgid seatakse tulenevalt varasemast koostööst, tulenevalt kõrgemal tasandil kokkulepitust (ülevallt-alla lähenemine) ja võttes arvesse iga personaliliikme huve ja kvalifikatsiooni;
- **korporatsiooni kultuuri säilitamise ja hoidmise instrument**. Elulise tähtsusega küsimusi diskuteeritakse meeldivas atmosfääris, väljaspool igapäeva rutiini. Personali hindamine on fokuseeritud mitmekülgele tagasisidele – koostöö kvaliteet, parema koostöö leidmine, konflikti korral sellele lahenduse leidmine. Hindamise eesmärk on pikemas perspektiivis tagada, et töökliima baseerub mitmepoolsel usaldusel;
- **personali arendamise instrument**. Vastavalt iga personaliliikme saavutustele ja tema huvidele, räägitakse läbi ka karjääriplaan ja lepatakse kokku konkreetsed arengumeetmed.²⁴⁸

Šveitsi liidupersonaliseaduses on sätestatud, et tööandjad peavad seisma selle eest, et ära hoida meelevaldsust töösuhetes ning peavad sisse viima vastava hindamissüsteemi. See peab moodustama aluspõhja saavutustele orienteeritud tasustamissüsteemile ning eesmärgile orienteeritud personali arengule. Seega on tasu tulemuskomponendid seotud hindamisega, mida viiakse läbi alluva ja juhi vahel. Hindamisvestlusel määravad juht ja alluv kindlaks tööülesanded ja eesmärgid. Teatud perioodi jooksul vaadatakse koos üle, kuidas ülesanded on täidetud ja eesmärgid saavutatud. Tööandjad ei hinda mitte ainult töös edasijõudmist ja tegevusvalmidust, vaid saavad ülevaate ka töötingimustest, igapäevastest raskustest ja ka alluva rahulolematusest oma tööga. Hindamissüsteem pakub võimalust individuaalseid võimeid laialdaselt arvesse võtta ja neid sihipäraselt kasutada.

²⁴⁷ Beamten-Dienstrechtgesetz 1979

²⁴⁸ Public Service in Austria (2003).

Juhtimisinstrumendina suurendab ta töötaja motivatsiooni ja võimaldab arendada eesmärgipärast ülesannete täitmist.²⁴⁹

Liidupersonalimääruses reguleeritakse täpsemalt hindamisvestluste läbiviimist ning liidupersonalimääruse kohaselt viiakse hindamisvestluseid läbi 1 kord aastas. Hindamine toimub skaala järgi (vt tasustamise ptk skaala A++ kuni C). Personalipoliitikat koordineerib rahandusministeerium. Ta võib delegeerida oma kompetentsid personaliametile (allub rahandusministeeriumile).²⁵⁰

Hollandis on personali juhtimine viidud asutuste tasandile ja iga asutus on ise vastutav värbamise, hindamise ja edutamise eest. Juhid kasutavad neid meetodeid, mida nad ise kõige sobivamaks peavad (detsentraliseeritud süsteem).²⁵¹ Hollandis on kõrgemal avalikul teenistusel erinev hindamis- ja arendamissüsteem. Iga 1,5 või 2 aasta tagant viiakse kõrgema avaliku teenistuse liikme ja spetsiaalse organi, kes tegeleb kõrgema avaliku teenistusega, vahel läbi vestlus. Vestlus viiakse läbi sõltumatult ning ei sõltu otsese ülemuse hinnangutest. Hindamise aluseks on võetud kompetentsimudel. Kompetentsid hõlmavad suures plaanis juhtimiskompetentse, probleemilahendamise kompetentse, enese väljendamisoskuse kompetentse, veenmisoskust, kompetentse, mis seotud õppimisvõimega, sooritustega, koormuse talumisega, operatiivse tegutsemise kompetentse ja interpersonaalseid kompetentse.²⁵²

Sloveenias viiakse ametnike hindamist läbi eesmärgiga edendada karjääri ja teha õigeid otsuseid nende edutamiseks. Hindamisi tuleb läbi viia võttes arvesse individuaalse ametniku panust asutuse töösse ning läbi võrdluse teiste sama ametinimetuse ja samasugusel töökohal olevate ametnike omadustega. Hindamisel arvestatakse töötulemusi, iseseisvust, loominguilisust ja täpsust töös, usaldusväarsust, koostööd, organisatsioonis töötamist ja teisi oskusi, mis seonduvad töö sooritusega.²⁵³ Ametnike tööd ja professionaalseid omadusi hinnatakse üks kord aastas. Ametnikud, kes on määratud ajaks tööle võetud, ei kuulu hindamisele. Hindamisel võib tuua välja järgmised otsused töösoorituse kohta: „suurepärase”, „hea”, „rahuldav” ja „mitterahuldav”. Hindamine otsustatakse vahetu ülemuse poolt. Asutuse juht peab kindlustama, et hindamislehed on täidetud jaanuari lõpuks eelmise aasta kohta. Ametnikke tuleb hindamisest teavitada läbi vahetu ülemuse intervjuu. Ametnikke tuleb teavitada nende hindamisest 30 päeva jooksul pärast hindamise otsustamist. Hindamistest viiakse läbi enne kui moodustatakse komisjon, mis koosneb vahetust juhust ja kahest ametnikust, kes ei osalenud ametniku hindamisel ning on volitatud asutuse juhi poolt. Ametnikel on õigus viibida hindamise juures. Komisjoni otsus on lõplik.²⁵⁴

²⁴⁹ Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft (2003).

²⁵⁰ Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001.

²⁵¹ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 116.

²⁵² Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Führungskräfteentwicklung im europäischen Vergleich. Die Bundesregierung. 2002.

Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.staat-modern.de

²⁵³ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p64

²⁵⁴ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Public Sector Wage System Act.

Taani riigisektoris toimub iga-aastane hindamine, mis koosneb vestlusest ametniku töötamise kohta, tema soorituse ja ülesannete täitmise kohta viimase aasta jooksul, samuti tulevikus täidetavate ülesannete kohta. *The States Employers Authority* on välja töötanud materjalid hindamise läbiviimiseks.²⁵⁵ Eelkõige hinnatakse nimetatud intervjuul professionaalset kvalifikatsiooni, tasakaalu teadmiste ja ametnikule antud teenistusülesannete vahel, kuulatakse ettepanekuid koolitussoovide, mobiilsuse või üle viimise kohta, samuti pikemaajalisi karjääriplane.²⁵⁶

Soomes toimuvad samuti iga-aastased hindamisvestlused nagu Taanis, ka samade eesmärkidega.²⁵⁷

Personalieeskirjade kohaselt taotletakse hindamiskomisjoni arvamust pärast katseaja läbimist võetavate meetmete kohta ja nende töötajate väljavalmimise korral, keda võib igasugune teenistusüksuse tegevusulatuse vähendamine mõjutada.

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

Hindamisvestlused ametniku ja juhi vahel viiakse üldiselt läbi üks kord aastas. Hindamisvestlustel räägitakse läbi eelmise perioodi töötulemused, vajalikud meetmed tulemuste parandamiseks, ametniku areng, tulevikueesmärgid, koostöö, koolituse ja tasustamisega seotud küsimused jms. Lisaks iga-aastasele vestlusele juhi-alluva vahel, viiakse näiteks Austrias läbi ka meeskonnaveestlusi, kus arutatakse läbi struktuuriüksuse koostöö ja edasised tulemused. Osades riikides toimub hindamine skaala alusel alates suurepärasest sooritusest kuni mitterahuldava soorituseni (nt Šveitsis ja Sloveenias).

Eestis on ametnike hindamise meetodina kasutusel perioodilise atesteerimise regulatsioon. Atesteerimise all mõistetakse ametniku töötulemuste ja ametikohal esitatavatele nõuetele vastavuse hindamist (ATS § 90). Reeglina kuuluvad kõik ametnikud perioodilisele atesteerimisele üks kord kolme aasta jooksul. Olenemata atesteerimisperiodist atesteeritakse ametnikke, kelle suhtes on tehtud edutamisetpanek, isikuid, kes on arvatud ametnike reservi, samuti ametnikukandidaate, kui ametikoht täidetakse avaliku konkursi korras. Lisaks iga kolme aasta tagant toimuvale perioodilisele atesteerimisele toimuvad kord aastas ka ülemuse ja alluva vahelised hindamisvestlused, kus vahetu juht ja ametnik annavad hinnangu ametniku haridustasemele, töö- ja teenistuskogemuse vastavusele ametikohale esitatavatele nõuetele (ehk atesteerimisnõuetele), töölasele käitumisele, huvitatusele enesetäiendamisest ja koolituse tulemustele ning üldhinnangu töötulemustele. Vestluse tulemused kantakse ametniku atesteerimislehele. Atesteerimisperiodi kolmandale hindamisvestlusele järgneb perioodilise atesteerimise läbiviimine vastavas konkursi- ja atesteerimiskomisjonis. Perioodilisel atesteerimisel on töötulemuste ja ametikohal esitatavatele nõuetele vastavuse hindamisel aluseks ametniku vahetu ülemuse poolt ametniku atesteerimislehele iga-aastaste vestluste alusel kantud ja

²⁵⁵ Employment in the Danish State Sector (2005), p 43

²⁵⁶ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 115

²⁵⁷ ibid, p 117

nende põhjal komisjonile esitatud ettepanekud.²⁵⁸ Konkursi- ja atesteerimiskomisjonis läbiviidaval perioodilisel atesteerimisel tehakse ametniku suhtes üks järgmistest otsustest: lugeda ametnik atesteerituks, lugeda ametnik mitteatesteerituks ja vabastada teenistusest või viia madalama põhigrupi ametikohale või sama põhigrupi ametikohale, millele ametnik on vastav, lükata atesteerimine edasi kuni üheks aastaks, teha ametiasutuse juhile ettepanek ametnikule ergutuse määramiseks või ametniku edutamiseks. Kui ametnik ei ole rahul oma atesteerimistulemustega, võib ta nõuda kordusatesteerimist. ATS §-d 90-106 reguleerivad põhjalikult atesteerimise läbiviimist ning konkursi- ja atesteerimiskomisjonide töökorda.

ATS atesteerimiskorraldus on osutunud ebaefektiivseks, vähepaindlikuks ning paljuski ebaõnnestunud bürookraatlikuks formaalsuseks.²⁵⁹ T. Arro juhitud avaliku teenistuse seaduse muutmise töögrupi hinnangul on atesteerimisnõuded staatilise iseloomuga formaalsed eeldused, mis ei ole seotud tegeliku tööga ega ärgita paremini töötama või töötulemusi parandama.²⁶⁰ Atesteerimisest ei ole kujunenud vormi, milles ametnik oma töö ja selle tulemuste kohta süsteemselt ja piisava sagedusega tagasisidet saab.²⁶¹ Perioodilise atesteerimise läbis avaliku teenistuse aastaraamatu andmetel 2005. aastal vaid 28% atesteerimiskohustuslikest ametnikest. Atesteerimise kui hindamisinstrumendi kasutamine langeb järjepidevalt. Kuigi atesteerimist peetakse jäigaks ja vananenuks, siis sellest tõhusamaks peetakse iga-aastaste vestluste korraldamist. Iga-aastaste vestluste süsteem on üha enam seotud teiste personalijuhtimise meetodite ning asutuse tervikliku arendamisega. Hinnatakse töötaja töösooritus ja –tulemusi, üldist vastavust ametikohal esitatavatele nõuetele ning koolitusvajadust, pannakse paika tööeesmärgid järgmiseks perioodiks (74% puhul on selline tööeesmärkide seadmine seostatud asutuse kui terviku tööplani koostamisega). Iga-aastased vestlused olid tulemuspalga maksmise aluseks seitsmes asutuses (vastas 25 asutust) ning töötaja vastavust kompetentsimudelile sisalduvatele nõuetele hindas 5 asutust.²⁶²

7.5 Edutamine, rotatsioon, üleviimine ning koolitus ja karjääri edendamine

Alljärgnevalt uuritakse valitud riikide edutamise-, rotatsiooni-, üleviimise- ning koolitus- ja karjäärisüsteeme. Edutamise juures uuritakse täpsemalt, kas edutamine on avatud, läbipaistev ja põhineb kompetentsusel ning kas sellega kaasneb üldjuhul palgatõus. Üleviimise puhul selgitatakse välja, kas üleviimine on seotud sanktsiooniga või mitte. Samuti soovitakse teada, kas riikides on kasutusel hea rotatsioonisüsteem. Koolitus- ja karjäärisüsteemi hinnatakse lähtuvalt sellest, kas seadus võimaldab koolitust, mis soodustab arenemisvõimalusi ja loob eeldused edutamiseks, kas

²⁵⁸ Purga. Ü., Paabus. K., Rannasoo. V., Simson. L., Vaabel. A. Atesteerimine avalikus teenistuses. Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Tallinn: 1999, lk 38-51.

²⁵⁹ Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (964 SE I) seletuskiri.

²⁶⁰ Avaliku teenistuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (25.01.2005 versioon).

²⁶¹ Avaliku teenistuse aastaraamat 2003. Koostanud: Riigikantselei. Toimetaja. Järvalt. J, lk 10.

²⁶² Avaliku teenistuse aastaraamat (2005).

eksisteerivad hea soorituse ja karjääri edendamisel tõhusad ja mõistlikud mehhanismid (mobiilsus ja motivatsioon), mis muudavad avaliku teenistuse atraktiivseks.

Saksamaal on teenistuskäigu süsteem, mis on üks väljakujunenud põhiseaduse printsiipidest, mis puudutab ametnikkonda. Reeglipäraselt on ametniku teenistuskäik järgnev: ettevalmistusteenistus, teenistuskäigu eksam, prooviaeg, nimetamine ning edutamised ja teenistuskäigus edasi liikumised (järgmine teenistuskäigu tasand) kuni pensionile minekuni.

Teenistuskäiku saab iseloomustada läbi kahe faktori: teenistuskäigu tasand ja eriharu.

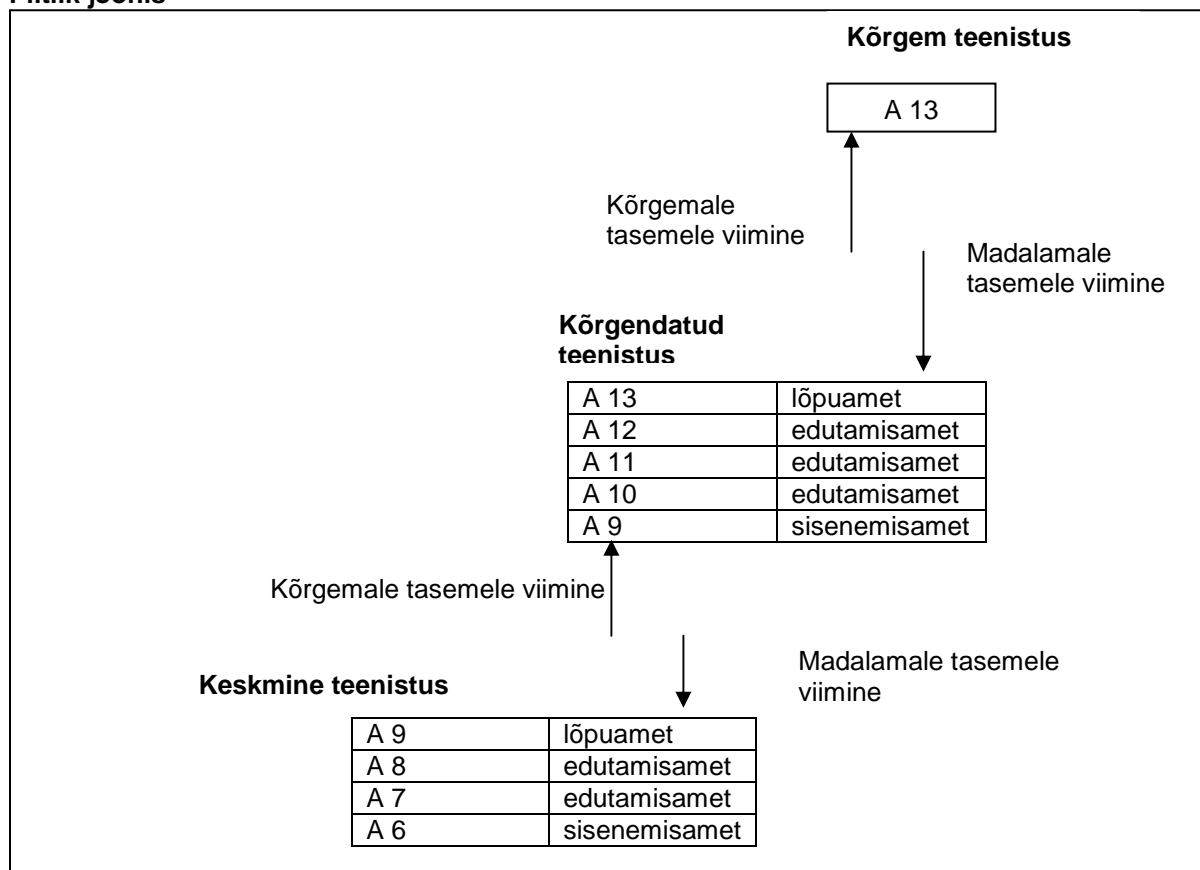
Teenistuskäigu tasandid on järgmised:

- **Lihtsa teenistuse** teenistuskäigu tasanditel on nõutav vähemalt edukas õppimine põhikoolis või samaväärne tunnustatud haridustase ja ettevalmistusteenistus.
- **Keskastme teenistuse** teenistuskäigu tasanditel on nõutav reaalkooli lõpetamine või edukas õppimine põhikoolis ja lõpetatud vajalik kutseharidus või haridus mõne avalik-õigusliku koolituse käigus või samaväärne tunnustatud haridustase, vähemalt üheaastane ettevalmistusteenistus ja teenistuskäigu eksami sooritamine.
- **Kõrgendatud taseme teenistuse** teenistuskäigu tasanditel on nõutav haridus, mis on eelduseks kõrgkoolis õppimiseks või muu samaväärne tunnustatud haridustase, kolmeaastane ettevalmistusteenistus ja teenistuskäigu eksami sooritamine.
- **Kõrgema teenistuse** teenistuskäiguks on nõutav vähemalt kolmeaastane eksamiga lõpetatud kõrgkooli õppeprogramm, vähemalt kaheaastane ettevalmistusteenistus ja teenistuskäigu eksami või teenistuskäiguks vajalikke teadmisi vahendava teise eksami sooritamine.²⁶³

Kuuluvus teenistuskäigu tasandile määratakse sisenemisameti järgi. See on tavaliselt teenistuskäigu tasandi esimene ametikoht, kuhu reeglipäraselt ametnik nimetatakse. Teenistuskäigu tasandi lõppu iseloomustab lõpuamet. Lõpuametist saab edasi minna mitte edutamise, vaid teenistuskäigu tasandi vahetamise teel. Kõik ametikohad, millel on kõrgem põhipalk kui sisenemisametil, on edutamismetikohad. Teenistuskäigu tasandi lõpuamet vastab printsiipselt tasustamisgrupile, mis on järgneva teenistuskäigu tasandi sisenemisametil.

²⁶³ Bundesbeamtengesetz (BBG).

Piltlik joonis



Eriharusse kuulumine sõltub sellest, missugust ülesannet täidetakse (üldine haldus, finants-justiitshaldus jne) ja missugune hariduskäik on läbitud. Üldiselt on koolitamise eesmärk anda ametnikule universaalse generalisti võimed, kes suudab kiiresti tegeleda võõra teemaga.

Ettevalmistusteenistus vahendab ametnikele teaduslikke arusaamu ja meetodeid, samuti praktilisi erialaseid oskusi ja teadmisi, mis on vajalikud tööülesannete täitmisel teenistuskäigu raames. Peale ettevalmistusteenistust peab isik sooritama teenistuskäigu eksami. Teenistuskäigu eksamil peab kandidaat näitama, et ta on võimeline konkreetsel teenistuskäigu tasandil töötama ja omab selleks vastavaid teadmisi ja oskusi. Edukale teenistuskäigu eksami sooritamisele järgneb prooviaeg. See on aeg, mille jooksul ametnik peab tõestama, et ta on võimeline teenistuskäigu tasandil töötama (näiteks et ta on võimeline ise vastutama). Prooviaeg lõpeb ametisse määramisega (enne seda kannab ametnik lisanimetust *zur Anstellung*, ametisse määratav). Prooviaja kestus sõltub teenistuskäigu tasandist (alates 6 kuud kuni 3 aastat).²⁶⁴

Teenistuskäiguvõimelisuse võib omandada ka

- Nõukogu direktiivi 89/48/EMÜ alusel kõrgkoolidiplomide tunnustamise üldise reguleerimise kohta, mis nõuab vähemalt kolmeaastast erialase väljaõppe lõpetamist.

²⁶⁴ Wichmann. M., Langer. K-U. (2007), s 255-290.

- Nõukogu direktiivi 92/51/EMÜ alusel kvalifikatsioonitunnistuste teise üldise reguleerimise kohta, direktiivi 89/48/EMÜ täiendustega.

Saksa keele valdamine suuliselt ja kirjalikult on teenistuskäigule lubamise eelduseks.

Vastavalt ametnikeseadusele toimub **edutamine** isiku sobivuse, võimekuse ja erialaste teadmiste põhjal, lähtumata soost, põlvnemisest, päritolust, rassist või etnilisest kuuluvusest, puudest, usutunnistusest või veendumustest, poliitilistest vaadetest, suhetest või seksuaalsest suundumusest. Ametitest, mis reeglipärase teenistuskäigu puhul tuleb läbi käia, ei tohi üle hüpata. Järgmisele teenistuskäigu tasandile saamiseks peab läbima spetsiaalse valikumenetluse, sisseelamisaja, mis on sarnane prooviajale ja kus tutvutakse tööülesannetega. Samuti peab sooritama teenistuskäigu tasandi eksami.

Ametnikeseaduses on sätestatud, et kui seadus ei näe teisiti, võib ametnikku tema tööandja teenistusvaldkonna piires ka **üle viia**, kui ta selleks soovi avaldab või kui selleks on olemas teenistusalane vajadus. Ilma ametniku nõusolekuta on üleviimine teisele ametikohale lubatud vaid juhul, kui uus amet kuulub samasse sarnase väärtusega teenistuskäigu tasandile nagu senine amet ning on seotud vähemalt samasuguse põhitöötasuga. Haldusalluvuse vahetumisel tuleb ametnik ära kuulata.²⁶⁵

Austrias soovitakse suurendada liikumist erinevate valitusasutuste vahel. Sellel eesmärgil viidi sisse liidu tööbörs. Teatud klauslid teenistusregulatsioonides püüavad personali koolituse või ekspertide rotatsiooni eesmärgil viia ametnikke ka Euroopa Liidu institutsioonidesse või erasektorisse.²⁶⁶

Austrias on erinevad ametikoha klassid koos teenistusklassidega. Teenistusklassi piires on võimalik edutamine ühest klassist järgmise tasandi klassi. Ametnike edutamine planeeritud kohale, mis kuuluvad kõrgemasse teenistusklassi või teenistustasandile võib toimuda ainult 1. jaanuaril või 1. juulil ning baseerub kohtadeplaani. Edutamisel on oluline ka ametniku sooritus.²⁶⁷

Üleviimine on vastavalt ametnikeõiguste seadusele see, kui ametnik määratakse kehtvalt teisele teenistuskohale. Ametist tulenev üleviimine on siis lubatud, kui selleks on tungiv teenistusalane vajadus. Ajutise teenistussuhte perioodil on üleviimine ka ilma tungiva teenistusalase vajaduseta lubatud. Tungiv teenistusalane vajadus on:

- muutused haldusorganisatsioonis, kaasa arvatud töökohtade vähendamine;
- teisele vabale ametikohale määramine, kus ei ole vastavat kandidaati ja kui ametnik on sellele ametikohale vastava väljaõppe ja võimetega;
- kui ametnik ei ole oodatavat töötulemust näidanud;

²⁶⁵ Bundesbeamtengesetz (BBG).

²⁶⁶ Public Service in Austria (2003).

²⁶⁷ *ibid.*; Bossaert, D., Demmke, C. jt (2001), p 97.

- kui ametniku suhtes jõustus distsiplinaarkaristus ja kui senisel ametikohal jätkamine ei ole sellest tulenevalt enam võimalik.

Ametist tuleneval üleviimisel teise teenistuskohata tuleb arvestada isiku personaalseid, perekondlikke ja sotsiaalseid suhteid. Üleviimine ei ole lubatud, kui see tooks ametnikule kaasa olulise majandusliku kahju ja kui on olemas keegi teine vastav ametnik, kellele see majanduslikku kahju ei too.

Ajutine üleviimine on see, kui ametnik on määratud teisele ametikohale ja täidab teise ametikoha ülesandeid teatud ajaperioodil. Selline üleviimine on ainult teenistuslikel põhjustel lubatud. See ei tohi ilma ametniku kirjaliku nõusolekuta kesta rohkem kui 90 päeva kalendriaastas. Seda aega on võimalik ilma ametniku nõusolekuta ületada, kui vastav asutus ei saaks ennast muidu alal hoida või kui see teenib ametniku väljaõppe eesmärke.

Juhul kui ametnik oma seniselt määratud või määramata ajaks tegevuselt tagasi kutsutakse, siis peab talle hiljemalt kahe kuu jooksul määrama uue ametikoha (sarnase ametikoha). Sarnane ametikoht on see, mis kuulub samasse teenistusgruppi sama funktsiooni- ja teenistuslisatasudega. Siin teatud erandid, kui selline uus määramine võimalik ei ole.

Teenistuslase väljaõppe eesmärk on, et ametnik saaks oma ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised, kogemused ja valmiduse. Olenevalt koolituse sisust eristatakse kolme erinevat koolituse tüüpi:

- esialgne baasõpe;
- juhtimisõpe;
- täiendõpe.

Esialgne baasõpe on vajalik, et saaks täita eluaegse teenistuse jaoks vajalikud nõuded. Baasõppes tuleb eriti järgida, et isik saaks vajalikud teadmised Austria põhiseadusest, haldusorganisatsioonist, liiduteenistujate teenistus- ja tasustamisõigusest kui ka menetlusõigusest. Baasõppe alla kuulub: õppekursus, praktiline osa (koolitus töökohas), individuaalne õpe ja nende erinevate õpete omavaheline ühendamine. Baasõpe on reguleeritud määrustega. Baasõpe lõpeb eksamiga ja eksami edukal sooritamisel saadakse vastav tunnistus.²⁶⁸

Liiduadministratsioonis pakuvad väga mitmed institutsioonid erinevaid baas- ja täiendõppe võimalusi. Need asutused on – täitevametnike koolituskeskus (*Bildungszentrum der Sicherheitsexekutive*), justiitskool (*Justizschule*), liidufinantsakadeemia (*BundesFinanzAkademie*), haldusjuhtimise keskus (*Zentrum für Verwaltungsmanagement*), mis moodustab riigikantselei ühe osa. Aastal 2002 toimus laialdane koolitussüsteemi reform. Hetkel defineerib kursuse sisu konkreetne ministeerium ja administratiivne üksus, nii et oleks võimalik kasutada koolitust personalijuhtimise arengu keske

²⁶⁸ Beamten-Dienstrechtgesetz 1979.

instrumendina. Haldusjuhtimise keskusele on antud pädevus välja töötada põhikursusi valdkondades, millega on seotud kõik liiduministeeriumid.²⁶⁹

Šveitsi liidupersonaliseaduse artiklis 4 on sätestatud, et tööandjad peavad jälgima, et toimuks töötajate personaalne ja ametialane edasiareng, toimuks täiendkoolitus ning töötajate motiveerimine ning nende mitmekülgne rakendamine ning et toimuks personali arendamine ning juhtimise edasiareng.²⁷⁰

Liidupersonalimääruses on seda eesmärki täpsustatud. Määrus sätestab, et tööandja peab leidma sobivad meetmed, et töötaja arengut edendada. Need meetmed peavad arendama ja edendama töötaja kompetentse, suurendama töötaja konkurentsivõimelisust tööturul ja ametialast mobiilsust ning aitama kaasa töötaja võimele muutustega kaasa minna. Ka töötajatel on kohustus end arendada. Vajadusele vastava koolituse maksab kinni tööandja ning näeb selleks ette ka vajaliku aja. Koolituskulusid võib ka teatud tingimustel tagasi nõuda (näiteks 4 aasta jooksul peale koolitust).

Tööandja peab muretsema personali ja juhtimise arendamise eest. Asutused näevad ette meetmed, et iga tasandi juhtimist parandada, kasutada personali olemasolevat potentsiaali, edendada sisemist mobiilsust, säilitada töötajate konkurentsivõimelisust tööturul, positsioneerida liiduvallitsust atraktiivse tööandjana, suurendada naiste osalust erinevatel töökohtadel. Rahandusministeerium (*Eidgenössisches Finanzdepartement*) koostab ja arendab personaliarengustrateegia ja juhtimisstrateegia ning toetab teisi ministeeriume selle sisseviimisel.²⁷¹

Hollandis ei ole vaja selleks, et saada edutatud kõrgemasse avalikku teenistusse, eelnevat minimaalset avaliku teenistuse staaži. Automaatne karjäär ei ole selle süsteemi osa. Samal ajal on see süsteem avatud võimalustele kiiresti liikuda karjääriredelil, kui isikul on ette näidata hea sooritus.

Hollandi avaliku teenistuse süsteem on positsioonisüsteem. Ametnikud võetakse teenistusse kindlale ametikohale, mitte karjääriredelil edasiliikumiseks. Välja arvatud spetsiifilised teenistused (näiteks maksuasutused) täidetakse ametikoht normaalselt kas siis siseste või väliste kandidaatidega. Tavaliselt teevad isikud oma karjääri ise ja liiguvad karjääriredelil edasi ühelt positsioonilt teisele. Hollandi avaliku teenistuse süsteem on avalikul õigusel baseeruv süsteem. Töötingimused on aga suures osas harmoniseeritud erasektoriga. Vaadates kõrgema avaliku teenistuse liikmeid, siis nad on ise vastutavad oma karjääri planeerimisel. Siiski kõrgema avaliku teenistusega tegelev institutsioon pakub ekspertiise, abi ja nõu ning pakub spetsiaalseid programme, mis on mõeldud juhtimise arendamiseks ja selle kvaliteedi tõstmiseks.²⁷²

Hollandis on välja töötatud erinevaid instrumente edendamaks ajutist mobiilsust. Näiteks:

²⁶⁹ Public Service in Austria (2003).

²⁷⁰ Bundespersonalgesetz.

²⁷¹ Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001.

²⁷² Kingdom of the Netherlands. Public Administration Country Profile (2006).

- projektimeeskonnad: avalikud teenistujad paigutatakse lühikeseks ajaks tööle spetsiaalsesse projekti;
- strukturealne koostöö parariiklike asutustega;
- ministriumide vahel koostöölepped ametnike vahetamiseks.²⁷³

Koolitus. Hollandis ei pöörata ametnike koolitusele väga suurt rõhku kuna eeldatakse, et ametnikel on ametikohale nimetamisel juba vastav professionaalsus olemas. Siiski teadvustatakse, et ka spetsialistid peavad oma teadmisi uuendama ja kaasajastama, et suuta muutustega kaasas käia. Kuigi koolitussüsteemi kui seesugust ei eksisteeri, siis korraldatakse organisatsioonisiseseid koolitusi.²⁷⁴

Sloveenias ei ole edutamine piiratud „aste-astmelt”, st et ei ole kehtestatud piiranguid kiireks edasiliikumiseks. Seega süsteem on paindlik (mitte „saksa süsteem“) ning ka erasektorist saab tulla kõrgematele ametikohtadele avaliku konkursi kaudu. Edutamine on vaid limiteeritud tingimustega, mis peavad olema täidetud kindlal ametikohal (astmel). Kriteeriumiteks on professionaalsus, võimekus, töötulemused ja püüdlikkus. Tulemuspalk on kombineeritud edutamisega, kuid see on ainult „horisontaalne” edutamine kõrgemasse palgarühma ilma tegeliku edutamisetähtsusega kõrgemale tiitlile.²⁷⁵

Seega võib edutamine toimuda kahel viisil – kas tiitli alusel või palgataseme alusel (iga kolme aastaga tuleb saada hindamisel hea hinne, mis viib edutamiseni).

Ametnikke võib edutada kõrgemale tiitlile tagades järgneva:

- nad on rahul tingimustega, millega neid nimetatakse kõrgemale tiitlile;
- teostatavat tööd sellel töökohal võib teha ka omades kõrgemat tiitlit;
- ametnikud on täitnud kõik koolitusnõudmised, mis on koolitusprogrammis ette nähtud;
- hindamistulemused on edutamise standarditega kooskõlas;
- neid ei ole karistatud distsiplinaarprotsessis.

Ametnikke võib erandkorras edutada kõrgemale tiitlile juhul, kui nad ei täida tingimusi. Ametnikud, kellel on tiitel teisest viienda karjääriklassini, tuleb edutada ühe klassi võrra, kui nad saavad viiel korral hindamisel „hea” või kui nad saavad kolmel korral „suurepärase”. Esimese karjääriklassi ametnikud edutatakse ühe klassi võrra kui nad saavad kuuel korral vähemalt „hea” või kui nad saavad „suurepärase” kolmel korral. Ametnikud, kes saavad „suurepärase” viiel korral, tuleb edutada esimese klassi tiitlile. Ametnikke võib erandkorras edutada kõrgemale tiitlile juhul, kui nad saavad hindamisel „suurepärase” ja nende töö on erilise tähtsusega asutusele tulenevalt nende spetsiifilisest kvalifikatsioonist, usaldusväärsusest ja töötulemustest. Asutuse juht peab sellisel juhul tegema ettepaneku vahetule juhile otsustamiseks, kas need tingimused on täidetud. Selliste edutamiste arv ei tohi ületada 5% kõikidest edutamistest.

²⁷³ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 100.

²⁷⁴ Ibid p 106.

Ametnikke võib erandkorras edutada tiitlile, mis on ühe või kahe kraadi võrra kõrgemad juhul, kui ametnik viiakse üle raskemale töökohale, kus võib ülesandeid täita vaid kõrgema tiitliga. Sellisel juhul võib ametnikke edutada vaid madalaimale tiitlile, millega saab neid tööülesandeid täita. Vahetu ülemus peab tegema põhjendatud ettepaneku asutuse juhile edutamiseks kõrgemale tiitlile ning asutuse juht peab 30 päeva jooksul kindlaks tegema, kas tingimused edutamiseks on täidetud ning seejärel otsustama edutamise. Õigused, mis tulenevad kõrgemast tiitlist, tuleb esitada ametnikule esimesel päeval sellel kuul, kui teda nimetatakse kõrgemale tiitlile.

Edutamisega on otseselt seotud ka koolitussüsteem. Seega edutamise aluseks on juhi hinnang ametniku tööle, samuti annab täiendavaid punkte koolitus.

Avalikud teenistujad **viiakse üle** teisele töökohale põhjustel, mis seonduvad töökohale esitatavate nõuetega (ilma nõusolekuta) või nõusolekuga, st nende endi soovil. Üleviimine võib olla kas ajutine või püsiv. Ajutised üleviimised ei tohi kesta vähem kui 1 kuu ja mitte kauem kui 1 aasta. Avalikke teenistujaid võib üle viia sobivale töökohale juhul, kui nad vastavad esitatud tingimustele ja kui nad on kompetentsed neid ülesandeid täitma. Ametnikke võib püsivalt üle viia ainult ametikohtadele, millel saavad töötada vaid ametnikud, juhul kui ametnikku ei viida üle seoses ebakompetentsuse või teenistusülesannetega. Ametnikke võib nende nõusolekul erandkorras viia üle professionaal-tehnilisele töökohale mitte kauemaks kui 2 aastaks. Ametnikud säilitavad oma tiitli ja töötamise aeg professionaal-tehnilisel töökohal lisatakse edutamise perioodi hulka. Avalike teenistujate nõusolek üle viimiseks lisatakse töölepingule. Üle viimist ei tohi rakendada ajal, kui isik on haige, rase või viibib lapsehoolduspuhkusel. Enne üle viimist sõlmitakse ametnikuga leping üleviimise kohta.

Koolitust organiseerib tsentraalselt avaliku halduse akadeemia (mis kuulub Sloveenias avaliku halduse ministeeriumi alla), loodud 1. jaanuaril 1997. Koolitust reguleerivad avaliku teenistuse seadus (mõned üksikud paragrahvid ja põhimõtted), hariduse, koolituse ning täiendava kvalifikatsiooni strateegia (detailsem, pigem juhis asutustele) ning mitmed valitsuse otsused.

Kontseptuaalne dilemma on see, kas akadeemia peaks olema kaasatud programmide koostamisse, rahastamisesse ja koolituste organiseerimisse või peaks akadeemia ise tegema ka koolitusi. Praegu on akadeemia osalenud nii rahastamises, programmi koostamises kui ka suures osas koolituste pakkumisel. Koolitusel osalemine on kohustuslik, kui asutuse juht otsustab saata valitud avalikud teenistujad akadeemia poolt pakutavatele koolitustele.²⁷⁶ Ametnikel on õigus täiendavale koolitusele tööandja huvides. Täiendava koolituse saamine käib sisemise konkursi kaudu, mille avaldab asutuse juht, eeldusel, et eelarves on selleks raha ettenähtud. Ametnikud, kellel on hindamistulemus viimase 3 aasta jooksul kõrge, on eelisolukorras täiendava koolituse saamisel. Tööandja katab ametnike täiendava koolituse kulud, kuid ametnik peab jääma sama tööandja juurde sama kauaks kui kestis see koolitus. Vastasel juhul, on tööandjal õigus saada kulude hüvitamist proportsionaalselt haridusele kulutatud kuludest. Kohustus aegub juhul, kui tööandja 6 kuu jooksul ei suuda ametnikku nimetada

²⁷⁵ Republic of Slovenia. Public Administration Country Profile (2004), p 10.

²⁷⁶ Republic of Slovenia. Public Administration Country Profile (2004), p 10

ametinimetusele, või üle viia ametikohale, milleks see koolitus oli ette nähtud. Ametnikel on õigus ja kohustus saada edasist koolitust vastavalt ametinimetusele töökohtadel ja selleks, et täiendada oma ekspertteadmisi.

Haridus-, koolitus- ja täiendava kvalifikatsiooni programm peab kindlaks määrama koolituse ja täiendava kvalifikatsiooni sisu, samuti fondid, kus on reserveeritud edasise koolituse, koolituse rakendamise ja täiendavate kvalifikatsioonide jaoks raha. Üldise haridus-, koolitus- ja täiendava kvalifikatsiooni programmi, mis kehtib kõikidele asutustele, sisu määrab kindlaks valitsus. Ettepaneku programmi kohta teeb asutus, kes on pädev personalivaldkonnas eksperthinnangutele tuginedes, asutus peab samuti suutma programmi rakendada ja peab planeerima selleks raha. Haridus-, koolitus- ja täiendava kvalifikatsiooni programmi sisu teatud asutustele, määravad kindlaks asutuse juhid. Haridus-, koolitus- ja täiendava kvalifikatsiooni programm tuleb koostada kuu aja jooksul peale riigi või kohaliku omavalitsuse eelarve jõustumist ning see peab olema kooskõlas asutuse rahaliste võimalustega. Asutuse juht peab 3 kuud pärast haridus-, koolitus- ja täiendava kvalifikatsiooni programmi juurutamist, ette valmistama juurutamise raporti ja eelmisel perioodil kasutatud programmi tõhususe kohta. Raport kiidetakse heaks valitsuse poolt personalivaldkonna eest vastutava asutuse ettepanekul.

Vähemalt kord aastas peab kõrgemalseisev ametnik jälgima ametnike tööd ja asjatundlikkust viies läbi vestluse. Kõrgemalseisev ametnik peab kontrollima ametniku professionaalset kvalifikatsiooni ja aegajalt läbi viima teste teoreetiliste ja praktiliste teadmiste kontrollimiseks.

Taani avaliku teenistuja palgastaaž tähendab aega, mil isik on olnud tööl ühes palgaklassis, mis vastab ametikoha klassifikatsioonile. Juhul, kui palgaklass koosneb erinevatest palgaastmetest, toimub liikumine järgmisele palgaastmele üldjuhul 2 aasta pärast, sõltuvalt sellest, mis palgavahemikus oli kokku lepitud. Lisaks palgaastme järgsele tasule, on võimalikud lisatasud. *The State Employers Authority* arendab ja juurutab 2-aastase karjääriarendamise programme. Näiteks on need programmid nõunikele, finantsnõustajatele ja rahvusvahelistele nõustajatele. Lisaks on karjääri arendusprogramm, mis on suunatud kogemustega projektijuhtidele.²⁷⁷

Employers authority on loonud arendusprogrammi värskest ametisse nimetatud valitsusasutuste juhtidele, kes on personali eest vastutavad. Programm on rajatud kolmele teemale – personali juhtimine, personalihaldus ja partnerlus juhtide grupis.²⁷⁸

Taanis on kahepoolne ja mitmepoolne vahetussüsteem erinevate ministriumite, institutsioonide jne vahel. Samuti mõningatel juhtudel avaliku ja erasektori vahel.²⁷⁹

Taanis on avalik teenistuja kohustatud osalema jätkukoolitustes juhul, kui seda nõuab tööandja, kuid muul juhul ei ole tal seaduslikku õigust osaleda hariduslikel kursustel. Taanis on enamik riigitöötajaid

²⁷⁷ Kingdom of Denmark. Public Administration Country Profile. (2006), p 13.

²⁷⁸ ibid

kaasatud nn kõikehõlmavasse programmi. Kollektiivlepinguga lepitakse kokku lühiajalised või pikaajalised tööt eemalviibimised. Koolitus ei ole edutamise tingimuseks, kuid seda võidakse arvesse võtta, eriti juhul, kui see on tööandja huvides. Koolitust pakub *Danish School of Public Administration (Danmarks Forvaltningshøjskole)*.²⁸⁰

Ametikoha võib **Soomes** üle viia sama ametiasutuse teise üksusesse kui sellesse, millesse see on algselt loodud riigieelarve järgi. Juhul, kui ametikoht ei ole vaba, võib ametikoha üle viia vaid ametniku nõusolekul. Mõne muu ametikoha üle viimine, mis ei ole sätestatud riigieelarves, toimub ametiasutuse otsusega, juhul kui teisiti ei ole sätestatud ja samasse valitsemisalasse kuuluva teise ametiasutusse ministri otsusega.²⁸¹ Ametniku võib määratud ajaks üle viia teisele ametikohale teises ametiasutuses juhul, kui selline üleviimine parandab ametniku tööülesannete täitmist või soodustab ametniku teenistussuhte jätkamist või pakub talle teenistust ja kui vastuvõttev tööandja ja ametnik on andnud üle viimiseks nõusoleku. Ametnik on senikaua teise ametiasutuse nimekirjas, kuhu ta üle viiakse²⁸². Soomes on juurutatud nn rotatsioonisüsteem, milles saavad avalikud teenistujad 6 või 12 kuu vältel olla erinevatel ametikohtadel, ilma et nad peaksid selleks vahetama tööandjat.²⁸³

Nagu ka Taanis, ei ole Soomes seaduslikku alust, mis sätestaks avalike teenistujate õiguse koolitusele. Soome avaliku teenistuse seaduse peatükis 14 on sätestatud, et avalik teenistuja on kohustatud osalema tööandja poolt korraldatud koolitusel. Sellisel juhul õigusliku aluse puudumine on kompenseeritud avaliku teenistuja kohustusega.²⁸⁴

Seega koolitusprogrammi seaduses ei ole ning asutused võivad ise ametnikele soovitada koolitusi. HAUS koostab koolitusprogramme, kuid asutusele on jäetud õigus otsustada, kas isikut on vaja koolitada. Varasemalt oli koolitus tasuta HAUS-s, kuid 1990ndatel muudeti see tasuliseks ning igal asutusel on ette nähtud oma koolituseelarve, mistõttu ei saa asutust (ega ametnikku) kohustada koolitusel osalema.²⁸⁵

EL personalieeskirjade kohaselt, ametisse nimetav asutus või ametiisik määrab üksnes teenistusüksuse huvides tegutsedes ja kodakondsust arvestamata iga ametniku ametissenimetamise või üleviimise teel selle tegevusüksuse ametikohale, mis vastab selle ametniku palgaastmele. Ametnik võib taotleda üleviimist teisele ametikohale selles institutsioonis, mille teenistuses ta on.

Ametnik, kes on 2 aastat olnud oma palgaastme ühes järgus, tõuseb automaatselt sama palgaastme järgmisesse järku. Enne esimest edutamist pärast tööle võtmist peavad ametnikud tõestama, et nad suudavad töötada kolmandas keeles, mis on üks EÜ asutamislepingu art 314 nimetatud keeltest.

²⁷⁹ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 102.

²⁸⁰ ibid, p 108-109.

²⁸¹ Valtion virkamieslaki. 19.8.1994/750.

²⁸² Valtion virkamieslaki. 19.8.1994/750.

²⁸³ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 101

²⁸⁴ The Status of Public Officials in Europe. Council of Europe, Nov, 1999, p 80-81

²⁸⁵ E. Strömberg. Civil Service Discussion. Public Service Regulation. Ministry of Finance. 27.11.2007. Kättesaadav Justiitsministeerium avaliku õiguse talitus.

Ametnikule võidakse teha ettepanek asuda ajutiselt oma tegevusüksuse ametikohale palgaastmel, mis on kõrgem tema põhilisest palgaastmest. Alates 4nda kuu algusest pärast sellist ajutist tööleasumist saab ametnik diferentseeritud hüvitist, mis võrdub tema palgaastme ja –järgu alusel saadava töötasu ja selle töötasu vahega, mida ta saaks palgajärgu alusel, mis talle määratakse ajutise töökoha palgaastmel. Ajutine töö ei tohi kesta kauem kui 1 aasta, va juhul, kui sellise töö otsene või kaudne eesmärk on asendada ametnikku, kes on omakorda saadetud teenistuse huvides mõnele teisele ametikohale, kutsutud ajateenistusse või viibib pikaajalisel haiguslehel.

Mõnda teise Euroopa ühenduste institutsiooni lähetatud ametnik võib 6 kuu möödudes taotleda oma üleviimist sellesse institutsiooni. Kui ametniku koduinstitutsioon ja institutsioon, kuhu ta on lähetatud, on mõlemad üleviimisega nõus, loetakse, et ametnik on töötanud kogu oma ühenduse teenistuskarjääri jooksul viimases institutsioonis. Sellise üleviimise korral ei saa ta rahalisi hüvitisi, mida ametnikul on õigus saada teenistuse lõppemise korral mõnes ühenduste institutsioonis.

Ühendused hõlbustavad ametnike täiendõpet sel määral, mis on vajalik teenistusüksuse laitmatuks toimimiseks ja on kooskõlas teenistusüksuse enda huvidega.

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

Edutamissüsteem sõltub suurel määral sellest, kas tegemist on karjääri- või positsioonisüsteemiga riigiga. Karjäärisüsteemiga riikides on kindel edutamissüsteem välja töötatud ning ametniku üleviimine teisele ametikohale toimub eelkõige ametniku nõusolekul või teenistuse huvides ilma nõusolekuta. Saksamaal on teenistuskäigusüsteem, mis algab ettevalmistusteenistusega, sellele järgneb teenistuskäigueksam, prooviaeg, ametisse nimetamine ning edutamised ja teenistuskäigus edasiliikumised kuni pensionile jäämiseni. Ametitest, mis reeglipärase teenistuskäigu puhul tuleb läbi käia, ei tohi üle hüpata. Edutamine toimub isiku sobivuse, võimekuse ja erialaste teadmiste põhjal. Ametniku võib üldjuhul tema nõusolekul üle viia teisele ametikohale (peab vastama tema sobivusele, võimekusele ja erialastele teadmistele). Edutamiseega kaasneb ka palgatõus. Austrias peetakse oluliseks suurendada liikumist erinevate valitsusasutuste vahel, samuti ametnike rotatsiooni Euroopa Liidu institutsioonidesse või erasektorisse. Austrias on kahte liiki üleviimist – kestev ja ajutine üleviimine (toimub üldjuhul ametniku nõusolekul). Sloveenias ei ole edutamine piiratud „astmelt”, st et puuduvad piirangud kiireks edasiliikumiseks karjääriredelil. Edutamine on vaid piiratud tingimusega, mis peavad olema täidetud kindlal ametikohal (astmel) ning kriteeriumiteks on professionaalsus, võimekus, töötulemused ja püüdlikkus. Tulemuspalk on kombineeritud edutamiseega, kuid see on ainult horisontaalne edutamine kõrgemasse palgarühma ilma tegeliku edutamisetä kõrgemale ametinimetusele. Avalikud teenistujad võidakse üle viia nende nõusolekul või ilma nõusolekuta. Üleviimine võib olla kas ajutine või püsiv.

Pigem positsioonisüsteemiga riikides kindlat edutamissüsteemi ei ole. Karjääri arendamine on kas tööandja või ametniku enese kättes ning soodustatakse rotatsioonisüsteemi. Šveitsis peavad tööandjad rakendama meetmeid, et toimuks töötajate personaalne ja ametialane edasiareng, nende mitmekülgne rakendamine ning tööturul suurema konkurentsivõime saavutamine. Hollandis võetakse ametnikud kindlale ametikohale, mitte karjääriredelil edasiliikumiseks. Tavaliselt teevad isikud ise oma karjääriplaanid. Olulisel kohal on ametnike rotatsioon. Taanis on 2-aastased karjääri edendamise programmid. Lisaks on Taanis kahe- ja mitmepoolsed vahetussüsteemid erinevate ministeeriumite, institutsioonide jt vahel, samuti mõningatel juhtudel avaliku ja erasektori vahel. Soomes on juurutatud nn rotatsioonisüsteem, milles avalikud teenistujad saavad 6 või 12 kuu vältel olla erinevatel ametikohtadel, ilma et nad peaksid selleks vahetama tööandjat.

Karjäärisüsteemiga riikides on ette nähtud spetsiaalne koolitussüsteem ning koolitamine toimub kindlates raamides (ettevalmistusteenistus, baasõpe), samuti viiakse läbi teste teadmiste kontrolliks. Koolitust organiseeritakse tsentraalselt. Saksamaal on koolituse eesmärgiks anda universaalse generalisti võimed ja ametnike koolitamine toimub ettevalmistusteenistuse raames, mis lõpeb eksamiga. Austrias on koolitus jagatud esialgseks baasõppeks, juhtimisõppeks ja täiendõppeks. Selleks, et täita eluaegse teenistuse nõuded, on baasõppe läbimine kohustuslik ning lõpeb eksamiga. Sloveenias organiseerib tsentraalselt koolitust avaliku halduse akadeemia. Kord aastas kontrollitakse ametnike tööd ja asjatundlikkust ning aegajalt viiakse läbi teste teoreetiliste ja praktiliste teadmiste kontrollimiseks.

Positsioonisüsteemiga riikides on koolitus eelkõige tööandja otsustada. Eeldatakse, et kui ametnik võetakse tööle, siis on tal juba vajalik kvalifikatsioon ja professionaalsus olemas. Alljärgnevates riikides puudub kindel väljatöötatud ja kohustuslik koolitussüsteem. Šveitsis peab tööandja jälgima, et toimuksid koolitused ning töötajatel on kohustus end ka ise arendada. Taanis ja Soomes on avalik teenistuja kohustatud osalema koolituses juhul, kui seda nõuab tööandja. Hollandis ei eksisteeri samuti spetsiaalset koolitussüsteemi, kuid peetakse oluliseks teadmiste kaasajastamist ja muutustega kaasaskäimist.

Eestis loetakse edutamiseks ATS § 82 alusel ametniku nimetamist kõrgema põhigrupi ametikohale, kõrgemalseisva ametiasutuse sama põhigrupi ametikohale, ametikohale, mis kuuluvad täitmisele avaliku konkursi korras ja kohaliku omavalitsuse ametiasutustes juhtide põhigrupi ametikohale. Edutamiseks peab ametnik olema oma senisel töökohal olnud teenistuses vähemalt 6 kuud. Ametniku üleviimise juhud on sätestatud ATS §-des 47-51. ATS kohaselt on ametniku üleviimine teisele ametikohale lubatud ainult ametniku kirjalikul nõusolekul. Üleviimine madalamale palgaastmele mitte kauemaks kui üheks aastaks on võimalik distsiplinaarkorras (ATS § 85).

ATS rakenduspraktika käigus on selgunud, et edutamise süsteem on kohmakas ja ebaselge. Ametnike karjääriplaneerimiseks (nii vertikaalseks kui ka horisontaalseks) ei ole välja töötatud

konkreetsed kriteeriume ning edutamisel mingisugust eraldi sisulist tähendust ei ole.²⁸⁶ Edutamisi on kasutatud eelkõige avalikest konkurssidest kõrvalehiilimiseks (ametnik nimetatakse edutamise teel ametikohale, millele tuleks tegelikult kuulutada välja avalik konkurs).

Koolitamisega seoses esineb järgmisi probleeme:

- koolituse seosed asutuse strateegiliste eesmärkidega ning ametnike järelkasvu planeerimisega on nõrgad;
- ametnike tööalane arendamine ei ole piisavalt planeeritud ega süsteemne;
- oluliste muudatuste (nt uued õigusaktid) rakendamist ei toeta sageli vajalik koolitus;
- täiendkoolituse läbiviimist takistab sobivate koolitajate nappus.²⁸⁷

7.6 Õigused ja kohustused

Alljärgnevalt uuritakse, kas valitud riikide avaliku teenistuse seadus kehtestab ametnike õiguste ja kohustuste raamistiku. Kohustuste osas selgitatakse välja, kas seadus sätestab täieliku ametnike kohustuste nimistu, mis on suunatud ametnike neutraalsuse, erapooletuse, moraali, lojaalsuse ja efektiivsuse ja aruandekohustuse kindlustamiseks. Lisaks eelnevale uuritakse, kas selleks, et kindlustada ametnike pühendumus avalike ülesannete täitmisele ja vältimaks huvide konflikti ning korruptsiooni, on ametnikele kehtestatud teatud piiranguid lisatöö või teiste teatud ülesannete täitmisel.

Saksamaal on ametnike **kohustused, vastutus ja õigused** sätestatud ametnikeseaduses, kohustused tulenevad ka põhiseaduse üldprintsipiidest. Vastavalt seadusele on kohustused järgmised:

1. Üldised kohustused, üldised põhimõtted

- **Ametipidamine** — ametnik teenib kogu rahvast, mitte ainult ühte poolt/ühte erakonda (parteid). Tal tuleb täita oma ülesandeid erapooletult ja õiglaselt ning ta peab oma ametialases tegevuses lähtuma üldsuse heaolust. Ametnik peab kogu oma käitumisega üles näitama poolehoidu vabale demokraatlikule põhikorrale põhiseaduse mõttes ning tegema kõik selle tagamiseks.
- **Poliitilisest tegevusest tagasihoidmine** — ametnik peab oma poliitilises tegevuses säilitama mõõdukuse ja tagasihoidlikkuse, mis tuleneb tema positsioonist üldsuse suhtes ning lähtumisest oma ametikohustustesse.
- **Üldised ametnikukohustused** — ametnik peab kogu oma andumusega pühenduma oma kutsele. Ta peab ametit pidama omakasupüüdmatult ja puhta südametunnistusega. Ta käitumine teenistuses olles ning väljapool seda peab vastama austusele ja usaldusele, mida ta kutse nõuab.
- **Nõustamise ja kuulekuse kohustus** — ametnik peab nõu andma oma ülemustele ja toetama neid. Ta on kohustatud täitma nende poolt antud korraldusi ning järgima nende poolt antud

²⁸⁶ Töösoorituse ja professionaalsuse edendamine avalikus teenistuses (1997), lk 27-28; avaliku teenistuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (eelnõu 25.01.2005 versioon).

²⁸⁷ Avaliku teenistuse arendamise kontseptsioon 2006.

juhtnööre nii kaua, kui ei ole tegemist juhtudega, kus ta erisätte alusel ei ole enam seotud korraldustega ning allub ainult seadusele.

2. Ametniku vastutus

Ametnik kannab oma teenistusalase tegevuse õigusliku pädevuse eest isiklikku vastutust. Ametnik peab kahtluste korral teenistusalaste korralduste õiguspädevuses viivitamatult sellest teatama oma otsesele ülemusele. Kui see jätab korralduse muutmata, siis peab ametnik, kelle kahtlused korralduse õiguspädevuses säilivad, pöörduma järgmise ülemuse poole. Kui see kinnitab korraldust, siis peab ametnik seda täitma, kui selle korraldusega talle pandud käitumine ei ole karistatav või korravastane ning see karistatavus või korravastatus on talle teada või kui talle pandud tegevus ei riku inimväärikust, omavastutusest on ta vabastatud. Kui otsene ülemus nõuab korralduse kohest täitmist, kuna on olemas viivituse oht ning ei ole võimalik saada õigeaegselt teada järgmise ülemuse seisukohta, siis peab ametnik seda täitma, kui selle korraldusega talle pandud käitumine ei ole karistatav või korravastane ning see karistatavus või korravastatus on talle teada või kui talle pandud tegevus ei riku inimväärikust, omavastutusest on ta vabastatud.

3. Ametivande andmise kohtus

Ametnik peab andma järgmise ametivande:

„Vannun, et hoian riigi põhiseadust ja kõiki Saksamaa Liitvabariigis kehtivaid seadusi ning täidan oma ametikohustusi südametunnistusega, aidaku mind selles jumal.“ Vannet võib anda ka sõnadeta „aidaku mind selles jumal“. Kui mõni seadus lubab mõne usuühingu liikmetel sõnade asemel „ma vannun“ kasutada mõnda muud kinnitusvormi, siis võib ametnik, kes on sellise usuühingu liige, neid kinnitusvorme kasutada.

4. Vabastamine ametitalitustest, mis on suunatud iseenda ja teiste vastu

Ametnik tuleb vabastada ametitalitusest, mis on suunatud tema enda või mõne ta lähedase isiku vastu. Lähedasteks isikuteks on isikud, kelle kasuks on ametnikul õigus keelduda seoses perekonnaõiguslike suhetega anda kriminaalmenetluses tunnistust.

5. Teenistusülesannete täitmise keeld

Kõrgeim ametkond või tema poolt volitatud ametkonnad võivad mõjuvatel teenistusalastel põhjustel keelata ametnikul tema teenistusülesannete täitmise. Keeld kustub, kui kolme kuu möödumisel ei ole ametniku vastu alustatud formaalset distsiplinaarmenetlust või mõnda muud ametiteenistusse nimetamise tagasivõtmise või ametisuhte lõpetamise taotlusega seonduvat menetlust. Ametniku peab enne keelu andmist ära kuulama.

6. Ametisaladus, tunnistuse andmise nõusolek.

Ametnik peab ka peale ametnikusuhte lõppemist säilitama vaikimiskohustuse ametnikuks olemise ajal teatavaks saanud asjaoludest. See ei puuduta informatsiooni ametialase käibe raames ning avalikkusele teadaolevaid asju või mis on tähenduselt ei vaja salajas hoidmist. Selliste asjaolude kohta ei tohi ametnik anda ilma loata kohtu ees ega väljaspool seda teavet ega selgitusi. Loa selleks

annab teenistusalane ülemus või kui ametnik ei ole enam ametis, siis viimane teenistusalane ülemus. Ametnik peab ka peale teenistussuhte lõppemist, teenistusalase ülemuse või viimase teenistusalase ülemuse nõudel ära andma kõik ametlikud kirjad, joonistused, pildimaterjali, samuti ka ametitegevust puudutavad visandid, isegi siis kui tegemist koopiatega. Sama kohustus kehtib ka tema sugulaste ja pärijate suhtes. Ametnikul on seadusega põhjendatud kohustus teatada kriminaalsetest tegudest ning vaba demokraatliku põhikorra ohustamise korral astuda välja selle säilitamise eest.

7. Keeldumine tunnistuse andmise nõusolekust ning ekspertiis

Tunnistajana esinemiseks võib loa andmisest keelduda vaid juhul, kui tunnistus võiks tõsiselt kahjustada riigi või mõne liidumaa huvisid või tunduvalt ohustada või raskendada avalike ülesannete täitmist.

8. Informatsioon ajakirjandusele

Informatsiooni ajakirjandusele edastab ametiasutuse juhataja või tema poolt volitatud ametnik.

9. Kõrvaltegevus avalikus teenistuses

Ametnik on kohustatud oma kõrgeima teenistusalase ülemuse nõudel üle võtma ja jätkama kõrvaltegevust avalikus teenistuses, kuivõrd see tegevus vastab tema senisele ettevalmistusele ja kutseharidusele ning teda ülemäära ei koorma. Kõrgeim teenistusalane ametkond võib delegerida selle kohustamise alluvatele ametkondadele.

Üldiselt on kõrvaltegevuse jaoks ametnikul tarvis saada eelnev luba. Kõrvaltegevuseks ei loeta osalemist nii avalikes auametites kui ka tasuta sugulase eest hoolitsemist, tema eestkostet või järelevalvet. Loa andmisest tuleb keelduda, kui on alust arvata, et kõrvaltegevuse tõttu jääb tagaplaanile ametialaste ülesannete täitmine. Eriti põhjendatud loa andmisest keeldumine, kui kõrvaltegevus:

- hõivab oma viisilt ja ulatuselt ametniku tööjõu nii tugevalt, et see võib takistada ametniku teenistuskohustuste korrapärasest täitmist;
- võib ametniku viia vastuollu teenistuslike kohustustega;
- teostatakse selliselt, et sellesse kaasatakse või võidakse kaasata ametkond, millesse ametnik kuulub;
- võib mõjutada ametniku erapooletust või objektiivsust;
- võib viia ametniku edasise teenistusalase kasutamise tugevale piiramisele;
- võib negatiivselt mõjutada avaliku halduse mainet;
- kui kõrvaltegevus kujutab endast professionaalselt teenistus- ja töötulemuselt ja muidu viisilt, ulatuselt ja sageduselt teist ametikohta.

Kõrvaltegevusega, mida ametnik ei teosta teenistusalase ülemuse nõudel, ettepanekul või ajendil või milles teenistusalane ülemus ei tunnista teenistusalase huvi olemasolu, tohib tegeleda vaid väljaspool tööaega. Erandeid tohib teha vaid erilistel juhtudel, eriti kui need on seotud avaliku huviga ja see ei riiva teenistusalast huvi ning kui ametnik selleks kasutatud aja hüvitab. Loa annab kõrgeim

teenistuslane ametnik (delegeerimisõigusega). Ametnik tohib kõrvaltegevusega tegeledes kasutada tööandja sisseseadet, personali või materjali vaid avaliku huvi või teadusliku huvi olemasolul koos sellesisulise loaga ning vastava tasu maksmisega. Tasu suurus sõltub tööandjale tekitatud kuludest ning arvestab ka ametniku eelisolukorda, mis tal seoses nende kasutamisega tekib.

Järgnevateks kõrvaltegevusteks luba ei ole vaja — enda või ametniku kasutusvalduses oleva vara haldamine, ametniku kirjanduslik, teaduslik, kunstialane või loengupidamisega seotud tegevus, õppe- ja uurimisülesannetega seonduv iseseisev eksperttegevus avalike kõrgkoolide ja riigikaitsekõrgkoolide õpetajatele, samuti teaduslike instituutide ja asutuste ametnikele ja kutsehuvide säilitamise nimel ettevõetud tegevus ametiühingutes või kutseühingutes või ametnike omaabiorganisatsioonides.

Kui ametnikusuhe lõpeb ja kui igal üksikul juhul ei ole reguleeritud teisiti, siis lõpevad ka kõrvalametid ja –tegevused, mis on ametnikule antud seoses tema põhitegevusega või mille ta on üle võtnud teenistusliku ülemuse nõudel, ettepanekul või algatusel.

10. Tegevus peale ametnikusuhte lõppemist

Vanaduspuhkusel olev ametnik või endine hooldustoetust saav ametnik, kes peale ametnikusuhte lõppemist 5 aasta jooksul või, kui ametnik läheb vanaduspuhkusele, selle kuu lõppedes, mil tal täitub 65 eluaasta, 3 aasta kestel alustab väljaspool avalikku teenistust mingit tegevust või tööd, mis on seotud tema viimase 5 aasta kestel enne vanaduspuhkusele minekut tehtud teenistuslase tegevusega ning sellega võib kahjustada teenistuslaseid huvisid, peab sellest tegevusest või tööst teatama viimasele kõrgeimale teenistuslasele ametkonnale. See tegevus või töö tuleb keelata, kui on alust arvata, et selle läbi saavad kahjustada teenistuslikud huvid. Keelust teatab viimane kõrgeim teenistuslane ametkond, keeld lõpeb hiljemalt viie aasta pärast peale ametnikusuhte lõppemist. Kõrgeim teenistuslane ametkond võib selle kohustuse delegeerida mõnele alamale asutusele.

11. Kingi vastuvõtmise keeld

Ametnik ei tohi, ka peale ametnikusuhte lõppemist, vastu võtta hüvitisi või kingitusi seonduvalt oma ametiga. Erandid on võimalikud ainult kõrgeima või viimase kõrgeima ametkonna loal. Nõusoleku andmine võib olla delegeeritud ka teistele ametkondadele.

12. Välismaiste tiitlite ja ordenite vastuvõtmine

Ametnik tohib mõne välismaa riigipealt või välismaa valitsuselt vastu võtta tiitlit, ordenit või aumärki ainult liidupresidendi loal.

13. Korterivalik, teenistuskorter

Ametnik peab võtma endale sellise korteri, et see ei segaks tal korraliste teenistusülesannete täitmist. Teenistuslane ülemus võib talt teenistussuhtest tulenevalt nõuda võtta endale korter teatud kauguses töökohast või kolida ametikorterisse.

14. Viibimine kättesaadavas kauguses

Kui erilised teenistussuhted seda tungivalt nõuavad, tohib ametnikule teha korralduse, et ta viibiks tööst vabal ajal töökohale kättesaadavas ulatuses.

15. Ametiriietus

Liidupresident annab välja määrused ametiriietuse kohta, mida on teenistussuhtes olles paslik või kohustuslik kanda. Ta võib selle kohustuse delegeerida ka teistele ametkondadele.

16. Tööaeg

Korrapärane tööaeg ei tohi ületada nädalas 44 tundi. Ametnik on kohustatud peale korrapärase tööaja veel ametikohustusi täitma ilma tasustamiseta, kui tungivad teenistusalased vajadused seda nõuavad ning kui ületunnitöö piirdub vaid erandjuhtudega. Kui ametnikku vajatakse teenistusalaselt korraldatud või lubatud ületööle rohkem kui 5 tundi kuus üle korrapärase tööaja, siis tuleb talle aasta jooksul üle korrapärase tööaja ületamise eest tagada vastav teenistusest vaba aeg. Kui sellise vaba aja võtmine ei ole tungivatel teenistusalastel põhjustel võimalik, siis võivad ametnikud selle asemel hüvitust saada kuni 480 tunni eest aastas. Kui tegemist on öövalvega, siis võib tööaega pikendada vastavalt teenistuslikele vajadustele, nädalas ei tohi see aga ületada 54 tundi. Tööaja täpsem regulatsioon, eriti selle pikkus, paindlikkus ja ajast kinnipidamise kontroll on kehtestatud liiduvalitsuse määrusega.

Palgalisele ametnikule võib avalduse alusel lubada osalise tööajaga töötamist kuni ½ tööajast, niivõrd kui võrd teenistuslikud huvid sellele vastu ei seisa. Antud luba saab anda vaid juhul, kui ametnik kinnitab, et lubatud aja jooksul ja vabaks lubatud tööaja piires täidab ta ametialaseid kohustusi vaid mahus, mis on lubatud täistööajaga ametnikele kõrvategevuseks (v.a üksikud erandid). Teatud erireeglid on kehtestatud palgalistele ametnikele, kellel on 55 eluaastat täitunud ja soovivad osalist tööaega.

Palgaline ametnik võib valdkondades, kus tulenevalt tööturusihtuatsioonist on ebatavaline kandidaatide ülejääk ja juhul kui on selleks tungiv avalik huvi, tugevdada avalikus teenistuses tegutsemist,

1. esitades avalduse kuni 6 aastaks palgata puhkusele jäämiseks,
2. peale 55 aasta täitumist esitab avalduse, kuni pensionile jäämiseni võtta palgata puhkus, kui teenistusalased huvid sellele vastu ei seisa.

Tööandja peab kasutusele võtma vajalikke meetmeid, et kergendada perekondlikel põhjustel puhkusele jäänud ametnikel parema sideme loomist töökohaga ja töökohale naasmist. Piiratud tööaeg ei tohi takistada ametialast edasiliikumist. Keelatud on osalise ja täistööajaga ametnike erinev kohtlemine, v. a kui mõjuvad asjaolud seda õigustavad.

Ametnik ei tohi teenistusülemuse loata teenistusest eemale jääda. Töövõimetust seoses haigusega tuleb nõudmisel tõestada.²⁸⁸

17. Streigiõigus

Saksamaal piiratakse streigiõigust. Streigiõiguse piiramine on saanud alguse nn sundimise keelust. Riiki ei saa läbi ametnike poolt teostava streigi sundida teatud seadust vastu võtma (näiteks seadust töötasustamise osas).²⁸⁹ Streigiõigus ei ole avalik-õigusliku teenistus- ja lojaalsussuhtega ühildatav.²⁹⁰

18. Õigused

Vastukaaluks kohustustele on ametnikele antud ametnikeseadusega mitmeid garantiisid ja õigusi – eluaegne teenistus, kohane palk, erireeglid pensionile jäämisel (alimentatsiooniprintsiip). Samuti peab tööandja teenistuja teenistus- ja truudussuhte raames hoolt kandma ametniku ja tema perekonna heaolu eest, ka ajal peale ametnikusuhte lõppemist. Tööandja peab kaitsema ametnikku tema ametialases tegevuses ning tema ametipositsioonis.

Ühinemisvabaduse alusel on ametnikel õigus ühineda ametiühingutesse ja ametiliitudesse. Neil on õigus volitada vastavaid ametiühinguid ja ametiliite end esindama, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti. Ühtegi ametnikku ei tohi tema tegevuse eest oma ametiühingu või kutseühingu heaks karistada või kahjustada.

Õigus palgale, pensionile, puhkusele, reisi- ja kolimiskulude hüvitamisele, emadusekaitsele reguleeritakse eraldi õigusaktidega.²⁹¹

Austrias on ametnike **õigused ja kohustused** samuti sätestatud ametnike suhtes kehtiva seadusega (*Beamten-Dienstrechtgesetz*).

1. Üldised teenistuskohustused

Ametnik on kohustatud oma teenistuslikke ülesandeid täitma tema käsutuses olevate vahenditega ja kehtivat õiguskorda jälgides ausalt, kohusetruult ja erapooletult. Ametnik peab kogu oma käitumisega silmas pidama, et üldsuse usaldus ülesannete asjakohasest ja erapooletust täitmisest peab püsima jääma. Ametnik peab isikuid, kes tema poole pöörduvad, oma teenistuslike ülesannete raamides toetama ja informeerima.

2. Teenistuskohustused ülemuse suhtes

Ametnik peab oma ülemust toetama ja tema korraldusi, niivõrd kui võrd õiguslikult teisiti ei ole sätestatud, järgima. Ametnik ei pea korraldusi järgima, kui korraldus on antud selleks mittepädeva organi poolt või kui korralduse järgimine tooks kaasa kriminaalkaristuse. Kui ametnik leiab, et ülemuse korraldus mõnel muul põhjusel on õigusevastane, siis peab ta sellest enne korralduse täitmist ülemust

²⁸⁸ Beamten-Dienstrechtgesetz 1979

²⁸⁹ Wichmann, M., Langer, K-U. (2007), s 60-61.

²⁹⁰ Bundesministerium des Inneren. Beamtenverhältnis. Kättesaadav: <http://www.bmi.bund.de/>

²⁹¹ Beamten-Dienstrechtgesetz 1979

teavitama (v.a. siis kui see hõlmab edasilükkamatut ülesannet). Sellise korralduse peab ülemus siis andma kirjalikult, vastasel korral loetakse see tagasivõetuks.

3. Ülemuse ja organi juhi teenistuskohustused

Ülemus peab jälgima, et tema kaastöötajad oma teenistusülesandeid seadusekohasel ja eesmärgipärasel, majanduslikul ja kokkuhoidlikul viisil täidavad. Ta peab oma kaastöötajaid selles osas juhtima, neile vajaduse korral korraldusi jagama, kõrvaldama esilekerkinud vigu ja puuduseid ning hoolitsema teenistusajast kinnipidamisest. Ta peab kaastöötajate teenistuslikku edasijõudmist sooritatud tulemustele vastavalt soodustama ja neid rakendama nii, et edendamine vastaks ka edaspidi ametnike võimetele.

Organi juht peab lisaks temale alluvate struktuuriüksuste heale koostoimele seisma hea ka selle eest et eesmärgid oleks täidetud eesmärgikohaselt, majanduslikul ja kokkuhoidlikul viisil. Kui organi juhile saab teatavaks oma teenistuskoha ülesannete täitmisel põhjendatud kahtlus, et sellele järgneb kriminaalkaristus ja kui see puudutab tema juhitavat struktuuriüksust, siis peab ta sellest viivitamatult teatama kompetentsele organile.

4. Ametisaladuse hoidmine

Ametnik on kohustatud talle ametitegevuse käigus teatavaks saanud asjaolud hoidma salajas, kui salajas hoidmise eesmärgiks on avaliku rahu, korra ja turvalisuse säilitamine, riigikaitse, välissuhted, avaliku-õigusliku juriidilise isiku majanduslikud huvid, otsuste langetamine ja osapoolte ülekaalukad huvid, kõigi suhtes kes neid asjaolusid ametitegevuseks ei vaja. Asjaolude salajas hoidmine kehtib ka peale teenistussuhet (ette nähtud erimenetlus tunnistuste andmiseks).

5. Erapooletus

Ametnik peab oma ametiülesannetest taganema, kui on võimalik tema erapooletus kahtluse alla seada (erisus siis kui vaja ülesannet viivitamata täita).

6. Teenistusaeg

Teenistusaeg koosneb:

- teenistusplaanis ette nähtud teenistustundidest;
- teenistusplaani ületatavatest teenistustundidest (ületunnitöö, teenistusvalmidus/journaldienst jne).

Ametnik peab kinni pidama teenistusplaanis ette nähtud teenistusajast. Reeglipäraselt on nädalateenistuse aeg 40 tundi. Nädalateenistuse aeg võib nädalate lõikes olla erinev, kuid ei tohi kalendriaastas olla suurem kui 40 tundi nädala kohta.

Päevas ei tohi olla rohkem teenistustunde kui 13. Sellest reeglist võib teatud juhtudel kõrvale kalduda (näit. väljaspool teenistuskoha ülesannete täitmine, kui on vajalik teenistuse pikem kestvus). Nädalateenistus ei tohi 17 nädalase perioodi jooksul keskmiselt 48 tundi ületada.

Juhul kui päevane teenistusaeg ületab 6 tundi, siis tuleb võimaldada pooletunnist puhkeaega. Kui teenistuslikult on vajalik, siis saab seda pooletunnist puhkeaega jagada kaheks või kolmeks (kaks 15 minutilist või kolm 10 minutilist pausi). Töö lõppedes peab ametnikul olema vähemalt 11 tundi järjest puhkeaega. Nädala lõikes peab ametnikul lisaks igapäevasele puhkeajale olema 35 tundi järjest puhkeaega (eelkõige võiks sisaldada pühapäeva). Kui ühes nädalas ei võimaldata järjest 35 tundi puhata, siis peab järgmisel nädalal selle aja kompenseerima lisapuhkeajaga proportsionaalselt ilmajäetud puhkeajaga.

Öötööks loetakse tööd kella 22.00-st kuni 6.00-ni. Öötöö ei tohi 24 tunnise aja jooksul 14 päeva lõikes ületada 8 tundi.

Ametnikeõiguse seaduses on ette nähtud regulatsioon ka selliseks puhuks, kui ametnik peab olema igal ajal kättesaadav. Ehk teatud juhtudel peab ametnik olema iga hetk valmis oma tööülesandeid täitma (olema kodus tööülesannete täitmiseks iga hetk valmis) või oma puhkuse koha nii valima, et ta oleks kättesaadav lühikese aja jooksul.

Ametniku avalduse alusel võib lubada töötamist osalise tööajaga (kuni pool tööajast nädala lõikes) kui teenistuslikud vajadused sellele vastu ei seisa. Osalist tööaega peab lubama kui on vaja hoolitseda alaealise lapse eest ja kui ametnik peamiselt ise lapse eest hoolitseb (kuni lapse kooli minekuni).

Ametnik, kes on teenistusest eemal (v.a kui ta ei ole teenistusest vabastatu) peab eemaloleku põhjusest viivitamatult teavitama ülemust ja oma eemalviibimist põhjendama.

7. Muud teenistuskohustused

- **Arstlik kontroll.** Juhul kui ülemusel on kahtlus teenistuslike ülesannete täitmiseks vajaliku kehalise või vaimse võimekuse osas, siis võib ta ametniku suunata arstlikku kontrolli. Juhul kui ametnik on haiguse või õnnetuse tõttu teenistusest kõrval olnud üle 3 kuu, siis võib samuti ülemuse nõudel ta arstlikku kontrolli saata.
- **Teavitamiskohustus.** Juhul kui ametnikul on kahtlus, et tema ametivaldkonnas teenistusülesannete täitmisele võib järgneda kriminaalkaristus, siis peab ta sellest kindlasti teenistuskoha ülemust teavitama. Samuti peab ametnik teavitama nimemuutusest, elukoha muutusest, kodakondsuse muutusest, teenistusdokumendi, teenistusriiete kaotamisest.
- **Eluaseme sisseseadmise kohustus.** Ametnik peab oma elukoha nii valima, et tema teenistuslike kohustuste täitmine ei oleks sellest segatud. Vajadusel peab tööandja töötajale garanteerima elukoha.
- **Kõrvalkohustused.** Kõrvalkohustus on iga kohustus, mida ametnik oma teenistusülesannete väliselt täidab. Ametnik ei tohi neid kõrvalkohustusi täita, mis tema tööülesannete täitmist segavad, tema erapooletust kahjustavad või muid olulisi teenistuslikke huve kahjustavad. Ametnik peab oma ülemust igast kõrvalkohustusest, mis seotud tasuga, teavitama. Kui ametnik on tööl osalise tööajaga, siis võib ta kõrvalkohustusi täita ainult kõrgeima teenistusliku ülemuse loal.

- **Väljaõpe ja edasiõpe.** Ametnik peab, kui teenistuslikud vajadused seda nõuavad, võtma osa koolitustest, mis tema teenistusülesannete täitmiseks on vajalikud.
- **Kingi vastuvõtmine.** Ametnik ei tohi vastu võtta kinki, muud varaga seotud või muud eelist. Aukingitusi võib vastu võtta. Selleks on vajalik ülemuse nõusolek. Kui ülemuse nõusolekut ei saa ühe kuu jooksul, siis tuleb aukink tagasi anda.
- **Teenistusriietus, teenistustunnistus, teenistuskaart.** Teatud juhtudel on kohustuslik teenistusriietuse kandmine või muu teenistusega seotud dokumendi kaasaskandmine. Esitatud regulatsioon, kuidas peab olema koostatud teenistuskaart.
- **Pensionil oleva ametniku teenistuskohustused.** Teatud teenistuskohustused on ka pensionil oleval ametnikul (näit. ametisaladus, andmete muutusest teavitamine).

8. Õigused

- **õigus palgale** – olenevalt teenistusstaazist 30-36 tööpäeva;
- **õigus palgata ametipuhkusele**, kui ei ole kaalukaid põhjuseid, mis takistaksid töölt puudumist (lubatud teatud juhtudel ja piiratud ulatuses). Erireeglid on vanemapuhkuse puhul;
- **töötamise keeld rasedus- ja sünnituspuhkuse ajal** 8 nädalat enne arvatavat sündimise aega ja 8 nädalat peale lapse sündi. Sel perioodil saadakse ametipalk täies ulatuses;
- **vanemapuhkus** – emal ja isal on õigus saada puhkust kuni lapse 2 aastaseks saamiseni;
- **õigus pensionile** – üldiselt 65 aastasel. Alates 2003. aastast on võimalik minna ka enneaegsele vanaduspuhkusele (alates 61,5 aastasel). Ametnikepensionid on reguleeritud erinevalt võrreldes ülejäänud töötajaskonnaga. Pensioni suurus arvutatakse tulenevalt viimasest kuu sissetulekust ja teenistusstaazist. Maksimum pensionitase (80% viimase kuu sissetulekust) saavutatakse peale 35 kuni 40 aastase aktiivse teenistusstaazi (sõltub sellest, mis vanuses isik alustas tööd avalikus teenistuses). Lesele makstakse samuti vanaduspuhkuse tasu, mis moodustab 40-60% lahkunud teenistuja pensionist. Orvud saavad 36% ja lapsed, kellel on jäänud üks vanem 24% lahkunud isiku pensionist;
- **õigus ametitiitlile ja ametisuhtele;**
- **teatud spetsiaalsed õigused** - näiteks kohaliku omavalitsuse mandaadiomajatel jne.²⁹²

Šveitsis on ametnike **õigused ja kohustused** sätestatud nii liidupersonali seaduses kui ka vastavates määrustes.

1. Truuduse-ja ustavuskohustus

Töötajad peavad neile usaldatud tööd tegema hoolega ning kaitsma liidu õigustatud huvisid, mis seotud vastava tööandjaga. Oma töösuhte kestuse jooksul ei tohi töötajad ühtegi tööd tasu eest kolmandatele isikutele teha, kui sellega rikutakse ustavuskohustust.

²⁹² Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979.

2. Personali üldised kohustused

- Niipalju kui see ülesannete täitmiseks vajalik on, võivad rakendusaktid personalile järgmiseid kohustusi ette näha:
 - a) kindlas asukohas elamine;
 - b) ettemääratud korteris elamine;
 - c) kindlate instrumentide, tööriietuse või ohutusseadmete kasutamine.
- Rakendusaktid võivad personali kohustada, kolmandate isikute jaoks tehtud töö eest saadud sissetuleku kogu ulatuses või osaliselt tööandjale üle anda, kui neid töid teostati töösuhte alusel (erialateadmiste rakendamisel). Vastavalt liidupersonalimäärusele tuleb sissetulek tööandjale üle anda ehk tagasi anda, kui see sissetulek koos töötaja palgaga tõuseb kalendriaastas üle 110% maksimaalpalgast.
- Personal ei või ei endale ega ka teistele kinke või muid eesõigusi nõuda või neid vastu võtta, kui need töösuhte raamides toimuvad.
- Personalil on keelatud tegutseda ametliku funktsiooniga välisriigi jaoks, samuti on keelatud vastu võtta välisriigi ametiasutuste tiitleid ja ordeneid.

3. Eriala-, äri- või ametisaladus

Töötajad (*Angestellte*) peavad hoidma eriala-, äri- või ametisaladust. Eriala-, äri- või ametisaladust tuleb hoida ka peale töösuhte lõpetamist. Rakendusaktid reguleerivad vaikimiskohustust täiendades spetsiaalseadusandlust.

4. Kõrvaltegevused

Liidupersonaliseaduses on sätestatud, et rakendusaktid võivad ette näha, et teatud kindlate tegevuste ja avalike ametite teostamiseks on vaja luba/nõusolekut, juhul kui need võivad tööülesannete täitmist takistada.

Vastavalt liidupersonalimäärusele on vaja nõusolekut:

- kui tegevuse eest saadakse tasu ja kui tegevuse tulemusel töötaja töötulemuslikkus töösuhtes liiduga väheneb;
- kui tegevuse viisist tulenevalt on oht, et tekib konflikt teenistuslike huvidega.

Juhul kui konkreetsel juhul ei ole huvidekonflikt välistatud, siis tuleb kõrvaltegevuse nõusoleku andmisest keelduda ja seda eriti järgmistel juhtudel:

- on tegemist kolmanda isiku nõustamisega või esindamisega asjades, mis kuuluvad haldusüksuse kompetentsi, kus vastav isik tegev on;
- tegevused mis on seotud liidu ülesannete teostamisega või milles on ette näha, et ülesanne delegeeritakse ära.

5. Personali õiguste piiramine

Juhul kui see on vajalik riigijulgeoleku, välissuhtluse puhul olulise informatsiooni hoidmisel või riigi kindlustamisel eluks vajalike kaupade ja teenustega, siis võib föderaalvalitsus teatud töötajate

kategooriate puhul streigiõigust piirata või selle üldse likvideerida (eelkõige puudutab see politseid ja militaartenistust).

Samadel põhjustel võib föderaalvalitsus:

- elukoha vaba valimise õigust või majandusvabadust (ettevõtlusvabadus) piirata;
- personalile tema töölepingust erinevaid kohustusi määrata.

6. Tööülesannete teostamise takistus ja surm.

Liidupersonaliseaduses on sätestatud, et rakendusaktid reguleerivad tööandjate kohustusi sellisel juhul, kui töötajatel on tööülesannete teostamine takistatud haiguse, õnnetuse, invaliidsuse, militaarkaitse, tsiviilkaitse, tsiviilteenistuse või emaduse tõttu. Rakendusaktid reguleerivad tööandja kohustusi surnud isiku mahajäänud perekonnaliikmete suhtes.

7. Sisenemine isiku õigustesse

Kolmandate isikute suhtes, kes vastutavad haiguse, õnnetuse, invaliidsuse või surma eest, astub tööandja sündmuse toimumise hetkest alates töötaja ja temast mahajäänute õigustesse. Tööandja regressiõigus abikaasa, isiku ülenejate- ja alanejate sugulaste või isikuga ühes majapidamises elavate isikute vastu saab eksisteerida ainult sel juhul, kui need isikud põhjustasid tööülesannete teostamise takistuse tahtlikult ja jämeda ettevaatamatusega.

8. Sotsiaalabinõud ja sotsiaalsed kohustused

Liidupersonaliseaduses on sätestatud, et rakendusaktid reguleerivad kohustusi, mis on seotud töötajate laste ülalpidamisega. Föderaalvalitsus kehtestab miinimumkohustused. Rakendusaktid võivad näha ette meetmeid, mis laste eest hoolitsemist kergendavad. Rakendusaktis võib töötajate kasuks ette näha, et kui isik hoolitseb ja vastutab temast sõltuva töövõimetu isiku eest, siis nähakse ette abinõud ja kohustused hoolitsemise kergendamiseks. Rakendusaktid võivad ette näha, et võetakse tarvitusele abinõud ja kohustused leevendamaks tagajärgi, mis tulenevad sotsiaalselt raskest olukorrast. Juhul kui majanduslikul või ärilisel põhjusel vallandatakse suurem isikukoosseis, siis peab tööandja välja andma sotsiaalplaani. Juhul kui töösuhe on reguleeritud kollektiivlepinguga, siis lepivad selle pooled ise kokku. Juhul kui nad selles üksmeelt ei saavuta, siis määrab sotsiaalplaani vahekohus. Rakendusaktid võivad täiendavaid abinõusid ja kohustusi ette näha, mis puudutavad sotsiaalkindlustust, eriti ametialase ümberorienteerumise puhul ning enneaegsele pensionile saatmise puhul

9. Täiendavad abinõud ja sooritused

Rakendusaktid võivad täiendavalt ette näha:

- abinõusid ja sooritusi võitmaks, hoidmaks ja autasustamiseks personali;
- lisatasu maksmist väljateenitud aastate eest ühes asutuses (trudusepreemia) Juhul kui juht ei ole isiku töötulemustega rahul, siis võib ta ka keelduda nimetatud trudusepreemia andmisest osaliselt või täielikult.

- abinõusid ja sooritusi uuendusettepanekute autasustamiseks ja leiutiste/väljamõeldiste edendamiseks. Liidupersonalimääruse kohaselt antakse preemia uuenduste ja leiutiste/väljamõeldiste realiseerimise eest;
- abinõusid ja sooritusi ökoloogilise, terviseteadliku ja ohutu käitumise edendamiseks tööl;
- kujundada ettevõtte ja selle sisustus personalile sobivaks. Töötajate töötingimuste parandamiseks võib tööandja teha personali jaoks mitmeid sisseseadeid, eelkõige aga näiteks lastehooldus ja personali puhkamiseks vajalik restoran, einelauaruum vms;
- eluaseme muretsemist tööpiirkonnas, kus ei ole piisavat eluaseme pakkumist või kui erilised töötingimused seda nõuavad, samuti toetuse andmist eluaseme ostmisel ja üürimisel;
- soodustada heade tulemuste saavutamist.

10. Õigused

- **õigus palgale** (vt täpsemalt palga osa)
- **õigus töötajale ja puhkusele** - rakendusaktid reguleerivad tööaega ning puhkuseaega ning ületunnitööd. Föderaalvalitsus kehtestab maksimaalse normaaltöötaja normi, minimaalse puhkuseaja ning rasedus- ja sünnituspuhkuse aja.²⁹³

Vastavalt liidupersonalimäärusele on keskmine nädalatööaeg 42 tundi. Juhul kui selleks on eriline vajadus, siis võib keskmine nädalatööaeg olla kuni 45 tundi (lisatöötunnid kompenseeritakse). Niivõrd kui võrd see asutuses võimalik on, võib töötajale pakkuda paindlikku tööaega (tavaliselt on see liikuv tööaeg). Juhul kui selleks on vajadus, võib nõuda ületunnitöö tegemist (seda tuleb kompenseerida vaba aja andmisega proportsionaalselt ületundidele ja kui see ei ole võimalik, siis on rahaline kompensatsioon). Puhkuse kestus on 4-6 nädalat olenevalt vanusest - 21-50 aastastel 4 nädalat, alates 50 eluaastast 5 nädalat, alates 60 eluaastast 6 nädalat. Lisaks on umbkaudu 11 riiklikku püha.

- **varustamine vajalike töövahenditega** — Rakendusaktid reguleerivad personali varustamist vajalike töövahenditega, teenistusriietega või materjaliga, mis ülesannete täitmiseks vajalikud on. Samuti nähakse ette kulude kompenseerimine (teenistusreisid, esinduskulud jne).²⁹⁴

Sloveenia ametnike õigused ja kohustused määratakse kindlaks tööseadusandluse ja kollektiivlepingutega, kui seadus ei sätesta teisiti. Ametnikud peavad tegema oma tööd kooskõlas seaduse, kollektiivlepingu, töölepingu ja üldiste asutuse regulatsioonide ja eetikakoodeksiga.²⁹⁵ Ametnike õigused ja kohustused ei ole kõik koondatud ühte peatükki, pigem võib neid leida terveist seadusest, eelkõige põhiprintsiipide alt.

Ametnikel on õigus seadusega lubatud streikida, kuid on rõhutatud, et seadusega peab olema kindlaks määratud, kuidas streiki läbi viia ja sellega seonduvad piirangud eesmärgiga kaitsta avalikke huve.

²⁹³ Bundespersonalgesetz.

²⁹⁴ Bundespersonalgesetz, Bundespersonalverordnung, Wettstein T. Grundzüge des Personalrechts.

²⁹⁵ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Public Sector Wage System Act.

Tööülesannete täitmisel peavad ametnikud arvesse võtma kõrgemalseisvate isikute instruksioonid, välja arvatud juhul, kui ametnikud ei ole seadusest tulenevalt seotud nende arvestamisega. Ametnikud võivad nõuda kirjalikke juhiseid, kui neile antud suulised juhised on ebaselged. Ametnikud peavad töötama nõutud viisil, kooskõlas kirjalike juhiste ja instruksioonidega.

Juhul kui on mõistlikult võimalik kindlustada asutuse ülesannete täitmisel tekkinud suurenenud töökoormust pannes avalikele teenistujatele suurema koormuse nende töö raames, võib asutuse juht ametniku ja tema vahetu ülemuse kokkuleppel teha otsuse ametniku töömahu suurendamiseks ning palga suurendamiseks keskmisest suurema töökoormuse tõttu²⁹⁶.

Ametnikud ei tohi tegeleda teiste tegevustega juhul kui:

- 1) tegevus astub üle konkurentsikeelust või seadusega kehtestatud konkurentsi klauslist;
- 2) tegevus võib mõjutada tehtava töö erapooletust;
- 3) tegevus võib tuua kaasa tööülesannetega seonduvalt saadud sellise info levimise avalikkusele, mis ei tohiks avalikkuseni jõuda;
- 4) tegevus kahjustab asutuse mainet.

Ametnikud peavad teavitama ülemust oma tegevustest, mille puhul nad usuvad, et need on vastandlikud eelpool toodud põhimõtetele, enne tegevusega tegelema hakkamist. Selle sätte rikkumine võib kaasa tuua kergema distsiplinaar karistuse. Eelpool nimetatud piirangud ei kehti tegevuste puhul, mis on seotud teadusliku ja haridusliku tööga, tööga ühendustes ja organisatsioonides, mis tegelevad kultuuri, spordi, humanitaartegevusega ja teistes sarnastes organisatsioonides, töö ajakirjanduses ning liikmelisus ja tegevus poliitilistes parteides. Ametnik, kes arvab, et on tekkinud olukord, kus tema isiklikud huvid võivad mõjutada tema erapooletust ja objektiivsust oma tööülesannete täitmisel, peab teavitama asutuse juhti ja tegutsema vastavalt tema juhistele. Sellisel juhul peab asutuse juht kindlustama, et ülesandeid täidetakse seaduslikult, erapooletult ja objektiivselt või peab kinnitama, et ülesandeid sellisel viisil täidetakse.

Taani riigiametnik peab südametunnistusega järgima reegleid, mis kehtivad tema ametikohale, samuti näitama end ametikohale väärilisena nii ametikoha ülesandeid täites kui ka väljaspool tööd. Oma ametisse nimetamise piirkonnas on riigiametnikul kohustus läbida ajutine teenistus ametikohal, mis on võrdne tema ametikohaga või sellest kõrgemalseisv. Oma teenistusvaldkonnas on riigiametnikul kohustus alluda sellistele muudatustele, mis puudutavad tema teenistuskohustuste ulatust ja iseloomu, mis ei too kaasa muutusi tema töökohustuste iseloomus ja mis ei too kaasa seda, et ametikohta ei peeta enam avalikule teenistujale sobivaks. Avalikult teenistujalt võib nõuda samas ulatuses teise ametikoha üle võtmist²⁹⁷.

Juhul, kui ametikohustuste täitmisel hinnatakse, et on vajalik liita ametikorter vastavale ametikohale, on riigiametnikul kohustus sinna kolida ja see sisustada seni kuni isik täidab seda ametikohta ja

²⁹⁶ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Public Sector Wage System Act.

²⁹⁷ Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd. (Taani riigiametnike seadus).

seejärel kolida sealt välja. Otsuse ametikorteri sisustamise ja ära võtmise kohta ning sisse ja välja kolimise kohta teeb rahandusminister pärast Palganõukoguga läbi rääkimist. Üür korteri puhul, mis on riigi poolt riigiametnikule antud, määratakse kindlaks võttes arvesse korteri suurust, vanust, kvaliteeti ja sisustust. Täpsemad reeglid kehtestab rahandusminister pärast Palganõukoguga arutamist. Riigiametniku võib pärast ametniku ametisse nimetamist vabastada kodanlike ja kommunaalmaksete tasumisest, kui asjaomane minister leiab, et see on vajalik teenistuse teostamiseks ja on õigustatud. Rahandusminister määrab täpsemad reeglid selle kohta, millises ulatuses tegelikke kulutusi hüvitatakse riigi poolt.²⁹⁸

Avalikul teenistujal võib olla lisaks avaliku teenistuja ametikohale teine töö vaid juhul ja ulatuses, et see on vastavuses tema ametlike tööülesannete kohusetundliku täitmisega, samuti ametikohal nõutava usalduse ja lugupidamisega.²⁹⁹ Nii riigiametnikel kui ka töölepingu alusel töötavad isikutel on õigus streikida, kuid on osa gruppe, kellele streikimine on keelatud (nt politsei, kohtunikud). Streigist tuleb ette teavitada 5 päeva kuni 2 nädalat ette, täpselt öeldes koha, kuupäeva ja aja. Streiki võib alustada juhul, kui läbirääkimised on lõppenud edutult.³⁰⁰

Taanis on kehtestatud tööajaks 37 tundi nädalas.³⁰¹

Ametiisikul **Soomes** ei tohi keelata kuulumist ühingutesse ega sundida teda ühinema mõne ühingu või keelata teda sealt välja astumast. Ametnikule tuleb anda kõik need soodustused ja õigused, mis talle kuuluvad. Ametiisik peab andma ametnikule tema palvel viivitamata palgatõendi, millest ilmnevad tema palga suurus ja selle määramise alused. Ametnik peab oma kohustusi täitma asjatundlikult ja viivitamata. Ta peab järgima töö- ja järelevalvejuhiseid. Ametnik peab käituma ametikohale vastavalt.³⁰² Ametnikul on kõik need põhiõigused nagu teistel kodanikel, sealhulgas sõna ja väljendusvabadus ning õigus kuuluda ühingutesse.³⁰³ Nii ametnikud kui ka töölepingu alusel töötavad isikutel on õigus streikida, kuid on osa gruppe, kellele streikimine on keelatud (nt politsei, kohtunikud). Nagu ka Taanis, tuleb streigist ette teavitada 5 päeva kuni 2 nädalat ette, täpselt öeldes koha, kuupäeva ja aja. Streiki võib alustada juhul, kui läbirääkimised on lõppenud edutult. Soomes otsustavad ametiühingud, kes osalevad streigis.³⁰⁴

Ametnikud ja teised valitsuse töötajad võivad streikida vaid juhul, kui ei ole saavutatud kollektiivkokkulepet. Pärast kokkuleppe sõlmimist, tuleb säilitada nõ töörahu lepinguperioodiks. Seega kui on olemas kehtiv kokkulepe, siis ei tohi osaleda streigis. Sageli on väga raske saavutada kokkuleppeid, kuna riigisektoris kuuluvad nii erinevad grupid (nt ülikoolid, ministriumid, politsei jne).³⁰⁵

²⁹⁸ Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd. (Taani riigiametnike seadus).

²⁹⁹ ibid

³⁰⁰ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 199.

³⁰¹ ibid, p 145.

³⁰² Valtion virkamieslaki. 19.8.1994/750.

³⁰³ Civil service ethics (2000), p 22.

³⁰⁴ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 199, 201.

³⁰⁵ S.Petrow. Civil Service discussion. Some Current topics. Kättesaadav Justiitsministeerium avaliku õiguse talitus.

Ametnik ei tohi nõuda, vastu võtta või heaks kiita mingeid majanduslikke või muid soodustusi, juhul kui see võib vähendada tema või ametikoha usaldusväarsust. Ametnik, kelle ülesannete hulka kuulub riigitööandja esindamine, ei tohi olla riigiga teenistussuhtes olevas ühenduses olla sellisel kohal, kus võib tekkida huvide konflikt.³⁰⁶ Ametnik peab oma tööülesandeid täitma korralikult ja viivituseeta. Samuti peab ta järgima talle antud juhiseid.³⁰⁷

Ametnik ei tohi võtta vastu ega pidada teisi töökohti, mis eeldavad tööaja kasutamist teiste tööde tegemiseks, juhul kui asjaomane ametiisik ei ole pärast ametniku poolt avalduse esitamist selleks luba andnud. Teise tööga tegelemiseks võib anda loa kas määratud või määramata ajaks. Selle loa võib tühistada kui selleks on põhjus. Otsustades loa andmist teisel töökohal töötamiseks, tuleb arvesse võtta, et ametnikul ei tohi teine töö segada põhitöö tegemist. See töö ei või ka kaotada tema usaldusväarsust ega kahjustada tööandjat konkureeriva töö tegemisega.³⁰⁸

Soomes on kehtestatud tööajaks 36,25 tundi nädalas ministeeriumites ja valitsusasutustes, kuid 38,25 tundi teatud osakondades.³⁰⁹

EL personalieeskirjade ametikohaliike kirjeldava tabeli põhjal kinnitab iga institutsioon pärast nõupidamist personalieeskirjade komiteega iga ametikoha liigiga kaasnevad kohustused ja volitused. Ametnik täidab oma kohustusi ja tegutseb ainult ühenduse huve silmas pidades, ta ei palu ega võta vastu juhiseid üheltki institutsiooniväliselt valitsuselt, asutuselt, organisatsioonilt ega isikult. Ta täidab talle pandud kohustusi objektiivselt, erapooletult ja kooskõlas lojaalsuskohustustega ühenduste vastu. Ametnik ei võta ilma ametisse nimetava asutuse või ametiisiku loata üheltki valitsuselt ega mujalt väljastpoolt oma institutsiooni vastu mingit autasu, teenetemärki, soodustust, kinki või ükskõik millist tasu, välja arvatud teenete eest, mis on osutatud kas enne tema ametisse nimetamist või eripuhkuse ajal sõjaväe- või muus riiklikus teenistuses ja sellise teenistusega seoses.

Ametnik ei tegele oma kohustuste täitmisel küsimustega, milles tal on otseselt või kaudselt tema sõltumatust kahjustada võivad isiklikud huvid, eelkõige perekondlikud ja finantshuvid. Sel juhul tuleb teavitada sellest viivitamatult ametisse nimetatavat asutust või ametiisikut. Ametnik ei tohi otseselt ega kaudselt omada ega omandada üheski ettevõttes, mis kuulub tema institutsiooni alla või mis teeb selle institutsiooniga tehinguid, ühtki sedalaadi või sedavõrd suurt huvi, et see hakkaks kahjustama tema sõltumatust oma kohustuste täitmisel.

Ametnik peab hoiduma mistahes tegevusest või käitumisest, mis võib kahjustada tema seisundit. Ka pärast teenistusest lahkumist on ametnik kohustatud käituma ausameelselt ja diskreetselt teatavate ametissenimetamiste või soodustuste vastuvõtmisel. Ametnikud, kes kavatsevad hakata tegelema palga eest või tasuta kutsealaste tegevustega 2 a jooksul pärast teenistusest lahkumist, teatavad sellest oma institutsioonile. Kui selline tegevus on seotud ametniku poolt viimasel 3 aastal teenistuses

³⁰⁶ Valtion virkamieslaki. 19.8.1994/750.

³⁰⁷ Civil service ethics (2000), p 22.

³⁰⁸ Valtion virkamieslaki. 19.8.1994/750.

³⁰⁹ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 145.

tehtud tööga, ja võiks viia konfliktini institutsiooni õigustatud huvidega, võib ametisse nimetav asutus või ametiisik teenistuse huvisid silmas pidades kas keelata tal võtmast sellist kohustust või annab oma nõusoleku vastavalt talle sobivatele tingimustele.

Ametnik hoidub tööülesannete täitmisel saadud teabe loata avaldamisest, kui seda teavet ei ole juba avaldatud või kui see pole kättesaadav avalikkusele. Ametnikul on õigus sõnavabadusele lojaalsus- ja erapooletuspõhimõtteid nõuetekohaselt arvesse võttes. Ametnik elab kas teenistuskohas või sellele piisavalt lähedal, et korralikult täita oma kohustusi. Ametiastmest olenemata abistab ametnik oma ülemusi ja annab neile nõu, vastutab talle määratud kohustuste täitmise eest.

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

Üldised kohustused, vastutus, töö- ja tegevuspiirangud

- **Analüüsitavates riikides saab tuua järgmised ühised kohustused:**
 1. ametiülesannete erapooletu, aus, kohusetruu, õiglane, viivitamatu täitmine;
 2. ametnik peab oma tegevuses lähtuma üldisest heaolust, järgima demokraatlikku põhikorda ning riigis kehtivat õigussüsteemi;
 3. ametnik peab juhinduma vahetu juhi seaduslikest juhistest ja korraldustest;
 4. ametnik tohib kõrvaltegevustega tegeleda ainult ülemuse nõusolekul ja teatud kriteeriumitest lähtuvalt (nt ei tohi kahjustada asutuse mainet, ei tohi mõjutada ametniku erapooletust ja objektiivsust, ei tohi takistada teenistuskohustuste korrapärasest täitmist); osadeks kõrvaltegevusteks ei ole luba vaja, näiteks teadusliku ja haridusliku töö puhul (Sloveenia, Saksamaa);
 5. ametnikele on kehtestatud vaikimiskohustus (Saksamaa, Austria, Šveits, Sloveenia);
 6. ametnikel on keelatud vastu võtta kingitusi ja muid majanduslikke soodustusi;
 7. teatud juhtudel on ette nähtud kindlas asukohas elamine (ametikorter) (Austria, Šveits, Saksamaa, Taani) ning teatud ametikohtadel ametiriietuse kandmine (Austria, Šveits, Saksamaa);
 8. riigiti esineb veel erinevaid kohustusi nagu näiteks – Austrias on seaduses sätestatud koolituskohustus; arstliku kontrolli läbimine; Austrias ja Saksamaal on teatud kohustused ka pensionilolevatel ametnikel; Šveitsis on kohustused seoses laste ülalpidamisega või kui isik on raskes majanduslikus olukorras, samuti on täiendavad kohustused uuenduste sisseviimiseks ökoloogilise, terviseteadliku ja ohutu käitumise edendamiseks; Taanis on kohustus alluda muudatustele.
- **Analüüsitavates riikides saab tuua järgmised ühised õigused:**
 1. streigiõigus on riigiti erinevalt reguleeritud. Saksamaal on kõigil ametnikel streigikeeld; Sloveenias on streik lubatud, kuid seadusega peab olema kindlaks määratud, kuidas streiki läbi viia ja sellega seonduvad piirangud eesmärgiga kaitsta avalikke huve;

Šveitsis, Soomes ja Taanis võib piirata teatud grupi puhul streigiõigust (nt politsei ja kohtunikud); Šveitsis riigi julgeoleku, välissuhtluse puhul või riigi kindlustamisel eluksvajalike kaupade ja teenustega);

2. õigus palgale;
3. õigus tööajale ja puhkusele. Üldiselt on seadusega kehtestatud korrapärane tööaeg (mis erineb riigiti) ning lubatud ületunnitöö. Suund on tööaja paindlikumaks muutmisele ja parema sideme loomisele perekonna ning töö vahel. Teatud juhtudel on ka ette nähtud regulatsioon, kus ametnik peab olema igal ajal kättesaadav (nt Austrias). Puhkuse kestvus on riigiti erinev.
4. õigus vanaduspensionile (eripensionile) (Saksamaa, Austria);
5. õigus koolitusele (Sloveenia);
6. õigus kulude hüvitamisele (Saksamaa, Šveits);
7. õigus emaduskaitsele (Saksamaa, Austria);
8. õigus ühineda ametiliitudesse ja ühingutesse (Saksamaa, Soome).

Eestis ametniku teenistuskohustused tulenevad avaliku teenistuse seadusest, teistest seadustest, määrustest, ametijuhenditest ning muudest õigusaktidest, avaliku teenistuse eetikakoodeksist ning teistest ametiasutuse siseselt kehtestavatest eetikakoodeksitest (ATS § 59 lg 1).

Teenistujate kohustused võib jagada järgmiselt:

- **ustavus- ja teenistuskohustus** – tuleneb ATS §-dest 28 (ametivanne) ja 59 (teenistuskohustuste täitmine ja õigusaktide järgimise kohustus) ning avaliku teenistuse eetikakoodeksist;
- **allumiskohustus** – allumiskohustuse järgi on teenistuja kohustatud täitma teenistusse puutuvaid õigusakte ja korraldusi ning, ootamata erikorraldust, ülesandeid, mis tulenevad tema teenistuskohast (ATS § 59 lg 2), samuti tuleneb allumiskohustus ATS §-st 60 (teenistuskohast mittetulenevate korralduste täitmine) ja ATs §-st 61 (teenistusülesannete hulka mittekuuluvate ülesannete täitmine). Korralduse seaduslikkuses kahtlemisel on teenistuja kohustatud koheselt teatama korraldusest ja oma kahtlusest korralduse andjale ja tema kõrgemalseisvale ülemusele (ATS § 62).
- **asjaajamise ja vara üleandmise kohustus** - vastavalt ATS §-le 65 on teenistuja kohustatud enne puhkusele minekut, samuti enne ameti- või abiteenistuskohalt vabastamist, andma üle asjaajamise ja teenistuse tõttu tema kätte usaldatud vara.
- **vaikimiskohustus** - teenistuja peab nii teenistussuhte ajal kui ka pärast teenistusest vabastamist hoidma talle teenistuse tõttu teatavaks saanud riigi- ja ärisaladust, teiste inimeste perekonna- ja eraellu puutuvaid andmeid ning muud konfidentsiaalsena saadud informatsiooni (ATS § 67).
- **majanduslike huvide deklareerimise kohustus** - sätestatud ATS §-s 75. Ametnik on kohustatud esitama majanduslike huvide deklaratsiooni korruptsioonivastases seaduses sätestatud korras ja tingimustel.
- **loa taotlemise kohustus osalemiseks teenistusvälises tegevuses** – tuleneb ATS §-st 68 (kuulumine relvi valdavasse organisatsiooni), § 72 (osalemine ettevõtluses), § 73 (töötamine teise tööandja juures);

▪ **majandusliku sõltumatuse tagamise kohustus;**³¹⁰

Majandusliku sõltumatuse tagamise kohustus hõlmab järgnevat:

- 1) riigiametnik ei või saada tulu ühenduselt ega erakonnalt, mille üle ta teenistuskohustuste täitmise korras teostab järelevalvet (ATS § 71);
- 2) ametnik ei või teostada järelevalvet tulundusühenduse üle, mille liikmeks ta on ja oma ettevõtluse üle ning ametnik ei või töötada tööandja juures, kelle üle ta teenistuskohustuste täitmise korras teostab järelevalvet (ATS §-d 71, 72 ja 73);
- 3) ametist vabastatud riigiametnik ei või kolme aasta jooksul, arvates ametist vabastamise päevast, astuda selle tööandja teenistusse või tulundusühenduse liikmeks, kelle üle ta viimase kolme aasta jooksul süstemaatiliselt teostas järelevalvet (ATS § 74)³¹¹;
- 4) riigiametnik ei või kuuluda tulundusühenduse alaliselt tegutsevasse juht-, kontroll- või revisjoniorganisse (ATS § 69);
- 5) teenistujal on keelatud teha varalisi tehinguid ametiasutusega, kus ta töötab, teha asutuse esindajana tehinguid oma perekonnaliikmete ja lähedaste sugulaste, samuti teise tööandjaga, kelle teenistuses ta on, tulundus- või mittetulundusühenduse või erakonnaga, mille liige või osanik ta on või mille üle ta teostab järelevalvet (ATS § 76).

ATS rakenduspraktika käigus on selgunud, et tegevuspiirangud on osutunud liiga jäigaks. Näiteks on vananenud tööle asumise või liikmeks astumise piirang.³¹²

Teenistuja õigused tulenevad ATS kolmandast peatükist. Ametnikele kuuluvad subjektiivsed avalikud õigused võib jagada varalise iseloomuga õigusteks ning mittevaralise iseloomuga õigusteks. Varalise iseloomuga õigused on õigus palgale ja lisatasudele, hüvitistele, puhkusetasule ja –toetusele, õppekulude hüvitamisele, eluruumile, toetusele surma või invaliidistumise korral ning õigus vanaduspensionile. Mittevaralise iseloomuga õigused on õigus töö- ja puhkeajale, puhkusele, ametikohale, teenistustingimuste ajutisele kergendamisele ja üleminekule teisele ametikohale, soodustusele seoses lapsinvaliidi või alla kolmeaastase lapse kasvatamisega, õppepuhkusele tööalaseks enesetäiendamiseks, õigus toitlustamise tagamisele.³¹³ Lisaks eelnevale loetelule on ametnikul vastavalt ATS §-le 160 õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Ametnike õigused tulenevad nii avaliku teenistuse seadusest kui ka teistest seadustest ja määrustest.

Õiguste osas on avaliku teenistuse seaduse 2001. aasta eelnõu seletuskirjas märgitud, et kolmas peatükk vajab muutmist tulenevalt ametnike õiguste ebapiisavusest (palk) ja mõnede õiguste eesmärgipärasest ning nende saavutamise vajaduse puudumisest konkreetse ametnikegrupi puhul. Tõdeti, et ametnikud ei ole mõistlikult tasustatud, ametnike sotsiaalsed garantiid on jagatud juhuslikult, paljud garantiid ei täida nende andmise eesmärki, ergutamise on pigem juhus kui praktika ja ei oma seetõttu motiveerivat tähendust.

³¹⁰ Mikiver. M. (2002), lk 26-33.

³¹¹ Täpsemalt vt Riigikohtu 25.01.2007 otsus nr 3-1-1-92-06

³¹² Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (964 SE I).

Avaliku teenistuse arendamise 2006. a kontseptsioonis on välja toodud, et ametnikele staaži alusel lisapensionite maksmine üldises avalikus teenistuses ei ole enam põhjendatud. Staaži alusel antakse garantiisid suletud ning nõ eluaegset teenistust taotlevate süsteemide puhul. Eestis on üldine avalik teenistus kujunenud avatud süsteemiks ning seetõttu ei ole lisapension vastavuses süsteemi olemusega.

Eelpool nimetatud 2006. aasta kontseptsioonis tõdetakse, et puuduvad ühtsed põhimõtted, millest lähtudes jagatakse ametikortereid. Ametikorterite jagamisel ei ole kriteeriumiks olnud tegelikult põhjendatud vajadused (roteerumine, ametniku ajutiselt teise piirkonda suunamine). Ametikortereid antakse ametnikele kasutada erinevatel tingimustel, sh turuhinnast odavamata tasu eest erisoodustusena.

Samuti on kontseptsioonis kritiseeritud ametnike õppelaenu tagastamist riigi poolt ning ametnikele sihipäratu tavaõiguse alusel toetuste (nt elukondlike raskuste, lapse sünni, lähedase surma vms puhul) maksmist.

7.7 *Palgakorraldus*

Alljärgnevalt uuritakse, kas valitud riikides fikseerib seadus palgasüsteemi, kus individuaalse palga määramine on läbipaistev, ettearvatav, lihtne ja õiglane ning vastab ametnike kohustustele ja funktsioonile. Samuti selgitatakse välja, kas palgasüsteemi valikul on arvestatud sellega, et ametnikud ei riskiks korrupsiooniga ega tegeleks tegevustega, mis ei sobi kokku avalike ülesannete täitmisega.

Saksamaa palgakorraldus on suures osas reguleeritud liidupalgaseadusega ning põhineb põhiseaduse art 33 tuleneval alimentatsiooniprintsiibil. Palk ei ole teenistuse eest saadav vastutasu vaid eelkõige töötaja ja tööandja omavaheliste õiguste ja kohustuste kompleks. Tasustamine peab kindlustama, et ametnik saaks täielikult pühenduda tööle, kuna ainult majanduslikult sõltumatu ametnikkond saab põhiseadusega talle antud ülesandeid täita. Vastavalt liidu konstitutsioonikohtule tähendab alimentatsioonipõhimõte, et tööandja peab ametnikule ja tema perekonnale tagama mõõdupärase elustandardi sissetulekute kaudu sõltuvalt ametiastemest, ameti tähendusest/olulisusest ja üldistest elutingimustest. Hindamisel, missugune tasu on mõõdupärane, on seadusandjal suur mänguruum.

Tasustamisõigus on reguleeritud üheselt kogu liidus (kehtib nii liidu, liidumaade, KOV-de, KOV ühenduste, avalik-õiguslike juriidiliste isikute, asutuste kui sihtasutuse osas). Tasu peab olema reguleeritud seadusega. Tasu seadusega kindlaksmääramine peab tagama nii sise- kui ka välissuhetes ametniku sõltumatuse ja erapooletuse. Seadusandja peab jälgima, et tasustamisõigus oleks ühtne ja et tasu suurus sõltuks eelkõige konkreetset täidetava funktsiooni väärtusest.

³¹³ Mikiver.M (2002), lk 40-41.

Ametikohad tuleb vastavalt nende väärtusele ja arvestades kõigi tööandjate ühiseid huve tasustamisgruppidesse jagada.

Termini töötasu alla kuuluvad kõik rahalised toetused (v. a mis on kulude hüvitamise või ülalpidamisega seotud), mis on tagatud seoses määratud ametiga. Seega ei kuulu töötasu hulka tasud, mis seotud kõrvaltegevusega, ümberkolimisega, reisimisega, rahaliste toetustega, juubelitoetustega jne. Termin töötasu on defineeritud töötasuseaduse §-s 1. Selle kohaselt kuuluvad töötasu alla teenistustasud ja muud tasud.

1. Teenistustasud on:

- **põhipalk.** Moodustab teenistustasudest peamise osa ning määratakse vastavalt ameti kuuluvusele tasustamisgruppi. Tasustamisgrupid ja nendele vastavad ametid on reguleeritud vastavates määrustes. On olemas tasustamisgrupid A, B, W ja R. A ja B tasustamisgrupid kehtivad ametnikele ja sõduritele, W- kõrgkooli õppejõududele ja R – kohtunikele ja prokuröridele. A3-A16 on tõusvad tasustamisgrupid, B1-B11 on kindlad tasustamisgrupid.

Tasustamisgrupi A näide:

Lihne teenistus – tasustamisgrupid A2-A6

Keskmine teenistus – tasustamisgrupid A6-A9

Kõrgendatud teenistus – tasustamisgrupid A9-A13

Kõrgem teenistus – tasustamisgrupid A13-A16.

Tõusmine astmetel sõltub teenistusvanusest (mida hakatakse lugema alates 21.eluaastast) ja tulemustest. Seega kõrgemasse teenistusgruppi kõrgendatud või kõrgemas teenistuses on võimalik saada alles 49 aastasel. Kõikidest ametnikest kuulub 96% tasustamisgruppi A5-A15.

- **professorite, ülikoolide põhitöökohaga juhtide ja juhtimiskolleegiumi liikmete tulemustasud.** Alates 2002. aastast on kõrgkoolide õppejõudude jaoks sisse viidud tulemusele orienteeritud tasustamissüsteem.
- **perekonnalisatasu.** Perekonnalisatasu suurus sõltub ametniku perekondlikest suhetest, tasemel 1 ka tasustamisgrupist. Vastavalt alimentatsiooniprintsiibile arvestatakse perekonnalisatasu puhul tüüpilisi perekonnaga seotud lisakoormusi võrreldes vallaliste ametnikega. Näiteks perekonnalisatasu astmel 1 (nn abielutasu) saavad abielus, lehestunud või lahutatud (juhul kui on ülalpidamiskohustus) ametnikud. Lisaks saadakse lisatasu ka laste pealt.
- **Lisatasud.** On olemas mitu erinevat gruppi lisatasusid:
 - a) ametilisatasu – ametite hindamise tulemusel saadud diferentseeritud tasu;
 - b) kohalisatasu – saadakse vastavalt teostatavatele funktsioonidele – näiteks erinev kohalisatasu on politseil, justiitsvaldkonnas töötavatel ametnikel jne;

- c) raske töö lisatasu, tasu lisatöö eest – näiteks tasu töötamise eest puhkepäevadel ja pühadel, öötöö jne;
- d) tulemustasu – viidi sisse 1997. aastal avaliku teenistuse reformiseadusega. Annab võimaluse koheselt töötulemustele reageerida ning tõsta kvalifitseeritud ja heade töötulemustega ametnike motivatsiooni;
- e) eritasud kindlustamaks funktsiooni- või konkurentsivõimelisust – makstakse akuutse personalivajaduse puhul ja kui see on konkreetsel juhul vajalik.

- **Hüvitised**

- a) hüvitus lisatöö eest;
- b) hüvitis KOV istungitest osavõtmise eest;
- c) täidesaatva teenistuse ametnike hüvitis;
- d) sõduritele määratud hüvitused seoses ajalise koormusega.

- **välis teenistuse tasu.** Ametnikud, kes on välis teenistuses, saavad lisatasu järgnevalt:

- a) lisatasu välismaal töötamise eest;
- b) lisatasu neile, kellel on lapsed;
- c) üüritoetus.

2. Muud tasud on:

- kandidaaditasud
- aastased lisatasud
- võimekusega seotud tasud (*vermögenswirksame Leistung*).

Tasustamise juurde ei kuulu lasteraha, kuna see on sotsiaalkindlustuse valdkonda kuuluv ja seega reguleeritud vastava seadusega.

Põhipalk ja perekonnalisatasu on igal juhul garanteeritud. Seevastu nõue ülejäänud tasude osas sõltub teatud eeldustest.³¹⁴

Austrias koosneb igakuine tasu põhipalgast ja lisatasudest.

On kaks palgasüsteemi

- **Palgaastmete süsteem koos funktsiooniga seotud lisatasudega** – nimetatud süsteem viidi sisse 1994. a palgareformi seadusega. Vastavalt sellele süsteemile, iga teenistuja mingis defineeritud teenistuskategoorias liigub läbi karjääri, mis koosneb 19 palgaastmest ning talle on garanteeritud edasiminekuks. Eeldusel, et isikul on erinevad kohustused ja vastutus, lisatakse funktsioonipõhine lisatasu põhipalgale. Selles kontekstis tähendab „funktsioon“ nii juhtimistasandi

³¹⁴ Wichmann. M., Langer. K-U. (2007), s 643-708; Der öffentliche Dienst in Deutschland (2006).

funktsioone kui ka funktsioone, mille täitmiseks on vajalikud eriteadmised. Funktsioonipõhiste lisatasude kogusumma sõltub:

- a) ametikoha klassifitseerimisest ühte mitmest funktsioonigrupist (ametikohtade hindamine);
- b) skaalast funktsioonigrupi sees (kogemuse element, mis baseerub staažil).

Teenistusgruppi liigitamine sõltub siiani hariduskäigust, kuid palgasüsteem kõrgelthinnatud spetsiifiliste funktsioonide täitmiseks ei ole sellega seotud (ehk on teenistusgruppi liigitamine nn läbi lõiganud).

- **Teenistusgrupi süsteem** - on vana süsteem ja sellest püütakse järk-järgult loobuda. Kehtib peamiselt üldisele administratsioonile, füüsilist tööd tegevatele töötajatele, jõustruktuuridele ja militaarteenistusele. Nimetatud süsteemi iseloomustav joon on edutamine. Edutamine on määramine kõrgemasse teenistusgruppi. Selleks, et isikut saaks määrata kõrgemale teenistusastmele, peab ametnik teatud kindla ajaperioodi ootama. Ooteaja pikkus sõltub ametikoha hindamisest ja soorituse hindamisest. Liikumine kõrgemale teenistusastmele saab toimuda kaks korda aastas. Personali suhtes, keda värvatakse avalikku teenistusse, seda süsteemi enam ei rakendata. Isikud, kes saavad palka vana süsteemi järgi võivad ise otsustada, kas soovivad liituda uue süsteemiga.

Lisaks on olemas spetsiaalsed lisatasud – ületunnitöö, raske töö eest, lähetuskulude tasumine. Ülejäänud lisatasud sõltuvad sellest, kas raha fondis on olemas või mitte – tähtpäevade puhul, lojaalsuse eest tasu (peale 25 või 40 aastat teenistuses viibimisest).

Üldiselt toimub palkade kohendamine läbirääkimiste teel, mis viiakse läbi kaks korda aastas. Läbirääkimistel on esindatud nii liiduvalitsus, regioonide valitsused kui ka kohalik omavalitsus. Saavutatud kokkulepe kehtib üldiselt kogu avaliku teenistuse jaoks. Palkade kohendamisel võetakse arvesse inflatsioon, majanduskasv ja erasektori palgatase. Palkade kohendamise piiranguks oli aastaid tugevdatud riigieelarve põhimõte. Nüüd on kohandamine seotud tootlikkuse kasvuga.³¹⁵

Šveitsis on tulemuspalgasüsteem, mis on orienteeritud tööturu situatsioonile. Liidupersonaliseaduses on palga regulatsioon väga minimaalne, kuid seaduses on defineeritud tulemuspalgasüsteemi printsiip „*palga maksmine baseerub tööfunktsioonil, kogemustel ning sooritusel*“. Seega baseerub palga maksmine kolmel sambal.

Palgasüsteem Šveitsis põhineb järgmistel komponentidel:

- **põhipalk** – tööfunktsiooni hindamine ühtsete ja objektiivsete kriteeriumide alusel (nt töökirjelduste alusel));
- **lisatasud** – makstakse teatud kindlatel juhtudel (nt öötöö, puhkepäevade lisatasu jne);
- **preemiad** – makstakse väljapaistvate tulemuste ja spetsiifiliste situatsioonide puhul;

³¹⁵ Public service in Austria (2003).

- **palgasoodustused** – hõlmavad neid soodustusi, mida ei maksta välja rahaliselt ning on sõltumatud individuaalsetest töötulemustest;
- **pension** – võimaldab finantsiliselt ette valmistada nii ennast kui ka perekonda vanaduspäevadeks, invaliidsuseks kui ka surmaks.

1. Põhipalk

Määratletud on 38 palgaklassi ning igas palgaklassis on määratletud maksimumpalk. Iga tööfunktsioon on hinnatud lähtuvalt kindlatest kriteeriumidest ning määratletud kindlasse palkklassi. Tööfunktsiooni hindamisel võetakse arvesse nõuetekohast haridust, ülesannete ulatust, nõudmisi töökohale, isiku vastutusastet ning eritingimustes töötamist. Selline hindamissüsteem tagab sisemise õigluse ja võrdsuse. Kui isik võetakse tööle, siis ei maksta talle palgaklassi maksumumpalka, vaid algpalka. Algpalk moodustab tavaliselt ½ maksimumpalgast. Algpalka suuruse määramisel võetakse eelkõige arvesse nii isiku haridust, tulemuslikkust, võimeid kui ka olukorda tööturul. Algpalkast maksimumpalgani jõudmiseks kulub tavaliselt aega 10-15 aastat.³¹⁶

Palgaareng

Palgaareng on seotud tulemushindamisega. Palga kujunemistsükkel on järgmine – kõigepealt seatakse eesmärgid, seejärel toimub hindamine ja selle alusel määratakse töötasu ning edasine arengueesmärk.

Töötajatele seatakse eesmärgid:

- kõigepealt määratakse eesmärgid, mis on **seotud sooritusega**. Sellised eesmärgid on näiteks teatud projektitegevused või rutiinsete ülesannete täitmine, mis on olulised konkreetse aasta raames;
- teine eesmärkide ring on seotud **töötaja juhtimisega** - seotud teatud personaalsete aspektidega ja töömeetoditega. Siinkohal on olulised kutselised oskused, personaalsed oskused ja isikutevahelised suhted ja juhtimise viis;
- kolmas eesmärkide ring on seotud isiku **käitumisega**.

Igale eesmärgile omistatakse teatud protsent ning olulisus (seda otsustavad juhid). Näiteks võivad juhid otsustada, et „kõrge prioriteetsusega“ või kõrge protsendiga eesmärk on seotud sooritusega, ning tunnustavad kõlbmatuks käitumusliku eesmärgi, kui nad leiavad et see ei ole oluline konkreetset juhul.

Hindamisprotsess leiab aset veidi enne aasta lõppu ja see viiakse läbi kirjalikult, kasutades vormi, mille peamised komponendid on paika pandud kesksel tasandil. Süsteem baseerub viie kriteeriumi skaalal A++ (kaugelt ületab nõudmised) kuni C (ei rahulda nõudmisi). Vahepealsed on A+ (ületab nõudmised selgelt), A (täielikult vastab nõudmistele) ja B (teatud osas vastab nõudmistele).

³¹⁶ Sommer, M. Lohnsystem der Bundesverwaltung. Kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.

Skaala	Aastane palgatõus (%-des palgamaksimumist)	Täiendav boonus (kui palgalagi on saavutatud)
A++	4,1% kuni 6%	Täiendav boonus kuni 12% palgamaksimumist
A+	3,1% kuni 4%	Täiendav boonus kuni 6% palgamaksimumist
A	3%	Ei ole täiendavat boonust
B	2 %, 94 %-lisest põhipalga laest	Ei ole inflatsiooni kompenseerimist
C	0%	

Palgalisa määramisel tuleb arvestada järgmist jaotust (nn gaussi kõver):

skaala	Töötajate osakaal
A++	0-5%
A+	10-25%
A	65-75%
B	5-15%
C	0-3%

2. Lisatasud

Põhipalgale lisanduvad järgmised lisatasud:

- **kohalisatasu** – määratakse tulenevalt töökohas olevast elatusmaksumusest, maksudest ning ka töökoha suurusest ja olukorrast;
- **elukalliduse kompensatsioon** – elukalliduse hüvitamisel võetakse orientiiriks palk, kohalisatasu, puhkepäeva ja öötöö lisatasu, valveteenistuse lisatasu, funktsioonilisatasusid, erilisatasusid, tööturu lisatasusid ja hoolduslisatasusid;
- **puhkepäeva ja öötöö lisatasu, valveteenistuse lisatasu;**
- **funktsioonilisatasu** – makstakse neile, kes täidavad ülesandeid, millele esitatakse erilisi nõudmisi (nt teatud suurte projektide puhul);
- **tööturu lisatasu** – selleks, et võita ja hoida võimekat personali võib pädev ametiasutus maksta tööturu lisatasu kuni 20% palgagrupi maksimumpalgast;
- **erilisatasu** – arvesse võetakse tööülesannete täitmise riisikot ja teatud suhtest tulenevaid kahjutasusid.
- **hoolduslisatasud** – makstakse neile, kes kasvatavad või hooldavad alaealisi lapsi (kuni lapse 18. eluaastani ja kui lapsed käivad koolis, siis kuni 25. eluaastani). Samuti makstakse hoolduslisatasu, kuid abikaasa raske haiguse tõttu on kehvasti töövõimetu ja kui vaja hooldada lähedasi sugulasi.³¹⁷

3. Preemiad (boonused)

On kahte tüüpi preemiaid:

- **tööpanuse preemia** – seda preemiat võib maksta ühekordselt kuni 6% palgagrupi maksimumpalgalt;
- **tunnustamispreemiad** – makstakse siis, kui töö tulemust on hästi hinnatud (A++ või A+), kuid isik on saavutanud juba palgagrupi maksimumi;

³¹⁷ Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001.

4. Palgasoodustused

- hinnasoodustus ühistranspordis;
- truudusepreemia;
- vabatahtliku töö kompenseerimine;
- lastehooldus (nt lastesõime kompenseerimine);
- personaliarengu ja väljaõppe osaline kompenseerimine.³¹⁸

Hollandi keskvalitsuses on määratud 18 palgaskaalat, olenevalt sellest missuguse iseloomuga on töö ja missuguseid ülesandeid tegelikult täidetakse. Töö iseloom on määratud töökohtade hindamise teel (ametikohtade hindamine toimub asutuste tasandil ning iga asutus vastutab ise oma hindamisprotsessi eest, kontrolli ei ole). Juhul kui isik ei ole hindamistulemusega nõus, siis võib ta seda vaidlustada. Kaebus tuleb esitada kompetentsele organile 4 nädala jooksul hindamistulemuste kättesaamisest alates. Juhul kui hindamistulemusi ei muudeta, kuid isik ei taandu oma kaebusest, siis tuleb küsida nõu vastavalt komisjonilt (*Evaluation Objection Advisory Committee*), kes on oma tegevuses iseseisev. Komisjoni liikmed nimetatakse ministeeriumide ja avaliku sektori personali liidu poolt.

Palgaskaalas märgitakse madalaim ja kõrgeim brutopalk ja samuti keskmine palgatase. Palk, mida makstakse osalise tööajaga töötajatele on proportsionaalne töötundide arvuga. Teenistujad, kes ei saa maksimumpalka oma skaala piires võivad saada palgalisa. Palgalisa saadakse juhul kui kompetentne organ leiab, et isiku sooritus on adekvaatne. Palk määratakse teenistusse astumisel ning hiljem vaadatakse see perioodiliselt üle kuni saavutatakse maksimumpalk oma skaala piires. Lisaks võidakse saada veel lisatasu juhul kui kompetentne organ leiab, et isiku sooritus on rohkem kui adekvaatne.

Pädev asutus otsustab töötajaga vestluse läbiviimise tulemusel, kas määrata palgalisa. Vestluseid viiakse läbi üks kord aastas ja see vestlus katab järgmiseid teemasid:

- kuidas töötaja on täitnud oma ülesandeid ja mis tulemusi on saavutatud;
- tingimused, milles tööülesandeid täideti
- muud teemad: tulevikus tehtav töö, oodatavad tulemused, töötingimused, töötaja areng.

Kui töötaja on saavutanud oma palgaskaala piires maksimumpalka ja tema tööd hinnatakse väljapaistvaks, siis on võimalik et talle makstakse palka kõrgema palgaskaala alusel. Juhul kui töötaja tööstandard langeb, siis on võimalik otsus ümber vaadata, millega määrati palk kõrgema palgaskaala alusel.

Töötajad, kes on 57-aastased ja vanemad, võivad nõuda väiksema koormusega tööd. Juhul kui väiksema koormusega töö eest peab palgaskaala alusel maksma vähem palka, siis nimetatud töötajaid ei viida üle madalamale palgaskaalale, vaid nad säilitavad jooksva palga ja skaala.

On veel järgmised lisatasud:

- **isikutele kes vanemad kui 63** ja jätkavad töötamist, makstakse aastas üks kord lisatasu (454EUR);
- **mobiilsuse tasu** – juhul kui töö (iseloom, asukoht) muutub. Makstakse üks kord 50% kuupalgast (ainult juhul kui uus töö ei ole kõrgemalt tasustatav);
- **puhkusetasu** – moodustab 8 % brutokuupalgast ja lisatasudest (täiskohaga töötajatele alates 139,96 EUR-st). Puhkusetasu makstakse iga-aastaselt maikuu (perioodi eest juuni-mai);
- **protsendi ja püsitasuga aastalõpu lisatasu** – iga aasta novembris saavad teenistujad protsenditasu ja/või püsitasuga aastalõpu lisatasu. Mõlemad need lisatasud kasvavad juurde kuust kuusse, detsembrist kuni novembrini. Protsendi lisatasu on 1,6% brutokuupalgast. Püsitasu lisatasu täiskohaga töötajatele makstakse juhul, kui töötaja suurendab oma töötunde (ehk töötab nädalas rohkem kui 36 tundi). Püsitasu makstakse 90,91EUR kuus (2006 aasta seisuga). 2006 aastal maksti püsitasuga lisatasusid järgmiselt (aprillis 4X90.91; augustis 4X90,91 ja novembris 4X90,91 EUR);
- **muud tasud** – ületunnitöö, lähetuskulud jne.³¹⁹

Sloveenias reguleerib avalike teenistujate palgakorraldust avaliku sektori palgasüsteemi seadus³²⁰, mis võeti vastu 2002, kuid millele jäeti pikk aeg rakendumiseks – nimelt jaanuarini 2004. Ametlik põhjendus selleks oli, et uus süsteem tuli läbi arutada ametiühingutega, ette valmistada rakendusakte, ametikohtade hindamist, töökirjeldusi jne.^{321 322}

Eesmärgiks oli luua läbipaistev, paindlik ning kontrollitav palgakorraldus.³²³ Seaduse eesmärgiks on anda palgasüsteemi põhireeglid selleks, et rakendada võrdse kohtlemise printsiipi võrreldavatel ametikohtadel ning võrreldavate ametinimetuste puhul ning isikute vahel, kes teostavad sama funktsiooni. Samuti on märksõnadeks palgasüsteemi läbipaistvus ning motiveerimine.

Avaliku sektori palgasüsteemi seaduse artikli 5 kohaselt peab palk koosnema põhipalgast, sooritustasust ja lisatasudest. Põhipalk on see osa palgast, mis avalik teenistuja saab individuaalse positsiooni, ametinimetuse või funktsiooni järgi, täiskohaga töötatud töötundide eest soovitud tulemustega ühe kuu eest. Põhipalga suurus peab olema sätestatud klassifikaatori alusel individuaalsesse palgaklassi palgaastmestikus. Palgaastmestik kehtestatakse avaliku sektori palgasüsteemi seaduse lisana. Reeglina vaadatakse palgaastmed üle 1 kord aastas ning tehtavad muudatused peavad olema reguleeritud avaliku sektori kollektiivlepinguga. Kui ei jõuta kokkuleppele antud küsimuses ettenähtud tähtajaks (1. mai), siis valitsuse ettepanekul kehtestab palgaastmestiku

³¹⁸ Sommer, M. Lohnsystem der Bundesverwaltung. Kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.

³¹⁹ The legal status of civil servants (2006).

³²⁰ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Public Sector Wage System Act.

³²¹ Republic of Slovenia. Public Administration Country Profile (2004), p 10

³²² 2008. aastal soovitakse ametiühingutega peetavate läbirääkimistega lõpule jõuda, kus oli põhieesmärgiks kehtestada ühesugune palk ühesugustel ametikohtadel.

³²³ Information on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member and Applicant States.

muudatused rahvussambles. Sloveenia avalikku teenistust reguleerivates õigusaktides on avaliku sektori kollektiivlepingutel ka üldiselt suur tähtsus.

Põhipalga juures arvestatakse ametikohtade ja ametinimetuste klassifikaatorit. Madalaim võimalik klass ilma edutamisetähtaegade peab olema kehtestatud avaliku sektori kollektiivlepinguga. Näitena võib tuua, et I klassi alla kuuluvad vähemalt 8- või 9-klassi haridusega isikud, V klassi arvatakse muu hulgas isikud, kellel on bakalaureuse kraad, VIII klass hõlmab muu hulgas magistrikaardi omandanuid ning viimasesse (IX) gruppi kuuluvad doktorikraadiga teenistujad.

Sooritustasu on see osa palgast, mida võib saada keskmisest edukama töösoorituse või keskmisest suurema töökoormuse eest kindlal ajavahemikul. See summa ei tohi ületada rohkem kui kahekordselt põhipalka, mis teenistuja saab kuus. Soorituspõhise tasu maksmise alused peavad olema kokkulepitud kollektiivlepingus.

Lisatasu on see osa palgast, mis on ettenähtud eritingimuste, ohtliku töö või suure koormuse eest, mida ei arvestata hinnates töö raskust, ametinimetust või funktsiooni.

Lisatasud:

- ametikohast tulenev lisatasu;
- aktiivse tööperioodi lisatasu³²⁴;
- õpetaja lisatasu;
- lisatasu spetsialiseerumise, magistri- või doktorikraadi eest, kui see tingimus ei olnud tingimuseks sellel ametikohal;
- võõrkeelte valdamise lisatasu;
- lisatasu ebamugavate töötingimuste eest juhul, kui see tingimus ei olnud tingimuseks sellel ametikohal, ametinimetusel või funktsioonil;
- lisatasu ohtude ja eriliste kohustustuste eest juhul, kui see tingimus ei olnud tingimuseks sellel ametikohal, ametinimetusel või funktsioonil;
- lisatasu ebamugavatel aegadel töötamise eest.

Enamus eelpool nimetatud lisatasudest lepitakse kokku kollektiivlepinguga. Protsent palgast, mis moodustab lisatasu, on erinevatel alustel makstavate lisatasude puhul erinev. Näiteks võõrkeelte valdamise eest makstakse avalikule teenistujale 3-6% põhipalgast, õpetajatele 12-15% põhipalgast, kohtunikele aga kuni 6% põhipalgast. Ebasoodsate töötingimuste, ohtliku töö või suure koormuse eest makstav lisatasu ei tohi ületada 15% põhipalgast.

Sloveenias on ametikohad hinnatud ning selle alusel on moodustatud palgagrupid, mis põhinevad ametinimetustel. Palgagrupp koosneb funktsioonidest või ametikohtadest ja ametinimetustest, mis on tüüpilised sarnastele ametikohtadele. Palgagrupp peab olema jagatud palga alamgruppidesse

³²⁴ Eesti mõistes staaži eest lisanduv tasu.

vaadeldes neid tavaliste tunnuste, positsiooni ning ametinimetuste järgi. Palgagrupid on jaotatud A-st J-ni, mis omakorda jagunevad alampunktideks.

Tulenevalt avaliku sektori palgasüsteemi seaduse artiklist 38, on Sloveenia avalikus sektoris palgad avalikud, st et informatsioon ametikoha, ametinimetuse, funktsiooni, põhipalkade, lisatasude ja tulemuspalga kohta peab olema kättesaadav. Erandiks on informatsioon lisatasu kohta, mida makstakse aktiivse töötamisperioodi eest.³²⁵

Alates aastast 1969 kehtisid **Taanis** ühtsed, tsentraalselt kokkulepitud palgasüsteemid, mis kajastasid hierarhilist struktuuri, töö eesmärki seonduvalt vastutuse ja haridusnõuetega, võttes arvesse ka staaži.³²⁶ Vanad süsteemid olid seotud avalike teenistujate palgasüsteemi, palgaastme süsteemiga või mõne muu tsentraalselt kokkulepitud palgaastmestikuga. Tüüpiline vanadele süsteemidele on see, et palga intervallid on suured, palju on palgaastmeid ning töötajate palk suureneb automaatselt staaži kasvades. Avalike teenistujate palgasüsteem koosneb 55 palgaastmest palgaskaalal. Palgaastmed moodustavad raamistiku mitmele palgatasemele. Palgaastmestiku allpool on palga intervallid suured. Ametikoht on klassifitseeritud sõltuvalt kõige olulisematest ülesannetest ja vastutusest, mis seondub ametikohaga ja haridusega ning samuti kogemustega seonduvatest nõudmistest. Lisaks palgaastmestiku järgsele palgale, on garanteeritud ka toetused mitmesugustel erinevatel alustel – nt ületunnitöö, ebamugavuste eest.³²⁷ Taanis avalike teenistujate sissetuleku juures võidakse arvestada geograafilisi (st piirkondlikke) näitajaid. Nt Taanis palgaastmetel 1–31 on diferentseerimine selliselt, et näiteks aste 20 palgaskaalal on umbes 6 % kõrgem Kopenhaageni piirkonnas kui teistes regioonides. Makstakse ka puhkusetootusi.³²⁸ Vana palgasüsteemi võib iseloomustada kui tsentraliseeritud palgaelementidega palgasüsteemi, mis tähendas seda, et olid piiratud võimalused kohalike toetuste maksmiseks.³²⁹

Palgareform on üks osa personali- ja juhtimispoliitikast riigisektoris. Esimesed reformimise kokkulepped tehti 1998. a alguses kui umbes 3% riigiametnikest olid hõlmatud uue palgasüsteemiga. Alates sellest ajast, on see protsent pidevalt tõusnud. Reformi käigus on suurele osale riigiametnikest laiendatud uus palgasüsteem vana asemel. Reformi eesmärkideks olid esiteks see, et palga moodustamine antakse detsentraliseeritult kohalikule tasandile; teiseks see, et palga kujunemine peegeldab sooritust ja töötajate jõupingutusi ning palka nähakse kui juhtimisinstrumenti, mis aitab motiveerida töötajaid ja saavutada efektiivsem avalik sektor.

Tänaseks on peaaegu kõik riigiametnikest hõlmatud uue palgasüsteemiga. Uus palgasüsteem on eriti oluline akadeemilises ja haridusvaldkonnas, kus praktiliselt kõik on uude süsteemi kaasatud. Alates

³²⁵ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Public Sector Wage System Act.

³²⁶ Performance-related pay for Government Employees (2005), p 99.

³²⁷ Employment in the Danish State Sector (2005), p 29.

³²⁸ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 133-134

³²⁹ Employment in the Danish State Sector (2005), p 29.

aastast 1996 kuni aastani 2005 on tõusnud Taani avalikus sektoris palk märgatavalt – nimelt 45%, kusjuures tarbijahinnaindeksi tõus oli vaid 22% samal ajavahemikul.³³⁰

Kõige olulisem uues palgasüsteemis on põhipalga määra süsteem. Põhipalga määra süsteem koosneb põhipalga määrast või põhipalga määra intervallist, milles lepitakse kokku tsentraalselt, ning tsentraalselt kokku lepitud toetustest. Uued põhipalga määrad on tavaliselt väga vähe seotud staažist tuleneva automaatse palgatõusuga (kui nad üleüldse sellega seotud on). Individuaalne palga kujunemine on detsentraliseeritud iseloomuga (st igas riigisektori asutuses otsustatakse seda individuaalselt). Üks põhilisest reformi eesmärkidest ongi saavutada suurem proportsioon detsentraliseeritusele. Kohalikul tasandil (st asutuses) kokkulepitud toetused sisaldavad funktsioonipõhiseid toetusi, kvalifikatsioonist sõltuvaid toetusi ning ühekordseid toetusi. Samuti on üheks võimaluseks tulemustasu maksmine. Kvalifikatsiooniga seonduv toetus on kasutusel selleks, et premeerida töötajat tema professionaalsete ja personaalsete kvalifikatsioonide ning töösoorituse kvaliteedi alusel, võttes arvesse tasakaalu sarnaste ametikohtadega tööturul. Kvalifikatsiooniga seonduv toetus on reeglina garanteeritud kui püsiv sissetulek. Funktsioonipõhist toetust kasutatakse sellise töötaja premeerimiseks, kes on vastutav teatud funktsioonide eest oma ametikohal. Funktsioonipõhine toetus on seotud konkreetsete ülesannetega, mida töötaja teostab. Üldjuhul on funktsioonipõhine toetus ajutine ja seotud konkreetse ülesandega, kuid see võib ka olla püsiva iseloomuga. Ühekordsete toetuste eesmärgiks on konkreetse pingutuse premeerimine. Tulemustasu on seotud varasemalt kokku lepitud erinevate seatud eesmärkide täitmisega (kvantitatiivsed ning kvalitatiivsed eesmärgid). Selle maksmiseks tuleb eelnevalt sõlmida kokkulepe tingimustega, mis tuleb täita. Tulemustasu leppeid võib sõlmida töötajate grupi või konkreetse isikuga.³³¹ Tulemustasu ei ole defineeritud kuskil seaduses, kuid kõik reeglid, mis sellega seonduvad, on kollektiivlepingus kirjas. Kõik tasud otsustatakse individuaalsete soorituste põhjal, juhi ja töötaja vahelise dialoogi käigus. Vestlus toimub iga-aastaselt.³³²

Palk ja teised ametisse nimetamise tingimused riigiametnikele määratakse vastavalt kokkuleppele rahandusministri ja keskorganisatsioonide vahel. Kokkulepe kehtib ainult riigiametnikele, kes on ühes ministeeriumis ning rahandusministri poolt kehtestatud täpsema regulatsiooni alusel võib asjaomane minister kokkuleppe sõlmida. Kokkulepet ei saa sõlmida tingimusel, kui on ette nähtud, et see otsustatakse seadusega või viidates seadusele või puudutab juhtimist, organisatsiooni või personalivajadusi.³³³

Palk koosneb Taanis kolmest elemendist – sooritustasu ja toetused, mis lepitakse kokku detsentraalselt/lokaalselt, moodustavad 20% ja põhipalk 80% lõpp-palgast, mis määratakse tsentraalselt.³³⁴

³³⁰ State Sector Personnel in Denmark (2005).

³³¹ Employment in the Danish State Sector (2005), p 24-29

³³² Kingdom of Denmark. Public Administration Country Profile (2006).

³³³ Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd. (Taani riigiametnike seadus).

Uue palgasüsteemi rakendamise hindamisel 111-s institutsioonis jõuti järeldusele, et tulemuspalga positiivne mõju seisneb selles, et rohkem tähelepanu pööratakse individuaalsele sooritusele ja tasule ning et tulemuspalk viib paremate värbamisvõimalusteni. Negatiivsena toodi välja see, et tulemuspalk tekitab mõnedes töötajates ebakindlust. Tõdeti lõpuks seda, et saavutada täielikku tulemuspalga efekti, on oluline detsentraliseerimisprotsessi jätkata igas institutsioonis ja asutuses.³³⁵

Kollektiivlepingud palga fikseerimiseks sõlmitakse rahandusministeeriumi ja konkreetse töötaja organisatsiooni vahel. Taani riigisektoris on palk kokku lepitud, mis kindlustab selle, et riigiametnik üldiselt ja pika aja vältel areneb paralleelselt palkadega erasektoris. Valitsus kohandab automaatselt palgaarengut erasektori palgaarenguga. Palkaklassifitseerimine on säilitanud algse, tsentraalselt kokkulepitud põhipalga määra. Ühekordsed maksed, püsivad ja ajutised lisatasud on läbirääkimiste teema otsuste juhtidega.³³⁶

Üldiselt võib Taani kohta öelda, et Taanis on uues süsteemis palga otsustamine kahel eritasandil – tsentraliseeritud tasandil ja detsentraliseeritud tasandil.³³⁷ Kõige kõrgematel juhtivatel ametikohtadel on ametikohtade arv ja kogu palk fikseeritud tsentraalselt. Teistele ametikohtadele on põhipalk samuti tsentraalselt paika pandud, kuid lisaks on kohalikul tasandil võimalik kokku leppida toetustes/lisatasudes.³³⁸

Riigiasutuste palgad **Soomes** põhinevad süsteemidel, mis katavad kas keskvalitsuse või asutuse-spetsiifilised süsteemid, mis tuginevad kollektiivlepingutel. Üldised parameetrid palgapoliitikas on siiski koherentsetel alustel. 2005. aastal on toimunud üldine palgareformi rakendamine. Palgasüsteemi reformid on üks põhilistest faktoritest riigi personalipoliitikas. Uued palgasüsteemid laienevad enamikele asutustele ja umbes 95% riigi töötajatest. Uued palgasüsteemid on asutuse-spetsiifilised, kuid tuginevad üldistele põhimõtetele. Palk koosneb põhipalgast, mis baseerub tööle esitatavatel nõuetel, pluss personaalsel komponendil, mis koosneb sooritusest ja kompetentsusest ning see osa võib moodustada maksimaalselt 50% põhipalgast vastavalt iga sektori lepingu tingimustele. Tööle esitatavad nõudmised ja töötaja sooritus vaadatakse üle iga-aastase individuaalse arenguveestluse käigus. Mõningatel juhtudel võtavad uued süsteemid arvesse ka kogemust läbi teenitud aastate komponendi.³³⁹

Seega palk moodustub sooritusega seonduvast tasust (makstakse üldjuhul üks kord aastas ning tulemused vaadatakse üle „tiimi“ kaupa, mitte individuaalselt), isikliku sooritusega seonduvast tasust (25-50% põhipalgast, umbes 15% kogupalgast) ning põhipalgast (seonduv ametikohale esitatavate nõudmistega). Uuele süsteemile ülemineku periood kestis ca 4 aastat, st et neile, kellel oli vana süsteemis nõ liiga kõrge palk, neile säilitati vana palk, kuigi uue süsteemi järgi oleksid nad pidanud saama vähem palka. Kord aastas, kui toimub vestlus juhi ja ametniku vahel, räägitakse ka palgast

³³⁴ Performance-related Pay Policies for Government Employees (2005), p 101.

³³⁵ ibid, p 104

³³⁶ Kingdom of Denmark. Public Administration Country Profile (2006).

³³⁷ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 137.

³³⁸ Employment in the Danish State Sector (2005), p 23.

³³⁹ Ministry of Finance.

ning juht esitab oma seisukoha, kas ametniku palka tõstetakse või mitte. Võib juhtuda, et isiku tööülesanded muutuvad aasta jooksul nii palju, et on vaja tõsta vastutusastet. Juhul, kui selgub, et ametniku tulemused on langenud, antakse 6 kuud aega, kus tuleb ametnikul end tõestada. Vaatamata sellele, et Soomes on ametikohad hinnatud, ei ole ühtset ametikohtade hindamist ning iga asutus hindab ise. Seega ei ole võimalik võrrelda asutuste palkasid kuna hindamissüsteem on mõnevõrra erinev, kuid võrrelda saab statistika järgi. Võrreldakse ka erasektoriga. Huvitav Soome puhul on see, et ei seaduse ega ühegi teise õigusaktiga ei ole kehtestatud palgakomponente. Kõik on kokkulepetega otsustatud. Samuti puudub sundmehhanism, mis sunniks kõiki asutusi üle minema 3-komponendilisele süsteemile.³⁴⁰

Varasemalt oli kasutusel A-süsteem, kus kuupalk oli summa põhipalgast (palgaastmed A1-A34), elamis(toimetuleku)toetusest (6-9% põhipalgast) ja vanusest tulenevast komponendist. Õpetajatel oli kasutusel C-süsteem, millel oli oma palgaastmestik (palgaastmed C25-C75), kuid muus osas rakendus neile A-süsteem. Lisaks A-süsteemile oli väike osa riigitöötajatest veidi erinevalt tasustatud. Palk võis sisaldada ka erinevaid palgaelemente, mis põhinesid erilistel tööülesannetel või tingimustel ja ajal baseeruvatel maksetel. Valitsuse poliitilises kokkuleppes 2005-2007 oli eesmärgiks seatud ka resultaadil-põhineva palga ehk tulemustasu süsteemi juurutamine.³⁴¹

Reform Soome palgakorralduses on juurutatud peamiselt kollektiivlepingute ning palgaskeemi arendusprogrammi abil. 2006. aasta sügiseks oli uus palgasüsteem terves avalikus sektoris juurutatud. Reformi mõju läheb tegelikust palgapoliitikast veelgi kaugemale, mõjutades tegutsemise efektiivsust, tööandja rolli ja inimressursi juurutamise strateegiat. Palgaskeemi reform on osa kogu avaliku sektori reformist tuues kaasa muudatusi kontrolli- ja tegutsemismeetodites. Uus palgaskeem põhineb töökohtade hindamisel ja sooritusel.³⁴²

Seega on Soomes nüüd vaid üks palgasüsteem. Oktoobris 2007 otsustati tsentraalselt, et püütakse ametiühingutega läbi rääkida terves riigisektoris. Kollektiivsetel läbirääkimistel 2007 kokkulepet ei saavutatud, kuna sektorid on väga erinevad ning ühesugust kõikidele sobivat kokkulepet saavutada ei ole võimalik. Leiti, et iga sektor peab läbi rääkima oma sektori sees. Pärast kokkulepete saavutamist, peab parlament kokkulepped heaks kiitma ning seejärel otsustatakse, kui palju palka tõstetakse. Asutuse tasandil tehakse palgasüsteem ning läbi saab rääkida ka puhkuste ja vahel ka sõidukulude/hüvitiste osas. Rahandusministeerium annab nõu palgaga seonduvates küsimustes. Enne kui asutus hakkab ametiühingutega läbi rääkima, teavitab ta Rahandusministeeriumi summadest, mida hakatakse arutama. Seega ei saa tekkida olukorda, kus Rahandusministeerium ei kinnita asutuse kokkulepet.³⁴³ Tehti küsitlus, kus uuriti uue palgasüsteemiga rahulolu ning selle tulemusena leiti, et uus süsteem on vähemalt parem kui vana, kuid mõningates küsimustes ollakse ka

³⁴⁰ Saarinen, M. The Pay Systems in the Finnish State Administration. Kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.

³⁴¹ ibid

³⁴² The Finnish public sector as employer.

³⁴³ M.Saarinen. The Pay Systems in the Finnish State Administration. Kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitus.

pettunud. Näiteks olid ootused palga suurenemise osas ning juhid leidsid, et raske on hinnata isiku sooritust jne.³⁴⁴

Palgad on Soomes avalikud, kuna avalikus sektoris kehtib üldine läbipaistvuse printsiip. Soome on olnud kõige vähem korrumppeerunud riik maailmas rahvusvaheliste korrupsiooniuuringute alusel.³⁴⁵

EL personalieeskirjade järgi on palgaastmeid on 13, millest abiteenistujatele kehtivad 1-10 ja administraatoritele 5-13. palgaaste.³⁴⁶ Personaleeskirjadele on ka lisatud tabel keskmise teenistuskäigu vastavust määravate protsendimäärade kohta.

Palgad vaadatakse üle igal aastal septembrikuus ning kohandatakse vastavalt elukalliduse muutumisele; lisaks sellele tõuseb ametniku palk automaatselt ühe järgu võrra, kui ametnik on töötanud oma palgajärgus järjest kaks aastat. Palga läbivaatamine toimub komisjoni ühisaruande põhjal, mis põhineb Euroopa Ühenduste Statistikaameti poolt kokkuleppel liikmesriikide statistikaametitega koostatud ühisindeksil; indeks vastab igas ühenduste liikmesriigis 1. juuli seisule. Läbivaatamisel kaalub nõukogu, kas töötasid tuleks ühenduste majandus- ja sotsiaalpoliitika osas kohandada. Ta võtab eriti arvesse igasugust palgatõusu avalikus teenistuses ja vajadust uute ametnike järele. Elukalliduse olulise suurenemise korral otsustab nõukogu kahe kuu jooksul, kuidas paranduskoefitsiente kohandada ja vajaduse korral, kas neid tuleb kohaldada tagasiulatuvalt.

Iga palgaaste koosneb viiest palgajärgust. Palga suurus antud palgaastmel sõltub sellest, millisel palgajärgul ametnik on. Lisaks palgale on EL-i ametnikele ette nähtud ka mitmed isiklikest asjaoludest sõltuvad toetused, mis tunduvad suurendavad töötasu. Kodumaalt lahkumise toetus moodustab 16% ametniku põhipalga, majapidamistoetuse ja ülalpeetava lapse toetuse kogusummast, kuid mis ei ole väiksem kui 445,88 eurot kuus. Sisseseadmistoetust makstakse ametnikule, kes on pidanud tööleasumiseks muutma elukohta. Ametnik, kes vahetab elukohta koos perekonnaga, saab sisseseadmistoetust kahe kuupalga ulatuses. Ametnik, kellel ei ole perekonda või kelle perekond ei vaheta elukohta, saab sisseseadmistoetust ühe kuupalga ulatuses. Samasugust toetust antakse ka ametnikule, kes lõpetab teenistuse ning asub elama mujale. Ametnikule ja tema pereliikmetele hüvitatakse reisikulud lähetuse kohta ja tagasi, tööle asudes ja töölepingu lõppedes, samuti 1 kord aastas kojusõiduks (kui vahemaa töökoha ja päritolukoha vahel on üle 725 km, õigus hüvitisele 2 korda kalendriaastas). Ametnikule hüvitatakse ka kolimiskulud, eelnevalt kokkulepitud piirmäär ulatuses. Põhiosa on 150,44 eurot, millele lisandub 2% ametniku põhipalgast. Majapidamistoetust makstakse ametnikule, kes on abielus, lahutatud, seaduslikult lahus elav või vallaline ning kellel on üks või mitu ülalpeetavat last. Majapidamistoetust on õigustatud saama ka vabaabielus ametnik. Ametnikul, kellel on üks või mitu ülalpeetavat last, on õigus igakuisele toetusele summas 328,73 eurot iga lapse kohta. Toetust antakse iga alla 18-aastase lapse puhul ning taotluse põhjal ka kuni 26-aastaste laste puhul, kes käivad üld- või kutsekoolis. Õppetoetus võrdub realselt kantavate koolituskuludega 5- kuni 26 aastase lapse kohta kuus, kes käib korrapäraselt alg- või keskkooli tasulises päevases õppes või kõrgkoolis. Maksimaalselt makstakse õppetoetust 223,05 eurot kuus.

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ The Finnish public sector as employer.

Juhul kui ametniku laps õpib ametniku töökohast kaugel (vähemalt 50 km), on õppetootuse maksimumsumma kaks korda suurem. Ülalpeetava lapse puhul, kes on vähem kui 5 aastat vana ega käi korrapäraselt päevas õppes, makstakse toetust 80,30 eurot kuus.

Sotsiaalkindlustushüvitised

Ametnik, tema abikaasa (juhul, kui viimasel ei ole muu õigusnormi kohaselt õigust saada samasuguse tasandi hüvitisi), lapsed ning tema poolt ülalpeetavad isikud on haiguse vastu kindlustatud 80% ulatuses kuludest. Seda määra tõstetakse teatud haigla poolt osutatavate teenuste ja farmaatsiatoodete puhul 85% ning raskete haiguste puhul on hüvitis 100%.

Ametnik peab maksma kindlustuskaitse saamiseks ühe kolmandiku kindlustuskaitse jaoks vajalikust sissemaksest, kuid mitte rohkem kui 2% põhipalgast. Ametnik on teenistusse asumise päevast alates kindlustatud kutsehaiguse- ja tööõnnetuseriski vastu. Kutseväliste riskide vastu kindlustamiseks peab ametnik maksma kuni 0,1% oma põhipalgast. Hüvitist makstakse surma korral, püsiva täieliku töövõimetuse korral ja püsiva osalise töövõimetuse korral. Lisaks makstakse toetust ametniku lapse sünni puhul 198,31 eurot.³⁴⁷

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

Sloveenias, Saksamaal ja Austrias on kasutusel palgaskaalad ehk võib üldistades öelda, et palgaskaalad on säilinud karjäärisüsteemiga riikides. Varasemalt oli palgaskaala kasutusel ka näiteks Taanis. Hollandis ja Šveitsis on säilinud palgaskaala süsteem. Saksamaa palgakorraldus põhineb alimentatsiooniprintsiibil. Ametipalk peab tagama isiku sõltumatuse ja erapooletuse. Tasu suurus sõltub funktsioonist, teenistusvanusest ja sooritusest. Töötasu alla kuuluvad teenistustasud ja muud tasud. Teenistustasu omakorda jaguneb põhipalgaks (moodustab teenistustasudest peamise osa) ning lisatasudeks (nt perekonna-, ameti-, kohalistasu, raske töö lisatasu, lisatöö eest tasu). Lisatasude hulka kuulub ka tulemustasu. Saksamaal on ühtne tasustamissüsteem. Austrias koosneb töötasu põhipalgast ja lisatasudest. Austrias on põhipalga määramisel aluseks võetud ametikohtade hindamine. Palk sõltub eelkõige funktsioonist ja kogemusest. Palkade kohendamine toimub läbirääkimiste teel, mis toimub 2 korda aastas. Palkade kohendamisel võetakse arvesse inflatsioon, majanduskasv ja erasektori palkade tase. Austrias on ühtne palgasüsteem. Šveitsis on tulemuspalgasüsteem. Palga maksmine baseerub kolmel alusel: tööfunktsioon, kogemus ning sooritus. Täpsem palgaregulatsioon on rakendusaktides. Palk koosneb põhipalgast (sh soorituse elemendist), lisatasudest ja preemiast. Palga määramisel lähtutakse veel elukallidusest ja tööturusituatsioonist. Palgasüsteem toimib ühtsetel alustel. Hollandis on põhipalk, sooritusel põhinev palk (selgub vestluse teel) ja lisatasud. Hollandis on ametikohtade hindamine. Palk

³⁴⁶ vt lisa 2

³⁴⁷ Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjad ehk the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community.

vaadatakse perioodiliselt üle. Sloveenia palgakorralduse aluseks on läbipaistvus, paindlikkus ja kontrollitavus. Lõpp-palk koosneb põhipalgast, sooritusastust ning lisatasudest. Palgad vaadatakse üle üks kord aastas. Sloveenias on ametikohad hinnatud ning avaliku sektori palgad on avalikud ning kasutusel on ühtne palgasüsteem. Taanis kehtib uus palgasüsteem, kus lõpp-palk koosneb põhipalgast (peab olema 80% lõpp-palgast), toetustest ning sooritusastust (viimased kaks tohivad moodustada kuni 20% lõpp-palgast). Palga otsustamine toimub kahel tasandil – tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud tasandil. Kõrgematel ametnikel on lõplik palk fikseeritud tsentraalselt. Eesmärgiks on, et erasektori palgaareng seaks standardid avaliku sektori palgaarenguks. Soomes moodustub lõpp-palk põhipalgast ja personaalsest komponendist (sooritus ja kompetentsus). Viimased kaks tohivad moodustada maksimaalselt 50% lõpp-palgast. Uus palgasüsteem põhineb töökohtade hindamisel ja sooritusel. Palgad on Soomes avalikud ning oluline roll on kollektiivlepingutel.

Eestis on ametniku õigus palgale üks olulisemaid ametniku õigusi. Vastavalt ATS §-le 37 on teenistujal õigus saada palka alates teenistusse astumise päevast kuni teenistusest vabastamise päevani. Avaliku teenistuja palk Eestis koosneb kolmest komponendist astmepalgast, diferentseeringust ning lisatasust.

Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus sätestab ühtsed ameti- ja abiteenistuskohdade nimetused ning ühtse palgaastmestiku riigi ametisutustes. Palgaastmetele vastavad palgamäärad kehtestab Vabariigi Valitsus igaks aastaks. Vabariigi Valitsuse määrus, millega kehtestatakse palgamäärad, lubab omakorda palgamäärasid diferentseerida. Samuti lubab nimetatud määrus maksta lisatasu täiendavate tööülesannete või nõutavamast tulemuslikuma töö eest kokku kuus kuni 50% ametniku ametikoha palgaastmele vastavast palgamäärast.

Lisatasud jagunevad:

- lisatasu teenistusaastate eest (ATS § 37);
- lisatasu akadeemilise kraadi eest (ATS § 38);
- lisatasu võõrkeelte valdamise eest (ATS § 39);
- lisatasu riigisaladuse ja salastatud teabekandjate töötlemise eest (ATS § 39¹);
- lisatasu nõutavast tulemuslikuma töö eest (Vabariigi Valitsuse 12. jaanuari 2006. a määrus nr 10 § 3);
- lisatasu täiendavate ülesannete täitmise eest (Vabariigi Valitsuse 12. jaanuari 2006. a määrus nr 10 § 3).

Kohaliku omavalitsuse ametiasutuste struktuuri ja teenistujate koosseisu ning palgamäärad kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu kuid ametikohtade nimetused kehtestab Vabariigi Valitsus. Palga

maksmise kord avalikele teenistujatele on analoogiline palga maksmise korraga töötajatele ning selles osas kohaldatakse palgaseadust.³⁴⁸

K.M. Vaher leiab oma artiklis, et palgakorraldus on avalikus sektoris ilmselgelt väljunud raamidest, mida seaduse koostamisel silmas peeti. Süsteemi jäikuse ja liigse tsentraliseerituse tõttu on ametnike töö tasustamine avalikkuse jaoks läbipaistmatu, kuna konkurentsivõimeliste palkade maksmiseks tuleb palgakomponente kombineerida.³⁴⁹

Avaliku teenistuse arendamise kontseptsioon 2006 sätestab, et riigiteenistujate ühtne palgaastmestik ei reguleeri ametipalku selgelt sõltuvalt ametikoha töö sisust ja nõudlikkusest. Palgamäärade alusel on ametnike põhipalgad põhjendamatult madalad. Keskne palgaastmestik ei täida täna oma eesmärki, kuna selle alusel ei kujune selget seost ametikoha töö sisu ja keerukuse ning palgamäära vahel. Keskse palgaastmestiku idee lähtub palkade reguleerimisel riigitöö standardsuse põhimõttest ja eeldab palgamäärade tõstmiseks asutuste vahendite ühetaolist suurendamist. Tegelikult aga ei eraldata palgavahendeid sellisel formaalsel printsiibil ja ka avaliku sektori asutused ei ole omavahel alati võrreldavad.

F.Cardona jõudis oma uurimuses järeldusele, et Eesti avaliku teenistuse palgasüsteemis puudub läbipaistvus ja loogika. Palgasüsteem on killustatud ning erinevused erinevate asutuste palkade vahel ei ole õigustatud. Vahed kindlaksmääratud palga ja palga nn vaba osa vahel on tohutult suured ning juhtide diskretsioon palkade määramisel otsuseid vastu võtta on liiga suur.³⁵⁰ Avaliku teenistuse arendamise kontseptsioon 2006 viitab lisaks sellele, et konkurentsivõimeliste palkade maksmiseks tuleb palgakomponente kombineerida ning palgakorraldus ei tugine põhimõttelisele ühtsusele.

Töötasustamisalased terminid on seaduses sassis. Probleeme tekitab avaliku teenistuse seaduse tööühma koosseisul ametipalga erinev tõlgendamine - kas see on kohale vastav ametipalk, diferentseeritud ametipalk, astmepalk koos seaduse järgsete lisatasudega. Seaduse ulatuses kasutatakse palga säilitamisel, hüvituse arvutamisel või asendamise aja eest töötasu maksmisel kord mõistet "ametipalk" (seega ilma individuaalsete lisatasudeta), kord mõistet "palk" (koos individuaalsete lisatasudega).³⁵¹

Valitsusliidu programmi aastateks 2007-2011 õiguspoliitika eesmärkide punktist 1 tulenevalt suurendatakse avaliku sektori palgakulu üksnes samas tempos nominaalse tootlikkuse kasvuga erasektoris; suurendatakse avaliku sektori palgapoliitika läbipaistvust ja avaliku sektori palkade konkurentsivõimelisust; eri haldusalades, kuid samades valdkondades töötavate avalike teenistujate palgapoliitika ühtlustatakse ning kõigi avaliku sektori töötajate palgad avalikustatakse.

³⁴⁸ Mikiver. M. (2002), lk 42

³⁴⁹ Avaliku teenistuse aastaraamat (2003), lk 9

³⁵⁰ Cardona. F. Sustainability Challenges for the Estonian Civil Service. Sigma Rapport. Paris, 2006, p 4

³⁵¹ Avaliku teenistuse seaduse tööühma koosseisu protokoll nr 2 kuupäevast 9.02.2000.

7.8 Distsiplinaarvastutus

Alljärgnevalt uuritakse, kas valitud riikides sätestab seadus läbipaistva distsiplinaarvastutuse süsteemi ning kas on piisav ja sobiv, et juhtida ametnikke ja panna neid vastutama oma tegevuse eest.

Saksamaal reguleerib distsiplinaarvastutust eelkõige selleks ette nähtud seadus - liidudistsiplinaarseadus (*Bundesdistziplinargesetz*). Minimaalne regulatsioon on ette nähtud ka ametnikeseaduses (BBG).

Distsiplinaarõigus hõlmab juhtusid, kui ametnikud on rikkunud teenistuskohustusi. BBG järgi alustatakse distsiplinaarmenetlust kui ametnik saadab korda teenistusalase üleastumise, kui ta süüliselt rikub temale pandud kohustusi. Ka ametniku käitumine väljaspool teenistust on teenistusalane süütegu, kui olenevalt üksikjuhtumist erilises mahus kahjustatakse austust ja usaldust oma ameti ning ametkonna väärikuse suhtes. Kui on piisavalt faktilisi tõendeid, on tööandjal kohustus alustada distsiplinaarmenetlust ja selle menetluse käigus välja selgitada otsustavad asjaolud. Peale asjaolude väljaselgitamist tuleb otsustada, kas menetlus lõpetatakse või määratakse ametnikule distsiplinaarsed abinõud.

Distsiplinaarõigus näeb ette viis distsiplinaarset meedet: noomitus, rahatrahv, teenistustasu vähendamine, madalamale astmele viimine, teenistusest vabastamine. Teenistusest vabastamine määratakse ainult siis, kui ametnik on läbi raske eksimuse tööandja ja üldsuse usalduse lõplikult kaotanud.

Pensionil olevate ametnike suhtes kehtivad teatud erireeglid. Pensionil oleva ametniku või endist ülalpidamist saava ametniku teenistusalaseks üleastumiseks loetakse seda, kui ta tegutseb vaba demokraatliku põhikorra vastu põhiseaduse mõttes või osaleb püüdlustes ohustada Saksamaa Liitvabariigi püsivust või turvalisust või rikub BGB § 61 (vaikimiskohustuse rikkumine), § 69a (teatamiskohustus ja teatud tegevuse keelamine) või 70 (keeld vastu võtta hüvesid või kingitusi) või süüliselt ei täida ametnikusuhtesse tagasimääramist (reguleeritud BGB §-s 39 ja §-s 45 lõige 1). Distsiplinaar karistusena saab neile määrata kas pensioni vähendamist või selle äravõtmist.

Tööandja saab ise määrata korraldusega distsiplinaar karistuse kui see puudutab noomitust, rahatrahvi määramist või teenistustasu vähendamist. Nimetatud haldusaktis peab olema näidatud ka edasikaebamise võimalus. Juhul kui soovitakse karistusena määrata madalamale astmele viimine või teenistusest vabastamine, siis ei tohi tööandja seda ise määrata, vaid peab pöörduma nn „distsiplinaarhagiga“ pädeva halduskohtu poole, kes siis vastava karistuse määrab. Nimetatud kohtuotsuse peale võib esitada nii edasikaebuse (apellatsiooni) (teatud tingimustel) kui ka määrata kontrolli (Revision).

Vastavalt üksikjuhtumitele võib esineda vajadus, et ametnikul keelatakse ära edasiste tööülesannetega tegelemine juba enne distsiplinaar menetluse lõppu, kui on vastuvaidlematult teada

tulemus. Lisaks teistele teenistusõiguslikele võimalustele, kus määratakse teenistusülesannete täitmise keeld teatud ajaks, võib ametnikku ka distsiplinaarõiguslikult ajutiselt teenistusest vabastada, seda alates distsiplinaarmenetluse alustamisest. Selline abinõu tuleb siis kõne alla, kui juhtumi puhul saab prognoosida, et distsiplinaar karistusega määratakse suure tõenäosusega ametist vabastamine. Sellisel eeldusel saab kuni 50% kuu teenistustasust kinni pidada.³⁵²

Austria distsiplinaarõigus koos sanktsioonidega on loodud selleks, et tagada ametnike kohustuste täitmine. Andes võimaluse teenistussuhte lõpetamiseks juhul kui on toimunud tõsised rikkumised, mis on seotud usalduse kaotusega, toimib distsiplinaarõigus kui tasakaalustaja eluaegsele teenistussuhte põhimõttele. Distsiplinaarmenetlust alustatakse millal iganes, kui ilmneb ametikohustuste rikkumine. Distsiplinaarrikkumiste kataloogi ei ole esitatud. See on jäetud pädevate asutuste otsustada, kas teatud käitumine on ametikohustuste rikkumine või mitte.³⁵³

Vastavalt ametnikeõiguse seadusele on distsiplinaarsanktsioonid noomitus, väike trahv, suur trahv ja vallandamine. Sanktsiooni määramisel tuleb arvestada, et sanktsioon peab olema selline, et saaks ära hoida edasiste rikkumiste toimepanemise. Lisaks sanktsiooni määramise proportsionaalsusele tuleb arvestada ka ametnike isiklike suhteid ja majanduslikku seisuga.

Ametnikule ei tohi määrata distsiplinaar karistust peale 6 kuu möödumist sellest ajast kui vastav ametkond rikkumisest teada sai ja peale 3 aasta möödumist peale rikkumise toimepanemise lõppu. Tõsiste distsiplinaar meetmete kasutuselevõtu otsustavad komisjonid, mis tegutsevad vastavalt kindlaksmääratud ülesannete plaanile ja mille liikmed on iseseisvad (ei sõltu ametiasutusest, kus nad töötavad). Nende komiteede osa liikmeid on ka personali esindajad.

Kui kohustusi on rikkunud lepingulised töötajad, siis sanktsioonid tulenevad üldisest töölepinguseadusest.

Austria ametnikeõiguste seaduses on väga detailne distsiplinaar menetluse läbiviimise ja distsiplinaar karistuse määramise regulatsioon.³⁵⁴

Šveitsi liidupersonaliseaduses on sätestatud, et täpsemalt reguleerivad meetmeid tööõiguslike kohustuste rikkumisel rakendusaktid. Ettevaatamatuse puhul tehakse noomitus, märkus või nähakse ette tööülesannete valdkonnas muudatusi. Tahtluse ja eriti suure ettevaatamatuse puhul nähakse ette kas palgavähendamine, trahv või tööaja või töökoha muutus.

Liidupersonaliseaduse kohaselt võib tööandja kasutusele võtta esialgseid meetmeid, juhul kui on ohustatud ülesannete täitmine. Juhul kui ülesannete täitmine on ohustatud põhjusel, mis tuleneb töötajast, siis võib tööandja töötajaga töösuhte peatada (*einstellen*) või palka või muid tasusid vähendada või maha tõmmata (*streichen*). Kindlustussuhteid esialgsete meetmete puhul ei puudutata.

³⁵² Der öffentliche Dienst in Deutschland (2006).

³⁵³ Public service in Austria (2003).

Juhul kui esialgsed meetmed osutuvad mitteõiguspäraseks, siis võib töötaja uuesti oma õigused jalule seada. Kinnipeetud palk ja muud tasud makstakse siis välja.³⁵⁵

Vastavalt liidupersonalimäärusele alustab distsiplinaarjuurdlust asutus, kellel on isiku ametisse nimetamise õigus. Esimese instantsi distsiplinaarmenetlus viiakse läbi vastavalt haldusmenetluse seadusele. Teenistussuhte lõpetamisega lõpeb automaatselt ka distsiplinaarmenetlus. Distsiplinaarvastutusele võtmine aegub 1 aasta jooksul peale töökohustuste rikkumise teadasaamist. Kui on mitu juhtu koos, siis aegumine on 3 aasta pärast viimast kohustuse rikkumist.³⁵⁶

Sloveenia avalikke teenistujaid karistatakse distsiplinaarkorras töösuhtest tõusetuvate üleastumiste eest. Distsiplinaarrikkumised võivad olla raskemad ja kergemad. Ametnikku võib süüdistada ettekatsetuse või hooletuse tõttu tekkinud distsiplinaarrikkumises³⁵⁷.

Kergem distsiplinaarrikkumine:

1. töökohustuste, mis on kehtestatud asutuse regulatsioonidega, kollektiivlepinguga ja töölepinguga, rikkumine, samuti asutuse üld- või üksikaktide rikkumine;
2. ebasobiv käitumine klientide või kaastöötajate suhtes tööülesannete täitmisel;
3. eetikakoodeksi vastu eksimine.

Raskem distsiplinaarrikkumine:

1. tegevused, mis on tehtud tööil või on tööga seotud, mis toovad kaasa kriminaalrikkumise väljapool ametlikke ülesandeid;
2. ebaseaduslik käitumine tööülesannete täitmisel;
3. ebaseaduslik avaliku eelarve kasutamine või nende kasutamine vastuolus eesmärkidega, milleks neid pidi kasutama;
4. töösuhtest tulenevate õiguste, kohustuste ja vastutuse ületamine, ignoreerimine või muud moodi õiguste kuritarvitamine;
5. erapooletuse ja poliitilise neutraalsuse printsiibi rikkumine;
6. ametnike õiguste rikkumine;
7. salastatud teabe printsiibi rikkumine;
8. kingituste vastuvõtmisega seonduvate kohustuste ja piirangute rikkumine;
9. jämedalt ebasobiliku, vägivaldse või solvava käitumise eest klientide või kaastöötajate suhtes teostades tööülesandeid;
10. korduvad kergemad distsiplinaarrikkumised;
11. tööülesannete, mis on kirjas asutuse sisestes regulatsioonides, kollektiivlepingutes ja töölepingus, rikkumine, põhjustades tõsiseid tagajärgi klientidele või asutuse teenindusele.

³⁵⁴ Beamten-Dienstrechtgesetz 1979.

³⁵⁵ Bundespersonalgesetz.

³⁵⁶ Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001.

³⁵⁷ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Public Sector Wage System Act.

Distsiplinaarkaristused

Kergema distsiplinaarrikkumise puhul:

- 1) hoiatus (noomitus);
- 2) rahatrahv, mis ei ületa 15% palgast.

Raskema distsiplinaarrikkumise puhul:

- 1) rahatrahv, mis võib tõusta kuni 20-30 % palgast;
- 2) vallandamine;
- 3) ametinimetuse ära võtmine ja nimetamine ametinimetusele, mis on klass madalamal;
- 4) töölepingu lõpetamine.³⁵⁸

Distsiplinaarkaristusena töölepingu lõpetamist võib kasutada vaid juhul, kui rikkumine on täide viidud tahtlikult või jämeda hooletuse tõttu. Lõplik distsiplinaarkaristus sisestatakse personaliandmetesse. Personaliandmetesse sissekannete tegemine distsiplinaarkaristuste kohta tuleb tühistada juhul, kui 1 aasta jooksul pärast kergema distsiplinaarkaristuse määramist või 2 aasta jooksul pärast raskema distsiplinaarkaristuse määramist, ei ole isik sooritanud rohkem distsiplinaarrikkumisi – sel juhul distsiplinaarkaristus kustub³⁵⁹.

Distsiplinaarkaristuse valikul võetakse arvesse ametniku vastutuse astet, süüastet, tagajärgede tõsidust, subjektiivseid ja objektiivseid asjaolusid, milles distsiplinaarrikkumine pandi toime. Distsiplinaarkaristuse valikul tuleb samuti arvesse võtta eelnevaid distsiplinaarkaristusi ja rikkumise iseloomu. Arvesse tohib võtta vaid neid karistusi, mis on kantud personaliandmetesse ja ei ole kustunud.

Distsiplinaarmenetluse algatab asutuse juht omal initsiatiivil või ametniku vahetu juhi ettepanekul, inspektor või ametiühingute esindaja. Ettepanek peab sisaldama kirjeldust väidetava distsiplinaarrikkumise kohta ja tõendeid. Asutuse juht algatab distsiplinaarmenetluse juhul, kui tal on põhjust arvata, et distsiplinaarrikkumine pandi toime. Distsiplinaarmenetlus viiakse läbi kirjaliku otsuse alusel, mis antakse ametnikule. Vastutavat ametiühingu esindajat teavitatakse distsiplinaarmenetlusest. Sellise otsuse kohta ei saa kaebust esitada. Asutuse juht viib läbi distsiplinaarmenetluse ja otsustab distsiplinaarkaristuse. Asutuse juht võib nimetada distsiplinaarkomisjoni eesmärgiga läbi viia distsiplinaarmenetlust ja otsustada distsiplinaarkaristus. Distsiplinaarkomisjoni liikmetel peab olema vähemalt kõrgem professionaalne haridus ja vähemalt 5 aastane töökogemus. Distsiplinaarkaristuse määrab asutuse juht. Distsiplinaarmenetluses ei tohi määrata karistust otsuses mittesisalduvate rikkumiste eest.

Distsiplinaarmenetluse käigus toimub ülekuulamine, kus ametnikul on õigus kaitsele. Ametnikud võivad end ise esindada või võtta advokaadi, muu esindaja või ametiühingute esindaja. Lubatud on ka mitte kohale tulla ning esitada oma vastuväited kirjalikult. Ametnikud, kelle vastu on algatatud

³⁵⁸ ibid

distsiplinaarmenetlus raskemate rikkumiste eest, kõrvaldatakse ajutiselt töölt kuni distsiiplinaarmenetluse lõpuni juhul, kui nende kohalolek võib kahjustada asutuse huve või võib takistada distsiiplinaarmenetluse läbi viimist. Töölt ajutise kõrvaldamise ajal saab ametnik 60% eelmisel kuul saadud palgast, kuid mitte vähem kui miinimumpalga, kusjuures ülejäänud palk peetakse kinni. Ametnikel on õigus saada täispalka päevast, mil nad naasevad tööle.³⁶⁰

Ajutisel töölt kõrvaldamisel:

1. ametniku volitusi piiratakse või võetakse need ära;
2. ametnik viiakse ajutiselt teisele töökohale või
3. ametnikul keelatakse töötamine.³⁶¹

Taanis on kaks protseduuri – formaalne ja informaalne. Osadel juhtudel eelneb informaalne formaalsele diskussioonile või otsusele. *Ombudsmani* otsust tuleb aga Taanis igal juhul kuulata.³⁶²

Distsiplinaarkaristusena teenistusliku eksimuse eest võib Taanis kasutada hoiatust või noomitust, trahvi, mis ei tohi ületada ½ kuupalgast, üle viimist teisele tööle või ametikohale, teisele kohale teenistusvaldkonnas või vallandamist. Trahvi üle 1/25 kuupalgast ja üle viimist teisele tööle ei tohi rakendada, kui ülekuulamine on läbi viidud vastavalt seadusele, kui just ei ole kirjalikku luba, milles riigiametnik on kirjalikult tunnistanud end rikkumises süüdi. Üleviimist teisele ametikohale või teisele tööle väljaspool tema teenistusvaldkonda või vallandamist ei tohi rakendada kui ei ole läbi viidud avalikku ülekuulamist. Trahvi võib kinni pidada palgast.³⁶³

Juhul kui riigiametnikku süüdistatakse ebaõiglaselt teenistuses, või esitatakse süüdistusi, mis rikuvad tema au, ei kanna ta nende eest vastutust. Asjaomane minister võib pärast rahandusministriga läbirääkimisi otsustada, et riik hüvitab riigiametnikule osa või kõik tegelikest kohtuasjale kulunud kulutustest.³⁶⁴

Soomes võidakse anda avalikule teenistujale kirjalik hoiatus juhul, kui ta ei täida oma töökohustusi.³⁶⁵ Hoiatuse puhul antakse teatud kindel aeg (ca 2-6 kuud), kus ei tohi vallandada isikut ning isik saab edasi töötada. Kollektiivlepinguga saab ka teisi tähtaegu kokku leppida. Teatud juhtudel tuleb aga ametnik teenistusest kõrvaldada viivitamatult, nt kui on esitatud kriminaalsüüdistus või haiguse tõttu. Need ei kuulu distsiiplinaarmetmete alla. Distsiplinaarmetmete alla ei kuulu ka märkuse tegemine.³⁶⁶ Juhul, kui avalik teenistuja jämedalt rikub oma töökohustusi või suhtub neisse hooletult, võidakse ta koheselt vabastada.³⁶⁷ Kogu distsiiplinaarmenetluse ajal on avalikul teenistujal teatud õigused ning ta

³⁵⁹ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Public Sector Wage System Act.

³⁶⁰ ibid

³⁶¹ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Public Sector Wage System Act.

³⁶² Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 230.

³⁶³ Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd. (Taani riigiametnike seadus).

³⁶⁴ ibid

³⁶⁵ Valtion virkamieslaki. 19.8.1994/750.

³⁶⁶ State Civil Servants Act. E. Strömberg. Civil Service Discussion. Public Service Regulation. Ministry of Finance. 27.11.2007. Kättesaadav Justiitsministeerium avaliku õiguse talitus.

³⁶⁷ ibid

võib esitada oma seisukoha enne kui asi otsustatakse. Soomes ei ole formaalseid protseduure distsiplinaarmenetluse läbiviimiseks.³⁶⁸

EL personalieeskirjade järgi, ametnik või endine ametnik, kes kas tahtlikult või süülise hooletuse tõttu ei täida oma personalieeskirjadest tulenevaid kohustusi, kannab distsiplinaarvastutust. Kui ametisse nimetav asutus või ametiisik või Euroopa Pettustevastane Amet saab teada tõenditest, mis annavad põhjust oletada, et eelpool nimetatud kohustused on täitmata jäetud, võivad nad algselt algatada haldusjuurdlust, et tõendada, kas selline täitmatajätmine on aset leidnud.

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

Distsiplinaarõigus hõlmab juhtusid, kus ametnikud on rikkunud teenistuskohustusi. Distsiplinaarrikkumiste kataloogi ei ole enamikes riikides seaduses välja toodud. Distsiplinaarrikkumised on eelkõige süüline ametikohustuste rikkumine ja usaldusekaotus. Erandiks on Sloveenia, kus on seaduses välja toodud põhjalik distsiplinaarrikkumiste kataloog. Distsiplinaarkaristusena on kasutusel erinevad meetmed. Näiteks hoiatus, noomitus, rahatrahv, teenistustasu vähendamine, madalamale astmele viimine, tööaja muutus, ametinimetuse ära võtmine, teenistusest vabastamine/töölepingu lõpetamine. Distsiplinaarkaristus määratakse tulenevalt süüteo raskusastmest, lähtuvalt sellest, kas tegemist on tahtluse, hooletuse või ettevaatamatusega. Distsiplinaarmenetlust võib läbi viia kindla perioodi jooksul. Distsiplinaarkaristuse määramise otsustajate ring on riigiti erinev (nt võib see sõltuda distsiplinaarrikkumise raskusastmest). Soomes ei ole formaalseid protseduure distsiplinaarmenetluse läbiviimiseks.

Eestis on distsiplinaarsüütegudeks alljärgnevad:

- 1) teenistuskohustuste süüline täitmata jätmine või mittenõuetekohane täitmine, sealhulgas teenistuses joobnuna viibimine;
- 2) ametiasutusele süüline varalise kahju tekitamine või niisuguse kahju tekkimise ohu süüline loomine;
- 3) vääritud tegu, s.o. süüline tegu, mis on vastuolus üldtunnustatud kõlblusnormidega, ametnikule esitatavate eetiliste nõuetega või diskrediteerib ametnikku või ametiasutust, sõltumata sellest, kas niisugune tegu pandi toime teenistuses või väljaspool teenistust (ATS § 84).

Distsiplinaarkaristused on noomitus, rahatrahv, teenistusest kõrvaldamine (peatades samaaegselt palga maksmise mitte kauemaks kui 10 järjestikuseks tööpäevaks), üleviimine madalamale palgaastmele (kuni kolme astme võrra mitte kauemaks kui üheks aastaks) või teenistusest vabastamine (ATS § 85). Ametniku distsiplinaarvastutusele võtmisel kohaldatakse töötajate distsiplinaarvastutuse seadust (ATS § 87). Distsiplinaarsüütegude juures kehtib topeltkaristuse keelu printsiip: iga süüteo eest võib ametnikule määrata ainult ühe karistuse.³⁶⁹

³⁶⁸ Bossaert, D., Demmke, C. jt (2001), p 230.

³⁶⁹ Mikiver, M. (2002), lk 34

7.9 Sotsiaalpartnerlus

Alljärgnevalt uuritakse, kas valitud riikides näitab seadus, kuidas ja mis ulatuses ametiühingud võivad sekkuda avaliku teenistuse regulatsiooni ning kas töötajate esindajad osalevad otsuste tegemisel ja personalijuhtimise kontrollimisel.

Saksamaa BBG-s on ette nähtud, et vastavate ametiühingute tipporganisatsioonid peavad olema kaasatud ametnikuõiguslike suhete regulatsiooni ettevalmistusse.

Majanduslik ja sotsiaalne keskkond **Austria** erasektoris on suures osas moodustunud tänu sotsiaaldialoogile tööandjate ja töötajate esindajate vahel (sotsiaalpartnerlus). Samasugune partnerlus, kuigi väiksemal skaalal, eksisteerib ka avalikus sektoris. Seda iseloomustab institutsionaliseeritud dialoog kohalike võimude (kes esindavad tööandjat kõigil valitsuse tasanditel) ja avaliku sektori ametiühingute vahel (kes esindavad töötajate huve). Sotsiaalne partnerlus kujutab endast poliitilist kultuuri, mille kohaselt kõik avalikke teenistujaid puudutavad tingimused räägitakse regulaarselt ja detailselt läbi ametiühingutega enne kui uus sellekohane seadus vastu võetakse. Austrias kuulub ligikaudu 70% avaliku sektori töötajatest ametiühingutesse.³⁷⁰

Šveitsis informeerivad tööandjad personali ja organisatsiooni õigeaegselt ja ulatuslikult kõikidest olulistest personaliasjadest.

Tööandjad informeerivad personali ja organisatsiooni eelkõige:

- seaduse muudatustest;
- seaduse alusel antud rakendusaktide kehtestamisest;
- andmete töötlemise süsteemi loomisest või selle muutmisest, mis puudutab personali;
- halduse osade ülekandmisest kolmandatele isikutele;
- kõigest, mis puudutab tööohutust ja tervishoidu.

Tööandjad juhivad läbirääkimisi personaliorganisatsioonidega. Rakendusaktid reguleerivad personali ja selle organisatsiooni kaastööd. Rakendusaktid võivad ette näha nõustamis- lepitus- või otsustusorganeid, mis võivad samaväärselt ka koos eksisteerida.³⁷¹

Hollandis on sotsiaaldialoog kohustuslik. Hollandis peavad toimuma tööandjate ja ametiühingute läbirääkimised sektorite lõikes alati enne kui valitsus ametlikult tegutsema hakkab. Läbirääkimised viiakse läbi avaliku sektori personalipoliitika nõukogu juhtimisel (kahepoolne organ koos sõltumatu eesistujaga). Sektoraalsel tasandil on loodud spetsiaalne organ keskadministratsiooni jaoks, mille vastutusallas on keskadministratsiooni töötingimused. Hollandis on hästi arenenud konflikti juhtimise strateegiad, mis sisaldab nn arbitraazikomisjone ja mediatsiooniprotseduure. Kui aga lepitusprotseduur luhtub, siis konfliktiküsimuse lahendamine antakse edasi kohtule.³⁷²

³⁷⁰ Public service in Austria (2003).

³⁷¹ Bundespersonalgesetz.

³⁷² Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 185-199.

Sloveenias kuulub kogu avalik teenistus ametiühingutesse (nt politsei, toll jne).³⁷³ Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustes töötamise valdkonnas on sotsiaalpartnerluse edendamiseks moodustatud eraldi asutus. Kollektiivleping sätestab asutuse koosseisu ja tegevuse laadi. Valitsus või pädev minister peab võimaldama ametiühingute esindajatel riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes avaldada oma arvamust töösuhtega seotud regulatsioonide rakendamisel või ametnike staatuses kohta riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes. Asutuse juht peab võimaldama ametiühingute esindajal, kes tegeleb vastava asutusega, anda oma arvamuse ametnike õigusi ja kohustusi reguleeriva akti kohta. Eelnõu peab edastama vastavale ametiühingute esindajale, määrates mõistlik tähtaeg arvamuse andmiseks. Juhtudel, kus vastutav ametiühingu esindaja annab oma arvamuse antud tähtaja jooksul, peab eelnõu koostaja võtma arvamuse kuula või kohtub ametiühingute esindajaga selleks, et harmoniseerida eelnõu. Juhul kui eelnõu koostajal ei õnnestu harmoniseerida eelnõu vastutava ametiühingute arvamusega, võib vastu võtta ka harmoniseerimata regulatsiooni või otsuse. Põhjused, miks ei arvestatud ametiühingute arvamust, tuleb esitada kirjalikult ja edastada ka ametiühingute esindajale, kelle arvamust ei arvestatud³⁷⁴.

Taanis on kõige suurem erinevus ametnike ja teiste töötajate gruppide vahel see, et ametnikel ei ole õigust streikida, neile on garanteeritud 3 aasta palk kui nad vabastatakse ametist koondamise tõttu ja nende pensioniskeem on kindlaksmääratud.³⁷⁵ Võimatu on streikida seoses kollektiivlepingute uuendamisega. Üldise tähtsusega küsimusi arutatakse kõikide sotsiaalpartneritega koos, kuid on ka võimalik arutada neid eraldi gruppides teemade kaupa. Taani sotsiaaldialoog on osaliselt detsentraliseeritud, mis tähendab seda, et dialoog toimub kahel tasandil.³⁷⁶

Soomes sotsiaaldialoogi reeglid keskadministratsioonis koosnevad paljudest sätetest, millest osa puudutavad avalikke teenistujaid, osa töölepingu alusel töötavaid isikuid ja osa puudutavad mõlemaid gruppe. Sellised sätted, mis puudutavad avalikke teenistujaid, ei sisaldu mitte üksnes põhiseaduses, kuid samuti avalike teenistujate kollektiivlepingute seaduses, avaliku teenistuse seaduses ja vastavas määruses ning põhijooned avaliku teenistuse kollektiivlepingus.³⁷⁷ Sotsiaaldialoog on Soomes suures ulatuses detsentraliseeritud, st et olulised teemad nagu palk, arutatakse agentuuri või asutuse tasandil pigem kui tsentraalsel tasandil. Detsentraliseeritud dialoog ei välista tsentraalset sekkumist ehk kokkulepped, mis saavutatakse madalamal tasandil, peavad saama heakskiidu kõrgemal tasandil. *State Employer's Office* kinnitab ja kiidab heaks madalamal tasandil tehtud kokkulepped.³⁷⁸ Soomes kuulub ametiühingutesse väga suur osa avalikust sektorist, ca 80% kõikidest töötajatest on ametiühingute liikmed.³⁷⁹

³⁷³ Legislative Reform in Public Administration. 2007. Õppematerjal.

³⁷⁴ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Public Sector Wage System Act.

³⁷⁵ Employment in the Danish State Sector. Ministry of Finance. State Employer's Authority. (2005), p 18

³⁷⁶ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 192, 195

³⁷⁷ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 187.

³⁷⁸ ibid, p 193-194

³⁷⁹ The Finnish Public Sector in Brief. Ministry of Finance. Helsinki, 2006.

EL personalieeskirjad. Ametnikel on õigus kasutada oma ühinemisvabadust – eelkõige võivad nad kuuluda Euroopa ametnike ametiühingutesse või kutseorganisatsioonidesse.

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

Riikides, kus on haldusakti süsteem on sotsiaalpartnerlusel oluline roll ametnike õiguslike suhete regulatsiooni ettevalmistamisel (Saksamaa, Austria, Sloveenia, Holland). Positsioonisüsteemiga riikides seisneb sotsiaaldialoogi tähtsus kollektiivlepingute sõlmimises (Soome, Taani). Taanis arutatakse üldise tähtsusega küsimusi kõikide sotsiaalpartneritega koos, kuid on ka võimalik arutada neid eraldi gruppides teemade kaupa. Taani sotsiaaldialoog on osaliselt detsentraliseeritud, mis tähendab seda, et dialoog toimub kahel tasandil. Sotsiaaldialoog on Soomes suures ulatuses detsentraliseeritud, st et olulised teemad nagu palk, arutatakse pigem agentuuri või asutuse tasandil kui tsentraalsel tasandil. Detsentraliseeritud dialoog ei välista tsentraalset sekkumist, ehk kokkulepped, mis saavutatakse madalamal tasandil, peavad saama heakskiidu kõrgemal tasandil. Employer's Office kinnitab ja kiidab heaks madalamal tasandil tehtud kokkulepped.

Eesti avaliku teenistuse seadus ei käsitle sotsiaalpartnerlust.

7.10 Teenistussuhte lõpetamine

Alljärgnevalt uuritakse, kuidas ja millistel alustel toimub valitud riikides teenistussuhte lõpetamine.

Saksamaal kehtib põhimõte, et ametist vabastamine saab toimuda ainult seaduses sätestatud juhtudel. Reeglipäraselt lõpeb ametnikusuhe pensionile minekuga.³⁸⁰

Ametist vabastamise alused:

1. seoses vande murdmisega, seoses Liidupäeva liikmeks olemisega ja seoses kestva viibimisega välismaal;
2. seoses saksa kodakondsuse kaotamisega ning teenistuses olemisega mõne muu avalik-õigusliku tööandja juures;
3. omal soovil;
4. prooviajal olevate ametnike ametist vabastamine. Prooviajal oleva ametniku võib vabastada ametist peale selle ka juhul, kui on olemas üks järgmistest ametist vabastamise põhjustest:
 - käitumine, mis eluks ajaks nimetatud ametniku puhul vähemalt teenistussissetulekute vähendamise oleks kaasa toonud;
 - vähene sobivus (sobivus, võimekus ja ametialased tulemused) või
 - teenistusse sobimatus;

³⁸⁰ Der öffentliche Dienst in Deutschland (2006).

- ametiasutuse likvideerimine, ühendamine või selle ülesehituse tunduv muutmine, kui selle tulemusel ametniku ülesannetevaldkonnas toimuvad muudatused ja kui ei ole pakkuda asendavat rakendust.

Prooviajaks võetud ametnike ametist vabastamisel tuleb kinni pidada järgmistest tähtaegadest:

kui ametnik on olnud tööl:

- kuni kolm kuud - kaks nädalat kalendrikuu lõpuni;
- rohkem kui kolm kuud - üks kuu kalendrikuu lõpuni;
- vähemalt üks aasta - kuus nädalat kvartali lõpuni.

5. tagasikutsumisega ametniku ametist vabastamine.

Tagasikutsumisega ametniku võib tagasikutsega vabastada ametist igal ajal. Tagasikutsumisega ametnikule ettevalmistusteenistuses tuleb anda võimalus teha läbi ettevalmistusteenistus ja sooritada eksam.

6. Vanaduspuhkusele jäämine seoses vanusepiiri saabumisega.

Eluks ajaks nimetatud ametnikud asuvad vanaduspuhkusele selle kalendrikuu lõpust, mil täitub nende 65 eluaasta. Mõningatele ametnikegruppidele võidakse seadusega kehtestada ka teistsuguse vanusepiiri. Kui isikul on täitunud 65. eluaasta, siis võib tema avalduse alusel ja tulenevalt teenistuslikest huvidest vanaduspuhkusele jäämise aega edasi lükata 1 aasta võrra, kuid mitte rohkem kui 68 eluaasta täitumiseni. Samadel eeldustel võib vanaduspuhkusele asumise mõne muu seadusega määratud varasema vanusepiiri korral kuni kaks aastat edasi lükata.

7. Vanaduspuhkusele saatmine seoses teenistusvõimetusega või peale 60-63 eluaasta möödumist.

Eluaegne ametnik saadetakse vanaduspuhkusele, kui ta seoses füüsilise puudega või tulenevalt tervislikest põhjustest ei ole pidevalt võimeline täitma oma ülesandeid. Teenistusvõimetuks võib pidada ametnikku ka juhul, kui ta haiguse tagajärjel ei ole kuue kuu jooksul oma teenistust täitnud rohkem kui kolm kuud ning puudub ka väljavaade selleks, et ta järgmise kuue kuu jooksul pidevalt teenistusvõimeline oleks. Kui ametniku teenistusvõimetuse suhtes esinevad kahtlused, siis on ta kohustatud ametkonna korraldusel laskma end arstlikult kontrollida ning kui ametiarst seda vajalikuks peab, siis ka uurida. Kui ametnik saadetakse teenistusvõimetuse tõttu vanaduspensionile, siis peab eelnevalt vaatama, kas talle oleks võimalik anda mõni teine amet samas või teises teenistuskäigus. Samuti peab veenduma, kas ametnik oleks võimeline oma ameti säilitamisel teenistuskohustusi vähemalt 50% ulatuses tööajast täitma (piiratud teenistusvõimelisus).

Erireeglid enneaegsele vanaduspuhkusele mineku suhtes

Enneaegsele vanaduspensionile saab saata juhul, kui ametiasutus likvideeritakse, tema struktuuri oluliselt muudetakse või ametiasutused ühendatakse ning kui selline ümberkorraldus puudutab eluaegse ametniku tasugrupis B teenistusülesandeid. See on võimalik juhul kui ei ole pakkuda ametile vastavat ametikohta ja üleviimine on võimatu. Sobivad vabaks jäävad kohad peab reserveerima enneaegselt vanaduspuhkusele saadetud ametniku jaoks.

Eluaegsele vanaduspuhkusele saadetud ametnik on kohustatud järgima taasnimetamist eluaegse ametniku kohale, kui talle peaks antama endise tööandja teenistusvaldkonnas, mis kuulub samale või vähemalt samaväärsele teenistuskäigu tasandile nagu endine amet ning mis on seotud vähemalt endise põhipalgaga. Enneaegne vanaduspuhkus lõpeb eluaegsesse ametnikusuhtesse nimetamisega.

Ametnikuõiguste kaotamine

Kui teenistussuhtes olev ametnik on korralise kriminaalmenetluse tagajärjel saksa kohtu poolt karistatud:

1. tahtliku teo toimepanemise eest vabadusekaotusega vähemalt 1 aastaks;
2. tahtliku teo toimepanemise eest vabadusekaotusega vähemalt kuueks kuuks sätete alusel, mis on seotud rahu ohustamise, riigireetmise, demokraatliku õigusriigi ohustamise või maa reetmisega ning ohustanud riigi välist turvalisust, siis lõpeb ametniku teenistussuhe kohtuotsuse jõustumisel. Sama kehtib ka juhul, kui ametnik jäetakse vastavalt liidukonstitutsioonikohtu otsusele põhiseaduse art 18 alusel ilma mõnest põhiõigusest.

Kui teenistussuhe lõpeb ametnikuõiguste kaotamisega, siis ei ole endisel ametnikul õigust teenistustasule ja hooldustasule, kui seadus ei näe ette teisiti. Ta ei tohi kasutada ametinimetust ega teenistusest tulenenud tiitleid.

Liidupresidendil on seoses ametnikuõiguse kaotamisega õigus armuandmiseks. Selle teostamise võib ta delegeerida mõnele teisele ametikohale. Kui otsus, mille alusel jõustus ametnikuõigustest ilmajäämine, asendatakse uuendamismenetluse käigus otsusega, millel sellist mõju ei ole, siis kehtib ametnikusuhe nii, nagu seda ei olekski katkestatud.³⁸¹

Austria ametnikeõiguste seaduse kohaselt lõpetatakse teenistussuhe:

- lahkumisega;
- ajutise teenistussuhte lõpetamisega;
- vabastamisega (juhul kui isik on kaks korda järjest tõestanud, et ta ei saa oma ülesannetega hakkama, siis ta vabastatakse ebapiisava töötulemuse tõttu);
- ametis töötamise õiguse kaotamisega (*strafgesetzbuch* § 27 lg 1);
- kodakondsuse kaotamisega (kui see oli sellel ametikohal oluline);
- regiooni tähtajatule ametikohale nimetamisega (kui sõltumatu senati liige);
- surmaga.

Pensioneid puudutav regulatsioon:

- Ametnik läheb pensionile peale 65. eluaastat. Liiduvalitsus võib vastava liidumistri palvel pensionile mineku aega pikendada, kui selleks on oluliseks teenistuslikud põhjused.

³⁸¹ Bundesbeamtengesetz (BBG).

- Ametniku võib saata pensionile, kui ta ei ole võimeline oma teenistuskohustusi täitma (kui ta tulenevalt vaimsest või füüsilisest seisukorrast ei ole oma ülesandeid võimeline täitma ja kui tema ametiasutus ei ole suuteline tema seisukorrale vastavat ametikohta pakkuma). Ametnikku, kes on pensionil, saab teenistuslikest vajadustest lähtuvalt uuesti teenistusse võtta kui taastub teenistusvõimelisus. Teenistusse tagasinimetamine on ainult siis võimalik, kui ametnik ei ole veel 60 aastane ja on tõenäoline, et ta on järgmised viis aastat võimeline teenistuskohustusi täitma.
- Ametnik võib kirjaliku seletuse teel teenistusseisust välja astuda. Pensionile saab ta peale 738. elukuu möödumist (61,5 a)
- Ametnik saab nõuda pensionile jäämist tulenevalt tema ametist, kui tal on möödunud 738. elukuu ja tal on ette näidata nõutav teenistusaeg.
- Ka pensionil oleku ajal võib teenistussuhte lõpetada, kui on määratud distsiplinaartrahv koos kõigi teenistussuhtest tulenevate õiguste ja nõuete ärakaotamisega või kui on tehtud kohtuotsus kavatsatud kuriteo eest, millega seadus näeb ette vabadusekaotuse rohkem kui 1 aasta. Teenistussuhte lõpetamisega kaovad, kui seaduses teisiti ette nähtud ei ole, kõik teenistussuhtest tulenevad kandidatuurid, õigused, võimupiirid nii ametniku kui ka tema perekonnaliikmete suhtes.

Teenistussuhte lõpetamisel (v.a surma korral) peab ametnik koolituskulud tagasi maksma kui koolituse kulud ületasid koolituse ajal olnud tasustamistasandi 2 ja teenistusklassi 5 palka (koos lisatasudega) kuuekordselt. Samas nähakse ette ka erandid – näiteks ei pea koolituskulusid tagasi maksma, kui teenistussuhe on peale koolituse lõppu kestnud 5 aastat.³⁸²

Šveitsis võivad lepingupooled töösuhte vastastikusel kokkuleppel igal ajal lõpetada. Seega ideaaljuhul lõpetatakse töösuhted sellel alusel.

Töösuhte lõpetamise alused:

- vastastikusel kokkuleppel – töösuhe on võimalik lõpetada igal ajal.
- lepingus nimetatud tähtaja möödumisega (ilma ülesütlemiseta);
- isiku surmaga;
- pensioniikka jõudmine - meeste puhul 65 eluaastat, naiste puhul 64 eluaastat (ilma ülesütlemiseta). Kindlate personalikategooriate puhul võib liiduvalitsus ametistlahkumise vanusepiiriks määrata nimetatud vanusepiirist veel madalama vanusepiiri. Tööandjad võivad üksikjuhtumitel edasist töötamist ette näha ka isikute puhul, kes on ületanud üldise vanusepiiri. Näiteks liidupersonalimääruse kohaselt saab enneaegsele vanaduspensionile alates 55. eluaastast (elukutselised ohvitserid, piirikaitse korpuse liikmed, Šveitsi pilootpersonalit testpiloodid);

³⁸² Beamten-Dienstrechtgesetz 1979.

Juhul kui ei saada üksmeelele teenistussuhte lõpetamise osas, siis kehtivad järgmised põhimõtted.

- **Määratud tähtajaga töösuhte lõpetamine.** Lepingupoole võivad määratud tähtajaks sõlmitud töösuhte tähtajatult üles öelda ning selle põhjuseks võib olla iga asjaolu, mille puhul ei saa töösuhet enam heas usus jätkata.
- **Määramata tähtajaga töösuhte lõpetamine.** Määramata tähtajaks sõlmitud töösuhet võib iga lepingupoole poolt üles öelda, kuid siin peab arvestama ülesütlemise tähtaegu.

Katseaja puhul võib töösuhte reeglipäraselt lõpetada:

- esimesel kahel kuul ülesütlemisele järgneva nädala lõpul;
- alates kolmandast kuust ülesütlemisele järgneva kuu lõpul.

Peale katseaja lõppemist võib töösuhte iga kuu lõpus reeglipäraselt lõpetada. Siinjuures kehtivad järgnevad miinimumtähtajad:

- esimesel viiel teenistusaastal kolme kuu pärast;
- kuuendast kuni kümnennda teenistusaastani nelja kuu pärast;
- alates üheteistkümnendast teenistusaastast kuue kuu pärast.

Peale katseaja möödumist võib reeglipäraselt töösuhte üles öelda järgmistel juhtudel:

- seaduse ja töölepingutingimuste oluline rikkumine;
- puudused tulemustes või käitumises, mis vaatamata kirjalikule hoiatusele edasi kestavad või korduvad;
- puuduvad võimed, sobivus või valmisolek töölepingus nimetatud ülesannete täitmiseks;
- puudub valmisolek teiste tööülesannete teostamiseks;
- rasked majanduslikud põhjused, juhul kui tööandjal ei ole töötajale muud sobivat tööd pakkuda;
- seadusest või töölepingust tuleneva ametissenimetamise tingimuse äralangemine.

Vormilised ettekirjutused

Töösuhte pikendamine, tähtaja määramine ning lõpetamine peavad olema kirjalikult vormistatud. Töötajad (*Angestellte*) peavad tähtajatult lepingu ülesütlemist oma tööandja nõusolekul kirjalikult põhjendama. Juhul kui lepingupoole ei saavuta lepingu lõpetamises üksmeelt, siis annab tööandja vastava korralduse.

Töölepingu ülesütlemisel tingimuste rikkumise tagajärjed

Töölepingu ülesütlemisel on järgmine kaitse – töötaja (*Angestellte*), keda vabastatakse, võib 30 päeva jooksul tööandja suhtes maksma panna vabastamise tühisuse. Kui tööandja peab vabastamist ikkagi õigeks, peab ta kaebeorganisi nõudma kehtivuse kindlakstegemist. Seaduse vastav regulatsioon on järgmine: tööandja pakub vastavale isikule endise, või kui see võimalik ei ole, siis mõne teise sobiva töökoha, kui töötaja 30 päeva jooksul peale oletatava tühisuse põhjuse teada saamist tööandja suhtes kirjalikult ja usutavalt oma õigused maksma paneb. Kui tööandja ei nõua kaebeorganilt 30 päeva jooksul peale tühisuse põhjuse teatavakstegemist kehtivuse kindlakstegemist, siis on ülesütlemine

tühine ning töötaja võib endisel, või kui see võimalik ei ole, siis mõnel teisel sobival töökohal edasi töötada.

Ülesütlemine on tühine, kui sellega:

- rikuti olulisi vorminõudeid;
- kui ei esitatud motiveeritud põhjendust;
- kui see seotud võlaõigusseaduse art. 336c-ga (ehk tööleping öeldi üles ebasobival ajal).

Tööandja pakub töötajale endise, või kui see võimalik ei ole, siis mõne teise sobiva töökoha, kui tema või kaebeorgan on ülesütlemise tühistanud, eelkõige kui:

- kui on kuritarvitatud võlaõigusseaduse art 336 sätetest;
- kui on toimunud diskrimineerimine võrdse kohtlemise seaduse (*Gleichstellungsgesetz*) kohaselt.

Abinõud tööõigussuhte lõpetamiseks

Enne kui tööandja töötaja (*Angestellte*) töölt vabastab, peab ta leidma mõistlikud võimalused selleks, et töötaja saaks edasi töötada.

Kui tööandja lõpetab töösuhte isegi siis kui töötajal mingisugust süüd ei ole, siis peab tööandja maksma hüvitist:

- kui töötaja töötab sellisel erialal, mille järgi nõudlust ei ole või nõudlus on nõrk;
- kui töösuhe on kestnud kaua ja isik ei ole veel kindlaksmääratud vanuseni jõudnud.³⁸³

Hollandis lõpetatakse määratud ajaks teenistusse võetud isiku teenistussuhe tähtaja möödumisel.

Määramata ajaks teenistusse võetud isiku teenistussuhet saab lõpetada järgmistel juhtudel:

- vanusepiiri saabumisel (kui see on teatud ametikohale kehtestatud);
- pensionile jäämise vanuse saabumisega;
- kui isik ei vasta ametikohale esitatud kvalifikatsioonile või on ametikohale kõlbmatu;
- kui isik on teenistusse astumisel esitanud ebaõiget informatsiooni (sh tervise kohta);
- kui isik ei suuda täita nõudeid, mis esitati teenistusse nimetamisel;
- teenistusvõimetuse puhul (haigus, invaliidsus);
- kui ametnik viiakse üle teisele ametikohale;
- kui ametikoht kaotatakse;
- personali liiasuse korral;
- ametniku soovil (etteteatamistähtaeg 1 kuni 3 kuud).³⁸⁴

³⁸³ Bundespersonalgesetz.

³⁸⁴ The legal status of civil servants (2006).

Sloveenias on järgmised töösuhte lõppemise alused:

1. aegumisel;
2. lepingu kirjaliku kokkuleppe alusel kehtetuks tunnistamisel;
3. ametniku poolt lepingu lõpetamine;
4. tööandja poolt lepingu lõpetamine:
 - ametniku töö ei ole enam teenistuse jaoks vajalik ning teda ei saa seadusest tulenevalt üle viia;
 - kui on välja selgitatud, et ametnik on ebakompetentne oma töökoha jaoks ja teda ei saa tulenevalt seadusest üle viia;
 - kui ametnikule määrati distsiplinaarkaristus;
 - kui ametnikul ei õnnestunud edukalt läbida katseaega ja teda ei saa tulenevalt seadusest üle viia;
 - kui ametnik viibis põhjuseta töölt eemal 5 järjestikusel päeval;
5. ametniku surma korral;
6. kui ametnik ei läbi sellist professionaalset eksamit, mis oli lepingu tingimusena kirjas;
7. teistel seaduses ettenähtud juhtudel³⁸⁵.

Töösuhteid reguleeriva seaduse sätted laienevad töölepingu lõpetamisele nii ametniku kui ka tööandja algatusel. Juhul, kui asutus likvideeritakse, viiakse kõik avalikud teenistujad üle asutusse, kellele selle asutuse ülesanded üle antakse. Sellisel juhul ametnike töösuhet ei lõpetata. Ametnikud jäävad samadele töökohtadele. Juhul, kui likvideeritava asutuse ülesandeid ei anta üle teisele asutusele, ametniku töösuhe lõpetatakse. Asutus on lõplikult likvideeritud juhul, kui asutuse juhil õnnestub läbi viia vajalikud protseduurid töösuhte lõpetamiseks tulenevalt teenistusest. Juhul, kui riigiasutuste ülesanded viiakse üle kohaliku omavalitsuse asutusele ja vastupidi, siis lõpetatakse töösuhe vaid selleks, et see uuesti sõlmida järgmisel päeval uue tööandjaga, ilma kuulutuse avaldamise ja avaliku konkursita. Ametnikud jäävad samaväärsetele töökohtadele ja neile jäävad samad õigused, mis sisaldasid eelmises töölepingus³⁸⁶.

Taanis need, kes on ametisse nimetatud kuninga poolt, vabastatakse ka kuninga poolt. Teised riigiametnikud vabastatakse ametist selle ministri poolt, kelle alla nad kuuluvad või selle poolt, kellele ta on selle õiguse edasi volitanud. Riigiametnikku võib vabastada teenistusest või ajutiselt üle viia teisele tööle, kui on tekkinud kahtlus, mille tõttu kaob usaldus tema vastu, mida on vaja antud ametikohal või kui miski muu muudab kaheldavaks tema senise töö jätkamise.³⁸⁷

Riigiametnikul on õigus teada saada vabastamisest 3 kuulise etteteatamisajaga. Riigiametniku võib vabastada tema soovita 3 kuulise etteteatamisajaga selle kuu lõpust. Vabastamine võib sel juhul

³⁸⁵ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Public Sector Wage System Act (Sloveenia avaliku teenistuse seadus)

³⁸⁶ ibid

³⁸⁷ Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd. (Taani riigiametnike seadus)

toimuda lühema etteteatamisajaga, kui riigiametnikku on karistatud. Määratud ajaks võetud riigiametniku teenistusaeg lõpeb tähtaja möödumisel.³⁸⁸

Riigiametnikke vabastatakse selle kuu lõpust, kui ta saab 70 aastaseks või saavutab sellise vanuse, mille puhul on muu seadusandlusega ettenähtud vanusepiirang või on saanud üle 60 aastaseks, kui see on kokku lepitud vastavalt seadusele.³⁸⁹ Õigus pensionile jääda on 65-aastaseks saades, kohustuseks saab vabastamine siis, kui isik on saanud 70 aastaseks nagu eespool mainitud.³⁹⁰

Riigiametnikul on õigus pensionile pärast 10 aastast teenistust sellisel kohal, millele on ettenähtud pension, juhul kui ta vabastati vanuse tõttu, tervisliku ebasobivuse tõttu või mõnel muul põhjusel, mis ei ole tekkinud tema süül. Riigiametnikul on õigus pensionile vanuse tõttu viimasest selle kuu päevast, kui ta on saanud 60 aastaseks või varem, kui see on sätestatud seadusega.³⁹¹

Riigiametnik, kes on vabastatud seoses muudatustega organisatsioonis või töö iseloomus, on õigustatud pärast teenistussuhte lõppemist 3 aasta palgale.³⁹² Taanis võib koheselt vabastada riigiametniku juhul, kui ta ei täida hoolikalt oma teenistusülesandeid tulenevalt võimete puudumisest või koostööprobleemidest.³⁹³

Teenistussuhte võib **Soomes** mõlemalt poolt lõpetada teatud etteteatamisaja möödudes juhul, kui nii on kokku lepitud või etteteatamistähtaega järgimata kui erilises seaduses on nii sätestatud.³⁹⁴

Ametiasutus ei tohi lõpetada teenistussuhet ametniku süü tõttu juhul, kui tema süü ei ole eriti kaalukas. Selliseks süüks ei tohi pidada:

- ametniku haigust, muud terviseriket välja arvatud juhul, kui sellega kaasneb ametniku töövõime vähenemine või püsiv kadumine ning ametnikul on õigus saada töövõimetuspensioni;
- ametniku osalemine ametnikeühingus, kes plaanivad streiki;
- ametniku poliitiliste, usuliste või muude tõekspidamiste tõttu või tema ühiskondlik osalemine ühingu tegevuses.

Määratud ajaks nimetatud ametniku teenistussuhe lõpeb ilma teenistussuhte lõpetamiseta juhul, kui määratud tähtaeg on saabunud ja teenistussuhe ei ole enne seda lõppenud.³⁹⁵

Ametnikud, keda võib mõjuvatel põhjustel ja tulenevalt ametikoha iseloomust vabastada:

- õiguskantsler ja abiõiguskantsler;
- kaitsejõudude juhataja;
- riigisekretäri, riigisekretäri kantselei juhataja jne;
- valitsuse poolt määratud ametiasutuste juhid;

³⁸⁸ Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd. (Taani riigiametnike seadus)

³⁸⁹ ibid

³⁹⁰ Bossaert. D., Demmke. C. jt (2001), p 171.

³⁹¹ Employment in the Danish State Sector (2005), p 50.

³⁹² Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd. (Taani riigiametnike seadus).

³⁹³ Demmke, C. Are civil servants different because they are civil servants? (2005), p 131.

³⁹⁴ Valtion virkamieslaki. 19.8.1994/750.

³⁹⁵ ibid

- ministri abi (nõuniku).

Ametiasutus ei tohi teenistusest vabastada rasedat. Samuti ei tohi vabastada ametnikku, kes on vanemapuhkusel või muul sarnasel puhkusel³⁹⁶.

Ametiasutusel on õigus lõpetada teenistussuhe:

- kui ametikoht või see üksus, kus ametnik töötab, kaob;
- ametniku ülesanded muutuvad või vähenevad:

teenistussuhte lõppemisena ei vaadelda seda juhul, kui:

1. vabastamisele on eelnenud või järgnenud uue inimese teenistusse võtmine sarnaste ülesannete täitmiseks,
2. vabastamise aluseks olnud ülesannete ümberkorraldamine ei ole muutnud ülesannete iseloomu;
3. vabastamise alusena on toodud uute arvuti või muude seadmete hankimine, kuigi ametniku oleks võinud oma ametioskuste parandamiseks suunata koolitusele nende seadmete kasutamiseks;
4. vabastamise aluseks on toodud personali vähendamisest tulenev kokkuvõtte, kuid see kokkuvõtte on nii väike, et seda ei saa pidada tõeliseks vabastamise aluseks.³⁹⁷

Ametiasutus, kes on vabastanud ametniku, võib enne vabastamise aega tühistada vabastamise, juhul kui ametnik annab selleks nõusoleku. Ametnik ei saa vabastamist tühistada juhul, kui ametiasutus ei anna selleks nõusolekut.

Vabastamise aja võib kokku leppida kuni 6 kuuks.

Juhul, kui on kokku lepitud ametniku töö katkestamises ja mitte milleski muus, võib ametiasutus vabastada ametniku varem:

- 1 kuu jooksul, kui teenistussuhe on kestnud kuni 1 aasta;
- 2 kuu jooksul, kui teenistussuhe on kestnud üle aasta, kuid vähem kui 5 aastat;
- 3 kuu jooksul kui teenistussuhe on kestnud üle 5 a, kuid vähem kui 9 aastat,
- 4 kuu jooksul, kui teenistussuhe on kestnud üle 9 aasta, kuid vähem kui 12 aastat;
- 5 kuu jooksul, kui teenistussuhe on kestnud üle 12 aasta, kuid vähem kui 15 aastat;
- 6 kuu jooksul, kui teenistussuhe on kestnud üle 15 aasta.

Ametniku vabastamisel järgitakse 1 kuu etteteatamistähtaega. Juhul, kui teenistussuhe on kestnud alla aasta, järgitakse 14 päeva etteteatamistähtaega ja juhul, kui teenistussuhe on kestnud üle 10 aasta, järgitakse 2 kuulist etteteatamistähtaega.

Ametniku teenistussuhe võidakse koheselt lõpetada, kui ametnik jämedalt rikub teenistusülesandeid või suhtub nendesse hooletult.³⁹⁸

Ametnike üldine pensionile mineku aeg on 68- eluaastat. Võidakse kokku leppida ka varasemas ajas.

³⁹⁶ Valtion virkamieslaki. 19.8.1994/750.

³⁹⁷ ibid

Sellisel juhul teenistussuhe lõpeb ilma vabastamise või muu teenistussuhte lõppemise aluseta, selle kuu lõpus kui isik saab 68.³⁹⁹ Soomes arvestatakse pensioni 1,5% aasta keskmisest sissetulekust viimasel 10- aastal.⁴⁰⁰ Erisused on politseinike puhul 60 eluaastat ning sõjaväeteenistuse puhul 55 või 60 eluaastat.⁴⁰¹

EL personalieeskirjade järgi lõpeb teenistus:

- 1) ametist lahkumise korral – ametnik avaldab kirjalikult selgesõnalise kavatsuse lahkuda lõplikult institutsiooni teenistusest. Ametisse nimetav asutus või ametiisik teeb ametist lahkumise kinnitamise 1 kuu jooksul alates lahkumisavalduse saamisest. AD puhul jõustub ametist lahkumine mitte hiljem kui 3 kuud ja AST puhul mitte hiljem kui 1 kuud pärast lahkumisavalduses pakutud kuupäeva;
- 2) tagandamise korral – tagandada võib vaid juhul, kui ta ei vasta teenistustingimustele jms põhjustele;
- 3) teenistuse huvides teenistusest vabastamise korral – see ei ole distsiplinaarmeede. Sel teel võib vabastada vanemametniku. Kui sel teel vabastatud ametnikku ei määrata mõnele teisele ametikohale, mis vastab tema palgaastmele, saab ta hüvitist;
- 4) ebapädevuse tõttu teenistusest vabastamise korral;
- 5) pensionilejäämise või
- 6) surma korral.

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

Üldised vabastamise alused karjäärisüsteemiga riikides

- 1) kodakondsuse kaotamine (Saksamaa, Austria);
- 2) ametis töötamise õiguse kaotamine (Saksamaa, Austria);
- 3) omal soovil;
- 4) katseaja ebarahuldavate tulemuste korral;
- 5) ebapiisavate töötulemuste tõttu (Sloveenia, Austria);
- 6) distsiplinaarkaristuse määramisega;
- 7) surm.

Sloveenias on lisaks töölepingu lõpetamise aluseks aegumine, lepingu kehtetuks tunnistamine, professionaalse eksami mittesooritamine ning avaliku teenistuja 5 järjestikusel päeval põhjuseeta töölt puudumine. Saksamaal ja Austrias asuvad eluks ajaks nimetatud ametnikud vanaduspuhkusele üldjuhul 65 aastaselt (vanaduspuhkusele jäämist võib mõne aasta võrra pikendada). Vanaduspuhkusele võib saata ennetähtaegselt seoses teenistusvõimetusega või ametniku taotlusel kui ta on saavutanud teatud vanuse.

³⁹⁸Demmke, C. Are civil servants different because they are civil servants? (2005), p 131.

³⁹⁹ Valtion virkamieslaki. 19.8.1994/750.

⁴⁰⁰Bossaert, D., Demmke, C. jt (2001), p 176.

⁴⁰¹ E. Strömberg. Civil Service Discussion. Public Service Regulation. Ministry of Finance. 27.11.2007. Kättesaadav Justiitsministeerium avaliku õiguse talitus.

Üldised vabastamise alused positsioonisüsteemiga riikides

- 1) määratud ajaks teenistusse võtmisel või tähtajaga töölepingu sõlmimisel tähtaja möödumisel;
- 2) omal soovil;
- 3) surm.

Šveitsis lõppeb tööleping ilma ülesütlemiseta teatava vanusepiiri saabumisel (meestel 65, naistel 64). Määramata ajaks sõlmitud töösuhet võib iga lepingupoole poolt üles öelda, kuid peab arvestama ülesütlemise tähtaegu ning seaduses sätestatud kriteeriume. **Taanis** võib vabastada ametniku ametist või viia üle teisele kohale, kui on tekkinud kahtlus, mille tõttu kaob usaldus tema vastu. Õigus pensionile jääda on 60- aastaseks saades, kuid kohustuseks saab vabastamine siis, kui isik on saanud 70 aastaseks. Koheselt võib vabastada ametniku, kes ei täida hoolikalt oma teenistusülesandeid. **Soomes** on ametiasutusel õigus lõpetada teenistussuhe, kui see ametikoht või üksus, kus isik töötab, kaob või kui ametniku ülesanded oluliselt muutuvad või vähenevad. Koheselt võib vabastada ametniku, kes ei täida hoolikalt oma teenistusülesandeid. Ametnike üldine pensioniiga on 68 aastat, võidakse kokku leppida ka varasemas ajas. **Hollandis** võib teenistussuhte lõpetada teatud vanusepiiri saabumisel, pensionile jäämise vanuse saabumisel, kui isik ei vasta ametikohale esitatud kvalifikatsioonile või on ametikohale kõlbmatu, kui isik on teenistusse astumisel esitanud ebaõiget informatsiooni, kui isik on teenistusvõimetu, kui ametnik viiakse üle teisele ametikohale, kui ametikoht kaotatakse või kui personali on liiga palju.

Eestis on teenistussuhte lõpetamine võimalik üksnes seaduses sätestatud juhtudel (ATS §-d 112-129). Kui ametnik vabastatakse teenistusest, siis lõpevad tema õigused ja kohustused (välja arvatud näiteks vaikumiskohustus).⁴⁰²

Ametniku teenistusest vabastamine saab toimuda järgmistel juhtudel:

- 1) **teenistustähtaja möödumise tõttu** – puudutab neid, kes olid ametisse nimetatud või valitud määratud tähtajaks;
- 2) **koostöö mittelaabumise tõttu** - puudutab ministri ja kantsleri koostööd, abiministri koostööd ministri või Vabariigi Valitsuse teiste liikmetega; maavanema ja regionaalministri koostööd;
- 3) **ametniku algatusel** – toimub ametniku kirjaliku avalduse alusel ning ametnik on kohustatud teenistusest lahkumisest ette teatama vähemalt üks kuu (v.a. kui teenistusest lahkumise põhjuseks on invaliidsus, haige või invaliidistunud perekonnaliikme hooldamise vajadus);
- 4) **ametiasutuse likvideerimise tõttu**;
- 5) **koondamise tõttu** – puudutab juhtusid kui vähendatakse koosseisus ettenähtud ametikohti, korraldatakse ümber teenistus või ennistatakse ebaseaduslikult vabastatud ametnik;

⁴⁰² Mikiver. M (2002), lk 48.

- 6) **ametikohale mittevastavuse tõttu** – katseaja ebarahuldavate tulemuste tõttu, atesteerimistulemuste põhjal, kui ametnikul puudub dokument, mis on vastavas ametis töötamise kohustuslik tingimus, ebapiisava keele- või suhtlemisoskuse tõttu, kui ametniku tervislik seisund ei võimalda püsivalt oma teenistuskohustusi nõuetekohaselt täita, ebapiisavate tööoskuste tõttu. Samuti kui ametikoht, millel ametnik töötab, eeldab juurdepääsu piiratud tasemega riigisaladusele, kuid sellel töötava ametniku suhtes esinevad riigisaladuse seaduse § 31 lõikes 1 sätestatud asjaolud;
- 7) **distsiplinaarsüüteo eest** – juhul kui on tegemist teenistuskohustuste korduva ja jämeda rikkumise, usalduse kaotamise või vääritud teoga;
- 8) **pikaajalise töövõimetuse tõttu** – puudutab juhtusid kui ametnik on teenistusest puudunud üle nelja kuu järjest või üle viie kuu kalendriaasta jooksul;
- 9) **vanuse tõttu**, kui isik on saanud 65-aastaseks;
- 10) **süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel, millega mõisteti karistus tahtlikult toimepandud kuriteo eest või karistus, mis välistab senise töö jätkamise;**
- 11) **teenistusse võtmise eeskirjade rikkumise tõttu;**
- 12) **lähedase sugulase või hõimlase teenistusest vabastamine** – kui lähedases suguluses või hõimluses olevatest ametnikest üks on teise vahetus alluvuses või teise poolt vahetult kontrollitav;
- 13) **ametniku valimisel Riigikogu või Euroopa Parlamendi liikmeks või Vabariigi Presidendiks;**
- 14) **teisele ametikohale asumisel muus ametiasutuses;**
- 15) **kodakondsuse muutumise tõttu** – juhul kui ametikohal töötamiseks eeldatakse eesti kodakondsust;
- 16) **ametniku surma korral.**

ATS §-d 130-135 näevad ette ka teenistusest vabastamise etteteatamise, teenistusest vabastamisel hüvituse maksmise, teenistusest vabastamise vormistamise, vabastamise aja piirangu, tööraamatu andmise ja lõpparve maksmise regulatsiooni ning ebaseaduslikult teenistusest vabastatud isiku nõudeõiguse.

7.11 Ametnike kaitse, diskrimineerimise keeld

Alljärgnevalt uuritakse, kas valitud riikides on avalik teenistuja kaitstud tööandja poolt ära kasutamise eest ning kas tal on võimalus pöörduda kohtusse või mõne teise sõltumatu institutsiooni poole.

Saksamaal võib ametnik vastavalt BGB-le esitada avaldusi ja kaebusi. Seejuures peab ametnik järgima teenistuslikku teed (subordinatsiooni). Kaebuste esitamise õigus on olemas kõrgeima teenistusasutuseni välja. Kui kaebus on suunatud vahetu ülemuse vastu, siis võib selle esitada tähtsusest järgmisele ülemusele. Ametnikusuhetest tulenevate kaebuste puhul esindab tööandjat kõrgeim teenistusalane ametiasutus, millele ametnik allub. Kui kõrgemat teenistusalast ametiasutust enam ei ole ning teist ametiasutust ei ole kindlaks määratud, siis tuleb pöörduda liidusiseministri

poole. Kõrgeim teenistusalane ametiasutus võib oma esindusfunktsiooni üldise korralduse alusel volitada teistele ametiasutustele.

Diskrimineerimist puudutavad sätted BBG-s.

- Keelatud on osalise ja täistööajaga ametnike erinev kohtlemine, v. a kui mõjuvad asjaolud seda õigustavad.
- Kohale kandideerijad tuleb välja selgitada konkursi teel. Valik tehakse nende sobivuse, võimekuse ja erialaste teadmiste põhjal, lähtumata soost, põlvnemisest, päritolust, rassist või etnilisest kuuluvusest, puudest, usutunnistusest või veendumustest, poliitilistest vaadetest, suhetest või seksuaalsest suundumusest. Tuleb järgida nii seaduslikke meetmeid, mis kohustavad edendama naisametnike võrdset kohtlemist tööelus, eriti kvootidepõhimõtet, kui ka seaduslikke meetmeid, mis on ette nähtud puudega inimeste olukorra parandamiseks.

Diskrimineerimist puudutavad sätted on eelkõige võrdse kohtlemise seaduses.

Austrias on personalinõukogu kohustuslik organ, kes esindab ametnike ja lepinguga töötavate isikute huve igas ministeeriumis või administratiivüksuses. Organi ülesandeks on kaitsta ja edendada personali ametialaseid, majanduslikke, sotsiaalseid, kultuurilisi või tervislikke huve. Personalinõukogudel ei ole katusorganisatsiooni. Teemad, mis puudutavad kõigi huve, esitatakse tööandjatele ametiühingute poolt. Personalinõukogu olulisemad üksused on üldine komitee, tehniline komitee ja keskne komitee ning nad kõik täidavad oma ülesandeid autonoomselt. Komitee liikmed valitakse otsese ja salajase hääletuse teel ning nad määratakse 5 aastaks. Neid ei tohi takistada nende ülesannete täitmisel ja ei tohi asetada ebasoodsasse funktsiooni. Neil on teenistusregulatsioonide kohaselt teatud kaitse.

Nimetatud nõukogu mõju otsuste tegemisele sõltub konkreetsest teemast. See ulatub õigusele saada informatsiooni (näiteks uue personaliliikme värbamisest), õigusele kaitsta personali, õigus valida personali koolitusprogrammidesse, konsensuslikule otsuste-tegemisele, teenistusgraafikute koostamisele, uute töömeetodite tutvustamisele.

Juhul kui ei saada konsensust kokkuleppe osas, mis puudutab struktuuriüksuse juhti ja personalinõukogu, siis nähakse ette vastav protseduur selle lahendamiseks.⁴⁰³

Austria diskrimineerimist puudutavad sätted on eraldi seaduses (*Bundesgesetz über die Gleichbehandlung von Frauen und Männern, Bundesgesetz über die Förderung von Frauen im Bereich des Bundes*). Samuti on keelatud diskrimineerimine muudel alustel kui sugu.⁴⁰⁴

Šveitsis lahendatakse vaidlused, mis tekivad liidupersonaliseaduse pinnalt sisemistes liidu kaebeorganites ja personalikaebekomisjonides.⁴⁰⁵ Diskrimineerimise teemavaldkond on oluline

⁴⁰³ Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979.

⁴⁰⁴ Public service in Austria (2003).

liidupersonaliseaduse regulatsioonis. Vastavalt liidupersonaliseadusele tuleb personali värbamisel arvestada, et oleks võrdsed võimalused ning õigused nii meestel kui naistel, et oleks arendatud mitmekesisust ning oleks sobiv/kohane erinevate keeleühenduste esindatus ning nende omavaheline arusaamine teineteisest ning et oleksid sarnased võimalused vähemustel nii nende tegevuse kui ka koosseisu liitmise osas.

Taanis on loodud riigiametnike kohus, mis määratakse rahandusministri poolt ning koosneb esimehest ja asetäitjast ning 10 teisest kohtunikust ja nende asetäitjatest. Kohtu juurde kuulub ka sekretär. Riigiametnike kohtu asukoht on Kopenhaagenis, kuid see võib asuda ka kusagil mujal, juhul kui peetakse seda vajalikuks. Esimees ja tema asetäitja nimetatakse Ülemkohtu presidendi poolt Ülemkohtu kohtunike seast. Kohtunikud ja asetäitjad nimetatakse Ida-Maakohtu presidendi poolt kohtunike hulgast. Nimetamine kehtib kuni selle kuu lõpuni, kui nad saavad 70 aastaseks või nad ei täida enam esitatud nõudmisi. Rahandusminister määrab 8 kohtuniku ja samuti nende asetäitjad. Neli kohtuniku ja nende asetäitjad määratakse tsentraalorganisatsiooni ettepanekul. Nemad määratakse 5 aastaseks perioodiks. Juhul, kui tsentraalorganisatsioon ei ole hiljemalt 1 kuu jooksul määranud vajalikku arvu kohtunike või asetäitjaid, määrab tööminister rahandusministri palvel puuduolevad isikud. Lihtsamate asjade arutamisel osaleb Riigiametnike kohtu esimees või tema asetäitja kohtuesimehena, need, kes on Ida Maakohtu presidendi poolt määratud kohtunikud või nende asetäitjad, samuti 4 rahandusministri poolt määratud kohtuniku või nende asetäitjad.

Riigiametnike kohus arutab asju, mis puudutavad:

- 1) kollektiivlepingutest tulenevate kokkulepete ja otsuste üleastumisi või nende tõlgendamist;
- 2) kollektiivlepinguid, mis on sõlmitud riigiametniku poolt ühe või mitme tsentraalorganisatsiooniga.

Kohus otsustab ise, kas tal on kompetentsi asja käsitlemiseks või mitte. Asju, mis kuuluvad Riigiametnike kohtu pädevusse, ei tohi viia tavalisse kohtusse. Riigiametnik võib anda asja tavalisse kohtusse juhul, kui tsentraalorganisatsioon ei ole juhtinud tähelepanu sellele, et nimetatud asi peab minema Riigiametnike kohtusse.

Juhul, kui riigiametnik sooritab üleasumise, võib Riigiametnike kohtu esimees või tema asetäitja anda käsu see lõpetada. Riigiametnikku, kes on sooritanud üleastumise kollektiivlepingust, võib karistada hoiatuse või noomitusega või trahviga. Tsentraalorganisatsioonid võivad saada trahvi, juhul kui nad on toetanud üleastumist või ei ole mõistlike vahenditega püüdnud peatada või lõpetada üleastumist.

Asi algab kaebuse esitamisega Riigiametnike kohtusse. Kaebus peab sisaldama:

- 1) poolte nime ja aadressi;
- 2) kaebaja väiteid;
- 3) lühikest kirjeldust süüdistuste kohta, millele süüdistused tuginevad;
- 4) nende dokumentide loetelu ja teised tõendid, millele kaebaja juhib tähelepanu.

⁴⁰⁵ Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft (2003).

Sekretär saadab võimalikult kiiresti ühe eksemplari kaebusest koos lisadega isikule, kelle vastu kaebus on esitatud ja soovib tal vastata kirjalikult koos võimalike lisade lisamisega. Juhul, kui on vajalik, lisab sekretär kaebusele reeglid teatavakstegemise kohta.

Vastus peab sisaldama järgmist:

- 1) vastustaja väited;
- 2) lühike kirjeldus süütegude kohta, millele süüdistus tugineb;
- 3) loetelu neist dokumentidest ja teised tõendid, millele vastustaja juhib tähelepanu.⁴⁰⁶

Asja ettevalmistamine kohtuaruteluks leiab aset ühe või mitme eelistungi vormis. Asja ettevalmistamisel juhib menetlust kohtu esimees või tema asetäitja. Poolte nõusolekul võib kohus otsustada asja eelkohtu istungil. Poolte nõustumisel võetakse vastu otsus. Eelkohtu istungid peetakse suletud uste taga. Poolte nõusolekul võib kohtu esimees siiski lubada teistel, peale osapoolte, viibida kohtuistungil. Kohtumenetluses kehtivad samad reeglid, mis kehtivad I astme kohtuasjade arutamisel. Kohtumenetlus toimub avatud ustega, välja arvatud erandlikul juhul, kui kohtu esimees leiab, et rahu ja korra tagamiseks on vajalik ukсед sulgeda. Hääletamine toimub suuliselt, ja kohtu esimees hääletab alati viimasena. Hääletamisel osalevad vaid need kohtunikud, kes on osalenud terves kohtuasjas. Otsustamine toimub pärast enamuse hääletamist. Ettepanek otsuseks töötatakse välja kohtu esimehe poolt, misjärel tehakse lõppotsus ühiselt osalenud kohtunike poolt.

Keskvalitsuse töökohtades on kohustus mitte diskrimineerida soo alusel. Sooline võrdõiguslikkus on reguleeritud seadusega ja samuti on see integreeritud personali ja juhtimispoliitikasse. Viimasel ajal suurendatakse juhtivatel ametikohtadel naiste arvu.

On öeldud, et **Soomes** ei ole eraldi sõltumatut institutsiooni eesmärgiga kaitsta avalikke teenistujaid. Ametnike õigusi kaitsevad õiguskantsler ja parlamentaarne *ombudsman*. On loodud ametnike komisjon, mis tegeleb avaliku teenistuse seadusest tulenevate asjadega. Sinna kuulub esimees ja 8 teist liiget. Esimees ja 2 liiget peavad olema sellised, kes ei ole vaadeldavad tööandja ega töötaja esindajana. 3 liiget määratakse valitsuse tööandjaid esindavatest ametnikest ja 3 ametnikeühingut esindavatest ametnikest. Määratakse ka asendusliikmeid. Juhul, kui mõni liige lahkub või sureb, määratakse uued liikmed. Komisjon on otsustusvõimeline juhul, kui kohal on esimees ja vähemalt 5 liiget. Asjad otsustatakse erimeelsuste korral häälte enamusega. Komisjon võib asja lahendada suuliselt. Soome avaliku teenistuse seaduse § 11 sätestab, et kõiki tuleb teenistuses kohelda võrdselt, st ei tohi diskrimineerida sooliselt, kodakondsuse alusel, usu, vanuse, poliitiliste vaadete jms osas.

Iga isik, kelle suhtes kohaldatakse **EL personalieeskirju**, võib esitada ametisse nimetavale asutusele või ametiisikule taotluse teda käsitleva otsuse tegemiseks. Asutus või ametiisik teatab asjaomasele isikule oma põhjendatud otsuse 4 kuu jooksul pärast taotluse esitamist. Samuti võib kaebuse esitada isikut kahjustava meetme kohta, kui asutus või ametiisik on teinud otsuse või kui ta pole võtnud

⁴⁰⁶ Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd. (Taani riigiametnike seadus).

personalieeskirjades ettenähtud meedet. Kaebus tuleb esitada 3 kuu jooksul. Asutus või ametiisik teatab põhjendatud otsuse 4 kuu jooksul pärast kaebuse esitamist.

Iga isik, kelle suhtes kohaldatakse personalieeskirju, võib esitada Euroopa Pettustevastase Ameti direktorile taotluse, milles palub teha tema kohta käiva otsuse seoses Euroopa Pettustevastase Ameti juurdlusega. Kõnealune isik võib samuti esitada Euroopa Pettustevastase Ameti direktorile teda kahjustava tegevuse vastu suunatud kaebuse seoses Euroopa Pettustevastase Ameti juurdlusega.

Iga isik, kelle suhtes kohaldatakse personalieeskirju, võib esitada Euroopa andmekaitseinspektorile taotluse või kaebuse tema pädevusalas.

Euroopa Ühenduste Kohtu jurisdiktsiooni alla kuuluvad kõik ühenduste ja personalieeskirjadega hõlmatud isikute vahelised vaidlused, milles käsitletakse isikut kahjustavat meedet. Rahaliste vaidluste puhul on Euroopa Kohtul täielik pädevus.

Artikli 1 kohaselt on keelatud igasugune diskrimineerimine soo, rassi, nahavärvi, etnilise või sotsiaalse pärisolu, geneetiliste eripärade, keeleoskuse, usu või veendumuste, poliitiliste või muude arvamuste, rahvusvähemusse kuulumise, varanduse, sünni, puude, vanuse või seksuaalse sättumuse põhjal.⁴⁰⁷

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

Ametnikud võivad üldjuhul esitada kaebusi halduskohtusse, õiguskantslerile või muudesse haldusorganisatsiooni sisestesse kaebeorganitesse. Taanis on loodud spetsiaalne riigiametnike kohus, mis arutab kollektiivlepingutest tulenevaid vaidlusi. Diskrimineerimist puudutavad sätted on nii ametnike õigusi puudutavates seadustes kui ka spetsiaalsetes võrdset kohtlemist puudutavates seadustes ja põhiseaduses.

Eestis on ametnikul teenistusalastes küsimustes antud käskkirjade, korralduste ja otsuste ning sooritatud toimingute peale õigus esitada kaebusi halduskohtule. Abiteenistujal on õigus pöörduda töölepingust tulenevate vaidluste lahendamiseks maakohtusse (ATS § 160).

Diskrimineerimiskeeldu puudutavaid sätteid ATS ei sisalda.

⁴⁰⁷ ibid

8. Avaliku teenistuse juhtimine

Alljärgnevalt uuritakse, kas valitud riikides on selgelt defineeritud institutsioonid, kes arendavad ja koordineerivad avaliku teenistuse poliitikat ja kas on järelevalve organ, kes kindlustab avaliku teenistuse poliitikate õigluse.

Saksamaal on ametnikuõiguslike eeskirjade ühtlaseks rakendamiseks moodustatud liidupersonalikomisjon, kes tegutseb seaduse piires sõltumatult ning enda vastutusel.

Liidukomisjon koosneb 8 korralisest ja 8 asendusliikmest. Alalisteks liikmeteks on esimehena Saksa Riigikontrolli president ja liidusiseministeriumi personaliõiguse osakonna juhataja. Mittealalisteks korralisteks liikmeteks on kahe teise kõrgema liiduametkonna personaliosakonna juhatajad ja täiendavalt neli liidutasandi ametnikku. Asendusliikmeteks on iga nimetatud ametiasutuse ametnikud, kahe järgmise liiduametkonna personalijuhid ja veel täiendavalt neli liidutasandi ametnikku. Mittealalised korralised ning asendusliikmed nimetab liidupresident liidusiseministri ettepanekul 4 aastaks, kusjuures nendest 4 korralist ja 4 asendusliiget pädevate ametiühingute juhtorganisatsioonide ettepanekute alusel.

Liidupersonalikomisjoni liikmed on sõltumatud ning allutatud ainult seadusele. Nad tagandatakse liidukomisjoni liikme ametist ainult samadel tingimustel nagu distsiplinaarikohtu liikmed kaotavad oma ameti kriminaal- ja distsiplinaarmenetluses süüdimõistmise tõttu. Peale selle toimub see veel siis, kui nad tagandatakse oma põhiametist või ametkonnast, mis nende liikmeks nimetamisel otsustajaks oli või nende ametnikusuhte lõppemisel. Liidupersonalikomisjoni liikmeid ei tohi nende tegevuse pärast teenistuslikult karistada ega ka kahjustada.

Liidupersonalikomisjonil on eelkõige järgmised ülesanded:

1. otsustada eksamite üldise tunnustamise üle;
2. teha ettepanekuid ametnikuõiguslike sätete kasutamises eettulevate puuduste kõrvaldamise osas;
3. ettepanekute tegemine meeste ja naiste võrdõiguslikkuse osas ning pere- ja tööelu ühildamise osas.

Liiduvalitsus võib panna liidupersonalikomisjonile täiendavaid ülesandeid.⁴⁰⁸

Saksamaal on avaliku teenistuse eest vastutav liidusiseministerium. Ministeriumis on peadirektori ametikoht, kes vastutab avalikku teenistust puudutava seadusandluse, regulatsioonide ja juhendite ettevalmistamise eest. Regulatsioonide täitmine on aga iga ministeriumi enda vastutusalas.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ Bundesbeamtengesetz (BBG).

⁴⁰⁹ Information on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member and Applicant States.

Austrias on avaliku teenistuse koordineeriv roll liidu riigikantseil, mis puudutab liidu administratsiooni (teenistusregulatsioonid liidupersonalile, administratiivreformid, kontroll, koolitus, palgad jne). Iga ministerium on vastutav oma personali eest ning kesket personaliosakonda ei ole.
410

Šveitsi liidupersonaliseadus, määrates kindlaks olulisemad eesmärgid, reguleerib ka, kuidas neid eesmärgid saaks ellu viia. Seadus näeb ette, et liiduvalitsus koordineerib ja juhib personalipoliitika realiseerumist. Liiduvalitsus kontrollib perioodiliselt, kas seaduse eesmärgid on täidetud, annab sellest aru parlamendile ning teeb parlamendile ettepaneku vajalike meetmete kasutusele võtmiseks. Liiduvalitsus kooskõlastab aruande vormi ja sisu parlamendi järelevalvekomisjoniga. Kuigi parlament on liidupersonaliseadusega detailsest regulatsioonist loobunud, siis eelpoolnimetatud regulatsiooni abil on demokraatlik personalikontroll tagatud.

Liiduvalitsus seisab selle eest, et ka tööandjad loovad enda kontrollsüsteemi. Liiduvalitsus võib personalipoliitika koordineerimise volitada ka teistele organisatsioonidele.⁴¹¹

Liidupersonaliseaduse alusel antud raammääruses on täpsemalt antud juhised kontrollsüsteemi sisseviimiseks. Nimetatud määruse kohaselt peavad tööandjad konkretiseerima liidupersonaliseaduses (seaduse art 4) või kollektiivlepingutes antud personalipoliitika eesmärgid. Eesmärkidest peavad nad tuletama konkreetseid abinõusid ja instrumendid, mis tagavad kestva, läbipaistva ja siduva personalipoliitika, edendavad tööandjate konkurentsivõimelisust tööturul ja toetavad töötajate võimekust tööturul hakkama saamiseks. Nende meetmete ja instrumentide kasutuselevõtmisest peavad tööandjad aru andma, et liiduvalitsus ja parlament saaksid kontrollida:

- kas seaduses määratletud eesmärgid on võimalik saavutada;
- kui suures ulatuses eesmärgid on saavutatud;
- kas kasutusele võetud meetmed on proportsionaalsed.

Rahandusministerium kontrollib perioodiliselt, et seaduse eesmärgid ja sihid oleksid täidetud ja teeb selle kohta aruande. Aruandes kajastab ta eelkõige personali koosseisu, personalikulu, tööga rahulolu ja personali kvalifikatsiooni.⁴¹²

Personalipoliitika valdkonda koordineerib rahandusministerium, kes teatud ülesanded delegerinud personaliametile.

Personaliameti pädevus:

- liidu personalijuhtimise aluste ja instrumentide väljatöötamine;
- liiduvalitsuse personalipoliitiliste otsuste ettevalmistamine;

⁴¹⁰ Information on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member and Applicant States.

⁴¹¹ Bundespersonalgesetz vom 24.März 2000.

⁴¹² Die Abschaffung des Beamtentums in der Schweiz (2002).

- ametite ja institutsioonide abistamine personalipoliitika läbiviimisel;
- keskse koolitusprogrammi läbiviimine;
- sotsiaalpartneritega koostöö edendamine;
- reorganiseerimis- ja kokkuhoiuprogrammide üle järelevalve teostamine, eesmärgiga et need viiakse läbi sotsiaalselt vastutustundlikult;
- haldusorganisatsiooni sisese ja välise personalipoliitikat puudutava informatsiooni edastamine,⁴¹³

Olemas on ka konsultatiivorgan *Human Resources Konferenz*. See koosneb kõigi ministeeriumide esindajatest ja seda juhatatakse Rahandusministeeriumi hallatava personaliameti poolt. Sellel konsultatiivorganil on keskne roll liidu personalipoliitika koordineerimisel ja rakendamisel ja tal on järgmised ülesanded:

- ta hindab süsteemide ja meetmete arengut ning kontrollib nende sisseseadmist;
- ta kontrollib ettepanekuid, mis on tehtud personaalsete ja finantsiliste vahendite määramiseks;
- tegeleb liidu personalipoliitika rakendamise põhiküsimustega.⁴¹⁴

Hollandis tegeleb avaliku teenistuse valdkonnaga ministeerium, kelle pädevuses on siseküsimused ja suhted kuningaga. Nimetatud ministeerium koordineerib avaliku sektori töötingimusi, sotsiaalkindlustust, värbamist ning jälgib avaliku teenistuse terviklikkust.⁴¹⁵

Palganõukogu **Taanis** koosneb esimehest, aseesimehest ja rahandusministri poolt määratud liikmetest. Esimees, aseesimees ja liikmed, administratsiooni ja tsentraalorganisatsiooni (ametiühingu) esindajad määratakse rahandusministri poolt. Tsentraalorganisatsiooni esindajate arv peab olema vähemalt ühe inimese võrra suurem kui administratsiooni esindajate arv. Osa liikmetest, kes kuuluvad juhatusse, valitakse parlamendi poolt selle liikmete hulgast. Nimetatud liikmetele määratakse või valitakse vastavalt asetäitjad. Esimees, aseesimees, liikmed ja asetäitjad, määratakse või valitakse 4 aastaks korraga. Juhul, kui parlamendi valitud liikmed ja asetäitjad, astuvad välja parlamendist, ja organisatsiooni esindajad ja nende asetäitjad lahkuvad, tehakse uus regulatsioon. Nõukogu otsuseid tehakse lihthälteenamusega. Aseesimees võib osa võtta hääletusest, kui esimees ei saa osaleda.

Rahandusminister võib palganõukogule esitada päringuga küsimusi kõige kohta, mis tõusetuvad käesolevast seadusest. Tsentraalorganisatsioonid võivad nõuda Palganõukogu päringuid küsimustega, mida ei ole suudetud lahendada läbirääkimistel rahandusministriga. Küsimusi, mis puudutavad riigiametnike kohut, ei tohi Palganõukogule kätte saadavaks teha.

2003. aasta keskvalitsuse personali ja juhtimispoliitika sisaldab üldist visiooni riigisektori kui töökoha jaoks.

Eesmärgiks on seatud:

- kodanikele väärtuste loomine;
- väärkuse ja seadusest tulenevate õiguste tagamine

⁴¹³ Gut. J. HRM in der Bundesverwaltung. Kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.

⁴¹⁴ Die Abschaffung des Beamtentums in der Schweiz (2002).

- avatus ja teenustele suunatus;
- vastutuse rõhutamine;
- innovaatiline mõtlemine.⁴¹⁶

2002. loodi Rahandusministeeriumi juurde *State Employers Authority*, mille funktsiooniks on riigi kui tööandja ülesanded. Selle asutuse pädevusse kuulub nii personali valdkonda kuuluvate seaduse sätete tõlgendamine, samuti kollektiivlepingute sõlmimine ja teiste kokkulepete tegemine, mis puudutab tasustamist ja töötingimusi. Samuti pakuvad nad abi ministeeriumitele ja valitsusasutustele üldistes ja spetsiifilistes küsimustes personali valdkonnas ja teevad koostööd ametiühingutega. Eesmärgiks on seatud edendada efektiivset ja atraktiivset tööd avalikus sektoris ning selleks on ette nähtud 3 eesmärki:

- 1) paindlikke töötingimusi tuleb rakendada eesmärgipärasel viisil;
- 2) lõpliku palga arendamine;
- 3) professionaalne juhtimine ja kompetentsed töötajad.⁴¹⁷

Viimase 10 aasta jooksul on **Soome** keskvalitsuses võetud suund tulemusjuhtimisele. Põhiline instrument selleks on keskne riigieelarve.⁴¹⁸ *Ministry of Finance Personnel Department* ehk Soome rahandusministeeriumi personali osakond on see, kes tegeleb riigi administratsiooniga. Vastutav minister on rahandusminister. Personalipoliitika põhisuunad lepitakse kokku tsentraalsel tasandil.⁴¹⁹

EL personalieeskirjad

Euroopa Personalivaliku Talitus EPSO asutati 26.07.2002. Ülesandeks on korraldada avatud konkursse, et valida välja kõrge kvalifikatsiooniga alaline personal, keda Euroopa Liidu institutsioonidel ja asutustel – Euroopa Komisjonil, nõukogul, Euroopa Parlamendil, Euroopa Kohtul, Euroopa Kontrollikojal, Euroopa *Ombudsmanil* ja Euroopa Andmekaitseinspektori büroodel, majandus- ja sotsiaalkomiteel ning regionide komiteel – oleks võimalik tööle võtta. Talitus ise töövõtmisega ei tegele, kuid võib abistada personalivaliku läbiviimisel. Tänu EPSO-le on tagatud, et kõigis institutsioonides järgitakse ühtseid personalivaliku nõudeid ja põhimõtteid.⁴²⁰

Riikide analüüsi kokkuvõtteks

Kõikides analüüsitavates riikides on määratud avaliku teenistuse eest vastutav institutsioon. Nimetatud institutsioon on riikide lõikes erinev. Saksamaal ja Hollandis siseministeerium; Šveitsis⁴²¹, Taanis⁴²² ja Soomes rahandusministeerium⁴²³; Sloveenias avaliku halduse

⁴¹⁵ Information on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member and Applicant States.

⁴¹⁶ Employment in the Danish State Sector (2005), p 42.

⁴¹⁷ Employment in the Danish State Sector (2005), p 12.

⁴¹⁸ Handbook on Performance management 2/2006. Ministry of Finance.

⁴¹⁹ Republic of Finland. Public Administration. Country Profile. April 2006, p 11

⁴²⁰ Töötamine Euroopa Liidu institutsioonides.

⁴²¹ Personalamt

⁴²² State Employers Authority.

⁴²³ Personali osakond.

ministeerium⁴²⁴. Austrias riigikantselei. Šveitsis on oluline avalikku teenistust puudutav järelevalve roll parlamendil ning loodud on ka spetsiaalne konsultatiivorgan. Saksamaal on loodud ametniku õiguslike eeskirjade ühtlaseks rakendamiseks liidu personalikomisjon.

Eestis vastutab avaliku teenistuse toimimise ja arengu eest neli institutsiooni:

- Justiitsministeerium õigusloome eest;
- Rahandusministeerium palgakorralduse eest;
- Siseministeerium kohaliku omavalitsuse korralduse eest;
- Riigikantselei tippjuhtide värbamise ja valiku, avalike teenistujate hindamise ja reservi korraldamise ning avaliku teenistuse eetika tugevdamise eest.⁴²⁵

⁴²⁴ Ministry of Public Administration.

⁴²⁵ Avaliku teenistuse arendamise kontseptsioon 2006.

KOKKUVÕTE

Käesoleva analüüsi esimeses osas toodi avaliku teenistuse õiguslik alus ja üldpõhimõtted, avaliku teenistuse seaduse vajadus, avaliku teenistuse regulatsiooni hindamise kriteeriumid, avalikku teenistust mõjutavad arengusuunad ning teenistussuhete võimalikud reguleerimise viisid ja sotsiaaldialoog.

Küsimus sellest, kas meil üldse on vaja avaliku teenistuse instituuti, langeb ära kuna avaliku teenistuse põhiprintsiibid Euroopa Liidus, rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa Liidu soovitusel ning teiste Euroopa Liidu liikmesriikide praktika rõhutavad avaliku teenistuse institutsiooni vajalikkust. Tulenevalt Eesti põhiseadusest, Eesti ajaloolistest traditsioonidest, haldusõiguse üldteooriast ning kuulumisest mandri-euroopalikku õiguskultuuri teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seega peaksid teenistussuhted haldusekandja ja isiku vahel Eestis olema samuti reguleeritud seadusega.

Eesti Vabariigi põhiseadustes on avaliku teenistuse reguleerimiseks antud vähe juhiseid. Eelkõige on rõhutatud, et ametikohad täidetakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes seaduse alusel ja korras Eesti kodanikega (erandkorras võib neid ametikohti täita ka välismaalastega). Varasem nõue (1938. aasta põhiseaduses) täita ametikohad isikutega, kellel on vastavad võimed ja ettevalmistus on asendunud avalikele teenistujatele kehtestatud teatud piirangutega (1992. aasta põhiseaduses). Kuigi juhiseid on antud vähe, on põhiseaduse vastavatele paragrahvidele tuginedes leitud, et täpsemad normid ning tingimused konkreetsetele ametikohtadele peaks sätestama spetsiaalne seadus. Eesti Vabariigi iseseisvumise järgsel ajal leiti, et ametiasutiste tegevuse aluste kindlaksmääramine ja nende tegevuse korraldamine on põhjapanevaid küsimusi riigi elus ja arenemises⁴²⁶, mistõttu 1924. aastal võeti vastu riigiteenistuse seadus. Ka Eesti taasiseisvumise järgselt leiti, et põhiseaduse §-st 30 tulenevalt tuleb koostada spetsiaalne seadus, mis reguleerib teenistussuhteid haldusekandja ja isiku vahel. Eesmärgiks seati reguleerida riigi ja kohalike omavalitsuste teenistujate teenistussuhteid saavutamaks teenistujate stabiilsus, erialane asjatundlikkus, poliitiline neutraalsus ja äraostmatus.

Eesti, kuuludes Euroopa Liitu ning olles mitmete rahvusvaheliste organisatsioonide liige, peab arvestama lisaks põhiseadusele ja selles sisalduvatele aluspõhimõtetele ka üldiseid rahvusvahelisel ja Euroopa Liidu tasandil kehtivaid avaliku halduse põhimõtteid ning riikidele antud juhiseid ja soovitusi.

Avalikele teenistujatele kehtivad õiguslikud printsiibid ja kohustuslikud reeglid, mis tulenevad nende spetsiifilisest kohast riigi hierarhilises struktuuris.⁴²⁷ Demokraatlikus riigis peetakse avalikku teenistust

⁴²⁶ Kurvits. A. "Mõtteid ametnikkude tegevuse ning ametnikkude ja kodanike suhete alalt". – Eesti Politsei 1931, nr 4, lk 265.

⁴²⁷ Euroopa avaliku halduse printsiibid (2000), lk 27.

võimalikuks, kui on täidetud järgmised tingimused: lahus on poliitika ja haldamine, avalikele teenistujatele on ette nähtud individuaalne vastutus, neile on tagatud piisav töökohakindlus, stabiilsus ja palgatase ning selgelt on defineeritud õigused ja kohustused, samuti kus värbamine ja edutamine põhineb kompetentsusel. Neid põhimõtteid järgides on kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides loodud avaliku teenistuse institutsioon. See, kuidas teenistussuhteid riigi ja isiku vahel reguleeritakse, sõltub oluliselt riigi kultuurilisest ja ajaloolisest taustast.

Euroopa Nõukogu on 2000. aasta soovitusel rõhutanud, et avaliku teenistuse jaoks peab kehtima spetsiaalne õiguslik raamistik ja põhiprintsiibid. See, kas need on kehtestatud seadusega või kollektiivlepingutega, on jäetud riikide otsustuspädevusse. Samuti on riikide endi otsustada, kas valida karjäärisüsteem või positsioonisüsteem.

Avaliku teenistuse süsteemi ja selle komponentide valikul tuleb arvesse võtta demograafilisi arenguid, Euroopa mõjusid ja infotehnoloogia arenguid. Demograafilised ja infotehnoloogilised arengud võivad oluliselt mõjutada otsust karjääri- positsioonisüsteemi valikul. Rahvuslikke avalikke teenistusi mõjutab üha enam Euroopa integratsiooniprotsess ning Euroopa kohtu otsused tulenevalt kitsast tööjõu vaba liikumise põhimõtte tõlgendusest (Art 39.4 EC). Euroopa Ühenduse leping nõuab liikmesriikidelt oma halduse üles ehitamist üldistele põhimõtetele (demokraatia, seaduslikkus, hea haldus, avatus, kodakondsus, efektiivsus, turumajandus jne).⁴²⁸ Võetakse järjest enam arvesse teiste riikide „parimat praktikat“.

Klassikaliste väärtuste ja printsiipide teisenemine ning era- ja avaliku sektori lähenemine toovad kaasa traditsioonilise avaliku teenistuse säilimise küsimused. Klassikalised printsiibid ja väärtused nagu stabiilsus, pühendumus, neutraalsus, kompetentsus ja järjepidevus on asendumas väärtustega nagu efektiivsus, reformid, muutused, paindlikkus ja tulemuslikkus. Tulenevalt era- ja avaliku sektori segunemisest liigub avalik sektor järjest enam erasektori põhimõtete poole. Seega avalike teenistujate eristaatuse õigustamine on muutunud järjest keerulisemaks.

Enamik Euroopa Liidu liikmesriikide jaoks ei ole aga täielik era- ja avaliku sektori ühildamine omaette eesmärgiks. Riik on ja jääb oma erinevatel tasanditel garandiks õigusele ja julgeolekule ning tagab seeläbi ka majandusliku arengu. Seega on jätkuvalt põhjendatud spetsiaalse avaliku teenistuse olemasolu. Siinkohal tuleks pigem keskenduda sellele, kes ja kuidas riiklike ülesandeid täitma peaks (suund ametnike arvu vähendamisele) ning sellele, kuidas ülesandeid kvaliteetselt ja efektiivselt täita tuleks. Isegi liikmesriikides, kus suur osa avalikest teenistujatest on viidud üle töölepingulistele suhetele, eksisteerib eristaatus mõningatel teenistusgruppidel siiani – need on näiteks kohtunikud, prokurörid, militaarteenistus, politseiametnikud, diplomaatiline sektor, maksuametnikud ja tolliametnikud.

Analüüsi teine osa keskendus väljavalitud Euroopa Liidu liikmesriikide avalike teenistuste süsteemide analüüsile. Analüüsiti järgmisi riike: Austria, Holland, Saksamaa, Sloveenia, Soome, Šveits ja Taani.

Kasutatud lühendid

AD – administraatorite tegevusüksus

AST – abiteenistujate tegevusüksus

ATS – avaliku teenistuse seadus

BBG – Bundesbeamtengesetz

CAF – Common Assessment Framework

CEEP – Euroopa Riigiosalusega Ettevõtete Keskus

EIÕK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EL personalieeskirjad – Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjad

ETUC – Euroopa Ametiühingute Konföderatsioon

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

RTS – riigiteenistuse seadus

RVOG – Regierungs- und verwaltungsorganisationsgesetz

UNICE – Euroopa Töandjate Föderatsioon

⁴²⁸ Demmke, C. (2004), p 38-39.

KASUTATUD MATERJALID

KASUTATUD KIRJANDUS

- 1) A new space for public administrations and services of general interest in an Enlarged Union. Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of European Union. Luxembourg 2005.
- 2) Action plan for the development of a senior public service in the Netherlands, 1997. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.indiana.edu>. 4.04.2007.
- 3) Administration in Brief. Services and Data, Published by Federal Chancellery. 2006. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.bundeskanzleramt.at/Docs/2006/5/30/verwaltung_konkret_englisch.pdf. 7.04.2007.
- 4) Alexy. R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica 2001 eriväljaanne.
- 5) An administration at the service of half a billion Europeans. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://ec.europa.eu/reform/2002/index_en.htm 02.05.2007
- 6) Anepaio. T., Hussar. A., Jaanimägi. K., Kaugia. S., Land. K., Olle. V., Roosma. P. Sissejuhatus õigusteadusesse. Tallinn: Juura 2003.
- 7) Avaliku teenistuse aastaraamat 2003. Koostanud: Riigikantselei. Toimetaja. J. Järvalt.
- 8) Avaliku teenistuse aastaraamat 2005. Koostanud: Riigikantselei. Toimetaja. J. Etverk.
- 9) Avaliku teenistuse arendamise kontseptsioon 2006. Kättesaadav Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talitusest.
- 10) Avaliku teenistuse arendamise strateegia, 1. november 2000. Kättesaadav Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talitusest.
- 11) Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (964 SE I) seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?login=proov&password=&op=ems&system=ems&server=ragne11&itemid=020170016>
- 12) Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (964 SE I). Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?login=proov&password=&op=ems&system=ems&server=ragne11&itemid=020170016>
- 13) Avaliku teenistuse seaduse eelnõu I kd. Eesti Vabariigi avaliku teenistuse seaduse eelnõu põhimõtted ja sellega seonduvad probleemid. Eesti Vabariigi Justiitsministeerium. Toimik 3-2/173. 1993.
- 14) Avaliku teenistuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (25.01.2005 versioon).
- 15) Avaliku teenistuse seaduse töörühma koosoleku protokoll nr 2 kuupäevast 9.02.2000. Materjal kättesaadav Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talitusest.

- 16) Belling, A. Integrity policy in the Dutch Public Service. Kätesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.
- 17) Bossaert. D., Demmke. C., Nomden. K., Polet. R. Civil Services in the Europe of Fifteen: Trends and New Developments. European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands 2001.
- 18) Bundesministerium des Inneren. Beamtenverhältnis. Arvutivõrgus. Kätesaadav: <http://www.bmi.bund.de/>
- 19) Cardona. F. Scope of civil services in European countries. Trends and Developments. Seminar at the European Institute of Public Administration, Maastricht, 13-14. November 2000.
- 20) Cardona. F. Sustainability Challenges for the Estonian Civil Service. Sigma Rapport. Paris, 2006.
- 21) Civil service ethics. A study of the grounds of civil service ethics, its present state and areas of development. Helsinki, 2000.
- 22) Civil Service Legislation Contents Checklist. Sigma Papers No 5. Paris 1996, OECD.
- 23) Civil Services and State Administrations (CSSA). Country Report: Slovenia, 31 March 1999. Mr Grega Virant. Institute of Public Administration Law Faculty University of Ljubljana. Arvutivõrgus. Kätesaadav: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN003872.pdf> 24.05.2007
- 24) Collective agreements. Arvutivõrgus. Kätesaadav <http://kuntatyonantajat.fi> 30.04.2007
- 25) Das Personal des Bundes 2006. Daten und Fakten. Bundeskanzleramt 2006. Arvutivõrgus. Kätesaadav: <http://www.austria.gv.at/DocView.axd?CobId=22553>.
- 26) Demmke. C. Linke U. Who`s a National and Who`s a European? Exercising Public Power and the Legitimacy of Art. 39 (4) in the 21st Century“. Eipascope 2003/2. <http://www.eipa.nl>.
- 27) Demmke. C. Are civil servants different because they are civil servants? European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands 2005.
- 28) Demmke. C. Die europäischen öffentlichen Dienste zwischen Tradition und Reform. European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands 2005.
- 29) Demmke. C. European civil services between tradition and reform. European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands, 2004.
- 30) Demmke. C. Who is civil servant and who is not – and why? Study for the directors-general of the public services of the member states of the European Union. Maastricht, 21.-23. November 2004. Arvutivõrgus. Kätesaadav www.eu2004.ie.
- 31) Der öffentliche Dienst in Deutschland. Bundesministerium des Inneren. 2006. Arvutivõrgus. Kätesaadav: <http://www.bmi.bund.de>. 2.05.2007.
- 32) Die Abschaffung des Beamtentums in der Schweiz zum 1.01.2002. Parlamentarischer beratungs- und Gutachtendienst des Landtags NRW.
- 33) Drechsler. W. The re-emergence of „Weberian“ public administration after the fall of New Public Management: The Central and Eastern Europe perspective. 2005.
- 34) Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2002.
- 35) Employment in the Danish State Sector. Ministry of Finance. State Employer´s Authority. February 2005.

- 36) Eriteenistuste seadustiku eelnõu (07.06.2002 versioon) seletuskiri. Kättesaadav Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna avaliku õiguse talitusest.
- 37) Ettepanekud Vabariigi Valitsusele avalikus teenistuses lepingulistele suhetele ülemineku osas. 25.08.2000.
- 38) EU Israel subcommittee on „Justice and legal matters“ Brussels -14th February 2007. European Commission. Presentation on civil service recruitment: why to change? By Mr Osvaldas Šarmavicius
- 39) Euroopa avaliku halduse printsiibid. - Sigma kogumik nr 27, 2000.
- 40) Euroopa Liidu leping. Euroopa Ühenduse asutamisleping. Tallinn: Juura. 2004.
- 41) Euroopa Liit. Lepingud. Eesti Õigustõlke Keskus 2002.
- 42) Euroopa ühenduste ametnike personalieeskirjad ehk the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community. Arvutivõrgus. Kättesaadav http://www.mfa.ee/est/kat_602/aken_prindi/6969.html 02.05.2007.
- 43) Finansministeriet. Arvutivõrgus. Kättesaadav <http://www.fm.dk/1024/Default.asp?> 21.04.2007.
- 44) Gaast, P. The publi sector in the Netherlands. Kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.
- 45) Gut, J. Human Resources Management in der Bundesverwaltung. Kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.
- 46) Handbook on Performance management 2/2006. Ministry of Finance. http://europa.eu/epso/brochures/epso_26-11-04_et.pdf 02.05.2007
- 47) Information on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member and Applicant States. Arvutivõrgus. Kättesaadav http://www.eupan.org/cms/repository/document/05_DG_EVENT_9June05_StructureCivilServices_en.pdf 23.11.2006.
- 48) Joamets. K. Teenistussuhte lõpetamine avalikus halduses teenistujast sõltumatutel asjaoludel. TTÜ Kirjastus, 2000.
- 49) Kasemets. K. Riigi strateegilised valikud. Ettekanne koolitusel „Poliitikakujundamine ja ellurakendamine avaliku teenistuse arendamise eest vastutavatele ametnikele“ 2006.
- 50) Kingdom of Denmark. Public Administration Country Profile. May 2006, p 2-3 Arvutivõrgus. Kättesaadav <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN023306.pdf>.
- 51) Kingdom of the Netherlands. Public Administration Country Profile. March 2006. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN023318.pdf>.
- 52) Kliimann. A.-T. Avaliku teenistuse seadus. Teenistusõigusteoreetilisi ja teenistusõiguspoliitilisi printsiipe *de lege ferenda*. Tartu: „Õiguse“ Kirjastus, 1935.
- 53) Kurvits. A. „Mõtteid ametnikkude tegevuse ning ametnikkude ja kodanike suhete alalt“. – Eesti Politsei 1931, nr 4.
- 54) Lang. V., Kruus. E. Autoriseerinud prof. dr. iur. A.-T. Kliimann. Kehtiv haldusõigus. Konspekt. Tartu 1939.
- 55) Legal Framework for Estonian Civil Service. SIGMA, Paris, 2000.

- 56) Legislative Reform in Public Administration in Slovenia. 2007. Kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.
- 57) Maurer. H. Haldusõigus, üldosa. Tallinn: Juura, 2004.
- 58) Meer. F., Dijkstra. G., Roborgh. R. The Dutch civil service system. 1997. Leiden University. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.indiana.edu>. 15.03.2007.
- 59) Merusk. K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Juridica nr 8, 2000, lk 499-507.
- 60) Merusk. K., Narits. R. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998.
- 61) Merusk. K., Koolmeister. I. Haldusõigus. Tallinn: Juura, 1995.
- 62) Meyers lexicon online. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://lexikon.meyers.de/meyers/Beamte>. 2.05.2007.
- 63) Mikiver. M. Avaliku teenistuse õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2002.
- 64) Ministry of Finance. Arvutivõrgus. Kättesaadav http://www.vm.fi/vm/en/12_government_as_employer/03_Terms_and_Conditions/03_S 3.04.2007.
- 65) Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Führungskräfteentwicklung im europäischen Vergleich. Die Bundesregierung. 2002. Arvutivõrgus. Kättesaadav: www.staat-modern.de.
- 66) Müller. B., Preis. F. Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst mit TVöD, Verlag Vahlen. 6 Auflage, 2006.
- 67) Narits. R. Seadusloome õigusliku ja regulatiivse mõju hindamine. Riigikogu Toimetised. 2001 nr 4. <http://www.riigikogu.ee/rva/toimetised/rito4/artiklid/15narits.htm>.
- 68) Nomden. K., Onee-Abrbruciati. M-L. Labour relations in European public services: Towards convergence within divergence? Paper presented to the annual meeting of the European Group of Public Administration. Potsdam, 4-7. september 2002.
- 69) Nunberg. B. Ready for Europe. Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe. World Bank Technical Paper no 466. The Worldbank, Washington, D.C. 2000.
- 70) Parrest. N. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Juridica nr 1, 2006.
- 71) Perez, J-L-D. Social Dialogue in the Public Service. ILO, 2002, p 14-16.
- 72) Performance - related Pay Policies for Government Employees. OECD 2005.
- 73) Petrow, S. Civil Service discussion. Some Current topics. Kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.
- 74) Public Service in Austria 2003. Publisher: Federal Chancellery. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.austria.gv.at/2004/4/23/pubserv.pdf>. 21.03.2007.
- 75) Purga. Ü., Paabus. K., Rannasoo. V., Simson. L., Vaabel. A. Atesteerimine avalikus teenistuses. Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Tallinn: 1999.
- 76) Põhiseadus ja põhiseaduse assamblee. Tallinn: Juura 1997.
- 77) Rahvuskogu stenograafilised aruanded. A/S „Ühiselu“ trükk, Tallinn 1938.
- 78) Recommendation No R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe. Adopted by the Committee of Ministers on 24 February 2000 at the 699th meeting the Ministers' Deputies.

- 79) Republic of Slovenia. Public Administration Country Profile. May 2004. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/un/unpan023226.pdf>. 15.04.2007.
- 80) Roots. H. Eesti bürokraatia järjepidevus ja uuenemine. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2000.
- 81) Ruubel. N. Avalikus teenistuses teenistuslepingule ülemineku võimalikkuse analüüs 2000.
- 82) Rõõm. M. Eesti tööturu korraldus ja teiste riikide praktika. Kroon & Majandus. 2003.
- 83) Sommer, M. Lohnsystem der Bundesverwaltung. Kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.
- 84) State Sector Personnel in Denmark 2005. Arvutivõrgus. Kättesaadav <http://www.perst.dk/visSideforloebBeholder.asp?artikelID=15508&mode=hele> 30.03.2007.
- 85) Strömberg, E. Civil Service Discussion. Public Service Regulation. Ministry of Finance. 27.11.2007. Kättesaadav Justiitsministeerium avaliku õiguse talitusest.
- 86) Säätva arengu näitajad. Statistikaamet 2004. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.stat.ee/files/eva2004/KK200401.pdf>
- 87) Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft. Regierungskommission. Düsseldorf 2003. Anlagenband zum Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission.
- 88) The European Code of Good Administrative Behaviour. Adopted on 6. september 2001 by European Parliament.
- 89) The Finnish Public Sector as Employer. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.kuntatyonantajat.fi/files/E54FD51A215F461A9EC149151E9730E3> 22.04.2007.
- 90) The Finnish Public Sector in Brief. Ministry of Finance. Helsinki, 2006.
- 91) The legal status of civil servants, July 2006. Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.minbzk.nl/bzk2006uk/subjects/working_in_the?Actltmltd=103329. 4.04.2007
- 92) The Status of Public Officials in Europe. Council of Europe, Nov, 1999.
- 93) Töösoorituse ja professionaalsuse edendamine avalikus teenistuses. Sigma kogumik: nr 21, 1997.
- 94) Töötamine Euroopa Liidu institutsioonides. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://europa.eu/epso/brochures/epso_26-11-04_et.pdf.
- 95) Values in the Daily job – Civil Servant's Ethics. A Handbook for the state administration. Ministry of Finance. P 20-23.
- 96) Wettstein, T. Grundzüge des Personalrechts. Kättesaadav Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talitusest.
- 97) Wichmann. M., Langer. K-U. Öffentliches Dienstrecht. Kohlhammer, Deutscher Gemeindeverlag. 6 Auflage. 2007.
- 98) VII Riigikogu stenogramm, 1994, IV köide, IV istungjärk. Tallinn, 1995.

KASUTATUD NORMATIIVAKTID

- 99) Eesti Vabariigi Põhiseadus, Asutava Kogu poolt vastu võetud 15. juunil 1920. – RT 1920, 113/114.
- 100) Eesti Vabariigi Põhiseaduse muutmise seadus, rahvaalgatamise korras algatatud ning rahva poolt rahvahääletamisel 14., 15. ja 16. oktoobril 1933 vastu võetud. – RT 1933, 86, 628.
- 101) Eesti Vabariigi Põhiseadus, Rahvuskogu poolt vastu võetud 28. juulil 1937. – RT 1937, 71, 590.
- 102) Eesti Vabariigi Põhiseadus, vastu võetud rahvahääletusel 28.juunil 1992. - RT I 1992, 26, 349; RT I 2003, 64, 429.
- 103) Avaliku teenistuse seadus – RT I 1995, 16, 228; 2007, 24, 126.
- 104) Beamten-Dienstrechtgesetz 1979. (Austria ametnikeõiguste seadus).
- 105) Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd. (Taani riigiametnike seadus).
- 106) Bundesbeamtengesetz (BBG). (Saksa ametnikeseadus). Kättesaadav kogumikust: Beamtenrecht, Beck-Texte im dtv. 22 Auflage. 2006.
- 107) Bundespersonalgesetz vom 24.März 2000 (Stand am 20.Januar 2004). (Šveitsi liidupersonaliseadus).
- 108) Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (Stand am 1. Februar 2007).
- 109) Euroopa põhiseaduse leping. ELT C310, 16.12.2004.
- 110) Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz vom 20. Dezember 2000 (Stand am 27. September 2005).
- 111) Riigikogu 01.12.1992 otsus.
- 112) Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus – RT I 1996, 15, 265; 2007, 25, 133.
- 113) Riigiteenistuse seadus, 18.detsember 1924 – RT 1924, nr 149, art. 97.
- 114) The Constitution of Finland. 11 June 1999 (731/1999). Unofficial translation.
- 115) The constitution of the Republic of Slovenia. Arvutivõrk. Kättesaadav <http://www.up-rs.si/up-rs/uprs-ang.nsf/dokumentiweb/063E5907BE5B679CC1256FB20037658C?OpenDocument> 23.03.2007.
- 116) The Constitutional Act of Denmark. Arvutivõrk. Kättesaadav <http://www.folketinget.dk/pdf/constitution.pdf> 31.03.2007.
- 117) Vabariigi Valitsuse 19. novembri 1996. a. määrus nr 293 „Ametikohtade põhigruppide atesteerimisnõuded“.
- 118) Valtion virkamieslaki. 19.8.1994/750.
- 119) Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_slike/english/PUBLIC-SECTOR-WAGE-SYSTEM-ACT.doc Public Sector Wage System Act (Sloveenia palgasüsteemi seadus).

KASUTATUD KOHTULAHENDID

- 110) Judgment of the Court of 12 February 1974. - Giovanni Maria Sotgiu v Deutsche Bundespost. - Reference for a preliminary ruling: Bundesarbeitsgericht - Germany. - Equality of treatment of workers coming from different Member States. - Case 152/73. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu>. 25.03.2007.
- 111) Judgment of the Court of 3 June 1986. - Commission of the European Communities v French Republic. - Nationality requirement for appointment and establishment in permanent employment as a nurse. - Case 307/84. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu>. 25.03.2007.
- 112) Judgment of the Court of 3 July 1986. - Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg. - Reference for a preliminary ruling: Bundesverwaltungsgericht - Germany. – Worder - Trainee teacher. - Case 66/85. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu>. 25.03.2007.
- 113) Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 30 May 1989. - Pilar Allué and Carmel Mary Coonan v Università degli studi di Venezia. - Reference for a preliminary ruling: Pretura unificata di Venezia - Italy. - Free movement of workers - Foreign-language assistants. - Case 33/88. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu>. 25.03.2007.
- 114) Judgment of the Court of 16 June 1987. - Commission of the European Communities v Italian Republic. - Free movement of workers - Infringement of the principle of non-discrimination on the ground of nationality - Researchers working for the CNR - Different treatment as regards conditions of work and employment. - Case 225/85. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu>. 25.03.2007.
- 115) Judgement of the Court of 17 December 1980 – Commission of the European Communities v Kingdom of Belgium. – Free movement of workers. – Case 149/79. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu>. 25.03.2007.
- 116) Riigikohtu üldkogu otsus nr 3-1-1-92-06 Tiit Kaasik'u karistamises korruptsioonivastase seaduse § 26³ järgi – RT III 2007, 4 ,28.

Lisad

LISA 1. Euroopa Liidu liikmesriikides töötavate ametnike jaotus sektorite kaupa

Sektorid	Ametnikud või spetsiaalse staatusega personal	Töötavad töölepingulistel suhetel
Teenistujad ministriumides	Austria, Belgia (78%), Küpros, Tšehhi, Taani (36%), Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa (68%), Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania (73,4%)	Taani (64%), Saksamaa (32%), Hispaania (26,7%), Belgia (22%)
Teenistujad ametites ja regionaalsetes asutustes	Austria, Belgia, Tšehhi, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Malta, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia (50-70%), Hispaania, Saksamaa (58%)	Taani, Läti, Leedu, Poola, Portugal, Saksamaa (42%), Belgia, Sloveenia (30-50%), Hispaania (36,26%)
Relvajõud	Austria, Belgia, Küpros, Tšehhi, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania	Taani, Saksamaa, Läti, Leedu ja Malta
Kohtunikud	Austria, Belgia, Küpros, Tšehhi, Taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania ja Rootsi	Läti, Leedu, Malta
Politsei ja teised õiguskaitseorganid	Austria, Belgia, Küpros, Tšehhi, Taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania	
Vanglateenistus	Austria, Küpros, Tšehhi, Taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania	
Keskpank	Küpros, Tšehhi, Soome, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Hispaania	Austria, Belgia, Taani, Eesti, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Läti, Leedu, Malta, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia
Diplomaatiline sektor	Austria, Belgia, Küpros, Tšehhi,	Taani

	Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Iirimaa, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania	
Koolid	Austria (52,6%), Belgia, Küpros, Tšehhi, Taani, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Malta, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania	Taani, Eesti, Saksamaa, Itaalia, Läti, Leedu, Hispaania
Ülikoolid	Belgia, Küpros, Tšehhi, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania	Austria, Taani, Eesti, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Hispaania (39,4%)
Inspeksioonid (toidukontroll, tervishoid ja turvalisus)	Austria, Küpros, Tšehhi, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Malta, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania	Taani, Saksamaa, Läti, Leedu
Gaasi ja elektri sektor	Küpros, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg	Austria, Belgia, Tšehhi, Taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Itaalia, Läti, Leedu, Malta, Holland, Poola, Portugal, Hispaania, Sloveenia, Slovakkia, Rootsi
Finantsasutused (maksuasutused)	Austria, Belgia, Küpros, Tšehhi, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania	Taani
Haiglad	Küpros, Tšehhi, Soome, Prantsusmaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Malta, Portugal, Hispaania, Sloveenia	Austria, Belgia, Tšehhi, Taani, Eesti, Saksamaa, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Hispaania
Kohalik omavalitsus	Belgia, Küpros, Tšehhi, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia (80%), Hispaania	Austria, Taani, Saksamaa (88%), Läti, Leedu, Malta, Hispaania (75,73%)
Päästeteenistus	Austria, Küpros, Tšehhi, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania	Belgia, Taani, Eesti
Piirikontroll (toll) ja lennundus (lennuliikluse kontroll)	Austria, Belgia, Küpros, Tšehhi, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Holland, Poola, Portugal, Hispaania,	Austria (lennundus), taani, Saksamaa, Holland, Poola, Portugal

	Slovakkia, Sloveenia	
Veesektor	Austria, Küpros, Iirimaa, Itaalia, Luksemburg, Sloveenia	Belgia, Tšehhi, taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Itaalia, Läti, Malta, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Hispaania
Riskijuhtimine/ keskkonna inspekteerimine ja kontroll	Austria, Belgia, Küpros, Tšehhi, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Läti, Leedu, Holland, Poola, Portugal, Hispaania, Slovakkia, Sloveenia	Taani, Saksamaa, Läti, Malta

Allikas: Demmke. C. Are civil servants different because they are civil servants? European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands 2005.

LISA 2. Ametnike protsent kogu avaliku sektori töötajatest valitud Euroopa Liidu liikmesriikide lõikes

Liikmesriik	Ametnike protsent kogu avaliku sektori töötajatest
Kreeka	ligikaudu 90%
Prantsusmaa	ligikaudu 80%
Belgia	ligikaudu 78% (liidu tasandil), 50-60% (regionaalsel tasandil)
Hispaania	ligikaudu 59%
Austria	45-50% (66,5% liidu tasandil)
Saksamaa	ligikaudu 43% (liidu tasandil 68%, liidumaade tasandil 58% ja kohalikul tasandil 12%)
Taani	ligikaudu 36%
Ühendatud Kuningriik	ligikaudu 10 %
Rootsi	ligikaudu 0,05%

Allikas: Demmke. C. Are civil servants different because they are civil servants? European Institute of Public Administration, Maastricht, Netherlands 2005.