

**Klassifitseerimata**

**CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REV1**

Rahvusvahelise Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD)

---

**SIGMA – OECD ja Euroopa Liidu koostööprogramm**

**EUROOPA AVALIKU HALDUSE PRINTSIIBID  
SIGMA KOGUMIK NR. 27**

**84557**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

## SIGMA PROGRAMM

SIGMA – Toetusprogramm valitsemise ja juhtimise täiustamiseks Kesk- ja Ida-Euroopa riikides (inglise keeles *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries*) – on loodud OECD (Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon) ja Euroopa Liidu Phare programmi ühisel algatusel. Programm toetab avaliku halduse reformipüüdlusi 13 üleminekuriigis ja seda rahastab põhiliselt EL Phare programm.

OECD on valitsustevaheline organisatsioon, mis ühendab 29 arenenud turumajandusega demokraatlikku riiki. Koostöökeskus mitteliikmetega vahendab OECD nõu ja toetust väga erinevates majandusküsimustes Kesk- ja Ida-Euroopa ning endise Nõukogude Liidu üleminekuriikidele. Phare toetab rahaliselt Kesk- ja Ida-Euroopa partnerriike sellisel määral, et valmistada neid ette Euroopa Liidu liikmekohustuste täitmiseks.

Phare ja SIGMA toetavad samu riike: Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Bulgaaria, Eesti, Endine Jugoslaavia Vabariik Makedoonia, Leedu, Läti, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik ja Ungari.

SIGMA töötab alates asutamisest 1992. aastal OECD Avaliku juhtimise (PUMA) direktoraadi lülina. PUMA edastab poliitika kujundajatele informatsiooni ja ekspertanalüüsi avaliku juhtimise kohta ning vahendab avaliku sektori juhtidele kontakte ja omavahelist kogemustevahetamist. SIGMA pakub PUMA kaudu üheteistkümne riigi teadmisi, mida on kogutud paljude aastate uurimistööst ja praktilise tegevuse tulemusena.

SIGMA eesmärgid on:

- toetada abisaavate riikide püüdlusi hea riigivalitsemise poole halduse tõhustamise ning ametnike seas demokraatlike väärtuste, eetika ja õigusriigi idee kinnistamise abil;
- aidata täiustada oma keskvalitsuse suutlikkust, et see oleks võimeline võtma vastu väljakutse, mille esitavad internatsionaliseerumine ja Euroopasse integreerumise plaan;
- toetada Euroopa Liidu ja teiste doonorite algatusi abisaajate riikide avaliku halduse reformi valdkonnas ning aidata koordineerida abiandjate tegevust.

Oma töös seab SIGMA olulisele kohale valitsustevahelise koostöö edendamise. Selle eesmärgi raames antakse logistilist toetust Kesk- ja Ida-Euroopa riikide riigiametnike vaheliste ning nende riikide ja OECD liikmesriikide ametnike vaheliste kontaktide arendamiseks.

SIGMA töötab viies valdkonnas: avaliku halduse arendamise strateegiad; poliitika kujundamine, koordineerimine ja reguleerimine; eelarve kujundamine ja ressursside jaotamine; avaliku teenistuse juhtimine; ning halduskontroll, finantskontroll ja audiitorkontroll. Lisaks on SIGMA koosseisus informatsiooniüksus, mis avaldab kirjalikke ja *on-line* materjale avaliku juhtimise teemadel.

**Tõlge ingliskeelsest tekstist, mis on SIGMA kogumiku nr. 27 “European Principles For Public Administration” ametlik versioon. Copyright OECD, Pariis 1998.**

**Selle väljaande tõlkimine on saanud võimalikuks Kohaliku Omavalitsuse ja Avaliku Sektori Reformi Algatuse (Avatud Ühiskonna Instituudi allüksus) ning NISPAce toel.**

**Käesolevas väljaandes esitatud vaated ei esinda tingimata Euroopa Komisjoni, OECD liikmesriikide ega programmis osalevate Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ametlike seisukohti.**

Eesti Vabariigi Riigikantselei

Tõlkinud ja toimetanud: I osa Berit Aaviksoo, II osa Juhani Lemmik

Trükitud kirjastuses OÜ Infotrükk, 2000

## EESSÕNA

Käesolev väljaanne püüab määratleda standardeid, millele peaksid vastama EL kandidaatriikide avalikud haldused, et neid oleks võimalik asetada ühte ritta EL liikmesriikide avalike haldustega. Väljaanne, mis on saanud alguse SIGMA tööst Kesk- ja Ida-Euroopa avalike halduste reformimisel eelkõige avaliku teenistuse arendamise ja halduskontrolli alal, kirjeldab olulist osa SIGMA metodoloogilistest alustest kandidaatriikide haldussuutlikkuse hindamisel.

Selle väljaande esialgne versioon vaadati üle 1998. a. novembris Viinis peetud kümne Euroopa Liidu kandidaatriigi avaliku teenistuse juhtide esimesel kohtumisel. Kohtumise tulemusena käivitati SIGMA projekt, mis on suunatud kandidaatriikide haldussuutlikkuse, iseäranis aga nende avaliku teenistuse arendamise edukuse hindamisele. Enne avaldamist vaatasid kirjutise lõpliku versiooni üle 15.-16. novembril 1999. a. Prahast peetud SIGMA Toetusgrupi 10-ndast kohtumisest osavõtnud.

SIGMA Sekretariaadi poolt ettevalmistatud väljaanne, mille peamiseks autoriks on hr. Francisco Cardona, avaliku teenistuse juhtimise nõunik, tugineb paljuski sõltumatute ekspertide panusele. SIGMA soovib tänada prof. Denis Galligani, Oxfordi Ülikooli Wolfsoni Kolledži Õigussotsioloogiliste Uuringute Keskuse direktorit (Ühendatud Kuningriigid), prof. Jacques Zillerit Firenze Euroopa Ülikooli Instituudi õigusteaduskonnast (Itaalia), prof. Jürgen Schwarzet, Freiburgi Albert-Ludwigi Ülikooli Avaliku Õiguse Instituudi direktorit (Saksamaa) ja hr. Jacques Fournier'd, endist *Conseil d'État* ja praegust *Conseil supérieur de la Magistrature*'i liiget (Prantsusmaa) nende väärtusliku kaastöö eest. SIGMA soovib väljendada oma tänulikkust ka dr. Helmut Kitschenbergile, Saksamaa Avaliku Halduse Riikliku Akadeemia endisele direktorile ning dr. Wolfgang Ruschile, Põhja-Rein-Vestfaali liidumaa Avaliku Halduse Instituudi konstitutsiooniõiguse lektorile nende kasulike märkuste eest.

Väljaanne on avaldatud OECD Peasekretäri vastutusel.

## SIGMA-OECD

2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Tel. (33.1) 45.24.79.00; faks (33.1) 45.24.13.00

e-mail: [sigma.contact@oecd.org](mailto:sigma.contact@oecd.org); <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

## SISUKORD

<b>EESSÕNA</b> .....	<b>3</b>
<b>LÜHIKOKKUVÕTE</b> .....	<b>5</b>
<b>SISSEJUHATUS</b> .....	<b>6</b>
<b>I OSA. HALDUSÕIGUSE PRINTSIIBID JA EUROOPA HALDUSRUUM</b> .....	<b>8</b>
1. HALDUSÕIGUSE PRINTSIIBID .....	8
<i>Usaldusvärsus ja etteennustatavus</i> .....	9
<i>Avatus ja läbipaistvus</i> .....	11
<i>Vastutavus</i> .....	13
<i>Tõhusus ja mõjus</i> .....	13
2. EUROOPA HALDUSRUUM.....	14
<i>Euroopa haldusruumi mõiste</i> .....	15
<i>Lähene mist hoogustavad tegurid</i> .....	16
<i>Euroopa Kohtu roll ühtse Euroopa haldusruumi tekkes</i> .....	18
<i>Haldussüsteemide lähenemise tase</i> .....	18
<b>II OSA. HALDUSÕIGUSE PRINTSIIBID JA AVALIKU TEENISTUSE STANDARDID</b> .....	<b>20</b>
1. ÕIGUSLIKUD STRUKTUURID PROFESSIONAALSE AVALIKU TEENISTUSE JAOKS: RIIGI TÖÖTAJAD VÕI AVALIKUD TEENISTUJAD?.....	20
<i>Sarnased standardid ja tingimused, aga erinevad professionaalse avaliku teenistuse mudelid</i> .....	21
2. AVALIKU TEENISTUSE KORRALDUS “HALDUSE SEADUSLIKU TOIMIMISE” KONTEKSTIS.....	24
<i>Professionaalsed avalikud juhid</i> .....	24
<i>“Halduse seadusliku toimimise” kontekst</i> .....	25
<i>Avaliku teenistuse homogeenne juhtimine</i> .....	25
<b>JÄRELDUSED</b> .....	<b>27</b>
<i>Avaliku teenistuse väärtused on õiguslikult siduvad printsiibid</i> .....	27
<i>Avalikud teenistujad ei ole lihtsalt riigi töötajad</i> .....	27
<i>Haldusõiguse printsiibid loovad avaliku teenistuse käitumusliku mustri</i> .....	28
<i>Haldusõiguse printsiibid viivad Euroopa haldusruumi loomiseni</i> .....	28

## LÜHIKOKKUVÕTE

Kesk- ja Ida -Euroopa riigid, kes soovivad saada Euroopa Liidu liikmeks, peavad Kopenhaageni ja Madridi kriteeriumidele vastamiseks reformima oma avalikku haldust. Enamikku valitsemisaladest hõlmab või mõjutab *acquis communautaire* (s.o. kogu Euroopa Ühenduse seadusandlus). Mitmetes *acquis'* valdkondades on reformide eesmärk ja sisu praktiliselt selge. Kandidaatriikidel tuleb EÜ seadusandlus oma siseriiklikku õiguskorda üle võtta ning seda seejärel rakendada ja ellu viia. Raskused ja viivitused on enamasti seotud suutlikkuse puudumisest tuleneva täideviimise protsessi ja selle tempoga.

*Acquis communautaire* ei kehtesta standardeid horisontaalsetele valitsemissüsteemidele ega siseriiklikule avalikule haldusele. Seetõttu on avaliku halduse reformi eesmärgid ja suundumused EL-ga liitumise kontekstis kohati ebaselged. Sellele vaatamata on demokraatlikes riikides aja jooksul kujunenud üldine konsensus hea valitsemise võtmekomponentide osas. Need komponendid hõlmavad nii õigusriiklike printsiipe nagu usaldusväärsus, etteennustatavus, vastutavus ja läbipaistvus kui ka tehnilist ja juhtimisalast kompetentsust, organisatsioonilist suutlikkust ja kodanike osalusvõimalust. *Acquis communautaire'*i puudumisele vaatamata on sellise üksmeele toel kehtestatud avaliku halduse printsiibid, mida kasutavad erineva õigusliku traditsiooni ja erinevate valitsemissüsteemidega EL liikmesriigid. Aja jooksul on neid printsiipe määratlenud ja edasi arendanud nii siseriiklike kohtute kui hiljem ka Euroopa Kohtu pretsedendiõigus.

EL liikmesriikide ühised avaliku halduse printsiibid loovad tingimused “Euroopa haldusruumi”(inglisekeelne lühend EAS – European Administrative Space) tekkeks. EAS hõlmab kogumit ühiseid avaliku halduse siseseid tegutsemisstandardeid, mis on õiguslikult defineeritud ja ka praktikas erinevate menetluste ja aruandlusmehhanismide kaudu ellu viidud. EL liikmelisust taotlevad riigid peaksid neid printsiipe oma avaliku halduse arendamisel arvesse võtma. Kuigi EAS ei ole *acquis communautaire'*i ametlikuks osaks, peaks ta siiski olema teatavaks juhiseks avaliku halduse reformimisel kandidaatriikides. EL liikmesriikides on need standardid koos põhiseaduslikult kehtestatud printsiipidega harilikult sisse viidud või üle kantud haldusseadustesse nagu haldusprotsessi seadus, haldusmenetluse seadus, infovabaduse seadus ja avaliku teenistuse seadus.

See, millisel määral antud kandidaatriik neid avaliku halduse printsiipe kasutab ja EAS-i standarditest kinni peab, annab märku selle riigi avaliku halduse suutlikkusest tulemuslikult ellu viia *acquis communautaire'*i kooskõlas Euroopa Nõukogu poolt Kopenhaagenis ja Madridis selgelt väljendatud kriteeriumidega. Sellest kontekstist lähtuvalt on formuleeritud ka käesoleva väljaande üldistatud järeldused.

Väljaande teises osas asetatakse eelpoolkirjeldatud laiemasse konteksti avalik teenistus. Nii üritab teine osa luua paremat arusaamist ühelt poolt avalike teenistujate tegude ja juhtimise ning teiselt poolt EAS-i moodustavate hea valitsemise üldiste printsiipide ning haldusstandardite vahel valitsevatest seostest. Tehtud järeldused sisaldavad muuhulgas veendumust, et avalikud teenistujad ei ole mitte üksnes riigi teenijad, vaid et neil on täita ka põhiseaduslik roll. Seega on ebakohane reguleerida suhet riigi või riigi institutsiooni ning avalike teenistujate vahel täielikult tööõigusega.

## SISSEJUHATUS

Euroopa Liidu liikmeks olek nõuab, et liikmesriigi mistahes haldusvaldkond ja tööstussektor aktsepteeriks *acquis communautaire*'i. Kui näiteks kandidaatriigi rahvuslik piimatööstus soovib püsima jääda ka peale liitumispäeva, peab ta vastama kõigile *acquis*' nõuetele. Kui ta seda ei suuda, ei saa see tööstus oma tooteid teistesse liikmesriikidesse eksportida. Tegelikult ei saa ta sellisel juhul kaubelda isegi omaenese siseturul.

EL liikmesriikide avaliku halduse institutsioonid kohaldavad ja viivad täide *acquis communautaire*'i. Kandidaatriigi avalik haldus, olemaks võimeline tegema sama, peab kinni pidama hea valitsemise üldistest printsiipidest ja vastama halduse standarditele, mis on defineeritud EL sisesealt. *Acquis*' rakendamine teatud haldusvaldkonnas on loomulikult asjassepuutuva sektori suutlikkuse ja ressursside küsimus, ent mitte ainult. Ka kandidaatriigi üldised horisontaalsed valitsemissüsteemid peavad vastama EL nõudmistele, kuna nad on olulise tähtsusega kogu halduse, sh. *acquis*' valdkondade usaldusväärse funktsioneerimise seisukohalt. Edukas rakendamine ja elluviimine on ilmselges sõltuvuses horisontaalsetest valitsemisstruktuuridest ja -süsteemidest nagu nt. haldustegevuse protseduurireeglid ja mehhanismid, mis peavad kindlustama avalike teenistujate tegude kooskõla EL standarditega.

Kandidaatriikidele on probleemiks üldise EÜ seadusandluse puudumine, mis oleks kohaldatav avaliku halduse ja haldusõiguse valdkondades. Kandidaatriikidelt nõutakse selliste haldussüsteemide ja avaliku halduse institutsioonide omamist, mis oleksid võimelised üle võtma, rakendama ja ellu viima *acquis*'d vastavalt "kohustuslike tulemuste" ("*obligation de résultat*") printsiibile. Kandidaatriigid peavad vastama Euroopa Nõukogu poolt Kopenhaagenis, Madridis ja Luksemburgis vastu võetud EL liikmeks saamiseks vajalikele kriteeriumidele. Lisaks sellele mõeldakse kandidaatriikide edusamme nendest samadest kriteeriumidest lähtuvalt või, nagu ilmneb Euroopa Komisjoni regulaarsete aruannete sõnastusest, nende "haldus- ja õigusliku suutlikkuse rakendada *acquis*'d" seisukohast, mis tähendab otsesõnu seda, et kandidaatide edusamme hinnatakse Euroopa haldusstandardite valguses.

Antud kontekstis kirjeldab käesolev väljaanne Euroopa haldusruumi (EAS) kui EÜ õiguse spetsiifilist osa. EAS on metafoor, millel on liikmesriikide jaoks praktiline tähendus ja mis liidab endasse muuhulgas haldusõiguse printsiibid kui kogumiku kriteeriume, mida kandidaatriigid oma jõupingutustes saavutada EL-i liikmeks saamiseks nõutav haldussuutlikkus, kohaldama peavad. EAS kujutab endast liikmesriikide haldusõiguskordade ja halduspraktika aina jätkuva lähenemise alles arenemisjärgus olevat protsessi. Taolist lähenemist mõjutavad mitmesugused hoogustavad tegurid nagu üksikisikute ja ettevõtete poolne majanduslik surve, pidevad regulaarsed kontaktid liikmesriikide ametnike vahel ning lõpetuseks ja eriti, Euroopa Kohtu pretsedendiõigus.

Kuigi üldiseid õigusprintsiipe annavad edasi ja haldustegevuse standardeid määratlevad riikide põhiseadused ja nendega kooskõlas olev seadusandlus, on kohtud need, kes neid standardeid edasi arendavad, nt piiritledes avaliku halduse tegutsemise aktsepteeritava taseme üksikjuhtumite baasil. Traditsiooniliselt on haldustegevuse standardeid määratletud ja edasi arendatud suveräänsete riikide piirides. Nad on olnud riikide põhiseadusliku korralduse, parlamentide ja nende seadusandliku tegevuse, siseriiklike haldusvõimude ning siseriiklike kohtute otsuste produktiks. EL raames on see protsess muutumas aina enam supranatsionaalseks ning liikmelisuse nimel on võimalik nõuda ühiseid kohustuslikke haldusstandardeid, mis on defineeritud Euroopa Kohtu poolt Euroopa tasandil ning seega kehtivad kõigis liikmesriikides.

Avaliku halduse standardite harmoniseerimise potentsiaali rõhutamine ei tähenda siiski väitmist, et kõigis liikmesriikides tuleks haldusinstitutionid ühtlaselt üles ehitada. Oluliseks sõnumiks on siinkohal see, et sõltumata institutsioonilisest korraldusest, peavad siseriiklikud avalikud haldused tunnustama printsiipe ja kinni pidama standarditest, mis on EL liikmesriikidele ühised.

Käesolev väljaanne kirjeldab Euroopa Kohtu poolt defineeritud haldusõiguse printsiipe, mis tegelikult kehtestavad avaliku halduse standardid. Väljaande eesmärk on kolmetine: esiteks üritab ta määratleda ja luua kriteeriumid avaliku halduse reformidele suuna andmiseks kandidaatriikides; teiseks luua nn. verstapostid, mille suhtes edusamme hinnata; kolmandaks ning väljaande põhiliseks eesmärgiks on aidata kandidaatriike jõuda EL-ga liitumiseks vajalike Kopenhaageni ja Madriidi avaliku halduse kriteeriumidele vastamiseni.

## I OSA. HALDUSÕIGUSE PRINTSIIBID JA EUROOPA HALDUSRUUM

### 1. Haldusõiguse printsiibid

Kuigi haldusõiguse (*Verwaltungsrecht, droit administratif*) tähistus ja mõiste on erinevate rahvuslike süsteemide lõikes erinevad, on võimalik jõuda kokkuleppele haldusõiguse ühise definitsiooni osas, mis käsitleb haldusõigust kui avaliku halduse organisatsioonile ja juhtimisele ning halduse ja kodanike vahelistele suhetele kohaldatavate printsiipide ja reeglite kogumikku<sup>1</sup>.

Haldusõiguse printsiipe, mis kehtestavad standardeid ja juhivad avalike teenistujate käitumist, võib leida hajutatutena erinevate seadusandlike aktide vahel alates põhiseadusest kuni mitmesuguste parlamendiaktide ja delegeeritud seadusandluse erinevate vormideni, aga ka avalikku haldust puudutavate vaidlustega tegelevate kohtute pretsedendiõigusest. Muuhulgas kehtib see riikide nagu Belgia, Prantsusmaa, Kreeka, Iirimaa ja Ühendatud Kuningriigid kohta. Teised riigid on jõustanud haldusmenetlust puudutavad üldised kodifikatsioonid, mis neid printsiipe koguvad ja süstematiseerida püüavad. Sellisteks riikideks on Austria (alates 1925), Bulgaaria (1979), Taani (1985), Saksamaa (1976), Ungari (1957), Holland (1994), Poola (1960), Portugal (1991) ja Hispaania (1958).

Need halduse printsiibid ei ole pelgalt heal tahtel baseeruvad ideed, vaid on kinnistatud ka institutsioonides ja haldusmenetlustes kõikidel tasanditel. Avalikus sfääris tegutsejad on õiguslikult kohustatud käituma kooskõlas nende printsiipidega, mida omakorda peavad toetama sõltumatud kontrolliorganid, kohtu- ja kohtuotsuse täideviimise süsteemid, parlamentaarne kontroll ning kohtuliku arutamise ja hüvitusvõimaluste tagamine indiviididele ja juriidilistele isikutele.

Euroopa Ühenduse õiguse valdkonnas on Euroopa Kohus määratlenud suure hulga haldusõiguse printsiipe, tehes viiteid liikmesriikidele omastele haldusõiguse üldistele printsiipidele. Sellesuunaline tegevus jätkub ka edaspidi. Euroopa Kohtu pretsedendiõiguses esile toodud eriliselt olulised printsiibid, mida liikmesriigid Euroopa Ühenduse õigust kohaldades omakorda siseriiklikult kohaldama peavad, on muuhulgas: *halduse seadusliku toimimise printsiip; proportsionaalsuse, õiguskindluse, õiguspärase ootuse kaitsse ja mittediskrimineerimise, õigus ärakuulamisele halduse otsustamismenetluses, esialgse õiguskaitse, isikutele halduskohutusse pöördumiseks õiglase tingimuste loomise ja avaliku halduse lepinguvälise vastutuse printsiibid*<sup>2</sup>.

Kui üritada süstematiseerida põhilisi Lääne-Euroopa riikidele omaseid haldusõiguse printsiipe, võime eristada järgmisi rühmasid:

1) usaldusväärsus ja etteennustatavus (õiguskindlus); 2) avatus ja läbipaistvus; 3) vastutavus; 4) tõhusus ja mõjus.

---

<sup>1</sup> Vt. J. Ziller, *Administrations comparées: les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, 1993. Vt. ka J.Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1998.

<sup>2</sup> Vt. J.Schwarze, *Europäisches Verwaltungsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 1998. English version: *European Administrative Law*, London 1992.



Ülejäänud printsiibid on nendest tuletatavad<sup>3</sup>.

Haldusõiguse printsiipe ja avalikku teenistust on kohati raske defineerida. Sageli tunduvad need printsiibid konkreetse situatsioonis üksteisele vastanduvat. Tõhusus näib olevat vastuolus õiglase menetlusega, ametialane lojaalsus valitsusele ametialase aususe ja poliitilise neutraalsusega, diskretsiooniotsustused seaduslikkuse printsiibiga ja nii edasi.

See haldusõiguse printsiipide raskesti tabatav loomus on üheks nendest põhjustest, miks “määratlemata mõisted”<sup>4</sup> on haldusõiguses ja avalikku teenistust puudutavates regulatsioonides niivõrd tavalised. Ka on see hoomamatus üheks põhjuseks, miks nii siseriiklikud kohtud kui Euroopa Kohus peavad nii sageli lahendama konflikte ja neid printsiipe selles ajale kohandavas teoorias edasi arendama.

Võib-olla on kasutu ja kohati isegi mitteefektiivne üritada selgelt määratleda haldusõiguse printsiipide piire. Seaduste loomisel, kus selliseid katseid, harilikult väga detailse kasuistliku piiritlemise vormis, tehtud on, on lõpptulemuseks olnud veelgi suurem segadus. Segadus selles valdkonnas võib aga hõlpsasti viia ebaõiglusele. Järjekindlad katsed tagada selliste hoomamatute küsimuste reguleerimise detailsus kalduvad lõppema järjekindlusetuse ja vastuolulisusega. Vastuolulisus põhjustab raskusi ka nende printsiipide elluviimisel, mõjutades seega seaduste rakendamist ebasoodsas suunas. Seaduste loomise perspektiivist on tõenäoliselt arukas otsida tuge “määratlemata mõistetelt”, arvestades nende paindlikkust erinevatesse situatsioonidesse sobitumisel. Avalike teenistujate ja avaliku võimu käitumise vaatenurgast oleks tuginemine tavaloogikale ja inspiratsiooni otsimine kogu kohtupraktika poolt väljatöötatud doktriinist igati soovitatav.

### Usaldusväarsus ja etteennustatavus

Terve rida haldusõiguse printsiipe ja mehhanisme on suunatud avaliku halduse tegevuse ja tema otsuste usaldusväarsuse ja etteennustatavuse, mida tihti sõnastatakse ka õiguskindluse või õigusliku kaitstusena, tagamisele. Kõik need printsiibid üritavad kõrvaldada omavoli avaliku elu küsimustega tegelemisel.

Õigusriik (*Rechtsstaat, État de droit*) kujutab endast mitmetahulist mehhanismi usaldatavuse ja etteennustatavuse tagamiseks ning tema eelduseks on “halduse seaduslikul alusel toimimise” printsiip. Oma põhiolemuselt tähendab õigusriik 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 sattuvad. Rõhuasetus on sellise kohaldamise neutraalsusel ja üldisusel (mittediskrimineerimise printsiip). Avalik haldus peaks otsustama vastavalt kehtestatud reeglitele ja kohtute poolt loodud tõlgenduslikele kriteeriumidele, jättes tähelepanuta mistahes muu kaalutluse. Õigusriik vastandub võimu omavolile, onupojapoliitikale ja muudele

<sup>3</sup> Vt. SIGMA Papers, Vol. 26, *Sustainable Institutions for European Union Membership*, OECD, Paris, 1998, lk.10.

<sup>4</sup> Õigusteooria defineerib “määratlemata mõisteid” kui sageli tabamatuid mõisteid, mis sisaldavad lahtisi või isegi ebaselgeid printsiipe ning mida tuleb täita ja edasi arendada kohtute ning teiste seadusi kohaldavate avaliku võimu kandjate poolt üksikjuhtumite baasil. See hoomamatus kutsub esile arvukaid õiguslikke vaidlusi, mis jõuavad kohtuteni, kes peavad sobitama omaenese eelnevaid määratlusi aja kestel arenevate ühiskondlike väärtuste ja arusaamadega. Seetõttu jäävad selliste printsiipide kontseptuaalsed kontuurid alatiselt ebaselgeks. Määratlemata mõisted on näiteks hea usk, mõistlikkus, üldine hüve ja lojaalsus. Praktiliselt kõiki õiguse printsiipe võib pidada määratlemata mõisteteks. Vaatamata oma tabamatule iseloomule, on määratlemata mõisted äärmiselt olulised seaduste tegemisel ja nende rakendamisel.

kõrvalekalletele. Õigusriigi printsiibi kohaselt on absoluutselt vajalik sõltumatute kohtute poolt rakendatavate õigusnormide range hierarhia olemasolu ning printsiip, et avalikul võimul ei ole tavaolukorras õigust minna vastuollu üldiste reeglitega, mis on üldise iseloomuga küsimuste otsustamisel kehtestatud ning avalikuks tehtud<sup>5</sup>.

Õigusriigi printsiibi teiseks, eelmisega seotud rakenduseks on *õigusliku pädevuse* mõiste. Avalik võim võib teha otsustusi vaid küsimustes, mis kuuluvad tema pädevusse. Pädevus selles kontekstis tähendab selgesõnaliselt väljendatud ja seaduslikult antud võimu teha otsuseid antud avalikes huvides olevas küsimuses või asjas. Õiguslikus mõttes ei tähenda see vaid avaliku võimu õigust vastavas asjas otsuseid teha, vaid kohustab teda võtma ka vastutust. Selles mõttes on pädevus (või jurisdiktsioon) võrdsustatav vastutusega. Pädevuse kontseptsiooni kohaldatakse küllaltki rangelt - võimude poolt ilma õigusliku pädevuseta tehtud otsustus on tühine ning sellisena tunnistatakse seda ka kohtute poolt.

Usaldusväärsus ja etteennustatavus ei pruugi ilmtingimata olla vastuolus halduse *kaalutusõiguse e. diskretsiooniga* (*freies Ermessen, pouvoir discrétionnaire*). Kaalutusõigus ja omavoli ei ole üks ja seesama. Diskretsiooniotsustused viitavad küsimustele, kus õigusliku raamistiku piires on otsusetegijale jäetud teatud valikuvabadus. Haldusorganitele antakse diskretsioonivõim tervel real põhjustel. Kaalutusõigus ei tähenda ebaseaduslikkust. Diskretsiooniotsustused on vajalikud põhjusel, et seadus ei saa näha ette kõiki tulevastest olukordades ilmnedu võivaid asjaolusid. Avalikul võimu õigus teha diskretsiooniotsustusi võib olla sõnaselgelt seaduses väljendatud. Kohtud on välja arendanud ka halduse vaba kaalutluse õigusliku doktriini, mis sisaldab mitmesuguseid diskretsiooni kasutamist reguleerivaid ja seda piiravaid printsiipe. Nende printsiipide hulgas on põhimõtted, mis sunnivad haldust tegutsema heas usus, järgima avalikke huve mõistlikul viisil, kinni pidama õiglasest menetlusest, toetama võrdse kohtlemise nõuet ja respekteerima proportsionaalsuse printsiipi. Teisisõnu, õigusjärane diskretsioon ei saa funktsioneerida ilma üldiste haldusõiguse printsiipideta, kuna viimased on teatavas mõttes vastukaaluks avalikule haldusele omistatud diskretsioonivõimule<sup>6</sup>.

Veel teinegi printsiip, mis töötab usaldatavuse ja etteennustatavuse kasuks, on *proportsionaalsuse* printsiip. Proportsionaalsus tähendab, et halduse tegevus peab olema vastavuses seaduse poolt taotletavate eesmärkidega, jättes kodanikke ilma mitte rohkemast, kui on absoluutselt vajalik selle eesmärgi saavutamiseks. Proportsionaalsust võrdsustatakse ka mõistlikkusega. Proportsionaalsus tähendab muuhulgas ka seda, et on seadusevastane rangelt kohaldada seadust, kui sellega võivad kaasneda seaduse poolt mittekavatsetud tulemused. Seaduste range kohaldamine võib viia haldusvõimu kuritarvitamisele. Proportsionaalsus on eriliselt oluline kohustuslike müügikorralduste (või sundvõõrandamiste) puhul, mille korral üksikisikud jäetakse avalikes huvides ilma omandiõigusest. Proportsionaalsuse mõistet on iseäranis arendanud Euroopa Kohus, järgides Saksa õiguses juba loodud juhtnööre, ning EÜ õiguse kanalit pidi on ta leidnud tee enamusse haldusõiguse süsteemidesse Euroopas<sup>7</sup>.

Veel üks printsiip, mis aitab kaasa “halduse seadusliku toimimise” tagamisele, on õiglase menetluse printsiip<sup>8</sup>. Õiglase menetlus tähendab sellist menetlust, mis tagab seaduste täpse ja erapooletu kohaldamise ning sotsiaalsete väärtuste nagu austus isikute vastu ja nende väärkuse kaitse arvessevõtmise. Üks õiglase

<sup>5</sup> Pr. k. *prééminence des actes réglementaires sur les actes individuels d'une même autorité publique*. Õigusriigi doktriini loetakse pärinevat Prantsusmaalt.

<sup>6</sup> Vt. Euroopa Kohtu lahend Technische Universität München (1991), ECR-I-5469.

<sup>7</sup> Vt. J. Ziller, “Le principe de proportionnalité en droit administratif et droit communautaire”, *Actualité juridique, droit administratif*, numéro spécial, juin 1996, lk. 185-188.

<sup>8</sup> Seda printsiipi hinnatakse Euroopa Ühenduse õiguses kõrgelt. Lähemalt vt. J. Schwarze, “The Procedural Guarantees in the Recent Case Law of the European Court of Justice”, *Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Vol. II, Dordrecht, Boston, London, 1994, lk. 487 jj.

menetluse konkreetseid rakendusi on printsiip, mille kohaselt ei või kellegi õigusi ja huvisid mõjutada ilma teda faktide ja kaalul olevate küsimustega tutvustamata ning kohase menetluse käigus ära kuulamata. Huvitatud isikute teavitamine halduse tegevusest on õiglusele samuti seesmiselt omane.

*Õigeaegsus* avaliku halduse tegevuses toetab tugevalt usaldatavuse ja etteennustatavuse printsiipe. Avaliku halduse viivitamine otsuste tegemisel ja konkreetsete sammude astumisel võivad põhjustada pettumust, ebaõiglust või tõsist kahju nii avalikele kui erahuvidel. Viivitus võib olla tingitud ebapiisavatest ressurssidest või poliitiliste otsustuste puudumisest, kuid tihti seostatakse seda pigem avalike teenistujate ebatõhusa tegutsemise ja ebakompetentsusega. Õigusnormid võivad aidata seda probleemi leevendada, pannes paika selged ajalimiidid, mille piirides peab nõutu olema tehtud. Teisest küljest võib avaliku halduse sees ebakompetentsust vähendada ja usaldusväärust suurendada teenetel põhineva värbamissüsteemiga ning regulaarset koolitust pakkuv avalik teenistus.

*Professionaalsus* ja ametialane *ausus* avalikus teenistuses kindlustavad kahtlemata avaliku halduse usaldusväärust ja etteennustatavust. *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. Tihti antakse sellele mõistele ka jõulisem tähendus nagu eelarvamus või otsustamine valedel põhjustel. Seadusesätteid, mis keelavad avalikel teenistujatel osa võtta nende isiklike huvisid mõjutada võivate otsuste tegemisest, on mõeldud erapooletuse kui väärtuse kindlustamiseks.

Ametialase sõltumatuse kaotamine viitab ametnikule, kes ei ole oma mõtetes ja otsustustes iseseisev, mis välistab juhtumi kõrvalistest asjaoludest sõltumatu kaalutlemise. Altkäemaks, surveavaldused, kontrollimatud poliitilised ambitsioonid ning mõõdutundetu soov saada edutatud on sõltumatuse minetamise sagedased põhjused. Altkäemaks viib sõltumatuse kaotamiseni ebaseadusliku kasumi nimel. Surveavaldus tekitab sõltumatuse kao hirmu kaudu. Poliitilised ambitsioonid või ametialane “ahnus” võivad viia avalike teenistujate alistumiseni meelitustele ja pimeda nõustumiseni ülemuse soovidega või isegi liigselt piirata nende endi otsustusvõimet.

Avalik teenistus, kus ametissevõtmise ja edutamise süsteem põhineb peamiselt poliitilisel patronaažil või onupojapoliitikal, on ametialasele aususele suuremaks vaenlaseks kui teenetel põhinev süsteem. Selline avaliku teenistuse süsteem, kus avalikel teenistujatel on olemas oma, spetsiaalne õigusakt, mis reguleerib nende õigust ametikõrgendusele, määratleb selgelt nende õigused ja kohustused, näeb ette õiglase ja proportsionaalse ning avaliku ja hästireguleeritava sissetulekutaseme ning mõistlikud distsiplinaarsätted, muudab avalikud teenistujad vähem haavatavaks korrupsiooni, sunni ja meelituste poolt ning selle tagajärjel aitab otsustavalt kaasa ametialase aususe kindlustamisele. Nagu eelpool öeldud, töötab ametialane ausus avaliku halduse usaldusvääruse ja etteennustatavuse heaks. Sellest hoolimata tuleb märkida, et avaliku teenistuse sõltumatus ei tähenda absoluutset õigust vabale otsustusele või arvamusele. On olemas professionaalsed standardid, mida järgida, ja õigusnormid, millele alluda. Vaja on leida tasakaal väärtuste nagu sõltumatus ning lojaalsus seaduslikule valitsusele vahel.

## **Avatus ja läbipaistvus**

Kui avatus viitab halduse üle teostatava välise kontrolli võimalikkusele, siis läbipaistvus tähendab seda, et lähedalt uurides on haldusest kontrolli ja järelevalve eesmärgil võimalik “läbi näha”. Ühelt poolt võimaldavad avatus ja läbipaistvus igal juhul, keda halduse tegevus on mõjutanud, teada selle mõjutamise alust, teiselt poolt muudavad nad järelevalveinstitutsioonide välise kontrolli halduse tegevuse üle lihtsamaks. Avatus ja läbipaistvus on hädavajalikud vahendid ka õigusriigi, seaduse ees võrdsuse ja vastutavuse printsiipide tagamiseks.

Üldtunnustatud reeglina peaks avaliku halduse tegevus olema läbipaistev ja avatud. Teavet tuleks hoida salajas või konfidentsiaalsena üksnes erandlikel juhtudel nagu siis, kui avalikustamine mõjutaks tõsiselt rahvuslikku julgeolekut või muid sarnaseid küsimusi. Samamoodi ei tohiks kolmandatele isikutele avalikustada isikuandmeid.

Tegelikkuses mõjutavad rahvuslikku julgeolekut vaid vähesed spetsiifilised küsimused. Sellele vaatamata kaldub avalik võim teatud küsimusi konfidentsiaalseks kuulutama sagedamini kui tegelikult tarvilik. Siinkohal väärib äramärkimist see, et kui kõrvale jätta 18. sajandi lõpu järgne Rootsi, on avaliku halduse traditsiooniliseks standardiks olnud diskreetsus ja salajasus. Alles 1960-ndatest aastatest alates on avatud valitsus kui omaette väärtus läbi teinud arengu ka teistes demokraatiates ning tänapäeval peetakse seda avaliku halduse erakordselt oluliseks standardiks. Varasemalt oli avatuse printsiibi ainsaks rakenduseks enamikes Lääne demokraatiates ühelt poolt põhimõte, et õiguslikud reeglid saavad jõustuda vaid peale nende avaldamist ametlikus väljaandes (bülletäänis või ajakirjas), teisalt see, et haldusotsused on rakendatavad alles pärast seda, kui nad on ametlikult ja nõuetekohaselt edastatud ning asjassepuutuvate isikute poolt kätte saadud.

Avaliku halduse avatus ja läbipaistvus teenivad kahte spetsiifilist eesmärki. Ühelt poolt kaitsevad nad avalikku huvi, vähendades väärhalduse<sup>9</sup> ja korruptsiooni tõenäosust. Teisalt on nad olulise tähtsusega isiku õiguste kaitsmisel, kuna nõuavad haldusotsustele põhjenduste lisamist, aidates seega huvitatud pooltel teostada oma õigust hüvitusele apellatsiooni korras.

Haldusõiguses eksisteerivad mitmed nende printsiipide praktilised rakendused. Halduse tegevus peab olema motiveeritud ning vastava pädeva võimu poolt ette nähtud. Avalikud registrid tuleb muuta üldsusele ligipääsetavaks. Võimuesindajad peavad end üldiselt üldsuse ees identifitseerima. Avalikud teenistujad peavad aktsepteerima teatavaid piiranguid seoses tuludega eraettevõtluusest, mis tuleb igal üksikjuhul avalikustada, samuti on selleks vaja eelnevat luba. Eriliselt oluline avatuse kui printsiibi rakendamise seisukohalt on avaliku võimu kohustus ära tuua oma otsuste põhjendused.

Haldusaktis või –otsuses peab sisalduma ka *põhjendav osa*. Viimane peaks ära tooma loogilise arutluskäigu, millest avalik võim oma otsuse kujundamisel on juhindunud, ning, mis eriti tähtis, näitama ära faktide seose õigusnormis tooduga, s.o. nende kuulumise normi reguleerimisalasse. Järelikult peab motiveering hõlmama fakte ning neid kinnitavaid tõendeid, aga ka seaduse kohaldamise õiguslikku põhjendust. Motiveerimine on äärmiselt tähtis juhul, kui huvitatud poole taotlus lükatakse tagasi. Sellisel juhul tuleb põhjendavas osas piisava põhjalikkusega osutada ja õigustada, miks poole esitatud argumenti või tõendit ei ole aktsepteeritud.

See, mida kujutavad endast küllaldased põhjendused, on haldusõiguses alati olnud raskeks küsimuseks, mis tühtipeale esitatakse kohtule lahenduse saamiseks. Oluliseks kriteeriumiks tuleb siiski pidada seda, et motiveeringus sisalduvad põhjendused ja õigustus peavad olema rahuldaval tasemel, võimaldamaks huvitatud poolel valmistuda halduse otsuse peale apelleerimiseks. Haldusotsuse motiivide äratoomine on vahend avatuse, läbipaistvuse ja vastutavuse saavutamiseks.

---

<sup>9</sup> Euroopa Liidus peaks väärhalduse vastu võitlemisega tegelema Euroopa ombudsman.

## Vastutavus

Üldiselt tähendab vastutavus ühe isiku või võimuesindaja kohustust oma tegusid teisele selgitada ja õigustada. Haldusõiguses tähendab vastutavus järelikult seda, et mistahes haldusorgan peab oma tegevusest aru andma teistele haldus-, seadusandlikele või kohtuvõimudele. Vastutavuse printsiip nõuab ka seda, et ükski võim ei tohi jääda väljapoole teiste poolt teostatavat kontrolli ja järelevalvet. Vastutavuse elluviimiseks on olemas mitmesuguseid mehhanisme nagu näiteks kohtulik järelevalve, pöördumine kõrgemalseisva haldusorgani poole, ombudsmani, spetsiaalse nõukogu või komisjoni kontroll või parlamendikomisjoni poolt teostatavad uurimused, kui nimetada mõnda paljudest. Vastutavus on ka vahend tõestamiseks, kas antud riigis austatakse õigusriigi, avatuse, läbipaistvuse, erapooletuse ja seaduse ees võrdsuse printsiipe. Vastutavuse printsiip on elutähtis selliste väärtuste tagamiseks nagu avaliku halduse tõhusus, mõjus, usaldusvärsus ja etteennustatavus.

Vastutavuse eripäraseks jooneks haldusõiguse valdkonnas on see, et ta on tagatud terve keeruka rea suhteliselt formaalsete protseduuride abil. Ei ole olemas abstraktset vastutavust, on vaid väga konkreetsed ja õiguslikult määratletud küsimused, mille kohta läbi väga spetsiifiliste protseduuride kompleksi aru anda tuleb. Pole üllatav, et küsimused, mille kohta vastust anda, on peamiselt seotud ühelt poolt sellega, kui hästi haldusõiguses sisalduvaid printsiipe avalike teenistujate ja avaliku võimu poolt austatakse, teisalt sellega, kui hästi järgitakse protseduurinõudeid avaliku halduse otsuste kujundamisel.

Järelevalvet on vaja selleks, et muuta avalikku haldust vastustavaks ning tagada, et haldusorganid kasutavad oma võimu õiguspäraselt ja järgivad kehtestatud protseduure. Järelevalveinstitutsioonid ja –mehhanismid vaatlevad ja kontrollivad ametnike tegutsemist. Järelevalve eesmärkideks on hinnata, kas haldusorganid teostavad oma funktsioone mõjusalt, tõhusalt ja õigeaegselt ning kas järgitakse spetsiifilise või üldise regulatsiooni kaudu kehtestatud printsiipe ja menetluskorda. Teisisõnu, järelevalve püüdleb “halduse seadusliku toimimise” printsiibi kindlustamise poole, kuna samaväärselt on vaja kaitsta nii avalikku huvi kui üksikisikute õigusi.

Need järelevalveinstitutsioonid ja –mehhanismid võivad esineda erinevates vormides: kohtud, prokurör, ombudsman, sisekontroll ja väline audit, inspeksioonid, standardeid kehtestavad organid, parlamendikomisjonid, meedia jne.

Lühidalt öeldes on kõik need institutsioonid ja mehhanismid suunatud õigusriigi, läbipaistvuse, vastutavuse, mõjususe ja tõhususe kui avaliku halduse ja avaliku teenistuse võtmeprintsiipide tõhustamisele. Teisisõnu, nad on mõeldud kaitsma nii isikute õigusi kui avalikku huvi, arendama otsusetegemise kvaliteeti ja lõpuks, suurendama avaliku halduse usaldusvärsust, õiguskindlust ja legitiimsust.

Mitte ühelgi teisel kaasaegsel sotsiaalsel üksusel ega institutsioonil ei ole sedavõrd erinevaid järelevalve- ja kontrollimeetmeid nagu on avalikul haldusel. See fakt annab aimu sellest erilisest ja tundlikust rollist, mida moodsates demokraatlikes ühiskondades on seatud etendama avalik teenistus.

## Tõhusus ja mõjus

Üks vastutavuse spetsiifilisi dimensioone on seotud tõhususega avaliku halduse teostamisel. Tõhususe tunnistamine avaliku halduse ja avaliku teenistuse jaoks olulise väärtusena on suhteliselt hiljutine nähe. Sedavõrd kui riigist on saanud avalike teenuste tootja, on avalikku haldusesse sisenenud produktiivsuse mõiste. Rahaliste vahendite piiratuse tõttu paljudes riikides on avaliku halduse tõhus ja mõjus tegutsemine avalike teenuste pakkumisel ühiskonnale täna aina süveneva uurimise objektiks. Tõhusus on oma

iseloomult juhtimisalane väärtus, mis põhiliselt seisneb kasutatavate ressursside ja saavutatud tulemuste võimalikult soodsa suhtarvu säilitamises.

Eelmisega lähedane väärtus on mõjususe, mis peamiselt seisneb avaliku halduse tegevuse edukuse tagamises talle seaduste ja valitsuse poolt seatud eesmärkide saavutamisel ja avalike probleemide lahendamisel. Eelkõige nõuab see olemasolevate riiklike poliitikate analüüsimist ja hindamist ning ka selle hindamist, kui hästi avalik haldus ja riigiteenistujad neid poliitikaid ellu viivad.

Hiljutistes Lääne-Euroopa põhiseadustes nagu nt Hispaania oma (1978) on avaliku halduse tõhusus ja mõjususe ühendatud põhiseaduslikeks printsiipideks kõrvalt klassikalisemate printsiipidega nagu õigusriik, läbipaistvus ja erapooletus. Samamoodi viitab ka haldusõigus sageli kõrva õigusriigi printsiibiga säästlikkusele, tõhususele ja mõjususele (inglisekeelses maailmas tuntud “kolme E-na” – *economy, efficiency ja effectiveness*) kui printsiipidele, mis peavad juhtima avaliku halduse ja riigiteenistujate tegevust ja otsustusi.

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.

See konflikt tõstatab terve rea küsimusi. Suur hulk institutsionaalseid ja õiguslikke lahendusi püüavad seda vastuolu kõrvaldada. Institutsionaalsete lahendustena võib osutada tootmistevõime üleviimisele erasektorisse lepingulise delegerimise kaudu, mis jätab avalikule haldusele poliitikalukujundaja ja lepingute järelevalvaja rolli. Õiguslikult on kogu laiaulatusliku ja kompleksse riigihanget puudutava seaduste paketi vastuvõtmine olnud osaks haldusõiguse arengust. EÜ riigihankeid käsitlev direktiiv on muutunud oluliseks õigusprintsiipide ühtlustamise allikaks kogu Euroopa Liidus.

Euroopa Ühenduse õigus nõuab samuti tõhusat haldust<sup>10</sup>, seda eelkõige seoses Ühenduse direktiivide ja määruste kohaldamisega. See nõue on sundinud mitmeid liikmesriike muutma osa oma siseriiklikest organisatsioonilistest ja haldusstruktuuridest ning otsustamismehhanismidest, et olla võimeline tõhusalt ja mõjusalt rakendada Euroopa seadusandlust ja ka üldisemas plaanis tagama efektiivset koostööd Ühenduse institutsioonidega, mis lähemalt tuleb arutlusele järgmises alalõigus.

## **2. Euroopa haldusruum**

Ülalpool loetletud printsiipe võib leida kõigi Euroopa maade haldusõigustest. Kuigi Euroopa riikide avalikud haldused on vanad struktuurid, on nad pidevalt kohandunud tänapäevaste tingimuste, sh. Euroopa Liidu liikmeksõlekuga, mis ise on pidevas arenemises olev protsess. Pidevad kontaktid liikmesriikide riigiametnike ja Komisjoni vahel, nõue arendada ja täide viia *acquis communautaire*'i ühesuguste usaldusväärse standardite juures kogu Liidu ulatuses, üle-Euroopalise haldusõigussüsteemi esilekerkimine ning ühised avaliku halduse põhilised väärtused ja printsiibid on viinud teatavale lähenemisele riikide avalike halduste vahel. Eelpooltoodut on kirjeldatud kui “Euroopa haldusruumi”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Vt. Euroopa Kohtu lahend 68/81, Commission vs. Belgium (1982), ECR 153.

<sup>11</sup> Vt. SIGMA Papers, No. 23, *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, OECD, Paris, 1998.

Selle alalõigu eesmärgiks on esiteks uurida neid jõude, mis trüvivad meid selle ühise Euroopa haldusruumi suunas, teiseks seda, kuidas see ruum luuakse ja millised on need rea ühiste haldusõiguse printsiipide poolt loodud avaliku halduse standardid, ning lõpetuseks, mil viisil peaksid need printsiibid kajastuma Euroopa Liidu täisliikme staatust taotlevate riikide püüdes ehitada üles vajalikud institutsioonid.

EL liikmesriikide õigussüsteemid teevad parasjagu läbi pideva lähendamise protsessi paljudes erinevates valdkondades, olles mõjutatud Ühenduse õigusest näiteks läbi Ühenduse institutsioonide seadusandliku tegevuse ja Euroopa Kohtu pretsedendiõiguse. Ühenduse õiguse mõisteid võetakse kasutusele siseriiklikes süsteemides kas otsekohaldatavate määruste vahendusel või direktiivide kaudu, mis kõigepealt tuleb siseriiklikku õigusesse üle võtta. Nii määrustel kui direktiividel on otsene mõju liikmesriikide haldussüsteemidele ja nad võivad viia oluliste muutusteni avalikule haldusele kohaldatavate printsiipide osas mingis spetsiifilises poliitikaharus.

Euroopa Kohtu pretsedendiõigus võib luua ka üldisema iseloomuga printsiipe, mis on kohaldatavad rohkem kui mõnes üksikus materiaalõiguse valdkonnas. Veelgi enam, paljudel juhtudel on just Euroopa Kohtu asjassepuutuvate EÜ õiguse sätete tõlgendused need, mis viivad muutusteni selles, kuidas haldusõiguse printsiipidest mingis liikmesriigis aru saadakse<sup>12</sup>.

Kirjeldatu annab meile alust täheldada teatavat haldusõiguse euroopastumist kui hiljutiste õiguslike arengute silmapaistvat elementi.

Kõik see annab tõestust Euroopa haldusruumi tekkest, mis puudutab peamiselt põhilist institutsioonilist korraldust, protseduure, ühiseid haldusstandardeid ja avaliku teenistuse väärtusi. See nimekiri on kaugel täiuslikkusest ja liikmete seas võib täheldada ka olulisi kvaliteedierinevusi. Tõepoolest, probleemid, mis tulenevad liikmesriikide vahelistest erisustest, on ka üheks peamistest põhjustest, miks institutsioonide ülesehitamine on niivõrd prioriteetne laienemisprotsessis Kesk- ja Ida-Euroopa riikidesse. *Kandidaatriigid peavad arendama oma avalikke haldusi, et jõuda Euroopa haldusruumile vastava usaldusväarsuse ning ühiste printsiipide, protseduuride ja halduse struktuurse korralduse rahuldava tasemeni. On olemas avaliku halduse kvaliteedi ja usaldusväarsuse miinimumstandard, mille kandidaatriigid peavad saavutama.*

Arvesse tuleks võtta ka fakti, et EL integratsioon on arenev protsess (EL ülesehitamise progressiooni printsiip). Viimane tähendab seda, et riigil peab olema ette näidata küllaldane progressitase, et end rahuldavalt võrrelda EL liikmesriikide keskmise tasemega. Lähenedamise tase 1986. aastal (kui EL-ga ühinesid Portugal ja Hispaania) muutus 1995. aastal (kui Liiduga ühinesid Austria, Soome ja Rootsi) ning on taas erinev tulevikus, kui Euroopa Liiduga liituvad praegused kandidaatriigid. Mis omakorda tähendab seda, et kandidaatriikidele ei piisa EL liikmesriikide avalike halduste praegusele keskmisele tasemele jõudmisest, neil tuleb saavutada liikmesriikide tulevane keskmine tase. Teisisõnu, kandidaatriik peab olema suuteline täitma lünga oma avaliku halduse praeguse ja tema kvaliteeditaseme vahel tulevikus, mil tal tegelikult tuleb Liiduga ühineda. Kandidaatriigile ei piisa enese võrdlemisest "halvima" riigiga, mis juba on Liidu liige. Võrrelda tuleb kandidaatriigi ja kõigi liikmesriikide keskmist taset.

### **Euroopa haldusruumi mõiste**

Euroopa haldusruumi mõiste on laenatud rohkem tuntud Euroopa majandus- ja sotsiaaluumi mõistetelt, mille üle EL põhiseaduse alastel läbirääkimistel laialdaselt arutletakse. Ka viitab see üle-Euroopalise

---

<sup>12</sup> Vt. J. Schwarze (toim.), *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, and Sweet and Maxwell, London, 1996.

õiguslase koostöö süsteemile, mis hõlmab vastastikust abi seaduste rakendamisel ja mõningast lähenemist olulistest õiguse valdkondades.

Rangelt võetuna on ühine haldusruum võimalik juhul, kui halduse printsiipide, normide ja määruste kompleksi viiakse ühetaoliselt ellu riigi põhiseadusega hõlmatud kindlal territooriumil. Traditsiooniliselt on see territoorium, kus haldusõigust on kohaldatud, olnud suveräänsete riikide oma. Kõikidele Euroopa Liitu integreerunud suveräänsetele riikidele ühise haldusõiguse küsimus on olnud kord rohkem, kord vähem pingeliste arutluste objektiks Euroopa Ühenduse algusaegadest peale. Ühist kokkulepet veel ei eksisteeri.

On ilmne, et Euroopa Liidu peamised põhiseaduslikud õigustekstid, nimelt Rooma leping (1957) ja Maastrichti leping (1992) ei näe ette ühtset avaliku halduse mudelit, mida EL liikmesriikides kohaldada. Pärast seda, kui nende poliitilist režiimi on hinnatud demokraatia aspektist, jäetakse valitsemise ja avaliku halduse küsimused teadlikult liikmesriikide eneste otsustada. Seega on liikmesriikidel formaalsest õiguslikust vaatepunktist laiaulatuslik halduslik autonoomia.

Seni on Euroopa Liidu aluslepingutes ja Komisjoni teiseses e. tuletatud seadusandluses paika pandud vaid tulevase Euroopa haldusõiguse teatud elemendid. Rooma lepingus on sõnastatud sellised olulised haldusõiguse printsiibid nagu õigus EÜ institutsioonide poolt vastu võetud haldusotsuste kohtulikule järelevalvele (artikkel 173) või EÜ haldusotsuste motiveerimiskohustus (artikkel 190). Siiski on Euroopa institutsioonide seadusandliku tegevuse objektiks vaid vähesed horisontaalsed haldusküsimused, mis on seotud peamiselt avalikke hankeid puudutava probleemistikuga, tagamaks firmade vaba konkurentsi EL territooriumil ja võimaldamaks neil osaleda mistahes EL liikmesriigi poolt korraldatavatel pakkumistel, ning ettevõtetele osutatava riigiabiga seotud küsimustega, mis vajavad Euroopa Liidu institutsioonide volitust ja hoolikat kontrolli.

Vastupidiselt eelpooltoodule on tohtu suur hulk seadusandlust, mis puudutab materiaalse harukondliku haldusõiguse sätteid, ja mis moodustab selle, mida me tunneme *acquis communautaire*'i nime all. Kui liikmesriik ei ole suuteline kohaldama direktiivides ja määrustes sisalduvat EÜ õigust, on sellel olulised õiguslikud tagajärjed. Riik loetakse vastutavaks lepinguvälistel alustel juhul, kui ta ebaseaduslikult ei suuda EÜ direktiivi oma õiguskorda üle võtta või EÜ määrust kohaldada. Viimane annab üksikisikule küllaldase aluse kaevata riik kahjude kompenseerimiseks kohtusse<sup>13</sup>.

Avalikku haldust, tema menetlusreegleid ning institutsioonilist korraldust reguleeriva formaalse organi puudumine ei tähenda, et supranatsioonaalne Euroopa haldusõigus oleks EL liikmesriikidele tähtsusetu või tundmatu. Eksisteerib teatav haldusõiguse printsiipidest koosnev ühine *acquis*, mida võib nimetada "mitteformaalseks *acquis communautaire*'iks" selles mõttes, et puudub vastav ametlik konventsioon. Sellegipoolest võib seda pidada ühiseks Euroopa üldiseks haldusõiguseks.

### **Lähenemist hoogustavad tegurid**

Euroopa Ühendused, mis esialgu tähendas peamiselt ühise turu loomist, on arenenud Euroopa Liidu suunas, mis ei ole ajendatud vaid majanduslikest huvidest, vaid üha enam soovist luua tihedamad sotsiaalsed ja poliitilised sidemed Euroopa rahvaste vahel, mis oli ka Rooma lepingule allkirjutanute kavatsus. Euroopa Liit ei tähenda enam pelgalt kaupade ja teenuste ühist turgu.

---

<sup>13</sup> Vt. Euroopa Kohtu otsust ühendatud asjades C-6/90 ja C-9/90 "A. Francovich *et al.* v. Italy", 1991.



Rooma lepingus sisalduvad neli vabadust – kaupade, teenuste, inimeste ja kapitali vaba liikumine tähendab, et liikmesriikide avalikud haldused kui nende otseselt EÜ lepingutest tulenevate vabaduste peamised tagajad ja elluviijad peavad tegutsema viisil, mis muudab nimetatud lepingute täideviimise efektiivseks kõikides aspektides. EÜ lepingud ja nende elluviimiseks vajalik Euroopa Komisjoni teisene seadusandlus on liikmesriikide siseriiklike õiguskordade osa. Riikide avalikud haldused ja siseriiklikud kohtud on kohustatud kohaldama neid lepinguid ja Komisjoni kui “lepingute valvuri” vastu võetud teisest seadusandlust samasuguse hoolega, nagu oleks tegu tõeliselt siseriikliku õigusega.

Tulemuseks on see, et kuigi igal liikmesriigil on täielik vabadus otsustada EÜ lepingute ja EÜ teise seadusandlusega ettenähtud tulemuste saavutamise viiside ja vahendite valiku üle, on Liidu sees välja kujunenud teatud ühised meetodid ja põhimõtted. Iseäranis selgelt on selline olukord nähtav haldusõiguse printsiipide valdkonnas. Haldusliku ja organisatsioonilise korralduse ning struktuuride valdkonnas on see tulenevalt suurest erinevusest liikmesriikide detsentraliseerituse vormides ja tasemes siiski vähem ilmne.

Euroopa institutsioonide seadusandlik tegevus on seega EL liikmesriike, nende avalikku haldust, kohtuid ja kodanikke hõlmava ühtse Euroopa materiaalse haldusõiguse peamiseks allikaks. See materiaalne haldusõigus on oma iseloomult peamiselt harukondlik, mõjutades mõnevõrra erinevaid poliitika valdkondi nagu näiteks vaba konkurents siseturu piires, telekommunikatsioonid, keskkond, põllumajandus, tööstuspoliitika, teadus- ja arendustegevus, piirikontroll jne. Nimetatud materiaalne haldusõigus moodustab *acquis communautaire*'i, mille ühtelangevuse astet taotlejamaade vastavate regulatsioonidega liitumisläbirääkimiste protsessi raames Euroopa Komisjoni poolt sõelutakse ja hinnatakse.

Halduste lähendamise teiseks allikaks on pidev suhtlemine liikmesriikide ametnike ning nende ja Euroopa Komisjoni ametnike vahel. Sellised valitsustevahelised sidemed, mis peaaegselt taanduvad inimestevahelistele suhetele, aitavad oluliselt kaasa ühise arusaama kujunemisele sellest, kuidas EL poliitikaid ja määruseid siseriiklikul tasandil ellu viia, ning soodustavad kasulike kogemuste vahetamist nende eesmärkide saavutamise vallas, millele need poliitikad on suunatud. Valitsusasutuste vaheline koostöö on ka üks Maastrichti lepingus (artikkel 209a) soositud ja rõhutatud mõisteid. Koostöö ja kogemuste vahetamise tagajärgedeks on esmalt mitteametliku surve loomine ühiste standardite kehtestamiseks meetoditele, mida riigid oma supranatsioonaalsete kohustuste täitmiseks kasutavad, ja teiseks, aluslepingutes ja EÜ teiseses seadusandluses ettenähtud poliitiliste eesmärkide saavutamise tagamine. Sellised valitsustevahelised suhted aitavad kaasa terve rea ühiste halduse printsiipide ja juhtimismeetodite levikule ja kasutuselevõtule, mis omakorda aitab kujundada avalike teenistujate ühist ideaalset käitumismudelit kogu Euroopa Liidus. Taoliste valitsustevaheliste suhete mainitud tagajärjed on võimalikud suuresti seetõttu, et asjassepuutuvatel ametnikel on oma riigiteenistuste raames võimalik teha kaunis stabiilset ametialast karjääri.

Ometi on just Euroopa Kohus see institutsioon, mis üldiselt mängib peamist rolli ühiste haldusõiguse printsiipide kujundamisel Euroopa Liidus. Kuna EÜ teisene seadusandlus on praktiliselt eranditeta harukondlik, viivad just Euroopa Kohtu otsused üldisema iseloomuga halduse printsiipide arengu ja tõlgendusteni ning seda ka juhul, kui tegu on üksikjuhtumite pinnalt tekkinud printsiipidega. Tegelikult on Euroopa Kohtu pretsedendiõigus üldise, st. mitte-harukondliku haldusõiguse üks peamisi allikaid. Kohus peab tuginema juba kehtestatud üldistele haldusõiguse printsiipidele, mis on loodud ja edasi arendatud EL liikmesriikide halduskohtute poolt. Kohus, hinnates siseriiklikku pretsedendiõigust, defineerib ja arendab edasi üldiseid halduse printsiipe, mis sellistena on liikmesriikidele ja nende kodanikele EÜ õiguse kohaldamisel siduvad.

Lõpetuseks – täheldatud on EÜ õiguse siseriiklikesse õiguskordadesse tungimise fenomeni<sup>14</sup>. See fenomen on tingitud asjaolust, et mistahes riigis oleks väga raske kasutada siseriikliku ja EÜ õiguse kohaldamisel erinevaid standardeid ja praktikat. Seega kohaldavad siseriiklikud institutsioonid aina tõusvas joones samu standardeid ning kasutavad sama praktikat nii siseriikliku kui EÜ õiguse rakendamisel. See asjaolu viib ideele EL liikmesriikides arendatavast ühisest haldusõigusest. Taoline siseriiklike seaduste “rüvetamine” EÜ õiguse printsiipidega aitab samuti kaasa Euroopa haldusruumi rajamisele.

### **Euroopa Kohtu roll ühtse Euroopa haldusruumi tekkes**

Nagu juba mainitud, on just Euroopa Kohus välja töötanud enamiku haldusõiguse printsiipidest, mis valitsevad Euroopa ühisel haldusõiguseks nimetatut. Euroopa kirjutatud haldusõiguse fragmentaarset iseloomu silmas pidades on see täiesti loomulik. EÜ lepingud kavandati edasisi pidevaid arenguid nõudva raamistikuna. Paljud küsimused jäeti peamiselt harukondlikke poliitikaid hõlmava Komisjoni teisese seadusandluse (direktiivide ja määruste) ning Euroopa Kohtu pretsedendiõiguse reguleerida.

Siseriiklikelt kohtutelt nõutakse EL lepingute ja Komisjoni teisese seadusandluse rakendamise tagamist. Kuna EÜ õigust tuleb ühetaoliselt tõlgendada, kohustatakse siseriiklikke kohtuid juhul, kui seadusandluse mingi osa sõnastus peaks osutama ebaselgeks, edastama kõnealuse küsimuse Euroopa Kohtule tõlgendamiseks (art. 177, EÜ asutamisleping). Selle siseriiklike kohtute poolt järgitava tõlgendusliku raamistiku loomine on aidanud kaasa selle silmapaistva rolli saavutamisele, mida Euroopa Kohus ühiste printsiipide arendamisel mängib. Võib öelda, et täna eksisteerib Euroopa Kohtu poolt arendatud halduse õigusprintsiipide ühine *acquis*.

Selle väljaande eelnenud osas on arutletud haldusõiguse printsiipide üle. Kokkuvõtteks võib öelda, et oleme määratlenud peamised õiguslikud halduse printsiibid, mille Euroopa Kohus EL liikmesriikide siseriiklikke haldusõigusi eeskujuks võttes on kujundanud.

Oma algusaastatel oli Euroopa Kohtu pretsedendiõigus tugevasti mõjutatud algsete liikmete õigussüsteemidest, iseäranis Prantsuse haldusõigusest pärinevatest mõistetest. Ometi ei ole EÜ õiguse arenemisel kunagi oluline olnud vaid Prantsuse mõju ning liikmete ringi aina jätkuv kasvamine on viinud Euroopa Kohtu õigusmõtlemise inspiratsiooniallikate mitmekesistumiseni. See tähendab seda, et Kohtu otsused ei vasta otseselt ühelegi siseriiklikule õiguskorrale, vaid et tema pretsedendiõigus on pigem niisama hästi kui kõigist Liidu liikmesriikidest lähtuvate mõjutuste segu. Nii näiteks pärineb “halduse seadusliku toimimise” printsiip algselt Prantsuse *principe de légalité* või Saksa *Rechtsstaatlichkeit* ideest, mis on enam-vähem lähedased Briti *rule of law* kontseptsioonile. On oluline märkida, et ehkki nendel kolmel mõistel on erinevad rahvuslikud juured, aitavad nad tänapäeval kaasa ühesuguste praktiliste tagajärgede saavutamisele. “Õiglase menetluse” mõiste algeid võib leida Briti ja Saksa õigustraditsioonidest.

### **Haldussüsteemide lähenemise tase**

Vaatluse all olevat haldussüsteemi on võimalik hinnata, uurides seda, missugusel määral neid printsiipe tegelikkuses - nii riigi formaalses õiguslikus korralduses kui avaliku võimu ning riigiteenistujate igapäevases käitumises - kohaldatakse. Selles mõttes kujutavad need üldised haldusõiguse printsiibid endast standardeid, mille suhtes saab mõõta avaliku halduse usaldusväarsust, avaliku võimu ja riigiteenistujate

---

<sup>14</sup> Vt. J. Schwarze (toim.), *Administrative Law under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States*, Nomos, Baden-Baden, and Sweet and Maxwell, London, 1996. Vt. ka G. Marcou, *Les mutations du droit de l'administration en Europe: Pluralisme et convergences*, L'Harmattan, Paris, 1995.

vastutavuse astet, haldusotsuste kujundamiseks ja nende vaidlustamiseks apellatsiooni korras ning hüvituse nõudmiseks vajalike protseduuride mõistlikkust ja praktilisust.

See, missugusel määral erinevad riigid neid haldusõiguse printsiipe kasutavad, annab ka ettekujutuse nende riikide haldussüsteemide vastavuse astmest. Teisisõnu on need printsiibid ühelt poolt riikidevahelise tihedama integratsiooni eeltingimuseks, teisalt aitavad nad mõõta antud riigi avaliku halduse institutsionaalse korralduse suutlikkust rakendada formaalset *acquis communautaire*'i.

Üheks peamiseks avalikku haldust moodustavaks komponendiks näiteks sobivate materiaalsete ja protsessiseaduste kõrval on avalik teenistus. Avaliku teenistuse käitumist kujundavad need haldusõiguse printsiibid kui juhtivad ja siduvad põhimõtted. Riikide põhiseaduste ning Euroopa haldusõiguse foonil kujunenud materiaalne ja protsessuaalne haldusõigus määrab ära selle õigusliku institutsionaalse raamistiku, mille piires avaliku võimu kandjad ja avalikud teenistujad EL liikmesriikides peavad käituma.

Samal ajal kujundavad need elemendid – Euroopa ühiskondade õiguslik korraldus ja avalikus sfääris tegutsejate käitumine - tekkivat ühtset Euroopa haldus- ja poliitilist ruumi. Sellel areenil tegutsejatele eeldatakse nende harva kirjutatud õigusesse positiveritud või koodeksisse süstematiseeritud, kuid eetilisel ja õiguslikult siduvate ja kõiki avaliku halduse sfääre horisontaalselt läbivate printsiipide enesestmõistetavaks pidamist. Seega on need printsiibid see, mida me nimetame mitteformaalseks *acquis communautaire*'iks. See mitteformaalne halduslik *acquis communautaire* aitab oluliselt kaasa tekkiva Euroopa haldusruumi tugevdamisele ning siseriiklike avalike halduste ja EL liikmesriikide haldusõiguse euroopalikumaks muutmisele.

Meie kokkuvõttes, mis ühtlasi moodustavad ka meie tööhüpoteesi, oleksid järgmised: esiteks, see, millises ulatuses on üldised haldusõiguse printsiibid eeskujuks siseriiklikule seadusandlusele ja esindatud avaliku võimu tegelaste tegelikus käitumises - s.o. mitteformaalse *acquis communautaire*'i rakendamise aste -, on vastavuses antud riigi võimega tulemuslikult kohaldada ja ellu viia formaalset *acquis communautaire*'i. Teiseks, kõik see sunnib pöörama tõsist tähelepanu riigi avalike teenistuste arendamisele, kuna just avalik teenistus on otsustavaks vahendiks nende haldusõiguse printsiipide tegelikesse avalikesse toimingutesse ja otsustamismenetlusse ülekandmisel või ka selle tõkestamisel.

Selles väljaandes vaadeldut silmas pidades on ilmne, et halduse usaldusväarsuse, etteennustatavuse, vastutavuse, läbipaistvuse, tõhususe ja mõjususe printsiipide elluviimine rahuldavas ulatuses on Kesk- ja Ida-Euroopa kandidaatriikide avalikele haldustele kohustuslik, kui nad soovivad vastata *acquis communautaire*'i tegelikku kohaldamist nõudvatele EL liitumistingimustele. Need printsiibid ei toimi vaid heade kavatsuste toel, vaid peavad olema täielikult sisse viidud avaliku halduse igapäevasesse käitumisse vastava materiaalse seadusandluse, asjakohaste haldusinstitutionide ning avalikus teenistuses juurutatud õiguslike väärtuste kogumi abil. Viimane nõue annab veel ühe põhjuse professionaalse ja stabiilse avaliku teenistuse omamiseks. Enamikes EL liikmesriikides ei reguleeri avalikku teenistust mitte ainult spetsiaalsed õigusaktid, vaid lisaks sellele on avalik teenistus allutatud ka haldusõiguse printsiipidele, mis peavad tagama avaliku halduse usaldusväarsuse.

## II OSA. HALDUSÕIGUSE PRINTSIIBID JA AVALIKU TEENISTUSE STANDARDID

### *1. Õiguslikud struktuurid professionaalse avaliku teenistuse jaoks: riigi töötajad või avalikud teenistujad?*

Kaasaegse demokraatliku, turumajandusliku riigi esimeseks ülesandeks on pakkuda õiglaseid ja võrdseid tingimusi ning standardeid indiviidide igapäevaelu ning indiviidide ja juriidiliste isikute majandusliku tegevuse alusena. Peamine riigi poolt kasutatav mehhanism selleks on seadus.

Riigi peamiseks rolliks töösuhete valdkonnas on seega tööandjate ja töövõtjate vaheliste põhiliste suhete reguleerimine. Riik peab kehtestama miinimumstandardid kõigi töötajate jaoks õiglase töötingimuste loomiseks, nagu ka defineerima kahe poole miinimumõigused ja –kohustused töösuhtes.

Riigil on ka tööandja roll. Selles teises rollis, vastukaaluks esimesele ja üldisele rollile, vastutab riik avaliku halduse tõhusa, asjatundliku ja erapooletu toimimise tagamise eest. See korralduslik ülesanne tingib vajaduse riigi töötajaid puudutavate spetsiifiliste regulatsioonide järele – mehitamise ja karjäärijuhtimise poliitika, valiku, värbamise, edutamise ja tasustamise korraldamine, mis kõik püüdlevad homogeense ja kvaliteetse töötajaskonna ja selle tulemuslikkuse tagamisele kõigis valitsemise valdkondades ja tasanditel.

Tihedalt seotud tööandja rolliga on riigi põhiseaduslik kohustus avaliku halduse toimimise tagamisel põhiseaduses ja haldusõiguses väärtustatud printsiipide taustal. Veelgi enam, riik peab tagama avaliku halduse toimimise kooskõlas selliste põhiliste õigusprintsiipidega.

Avaliku halduse kaasaegses kontseptsioonis sisaldub arusaam riigivõimu hierarhisest delegeerimisest indiviididele, kes töötavad avalikus süsteemis. Need indiviidid, avalikud teenistujad, ei ole seega mitte lihtsalt riigi töötajad, vaid suurel määral ka riigivõimu teostajad. Sellistena peavad nad kindlustama, et põhiseaduslikke ja haldusõiguslikke printsiipe ka tegelikult rakendataks avaliku halduse igapäevases toimimises.

Tavaliselt reguleerib avalike teenistujate ja riigi vahelisi suhteid seadus. Kuigi mõned nende suhete aspektidest võivad olla reguleeritud individuaalsete või kollektiivsete töölepingutega, ei saa selliste kokkulepete osapooled taganeda põhiseaduslikest või haldusõiguslikest printsiipidest. Seega, vaatamata sellele, milline õiguse allikas reguleerib riigi ja avalike teenistujate vahelisi suhteid, peab nende sisu võtma arvesse haldusõiguse printsiipide kogumit ülaltoodud tähenduses ning rakendama neid avalikele teenistujatele. Kaasaegsed põhiseadused sisaldavad sätteid, mis kajastavad avaliku teenistuse regulatsioone või loovad avaliku halduse üldised mudelid. Enamus selliseid põhiseaduseid nõuavad iseseisvat põhiseaduslikku seadust, mis reguleeriks avalike teenistujate ja riigi vahelisi erilisi suhteid. Näiteks Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Itaalia, Portugali ja Hispaania põhiseadused sisaldavad otseselt või kaudselt avaliku teenistuse peamisi põhimõtteid.

## Sarnased standardid ja tingimused, aga erinevad professionaalse avaliku teenistuse mudelid

Kaasaegset, põhiseaduslikku avalikku teenistust demokraatlikus riigis<sup>15</sup> peetakse võimalikuks ainult teatud tingimustekogumi olemasolul:

- Avaliku ja erasfääri lahusus.
- Poliitika ja haldamise lahusus.
- Avalike teenistujate individuaalse vastutavuse väljaarendamine varem toimunud kollegiaalsete otsustamisprotsesside kõrvalejätmisega. See eeldab hästi haritud ja oskuslikke avaliku sektori juhte.
- Avalike teenistujate piisav töökohakindlus, stabiilsus ja palgatase ning selgelt defineeritud õigused ja kohustused.
- Teenetel põhinev värbamine ja edutamine.

Kõigil ülalmainitud tingimustel on oluline osa kaasaegse professionaalse avaliku teenistuse olemuse ja väärtuste määratlemisel.

Avaliku ja erasfääri eristamine on sama vana kui riigi ja ühiskonna eristamine. Selles peitub arusaam, et on olemas ruum, kus peab domineerima avalik huvi ja et see avalik huvi peab olema vaba indiviidide erahuvide sekkumisest. Samuti tähendab see, et avalik ruum peab olema reguleeritud teatud õigusprintsiipidega, millele avalikus sfääris tegutsevad isikud peavad alluma.

Poliitika ja haldamise eristamine sisaldab põhilist eeldust, et avalikus ruumis on kaks peamist osa, mis on küll lähedalt seotud, kuid oma olemuselt erinevad, millel on erinev põhimõtteline loogika ning erinevad legitiimsuse allikad. Poliitika tugineb avalikkuse usaldusele, mis väljendub vabadel poliitilistel valimistel ja mis kinnitatakse peale iga poliitilist ametiaega. Haldus põhineb teenetel ja avalike teenistujate professionaalne suutlikkus leiab kinnitust avalikel konkurssidel avalikku teenistusse astumisel vasvavalt seaduse poolt määratud tingimuste.

Personaalse, individuaalse vastutavuse sisseviimine tehtud otsuste ja sooritatud toimingute eest põhineb selgelt defineeritud ülesannete ja pädevuse tunnustamisel avalikus halduses. Pädeva haldusorgani mõiste ja asjaolu, et iga haldusotsuse eest peab vastust andma seadusega selgelt defineeritud avaliku võimu kandja, on individuaalse vastutavuse mõiste edasiarenduseks.

Halduse valdkonda täidavad avalikud teenistujad (*Beamte, fonctionnaires*). Avalike teenistuste defineerimisel on EL liikmesriigid kasutanud erinevaid lähenemisi, mis on tavaliselt juurdunud nende riikide ajaloos ja aja jooksul muutunud. Mitmetes riikides nagu Prantsusmaa, Iirimaa, Holland, Hispaania ja Rootsi hõlmab avalik teenistus kõiki riigi töötajaid, kuna leitakse, et iga riigi töötaja on osa riigi täidesaatvast masinavärgist (avaliku teenistuse lai käsitlus). Samas on teistes riikides nagu Austria, Saksamaa, Ühendatud Kuningriik ja hiljutiselt ka Taani ja Itaalia piiratud avaliku teenistuse kontseptsiooni ulatust nõndanimetatud “avaliku halduse tuumikule”, tähistades sisuliselt neid funktsioone, mida ainult riik on legitiimne täitma vastavalt konventsionaalsele üldisele poliitilisele arusaamale. Viimasel juhul on ainult avaliku juhtimise ja halduse ning riigivõimu teostavad (n. politsei, toll jne) professionaalid avalikud teenistujad (piiratud avaliku

<sup>15</sup> Vt. Raadshelders ja Rutgers, “The Evolution of Civil Service Systems”, raamatus Bekke, Perry ja Toonen (toim.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indiana University Press, 1996.

teenistuse kontseptsiooni ulatus). Kesk- ja Ida-Euroopa riikide hulgas rakendavad Ungari ja Poola piiratud avaliku teenistuse kontseptsiooni, samas kui Leedu on ette näinud laia kontseptsiooni modifitseeritud variandi.

Kui kontseptsiooni rakendatakse suhteliselt kitsalt, on vähemalt avalikud teenistujad need, kellele on usaldatud avalik võim ja õiguslik pädevus avaliku võimu teostamiseks ning kellelt oodatakse ettepanekuid halduspoliitika ja regulatiivsete vahendite osas või kes neis valdkondades nõu annavad. Sel viisil defineerituna on avalik teenistus osa riigivõimust, integreeritud avalikku sfääri ja kujundatud vastavalt põhiseaduslikule ja haldusõiguslikule korraldusele. Kõigis EL liikmesriikides, isegi neis, kus kasutatakse avaliku teenistuse piiratud kontseptsiooni, laienevad mõned peamised konstitutsiooni- ja haldusõiguse sätted avaliku teenistuse välistele riigitöötajatele, näiteks nagu teenetel põhinev värbamine. Sellega taotletakse, *inter alia*, avaliku tööhõivesüsteemi kui terviku legitiimsuse tõusu.

Milline ei oleks ka lähenemine avalikule teenistusele, kuid eriti selle kitsama kontseptsiooni korral, peavad olema täidetud mitmed tingimused avaliku teenistuse ülesannete edukaks täitmiseks. Avalikku teenistust tuleb kujundada kui institutsiooni, mis nõuab oma liikmetelt teataval määral asjatundlikkust ja ausust ning head haldus- ning riigiõiguse tundmist. Avalikud teenistujad peavad vastama mitmetele õiguslikele tingimustele, mis võimaldavad neil tõhusalt täita oma ülesandeid ja teostada pädevust sobilikul ja seaduslikul moel läbi kõigi avaliku halduse osade. Need õiguslikud tingimused on peamiselt seotud õiguste ja kohustustega, ametialase stabiilsusega, kaitstusega poliitilise ja lobi sekkumise eest, adekvaatne palk korruptsiooni tõenäosuse vähendamiseks, distsiplinaarsed meetmed ja värbamine teenete alusel. Teenete alusel värbamine ja edutamine tähendab parimate sobivate kandidaatide valikut avaliku teenistuse jaoks ja patronaazi ja erihuvide vältimist avaliku halduse mehitamisel.

Spetsiaalsete avalikku teenistust puudutavate regulatsioonide vastuvõtmine on tavapäraselt kasutatud viis ülalmainitud õiguslike tingimuste loomiseks avaliku teenistuse jaoks, kuna avalik teenistus kui avaliku võimu hoidja on väljapaistev tegutseja avalikus sfääris. Seetõttu peetakse tavaliselt vajalikuks asjakohast spetsiaalset parlamendiakti või nagu Ühendatud Kuningriigis, spetsiaalset täidesaatva võimu regulatsioonivormi (*Civil Service Order in Council*).

Nagu juba öeldud, vastutab riik professionaalse, erapooletu ja tõhusa avaliku halduse eest, mis lähtub seadustest. See roll pole ainult regulatiivne, vaid ka korralduslik. Riik peab garanteerima oma töötajaskonna teatud kvaliteedi ja standardite võrdse kvaliteedi läbi kõigi avaliku halduse valdkondade. Selles mõttes võimaldab õiguslikult hästi kujundatud ja korraldatud avaliku teenistuse süsteem riigil tagada professionaalsuse, stabiilsuse, järjepidevuse ja avaliku sektori kvaliteedi adekvaatsed standardid kõigis avaliku halduse osades. Kõik see eeldab ka poliitiliselt tasandilt kõrget teadlikkust pikaajalisest investeerimisvajadusest inimestesse, kes oleksid võimelised tegelema avalike asjadega kohasel asjatundlikul viisil. Professionaalsust ei saa vaadata lahus stabiilsusest ja pikaajalisest ettevaatamisest.

Mitmed põhjused on riigiteenistujate käsitlemiseks mitte lihtsalt riigi töötajatena. Riigi teenistujad peavad saavutama mitmeid eesmärke, mis on erinevad tavapäraest töösuhetest. Nende seas võib loetleda järgmisi eesmärke:

- Kontrolli- ja vastutavusmehhanismide loomine avaliku võimu kuritarvitamise ja avalike ressursside väärkasutamise vältimiseks.
- Avalikule haldusele legitiimsuse andmine kodanike ja maksumaksjate silmis avalikkuse usalduse loomiseks halduse suhtes ja lõpuks riigi kui terviku suhtes.
- Nii palju kui võimalik poliitika avaliku ruumi eristamine halduse avalikust ruumist, kuna mõlema ruumi loogikad on erinevad ning seetõttu ka nende legitiimsuse allikad.

- Ametialase järjepidevuse säilitamine avalikus halduses ja teatud käitumismustri soodustamine kõigis avaliku halduse osades, luues seega tingimused õigustatud ootuste täitumisele. Ülalkirjeldatud halduse õigusprintsüüpidel on selles võtmeroll.
- Parimate võimalike kandidaatide meelitamine avalikku teenistusse ja nende kinnihoidmine seal mõistlike karjäärivõimaluste ning eneseteostuse väljavaadete kaudu.

Need eesmärgid on olulised avaliku teenistuse seadusandluse jaoks. Ülevaade status quo'st Lääne-Euroopa riikides loob visiooni lahendustest, s.t erinevatest mudelitest, mis on omaks võetud nende saavutamise hõlbustamiseks.

Mitmetes EL liikmesriikides on enamusel avaliku sektori töötajatel avaliku teenistuja staatus. See tähendab, et nende käitumist reguleerivad avaliku teenistuse seadus ja sellega seotud muud õigusaktid, mitte tööõigus, millega luuakse minimaalsed standardid lepingulistele suhetele töövõtja ja tööandja vahel erasektoris. Nõnda toimub see Belgias, Prantsusmaal, Kreekas, Iirimaa, Hollandis, Portugalis ja Hispaanias.

Ühendatud Kuningriik on iseäralik juhtum: avalikel teenistujate kohta kehtivad spetsiaalsed regulatsioonid, mis annavad neile avalike teenistujate staatuse. Põhiseaduslikud printsüübid annavad selliste regulatsioonide vastuvõtmise valitsuskabineti pädevusse (*kuninglik eelisõigus*). See, *inter alia*, seletab, miks sellel maal ei ole avaliku teenistuse seadust.

Teistes riikides on ainult osal alalistest valitsuse töötajatest avaliku teenistuja staatus. Saksamaal on tüüpiline vahetegemine avalike teenistujate vahel, kes avalikku võimu või riigivõimu (umbes 40% avaliku sektori töötajatest) teostavad töötajad ja ülejäänud, kelle teenistussuhet reguleerib tööseadusandlus. Põhjus on selles, et Saksa põhiseadus annab ette sellise mudeli ning kriteeriumiks, mille järgi eristada *Beamte* (avalike teenistujate) ja *Angestellte* (riigi töötajad) vahel, on ülesannete täitmine, mis eeldavad avaliku võimu teostamist. Avalikke teenistujaid käsitletakse kui riigi täidesaatvat käepikendust, kes on võimelised teenindama mistahes ametisolevat valitsust (poliitilise neutraalsuse põhimõte) ning vastutavad oma tegevuse eest seaduse ees. Avaliku võimu teostamise kontseptsioon on lähedalt seotud küsimustega, millel on seos rahvusliku huviga, seaduse ja korraga, riigi suveräänsusega, seadusandluse järelevalvega jne. Samas on ka kaks kõrgeimat taset ülikooliprofessoreid avalikud teenistujad, kuigi nende kohta kehtivad spetsiaalsed statuudid. Mitte-avalikke teenistujaid käsitletakse lihtsalt kui eriala asjatundjaid majanduse avaliku sektori osas või kui riigi poolt finantseeritavate avalike teenuste osutajaid.

Saksa mudeli, mis on sarnane Austria ja Luxemburgi mudelitele, võttis mõned aastakümned tagasi eeskujuks Taani ja hiljuti Itaalia. Itaalias toimus suurem reform 1993. aastal ja nüüdseks kehtib avaliku teenistuse seadus ainult mõnele tuhandele kõrgemale ametnikule ning ülejäänute teenistussuhet reguleerivad tööseadusandlus ja kollektiivlepingud.

EÜ lepingu sätete rakendamise kriteeriumiks tööjõu vabale liikumisele EL liikmesriikide vahel on samuti olnud avaliku võimu kontseptsioon või riigi või omavalitsuste üldiste huvide kaitsmine. Seetõttu peavad töökohad avalikus sektoris olema avatud igale EL kodanikule mistahes EL liikmesriigis, kusjuures ainukeseks erandiks on need ametikohad, mis on selgesõnaliselt reserveeritud asukohamaa kodanikele siseriiklike avaliku teenistuse regulatsioonidega. Need regulatsioonid on vastavuses Euroopa Kohtu pretsedendiõigusega ainult siis, kui nad lähtuvad põhilistest kriteeriumidest. Üldjoontes on loetud, et 60-90% EL liikmesriikide avaliku sektori töökohtadest on tänasel päeval avatud kõigi liikmesriikide kodanikele, mis tähendab, et ainult 10-40-1 %-l kõigist avaliku sektori töökohtadest on seos "avaliku võimu teostamise ja riigi üldiste huvide kaitsega", kasutades Euroopa Kohtu sõnastust<sup>16</sup>. Seetõttu on liikmesriikide avaliku teenistuse regulatsioonid peamiseks viiteks nende EÜ seadusandluse põhimõtete tagamisel.

---

<sup>16</sup> Euroopa Kohus, juhtum 149/1979, Komisjon vs. Belgia

## 2. Avaliku teenistuse korraldus “halduse seadusliku toimimise” kontekstis

### Professionaalsed avalikud juhid

Lääne-Euroopa riigid on juba pikka aega teadvustanud fakti, et juhtimisstandardid ja avaliku sektori juhtide saavutuslikkus on olulised nii avaliku halduse üldiseks edukaks toimimiseks kui avaliku halduse reformipüüdluste eduks.

Avaliku halduse toimimise parandamine tähendab paremate tõhususe ja mõjususe standardite otsimist õigusriigi põhimõtete raames. Tavaliselt nõuab see vastutuse hajutamist ja delegeerimist avaliku sektori juhtide kasuks, millega kaasnevad *ex ante* ja *ex post* kontrollimehhanismid. Sellises situatsioonis omandab avaliku sektori juhtide kvaliteet, kellele on antud selline avalik võim, erilise tähtsuse. Veelgi enam, kui siseriiklik poliitikategemine muutub üha komplekssemaks ja üha enam avatuks rahvusvahelisele koordineerimisele, nagu see on kõigis EL liikmesriikides, ilmneb veelgi enam vajadus heade avaliku sektori juhtide järele, keda iseloomustaks avar silmaring ja võime koordineerida oma tööd nii siseriiklike kui rahvusvaheliste institutsioonidega.

Prantsusmaa on oma karjäärisüsteemi ja *corps*idega traditsiooniliselt defineerinud kõrgemate ametnike grupe. Oma karjääri tipul olevaid inimesi igas *corps*is on tsentraalselt juhitud ja assisteeritud karjääriplaneerimisel läbi koolituse ja mobiilsuse. Riigil on hulk kompetentseid inimesi, kelle seast valida kõrgete ametikohtade täitmisel. Teised riigid loovad sarnaseid defineeritud tippametnike grupe, kes on tsentraalselt valitud, värvatud, koolitatud ja juhitud. Holland oma hajutatud administratsiooniga arendab kõrgemat avalikku teenistust tugeva rõhuasetusega juhtide professionaalsel arendamisel ja koordineerimise suutlikkuse parandamisel. Kuigi seda tüüpi avalikku teenistust Kesk- ja Ida-Euroopa riikides veel ei eksisteeri, viivad mõned neist riikidest järk-järgult sisse spetsiaalseid poliitikaid ja juhtimismehhanisme valitsuse kõrgeimate ametnike jaoks. Ungari, Läti ja Poola on näited riikidest, kus praegusel ajal viiakse ellu tippametnikega seotud reforme, kuigi nende lähenemised on väga erinevad<sup>17</sup>.

Varasemates Kesk- ja Ida-Euroopa haldussüsteemides puudus arusaam üldisest riigihalduse ametist. Igat töökohta riigi administratsioonis käsitleti tööd andva institutsiooni poolt kui spetsialisti ametikohta, millelt olid piiratud karjäärisiirded ametikohtadele teistes institutsioonides. Puudusid ka selged professionaalsed kriteeriumid, mis kehtinuks mõnel muul töökohal riigi administratsioonis. Mobiilsust erinevate institutsioonide vahel ei soodustatud ning seda esines harva.

Teisest küljest, tulenevalt faktist, et poliitika- ja institutsioonidevaheline koordineerimine toimusid poliitilise partei struktuuris, puudus ka vajadus generalistide või juhtide järel, kel oluks laiem perspektiiv kui nende endi tehniline valdkond. Alalised juhupositsioonid, mis on olemas lääne avalike teenistuste kõrgematel tasemetel, oli ja on enamuses Kesk- ja Ida-Euroopa riikides poliitilise klassi eelisõiguseks. Mitte-poliitiliselt valitud juhid olid – ja mitmel juhul on praegugi – kompetentsed spetsialistid oma valdkonnas, kellest oli/on kasu tehnilistes küsimustes, kuid kes vaevalt suudavad kindlustada juhtimist ja koordinatsiooni.

Avaliku teenistuse reformid Kesk- ja Ida-Euroopa riikides peaksid samuti püüdlema avaliku juhtimise ameti poole oma avalikes teenistustes. See nõuab pealehakkamist mitmes valdkonnas: juhtide koolitamis, töötajate kohustusi, vastutust ja vastavaid õigusi määratlevate regulatsioonide siseseviimist nagu avaliku teenistuse-spetsiifilises regulatsioonis, personalijuhtimise ja juhtimisstandardite parandamist ning kõige enam, administratiivse konteksti loomist, milles ametnikud ja avalikud juhid saavad täita oma kohustusi professionaalsel, erapooletul, läbipaistval ja kontrollitaval viisil.

<sup>17</sup> Vaata SIGMA Papers, nr. 1, *Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries*, OECD, Paris, 1995.



## “Halduse seadusliku toimimise” kontekst

See administratiivne kontekst koosneb mitmest komponendist, millest olulisemad on järgmised:

- *Regulatiivse materiaalõiguse kvaliteet:* regulatiivne õigus loob raamistiku otsusetegemiseks antud poliitikavaldkonnas (näiteks elamumajanduses või keskkonnaküsimustes). Teisisõnu on see üheks vahendiks ametnikele ning informatsiooni ja ennustatavuse allikaks avalikkusele.
- *Protseduurilise haldusõiguse kvaliteet:* protseduuriline haldusõigusega luuakse sobivad protseduurid halduse otsusetegemisele, koordineerimisele ja võimude tasakaalustamisele, ametnike suhetele ja avalikkusega suhtlemisele ning see võimaldab mistahes huvitatud osapoolel teha end kuuldavaks või esineda apellatsiooniga.
- *Finants- ja haldusalase vastutavuse ning kontrollimehhanismide kvaliteet:* need tagavad läbipaistvuse, võimaldavad kontrollida finantsalast ja haldusalast otsusetegemist ning loovad võimalused vigade parandamiseks, süüdistuse esitamiseks ja hüvituse saamiseks.

Samal ajal loovad need kolm komponenti õiguslikke väärtusi ja printsiipe, millel on otsustav osa juhtide ja ülejäänud avalike teenistujate suhtumise ja käitumise kujundamisel konkreetses haldusalases kontekstis. Need õigusprintsiibid on olulised kui otsusetegemist ja käitumist suunavad põhimõtted; nad vähendavad omavoliliste otsuste tõenäosust, võimaldades otsustusvabadust halduse õiguslikus raamistikus. Lõpuks loovad haldusõiguse printsiibid olulise aluse professionaalsele avalikule haldusele.

Avaliku halduse professionaliseerumine on seega palju laiem ülesanne kui avalikku teenistust puudutavate regulatsioonide kehtestamine ja personalijuhtimise parandamine. Kui administratiivne kontekst, milles ametnikud peavad tegema oma tööd, ei parane, võivad nad olla ikkagi sunnitud tegema omavolilisi otsuseid ilma avalikkusega läbi arutamata ja ilma piisava koordineerimisega teiste institutsioonidega, kuigi nad võivad olla valitud teenekuse alusel ja saanud süstemaatilist koolitust.

## Avaliku teenistuse homogeenne juhtimine

Üks probleemidest, mis Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on päritud endisaegsest haldusstruktuurist, on koordineerimise ja ühtsete standardite vähesus personalijuhtimises läbi kogu avaliku halduse. Selline fragmenteeritus tuleks likvideerida ja personalijuhtimine avaliku halduse sees harmoniseerida, et kindlustada ühtse haldusõiguse ja avaliku teenistuse standardite aktsepteeritava taseme saavutamise ja säilitamise.

Selleks tuleb arvestada teistsuguse arusaamaga avalikust teenistusest. Avalikku teenistust tuleb käsitleda kui ühtset juhtimisfunktsiooni avalikus halduses. See ühtne ülesanne püüab tagada, et eespool toodud haldusõiguse printsiibid ja peamised õiguslikud tingimused (nagu teenetel põhinev värbamine ja edutamine, õiglane palgakorraldus ja võrdsed võimalused ja kohustused) oleksid ühtlaselt jagunenud ja toetatud ning neist aru saadud läbi avaliku halduse kui terviku. Nimetatud ühtne funktsioon nõuab mingisugust kesket üksust avaliku teenistuse korraldamiseks.

Mitmetes Lääne-Euroopa riikides nagu Prantsusmaa, Portugal ja Hispaania on spetsiaalne avaliku halduse või avaliku teenistuse ministeerium, mis vastutab avaliku teenistuse korralduse üldiste aspektide eest. Tavaliselt koosneb see avaliku teenistuse seaduseelnõude ja regulatsioonide ettevalmistamisest, värbamise organiseerimisest ja järelevalvest, personalijuhtimise koordineerimisest, valitsuse nimel avaliku teenistuse ametiühingutega läbirääkimistest ja üldiste või spetsiifiliste koolitusürituste organiseerimisest ja korraldamisest läbi selleks otstarbeks loodud üksuste nagu avaliku halduse õppeasutused või instituudid.

Teistes riikides nagu Austria, Belgia, Saksamaa, Iirimaa ja Holland täidavad rahandusministeerium või siseministeerium avaliku teenistuse korraldamise rolli.

Itaalias ja Rootsis on loodud spetsiaalne amet, mis peab valitsuse ja valitsusasutuste nimel, samuti kohalike omavalitsuste nimel, läbirääkimisi avalike teenistujate ametiühingutega.

Sellise avaliku teenistuse korraldamise üksuse ülesanded ja institutsionaalne olemus peaksid samuti olema defineeritud avaliku teenistuse seadusega. See võib olla üksus, mis valmistab ette otsuseid peaministrile või valitsuskabinetile. Selleks võib olla spetsiaalne ministeerium või eraldi institutsioon, mis raporteerib peaministrile. Mitmesugused institutsionaalsed korraldused on võimalikud. Oluline on, et sellisel kesksel organil peaks olema piisav võim tõhusaks horisontaalseks korraldamiseks läbi avaliku halduse.

## JÄRELDUSED

Käeolev väljaanne püüdis kajastada, kuidas haldusõiguse printsiibid ja avaliku teenistuse standardid on omavahel põimunud. Samal ajal püüdis ta näidata, kuidas standardid ja printsiibid toovad esile teatud ühised arusaamad, mis on laialt levinud moodustavas Euroopa haldusruumis, peamiselt tänu Euroopa Kohtule. Haldusõigus tuleneb põhiseaduslikust korraldusest, mis on sügavalt juurdunud kultuurilistesse, sotsiaalsetesse ja poliitilistesse väärtustesse, liitunud ümber demokraatia tõekspidamiste. Avalik teenistus on avaliku halduse üks peamine element ning sellise olulise elemendina on tihti käsitletud avalikku haldust ja avalikku teenistust sünonüümidena.

Sellest tulenevad kolm peamist järeldust: esiteks, avaliku teenistuse väärtused on õiguslikult siduvad; teiseks, avaliku teenistuse reguleerimine läheb kaugemale lihtsalt riigi ja selle töötajate töösuhete reguleerimisest – see puudutab ühe riigi võimu reguleerimist laias tähenduses. Kolmandaks, haldusõiguse printsiibid inspireerivad avalike juhtide otsustamist ja korrastavad avaliku teenistuse kui terviku käitumist. Samaselt moodustavad need printsiibid võrdlusmomendi, mille suhtes EL liikmesriikide ja ka EL institutsioonide avalikke teenistusi ja avalikke haldusi puudutavad aktsepteeritavad standardid on kehtestatud.

### **Avaliku teenistuse väärtused on õiguslikult siduvad printsiibid**

Avalik teenistus on seotud printsiipidega, mis on talletatud nii põhiseaduslikus korralduses kui haldusõiguses. Sellest vaatenurgast võib öelda, et avaliku teenistuse väärtused on õiguslikud väärtused. Õiguslikud väärtused ei ole 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 on õiguslikud tagajärjed läbi avaliku teenistuse seaduse distsiplinaarsete sätete. Avalikud teenistujad on seotud haldusprintsiipidega, mis on loodud seadusandlusega.

### **Avalikud teenistujad ei ole lihtsalt riigi töötajad**

Avalikele teenistujatele kehtivad õiguslikud printsiibid ja kohustuslikud reeglid, mis tulenevad nende spetsiifilisest kohast riigi hierarhilises struktuuris. See koht vormib ameti, mis tegeleb kaaskodanike põhiõigustega. Avaliku teenistuse regulatsioonid ei reguleeri lihtsalt töösuheteid tööandja ja töövõtja vahel nagu teeb seda tööseadusandlus. 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 ja mitte tavaline tööõigus see, mis peaks reguleerima võimu delegeerimist riigi nimel otsuste vastuvõtmiseks, riigi professionaalsete teenistujate vastutavust ning avaliku võimu teostamise kontrollimehhanisme. See on üks peamine põhjendus spetsiaalse avaliku teenistuse seaduse olemasolule osana haldusõigusest. Vastupidiselt töötingimustele ei saa neid küsimusi defineerida lepinguliselt, individuaalsel alusel.

### **Haldusõiguse printsiibid loovad avaliku teenistuse käitumusliku mustri**

Vaatamata sellele pole avaliku teenistuse seadusega reguleeritud avaliku teenistuse süsteem piisav, et tagada avaliku halduse professionaalsus, tõhusus, mõjus, erapooletus, kuulekus seaduse ees ja hästi toimivus. Lisaks on vajalik ka piisava kvaliteediga materiaalet ja protseduurilist haldusõigust. See seadusandlus mitte ainult ei anna avalikele teenistujatele olulist vahendit nende kohustuste täitmiseks ja ülalkirjeldatud avaliku õiguse põhimõtete realiseerimiseks, vaid annab ette ka selged protseduurireeglid oma töös juhendumiseks ja nende tegevuste ja otsuste ennustavaks muutmiseks.

Täiendav protseduuriline ja materiaalne seadusandlus on samuti vajalikud, et kindlustada piisav avaliku halduse ja avaliku teenistuse sisemine ja väline kontroll, eriti riigi rahanduse, kvaliteedikontrolli, menetlusliku järelevalve mõttes, kuid üle kõige, et tagada sõltumatu, hästi toimiv kohtusüsteem, mis oleks võimeline efektiivselt korvama haldustoimingute ja –otsustega tekitatud kahju apellatsioonivõimaluse kaudu. See nõudmine ei ole vajalik ainult avaliku halduse õiguskindluse ja usaldatavuse seisukohast, vaid ka selleks, et kindlustada indiviidi õiguste ja legitiimsete ootuste asjakohane õiguslik kaitse.

### **Haldusõiguse printsiibid viivad Euroopa haldusruumi loomiseni**

Lõpuks omab see, millisel määral kogu halduskontekst, seal hulgas ka avalik teenistus, antud riigis vastab üldiselt aktsepteeritud standarditele, mis on loodud ja mõõdetud jagatud haldusõiguse printsiipide alusel ja põhjal, erilist tähtsust kandidaatriikide EL liitumise eesmärgi saavutamisel ehk teisisõnu, nende saamisel täieõiguslikeks liikmeteks Euroopa haldusruumis.