

## **Tsiviilteenistused, avaliku teenistuse ajaloolisest arengust**

### **Sissejuhatus**

Avalik teenistus tähendab teenistus- või töösuhet riigi või kohaliku omavalituse ametiasutusega. Ametiasutus on riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest finantseeritav asutus, kelle ülesanne on avaliku võimu teostamine. Iga avalik teenistuja on osa suuremast süsteemist, mille ühine eesmärk on ühiskondliku huvi teenimine. Peamised põhimõtted, mida kõik Eesti Vabariigi teenistujad oma töös arvestama peavad, on kirja pandud avaliku teenistuse eetikakoodeksisse, mis on saadaval Rahandusministeeriumi kodulehel. (Eesti.ee, 2019)

Avalikus teenistuses on nii ametnikud kui töötajad. Ametnikud on isikud, kes on ametikohal, millel teostatakse avalikku võimu. Vastutusrikka töö tõttu on Avaliku teenistuse seadusega ametnikele seatud mitmeid lisanõudeid ja tegevuspiiranguid. Ametiasutuses töötavad ka töötajad, kelle ülesanne on toetada avaliku võimu teostamist. Avaliku teenistuse töötajad on näiteks raamatupidajaid, personalitöötajaid, IT-töötajaid jt. Töötajate töösuhet ametiasutusega reguleerib töölepingu seadus. (Eesti.ee, 2019)

Käesolev seminaritöö käsitleb tsiviilteenistust ja eesmärk on anda ülevaade avaliku teenistuse ajaloolise arengu üle nii ülemaailmselt kui ka Eestis. Avaliku teenistuse ajaloolise arengu osa põhineb autori Arnold Toynbee raamatu "Uurimus ajaloost" peatüki 37. Tsiviilteenistused alusel ja avaliku teenistuse ajalooline areng põhineb teistel allikatel.

### **Avaliku teenistuse ajalooline areng**

Tsiviilteenistus võib olla erinevates maailma riikides väga erinevalt arenenud, ulatudes selle institutsiooni algetest kuni äärmiselt keeruka süsteemini. Näiteks Ahhemeniidide (550 e.Kr. - 330 e.Kr.) ametnikkond jäi algeliseks - kõige tähtsamad esindajad olid keiserlikud sekretärid, kes

ei sõltunud impeeriumi asevalitsejatest ja andsid aru otse keskvalitsusele. Asevalitsejatel ehk satraapidel hoiti silma peal ka “imperaatori silmade” ehk reisivate inspektorite abil. Vajaduse keskse autoriteedi järele sai rahuldatud sellega, et õukonna raames kujunes keistri ihukaitse pealikust keiserlik kantsler või riigiminister, kellele oli toeks arvukas personal, mis koosnes kogenud haldusametnikest ja kantseleikirjutajatest. Kui Ahmeniidide tsiviilteenistus jäigi sellisesse lihtsasse arengustaadiumi, siis Osmanid seadsid samasuguste administratiivsete vajaduste jaoks sisse ametkonna, mis muutus religioosse ordu ilmalikuks ekvivalendiks, mis oli väga karmilt eraldatud, rangelt distsiplineeritud ja mitmesuguste tingimustega seotud. Teiste riikide tsiviilteenistused võib paigutada nende kahe äärmuse vahele. (Toynbee, 2003: 485)

Impeeriumiehitajal, kes vallutas äkkrünnakuga juba eksteeriva riigi pidi ilmselt ametnikkonna üle võtma sellisena nagu ta selle eest leidis. Näiteks jätsid Omaijaadid (661-750) oma uusi valdusi haldama olemasolevad kristlastest ja zoroastriitest ametnikud. Ametlikes dokumentides asendati muud keeled araabia keelega, kuid araablased ei võtnud üle asjaajamist ennast ja isegi järgmise režiimi ajal, kus enamus Kalifaadi elanikke muutus islamiusulisteks, jäi ülejäänud kristlik vähemus riigiametites mängima osa, mis oli nende hulgaga võrreldes ebaproportsionaalselt suur. Asjaolud määravad tegutsemise põhisuuna, aga impeeriumiehitaja võib jääda siiski ruumi eelkäijatelt saadud institutsiooni teisendamiseks ja mõnede omaenese kodumaise traditsiooni väärtuslike elementide säilitamiseks. Mandžu ülemvõimu kehtestamisel Hiinas korraldati suhted mandžude ja olemasoleva Hiina administratsiooni vahel nõtkemalt. (Toynbee, 2003:485-486)

Peaaegu pool sajandit enne seda kui mandžud 1644 pKr asusid vallutama müüri taga paiknevat Hiinat, vahetasid nad oma vana feodaalse klannikorralduse Hiinast inspireeritud haldussüsteemi vastu, mis hakkas kehtima provintssides, mida nad ka järjestikku hõivasid. Alustasid nad sellest, et rakendasid äsjavallutatud provintside haldamiseks hiina õpetlastest orje, kuid selline ametnikkond ei arenenud lõplikult välja. Impeeriumiehitajad said aru, et on otstarbekam ja tegelikult paratamatu võtta hiinlastest ametnikud enda teenistusse vabade meestena ja tagada neile nende varasem staatus. Aastal 1631 võeti Mandžu impeeriumis ametlikult kasutusele Hiina bürokraatlik haldussüsteem. Selleks ajaks, kui mandžud Hiina vallutasid, oli varasemalt kirjeldatud protsess kindlustanud neile administratsiooni, mis oli uutele alamatele tuttav ja mida hinnati. Seetõttu kutsus ka kohalik õpetlastest aadlike eliit manžud Hiinasse, nad taipasid, et

võõra, aga pooleldi tsiviliseeritud suurvõimu all on väljavaated paremad kui kaasmaalastest mässajate meelevaldas, kes oleks võinud kehtestada kuritegeliku režiimi. Mandžude teadlik tegevus aitas neil valmis olla uue impeeriumi valitsemiseks ning aitas ka kõigepealt selle impeeriumi vallutada. (Toynbee, 2003:486-487)

Mandžud ja araablastest Omaijaadid olid erandlikud impeeriumiehitajad, sest nad tõid kaasa napilt oma kultuurilist ja institutsionaalset pärandit. Enamus maailmariikide rajajaid kalduvad eksploateerima omaenese varasemat pärandit. Vene ja Rooma keisririikide rajajad värbasid üldise haldusstruktuuri loomiseks vajalikku personali eelmisest ajastust pärineva aristokraatia hulgast. Sellise poliitika põhjused olid aga täiesti erinevad. Peeter Suur proovis vanameelsetest ülikutest teha haritud, teovõimelised ja töökad Lääne stiilis administraatorid, Augustus aga võttis poliitiliselt kogunud Rooma senaatoriseisuse partnerlusse, sest tal oli tarvis lepitada vana valitseva klassi vaenulikkust tõusikutest keisrite vastu ja kindlustada nende kaasatötamine. (Toynbee, 2003:487-488)

Impeeriumimeelne aristokraatia on põhiline, keda impeeriumiehitajad on kaasa tõmmanud oma oikumeeniliste ülesannete täitmisele, aga see pole ainuke valitsev seisus, keda on kaasatud. Hispaania impeerium Ameerikas kasutas keskklassi juriste, et teha kokistadooridest kombekaid riigialamaid ning Briti impeeriumiehitajad rekonstrueerisid Mogulite riigi seeläbi, et seadisid sisse elukutselise tsiviilteenistuse Inglismaalt eksporditud ametnikega. Kõigist impeeriumirajajatest oli kõige raskepärasemalt varustatud Shi Huangdi. (Toynbee, 2003:489)

Samal ajal kui kuus võitlevat riiki elasid veel traditsioonilise Zhou feodaalkorra all, oli feudalism Quini riigis likvideeritud Shang Yangi revolutsiooniliste reformidega peaaegu sada aastat enne seda, kui Shi Huangdi aastal 247 e.Kr Quini troonile tõusis. Eemaldatud aristokraatia asemele oli Shang Yang seadnud professionaalse bürokraatia. Quini riik muutus seejärel aina tugevamaks tänu võimu kontsentreerumisele keskvalitsuse kätte. Aastatel 230-221 e.Kr. alistas Shi Huangdi naaberriigid ja rajas Hiina maailmariigi. Revolutsiooniliselt meelestatud Shi Huandi kõrvaldas võimult kuue riigi kohaliku feodaalaristokraatia ja kuningadünastiad, ning andis nende riikide haldamise omaenese Qini kuningriigist pärinevate võõraste bürokraatide kätte. Ta ei lubanud ka enda radikaalset poliitikat kuidagi mahendada, isegi mitte järjest kasvava opositsiooni tõttu, aasta

pärast tema surma hävitati dünastia populaarse mässujuhi Han Liu Bangi poolt. (Toynbee, 2003:489-490)

Kui Shi Huangdi võõra bürokraatia pealesurumine nurjus siis Augustus ja Han Liu Bang saavutasid edu, millele aitas kaasa nende ettevaatlik ja riigimehetark poliitika uue tsiviilteenistuse loomisel. Haldussüsteemid, mida nad rajasid olid võib-olla kõige peenemalt väljatöötatud ilmalikud institutsioonid kuigi nende vourused olid sama ebavõrdsed nagu nende kestuski. Rooma süsteemi puudujääk oli, et selles peegeldus ebakõla vana vabariikliku senaatoriaristokraatia ja uue keiserliku diktatuuri vahel, mida Augustuse kompromiss ei olnud suutnud kõrvaldada. Hani tsiviilteenistuses jõuti ametiedu võimaldamisele andekeatele isikutele 6 aastat peale korra taastamist aastal 202 e.Kr., Rooma aga jõudis selleni rohkem kui 300 aastat pärast Augustuse Rahu kehtestamist. Han Liu Bang käskis 196. aastal e.Kr. välja antud korralduses provintsi võimukandjatel valida kandidaate riigiteenistusse eksami alusel ja saata nad pealinna, kus keskvalitsuse ametnikud nad ametisse määrasid või tagasi lükkasid. (Toynbee, 2003:490-491)

Hiina tsiviilteenistus sai oma lõpliku vormi kui Han Wudi (140-86. e.Kr.) otsustas, et asjatundlikkus Konfutsiuse kaamonisse kuuluva klassikalise kirjanduse stiili reprodutseerimisel ja Konfutsiuse filosoofia tõlgendamise asjatundlikkus on vourus, mida tuleb kandidaatidelt nõuda. Hani keisrite ajal toimus üleminek Zhou ajastu feodaalkorralt Hani ajastu bürokraatlikule korrale väga lodusalt. Vanad nimetused said uue tähenduse ja vanad doktoriinid märkamatuult uue tõlgenduse. Hilisemad Hani keisrid soosisid haritlaste klassi, et tagada endale võimu legitiimsuse alus. Kui Shi Huangdi püüdis minevikku hävitada siis Hani valitsejatele õnnestus see ümber kujundada. Hani dünastia ajal käibele tulnud Konfutsiuse doktriini tõlgendus osutus feodalismile lõpu teinud pöörde kõige vastupidavamaks tagajärjeks. Tsentraliseeritud riigi põhimõte oli tihedalt seotud õpetlaste seisuse ja Konfutsiuse koolkonna järgijatega. Teise sajandi e.Kr konfutsianistlik koolkond oli väga suures lahknevuses Konfutsiuse intellektuaalsete ja poliitiliste seisukohtadega. Vahepeal sai konfutsianismist eksootiliste ebausukude sulatuspott, aga hilisematel sajanditel heideti enamik populaarsetest lisanditest üle parda. (Toynbee, 2003:492-493)

Kui Hani ja Rooma impeeriumid löid oma võimsa tsiviilteenistuse omaenda sotsiaalse ja kultuurilise pärandi najal, siis Peeter Suurel ja tema tema järeltulijatel Venemaa troonil tuli keisririigi kiirema läänestamise eesmärgil kopeerida Lääne institutsioone ja ka värvata Lääne personali. Võttes eeskujuna kaasaegsete Lääne valitsuste korraldusest, asutas Peeter aastal 1711 senati ning seadis aastatel 1717-18 sisse valitsuskolleegiumid. Enamik kollegiume alustas tööd venelaest eesistujaga, kellel oli Lääne valitsemismeetodi õppimiseks välismaalasest asetäitja. Personaliks rakendati rootslastest sõjavange ning vene noorukeid saadeti Königsbergi preisi väljaõpet omandama. 1722. aastal loodi peaprokuröri ametikoht, et hoida “valitseja silma” nii kolleegiumite kui ka senati peal. (Toynbee, 2003:494)

Inkade, Ahhemeniidide, Osmanite ja Rooma impeeriumites olid orjad riigi toimimiseks vajalikele ametnikele koolituste andjateks. Kolmel esimesel riigil oli õukonnas loodud hariduse andmise süsteem. Kadetikorpus sai õpetust valitsemise kunstist, selle liikmed pärinesid ülikute ja väljapaistvate inimeste perekondadest. Osmanite impeeriumis laiendas sultan Mehmet Vallutaja algset süsteemi uuele kristlikest orjadest administratiivkaadrile, kelle ülesanne oli mehitada Türgi riigi valitsusasutusi. Eliitorjadest ametnike seisus säilis sellised kujul umbes ühe sajandi ja ka peale seda, kui 16. sajandi lõpus impeeriumi vabad muhameedlastest alamad militaarsesse harusse pääsesid. Alles 19. sajandil tehti esimene ametlik katse haldust läänepäraseks muuta. (Toynbee, 2003:495-496)

Samal ajal Rooma keisrid astusid samme selleks, et keiserlike vabakslastute rolli valitsemises esmalt piirata ja seejärel vähendada. Kõige väarikamad/vastutusrikkamad ametikohad reserveeris Augustus senaatoriseisuse liikmete jaoks. Keisri vabakslastuid ei määratud kunagi tähtsama provintsi valitsejaks ega pandud leegioni etteotsa. Nende koha päris ratsanike seisus, kui senaatoriseisuse liikmed ametipostidest diskvalifitseeriti. Rooma riigiametites võttis printsipaadi ajal üha rohkem maad keskklassi kuuluv ratsanikuseisus ja seda orjadest allilma kui ka senatiaristokraatia arvel, seda õigustas ratsanikest ametnike ausus ja tõhusus, millega nad enda ülesandeid täitsid. Enda seisuse au lunastamine oli märkimisväärne moraalne saavutus. Ka Briti India ametnikud võivad olla võrreldavad Rooma ratsanikuseisusest riigiametnikega, sest nad olid ka pärit mitte eriti lootustandva inimmaterali hulgast. (Toynbee, 2003:496-497)

Briti India riigiametnikud olid alguses äri peal väljas. Üks nende peamiseid ajendeid kodust kaugel teenimiseks oli võimalus töö kõrvalt varandust koguda. Kui Mogulite riigi kokkukukkumine järsku Briti Indiale valitsejaks muutis siis kasutasid kompanii teenistujad ootamatult sülle langenud võimu ära ja andsid järele kiusatusele saada ebaseaduslikku ja ülemäärast kasumit. Algas oli halb, aga nii Briti India kompanii kui ka Rooma ratsanikuseisusest bande muutusid lühikese aja jooksul riigiametnike korpuseks, kes ei tahtnud enam seda võimu kuritarvitada. Briti India teenistujaid hakati harima uute poliitiliste ülesannete jaoks koolitussüsteemiga, mis oli isegi parem kui see, mis koolitas ametnikke Inglismaa enese jaoks. (Toynbee, 2003:497-498)

Maailmariikidest on tsiviilteenistusest kõige rohkem võitnud/kasu saanud nende impeeriumite järglasriigid. Enamasti võtavad enda kehtestamise eest võitlevad järglasriigid oma imperiaalselt eelkäijalt üle eluliseks vajalikke valitsemismeetoideid või isegi olemasolevat kutselist kaadrit, et säilitada stabiilsus. (Toynbee, 2003:498-499)

Kui kutselise tsiviilteenistuse rajanud valitseja ning tema järeltulijate vajadused on samad siis võib ametnikkond tegeleda ka kultuuri levitamisega. Ametnikud esindavad ka enda tsivilisatsiooni ning mõned ametnikud järgivad seda teadlikult. Näiteks inkade maailmariigi rajajad tundsid, et neile laskub suur tsiviliseerimise kohustus algeliste rahvaste aladele laiendamisel, eesmärk oli assimileerida riigialamad. Briti Indias oldi samamoodi teadlikud, et nad on rollis, kus poliitilised ja kultuurilised elemendid on lahtumatud. Indias abosbeerus poliitilise ülemvõimu instrumendiks olnud inglise keel niivõrd hästi, et see on jäänud nii India kui Pakistani ametnike suhtlemise keeleks. Lääne ühiskonna mõju on koloniaalimpeeriumite elanikele kestnud kauem kui puht poliitiline toime. (Toynbee, 2003:499-500)

Kõige rohkem kasu on impeeriumide tsiviilteenistustest saanud kirikud. Paljudel juhtudel on impeeriumi võimujaotus olnud kiriku hierarhilise korrastamise aluseks. Ilmalikud ametnikkond mõjutasid ka kirikute vaimset silmapiiri ja eetost, mõningatel puhkudel kandusid need intellektuaalsed ja moraalsed mõjutused üle, kui inimene läks ühiskonnaelu ilmalikust sfäärist üle kiriklikku. Rooma riigi teenistuses on 3 ilmikut - Ambrosius, Flavius Magnus Aurelius Cassiodorus ja Gregorius Suurde, kellest igäüks põhjustas otsustava pöörangu Lääne katoliku kiriku arengus. Lisaks olid mõjukad 2 maahärrat Gaius Sollius Modestus Apollinarise

Avergne'ist ja Synesiose Küreenest, kes võtsid katastroofilistes olukordades oma õlgadele kohaliku juhtimise. Eelnimetatud 5 meest pühendasid kogu oma jõu sellele, et aidata luua uut ühiskonnakorraldust. (Toynbee, 2003:500-502)

Juhtudel, kus impeeriumi ametnikkond kujundatakse teadlikult võõrast mudelit järgides tuleb astuda samme ka personali väljaõpetamiseks. See vajadus tekib samas kõigis olukordades, kus on vaja impeeriumi tsiviilteenistus luua. Selline üldine riigikord hakkab enamasti võrsuma üpris ootamatult võitlevate paikkondlike riikide kobaras, kus on jõutud segadusteaja haripunkti suutmata kohaneda uue ajastu nõudmistega. Eelnevate maailmariikide eelkäijate kogemused, institutsioonid ja eetos ei vasta tolle riigi vajadusele, kes neid lõpuks asendab. Äsjaloodud maailmariik peab lagunemise äärel oleva ühiskonna probleemide ja vajadustega ise ja kiiresti tegelema, ei ole võimalus kogemuste omandamisega aega viita. Uus riik peab kriisiga otsekohe võitlema, improviseerides selleks uut tüüpi ametnike kasvatamise oma uut tüüpi valitsuse jaoks.(Toynbee, 2003:494-495)

Raamat "Urimus ajaloost", millele tuginedes on kirjutatud käesolev seminaritöö, on kirjutatud aastal 1972 kui Eesti oli veel Nõukogude Liidu poolt okupeeritud ja 24 aastat enne esimese Avaliku teenistuse seaduse jõustumist Eesti Vabariigis. Eesti tsiviilteenistuste ajalugu ei ole raamatus käsitletud. Järgnevas seksioonis käsitleb autor avaliku teenistuse ajalugu Eestis ning Avaliku teenistuse seaduse arengut teiste allikate põhjal.

### **Avaliku teenistuse ajalooline areng Eestis**

Eesti avaliku teenistuse ajaloost ei saa väga pikalt ja süvitsi rääkida seetõttu, et sajandeid kehtisid Eestit okupeerinud riikide avaliku teenistuse seadused. Erandiks on kaks vabaduse perioodi aastatel 1918 kuni 1940 ja 1991 kuni tänapäevani.

Ajalooliselt oli Eesti paljude erinevate riikide poolt okupeeritud. 1710. aastal vallutati Eesti Vene tsaaririigi poolt. Avaliku teenistuse töötajaid värvati tollel ajal selle põhjal, kui lojaalsed olid nad riigile, aga uus võim tunnistas ja tugevdas Baltisakslaste ülemkihti. Baltisaksa ülemkihi administratiivne, juriidiline ja kohalik võim püsis aastani 1918. Vaatamata eestlaste Rahvuslikule Ärkamisajale aastatel 1860 kuni 1885 oli ametlikuks keeleks kuni 1880-ndate aastateni saksa keel ja alates 1880-ndatest kuni Eesti Vabariigi tekkimiseni 1918. aastal vene keel.

Eesti kuulutas end 24. veebruaril 1918 Eestimaa Kubermangu Ajutise Maanõukogu Vanematenõukogu poolt vastuvõetud Manifestiga iseseisvaks vabariigiks. 1920-ndatel vastu võetud Põhiseaduse kohaselt oli Eesti demokraatlik parlamentaarne vabariik. Kõik Saksa või Vene seadused, mida uued seadused ei tühistanud jäid jõusse. Ametliku halduse väljaarendamine toimus esimese Vabariigi ajal väga õiguslikul lähenemisel, mis on mõistetav, sest avalik teenistust töötati välja täiesti uuele riigile. Avaliku teenistuse töölised olid ühiskonna poolt soositud. Töökohad avalikus teenistuses oli avatud kõigile üle 20 aastastele inimestele, kellel oli põhiharidus, kaasa arvatud kõige kõrgemasemelised tööd.

Eesti okupeeriti ja annekteeriti Nõukogude Liiduga aastal 1940. Uued institutsioonid pidid olema kooskõlas kommunistliku ideoloogiaga ja Nõukogude bürokraatia võttis üle institutsioonid, mis loodi esimese Vabariigi ajal. Nõukogude ajal ei olnud avalik teenistus "professionaalne", sest see ei vajanud eraldi väljaõpet ning ei kehtinud kõrged eetikastandardid. Eerika võrdsustati sellega, kui pühendunud oldi kommunistlikule ideoloogiale. Kõrgharidus nii tehnilises kui ka pedagoogilises vallas võimaldas lõpetajatel saada kõrgema töökoha, mis oli väga suur eelis, sest ametikõrgenduse võimalusi oli vähe ja ametikõrgendust saadi reeglina tööl oldud aja põhjal. Vaatamata sellele oli ka madalama haridustasemega inimestel võimalus ennast üles töötada.

Üldiselt oli kindlus töökohtade suhtes Nõukogude süsteemi ajal kõrge. Kommunistide ideoloogia ei julgustanud professionaalset mobiilsust, oli tavaline, et inimene töötab terve elu ühe tööandja juures ja halva tulemuse tõttu töötaja vallandamine oli peaaegu võimatu. Töö hindamisel kontrolliti pigem inimese ideoloogiat. Töötajatel ei olnud initsiatiivi ise juurde õppida ja süsteem ei pakkunud ka koolitusi; tähtis oli see, kui kaua inimene oli asutuses juba töötanud. Selline süsteem kestis kuni 1990-ndateni ja Nõukogude bürokraatia ning ametnike kultuur jättis oma jälje taasiseseisvunud Eesti Vabariigi ametnikele.

20. augustil 1991. aastal kuulutas Eesti Vabariik välja iseseisvuse Nõukogude Liidust, lõpetades 50 aastat kestnud Nõukogude okupatsiooni. Oli tarvis uuesti ülesehitada riik peaaegu nullist - legaalsed, poliitilised ja majanduslikud struktuurid. Oli vaja korraldada ümber vanad struktuurid ja ka luua uued struktuurid, mida iseseisev riik vajab. Lisaks fundamentaalsetele ümberkorraldustele poliitilistes ja majanduslikes struktuurides pidi uus valitsus ümber muutma haldusaparaadi enda. Reformides teisi seadusi jäi Eesti avalik teenistus unarusse. 1990-ndate



lõpuks oli aru saada, et avaliku halduse areng oli majanduslikest reformidest väga palju maha jäänud ja võis Eesti edasist arengud ja liitumist Euroopa Liiduga tulevikus takistada.

Suured muutused toimusid mitte ainult seadustes ja struktuurides, mis mõjutavad Eesti avaliku teenistust, vaid ka personalis. Nõukogudeaegsed töötajad hakkasid lahkuma ja uued töötajad võeti ministeeriumite ümberorganiseerimise ajal 90-ndate lõpus. Aga ei avalikud teenistujad, kes jäid Nõukogude ajast ning ka uued ametnikud ei omanud kvalifikatsioone ja oskuseid, mis olid vajalikud tänapäevase avaliku halduse jaoks. Nõukogude aja töökogemusest ei olnud kasu ja see oli konfliktis uue süsteemi vajadustega.

Avaliku teenistuse seaduse jõustumisega 1. jaanuaril 1996. aastal said keskvalitsuste ja kohalike omavalitsusasutuste töötajad automaatselt avaliku teenistuja staatuse, ilma ühegi eksami või hindamiseta. Selle tulemusena on Avaliku teenistuse seadus mõjutanud rohkem peale selle jõustumist tulnud töötajaid kui juba tööl olevaid teenistujaid. Vaatamata mõningatele puudujääkidele oli Avaliku teenistuse seadus tähtis saavutus. See tõi esile soosingsüsteemi kaotamise, palgaastmestiku loomise, regulaarse töö hindamise ja üldise hindamise kogu avaliku teenistuse sektoris. Avaliku teenistuse seadus tegi töölevõtmise avatuks kõikidele positsioonidele avalikus teenistuses, kaasa-arvatud kõrged ametikohad. Juba töötavatel ametnikel ei olnud konkurents eelist, aga neid oodati kohtadele kandideerima. Avatud konkurss kõrgetele kohtadele kuulutati kohustuslikus korras Riigi Teatajas välja ja tihti ka ajalehtedes.

Personali juhtimine avalikus teenistuses on Eestis põhiliselt detsentraliseeritud. Töötajate kindlustunne töökoha suhtes on kõrge ja vallandatakse harva, aga kuna erasektori palkadega konkureerida ei saa siis on raske leida kõrgelt kvalifitseeritud töötajaid.

Uus avaliku teenistuse seadus võeti riigikogu poolt vastu 13.06.2012 ja see jõustus 01.04.2013., mis asjakohastas avaliku teenistuse õiguslikku regulatsiooni. Avaliku teenistuse reformi üheks keskseks eesmärgiks oli eristada ametnikke, kelle erilised õigused ja kohustused on põhjendatud teistest praegustest avalikest teenistujatest. Reformi suurimaks muudatuseks oli tuhandete inimeste üleviimine ametniku staatusest töölepingu alusel töötajaks, et vähendada nende kohustusi ja piiranguid (mis pidid olema ette nähtud just ametnikele. Teine suurem muudatus tegi avaliku teenistuse palgad erasektoriga sarnaselt arusaadavaks, palka esitatakse nüüd konkreetse numbrina. Kolmandaks muudeti avaliku sektori puhkuse pikkust, mis seaduse

jõustumisest alates piirdub 35 päevaga ja ei ole enam võimalust suurendada penisoni teenistusaastate alusel. Samuti sätestas seadus ametikohtade täitmiseks üldreeglina konkursi korraldamise kohustuse.

Aastal 2007 valmis Justiitsministeeriumis võrdlev analüüs, mille eesmärgiks oli Eesti avaliku teenistuse õiguslike aluste võrdlemine teiste Euroopa riikide regulatsioonidega ning Eesti avaliku teenistuse süsteemi puudujääke arvestades ettepanekute tegemine kehtiva regulatsiooni muutmiseks või uue seaduse väljatöötamiseks. Selle seaduse koostamisel on arvesse võetud avaliku teenistuse põhiprintsiipe Euroopa Liidus, rahvusvaheliste organisatsioonide ja Euroopa Liidu institutsioonide soovitusi ning teiste Euroopa riikide praktikat. Lähtutud on põhiseadusest, Eesti ajaloolistest traditsioonidest, haldusõiguse üldteooriast ning kuulumisest Mandri-Euroopa õiguskultuuri.

## **Kokkuvõte**

Tsiviilteenistus on erinevates riikides väga erinevalt arenenud, olles väga algelisel tasemel nagu Ahhemeniididel või väga reglementeeritud nagu Osmanitel. Teiste riikide tsiviilteenistused saab paigutada nende kahe äärmuse vahele.

Äkkrünnakuga juba eksisteeriva riigi vallutanud impeeriumiehitajal ei jäänud muud üle, kui ametnikkond üle võtta nende inimestega koos nagu ta selle eest leidis. Ajaloos on mitmeid näiteid sellest, aga kõige sujuvamaks ülevõtmiseks võib pidada mandžude ja olemasoleva Hiina administraatorite vahel mandžude võimu kehtestamise ajal. Mandžud vahetasid oma feodaalse klannikorralduse Hiinast inspireeritud haldussüsteemi vastu, umbes pool sajandit enne seda, kui nad Hiinat vallutama hakkasid. Tänu sellele olid mandžud vallutamise ajaks endale administratsiooni kindlustanud.

Enamus maailmariikide rajajaid kalduvad ekspluateerima omaenese varasemat pärandit, aga mõned keisririikide rajajad värbasid üldise haldusstruktuuri loomiseks vajalikku personali eelmisest ajastust pärineva aristokraatia hulgast. Põhjused selleks olid aga eri riikidel täiesti erinevad. Teised impeeriumiehitajad ei värvanud aristokraate, vaid eksporditud ametnikke ja juriste, selline tegutsemine võis ka kaasa tuua dünastia hävinemist nagu näiteks Shi Huandi puhul, kes kõrvaldas võimult kohaliku aristokraatia, ning andis nende riikide haldamise

omaenese Qini kuningriigist pärinevate võõraste bürokraatide kätte. Samas impeeriumitel, kes tegutsesid ettevaatlikult tõi võõra tööjõu toomine ametnikkonda edu.

Impeeriumid nagu Rooma löid tsiviilteenistuse omaenda sotsiaalse ja kultuurilise pärandi najal, aga Peeter Suur kopeeris keisririigi kiirema läänestamise eesmärgil Lääne institutsioone ja värbas ka Lääne personali. Mitmetes impeeriumites olid aga orjad riigiametnike koolitajateks vajalikud ja madalamad seisused pärisid lõpuks võimupositsioonidele. Neid võis võrrelda Briti India ametnikega, sest ka nende suhtes ei olnud suurt lootust. Briti India ametnike eesmärgiks oli raha, aga peale valitsejaks saamist kadus mingi aja pärast nende tahtmine võimu kuritarvitada.

Maailmariikidest on tsiviilteenistusest kõige rohkem kasu saanud nende impeeriumite järglasriigid. Tsiviilteenistujad tegelesid kultuuri levitamisega uutele vallutatud aladele, millest mõned elemendid on püsinud tänapäevani. Kõige rohkem kasu on impeeriumide tsiviilteenistustest saanud kirikud. Paljudel juhtudel on impeeriumi võimujaoitus olnud kiriku hierarhilise korrastamise aluseks.

Vajadus personali väljaõpetamiseks tekib kõigis olukordades, kus on vaja impeeriumi tsiviilteenistus luua. Selline olukord on tekkinud tavaliselt riikides, mis on segaduseaja haripunktis ja mille vajadused ei ühti enam varasemate generatsioonide vajadustega. Uus riik peab kriisiga otsekohe võitlema, improviseerides selleks uut tüüpi ametnike kasvatamise oma uut tüüpi valitsuse jaoks.

Eestil ei ole pikka tsiviilteenistuse ajalugu, sest et sajandeid kehtisid Eestit okupeerinud riikide avaliku teenistuse seadused. Erandiks on kaks vabaduse perioodi aastatel 1918 kuni 1940 ja 1991 kuni tänapäevani. Perioodidel, kus riik ei ole iseseisev on avaliku teenistuse ametikohtadel tähtsustatud lojaalsust okupeerinud riigile.

Eesti kuulutas end 24. veebruaril 1918 iseseisvaks vabariigiks. Avalikku haldust arendati väga õigusliku lähenemisega. Kõik saksa või vene seadused, mida uued seadused ei tühistanud jäid jõusse.

Eesti annekteeriti Nõukogude Liiduga aastal 1940. Nõukogude bürokraatia võttis üle institutsioonid, mis loodi esimese Vabariigi ajal ja uued institutsioonid pidid olema kooskõlas

kommunistliku ideoloogiaga. Eetikat võrdsustati lojaalsusega režiimile. Professionaalne mobiilsus ei olnud julgustatud ja halva tulemuse tõttu töötaja vallandamine oli peaaegu võimatu.

Eesti Vabariik kuulutas 20. augustil 1991. aastal välja iseseisvuse Nõukogude Liidust. Riik oli vaja peaaegu, et nullist üles ehitada, oli vaja üles ehitada terve haldusaparaat. Suured muutused ei toimunud ainult süsteemis, vaid ka personalis. Nõukogude aegne töökogemus oli konfliktis uue süsteemi vajadustega.

Avaliku teenistuse seaduse jõustumisega 1. jaanuaril 1996. aastal said keskvalitsuste ja kohalike omavalitsusasutuste töötajad automaatselt avaliku teenistuja staatuse, seadus mõjutas seetõttu rohkem töötajaid, kes peale seaduse jõustumist tööle asusid. Vaatamata puudujääkidele oli avaliku teenistuse seadus suur saavutus.

Uus avaliku teenistuse seadus võeti riigikogu poolt vastu 13.06.2012 ja see jõustus 01.04.2013. Enne seaduse vastuvõtmist võrreldi seda 2007. aastal teiste Euroopa Liidu riikide regulatsioonidega. Seaduse reformi suurimaks muudatuseks oli paljude töötajate üleviimine ametniku staatusest töölepingu alusel töötajaks, et vähendada nende kohustusi ja piiranguid; avaliku teenistuse palkade erasektoriga sarnaselt arusaadavaks tegemine ning avaliku sektori töötaja puhkusepäevade piiramine 35 päevaga aastas.

## **Kasutatud kirjandus**

Eesti.ee, Rahandusministeerium (12.11.2019) *Avalik teenistus* Kasutamise kuupäev: 09.11.2020  
Allikas: <https://www.eesti.ee/et/toeoe-ja-toeoesuhted/toeotamise-alused/avalik-teenistus/>

Lang, K., Pärnamägi, I., Sarapuu, E., (2013) *Avaliku teenistuse seaduse käsiraamat* lk 13-15

Randmaa, T., (2000) *Evaluation of academic programmes in the field of public administration and their degree of europeanisation* Kasutamise kuupäev: 08.11.2020 Allikas: <https://www.nispa.org/reports/Estonia/Part1.htm>

Toynbee, A. (2003) *Uurimus ajaloost*, Tartu, ptk 37 Tsiviilteenistused, lk 484-502