

Ametnikueetika nõukogu koosolek

PROTOKOLL

Toimumiskoht: Suur-Ameerika 1, Tallinn

Toimumisaeg: 01.02.2024

Algus kell 13.00, lõpp kell 16.00

Juhatas: Külli Taro (eetikanõukogu esimees)

Protokollis: Anna Laido (eetikanõukogu sekretär)

Võtsid osa: Heiki Sibul, Airi Mikli, Aive Pevkur, Ulla Saar, Heddi Lutterus ja Jüri Mölder

Puudusid: Mariann Märtsin ja Kaur Kajak

PÄEVAKORD:

1. Justiitsministeeriumi (Kätlin-Chris Kruusmaa, kriminaalpoliitika osakonna nõunik) ülevaade Korruptsioonivastase seaduse muutmise eelnõust (sh toimingupiirangute ühtlustamise sätted) ja korruptsiooniriskide hindamise juhendist (sh eetikat puudutavat soovitusi).
2. Avalik ja erasektori vahelise töötajate mobiilsusega kaasnevate huvide konfliktide ärahoidmise võimaliku juhendi koostamine (sh nn pöörduste teema).
3. Eetikakoodeksi täiendamine.
4. Alkoholi teema kingituste ja soodustuste heas tavas.
5. Kohapeal algatatud teemad (3 pöördumist ministeeriumilt).

1. Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna nõunik Kätlin-Chris Kruusmaa andis ülevaate Korruptsioonivastase seaduse muutmise eelnõust (sh toimingupiirangute ühtlustamise sätted) ja korruptsiooniriskide hindamise juhendist (sh eetikat puudutavat soovitusi).

Justiitsministeeriumi ülevaade korruptsioonivastase seaduse muutmise eelnõust keskendus lisaks toimingupiirangute ühtlustamise sätetele ka eelnõuga uuendatavatele teistele olulisematele valdkondadele.

Eelnõu eesmärk on kaasajastada korruptsioonivastast seadust (KVS), lähtudes selle rakendamisest tulenenud probleemidest.

Eelnõu näeb ette, et seotud isiku juriidilise isiku erand ei kehti siis, kui ametiisik peab tegema otsuse endaga seotud soodustuse kohta. Samuti täpsustab eelnõu seotud isiku ja

toimingupiirangu mõisteid. Luuakse ka toimingupiirangu erandid tervishoiutöötajale, kuna kehtiv toimingupiirang võib osutada takistuseks erialase põhitöö tegemisele. Samuti muudetakse eranditest teavitamise korda ning täpsustakse toimingupiirangu kohaldamata jätmise avalikustamist. Muudetakse kohustuslikuks virtuaalväeringutesse ja ühisrahastusse tehtud investeeringute deklareerimine.

Üks sihtrühm, kes samuti soovis oma teadustööle toimingupiirangu erandit saada, olid ülikoolid, kes pöördusid läbi rektorite nõukogu. Sooviti saada erandit igasuguste teadustulemuste praktikasse (seega näiteks mitte ainult riigile defineeritavat kasu toovate tulemuste või väga innovaatilise teadustegevuse puhul). Seda ettepanekut ei ole Justiitsministeerium ega Haridus- ja Teadusministeerium seni põhjendatult pidanud.

Justiitsministeeriumi edasine plaan on vaadata korruptsioonivastane seadus tervikuna üle.

Korruptsiooniriskide hindamise juhendi tutvustamise puhul pöörati enim tähelepanu neile eetika meetmetele, mida asutused saavad rakendada oma riskide hindamisel ja maandamisel.

Eetikanõukogu võttis ülevaate teadmiseks ning eetikanõukogu sekretärile anti ülesandeks korruptsiooniriskide hindamise juhendit ka personalijuhtidele võrgustikus levitada.

2. 2. Avalik ja erasektori vahelise töötajate mobiilsusega kaasnevate huvide konfliktide ärahoidmise võimaliku juhendi koostamine.

Euroopa Liidu avalikes teenistustes räägitakse juba mõnda aega nn pöördukseprobleemist ning sellega tegelemiseks on erinevad riigid ka samme astunud. Soodustame ju ka Eestis üha enam mobiilsust era- ja avaliku sektori vahel. Tahame, et erasektori juhid tuleksid avalikku sektorisse ja vastupidi, kuid sellega kaasnevad uued väljakutsed ning maandamist vajavad riskid. Lisaks tavapärasele „pöörduste“ probleemile (siirdumine avaliku sektori ametikohalt erasektorisse samasse valdkonda), vajavad Eestis tähelepanu ka erasektorist samasse valdkonda avalikku teenistusse tööle asumisel tekkivad riskid.

OECD liikmesriikidest umbes pooled piiravad seda, kuhu võib avalikust sektorist lahkudes tööle minna. See sõltub ka ametikohast ning sellest, kui kõrge ametniku ja mis valdkonnaga täpsemalt tegemist on. Näiteks Euroopa Komisjoni volinikel on kahe aasta jooksul kehtestatud ja kompenseeritud töökohapiirangud.

Soomes näiteks on „mahajahtumisaeg“ 6–12 kuud ja Saksamaal ning Kanadas kuni viis aastat. Osades riikides on selle eest ette nähtud kompensatsioon, osades mitte. Eesti avalikus teenistuses ei ole pöörduste probleemiga viimastel aastatel eriti tegeletud, kuid samas on ametnikueetika seisukohalt tegemist ühe kriitilisema teemaga, mis omab olulist mõju riigi tegevuse usaldusväärsusele tervikuna.

Seaduse järgi on meie avalikus teenistuses praegu üheaastane „mahajahtumisaeg“ ainult siis, kui järelevalvega tegelevalt ametikohalt minnakse ametnikule või tema lähedasele kuuluvasse ettevõttesse osanikuks või juhtimis- ja kontrollorgani liikmeks ning asutusel pole kohustust seda kompenseerida. Tavatöötajaks mineku korral piiranguid ei ole.

Pöörduste teemalise juhendi tegemist asutuste toetamiseks ja vastava rakendamispädevuse ühtlustamiseks peab nõukogu oluliseks. On vajalik olulisemate sammude kaardistamine koos tekkida võivate eetiliste dilemmadega. Seadused (peamiselt ATS ja KVS) annavad täna ette

üsna laia tõlgendamisruumi, mille tulemusena on asutustel erinevad praktikad, aga ka küsimused selle kohta, kuidas näiteks 1-aastast „mahajahtumisperioodi“ praktikas rakendada.

Sisendina saab siin aluseks võtta ka uuringu „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses 2023“ tulemused, kus eetilised hoiakud pöörduste teemal olid avaliku teenistujate seas nõrgimate hulgas, võrreldes teiste levinumate eetiliste probleemidega.

Eetikanõukogu leidis, et pöörduste teemalise hea tava koostamine asutustele ja teistele huvitatud osapooltele on vajalik. Tava mustandi ettevalmistamine ja eetikanõukogu ning personalijuhtide sisendi kogumine anti ülesandeks eetikanõukogu sekretärile.

3. Eetikakoodeksi täiendamise kava.

Eetikakoodeksi kui terviku täiendamise osas oli nõukogu seisukohal, et see ei ole aja mõttes hetkel kõige kriitilisem teema. Kiirem täiendamise vajadus tekib siis, kui tuleb tagasiside, et koodeks pole arusaadav, mingid kindlad osad on keerulised rakendada vms. Sellist tagasisidet praegu pole kasutajatelt tulnud. Otsustati, et eetikakoodeksi osas kogume ettepanekuid jooksvalt (sh kogutakse sisendit tõhususe ja lisandväärtuse loomisega seotud põhimõtete osas).

Eetikanõukogu leppis kokku, et eetikakoodeksi osas kogume ettepanekuid jooksvalt. Vastava info koondamise ja edastamisega tegeleb eetikanõukogu sekretär.

4. Alkoholi teema kingituste ja soodustuste heas tavas.

Eetikanõukogu algatas arutelu alkoholi teema lisamisest teenistusülesannetega seotud kingituste ja soodustuste heasse tavasse. Alkoholi vastuvõtmist kingitusena ei ole heas tavas eraldi adresseeritud. Üks keskseid küsimusi alkoholi puhul on, kas alkoholi saab käsitleda tavapärase viisakusavaldusena ning millise sõnumi tahame avalikele teenistujatele sellel teemal anda.

Avaliku sektori asutused üldjuhul ei kingi oma eelarve vahenditest alkoholi. Samas on alkoholi kinkimine Eesti ühiskonnas tavapärase viisakusavaldus. Eetikanõukogu leidis, et riigi raha eest alkoholi ostmisest tuleks siiski pigem hoiduda. Riigiasutused ei peaks raha kulutama alkoholile ja kinkima alkoholi, kui samal ajal püüab riik vähendada alkoholitarbimist ning tegeleda alkoholivastase kampaaniaga. Riigi tegevus ei peaks andma vastuolulisi sõnumeid. Alkoholi kinkimine ja kingitusena vastuvõtmine võib olla põhjendatud erandjuhtudel. Näiteks peavad jääma erandid välissuhtlusele, diplomaatilisele suhtlusele, kus kingituste vastuvõtmisest keeldumine ei ole alati võimalik ega ka korrektne.

Eetikanõukogu otsustas teenistusülesannetega seotud kingituste ja soodustuste heasse tavasse lisada alkoholi vastuvõtmisega seotud põhimõtted. Siin tuleks eelkõige lähtuda sellest, et tavapärasel töölases suhtluses ei ole alkoholi kinkimine üldjuhul eetiliselt põhjendatud. Hea tava muudatused vormistab eetikanõukogu sekretär ning konsulteerib sel teemal ka eetikanõukoguga.

5. Kohapeal algatatud teemad (3 pöördumist ministriumilt).

Eetikanõukogu arutas kolme pöördumist ministriumilt ning kujundas nende osas arvamuse.

1. Kantslerit kui ametiisikut kutsutakse tihti osalejatele tasulistele erasektori konverentsidele rääkima tööga seotud teemadel (näiteks Pärnu Juhtimiskonverents või Äripäeva konverentsid). Kantsler teeb enamasti keskmiselt pool tundi kestva ettekande oma töö ajast. Samas tuleb selleks teha ettevalmistustööd ja kohalejõudmine ning transport maksavad. Küsiti nõu, kas ministeerium võiks esitada korraldajale arve transpordi ja esitluse ettevalmistuse eest. Ministeerium on varasemalt lähtunud põhimõttest, et kuna tippjuhti kutsutakse rääkima kui ametiisikut mitte kui eraisikut, siis ei ole õige selle eest eraisikuna tasu küsida. Samas, kui ta ametiisikuna esineb tasuta, siis vähemalt kaudselt toetab riik erakorraldajat, kes teenib ürituselt tulu. Milline on sobiv praktika?

Eetikanõukogu leidis, et oluline kaalumise koht on see, millises rollis tippjuht üritusel esineb. Kui esinemine on seotud tööülesannetega, tuleb ka kulud katta asutusel (sh tööaeg, transpordikulud jmt). Kui esinemine ei ole tööülesannetega seotud, tuleks kaaluda üldse osalemise vajalikkust, ja kaasnevaid kulusid ei saa katta ministeerium. Enne ürituse kutse vastuvõtmist tuleks aru pidada, kas sellel osalemine on laiemalt avaliku sektori, ministeeriumi või üksnes konkreetse isiku huvides. Neile küsimustele vastamine aitab teha õiget väärtusotsust, mis on kooskõlas ametnikueetikaga.

Näiteks, kui on tegemist asutuse seisukohalt olulise sihtrühmaga, siis oleks tõenäoliselt riigile kasulik, kui kantsler nendel üritustel osaleks, tutvustaks valitsemisala tegemisi, saaks ülevaate valdkonna muudest teemadest.

Erasektori ettevõtted korraldavad sagedasti üldisemaid juhtimisele keskenduvaid kõrge osalustasuga üritusi, millel osalemisel on sageli oluline ka osalejate motiveerimise aspekt, mitte ainult sisu. Neil üritustel esinemine vajab kindlasti avaliku huvi sõnastamist. See võib olla põhjendatud, et näiteks reklaamida ministeeriumi või laiemalt avalikku sektorit kui tööandjat.

Nõukogu keskendus oma arutelus ka nn „tippjuhtide persoonibrändi“ teemale. On hea, kui avalikus sektoris on tugevad tippjuhid ning oma persoonibrändiga tegelemine ei ole kindlasti taunitav. Nõukogu jäi aga valdavalt arvamusele, et ollakse siiski riigiteenistuja avalikes huvides, persoonibrändi arendamine ei saa olla peamine eesmärk ning sellega kaasnevad kulud ei ole tööülesannetega seotud kulud.

Nõukogu keskendus eraldi küsimusele, kas on eetiline, et erasektor kasutab avaliku sektori tippjuhte tasuta esinejatena ning teenib selle pealt tulu. Avaliku sektori tippjuhte kasutatakse müügiargumendina, erasektor teenib kasumit. Üritusi reklaamitaksegi nende konkreetsete nägudega juba ette, samas riik selle eest lisatulu ei saa. Kui on tegemist näiteks välisrahastusega ja koolitus on osalejatele tasuta, siis on see risk paremini maandatud, kuid mitte lõpuni välditav.

Samas tuleb arvestada ka aspekti, et oma teema ja asutuse tutvustamine laiemalt võib olla ka riigi ja asutuse huvides. Erasektor pakub riigi esindajatele auditooriumi, võtab ürituse korraldamise kulud enda kanda. Kindlasti on aga vajalik tagada võrdne konkurents – avalik sektor peab kohtlema eraturul osalejaid võrdselt. Nii ei ole korrektne käia esinemas või osalemas üksnes kindla erasektori ettevõtja korraldatavatel konverentsidel.

Kokkuvõttes ei ole tippjuhtidel kohustust ja neile ei saa panna kohustust üritustel osaleda ega esineda. Keeldumine on samuti alati üks võimalus, mida kaaluda.

Nõukogu leidis, et ministeeriumi senine praktika, kus kantsleri tööülesannetega seotud esinemise ega sellega seotud kulude eest eraldi tasu ei küsita, on olnud eetika põhimõtetega kooskõlas ning sellega soovitatakse jätkata. Sellistel juhtudel tekkivad otsesed või kaudsed kulud (nt transpordikulud) kaetakse asutuse eelarvest.

2. Küsiti nõu olukorras, kus riigiameti ülesandeks on ministri määruse järgi kinnitada koolitaja koolituskava ja lektorid. Koolituskava sisaldab sellesama määruse nõuete tutvustust. Koolituse viib osalejatele läbi erasektori ettevõtte, kes võtab osalejatelt tasu. Asutuse sõnul on tegemist olukorraga, kus turul ei ole teisi arvestatavaid tegijaid, v.a ameti kitsa eriala teenistujad, kes oleksid võimelised koolitusel osalejatele tutvustama määruse nõudeid. Samal ajal peab amet kinnitama erasektorist koolitaja koolituskava ja lektorid, kelleks on mh ameti teenistujad. Riigiamet ei saa riigi poolt kehtestatud nõuete tutvustamise eest võtta tasu, sest teavitustegevus on seotud ameti igapäevatööga. Kui ametnik läheb rääkima õigusaktide nõuetest, siis esindab ta ametit ning räägib seda, mida teab seoses oma töötamisega ametis kindlas valdkonnas. Seda ei ole seega õige teha eraisikuna ja esitada arve näiteks oma OÜ alt. Asutuse juristid soovitasid maksta teenistujale töövälisel ajal nõuete tutvustamise eest lisatasu. Küsiti, kas amet tohiks esitada erasektorile õigusaktide nõuete tutvustamise eest ka arve, kuna ametnik teeb tööd töövälisel ajal.

Eetikanõukogu nõustus asutuse seisukohaga, et kehtestatud nõuete selgitamine on ameti teenistujate tööülesanne ning selle eest ei saa tasu võtta. Kui teavitustööd tuleb teha töövälisel ajal, tuleb teenistujale maksta lisatasu. Taunitav oleks olukord, kus riigiasutus töötab välja nõuded, mille täitmiseks on vaja läbida koolitus, mida sellesama asutuse töötajad tasu eest pakuvad, ja mille täitmist seesama asutus kontrollib. Kas tegevus toimub tööajal või väljaspool tööaega, ei ole siinjuures tähtis. Ka puhkusepäeva võtmine koolituse läbiviimiseks ei lahenda põhimõttelist huvide konflikti olukorda koolituse läbiviimise ja selle eest tasu võtmise puhul. Sarnaselt ei saa näiteks Transpordiameti eksamineerija töötada samal ajal autokooli õpetajana.

Idealis võiksid riigi kehtestatud nõuded olla ilma spetsiaalse koolituseta õigusakti sihtgrupile arusaadavad. Kuna tegemist on väga spetsiifilise valdkonna ning piiratud sihtgrupiga, siis võiks amet kaaluda ka ise koolituse korraldamist. Erasektori abi koolituste korraldamisel on võimalik kasutada, kuid tuleb järgida ausa konkurentsi ning ettevõtete võrdse kohtlemise reegleid.

Eetikanõukogu soovitus asutusele on nõuete seadmise ja koolituse läbiviimise hankimise protseduuri tervikuna läbimõtlemine ja uuendamine, et hoida lahus järelevalve ja nõustamise rollid. Kui järelevalve ja nõustamine ei ole lahus, siis on loodud eeldused eetiliste ja huvide konfliktide tekkeks. Eetikanõukogu soovitab ka asutuse kõrvaltegevuste reeglid üle vaadata selliselt, et erafirma alt koolituste tegemine oma töövaldkonnas poleks lubatud.

3. Euroopa Nõukogu kutsub ministeeriumi ametnikku tunnustatud Eesti ekspediks rahvusvahelistesse hindamistesse. Tavaliselt kutsuja maksab nii lennupiletid, ööbimise kui ka töötasu nt käsundus või töötetevõtulepingu alusel. Kutse on esitatud ametnikule kui eraisikust eksperdile ning ka leping tehakse tema kui eraisikuga. Asutuse praktika on seni olnud, et kuna töö läbiviimine ja seal osalemine on kasulik ka Eestile, asutusele ja ametnikule endale edaspidiste tööülesannete täitmisel, siis on talle tehtud lähetuskorraldus 0-kuludega, samal ajal töötasu säilitades. Sest isegi kui ametnik on eemal, vaatab ta oma postkasti ja püüab kiireloomulistele teemadele vastata. Milline on selles olukorras sobiv ja korrektne praktika?

Nõukogu arutelu keskendus esmalt topelttasustamise teemale, mis tundub siin olevat üks olulisemaid küsimusi. ATS §44. lõike 4 kohaselt ei tohi ametiasutus teenistuslätetusse saadetud ametnikule anda teenistusülesandeid ajal, kui ametnik täidab Euroopa Liidu institutsioonide juures riikliku eksperdi ülesandeid ning talle säilitatakse sealjuures põhipalk. See säte ei reguleeri ülesannete täitmist Euroopa Nõukogu juures, kuid analoogse üldise suunisena võiks seda kasutada.

Samas on riigiasutused tegelikult oma töökorralduse ja ATSi rakendamispraktikaga pidevalt liikunud selles suunas, et tööandjaks on konkreetne asutus ning riigi huvi laiemalt nähakse rakendamispraktikas pigem sekundaarsena. ATSi loomise ajal ning ametniku mõistet sisustades peeti eelkõige silmas ametniku teenistus- ja usaldussuhet riigi, mitte konkreetse asutusega. Tegelikult ametnikud esindavad Eesti riiki nii Euroopa Liidu ekspertidena kui ka näiteks missioonidel käies. Selle põhimõtte ja praktikaga võiks ka seaduste uuendamisel arvestada.

Antud juhtumi puhul on tegemist kõrvaltegevusega ja asutuse jaoks on seega oluline, et puuduksid kõrvaltegemise keelamise alused (kõrvaltegevuse maht ja laad ei tohiks takistada põhitööd jne). Samuti on oluline säilitada vajalik paindlikkus näiteks juhtudeks, kui on vaja kiireloomulistele päringutele vastata vmt.

Nõukogu arutas, kas käsitletav tegevus mahub paindliku tööaja sisse ja kuidas oleks seda korrektne vormistada. Kui asutuses on kehtestatud paindliku tööaja reeglid ning paika pandud kaugtöö korraldus, siis on ka lihtsam seda hinnata. Nõukogu leidis, et kirjeldatud juhtum ei vasta teenistus- ega töölähetuse tingimustele, sest lähetajaks ei ole üldjuhul ministeerium. Ka ametniku puhkusele sundimine selles olukorras pole õige.

Teemat laiendades arutas nõukogu ka organisatsioonidevahelise õigluse küsimust: miks osadele avalikele teenistujatele on võimaldatud soodsamatel tingimustel missioonidel osalemist ja teistele mitte? Ehk siin on tegemist ka avaliku teenistuse sisemise õigluse teemaga ning asutuste üpris erineva praktikaga nende küsimustele lahendamisel. Nõukogu soovitas sellest lähtuvalt koguda rohkem avaliku teenistuse praktikat ning küsida personalijuhtide võrgustikult vastavaid kogemusi. Samuti soovitas nõukogu konsulteerida Välisministeeriumiga vastavate regulatsioonide võimaliku täiendamise osas (eelkõige välissuhtlemise seadus).

Nõukogu leidis ka, et antud juhtum ei ole seotud ainult eetikaga, vaid vajaks kindlasti ka vahetu juhi (ja vajadusel lisaks ametisse nimetamise õigust omava isiku) hinnangut. Teisisõnu on antud olukord väga tihedalt seotud juhtimisvastutuse ja juhtide kaalutusõigusega.

Nõukogu soovitas kirjeldatud olukorras hinnata, kas kõrvaltegevuse maht ja laad takistavad põhitöö tegemist ning kas eksperdi tööd on võimalik teha kaugtöö ja paindliku tööaja reeglitega kooskõlas. Kui kõrvaltegevuse keelamise alused puuduvad ning seda on võimalik teha kooskõlas asutusesiseste reeglitega ilma, et põhitöö kannataks, soovitas nõukogu ametnikule eksperdina töötades või välismissioonil olles säilitada töötasu. Lähetuskorralduse vormistamine ei oleks nõukogu arvates korrektne. Lõpliku otsuse teeb antud olukorras ametniku vahetu juht, hinnates kõiki eelpool toodud ja muid olulisi asjaolusid.

Kõik seisukohad avaldatakse eetikanõukogu veebilehel.

Lepiti kokku ka selles, et järgmine eetikanõukogu koosolek toimub 21. mail 2024 ministeeriumide ühishoones.

Külli Taro

/allkirjastatud digitaalselt/

Koosoleku juhataja

Anna Laido

/allkirjastatud digitaalselt/

Protokollija