

Ametnikueetika nõukogu koosolek

PROTOKOLL

Toimumiskoht: Suur-Ameerika 1, Tallinn

Toimumisaeg: 21.05.2024

Algus kell 13.00, lõpp kell 16.15

Juhatas: Külli Taro (eetikanõukogu esimees)

Protokollis: Anna Laido (eetikanõukogu sekretär)

Võtsid osa: Heiki Sibul, Airi Mikli, Aive Pevkur, Kaur Kajak, Heddi Lutterus ja Jüri Mölder

Puudusid: Mariann Märtsin ja Ulla Saar

Kutsutud: Ahti Kuningas (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantsler), Sandra Särav (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi asekancler), Maria Kütt (Riigikantselei Tippjuhtide Kompetentsikeskuse juhataja) ja Monika Tamla (Riigikantselei Tippjuhtide Kompetentsikeskuse nõunik).

PÄEVAKORD:

1. Huvikaitse avatus ja läbipaistvus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi näitel, sh Euroopa Liidu platvormitöö direktiivi väljatöötamisel.
2. Ministeeriumi päring ametnike koolitustegevuse kohta (kvaliteedijuhtimise meetodika rakendamise teemalised koolitused).
3. Tippjuhtide eetika avalikus teenistuses.
4. Jooksvad ja kohapeal algatatud teemad (sh pöörduste teemalise juhendi lähtekohad).

1. Huvikaitse avatus ja läbipaistvus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi näitel, sh Euroopa Liidu platvormitöö direktiivi väljatöötamisel.

Eetikanõukogu kuulas ära Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantsleri ja asekancleri selgitused.

Eetikanõukogu juhtis esmalt tähelepanu, et kui tehti „Lobistidega suhtlemise head tava ametiisikutele¹“, siis pooldati algusest peale nn. „pehmest õigusest“ lähtuvat lähenemist, mille kohaselt ametnik ise vastutab oma lobikohtumiste registreerimise eest. Kuid selle põhimõtte

¹ <https://www.korruptsioon.ee/et/lobistidega-suhtlemine/lobistidega-suhtlemise-hea-tava-ametiisikutele>

toimimiseks on vaja, et nii siseaudiitorid kui tippjuhid oleksid teadlikud ja saaksid protseduuridest ja nende jõustamisest ühtemoodi aru.

Eetikanõukogu arutelu keskendus seejärel meetmetele, mida ministeerium on kasutanud ja plaanib kasutada huvikaitse avatuse tagamiseks. Muuhulgas tõdeti, et uuendamist vajab ministeeriumi asjaajamise kord (selles sätestatakse ka sissetulevate kirjade registreerimise protseduur), mille ülevaatamine on ministeeriumil ka lähiajal plaanis. Leiti, et kõik ministeeriumi koostööpartneritelt tulevad kirjad peaks alati registreerima.

Euroopa Liidu platvormitöö direktiivi väljatöötamist puudutav Bolti kiri jõudis kõigepealt ühe asekanterini, kelle vastutusalasse tema ei kuulunud ning alles viivitusega õige asekanterini. Samas ei jäänud need kirjad õigeaegselt registreerimata mitte sellepärast, et polnud piisavalt aega, vaid põhjuseks oli ühtse arusaamise puudumine kirjade registreerimisest. See omakorda mõjutas suure tõenäosusega tekkinud eetikanormide rikkumisest arusaamist ja sellele õigeaegset reageerimist.

Tõdeti ka, et oleks vaja riigiülest kokkulepet, et ministeeriumide asjaajamiskorrad vastaksid ühtsetele põhimõtetele ning aitaksid tagada avatud ja läbipaistva huvikaitse korraldamist. Samuti on vaja enam teadvustada, et ministeeriumides on olemas korrupsiooniennetuse kontaktisikud, kelle poole saab nõu küsimiseks pöörduda.

Ministeeriumi kantsler mõõnis, et temale reageeriti algselt viivitusega ning mõnevõrra pealiskaudselt, kuid samas jagati meediaga lõpuks kogu asutuse sisekirjavahetust. Samas oli tema sõnul keeruline toime tulla kohati põhjendamatult kriitilise meediakajastusega ning ajakirjanike küsimustega. Ka eetikanõukogu tõi esile, et eetikateemad ja väärtuspõhine lähenemine ei ole avalikus kommunikatsioonis olulised ning keskendutakse pigem protseduurikale ja pisidetallidele. Tähelepanu tuleks pöörata ka näivuse põhimõttele (ametnike tegevus ei pea ainult olema, vaid ka näima eetilise), millega tuleb eetika seisukohalt arvestada. Eetilise käitumise kindlustamisel on kriitiline just väärtuspõhine juhtimine ning ühtne arusaamine eetikakoodeksi põhimõtete jõustamisest asutuste ja ametnike igapäevatoos.

Riigi roll on tasakaalustada erinevate ettevõtjate huve ning kindlustada, et ühe ettevõtte huvid ei hakkaks domineerima. Oluline on jälgida, et meie ühist ressursi riigis ei kasutataks eelisolukordade loomiseks ühe või teise huvigrupi või isiku kasuks. Ei tohiks tekkida ka muljet, et keegi saab huvikaitse eelispositsiooni.

Avaliku teenistuse jaoks on tegelikult kõige olulisem, mida me sellest juhtumist õppisime? Ametniku jaoks on oluline aru saada, kui teda püütakse mõjutada. Riigi seisukohalt on siin tähtis luua selline töökeskkond, et see teadlikkus oleks võimalikult hea. Lobist arusaamine ei pruugi alati olla lihtne. Töökorralduslikult on samas võimalik igas asutuses midagi ette võtta. Selgitustööd saaks kindlasti rohkem teha ning siseaudiitorid võiksid olla sõnakamad. Samas ei kõida siseaudiitorite tõstatatud teemad alati tippjuhtkonna tähelepanu.

Eetikanõukogu ja leidis, et oluline on ministeeriumi avalike teenistujate teadlikkuse tõstmine, et nad tunneksid ära ja oskaksid lahendada oma töös esinevaid rollikonflikte. Eetikakoodeksi seisukohalt vajavad rõhutamist järgmised väärtused: usaldusväärsus (sh ametnik teostab avalikku võimu ainult avalikes huvides), erapooletus (ametnik hoidub tegevustest ja olukordadest, mis võivad kahtluse alla seada tema erapooletuse tööülesannete täitmisel), avatus ja koostöö (ametnik teostab avalikku võimu viisil, mis on

läbipaistev ja arusaadav) ja seaduslikkus (ametnik on seaduskuulekas ning lähtub Eesti Vabariigi põhiseadusest ja seadustest).

Eetikanõukogu soovitas üle vaadata ka asutuse töökorralduse ning sisekorra reeglid, lähtudes nii otstarbekuse põhimõttest kui ametnikueetika oluliste väärtuste tagamisest.

2. Ministeeriumi päring ametnike koolitustegevuse kohta (kvaliteedijuhtimise metoodika rakendamise teemalised koolitused).

Ministeerium korraldas väikehanke koolitajate leidmiseks, et pakkuda koolitusi teistele riigiasutustele. Pakkumuskutse saadeti kahele pakkujale, pakkumuse esitas üks osaühing. Osaühingu pakkumuse kohaselt pidid koolitusi läbi viima kaks koolitajat, kes on ametnikud ühes teises ministeeriumis.

Ministeerium, kus koolitusi läbiviivad ametnikud töötavad, küsis eetikanõukogu hinnangut antud koolitustegevuse vastavuse kohta eetika põhimõtetele.

Pöördumise esitanud ministeeriumi kommentaarid ja küsimused eetikanõukogule olid järgnevad: „Mõlemad teenistujad on oma kõrvaltegevuse teatised esitanud. Ministeerium on teadlik, et ametnikud tegelevad CAF (*Common Assessment Framework*² metoodika avaliku sektori asutustele) koolitustega ning jälgitakse, et oleks võetud puhkusepäev. Otseselt ei ole ametijuhendites ametnike tööülesandeks CAF koolituste läbiviimist ega vastavate metoodikate tutvustamist. Samas on mõlemad ametnikud osakonna koosseisus, mille üheks põhiülesandeks on ministeeriumi arendustegevuste koordineerimine. Avatud turg puudub. Ametnikud koolitavad avaliku sektori asutusi teemal, milles nad ise kunagi välja koolitati avaliku raha eest (ja kindlasti on ka ise end läbi praktika täiendanud, sh rakendanud CAFi oma ministeeriumis ja teistes haldusala asutustes). Probleemiks on, kuidas leida turult ka teisi tegijaid, kui antud metoodika on ainuke sobiv riigiasutustele? Samas, teenistujate kõrvaltegevus on reeglina lubatud ning häid koolitajaid ongi keeruline leida. Kas see on taunitav, kui teenistujad käivad teistele riigiasutustele või riigiga seotud asutustele tasu eest metoodikat tutvustamas ja praktikaid jagamas?“

Eetikanõukogu arutas ministeeriumi päringut ning tegi järgnevad tähelepanekud:

„Kõrvaltegevuste hea tava“ ning „Huvide konflikti vältimine ametnike koolitustegevuses“ hea tava selgitavad, et kui tegemist on koolitusega, mis ei kuulu ametniku ametiülesannete hulka, siis on koolitamine tavapärase kõrvaltegevusena, mida reguleerib ATS § 60. Kui kokkulepped on organisatsioonis olemas, pole tegemist ebaetilise käitumisega. Koolitustegevus on ametniku täiendavaks ülesandeks siis, kui see ei kuulu ametniku põhiülesannete hulka ega kajastu ametikohajärgses põhipalgas, kuid kasutatav informatsioon põhineb tööalastel teadmistel või on töö käigus omandatud. Juhul, kui ametniku ametisse nimetav isik peab sellise koolitustegevuse tasustamist põhjendatuks, tuleb siiski vältida topelttasustamise olukorda. Hea tava sedastab samuti, et ametikoha eesmärgiga seotud koolituste eest tasu võtmine ei ole üldjuhul aktsepteeritav.

² Vt nt <https://www.eupan.eu/caf/>

CAF meetoodika leviku algatajaks oli EIPA³ (*European Institute of Public Administration*), kes hakkas nimetatud meetoodika levitamise tegelema juba ca 15 aastat tagasi. Loodi ka kontaktpunktid liikmesriikidesse, kelle ülesandeks oli CAF meetoodika levitamine ja sisekoolitajate ettevalmistamine Euroopa Liidu rahastuse toel. Eesti CAF kontaktpunkt loodi Rahandusministeeriumisse. Koolitati välja ka ametnikud, kes CAF meetoodikat asutustes tutvustasid. Algne mõte oli selles, et CAF meetoodikat hakatakse levitama liikmesriikides juba olemasoleva teadmise kaudu ning seda täiendavalt sisse hankida pole vaja.

Eetikanõukogu leidis, et hange ei ole sellel juhtumil parim vorm kogemuste vahetamiseks ja teadmiste levitamiseks asutuste vahel, sest teadmised ja kogemus on avalikus sektoris sees. Siin võiks kaaluda võimalust, et üks ministeerium kompenseerib teisele ministeeriumile koolituse ettevalmistamisega seonduvad kulud. Siinjuures tuleb silmas pidada, et peaks arvestama ka koolituste ettevalmistamiseks kuluva ajaga ning võib ette näha lisatasu maksmise võimaluse koolitajatele.

Eetikanõukogu ei peatunud pikemalt teemal, kas CAF meetoodika on riigiasutustele parim ja ainuvõimalik. Riigiülest kohustust asutustel selle meetoodika alaste koolituste läbimiseks hetkel ei ole.

Samuti juhiti tähelepanu sellele, et ametnike enda kohustus on esimesena hinnata, kas koolitustegevus võib endaga kaasa tuua rolli- või huvide konflikti nende igapäevatöö seisukohalt.

Eetikanõukogu leidis, et kui konkreetne koolitustegevus ei kuulu ametniku teenistusülesannete hulka, on tegemist tavapärase kõrvaltegevusega, mida reguleerib ATS § 60. Ent kui vajalikud teadmised ja kogemus konkreetse meetoodika kasutamiseks on olemas üksnes varasemalt avalike vahendite toel ettevalmistuse saanud ametnikel ehk turg puudub, siis hanke korras koolituste korraldamine ei ole parim viis. Pigem tuleks riigiasutustel sõlmida omavahelised kokkulepped olemasoleva teadmise parimaks kasutamiseks ja vajadusel täiendavate tööülesannetena tasustamiseks.

3. Tippjuhtide eetika avalikus teenistuses.

Uuringu „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“ 2023.a tulemustest selgus, et sarnaselt varasemate uuringutega nähakse eetilist käitumist enim mõjutava faktorina juhtide, sh eriti vahetu juhi ja tippjuhtide isiklikku eeskujut. Eetikanõukogu on juba varasemalt teinud ettepaneku enam tähelepanu pöörata avaliku teenistuse tippjuhtide teadlikkuse tõstmisele, sh koolitus- ja arendustegevuste kaudu. Ka viimasel ajal meedias ning eetikanõukogus olnud juhtumid on asutuste ning avaliku teenistuse (tipp)juhtide eetika alase teadlikkuse teema taas esile tõstnud.

Eetikanõukogu arutelu algas Maria Küti ja Monika Tamla (Riigikantselei Tippjuhtide Kompetentsikeskus) ülevaatega tippjuhtide värbamise, valiku ning hindamise korraldamise olulisematest põhimõtetest. Kompetentsikeskuse juhataja juhtis tähelepanu, et kantslerite valikul on nende mänguruum piiratud, kuna kantsleri võib valida ka ilma avaliku konkursita ministri ettepanekul. Kompetentsikeskus on juba varasemalt teinud ettepaneku avaliku

³ <https://www.eipa.eu/>

teenistuse seadust muuta selliselt, kantslerite valimine toimuks avaliku konkursiga, kuid seni tulemusteta.

Eetikaalase teadlikkuse osas on kompetentsikeskusel seni olnud arusaam, et sellega tegelevad asutused, kuhu tippjuhid tööle asuvad. Tippjuhtide kompetentsimudel is otsesõna eetikat mainitud ei ole. Kompetentsikeskuse esindajate sõnul on eetikat käsitletud peamiselt läbi suhete juhtimise kompetentside, mis keskenduvad partnersuhete loomisele ja hoidmisele, organisatsioonikultuuri kujundamisele, kommunikatsiooni korraldamisele, avatud valitsemisele ning koostööle poliitikutega. Põhirõhk on inimestega suhtlemise kompetentsidel, vähem eetilise käitumise hindamisel.

Järgnes eetikanõukogu arutelu selle üle, kuidas eetika teemat tippjuhtide värbamisel, hindamisel ja arendustegevustes sihitumalt katta. Eetikanõukogu leidis, et juba juhtide värbamise protsessis võiks enam tähelepanu pöörata avaliku eetika põhimõtetele ja juhistele. Avalikku teenistusse tuleb järjest rohkem tippjuhte erasektorist ning ametnikueetika on paljudele neist uus teema. Eetika on suunatud just hoiakute kujundamisele ning see aitab kaasa ka puudujääkide kompenseerimisele muudes oskustes. Sarnaselt ülejäänud avaliku teenistuse koolitustega saab ära kasutada avaliku teenistuse sisest ressursi juba olemasolevate juhtide ja muu ekspertteadmise näol. Samuti on võimalik kutsuda praeguseid ja endiseid avaliku teenistuse tippjuhte jagama kogemust, kuidas on üles ehitatud eetika juhtimise süsteemid erinevates asutustes, sh rahvusvahelisel tasandil.

Soovitati kaaluda ka tippjuhtide kompetentsimudeli täiendamist nende eetiliste põhimõtete lisamisega, mis on tippjuhi rolli täitmisel olulised. Lepiti kokku, et viite ametniku eetikakoodeksile ja rakendusjuhistele saab kompetentsikeskuse kodulehele lisada juba lähiajal.

Eetikanõukogu soovitas juba tippjuhtide värbamise protsessis enam tähelepanu pöörata eetika põhimõtetele ja juhistele. Eetikaalase teadlikkuse tõstmine tippjuhtide seas eeldab süsteemset lähenemist ja regulaarseid tegevusi, aidates kujundada tippjuhtide ühtseid hoiakuid, ühtlustada eetiliste konfliktide lahendamise praktikat ning muuta eetika valdkonda tervikuna sisukamaks.

4. Jooksvad ja kohapeal algatatud teemad.

Eetikanõukogu sekretär informeeris eetikanõukogu sellest, et alkoholi puudutavad põhimõtted on vastavalt eelmise koosoleku otsusele lisatud Teenistusülesannete täitmisega seotud kingituste ja soodustuste heasse tavasse. Eetikanõukogu sekretär edastab eetikanõukogule ka avaliku ja erasektori vahelise töötajate mobiilsusega kaasnevate huvide konfliktide ärahoidmise juhendi (nn „pöörduste juhendi“) lähtekohad.

Kõik käesoleval koosolekul vastu võetud seisukohad avaldatakse eetikanõukogu veebilehel.

Lepiti kokku ka selles, et järgmine eetikanõukogu koosolek toimub 28. augustil 2024 ministeeriumide ühishoones.

Külli Taro

/allkirjastatud digitaalselt/

Koosoleku juhataja

Anna Laido

/allkirjastatud digitaalselt/

Protokollija