

# **Ametnikueetika nõukogu koosolek**

## **PROTOKOLL**

**Toimumiskoht: Suur-Ameerika 1, Tallinn**

**Toimumisaeg: 03.10.2024**

**Algus kell 14.00, lõpp kell 17.05**

**Juhatas: Külli Taro (eetikanõukogu esimees)**

**Protokollis: Anna Laido (eetikanõukogu sekretär)**

**Võtsid osa: Heiki Sibul, Airi Mikli, Aive Pevkur, Kaur Kajak, Heddi Lutterus, Jüri Mölder, Mariann Märtsin ja Ulla Saar**

**Kutsutud: Taimar Peterkop (riigisekretär),** osales avaliku ja erasektori vahelise mobiilsusega seotud huvide konfliktide teema arutelus.

### **PÄEVAKORD:**

1. **Jooksvad ja kohapeal algatatud teemad** (sh vahepeal tulnud päringud).
2. **Riigiasutuse päring** (ametniku võimalik huvide konflikt seoses kuulumisega ministeeriumi hallatavate asutuste nõukogudesse ning samal ajal tehes valdkondlikke rahastamisotsuseid).
3. **Lobi ja soodustused kohalikes omavalitsustes.** Ametnike osalemine tutvumis- jm reisidel ja üritustel.
4. **Pöörduste teema ja juhend** (avaliku ja erasektori vahelise mobiilsusega seotud huvide konfliktid ning nende maandamise viisid).

#### **1. Jooksvad ja kohapeal algatatud teemad** (sh vahepeal tulnud päringud).

Ulla Saar tõstas avaliku sektori praktikate tasustamise teema. Kohtudes noorteorganisatsioonide esindajatega, toodi murena välja, et erasektor maksab õpilastele ning tudengitele nii kohustusliku koolipraktika kui ka vabatahtliku praktika puhul, aga ministeeriumid mitte.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on seisukohal, et kui tudeng teeb tööd, siis on tegemist töösuhtega ja selle eest tuleb ka tasu maksta. Kui praktika tähendab näiteks üksnes tööprotsesside vaatlemist, siis ei ole tasu maksmise kohustus.

Päriselus võib piiri töötamise ja praktika vahel olla aga õhuke ja eristamine keeruline. Siiski, kui töösuhteid vormistatakse tasuta praktikaks, võib-olla tegemist seaduse rikkumisega. Sel juhul rikutakse ühtasi ka eetika põhimõtet käituda seaduslikult. Eetikaga on puutumus ka võrdse kohtlemise kontekstis – seda juhul, kui tasuta praktika kitsendab näiteks vähemkindlustatud peredest ning väljaspool Tallinna või Tartut elavate noorte võimalusi praktikat sooritada.

**Eetikanõukogu sedastas, et peamine alus praktika tasustamise otsustamisel on praktikandi töö sisu. Kui tegemist on ametiasutuse vaates tavapärase tööülesandega, siis tuleks praktiliselt osalemist**

**ka tasustada. Soovitus asutustele on seega võimalusel tööülesannete täitmise eest ka praktikantidele tasu maksta.**

Seejärel arutati vahepeal eetikanõukogule tulnud kahte päringut. Esimene puudutas ühe kohaliku omavalitsuse pöördumist. Küsiti eetikanõukogu hinnangut olukorrale, kus kohaliku omavalitsuse ametnikul on tekkinud kiirlaenude võtmise tulemusena võlad ja ta planeerib läbi viia eraisiku pankrotimenetluse, sest tema maksejõuetus on püsiv. Asutus küsis, kas antud juhtumi puhul esineb vastuolu ametnikueetikaga?

Ametnikueetika puudutab ametniku professionaalset tegevust, olles eelkõige seotud tema professionaalse rolliga. Kohalik omavalitsus peab konkreetselt olukorda ise hindama, lähtuvalt asjaoludest ning avaliku ja erarolli võimaliku konflikti olemasolust. Kui ametniku ametialasele tegevusele ei ole etteheiteid, siis ei teki ka rollikonflikti.

Eetikanõukogu saab siin anda kohalikule omavalitsusele kaalutluskohad olukorra hindamiseks.

Kirjeldatud juhtumis on eetika seisukohalt põhiküsimus ametniku põhimõtetes hoiakutes, ametiülesannete täitmisel ja sobivuses ametikohale. Seda saab hinnata asutus ise. Kui juhi hinnangul inimese veendumused ja käitumine väljaspool tööülesannete täitmist mõjutab tema igapäevatoöd, siis tuleks sellest kõigepealt omavahel rääkida ning teha kokkulepped edasiseks, et töö ei kannataks. See on oluline tajumaks, kas ja kuidas inimene saab aru organisatsiooni väärtustest ja ise tajub oma käitumise mõju. Inimese sobivuse hindamisel ametikohale peaks esiplaanil olema eelkõige tööülesannete korrektne täitmine. Asutus saab ka üle vaadata oma sisekorrad ja ametijuhendid ning vajadusel seal sisalduvaid põhimõtteid täiendada.

Teine pöördumine puudutas ühe valitsusasutuse töötajate peale tulnud kaebust, kus viidati ametnike ebaviisakale käitumisele kliendiga. Eelkõige heideti ametnikele ette seda, et kliendiga ei suheldud vene keeles, vaid eesti keeles. Eetikanõukogu sedastab, et vastavalt Eesti põhiseaduse §-le 5 on meie ametiasutustes asjaajamisekeeleks eesti keel. Haldusmenetluses (haldusmenetluse seadus § 21) on inimesel õigus kaasata tõlki, kuid need kulud peab ta ise kandma. Eetikanõukogu mõnab samas, et ametnike käitumine klientidega suhtlemisel peab olema alati korrektne ja viisakas.

## **2. Riigiasutuse pöördumine. Ametniku võimalik huvide konflikt seoses kuulumisega valitsusasutuse hallatavate asutuste nõukogudesse ning sama vadmõnna rahastusprogrammide nõukogudesse, kus tegeleb rahastamistaotluste hindamisega**

Eetikanõukogu arutas asutuse pöördumisega seotud teemat ning tegi järgnevad tähelepanekud ja soovitusel.

Antud juhtumi puhul tuleb tähelepanu pöörata, kas on tegemist avaliku ja erahuvi konfliktiga. Kui asutus on ametniku ise määranud hallatava asutuse nõukogusse, siis on see talle asutuse poolt pandud lisaülesanne ning ka avaliku teenistuse seaduse ja korrupsioonivastase seaduse mõttes ei ole siin tegemist vale käitumisega (vt ATS § 60 lõige 7, KVS §7 lõige 2). Eetikanõukogule esitatud pöördumise järgi ongi asutus ise määranud ametniku hallatavate asutuste ja ühe rahastusprogrammi nõukogusse. Siin ei teki avaliku ja erahuvi konflikti, vaid pigem puutumus eetikakoodeksi erapooletuse põhimõttega. Eetikakoodeksi kohaselt hoidub ametnik tegevustest ja olukordadest, mis võivad kahtluse alla seada tema erapooletuse tööülesannete täitmisel ning kohtleb kõiki ühiskonnagruppe ja inimesi võrdselt.

Kui täiendavad ülesanded on antud väljaspool töökohustusi (ja teise tööandja ülesandel), on tegemist kõrvaltegevusega (ATS § 60). Ametnik peab tööandjat kõrvaltegevusest teavitama ja tööandjal on õigus teatud tingimustel kõrvaltegevus täielikult või osaliselt keelata. Täiendavad juhised kõrvaltegevuse kohta leiab Ametnikueetika nõukogu juhendist „Kõrvaltegevuse hea tava“.

Teine oluline küsimus antud olukordade puhul puudutab asutuse töökorraldust ning juhtimisotsuseid.

Päring on esitatud konkreetse ametniku kohta, kuid tegelikult puudutab esitatud teemade ring asutust tervikuna. Teisisõnu, huvide konfliktide ennetamiseks ning läbipaistvuse tagamiseks peaks asutus esmajärjekorras läbi mõtlema oma juhtimis- ning töökorralduse. Kas asutus on analüüsinud ametnike erinevate rollide ja tööülesannetega seonduvat ning kas on olemas põhimõtted nendes olukordades huvide konfliktide vältimiseks? Kas enne konkreetsele ametnikule lisaülesannete panemist ja nõukogudesse lähetamist on analüüsitud ka valdkonna töökorraldust? Kas on arvestatud olemasoleva eksperdiisiga valitsemisalas tervikuna (sh võimalike alternatiividega inimeste mõttes) ning ametniku töökorralduse ja -koormusega?

Ametnik peab riigi hallatavate asutuste nõukogu liikmena esindama riigi huvisid. Ühe sihtasutusega sõlmitud käsunduslepingu alusel aga hindab ta neid samu taotlusi, mis on konkreetsete programmide rahastamisega seotud ning saab selle eest ka lisatasu. Siin ei täida ta igapäevaseid tööülesandeid, vaid on eksperdi rollis. Eeldame, et ametnik on selle kohta esitanud ka kõrvaltegevuse taotluse ning see on heaks kiidetud.

Soovitame asutusel muuhulgas tähelepanu pöörata haldusmenetluse seaduses sätestatud taandamise alustele. Haldusotsuse tegemisest (sh rahastusotusest) peab isik ennast taandama juhul, kui haldusorgani nimel tegutsev isik on menetlusosalisest või selle esindajast tööalases, teenistuslikus või muus sõltuvuses (§ 10). Samuti nimetatakse taandamise alusena olukorda, kus ollakse muul viisil isiklikult huvitatud asja lahendist või kui muud asjaolud tekitavad kahtlust isiku erapooletuses. Asutus võiks oma töökorralduse reeglid ka haldusmenetluse seaduse põhimõtetest lähtuvalt üle vaadata ning vajadusel täiendada.

Juhime tähelepanu, et räägime siin peamiselt just haldusmenetluse läbipaistvusest, mitte ei viita korruptsioonile või süüteo.

Muu hulgas küsiti nõu teemal, millisesse valdkonda (ametniku huvide konflikt või osaluspoliitika) esitatud küsimused kuuluvad. Nii sihtasutused kui eraõiguslikud juriidilised isikud ja nende nõukogud pole üldjuhul riigi osaluspoliitika objektiks. Pigem on siin tegemist avaliku teenistuse ja korruptsioonivastase seaduse rakendamise ning rollikonflikti küsimustega.

**Kokkuvõtteks leiab eetikanõukogu, et pöördumises esitatud info põhjal avaliku ja erahuvidelise konflikti ei esine. Hallatavate asutuste nõukogudes osaledes täidab ametnik ametiülesandeid ning on sinna määratud asutuse poolt riigi esindajana. Programminõukogudes ülesannete täitmiseks sihtasutusega sõlmitud käsunduslepingu alusel tegutsedes on aga tegemist kõrvaltegevusega (eeldame, et kõrvaltegevus on asutuse poolt heaks kiidetud). Eetikanõukogu hinnangul on antud juhtumite puhul tegemist eelkõige asutuse sisese juhtimise ja protsesside korraldamise teemaga.**

Soovitused asutusele töökorralduse täiustamiseks:

Asutuse vastutus on oma töökorraldus läbi mõelda korruptsioonivastases seaduses ning muudest asjakohastest õigusaktidest ning juhenditest lähtuvalt, sh järgida erapooletuse ning läbipaistvuse põhimõtteid. Asutus peab ka analüüsima võimalikke riske ning juhendama oma teenistujaid vastavate nõuete täitmisel. Asutusel tuleb arvesse võtta erapooletust kui ametnikueetika väärtust ja taandamiskohustust haldusmenetluse seaduses.

Samuti võiks hinnata ametnike põhi-ja lisaülesannete tasakaalu ning sellega seotud lisatasude maksmise põhimõtteid.

### **3. Lobi ja soodustused kohalikes omavalitsustes.**

Eetikanõukogu esimees tõstas küsimuse, kas eraldi peaks pöörama tähelepanu lobitegevusele kohalikes omavalitsustes ning omavalitsuste teadlikkusele soodustuste vastuvõtmise reeglite kohta. Seda teemat on ka meedias mitme nurga alt kajastatud (vt näiteks <https://www.levila.ee/raadio/kuidas-eestist-tuumariiki-tehakse>).

Kui omavalitsuse töötajad osalevad ettevõtete kulul tutvumisreisidel, ekursioonidel vm üritustel, näib see edasiste poliitikaotsuste mõjutamisena. Kui konkreetne tegevus või suhtlus (sh ekkursioon vmt) ei on vajalik avalike ülesannete täitmiseks, peab kulude eest tasuma kohalik omavalitsus. Kui see ei ole selgelt seotud riigi huviga või avaliku hüvega (näiteks kas selle tulemusena paraneb kohaliku kogukonna heaolu või teenused), siis võiks sellest pigem loobuda.

Kohalike omavalitsuste teadlikkus, praktikad ja võimekus on täna väga erinevad ning palju sõltub ka konkreetsetest inimestest, kes seal parajasti otsuseid teevad.

Kui vaadelda ametnikueetika nõukogu tööd kui osa ametnikueetika tugevdamisest (ATS §12, mille kohaselt eetikanõukogu eesmärk on ametnike põhiväärtuste ja ametnikueetika tugevdamine), siis on eetikanõukogu poolt kohane ka eraettevõttele meelde tuletada KarS §298 ja KarS §298<sup>1</sup> (alkäemaksu andmine ja mõjuvõimuga kauplemine). Kui üks pool eetilisel küsitavaid hüvesid ei paku, siis pole teisel poolel ahvatlust neid vastu võtta.

**Eetikanõukogu tegi eetikanõukogu sekretärile ülesandeks kingituste ja soodustuste head tava vastavalt otsustatule täiendada. Täpsemalt tuleks täiendada tavas üritustel osalemisega seonduvat ning kontrollküsimusi. Täiendusi tuleks muu hulgas kindlasti tutvustada ka riigi ning KOV ametiasutuste personalijuhtidele.**

### **4. Pöörduste teema ja juhend** (avaliku ja erasektori vahelise mobiilsusega seotud huvide konfliktid ning nende maandamise viisid).

Alustuseks kuulati ära riigisekretäri arvamus pöörduste teemal. Riigisekretär mõõnis, et avaliku ja erasektori vahelise mobiilsusega seotud huvide konflikti teema vajaks süsteemsemat avaliku teenistuse ülest arutelu ning täpsustada tuleks selle maandamise meetmeid. Tema hinnangul võiks alustada pehmete regulatsioonide kehtestamisest ning alles siis vajadusel liikuda õigusaktide muutmiseni.

Üks probleeme pöörduste teemaliste huvide konfliktide maandamisel on muu hulgas olnud avaliku teenistuse seaduse vastava sätte kitsas sõnastus, sellega seonduvad rakendamise piirangud ning tegelike sanktsioonide puudumine. Pöörduste teemat reguleerivad avaliku teenistuse seadus (ATS § 60 lg 5) ja korruptsioonivastane seadus (KVS § 7 lg 1-3). Samuti ei ole lõpuni selge, milline on riigi kui tööandja roll, kui avalik teenistuja on juba lahkunud.

Loodavas heas tavas on oluline vältida dubleerimist lobitöö hea tavaga. Samuti võiks tavas kajastada rakenduspraktikat, kuidas nimetatud ATSi ja KVS-i norme asutustes jõustada (nt kui ametnik plaanib avalikust teenistusest lahkuma hakata, kuidas saaks asutus teda nõustada, kas konkreetnes olukorras on ATS § 60 lg 5 keeld asjakohane jne).

Seaduses reguleeritu ja eetikaküsimused tuleks samas lahus hoida, sest muidu hägustub kohustuslike nõuete ja soovituslike juhiste piir. Juhise selles osas, mis puudutaks eetilisi valikuid, on oluline näidata kaalutluskohiti huvide konflikti olukordade väljaselgitamiseks ja nende lahendamiseks (vajadusel ka töö ümberkorraldamiseks, ametnike koolitamiseks jms). Ametnike roll siin on olla eelkõige ausa ja läbipaistva teabe andjateks ja huvide konflikti potentsiaalse ohu võimalusest teavitajateks.

Eetikareeglite kujundamisel ja soovitude andmisel tuleb aga teadvustada, et ametnikult ei saa nõuda, et ta ei kandideeriks mingile ametikohale, kui seadus sellele otseselt piiranguid ei sea. Asutused pigem

väärtustavad konkursside läbiviimisel valdkonnateadmist ja varasemat töökogemust. Meelevaldselt ei saa varasema kogemusega kandideerijaid ka tõrjuma hakata. Seega asutus peab ise oma töökorralduse läbi mõtlema, et huvide konflikti olukordi aegsasti ära tunda ja töökorralduses nende lahendamiseks muudatusi teha.

Juhise puhul nõuab paremat kirjeldust ka pöörduste probleemi olemus, sh see, millist kahju selle probleemi eiramine võib tekitada. Need teadmised ja info, mille tippjuhid avalikus sektoris saavad, muudavad nad atraktiivseteks kandidaatideks eraettevõtete jaoks. Eesti puhul teeb pöörduste probleemi aktuaalseks ka riigi väiksus ja ulatuslik mitteametlike suhtevõrgustike olemasolu.

Juhis peaks olema eelkõige ennetava loomuga ning mõelda tuleks ka tippjuhtidele antavatele soovitudele. Juba tippjuhtide värbamise etapis (võib-olla isegi konkursside kuulutuste viidetes) tuleks kandidaatidele rääkida, mis neid ees ootab ning milliste piirangutega nad peaksid arvestama. Mõned riigid on siin kasutanud ka memorandumi vormi, kus värbamisel kinnitatakse allkirjaga piirangutest ja kohustustest arusaamist.

Sellele teemale tuleks tähelepanu pöörata Riigikantselei tippjuhtide kompetentsikeskusel, kuid oluline roll on ka asutuste personalijuhtidel ja nende teadlikkusel (sh kokkulepete sõlmimisel ja teavitustegevustes).

**Eetikanõukogu sedastas, et pöörduste teemas valitud lähenemine pehmete regulatsioonide esmase loomise näol on tänases olukorras õige ja sobiv. Juhises tuleks eelkõige keskenduda rakenduspraktikale, kuidas pöörduksi puudutavaid avaliku teenistuse seaduse ja korrupsioonivastase seaduse norme asutustes jõustada. Juhise eetiliste valikute osas on oluline näidata kaalutluskohti huvide konflikti olukordade väljaselgitamiseks ja nende lahendamiseks (vajadusel ka töö ümberkorraldamiseks, ametnike koolitamiseks jms).**

Samuti tegi eetikanõukogu sekretär üleskutse nõukogu liikmetele asjakohaste juhtumite jagamiseks, et juhise praktiline osa oleks sisukam.

Kõik käesoleval koosolekul vastu võetud seisukohad avaldatakse eetikanõukogu veebilehel.

Küllli Taro

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Koosoleku juhataja

Anna Laido

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Protokollija