

## **AMETNIKU EETIKAKOODEKS**

### ***Kavand***

Ametniku töö eesmärk on tegutseda riigi ja ühiskonna hüvanguks. Avaliku võimu teostaja peab järgima eetilisi väärtusi ja pühenduma avaliku teenistuse ideaalile. Eetikakoodeksis on sõnastatud ausa ja väärrika avaliku teenistuse olulisimad väärtused. Eetikakoodeks annab juhiseid eetiliste valikute tegemiseks olukordades, mis ei ole alati seadusega reguleeritud, ent millega ametnik oma töös kokku puutub.

Avaliku teenistuse olulisimad väärtused:

- 1) seaduslikkus;
- 2) asjatundlikkus;
- 3) usaldusväärsus;
- 4) erapooletus;
- 5) avatus ja läbipaistvus.

### **Seaduslikkus**

- Ametnik lähtub oma tegevuses Eesti Vabariigi põhiseadusest ja seadustest.

### **Asjatundlikkus**

- Ametnik tugineb oma töövaldkonna parimatele oskustele ja teadmistele.
- Ametnik hoiab end kursis tööülesannete täitmiseks vajalike valdkondlike arengutega, täiendab end pidevalt ja annab endast parima.
- Ametnik on avatud töövaldkonna arengut toetavatele tegevustele ja valmis neisse panustama.
- Ametnik on oma tegevuses vastutustundlik teadvustades, et tema otsustel on mõju inimestele ja ühiskonnale.
- Ametnik täidab oma teenistuskohustusi hoolikalt, kohusetundlikult, viisakalt ja abivalmilt.

### **Usaldusväärsus**

- Ametnik kasutab avalikku võimu ainult avalikes huvides.
- Ametnik väldib vastuolu teenistuskohustuste ja erahuvide vahel.
- Ametnik hoidub töös ja töövälises tegevuses ametiväärkuse ja ametiasutuse maine kahjustamisest.
- Ametnik kasutab teenistuskohustuste tõttu teatavaks saanud informatsiooni ainult avalikes huvides.

## LISA 1

- Ametnik käib töövahenditega ümber eesmärgipäraselt, tõhusalt ja säästlikult.
- Ametnikul on õigus avaldada oma arvamust. Ta teeb seda argumenteeritult ja kehtestatud piiranguid arvestades.

### **Erapooletus**

- Ametnik hoidub oma tegevuses sellise olukorra loomisest, mis võib kahtluse alla seada tema erapooletuse.
- Ametnik kohtleb kõiki ühiskonnagruppe ja inimesi võrdselt, olenemata nende vanusest, soost, rahvusest, rassist, religioossetest veendumustest, erakondlikust kuuluvusest jt tunnustest.
- Ametnik hoidub soodustustest ja teenetest, mis muudavad küsitavaks tema ametialaste erapooletuse ja sõltumatuse.

### **Avatus ja läbipaistvus**

- Ametniku tööalane tegevus on läbipaistev ja arusaadav.
- Ametnik oskab oma töövaldkonnas tehtud otsuseid selgitada ja on valmis neid põhjendada.
- Ametnik püüdleb poliitikate kujundamisel ja elluviimisel võimalikult laia kaasatuse poole ja teeb tõhusat koostööd huvigruppide, ekspertide, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ja teiste osapooltega.
- Ametnik järgib teabe kasutamisel konfidentsiaalsusnõuet ja austab isikute privaatsust kehtestatud piiranguid arvestades.

## AMETNIKU EETIKAKOODEKSI SELETUSKIRI

Ametniku eetikakoodeks koosneb väärtustest, mis on iseloomulikud demokraatlikule avalikule teenistusele. Uuringute järgi tunnustavad samu väärtuseid ka Eesti ametnikud. Eetikakoodeks koosneb viiest tuumväärtusest ja neid selgitavatest põhimõtetest. Tuumväärtustega seostatavad väärtused on sõnastatud selgitavate põhimõtete kaudu – näiteks võrdsus ja erapooletus, koostöö ja avatus, viisakus ja sellega kaasnev asjatundlikkus. Eetikakoodeksi selgitavas osas on kõik tuumväärtused ja põhimõtted näidete abil lahti seletatud.

### Seaduslikkuse põhimõtte selgitus

Seaduslikkuse põhimõtte tuleneb Eesti Vabariigi põhiseadusest ja on ametniku tegevuse põhialus. Seaduslikkus tähendab, et ametnik tugineb oma töös põhiseadusele, seadustele, määrustele jt õigusaktidele. Õigusaktide rakendamisel peab ametnik arvestama nii normide sisulisi kui ka formaalseid eesmärke. Samuti peab ta lähtuma põhimõttest, et inimeste õigusi ja vabadusi võib piirata üksnes kooskõlas põhiseadusega ja seadusega sätestatud juhtudel.

Seaduslikkuse põhimõtte rakendamisel peab lähtuma ka **hea halduse tavast**. Viimane ei sisaldu põhiseaduses otsesõnu, kuid riigikohus on selle tuletanud §-st 14. Hea haldus ei tugine ainult õigusaktide formaalsele järgimisele, vaid eeldab ametnikult vääriskust, abivalmidust, hoolivust ning lähtumist põhimõttest, et riik tegutseb inimeste huvides. Näiteks tekib hea halduse tavaga vastuolu siis, kui õigusakti rakendamist selgitav ametnik ei pööra kirjas tähelepanu asjaoludele, millele kodanik pole teadmatuses viidanud, kuid millega kursisolek aitaks kaasa probleemi tõhusamale lahendamisele. Samuti on hea halduse tavaga vastuolus olukord, kus kodanikke vastu võtvas asutuses tekivad tööpäeva lõpus pidevalt pikad ootejärjekorrad, mida ei jõuta teenindada.

Mõnede toimingute ja otsuste puhul saab ametnik seadusega ette nähtud piirides otsustada sobivaima lahenduse üle ehk rakendada **kaalutusõigust**. Selleks peab ametnik oskama analüüsida hetkeolukorda, hinnata erinevate lahenduskäikude proportsionaalsust ja põhjendada tehtud otsust. Nii muudetakse lahenduskäik arusaadavaks ja luuakse võimalused kontrolliks. Kaalutluste põhjendamise kohustus tuleneb ka haldusmenetluse seaduse §-st 56. Näiteks on kaalutusõiguse seisukohast eaproportsionaalne kui õigusakti nõustamisega tegelev ametnik soovib alati lähtuda kõige rangemast võimalikust lahendusest. Samuti pole kaalutusõiguse põhimõttega kooskõlas näiteks olukord, kus sotsiaalvaldkonna ametnik otsustab lapsevanema toetusest ilma jätta ühekordse väikese võlgnevuse tõttu lasteaiamaksu tasumisel.

Erijuhtumiks on **olukorrad, mis ei ole õigusaktiga üheselt reguleeritud**. Sel juhul on vajalik sarnaste juhtumite käsitlemisel kujundada ühtne rakenduspraktika. Näiteks on võimalik asutuste vahel kokku leppida õigusakti rakendamise ühtsetes põhimõtetes. Nii saab valdkondlikul nõustamisel või järelevalve tegemisel vältida olukorda, et erinevad ametnikud või piirkondlikud üksused käsitlevad sarnaseid olukordi erinevalt. Ühtlane seaduse rakendamine on ka läbivaks printsiibiks haldusmenetluses.

Ametnike töös esineb olukordi, mille puhul **õiguslik regulatsioon puudub või on vastuoluline**. Sellised juhtumid eeldavad ametnikult eetika-alast kompetentsust – oskust analüüsida olukordi laiematele riigi eesmärkidele ja avaliku teenistuse väärtustele tuginedes ning jõuda kaalutletud,

proportsionaalse ja eesmärgipärase lahenduseni. Näiteks võib sotsiaaltoetusi määrava ametniku töös esineda olukord, kus mitu üheaegselt rakendatavat seadust reguleerivad toetuse saamise tingimusi vastuoluliselt, mistõttu võib toetussumma erinevate seaduste kohaselt erineda.

Seaduslikkuse põhimõte tähendab ka **ebaseadusliku käitumise vältimist ja ebaseaduslike korralduste täitmisest keeldumist**. Ametniku teenistusülesanded, nõuded haridusele, töökogemusele, teadmistele ja oskustele on kirjas tema ametijuhendis. Ametnik ei saa omal algatusel täita ülesandeid, milleks tal pädevus ja õigused puuduvad. Näiteks ei saa asutuse koolitusspetsialist asuda täitma ettevõtteid kontrolliva inspektori ülesandeid. Samuti ei tohi ametnik täita ebaseaduslikke korraldusi – näiteks võltsida vahetu juhi korraldusel järelevalvetoimingute dokumente. Avaliku teenistuse seaduse §-s 54 on täpsemalt reguleeritud, kuidas käituda ebaseaduslike või ametniku pädevust ületavate korralduste korral.

**Asutuse tasandil** on vajalik tagada, et ametnikud oleksid kursis nende tegevust reguleerivate õigusaktidega. Seda saab toetada koolituste ja asutusesiseste aruteludega õigusaktide rakendamise probleemkohtade teemal.

### Asjatundlikkuse põhimõtte selgitus

**Asjatundlikkuse** põhimõtte järgi on ametnik valdkonna ekspert, kes tugineb tööülesannete täitmisel parimatele teadmistele, on huvitatud erialasest enesetäiendamisest ning on kursis avaliku halduse üldiste toimispõhimõtete ja arengusuundadega. Asutuse tasandil tähendab asjatundlikkuse põhimõtte asutuse kohustust korraldada ametnike värbamist, hindamist, arendamist ja tunnustamist selliselt, et teenistusse sooviksid tulla ja jääda valdkonnas võimalikult pädevad inimesed. Ametniku enesetäiendamise nõue ja asutuse kohustus seda toetada sisaldub ka avaliku teenistuse seaduses §-s 31 lg 1.

Eestis võetakse avalikku teenistusse isik, kellel on ametikoha ülesannete täitmiseks parimad teadmised, oskused ja kogemused. Nendest kriteeriumidest lähtutakse ka avalikus teenistuses ühelt ametikohalt teisele liikudes või teise asutusse teenistusse asudes.

#### **Asjatundlikkus eeldab, et:**

- 1) ametnik on oma valdkonna ekspert. Näiteks keskkonna-, kultuuri- või ettevõtlusküsimustega tegeleva spetsialisti, nõuniku või keskastme juhi ametikohad eeldavad erinevat erialast ettevalmistust ja töökogemust, teadmisi ja oskusi, sageli ka valdkonna kutsestandardite tundmist ja järgimist;
- 2) ametnik ajakohastab oma erialaseid teadmisi, hoiab ennast kursis valdkonna arengusuundumustega ning on avatud uuendustele. Ühelt poolt peab asutus looma võimalused ametnike teadmiste ja oskuste täiendamiseks. Teisalt peab ka ametnik olema aktiivselt enesetäiendamisest huvitatud ning püüdlema kaasaegsete lahenduste poole;
- 3) ametnik on kursis riigi toimimise, ametniku rolli ja avalikule teenistusele omaste väärtustega ning näeb oma ülesandeid osana laiemast avalikust haldusest. Ametnik peab oma töös arvestama konkreetse tegevuse mõjuga riigile ja ühiskonnale laiemalt.

Asjatundlikkuse kolme komponendiga arvestamine aitab kaasa teenistuskohustuste kohusetundlikule, hoolsale ja vastutustundlikule täitmisele, nii nagu need on sõnastatud ametijuhendis, seadustes või on andnud vahetu juht.

Poliitikate kujundamisel ja elluviimisel on ametniku kohustus leida **tasakaal erinevate arvamuste ja huvide vahel**. Kui ristuvad poliitiline tahe, ekspertteadmised, ametkondlikud suunised, avalik arvamus ja isiklikud eelistused, tuleb tegevust ja otsuseid analüüsida avalikku huvi ja õiguspärasust arvestades. Ametniku tööülesannete täitmisel tuleb kaaluda erinevaid valikuid ja nendega kaasnevat mõju. Näiteks peab valdkonna õigusloomet väljatöötav ametnik teadma, et sama eesmärki taotlevate erinevate sõnastusettepanekutega võivad kaasneda erinevad õigused, kohustused ja tagajärjed riigile ning ühiskonnale.

Ametnik esindab tööülesandeid täites nii riiki kui ka oma asutust ning kujundab oma käitumisega avaliku teenistuse mainet ja arvamust riigist ning oma asutusest. Seetõttu saab ametnik lubada vaid lugupidavat ja viisakat käitumist kolleegide, koostööpartnerite, elanike, ühingute ja meediaga.

**Vastuolu asjatundlikkuse põhimõttega** tekib näiteks juhul, kui ametnik, kes oleks pidanud seadusemuudatusega kursis olema, teeb aegunud teadmiste pinnalt kodaniku suhtes kahjuliku otsuse. Ebakompetentsusest tehtud väärad otsused vähendavad ametnike ja riigi usaldusväarsust. Samuti võivad sellised otsused olla erapoolikud või avalikkusele läbipaistmatud. Arvestada tuleb, et õiguslikult on võimalik ebaseadusliku otsusega tekitatud kahju riigivastutuse korras hüvitada, mis võib tähendada tagasinõuet ametniku vastu.

### Erapooletuse põhimõtte selgitus

**Erapooletuse** põhimõtte tähendab, et ametniku töö peab tuginema objektiivsetele kriteeriumidele. Tööülesandeid täites peab ametnik olema sõltumatu isiklikest eelistustest, veendumustest, eraeluliste rollidega kaasnevatest huvidest ning valdkondlike huvigruppide kitsastest eesmärkidest. Erapooletuse põhimõtet tuleb järgida poliitikate väljatöötamisel ja rakendamisel, huvigruppide kaasamisel ja olukorras, kui ametnikule pakutakse kingitust või soodustust.

**Objektiivsuse kriteeriumid väljenduvad** üldjuhul õigusaktides, asutusesisestes reeglites ja heades tavades. Ametniku tegevus peab tuginema tõendatavale informatsioonile ja olema kooskõlas kehtestatud protseduuridega. Nii tagatakse mitmekülgse ja asjakohase informatsiooni kogumine, objektiivne analüüsimine ning põhjendatud otsuse tegemine. Sellele põhimõttele viitab ka haldusmenetluse seadus § 56, mille järgi tuleb haldusotsuseid faktiliselt ja õiguslike aluste kaudu põhjendada. Poliitikakujundamisel peab ametnik lähtuma riiklikest prioriteetidest, mitte kitsalt ühe grupi huvidest. Näiteks kui ametniku sugulane on ettevõtja, peab ta ettevõtluse toetuste väljatöötamisel lähtuma riiklikust ettevõtluspoliitikast, mitte konkreetse ettevõtte vajadustest. Samuti tuleb poliitikate rakendamisel – nt töötervishoiu-alaste nõuete kontrollimisel – lähtuda ametlikest reeglitest, mitte anda asutuse töökeskkonnale hinnang esmase mulje või sisetunde pinnalt.

Erapooletuse põhimõtte järgi peab ametnik vältima diskrimineerimist ja käsitlema sarnaseid olukordi ühetaoliselt. Ametnik ei saa isiklikele veendumustele või eelistustele tuginedes kohelda isikuid vanuse, soo, usulise, poliitilise või muu tunnuse alusel sarnastes situatsioonides erinevalt, välja arvatud juhul, kui alus erinevaks kohtlemiseks tuleneb seadusest. Näiteks ei saa kultuurivaldkonna toetusi määrav ametnik toetuse sihtrühmast välistada teatud žanri teoseid sellepärast, et talle isiklikult konkreetne žanr ei meeldi. Samuti ei saa ametnik hinnata taotlust madalamate punktidega sellepärast, et taotluse esitaja on erakonnast, mille poliitilisi vaateid ta ei toeta.

Poliitikate väljatöötamisel on ametniku erialateadmiste kõrval oluline juhinduda **valitsuse poliitilistest eesmärkidest**. Ametnik peab olema poliitiliselt neutraalne, ent lähtuma võimaloleva valitsuse seadustega kooskõlas olevatest eesmärkidest. Kui ametnik kuulub erakonda või omab poliitilisi eelistusi, ei saa ta võimaloleva valitsuse eesmärkidele erinevate poliitiliste eelistuste pinnalt vastu töötada. Näiteks võib maksundusvaldkonna ametnik olla veendunud astmelise tulumaksu toetaja, kuid legitiimse poliitilise tahte elluvijana on tema roll toetada kehtiva maksusüsteemi rakendamist. Samas ei tähenda see põhimõtte seda, et ametnik ei tohiks kehtiva süsteemi kitsaskohtadele tähelepanu juhtida. Samuti võivad enamik ametnikest kuuluda erakonda, kuid seejuures peavad opositsioonierakonda kuuluvad ametnikud oma töös isiklikud poliitilised vaated tagaplaanile jätma, juhinduma võimaloleva valitsuse seatud eesmärkidest ning hoiduma erakonna ja ametnikutöös kättesaadava teabe kuritarvitamisest.

Teatud elukutsete puhul on erapooletuse ja sõltumatuse printsiipide rõhutamine eriliselt oluline ja sel juhul on seadustega kehtestatud rangemaid piiranguid töövälisele tegevustele. Näiteks ei tohi politseiametnikud, prokurörid ja tegevvälised vastavalt politsei- ja piirivalveseadusele, prokuratuuriseadusele ja kaitseväeteenistuse seadusele kuuluda erakonda.

Ametnik on kohustatud end taandama otsustamisest, kui ta ei ole või ei pruugi olla erapooletu. Seotud isikute ring ei ole korrupsioonivastases seaduses ammendavalt loetletud, kuid kindlasti hõlmab see ametniku lähisugulasi, seotud juriidilisi isikuid ning ametnikku eraisikuna. Ametniku taandamine otsustest, kus osapooleks on temaga seotud isik, on eelkõige ametniku enda kohustus ja vastutus. Näiteks tekib vastuolu erapooletuse põhimõttega, kui uuringut telliv vastutav ametnik hindab oma lähisugulase konsultatsiooniettevõtte esitatud pakkumust. Seda isegi juhul, kui ta perekondlikult antud sugulasega läbi ei käi. Samuti tekib vastuolu kui erakonda kuuluv ametnik teeb järelevalvet isiku üle, kes kuulub sama erakonna juhtorganisse.

Asutuse töökorralduses toetab erapooletuse põhimõtet **rotatsiooniskeemide rakendamine**. Näiteks on võimalik kontrollivate ametnike puhul muuta perioodiliselt järelevalvatavate isikute ringi. Seeläbi välditakse olukorda, kus ametniku ja järelevalvatava vahel tekkinud pikaajaline tõine kokkupuude vähendab ametniku objektiivsust. Ka avaliku teenistuse seadusega kehtestatud **kohustus teavitada kõrvaltegevustest oma tööandjat** toetab erapooletuse põhimõtte järgimist. Nõnda saab asutus ennetavalt hinnata, kas näiteks kalandusvaldkonna arendamise või kalastuslubade väljastamise eest vastutava ametniku tegevus kalandusliidu juhatuses võib tema erapooletuse ametnikuna kahtluse alla seada. Kohaliku omavalitsuse tasandil tekib vastuolu erapooletuse põhimõttega juhul kui kodanikke nõustav õigusnõunik töötab valla territooriumil asuvas õigusbüroos ning esindab vallaelanikke omavalitsuse tegevusega seotud vaidlustes. Erapooletuse põhimõtte järgimisel tuleb juhinduda ka korrupsioonivastase seaduse § 11 toimingupiirangutest ja avaliku teenistuse seadus § 60 lg 4 p-st 1.

Ametnik ei tohi nõuda ega vastu võtta **kingitusi, soodustusi ja pakkumisi**, mis mõjutavad kas või näiliselt tema erapooletust tööülesannete täitmisel. Tööga seotud kingide ja soodustuste puhul tuleb arvestada kingituse tegemise eesmärki, eksklusiivsust kui ka seda, kas kingituse tegijal võiks olla ootusi vastuteeneks. Eristada tuleb viisakusavaldusi ja etiketireeglite tõttu tehtud kingitusi, mille eesmärgiks pole ametniku mõjutamine. Sellisteks kingitusteks on sünnipäevakimp, sümboolne jõulukingitus asutuse koostööpartnerilt, välisdelegatsiooni tänuavaldus vastuvõtvale asutusele, diplomaatilises suhtluses tehtavad kingitused. Kriitiliselt tuleb suhtuda ametnikohustuste tõttu tehtud unikaalsetesse ja eksklusiivsetesse kingitustesse ja soodustustesse. Eetilisel küsitavaks võib pidada ametniku hobiga seotud kallihinnalist kingitust asutuse koostööpartnerilt või inspektorile kontrollkäigu ajal pakutud näidistooteid.

Vältida tuleb kingitusi ja soodustusi, mis seavad ametniku erapooletuse isegi näiliselt küsitavuse alla. Näiteks on eetilisel taunitav, kui reisikorralduse eest vastutav ametnik võtab lepinguliselt reisibüroolt vastu ametnikule saadetud puhkusepaketi või ettevõtte saadab ametnikule koos jõulutervitusega spaa-paketi. Samuti ei ole ravimiseadust koostaval ametnikul sobiv osaleda ravimifirma kinni makstud meditsiinikonverentsil või vastu võtta meditsiinifirma saadetud tootenäidiseid. Seevastu ravimifirmade sooduskampaaniad, mis on mõeldud kõigile tarbijatele, ei oma ametnikueetika seisukohast tähtsust.

Korrupsioonivastase seaduse kohaselt nimetatakse ametnikohaga seostatavat kingitust korruptiivseks tuluks ning seaduse §-s 4 on kirjeldatud, kuidas tuleks selliste soodustuste puhul toimida. Raskematel juhtudel, kui ametnikult oodatakse või palutakse vastuteenet, võib tegemist olla pistise või altkäemaksuga. Sellised juhtumid liigituvad karistusseadustiku alusel kuriteoks.



**Ametiasutus** peaks erapooletuse printsiibi paremaks teadvustamiseks ja elluviimiseks kaardistama ametikohad ja tööprotsessid, kus on suurem oht põhimõtte rikkumiseks. Samuti on võimalik kokku leppida asutusesisesed enesetaandamise põhimõtted, näiteks toetusotsuste ettevalmistamisel, pakkumusmenetluses või järelevalve tegemisel, kaardistada kingituste ja soodustustega seotud tüüpolukorrad ning töötada välja käitumisjuhised olukordadeks, kus ametnikule pakutakse erapooletuse põhimõttega vastuolus olevat kingitust.

### Usaldusväarsuse põhimõtte selgitus

Ametniku töö mõjutab vahetult erinevaid ühiskonnagruppe, samuti kasutavad ametnikud oma tegevuses avalikke vahendeid. Ametniku erilisest rollist tingituna ei saa avaliku võimu teostamine põhineda isiklikel huvidel või omakasul. **Usaldusväarsuse põhimõtte** järgi kehtivad ametnikule kõrgendatud nõudmised tööalaselt ja ka sellistes töövälistes olukordades, millel on kokkupuude ametnikurolliga. Ametnik peab oskama hinnata oma tegevuse võimalikku mõju ametnikuülesannete täitmisele ning vältima huvide konflikti, asutuse või avaliku teenistuse maine kahjustamist. Eelkõige avaldub usaldusväarsuse põhimõtte ametialaste ressursside (sh informatsiooni) kasutamisel, eraelulistes ametikohaga seost omavates olukordades, isikliku arvamuse ja tööalase ekspertarvamuse väljendamisel. Usaldusväarsuse põhimõttega seotud eetilistel rikkumistel on suur kaal, kuna ühe ametniku käitumine võib mõjutada terve asutuse ning avaliku teenistuse mainet. Tööalast ja -välist väarikat käitumist nõuab ametnikult avaliku teenistuse seaduse § 51 lg 5.

**Huvide konflikti** mõistet seadused ei defineeri, kuid olemuslikult on kõik korruptsioonivastases seaduses nimetatud keelud ja piirangud suunatud selle ennetamisele. Huvide konflikt tekib juhul, kui ametnikul on erahuvid, mis võivad teda ametialaste kohustuste täitmisel sobimatult mõjutada (OECD 2005). Erahuvid on seotud perekonna ja lähedastega, tööväliste tegevuste, organisatsiooniliste kuuluvuste ja hobidega jms. Üldjuhul ei ole lubatud ametniku töövälisest tegevusest piirata, pigem on oluline läbi mõelda konkreetse asutuse eripärast tulenevad huvide konflikti ennetamise võimalused.

Üldise põhimõttena ei või ametnik talle **teenistusülesannete täitmiseks mõeldud vahendeid, ametist tulenevat positsiooni või mõju** kasutada endale või temaga seotud isikutele eraeluliste eeliste loomiseks. Näiteks ei tohi haridusametnik oma ametikohale rõhudes nõuda eelisjärjekorras lasteaiakohta, kodakondsusametnik ei tohi tutvuda piiratud juurdepääsuga andmebaasides sisalduva informatsiooniga isiklikust uudishimust või edastada infot sõpradele, sotsiaaltöötaja ei või tööülesannete täitmiseks mõeldud ametiautot kasutada oma eraettevõtte ametisõitideks või isiklikuks tarbeks jne. Töövahendite kasutamisel tuleb arvestada konkreetset situatsiooni, asutusesiseseid reegleid ja konkreetse ametniku töö eripära. Näiteks paindlikku tööaega rakendavas asutuses ei saa eetiliseks rikkumiseks pidada seda, kui ametnik saadab töö ajal tööarvutist isikliku kirja; küll aga on tegemist rikkumisega, kui isiklikule asjaajamisele kuluva aja tõttu kannatab töötegemine. Samuti ei saa töövahendite väärkasutamiseks pidada olukorda, kus asutus korraldab ette nähtud vahenditest oma teenistujatele motivatsiooniüritusi. Töövahendite kasutamise põhimõtted on kasulik täpsemalt kokku leppida asutuste tasandil. Töövahendite, ametikoha ja mõjuga seonduvaid põhimõtteid on reguleeritud nii avaliku teenistuse seaduses (§ 51 lg 5, § 55) kui korruptsioonivastases seaduses (§ 5).

Töövahendite kasutamise erijuhtumina saab käsitleda **tööalase informatsiooni jagamist täiendava tasu eest** ja asutuse nimel. Tuleb eristada asjaolusid, kas tööalase teabe jagamine kuulub tööülesannete hulka või on koolitus lisaülesanne ja kas sellega kaasneb töömahu kasv. Asutuse kursisolek ametniku tööalase koolitustegevusega võimaldab kujundada asutusesisest ühetaolist praktikat. Asutuse ülesandeks on hinnata, kas tegemist on ametikoha eesmärgiga seotud koolitusega, lisaülesande või kõrvaltegevusega, kas võib kaasneda huvide konflikti oht (nt järelevalveinspektor ei või tasu eest koolitada isikuid, kelle üle ta teeb järelevalvet) ning missugustel tingimustel on võimalik

koolitamise eest võtta vastu tasu. Tööülesannete täitmisega seotud lisatulu vastuvõtmist reguleerib ka avaliku teenistuse seaduse § 60 lg 4 p 2.

Selleks, et avalik teenistus oleks ja näiks usaldusväärne, **ei tohi ametniku eraelulised rollid sattuda ametnikutööga konflikti**. Näiteks võib ametnik olla nii abikaasa, lapsevanem, tegutseda ettevõtjana, kuuluda võrkpalliklubisse või erakonda jne. Inimestel on oma isiklikud veendumused, väärtused ja hoiakud. Isiklike veendumuste või hoiakute väljendamine ning erinevad eraelulised rollid on ametnikueetika seisukohast tähtsad juhul, kui tekib vahetu seos ja/või vastuolu ametnikurolliga. Näitena võib tuua välja olukorra, kui ametnik rikub seadust, mille üle ta ametnikuna järelevalvet teeb või käitub viisil, mis on vastuolus tema elukutsele omaste väärtustega – keskkonnainspektor kalastab püügihoata, liikluspolitseinik ületab puhkusel viibides sõidukiirust, politseiametnik kannab haakristiga kindaid, tervishoiuinspektor töötab tubakaettevõttes jne. Kõrvaltegevustega kaasneva huvide konflikti ennetamiseks peab ametnik avaliku teenistuse seaduse §-s 60 nimetatud tegevustest kirjalikult teavitama oma asutuse juhti. Asutuse juhil kaasneb kohustus kõrvaltegevus keelata, kui see takistab ametniku tööd või toob kaasa kahju asutuse mainele.

**Kõrgendatud tähelepanu all** on juhtivatel ametikohtadel töötavad ametnikud, kes oma positiivse või negatiivse eeskujuga mõjutavad avalikku arvamust ja organisatsioonikultuuri. Rangemad piirangud laienevad sageli jõustruktuuride või uurimisasutuste ametikohtadele (prokurörid, vanglaametnikud, tegevvälased, politseiametnikud).

Kuigi ideaalsel juhul võiks eetiliselt käituv ametnik olla ka seaduskuulekas ja aus inimene tööväliselt, ei saa iga eraelulist eetiliselt küsitavat käitumist või seaduserikkumist käsitleda avaliku teenistuse usaldusväärse põhimõtte rikkumise ja asutuse maine kahjana. Igal üksikul juhul on oluline hinnata seost ametikoha ja asutuse tegevusega ning rikkumisega kaasneda võivat mõju konkreetse asutuse, elukutse või avaliku teenistuse mainele.

Ametnik on ühelt poolt teenistuses erialaeksperdina, kes suunab teatud poliitikavaldkonna arendamist, teeb järelevalvet või osutab avalikku teenust. Teisalt on ametniku ekspertteadmine piiritletud poliitilise tahtega ning tegelikkuses ei pruugi need alati ühtida. Ametnik peab **erialase ekspertarvamuse väljendamisel** lähtuma asutuse kommunikatsioonipõhimõtetest, ent asutused peaksid poliitikate ja õigusaktide väljatöötamise etapis soosima erialase ekspertarvamuse argumenteeritud väljendamist ja kajastamist avalikkuses, selleks et rikastada avalikku debatti. Seda ka juhul, kui ametniku ekspertarvamus erineb poliitilistest eesmärkidest. Näiteks olulist mõju omavate reformide ettevalmistamisel, mis on avatud avalikuks debatiks, tuleks valdkonda hästi tundva ametniku ekspertarvamuse avaldamist meedia kaudu soosida ka juhul, kui see erineb reformi algatanud ministri arvamusest. Pärast avaliku debati toimumist ja otsuse vastuvõtmist riigikogus või valitsuses peaks ametniku esmane roll olema tehtud õiguspärase otsuse elluviimine. Erialase arvamuse väljendamisel tuleb arvestada ka elukutse eripäradega. Näiteks prokuröride, kohtuametnike ja riigisaladusega tegelevate ametnike ning asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teemade puhul on avaliku sõnavõtmise õigused seadusega piiratud nii tööalastes küsimustes kui ka teatud isiklike veendumuste ja tõekspidamiste väljendamisel. Üldjuhul ei ole aga ametnikul isiklike veendumuste ja tõekspidamiste levitamine kodanikuna piiratud.

Usaldusväärse põhimõtte järgimiseks asutuse tasandil on oluline kaardistada tegevusvaldkonnast ja asutuse eripäradest tingitud peamised huvide konflikti riskikohad, aset leidnud juhtumid ja

## LISA 1

võimalused nende vältimiseks edaspidi. Samuti on tähtsal kohal avatud organisatsioonikultuuri kujundamine, mille kaudu soositakse asutusesisest avatud ja argumenteeritud arutelu.

### **Avatuse ja läbipaistvuse põhimõtte selgitus**

**Avatus ja läbipaistvus** tähendab riigi tegevust puudutava informatsiooni kättesaadavuse tagamist arusaadavas vormis ning avalikkuse kontrolli võimaldamist riigi tegevuse üle. Ametnikutöös avalduvad avatuse ja läbipaistvuse põhimõtted haldusmenetluses ja erinevate osapoolte kaasamisel poliitikakujundamisse. Avatud ja läbipaistev poliitikakujundamine, otsuste tegemine ning avalikkuse kaasamine toetavad kodanikukeskset riigivalitsemist ja loovad kindlustunde avalikkusele, et võimu teostatakse avalikes huvides.

**Haldusmenetluse** puhul tuleneb avalikkuse põhimõtte haldusmenetluse seaduse §-st 7. Tegemist on ühe üldpõhimõttega viiest, mille kaudu saavutatakse ühtlane, isiku osalust ja kohtulikku kontrolli võimaldav haldusmenetlus. Avatuse põhimõttest lähtuvalt on kehtestatud nõuded teabe avalikustamiseks asutuste veebilehtedel, poliitikakujundamises rakendatavad kooskõlastuste ja arvamuste küsimise põhimõtted, menetlustoimingute protokollipõhimõtted, tehtud otsuste kättetoimetamise või avalikustamise nõuded jne.

Vastu võetud arengukavade või tehtud otsuste puhul peab ametnik olema valmis selgitama tema vastutusvaldkonnaga seotud otsuste sisulist eesmärki ja tähendust asutusest väljaspool. Sellest põhimõttest tuleb juhinduda ka olukorras, kus ametnik pooldas otsuse tegemise protsessis oma ekspertteadmisele tuginedes teistsugust lahendust ning avaldas enne otsuse heaks kiitmist aktiivselt oma seisukohti. Pärast legitiimsuse otsuse heaks kiitmist seisneb ametniku roll üldjuhul selle sisulises selgitamises ning rakendamise toetamises, mitte enam isikliku arvamuse või otsustusprotsessi käigus ilmnenud erimeelsuste väljendamises. Näiteks on riigihangete valdkonnas nõustava ametniku ülesandeks päringu korral selgitada seaduses kehtestatud protseduurireeglite sisu ja eesmärki, ehkki ta ise võis seaduse väljatöötamise hetkel eelistada teistsugust regulatsiooni.

**Poliitikakujundamises** väljenduvad avatus ja läbipaistvus kaasamise kaudu. Huvirühmade ja avalikkuse informeerimine ning nendega konsulteerimine võimaldab tõsta otsuste kvaliteeti, legitiimsust ja aktsepteeritavust. Seetõttu on ametnikel kohustus uute poliitikate ettevalmistamisel edastada tasakaalustatud ning objektiivset informatsiooni. Nii on võimalik mõista otsuse tegemise eesmärki ning erinevaid lahendusvõimalusi ning küsida tagasisidet kavandatava poliitika kohta. Sisuliselt hõlmab see koostööd ekspertidega, huvigruppidega ja ka teiste ametiasutustega.

**Suurimad väljakutsed** kaasamisel on seotud erinevate huvirühmade seisukohtade tasakaalustamise ning protsessi tõhususega. Kuna kõigi huvirühmade ettepanekute üheaegne arvestamine ei ole üldjuhul võimalik, on oluline põhjendada ettepanekuga nõustumist või mittenõustumist. Poliitikakujundamise läbipaistvuse, aga ka objektiivsuse ja erapooletuse huvides peab põhjendus keskenduma ettepanekuga kaasnevatele mõjudele. Eriti tuleb põhjendada otsuseid, mis annavad ühele grupile eeliseid võrreldes teistega, või mõne huvirühma tehtud ettepanekutega mitteamvestamist. Kui seadusest tulenevad soodustingimused või toetuse saamise võimalused laienevad üksnes piiritletud sihtrühmale, tuleb otsuse aktsepteeritavuse huvides just mitteamvestamist leidnud gruppide ettepanekuid eriti põhjalikult selgitada ning sisuliselt põhjendada.

Kuna kaasamine on **ajamahukas ja kallis**, kaldutakse sellest mööda minema olukordades, kus soovitakse kiireid otsuseid. Samas tuleb kiiruse põhjendatust kaaluda kaasamisest saadava kasuga. Kaasamine võimaldab vältida olukorda, et lahendatav probleem on käsitletud ühekülgsest või ühe

sihtrühma põhiselt, vastuolus kehtivate õigusaktide või arengukavadega ning tekib vajadus kiirustades tehtud otsus hiljem uuesti ümber vaadata.

Avatuse ja läbipaistvuse põhimõtete üldiseks eesmärgiks on avalikest huvidest lähtumise kindlustamine. Siiski ei ole avatuse põhimõte absoluutne. Informatsiooni avalikustamisele või juurdepääsule võib seada **piiranguid** juhul, kui sellega kaasneb avalike huvide kahjustamine või riive eraelu puutumatusse. Piirangute eesmärk on kaitsta eraelu puutumatus, ärisaladust, riigi julgeolekut jne. Näiteks politsei tegevuse kõigi taktikate avalikustamine võib hakata takistama süütegude avastamist või soodustama nende toimepanemist (avaliku teabe seadus §35 lg 1 p 5<sup>1</sup>), sõjalise riigikaitsega seotud andmete avalikustamine võib kahjustada riigi julgeolekut jne. Isikuandmete kaitse puhul on peamiseks eesmärgiks eraelu puutumatusse kaitse ning piiripealsetel juhtumitel tuleb seda eelistada avalikele huvidele. Täpsemalt on informatsiooni avalikustamisega seotud nõuded reguleeritud avaliku teabe seaduses, isikuandmete kaitse seaduses ning riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduses.

Peamised eetilised probleemid piirangutega on seotud kaalutusotsustega andmete avalikustamisel ja piiramisel, aga ka ametnike juurdepääsuga erinevatele andmebaasidele. Asutuse tasandil on oluline seada reeglid juurdepääsupiiranguga andmete kasutamisele ja tagada nendest kinnipidamine.

Otsuste põhjendamise ja poliitikakujundamise kaasamisega võib kaasneda **vajadus otsuste selgitamiseks avalikkusele** pressiteate, selgitava artikli või intervjuu kaudu. Peamiseks eesmärgiks on tagada, et kavandatava või tehtud otsuse kohta avalikkusele edastatud info oleks usaldusväärne, ühtne ning põhjalik. Vastavalt asutuse meediasuhtluse põhimõtetele, töökorraldusele ning kõne all olevale küsimusele võib suhtlus avalikkusega olla korraldatud erinevalt, muuhulgas võivad olla erinevused kõneisikute arvus ja tasemes ning koordineerimises avalike suhete eest vastutavas üksuses. Asutuse ülesandeks on aga siinkohal kehtestada ühtsed põhimõtted ning ametnikke neist ka teavitada.

## EETIKAKOODEKSI RAKENDAMINE

- Eetikakoodeks sisaldab soovitusi ametnike töös esile kerkida võivate olukordade lahendamiseks, kuid samas ei paku õiguslikult siduvaid lahendusi ega sisalda ammendavalt kõiki ametnikueetikaga seotud situatsioone. Eetikakoodeksi põhimõtete selgitusi täiendab eetikanõukogu regulaarselt aktuaalsete näidetega.
- Kui ametnik puutub kokku eetilise dilemmaga, tuleb juhtumit analüüsida seotud tuumväärtuste ja põhimõtete alusel ning püüda esmalt leida lahendus asutusesiseselt.
- Juhtumite süsteemsel analüüsimisel on heaks abimaterjaliks „E nagu eetika otsusetegemise mudel“: [http://www.avalikteenistus.ee/arhiiv/ope/html/2\\_0.html](http://www.avalikteenistus.ee/arhiiv/ope/html/2_0.html).
- Kui asutusesiseselt lahenduseni ei jõuta või soovitakse juhtumi kohta ekspertarvamust, on võimalik pöörduda ametnikueetika nõukogu poole.
- Eetikakoodeksit ja teisi valdkondlikke ametieetikat reguleerivaid koodekseid on soovitatav kasutada asutuste sisseelamiskoolitustel, eetika-alastes aruteludes, organisatsiooniväärtuste ning eetilist käitumist reguleerivate dokumentide väljatöötamisel.
- Lisalugemist on võimalik leida avaliku teenistuse veebilehel [www.avalikteenistus.ee](http://www.avalikteenistus.ee) asuvast eetika-rubriigist ning korruptsiooni ennetamist käsitlevalt lehelt [www.korruptsioon.ee](http://www.korruptsioon.ee).