

## Seisukoht nr 1

Heaks kiidetud ametnikueetika nõukogu 01.04.2014 koosolekul

14.02.2014 pöördus kodanik ametnikueetika nõukogu (edaspidi *eetikanõukogu*) poole küsimusega ametniku kõrvaltegevusega kaasneda võiva huvide konflikti kohta.

### Juhtumi lühikokkuvõte

Väikse vallavalitsuse õigusnõunik osutab kõrvaltegevuse raames juriidilise nõustamise teenust enda õigusbüroo kaudu. Õigusbüroo vahendusel esindab ta kostjat kaasomanike vahel toimivas tsiviilkohtuvaidluses, mille esemeks on valla territooriumil asuva kinnistu kasutamine - täpsemalt kaasomandi lõpetamine.

Täiendavad asjaolud, millele pöördumises viidatakse:

- 1) vallavalitsus on mitu aastat tagasi otsustanud kõnealuse kinnistu detailplaneeringu algatamise, kuid kaasomanike erimeelsuste tõttu ei ole detailplaneeringu vastuvõtmiseni jõutud;
- 2) käimasoleva tsiviilkohtuvaidluse väliselt on vald teinud kostjale ettekirjutuse kinnistul aset leidnud ebaseadusliku ehitustegevuse eest;
- 3) käimasoleva tsiviilkohtuvaidluse raames on kostjat esindav õigusbüroo esitanud kohtule valla juurdepääsupiiranguga dokumente, mis nõuti vallalt välja kolmanda isiku vahendusel.

Eetikanõukogusse pöördunud isik on kõnealuse kinnistu detailplaneeringu koostamisest huvitatud isik. Pöörduja on õigusnõuniku ja õigusbüroo juristi rollidega kaasneda võivast huvide konfliktist teavitanud vallavalitsust.

Eetikanõukogule pöördumise esitanud isik palub seisukohta õigusnõuniku ja õigusbüroo juristi rollidega kaasneda võiva huvide konflikti olemasolu kohta ja küsib, kas juhtumi puhul võib olla tegemist seaduserikkumisega.

### Selgitused juhtumi osapooltelt

Eetikanõukogu pöördus oma 27.02.2014 kirjaga juhtumiga seotud valla vallavanema ning õigusnõuniku poole selgituste saamiseks.

Õigusnõunik kinnitas 05.03.2014 kirjalikult, et on oma kõrvaltegevusest vallavalitsust teavitanud. Õigusnõuniku sõnul ei teki ametnikutöö ja kõrvaltegevuse koosmõjus huvide konflikti, sest antud juhul on tegemist eraõigusliku kohtuvaidlusega, kinnistule pole vald kehtestanud detailplaneeringut ning kohtuvaidluse objektiks ei ole kostjale valla poolt tehtud ettekirjutus. Õigusnõuniku kinnitusel ei ole ta kasutanud valla juurdepääsupiiranguga dokumendi väljastamiseks oma ametiseisundit. Ametliku taotluse dokumendi väljaküsimiseks esitas vallale kostja sugulane ning dokument oli vajalik hagi ümberlukkamiseks.

## AMETNIKUEETIKA NÕUKOGU

Selgituses juhitakse tähelepanu, et kohtuvaidluse käigus on tekkimas vajadus kostja esindajana koostada kohtule seisukoht vallalt arvamuse küsimuse vajalikkuse kohta. Õigusnõunik märgib, et juhul kui valla arvamuse küsimine osutub vajalikuks, siis on ta valmis kostja esindamise oma õigusbüroo kaudu lõpetama.

06.03.2014 edastas vallasekretär eetikanõukogule vallavanema selgituskirja ja õigusnõuniku ametijuhendi. Ametijuhendi järgi on õigusnõuniku töö eesmärgiks omavalitsusüksuse juriidiline teenindamine, loodava õiguse kvaliteedi ühtlustamine, vallaelanike juriidiline nõustamine ja valla esindamine kohtuvaidlustes. Vallavanem kinnitas õigusnõuniku antud selgituste kehtivust.

### **Eetikanõukogu seisukoht**

Eetikanõukogu lähtub oma seisukoha kujundamisel eelkõige avaliku teenistuse eetikakoodeksist, viidates ka asjakohastele eetilisi põhimõtteid reguleerivatele seadustele. Seisukohas on tähelepanu pööratud kolmele aspektile: kõrvaltegevuse kooskõla valla tegevuse eesmärkidega, kõrvaltegevuse ja ametnikutöö rollikonflikti olemasolu ning kõrvaltegevuse mõju ametiasutuse mainele.

Eetikanõukogu pädevuses ei ole sekkuda käimasoleva kohtuvaidluse asjaoludesse, hinnata kohtumenetluse käigus osapoolte antud selgitusi, valla tegevuse seaduslikkust ettekirjutusega seoses või kohtumenetluse käigus kogutud tõendite seaduslikkust, millele pöördumises muu hulgas viidati.

### Kõrvaltegevuse kooskõla valla tegevuse eesmärkidega

Avaliku teenistuse eetikakoodeksi punkti 3 kohaselt järgib ametnik oma tegevuses kodanikelt mandaadi saanud poliitikute õiguspäraselt väljendatud taht. Samuti nõuab avaliku teenistuse seaduse § 51 lg 6, et ametnik peab teenistus- ja usaldussuhte raames aitama kaasa ametiasutuse seadusest tulenevate ülesannete täitmisele.

Konkreetsel juhul tuleb ühelt poolt esile valla tahe kinnistule detailplaneering koostada, mida kinnitab vallavalitsuse otsus detailplaneeringu koostamine algatada. Teisalt on ilmne, et kinnistu kaasomanikud omavad kinnistu kasutamisel isiklike ja omavahel vastanduvaid huvisid, mistõttu pole jõutud detailplaneeringu kehtestamiseni. Samuti on kostja varasem tegevus kinnistu kasutamisel olnud vastuolus kehtivate õigusaktidega ning vald on talle teinud ebaseadusliku ehitustegevusega seoses lammutusettekirjutuse, mis on seoses kostja omandiõiguse intensiivse riivega valla poolt rakendatud äärmuslik meede.

Kuna valla õigusnõuniku ametijuhendijärgseteks ülesanneteks on valla õigusaktide kvaliteedi tagamine, kohalike elanike nõustamine ja asutuse kohtus esindamine, siis peab ta õigusbüroo kaudu tegutsedes vältima selliseid vaidluseid, mille puhul võib potentsiaalselt tekkida vajadus vallalt juriidilise nõu või arvamuse küsimiseks või kohtuvaidlusesse kaasamiseks. Kuigi kõnealuse juhtumi puhul ei olnud valda veel arvamuse andjana kohtuvaidlusesse kaasatud, on vald detailplaneeringu algatajana kinnistu küsimustes otseselt seotud osapoolteks. Selleks, et vältida vastandumist õigusnõuniku rolli ja valla huvidega laiemalt, ei tohi õigusbüroo kaudu asuda kolmandat osapoolt esindama.

Kuigi valla poolt kostjale tehtud ettekirjutus ei ole seotud käimasoleva kaasomanikevahelise kohtuvaidlusega, toob vallalt ehitusseaduse mittejärgimise tõttu ettekirjutuse saanud osapoole huvide esindamine kohtus valla eesmärkidele vastandumise eriti rõhutatult esile.

### Kõrvaltegevuse ja ametnikutöö rollikonflikti olemasolu

Avaliku teenistuse eetikakoodeksi punkti 13 järgi peab ametnik hoiduma näiliku olukorra loomisest, mis võib kahtluse alla seada tema erapooletuse ja asjade käsitlemise objektiivsuse. Avaliku teenistuse seaduse § 51 lg 2 alusel peab ametnik oma teenistusülesandeid täitma muu hulgas erapooletult ja objektiivselt.

Õigusnõunikuna vallavalitsuse töös kättesaadav informatsioon loob kõrvaltegevuse seisukohast võimalikke eeliseid kostja esindamisel, kuivõrd ametnikuna omab ta eeldatavasti vahetut juurdepääsu ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud informatsioonile seoses kinnistuga ja ta võib osaleda koosolekutel, kus arutatakse muu hulgas planeeringutega seotud küsimusi. Konkreetse juhtumi kontekstis on õigusnõunik määratlenud end kõrvaltegevuse kaudu valla territooriumil asuva kinnistu kaasomaniku esindajana. Seetõttu on küsitav tema erapooletus ja objektiivsus vallaametniku ülesandeid täites. Kuna õigusbüroo kaudu kaitseb ta kolmandate isikute huvisid, siis tekiks erapooletuse ja objektiivsuse printsiibiga vastuolu ka juhul, kui ta õigusnõunikuna peaks kohtuvaidluse käigus valla arvamusel koostama või koostamises osalema; seda ka juhul, kui ta loobuks kostja esindamisest.

Õigusnõuniku ametijuhendis sisalduvaid ülesandeid aluseks võttes ilmneb veelgi põhimõttelisem vastuolu erapooletuse ja objektiivsuse printsiipidega. Ametijuhendijärgselt kuulub õigusnõuniku pädevusse vallaelanike (eelduslikult ka vallas tegutsevate juriidiliste isikute) nõustamine vallaga seotud küsimustes. Juhul kui õigusnõunik osutab vallaga seonduvates teemades juriidilist nõustamist ka kõrvaltegevuse raames, siis võib tekkida olukord, kus kodanik pöörduv ühel päeval seisukoha saamiseks vallaametniku poole ning järgmisel päeval samas küsimuses õigusnõuniku õigusbüroo poole otsese sooviga esindada teda kohtuvaidluses valla vastu. Sellise praktika korral võib kaasneda oht korruptsioonivastases seaduses nimetatud keeldude ja toimingupiirangute rikkumiseks.

### Kõrvaltegevuse mõju ametiasutuse mainele

Avaliku teenistuse eetikakoodeksi punkti 18 järgi on ametnik väärikas, vastutustundlik ja kohusetundlik. Avaliku teenistuse seaduse § 51 lg 4 kohaselt peab ametnik käituma väärilt nii teenistuses olles kui ka väljaspool teenistust, sealhulgas hoiduma tegevusest, mis diskrediteerib teda ametnikuna või kahjustab ametiasutuse mainet. Avaliku teenistuse seaduse § 60 lg 2 järgi tuleb keelata kõrvaltegevus, millega kaasneb teenistuskohustuse rikkumine.

Ametniku tööväliste rollide (sh kõrvaltegevuste) puhul on oluline hinnata nende vahetut ja otsest kokkupuudet ning mõju ametnikutööle. Valla õigusnõuniku tegevust juristina õigusbüroos ei saaks keelata juhul, kui tema õigusbüroo keskenduks konkreetse valla küsimustest väljapoole jäävatele teemadele.

Valla õigusnõunik, kelle teenistuskoha eesmärk on vallaelanike nõustamine, valla esindamine kohtus ja valla õigusloomes osalemine, peab oma kõrvaltegevuse raames tegutsedes vältima olukorda, kus ta esindab õigusbüroo kaudu sama valla tegevuse suhtes huvisid omavaid kliente. Pakkudes

õigusbüroo kaudu nõustamisteenuseid valla tegevusega seotud küsimustes, on kaks rolli omavahel pidevas vastuolus ning see seab küsitavuse alla ametniku tegevuse usaldusväärsuse. Kuna vallavanem ei ole pidanud vajalikuks kõrvaltegevust keelata, siis võib kõrvaltegevus kahjustada ka valla kui terviku mainet.

### **Kokkuvõte**

#### Seisukoht:

Valla õigusnõuniku kõrvaltegevus oma õigusbüroos, esindades kohtus osapoolt valla territooriumil asuva kinnistu kasutamise küsimuses, on vastuolus avaliku teenistuse eetika põhimõtetega – täpsemalt valla tahte erapooletu elluviimise, objektiivsuse ja väärkuse põhimõtetega. Samuti võib kõrvaltegevus olla vastuolus avaliku teenistuse seaduse §-s 51 nimetatud üldiste teenistuskohustustega. Õigusbüroo kaudu konkreetse valla tegevusega seotud küsimustes nõustamine toob kaasa pideva rollikonflikti valla õigusnõuniku ametikohalt lähtudes ning loob ohu nii korruptsioonivastases seaduses kehtestatud keeldude ja piirangute rikkumiseks (nt siseteabe, ametiseisundi või mõju korruptiivne tarvitamine, toimingupiirangute rikkumine) kui ka teatud asjaolude olemasolul mõjuvõimuga kauplemise, pistise ja altkäemaksu kuriteokoosseisude tekkimiseks.

#### Soovitused:

1. Vallavanemal keelata õigusnõuniku kõrvaltegevus ulatuses, mis puudutab juriidilist nõustamist konkreetse vallavalitsuse tegevusega seotud teemades. Valla õigusnõunikul võib lubada tegutseda oma õigusbüroos üksnes juhul, kui ta ei puutu selles tegevuses ühegi vaidlusega, mille osaliseks on või võib olla vald; ning nii, et ta ei saa kasutada talle teenistusalaselt teatavaks saanud informatsiooni oma erapraksises.
2. Juhul kui kinnistuga seotud kohtuvaidluses osutub vajalikuks valla arvamuse andmine, ei tohi erapooletuse printsiibist lähtudes arvamuse koostamisse kaasata valla õigusnõunikku.

Heiki Sibul  
Ametnikueetika nõukogu esimees  
/allkirjastatud digitaalselt/