

## HUVIDE KONFLIKTI VÄLTIMINE AMETNIKE KOOLITUSTEGEVUSES

### Hea tava

#### Hea tava eesmärgid:

- 1) valdkondliku ekspertteabe piisava kättesaadavuse tagamine,
- 2) läbipaistvus ja ülevaade ametnike koolitustegevuse korraldusest, tasustamisest ja koolitusturul osalemisest.

Asutustel on kohustus tagada, et valdkondlik ekspertteave oleks piisavas mahus avalikkusele kättesaadav. Kõige vahetum võimalus teavet jagada on koolitustel, kus lektoriteks on õigusakti või dokumendi väljatöötamises osalenud ja rakenduslike küsimustega kursis olevad ametnikud. Koolituse läbiviimine on ka ametnikele arendav ning annab õigusakti väljatöötajale, rakendajale või poliitikakujundajale vahetut teavet rakendusküsimustest.

Hea tava sisaldab soovitusi erineva suunitlusega koolitustegevuse korraldamiseks. Kuna asutuste koolitustegevuse eesmärgid, sihtgrupid ja maht erinevad, siis on hea tava aluseks asutusesiseste konkretiseeritud põhimõtete väljatöötamisel. Hea tavaga suunatakse ühtlustama ametnike ametijuhendeid ning läbi mõtlema asutuse koolitus- ja teavitusplaani. Seejuures pakub hea tava lahendusi olukordadeks, kus mõnes valdkonnas on koolitusnõudlus suurem kui asutus korraldada suudab ning samal ajal võib eraturul kompetentseid koolitajaid nappida. Koolituste läbiviimisel tuleb arvestada ka ametniku eetikakoodeksiga ning pidada silmas, et koolitamisel ei tekiks vastuolu ametniku erahuvide ning ametikohustuste vahel.

Hea tava ei reguleeri mestimisprojektide raames toimuvat koolitustegevust, sest nimetatud põhimõtted on sõnastatud Euroopa Komisjoni koostatud „Mestimise käsiraamatus“ (*Twinning Reference Manual*) ning Eesti-sisest põhimõtete rakendamist koordineerib Välisministeerium.

#### Õiguslik raamistik

Kui ametnik on saanud koolituse läbiviimise eest lepingu alusel tasu, on tegemist kõrvaltegevusega avaliku teenistuse seaduse (ATS) § 60 tähenduses. Kõrvaltegevustest on ametnik kohustatud kirjalikult teavitama teda ametisse nimetanud isikut. Teavitada tuleb ka siis, kui avaliku võimu teostamise õigus on peatunud - nt lapsehoolduspuhkusel viibiva ametniku puhul. ATS § 82 järgi on ametnik sel ajal vabastatud küll tööülesannete täitmisest, ent mitte ülejäänud teenistuskohustustest.

Isik, keda kõrvaltegevusest teavitati, peab hindama, kas tegevusele kuluva tööjõu maht või laad takistab korrapäraselt teenistusülesannete täitmist või tegevus toob kaasa teenistuskohustuse rikkumise. Teenistuskohustuse rikkumiseks võib pidada näiteks olukorda, kus järelevalveinspektor koolitab ettevõtet tasu eest ning seejärel asub ametnikuna samas ettevõttes järelevalvet teostama. Samuti on teenistuskohustustega vastuolus olukord, kui ametnik võtab tasu vastu ametijuhendijärgse koolituse läbiviimise eest. Asutuse juhi ülesandeks on seega igal üksikul juhul hinnata tasu vastu võtmise põhjendatust ning ülalmainitud tingimuste olemasolul kõrvaltegevus osaliselt või täielikult keelata. Erandina võib ATS § 60 lg 4 p 2 järgi tasu võtta haridusasutuses toimuva teadusliku või pedagoogilise tegevuse puhul (sh loengud tööalastel teemadel) eeldusel, et ametnik on sellest teavitanud teda ametisse nimetavat isikut.

Kuigi ATS kõrvaltegevusest teavitamise nõue kehtib ainult ametnikele, on ka ametiasutuse töötajate puhul soovitatav kaaluda, missuguste töökohtade puhul lisada töölepingusse erialasest koolitamisest teavitamise kohustus. Õigusliku aluse annab selleks töölepingu

seaduse § 15 lg 2 p 8, mille järgi teavitab töötaja tööandja soovil kõigist töösuhete seonduvatest olulistest asjaoludest, mille vastu on tööandjal õigustatud huvi.

Töölase koolitamise puhul tuleb arvestada, et avalikustamata ja asutusesisese loomuga teabe jagamine on keelatud. Sel juhul võib tegemist olla korruptsioonisüüteoga korruptsioonivastase seaduse § 5 lg 4 tähenduses. Tasustatavast koolitustegevusest teavitamine aitab maandada riski, et ametnik käsitleb koolitustel asutusesisese loomuga teavet.

Seega eeldab ka õiguslik raamistik, et asutuses on rakendatud põhimõtted, kuidas ametnike tööalast koolitustegevust korraldada. Vältida tuleks situatsiooni, kus eraviisilise koolitustegevuse tulemusena saab lektorina osalev ametnik topelttasustatud või kaasneb põhjendamatu konkurentsieelis eraturu koolitusfirmadele. Töölase koolitustegevuse läbipaistva korralduse tagamiseks on oluline läbi mõelda, millistel juhtudel on erialasel teadmisel põhinev koolitus käsitletav teenistuskohustusena ja millal lisategevusena. Arusaadavad koolituse korraldamise ja tasustamise põhimõtted suurendavad ametnike motiveeritust koolituse läbiviimisel ning tagavad ametnike võrdse kohtlemise asutusesiselt.

### **Ametniku tööülesannete ja koolituse sisu järgi on võimalik eristada:**

- 1) ametijuhendijärgset koolitust,
- 2) lisaülesannete täitmise raames toimuvat koolitust,
- 3) töövälisest koolitustegevusest.

## **1. AMETIKOHA EESMÄRGIGA SEOTUD KOOLITAMINE**

Ametikoha eesmärgiga seotud koolitamine tähendab, et teavitus- ja koolitustegevus on ametijuhendis sisalduv või ametikoha eesmärgiga vahetult seotud. **Sellise koolitustegevuse eest on tasu vastuvõtmine üldjuhul keelatud**. Asutuse töökorralduse tasandil tuleb otsustada, missuguste ametikohtade puhul määrata valdkondlik koolitamine või teavitamine ametijuhendijärgseks ülesandeks ning planeerida asutuse poolt iga-aastaselt läbiviidavate koolituste maht.

Ametikoha eesmärgiga seotud koolitamine kaasneb ametikohtadel, mille ülesanneteks on õigusloome ja arengukavade väljatöötamine ning valdkondades, kus on regulaarne ja pidev teavitamis- ja koolitamisvajadus (nt riigihangete seadus, avaliku teabe seadus, töölepingu seadus jms). Sageli kuulub valdkondlik koolitamine ka inspektorite tööülesannete hulka (nt tööinspektorid, päästeametnikud).

Õigusakti või arengukava väljatöötamist koordineeriv asutus peab vastutama esmase teavituse ja jooksva koolitustegevuse planeerimise eest. Valikukohad otsustamaks, kas lektoriks on asutuse ametnikud või kaasata asutuseväliseid koolitajaid:

- a) koolitust ja teavitamist vajavate teemade loetelu ning koolituste prognoositav maht,
- b) koolitaja kompetentsiga ametnike olemasolu asutuses ja nende töökoormus,
- c) koolituse korraldamisega kaasneva eelarve olemasolu (ruumide rent jms),
- d) asutuse iga-aastane tööplan ja mahukate tööülesannete maht, mis võib ajutiselt vähendada asutuse ressursi teatud teemadel koolitusi läbi viia,
- e) kompetentsete asutuseväliste koolitajate olemasolu.

Seejärel saab koostada asutuse iga-aastane koolitusplaan ja –eelarve ning vajadusel täiendada ametnike ametijuhendeid.

Juhi kaalumiskohad juhuks, kui koolitusnõudlus ületab asutuse kavandatud koolituste mahtu:

- a) koolitada välja asutusevälised koolitajad,
- b) koostada suure nõudlusega valdkonnas iseseisvat õpet toetavad materjalid,
- c) kui asutus peab tööplaaniväliste koolituste läbiviimist suure nõudluse tõttu põhjendatuks, võib ametniku ametisse nimetava isiku loal erandkorras lubada tasu vastuvõtmist. Eelduseks on, et kokku lepitud mahus koolituste läbiviimine ei takista tööülesannete täitmist,
- d) loobuda koolitusel lektorina osalemisest,
- e) asutusevälise koolitaja väljaselgitamiseks küsida võrreldavad pakkumused ning selgitada välja parim koolituse läbiviija,
- f) asutusevälise koolitaja vahendusel toimuva koolituse materjalid avaldada asutuse kodulehel. Sellega tagatakse, et riigi või kohaliku omavalitsuse asutuse tellitud koolitusel jagatud teave on kõigile kättesaadav.

## 2. TÄIENDAVATE ÜLESANNETE RAAMES TOIMUV KOOLITAMINE

Teavitus- ja koolitustegevus on **täiendavaks ülesandeks** siis, kui see ei kuulu ametniku põhiülesannete hulka ega kajastu ametnikohajärgses põhipalgas, kuid kasutatav informatsioon põhineb tööalastel teadmistel või on töö käigus omandatud. **Juhul kui ametniku ametisse nimetav isik peab sellise koolitustegevuse tasustamist põhjendatuks, tuleb üldjuhul vältida topelttasustamise situatsiooni.**

Näitena võib nimetada asutuseväliste koolituspakkujate algatusel korraldatud koolitusi, seminare ja konverentse, kuhu ametnikke kutsutakse tasu eest tööalastel teemadel esinema. Selline esitus eeldab konkreetse ürituse eesmärkide ja sihtrühmadega arvestamist. Teiseks levinud näiteks on ametnike kaasamine lektoritena Euroopa Liidu struktuurifondidest vms meetmetest rahastatud projektidesse.

Ametniku ametisse nimetav isik peab esmalt hindama, kui põhjendatud on ametniku lektorina osalemine konkreetsel koolitusel – sh, kas potentsiaalseks koolituse läbiviijaks võiks olla asutuseväline koolitaja, kas teema on aktuaalne, kas asutus ise juba pakub analoogseid koolitusi jne. Kui juht peab koolituse läbiviimist vajalikuks, kuid selle ettevalmistamine ja lektorina osalemine toob ametnikule kaasa olulise lisakoormuse, tuleb otsustada sobivaim lahendus.

Juhi kaalumiskohad täiendava ülesandena toimuvate koolituste korraldamisel:

- a) käsitleda koolitust ametniku ühekordse teenistusülesandena ja vähendada ajutiselt teiste teenistusülesannete mahtu,
- b) viia koolitus läbi tasuta, kuid võimaldada lektorina osalenud ametnikule suuremas mahus enesetäiendamist;
- c) rakendada paindlikku tööaega ja lubada koolituse eest tasu vastu võtta. Sisuliselt tähendab see, et ametnik teeb oma põhitöö töövälisel ajal,
- d) käsitleda koolitust kõrvaltegevusena ja vormistada ametnik tasustatava koolituse toimumise ajaks põhitöölt puhkusele,
- e) lubada koolituse eest tasu vastuvõtmist ja vähendada ametniku töökoormust, kui koolitused toimuvad pikema perioodi jooksul regulaarselt,
- f) kanda ametniku lektoritasu asutuse eelarvesse omatuluna ning asutus otsustab selle kasutamise – näiteks määrata lektorina osalenud ametnikule ühekordne tasu muutuvpalga osana või suunata raha koolitus- ja arenduseelarvesse. Seeläbi

välditakse olukorda, kus tasuta lektorina osaledes kaasneb koolituse korraldanud ettevõttele või asutusele konkurentsieelis.

Ametnikul on õigus keelduda asutuseväliste koolitajate kaudu toimuval koolitusel osalemisest, kui ametnik on lektorina koolitusprogrammi lisatud ilma temalt eelnevat nõusolekut küsimata.

EL struktuurifondide meetmetest rahastatud projektides osalemisel tuleb meeles pidada, et üldjuhul peab projekti elluviija küsima pakkumust kolmelt võimalikult projekti teostajalt. Kui ühes pakkumuses kaasatakse lektoriks tasuta koolitust läbi viiv ametnik, kuid teistel eraturukoolitajad, siis võib tekkida ametnikust lektoriga pakkujale hinna- ja/või teadmispõhine konkurentsieelis. See seab ebavõrdsesse konkureerimissituatsiooni need pakkujad, kes on kaasanud eraturu lektorid. Kui projekti elluviija soovib ametnikku teadlikult oma projekti kaasata, siis tuleks teda lektorina arvestada kõigis kolmes pakkumuses.

### 3. AMETIKOHAVALINE KOOLITAMINE

**Ametikohavälistes valdkondades koolitamine** on käsitletav tavapärase kõrvaltegevusena, mida reguleerib ATS § 60. Eriteenistuste (nt Kaitsevägi) puhul võivad kehtida rangemad piirangud.

Ametikohaväliseks koolituseks on näiteks juhtum, kus maksuametnik korraldab käsitöökursuseid huvikoolis, ministeeriumiametnik annab põhikoolis inglise keele tunde, omavalitsuse õigusnõunik loeb patendiõiguse kursuseid.

Sellisel juhul on tasu eest koolituste läbiviimine lubatud, kuid igal juhul peab ametnik sellest kirjalikult teavitama teda ametisse nimetamise õigust omavat isikut. Osaliselt või täielikult võib koolitamise haldusaktiga keelata vaid siis, kui koolitustegevuse maht ei võimalda täita teenistusülesandeid või tegevus kahjustab asutuse või ametniku mainet (nt Terviseameti jurist viib läbi müügikoolitust tubakaettevõtete liidule). Koolituse läbiviimise keelamise või asutusesisese taandamisprotseduuri aluseks on ka olukord, kui maksuametnik viib töövälistes teemades läbi koolitust ettevõttes, keda ta pärast maksuametnikuna kontrollima hakkab.