

## **Ametnike väljendusvabaduse hea tava mustand**

### **Sissejuhatus**

Hea tavaga aidatakse lahendada ametnike väljendusvabaduse küsimustes tekkida võivaid rollikonflikte. Väljendusvabadusega seotud eetilised dilemmad on seotud ametnike kahetise rolliga. Ametnikelt eeldatakse ühelt poolt neutraalsust ja lojaalsust poliitilise tahte elluviimisel; teisalt on ametnikud kodanikena osa ühiskonnast ja nende osalemine ühiskondlikus arutelus on oluline.

**Väljendusvabadus on kodanike põhiõigus** ja demokraatliku riigi üks alustaladest. Tasakaalustatud ühiskondlik arutelu aitab kaasa riigi ja ühiskonna jaoks paremate otsuste tegemisele. Avalik arutelu (sh ka konstruktiivne kriitika) aitab kujundada paremat riigivalitsemist, juhtida tähelepanu kavandatava muudatusega kaasneva võivatele kitsaskohtadele, avastada täiendamist vajavaid aspekte, selgitada juba tehtud otsuseid erinevatest vaatenurkadest ning kujundada paremat rakenduspraktikat.

Arutleva ühiskonna seisukohast on kasulik ja loomulik, kui ka ametnikud osalevad oma valdkonna asjatundjana ja kodanikena ühiskondlikus debatis ning jagavad oma vaateid ja arvamusi. Ametnike osalemist erialaekspertina ühiskondlikus arutelus tuleb väärtustada ja soodustada, sest nii tekib avalikkusel võimalus saada tasakaalustatud informatsiooni otse valdkonna asjatundjalt. Ametnike osalemine ühiskondlikes aruteludes on oluline ka sellepärast, et mitmetes valdkondades on mitteametnikest erialaekspertide arv piiratud.

Üldpõhimõttena on ametnikel tööalastes küsimustes õigus poliitilisest tahtest või asutuse suunistest erinevale isiklikule arvamusele ja selle väljendamisele. Samal ajal kehtivad ametnikele kõrgendatud eetilised nõuded ning nad peavad ennekõike töövaldkonnaga seotud teemade puhul juhinduma teatud piirangutest. Seejuures peavad konkreetsed piirangud olema põhjendatud ja vajalikud.

Nii tööalastes kui –välistes küsimustes on soovitatav arvamuse väljendamine enda nime alt s.t mitteanonüümselt.

### **Juhendi eesmärk**

Juhendiga antakse ametnikele soovitusi ühiskondlikus arutelus osalemiseks erinevate tööväliste kanalite (sh sotsiaalmeedia) vahendusel ja erinevas vormis (nt intervjuu, arvamslugu, petitsioon, avalik koosolek jne).

Juhend ei korda seadustega kehtestatud piiranguid (ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud informatsioon, laim, vihakõne jms), ei anna soovitusi asutuse esindajana avalikkusega suhtlemiseks ega täpsusta eriteenistuste ametnikele kehtivaid spetsiifilisi nõudeid. Samuti ei käsitle juhend korruptsioonist või väärust teost teavitamist. Asutusel on soovitatav oma valdkonna eripära arvestades koostada asutusepõhised reeglid.

Väljendusvabaduse heast tavast on soovituslik juhinduda ka ametiasutuste töötajatel.

## Ühiskondlikus arutelus osalemine tööga mitte seotud teemadel

Ühiskondliku diskussiooni kvaliteedi huvides on tervitatav, kui ametnik osaleb kodanikuna aruteludes, mis puudutavad riigivalitsemist ja avaliku elu küsimusi laiemalt – nt rahulolu rongiliikluse, pagulaspoliitika või kohaliku omavalitsuse juhtimise teemadel. Ametnikueetika seisukohast tuleb siinkohal juhinduda **väärikuse** põhimõttest - **pidada silmas arvamuse tonaalsust, viisakat väljendusviisi ning arvamuse avalduse võimalikku mõju tööandja mainele**. Väärikuse põhimõttega pole kooskõlas laimav ja halvustav toon. Arvestada tuleb, et mida kõrgemal ametikohal isik on, seda suurema tõenäosusega võib tema avaldatu pälvida avalikkuse kõrgendatud tähelepanu.

Poliitiliselt tundlike teemade osas peaksid arvamuse avaldamisel hoolikad olema need ametnikud, kellele kehtib kõrgendatud poliitilise erapooletuse nõue (nt tegeväelastel on keelatud tegeleda poliitiliste vaadete levitamise ja keeld kuuluda erakonda (nt politseiteenistujad, prokurörid, tegeväelased).

Ametnikul on eraisikuna õigus **alla kirjutada arvamuse avaldustele ja petitsioonidele**. Allkirjade kogumise eesmärk on juhtida tähelepanu mõnele ühiskondlikule probleemile ja leida toetust olukorra lahendamisele. Üksikjuhtumi põhise kaalumist vajavad sellised juhtumid, mis on vahetult seotud ametniku ametikohustustega. Oluline on, et ametniku isiklikud veendumused ei takistaks tal täitmast oma tööülesandeid näiteks olukorras, kus poliitiline otsus ei ühti ametniku isikliku arvamusega. Samuti on soovitatav allkirja andmisest loobuda juhul, kui teema on seotud konkreetse ametniku ametijuhendijärgsete ülesannetega.

## Tööga seotud küsimustes isikliku arvamuse avaldamine

Tööga seotud küsimustes isikliku arvamuse avaldamine peab olema **vastutustundlik, argumenteeritud, avalikule infole tuginev ja arvestama mõju asutuse mainele**. Juhul kui tegemist on avalikku huvi pälviva teemaga, mille puhul asutusest erinev või seda täiendav ekspertarvamus annab ühiskondlikule debatile lisaväärtust, on **oluline keskenduda probleemi sisulistele aspektidele** ja oma seisukohtade tasakaalustatud selgitamisele. Sellisel kujul esitatud seisukohad aitavad avalikkusel saada spetsiifilisema valdkonna kohta tasakaalustatud informatsiooni otse valdkonna asjatundjalt. Alati tuleb kaaluda arvamuse eesmärki ja ajastatust.

Segaduse vältimiseks on asutuse seisukohtadest erineva arvamuse avaldamisel soovitatav **juurde märkida, et tegemist on isikliku arvamusega**. Sellega on võimalik vältida riski, et eraisikuna esitatud arvamust hakatakse pidama asutuse (tegelikuks) seisukohaks.

Tööga seotud küsimustes on eriti oluline silmas pidada seisukoha esitamise **stiili ja tonaalsust**. Arvestama peab võimalusega, et eraisikuna esitatud väiteid võidakse üle kanda ametnikule, asutusele ja avalikule teenistusele tervikuna. Seetõttu peaksid tööalased seisukohad olema argumenteeritud ja tasakaalustatud.

**Vältida tuleb** ühekülgsed kriitikat, tööandja halvustamist; keelatud on laimamine, isikute eraõiguste rikkumine ja valeinfo esitamine. Samuti ei või käsitleda teemasid, mis on olemuslikult asutusesisest laadi ja avalikustamisele ei kuulu – nt koosolekutel räägitud, erinevate osapoolte esitatud väited, kolleegide vahelised suhted jms.

Töölustes küsimustes isikliku arvamuse väljendamisel kehtib **kõrgendatud lojaalsuskohustus juhtivatel kohtadel töötavatele isikutele** ja avalike suhete eest vastutavatele teenistujatele. Eelkõige tippjuhtidel, asutuse kõneisikutel ja kommunikatsiooni korraldajatel on suurem võimalus muuta ja mõjutada asutusesiseseid protsesse ning kujundada asutuse avalikku kuvandit. Avalikkuse silmis on tegemist asutuse esindusisikutega. Seetõttu peaksid nad hoolikamalt kaaluma isikliku seisukoha väljendamise põhjendatust ja sel juhul ka selgelt eristama, et tegemist ei ole organisatsiooni ametliku seisukohaga.

Teiste meediumide seast eristuvad sellised **sotsiaalmeedia kanalid, mille formaat ei võimalda pikemat teksti või põhjalikku argumentatsiooni**. Sõnumi eeldatav lühidus ning sellele järgnev spontaanne arutelu muudab töölustes küsimustes arvamuse avaldamise ametnikueetika vaatenurgast mitmetahuliseks. Ühelt poolt toetab asutuse pressiteate või töökuulutuse jagamine asutuse tegevuse tutvustamist ja maine kujundamist. Teisalt võib ametnik sattuda keerulisse rolli, kui levitatud pressiteate pinnalt tekib tema erakontol elav vaidlus. Mitmetel juhtudel võib ametniku tööga seotud ühiskondliku diskussiooni kvaliteedile kasuks tulla, kui ametnik käimasolevasse mõttevahetusse isikliku konto vahendusel sekkub. Samas teatud poliitiliselt tundlike teemade puhul võib eraisikuna arutelu osalemine kahjustada tõhusat poliitikakujundamise protsessi (nt ühiskonda polariseerivate teemade kohta kindla huvigrupiga seostatavate seisukohtade väljendamine). Sotsiaalmeedias arvamust avaldades peaks ametnik tajuma riske juhtudel, kui arutelu väljub talle aktsepteeritavatest raamidest. Mõnel juhul võib vajalikuks osutuda arutelu katkestada või soovitada teemaga seoses isikul edasi suhelda asutuse kaudu. Kahtluste korral tasub juhendada nii juhendi üldistest soovitustest kui ka juhendis sisalduvast kontrollküsimustikust.

Töölustes küsimustes **asutusest erinevate seisukohtade avalikkusele esitamine** eeldab, et ametnik on **eelnevalt oma argumente asutusesiselt tutvustanud ja selgitanud**. Samuti on soovitatav teavitada oma vahetat juhti ja/või avalike suhete osakonda soovist oma seisukohti laiemalt tutvustada. Seeläbi on võimalik meelde tuletada asutuse sisereegleid või tähelepanu juhtida näiteks ametkondliku loomuga informatsioonile.

Ametniku erapooletuse ja lojaalsuse hindamisel on peamiseks kriteeriumiks see, kas ametnik täidab ametnikurollis temale seatud ülesandeid nõuetekohaselt. Erapoolikuse või ebalojaalsusega on tegemist juhul, kui arvamust avaldanud ametnik eirab oma tööülesandeid ning töötab vastu töökohustuste täitmisele ja asutuse eesmärkidele. **Kui ametnik lähtub arvamuse avaldamisel heas tavas välja toodud põhimõtetest, ei ole see märk ebalojaalsust ega tohi viia ametniku vastutusele võtmiseni.**

### **Kontrollküsimustik**

Kui kahtled arvamuse avaldamise sobivuses, siis kaalu oma vastuseid järgmistele küsimustele:

- kas minu arvamuse avaldamise eesmärk on avaliku arutelu kvaliteedi rikastamine?
- kas minu tööalane arvamuse avaldamine on argumenteeritud ja keskendub probleemile?
- kas ma olen oma arvamuse avaldamise üles ehitanud nii, et see ei käsitle asutusesiseseid omavahelisi suhteid ega halvusta isikuid?

- kas ma olen tööalases küsimuses oma erinevat seisukohta asutuse sees väljendanud ja selgitanud?
- kas minu arvamused arvestavad minu ametikohale kehtivaid piiranguid (nt asutuse sisereeglid, valdkonna eetikakoodeks, ametijuhend jms)?
- kas minu ametipositsiooni suhtes on avalikkusel kõrgendatud tähelepanu (nt asutuse juht, avalike suhete juht vm asutuse kõneisik)?
- kas arvamuse avaldamisega kaasnedavad võivad positiivne mõju kaalub üles võimaliku negatiivse mõju asutuse ja avaliku teenistuse usalduseväärsele ja mainele?
- kas viis, kuidas ma oma arvamust väljendan, võimaldab minu asutusesisestel ja –välistel koostööpartneritel minuga edaspidi koostööd teha?
- kas minu arvamuse avaldamise stiil ja tonaalsus on viisakas?

### Soovitused juhtidele ja organisatsioonidele

Oluline on püüelda sellise organisatsioonikultuuri poole, kus asutuse juhtkond ning struktuuriüksuste juhid soodustavad avatud arutelu, respektiivset erinevaid arvamusi ning rõhutavad ametnike kui erialaekspertide rolli ühiskonnas laiemalt. Juhtidel on oluline roll kujundamaks sellist keskkonda, kus samaaegselt austatakse juba tehtud otsuseid ja võimaldatakse teha ka konstruktiivses vormis kriitikat.

Igal asutusel on soovitatav oma spetsiifikast ja valdkondlikust eripärast tulenevalt väljendusvabaduse põhimõtteid täiendavalt läbi arutada ning vajadusel täpsustada. Põhjendatud juhtudel on soovitatav kokku leppida rangemates reeglites.

### NÄIDISJUHTUMID\*

<b>Juhtum</b>	<b>Pooltargumendid</b>	<b>Vastuargumendid/ ohukohad</b>	<b>Hinnang</b>
Ametnik jagab oma sotsiaalmeedia kontol asutuse pressiteadet või töökuulutust.	<i>Asutuse tegevuse tutvustamisele kaasa aitamine, positiivse kuvandi kujundamine.</i>	<i>Läbi tuleb mõelda, kas ja kuidas reageerida siis, kui jagatud info pinnal tekib ametniku kontol terav vaidlus.</i>	<i>Eetiliste normide kooskõlas</i>
Majandusanalüütikuna töötav ametnik avaldab valdkonna asjatundjana oma blogis artikli, mis keskendub erinevatele riigieelarve vähendamise mehhanismidele ning analüüsib nende toimivust Eestiga sarnase taustaga riikides.	<i>Eetiliselt kooskõlas kui tegemist on avalikkust hariva analüütilise kirjutisega.</i>	<i>Vältida tuleb isikutevaheliste suhete käsitlemist, halvustamist ja asutusesisesel loomuga info kasutamist.</i>	<i>Eetiliste normidega pigem kooskõlas</i>
Ametnik, kes ühtlasi õpib ülikooli doktorantuuris, avaldab tudengina erialaajakirjas artikli, milles ta analüüsib oma töövaldkonnas tehtud otsuste võimalikke positiivseid ja negatiivseid mõjusid.	<i>Tegemist on teadustööga, puudub otsene seos ametnikueetikaga; samas on oluline, et ka ametniku rollis oleks</i>	<i>Vältida tuleb tuginemist asutusesisesel loomuga ning ametkondlikuks kasutamiseks</i>	<i>Eetiliste normidega kooskõlas</i>

	<i>asutusele antud seisukohti väljendatud ning artikkel lähtuks teadustööle esitatavatele nõuetele.</i>	<i>mõeldud teabele; samuti ei või asutuse eesmärkidele vastu töötada.</i>	
Keskkonnaametnik annab allkirja karstialade säilitamise poolt.	<i>Isiklik seisukoht üldisemas küsimuses.</i>	<i>Asutuse eesmärkidele ei või ametnikuna vastu töötada; allkirja andmisest on soovitatav loobuda, kui tegemist on ametniku vahetu tööülesandega.</i>	<i>Pigem eetiliste normidega kooskõlas</i>
Ametnik keskendub oma isiklikus blogis valitsuse süüdistamisele ja sellele, kuidas tema soovitusi kantslerite nõupidamisel keegi kuulda ei võtnud.	-	<i>Süüdistav toon, siseküsimuste käsitlemine.</i>	<i>Ei ole eetiliste normidega kooskõlas</i>
Inspektor kommenteerib oma sotsiaalmeedia kontol lõppenud järelevalvemenetlust ning annab sellele isiklike hinnanguid.	-	<i>Siseküsimuste käsitlemine. Eeldatavasti ka asutusesisese teabe kasutamine.</i>	<i>Ei ole eetiliste normidega kooskõlas</i>
Seaduse koostamisega tegelev ametnik on seaduse koostamisel oma blogis algatanud diskussiooni seadusega kaasnevatest mõjudest ning jätkab kritiseerimisega ka pärast seaduse vastuvõtmist.	<i>Lubatud eeldusel, et keskendutakse sisulistele, avalikule infole tuginevatele argumentidele, käsitletakse teemat tasakaalustatult ja viisaka tonaalsusega.</i>	<i>Taunitav on süüdistav toon, tasakaalustamata kriitika, asutuse eesmärkidele vastu töötamine, asutusesisese loomuga info kasutamine.</i>	<i>Sõltub argumentatsioonist ja esitamise viisist</i>
Tuleohutuse eest vastutav inspektor, kes teostab kontrolli mh kaubanduskeskuste üle, kritiseerib eraisikuna oma blogis kaubamaja teenindust.	<i>Tegemist on isikliku teeninduskogemusega, puudub otsene seos tööülesannetega.</i>	<i>Vältida tuleb järelevalveteemade käsitlemist.</i>	<i>Eetiliste normidega kooskõlas</i>
Siseministeeriumi rändepoliitika kujundamisega tegelev ametnik annab avaliku allkirja pagulaste vastu.	-	<i>Kuigi tegemist on isikliku arvamusega avaliku elu küsimuses, on soovitatav allkirja andmisest loobuda, sest tegemist on ametijuhendijärgse valdkonnaga.</i>	<i>Pigem eetiliste normidega vastuolus</i>

\* Esmapilgul näidetega sarnasena tunduvate juhtumite puhul tuleb alati kaaluda kõiki asjaolusid.