

Ametnike väljendusvabaduse hea tava

Heaks kiidetud ametnikueetika nõukogu 15.04.2016 koosolekul

Sissejuhatus

Hea tavaga julgustatakse ametnikke senisest enam valdkonna eksperdina ja ka kodanikuna ühiskonnaelus kaasa rääkima ning antakse soovitusi väljendusvabaduse küsimustes tekkida võivate rollikonfliktide lahendamiseks. Väljendusvabadusega seotud eetilised dilemmad tulenevad ametnike kahetisest rollist. Ühest küljest eeldatakse ametnikelt neutraalsust ja lojaalsust poliitilise tahte elluviimisel ning õigusaktide rakendamisel, teisest küljest on ametnikud kodanikena osa ühiskonnast ja nende osalemine ühiskondlikus arutelus on oluline.

Väljendusvabadus on kodanike põhiõigus ja demokraatliku riigi üks alustalasid. Tasakaalustatud ühiskondlik arutelu aitab teha riigi ja ühiskonna jaoks paremaid otsuseid. Avalik arutelu (sh konstruktiivne kriitika) aitab edendada paremat riigivalitsemist, juhtida tähelepanu kavandatava muudatusega kaasneva võivatele kitsaskohtadele, avastada täiendamist vajavaid aspekte, selgitada juba tehtud otsuseid eri vaatenurkadest, kujundada paremat rakenduspraktikat ning teatud juhtudel ka loobuda kavandatu elluviimisest.

Arutleva ühiskonna seisukohast on kasulik ja loomulik, kui ametnikud osalevad töövälises rollis oma valdkonna asjatundjana ja kodanikuna ühiskondlikus debatis ning jagavad oma vaateid ja arvamusi. Ametnike kui erialaekspertide osalemist ühiskondlikus arutelus tuleb väärtustada ja soodustada, sest nii tekib avalikkusel võimalus saada tasakaalustatud teavet otse valdkonna asjatundjatelt. Ametnike osalemine ühiskondlikes aruteludes on oluline ka sellepärast, et mõnes valdkonnas on mitteametnikest erialaekspertide arv piiratud.

Üldpõhimõttena on ametnikel tööalastes küsimustes õigus poliitilisest tahtest või asutuse suunistest erinevale isiklikule arvamusele ja selle avalikule väljendamisele. Samal ajal tuleb juhinduda ametniku eetikakoodeksist ning eriti töövaldkonnaga seotud teemade puhul arvestada, et arvamust väljendatakse vastutustundlikult ja argumenteeritult. See tähendab juhindumist teatud toimumispõhimõtetest, mida hea tava käsitleb.

Nii tööalastes kui ka -välistes küsimustes on soovitatav väljendada arvamust enda nime all, mitte anonüümselt, sest nõnda soodustatakse avatud ja läbipaistvat arutelukultuuri.

Hea tava eesmärk

Hea tavaga antakse ametnikele soovitusi ühiskondlikus arutelus osalemiseks töövälise kanalite (sh sotsiaalmeedia) vahendusel ja mitmesuguses vormis (intervjuu, arvamslugu, petitsioon, avalik koosolek jne). Hea tava keskendub ametniku eetikakoodeksis viidatud vastutustundlikkuse, argumenteerituse ja väärkuse põhimõtete selgitamisele.

Hea tava ei reguleeri seadusega kehtestatud piirangute järgimist (ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud teave, laim, vihakõne jms), ei anna soovitusi avalikkusega suhtlemiseks asutuse esindajana ega täpsusta eriteenistuste ametnike kohta kehtivaid spetsiifilisi nõudeid. Samuti ei käsitle hea tava korruptsioonist või teistest süütegudest teavitamist, välja arvatud juhul, kui õiguskaitseorganitele teatamise võimalused on ennast ammendanud. Hea tava ei hõlma ka õppe- ja teadusasutustes ning teadusajakirjas teadustöö raames toimuvat avalikku eneseväljendamist.

Asutustel soovitatakse julgustada oma ametnikke senisest aktiivsemalt ühiskondlikus arutelus osalema ja valdkonna eripära arvestades vajaduse korral kokku leppida oma asutuse põhimõtetes. Heast tavast on soovitatav juhinduda ka ametiasutuste töötajatel.

Hea tava on koostatud avaliku teenistuse seaduse § 12 lg 5 p 1 alusel, mille järgi on ametnikueetika nõukogu üks ülesanne anda selgitusi ametnike eetikakoodeksi rakendamiseks.

Ühiskondlikus arutelus osalemine tööga mitte seotud teemadel

Ühiskondliku debati kvaliteedi huvides on teretulnud, kui ametnik osaleb kodanikuna aruteludes, mis puudutavad riigivalitsemist ja avaliku elu küsimusi laiemalt, nt rahulolu rongiliiklusega, hoiakuid pagulaspoliitika suhtes või arvamused kohaliku omavalitsuse juhtimise teemadel. Ametnikueetika seisukohast tuleb arvestada **väärrikuse** põhimõttega – **oluline on arvamuse tonaalsus, viisakas väljendusviis ja arvamuse avaldamise võimalik mõju töödandja mainele**. Väärrikuse põhimõttega pole kooskõlas laimav ja halvustav toon. Tuleb arvestada, et mida kõrgemal ametikohal isik on, seda suurema tõenäosusega võib tema sõnum avalikkuse tähelepanu pälvida.

Avaldades arvamust poliitiliselt tundlikel teemadel peaksid hoolikad olema need ametnikud, kelle kohta kehtib rangem poliitilise erapooletuse nõue (nt tegevväljendajatel on keelatud levitada poliitilisi vaateid) ja erakonda kuulumise keeld (nt politseiametnikud, prokurörid, tegevväljendajad).

Ametnikul on eraisikuna õigus **alla kirjutada arvamused avaldamisele ja petitioonidele**. Allkirjade kogumise eesmärk on juhtida tähelepanu mõnele ühiskondlikule probleemile ja leida toetust olukorra lahendamiseks. Üksikjuhtumid, mis on otseselt seotud ametniku ametkohustustega, vajavad eraldi kaalumist. Oluline on, et ametniku isiklikud veendumused ei seaks kahtluse alla tema tööülesannete objektiivset ja erapooletut täitmist.

Isikliku arvamuse avaldamine tööga seotud küsimustes

Tööga seotud küsimustes võib isiklikku arvamust avaldada **vastutustundlikult, argumenteeritult**, tuginedes **avalikule teabele** ja **arvestades võimalikku mõju asutuse mainele**. Avalikku huvi pälviva teema korral võib asutuse seisukohast erinev või seda täiendav eksperdiarvamus rikastada ühiskondlikku debatti ja aidata avalikkusel spetsiifilise

valdkonna kohta tasakaalustatud teavet saada otse valdkonna asjatundjalt. Seejuures tasub silmas pidada, et arvamused **keskenduks probleemi sisulistele tahkudele** ja oma seisukohtade tasakaalustatud selgitamisele. Oluline on hinnata ka arvamuse eesmärki ja ajastatust.

Ametnik peaks segaduse vältimiseks ja konteksti arvestades **hoolitsema selle eest, et tema isiklike seisukohti ei peetaks asutuse seisukohtadeks**. Näiteks töölasel teemal kirjutatud isikliku arvamuse juurde tuleks märkida, et artikkel väljendab autori enda seisukohti. Oluline on ka seisukoha esitamise **stiil ja tonaalsus**. Arvestama peab võimalusega, et eraisikuna esitatud väiteid võidakse omistada ametnikule, asutusele ja avalikule teenistusele tervikuna. Seetõttu peaksid töölased seisukohad olema argumenteeritud ja tasakaalustatud.

Vältida tuleks ühekülgselt kriitikat, tööandja halvustamist ja pooliku teabe esitamist. Laim, isikute eraõiguste rikkumine ja valeteabe andmine on seadusega keelatud. Samuti ei ole asutuse töö tõhususe huvides hea käsitleda teemasid, mis on olemuslikult asutusesisesed ning mille avalikustamine võib pärssida nii asutusesisest kui ka asutustevahelist konstruktiivset arutelu ja tekitada umbusu õhkkonda – see puudutab näiteks koosolekutel räägitud seostamist kindlate isikutega, eri poolte isikustatud väiteid, kolleegidevahelisi suhteid jms.

Töölastes küsimustes isikliku arvamuse väljendamisel on **suurem lojaalsuskohustus juhina töötavatel isikutel** ja asutuse avaliku suhtluse eest vastutavatel teenistujatel. Eelkõige tippjuhtidel, asutuse kõneisikutel ja kommunikatsiooni korraldajatel on suurem võimalus muuta ja mõjutada asutusesiseseid protsesse ning kujundada asutuse avalikku kuvandit. Avalikkuse silmis on nad asutuse esindus- või kõneisikud. Seetõttu peaksid nad hoolikamalt kaaluma isikliku seisukoha väljendamise põhjendatust ja selgelt märkima, kui tegemist ei ole organisatsiooni ametliku seisukohaga.

Massiteabekanalitest eristuvad sotsiaalmeedia kanalid, mille formaat ei pruugi võimaldada pikemat teksti või põhjalikku argumenteerimist. Need on pigem visuaalsed või eeldavad hoiakute väljendamist muul viisil. Sõnumi eeldatav lühidus ning sellele järgnev spontaanne arutelu muudab töölastes küsimustes arvamuse avaldamise ametnikueetika vaatenurgast mitmetahuliseks.

Ühelt poolt toetab asutuse pressiteate või töökuulutuse jagamine asutuse tegevuse tutvustamist ja maine kujundamist. Samuti tuleb eriti sellistel juhtudel, kus asjatundjate arv on piiratud, ühiskondliku arutelu kvaliteedile kasuks, kui ametnik käimasolevasse mõttevahetusse isikliku konto vahendusel sekkub, teemat argumenteeritult selgitab ja laiemat tausta avab. Teisalt peaks erakonto kaudu töistesse teemadesse sekkumisel toimima vastutustundlikult, sest poliitiliselt tundlike teemade korral võib eraisikuna arutelus osalemine kahjustada tõhusat poliitikakujundamist – näiteks siis, kui ühiskonnas vastandumist tekitavatel teemadel väljendatakse kindla huvirühmaga seostatavaid seisukohti. Samuti peaks eraisikuna sotsiaalmeedias arvamust avaldades ja elava vaidluse keskele sattudes tajuma riske juhul, kui arutelu väljub aktsepteeritavatest raamidest. Näiteks kui

arutelu kese on sisulistelt küsimustelt liikunud asutuse või valitsuse süüdistamisele, võib otstarbekamaks osutada arutelu jätkamisest loobuda. Kui arutelu käigus nõutakse ametnikust osalejalt põhimõttelist seisukohta tõstatatud küsimuses (nt kas riikliku poliitika muutmine soovitud suunas on võimalik), võib samuti mõistlikumaks osutada suhtluse jätkamine ametlike kanalite kaudu (nt asutuse konto või kommunikatsiooni eest vastutava isiku vahendusel). Kahtluste korral tasub juhinduda nii heas tavas sisalduvatest üldistest soovitudest kui ka kontrollküsimustikust.

Töölastes küsimustes võib avalikkusele esitada ka **asutuse seisukohtadest erinevaid arvamusi, kuid see eeldab, et ametnik on enne oma argumente asutuse sees selgitanud**. Samuti on soovitatav teavitada oma vahetut juhti ja/või avaliku suhtluse eest vastutavat isikut juhul, kui ametnik soovib oma seisukohti tutvustada massiteabevahendite kaudu (nt ajalehed, ajakirjad, televisioon, raadio). Sel juhul on võimalik tuletada meelde asutuse sisereegleid, juhtida tähelepanu näiteks ametkondliku loomuga teabele, anda nõu diskussiooni haldamiseks ja vajaduse korral olla valmis asutuse kommentaari andmiseks.

Ametniku erapooletuse ja lojaalsuse hindamisel on peamine kriteerium see, kas ametnik täidab ametnikurollis temale seatud ülesandeid nõuetekohaselt. Erapoolikuse või ebalojaalsusega on tegemist juhul, kui arvamust avaldanud ametnik eirab oma ülesandeid ning töötab vastu töökohustuste täitmisele ja asutuse eesmärkidele. **Kui ametnik lähtub arvamuse avaldamisel heas tavas nimetatud põhimõtetest, ei ole see märk ebalojaalsusest ega ebaeetilisest käitumisest.**

Kontrollküsimustik

Kui kahtlete arvamuse avaldamise sobivuses, siis mõelge järgmistele küsimustele.

- Kas minu aramusavalduse eesmärk on avaliku arutelu kvaliteeti rikastada?
- Kas minu tööalane aramusavaldus on argumenteeritud ja keskendub probleemile?
- Kas ma olen oma aramusavalduse üles ehitanud nii, et see ei käsitle asutusesiseseid suhteid ega halvusta isikuid?
- Kas ma olen tööalases küsimuses oma erinevat seisukohta asutuse sees väljendanud ja selgitanud?
- Kas ma järgin aramusavalduses oma ametikohal kehtivaid piiranguid (nt asutuse sisereeglid, valdkonna eetikakoodeks, ametijuhend jms)?
- Kas minu ametiseisund on avalikkuse silmis suurema tähelepanu all (nt olen asutuse juht, asutuse kommunikatsioonijuht vm asutuse kõneisik)?
- Kas arvamuse avaldamisega kaasneda võiv 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 avalduse stiil ja tonaalsus on viisakas?

Soovitused juhtidele ja organisatsioonidele

Oluline on püüelda sellise organisatsioonikultuuri poole, kus asutuse juhtkond ning struktuuriüksuste juhid soodustavad avatud arutelu, arvestavad erisuguseid arvamusi ja rõhutavad ametnike kui erialaekspertide rolli ühiskonnas laiemalt. Juhid saavad suuresti kujundada keskkonda, kus austatakse juba tehtud otsuseid ja samal ajal võimaldatakse teha konstruktiivses vormis kriitikat nii asutuse sees kui ka avalikkuse vahendusel.

Igal asutusel on soovitatav väljendusvabaduse põhimõtted oma spetsiifikast ja valdkondlikust eripärast lähtudes läbi arutada ning vajaduse korral neid täpsustada. Põhjendatud juhtudel on soovitatav kokku leppida rangemates reeglites. Kui hea tava keskendub eelkõige eraisikuna ühiskonnaelu puudutavates aruteludes osalemisele, siis selle kõrval on oluline, et asutuste avaliku suhtluse eest vastutajad tagaksid teenistujate kursisoleku ka asutuse ametlike kommunikatsioonipõhimõtetega.

NÄIDISJUHTUMID*

Juhtum	Pooltargumendid	Vastuargumendid ja soovitused ohtude vältimiseks	Hinnang
Ametnik jagab oma sotsiaalmeedia kontol asutuse pressiteadet või töökuulutust.	Asutuse tegevuse tutvustamisele kaasa aitamine, positiivse kuvandi kujundamine.	Tuleb läbi mõelda, kas ja kuidas reageerida siis, kui pärast teabe jagamist tekib ametniku kontol terav vaidlus.	Eetika-normidega kooskõlas.
Majandusanalüütikuna töötav ametnik avaldab valdkonna asjatundjana oma erablogis artikli, milles keskendub erinevatele riigieelarve vähendamise mehhanismidele ja analüüsib nende toimivust Eestiga sarnase taustaga riikides.	Avalikkust hariv analüütiline kirjutis tööalastes küsimustes; avaldatakse isiklikus blogis, mis ei väljenda asutuse seisukohti; seejuures ei ole tähtis, kas kirjutis on asutuse seisukohtadega kooskõlas või vastuolus.	Tuleb vältida isikutevaheliste suhete käsitlemist, halvustamist ja asutusesisese teabe kasutamist.	Eetika-normidega pigem kooskõlas.
Ametnik, kes ühtlasi õpib ülikooli doktorantuuris, avaldab tudengina erialaajakirjas artikli, milles ta analüüsib oma töövaldkonnas tehtud otsuste võimalikke positiivseid ja negatiivseid mõjusid.	Teadustöö, millel puudub otsene seos ametnikueetikaga; samas on oluline, et teadustöö seisukohti väljendataks ametnikuna ka asutusele ja et artikkel lähtuks teadustööle esitatavatest nõuetest.	Vältida tuleb tuginemist asutusesisesele ja ametkondlikuks kasutamiseks mõeldud teabele; samuti ei või vastu töötada asutuse eesmärkidele.	Ei ole otseselt heas tavas käsitletud, kuid arvestada tuleb soovitustega selle kohta, missugust teavet ei tohiks avaldada.
Keskkonnaametnik, kelle ametijuhendijärgsete ülesannete seas ei ole karstialade küsimusi, annab eraisikuna avaliku allkirja karstialade säilitamist käsitlevale petitsioonile.	Kasutatakse üldise põhiseaduslikku õigust ja väljendatakse kodanikuna oma arvamust. Tegemist on isikliku seisukohaga	Asutuse eesmärkidele ei või ametnikuna vastu töötada.	Eetikanormidega kooskõlas. Siinkohal ei ole tähtis, kas allkiri antakse karstialade

	küsimuses, mis ei puuduta otseselt ametniku töövaldkonda.		säilitamise poolt või vastu.
Ametnik keskendub oma isiklikus blogis valitsuse süüdistamisele ja sellele, kuidas tema soovitusi kantslerite nõupidamisel keegi kuulda ei võtnud.	Pooltargumendid puuduvad.	Süüdistav toon, siseküsimuste käsitlemine.	Ei ole eetikanormidega kooskõlas.
Inspektor kommenteerib oma sotsiaalmeedia kontol lõppenud järelevalvemenetlust ja annab sellele isiklike hinnanguid.	Vastuolu ei teki, kui konkreetse juhtumi näitel keskendutakse järelevalvetemaatika le üldisemas mõttes (näiteks puudulikud või ülereguleeritud järelevalveprotseduurid) ja ametnik on ka asutuse sees oma seisukohti selgitanud.	Taunitav on konkreetse järelevalvemenetlusega seotud siseküsimuste käsitlemine.	Oleneb kommentaari sisust ja stiilist.
Seaduse koostamisega tegelev ametnik on oma blogis algatanud arutelu seadusega kaasnevate mõjude üle ja jätkab kritiseerimisega ka pärast seaduse vastuvõtmist.	Lubatud eeldusel, et keskendutakse sisulistele, avalikul teabel põhinevatele argumentidele, käsitletakse teemat tasakaalustatult ja viisakal toonil.	Taunitav on süüdistav toon, tasakaalustamata kriitika, asutuse eesmärkidele vastu töötamine, asutusesisese teabe kasutamine.	Oleneb argumenteerimisest ja esitamise viisist.
Tuleohutuse eest vastutav inspektor, kelle kontrolli alla kuuluvad muu hulgas kaubanduskeskused, kritiseerib eraisikuna oma blogis kaubamaja teenindust.	Tegemist on isikliku teeninduskogemusega, puudub otsene seos tööülesannetega.	Vältida tuleb järelevalveteemade käsitlemist.	Eetikanormidega kooskõlas.
Siseministeeriumi rändepoliitika kujundamisega tegelev ametnik annab avaliku allkirja pagulaspoliitika küsimustes (nt senise rändepoliitika säilitamise või pagulaskvootide suurendamise poolt või vastu).	Kasutatakse üldist põhiseaduslikku õigust ja väljendatakse kodanikuna oma arvamust.	Tegemist on ametniku ametijuhendijärgse teemaga. Kuna petitsioon ei võimalda argumenteerimist, siis võib jääda ametniku tegevusest ühekülgne mulje ja teatud juhtudel	Oleneb allkirjade kogumise eesmärgist, ajast jms. Allkirja andmine ei või kahtluse alla seada tööülesannete era-poolt ja

		tekkida kahtlus, et otsus on enne osapoolte kaasamist juba ära tehtud.	objektiiv-set täitmist. Ei või jääda muljet, et asutus eelistab teatud seisukohti teistele.
Sotsiaalministeeriumi ametnik avaldab ajalehes aramusloo, kus ta põhjendab argumenteeritult arstiabi rahastamisega kaasnevaid negatiivseid mõjusid teenuse kättesaadavusele. Ta on varem oma seisukohad ka asutuse sees välja öelnud, kuid teda pole kuulda võetud. Artikli juures on märges, et tegemist on isikliku arvamusega. Pärast artikli ilmumist võtab ametnikuga ühendust mitu tele- ja raadiokanalit ning teda kutsutakse arutelusaadetes oma isiklike seisukohti laiemalt tutvustama ja poliitikutega väitlema. Ametnik annab nõusoleku.	Argumenteeritud arvamuse lugu aitab teemat laiemalt avada.	Artiklil põhinevatele ühekordsetele küsimustele vastamine on aktsepteeritav, kuid ulatuslik meediakampania töövaldkonnas läheb vastuollu erapooletuse põhimõttega.	Pigem eetikanormi dega vastuolus. Võiks piirduda artikli avaldamisega.
Koolide rahastamisepõhimõtteid koostav ametnik ei ole nõus ministri antud suunistega. Ta väljendab oma seisukohti asutusesisestel koosolekutel (sh ministrile), kuid teda ei võeta kuulda. Ametnik otsustab kirjutada üleriigilisse päevalehte artikli, mis keskendub kavandatava poliitika võimalikele negatiivsetele mõjudele. Artikkel on analüütiline, selgitav ja alla on kirjutatud „ekspert haridusküsimustes, artikkel ei väljenda Haridusministeeriumi ametlike seisukohti“.	Argumente on asutuses tutvustatud; ajalehes on märgitud, et arvamus on isiklik; artikkel keskendub probleemi analüütilisele selgitamisele ja on avalikkust hariv.	Vastuargumendid puuduvad.	Eetikanormi dega kooskõlas.
Põllumajandusministeeriumi kalandusvaldkonna arengukava koostav ametnik on oma asutuses väljendanud erimeelsust poliitiliste suuniste suhtes. Teda ei ole kuulda	Enne artikli avaldamist on asutuses seisukohti tutvustatud. Artiklis keskendutakse	Artikli avaldamisele järgnev tegevus on eetikanormidega vastuolus, sest arengukava	Artikli avaldamisele järgnev tegevus on eetikanormi

<p>võetud. Ametnik avaldab ajalehes isiklike seisukohti väljendava analüüsi kalandusvaldkonna arengusuundade teemal. Järgmisel päeval otsustab ametnik, et kirjutab vaatamata ministri suunistele ümber ka arengukavas sisalduvad põhimõtted, juhindudes enda tõekspidamistest ja jättes kolleegid muudatustest teavitamata.</p>	<p>isikliku arvamuse argumenteeritud väljendamisele.</p>	<p>ümbekirjutamisel eiratakse ministri suuniseid ega teavitata muudatustest kolleege.</p>	<p>dega vastuolus.</p>
--	--	---	------------------------

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