

Ametnikueetika nõukogu koosolek

PROTOKOLL

Toimumiskoht: Suur-Ameerika 1, Tallinn

Toimumisaeg: 10.12.2020

Algus kell 10.00, lõpp kell 12.00

Juhatas: Heiki Sibul (eetikanõukogu esimees)

Protokollis: Anna Laido (eetikanõukogu sekretär)

Võtsid osa: Airi Mikli, Leno Saarniit, Mati Omblar, Heddi Lutterus, Märten Ross ja Triin Vihalemm

PÄEVAKORD:

1. Ministeeriumi pöördumine hinnangu küsimiseks ametniku kõrvaltegevusest tekkinud võimaliku ebaetilise käitumise kohta.
2. GRECO poolt Eestile tehtud soovitused ministrite ja nende poliitiliste nõunike tegevusele ning edasised sammud (Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüsitalituse juhataja Mari-Liis Sööt).
3. Riigikontrolli koostatud äridiplomaatia aruanne ja selle seosed ametnikueetikaga (Ametnikueetika nõukogu liige Airi Mikli).

H. Sibul andis alustuseks sõna eetikanõukogu uutele liikmetele enda tutvustamiseks (Heddi Lutterus, Märten Ross).

Esineja haigestumise tõttu jäi ära algselt päevakorras olnud Välisministeeriumi ettekanne äridiplomaatia praktikast ja väljakutsetest (Marki Tihhonova-Kreek, Välisministeeriumi äridiplomaatia üksuse juhataja).

1. Ministeeriumi pöördumine hinnangu küsimiseks osakonna juhataja tegevuse kohta.

A. Laido selgitas pöördumise tausta ning asutuselt saadud lisainfot. Ministeerium pöördus eetikanõukogu poole ühe oma ametniku kõrvaltegevuse teemal ja esitas ka eetikanõukogule konkreetseid küsimused. Pöördumise esitaja palus pöördumise hoida konfidentsiaalsena ning seetõttu ei avalikustata protokollis ka isikuandmeid ja muud pöördumisega seotud tundlikku infot.

Pöördumises käsitletud osakonnajuhataja on ka omapoolsed selgitused eetikanõukogule saatnud ning eetikanõukogu liikmetele on need edastatud.

Täpsemalt soovis pöördumise esitaja ametnikueetika nõukogu hinnangut, kas ministeeriumi osakonna juhataja on oma tegevuses juhindunud avaliku teenistuse eetilistest väärtustest ning kas tema tegevus on kooskõlas ametnikueetika põhimõtetega.

Esmalt vaadati esitatud küsimusi lähtuvalt eetikanõukogu ülesannetest (ATS § 12). Eetikanõukogu ülesanneteks on muuhulgas:

- 1) anda selgitusi ametnike eetikakoodeksi rakendamiseks;
- 2) nõustada ametnikke ja ametiasutusi ametnikueetika küsimustes;
- 3) anda ametniku pöördumisel seisukoht tema teo või käitumise vastavuse kohta ametniku eetikanõuetele.

Eetikanõukogu annab ametniku või asutuse pöördumise korral seisukohti nende teo või käitumise kohta, kuid ei saa tegutseda uurimisorganina, sest selleks puudub tal volitus ja pädevus. Eetikanõukogu saab anda asutustele ja nende juhtidele soovitusi eetikanõuete paremaks järgimiseks.

Eetikanõukogu teadvustas ka seda, et antud teemal on kriminaalmenetlus juba läbi viidud ja sellega õiguslik hinnang olukorrale antud.

Seejärel keskendus eetikanõukogu konkreetsetele pöördumises esitatud küsimustele:

Kas olukorda, kus ametnik on kriminaalmenetluses süüdistatav ja menetluse lõpetamisel oportuniteediga tekib talle kohustus tasuda suuri summasid kahjude hüvitamiseks, saab lugeda eraeluliseks tegevuseks, mille menetlemine ministeeriumis ei ole põhjendatud?

Ametnikueetika seisukohalt võib ametniku teenistusväline tegevus (mis iganes vormis see siis toimub, sh kõrvaltegevusena) mõjutada nii tema enda kui asutuse (ja tegelikult kogu avaliku teenistuse) mainet. Ametnik peab käituma nii tööl kui töövälistes olukordades eetikakoodeksi põhimõtete kohaselt ning olema ja näima usaldusväärne.

Teema käsitlemine tööandja poolt on seega eetikakoodeksi (edaspidi ka ATEK) seisukohast põhjendatud ning ATEK annab selle kohta ka mitmeid selgitusi (vt näiteks usaldusväarsuse põhiväärtuse selgitus lk 7), mille kohaselt on ametnik nii töövälisel kui tööajal väarikas ning hoidub asutuse maine kahjustamisest.

Samas nimetatud ametniku eetikanõukogule antud selgituste kohaselt ei ole ta oma eraelulist tegevust mõistnud ATEK kohaselt, käsitledes seda töövälisena tegevusena, mis tema tööd ametnikuna ei puuduta. Eetikakoodeksi seisukohalt ei ole selline arusaam põhjendatud.

Tuleb ka arvestada, et ametnik tegeles kõrvaltegevusega, millest tema tööandja oli teadlik ja mida ta ei keelanud. Eetikanõukogu juhib siinkohal tähelepanu ka kõrvaltegevuse teostamise mahule, mis võis mõjutada ametniku võimet oma riske juhtida tulenevalt tema töökoormusest tervikuna.

Eetikanõukogu soovitab ministeeriumil kindlasti tähelepanu pöörata sellele, et load kõrvaltegevuseks tuleks alati sisuliselt ja riske hinnates läbi vaadata. Loa kehtivust peaks ka

jooksvalt hindama (sh ametniku koormust arvesse võttes), näiteks kehtestades regulaarse lubade ülevaatamise korra.

Sealjuures tasub silmas pidada, et kõrvaltegevuse laad ja koormus iseenesest ei kutsu tingimata esile ebaeetilist käitumist, s.t. et ka väikese koormusega töötamine iseenesest ei välista huvide konflikti tekkimist või muude eelduste loomist selleks.

- **Eeskuju juhina – kas kõnealuse ametniku jätkamine juhina on vastavuses ametniku eetikakoodeksiga ja kuidas võib tema juhina jätkamine mõjutada alluvaid?**
- **Millist mõju avaldab ametniku tegevus tema usaldusväärsele ja lojaalsusele ametniku ja juhi rollis?**

Siin on osaliselt tegemist sõna sõna vastu olukorraga ja sellest tulenevalt on eetikanõukogul siin hinnangu andmine keeruline, tegemist on pigem asutuse siseasjaga, mille lahendamiseks asutus ise sobivad meetmed valib (sh distsiplinaarmenetluse algatamine ametniku suhtes).

Eetikanõukogu sedastab siiski, et ametnike eetilist käitumist üheks enim mõjutavaks asjaoluks on juhtide isiklik eeskuju. Töötajad vaatavad juhi poole ning kujundavad oma arusaamad lubatust ja keelatust eelkõige selle pinnalt. Juhtidel on võtmeroll õige käitumise kinnistamisel oma üksuses ja organisatsioonis laiemalt.

Juhtide rolli rõhutatakse ka eetikakoodeksi usaldusväärsele ja lojaalsusele põhiväärtuste selgitustes (lk. 7): „Kõrgendatud tähelepanu all on juhtivatel ametikohtadel töötavad ametnikud, kes oma positiivse või negatiivse eeskujuga mõjutavad avalikku arvamust ja organisatsioonikultuuri.

Kuigi ideaalsel juhul on eetiliselt käituv ametnik ka seaduskuulekas ja aus inimene tööväliselt, ei saa iga eraelulist eetiliselt küsitavat käitumist või seaduserikkumist käsitleda avaliku teenistuse usaldusväärsele tuumväärtuse rikkumise ja asutuse maine kahjustamisena. Igal üksikul juhul on oluline hinnata seost ametikohaga ja asutuse tegevusega ning seejärel rikkumisega kaasnedavad võivad mõju konkreetse asutuse, elukutse või avaliku teenistuse mainele.“

Üldisem soovitus ministriumile oleks siin ka see, et juhtide puhul tuleks jälgida, milliseid sõnumeid nad oma alluvatele oma tegevusega anda võivad. Kui keskastmejuhilt läheb alluvatele sõnum, et eraeluline ja tööelu sfäär on täiesti eraldiseisvad, siis see ei ole ametniku eetikakoodeksiga kooskõlas olev sõnum ja tegevuspraktika.

- **Võimaliku mainekahju tekkimine - kas on tegemist mainekahjuga ministriumile juhul, kui avalikku meediasse jõuab info selle kohta, et sooduskelmuses süüdistatav isik töötab edasi avalikus teenistuses?**

Antud juhtumi puhul on arvestatav mainekahju juba toimunud üsna ulatusliku meediakajastuse näol.

Samas otsuse tegemine selles osas, milliseid juhte ta enda juures töötamas tahaks näha, võiks jääda pigem asutuse enda otsustada. Siin saab muuhulgas arvestada ka sellega, millise tagasiside juht alluvatelt on saanud ning milline on olnud tema varasem töösooritus.

Eetikanõukogu juhib ministeeriumi tähelepanu ka Riigikohtu lahendile 3-3-1-29-16, mis samuti puudutab ATS § 51 l. 4 rakendamist. Lahendi kohaselt tuleb hinnata, kas ametniku poolt toimepandud vääritud tegu on selline, mis võib inimest ametnikuna diskrediteerida. Teo kvalifitseerimiseks diskrediteerivaks on piisav, kui tegu on selline ametniku vahetu juhi hinnangul. Avaliku teenistuse seaduse rakendamise käsiraamatus käsitletakse ametniku poolt toime pandud vääritud tegu kui olulist eksimust või jämedat kõrvalekaldumist ootuspärasest käitumisest. ATEN siinkohal hinnanguid nimetatud ametniku konkreetsele teole oma pädevusest tulenevalt anda ei saa, kuid ministeeriumi kui tööandja jaoks võib antud kohtulahend sisaldada abistavat informatsiooni otsuste tegemisel, sh distsiplinaarmenetluse algatamise osas.

ATEN tõdeb samuti, et aminiisteerium tööandjana on tegelikult vähemalt osaliselt esitatud küsimusele juba vastanud, pannes paika nõudmised oma juhtidele.

- **Otsusest mitteteavitamine – usalduse kaotus kokkuleppe rikkumise tõttu. (omavahelises vestluses palus kantsler kõnealusel ametnikul edastada info, kui kohus jõuab otsuseni. Ametnik teavitas asekanclerit menetluse lõppemisest, kuid kantslerit ei teavitanud).**

Nimetatud küsimus puudutab juhtkonna teavitamist ja juhtkonnaga suhtlemist. Siin on tegemist sõna sõna vastu olukorraga ja sellest tulenevalt on eetikanõukogul siin hinnangu andmine keeruline, tegemist on pigem asutuse siseasjaga, mille lahendamiseks asutus ise sobivad meetmed valib.

ATEN juhib siin tähelepanu ka eetikakoodeksi avatuse ja koostöö põhiväärtuse selgitustele (lk.12), mille kohaselt ametnikutöös avalduvad need väärtused ka ametnikevahelises koostöös ning erinevate osapoolte kaasamisel. Samuti juhib eetikanõukogu tähelepanu eetikakoodeksi rakendamise soovitudele (mh lk. 16), kus soovitakse eetilise käitumise kindlustamiseks koostada asutusesisesed põhimõtted organisatsiooni tegevuse seisukohast olulisimate huvide konflikti vältimisega seotud teemade kohta. Siia võivad kuuluda kingituste ja soodustuste vastuvõtmine, kõrvaltegevustest teavitamine, taandamise põhimõtted toimingupiirangute järgimiseks, asutuse töövahendite kasutamine jne.

Üldisema soovitusena antud pöördumise osas juhib ATEN tähelepanu, et õigusselguse saamiseks olukorras, kus on tegemist kriminaalmenetluse lõpetamisega oportuuniteediga, on võimalik pöörduda ka Justiitsministeeriumi poole.

Nimetatud seisukoha saamine aitaks muuhulgas kaasa ka tegevuspraktika ühtlustamisele ja ühise lähenemise kujundamisele asutuste vahel, sest olukordi, kus ametnike (sh juhtide) suhtes algatatud menetlus lõpetatakse oportuuniteediga, võib ette tulla ka edaspidi.

Eetikanõukogu otsustas eraldi seisukohta mitte koostada ja vastata pöördumisele kirjaga.

2. GRECO poolt Eestile tehtud soovitused ministrite ja nende poliitiliste nõunike tegevusele ning edasised sammud. Link esitlusele <https://create.piktochart.com/output/51400739-eetikan6ukogu-2020>

Mari-Liis Sööt andis ülevaate hetkeolukorrast ja plaanidest ministrite ning nende poliitiliste nõunike huvide konflikti alaste riskide maandamiseks ja teadlikkuse tõstmiseks selles teemas laiemalt. Tegevused hõlmavad ka majanduslike huvide deklaratsioonide esitamise protseduuri kokku leppimist ning lobistide registri loomist. Tõdeti, et lobitegevusel on puutumus ka ametnikueetikaga, kuna mõiste hõlmab huvirühma või lobisti nii otsest kui kaudset suhtlust ametnikega, et mõjutada poliitikaotsuseid ning kaitsta oma huve.

Eetikanõukogu võttis informatsiooni teadmiseks.

3. Riigikontrolli koostatud äridiplomaatia aruanne ja selle seosed ametnikueetikaga.

Airi Mikli andis ülevaate senisest äridiplomaatia korraldusest ehk sellest, kuidas on korraldatud riigi tegevus Eesti majanduse toetamisel rahvusvahelises suhtluses.

Vaatamata Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi, Välisministeeriumi ning Ettevõtluse arendamise sihtasutuse ja saatkondade diplomaatide paremale koostööle ning valdkonna koordineerimist toetavatele tegevustele (nt aastaplaanide läbivaatamine, ümarlauad, iga-aastane äridiplomaatia ülevaade valitsuse majandusarengu komisjonile) esineb endiselt puudujääke nii valitsuse tasandil valdkonna arengu terviklikul suunamisel kui ka juhtide ja spetsialistide tasandi infovahetuses ja koostöös.

Ettevõtjaid ühendava Eesti Kaubandus-Tööstuskoja jaoks on üks peamisi murekohti, et puudub ühtne välisesindajate võrgustik, mistõttu ei ole eksportida soovivatel ettevõtjatel ja välisinvestoritel alati selge, millise asutuse abi peaks nad kasutama.

Tõdeti, et ametnikueetika nõukogu pädevus ja juhendamise ulatus ei saa hõlmata kogu äridiplomaatia valdkonda. Oluline on koostöö äridiplomaatiate korraldavate asutuste vahel ka eetika valdkonnas, nt laiendades äridiplomaatiate korraldavate ametnike eetikanõudeid ka valdkonna töötajatele.

Eetikanõukogu võttis informatsiooni teadmiseks ja arvestab sellega oma edasises tegevuses.