

Avaliku teenistuse eetikast Eestis

Aive Pevkur (RiTo 15), Riigikantselei avaliku teenistuse osakonna nõunik

Avaliku teenistuse eetika ei tegele inimese isikliku moraaliga, vaid on seotud inimese kui ametniku kutserolli täitmisega.

Avaliku teenistuse eetika kui ühe ameti eetilisi nõudmisi käsitlev distsipliin on teiste ametieetikate seas suhteliselt noor. Eelmise sajandi keskel seati Ameerika Ühendriikides (Vietnami sõja ja Watergate'i skandaaliga seoses) kahtluse alla demokraatia võimalikkus riigivalitsemises, see omakorda mõjutas valitsemist ennast, kutsudes esile suuri reforme. Avaliku teenistuse eetika tõusiski tähelepanu keskmesse haldusreformide mõjul.

Eelmise sajandi viimasel kümnendil lahvatasid mitmel pool – Austraalias, USA-s, ka Euroopa riikides – korrupsiooniskandaalid. Neile järgnes uute seaduste laine, mille eesmärk oli korrupsiooni ennetada ja ohjata. Kui sai selgeks, et selliste seaduste rakendamine ei ole tõhus, tekkis vajadus teistsuguste vahendite järele, ning pöörduti eetika poole.

Tänapäeval on levinud arusaam, et ametniku eetika on ametnikule kui professioni kandjale tema funktsionaalsest rollist lähtuvate nõudmiste kogum. Avaliku teenistuse eetika on ametnike kutse-eetika. Avaliku teenistuse eetikaga tegelemise eesmärk on välja selgitada ametniku igapäevatöö parimad praktikad ja hea tava. Seetõttu ei saa ametniku eetikast rääkida abstraktses ja filosoofilises võtmes. Eetika roll avalikus teenistuses on määratleda ametniku õige käitumine ning seda teadmist levitada.

Eetilise käitumise saavutamise võimalustest rääkides mainitakse tavapäraselt kaht eetilise käitumise edendamise teed avalikus teenistuses. Nn kitsa teena mõistetakse käitumise vastavust seadustele ja reeglitele (Rohr 1989, 60). Kitsas tee eeldab ametnikult allumist seadustes ja normides (mis võivad olla väljendatud käitumiskoodeksite, sisekorraeskirjade või muude ettekirjutustena) ettenähtud nõuetele. Tähelepanu on koondatud formaalsetele nõuetele vastamisele, nende jõustamisele ja probleemidele juriidiliste lahenduste leidmisele. Kitsas tee ei hooli sellest, et enamik inimesi tahab teha häid otsuseid. Eesmärk on, et enamiku inimeste tegevus vastaks käitumise miinimumnõuetele (Lewis, Gilman 2005, 16). Seetõttu nimetatakse sellist lähenemist sageli ka vastavusel põhinevaks käsitluseks, sest rõhutakse välisele kontrollile, mis hakkab ametnike käitumist kujundama (Maesschalk 2004–5).

Teise võimalusena nimetab John Rohr nn laia teed, mis tugineb sellele, et eetiline ametnik analüüsib, otsustab ja tegutseb iseseisvalt ning võtab vastu eetilisi otsuseid, sest ametniku rolli täites kannab ta professionaalset väärikust. Viimase all mõistetakse tavapäraselt seda, et ametnik tunneb väärtusi, mille kandmist temalt kui professionaalse rolli täitjalt oodatakse. Kõnealuseid väärtusi nimetatakse sageli ka avaliku teenistuse põhiväärtusteks. Need väärtused on erinevais demokraatlikes õigusriikides suhteliselt sarnased, sest põhinevad ühesugustel lähtekohtadel: demokraatial, sarnasel kultuuriruumil, samasugusel funktsionaalsel rollil ühiskonnas. Väärikusel põhinev ametnikueetika käsitlus keskendub iga

ametniku enesekontrollile (Maesschalk 2004–5). “Individaalne vastutus on nii algus– kui ka lõpp–punkt ametnikuvääriskuse teel avalikus teenistuses“ (Lewis, Gilman 2005, 16, 17).

Esimesed suuremad uuringud

20. sajandi lõpus olid mitme riigi valitsemispraktikud ja –teoreetikud jõudnud äratundmisele, et avalikul eetikal on oma roll ja funktsioon riigivalitsemises. 21. sajandi algul on huvi ametnike ning laiemalt kogu riigi ja avaliku sektori eetika vastu veelgi suurenenud. Kui avaliku teenistuse eetika teoreetiliste alustega on juba mõnda aega tegeldud, siis empiiriline teadmine eetilistest hoiakutest avalikus sektoris on napim. Et muuta ametnike hoiakuid, on vaja teada, mida ja kuidas muuta.

Irish ja Hollandi eesistumise ajal korraldas EIPA (European Institute of Public Administration) 2004. aastal professor Christoph Demmke eestvedamisel uuringu Working towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity. See oli esimene suur üleeuroopaline uuring, milles kaardistati 25 Euroopa Liidu liikmesriigi eetikaalase poliitikakujundamise sarnasused ja erinevused. Püüti fikseerida liikmesriikide seisukohad lihtsates, kuid põhilistes küsimustes: millised on erinevused ametiisikute oodatavate ja tegelike hoiakute vahel, kas on vaja avaliku teenistuse eetikakoodekseid, millised on avalike teenistujate väärtused, milline on avaliku teenistuse eetika ja erasektori eetika erinevus, millised on kõige tõhusamad ebaeetilise käitumise vastu võitlemise vahendid.

Osutan siinkohal mõnele üldisele tähelepanekule. Eetikavaldkonna analüüs ei ole liikmesriikides väga levinud. Nii ekspertide, akadeemiliste ringkondade kui ka avaliku teenistuse tasandil ollakse pigem huvitatud korrupsiooni– ja pettusevastasest võitlusest. Sellegipoolest ei ole enamik korrupsioonivastastest kampaaniatest suurendanud rahva usaldust rahvuslike avalike teenistuste vastu, millest võib järeldada, et negatiivsetele kampaaniatele lisaks on vaja positiivseid kampaaniaid.

Teise olulise aspektina toob uuringu raport välja ebaühtlase personalipoliitika. Ehkki sageli deklareeritakse, et inimesed on avaliku teenistuse kõige suurem vara ja neid tuleb selle järgi ka kohelda, kipuvad finantsargumendid tegelikkuses tähtsamad olema.

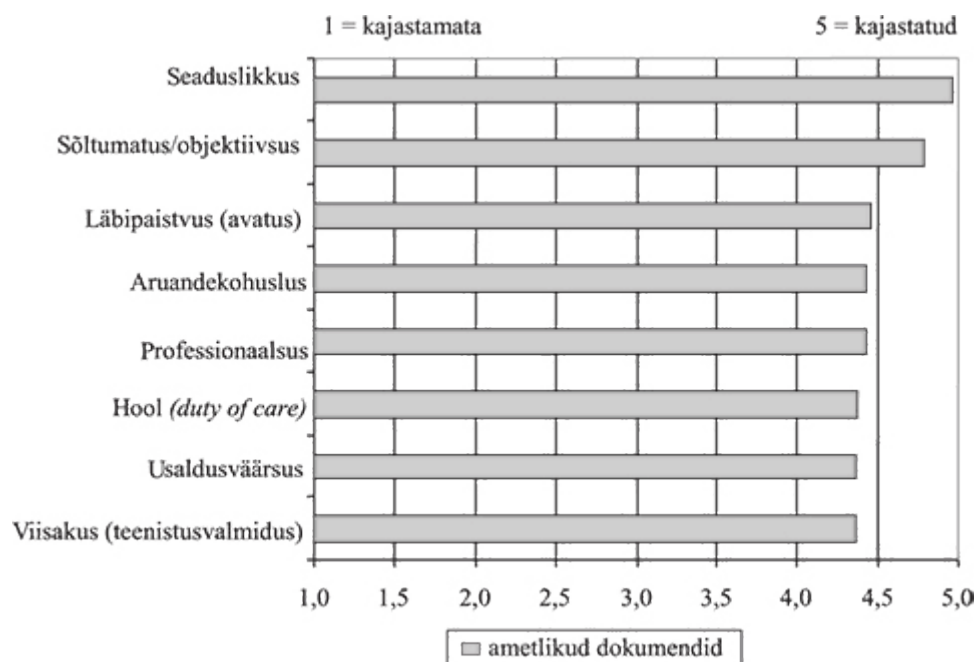
Omaette probleem on seegi, et paljud avalikud teenistujad peavad eetikast kõnelemist puhtalt sõnade tähenduse küsimuseks ega näe ametnikueetikaga tegelemisel praktilist mõtet. Olukorras, kus alalise reformimise tingimustes tuleb tegelda pidevate tööalaste väljakutsetega, kus probleemid on sotsiaalne ja demograafiline areng ning pingeline eelarve, tundub eetikast kõnelemine liigse luksusena. Christoph Demmke rõhutab oma raportis, et kõik need tegurid on omavahel seotud, ning mida muutlikumates tingimustes avalikud teenistujad töötavad, seda stabiilsemad ja selgemad peavad olema neilt oodatavad väärtused (Demmke, 2004, 10). Eesti keeles saab professor Demmke seisukohtadega lähemalt tutvuda “Avaliku teenistuse aastaraamatus 2004” (2005).

2006. aastal korraldas EUPAN (European Public Administration Network) Soome eesistumisel jätku–uuringu (Comparative Study on the Public–service Ethics of the EU Member States), mis selgitas välja Euroopa Liidu liikmesriikide (kaasa arvatud Bulgaaria ja Rumeenia) ning

Euroopa Komisjoni administratiivsed praktikad avaliku eetika vallas ning küsitles võimalike arengute kohta. Uuringus leitakse, et avaliku teenistuse põhiväärtused, mida enamik riike tunnustab, peaksid olema ühised kõikidele liikmesriikidele.

Uuringus esitatud joonis 1 kajastab põhiväärtusi liikmesriikide ametlikes dokumentides.

Joonis 1. Põhiväärtused ametlikes dokumentides



Uuringus küsiti ka väärtuste esinemise kohta halduspraktikas. Uuringu autorid Timo Moilanen ja Ari Salminen märgivad, et paljud uuringu küsimuste vastused on subjektiivsed ning sõltuvad vastaja äranägemisest. See osutab kindlamate teadmiste vajadusele avaliku eetika valdkonnas. Kui 2004. aasta uuringu raportis tunti muret, et riikides pööratakse avaliku teenistuse eetika alusuuringutele vähe tähelepanu, siis 2006. aasta uuringu raportist selgub, et alusuuringud on tehtud kahes liikmesriigis – Soomes ja Eestis (Moilanen, Salminen 2006, 9).

Kuidas hinnata olukorda Eestis

2004. aastaks, kui korrupsioonivastase strateegia “Aus riik” elluviimisel loodi riigisekretär Heiki Loodi algatusel Riigikantselei juurde avaliku teenistuse eetikategevust koordineeriva nõuniku koht, ei olnud avaliku teenistuse keskse arendamise valdkonnas palju ära tehtud. 1999. aastal kehtima hakanud avaliku teenistuse eetikakoodeks avaliku teenistuse seaduse lisana elas oma elu, ametnikud oma elu. Avaliku teenistuse detsentraliseerituse tõttu oli eetika arendamine avalikus teenistuses üksikute ametiasutuste erainitsiatiiv. Eetika rolli avalikus teenistuses käsitleti põgusalt uute ametnike sisseelamiskoolitustes. Kuid sellel oli ka hea külg: tekkis võimalus arendada avaliku teenistuse eetikat parimaid praktikaid ja teoreetilisi analüüse arvestades ning juurutada ametnikuvääriskuse ühtseid põhimõtteid – avaliku teenistuse eetost.

Aastail 2005 ja 2006 korraldati Riigikantselei tellimusel uuring "Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses". Uuringu eesmärk oli saada laiapõhjaline ülevaade, millised väärtused on avalikele teenistujale olulised, kus nad näevad ametnikuelu peamisi eetilisi nõrku külgi, millist käitumist peetakse kõige taunimisväärsemaks ning milliseid vahendeid oodatakse eetilise edendamiseks. Uuringu teostajaks valiti kolme pakkuja seast Tallinna Ülikooli Eesti Humanitaarinstituudi sotsioloogide grupp Mikko Lagerspetziga eesotsas, andmed kogus uuringufirma Faktum. Uuringu raportiga saab tutvuda Riigikantselei avaliku teenistuse kodulehel (http://www.riigikantselei.ee/failid/avaliku_teenistuse_uuring_2006.pdf)

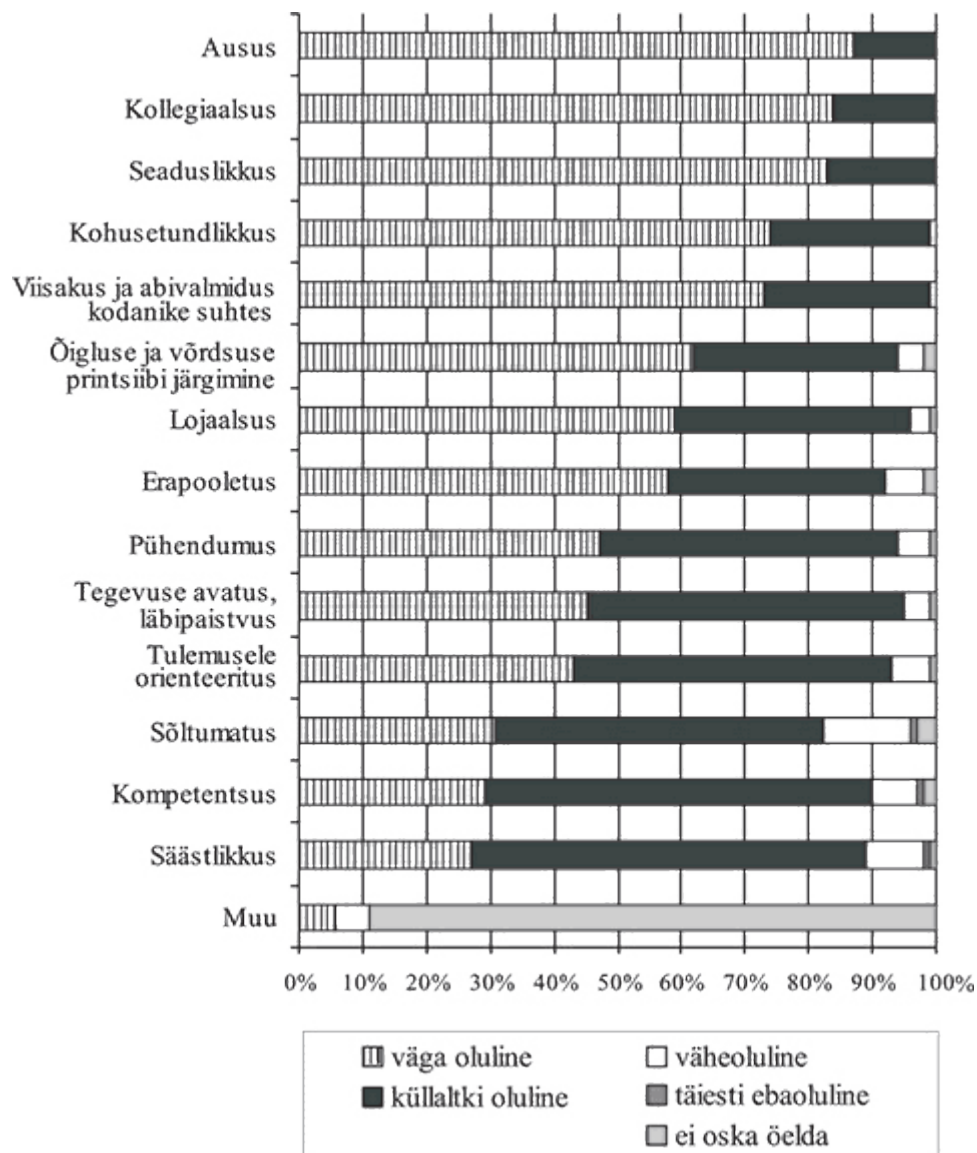
Uuring korraldati kahes etapis: esmalt rühmaintervjuud, seejärel küsimustiku täpsustamine ja elektrooniline ankeetküsitlus. Küsimustikule vastas eri valitsemistasanditelt ja ametnikegruppidest 960 ametnikku, ligikaudu 3,3% kõigist ametnikest. Vastamisprotsent oli ligi 68.

Uuringu kõige olulisema järeldusena võib öelda, et Eesti ametnikud on eetilised. Rühmaintervjuud näitasid, et ametnikud ei ole harjunud tavapäraselt ametniku eetika valdkonda kuuluvaid probleeme eetilisena nägema. Probleeme mõistetakse pigem töökorralduslike või avaliku teenistusega kaasnevatena ning seetõttu ei osata ka nende lahendamiseks eetiliste abivahendite poole pöörduda. Teise probleemiringi moodustavad ametniku rolli mõistmisega seotud küsimused. Mis on avalik huvi? Millised on ametnikule esitatavad käitumishinnangud? Kus jookseb piir ametniku avaliku ja erasfääri vahel? Kas avalikus ja erasektoris on erinevad väärtused ja ootused või mitte? Need ja paljud teised küsimused tõusetusid rühmaintervjuudes ning said kinnitust küsimustiku vastustes.

Ametnikud aktsepteerivad seisukohta, et avalikule teenistujale esitatakse kõrgemaid eetilisi nõudmisi kui erasektori töötajale. Selle väitega oli täiesti nõus 41% ja nõus 38% vastanuist. Väitega, et avalikus ja erasektoris on samad eetilised põhimõtted, oli täiesti nõus 10% ja nõus 11% vastanuist.

Uuringu põhjal saame väita, et Eesti ametnikud kannavad samu avaliku teenistuse väärtusi, mis on omased teiste pikaajalise demokraatiakogemusega riikide avalikele teenistujale. Väärtuste loend saadi nii teiste riikide kui ka rahvusvaheliste organisatsioonide (OECD, Euroopa Liit) väärtusi aluseks võttes. Pakuti võimalust lisada küsimustikus esitatuist erinevaid väärtusi, kuid nende osakaal etteantud väärtustega võrreldes oli väga väike.

Joonis 2. Väärtused Eesti avalikus teenistuses



Kõige üldisemalt on Eesti avaliku teenistuse normatiivsed väärtused kirjas avaliku teenistuse eetikakoodeksis. Et koodeksit on avaliku teenistuse eetika teemadest seni kõige enam kajastatud (Tallo 1999; Saarniit 2003), siis siinkohal sellel pikemalt ei peatu. Üha enam avaliku teenistuse organisatsioon loob oma koodeksi ning võtab vastu põhiväärtusi (ühena viimastest tegi seda politseiamet 2007. aasta veebruaris). Need ei ole vastuolus avaliku teenistuse eetikakoodeksiga, vaid täiendavad, täpsustavad ja selgitavad nõudeid, mida avalikult teenistujalt mingil kindlal tegevusalal oodatakse.

Avaliku teenistuse eetika õppevahend ka laserplaadil

Ametniku igapäevatöö on eelkõige tegutsemine seaduste alusel. Samal ajal jätavad seadused ametniku õlule sageli suure vastutuse, mis tuleneb kaalutlusõiguse rakendamisest. Nüüdiskäsitluses on avaliku teenistuse eetikaga tegelemise üks eesmärke pakkuda ametnikule tuge kaalutlemisel ja parima otsuse tegemisel. Kui otsustamisel on mitu

võimalust ning seadused või määrused ei määra ühest lahendust, on parim otsus selline, mis arvestab enim avaliku teenistuse põhiväärtusi. Kuigi põhiväärtusi arvestaval tegutsemisel ei ole palju pistmist ametniku isikliku moraaliga, on see otseselt seotud ametniku kutse-eetikaga. Oskust langetada põhiväärtustega kooskõlalisi otsuseid on hakatud nimetama eetiliseks pädevuseks (kompetentsiks) ning seda peetakse asjatundlikule ametnikule sama möödapääsmatuks oskuseks nagu personalijuhile ametniku tööd reguleerivate õigusaktide tundmist või ükskõik millist teist teadmist, mis võimaldab teenistuskohuseid hästi täita. Samal ajal vajab see nagu iga teine oskus õppimist.

2006. aasta algul valmis eestikeelne avaliku teenistuse eetika õppevahend, mille peaesmärk on õpetada ametnikke avalikus teenistuses eetiliselt õigeid otsuseid tegema. Teisisõnu, õppevahendis kasutatud metoodika on suunatud ametnike eetilise pädevuse suurendamisele. Metoodika on välja töötatud Austraalia avaliku teenistuse jaoks ning Euroopas hakkas selle kasutuselevõttu toetama OECD/SIGMA. Eesti õppevahendi valmimisprotsessi oli võimalik kaasata üks originaalmaterjali loojaid – Howard Whitton. Samasugune õppevahend on loodud ka teistes Baltimaades ning paljudes Ida- ja Kesk-Euroopa riikides.

Õppevahendi peamine väärtus on õppefilmid – Eesti laserplaadil on neid kolm –, mis käsitlevad huvide konflikti ja professionaalsust avalikus teenistuses. Õppevahendi pooleaastase kasutamise kogemuse põhjal võib öelda, et ametnikud on uue õppevahendi hästi vastu võtnud. Laserplaati saab kasutada nii individuaalõppes kui ka rühmakoolitustel. Teemasid võib valida rühma vajadusi arvestades. Õppevahendit on võimalik täiendada lisalugemise ja –õppefilmidega, tulevikus võiksid õppefilmid olla eestikeelsed.

Mis teeb eetika eriti vajalikuks

Eetika juhtimine (või korraldamine) käsitleb, milline on põhimõtteline lähtekoht avaliku teenistuse eetika süsteemse arendamise suhtes. Võimalikke süsteemseid lähenemisi – vastavuse või väärikuse mudelist lähtumist – käsitlesime eespool. Eetika infrastruktuur on elementide või instrumentide kogum, mida riigid peavad oluliseks avaliku teenistuse eetilise tagamise seisukohast. Eetika juurutamine käsitleb vahendeid, mis aitavad edendada ametnikueetika ja –väärikuse standardeid organisatsioonides ning avalikus teenistuses üldisemalt.

Eetikakoodeksid ja põhiväärtused moodustavad ainult osa avaliku teenistuse eetika laiemast infrastruktuurist. Infrastruktuuriks võib nimetada meetmeid, mis aitaksid ära hoida soovimatut ja edendama oodatud käitumist (Avaliku teenistuse eetika... 1999). Terviklik avaliku teenistuse eetika infrastruktuur hõlmaks kolme funktsiooni: juhtimist (poliitikute tähelepanu teemale; eetikat koordineeriv kogu, näiteks eetikanõukogu jms), juhiste andmist (koodeksid, organisatsioonide siseregulatsioonid jms) ja kontrolli (tõhus seadusandlik raamistik, selged aruandlusmehhanismid jms). Avaliku teenistuse eetikat saab tõhusalt arendada, kui käsitletakse kõiki avaliku teenistuse eetikasüsteemi osiseid terviklikult.

Avalik teenistus on avalikkuse kõrgendatud tähelepanu all, sest pakub teenust kõigile kodanikele ja kasutab kõigi kodanike ühiselt panustatud ressursi. Ajal, kui riigi- ja

erasektori koostöö laieneb, inimese mobiilsus avaliku ja erasektori vahel on suurem kui kunagi varem ning ametnike kaalutusõiguse kasutamise ulatus laieneb, on vajadus ametnikeetika järele selgelt olemas. Tuleb leida vastus küsimusele, kuidas olukorras, kus avalik teenistus muutub aina avatumaks, kujundada selgete püsiväärtustega, riiki teenida tahtev stabiilne ametnikkond. See nõuab ametnikult rohkem iseotsustamist. Tihti on otsuste tegemise aluseks ühel või teisel viisil ainult eetilised tõekspidamised. Valdkonna arengule võib takistuseks saada nii avaliku teenistuse arengusuundades valitsev ebakindlus kui ka selge poliitilise seisukoha puudumine eetika rollist avalikus teenistuses. Kui ka avaliku halduse mudelid muutuvad, jäävad avaliku teenistuse funktsioonid ikka samaks – see nõuab eetika tähtsuse tunnetamist.

Kasutatud kirjandus

Avaliku teenistuse aastaraamat 2002 (2003). Riigikantselei. – <http://www.riigikantselei.ee/avalikteenistus?id=2589>

Avaliku teenistuse aastaraamat 2004 (2005). Riigikantselei. – <http://www.riigikantselei.ee/avalikteenistus?id=2589>

Avaliku teenistuse eetika, aktuaalsed probleemid ja praktika (1999). OECD. [Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut.]

Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries (2000). OECD. PUMA Policy Brief. No 7, September.

Demmke, C. (2004). Working towards Common Elements in the Field of Ethics and Integrity. EIPA Study. Maastricht.

Lewis, C. W., Gilman, S. C. (2005). The Ethics Challenge in Public Service. San Francisco: Jossey-Bass.

Maesschalk, J. (2004–5). Approaches to Ethics Management in the Public Sector. A Proposed Extension of the Compliance–Integrity Continuum. – Public Integrity, Vol 7, No 1, pp 20–41.

Main Features of an Ethics Framework for the Public Sector (2004). As proposed by the Dutch Presidency and adopted by the Directors General responsible for Public Administration in the member states and the institutions of the European Union in their 43rd Meeting in Maastricht (NL). European Union.

Moilanen, T., Salminen, A. (2006). Comparative Study on the Public–service Ethics of the EU Member States. A Report from the Human Resource Working Group. EUPAN.

Rohr, J. A. (1989). Ethics for Bureaucrats. An Essay on Law and Values. New York: Marcel Dekker.

Saarniit, L. (2003). Eesti avaliku teenistuse eetikakoodeks ja selle rakendamine praktikas. – Avaliku teenistuse aastaraamat 2002. Tallinn: Riigikantselei, lk 31–33.

Tallo, I. (1999). Kommentaar avaliku teenistuse eetikakoodeksile. – Juridica, nr 4, lk 158–161.

Values in the Daily Job – Civil Servant’s Ethics. A handbook for the state administration (2005). Finland, Ministry of Finance. – http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/08_other_publications/20050114Values/Values_in_the_daily_job.pdf