

Ülevaade eetikakoodeksitest

Ülevaade keskendub Eesti avalikus teenistuses heaks kiidetud eetika- ja käitumiskoodeksitele ning riigi ametiasutuste põhiväärtustele eesmärgiga kaardistada, missugused on enamlevinud väärtused ja põhimõtted, missugustes valdkondades on sõnastatud eetika- ja käitumiskoodeksid ning mis on nende eesmärk. Esimeses osas on taustaks lühikokkuvõtte eetikakoodeksite liikidest üldisemas plaanis ning lõpetuseks näiteid valitud riikide eetikakoodeksitest.

I Väärtustest, eetika- ja käitumiskoodeksitest üldiselt¹

Eetikakoodeks laias tähenduses on kodifitseeritud ehk kirja pandud eetikanormide kogum, mis on toeks teatud valdkonnas tekkivate moraaliprobleemide lahendamisel ja õigete käitumisviiside valikul. Eetikanorme sisaldav dokument võib kanda väärtuste, eetikakoodeksi või käitumiskoodeksi jm nimetust. Kuigi terminid põhiväärtused, (väärtuspõhine) eetikakoodeks ja (reeglikeskne) käitumiskoodeks tähendus on teoreetiliselt erinev, ei kajastu see alati praktikas. Sageli kannab käske ja keelde sisaldav käitumiskoodeks eetikakoodeksi pealkirja. Samuti võib eetikakoodeksi nimetust kandev dokument sisaldada nii väärtuseid kui ka üldiseid ja konkreetseid käitumisjuhiseid. Ühes asutuses võib paralleelselt rakendada mitu eetika normdokumenti – avaliku teenistuse eetikakoodeks, asutuse põhiväärtused, asutuseülene käitumiskoodeks, teatud elukutsete eetikakoodeksid jne.

Eetikakoodeksi koostamise enamlevinud põhjusteks on: 1) sisemine vajadus sõnastada elukutse/organisatsiooni/hobiga seotud inimeste väärtused ja käitumismallid, 2) väline surve ja avalikkuse ootused, 3) elukutse maine kujundamine, 4) õiguskeskkonna muutused (nt abstraktsed õigusnormid eeldavad konkreetsemates põhimõtetes kokkuleppimist).

Eetikakoodeksid erinevad välise vormi, eesmärgi, hõlmavuse ja sisu poolest.

I Vorm: a) lühike: põhiväärtused või missioon – võib asendada eetikakoodeksit või olla hiljem aluseks konkreetsema eetika- või käitumiskoodeksi väljatöötamisel.

b) pikk: sisaldab konkreetseid tegevusjuhiseid erinevate juhtumite käsitlemiseks.

II Eesmärk: a) ühtsustunde loomiseks ja põhiväärtuste deklareerimiseks sobib üldine eetikakoodeks, millega sõnastatakse üldised kriteeriumid eetiliste valikute langetamiseks;

b) konkreetsemad tegevusjuhised sobivad juhul, kui on vajalik selgemate käitumisjuhiste määratlemine konkreetseteks situatsioonideks ning vajadusel ette näha karistused.

III Hõlmavus: a) organisatsioonipõhine koodeks: hõlmab erinevate elukutsete esindajaid ühes asutuses või korporatsioonis (nt Raviameti käitumiskoodeks, Statoil Fuel & Retail eetikakoodeks);

b) ühele elukutsele suunatud koodeksid, mis laienevad erinevate organisatsioonide üleselt – nt audiitorid, notarid, õed jne.

IV Sis: a) normatiivne: koodeks sisaldab käitumisnorme, käske ja keelde, mille täitmist rangelt oodatakse, levinud on eitava vormi kasutamine. Üldjuhul sõnastab normatiivse koodeksi tippjuhtkond, kes kontrollib ka selle täitmist (nt vanglateenistuja eetikakoodeks).

¹ Peatüki koostamisel on tuginetud Tartu Ülikooli Eetikakeskuse koostatud „Eetikakoodeksite käsiraamatule“ (Tartu:2007).

b) väärtustele tuginev – sisuliselt tegemist deklaratsiooniga asutuse moraalipoliitika kohta. Lühike ja üldsõnaline, mistõttu on selle muutmise vajadus tulevikus väiksem. Üldjuhul kaasatakse väärtuste sõnastamisse organisatsiooni töötajad (nt avaliku teenistuse eetikakoodeks).

c) sotsiaalseid kohustusi võttev koodeks – tegemist on deklaratsiooniga sellest, millised kohustused organisatsioon ühiskonna ees võtab (nt arstid, advokaadid).

II Avaliku teenistuse eetikakoodeks, uus avaliku teenistuse seadus ja ametnike hoiakud

[Avaliku teenistuse eetikakoodeks](#) koosneb 20-st üldisest põhimõttest, mis kirjeldavad avaliku teenistuse rolli riigis (põhimõtted 1-3), avaliku elu printsiipe (4-10), ametniku professionaalseid omadusi (11-15) ja ametniku isikuomadusi (16-20).

Avaliku teenistuse väärtustest ja põhimõtetest on avaliku teenistuse eetikakoodeksis esindatud:

- lähtumine avalikust huvist – punktid 1, 4, 8, 10, 15;
- seaduslikkus – 2, 5;
- ausus – 16;
- läbipaistvus, avatus – 7, (9), 12;
- efektiivsus, säästlikkus – 14;
- erapooletus, sõltumatus – 11, 13;
- vastutus – 6, 18;
- asjatundlikkus – 19;
- viisakus, abivalmidus – 17;
- väärikus – 18;
- poliitikute õiguspärase tahte järgimine – 3;
- eeskuju – 20.

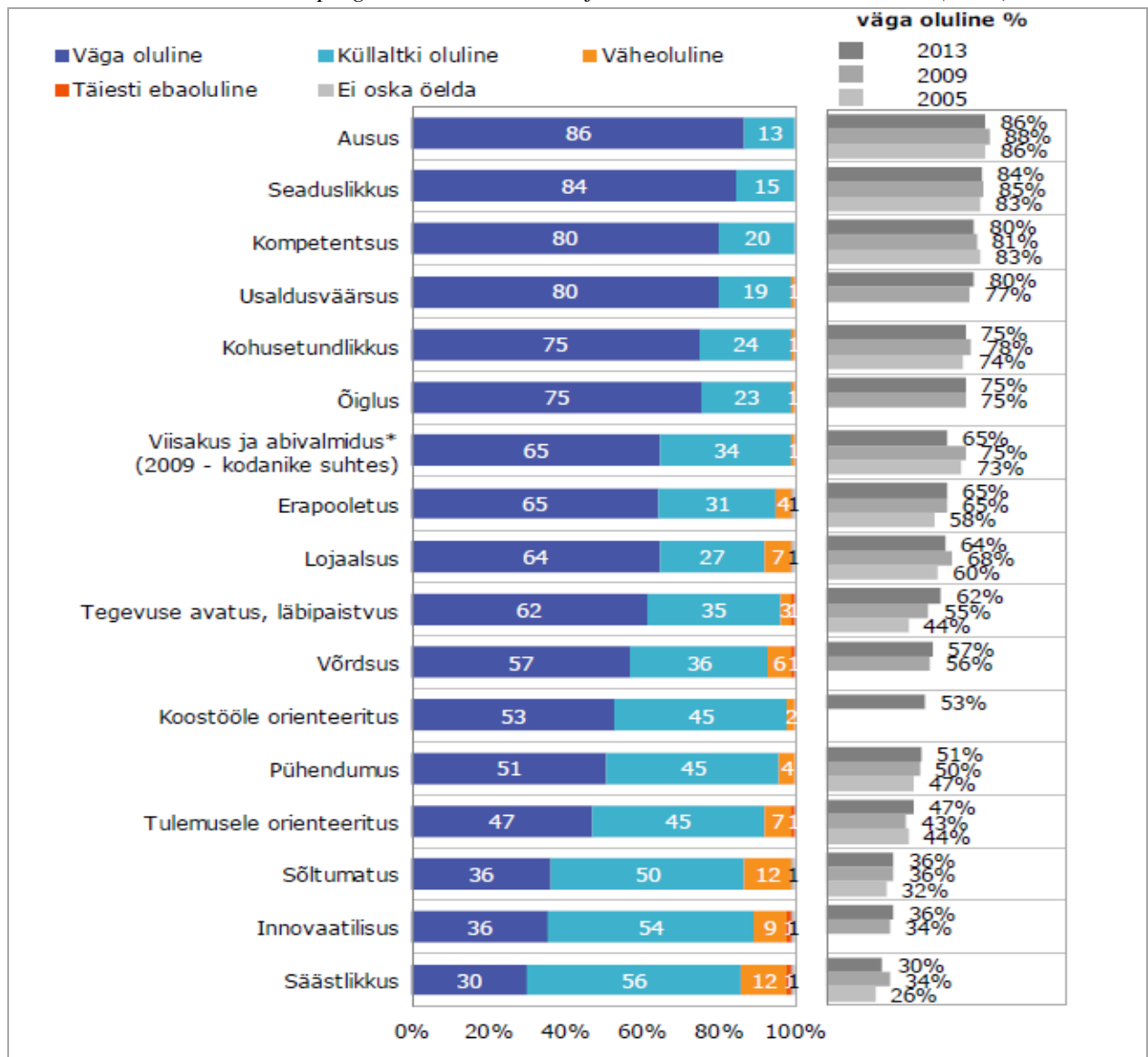
I osas kirjeldatud eetikakoodeksite tunnuseid aluseks võttes on avaliku teenistuse eetikakoodeks lühike, ühtsustunde loomisele ja põhiväärtuste deklareerimisele suunatud väärtuspõhine dokument, mis kehtib avaliku teenistuse organisatsioonide üleselt.

Kehtiva avaliku teenistuse eetikakoodeksi väärtused esindavad nii klassikalisi avaliku teenistuse väärtuseid kui ka erasektorile või uue haldusjuhtimise suunale omasemaid põhimõtteid nagu säästlikkus, viisakus, läbipaistvus ja avatus. Avaliku teenistuse eetikakoodeks **sisaldab OECD riikide avalike teenistuste enamlevinud põhiväärtuseid**, milleks on 2009. a raporti „*Government at a Glance*“ järgi erapooletus, seaduslikkus, läbipaistvus, ausus, efektiivsus ja asjatundlikkus.

01.04.2013 a jõustunud avaliku teenistuse seaduse seletuskiri rõhutab enam erasektorile omaseid väärtuseid. Seaduse seletuskirja kohaselt peab uus avaliku teenistuse seadus tagama „efektiivse, paindliku, avatud, läbipaistva ja jätkusuutliku avaliku teenistuse ning pädevad, usaldusväärsed, tulemustele orienteeritud ja motiveeritud ametnikud“.

Ametnike hulgas läbi viidud uuringu „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“ (2013) peetakse olulisemaks klassikalisi avaliku teenistuse väärtuseid nagu ausus, seaduslikkus, kompetentsus ja usaldusväärsus. Erasektorile omaseid väärtuseid nagu innovaatilisus, säästlikkus ja tulemustele orienteeritus peavad väga oluliseks alla 50% ametnikest. Mõnevõrra kõrgemad on hinnangud viisakuse, abivalmiduse ja avatuse suhtes (väga oluliseks peavad üle 60%).

Avaliku teenistuse väärtuste pingerida. Emor „Rollid ja hoiakud avalikus teenistuses“ (2013)



III Riigi ametiasutuste eetika- ja käitumiskoodeksid

Eetikakoodeksid on sõnastanud 12 asutust, millest analüüsi koostamise hetkel olid kättesaadavad 11. Ülevaade koodeksite hõlmavusest, eesmärgist, sisust ja vormist on lisatud järgnevasse tabelisse.

Eetikakoodeks	Hõlmavus	Eesmärk	Sisu ja vorm
Vanglateenistuja eetikakoodeks Justiitsministri käskkiri 2008 ja 2011	Kutse-eetika koodeks Vanglaametnikud, kriminaalhooldusametnikud, teised vanglatöötajad, vanglaametniku kutseõppe õpilased ja korrektsiooni eriala üliõpilased,	Raamistik käitumisotsuste tegemiseks teenistuses ja väljaspool seda	Reeglid, keelud, käsud asutusesiseseks ja -väliseks suhtlemiseks, majandusliku sõltumatuse tagamiseks, käitumiseks vabal ajal,

Ametnikueetika nõukogu 28.11.2013 kohtumise töödokument

	Justiitsministeeriumi vanglate osakonna ametnikud		koodeksi rakendusmehhanism. Detailne
Rahvusvahelise Statistikainstituudi kutse-eeetika deklaratsioon Rahvusvahelise Statistikainstituudi Peaassamblee 1985. a	Rahvusvaheline Statistika ala töötajad	Teadlikkus ühistest väärtustest ja kogemustest individuaalsete eetiliste hinnangute ja otsuste tegemisel.	Kohustused ühiskonna, finantseerijate ja töötajate, kolleegide ja subjektide ees Printsiipide selgitamisele keskenduv
Riigikontrolli audiitori eetikakoodeks Riigikontrolöri käskkiri 2002	Organisatsioonipõhine Riigikontrolli audiitorid	Raamistik käitumisotsuste tegemiseks töistes olukordades. Usaldus üldsuse silmis.	Sisaldab olulisimad väärtuseid/printsiipe ja selgitusi Üldine, printsiipide selgitamisele keskenduv
Ravimiameti käitumiskoodeks Ravimiameti peadirektori käskkiri, 2012	Organisatsioonipõhine – ametnikud, töötajad, käsunduslepinguga tegutsevad eksperdid	Määratleda käitumisjuhised vältimaks huvide konflikti ja asutuse maine kahjustamist	Sisaldab väärtuseid, nende selgitusi, käitumisjuhiseid ja juhendmaterjale erinevate probleemvaldkondade kohta
Arhivaari eetikakoodeks Rahvusvahelise Arhiivinõukogu Peaassamblee, 1996	Rahvusvaheline kutse-eeetika koodeks. Kõik isikud, kes on seotud arhiivide järelevalve, kaitse, hoolduse, säilitamise ja haldamisega	Eetiline raamistik tööalastes probleemides juhendumiseks.	10 printsiipi koos selgitustega. Üldised käitumisjuhised, mitte valmis lahendused.
Päästetöötajate väärtushinnangud ja käitumistavad Päästkeskuse juhtkond 2004	Päästeameti struktuuriüksuste ülene kutse-eeetikakoodeks	Sõnastada elukutsele omased väärtushinnangud ja käitumistavad. Juhis keerulistes olukordades otsuste lahendamiseks.	8 väärtust/üldist põhimõtet, mis on lühidalt lahti seletatud. Üldisemat laadi käitumisjuhised
Prokuröride	Prokuröri ametikohal	Nõuded prokuröride	Üldisemad printsiibid

Ametnikueetika nõukogu 28.11.2013 kohtumise töödokument

<p>eetikakoodeks</p> <p>Prokuröride üldkogu 2013</p>	<p>teenistuses olevad isikud</p>	<p>ametieetikale ja käitumisele</p>	<p>kui ka konkreetsed käitumisjuhised suhtlemise, kõrvaltegevuste jms kohta.</p> <p>Üldisemad eetikapõhimõtted kombineeritud konkreetsemate käitumisjuhistega</p>
<p>Maksu- ja Tolliameti ametniku ja töötaja eetikakoodeks</p> <p>Peadirektori käskkiri 2013</p>	<p>Organisatsioonipõhine</p>	<p>Määratleda Maksu- ja Tolliameti teenistujate käitumisjuhised</p>	<p>Reguleerib üldpõhimõtteid, teenistujate kohustusi, piiranguid, keelde ja vastutust.</p> <p>Valdavalt detailsemat laadi käitumisjuhiseid</p>
<p>Eesti kohtuniku eetikakoodeks</p> <p>Kohtunike täiskogu 2004</p>	<p>Kohtuniku elukutse esindajatele suunatud</p>	<p>Elukutsele omaste standardite selgitamine avalikkusele, sisemine kokkulepe kehtivates standardites, elukutse hea maine kujundamine</p>	<p>Sisaldab üldisemaid põhimõtteid kohtuniku rolli kohta kui ka konkreetsed käitumisjuhiseid kohtupidamisest, sõltumatuse tagamisest jms.</p> <p>Valdavalt detailsemat laadi käitumisjuhiseid.</p>
<p>Maanteeamet Juhtkond 2013</p>	<p>Organisatsioonipõhine</p> <p>Maanteeameti ametnikud ja töötajad</p>	<p>Asutuse põhiväärtuste ja aktsepteeritud käitumisviiside teadvustamine</p>	<p>Sisaldab organisatsiooni väärtuseid, nende selgitust ja käitumisjuhiseid.</p> <p>Valdavalt üldisemad põhimõtted.</p>
<p>Õiguskantsleri kantselei eetikakoodeks</p> <p>Kantselei ametnike üldkoosolekul 2004.</p>	<p>Organisatsioonipõhine</p> <p>Õiguskantsleri kantselei ametnikud</p>	<p>Igapäevakäitumise reeglite määramine.</p>	<p>Väärtused või positiivses võtmes sõnastatud käitumisreeglid.</p>

a			Lühike ja üldisem
---	--	--	-------------------

Avaliku teenistuse spetsiifiliste elukutsete või organisatsioonipõhised eetikakoodeksid sisaldavad konkreetsemaid käitumisjuhiseid ja täiendavad seega avaliku teenistuse eetikakoodeksit. Teistega võrreldes on üldisemad Õiguskantsleri kantselei, Riigikontrolli audiitori, Maanteeameti ja päästetöötajate eetikakoodeksid, mis keskenduvad väärtustele ja üldisematele käitumisjuhistele. Üldjuhul hõlmavad eetikakoodeksid nii asutuse sisse (nt suhtlemine kolleegidega, ülesannete täitmise põhimõtted) kui avalikkusele suunatud teemasid (suhtlemine avalikkusega, kõrvaltegevused, käitumine väljaspool tööaega).

Üldistatult võib öelda, et valdkonna või organisatsiooni eetikakoodeksi on sõnastanud pigem spetsiifilist laadi ülesandeid (sisejulgeolek, õiguskaitse) täitvad asutused või elukutsed, mille kutsestandardid on kokku lepitud rahvusvaheliselt (arhivaarid, statistikud). Ministeeriumid, maavalitsused ja enamik väiksemaid ameteid-inspeksioone eetikakoodekseid sõnastanud ei ole. Väärtusotsuste puhul lähtutakse avaliku teenistuse eetikakoodeksist, organisatsiooni põhiväärtustest, eetilisel probleemsete valdkondade kohta koostatud juhendmaterjalidest või lähenetakse probleemidele üksikjuhtumi põhisel.

Avaliku teenistuse väliselt on eetilised käitumisnormid kokku leppinud muu hulgas arhitektid ([Arhitektide kutse-eetika normid](#)), advokaadid ([Eesti advokatuuri eetikakoodeks](#)), ajakirjanikud ([Eesti ajakirjanduseetika koodeks](#)), arstid ([Eesti arstieetika koodeks](#)), farmatseudid ([Eesti farmatseutide kutse-eetika normid](#)), geodeedid ([Eesti Geodeetide Ühingu eetikakoodeks](#)), õpetajad ([Eesti Haridustöötajate Liidu õpetaja kutse-eetika](#)), siseaudiitorid ([Eesti Siseaudiitorite Ühingu laienev eetikakoodeks](#)), notarid ([Eesti Notarite eetikakoodeks](#)) jpt; samuti mitmed ettevõtted ([Statoil Fuel & Retail](#), Swedbank, Äripäev jpt).

IV Riigi ametiasutuste põhiväärtused

Kuna avaliku teenistuse eetikakoodeks on käsitletav üldisemat laadi väärtusdeklaratsioonina, siis võib selle väärtused ja printsiipe võrrelda ka organisatsioonide põhiväärtustega.

Organisatsiooni põhiväärtused on TTÜ poolt läbi viidud uuringu „Riigi ametiasutuste eetika juhtimise süsteemide analüüs“ (2013) kohaselt sõnastanud 34 riigi ametiasutust, kelle seast on väärtused asutuse veebilehel avaldanud 28.

Põhiväärtused on organisatsiooni arengukava osana või eraldiseisvalt sõnastanud järgmised asutused (kursiivis toodud asutuste põhiväärtused ei olnud analüüsi teostamise hetkel kättesaadavad):

Ministeeriumid: Haridus- ja Teadusministeerium, Kaitseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Põllumajandusministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium, Välisministeerium.

Ametid ja inspeksioonid: *Andmekaitse Inspeksioon*, Kaitseressursside Amet, Keskkonnaamet, Keskkonnainspeksioon, *Konkurentsiamet*, Maanteeamet, Maksu- ja Tolliamet, *Patendiamet*, *Politsei- ja Piirivalveamet*, Põllumajandusamet, Põllumajanduse Registre ja Informatsiooni Amet, Päästeamet, Raviamet, *Riigi Infosüsteemide Amet*, Sotsiaalkindlustusamet, Statistikaamet, Tarbijakaitseamet, Tehnilise Järelevalve Amet, Tööinspeksioon, *Veeteede Amet*.

Põhiseaduslikud institutsioonid: Riigikantselei, Riigikogu Kantselei, Riigikontroll, Õiguskantsleri Kantselei.

Maavalitsused: 0

Muud valitsusasutused: Kaitsevägi, *Rahvusarhiiv*.

Lähtudes 28 riigi ametiasutuse põhiväärtustest, on väärtuste esinemise sageduse alusel teatud mõõndustega (sarnase sisuga põhimõtteid koondades) võimalik koostada enamlevinud väärtuste pingerida.

Väärtus*	Esinemis-sagedus (N=28)
Avatus	15
Asjatundlikkus	15
Koostöö	13
Usaldusväarsus	13
Hoolivus	10
Inimlikkus/ inimkesksus	10
Uuendusmeelsus	9
Eesmärgile orienteeritus	8
Väärikus	6
Efektiivsus	5
Abivalmidus	4

Väärtus*	Esinemis-sagedus (N=28)
Ausus	3
Õiglus	3
Tõhusus/efektiivsus	3
Erapooletus/objektiivsus	2
Ratsionaalsus	2
Keskonnasäästlikkus	2
Pühendumus	2
Vastutus	1*
Avalikust huvist lähtumine	0
Seaduslikkus	0

* Punasega esile tõstetud väärtused sisalduvad avaliku teenistuse eetikakoodeksis.

** Ühe korra nimetati veel ühtsust, pluralismi, nõudlikkust.

Võrreldes organisatsioonide väärtuseid avaliku teenistuse eetikakoodeksi põhimõtetega, on organisatsioonide tasandil esiplaanil koostööle, professionaalsusele ning läbipaistvusele suunatud väärtused. Organisatsioonides enamlevinud väärtuste seast kerkivad esile mitmed põhimõtted, mida avaliku teenistuse eetikakoodeks otseselt ei kajasta (nt koostöö, inimkesksus ja uuendusmeelsus). Seevastu mitmed eetikakoodeksis sisalduvad ning otseselt seadustes rõhutatud põhimõtteid (nt seaduslikkus, erapooletus, ausus) nimetatakse organisatsioonide põhiväärtuste hulgas harva. Enamikul asutustest on 3-6 põhiväärtust.

V Avaliku teenistuse eetikakoodeksid rahvusvahelises plaanis

Riigiti on eetiliste normide reguleerimise praktika, reguleeritavate väärtuste/probleemvaldkondade loetelu ja eetikakoodeksite rakendusmehhanismid erinevad. Seetõttu on üldistuste tegemine problemaatiline. Siiski võib riikide lõikes eristada kolme gruppi:

- Mitmed kontinentaaleuroopa riigid (Prantsusmaa, Saksamaa, Luksemburg) – reguleerivad eetilist käitumist seaduste tasandil. Eraldiseisvaid eetikakoodekseid ega käitumiskoodekseid pole sõnastatud.

- [UK](#), [USA](#), [Kanada](#) – moodustatud on eraldi eetikat koordineerivad kogud või kesksed eetikat koordineerivad ametikohad (sh USA-s nii föderaal- kui osariikide tasandil), kes on sõnastanud eetilise käitumise põhimõtted, juhendmaterjalid ning toetavad nende keskset rakendamist. Individuaalsetes asutustes on ette nähtud eetikavaldkonna eest vastutavad üksused/ametikohad ning protseduur keskse komisjoni poole pöördumiseks. UK eetikakoodeks sisaldab väärtuseid ja üldiseid käitumisjuhiseid, USA föderaaltasandi eetikakoodeks on detailne, konkreetsetele käitumisjuhistele keskenduv (nt kõrvaltegevused, kingitused jms), Kanada eetikakoodeks kombineerib nii väärtuseid, nende selgitusi, kui detailseid juhendmaterjale probleemvaldkondades.
- [Põhjamaad \(Soome, Norra, Taani\)](#) – eetiline raamistik on osaliselt reguleeritud seadustega. Ülejäänud olulised teemad on kaetud soovituslike juhendmaterjalidega, mille on välja töötanud keskne institutsioon. Taani, Norra ja Soome eetikakoodeksid sisaldavad olulisemaid avaliku teenistuse väärtuseid. Väärtused omakorda on lahti seletatud konkreetsemate käitumisjuhiste kaudu. Põhjamaade eetika juhtimise süsteem on detsentraliseeritud - kesksete eetika-alaste juhendmaterjalide elluviimise eest vastutab iga asutus ise. Kõik kolm eespool nimetatud riiki nimetavad ühiste avaliku teenistuse väärtustena erapooletust, sõltumatust, läbipaistvust ja kodanikukesksust, lojaalsust riigile. Soomes lisanduvad eeltoodule veel asjatundlikkus, efektiivsus ja võrdsus ning Taanis seaduslikkus, paindlikkus, efektiivsus, demokraatia ja avalike teenuste kvaliteet.