

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Kaidi-Kerli Kärner

**EETILISTE HINDAMISKRITEERIUMIDE ROLL
AVALIKES PROAKTIIVSETES TEENUSTES
POLIITIKAKUJUNDAJATE VAATENURGAST
EESTI NÄITEL**

Magistritöö

Õppekava Avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Leno Saarniit, MA

Tallinn 2020

Deklareerin, et olen koostanud (lõpu)töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele selle koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 13556 sõna sissejuhatuses kuni kokkuvõtte lõpuni.

Kaidi-Kerli Kärner12. mai 2020

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 183365HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: kaidikerli.karner@gmail.com

Juhendaja: Leno Saarniit, MA:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees: Prof. Erkki Karo, PhD

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	5
SISSEJUHATUS	6
1. AVALIKE (PROAKTIIVSETE) TEENUSTE JA HINDAMISKRITEERIUMIDE TEOREETILINE KÄSITLUS.....	9
1.1. Avalikud teenused digitaalses maailmas	9
1.2. Hindamiskriteeriumid avalike teenuste loomisel.....	13
1.3. Avalike teenuste eetilised hindamiskriteeriumid	15
1.4. Proaktiivsed teenused	19
1.4.1. Proaktiivsete teenuste tugevused	19
1.4.2. Proaktiivsete teenuste nõrkused	21
2. EESTI PROAKTIIVSETE TEENUSTE ANALÜÜS	27
2.1. Näiteid proaktiivsetest teenustest Eestis ja teenuste hetkeolukord.....	27
2.2. Eesti proaktiivseid teenuseid reguleerivad raamdokumendid ja läbi viidud analüüsid ..	29
2.3. Metoodika	32
2.4. Dokumendianalüüsi tulemused.....	35
2.5. Poliitikakujundajatega läbi viidud intervjuude tulemused.....	41
2.5.1. Proaktiivsete teenuste tugevused intervjuueeritavate arusaamades.....	41
2.5.2. Proaktiivsete teenuste nõrkused intervjuueeritavate arusaamades	42
2.5.3. Eetiliste kriteeriumide roll proaktiivsete teenuste arendamise protsessis	44
2.5.4. Intervjuude kokkuvõte	47
2.6. Järeldused ja soovitused.....	48
KOKKUVÕTE	51
SUMMARY	53
KASUTATUD ALLIKAD	55
LISAD	63

Lisa 1. Intervjuuküsimused.....	63
Lisa 2. Ülevaade intervjueeritavatest.....	64
Lisa 3. Näidis intervjueeritavatele saadetud e-kirjast.....	65
Lisa 4. Lihtlitsents	66

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida, kuidas mõtestavad proaktiivsete teenuste loomisega seotud poliitikakujundajad eetiliste hindamiskriteeriumide olulisust ning kas ja kuidas nad tagavad, et loodud proaktiivsed teenused vastavad eetilistele hindamiskriteeriumidele. Teoreetilise raamistiku lähtealuseks on seni kasutusel olevad levinud hindamiskriteeriumid ja eetilised hindamiskriteeriumid ning neid kasutatakse järgneva analüüsimiseks:

- proaktiivsete teenuste tugevused ning nõrkused;
- empiirilises osas raamdokumentide, uuringute ja intervjuude analüüsis.

Poolstruktureeritud intervjuud viidi läbi 8 poliitikakujundajaga, kel on kogemus proaktiivsete teenuste elluviimisega.

Magistritööst selgub, et tõhusust peetakse nii raamdokumentides, analüüsidest kui ka poliitikakujundajate seas üheks olulisemaks kriteeriumiks. Teenuste arendamisel pööratakse oluliselt vähem tähelepanu olulisusele, mõjususele ja jätkusuutlikkusele. Eetilistest hindamiskriteeriumidest on privaatsuse tagamine Eesti raamdokumentides enim reguleeritud. Intervjueeritavad tunnevad mure autonoomia ja läbipaistvuse üle. Kuigi võrdsus on teoorias laialt käsitletud, siis Eesti raamdokumentides sellele tähelepanu pööramist ei nõuta ning poliitikakujundajad ei võta proaktiivsete teenuste loomisel ennetavaid samme võrdsuse kaitsmiseks. Sellest tulenevalt peaks proaktiivseid teenuseid luues rohkem ning süsteemsemalt pöörama tähelepanu eetilistele hindamiskriteeriumidele ning nende täitmist hiljem ka mõõtma.

Võtmesõnad: proaktiivne teenus, poliitikakujundaja, avalikud teenused, hindamiskriteeriumid, eetika.

SISSEJUHATUS

Avalike teenuste kvaliteedi tõstmine on üha enam tõusnud tähelepanu keskpunkti ja teenuste kasutajakesksus on muutumas valitsusasutuste üheks suurimaks prioriteediks (OECD 2017; Sapta ja Subriadi 2018, 67). Mõneti on see tingitud teenuste tarbijate (kodanike, ettevõtjate jne) kõrgeenenud nõudmistest sellele, milline avalik teenus olema peaks. Kasutajate ootusi on tõstnud muuhulgas see, kuidas on arenenud erasektori poolt pakutavad teenused, eriti digitaalsete kanalite ja lahenduste osas. Kodanikud ootavad riigilt kasutajakeskset vaadet ja oskust ette näha kodanike vajadusi. Digitaalseid teenuseid osutavad erafirmad (sh nt Uber, Facebook) pakuvad uusi teenusepakkumise viise ja kodanikud ootavad sarnast kogemust avalike teenuste tarbimises, seda eriti kasutajasõbralikkuses, kättesaadavuses, mugavuses ja efektiivsuses (OECD 2019). Sellest tulenevalt peab avalik sektor paremini mõistma ja integreerima kodanike nõudmisi ja vajadusi (OECD 2017). Seega on avalik sektor surve all, arendamaks teenuseid samas tempos erasektoriga, pakkudes ühtlasi sarnast kasutajakogemust ja kvaliteeti. Samas on tekkimas aina suurem diskussioon selle ümber, kuidas kasutajate andmeid seejuures töödeldakse.

Muutunud on ka see, kuidas teenuste pakkumine on üles ehitatud. Varasemalt pakkus avalik sektor oma teenuseid vastavalt sellele, kuidas teenused olid allasutuste vahel ära jaotatud (nt põllumajanduslubadega seonduva jaoks pidi pöörduma keskkonnateemade eest vastutava ministeeriumi või allasutuse poole). Kuna sellega kaasnes kasutajatele palju segadust ja ebamugavust, siis aina enam hakati teenuseid koondama ja looma tsentraalseid teeninduskohti või platvorme, kust kasutaja saaks erinevatele teenustele ligi ühest kohast (Scholta jt 2019, 12). Sellest järgmine samm on aga teenuse pakkumine proaktiivselt, kus teenust vajav inimene ei pea ise esimest sammu tegema. Proaktiivne teenusepakkumine tähendab, et valitsus pakub kodanikule teenust siis, kui elusündmus toimub ja ilma selleta, et kodanik peaks teenust otseselt küsima (Scholta jt 2019, 12; Linders ja Wang 2013, 2). Proaktiivselt avalike teenuste pakkumine on suhteliselt uus kontseptsioon, mis ei ole leidnud veel palju teoreetilist käsitlemist (OECD 2015, 113; Kroonmäe 2017, 12; Scholta jt 2019, 12). Teoreetilises käsitluses on toodud välja vajadus uurida põhjalikumalt selle kontseptsiooni mõjusid, sealhulgas privaatsusele ja andmeturvalisuse põhimõtetele (OECD 2015, 117; Scholta jt 2019, 13).

Kui teenuseid arendatakse, luuakse ka hindamiskriteeriumid, millele kvaliteetne teenus peab vastama (OECD 2020). Neist levinumateks on olulisus, mõjususe, tõhusus ja jätkusuutlikkus

(Euroopa Komisjon 2013a, 34). Kuna digitaalsete teenuste arendamisel on oluline osa isikuandmete töötlemisel, siis tekib küsimus, kas ja kui palju pööratakse tähelepanu eetilistele riskidele, mis sellega kaasnevad ja kuidas nende riskide maandamist on hinnatud teenuste arendamise protsessis.

Üks suuremaid väljakutseid e-valitsemise eetikas on see, et tihti identifitseeritakse tehnoloogiat kui midagi, mis on oma olemusest positiivne ja immuunne poliitika või retoorika mõjutustele (Roman 2015, 230; Vydra ja Klievink 2019, 1). Eeldatakse, et tehnoloogia on neutraalne ja mida rohkem andmeid, seda neutraalsem see on. Diskussioon e-valitsemise eetika üle on olnud vähene ja võib isegi öelda, et tegemist on tõsise puudujäägiga akadeemilises arutelus (Roman 2015, 217; 220). Samuti on puudulik teadmine, mida digitaalsete andmete suures mahus kasutamine avalikus sektoris endaga kaasa toob (Chen ja Hsieh 2014, 2). Seega pole üllatav, et kui süveneda konkreetsete eetiliste hindamiskriteeriumide probleemidesse, siis leidub vähe allikaid, mis lahkaksid avalike teenuste arendamises tehnoloogia kasutamisega tekkivaid probleeme.

Avalike teenuste loomisel ja kvaliteedi hindamisel mängivad suurt rolli poliitikakujundajad, kes mõjutavad valikuid nii poliitikaprobleemide, lahendusvariantide kui hindamiskriteeriumite osas (Cairney ja St Denny 2020, 31; Zwitter 2014, 3). Eetika peaks olema oluline osa sellest protsessist (Floridi ja Tadeo 2016, 501). Samas ei mõista poliitikakujundajad tihti, kui suur on inimeste vajadus ja soov privaatsuse ning autonoomia järele, veel vähem võetakse seda aga tõsiselt (Bernal 2014, 14).

Siit tulenebki erinevus selle vahel, mida teenuste tarbijad ootavad ja mida teenuste loojad, sh poliitikakujundajad, oluliseks peavad ning teenuste arendamisel hindavad. Arvestades, et avalik sektor kasutab aina enam inimeste andmeid teenuste pakkumiseks ja inimeste kõrgemaid ootuseid andmehaldusele (Lips 2020, 220), on oluline uurida, mil määral ja kuidas võetakse teenuste hindamisel arvesse eetilisi hindamiskriteeriume. Kui digitaalsed tehnoloogiad on muutumas valitsemise eelistatud tööriistadeks, on oluline, et me mõistaksime mõjusid eetiliste hindamiskriteeriumide arvestamisele ja seda eriti veel organisatsiooni tasemel (Roman 2015, 221).

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida, kuidas mõtestavad proaktiivsete teenuste loomisega seotud poliitikakujundajad teenuste loomisel eetiliste hindamiskriteeriumite olulisust ning kas ja kuidas nad tagavad, et loodud proaktiivsed teenused vastavad eetilistele hindamiskriteeriumidele.

Sellest tulenevalt on magistritöö peamine **uurimisküsimus** sõnastatud järgnevalt:

Milline on poliitikakujundajate arusaam eetilistest hindamiskriteeriumidest proaktiivsete teenuste loomisel?

Uurimisküsimused, millele magistritöö raames püütakse vastus leida:

- Kuidas poliitikakujundajate hulgas mõtestatakse eetilisi hindamiskriteeriume ja kaasnevaid riske?
- Mil määral on eetilised väärtused integreeritud proaktiivsete teenuste hindamiskriteeriumitesse?
- Kuidas on eetiliste proaktiivsete teenuste loomine toetatud juhistes, standardites vms poliitikakujundajatele suunatud dokumentides, mida teenuste arendamisel järgitakse ja mil määral on eetilisi probleeme uuringutes analüüsitud?

Tegemist on kvalitatiivse uurimistööga, kus kasutatakse uurimismeetoditena dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud intervjuusid.

Magistritöö on jaotatud kahte osasse. Teoreetiline raamistik annab ülevaate, millised on avalikud teenused digitaalses maailmas, milliste kriteeriumide alusel hinnatakse avalikke teenuseid sealhulgas, millised eetilised hindamiskriteeriumid olemas on ning kuidas on hindamiskriteeriumid (sh eetilised) positiivselt ja negatiivselt proaktiivsete teenustega seotud.

Töö empiirilises osas antakse ülevaade proaktiivsete teenuste hetkeseisust Eestis. Dokumendianalüüsis analüüsitakse, millised hindamiskriteeriumid on proaktiivsete teenuste loomisel Eestis kasutusel ja kuidas täpsemalt on eetilisi hindamiskriteeriume arvesse võetud proaktiivsete teenuste käsitlevates raamdokumentides (nt juhised, seadused, määrused jms) ning milliseid hindamiskriteeriume on teemakohastest uuringutes käsitletud. Lisaks viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud poliitikakujundajatega, uurimaks nende arusaamu eetilistest hindamiskriteeriumidest, mõistmaks, mil määral nad tähtsustavad neid hindamiskriteeriume proaktiivsed avalikke teenuseid luues ja analüüsides.

Töö autori huvi on tingitud sellest, et avalike proaktiivsete teenuste keskne koordineerimine toimub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) Riigi Infosüsteemide osakonna juhtimisel ja töö autor töötab selles osakonnas. Oluline on märkida, et töö autor ei tegutse proaktiivsete teenuste valdkonnas, vaid tegeleb oma ametikohal teiste teemadega.

1. AVALIKE (PROAKTIIVSETE) TEENUSTE JA HINDAMISKRITEERIUMIDE TEOREETILINE KÄSITLUS

1.1. Avalikud teenused digitaalses maailmas

Teenused on muutumas digitaalsemaks ja digitaalsete vahendite abil riigivalitsemine on muutumas olulisemaks. Digitaalne valitsemine on sulam erinevatest seotud infosüsteemidest, kus avaliku sektori asutused jagavad nii omavahel kui ka erasektoriga suures koguses informatsiooni eesmärgiga pakkuda teenuseid (Joshi jt 2002, 121; Sapta ja Subriadi 2018, 68). Digitaalsetest lahendustest on inimestel abi riigiga suhtlemisel mitmel eri moel. Suhtlus riigiga pole elektrooniline mitte ainult informatsiooni kättesaadavuse osas, vaid ka teenuste tarbimises, sealhulgas näiteks maksude deklareerimine, terviseteenustele ligipääs ja üleüldine suhtlus riigiga (Bernal 2014, 2). Tihtipeale oodatakse, et avalik sektor peaks suutma pakkuda teenuseid sarnaselt erasektoriga (Euroopa Komisjon 2013b, 1). Samas - võrreldes erasektoriga - lasub avalikul sektoril palju suurem kohustus pakkuda oma klientidele (kodanikele ja mittekodanikele, eraettevõtetele) kvaliteetseid teenuseid ning samas tagada kasutajate turvalisus. Põhjuseid on mitmeid, miks avaliku sektori ja erasektori digitaalseid teenuseid ei saa oma olemuselt ja probleemide osas ühesuguseks pidada.

Palju on räägitud sellest, et suured sotsiaalmeediaettevõtted (nt Facebook) omavad ennenägematul hulgal infot enda kasutajate kohta ning ohustavad mitmel eri moel inimeste privaatsust (Debatin jt 2009, 83-84). Kuid eraettevõtete ja riigi andmete kasutuse puhul on oluline erisus: kui eraettevõtte kehtestab sanktsioonid, mis inimesele ei meeldi (nt platvormi tasuta tarbimise puhul peab leppima kasutaja andmete põhjal loodud suunatud reklaamidega), siis eraettevõtte teenuste tarbimisest on suhteliselt kerge lahti öelda (nt lõpetada platvormi kasutamine). Riigil on aga õigus kehtestada piiranguid, millega mittenõustumine eeldaks drastilisi samme (näiteks kodakondsusest loobumist). Digitaalsetest teenustest täielikult loobumine ehk nii-öelda digitaalsest maailmast välja astumine (*opt-out*) toob endaga kaasa negatiivseid kõrvalmõjusid, mida ei saa arvesse võtmata jätta. Arvestades digitaalsete kanalite olulisust inimeste isiklikus ja tööalases elus, pole selliste teenuste tarbimine enam ainult mugavuse ja isikliku valiku küsimus (Richterich 2018, 39). Interneti kasutamisest loobumine ja seetõttu digitaalsete teenuste mittekasutamine paneb inimesed nii sotsiaalselt, kultuuriliselt, demograafiliselt kui ka majanduslikult kehvemasse olukorda (Bernal

2014, 4). Seetõttu ei saa avalike teenuste puhul panna inimesi must-valge valiku ette, kus valida on vaid digitaalsete teenuste kasutamise ja mittekasutamise vahel. Seega ei ole era- ja avaliku sektori digitaalsetest teenustest loobumine üheselt võrreldav.

Palju on teaduskirjanduses diskuteeritud ka selle üle, kuidas eraettevõtted võivad kuritarvitada oma kasutajate andmeid (nt ilma kasutajate teadmata kasutajate käitumist avalikustavate andmete müümine kolmandatele osapooltele sotsiaalmeediavõrgustike poolt). Samas on väga oluline uurida, kui kaalutletult avalik sektor inimeste andmeid töötleb. Andmete kasutamine annab avalikule sektorile ning eelkõige poliitikakujundajatele parema sisendi, et luua teenuseid, mis on efektiivsemad ja kujundatud vastavalt tarbijale (Drew 2016, 2). Aga kuna avalik sektor vastutab mitmete selliste eluliselt oluliste teenuste eest nagu sotsiaalhoolekanne, tervishoid ning turvalisus, on isegi suurem risk, et just avalik sektor loob talle usaldatud andmete põhjal ebaausat kohtlemist, kuna ta seostab andmeid üle valdkondade ilma, et talle laieneks selge nõue olla andmete kasutamisel veelgi läbipaistvam (Taylor jt 2017, 9). Andmete töötlemise reguleerimiseks Euroopa Liidus vastu võetud isikuandmete kaitse üldmäärus (laiemalt tuntud ingliskeelse lühendina GDPR) paneb avaliku sektori samale mõõdupuule erasektoriga, kuid avalikku sektorit peaks ehk vaatlema veel rangemalt, kuna avalikul sektoril on kerge ligipääs väga tundlikule informatsioonile, sealhulgas inimeste hariduse-, tervise- ja karistusandmetele, mistõttu ei piisa vaid regulatsioonidest, vaid oluline on tuua sisse ka eetiline mõõde (Taylor jt 2017, 15). Seega on oluline pöörata tähelepanu, kas ja kuidas riigid teenuste pakkumisel käsitlevad eetilisi probleeme ning tagavad inimeste andmete kasutamisel riskide maandamise. Selleks, et luua moraalselt häid lahendusi, tegeleb andmete eetika kolme olulise valdkonnaga: andmetega seonduvad moraalsed probleemid, algoritmide eetika ja nendega kaasnevad praktikad (Floridi ja Taddeo 2016, 3), mis kõik mängivad olulist rolli selles, kuidas avalikus sektoris üles ehitada eetilisi avalikke teenuseid.

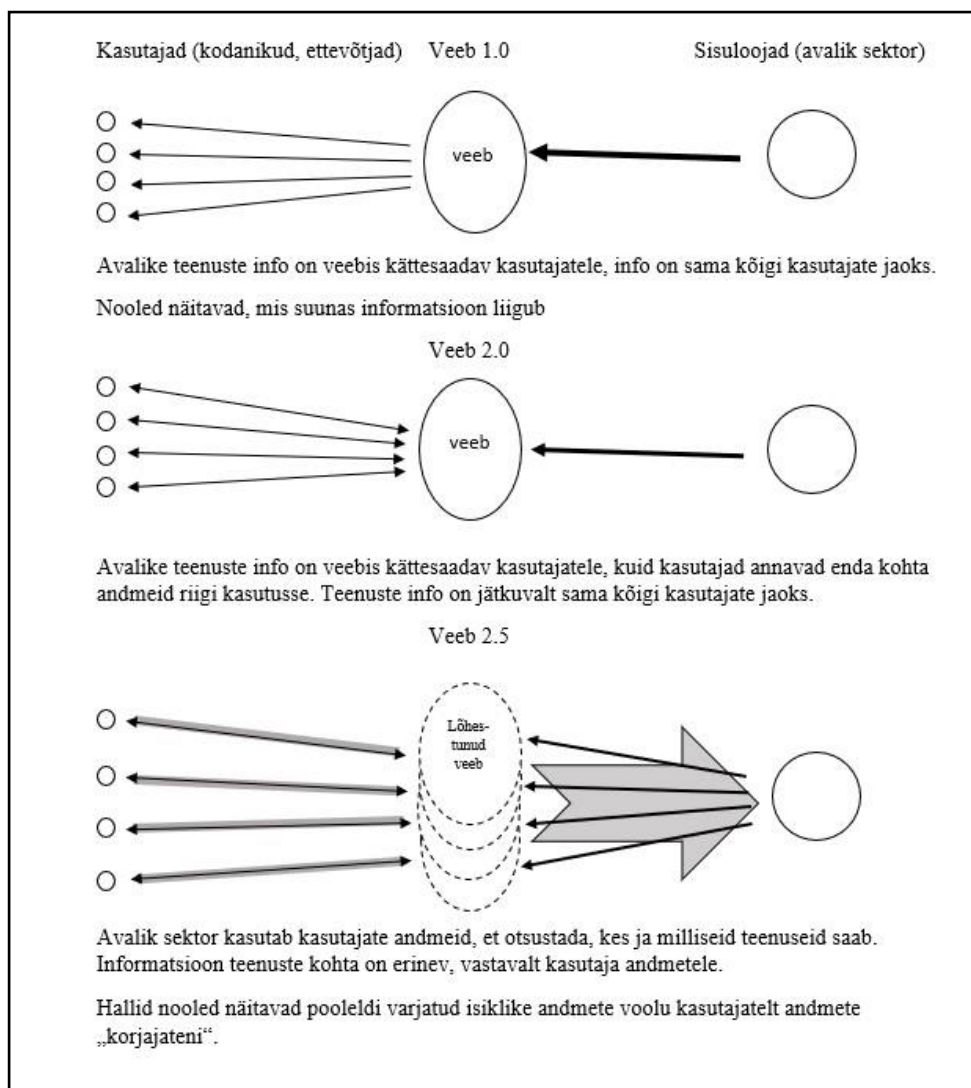
Lisaks erinevusele selles, kuidas pakutakse era- ja avaliku sektori poolt digitaalseid teenuseid, on digitaalsed teenused ise aastate jooksul arenenud ja muutunud, sealhulgas osapoolte vaheline andmete vahetus. Teenuse pakkuja ja tarbija roll on oluliselt arenenud hoolimata sellest, kas vaatleme era- või avalikku sektorit. Inimesed on paarikümne aastaga harjunud jagama enda kohta informatsiooni mahus, mis on ennenägematu. Seda tehakse küll vabatahtlikult, avalikustades enda mõtteid, päevatoimetusi või reisiplaane, kuid andmeid jagatakse ka selleks, et midagi vastu saada või tagada enda turvalisus. Seega tuleks ka arvesse võtta, et inimesed jagavad enda infot tihtipeale mitte sellepärast, et nad otseselt tahaks infot jagada, vaid teevad seda, sest vahetevahel on kergem andmed lihtsalt üle anda selleks, et teenust vastu saada. Kuigi inimesed on nõus jagama enda

andmeid turvalisuse või üldise heaolu tagamiseks, siis tihti pole see ainus või isegi peamine motiiv. Mugavus on tihti peamine põhjus, miks kasutajad annavad pikalt järele mõtlemata ligipääsu enda andmetele (Richterich 2018, 39). Inimesed jagavad kergekäeliselt enda infot isegi siis, kui neil puudub hea ülevaade, mida andmetega tehakse ja kuidas nendega ümber käiakse. Kasutajate agarus andmeid ära anda on tugevas kontrastis sellega, kui palju kasutaja teab nende andmete kogumisest, dokumenteerimisest ja mõjust tulevikus (Richterich 2018, 39). Kui ka peaks tekkima probleeme või avalikkusesse lekkima infot privaatsuse rikkumistest, siis lahendatakse tihtipeale vaid neid muresid, mis avalikkuse tähelepanu alla jõudnud. Andmete eetikaga tegeletakse vajaduspõhiselt ja siis, kui probleemid tõusevad, kuid mitte süsteemselt ja läbimõeldult (Taylor jt 2017, 24). Kuna puudub süsteemne lähenemine, mis ennetavalt pööraks tähelepanu andmete eetikale, siis on ka risk, et inimeste õigusi rikutakse. Inimeste andmeid kogutakse mahus, mis võib seada ohtu kasutajate autonoomsuse, väärkuse ja nende õiguse privaatsusele (Richterich 2018, 57; La Fors jt 2019, 223).

Veebi ja selles oleva info liikumise arengut aastate jooksul on Bernal (2014, 57) nimetanud sümbiootilise veebi evolutsiooniks (*evolution of the symbiotic web*), kus ta jaotab seni toimunud arengu kolmeks etapiks. Esimeses etapis liigub informatsioon ühesuunaliselt, sisulooja (*content provider*) poolt kasutaja (*user*) suunas. Teises etapis panustavad veebi informatsiooniga juba nii sisuloojad kui ka kasutajad. Kolmandas etapis sisulooja juba eraldab informatsiooni kasutajate kohta ning modifitseerib selle põhjal infot, mida ta omakorda kasutajale välja annab. Selle tulemusel on veebi olemus iga kasutaja jaoks erinev, sest erineb ligipääsetavus infole.

Sarnast arengut võib näha ka siis, kui võrrelda avaliku sektori teenuste arengut läbi aastate (vt Joonis 1).

Esialgu oli levinud, et avaliku sektori asutused postitasid infot internetti - näiteks oma kodulehele - ja kodaniku ülesanne oli see info üles leida ning selle põhjal teha otsuseid edaspidise käitumise osas. Teenused olid kättesaadavad üle mitmete teeninduspunktide. Selle faasi nõrkuseks oli see, et inimeste ja riigi vaheliseks suhtluseks polnud palju võimalusi (West ja West 2005, 21). Seda võib pidada esimeseks faasiks.



Joonis 1. Avalike teenuste areng

Allikas: Kaidi-Kerli Kärner Bernal (2014, 57) põhjal

Teises faasis, kui digitaalne valitsemine arenes, hakkasid inimesed juba ise panustama, jagades riigiga enda kohta käivaid andmeid, näiteks enda kontaktandmeid, aadressi jms, ning riik hakkas seda informatsiooni talletama. Selles faasis hakkasid ka avaliku sektori asutused enda infot koguma ja kuvama vastavalt klientide üldisele ja levinud vajadustele, kuid infot kuvati jätkuvalt „võrdselt“, hoolimata sellest, kes teenust tarbis (nt lapse sünniga seonduv info koondatakse ühele veebilehele, kuid info veebilehel on võrdne hoolimata sellest, kes seda loeb). Avalikus sektoris kuulub siia digitaalsete teenuste arendamine ja n-ö ühe-peatuse teenuspunktide (*one-stop-shop*) loomine, kus teenuseid ja informatsiooni pakutakse tsentraalselt ühes platvormis (Scholta jt 2019, 12).

Kolmandas faasis panustavad nii kasutajad kui ka sisuloojad veebi informatsiooniga, kuid sisuloojad koguvad kasutajate kohta andmeid ning teevad selle põhjal otsuseid, millistele kasutajatele milliseid teenuseid pakkuda. Sel juhul ei ole informatsioon enam kõigile inimestele ühesugune. Sellesse faasi kuuluvad avalike teenuste osas proaktiivsed teenused, kus inimeste andmete põhjal teeb riik otsuse, millised sammud on vajalikud ja pakub kliendile vastavaid teenuseid. Selliste teenuste pakkumine toob endaga kaasa aga mitmeid probleeme. Inimeste andmete kasutamise süsteemid viivad nn „sotsiaalse sorteerimiseni“, kus avaliku sektori asutused klassifitseerivad inimesi isiklike andmete põhjal eesmärgiga mõista, kellele pakkuda erilist kohtlemist või keda pidada teatud teenuse „kõlblikuks“ või „mittekõlblikuks“ (Lips 2020, 274). Igas faasis tuleb teenuseid juurde, kuid eelmine informatsiooni edastamise viis ei kao ära.

	Faas 1	Faas 2	Faas 3
Erasektor	Veeb 1.0	Veeb 2.0	Veeb 2.5
Avalik sektor	Digitaalne informatsioon	Digitaalsed teenused	Proaktiivsed teenused

Joonis 2. Digitaalsete teenuste areng ja erisused, töö analüüsitarv osa sinisena.
Allikas: Kaidi-Kerli Kärner Bernal (2014, 57) põhjal

Seega on just kolmanda, proaktiivse faasi teenuste eetiliste hindamiskriteeriumide analüüsimine oluline, mõistmaks, kuidas tagatakse, et sarnase „sorteerimise“ tulemusel ei riivataks kodanike eetilisi väärtusi või et riive oleks minimaalne. Uurimistöös vaadeldaksegi proaktiivsed avaliku sektori teenuseid (vt Joonis 2) ning tuuakse sisse erisused digitaalsete teenuste (faas 2) ja proaktiivsete teenuste (faas 3) hindamiskriteeriumide vahel. Järgmises peatükis analüüsitakse proaktiivseid teenuseid põhjalikumalt, uurides, millised probleemid kaasnevad, kui luuakse avalikke digitaalseid teenuseid proaktiivselt.

1.2. Hindamiskriteeriumid avalike teenuste loomisel

Selleks, et hinnata, mil määral on avalikud teenused olnud edukad ühiskonnas olevate kitsaskohtade parandamiseks, on vajalik kokku leppida hindamiskriteeriumides. Hindamiskriteeriumid annavad raamistiku ning määratlevad, mida peetakse oluliseks teenuse

arendamisel ja millised positiivsed mõjud peaksid tekkima (OECD 2020). Kriteeriumid nagu näiteks kulutatud aeg, hind, kvaliteet või rahulolu on üliolulised selleks, et edukalt digitaalseid teenuseid rakendada (Kalamatianou 2018, 125). Hindamiskriteeriumide paikapanek on vajalik selleks, et luua ja parandada teenuseid, valida eri instrumentide vahel, parandada juhtimist ja teenuse tarbijani viimist, hinnata tulemusi ja mõjusid, ning ettenägematuid tagajärgi (Euroopa Komisjon 2013a, 8-10). Avalike teenuste hindamiseks on loodud erinevaid kriteeriume (nt Euroopa Komisjon 2013a, 3; OECD 2020), millest viimaste aastakümnete üheks levinumaks peetakse OECD omi (Chianca 2008; Radin 2019, 106). Nende kriteeriumide hulka kuuluvad:

1. olulisus (*relevance*) – ulatus, mil määral sekkumise eesmärgid ja disain vastab kasusaajate vajadustele ja prioriteetidele, ja mis peaks vastama küsimusele „Mil määral olid tegevuse eesmärgid seotud vajadustega?“;
2. mõjususe (*effectiveness*) – ulatus, mil määral sekkumisega saavutatakse eesmärgid ja tulemused, ja mis peaks vastama küsimustele „Mil määral on eesmärgid saavutatud? Kas eesmärk oleks saavutatud kasutades teistsuguseid instrumente?“;
3. tõhusus (*efficiency*) – ulatus, mil määral sekkumine saavutab tulemused ressursse säästval ja etteantud ajaraamis, ja mis peaks vastama küsimusele „Kas eesmärgid on saavutatud madalaima võimaliku kuluga?“;
4. jätkusuutlikkus (*sustainability*) – sekkumise tulude või kasu jätkumise ulatus pikaajaliselt, ja mis peaks vastama küsimusele „Kas tulemused on vastupidavad ajas?“. (Euroopa Komisjon 2013a, 3; OECD 2020)

Lisaks on OECD (2020) pidanud oluliseks veel kahte hindamiskriteeriumit: mõju (*impact*), mis näitab sekkumise positiivsete või negatiivsete, ootuspäraste või ootamatute mõjude ulatust; ja sidusus (*coherence*), mis on sekkumise vastavus või sobivus teiste sekkumistega, mida riigis või sektoris kasutatakse. Vastavalt vajadusele võidakse lisaks hindamisel kasutada selliseid kriteeriume nagu kasulikkus (*utility*), paindlikkus (*flexibility*), institutsionaalsed piirangud (*institutional constraints*) ja õiglus (*equity*) (Euroopa Komisjon 2013a, 35; Sikkut, Jürgenson, Rozeik 2015, 16).

Käesolev töö on piiritletud olulisuse, mõjususe, tõhususe ja jätkusuutlikkuse analüüsimisega avalikes teenustes, kuna need on levinumad hindamiskriteeriumid. Tõhusust on esile toodud kui riikide ühte peamist eesmärki avalike teenuste loomisel ja kui kriteeriumi, mis on mõjutanud mitmeid avaliku sektori reforme (Pollitt ja Bouckaert 2000, 136). Digitaalsete teenuste loomise

ajal (faas 2) loodetigi, et selliselt teenuste ülesehitamine toob kaasa suurema tõhususe ja mõjususe (West ja West 2005, 10).

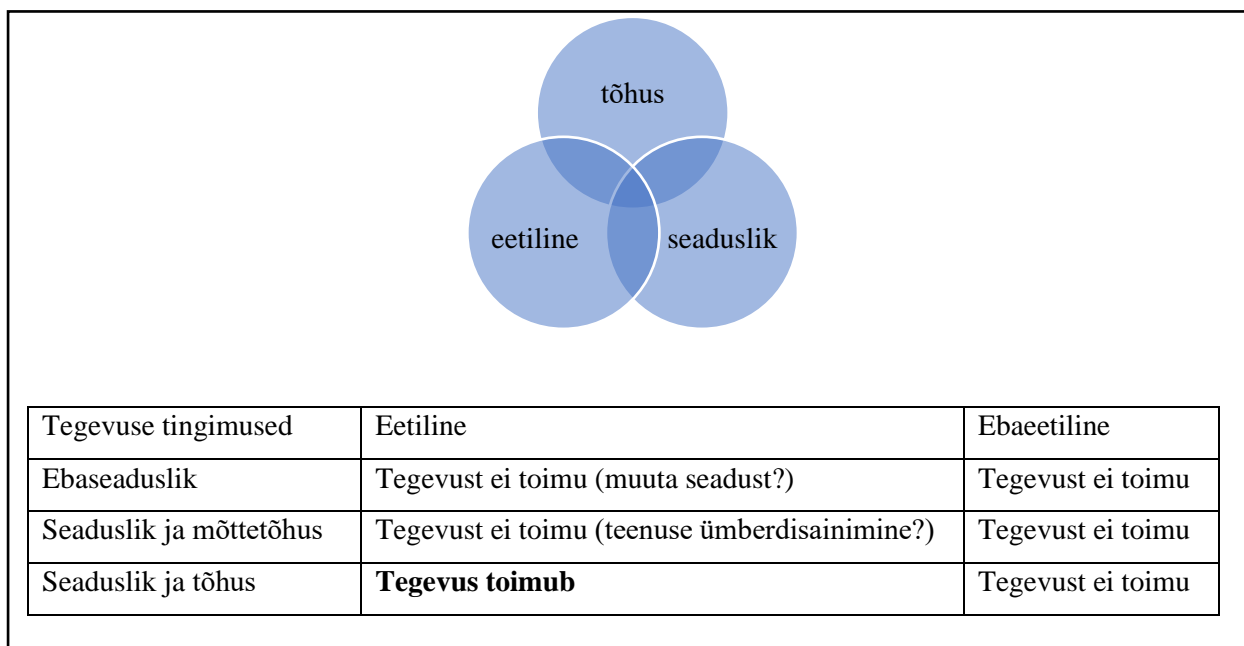
Paljude inimeste jaoks oli võimalus pääseda teenustele ligi digitaalselt kõige positiivsem külge digitaalsest valitsemisest, kuna see säästis aega ja oli palju mugavam, kui asustusse kohapeale minek (West ja West 2005, 26), mis näitab, et digitaalseid teenuseid peeti nende arendamise alguses tõhusaks ka kasutajate arvates.

1.3. Avalike teenuste eetilised hindamiskriteeriumid

Proaktiivsete teenuste puhul on tegemist enneolematu mahus isikuandmete töötlemisega, mistõttu pole proaktiivsed teenused ka võrreldavad teiste avalike teenustega, kus inimese privaatsus on suures osas kaitstud. Andmete põhjal, mida inimeste kohta kogutakse, salvestatakse ja kasutatakse, saavad poliitikakujundajad teha otsuseid, mis teenuse tarbijat omakorda mõjutavad (May 1993, 73). Samas, hetkel on puudu eetiline raamistik, mis annaks sisulise juhise ja arusaama osapooltele sellest, mis on andmete kasutamise puhul lubatud ehk n-ö raamide sees (Taylor jt 2017, 5). Kuna hindamiskriteeriumides ei hõlmata eetilisi konflikte, võib eeldada, et selle tulemusel pööratakse neile ka poliitikakujundajate poolt vähem tähelepanu, sest pole kokkulepitud arusaama, mida ja kuidas peaks arvesse võtma, et kasutajate õigusi mitte riivata. Lisaks, eetiliste hindamiskriteeriumide arvestamine võib vähendada tõhusust. Poliitikakujundajad väidavad tihti, et privaatsuse tagamine takistab teiste eesmärkide, sealhulgas tõhususe, majanduskasvu ja teadmiste tekke saavutamist (Steeves, 2015).

Mitmed eetilised probleemid nagu autonoomia, inimväärikus ja tehnoloogia üle kontrolli omamine on jätkuvalt avalikus debatis vähepopulaarsed ja ainult mõneti kaetud poliitikaloomes, samas on eetilised probleemid tehnoloogiaga lähedalt seotud (Royackers jt 2018, 128; Martin, Schilton & Smith 2019, 310). Seega, poliitikakujundaja peaks teenuseid luues mõtlema alati ka sellele, et kui inimesed teenust kasutavad, siis mis võib olla teenuse vigade hind ja kes seda hinda maksma peavad (Bardach 2012, 57). Inimeste ootused riigile ja demokraatialle on aina kõrgemad ja inimesed ootavad oma soovidele ja vajadustele reageerimist, kuid tihtipeale valitakse poliitikaid pragmaatiliselt, põhinedes pelgalt andmetele, mis on lihtsasti kättesaadavad (Scott ja Baehler 2009, 4, 24). Kuid otsused, milliseid teenuseid luua, peaksid põhinema enamal ning võtma arvesse ka probleeme, mille lahendamist on võib-olla raskem mõõta, kuid mis sellegipoolest on olulised.

Lewis ja Gilman (2012, 58) on loonud kolm tingimust, millele teenused peaksid vastama: teenused peaksid olema seaduslikud, tõhusad ja eetilised.



Joonis 3. Mudel teenuse elluviimise üle otsustamiseks
Allikas: Kaidi-Kerli Kärner Lewis ja Gilman (2012, 59) põhjal

Joonis 3 kirjeldab, et teenust peaks ellu viima ainult juhul, kui ta vastab kõikidele tingimustele ning teenust ei tohiks kindlasti ellu viia juhul, kui see on ebaeetiline, isegi kui see on seaduslik ja efektiivne.

Selleks, et saaks hinnata, kas ja mil määral on teenus eetiline, on eetilisi kriteeriume hindamiskriteeriumide loomisel vaja arvesse võtta. Erinevad autorid on toonud välja mitmeid eetikaga seonduvaid väärtusi, millest levinumad on võrdsus, privaatsus, läbipaistvus ja autonoomia ning mis on käesolevas töös aluseks eetiliste probleemide kaardistamisel:

- Privaatsus näitab, mil määral on teistel inimestel ligipääs inimesega seonduvale informatsioonile ning tagab, et temaga seonduv informatsioon on alati piisaval määral kaitstud (Fang 2002, 20; Richterich 2018, 34, Becker 2019, 308) ning seega on andmete salvestamiseks, hoiustamiseks ja vajadusel jagamiseks tehtud kõik endast olenev, et kasutaja andmed oleks hoitud.
- Autonoomia on võime teha iseseisvaid ja mõjutamata otsuseid, enda moraalseid elulugusid ise kujundada ning esitleda ennast ja teha enda valikuid nii, nagu me ise heaks arvame, ilma, et me peaks end ühiskonna järgi mugandama (Beauchamp ja Bowie 2019, 271;

Becker 2019, 308). See hõlmab ka seda, et saadakse end digitaalses maailmas soovi järgi tõlgendada ja teha enda tahtmise järgi valikuid teenuste osas, mida peetakse vajalikuks tarbida.

- Läbipaistvust vaadeldakse siinses töös kui nähtust, kus riigi käes olevad isikuandmed on inimesele endale kättesaadavad, nähtavad, kasutatavad ja inimene saab aru, mis eesmärgil andmeid kasutatakse (Lips 2020, 107). See tähendab ühtlasi, et inimene saab aru, kuidas riik on tema andmeid kasutanud ja kuidas plaanib kasutada selleks, et talle erinevaid teenuseid pakkuda ning mõlemad osapooled on avatud ja ausad andmete osas, mida nad vahetavad (Becker 2019, 313).
- Võrdsus on inimestele nii avalike teenuste õiglase ligipääsu, kvaliteedi ja tulemuste kui ka protseduuride tagamine, samal ajal mõistes, et poliitikakujundajatel on suur roll tagamaks marginaliseeritud gruppide õiglast kohtlemist (McCandless ja Ronquillo 2019, 1; Johnson ja Svava 2011, 2).

Privaatsuse tagamise küsimused tõstusid digitaalsete teenuste loomisega (faas 2) koheselt. Inimene hakkas muretsema, kas internetis kättesaadav informatsioon võib ohustada tema isiklikku privaatsust (West ja West 2005, 83). Kuid digitaalsete teenuste faasis keskendus privaatsuse mure pigem välisründe ja rämpskirjade ohule. Inimeste hirm ja vastuseis olid põhjustatud intsidentidest, kus avaliku ja erasektori süsteeme rünnati ja sellest, et tehnoloogia tulemusel sai inimene rohkem rämpskirju, kui soovitud suhtlust (West ja West, 2005, 121, 107).

Digitaalsete teenuste loomisel on informatsiooni kättesaadavus tehtud inimese jaoks mugavaks, kuid teenuse järele soovi avaldamise vastutus jääb veel inimese kanda. Otsingumootorid annavad inimestele kontrolli otsida just seda informatsiooni, mida nad tahavad, mitte ainult seda infot, mida riik tahaks neile avalikustada (West ja West 2005, 27).

Riigi läbipaistvus arenes digitaalsete teenuste loomisega, sest avalikud teenused olid järsku kättesaadavad ööpäevaringselt. Tänu digitaalsetele teenustele said inimesed lihtsalt ligi pääseda riigi raportitele ja andmebaasidele. See aitas omakorda kaasa sellele, et inimesed said paremini aru, kuidas riigil läheb ja kui hästi täidetakse oma eesmärgid (West ja West 2005, 26).

Digitaalsete teenuste arendamise alguses oli probleemiks võrdsuse tagamine. Internetile ligipääs oli paremini tagatud rikkamatele ja kõrgema haridustasemega inimestele. Vajaliku informatsiooni leidmine eeldas digitaalsete oskuste olemist. Digitaalsetest teenustest lõikasid kõige rohkem kasu

jõukamad ja haritumad ühiskonna liikmed; madalama haridustasemega ning vaesemad inimesed kasutasid digitaalseid teenuseid kõige vähem (West ja West 2005, 88, 116).

Eetiliste hindamiskriteeriumide arvesse võtmise vajalikkus võib olla nii ala- kui ka ülehinnatud.

Eetiliste riskide ülehindamise puhul on oht, et tekib nn piitsa efekt (*whiplash effect*), kus tehnoloogiast tulenevaid arenguid tajutakse ülimalt negatiivselt ja selle tulemusel teenuste pakkumine ülereguleeritakse (Mittelstadt and Floridi 2016, 305ff). Teenuste hindamisel võib see väljenduda selles, et teenuste tarbijate muresid ja hirme valesti hinnates kirjutatakse hindamiskriteeriumitesse sisse ohtralt tingimusi, mis justkui peaksid tagama teenuste eetilise, kuid hakkavad hoopis teenuste mugavat ja kvaliteetset pakkumist takistama. Ülereguleerimine mõjutab halvasti ka ettevõtlust, piirab arengut, vähendab tehnoloogiatega kohanemist ja võõrandab teenuste tarbijat teenuse pakkujast (OECD 2015, 150).

Eetiliste riskide alahindamise puhul riivatakse teenuste kasutaja eetilist õiglustaju ega täideta kasutaja ootusi selles osas, kuidas riik temale usaldatud andmetega ümber käib. Selle tulemusel väheneb teenuse kasutaja usaldus avalike teenuste vastu ja neid pakkuva riigi vastu. Samas, proaktiivsete teenuste elluviimine eeldab fundamentaalsel tasemel usalduslikku suhet kodanike ja riigisektori vahel ning selle aluseks on läbipaistvus ja heal tasemel inimeste privaatsuse tagamine (Scholta jt 2019, 13). Selleks, et vähendada kasutajate muret privaatsuse üle ja tõsta teenuste usaldatavust, on oluline tagada kindlustunne privaatsuse osas (Bhattacharya jt 2012, 257; Mutimukwe jt 2017, 326). Kui usaldus peaks riive tõttu vähenema, viib see omakorda teenuste väiksema või täieliku mittetarbimiseni. Digitaalsete teenuste suurem tarbimine on aga riigile kasulik, kuna tõstab teenuste kvaliteeti, efektiivsust ning on aega ja raha säästev (Reddick 2010, 348; Gajendra jt 2012, 195). Kui aga teenuseid ei usaldata ja seetõttu ei tarbita, siis teenuste pakkumiseks vajaminevad kulud tõusevad ja seega ei täida riik oma rolli pakkuda teenuseid ning teha seda võimalikult kuluefektiivselt. Seega on oluline mõista, kuidas poliitikakujundajad mõistavad ning tagavad eetiliste hindamiskriteeriumide arvestamist proaktiivsete teenuste arendamisel.

1.4. Proaktiivsed teenused

Avalike teenuste pakkumine areneb pidevalt. Kui seni oli tavapärane, et avaliku teenuse saamiseks pidi kodanik ise riigiga ühendust võtma, siis nüüd on paljud riigid jõudnud ennetava teenuseni. Proaktiivsete teenuste puhul riik teab, millal kellelgi on õigus teenusele vastavalt inimese olukorrale, eelistustele, elusündmustele ja asukohale, seejärel kogub vajalikud andmed erinevatest registritest, viib läbi vajalikud protseduurid ja teavitab inimest täpselt siis, kui vaja, eesmärgiga tülitada kodanikku võimalikult vähe ja ainult siis, kui see on vältimatu (Linders ja Wang 2013, 2; Kroonmäe 2017, 28). Seega on proaktiivsed kõik teenused, mis püüavad ennustada ja mõista kodanike vajadusi enne, kui need tekivad.

Selleks, et pakkuda proaktiivset teenust, on vajalik ühildada mitmeid infosüsteeme ning teenuse erinevaid etappe omavahel siduda, et inimese jaoks poleks asutuste või valdkondade vahelised infovahetused tajutavad ning klient puutuks kokku teenusega alles siis, kui kogu infovahetusprotsess on läbitud. Siinkohal on oluline, et infosüsteemid oleksid efektiivsed, paindlikud ja võimelised omavahel sidustuma, et oleks üldse võimalik pakkuda integreeritud teenust, kus informatsioon liigub nähtamatult (Joshi jt 2002, 121).

Erinevad autorid analüüsivad teoreetilises käsitluses proaktiivsete teenuste puhul valdavalt nende teenuste tõhusust ja olulisust. Eetilistest kriteeriumidest analüüsitakse, kuidas proaktiivsed teenused toovad kaasa riske nii privaatsuse, autonoomia, võrdsuse kui ka läbipaistvuse osas. Alljärgnevalt on analüüsitud neid hindamiskriteeriume selle kaudu, kuidas need mõjutavad proaktiivsete teenuste tugevusi ja nõrkusi.

1.4.1. Proaktiivsete teenuste tugevused

Proaktiivsete teenuste pakkumiseks on vajalik suures koguses andmete töötlemist ja paljud autorid peavad praeguseid tehnoloogilisi võimalusi selles valdkonnas revolutsiooniliseks jning leiavad, et andmete kasutus muudab fundamentaalselt viisi, kuidas avalik sektor toimib (Vydra ja Klievnik 2019, 1). Algoritmid võivad individuaalseid andmeid analüüsides pakkuda suurt väärtust personaliseeritud teenuste pakkumisel (Buchanan ja Miller 2017, 29). Avalikult sektorilt oodatakse suuremat läbipaistvust, mõjusust ja tõhusust teenuste kvaliteedis (Ancarani 2005, 20). Proaktiivsete teenuste pakkumine võib anda avalikule sektorile võimaluse rahuldada teenuste tarbijate aina kasvavaid nõudmisi. Digitaalsete teenuste kasutegureid on mitmeid, sealhulgas

informatsioonile ning teenustele ligipääsu suurendamine, kulude kokkuhoid ja tõhususe kasv (Ancarani 2005, 9).

TÕHUSUS

Proaktiivsete teenuste üheks suurimaks tugevuseks peetakse seda, et digitaalsete teenuste loomine on tõhus vahend, sest aitab kokku hoida tööjõukulu, vähendada paberimajandust ja andmesisestusega tekkivaid vigu (Cropf, 2017, 2, Purón-Cid 2014, 113) ja avalikul sektoril on seega hea võimalus hoida kokku raha. Andmete analüüsimisel algoritmide kasutamine, ühekordne andmete küsimine (*once-only* põhimõte) ja selle tulemusel asutustevaheline andmete jagamine on kõik viisid, kuidas hoitakse kokku andmete kogumise ja analüüsimise peale kuluvat aega ja inimressurssi. Tehnoloogiliste lahenduste abil andmete kogumine ja töötlemine aitab Palvia ja Sharma (2007, 7) arvates vähendada ka avaliku sektori rolli otsuste tegemisel. Mida paremini on teenuste tarbijate vajadused täidetud, seda vähem kulub riigil ressurssi sobivama teenuse leidmiseks ning alternatiivide pakkumiseks, hoides seega teenindamiskulusid kokku (Lu ja Zhang, 2003, 571).

OLULISUS

Proaktiivsed teenused aitavad paremini pakkuda avalikke teenuseid just neile, kel seda vaja on, leides nad kiiremini olemasolevate andmete põhjal üles ning suutes neile kiiremini infot saata. Proaktiivne teenus võtab arvesse teenuse tarbija spetsiifilisi vajadusi ja erisusi, ning parimal juhul suudab pakkuda just sobivaimat lahendust. Nii teenuse sisu olulisus, informatsiooni korrastatus ja spetsiaalselt kliendi vajadusele kohandatud esitlusviis mõjutavad kõik teenuse olulisust tarbija jaoks (Bhattacharya jt 2012, 257).

LÄBIPAISTVUS

Teenuste pakkumine proaktiivselt suurendab mitmete autorite sõnul ka riigi toimimise läbipaistvust ning annab inimestele võimaluse näha, kuidas nende andmeid on kasutatud. Proaktiivne läbipaistvus tähendab, et informatsioon on avalik ja kättesaadav asutuse initsiatiivil ilma, et teenuse kasutaja poolt oleks selleks soovi avaldatud (Ruijer 2017, 356). Seega on teenuste kasutajal võimalus näha teda puudutavat informatsiooni ning otsuseid, mida riik teenuse pakkumiseks on tema kohta teinud. Selline läbipaistvus toetab riigi mõistlikumat rahakasutust ning ausamat toimimist (Ruijer 2017, 356).

Proaktiivsed teenused vähendavad ebaolulise info hulka ja on hea viis, kuidas taltsutada info hulka, mis on internetis kättesaadav ja pakkuda teenust (või informatsiooni), mida inimene vajab (West ja West 2005, 108).

VÕRDSUS

Tänu suuremale läbipaistvusele ja paremale informatsiooni ligipääsule avab proaktiivne teenusepakkumine võimaluse pakkuda avalikke teenuseid ka neile, kes teenustest varem polnud teadlikud (Euroopa Komisjon 2018, 19). Seega annavad proaktiivsed läbipaistvad teenused võrdsema ligipääsu teenustele ka nõrgematele ühiskonnagruppidele, mitte ainult neile, kes oskavad informatsiooni üles leida ja teenuseid nõuda.

Juhul, kui asustusel on käsutada piisavalt suures mahus andmeid, annab algoritmide kasutamine otsuste tegemisel inimeste asemel võimaluse vähendada diskrimineerimist. Algoritmid võivad teha palkamisega seonduvaid otsuseid, heaks kiita laenusid ja teha soovitusi kriminaalkaristuste osas, hoidudes eelarvamustest, mida inimeste kaasamine otsusprotsessi tahes-tahtmata kaasa tooks - tulemuseks oleks õiglasem ja võrdsem ühiskond (Buchanan ja Miller 2017, 32).

Võrreldes digitaalsete teenuste faasiga (faas 2), kus teenustele ligipääs sõltus inimese sissetulekust ja haridustasemest, siis tänapäeval on internet tehtud kättesaadavamaks. Kuna proaktiivsed teenused on sihistatud tarbija vajadustele, pole ka vajalik, et inimene mõistaks teenuse kohta käivat detailset informatsiooni või seonduvat bürokraatiat ja võib eeldada, et selle tulemusel on riskirühmadel teenustele parem ligipääs.

1.4.2. Proaktiivsete teenuste nõrkused

Proaktiivsete teenuste eetilised probleemid on omavahel tihedalt seotud ning üks probleem võib põhjustada teise. Mitmed eetilised riskid tulenevad sellest, et proaktiivsete teenuste eelduseks on andmete kasutamine. Riigi poolt suures mahus andmete kasutamise puhul tekib küsimus, milliseid väärtusi head teenused kannavad ja kas teatud andmekasutuse praktikaid peaks üldse kasutama (Taylor jt 2017, 11). Probleem võib siinkohal olla see, et andmeid ei pruugi olla piisavalt, need ei pruugi olla kättesaadavad täies mahus või need ei pruugi olla korrektsed. Kahjuks pole tihtipeale probleemide lahendamiseks ligipääsu suurele hulgale kvaliteetsetele andmetele, millest algoritmid saaks õppida (Buchanan ja Miller 2017, 14), ennetades niimoodi vigu. Sellest tulenevalt peavad poliitikakujundajad proaktiivsete teenuste pakkumiseks tegema otsuseid olemasolevate andmete põhjal, riskides eetiliste riivetega. Need otsused võivad mõjutada eetikat mitmel alljärgneval moel.

TÕHUSUS

Tõhususe probleemiks proaktiivsete teenuste loomisel on asjaolu, et innovatiivsete tehnoloogiate arendamine on kulukas, seda enam kui teenuse kasutajaid on vähe või kui lahendust ei taaskasutata teiste probleemide lahendamiseks. Kuigi kulutatakse suures koguses raha selleks, et digitaalseid teenuseid luua, on selliste teenuste tulu mõõtmise tihtipeale keeruline (Suleiman 2018, 7). Seega võib algselt tunduda, et üks tehnoloogiline lahendus on vastus kogu sihtrühma probleemidele, kuid esialgsed arendused on kallid, need võivad ebaõnnestuda ja tehnoloogiaga kaasnevad ka ülalpidamise kulud.

Digitaalsete teenustega võrreldes on proaktiivsete teenuste puhul ka võimalus, et teenus läheb oodatust palju kallimaks. Proaktiivsete teenuste puhul peab palju kulutama raha teenuse ülesehitamisele, kuid kasu tekib alles siis, kui piisavalt palju inimesi teenust kasutama hakkab. Samal ajal peab erinevaid teenuse formaate üleval hoidma (füüsiline teeninduspunkt, digitaalne teenus, proaktiivne teenus) (West ja West 2005, 40) ning arendatud digitaalseid teenuseid peab pidevalt uuendama. See on oht teenuse efektiivsusele ja teenuse jätkusuutlikkusele.

PRIVAATSUS

Privaatsus on jätkuvalt suureks väljakutseks seni, kuni kasutame poliitikakujundamisel andmeid. Digitaalsete teenuste puhul on inimestel sügavalt juurdunud hirmud turvalisuse ja privaatsuse suhtes (West ja West 2005, 121), kuid hirmud on digitaalsete teenuste arenedes muutunud. Kui digitaalsete teenuste alguses kardeti välisründeid, siis proaktiivsete teenuste puhul tekitab inimestes hirmu riigi poolt isikuandmete kuritarvitamine. Selle asemel, et proaktiivsed teenused võimaldaks rohkem vabadust, vähendab pidev jälgimine vabadust ja riivab privaatsust, mille tulemusel on inimeste arusaamad privaatsusest muutumas (Becker 2019, 309; West ja West 2005, 117).

Mida tehnoloogiliselt arenenum riik on, seda rohkem peavad ka kodanikud suhtlema riigiga elektrooniliste vahendite abil, mis viib omakorda privaatsuse vähenemiseni, sest riigil on aina rohkem informatsiooni oma kodanike kohta (Suleiman 2018, 7). Suurim oht on see, kui kerge on indiviide identifitseerida andmehulga põhjal, mis peaks justkui olema anonümiseeritud (Buchanan ja Miller 2017, 29).

Oht privaatsusele tekib ka siis, kui riik on enda kasutuses olevaid isikuandmeid töötlenud, nende põhjal otsustanud teenust osutada ning võtab seejärel kliendiga proaktiivselt ühendust. Inimesele

aga ei anta tihti võimalust teenuse pakkumisest ennetavalt loobuda. Inimesega kontakteerumine võib toimuda mitmel eri moel (telefonitsi, e-kirja kaudu, koju või ettevõttesse kohale minnes) ja sellest tulenevalt võib inimene tajuda riigi sekkumise invasiivsust erinevalt. Teenuse pakkumiseks ühendust võtmine võib toimuda moel, mis tekitab inimese jaoks ebamugavust või rikub tema privaatsust. Näiteks tuvastades, et inimene võib olla sotsiaalses riskirühmas ning seejärel talle koju külla minnes (eesmärgiga pakkuda tugiteenuseid) võib inimese privaatsus olla ohus. Inimesed tahavad kas või vähesel määral kontrollida, millist informatsiooni ja kellega jagada, sest näiteks info, mida jagatakse oma perega, võib olla tihti erinev infost, mida jagatakse kellegi teise, näiteks sõprade või tööandjaga (Bernal 2014, 35).

Kuigi andmete kasutust reguleerib nii seadusandlus, asutuste sisemine töökorraldus kui ka teenuse kasutajate tagasiside, siis sellest hoolimata on tavapärane, et andmeid kasutatakse invasiivselt või lausa privaatsust rikkudes (Taylor jt 2017, 9). Samas tuleb siin poliitikakujundajatel arvesse võtta, et andmete turvalisus ja inimeste privaatsuse kaitsmine on selle asutuse vastutada, kelle kätte andmed usaldati (Bhattacharya jt 2012, 252-253). Seega langeb vastutus lahendada privaatsusega tulenevad probleemid asutusele.

VÕRDSUS

Kuigi proaktiivsed teenused võivad suurema läbipaistvuse ja info kättesaadavusega võrdsust suurendada, siis on ka mitmeid riske, mille tulemusel võrdne kohtlemine võib isegi väheneda. Richterich (2018, 57) toob välja, et kuna andmeid kogutakse väga suures mahus ja väga laia inimeste grupi kohta, on võimalik tuvastada väga konkreetseid ja haavatavaid riskirühmasid. See omakorda viib võimaluseni, et suudetakse tuvastada seoseid riskikäitumiste vahel ning nende seoste põhjal teha järeldusi ning otsuseid teenuste pakkumises.

Riigid saavad aina enam profileerida ja luua inimese identiteeti reaalses maailmas riigile kättesaadavate andmete põhjal, sealhulgas näiteks arvutada välja, kui tõenäoline on inimese kriminaalne käitumine või milline on parim teenus toetamiseks töötute tööle saamist (Lips 2020, 200). Probleemiks on see, et proaktiivseid teenuseid pakutakse riigile kättesaadavate andmete põhjal. Nende andmete põhjal pakutakse ühele inimesele ühesuguseid ja teisele inimesele teistsuguseid teenuseid. Profileerimisel on mõju nii siis, kui see on liiga täpne (nt tahtmatult avalikustatakse inimese seksuaalne orientatsioon või rasedus), kui ka siis, kui see on ebatäpne ja info põhjal tehakse valesid otsuseid (Bernal 2014, 13). Mitmed uuringud on toonud välja, et näiteks andmed, mis loovad seoseid inimese rassi ja kuritegevuse vahel, ei ole neutraalsed, vaid on mitmete

diskrimineerivate otsuste tulemus (May 1993, 80). Isegi kui andmed on täpsed, võivad need olla teatud sihtrühmade suhtes ebaausad (Buchanan ja Miller 2017, 55). Buchanan ja Miller (2017, 36) lisavad, et seejuures on oluline poliitikakujundaja roll tagamaks, et võrdsus kasvaks ja algoritmidega ei süvendataks eelarvamusi.

Lisaks ohustab inimese autonoomiat ja võrdset kohtlemist see, et inimestele pakutavaid teenuseid mugandatakse ja teenuste sisu valitakse vastavalt olemasolevale informatsioonile, kuid tihti ilma inimeste enda teadmata, nõusolekuta või selleta, et inimese arusaamata, kuidas riik on enda teenust muutnud vastavalt inimese kohta kättesaadavale infole (Bernal 2014, 12). Kuigi algoritmi tulemust nähakse, siis on algoritm teenuse kasutaja jaoks tihti arusaamatu, sest protsess, kuidas tulemuseni jõuti, on mõistmiseks tihti liiga keeruline ja kasutajad peavad tihti leppima lootusega, et algoritm on olnud piisavalt täpne ja neid pole diskrimineeritud (Buchanan ja Miller 2017, 32).

Probleemid võrdusega viiva omakorda läbipaistvuse juurde.

LÄBIPAISTVUS

Kuna algoritmid on keerukad ja andmeid on palju, siis tekitab küsitavust see, mil määral inimesed on teadlikud, millises mahus nende andmeid töödeldakse ja milline ülevaade on riigil inimese hetkeolukorrast. Riigi läbipaistvuse puhul on probleemiks see, et riik ise haldab seda läbipaistvust, omades võimalust avalikkuse eest infot varjata või infot lisada ja isegi riikidel endal ei ole tihti ülevaadet informatsioonist, mida nad sisestavad või kustutavad (Suleiman 2018, 8).

Ühe olulise probleemkohana läbipaistvuse tagamisel on funktsioonide moondumine (*function creep*), mis tähendab seda, kui algne tehnoloogia või teenuse eesmärk muutub (nt alguses paigaldati kaamera selleks, et liiklusummikuid ennetada, hiljem hakati kasutama ka selleks, et kurjategijaid leida) ja mida aitab ära hoida, kui teenuseid hinnatakse ka pärast mõningast teenuse toimimist (Taylor jt 2017, 26). Seega võis olla algne tehnoloogia või andmete kasutamine proaktiivse teenuse pakkumiseks läbipaistev, kuid pärast avastamist, milliseid võimalusi loodud teenused veel pakuvad, võib andmete kasutamine muutuda ja seega väheneb läbipaistvus.

Digitaalsed teenused peaks tõstma läbipaistvust läbi selle, et aina enam infot on kättesaadav, samas see eeldab, et inimesed leiavad enda jaoks olulise info üles ja nad saavad sellest aru (Lips 2020, 106).

Autonoomsuse ja võrdse kohtlemise kaitsmiseks on oluline läbipaistvus ja arusaam toimuvast (Royackers jt 2018, 132) ning seega on oluline, et inimene teab, milliseid teenuseid tema andmete põhjal luuakse. Kuid teadmisest ei piisa. Selleks, et toetada läbipaistvust ja kaitsta autonoomiat ja inimese väärikust, on vältimatult oluline, et kasutaja saaks anda informeeritud nõusoleku (Richterich 2018, 93). Läbipaistvuse suurendamisel tekib seega vajadus suurendada ka autonoomiat.

AUTONOOMIA

Autonoomsus on üks olulisi teemasid, mis on lähedalt seotud digitaalsete tehnoloogiatega ja alles hiljuti on hakatud uurima, kuidas tehnoloogia kasutamine võib mõjutada kasutaja autonoomsust (Martin, Schilton & Smith 2019, 311). Proaktiivsete teenuste pakkumisel võib riigil tekkida soov automatiseerida lihtsamaid või vähem lihtsamaid otsuseid. Autonoomiat vähendab tehnoloogiate arendamine, kus inimestele suunatud infot mugandatakse, kuid ilma inimese enda teadmata, mõistmiseta või loata (Bernal 2014, 12). Andmete põhjal otsuste tegemine ei võimalda austada inimese individuaalsust, sest riigi poolt tehtud otsus ei saa kunagi olla täpses vastavuses sellega, kuidas kasutaja ennast ise näeb või näha tahab (Beauchamp ja Bowie 2019, 272). Seega on isiklik autonoomia digitaalsete teenuste puhul tugevam kui proaktiivsete teenuste puhul.

Inimese autonoomia rikkumisega tekib tehnoloogiline paternalism, mis tähendab seda, kui keegi eeldab, et ta teab inimesest paremini, mis on teisele inimesele hea (Royackers jt 2018, 131). See võib juhtuda ka proaktiivsete teenuste puhul, kus poliitikakujundajad eeldavad proaktiivsete teenuste loomisel, et konkreetne teenus on midagi, mida inimene tingimata vajab, kuid näiteks ei pruugi veel teada, et ta seda tahab. Seega võidakse jätta protsessist välja koht, kus inimene saab ise otsustada, kas ta üldse tahab, et riik talle proaktiivseid teenuseid pakub. Autonoomsuse tagamiseks on vajalik teatud vabatahtlikkus, mis saab olla ainult siis, kuid käitumine on tahtlik ja vaba kontrollivatest mõjutajatest (Royackers jt 2018, 128).

Seega peaks teenusest loobumise võimalus inimesel alati olema olema, eriti veel teenuse pakkumise alguses ja isegi ennetavalt enne, kui temaga ühendust võetakse. Scholta jt (2019, 13) arutlevad, et kodanikel peaks olema võimalus otsustada, kas nad lubavad riigil suhelda endaga proaktiivselt ja luua kodanike andmetel põhjal proaktiivseid teenuseid. Bernali (2014, 39) sõnul tuleb lähtuda sellest, mida ühiskonnas tavapäraseks peetakse: kui ühiskonnas peetakse midagi „normaalseks“, tuleks teenust pakkuda, kuid võimalusega loobuda (*opt-out*); kui aga tegemist on harjumatu olukorraga või tavapärane on lausa vastupidine olukord, siis peaks lähtuma põhimõttest,

et inimene peab avaldama soovi, et teenust saada (*opt-in*). Ükskõik milline tee valitakse, on selge, et teenusest loobumise või vastuvõtmise soovi avaldamine peaksid olema põhimõtted, mis on proaktiivse teenuse loomisel läbimõeldud ning kokkulepitud kontseptsioonid. Autonoomia tagamiseks on oluline kindlustada, et iseseisva valiku tegemise võimalused eksisteerivad, inimene on nendest valikuvõimalustest teadlik ja need valikud poleks kuidagi suunatud või piiratud (Bernal 2014, 24). See omakorda aitab ehitada usaldust osapoolte vahel (Kalamatianou 2018, 125).

Autonoomia on ohus ka seetõttu, et riigid kasutavad isikuandmeid riigikaitse ettekäändel (nt terrorismi ennetamiseks). Kasutades profileerimisel ettekäändet, et turvalisus on privaatsusest tähtsam, luuakse mürgine segu, mis hävitab süstemaatiliselt isiklikku autonoomiat (Stefanick ja Wall 2016, 232). Võrreldes digitaalsete teenuste algusega (faas 2) on proaktiivsed teenused suurem oht autonoomiale, sest võtavad inimeselt ära võimaluse ise otsustada, millist infot enda kohta jagada.

Võrreldes digitaalsete teenuste algusega (faas 2), võib proaktiivsete teenuste puhul tekkida probleem, et inimene paneb enda aitamise vastutuse riigi õlule, sest tema jaoks on info üha enam valmis „pakendatud“. Nii võib tekkida aga õpitud abitus ja seega autonoomia väheneb.

2. EESTI PROAKTIIVSETE TEENUSTE ANALÜÜS

2.1. Näiteid proaktiivsetest teenustest Eestis ja teenuste hetkeolukord

Eestis on proaktiivseid teenuseid arendatud juba aastaid. Proaktiivne teenus on Eestis defineeritud kui otsene avalik teenus, „mida asutus osutab oma initsiatiivil, isikute eeldataval tahtel ja riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude andmete alusel“ ning mida „osutatakse automaatselt või isiku nõusolekul“ (Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused, § 2, lõige 3). See määrus oli esimene kord (2017. aastal), kui Eestis defineeriti proaktiivne teenus õigusaktis. Nii võib pidada näiteks üksikisiku tulumaksu deklareerimist läbi Maksu- ja Tolliameti veebilehe proaktiivseks, kuna riik on aasta jooksul tekkinud maksuinfo kokku kogunud ning proaktiivselt täitnud ära deklaratsiooni, mille kodanik peab (kui ta andmete korrektsusega nõustub) vaid allkirjastama. Kuid selle teenuse avamise puhul oli pigem tegemist ühe asutuse innovatsiooniga.

Järgnevalt tuuakse mõned näited proaktiivsetest teenustest Eestist, mis on avatud viimaste aastate jooksul selge eesmärgiga olla proaktiivsed. Töös ei analüüsita ega kaardistata kõiki olemasolevaid proaktiivseid teenuseid, kuna see eeldaks väga mahukat, kõikide avaliku sektori asutuste poolt pakutavate teenuste analüüsi. Näited erinevad üksteisest nii teenuse sihtgruppide osas kui ka selle osas, kas teenuse olemus on isiku jaoks positiivne (nt rahalise toetuse või hüvitise saamine) või negatiivne (trahvi saamine).

Eespool toodud proaktiivsete teenuste teoreetilise käsitluse ja Eestis kasutusel oleva definitsiooni vahel on mõningased erisused. Nimelt, teoreetilises käsitluses peetakse oluliseks, et on erinevus, millal inimesel on võimalus teenusest loobuda (eelnevalt käsitletud *opt-in* vs. *opt-out*). Eestis pakutakse proaktiivset teenust automaatselt, sest eeldatakse, et hüve või soodustuse saamiseks on isiku tahe juba automaatselt olemas (Teenuste korraldamise ... 2017, 1) ja seda hoolimata teenuse iseloomust. Mõnel juhul on proaktiivsest teenusest isegi võimatu keelduda, ja seda juhul, kui hüvitise eesmärk on tagada inimväärseks äraelamiseks vajalik miinimum (Sotsiaalseadustiku üldosa seadus § 17, lõige 3). Näide sellisest teenusest on proaktiivselt lapsele ravikindlustuse andmine ja tema kandmine ema raviarsti nimistusse lapse sünnil (Teenuste korraldamise... 2017, 6). Seesugust n-ö ühe-klikiga-nõusoleku põhimõtet on valdavalt peetud küll seaduslikuks, kuid pidades autonoomiat tõepoolest oluliseks, ei tohiks Bernali (2014, 36) arvates seda arvesse võtta.

Proaktiivse teenusena alustati 2018. aastal Sotsiaalministeeriumi poolt NEET-noortele¹ suunatud teenuse pakkumisega ja esmakordselt tõstatas president Kaljulaid avalikkuses proaktiivsete teenuste eetilise probleemi. Teenuse pakkumiseks koguti erinevatest andmebaasidest andmeid riskirühmas olevate noorte kohta ning need andmed anti edasi sotsiaal- või noorsootöötajale, kes sai noorega ühendust võtta, et pakkuda talle erinevaid teenuseid noore riskirühmast väljaaitamiseks. Vabariigi President tõstatas olulise eetilise küsimuse: kas proaktiivsed teenused riivavad inimeste eetilisi õigusi (Kaljulaid 2018), kuna noorel pole võimalik teenuse saamisest keelduda enne, kui tema andmeid on juba töödeldud ja sotsiaaltöötaja temaga ühendust võtnud, seega riivates inimese autonoomiat. President tõi siinkohal ka välja, et kui puudub kokkulepe riigi ja kodanike vahel, kuidas andmeid kasutatakse, võib inimeste usaldus oma andmeid riigile anda hakata vähenema (Kaljulaid 2019). Zwitter (2014, 4) on analüüsinud sarnast näidet, leides, et kuigi sotsiaaltöötaja proaktiivne kodukülastus ei ole nii invasiivne kui näiteks inimese karistamine enne seaduserikkumist (ega riku inimese eeldatavat süütust), võib see stigmatiseerida nii konkreetset inimest kui ka tema peret või sõpru. Veel üks näide on alates 2018. aastast kehtiv Sotsiaalkindlustusameti kohustu kontrollida sotsiaalkaitse infosüsteemi kantud andmete alusel isiku vastavust vanaduspensionioiguse tingimustele ning seejärel isikut vähemalt kuus kuud enne teavitada (Riikliku pensionikindlustuse seadus § 30, lõige 1).

Proaktiivsete teenuste edasiarendusena Eestis võib pidada sündmusteenuseid, kuna need on oma olemuselt keerukamad, sest omavahel peab koostööd tegema mitu ametiasutust ja mitu teenust koondatakse kokku üheks teenuseks (Juhised määruse „Teenuse korraldamise... 2019, 6). Sündmusteenus on otsene avalik teenus, mida mitu asutust osutavad ühiselt, et isik saaks täita kõik kohustused ja kasutada kõiki õigusi, mis talle tekivad ühe sündmuse või olukorra tõttu (Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused § 2, lõige 4). Proaktiivsed teenused on seega sellised ennetavad teenused, kus andmeid töötleb üks või mitu asutust, et pakkuda oma teenust. Sündmusteenus vaatleb aga kogu elusündmust ning teenuse pakkumises osalevad eri ametid, kes omavahel andmeid jagavad eesmärgiga pakkuda kasutajatele ühte, sujuvat teenust ja sündmusteenus on alati vähemalt osaliselt proaktiivne (Juhised määruse „Teenuse korraldamise ... 2019, 6, 16). Seega on kõik sündmusteenused proaktiivsed teenused, kuid kõik proaktiivsed teenused pole sündmusteenused.

¹ NEET-noor on kõik Eestis 15-29- aastaseid mittetöötavad, mitteõppivad ja koolitusel mitteosalevad noored (Statistikaamet 2016, 123)

Esimene sündmusteenus oli Eestis ettevõtte registreerimisega seonduvate tegevuste kokku koondamine (sh käibemaksukohuslaseks registreerimine ja tööle asuvate isikutest teada andmine), mis avati 2019. aasta veebruaris (Registrite ja Infosüsteemide Keskus 2019). Teenus aitas lihtsustada bürokraatlikku protsessi eelkõige alustava ettevõtja jaoks. Teine sündmusteenus oli Sotsiaalkindlustusameti perehüvitise teenus: sotsiaalkindlustusamet saadab lapse sündides vanema(te)le perehüvitise pakkumise (Sotsiaalkindlustusamet 2019). Automaatselt aktiveerib teenuse lapse Rahvastikuregistrisse kandmine.

Uurimistöö tegemise ajal on asutustes käimas mitme sündmusteenuste arendamine, sh ettevõtjatele majandusaasta aruande andmete proaktiivne töötlemine, kuriteo ohvrite info jagamine ametiasutuste vahel ja abiellumisega kaasnenud nimemuutuse registreerimine Maanteeametis.

2.2. Eesti proaktiivseid teenuseid reguleerivad raamdokumendid ja läbi viidud analüüsid

Alapeatükis antakse ülevaade peamistest dokumentidest, mis avalike proaktiivsete teenuste pakkumist Eestis raamistavad, kuid nende dokumentide põhjalikum sisuline analüüs on peatükis „Dokumendianalüüsi tulemused“. Üldiselt on avalike teenuste korraldamiseks loodud juhiste ja normide hulk arusaadavalt palju mahukam, kuid siinses töös keskendutakse analüüsis raamdokumentidele, mis on loodud kas proaktiivsete teenuste reguleerimiseks või laiemalt digitaalsete teenuste juhtimiseks ning mis keskenduvad teenuste sisulisele ülesehitusele, mitte tehnilistele nõuetele. Samuti antakse ülevaade avaliku sektori poolt tellitud uuringutest, milles Eesti avalikke digitaalseid teenuseid on analüüsitud.

Eesti avalike proaktiivsete teenuste elluviimist korraldab keskselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, koordineerides asutuste-vahelist koostööd ja jagades juhiseid ning nõustades avalike teenuste elluviijaid (Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused § 5, lõige 1; Juhised määruse „Teenuse korraldamise ... 2019, 2). Seega on mitmete allolevate raamdokumentide algatajaks, autoriks või tellijaks just MKM.

Teenuste elluviimisel peavad avaliku sektori asutused lähtuma erinevatest määrustest ja kokkulepetest, millest proaktiivsete teenuste kontekstis on olulisimad järgmised dokumendid.

1. Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused on 2017. aastal vastuvõetud määrus, mis defineerib proaktiivsete ja sündmusteenuste mõisted, määratleb teenuste korraldamise vastutajad ja teenuste nõuded ning teabehalduse korraldamise.
2. Selleks, et eelnevat määrust oleks poliitikakujundajatel lihtsam rakendada, koostati 2019. aastal ka „Juhised määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ rakendajatele“, mille eesmärk on, et asutused tõlgendaksid määrust ühetaoliselt ja saaksid nõu määruses sätestatu elluviimiseks (Juhised määruse „Teenuste korraldamise ... 2019, 1).
3. „Avalike teenuste korraldamise roheline raamat“ loodi MKMi poolt eesmärgiga pakkuda välja arengusuunad avaliku teenuse korraldamiseks, mis oleks kättesaadav, lihtne, mittekoormav, arusaadav, läbipaistev, turvaline, tõhus ja kuluefektiivne (Avalike teenuste korraldamise roheline raamat 2013, 3).
4. „Igaühe õigused e-riigis: e-riigi harta“ on Riigikontrolli ja õiguskantsleri koostöös valminud dokument, kus on loetletud õigused, mis inimesel e-riigis asutustega suheldes on (Igaühe õigused e-riigis 2018, 1).

Lisaks on kasutusel ka kaks järgmist dokumenti:

1. Hetkel on MKMi ja Justiitsministeeriumi vahel välja töötatud „Isikuandmete vastutustundliku töötlemise põhimõtted“, kuid tegemist on määruse eelnõuga ja seega pole see saanud veel avalike asutuste töödokumendiks. Dokumendis pole veel täpsustatud kellele või millisele eesmärgile see suunatud on. Kuna dokument pole veel allkirjastatud ning sisu võib edasi areneda, ei saa kindel olla, milliseks dokumendi sisu kujuneb. Dokumendiga luuakse varasemaid määrusi täiendav vastutustundlikest väärtustest kantud põhimõtete raamistik ja see on suunatud kasutamiseks valitsusasutustele.
2. MKMi teenuste arendamise osakonna siseseks dokumendiks on „11 põhimõtet teenuse arendamisel“, mis annab teenuse omanikule suunised teenuse juhtimiseks ja arendamiseks, võttes arvesse kasutaja eeldatavaid vajadusi (11 põhimõtet teenuste arendamisel, 1). Tegemist on meeskonnasisese n-ö „elava“ dokumendiga ja kokkuleppega, kuidas asju tehakse. Dokumenti uuendatakse vastavalt vajadusele ja seega puudub kehtivuse alguskuupäev. Dokument annab pigem aimu, millistele põhimõtetele vastavalt soovib tsentraalse koordineerimise eest vastutav MKM proaktiivseid teenuseid luua.

Seega on olemas mõned raamdokumendid, mida proaktiivsete teenuste arendamisel poliitikakujundajaid arvesse peavad võtma ja paar allkirjastamata põhimõtete kogumikku, mis annavad aimu suunast, mis suunas teenuste arendajad oma prioriteetides liiguvad. Mitmetes

nendes raamdokumentides on viide analüüsidele, millele tuginetakse, kuid mitte kõigis. Kaardistamiseks digitaalsete teenuste hetkeolukorda, on viimaste aastate jooksul tehtud järgmisi uuringuid ja analüüse:

1. analüüsima digitaalsete teenuste kvaliteeti, viis Riigikantselei 2014. aastal läbi uuringu „Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine“;
2. 2013. aastal tellis Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium uuringu „E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju“ (Kalvet jt 2013);
3. „Sündmusteenuste analüüsi vahearuanne II“, mis loodi MKMi poolt 2019. aastal.

Viimane on värskeim proaktiivseid teenuseid puudutav analüüs Eestis. See kaardistab kõrge e-valitsemisega maailma riikide sündmusteenused (kümme riiki) ning analüüsib ja raamistab sündmusteenuste arendust ja haldust Eestis, sh rahastust, juhtimismudelit, rolle ja huvigruppe ning pakub definitsioonid nii erinevate proaktiivsete teenuste endi kui teenuste omanike tasemete kohta. Seega on dokument pigem raamistav kokkulepe, sõnastades, milliseid teenused loetakse proaktiivseks ning kuidas selliste teenuste elluviimine on juhitud, kuid ei paku sisulist analüüsi teenuste kvaliteedile või põhimõtetele. Seega dokumendi analüüsi peatükis sellele dokumendile ei keskenduta, kuid arvestades, et tegemist on olulise sündmusteenuste analüüsiga, oli vajalik esile tuua selle olemasolu.

Proaktiivsete teenuste arendamiseks käib koos kaks juhtivat kogu: sündmusteenuste juhtrühm (kohtub vastavalt vajadusele, tavaliselt iga paari kuu tagant) ning avalike teenuste nõukogu (kohtub kord kuus). Nõukogu eesmärk on toetada MKM-i avalike teenuste arengu koordineerimisel ja nõukogusse kuulub 18 poliitikakujundajat erinevatest avaliku sektori asutustest (Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi koduleht). Sündmusteenuste juhtrühm koordineerib konkreetseid sündmusteenuste projekte, mille alla kuuluvad ka konkreetsemad töörühmad. Enamus intervjueeritud poliitikakujundajatest kuuluvad kas nõukogusse, juhtrühma või töörühmadesse.

2.3. Metoodika

Magistritöö puhul on tegemist kvalitatiivse uurimistööga, mille eesmärgiks on sügavamalt mõista poliitikakujundajate arusaamu. Zwitter (2014, 3) on digitaalsete teenuste loomise osapooled jaganud kolme gruppi: teenuste tarbijad ehk andmete loojad (sh üksiksikud ja eraettevõtjad), teenuste tehnilised ülesehitajad ehk andmete kogujad (arendajad, disainerid ja teised IKT-spetsialistid) ning poliitikakujundajad ehk andmete kasutajad. Poolstruktureeritud intervjuud otsustati läbi viia poliitikakujundajatega, kuna neil on oluline roll otsustamisel, kas ja milliseid eetilisi hindamiskriteeriume proaktiivsete teenuste puhul arvesse võetakse. Poliitikakujundajate arusaamu on oluline analüüsida, sest teenuse tarbijatega võrreldes on neil suurem võim andmete kasutamiseks, mis tuleneb neile kättesaadava info mahust ja võimalusest selle info alusel teisi mõjutavaid otsuseid teha (Zwitter 2014, 3) ja nende pingutus mängib olulist rolli inimeste privaatsuse kaitsmisel (Joshi jt 2002, 130). Sellest tulenevalt lasub poliitikakujundajatel enne teenuse loomist vastutus mõtestada, milline roll ja mõju on neil teenuse loomise protsessis ja ka seda, milline on nende vastutus tekkinud probleemide lahendamisel (Taylor jt 2017, 6). Samuti on oluline analüüsida poliitikakujundajate arusaame konkreetsemalt andmete eetikast, kuna varasemalt on suurema tähelepanu all olnud avaliku sektori töötajate eetilised tõekspidamised teistes aspektides. Nimelt on seni avaliku sektori eetika keskendunud pigem sellele, et uurida avalike teenistujate korrupsiooni või huvide konflikte ja kuigi need on jätkuvalt olulised teemad, siis kuna avaliku sektori tegevused muutuvad aina enam andmepõhiseks, on tekkimas vajadus uurida vastutust ja järelevalvet ka selles valdkonnas (Taylor jt 2017, 9).

Uurimistöö raames kasutati järgmisi uurimismeetodeid:

- Dokumendianalüüs, sh õigustik, juhised ja põhimõtete kirjeldused, teenuste loomise juhised, analüüsid ning uuringud jms eesmärgiga mõista, kuidas on dokumentides raamistatud hindamiskriteeriumid ja millist rolli omavad eetilised hindamiskriteeriumid proaktiivsete teenuste loomisel.
- Poolstruktureeritud intervjuud poliitikakujundajatega, sealhulgas valdkonna spetsialistidega ja valdkonna juhtidega mõistmaks, milliseid hindamiskriteeriume peavad nad oluliseks proaktiivsete teenuste loomisel ja kuidas nad mõtestavad eetilisi hindamiskriteeriume, milliseid riske nad proaktiivsetes teenustes näevad ja kuidas neid riske peavad parimaks maandada.

Kahe meetodi kasutamine aitab leitud tõepärasust kinnitada ning seega väheneb kallutatuse oht (Bowen 2009, 28). Dokumendianalüüsi tugevuseks on stabiilsus (uurija kohaolu ei mõjuta tulemust), täpsus ja võimalus analüüsida pikemat ajavahemikku (Bowen 2009, 31).

Meetodite piirangud:

- tulemused ei ole laiendatavad teistele gruppidele, näiteks teenuste tarbijatele (nt üksikisikud) või teenuste tehnilistele ülesehitajatele (nt arendajad);
- intervjueeritavad võivad vastata intervjuude jooksul nii, kuidas tunnevad, et on sotsiaalselt soovitatav, kuid tegelikkuses võivad poliitika elluviimisel käituda teistmoodi;
- proaktiivseid teenuseid on Eestis veel vähe ellu viidud, seega on raskendatud riskide realiseerumise uurimine.
- need proaktiivsed teenused, mis on ellu viidud ja millega intervjueeritavatel on kogemus, pole kasutusel olnud väga pikka aega (ainult 0,5-2 aastat) ja seega ei pruugi kõik eetilised riskid olla veel realiseerunud, kuid see ei välista nende riskide olemasolu;
- dokumendianalüüsi piiranguks on kättesaadavate allikate hulk ning oht, et kasutatud allikate põhjal tekib kallutatud vaade probleemile (Brown ja Hale 2014, 111).

Dokumendianalüüs annab ülevaate, kuidas hindamiskriteeriumide põhimõtted ja väärtused on üle kantud raamdokumentidesse ning aitab võrrelda, mis on erinevus tegeliku olukorra ja intervjueeritavate seisukohtade vahel. Dokumendianalüüsiks koguti kokku teenuseid, kuid eelkõige proaktiivseid teenuseid käsitlevad Eesti seadused, määrused, kirjalikud kokkulepped ja uuringud ning analüüsid. Dokumendid tuvastati MKMi teenuste arendamise osakonna dokumentide analüüsimise, osakonna nõunik Helena Lepa soovitude ning täiendavalt internetiotsingute kaudu.

Kokku viidi läbi intervjuud kaheksa poliitikakujundajaga, kes osalevad aktiivselt proaktiivsete teenuste arendamise protsessis. Intervjueeritavatega võeti ühendust e-kirja teel (Lisa 3). Kõik intervjueeritavad olid keskastme juhid (osakonnajuhid) või nõunikud (Lisa 2), kuna proaktiivsete teenuste arendamisega tegeletakse eri asutustes eri juhtimistasemetel. Eesmärgiks oli intervjueerida poliitikakujundajaid võimalikult erinevatest asutustest, et saada tasakaalustatum arusaam, kuidas eetilisi hindamiskriteeriume Eesti erinevates riigiasutustes proaktiivsete teenuste loomisel arvesse võetakse. Intervjueeritavad leiti ja valiti välja MKMi nõuniku Helena Lepa soovitusel, kes keskselt juhib proaktiivsete teenuste elluviimist riigis ning kes omas head ülevaadet

valdkonnas tegutsejatest ja sellest, kes vastavad töö koostaja seatud tingimustele (erinevad asutused, otsene kokkupuude proaktiivse teenuse ülesehitamisega, erineva suhtumisega proaktiivsetesse teenustesse).

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor. Intervjuude läbiviimine langes COVID-19 viirusega seonduvate piirangute ajale ning seetõttu kasutati digitaalseid suhtluskanaleid (videokõned Skype'i vahendusel). Intervjueeritavate nõusolekul tehti intervjuudest helisalvestised, ühe intervjuu puhul kasutati märkmeid. Intervjuude pikkus oli 39 minutist kuni ühe tunni ja kahe minutini. Intervjuud anonümiseeriti, kuna see lubas mõne intervjueeritava sõnul tunda ennast vestluses vabamalt, andes võimaluse olla avameelsem ning kriitilisem.

Teoreetilises raamistikus tuvastati levinumad hindamiskriteeriumid (mõjus, tõhusus, olulisus ja jätkusuutlikkus) ning levinumad eetilised hindamiskriteeriumid (turvalisus, võrdsus, läbipaistvus ja autonoomia). Need kriteeriumid olid aluseks, mille põhjal analüüsiti proaktiivsete teenuste raamdokumente Eestis ning poliitikakujundajate arusaamu hindamiskriteeriumidest.

2.4. Dokumendianalüüsi tulemused

Peatükis „Eesti proaktiivseid teenuseid reguleerivad raamdokumendid ja läbi viidud analüüsid“ mainitud raamdokumendid on loodud ajal, mil avalikule sektorile digitaalselt kättesaadavate andmete töötlemine polnud nii laialt võimalik või levinud kui praegu. Proaktiivsete teenuste pakkumiseks on juhiste maht oluliselt väiksem. Käesolevas alapeatükis analüüsitakse, mil määral on raamdokumentides ja teemakohastes uuringutes ning analüüsidest kajastatud hindamiskriteeriume ning eetilisi hindamiskriteeriume.

Proaktiivsete teenuste arendamisel peavad poliitikakujundajad lähtuma ennekõike määrusest „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“, mis määratleb eelkõige juriidilise raamistiku ning teenuste ja teabe vastutajate rollid. Määrusega antakse asutustele vastutus omada selget ülevaadet, milliseid teenuseid pakutakse ning millist teavet teenuste tarbijate kohta vajatakse, omatakse ning kuidas teavet talletatakse ning töödeldakse. Ka kohustab määrus asutusi hindama oma teenuste kvaliteeti vähemalt kord aastas, kuid kvaliteedi hindamisel mainitakse vaid korralduslike, õiguslike ja tehnoloogiliste takistuste tuvastamise vajadust. Määruses ei kajastata aga kuidagi eetilisi põhimõtteid, millele teenused (sh proaktiivsed teenused) vastama peavad ning seetõttu ei anta ka määrusega asutustele kohustusi inimeste eetilisi õigusi, sh näiteks autonoomiat ja privaatsust, kaitsta või teenuste arendamisel eetiliste hindamiskriteeriumide täitmist hinnata.

Ka määruse seletuskirjas (Teenuste korraldamise ... 2017, 1) seatakse määruse põhieesmärgiks tõsta avaliku sektori tõhusust ja kiirendada teenuste kvaliteedi tõusu, kuid seletuskirjas pole kordagi lahti seletatud, mida täpsemalt teenuse kvaliteedi all mõeldakse ja millistele tingimustele kvaliteetne teenus vastama peab. Samas tuuakse esile probleeme teenuste kvaliteedi hindamisega öeldes, et asutused kas ei ole teenuseid hinnanud või on selleks kasutatud eri meetodikat (Teenuste korraldamise ... 2017, 16). Ainsa eetilise aspektina tuuakse määruses ja selle seletuskirjas esile privaatsust ja seda ainult läbi isikute võimaluse jälgida, kas, kes ja milleks on nende isikuandmeid riigi infosüsteemis kasutanud (Teenuste korraldamise ... 2017, 23), kuid kaheldav on, kas selline tagajärgedega tegelemisest piisab isikute privaatsuse kaitsmiseks.

Määruse kergemaks rakendamiseks on MKM andnud välja ka juhised, mis toovad vabamas vormis selgitusi määruse paragrahvide kohaldamise kohta (Juhised määruse „Teenuste korraldamise... 2019). Kuna juhised lähtuvad ainult määruse sisust, ei tooda ka siin esile vajadust kasutajate eetilisi huvisid kaitsta. Kasutaja vaatest peetakse oluliseks vaid andmete esitamisel kasutajasõbralikkuse

toetamist, et kliendil oleks lihtne ja mugav teenust tarbida (Juhised määruse „Teenuse korraldamise... 2019, nt lk 12, 18).

„Avalike teenuste korraldamise rohelises raamatus“ (2013, 3) mõistetakse teenuste kvaliteedi all teenuse isikule kättesaadavust, kasutusmugavust, kiirust, teenuse osutaja pakutud informatsiooni, ja protsessi raames tehtud otsuste kvaliteeti. Seega saab taaskord järeldada, et eelkõige nähakse, et avalik teenus peab olema kasutaja mugav ja lihtsasti kättesaadav, mis võib toetada läbipaistvust, kuid poliitikakujundajate poolt loodud dokumendis pole eetilised õigused eraldi esile toodud. Veelgi enam, alapeatükis, kus käsitletakse isikute probleeme avalike teenuste kasutamisel, tuuakse välja vaid probleemid, mis võivad olla tingitud madalast teadlikkusest, puudulikest juurdepääsukanalitest ja ebapiisavast kasutajamugavusest, ning lahendusteks pakutakse isikute teadlikkuse tõstmist ja koolitamist (Avalike teenuste korraldamise roheline raamat 2013, 6, 18).

Sellest võiks järeldada, justkui inimestel võib olla teenustega probleeme ainult siis, kui nad ei oska, ei viitsi või ei oma tehnilist lahendust, et teenust tarbida, mis on võimalike probleemide ilmselge alahindamine. Seega, teenuste kvaliteedi hindamisel eetilisi probleeme selles dokumendis arvesse ei võeta, kuigi ka selles dokumendis tuuakse välja probleem, et avalike teenuste kvaliteedi hindamine on raske, sest indikaatorid on asutuste lõikes erinevad või puuduvad üldse (Avalike teenuste korraldamise roheline raamat 2013, 11).

„Igaühe õigused e-riigis: e-riigi harta“ läheb digitaalsete teenuste analüüsis sisulisemaks ning seab eesmärgiks olla riigis üldkehtivate põhimõtete kogum. Harta on jaotatud peatükkideks, milles on lahti seletatud teemakohased põhimõtted ja iga peatükk lõpeb kontrollküsimustega nii teenuse tarbijale kui ka asjassepuutuvale asutusele. Sissejuhatuses seatakse ambitsioonikas soov koondada inimeste peamised õigused e-riigis ning mõõdetavad kriteeriumid, millele e-riigi avalikud teenused peaksid vastama, tänu millele peaks inimestel olema võimalus hinnata, mil määral on nende õigusi e-riigis avalike teenuste osutamisel arvestatud (Igaühe õigused e-riigis 2018, 1). Selle põhjal võiks justkui eeldada, et hartas kaetakse ka eetilisi õigusi, mis inimestele e-riigiga suhtlemisel tagatakse, ja antakse juhiseid, kuidas asutused digitaalsete teenuste pakkumisel andmetega ümber käima peaks. Kui aga hartasse süveneda, selgub, et harta on pigem suunatud kasutajamugavuse rõhutamisele, tuues muu hulgas esile, et inimestele suunatud info peab olema ajakohane, lihtsasti leitav ning kasutatav levinumate operatsioonisüsteemidega (Igaühe õigused e-riigis 2018, 3-4) ehk läbi selle toetatakse mingil määral läbipaistvust.

Mõningasi eetilisi õigusi tuuakse hartas siiski esile, kuid nende käsitus pole kõikehõlmav ja enamusi eetilisi põhimõtteid on pigem mainitud möödaminnes, välja arvatud privaatsus, mida on käsitletud põhjalikumalt. Inimese autonoomsust käsitletakse kui inimese õigust igast teenusest loobuda. Näiteks, kui inimesel tekib õigus saada mingit hüve ja kõik teenuse osutamiseks vajalikud andmed on asutusel olemas, siis võib teenuse osutamine toimuda automaatselt, kuid teenuseosutaja peaks inimest teavitama teenuse saamisest ja võimalusest sellest loobuda ehk pakkuma *opt-out* võimalust ning selle põhimõttega soovitakse toetada, et teenuste osutamisel ja abi andmisel arvestatakse inimese tahet ja eraelu puutumatust (Igaühe õigused e-riigis 2018, 7). Samas ei ole sellekohast kontrollküsimumust inimesele, kuid veel tähtsam – ka asutusele mitte. Seega pole taaskord põhimõte, et inimesel peab olema võimalus teenusest (ka proaktiivsest teenusest) loobuda tagatud mingi konkreetsema juhisega asutusele, sh mõõdiku või hindamiskriteeriumiga.

Eetilistest õigustest enim on hartas kajastatud privaatsust. Hartas on eraldi peatükis (pt 5) räägitud isikuandmete kogumisest ja kaitsmisest, mis peaks kaitsma privaatsust (Igaühe õigused e-riigis 2018, 9). Peatükis on põhjalikult käsitletud andmete kasutamist, muutmist, hoiustamist ja päringute põhjendatust ning kirjeldatud erandeid, millal riive on põhjendatud (nt kui see kahjustaks kellegi teise huve). Läbipaistvust toetatakse hartas vaid sellega, et isikuandmete töötlemisest peab jääma jälg, mida inimene saab kontrollida, kuid sellega läbipaistvuse tagamine ka piirdub. Samuti pole hartas kajastatud võrdsuse tagamise probleeme. Seega võib öelda, et hartas on mõnda eetilist probleemi käsitletud väga põhjalikult (privaatsuse riive) ja terve peatükina, kuid mõnda probleemi pole üldse osatud ette näha. Seega on näha, et eetilistele probleemidele pole lähenetud põhjalikult ja erinevatest aspektidest, vaid ühekülgselt.

Analüüsid aga neid dokumente ja kokkuleppeid, mis pole veel allkirjastatud, kuid mida proaktiivsete teenuste loojad omavahel on hakanud koostama, siis on näha, et eetilised probleemid leiavad aina enam kõlapinda. „Isikuandmete vastutustundliku töötlemise põhimõtted“ (lk 3), mis on koostatud proaktiivsete teenuste ekspertrühma poolt ja veel pole küll ühegi asutuse poolt allkirjastatud, seab järgnevad põhiväärtused: inimväärikus, usaldus, vastutus, läbipaistvus, konfidentsiaalsus ja tasakaal (eraelu puutumatuse ja innovatsiooni vahel). Lisaks väärtustele on selles dokumendis kirja pandud ka 19 põhimõtet, millest ühes tuuakse konkreetselt esile privaatsuse tagamise vajadus: „Teenuse ja tehnoloogilise lahenduse disainimisel hinnatakse nii positiivset kui negatiivset mõju inimese privaatsusõigusele ning rakendatakse isiku põhiõigusi parimal võimalikul moel tagavad kaitsemeetmed“ (Isikuandmete vastutustundliku töötlemise põhimõtted, lk 5). Seni analüüsitud dokumentidest on see ainus, kus tegeletakse ka profileerimise

probleemidega ehk võrdsuse tagamisega. Nimelt, üks põhimõtetest näeb ette, et isikuandmete kasutamist automaatse otsuse tegemiseks, sealhulgas profileerimiseks, kaalutakse ja põhjendatakse hoolikalt (Isikuandmete vastutustundliku töötlemise põhimõtted“, lk 4). Lisaks tuuakse mitmes põhimõttes erineval moel esile andmete töötlemise turvalisust, kuid läbipaistvuse tagamist on käsitletud ainult sellest aspektist, et inimesel peab olema võimalus oma andmetega tutvuda. Sealhulgas näha, kes on andmeid vaadanud, kuid pole kajastatud läbipaistvust näiteks selles osas, kui läbipaistev peaks olema see, mille alusel digitaalsete teenuseid pakutakse. Samuti ei toetata dokumendis ühegi põhimõttega inimese autonoomiat digitaalsete teenuste tarbimisel. Dokumendis nähakse ette, et tulevikus on arendatud täiendavad juhised ja tööriistad, sealhulgas integreeritakse need asustuste sisestesse eeskirjadesse (Isikuandmete vastutustundliku töötlemise põhimõtted, lk 7). Kuid võttes arvesse, et see põhimõtete kogum pole veel vastu võetud, siis selle kogumi põhjal juhiste ja tööriistade (ja võib-olla ka hindamiskriteeriumide) loomiseni on veel pikk maa minna. Põhimõtete kogumi nõrkuseks on ka see, et tegemist on pigem kirja pandud mõtete kogumikuga ja põhimõtetes puudub süstemaatilisus ja analüüsidele või mudelitele toetumine. Dokumendis pole hetkel kirjas, millele toetudes (uuringud, analüüsid, teenuste tarbijate tagasiside vms) põhimõtted loodud on. Seega on tegemist kindlasti sammuga edasi selles, et digitaalsete teenuste arendamisel hõlmatakse senisest enam eetilisi põhimõtteid ning lisaks privaatsusele ka teisi eetilisi põhimõtteid ja nende põhimõtete hindamiseks oleks omakorda olemas juhised. Kuid tagamaks, et põhimõtete kirja panemisel on kõiki aspekte arvesse võetud, on vaja suuremat süstemaatilisust ning rohkem tulevikku vaatavat riskianalüüsi, mis hõlmaks paremini riske, mis kaasnevad algoritmide kasutamisega või teenuste aina enam proaktiivseks muutumisega.

MKMi osakonnasiseses dokumendis „11 põhimõtet teenuse arendamisel“ on eetilisi põhimõtteid ja nende kaitsmist juba rohkem edasi arendatud. Nimelt on sisse kirjutatud teenusest loobumise nõue ehk *opt-out*, mis toetab autonoomiat. Nõutakse läbipaistvust selle osas, kuidas käib menetluse protsess ja millised on mõlema osapoole kohustused ehk on toetatud läbipaistvust. Turvalisuse ja privaatsuse teemad on kaetud kirjutades ette, et inimesel peab olema ülevaade, millised andmed riigil tema kohta on ja kuidas ta neid kasutab. Samuti nähakse ette, mis tingimustel isikuandmeid töötleda võib. Kahjuks pole aga põhimõtetes kuidagi kaetud seda, kuidas kaitsta inimeste võrdsust teenuste saamisel ning kuidas toetada, et algoritmide põhjal ei riivata inimeste õigust olla võrdselt koheldud.

Ka läbiviidud analüüside puhul peab tõdema, et kuigi on mainitud põhimõtteid, millele digitaalsed teenused vastama peavad ning on analüüsitud teenuste mõjusid, siis eetilisi põhimõtteid on vähe mainitud ning mõjude hindamiskriteeriumides ei kajastata eetilisi aspekte üldse.

Eesti digitaalsete teenuste mõju hindamiseks töötati uuringus „Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine“ (2014) välja metoodika, kus hinnati kolme mõjuvaldkonda: tõhusus, demokraatia ja efektiivsus (sisu vastab pigem olulisusele) (Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine 2014, 22). Huvitav on seejuures, et kasutaja vaatenurgast peeti oluliseks just olulisust (dokumendis efektiivsus), kuid ühtegi eetilist hindamiskriteeriumit ei kaasatud, sealhulgas kasutaja vaatenurgast teenuseid hinnates. Samas ühte eetilist aspekti, läbipaistvust, mainitakse uuringus mitu korda kui olulist kriteeriumit avalike teenuste arendamisel, kuid seda ei mõõdata (Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine 2014, nt lk 9, 10, 36, 44).

Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi tellitud digitaalsete teenuste uuringu puhul on jäänud eetiliste probleemide hindamine tagaplaanile. Kuigi analüüsis viidatakse nii mõnelgi korral eetilistele hindamiskriteeriumidele nagu privaatsus ja läbipaistvus teenuste arendamisel, siis neid mõju analüüsimises arvesse võeta. Näiteks viidatakse, et avaliku e-toimiku teenusena rakendamise eesmärk oli tagada kodanikele menetluses võrdne kohtlemine (Kalvet jt 2013, 147) ja kuigi see oli teenuse loomise algne eesmärk, siis seda mõjuna ei hinnata.

Siinkohal tuleb arvesse võtta, et aastail 2013 ja 2014, mil eelmainitud analüüsid avalikustati, oli digitaalsete isikuandmete eetika teemaline diskussioon vähem arenenud kui praegu. Digitaalsete teenuste osakaal on viimaste aastate jooksul pidevalt kasvanud ja üha enam nähakse vajadust sündmuspõhiste teenuste järele, samuti on aastatega kasvanud proaktiivselt teenuste pakkumiseks andmete kasutuse prioritseerimine (Teenuste korraldamise ... 2017, 2). Seega on asjakohane laiendada kriteeriume, mille alusel edaspidi teenuseid hinnatakse, sh kaasata eetilisi kriteeriume.

Analüüsidest raamdokumente ning kaardistades, kuidas hindamiskriteeriume on kajastatud (vt Joonis 4), saab sedastada, et dokumentides tähtsustatakse kõige rohkem kasutajale privaatsuse tagamist ja andmete kasutamise läbipaistvust (kuid läbipaistvus ei kata täielikult otsuste tegemise läbipaistvust).

	tõhusus	mõjus	olulisus	jätkusuutlikkus	privaatsus	autonoomia	võrdsus	läbipaistvus
Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused (määrus)	++				+			
Juhised määruse „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“ rakendajatele								
Avalike teenuste korraldamise roheline raamat								+
Igaühe õigused e-riigis: e-riigi harta					++	+		+
Isikuandmete vastutustundliku töötlemise põhimõtted (eelno)					++	++		+
11 põhimõtet teenuse arendamisel (sisedokument)					++	++		++
Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine (uuring)	++							+
E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju (uuring)					+		+	+

Joonis 4. Dokumentides ja analüüsidest kajastatud hindamiskriteeriumid.

(+) – on kajastatud mõningal määral; (++) – kajastatud põhjalikult

Koostaja: Kaidi-Kerli Kärner

Mõjus, olulisus ning ka teenuste jätkusuutlikkus pole raamdokumentides ja analüüsidest tähelepanu saanud. Eetilistest kriteeriumidest on kõige vähem raamdokumentides kajastatud võrdust ehk täielikult puudub analüüs, kuidas algoritmide kasutamine andmete töötlemisel võib hakata riivama inimeste õigust olla võrdselt koheldud ning kuidas tagada teenuse tarbijatele selge arusaam, mille alusel neile on üht või teist teenust pakutud/pakkumata jäetud.

2.5. Poliitikakujundajatega läbi viidud intervjuude tulemused

Kaheksa intervjuueeritud poliitikakujundaja kogemused proaktiivsete teenustega on erinevad: mõned on proaktiivseid teenuseid arendanud mitmeid aastaid, mitmes eri asutuses, eri rollis ja arendanud erisuguseid teenuseid; mõnel intervjuueeritaval on kokkupuude ainult 1-2 proaktiivse teenusega ning kogemus on tekkinud viimase aasta või paari jooksul.

Kaks intervjuueeritavat töötavad rollis, kus nad ise proaktiivseid teenuseid ei paku või ei arenda, kuid nad juhivad tugiteenuseid, mis on kriitiliselt olulised teistele asutustele, kes proaktiivseid teenuseid omavad (nt isikuandmete andmebaas ja portaal, läbi mille inimestega ühendust võtta). Ka proaktiivsed teenused, millega intervjuueeritavatel oli kogemus, on eri faasides: mõned teenused on olnud kasutuses mitmeid aastaid ja seega on enamus probleeme üles leitud ja lahenduse saanud ning teenust on põhjalikult viimistletud; mõned teenused on aga alles avatud ja seega pole teenuste *ex post* analüüse veel läbi viidud ja kõik kaasnevad probleemid ei pruugi olla veel välja tulnud.

Kui intervjuueeritavatel paluti rääkida, mis on nende arvates üleüldiselt hea avaliku teenuse tunnuseks, siis toodi välja, et avalik teenus peab olema kiire, mugav, arusaadav ja inimese vajadusele vastav. Nendest samadest tunnustest räägiti ka kui proaktiivsete teenuste positiivsetest külgedest. Seega võib järeldada, et proaktiivsed teenused on poliitikakujundajate arvates viis, kuidas pakkuda häid avalikke teenuseid.

2.5.1. Proaktiivsete teenuste tugevused intervjuueeritavate arusaamades

Tugevusi nimetades olid intervjuueeritavad suuresti üksmeelel. Kõige enam toodi esile, et proaktiivsete teenuste tugevuseks on mugavus, sest inimene ei pea ise aru saama ning orienteeruma, millised teenused talle sobivad või milline info tema kohta käib. Kuigi see oli kõige levinum tugevus, siis seda tõlgendati erinevalt ning mugavuse all mõeldi tegelikult erinevaid kriteeriume nagu aja ja raha kokkuhoid ning läbipaistvus.

Proaktiivsed teenused tõstavad intervjuueeritavate arvates läbipaistvust, kuna teenuse saamine on lihtsaks tehtud ning inimene ise ei pea selgeks tegema teenuse detaile. Kuna inimesele on lähenetud personaalselt, siis mõistab ta ka paremini, miks just seda teenust talle pakutakse. Ka riigi enda jaoks suureneb läbipaistvus selle suhtes, kes tema teenuseid tarbib, sest leitakse kergemini

üles inimesed, kes teenust tõepoolest vajavad ja saadakse välja jätta need, kes tegelikult pole teenuse sihtrühm.

„Kohati tundub, et need, kes on ülbed ja nahaalsed, panevad kõigest üle ja neil pole lahendusi vaja, aga need, kes kel oleks tegelikult vaja, siis nendele on tehtud saamine ebameeldivaks ja ebamugavaks, et nad jäävad ilma ja nad ei pruugi isegi teada ja võib olla liiga keeruline.“ - (Intervjueeritav 4)

Täpsem teenuse sihistatus toetab ka teenuse tõhusust. Väga oluliseks pidasid intervjueeritavad seda, et proaktiivsed teenused aitavad riigil kokku hoida aega ja raha, sest riik ei pea enam tegelema tagantjärele kontrollimise või trahvimisega ja riskirühmades olevate inimesteni jõutakse enne, kui nad muutuvad riigile koormaks ning teenus suunatakse soovitud sihtrühmale. Samuti, riik ei pea kulutama aega, et tegeleda vigaste taotlustega. Siinkohal toodi ka välja, et teenused on tõhusad ainult juhul, kui seda tarbib piisaval hulgal inimesi (ühe intervjueeritava hinnangul algab see 10 000 inimesest). Tõhususe konfliktina toodi välja see, et mõningaid proaktiivseid teenuseid vajaksid sihtrühmad, keda pole küll arvuliselt palju, kuid kellel on väga vaja tuge (nt erivajadustega inimesed) ja seega ei ole riigi poolt vaadatuna kulu-tulu analüüsi läbi viies nendele teenuse arendamine „kasumlik“, kuid inimese vaatenurgast on teenusest palju abi ning võib vähendada ka stigmatiseerimist.

„Tugevus võiks olla just riskigrupid...uudistes käis läbi, et koolitoidu toetuse saamiseks peavad lapsevanemad panga väljavõtteid esitama, see on täiesti dehumaniseeriv ja inimesele, kes niigi raskes olukorras on, on see alandav.“ - (Intervjueeritav 4)

2.5.2. Proaktiivsete teenuste nõrkused intervjueeritavate arusaamades

Nõrkuste osas oli intervjueeritavate arvamus üksteisest palju erinevam. Kõige suuremaks murekohaks peeti andmete kasutamise seonduvaid erinevaid eetilisi probleeme.

Proaktiivsete teenuste pakkumisel võivad inimesed intervjueeritavate arvates väga kergesti tunda, et nende privaatsust on rikutud ja tunda ebamugavust, et riik nende kohta nii palju teab ja selle teadmise põhjal tegutseb.

Lisaks, kuigi Eestis on kasutusel andmejälgija ja andmeid võib riigis vaadata ainult põhjendatud juhul, siis sellest hoolimata on jätkuvalt juhtumeid, kus rikutakse privaatsust, kuna avaliku sektori töötajana kasutatakse ligipääsu tundlikele andmetele, et rahuldada enda isiklikku huvi.

„Inimeste uudishimu ei ole mitte kuhugile kadunud. Sa võid ju rääkida, et tööalane jne., aga vahel kiusatus on (inimestel – autori märkus) ikka, et kuidas mu naabrimehel läheb.“

- (Intervjueeritav 5)

Kolme intervjueeritava poolt toodi esile, et andmete põhjal stigmatiseerimise ärahoidmiseks peab inimesega ühendust võttes olema sõnastusega eriti hoolas. Tuleb ka arvestada, et riigil võivad olla ebatäpsed andmed, mille põhjal võidakse väga tugevalt inimest riivata. Andmed võivad olla andmebaasis valed juba algselt või on olukord väga kiiresti muutunud, näiteks lapse sünni puhul.

„Tegelikult ei tea, mis seisus vanem on ...me ei tea kui laps vaagub hinge ja ütleme tore, tere tulemast ja sul sündis laps ja tule, registreeri oma laps. Need on mitmed kohad, kus ei peaks olema nii pidulik ja suurejooneline ja peaks olema lakooniline, et saime teada, et teil on laps ja teil on need võimalused. Jätta kõik need viled ja tuled ära.“ - (Intervjueeritav 2)

Seega tuleb teenust pakkudes tagada andmete täpsus ja pöördumises olla võimalikult lakooniline, et põhjendamatult inimese privaatsust mitte riivata.

Võrdsuse tagamist ei osanud intervjueeritavad esile tuua. Pigem tuli see välja intervjueeritavate vastustest teistele küsimustele või siis, kui nad kirjeldasid teisi probleeme. Põhiliseks murekohaks oli intervjueeritavate arvates algoritmid otsustusprotsess. Neid tuleb ühe intervjueeritava sõnul pidevalt üle vaadata, kuna seadused muutuvad ja ühiskondlikud arusaamad arenevad. Seega tuleb pidevalt analüüsida, kas algoritmi otsuste aluspõhimõtted veel kehtivad või mitte.

„Süsteemid õpivad praegu mineviku põhjal, aga see tähendab, et kinnistame olemasolevat seisut, aga ühiskond on dünaamiline. See oli 60-70ndatel USA-s kui lubati mustanahalised esimest korda ülikooli. Kas robot oleks seda otsust teinud?“ - (Intervjueeritav 4)

Kui riik võtab endale proaktiivse rolli, siis kahe intervjueeritava sõnul võib see inimestes süvendada õpitut abitust ja autonoomia võib hoopis väheneda, sest inimesed eeldavad, et riik hoolitseb kõige neid puudutava olulise eest ise.

„Kahtlemata, et sellega kaasneb õpitud abitus, et ise midagi ette ei võta, sa ootad väljastpoolt sekkumist, et sind peab talutama uksest ukseni.“ - (Intervjueeritav 8)

Läbipaistvus võib proaktiivsete teenuste puhul küll suureneda, aga ka väheneda, sest poliitikakujundajad võivad liigselt usaldada, et algoritm teeb inimese kohta õige otsuse. Inimene võib aga sattuda bürokraatlike hammasrataste vahele, sest „arvuti ütles ei“, ja olukorda, kus

algoritmi otsuse põhjal keeldutakse talle mingi teenuse pakkumisest, kuigi korrektsete andmete põhjal oleks ta teenuse sihtrühm.

Tõhusus tuli intervjuudes teemaks läbi rahastuse. Kaks intervjuueeritavat tõid välja, et teenuste loomisel on eelarvestamisega probleeme, kuna tehnoloogia kasutamine läheb tihti peale oodatust kulukamaks või kui kasutajaid on oodatust palju vähem, kuid arendus oli kulukas.

„Investeering on tihti väga suur ja samas kasum ei kata investeeringut ära, tagasiteenimise aeg on hästi pikk. Portaali ehitamisel tuleb 400-500 tuhat hakkama panna, et ehitada korralik süsteem ja kui küsin ettevõtjalt pisku raha kasutamise eest, aga millal see tagasi teenib? Päevas 10 ettevõtet kasutab seda süsteemi.“ - (Intervjuueeritav 1)

Ühe intervjuueeritava sõnul tahetakse teenust arendades tihti hakata kasutama kõikvõimalike lisadega tehnoloogiaid, kuid see pole eelarveliselt võimalik ega mõistlik.

2.5.3. Eetiliste kriteeriumide roll proaktiivsete teenuste arendamise protsessis

Intervjuudest tuli välja, et kuigi poliitikakujundajad oskavad näha proaktiivsete teenuste mitmeid eetilisi riske, siis teenuste arendamise protsessi jooksul eetilisi probleeme ei arutata (viis intervjuueeritavat). Põhjendusi oli erinevaid: arutatakse pigem tehnilisi probleeme, arutluseks pole aega või ei osata selle peale mõelda. Üks intervjuueeritav tõi välja, et kuna eetilisi probleeme hiljem kuidagi ei mõõdeta, siis ei pöörata sellele ka väga tähelepanu teenuse loomise ajal. Kuid rohkem muret tekitav oli mitme intervjuueeritava seisukoht, et eetilisi riske ei peeta oluliseks arutada enne teenuse avamist, vaid pigem tegeletakse probleemiga siis, kui see tekib.

„Ma ei teagi mis need hindamiskriteeriumid on. Need ametlikud kriteeriumid, mis iganes seal olla võivad, väga ei mõõda, kuidas inimesed hakkama saavad. Kui inimestel on väga valus, küll nad hakkavad kirjutama.“ - (Intervjuueeritav 2)

Kaks intervjuueeritavat ütlesid, et eetilisi hindamiskriteeriume arutati proaktiivse teenuse loomisel põhjalikult.

Teenuse hindamiskriteeriumidest peetakse intervjuueeritavate arvates proaktiivse teenuse puhul kõige olulisemaks olulisust (läbi kliendi rahulolu) ja tõhusust. Aga ainult üks intervjuueeritav mainis, et enne teenuse loomist viisid nad läbi põhjaliku kulu-tulu analüüsi ja teenuse pakkumise

jooksul on hindamiskriteeriumiks, kui palju saab riik kokku hoida raha ning kas teenust pakuti etteantud ajalises raamis (tõhusus) ja kliendi rahulolu (olulisus).

Kuna eetilisi riske ei kaardistata enne teenuse avamist, kuid kliendi rahulolu on väga tähtis, siis mitu intervjuueeritavat mainis, et teenuse loomise käigus arutati omavahel võimalikud probleemid läbi. Seega panustatakse sellele, et spetsialistide omavahelise arutluse põhjal on suudetud enamik riske ette näha ja loodetakse, et teenuse avamisel peab tegelema ainult üksikprobleemidega ning eetiliste riskide analüüsimiseks ei kasutanud peaaegu mitte keegi süstemaatilist lähenemist või metodoloogiat. Need, kellel on kogemusi eetiliste probleemide tekkimisega proaktiivsete teenuste pakkumisel, ütlesid et probleemid lahendataksegi üksikjuhtumite analüüsimisega.

Intervjuueeritavate sõnul tunnevad teenuse tarbijad eetilist riivet seda enam, mida tundlikumaid andmeid on asutuse poolt töödeldud. Näiteks ettevõtluse või autodega seonduvate andmete töötlemisega reageerivad kasutajad harva negatiivselt, vaid pigem ollakse tänulikud või isegi ollakse üllatunud, et proaktiivset teenust ei pakutud varem. Lisaks tundlike andmete problemaatilisusele oli negatiivne reaktsioon kergem tulema ka siis, kui teenusega informeeritakse inimest kohustusest.

„Üldjuhul kõik, mis puudutab soodustusi, siis on kõik kahe käega poolt, keegi vastu ei ole. Seal, kus kohustused mängus, siis hakatakse privaatsust taga otsima.“ - (Intervjuueeritav 3)

Ainus intervjuueeritavatest, kes oli pidanud põhjalikuma eetilisi riskianalüüsi läbi viima, oli NEET-noortega seonduva teenusega seotud intervjuueeritav. Põhjalikuma analüüsi ajendas tegema probleemipüstitus õiguskantsleri ja presidendi poolt, kuna tegemist oli esimese korraga kui andmete põhjal riskirühmaga proaktiivselt Eestis teenuse pakkumiseks ühendust võeti. Presidendi probleemipüstitus (Kaljulaid 2018) oli oluline mõtteviisi muutuse mõjutaja, kuna pani kahe intervjuueeritava sõnul esimest korda paljusid poliitikakujundajaid mõtlema eetiliste riskide üle.

„Nägin saali reaktsiooni, kõik tulid, et hakkame arendama ja oleme proaktiivsed, siis mõjus külma dušina, et selle asja peale peaks mõtlema.“ - (Intervjuueeritav 7)

Kõigil intervjuueeritavatel oli selge seisukoht, et teenusest loobumine on väga oluline teema, kuid selle osas, kuidas loobumine välja nägema peaks, läks arvamused intervjuueeritavatel lahku. Kõik intervjuueeritavad nõustusid, et teenusest loobumise võimalus peab alles jääma, kuid keegi ei toetanud tugevalt mõtet, et proaktiivsete teenuste puhul peaks loobuma nõustumise eeldusest ja rakendama *opt-in* põhimõtet. Osa arvates peaks teenusest keeldumine olema võimalik igal juhul.

Ühe intervjueeritava arvates peaks mõne teenuse puhul riik ikkagi võtma riski ja tegema teenuse täisautomaatseks.

Kui inimene loobub proaktiivsetest teenustest täielikult, võib ta jääda ilma väga oluliselt teenusest või infost. Seega peab inimene mõistma väga hästi, millised on tagajärjed kui ta proaktiivsete teenuste pakkumisest loobub. Üks intervjueeritav tõi esile kogemuse kliendiga, kes oli vabatahtlikult kõikidest teavitustest loobunud, kuid oli hiljem asutuse peale kuri, kui ta kohustuse täitmata jätmise tõttu trahvi sai.

Mõne intervjueeritava sõnul on inimestele keeldumise võimalus oluline isegi siis, kui seda kunagi ei kasutata (nt toetusest loobumine).

Eriarvamus sellest, kuidas peaks teenusest loobumine olema üles ehitatud, on intervjueeritavate sõnul tingitud sellest, et kuigi seadusandlikul tasemel on kirjalik kokkulepe eeldusega, et inimene tahab proaktiivset teenust, siis tegelikult ühiskonnas sellekohane üksmeel puudub. Rääkimata sellest, et teenuste tarbijatel puudub selge mõistmine, et nüüd eeldab riik proaktiivse teenusega nõusolekut, siis ka riigiasutuste endi vahel on suured eriarvamusel, kuidas peaks teenusest loobumine toimuma.

Huvitav on ka analüüsida, millised poliitikakujundajad on need, kes eetilisi probleeme tõstatavad ja kes näevad ohte vähem. Kuigi võiks eeldada, et eetilisi riske tajuvad rohkem need, kelle tööalane roll seda nõuab, siis ainult kaks intervjueeritavat tõi välja, et eetilisi riske tõstatavad tihti juristid. Kindlamalt on aga ohtude tajumine/mittetajumine intervjueeritavate sõnul seotud poliitikakujundaja iseloomuga. Ühed ütlevad, et riske kardavad pigem konservatiivsemad ja rutiini kinni jäänud ametnikud.

„Kui vaatame avaliku halduse õppematerjale, siis seal õpetatakse hoidma status quo'd. Seal õpetatakse seda, et seadus ametniku jaoks on aamen kirikus. Ametnik on selleks, et seadust jälgida ja hoidku jumal, kui on vaja midagi muuta.“ - (Intervjueeritav 3)

Need intervjueeritavad, kes ise riske rohkem nägid, peavad eetiliste ohtude mittenägijaid tehnoloogia osas liiga optimistlikeks ja loevad enda ohutundlikkust pigem elukogemuseks.

„Eesjooksjad on need, kellele meeldivad lähedad IT-lahendused. Ja hoiatajad on elukogenud, kes näinud, missugused inimesed võivad olla ja et pole nii, et kõik on alati hästi. Elus on väga paljudel inimestel ka halvasti ja pigem on hoiatajad vanemad, ja võib-olla, kes näinud neid riske elus ja kogemusi saanud.“ - (Intervjueeritav 2)

Need, keda peeti liiga optimistlikeks, arvasid, et eetiline diskussioon on olnud piisav. Ettevaatlikumad intervjueeritavamad tundsid, et riske pole piisavalt arutatud.

2.5.4. Intervjuude kokkuvõte

Intervjueeritavate arvates on proaktiivsete teenuse tugevused seotud hindamiskriteeriumidega nagu tõhusus ja läbipaistvus. Samasid kriteeriume peetakse aga ka proaktiivsete teenuste nõrkusteks, lisaks veel privaatsust ja autonoomiat. Kuigi neid hindamiskriteeriume pidasid intervjueeritavad olulisteks riskideks, siis proaktiivsete teenuste arendamisel vaadati valdavalt vaid tõhusust ja kliendi tagasisidet. Eetiliste riskide puhul arvati, et need suudetakse spetsialistide kaasamisega ära hoida ja ülejäänud halvad kliendikogemused suudetakse maandada üksikjuhtumite kaupa. Võib eeldada, et see on seotud põhjusega, miks kordagi ei räägitud teenuste jätkusuutlikkusest. Halva tagasiside puhul teenust parandatakse, kuid proaktiivsete teenuste arendajad ei maininud kordagi hirmu, et loodud teenus täiesti kinni pandaks (nt madala kasutajate arvu tõttu). Kuna jätkusuutlikkus pole raamdokumentides hindamiskriteeriumiks seatud, ei pea seda oluliseks ka teenuste loojad. Mõjususest mitterääkimine võib olla tingitud sellest, et praegu on proaktiivseks valdavalt muudetud teenuseid, mis juba varem eksisteerisid ja seega poliitikainstrumendi valiku üle ei diskuteerita.

Intervjueeritavad ei osanud tuua esile hindamiskriteeriumitena mõjusust (ei analüüsitud alternatiivseid võimalusi) ega jätkusuutlikkust (kas teenust suudetakse üleval pidada). Eetilistest hindamiskriteeriumidest ei tõstatatud otseselt võrdsusega seonduvaid probleeme. Jätkusuutlikkus tuli ühe intervjueeritavaga jutuks rääkides teenuse kasutaja arvudest, kuid seda nähti pigem tõhususena (kas teenus tasus ära), kuid ei tuntud muret, kas teenust suudetakse üleval pidada. Võrdsusega seonduvad mured on intervjueeritavate jaoks olulised (nt riskirühmade aitamine läbi teenuste lihtsustamise), kuid seda peetud eraldi teenuse eesmärgiks ning toodi see esile isiklikust murest tingituna.

2.6. Järeldused ja soovitused

Teoreetilises käsitluses on palju analüüsituid, kas ja kuidas toovad digitaalsed teenused endaga kaasa suurema tõhususe. See on iseloomulik NPM-reformidele², mille puhul on suurem rõhk avaliku sektori tulemustel, mida mõõdetakse tõhususe kaudu (West ja West 2005, 35). Eestile on NPMil avaliku sektori juhtimine olnud väga iseloomulik ja tõhususe põhieesmärgiks seadmine väga levinud (Nemec 2010, 32). Digitaalseid teenuseid peeti alguses revolutsiooniliseks vahendiks, mille abil avaliku sektori tõhusust tõsta (West ja West 2005, 40). See lähenemine ei ole kadunud ka proaktiivsete teenuste arendamisel ning poliitikakujundajad peavad tõhususega seonduvaid kriteeriume jätkuvalt väga oluliseks hea (proaktiivse) teenuse mõõdupuuks.

Teoreetilises käsitluses on üheks levinumaks hindamiskriteeriumiks jätkusuutlikkus, mida digitaalsete teenuste arendamisel nähakse kui riskikohta, sest paralleelselt tuleb aina enam teenuseid üleval hoida. Eesti raamdokumentides ega analüüsides jätkusuutlikkust ei analüüsita. Intervjueeritavad ei osanud samuti seda esile tuua ning seega jätkusuutlikkust kuidagi ei mõõdata. Teenuse kasutajate arv on küll mõne intervjueeritava arvates oluline, kuid ainult tõhususe tagamiseks. Siit tuleb risk, et teenuse loomisse panustatakse palju aega ja raha, kuid selle ülalpidamiseks ei pruugi olla ressursse. Seega peaks jätkusuutlikkust rohkem hindama.

Mõjusust ja olulisust, mida peetakse teoreetilises käsitluses samuti levinud hindamiskriteeriumideks, ei ole Eesti raamdokumentides ega ka intervjuudes eraldi välja toodud. Seega ei analüüsita põhjalikult, kas ja mil määral teenuse pakkumise tulemusel soovitud poliitikaprobleem laheneb. Tähtis on siiski mõõta, kas teenust proaktiivselt pakkudes tarbija jaoks laheneb probleem paremini ja mida teenuse pakkumine proaktiivselt endaga kaasa töö.

Eetilistest hindamiskriteeriumidest kõige olulisem on nii teoreetilises käsitluses, Eesti raamdokumentides kui ka intervjueeritavate arusaamades privaatsus. Privaatsusega seonduvad hirmud pole vähenenud ega suurenenud, vaid pigem muutunud. Kui digitaalseid teenuseid pakkuma hakati (faas 2), oli inimestel hirm välisrännakute ees. Nüüd kardetakse teoreetiliste allikate sõnul, et privaatsust rikub riik ise. Eesti raamdokumentides on privaatsuse kaitsmiseks kirjutatud ette palju tingimusi või kontrollmehhanisme (nt andmejälgija) ja privaatsus on eetilistest hindamiskriteeriumidest kindlasti kõige kajastatum.

² NPM- New Public Management

Autonoomia riskid on digitaalsete teenuste arenedes suurenenud. Digitaalsete teenuste algfaasis oli informatsioon kättesaadav digitaalselt, kuid erinevad inimesed said sama info osaliseks. Proaktiivsete teenuste puhul otsustab riik palju rohkem ära ning paneb seega autonoomia ohtu. Teenusest loobumine on intervjueeritavate jaoks ilmselgelt probleem ning seda toodi palju esile. See lisab teenuste tarbija jaoks omakorda segadust, sest ta ei tea, milline on riigi tavapärase poliitika.

Kahjuks pole raamdokumentides ette kirjutatud, kuidas peaks teenusest loobumine olema üles ehitatud. Kuna poliitikakujundajad selle järgi puudust tundsid ning töid esile, et ühiskondlik kokkulepe puudub, on autori soovitus, et teenusest loobumine (kas *opt-in* või *opt-out*) oleks läbi arutatud ning otsus selgelt avalikkusele ja poliitikakujundajatele kommunikeeritud.

Muret tekitab ka see, kuidas privaatsust vastandatakse riigi turvalisusega, ja et nende kahe võrdluses tuuakse autonoomia tihti ohvriks. Ka see vajaks laiemat ühiskondlikku kokkulepet, et inimesed mõistaksid paremini, kuidas nende autonoomiat võidakse kärpida.

Läbipaistvuse tõus oli teoreetilises käsitluses digitaalsete teenuste tekkimisel üks põhilisi positiivseid külgi. Riik oli digitaalsete teenuse abil kodaniku jaoks äkitselt avatud ööpäev läbi. Proaktiivse teenuse teoreetilises käsitluses toodi välja, et läbipaistvus suureneb, sest inimene saab kätte ainult teda huvitava info, millesse ta saab seejärel põhjalikult süveneda. Siiski on läbipaistvus probleemiks algoritmide kasutuselevõtul, sest inimesed võivad proaktiivselt tehtud otsust liigselt usaldada või on algoritmi otsus liigselt „kivisse raiunud“. Seega on oluline pidevalt algoritme ja nende alustalasid analüüsida. Töö autori hinnangul on see koht, kus raamdokumendid võiks anda paremaid juhiseid, kuidas algoritmide jäikust ja läbipaistmatust ära hoida.

Kõige vähem oli eetilise hindamiskriteeriumina analüüsitud võrdsust. Võrdsuse väiksem tähelepanu võib olla tingitud sellest, et algoritme ja kratte pole niivõrd riigis kasutusele võetud ja seega pole tulnud negatiivset tagasisidet, kus süstemaatiliselt inimeste võrdset ligipääsu teenustele rikutakse. Ohtlik on, et see risk pole kaardistatud analüüsid ega raamdokumentides kui aspekt, mida peaks ettevaatavalt analüüsima.

Proaktiivsete teenuste puhul peaks teoreetiliste allikate sõnul võrdsus suurenema, sest inimestel on aina parem ligipääs digitaalsetele teenustele ja teenuste tarbimiseks vajalike oskuste eeldused

on madalamad. Intervjueeritavad tõid välja, et tänu proaktiivsetele teenustele saavad poliitikakujundajad paremini sihitada teenuseid õigetele sihtgruppidele, eriti riskirühmadele. Samas pole võrdsus Eesti raamdokumentides eesmärgiks seatud ning selle olukorda ei hinnata. Sellest tulenevalt on raske kindlusega väita, et olemasolevad või plaanitavad algoritmid võrdust ei riiva.

Üks olulisemaid aspekte on nii raamdokumentides kui ka poliitikakujundajate arusaamades see, et proaktiivne teenus peab olema lihtne ja mugav. Samas puudub ühtne arusaam, kuidas teenuste kvaliteeti hinnata. See probleem tõstatati raamdokumentides ning peegeldus ka intervjuudes: kuigi kasutatakse erinevaid hindamiskriteeriume, siis eetilisi hindamiskriteeriume ei kasutanud süstemaatiliselt mitte keegi. Seetõttu on vajalik süstemaatilisem lähenemine proaktiivsete teenuste hindamisele ja sealhulgas eetiliste hindamiskriteeriumide kaasamine.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et teenuste korraldus on Eestis väga efektiivsusepõhine, jättes kõrvale mitmeid eetilisi põhimõtteid. Viimastel aastatel on näha arenguid positiivses suunas, kuna koostamisel on dokumendid, mis kaardistavad ka eetilisi hindamiskriteeriume. Siiski on regulatiivsetes dokumentides ning uuringutes uuritud valdavalt efektiivsuse saavutamist ning poliitikakujundajad peavad seda kõige olulisemaks. Probleemidest saadakse teada tagasiside põhjal, mitte *ex ante* analüüside kaudu. Tähtis on siiski lisada eetilised hindamiskriteeriumid enne teenuse avamist teiste hindamiskriteeriumide hulka ning nende saavutamist ja ohte hiljem hinnata. Poliitikakujundajate arusaamu oli oluline uurida, sest neil on oluline roll selles, mida raamdokumentides ette kirjutatakse ja millele rõhku pannakse. Samuti on poliitikakujundajad ise mõjutatud juba kehtivast raamistikust. Seega oli huvitav ka näha, et mõned poliitikakujundajad tunnistasid, et nad mõõdavad vaid neid asju, mida nõutud.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida, kuidas mõtestavad proaktiivsete teenuste loomisega seotud poliitikakujundajad eetiliste hindamiskriteeriumide olulisust ning kas ja kuidas nad tagavad, et loodud proaktiivsed teenused vastavad eetilistele hindamiskriteeriumidele. Peamiseks uurimisküsimuseks oli, milline on poliitikakujundajate arusaam eetilistest hindamiskriteeriumidest proaktiivsete teenuste loomisel?

Digitaalse infovahetuse ja digiteenuste arengus on jõutud faasi, kus riigid on hakanud pakkuma proaktiivseid teenuseid. Kroonmäe (2017, 26) on käsitlenud proaktiivset teenust ka kui avalikku teenust, kus riik võtab kodanikuga ühendust, pakkumaks talle oma teenuseid enne, kui kodanik nende vastu huvi tunneb. Sel juhul teeb teenusepakkuja esimese sammu ja pöördub kliendi poole ise, selle asemel, et reageerida teenuse saaja kontaktile (Linders ja Wang 2013, 2), kogudes ja töödeldes isikuandmeid ning tehes algoritmide põhjal otsuseid, milliseid teenuseid inimesele pakkuda. Seega on proaktiivsete teenuste kujundamisel kõige olulisemate hindamiskriteeriumitena esile toodud tõhusust, mõjusust, olulisust ja jätkusuutlikkust ja eetiliste hindamiskriteeriumitena privaatsust, autonoomiat, võrdsust ja läbipaistvust.

Analüüsides Eestis proaktiivsete teenuste raamdokumente ning intervjuerides vastava valdkonna poliitikakujundajaid, on märgata väga suur rõhuasetus tõhususele kui hindamiskriteeriumile. Vähem käsitletakse hindamiskriteeriumitena olulisust, mõjusust ja jätkusuutlikkust. Tänu tõhususekesksusele on eetilised hindamiskriteeriumid siiani vähe tähelepanu saanud.

Privaatsus on kõige rohkem kajastatud nii teoreetilises käsitluses kui ka analüüsitud dokumentides. Privaatsuse mure rõhuasetus on digitaalsete teenuste arengu jooksul muutunud ja nüüd kardetakse kõige enam riigipoolset isikuandmete töötlemist. Kui teoreetilises kirjanduses toodi peamise ohuna esile tundliku info sattumist kolmandate isikute kätte, siis Eesti poliitikakujundajad näevad ohuna pigem ametnike uudishimu.

Läbipaistvus peaks proaktiivsete teenuste arenedes teoreetilise käsitluse põhjal läbipaistvus suurenema, sest inimest ei häirita üleliigse infoga ning inimene saab paremini aru otsustusprotsessidest, millega nõustusid ka intervjueritavad. Digitaalsete teenuste tekkimisega olid teenused esmakordselt ööpäevaringselt kättesaadavad. Ohuks läbipaistvusele on see, kui

inimesed ei mõista, mille alusel algoritm on otsuse teinud. Selle tulemusel võib inimene jääda n-ö algoritmi hammasrataste vahele.

Autonoomiat ohustab proaktiivsete teenuste loomisel paternalism, kus riik arvab, et ta teab paremini, mida inimene vajab. Nii teoreetiline kirjandus kui Eesti poliitikakujundajad näevad, et autonoomiat vähendab õpitud abituse tekkimine. Suur probleem on *opt-out* ja *opt-in* põhimõtte vähene arutelu: intervjueeritavad tõid välja, et ühiskondlik kokkulepe teenusest loobumise osas puudub, sest Eestis on eeldus, et proaktiivse teenusega ollakse automaatselt nõus.

Nii teoreetilises käsitluses kui intervjueeritavate arvates on võrdsus tänu proaktiivsetele teenustele paranenud, sest ootus inimese digitaalsetele oskustele on väiksem. Intervjueeritavad tõid ka välja, et riskirühmasid on kergem üles leida. Samas on algoritmide kasutamisel suur oht profileerimise kaudu ebavõrdsuse kinnistamisele.

Seetõttu vajab proaktiivsete teenuste eetilises pidevat analüüsimist, tagamaks järjepidevat ülevaadet, kas teenuste realiseerimisel on tekkinud probleeme ja neid järgnevate teenuste arendamisel ennetada. Tulevikus võiks analüüsida kas ja millist tüüpi eetilised konfliktid on teenuste kasutajate seas esile tõusnud. Selleks peavad proaktiivsed teenused aga pikemat aega kasutusel olema, et saaks põhjalikuma ülevaate tekkinud probleemidest. Proaktiivsete teenuste laiema kasutuselevõtu puhul võiks ka uurida, mis põhjustel inimesed teenusest loobuvad ja kas nad on selle otsusega hiljem rahul (või on otsuse tagasi pööranud).

SUMMARY

ROLE OF ETHICAL EVALUTATION CRITERIA IN PROACTIVE PUBLIC SERVICES FROM THE POINT OF VIEW OF POLICY MAKERS: THE CASE OF ESTONIA

Kaidi-Kerli Kärner

The purpose of the master's thesis is to analyse how policy makers who are involved in designing proactive public services understand the role of ethical evaluation criteria in their development. Thesis also investigates if and how they make sure that the proactive services they have designed are ethical. From that, the following research question is the focus of the thesis: What are policy makers' understandings of ethical evaluation criteria when creating proactive public services? Empirical data for the thesis was gathered through document analysis and semi-structured interviews with policymakers.

In the digital services development, we have reached a stage where countries have started to offer proactive public services. Kroonmäe (2017, 26) has viewed proactive service as public service where the state contacts the individual in order to offer services before the person is even interested. The service provider makes the first move instead of reacting to the person's initial request (Linders ja Wang 2013, 2). In doing so, the service provider gathers and processes data and makes decisions based on algorithms to decide what services to offer. The most common evaluation criteria include efficiency, effectiveness, relevance and sustainability and the most common ethical evaluation criteria include privacy, autonomy, equality and transparency.

By analysing documents that frame the proactive service field in Estonia and interviewing policy makers, one can see that efficiency is the main evaluation criterion used. Relevance, effectiveness and sustainability are a lot less discussed in evaluations. Because so much importance is put on efficiency, ethical evaluation criteria have received much less attention.

Privacy is the most commonly analysed ethical criterion in both theoretical papers and documents that frame Estonia's use of proactive services. Currently, the misuse of personal data by the state itself is most feared of potential risks. Although academic research discusses (personal) data

breaches as a result of cyberattacks, Estonian policy makers see unauthorized data access by government employees as the biggest threat.

Transparency is expected to increase when proactive services are being developed because an individual is less likely to be bombarded with irrelevant information. The interviewees agree with this. The upside to digital services and their development into proactive services is that for the first time, government services were available 24/7. Transparency is however threatened by use of algorithms: people might not understand how algorithms have made their decisions and they might get unjustly turned down by a faulty algorithm.

Personal autonomy might get invaded when the state thinks it knows better what the person needs, i.e. state can become more paternalistic. In both the theoretical literature's and policy makers' opinion, proactive services may create learned helplessness. The big issue is opt-out and opt-in discussion and the lack of it in Estonia. Interviewees stressed that there is no common agreement on when and how opting out of proactive services should be offered. In Estonia, the assumption is that people can opt out (after being offered the service).

Theoretical literature and interviewees both agree that equality has improved as a result of proactive services because there is less need for a person to be digitally savvy and the internet is much more available. Policy makers also pointed out that identifying persons in need is considerably easier. At the same time, the use of algorithms may endanger equality by profiling resulting in discriminative practices.

The relevance of ethical intrusion also depends on how sensitive the used personal data is. For example, the user's negative reaction is very much less likely to happen with car registration information rather than data regarding childbirth. Different ethical aspects are not discussed enough according to interviewees. The most common reasons include lack of time, need to deal with technical issues and just not realizing the importance of the issue. Therefore, ethics of proactive services needs to be continuously assessed so that problems that have arisen could be solved and taken into consideration when developing future services. In the future, it would be worth analysing if and what kind of ethical conflicts and concerns rose among users of proactive services and why people opt out. However, proactive services should be in use for some time before such research could be conducted.

KASUTATUD ALLIKAD

- Ancarani, A. (2005). Towards quality e-service in the public sector: The evolution of web sites in the local public service sector", *Managing Service Quality: An International Journal*, Vol. 15 No. 1, pp. 6-23.
- Avalike teenuste korraldamise roheline raamat. (2013). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.
- Avalike teenuste ühtne portfelli juhtimine. Lõpparuanne (2014). Riigikantselei.
- Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis. The eightfold path to more effective problem solving*. CQ Press ja Sage Publications.
- Beauchamp, A. D. T., Bowie, N. (2019). *Ethics and Information Technology*. In *Ethical Theory and Business* (pp. 261-294). Cambridge: Cambridge University Press.
- Becker, M. (2019). Privacy in the digital age: comparing and contrasting individual versus social approaches towards privacy. *Ethics and Information Technology* (2019) 21:307–317.
- Bernal, P. (2014). *Internet privacy rights. Rights to protect autonomy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bhattacharya, D., Gulla, U., Gupta, M.P. (2012). E-service quality model for Indian government portals: citizens' perspective", *Journal of Enterprise Information Management*, Vol. 25 No. 3, pp. 246-271.
- Bowen, G. (2009). Document Analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*. 9. 27-40. 10.3316/QRJ0902027.
- Brown, M., Hale, K. (2014). *Applied Research Methods in Public and Nonprofit Organizations*. John Wiley & Sons.

- Buchanan, B., Miller, T. (2017). *Machine learning for policymakers*. Harvard Kennedy School.
- Cairney, P., St Denny, E. (2020). *Why isn't government policy more preventive?* Oxford University Press.
- Chen, Y.-C., Hsieh, T-C. (2014). Big data for digital government: opportunities, challenges and strategies. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 1(1), 1-14, January-March 2014.
- Chianca, T. (2008). The OECD/DAC Criteria for International Development Evaluations: An Assessment and Ideas for Improvement. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, Volume 5, Number 9.
- Cropf, R. A. (2017). *E-Government for Public Managers: Administering the Virtual Public Sphere*. Rowman and Littlefield.
- Debatin, B., Lovejoy, J. P., Horn, A.-K., Hughes, B. N. (2009). Facebook and Online Privacy: Attitudes, Behaviors, and Unintended Consequences.” *J. Computer-Mediated Communication* 15 (2009): 83-108.
- Drew, C. (2016). Data science ethics in government. *The ethical impact of data science*, Volume 374, Issue 2083.
- Euroopa Komisjon (2013a). *EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development - Evaluation guide*.
- Euroopa Komisjon (2013b). *A vision for public services*.
- Euroopa Komisjon (2018). *Transparency and open government*.
- Fang, Z. (2002). E-government in Digital Era: Concept, Practice, and Development. *International Journal of the Computer, the Internet, and Management*, 10(2), 1-22.

- Floridi, L., Taddeo, M. (2016). *What is data ethics?. Philosophical Transactions of The Royal Society A Mathematical Physical and Engineering Sciences.*
- Gajendra, S., Xi, B., Wang, Q. (2012). E-government: Public Participation and Ethical Issues. *Journal of E-Governance* 35, 195–204.
- Igäühe õigused e-riigis. E-riigi harta. (2018). Riigikontroll. Tallinn.
- Isikuandmete vastutustundliku töötlemise põhimõtted. (2020) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Eelnõu 27. aprill 2020 seisuga versioon.
- Johnson, N. J., Svara, J. H. (2011). Toward a More Perfect Union: Moving Forward with Social Equity. In: Johnson, N. J., Svara, J. H. (Eds.). *Justice for All: Promoting Social Equity in Public Administration.* M.E. Sharpe Publisher.
- Joshi, J. B. D., Ghafoor, A., Aref, W. G., Spafford, E. H. (2002). Security and Privacy Challenges of a Digital Government. In: McIver Jr., W. J., Elmagarmid, A. K. (Eds), *Advances in Digital Government* (121-136). Kluwer Academic Publishers.
- Juhised määruse „Teenuse korraldamise ja teabehalduse alused“ rakendajatele“. (2019). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.
- Kalamatianou, Maria Aristeia. (2018). A Suggested Framework for the Evaluation of e-Government Services. *International Journal on Advances in Internet Technology.* 10. 124.
- Kaljulaid, K. (2018). President Kaljulaid e-riigi juhtimiskonverentsil "UX tulevikku". <https://www.president.ee/et/ametitegevus/koned/14675-president-kaljulaid-e-riigi-juhtimiskonverentsil-ux-tulevikku/index.html>, 15.01.2020
- Kaljulaid, K. (2019). Vabariigi Presidendi kõne Riigikogu istungil, 9.09.2019. Kättesaadav: <https://www.youtube.com/watch?v=CcsOGipU9kE&list=PLU985AFYCOtPwVynpcEgWpM6nUG7qdLym&index=117&t=0s>, 01.05.2019.

- Kalvet, T., Tiits, M., Hinsberg, H. (2013). *E-teenuste kasutamise tulemuslikkus ja mõju*. Tallinn: Balti Uuringute Instituut ja Poliitikauuringute Keskus Praxis.
- Kroonmäe, K. (2017). *Implementing proactive government services in Estonian Local governments*. Master thesis. Tallinn University of Technology. Tallinn.
- La Fors, K., Custers, B. & Keymolen, E. (2019). Reassessing values for emerging big data technologies: integrating design-based and application-based approaches. *Ethics Inf Technol* 21, 209–226.
- Lewis, C. W., Gilman S. C. (2012). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. John Wiley & Sons, Incorporated, ProQuest Ebook Central.
- Linders, D., Wang, C-M. (2013). Proactive e-Governance: Flipping the service delivery model from pull to push in Taiwan. *Government Information Quarterly*.
- Lips. M. (2020). *Digital Government. Managing Public Sector Refom in the Digital Era*. New York: Routledge.
- Lu, J. and Zhang, G. (2003). Cost benefit factor analysis in e-services", *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 14 No. 5, pp. 570-595.
- Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Avalike teenuste nõukogu. Ligipääsetav: <https://mkm.ee/et/tegevused-eesmargid/infouhiskond/infouhiskonna-teenused>, 02. mai 2020.
- Martin, K., Shilton, K., Smith, J. (2019). Business and the Ethical Implications of Technology: Introduction to the Symposium. *Journal of Business Ethics*. 160, pages 307–317.
- May, T. (1993). *Social research: issues, methods and process*. Open University Press.
- McCandless, S., Ronquillo, J. (2019). Social Equity in Professional Codes of Ethics. *Public Integrity*. 1-15.

- Mittelstadt, B. D., Floridi, L. (2016). The Ethics of Big Data: Current and Foreseeable Issues in Biomedical Contexts. *Sci Eng Ethics* 22, 303–341.
- Mutumukwe, Chantal & Kolkowska, Ella & Grönlund, Åke. (2017). *Trusting and Adopting E-Government Services in Developing Countries? Privacy Concerns and Practices in Rwanda*.
- Nemec, J. (2010). New Public Management and its Implementation in CEE: What Do we Know and where Do we Go?. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 3. 31-52.
- OECD (2015). *Achieving public sector agility at times of fiscal consolidation*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- OECD (2017). *Digital transformation of public service delivery. Government at a Glance 2017*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019). *Strengthening Digital Government*. <https://www.oecd.org/going-digital/strengthening-digital-government.pdf>, 10.01.2020
- OECD (2020). *Better criteria for better evaluation. Revised and updated evaluation criteria*.
- Palvia, S., Sharma, S. (2007). *E-Government and E-Governance: Definitions/Domain Framework and Status around the World*.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Purón-Cid, G. (2014). Measuring e-government efficiency from the perspective of implementers: the case of e-budgeting of Mexico. In: Rodriguez-Bolivar, M. P. (Ed.), *Measuring e-government efficiency: The options of public administrators and other stakeholders*. New York: Springer.
- Radin, B. A. (2019). *Policy analysis in the twenty-first century: complexity, conflict, and cases*. New York: Routledge.

Reddick, C. G. (2010). *Citizens and E-Government: Evaluating Policy and Management*.

Registrite ja Infosüsteemide Keskus (2019, 19. veebruar). „Nüüd saab korraga registreerida ettevõtte, käibemaksukohustuse ja töötajad“. Pressiteade.

<https://www.rik.ee/et/news/nuud-saab-korraga-registreerida-ettevotte-kaibemaksukohustuse-ja-tootajad?fbclid=IwAR2NbMrpDSSKvhSMEw-6KOxG8g41C0rIAoU4Q96bUSLf2PHA86ndERIJJng>, 29.03.2020

Richterich, A. (2018). *The Big Data Agenda: Data Ethics and Critical Data Studies*. London: University of Westminster Press.

Riikliku pensionikindlustuse seadus. RT I 2001, 100, 648.

Roman, A. (2015). Framing the Questions of E-Government Ethics. *The American Review of Public Administration* Vol. 45(2) 216–236.

Royakkers, L., Timmer, J., Kool, L., van Est, R. (2018). Societal and ethical issues of digitization. *Ethics and Information Technology*, 20:127–142.

Ruijter, H. J. M. (2017). Proactive Transparency in the United States and the Netherlands: The Role of Government Communication Officials. *The American Review of Public Administration*, 47(3), 354–375.

Sapta, B., Subriadi, A. (2018). User Experience on E-Government Online Services: A Case Study on The SIMPATIKA Service Application at The Ministry of Religious Affairs of Indonesia. *Journal of Information Technology and Computer Science*.

Scholta, H., Mertens, W., Kowalkiewitz, M., Becker, J. (2019). From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model. *Government Information Quarterly*. 36. 11-26.

Scott, C., Baehler, K. (2009). *Adding Value to Policy Analysis and Advice*. University of NSW Press.

- Sikkut, R., Jürgenson, A., Rozeik, H. (2015). *Guidelines for evaluating public e-services*. Tallinn: Praxis Center for Policy Studies.
- Sotsiaalkindlustusamet (2019, 14. oktoober). „Sotsiaalkindlustusamet avas esimese proaktiivse avaliku teenuse.“ Pressiteade.
<https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/uudised/sotsiaalkindlustusamet-avas-esimese-proaktiivse-avaliku-teenuse>, 29.03.2020.
- Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. RT I, 13.03.2019, 157.
- Statistikaamet (2016). *Sotsiaaltrendid*. 7. Tallinn.
- Steeves, V. (2015). Now You See Me: Privacy, Technology, and Autonomy in the Digital Age. In: DiGiacomo, G. (ed), *Human rights*. University of Toronto Press.
- Stefanick, L., Wall, K. (2016). Democracy and Identity in the digital Age. In: Foshay, R. *The Digital Nexus: Identity , Agency, and Political Engagement*. AU Press.
- Suleiman, M. M. (2018). *A Review of Improving Good Governance through ICT Revitalization*.
- Sündmusteenuste analüüs. Vahearuanne II (2019). Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium.
- Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused. RT I, 31.05.2017, 7.
- Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused. Vabariigi Valitsuse määruse eelnõu seletuskiri. (2017). Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Kättesaadav eelnõude infosüsteemist.
- Taylor, L., Leenes, R., van Schendel, S. (2017). *Public sector data ethics: From principles to practice*. Tilburg University. Routledge.
- Vydra, S., Klievink, B. (2019). Techno-optimism and policy-pessimism in the public sector big data debate. *Government Information Quarterly*, Volume 36, Issue 4, October 2019, 101383.

West, D. M., West, D. M. M. (2005). *Digital Government : Technology and Public Sector Performance*. Princeton University Press.

Zwitter, A. (2014). Big Data ethics. *Big Data & Society*. July–December 2014: 1–6.

11 põhimõtet teenuse arendamisel. (2020) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Asutusesisese töödokumendi 27. aprill 2020 seisuga versioon.

LISAD

Lisa 1. Intervjuuküsimused

1. Milliste proaktiivsete teenustega olete seotud olnud ja milline oli teie roll proaktiivsete teenuste kujundamise juures?
2. Miks teie arvates proaktiivseid teenuseid vaja on? Mis on tugevused?
3. Aga mis on proaktiivse teenuse nõrkused?
4. Milline teie arvates on hea avalik teenus?
5. Mil määral te teenust luues arutasite millistele tingimustele peaks hea teenus vastama?
6. Mis kriteeriumide üle te arutasite? Kuidas te hindate kas teenus on hea ja edukas või halb ja ebaõnnestunud?
7. Millised hindamiskriteeriumid lõpuks sisse jäid/arvesse võeti ja miks?
8. Milliseid eetilisi probleeme võib proaktiivsete teenustega kaasneda?
9. Kas need probleemid, mida mainisite, tulid ka teenuste kujundamise ajal arutlusele?

Kui vastus eelnevale küsimusele on EI:

9.1. Miks teie arvates võimalikud eetilised probleemid arutluseks ei tulnud? Kui oleks arutlusele tulnud, siis mida oleks võinud muuta, nt teenuse korralduses?

Kui vastus on küsimusele nr 9 on JAH:

9.2. Milline osapool tõstatas? Miks?

9.3. Kui põhjalikult teie arvetes neid probleeme arutati?

9.4. Kas arutluse tulemusel muutus midagi teenuse korralduses (nõuded, kokkulepped, juhised vms) või siis selles, kuidas pärast teenust hinnata?

9.4.1. Kui muudeti midagi, siis kas see on piisav muutus?

9.4.2. Kui ei muutunud midagi, siis miks?

10. Vaadates nüüd toimivat teenust, siis kas on tekkinud eetilisi probleeme/riske/ohte/vastuolud teenuse ellu viimisel?
11. Kui jah, siis kuidas olete neid lahendanud või kuidas neid lahendada võiks?
12. Mida võiks arvesse võtta järgmiste proaktiivsete teenuste arendamisel eetiliste probleemidega seoses?
13. Kuidas te hindate, kas teenuste tarbijatel tekib teie proaktiivset teenust tarbides eetilisi konflikte? Millega võib teenuste tarbijatel probleem olla?
14. Mida oleks vaja, et proaktiivsete teenuste puhul eetilisi probleeme ennetada?

Lisa 2. Ülevaade intervjueeritavatest

Intervjueeritav	Intervjueeritava ametinimetus ja roll	Asutus	Intervjueerimise kuupäev
Intervjueeritav 1	osakonnajuhataja	Registrite ja Infosüsteemide Keskus	30.04.2020
Intervjueeritav 2	osakonnajuhataja	Siseministeerium	04.05.2020
Intervjueeritav 3	osakonnajuhataja	Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus	04.05.2020
Intervjueeritav 4	osakonnajuhataja	Riigi Infosüsteemide Amet	04.05.2020
Intervjueeritav 5	osakonnajuhataja	Sotsiaalkindlustusamet	06.05.2020
Intervjueeritav 6	nõunik	Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium	06.05.2020
Intervjueeritav 7	osakonnajuhataja	Maanteeamet	06.05.2020
Intervjueeritav 8	nõunik	Sotsiaalministeerium	07.05.2020

Lisa 3. Näidis intervjuueeritavatele saadetud e-kirjast

Tere!

Olen Tallinna Tehnikaülikooli magistriõppe tudeng ning tegemas kvalitatiivset uurimistööd proaktiivsete teenuste hindamiskriteeriumitest poliitikakujundajate arusaamades. Teema on minu jaoks väga huvipakkuv, kuna proaktiivsete teenuste elluviimises on Eesti maailmas esimeste hulgas ning tegemist on paljuski analüüsimata valdkonnaga.

Soovin just Teiega läbi viia intervjuu magistritöö jaoks, kuna Teil on kokkupuude proaktiivsete teenuste arendamisega Registrate ja Infosüsteemide Keskuses ja Eestis pole veel väga palju asutusi, kes proaktiivselt teenuseid üles ehitavad. Seega on Teie kogemus väga väärtuslik. Kas oleksite valmis kuni 1-tunniliseks intervjuuks (skaibi või zoomi vahendusel) sel nädalal või uue nädala alguses, Teile sobival ajal?

Soovi korral intervjuu anonümiseeritakse.

Jään Teie vastust ootama!

Lugupidamisega

Kaidi-Kerli Kärner

Lisa 4. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks³

Mina, Kaidi-Kerli Kärner,

1. annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose EETILISTE HINDAMISKRITEERIUMIDE ROLL AVALIKES PROAKTIIVSETES TEENUSTES POLIITIKAKUJUNDAJATE VAATENURGAST EESTI NÄITEL, mille juhendaja on Leno Saarniit,

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh TalTechi raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks TalTechi veebikeskkonna kaudu, sealhulgas TalTechi raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi. ⁴Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil.

³ ⁴Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil.