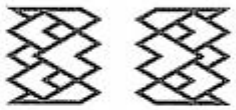
www.riigikogu.ee/rito

Riigikogu Toimetised



RiTo 27 / 2013

Sisukord

Peatoimetaja veerg

Helle Ruusing – Müüdid 5

I. Essee

Heiki Pisuke – Eurokeelest, eurotekstide tõlkimisest ja tõlkijatest 9

II. Poliitika

INIMARENGU ARUANNE

RiTo vestlusring – Millega ühiskonda mõõta? 23

EUROOPA LIIT

Julia Laffranque – Eesti – Euroopa õigusriik?! 33

Ivar Raig – Euroopa föderatsioonist ja selle alternatiivist 37

Viljar Veebel, Ulrika Hurt – Kas Euroopa integratsiooni areng on võimalik föderaliseerumisega ühel ajal? 44

LADINA-AMEERIKA

Toomas Alatalu – Ladina-Ameerika (vasakpoolne) vastandumine USA-le – kauaks veel? 52

TERVISHOID

Mari Järvelaid – Inimene ja tervis 63

NOORSOOPOLIITIKA

Edvard Ljulko, Marti Taru – Eesti noortepoliitika tulevik – koostöö ja kaasamine 71

III. Põhiseaduslikud institutsioonid

HOOLDUSÕIGUS

Maarja Lillsaar, Kristel Siimula-Saar – Vanematevahelised vaidlused hooldusõiguse ja suhtlusõiguse kindlaksmääramisel – kes on võitja, kes kaotaja? 79

IV. Uuringud ja arvamused

HARIDUSPOLIITIKA

Kaire Põder, Triin Lauri – Kui avalik sektor käitub nagu erasektor: Tallinna koolivaliku kihistav mõju 91

TEADUSPOLIITIKA

Janno Reiljan, Ingra Paltser – Eesti rahvusvaheline positsioon teadus- ja arenduspoliitika rakendamisel 105

RIIGIKAITSE

Gustav Kutsar – Väikeriigi sõjaline institutsioon – Eesti valikud 1991–1994 118

LÕIMUMINE

Raivo Vetik, Sergei Ivanov – Sümboolne võim Eesti etnopoliitikas 131

KONKURENTSIÕIGUS

Katri Paas-Mohando, Martin-Kaspar Sild – Konkurents *versus* regulatsioon – apteekide asutamispiirangu näitel 142

RAHVALOENDUS

Ene-Margit Tiit – Eesti rahvaarvu ja Eestist lahkunute arvu hinnangud 153

ERAKONNAD
Tiit Toomsalu – Erakonna põhiseaduslikust määratlusest ja erakondade institutsionaalsest kriisist. 170
SOTSIAALMEEDIA
Kristjan Kostabi – Riigiasutused sotsiaalmeedias: mida kasutajad ootavad 180

V. Kodanikuühiskond ja riigivõim
VÕRGUSTIKUD
Saskia Kiisel – Eesti Interneti Kogukond: tehtust ja plaanitavast 191

VI. Parlamendi rahvusvaheline suhtlus
IPU
Tõnis Kõiv – Eesti esindamisest maailma parlamentide ühisfoorumil. 199

VII. Kirjandus ja andmebaasid
Piret Viljamaa – Parlamentaarsed uudised. 205
Giina Kaskla – Richard Corbett – mõjukas britt Euroopa Liidu poliitikas 219

VIII. Autoritest 225

IX. Contents in English. 233

X. Summaries in English 235

XI. Nimeregister 255

RiTo 27 kunstigalerii
Marge Monko – Kreenholm # 3. Foto seeriast „Manufaktuuri langus" (2009–2012, pigmentfoto, 75 x 75 cm) 7
Marge Monko – Kreenholm # 8. Foto seeriast „Manufaktuuri langus" (2009–2012, pigmentfoto, 75 x 75 cm) 21
Marge Monko – Kreenholm # 13. Foto seeriast „Manufaktuuri langus" (2009–2012, pigmentfoto, 75 x 75 cm) 77
Marge Monko – Kreenholm # 10. Foto seeriast „Manufaktuuri langus" (2009–2012, pigmentfoto, 75 x 75 cm) 89
Marge Monko – Kreenholm # 7. Foto seeriast „Manufaktuuri langus" (2009–2012, pigmentfoto, 75 x 75 cm) 189
Marge Monko – Kreenholm # 11. Foto seeriast „Manufaktuuri langus" (2009–2012, pigmentfoto, 75 x 75 cm) 197
Marge Monko – Kreenholm # 9. Foto seeriast „Manufaktuuri langus" (2009–2012, pigmentfoto, 75 x 75 cm) 203
Marge Monko – Kreenholm # 4. Foto seeriast „Manufaktuuri langus" (2009–2012, pigmentfoto, 75 x 75 cm) 223
Marge Monko – Kreenholm # 15. Foto seeriast „Manufaktuuri langus" (2009–2012, pigmentfoto, 75 x 75 cm) 231
Marge Monko – Kreenholm # 16. Foto seeriast „Manufaktuuri langus" (2009–2012, pigmentfoto, 75 x 75 cm) 253

Peatoimetaja veerg

Müüdid

Helle Ruusing, peatoimetaja

Aasta algupoolel vallandunud ajalootüli Eesti ajaloo 2. köite ilmumise järel on ilmekas näide, mis meie praegust olukorda iseloomustab. Oleme mõnes mõttes jälle teelahkmel: kas hoida kiivalt kinni ainult rahvusriigi väärtustest või sulanduda üleilmastumise voolus millessegi suuremasse: Baltikumi, Põhjalasse, Euroopa Liitu. Eesti iseseisvuse saavutamisel on kahel korral meie ajalugu ja selle pinnalt loodud lood, kui soovite müüdid, olnud meile tõsiseks abiks. Nüüd, kui meie kangelaslik muinasaeg paigutati laiemasse taustsüsteemi, jäi äkki kangelaslikkust vähemaks. Kartus, et mingi oluline pidepunkt kaob, tekitas kriitikatulva. Tegelikult on faktid ikka needsamad, mis nad olnud on.

Mulle tundub, et armastame Eestis väga selget ja üheselt mõistetavat tõde. Näiteks kui meie majandus ja rahandus on korras, tuleb õnn tingimata meie õuele või inimene ise on oma õnne sepp. Turumajanduse reeglid on viimase kahekümne aastaga saanud meile nii omaseks, et rakendame neid ka valdkondades, kus need tingimata ei anna optimaalset tulemust. Inimestena oleme lasknud end muuta kaubaks, millel on hind, ning konkureerime valdkondades, milles tuleks teha pigem koostööd ja olla solidaarsed. Mulle tundub, et lõppude lõpuks pole me kuigi õnnelikud, oleme stressis ja ei ela nii pikalt kui võiks.

Värske inimarengu aruanne pöörab palju tähelepanu heaoluriigile. Eesti avalikus ruumis on mõiste heaoluriik samastatud -mõistega hoolekanderiik ja seda esitatakse pigem negatiivses tähenduses. Samal ajal pole soov näha riiki kui kindlustunde loojat ja elukvaliteedi kindlustajat maailmast kuhugi kadunud. Arenenud on ka viisid, kuidas luua keskkonda, milles indiviidil on turvaline toimetada. Just nimelt toimetada, mitte üksnes abi vastu võtta. Tundub, et oleme Eestis sellel teel veel suuresti mahajääjad. Meie sotsiaalpoliitika pigem jagab piskut ümber, kui loob eri gruppide vajadustele vastavaid poliitikaid. Meie riigisüsteemi osad (ministeeriumid, omavalitsused) ei suuda sageli parema tulemuse nimel teha koostööd, vaid eelistavad omaette punnitada. Mõneti oleme hakanud pelgama suuri reforme ja peame targemaks vaikselt edasi tiksuda. Vahel tuuakse näiteks 1990-ndate esimest poolt, kui valitsus üksteise järel suuri reforme ellu viis. Kuid on üks asi, mis praegu on teisiti: palju rohkem tuleb huvirühmadega läbi rääkida, konsensust otsida ja alles siis piisavalt meelekindlust omada, et plaanitu ellu viia.

Inimarengu aruanne pole juhis, mida teha, vaid platvorm, millelt ühiskonna üle arutleda ja arengusuundi välja töötada. Nagu ühiskond ise on mitmetahuline, ei saa ka ühiskonda peegeldavad uuringud olla lihtsad ja üheselt mõistetavad. Kahjuks on Eesti ühiskonnas sotsioloogilise ja ühiskonnateadusliku informatsiooni pakkumine ja lugemine palju vähem levinud kui majandusinfo. Värske inimarengu auande teemal vestlesid toimetuse palvel aruande koostamises osalenud Anu Toots, Kaire Põder ja Erik Terk, aruande kirjastaja Olari Koppel ning Riigikogu liige Marko Pomerants.

Eesti on osa Euroopa Liidust. On väga oluline mõista keelt, milles Euroopa institutsioonid meiega kõnelevad, keelt nii kaudses (protseduurid, reeglid) kui ka otseses tähenduses (eurokeel). Sellest, kuidas valmivad Euroopa Liidu institutsioonide juures tõlked ja milline roll on eesti tõlkijatel, kirjutab oma essees Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaadi eesti keele osakonna juhataja Heiki Pisuke. Ta rõhutab, et kvaliteetse eestikeelse eurotõlke tarvis on tähtis mitte kaotada sidet Eestiga. „Eesti tõlkekogukond Brüsselis ja Luxembourgis on huvitatud, et Eesti seadusandja ja riigiametnikud tunneksid üldjoontes Euroopa Liidu institutsioonides tõlgete valmimise protsessi ja teaksid, millistest põhimõtetest lähtudes eurotekste tõlgitakse. Ideaalis peaks tõlkijate tõhus koostöö Eesti erialaekspertidega algama võimalikult varajases staadiumis, et kõik koostöö pooled teaksid, kellega töö käigus või muudes praktilistes tõlkeküsimustes suhelda. Eurotekstide tõlkijate seisukohalt on tähtis, et igas ministeeriumis oleksid kontaktisikud Euroopa Liidu institutsioonidega tõlkimise alal suhtlemiseks. Miks mitte ka Riigikogus!" kirjutab Pisuke.

Seekordsest numbris leiab lugeja artikleid valikutest Euroopa Liidus ja Ladina-Ameerikas, käsitletakse teadus-, haridus- ja noorsoopoliitikat, arutletakse valikute üle etnopoliitikas ja tervise edendamises, juttu on sotsiaalmeedia kasutamisest riigiasutuste kommunikatsioonis ja sellest, kuidas elab Eesti Interneti Kogukond. Lugeja leiab artiklid riigikaitse taasloomisest ja Eesti esindamisest maailma parlamentide ühisfoorumil.

21. sajandi märksõna on üleilmastumine. Enam ammu ei sure inimene seal, kus ta sünnib. Ta võib oma elu jooksul elada mitmes riigis ja mitmel kontinendil. Sellega võidelda pole lootust ega ka vajadust, väljarändamine ja sisserändamine on tänapäeva reaalsus. Jääb vaid üle püüda see oma kasuks pöörata. Peaksime esimese asjana ühiskonnas kokku leppima, et teistsugune on aktsepteeritud. Tolerantsus ja võime teistsugust lõimida annab meile võimaluse ka rahvusriigina edasi kesta.

Eurokeelest, eurotekstide tõlkimisest ja tõlkijatest

Heiki Pisuke, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaadi eesti keele osakonna juhataja[1]

Mida rohkem riik oma tõlkekogukonda toetab, seda enam saab ta tagasi kvaliteetsete eurotekstide tõlgetena.

Tõlkimist on ammustest aegadest vaadeldud erilise loomingulise tegevusena ja tõlkijaid kultuuride vahendajatena. Artiklis räägitakse tõlkimisest ja tõlkijatest (*translators*), inimestest, kes tõlgivad kirjalikke tekste. Sama tänuväärset tööd suuliselt tegevad tõlgid (*interpreters*) jäävad seekord tähelepanu alt välja. Tõlkijatel on isegi oma pühak Hieronymus, tuntud ka kui Püha Jerome ingliskeelse Saint Jerome'i järgi (347–420). Hieronymust peeti Vana-Roomas oma aja haritumaks meheks. Ta tõlkis muu hulgas ladina keelde Vana Testamendi. Tema surmapäev, 30. september, on tõlkijate ja tõlkide tähtpäev, muide seda püha jagavad nad raamatukoguhoidjatega.

Artiklis käsitletakse eurodokumentide tõlkimisega seotud küsimusi. Tähelepanu keskmes on eurotekstide tõlkija, tänu kellele areneb meie eurokeel.

Eurokeel

„Riik on inimene, kes räägib sinuga seaduse keeles", ütleb Heino Kiige raamatukangelane Arve Jomm. Autori kujundlikku mõtet edasi arendades võib öelda, et Euroopa Liit on inimene, kes räägib meiega määruste ja direktiivide keeles. Seega eurokeeles.

Terminit „eurokeel" võib viimaseil aastail meie kirjapildis ja kõnepruugis kohata küllaltki sageli. Mõnikord antakse sellele kergelt irooniline varjund, viidates niimoodi eurožargoonile (http://europa.eu/abc/eurojargon/index_et.htm). Üldjuhul kasutatakse aga sõna „eurokeel" tõsiteaduslikus tähenduses. Eesti Keele Instituut tegeleb eurokeelehooldega (http://eurokeelehoole.eki.ee), Eesti Keele Sihtasutus annab välja eurokeele kogumikke (vt http://eurokeelehoole.eki.ee/index.php?p=14). Räägitakse isegi emakeelsest eurokeelest (Mäekivi 2013).

Mind teeb veidi murelikuks emakeelse eurokeele, eurokeele ja meie enda igapäevase eesti tarbekeele vastandamine. Jah, nn eurokeelsed tekstid valmivad peamiselt Brüsselis ja Luxembourgis. Kuid need eurokeeles kirjutajad on enamikus Eestimaalt pärit inimesed, kelle diplomid ja esimesed tõlkija töökogemused pärinevad emakeelsest keskkonnast. Samal ajal on nn eurotekstide tõlkimise töökeskkond ja tööprotsess tõepoolest spetsiifilised. Ja ka eurotekstide tõlkija amet on midagi muud kui ilukirjanduse ja luule tõlkimine „romantilise autorsuse" puhul. Autorsuse romantiline kontseptsioon iseloomustas autori individuaalset loomingut ja autoriõigust kuni 20. sajandini, ajani, mil paljud loominguvaldkonnad muutusid kollektiivseks (Jaszi 1991). Ilukirjanduse puhul on harilikult üks tõlkija, kelle nimi on raamatu tiitellehel. Eurotekstide tõlkimine on kollektiivne tegevus ja tõlkijate nimed jäävad avalikkusele anonüümseks.

Eurotekstide liike on palju. Võttes näitena ainult Euroopa Liidu Nõukogus eesti keelde tõlgitavad dokumendid, saab nimekiri päris pikk (õigusaktide eelnõud, Euroopa Ülemkogu järeldused, nõukogule vastuvõtmiseks või arutamiseks saadetavad dokumendid, nõukogu istungite päevakorrad ja protokollid, alaliste esindajate komitee ehk COREPER-i dokumendid, nõukogu õigustalituse arvamused, vastused Euroopa Parlamendi kirjalikele ja suulistele küsimustele, Euroopa Liidu nimel tehtavad välispoliitilised avaldused, pressiteated, liikmesriikide riigiasutustele ja avalikkusele mõeldud käsiraamatud jms). Kui

lisada siia veel kuue teise eesti keelde tõlkiva institutsiooni dokumendid, täidaks loetelu kogu lehekülje.

Eurotekstide tõlkija on omamoodi konveieritöötaja tõlketööstuses, kuigi ka tööstusliku tõlke protsessis on kindlasti piisavalt loomingut. Selles kontekstis on siiski sobivam rääkida eurotekstide tõlgete tegemisest, kui võrrelda seda tegevust näiteks ilukirjanduslike tõlgete loomisega. Siin on selge analoogia andmebaaside kaitsega autoriõiguse seaduses. Andmebaasi loojal tekib sellele autoriõigus, andmebaasi tegijal aga autoriõigusega kaasnevad õigused. Autoriõigusega kaasnevate (nn *sui generis*) õiguste saamiseks on vaja mitte loomingut, vaid „kas laadilt, väärtuselt või suuruselt olulise investeeringu" tegemist (autoriõiguse seaduse § 75³).

Samal ajal luuakse eurotekstide tõlgetega Brüsselis ja Luxembourgis päevast päeva eesti rahvuskultuuri. „Tõlge on kultuurinähtus ja kõik tõlkesse puutuv on kultuuriga seotud," väidab professor Peeter Torop semiootiku seisukohalt (Torop 2011, 13). Näiteks eestikeelsed Euroopa Liidu õigusaktid muutuvad meie õiguskultuuri osaks, neis peegeldub paljude valdkondade erialaterminoloogia loome ja areng. Seega panustavad kõik eurodokumentide tõlkijad nii Eesti kui ka ühtsesse Euroopa kultuuri.

Tõlketööstus

Tänapäeval on tõlkimisest saanud uus edukas tootmisharu – tõlketööstus (*translation industry*). Euroopa Komisjoni tõlke peadirektoraat (DGT) avaldas 2009. aastal uurimuse tõlketööstuse mahu kohta Euroopa Liidus („Size of the Language Industry in the EU"). Uurimuse eesmärke oli tootmisharu üldsusele teadvustada ja senisest tunnustuse puudumisest üle saada („Lack of recognition and visibility").

Uurimuse kohaselt on tõlketööstus Euroopas kõige dünaamilisemalt arenevaid tootmisharusid, mis on ka viimaseil üleilmseil kriisiaastail igal aastal läbi teinud ligi 10-protsendise tõusu. Lähiaastail oodatakse üle 10-protsendist aastast kasvu. 2008. aastal oli Euroopa Liidu tõlketööstuse hinnanguline kogumaht 8,6 miljardit eurot, 2015. aasta prognoos on 16,8 miljardit. Maailmas on üle 25 000 professionaalse tõlketeenust osutava ettevõtte. USA-s tehtud prognooside kohaselt peaks 2014. aastaks üleilmse tõlketööstuse maht jõudma 38,96 miljardi USA dollarini (Translation Bureau … 2012, 4).

Euroopa Liidu institutsioonide tõlketeenuste tootmismaht Euroopa tõlketööstuses on märkimisväärne. Aastane kõigisse liidu ametlikesse keeltesse tõlgitavate lehekülgede arv on arvutatav miljonites. Euroopa Liidu institutsioonide eesti tõlkeosakonnad annavad sellesse oma olulise panuse. 2012. aastal tõlkisid Euroopa Komisjoni, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlamendi vastavad osakonnad eesti keelde kokku üle 200 000 lehekülje teksti (institutsioonide tõlkelehekülgede arvestuse metoodika on erinev, seetõttu konkreetseid arve institutsioonide kaupa selles artiklis välja ei tooda). Institutsioonide eesti tõlkeosakondade tõlketurg on Euroopa Liit ja kogu maailm, praktikas tarbitakse enamik eestikeelseid eurotekste ikkagi Eestis ja eestimaiste tarbijate poolt.

Euroopa Liidu üldine tõlkepoliitika ja tõlkekorraldus on sätestatud nõukogu 1958. aasta 15. aprilli määrusega nr 1 ning selle hilisemate muudatustega (EÜT 017, 6.10.1958, lk 385/58). Kuni 30. juunini 2013 on Euroopa Liidus 23 ametlikku keelt, Horvaatia ühinemisega 1. juulil 2013 lisandub 24. keel. Tõlkimise seisukohast tähendab see 552 erinevat võimalikku keelekombinatsiooni. Euroopa Liit on maailma kõige mitmekeelsem organisatsioon. Sellise mitmekeelsuse igapäevane tööshoidmine on võimalik ainult keelespetsiifiliste tööstuslike meetoditega. See ei ole sugugi odav tegevus.

Tõlkija staatus

Mõnikord on tõlkimist võrreldud laulmisega. Kes lõpetab konservatooriumi ja palju harjutab, saab professionaalseks lauljaks ja teda lubatakse ooperilavale suurele publikule esinema. Kes võtab laulutunde või teeb iseseisvalt proovi, saab mõnikord võimaluse laulda teistele inimestele pidudel või väiksematel lavadel. Kes peab vähegi viisi ja kellel on pealehakkamist, saab igas seltskonnas kaasa laulda. Igaühel on õigus tõlkida, aga igaühest ei saa eurotekstide tõlkijat Euroopa Liidu institutsioonides.

Nüüd veidi teaduslikumalt. Ühe tõlketeooria kohaselt väidetakse, et igaüks, kes on kakskeelne, kolmekeelne jne, omab tõlkekompetentsust, sest ta kogu aeg tõlgib. Alates taksojuhist kuni riigiametnikuni. Samal ajal on professionaalse tõlkija tõlkekompetentsus spetsiifiline. See on teatud teadmiste süsteem, mille saab spetsiaalse erialase ettevalmistuse käigus. Tõlkija pädevust iseloomustab tema oskus ja kogemus lahendada tõlkimisega seotud probleeme, teha tekstialast uurimis- ja terminoloogiatööd. Tõlkija peab valdama emakeelt väga heal tasemel. Seega on professionaalsel tõlkijal strateegia ja taktika – teisisõnu metoodika – tekstide tõlkimiseks ja toimetamiseks.

Kõik koosseisulised Euroopa Liidu ametnikest tõlkijad ja enamik lepingulisi tõlkijaid on võetud ja võetakse Euroopa Liidu institutsioonidesse tööle Euroopa Personalivaliku Ameti (*European Personnel Selection Office*; EPSO) avaliku konkursi läbinute hulgast. 2013. aasta suvel jõuab lõpule uus eesti keele „keeleadministraatori (tõlkija)" konkurss, mille tingimused on palju raskemad kui eelmistel samalaadsetel konkurssidel (vt EPSO/AD/240/12). Seega ei tohiks Euroopa Liidu institutsioonides töötada juhuslikke, vähemotiveeritud ja ebaprofessionaalseid tõlkijaid. Tegelikult on üksikuid erandeid igal pool. Tõlkekogukond on ühiskonna mikromudel, erinevate võimete, professionaalsuse ja töössesuhtumisega.

Euroopa tõlkeringkondades on tõstatatud küsimus, kas professionaalseks tõlkijaks saamise nõudeid on vaja karmistada või muuta tõlkija elukutse Euroopa Liidus nn reguleeritud elukutseks. Praeguse korra kohaselt ei kuulu tõlkija amet nn reguleeritud elukutsete hulka nagu näiteks arsti, arhitekti, inseneri, veterinaari vms amet (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/36/EÜ).

Liikmesriikide praktika on erinev. Näiteks Slovakkias on tõlkija elukutse 2007. aastast reguleeritud elukutse ja tõlkijana töötamise õiguse võib ära võtta, Itaalias aga võib väidetavalt igaüks olla vandetõlgi staatuses, kes kohtus vannub, et tegi õige tõlke.

On vähetõenäoline, et lähiajal võetakse Euroopa Liidu tasemel päevakorda tõlkijate ameti reguleerimine. See on liikmesriikide otsustada. Kas selleks ongi vajadust?

Tõlkijate ettevalmistus

On hulk teoreetilisi ja praktilisi küsimusi, mida Euroopa Liidu tasandil arutatakse ja mis mahuvad üldmõiste „tõlkija staatus" alla (The status of the translation …. 2012). Artiklis pole võimalik neile vastust anda, aga mõttevahetuse algatamiseks on siin siiski esitatud mõned ka Eestis olulised küsimused.

Milline on tõlkija roll ühiskonnas? Millised on nõuded sellele ametile? Milline peab olema tänapäeva tõlkija ettevalmistus? Kas meil on piisavalt inimesi, kes meie ootustele vastavad?

Kas leiame ja kasvatame endale Eestis tuleviku jaoks inimesi, kes on valmis kvaliteetselt tõlkima eurotekste Brüsselis, Luxembourgis ja emamaal? Milline on tõlkija prestiiž Eestis? Mida teha selle tõstmiseks? Vähemalt osa küsimuste vastuseid kuulub Eesti ülikoolide tegevusvaldkonda.

Euroopas on tõlkijaõppe kvaliteedimärgiks tähelühend EMT: *European Master's in Translation* – Euroopa kirjaliku tõlke magistriprogramm (vt http://ec.europa.eu/emt). EMT on Euroopa Komisjoni kirjaliku tõlke peadirektoraadi ja magistriõppe tasemel tõlkijaid koolitavate ülikoolide koostööprojekt. See on kvaliteedimärk tõlkemagistri õppekavale, mis on signaaliks nii Euroopa Liidu institutsioonidele kui ka võimalikele tööandjatele. Tunnustus kasutada Euroopa Liidu kaubamärgina registreeritud EMT logo antakse ainult Euroopa Liidus heakskiidetud kvaliteedistandarditele vastavatele kõrghariduse õppekavadele, mille alusel õpetatakse tõlkeeriala üliõpilasi. Õppekava peab vastama tõlkija kompetentsuse profiilile, mille on välja töötanud rühm juhtivaid Euroopa tõlkeeksperte ja heaks kiitnud Euroopa Komisjon. Tõlkija oskused ja vilumused peavad olema konkurentsivõimelised Euroopa tõlketööstuse turul ja edendama tõlkija ameti staatust Euroopa Liidus.

EMT võrgustiku liikmetena on tunnustatud 53 magistriõppe programmi 19 liikmesriigis ja üht Euroopa Liidu liikmeks mitteoleva maa ülikooli programmi. Esindatud on Soome, Läti ja Leedu ülikoolid, ühtegi Eesti ülikooli EMT nimekirjast ei leia. Ükski Eesti ülikool pole seni olnud sellisel organisatsioonilisel tasemel, et Euroopa kvaliteettõlke õpet pakkuvas võrgustikus osaleda. Miks? See on küsimus ülikoolidele, aga ka Eesti ülikoolide ja riigi prestiiži küsimus. Uus, arvult kolmas, EMT valikuvoor avatakse 2013. aasta septembris ja tulemused tehakse teatavaks 2014. aasta mais.

Tõlkija kui loomeinimese roll tänapäeva tööstuslikus kõrgtehnoloogilises tõlkeprotsessis on oluliselt muutunud. Tõlkijat abistavad spetsiaalne tarkvara ja tõlkemälud. Masintõlke arenguga muutub tõlkija roll veelgi (vt Machine Translation …2013). Kaugemas perspektiivis saab tõlkijast masina tehtud tõlke loominguline toimetaja või tõlkeoperaator. Suurte keelte puhul ei pruugi see aeg väga kaugel ollagi, sest spetsialistid hindavad masintõlke tulemusi juba praegu heaks. Masin teeks inimese mitmepäeva töö ära sekunditega. Möödunud aastal Euroopa Komisjonis tehtud uue põlvkonna masintõlke pilootprojekti tulemustega jäi rahule enamik keeleosakondi. Nende hulka ei kuulu aga ükski soome-ugri keel, mille grammatika on keeruline ja statistiline tõlkemälu väike suurte keeltega võrreldes. Näiteks soomlaste hinnangul oli masintõlke viimane versioon soome keelde tõlkimiseks kasutu.

Kuigi tehnikal on järjest olulisem koht tõlkeprotsessis, on eurotekstide tõlkijate isiklik panus tõlke valmimisse väga oluline ja kvaliteetse tõlke tegemisse asendamatu. Tõlkija on kultuuride vahendaja, ta peab olema laia silmaringiga, tundma õigust, poliitikat ja majandust, kitsamaid Euroopa Liidu tegevusvaldkondi ning üldiselt maailmas ja Euroopa Liidus toimuvat, olema võimeline töötama kiirelt arenevate uute infotehnoloogia vahenditega. Ta peab taaslooma Euroopa Liidu tekstides kirjutatu selges, täpses ja keeleliselt ladusas eesti keeles.

Eurotekstide tõlkimise korraldus

Eurotekste tõlgivad praegu kuus iseseisvat eesti keele osakonda ja keeleüksust Brüsselis ja Luxembourgis – Euroopa Komisjonis, Euroopa Liidu Nõukogus, Euroopa Parlamendis, Euroopa Kohtus, Euroopa Kontrollikojas ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitees ning Regioonide Komitees (viimasel kahel on ühine tõlkeüksus). Seitsmendaks võib lisada Euroopa Keskpanga eesti keele tõlkeüksuse Frankfurdis. Räägime siin vaid kirjalikust

tõlkest. Suulistel tõlkidel on iseseisvad tõlketeenistused Euroopa Komisjonis, Euroopa Parlamendis ja Euroopa Kohtus.

Miks nii palju, miks mitte üks või kaks? Liikmesriigid on omal ajal otsustanud, et igal institutsioonil on tema spetsiifikast lähtudes oma tõlketeenistus, harilikult tõlkimise peadirektoraat või direktoraat. Euroopa Liidu institutsioonidel on täita oma kindel roll. Võimude lahususe ja tasakaalu põhimõte võib väljenduda ka selles, et institutsioonide huvid ei kattu. Näiteks Euroopa Kohtus võivad kohtuvaidluse vastaspoolteks olla teised institutsioonid (näiteks nõukogu ja komisjon). Olukorras, kus kõik dokumendid, alates hagi ettevalmistavatest materjalidest kuni kohtuotsuseni välja, tõlgitakse ainult ühes asutuses, ei ole võimalik tagada poolte võrdse kohtlemise või konfidentsiaalsuse nõudeid. Põhimõttelisi muudatusi Euroopa Liidu tõlkekorralduses pole lähiajal Brüsseli poolt vaadates ette näha. Pole aga välistatud, et paari institutsiooni puudutavaid muudatusi võib ette tulla ka lähiaastail.

Miks mitte tõlkida eurodokumente emakeelde liikmesriikide pealinnades? On odavam ja vahetule keelekeskkonnale lähemal. See on samuti põhimõtteline otsus. Suurema osa dokumente tõlgivad Brüsselis ja Luxembourgis Euroopa Liidu ametnikud, kes on oma päritolumaast teenistusalaselt sõltumatud. Tõlgitakse selleks ettenähtud hoonetes ja ruumides, mis tagab ühtsed turvanõuded. Niimoodi on võimalik kõigi ametlike keelte suhtes kohaldada ühtset planeerimist, tõlkemetoodikat, kvaliteedikontrolli, IT-lahendusi ja koolitust. Näiteks peavad kohtuotsused enne nende kuulutamist jääma konfidentsiaalseks. Paljud õigusaktide eelnõud või muud dokumendid sisaldavad tihti delikaatset või tundlikku informatsiooni, mille lekkimine pealinnades oleks tõenäolisem kui institutsioonides endis. Sellised lekked võivad otseselt mõjutada poliitilisi otsuseid ja Euroopa Liidu õigusloomet.

Artikli illustreerimiseks valisin kõige tähtsamad eurotekstid – seadusandlikud aktid. Seadusandliku akti eelnõu saab harilikult alguse Euroopa Komisjonist ja lõpetab oma tavamenetluse, kui Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Parlament (edaspidi vastavalt komisjon, nõukogu ja parlament) on selle vastu võtnud (vt Seadusandliku tavamenetluse käsiraamat 2010). Kõigil kolmel nimetatud institutsioonil on oma eesti keele osakond, komisjonil ja parlamendil Luxembourgis ja nõukogul Brüsselis. Komisjoni eesti keele tõlkeosakond on suurim, parlamendi ja nõukogu osakonnad umbes samas suurusjärgus (kõigis kokku üle saja tõlkija ja üle kolmekümne assistendi). Kõigil neil on oma spetsiifika nii tõlgitavate dokumentide kui ka töökorralduse osas. Nõukogu peasekretariaat teenindab lisaks nõukogus kokkusaavatele liikmesriikide ministritele ja muudele ametnikele veel liikmesriikide tippkohtumisi ehk Euroopa Ülemkogu. Nõukogu tõlkedirektoraadi töökorraldus meenutab kohati tõlkimise kiirabi, mille väljenduseks on regulaarne töö pärast kella 17, öötiimid Euroopa Ülemkogu kohtumiste ajal, tõlkimiseks tihti paaripäevased või isegi paaritunnised tähtajad ning piiratud käibega dokumentide tõlkimine.

Mitmed institutsioonid tellivad osa tõlketekste väljastpoolt – tõlkebüroodelt või vabakutselistelt tõlkijatelt. See on omaette teema nii hankemenetluse läbiviimise kui ka kvaliteedi kindlustamise seisukohalt. Aeg-ajalt osutub tellitud (*outsourced*) dokument probleemsemaks ja töömahukamaks kui oma majas tehtu. Mõnikord tuleb sellisel teel saadud dokument mõnes institutsioonis töö käigus üle toimetada, näiteks viia see paremini kooskõlla Euroopa Liidu institutsioonide tõlkeosakondades kasutatavate tõlkimispõhimõtetega. Nõukogu tõlgib kõik dokumendid ise. Ja seda mitte ainult finantskaalutlustel, vaid ka kvaliteedi- ja turvariskide vähendamiseks.

Seadusandlike aktide eelnõude tõlkimine

Kogu Euroopa Liidu seadusloome saab alguse komisjonist. Komisjoni vastavas direktoraadis kirjutatakse valmis komisjoni ettepaneku (ehk eelnõu) originaal, harilikult inglise keeles. Eelnõu originaali sõnastuse kvaliteedist sõltub, kas selle poliitiline ja ideoloogiline taust ning õigusnormi mõte jõuavad kõigisse ametlikesse keeltesse. Originaali kvaliteedil on seega Euroopa Liidu õigusloomes eriline tähtsus. Komisjon, nõukogu ja teised institutsioonid on algatanud kampaania „Kirjuta selgelt!". Euroopa Komisjoni väljatöötatud vastavasisulised soovitused on tõlgitud kõigisse ametlikesse keeltesse ja kohandatud oma konkreetsete näidetega just sellele keelekeskkonnale (Kirjuta selgelt 2010; Selged mõtted … 2012; Clear Drafting … 2012). Minu arvates võiks see dokument olla iga rahvasaadiku, riigiametniku ja ülikooli õppejõu lauanurgal või arvutis kättesaadaval kohal.

Õigus- või dokumendiloomega tegelevad inimesed peaksid oma töö käigus kohe mõtlema, kas nende loodav tekst on tõlgitav. Tuleb jälgida, et lauseehitus oleks grammatiliselt õige ja õigusnorm loodud korrektse struktuuri alusel, täpse ja selge sõnastusega ning ühtset mõisteaparaati kasutades. Tõlkija seisukohalt on ebaselge sõnastus kõige problemaatilisem, sest siis peab tõlkija nuputama, mida tegelikult on tahetud öelda. Näiteks sünonüümid rikastavad kõnekeelt, kuid ametlikus dokumendis võivad osutuda tõlkijale tõeliseks probleemiks. Seega sõltub õigusakti loojast otseselt tõlke võimalik kvaliteet. Multikultuurses keskkonnas, kus dokumentide originaalidega töötavad eri õiguskultuuridest pärit erineva haridustraditsiooniga inimesed, on ühtsuse saavutamine praktiliselt võimatu. Ka iga keele struktuur ja väljendusvahendid on erinevad. Sellepärast rõhutan veel kord: eurotekstide kirjutaja peab kohe alguses mõtlema sellele, et teksti sisu ja vorm oleksid üheselt arusaadavad kõigis 23+1 ametlikes keeltes (tõsi küll, mõnikord on teatud poliitilised dokumendid ka tahtlikult ühtemoodi arusaamatud).

Poliitilistel protsessidel on oma loogika. Mõnikord on näiteks nõukogus poliitilist, majanduslikku või õiguslikku dokumenti vaja väga ruttu. Harilikult läbib dokument mitu redaktsiooni. Teinekord teevad riigipead viimased muudatused vastuvõetavasse dokumenti õhtusöögi käigus. COREPER-i või töörühmade koosolekud võivad kesta hiliste õhtutundideni. Eeldatakse, et tugiteenused peavad olema valmis igal hetkel ja igas olukorras ning töö tuleb teha nii kiiresti kui võimalik parima kvaliteediga. Sellise tõlketeenuse alaline valmisolek nõuab suurt vastutust, detailset planeerimist ja organiseeritud elluviimist. Sünkroonis peavad tegutsema koordineerimisüksus ja 24 tõlkeosakonda, vastutus ja stress on suur. Kiirus ja kvaliteet saavad igas olukorras olla inim- ja organiseerimisvõimetega vastavas vahekorras. Sageli ei arvesta dokumendi väljatöötaja, et tema enda töö kiirusest ja kvaliteedist sõltub mitmekümne tõlkija ja assistendi tööaeg. Dokumendi väljatöötajate töö organiseerimisest ja nendepoolsest tõlkeprotsessi spetsiifika mõistmisest sõltub tõlketöö kiirus ja kvaliteet. Seega saavad nõukogu töörühmades osalevad liikmesriikide esindajad oluliselt mõjutada eelnõude „tõlgitavust".

Seadusandliku akti eelnõu esimese tõlke teeb komisjoni eesti keele osakond. Selle tõlke kvaliteedist sõltub kogu edasise tõlkeprotsessi edukus. Varem toimetas nõukogu sageli komisjonis tehtud tõlke üle. Kuid nii uskumatu kui see ka pole, ei jõudnud nõukogus põhjalikult toimetatud tekst sageli Euroopa Liidu Teatajasse (*Official Journal*), sest parlamendil oli asutamislepingu järgi kohustus töötada komisjonist saabunud tekstidega. See on ainult üks näide illustreerimaks, kui keeruline on teatud spetsiifilistes valdkondades saavutada optimaalset tööjaotust Euroopa Liidu institutsioonide vahel.

Alates 2012. aasta märtsikuust muutus oluliselt nõukogu ja parlamendi vahelise tõlkekoostöö korraldus. Nüüd on see loogilisem ja ökonoomsem. Nõukogu ja parlament lepivad alati omavahel kokku, kumb institutsioon vastutab seadusandliku akti lõpptõlke eest.

Koostöö on keeruline tööprotseduuride ja suhete ahel, sest õigusaktide tõlkeprotsessis on veel üks osaleja – jurist-lingvist (*lawyer-linguist*) ehk keelejurist. Tihti on ta jäänud tähelepanu orbiidist üldse välja.

Keelejuristid

Vähesed teavad, et aluslepingute, õigusaktide (määruste, direktiivide, otsuste), rahvusvaheliste lepingute ja muude Euroopa Liidus menetletavate õigusaktide tõlke lõppkvaliteedi eest vastutavad peale tõlkijate ka keelejuristid. Keelejurist (jurist-lingvist) on õigusalase kõrgharidusega isik, kes tegeleb õigusaktide tekstide õiguskeelelise toimetamisega. Nõukogu, komisjoni ja parlamendi keelejuristid ei kuulu tõlkedirektoraatide koosseisu. See on täiesti iseseisev ja sõltumatu elukutse, keelejurist annab õigusaktide tõlgetele viimase juriidilise lihvi. Nõukogus kuuluvad keelejuristid juriidilise teenistuse koosseisus oleva iseseisva direktoraadi, õigusloome kvaliteedi direktoraadi koosseisu (*Directorate of Quality of Legislation*, DQL). Keelejuristid peavad tagama õigusaktide normitehnilise kvaliteedi, kõigi keeleversioonide samasuse ja nende vastavuse originaalkeelele.

Õigusakti originaali kvaliteedi tagamiseks kaasatakse nõukogus ja parlamendis õigusloomesse juba varajasest etapist kvaliteedinõunikuna keelejuriste. Enne vastuvõtmist toimetatakse õigusakti originaali põhjalikumalt, et täpsustada selle keelelisi aspekte ning viia see kooskõlla normitehnika nõuetega. Eestlastest keelejuristid peavad veel enne õigusakti lõplikku vastuvõtmist viimast korda läbi vaatama selle tõlke eesti keelde. Seega annab just keelejurist tõlkijalt saadud õigusakti tõlkele vormi, mida emakeelne lugeja kasutab avaldatud ametliku tekstina. Ka veel avaldamata või Euroopa Liidu Teatajas avaldatud tekstides olevate vigade parandamine kuulub keelejuristide töövaldkonda.

Loomulikult teevad tõlkijad ja keelejuristid omavahel koostööd kuni akti vastuvõtmiseni. Mõned protseduurid on formaliseeritud, mõned tuginevad oma keelekogukonna heale tavale (Remmelgas 2012).

Euroopa Kohtus tõlgivad Euroopa Liidu kohtulahendeid eesti keelde ainult vähemalt magistritasemel õigusharidusega keelejuristid (kokku ligi veerandsada inimest).

Eestis on keelejuristide tegevusest vähe räägitud, ametit pole piisavalt propageeritud ei ühiskonnas tervikuna ega ülikoolides. Esmapilgul tundub, et tegemist on millegi väheolulisega juristide traditsiooniliste elukutsete kõrval. Tegelikult on Euroopa Liidu keelejuristi elukutse riigi õigussüsteemi jaoks väga tähtis. Amet nõuab sama põhjalikku juriidilist ettevalmistust kui kohtuniku või advokaadi amet ning võõrkeelteoskust. Eeldatakse Eesti ja Euroopa Liidu õigussüsteemi põhjalikku tundmist, sest iga päev tuleb tegelda tekstidega kõigist Euroopa Liidu tegevusvaldkondadest ning rahvusvaheliste lepingutega.

Lõppemas on järjekordne Euroopa Personalivaliku Ameti (EPSO) avalik keelejuristide konkurss. Loodan, et järgmisel konkursil osaleb juba rohkem hea teoreetilise ettevalmistusega, praktilise kogemuse ja elukogemusega motiveeritud juriste, et kandideerida tippjuristi prestiiži väärivale ametikohale.

Koostöö tagamaad

Ühe õigusakti eelnõuga võivad tõlketööd teha kuni kolme institutsiooni tõlkijad ja keelejuristid. Harilikult ei tea üldsus ja sageli ka ministeeriumide eksperdid, milline institutsioon on tõlke teinud. See polegi oluline hetkeni, kui tekstis avastatakse probleeme, mida on vaja parandada. Pole vist raske tulla mõttele, et Euroopa Liidu õigusaktide tõlkekorralduse optimeerimisel saab veel üht-teist ära teha.

Lihtsam oleks, kui õigusakti eelnõu tõlgiksid algusest lõpuni ühes institutsioonis samad tõlkijad. Praegu pole see võimalik võimude lahususe põhimõtte tõttu. Igal institutsioonil on seadusandlikus menetluses oma roll ja huvid, mis tingis erinevate keeleosakondade loomise. Tõlkeosakonnad kui tugiteenuse osutajad peavad olema lojaalsed oma institutsioonile ja hoidma konfidentsiaalset informatsiooni.

Lihtsam oleks, kui kogu edasise menetluse aluseks oleks komisjoni väga hea kvaliteediga eelnõu, mille tõlget ei tuleks edasises menetluses muuta. Nõukogu ja parlamendi tõlkijad saaksid tegelda ainult oma institutsioonis tehtud muudatuste tõlkimisega ning keelejuristid teksti üldisema kvaliteedikontrolliga. Praktikas ei pruugi aga komisjoni tõlkijatel olla aega teksti piisava põhjalikkusega läbi töötada. Pealegi täpsustuvad nii originaaltekst kui ka tõlked ja terminid sageli seadusandliku menetluse käigus, seetõttu on üksteise töö teatud osas ületegemine paratamatu.

Nõukogu ja parlament töötavad õigusakti eelnõu esimese lugemise puhul eelnõuga paralleelselt, see tähendab, et paralleelset tööd teevad ka tõlkijad.

Ja lõpuks – tõlkijate ja keelejuristide töö on poliitiliste protsesside suhtes tugiteenus. Mõnikord tuleb akt poliitilisel põhjusel vastu võtta väga kiiresti. Sellega võib kaasneda ajapuudusel lõpuni viimistlemata tõlge. Sellisel juhul tuleb teha aktile Euroopa Liidu Teatajas parandus.

Seega tulenevad teatud töökorraldusliku dubleerimise ja näilise organisatsioonilise ebatõhususe põhjused juba Euroopa Liidu aluslepingutes ettenähtud võimude lahususele tuginevast seadusloomest ja poliitiliste protsesside loogikast. Vaevalt see niipea muutub. Suures Euroopa poliitikas ja praeguse institutsionaalse korralduse juures peavad tõlkijad ja keelejuristid andma oma parima kvaliteetsete tõlgete saamiseks. Keeleosakonnad peavad ise kasutama leidlikke viise oma töö organiseerimiseks, sealhulgas infovahetuse, töö aruka planeerimise ja institutsioonidevahelise koostöö abil.

Terminoloogiatöö ja ekspertide osalemine tõlkeprotsessis

Eurotekstide tõlkijate põhikohustused ja spetsialiseerumine on institutsioonide eesti keele osakondades erinev. Institutsioonide tõlkijad peavad tõlkima ja toimetama võõrkeelest eesti keelde (enamasti inglise ja prantsuse keelest), üksikutel juhtudel ka eesti keelest võõrkeelde. Komisjoni, nõukogu ja ka parlamendi tõlkijatelt oodatakse lisaks terminoloogiatööd. Samuti peavad nad seadusandlike aktide tõlgete suhtes omavahelist sidet ELISE (*European Institutions Linguistic Information Storage and Exchange*) andmebaasi vahendusel.

Terminoloogiatöö eesmärk on tagada õigusaktide ja muude Euroopa Liidu dokumentide tõlgete selgus, sisuline korrektsus ja keelekasutuse ühtsus (Randlane 2012). Selle töö lõppväljund on kanne IATE andmebaasi (*Inter-Active Terminology for Europe* – http://iate.europa.eu). Terminoloogiatöö on komisjoni ja nõukogu eesti keele osakondades tõlkeprotsessi lahutamatu osa. Iga teksti kohta peab tõlkija tegema taustauuringu ja

terminite analüüsi. Tihti osutub see väga ajamahukaks ja raskeks. Eriti juhul, kui uus termin tuleb luua või valida paljude praktikas kasutusel olevate sünonüümide vahel.

Õigusaktide tõlkeprotsessis on oluline roll Brüsselis asuva Eesti Alalise Esinduse atašeedel ja Eesti ministeeriumide spetsialistidel, kes saavad kaasa aidata Eestis kasutatava erialaterminoloogia sobival kujul sisseviimisele Euroopa Liidu õigusaktide tekstidesse. On tähtis, et see panus jõuaks õigeaegselt eelnõuga töötavate tõlkijateni komisjoni, nõukogu ja parlamendi tõlkeosakondades. Sel juhul kajastub Eesti ekspertide tagasiside kohe tekstides ja seda saab IATE terminibaasi kaudu kasutada tulevaste tõlgete puhul. Komisjoni tõlkijate ja ekspertide hea koostöö komisjoni ettepaneku tõlke staadiumis võimaldab parandada kogu edasise menetluse aluseks oleva tõlketöö kvaliteeti.

Igal keelekogukonnal on kujunenud ekspertidega suhtlemisel oma praktika ja hea tava. Senisesse praktikasse kuuluvad ka koostöö Eesti Keele Instituudi (EKI) eurokeelehooldajatega ning Eesti Keele Instituudi keelekoolitused Brüsselis ja Luxembourgis. Kuid ühtne süsteem ja formaalsed alused koostöö korraldamiseks institutsioonide tõlkeosakondade ja esinduse ning ministeeriumide vahel seni puuduvad.

Eesti tõlkekogukond Brüsselis ja Luxembourgis on huvitatud, et Eesti seadusandja ja riigiametnikud tunneksid üldjoontes Euroopa Liidu institutsioonides tõlgete valmimise protsessi ja teaksid, millistest põhimõtetest lähtudes eurotekste tõlgitakse. Ideaalis peaks tõlkijate tõhus koostöö Eesti erialaekspertidega algama võimalikult varases staadiumis, et kõik koostöö pooled teaksid, kellega töö käigus või muudes praktilistes tõlkeküsimustes suhelda. Eurotekstide tõlkijate seisukohalt on tähtis, et igas ministeeriumis oleksid kontaktisikud Euroopa Liidu institutsioonidega tõlkimise alal suhtlemiseks. Miks mitte ka Riigikogus!

Euroopa Liidu tegevust puudutavaid termineid peavad oma töö käigus tõlkima ka ministeeriumid. Aeg-ajalt on ministeeriumid sobiva termini leidmiseks pöördunud institutsioonide tõlkijate poole. Euroopa Liidu institutsioone ja ministeeriume hõlmav võrgustik võib kokku viia ka Eesti enda eksperte. Näiteks pöördusid siseministeeriumi eksperdid 2012. aastal nõukogu tõlkeosakonna poole hea eestikeelse vaste saamiseks ingliskeelsele terminile *attrition*. Vasteks pakuti „kriminaalasja hääbumine". Nõukogu konsulteeris Tartu Ülikooli vastava valdkonna professoriga ja siseministeerium nõustus professori pakutud vastega „kriminaalasja menetlusest väljalangemine" või „kriminaalasja väljalangemine".

„Tõlkevigad"

Juba tõlkijate pühak Hieronymus eksis ja tunnistas ka tõlkija inimlikku paratamatust mõnikord eksida. Ühte Hieronymuse tõlkeviga võime imetleda tänase päevani. Kes on tähelepanelikult vaadanud Roomas asuvat hiigelsuurt Michelangelo loodud Moosese skulptuuri 1515. aastast, märkab Moosese peas sarvi. Milleks Moosesele sarved? Michelangelo sattus eksitusse Hieronymuse piiblitõlke tõttu. Tõlkides heebreakeelsest käsikirjast Moosest laskumas Siinai mäelt „peast väljumas valguskiired", kasutas Hieronymus ühte mitmetähenduslikku sõna tõlkides „kiirte" asemel hoopis „sarved". Michelangelo võis küll imestada, kuid ta uskus püha teksti ja jäädvustas selle marmoris.

„Lost in translation" on tõlkijale tõeline õudusunenägu. Selle vältimiseks on kõigis institutsioonides oma kvaliteedikontrollisüsteem (vt nt Quality Assurance at the Council's Translation Department … 2011). Pidevate kvaliteedi tagamise meetmetega kaasnevad regulaarne koolitus ja spetsialiseerumine. Rasked tekstid, spetsiifilised valdkonnad, puuduv või vastuoluline erialaterminoloogia, lühikesed tähtajad, regulaarne ületunnitöö

(tekstid ei saabu ka nende väljatöötajatelt tööpäeva jooksul) on vaid mõned nõukogu tõlkijate väljakutsed. Aga ka stressi allikad.

Kõik institutsioonid teavad hästi, et halva kvaliteediga eurodokumentide tõlgetel on väga kõrge hind, nii õigusaktide kui ka muude dokumentide tõlgete puhul. Rahalistest ja finantsilistest kuludest on veelgi olulisem rahas mõõdetamatu – tõlkija prestiiž. Valesti tõlgitud õigusakt võib viia riikidevaheliste poliitiliste vaidlusteni või tekitada riigisiseseid või piiriüleseid õigusprobleeme.

Mõnikord on probleemi põhjus mitte otsene tõlkeviga, vaid tõlkija siiras soov originaalteksti paremaks teha või punktuaalselt emakeele grammatikat järgida. 2012. aasta ühel Euroopa Ülemkogul jätsid mitmed keeleosakonnad tõlkimata Ülemkogu järeldustes sõna *effective*, sest grammatiliselt ja keeleliselt poleks seda olnud vaja veel kord üle korrata. Sellest tuli suur rahvusvaheline probleem mitme suure Euroopa Liidu liikmesriigi vahel. Siit õppetund, tõlkija peab andma edasi eurodokumendi sisu ja selle vormi nii täpselt kui võimalik, kuigi emakeeles võib see kõlada veidi imelikult. Keeleline ladusus tuleb ohvriks tuua juriidilisele täpsusele. Aga see on originaali probleem.

Mulle tundub, et mõnikord vaadatakse tõlkijatele ülevalt alla kui tehnilise töö tegijatele. Kui tõlge on hea ja arusaadav, tõlkijat ei märgata. Kui eestikeelne tekst on halb või esineb silmatorkavaid terminiprobleeme, tuleb ka tõlkija meelde ja satub korraks tähelepanu, negatiivse tähelepanu keskpunkti. Kuid probleem ei pruugi antud juhul olla tõlkija eksimuses. Originaali kvaliteedist juba rääkisime. Tõlke kvaliteedi kriteerium on tarbija rahulolu. Kui Eesti tarbija saab aru ja võtab tõlget kui normaalset emakeelset teksti, on vajalik kvaliteet saavutatud. Mõnikord pole ka emakeeles kirjutatud originaaltekst – seadus või mõni muu ametlik tekst – eriti arusaadav.

Eestis on olnud kuulda ja ajakirjanduses lugeda emotsionaalset lauskriitikat Euroopa Liidu õigusaktide või rahvusvaheliste lepingute eestikeelsete tõlgete kohta. Mitmel juhul pole kriitika õiglane. Kuid tuleb ette ka vigu. Vabandust, tegijal ikka juhtub. Viga ei tehta meelega. See lihtsalt lipsab mõnikord läbi ka kõige rangema kontrolliga süsteemi puhul. Ja tõlkevigu saab erinevalt kirurgi või demineerija omadest siiski parandada (Märgukiri Euroopa Liidu … 2005; vt ka Ametniku Euroopa Liidu … 2009, 68 jj).

Sidemed emamaaga

Eesti riigil pole otsest kohustust toetada eesti keele osakondi Euroopa Liidu institutsioonides. Veelgi enam, Eesti riigil puudub ka otsene võimalus sekkuda Euroopa Liidu institutsioonide tõlkeprotseduuridesse ja -programmidesse, sealhulgas Euroopa Liidu ametnike koolitusprogrammidesse. Samal ajal on ilmne, et igal emamaal on väga oluline huvi omakeelse kultuuri vastu, mida luuakse Brüsselis ja Luxembourgis, ning põhjendatud soov saada kvaliteetseid tõlkeid. Mida rohkem riik oma tõlkekogukonda toetab ja emakeelde tõlkijatesse panustab, seda rohkem saab ta tagasi kvaliteetsete eurotekstide tõlgetena.

Eesti tõlkekogukonnad Brüsselis ja Luxembourgis on Eesti ühiskonna väikesed mudelid välismaal. Neil on oma iseärasused ja arengusuunad. Toimuvad huvitavad sotsiaalsed protsessid. Näiteks suur osa noori tõlkijaid ja tõlkeosakondade assistente ei kavatse Eestisse (niipea) tagasi tulla. Nende lapsed õpivad prantsus- ja ingliskeelsetes koolides. Mitmed on loonud välismaalasega pere ja kasvatavad oma lapsi koduses mitmekeelses keelekeskkonnas. Kuidas hoida nende inimeste sidet kodumaaga, oma keele ja kultuuriga parimal võimalikul viisil? Kuidas hoida neid kaotamast oma professionaalset taset

võõrkeelses (prantsuskeelses) elu- ja töökeskkonnas, mis on meie omast täiesti erinev? Tõlkijate põhiline töövahend välismaises töökeskkonnas on eesti keel.

Järgnevalt mõned emamaa võimalikud tegevussuunad välismaiste eesti tõlkekogukondadega suhtlemisel, seejuures Euroopa Liidu avaliku teenistuse sõltumatusse sekkumata.

1. Eesti riigi- ja valitsusasutused võiksid põhjalikult tunda praegust tõlkekorraldust Euroopa Liidu institutsioonides. See ei ole ainult üldhariduse küsimus (et teha näiteks vahet tõlkijate ja tõlkide vahel). Eesti riigiteenistus ja avalikkus vajavad infot, kuidas Euroopa Liidus vastuvõetud õigusaktid ja muud dokumendid saavad eestikeelse kultuuriruumi osaks, kes tõlgib ja kus tõlgitakse ning kuidas toimivad teatud organisatsioonilised tõlke- ja toimetamisprotsessid.

Tundes praegust Euroopa Liidu tõlkekorraldust, saab vajaduse korral kujundada riiklikud seisukohad võimalike tulevaste arenguteede suhtes.

Mõistes tõlkimise kui olulise tugiteenuse olemust, saab luua juba dokumentide originaalide ettevalmistamise käigus soodsamad tingimused kogu kvaliteetseks tõlkeprotsessiks, et vältida liigset kiirustamist lühikeste tõlketähtaegade tõttu ja võimalikke kvaliteediprobleeme.

2. Oluline on Euroopa Liidu juures asuva Eesti alalise esinduse, ministeeriumide, ametkondade, kõrgkoolide jm organisatsioonide ekspertide osalemine Euroopa Liidu spetsiifiliste valdkondade dokumentide tõlkimisel ja terminoloogiatöös. Ainult erialaspetsialistidega konsulteerides saab tagada tõlgitavates õigusaktides ja emamaa õigusaktides ühtse terminoloogia. Selline koostöö vajab kindlat süsteemi, mida praegu veel pole.

3. Euroopa Liidu institutsioonides töötavatele tõlkijatele on tähtis side emamaaga. Neile on oluline tähelepanu, mida nende suhtes näitavad üles Euroopa Liidu juures asuva alalise esinduse, Belgias asuva Eesti saatkonna ja ministeeriumide esindajad. Alalise esinduse ja saatkonna juhid on mitme aasta jooksul lahkelt vastu võtnud kutse kohtuda Brüsselis asuvate tõlkeosakondadega ja keelekogukonna tõlkeüksuste juhtidega. 2012. aastal külastas nõukogu tõlkeosakonda minister Juhan Parts ning rääkis tõlkijatele, assistentidele ja keelejuristidele oma valdkonna küsimustest. 2010. aastal kohtus Brüsselis visiidil viibiv Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni delegatsioon nõukogus Euroopa Liidu institutsioonide eesti keele tõlkeüksuste juhtidega.

Senised kontaktid alalise esinduse, saatkonna ja ministeeriumidega on toimunud harilikult institutsioonide tõlkeosakondade initsiatiivil. Oleks ideaalne, kui regulaarselt Brüsselit külastavad Riigikogu liikmed, ministrid ja ministeeriumide tippametnikud leiaksid tunnikese aega, et kohtuda ka oma tõlkekogukonna esindajatega. Sellised kohtumised aitavad paremini mõista tõlgitavate dokumentide taga olevat poliitilist ja majanduskeskkonda ning tulemuseks on parema kvaliteediga tõlked.

4. Eesti Keele Instituut on aastaid finantseerinud eesti keele koolitusi Brüsselis ja Luxembourgis ning saatnud sinna lektori. Koolitused on toimunud igal aastal, praktilise korralduse eest on hoolitsenud nõukogu Brüsselis ja mõni teine Euroopa Liidu institutsioon Luxembourgis. Keelekoolitus aitab institutsioonide tõlkekogukonda eesti keele arenguga kursis hoida. Kohtumistel saavad tõlkijad tagasisidet ka oma tõlgete keele kohta. Kuid ei saa väita, et selliste koolituste planeerimisel ja institutsioonide tõlkijate soovide arvestamisel pole arenguruumi. Regulaarne ja süsteemne eesti keele koolitus ja

nõustamine Brüsselis ja Luxembourgis on olulisemaid Eesti riigi panuseid emakeelse tõlketeenuse kvaliteedi parandamisse.

5. Suhted emamaaga pole ainult ühesuunalised. Institutsioonide võimalik panus ja osalus Eestis toimuvatel üritustel, tõlke- ja keeleprogrammides võiks olla palju aktiivsem. Euroopa Komisjon ja selle kirjaliku tõlke peadirektoraadi eesti keele osakond vastutavad Eesti-suunalise Euroopa Liidu keelepoliitika koordineerimise ja elluviimise eest. Teised institutsioonid võiksid saata oma kogenud tõlkijaid Eestis toimuvatele tõlke- ja eurokeeleüritustele nii osalejate kui ka lektoritena (vt Euroopa Liidu õigusaktid eesti keeles … 2012). Brüsselis ja Luxembourgis on kogenud tõlkijaid, kes saaksid vastastikuse huvi korral osaleda Eesti ülikoolide ja Eesti Keele Instituudi akadeemilises ja praktilisema suunitlusega uurimistöös tõlkimise valdkonnas (vt Jaansalu, Raudsepp 2009).

Kokkuvõtteks

Eurokeelt luuakse tänapäeval konveiermeetodil. Sellel on teatud ohud. Tõlkija võib muutuda liinitööliseks ja kaotada kultuurilooja rolli. Tõlkija tööd tuleb väärtustada ja toetada. Eriti neid inimesi, kes teevad oma tööd Eestist kaugel ja võivad võõras keele- ja kultuurikeskkonnas kaotada otsese sideme emamaaga ja keelekeskkonnaga. Liikmesriikidel on suur roll eurokeele, sealhulgas õiguskeele hooldamisel. Võimalik on rakendada nii tõlkepoliitilisi, hariduslikke kui ka akadeemilisi meetmeid.

Eurotekstide tõlkijad teevad vastutusrikast tööd. Nende põhiline töövahend on eesti keel. Välismaises elu-, töö- ja keelekeskkonnas elades teevad nad tõlketekste põhiliselt eestimaisele tarbijale. Nõustun Helika Mäekiviga, kes väidab: „Usun, et kogu tohutust tempost, tekstide hulgast, harjumisest ja mugavusest hoolimata on võimalik emakeelses eurokeeles ainulaadselt ja kirkalt väljenduda. Kes suudaks seda paremini kui mitte terava keeletajuga tõlkija või tõlk?" (Mäekivi 2013). Eurotekstide tõlkija tööl on Eesti kultuurile, õigus- ja majanduspraktikale suur mõju. Amet väärib emamaa tähelepanu ja toetust. Kas või sellepärast, et eurokeel oleks puhas emakeel.

Autor tänab Euroopa Kohtu Eesti tõlkeosakonna juhatajat Madis Vunderit ja Euroopa Liidu Nõukogu eesti keele osakonna kvaliteedikontrollijat Liis Jaansalu käsikirja kohta tehtud märkuste ja heade soovituste eest.

[1] Artikkel väljendab autori isiklikke seisukohti, ükski selles toodud väide, järeldus või ettepanek ei ole Euroopa Liidu Nõukogu ametlik seisukoht.

Kasutatud kirjandus

Ametniku Euroopa Liidu käsiraamat (2009). Tallinn: Riigikantselei.

Anupõld, L. (2012). ELi dokumentide tõlkimine eesti keelde Euroopa Komisjonis. – http://ec.europa.eu/eesti/paeevakajalist/events_calendar/121129_dgt_konverents_et.htm

Autoriõiguse seadus. – Riigi Teataja I, 28.12.2011, 5.

Beaven, J. (2012). The Ordinary Legislative Procedure Step by Step – Multilingual Aspects. –http://ec.europa.eu/eesti/paeevakajalist/events_calendar/121129_dgt_konverents_et.htm

Clear Drafting in a Multilingual Context. General Secretariat of the Council, November 2012.

EPSO/AD/240/12 – Eesti keele tõlkijad. – Euroopa Liidu Teataja C 204 A/8, 12.7.2012.

Euroopa Liidu õigusaktid eesti keeles: eelnõudest tõlgeteni. 29.11.2012 Tallinnas toimunud konverentsi materjale. – http://ec.europa.eu/eesti/paeevakajalist/events_calendar/121129_dgt_konverents_et.htm

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2005/36/EÜ, 7.09.2005, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta. – Euroopa Liidu Teataja, 30.09.2005, L 255/22 jj.

Jaansalu, L., Raudsepp, R. (2009). Kaasotsustusmenetluse keerdkäikudest nõukogu tõlkija pilgu läbi. – Kas eurotekstides on kohta ilusale ja selgele keelele. Artiklite kogumik. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, lk 40–51. – http://eurokeelehoole.eki.ee/documents/compendiums/5f4c0b46cc567dce6a5577c11905fbee.pdf

Jaszi, P. (1991). Toward a Theory of Copyright: the Metamorphosis of Authorship. – Duke Law Journal, vol 45, no 5, pp 455–502.

Kirjuta selgelt (2010). Euroopa Komisjon. – http://ec.europa.eu/translation/writing/clear_writing/how_to_write_clearly_et.pdf;http://ec.europa.eu/translation/index_en.htm

Machine Translation. Languages and Translation, 2013, no 6. European Commission. – http://ec.europa.eu/dgs/translation/publications/magazines/index_en.htm

Mäekivi, H. (2013). Emakeelne eurokeel. Artiklite kogumik. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.

Märgukiri Euroopa Liidu õigusaktides tõlkevigade parandamise kohta. Justiitsministeerium, 7. september 2005. – www.just.ee/10920

Pisuke, H. (2012). Euroopa Liidu dokumentide tõlkimine eesti keelde – mõned üldised küsimused ja praktika Euroopa Liidu Nõukogus. – http://ec.europa.eu/eesti/paeevakajalist/events_calendar/121129_dgt_konverents_et.htm

Quality Assurance at the Council's Translation Department (2011). General Secretariat of the Council of the European Union.

Randlane, T. (2012). Terminoloogiatöö Euroopa Komisjoni eesti keele osakonnas. – http://ec.europa.eu/eesti/paeevakajalist/events_calendar/121129_dgt_konverents_et.htm

Remmelgas, M. (2012). Nõukogu jurist-lingvisti roll Euroopa Liidu õigusloomeprotsessis. – http://ec.europa.eu/eesti/paeevakajalist/events_calendar/121129_dgt_konverents_et.htm

Seadusandliku tavamenetluse käsiraamat. Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaat, oktoober 2010. – www.consilium.europa.eu

Selged mõtted, selge keel (2012). Artiklite kogumik. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.

Size of the Language Industry. DGT Study (2009). LIND-Web – ec.europa.eu/language-industry;http://ec.europa.eu/dgs/translation/programmes/languageindustry/index_en.htm

The Status of the Translation Profession in the European Union. Final Report, 24 July 2012 (DGT/2011/TST). – http://ec.europa.eu/dgs/translation/publications/studies/translation_profession_en.pdf

Torop, P. (2011). Tõlge ja kultuur. Tallinn, Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Translation Bureau Benchmarking and Comparative Analysis. Final Report, May 15, 2012. PwC. – http://www.btb.gc.ca/publications/documents/rapport-report-benchmarking-eng.pdf

Millega ühiskonda mõõta?

Anu Toots
Tallinna Ülikooli võrdleva halduspoliitika professor

Erik Terk
Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi direktor

Marko Pomerants
Riigikogu liige (Isamaa ja Res Publica Liit)

Olari Koppel
Eesti Koostöö Kogu juhataja

Riigikogu Toimetiste vestlusringis 28. mail oli teemaks Eesti inimarengu aruanne.

Vestlusringis osalesid Eesti Koostöö Kogu juhataja Olari Koppel, Riigikogu liige Marko Pomerants (Isamaa ja Res Publica Liit), Tallinna Tehnikaülikooli vanemteadur Kaire Põder, Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi direktor Erik Terk ja Tallinna Ülikooli võrdleva halduspoliitika professor Anu Toots. Vestlusringi juhtis ja tegi räägitust valiku RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Aruanne kui arutlusplatvorm

H. Ruusing: Milleks on Eesti ühiskonnale tarvis inimarengu aruannet?

E. Terk: Inimestel, kes aruande kirjutamisel kaasa lõid, võivad olla mõnevõrra erinevad arusaamad ja motiivid, aga enamiku meelest polnud kõige tähtsam see, et teadlane midagi uurida ja avaldada saaks, vaid see, et Eestis toimuks diskussioon riigi arengu kulgemise ja variantide üle. Seda liini on Koostöö Kogu päris pikalt ajanud, sellest ka näiteks aruande juba traditsiooniks saanud esitlused Riigikogus. Eeldame, et läbitöötatud teemade baasil on võimalik mitte ainult värskendada pilti sellest, mis ühiskonnas toimub, vaid algatada ka arutelu, mida tuleb teha ja mida muuta. Seetõttu häiris mind väga peaministri hiljutine seisukoht, et aruanne on kiidulaul tema erakonna poliitikale. Aruandest ilmnes nii plusse kui ka miinuseid. Poliitikud võivad öelda nii ja naa, aga kui miinused maha vaikida või ebaoluliseks lugeda, on see kõike muud kui konstruktiivne alus, millelt dialoogi alustada. Kahju.

M. Pomerants: Olen inimarengu aruandeid aastaid jälginud ja ühel aastal isegi ettepaneku teinud, mis võiks aasta teema olla. Aruande tegijatele pakun mõtlemiseks, kui palju inimarengu aruandes peaks olema teadusliku uurimise mõnu ja kui palju on nn otsustajatel, arvamusliidritel kannatust ja viitsimist seda lugeda ja lõppjäreldusi teha. Praktilisem on käsitleda asju valdkondade või teemade kaupa. Mõttetu on teha järeldust Eesti kohta tervikuna, kas oleme või ei ole edulugu. See on ka teiste riikidega nii, et mõnes valdkonnas on areng kiirem, mõnes aeglasem. Kas ühe riigi areng on edulugu või mitte, sõltub ka sellest, kelle silmadega vaadata. Opositsioonipoliitikuna saaksin aruande pinnalt teha sellest niisuguse nutulaulu, et vähe pole, aga koalitsioonis olles räägin Eesti edu veel suuremaks, kui see on.

A. Toots: Inimarengu aruande üks ülesanne ongi olla arutlus- või diskussiooniplatvorm. On isegi hea, kui poliitikud ja ka ajakirjanikud võlli natuke üle keeravad, sest kui vürtsi või üle võlli minekut pole, ei tekitaks asi huvi. Milline peaks olema aruande keerukuse ja sügavuse aste? Kui OECD, Euroopa Liidu või Euroopa Komisjoni raporteid vaadata, siis näeme, et need lähevad üha keerukamaks. Seetõttu ei saa tänapäeval ka parlamendisaadik keerukate tekstide lugemist vältida. Praegune maailm ongi väga keeruline ja vastastikku seotud. Me ei saaks teha ühel aastal sotsiaalpoliitika raportit ja järgmisel innovatsiooni raportit nii, et me sotsiaalpoliitikast üldse ei räägi. Mõte ongi selles, et tunnistame ühiskonnasfääride vastastikust seotust ja oskame ühiskonda juhtida seda seotust arvestades.

Teadusproduktina punkte ei too

K. Põder: Inimarengu aruanne ei ole teadlase tööle fokuseeritud. Tegelik teadustöö ja selle aruande formaat on erinevad. Mõnes mõttes on see tore, mõnes kurb, sest tegelikult puudub sotsiaalteadlastel eesti keeles kirjutamiseks igasugune väljund. Meie töövahendid on ingliskeelsed. Oleme oma uurimisrühmas rääkinud, milline peaks olema meie panus eesti teadlastena Eesti teadusse, peale RiTo mingit kanalit ei näegi. Üks lisavõimalus ongi inimarengu aruanne. Teadlasena tahaksin kirjutada asjadest, mida ma uurin. Kui kirjutan nendest asjadest inglise keeles, nagu seda tööd igapäevaselt teen, ei ole mul siin Eestis lugejat ehk fookus on liiga kitsas. Inimarengu aruandes balansseerin kahe vahepeal – see pole päris teadus, aga mitte ka kirjeldav, raportitest kopeeritud andmeridade illustreerimine ega eesti keeles refereerimine.

O. Koppel: Selle aruande väljaandjana ei pea ma õigeks, et see ei kajastu autorite teadustööna. Aruande tõsiseltvõetavust ja sisulist adekvaatsust ei saa kuidagi kahtluse alla seada.

M. Pomerants: Pean ennast ka selliseks semiakadeemiliseks poliitikuks, kes oma arvamusartiklites ei püüa jääda poliitiliselt üldsõnaliseks, vaid tugineda taustinfole. Inimarengu aruanne on lihtsalt üks paljudest materjalidest, millesse poliitikud peavad süvenema.

E. Terk: Tuleb muidugi arvestada, et poliitikutel ja kõrgametnikel on aega vähe ja nad ei jõua kõiki peatükke järjest läbi tudeerida. Seetõttu oleme lülitanud aruandesse kokkuvõtvaid osi ning üritame ajakirjanduses välja tuua just seda, mis meie arvates on mingi teema puhul oluline. Kui sealt midagi silma jääb, saab süveneda peatüki täisteksti. Vastuseks Marko Pomerantsi väitele, et võib-olla oleks targem üldse keskenduda üksikteemadele ja mitte püüda „haarata haaramatut", teha järeldusi Eesti arengu kohta tervikuna, tsiteerin Rein Rauda: „Lääne tsivilisatsioon on püsinud esmajoones tänu võimalusele pidada enda sees ja oma liikumissuundade üle laiapõhjalist ja mitmetahulist diskussiooni ning sellele vastavalt oma tulevikuplaane teha". Mina mõtlen ka nii.

Inimestel puudub adekvaatne enesepilt

H. Ruusing: Ühiskonna sidususe teema: meil on palju ja sageli üksteisele vastanduvaid või vastandatavaid gruppe. See probleem on olnud kakskümmend aastat. Millest see tuleb, et Eesti ühiskonnas on nii palju vastandlikke gruppe? Probleemid, mis vastandumisest tulevad, on aja jooksul muutunud. Praegu on kõige aktuaalsem see, et ühiskonna sidususe puudumise tõttu Eesti lihtsalt jookseb inimestest tühjaks.

M. Pomerants: Eesti pole selles mõttes teistsugune kui mõni teine võrdlusriik. Saame igalt poolt vastanduvad grupid kätte. Valdkonnad, kus Euroopa Liidu keskmisest madalamal oleme, on seotud indiviidi endaga, siin ei saa riik suurt midagi ära teha. Andrus Ansip võib küll rääkida, et olge sidusamad ja mis iganes, aga kõik see, mis puudutab sallivust, töö tootlikkust või tervelt elatud aastaid, on ennekõike meie endi kätes. Suur muutus peaks algama meist kui indiviididest, siis suudaksime kollektiivselt Eesti rahvana palju paremini hakkama saada.

A. Toots: Kõigepealt tuleks vahet teha vastanduvate ja eristuvate gruppide vahel. Eestis võime õnneks rääkida rohkem eristumisest kui vastandumisest. Eestis on ilmselged vastandid Tallinna võim ja Toompea võim. Aga ma ei ütleks, et näiteks linn ja maa vastanduvad. Nad muidugi eristuvad ja kummalgi on oma probleemid. Eesti valitsemise häda on võib-olla selles, et me ei suuda seda eristumist piisavalt arvestada poliitikate rakendamisel. Ainult tervishoius räägitakse personaalmeditsiinist, aga peaksime mõtlema ka näiteks eluasemepoliitikale, kus on selles personaalne või mingite rühmade huvide täpsem arvestamine? Tegelikult on üks meie põhiprobleeme, et inimestel puudub adekvaatne enesepilt. Näiteks heaolu ja elukvaliteedi peatükis on üks joonis sellest, kui palju on palgavaeseid, kes saavad vähe palka, ja kui paljud *arvavad*, et nad saavad ebaõiglaselt vähe palka. Palgavaeseid on meil sama palju nagu enamikus Euroopa maades, aga tunnetamine, et mind koheldakse ebaõiglaselt, on väga suur. Selle üle peab küll mõtlema. Arvan, et ka haridussüsteem peaks sellele (s.t adekvaatse mina-pildi kasvatamisele) rohkem tähelepanu pöörama. Meil on palju tudengeid, kellel on ebaadekvaatne enesepilt. Ühtedel on enesehinnang väga kõrge ja nad arvavad, et on vinged tegijad, kuigi tegelikult ei ole, samal ajal on palju tudengeid ja teisi noori inimesi, kelle enesehinnang on madal, kuigi nendel ei ole viga midagi.

K. Põder: Ma ei arva, et Eesti ühiskond on väga lõhestunud või nullide-ühtede maailm. Oleme eri rollides ja ühiskonnas on palju erinevaid mustreid. Tulenevalt meie ajaloost, kus elitaarset maailmavaadet (peale nn kadakasaksluse) ei olnud, on sotsiaalsed klassid oma tähenduse meie jaoks kaotanud. Nüüd on see muutumas, päris palju meie sotsioloogiast tegeleb klassiühiskonna tõlgendamise ja uurimisega. Eesti praegune keskklass ei ole keskklass selles mõttes, kes toob demokraatiasse stabiilsuse või kelle nimel poliitikaid kujundatakse, vaid ta koosneb just nimelt eri sotsiaalse geeni ja erinevate ootustega inimestest ning on samas väga haavatav, kas või väikeste keskkonnamuutuste või elumuutuste tõttu, mida viimasel ajal ka ajakirjandusest oleme lugenud. Väike kommentaar ka riigi osaluse kohta. Siin oli juttu, et inimene peab ise enesekindlamaks või paremaks saama. Meie tegevust juhivad ikkagi väga paljud väliskeskkonnast saadetud signaalid ehk nn ajendid. Olgu nendeks siis hinnasignaalid turgudel käitumiseks või signaalid seadusandlikust ruumist. Seega suunab meie tegevust väliskeskkond. Mulle tundub, et Eestis ei ole hea strukturaalne keskkond, me konkureerime teatud valdkondades omavahel üle. Mõelgem kas või sellele, missugune ralli toimub aastast aastasse selle nimel, et saada oma laps kõige paremasse kooli, ja millised hirmud on meil seoses sellega, et jääme konkurentsis halvemale positsioonile. Kas pole see ennast hävitav või ennast kahjustav käitumine? Riigil on siin siiski mingid hoovad, et strukturaalsete reformidega seda ruumi kuidagi targalt korrastada vähemasti nendes valdkondades, kus umbusaldame ebaisikulist turumehhanismi. Kui aga lähemalt vaadata, siis puhtaid „turgude juhitud" valdkondi ei olegi nii palju.

Ühiskond ei ole lihtne asi

O. Koppel: Olen nõus Anu Tootsiga, et vastandumist tõepoolest ei ole, aga pole ka positiivset eristamist. Oleme kakskümmend aastat ajanud poliitikat, et riik on imelihtne. Et vajame

lihtsat, läbipaistvat ja arusaadavat süsteemi, oli mõistetav, kui 1990-ndate algul ehitati üles maksusüsteemi või toetuste süsteemi. Kuivõrd nende administreerimine oli keeruline ja kohati kulukas, tehtigi lihtne süsteem. Aga ühiskond ei ole lihtne, vaid väga keeruline organism, mis sunnib küsima, kuidas seda saab juhtida või suunata lihtsate vahenditega. Ma ei ole veendunud, et see annab alati optimaalse resultaadi. Viimasel ajal on küll hakatud rohkem rääkima vajaduspõhisest toetuspoliitikast, kuid maksupoliitika mitmekesistamine on veel poolenisti tabuteema, mille üle diskuteerimine on poliitilistel või mingitel muudel põhjustel raske. Stigmatiseeritakse neid, kes käivad välja teistsuguseid ideid praeguse süsteemi muutmiseks. Inimarengu aruanne kirjeldab meie ühiskonda kogu tema mitmepalgelisuses ja keerulisuses. Poliitikud peaksid sellega arvestama ja mõtlema, mismoodi oma otsuseid edaspidi kujundada.

E. Terk: Kihistumine ja see, kuidas seda talutakse, on maailma eri osades erinev, näiteks Ida-Aasias ja Lõuna-Ameerikas on tulu- ja rikkuseerisused suuremad kui Eestis. Et Euroopa kontekstis väikerahvana kuidagi püsima jääda ja areneda, on tuludiferentside vähendamise problemaatika meile oluline. Olulisem kui suurriikides, kus inimesi on palju ja pole kartust, et kultuurikeskkond võib kriitilisest piirist allapoole väheneda. Eestis on keskkond arenguks täiesti hea, aga headus ei realiseeru piisavalt hästi reaalseteks tulemusteks või vähemalt ei saada aru, et asjad on hästi, ollakse rahulolematud ja virisetakse. On arvamus, et inimesed ja firmad peaksid end kätte võtma ja realiseerima valitsuse loodud hea keskkonna võimalused. Olen nõus, et õigus- ja finantskeskkond on Eestis keskeltläbi päris hea, mõningaid nõrku lülisid (meie mure lennuühenduste pärast) on tehnilises taristus, aga ka see on suuresti tänu Euroopa Liidu toetustele paranenud. Kuid see pole kõik, mida arengukeskkonna all riikide võrdlusuuringutes silmas peetakse. Veel on institutsionaalne koostöökeskkond. Kõikvõimalikud koostöövõrgustikud Eestis ja need, mis Eestit ülejäänud maailmaga ühendavad: kuidas on inimesed kaasatud seadusloomesse ja poliitikakujundamisse; mil viisil on poliitikakujundamisel ühendatud riigi ja kohalik tasand; kuidas on meie kõrgharidus ja teadus seostatud majanduse vajadustega; mis laadi riigi toetusega suudame parandada oma firmade positsioone rahvusvahelistes koostöövõrkudes; kuidas teevad koostööd firmad, ülikoolid ja riik, et minna keerukamate ja uuenduslike toodetega välisturgudele jne.

Institutsionaalne koostöökeskkond on piltlikult öeldes vahekiht, mis asub inimeste ja majanduskeskkonna vahel. Selle järgi saab hinnata keskkonna kvaliteeti: kas vabad valimised toimuvad, seadused kehtivad, kui vähe või palju on korruptsiooni, kui vaba on meedia, kui vähe on barjääre ettevõtlusele jne. Viimati nimetatud näitajad võivad olla head, koostöö aga kehv. Inimestele ja firmadele ei saa öelda, et riik on teinud hea keskkonna, ise olete süüdi, kui seda kasutada ei suuda või ei oska. Arenenud maade kogemus näitab, et hästitoimiv koostöökeskkond kujundatakse pika ja sihikindla tegevusega ning riigi roll ühe osalisena ja initsiaatorina on selles üsna suur. Ei ole nii, et teeme õigusruumi ja finantstehingute toimimise reeglistiku enam-vähem korda ning edasine toimib juba iseregulatiivselt.

M. Pomerants: Kui toome näiteks oodatava eluea või tervelt elatud aastad, võib riik oma poliitikaga soodustada, et ettevõtted saaksid maksta inimestele näiteks ujulapileti kinni, aga mina väidan, et õueminekuks ei ole erisoodustusmaksu vaja. Kui vaadata objektiivselt statistilisi näitajaid, siis koolinoorte tervis on keskmiselt väga halb. Mõistus tuleb inimesele pähe tihti alles pärast enda või sõbra infarkti või insulti. Inimarengu aruande eliidi uuringus osutuvad skeptilisemateks innovatsiooni tähtsuse, tuleviku parandamise ja Eesti firmade võimalikul tõusul tootmise väärtusahelas teaduste doktorid. Töötukassa andmetel on 30 teaduste doktorit, kellega tööandja ei oska midagi peale hakata.

A. Toots: Mul on märkus Erik Tergi jutu jätkuks sellest vahekihist. Otsiksin seda vahekihti mittemajanduslikest terminitest ja pigem jätkaksin Kaire Põdra mõtet klassidest. Meil on klassiühiskonna suhtes ikka veel allergia, mistõttu on kujunenud individuaalsed edustrateegiad. Loodame, et minul või minu perekonnal on võimalik üksinda võita. Kooliralli on selle ehe näide: inimene usub, et kui ta oma last hullult drillib ja laps katsed edukalt läbi teeb, on tema elu ilus. Suurt Eesti emigratsiooni toidab tegelikult seesama loogika – edu on individuaalne, mina üksi lähen Londonisse, teen karjääri, saan kuulsaks disaineriks või kelleks iganes, ja ma ei vajagi kellegi toetust.

Kas heaolu- või hoolekanderiik?

H. Ruusing: Võtame veelgi intrigeerivama küsimuse, nimelt heaoluriigi. Nii palju kui aru saan, on avalikus ruumis heaoluriik peaaegu sõimusõna või vähemalt midagi sellist, mille poole ei tasukski pürgida. See niikuinii seal, kus ta olemas on, kohe-kohe lõpeb. Samas inimarengu aruandes on sellele päris palju tähelepanu pööratud ja ma saan aru, et see on eesmärk, mille suunas on mõttekas liikuda. Võib-olla prooviks kõigepealt defineerida, mis on heaoluriik?

A. Toots: Inimarengu aruande üks funktsioonidest on harida, näidata laiemalt, kuhu maailm liigub. See oli ka põhjus, miks heaoluriigile nii palju tähelepanu pöörati. Meie ajakirjanduses seostatakse Euroopa heaoluriiki tihti läbikukkunud maadega nagu Kreeka või Portugal, mis tegelikult ei ole heaoluriigi tüüpnäited. Samal ajal on tüüpnäited Põhjamaad, Taani, Holland, Austria ja Saksamaa olnud väga edukad ka kriisiga võitlemisel. Meil tõlgendatakse heaoluriiki väga vanamoodsalt, nii nagu seda tehti 1970-ndate Euroopas, ega taheta näha, et kogu heaoluriigi kontseptsioon on palju muutunud. Kui küsida, mis on üldse heaoluriik, siis see ei ole riik, mis jagab heldelt toetusi ja teenuseid, vaid riik, mis kujundab keskkonna, kus inimesel on turvaline toimetada, aga ta *peab* toimetama. Näiteks ta peab töötama, ta ei saa lihtsalt olla ja abiraha vastu võtta. Meil on jäänud see muutus heaoluriigi olemuses avalikest debattidest välja.

K. Põder: Seoses inimarengu aruandega tulin ökonomistina välja sõnaga hoolekanderiik. Sellel on veel halvem tähendus kui mõistel heaoluriik. Lõpuks jäime ikkagi heaoluriigi juurde, et mitte negatiivset suhtumist üle võimendada. Ajakirjanduses kasutatakse hoolekanderiigi mõistet ilmselt sagedamini kui heaoluriigi mõistet. Mind on see teema huvitanud selles valguses, kui kaugel oleme selles küsimuses oma naabritest. Kaks mõõdet, mida Gøsta Esping-Andersen oma uuringutes rõhutab, kihistumise ja inimeste kaubastamise teema, on Eesti kontekstis olulised. Kaubastamine edastab minu arust päris hästi mõistet, kas inimene on nagu kaup, kas ta on täpselt samamoodi turul tööjõuna ostetav ja müüdav nagu mis tahes käegakatsutav ese meie ühiskonnas. On huvitav, kui palju oleme ostetavad ja müüdavad ning kui palju ainult rahalised ajendid meid midagi tegema panevad. Eesti pilt on selles suhtes üsna nukker. Me ei ole eriti kaitstud, oleme üsna kaubastatud ning selles mõttes vastandume oma naabritele Põhjamaadele ja ei ole ka sarnased tüüpiliste liberaalsete riikidega. Meil on universaalselt pakutavad sotsiaalkaitse meetmed, näiteks tervishoid, meie haridus on suhteliselt universaalne. Samas ei ole mul normatiivseid soovitusi, mis suunas liikuda. Nooremana arvasin vastust teadvat, nüüd ei ole enam nii kindel.

M. Pomerants: Kui vaadata eluga rahuloleva rahva protsenti Eestis *versus* sotsiaalkulutuste protsent SKT-st, saame täiesti hea tulemuse, kahekümne protsendi sotsiaalkulutustega on saadud suhteliselt kõrge keskmine rahulolu. See ongi riigi jaoks optimeerimisülesanne olemasoleva rahaga võimalikult suurt rahulolu saavutada.

O. Koppel: Meil on pikka aega arutatud, kas Eesti on valinud Põhjamaade või Ameerika tee. Eelmine inimarengu aruanne, mis ilmus poolteist aastat tagasi ja võrdles kolme Balti riiki viimasel kahekümnel aastal, joonistas selgelt välja, et võime teatud tingimustel rääkida isegi mingisugusest kolmandast teest heaoluühiskonda jõudmisel, kus kombineeruvad erinevad lähenemised, millest osa on pigem natuke angloameerika moodi, teised rohkem Mandri-Euroopa või Põhja-Euroopa moodi. Minu meelest siin selget ja lihtsustavat liigitust Eesti kohta teha ei saa.

Edu võti on õigeaegsed reformid

E. Terk: Meil peaks toimuma mõtlemises oluline nihe, et kõik sellised terminid nagu heaoluriik, kapitalism, valitsemine ei tähenda üldse ühte kindlat mudelit. On palju kapitalismi tüüpe, palju heaoluriigi tüüpe, palju valitsemise tüüpe ja tuleb vaadata, mis meile sealt võiks sobida ja mis mitte. Heaoluriigi filosoofia eeldab, et inimesele püütakse luua teatud elementaarset kindlustunnet. Inimese jätmine ainult turujõudude meelevalda toob negatiivsed tulemused nii talle kui ka ühiskonnale. Mil määral ja kuidas inimest „lahti kaubastada", on juba mudeli küsimus. Mulle tuli meelde näide sotsiaalhooldusest Inglismaal. Kui tuttava Inglismaal töötava sotsiaaltöötaja käest küsiti, miks inimesed seal palju vanemaks elavad kui Eestis, vastas ta: neil on palju vähem stressi. Inglismaa heaolumudel ei ole Põhjamaade mudel, aga ta võimaldab enamikul inimestel niimoodi elada, et neil ei ole ülearust stressi. Eestil ei ole veel väljakujunenud heaolumudelit.

A. Toots: Tänapäevase heaoluriigi põhimissiooni peegeldab väga hästi termin optimeerimisülesanne. Riik peab optimeerima, optimeerima haridus- ja tööturgu ning sotsiaalpoliitikat. Neid kolme koos. See ongi viga, mida mõned lääneriigid on teinud. Nad ei ole aru saanud, et pensionipoliitika on seotud tööturuga. Nüüd adume seda paremini, aga 1980-ndatel nähtigi neid eraldi valdkonnana. Optimeerimine ei ole ainult püksirihma pingutamine, vaid just mõtlemine, kui palju panustame haridusse ja kasvavasse põlvkonda ning kui palju eakatesse. Mõlemad vajavad inimväärset kohtlemist, aga riigi arengu seisukohast on see ütlemata keeruline, võtmetähtsusega optimeerimisülesanne. Soovitan kõigil huvilistel põhjalikult jälgida Hispaaniat ja mõelda, miks ta madalseisust välja ei tule. Sellepärast, et ta ei ole suutnud teha reforme, eeskätt pensionipoliitikas. See on viinud takerdumiseni tööturupoliitikas, noorsoopoliitikas, pagulaspoliitikas, mis murrab uksest sisse paljudes maades, sealhulgas Rootsis. Kui reformid jäetakse õigel ajal tegemata, ongi kuri karjas. Seega on õigeaegsed reformid edu võti.

O. Koppel: Viimastes reitingutes on suhteliselt ilmekas näide Sloveenia. Viimase kümne aasta jooksul ilmunud artiklites on kirjeldatud, kuidas Sloveenias on kõik hästi tehtud ja Eestis mitte, sest Sloveenia oli tõepoolest paljudes edetabelites Eestist tunduvalt kõrgemal. Nüüd näeme, et Sloveenia on kohe-kohe jõudmas riikide hulka, kes on juba rahvusvahelistelt organisatsioonidelt abi küsinud. Mida see kinnitab? Lihtsalt seda, et üksikuid näiteid aeg-ajalt eeskujuks tuua ja küsida, miks meie nii ei tee, pole ka kõige mõistlikum.

E. Terk: Olen Olari Koppeliga nõus, et lihtsustatud üksiknäidete toomisega võib alt minna, aga alt minna võib ka pailapsriikide kukkumise tõlgendamisega. Praegu parastatakse Sloveeniat, mõni aasta tagasi parastati Eestit ja Lätit, kelle majandus kukkus nagu kirves kaevu. Sloveenia on Balti riikidest erinev arengumudel. Minu arvates on ennustus, et Sloveenia kaob nn Uue-Euroopa liiderriikide hulgast, pehmelt öeldes enneaegne. Rahvusvaheliste finantsorganisatsioonide analüüsis öeldakse Sloveenia kohta, et kui mingile riigile tasub finantsabi anda, siis just Sloveeniale. Võimalik, et ta heaolusüsteem oli

majanduslikke võimalusi arvestades üle arendatud, aga üldiselt tunnistatakse, et tema arengu alused on tegelikult tugevad.

M. Pomerants: Võime palju viriseda, aga peame lõpuks tõdema, et kõik Euroopa Liidu riigid on enam-vähem ühel tasemel, mõni natuke meist parem, mõni jälle halvem. Austrias näiteks on ka suur palgalõhe. Inimesed seda ei tunneta, sest elukvaliteedi näitajad on paremad.

Eestis raisatakse eelkõige inimesi

H. Ruusing: Mida te soovitate Eesti valitsusele, mida ta peaks tegema?

O. Koppel: On juba aastaid räägitud, et meil on vaja rohkem otsustamisjulgust ja vähem nahahoidmist, eriti kui vaadata meie elanikkonna sotsiaaldemograafilisi arve. Ma ei ühine kindlasti nutulauluga, et Eesti jookseb inimestest tühjaks, paraku on arvud sellised, et mingeid otsustavaid samme on vaja kindlasti astuda. Samal ajal kui räägime, et meil on ressursse vähe ja kõigile ei jätku, me ei ole nii rikkad, käib Eestis üsnagi suur raiskamine. Eelkõige raisatakse inimesi ja nende võimeid, mida oleks võimalik tunduvalt läbimõeldumalt rakendada. Räägime alamakstud naistest, eakamatest inimestest, kes veel jõuaksid ja sageli tahaksid tööd teha, kuid kelle kaasamiseks on vähe pingutatud, räägime erinevatest klaasseintest või klaaslagedest, mis puudutavad siin elavaid inimesi, kelle emakeel ei ole eesti keel jne.

A. Toots: Tuleksin vahekihi teema juurde tagasi ja ütleksin, et valitsuse ülesanne on see vahekiht välja arendada. Me ei saa eeldada, et elamupoliitika on Eesti omavalitsustele jõukohane. Inimene ei vaja tänapäeval ainult kohta, kus magada ja kempsus käia, ta vajab ka kultuurset keskkonda maja ümber. Sellist poliitikat meil Eesti riigis peaaegu ei ole, sest Kredexi pisike laenumeede ei saa pretendeerida poliitikale. Samuti on Eesti hõivepoliitika äärmiselt mannetu. Meil ei ole ministeeriumi, kelle mureks oleks hõive. Sotsiaalministeerium tegeleb töötutega, puudega inimestega, nendega, kes vajavad sotsiaalset tuge, aga mitte tööjõuga. Minu meelest üks pankroti äärel virelev lennukompanii on pälvinud üleliia palju tähelepanu majandus- ja kommunikatsioonipoliitikas. Kui saaksin, moodustaksin Eestis kohe majandus- ja hõiveministeeriumi, et panna need asjad ühe ree peale sõitma. Kolmas valdkond on lastehoid, kus minu meelest on ka vahekihti vaja. See on möödunud sajandi kuvand, et lastehoid on vähetähtis ja kohaliku omavalitsuse probleem. Arvan, et Eesti väikesed omavalitsused ei tule sellega toime tänapäeva nõuete tasemel. See on viinud olukorrani, kus nõrgema sotsiaalse ja vaimse kapitaliga pered ei panegi oma lapsi lasteaeda ja viimased tulevad kooli ettevalmistamatult.

M. Pomerants: Minu arvamus on, et väikesed omavalitsused pingutavad lasteaia infrastruktuuriga. Nad võitlevad oma viimaste inimeste eest. Tööhõivega on samuti keeruline. Eesmärk ei saa olla lihtsalt täistööhõive, siis oleks palgavaesuses inimesi veelgi rohkem. Aeg peab andma arutust, kuidas suudame oma haridusvaldkonnas pakutava ja tööturu vajaduse mingil hetkel teineteisega paremini sobitada kui praegu.

E. Terk: Osutan kolmele valdkonnale, kus asjad ei ole head ja oleks vaja poliitika kriitiliselt üle vaadata. Esiteks majandus, ma ei räägi nõudluse kõikumisega seotud lühiajalistest võngetest, vaid strateegilistest küsimustest. Inimarengu aruande majanduse peatükis toodud tootlikkuse dünaamika analüüs näitab üsna kurba pilti. Ka märksõnade „äri sisukus" ja „innovatsioon" alt ei leia palju rõõmustavat. Eesti majandus on teatud perioodidel hoogsalt kasvanud, kas senised kasvumootorid aga tulevikus samasugust kasvuefekti toodavad, on

küsitav. Majanduspoliitikas rõhutakse makromajanduslikule tasakaalule, see on hea, aga ei ole piisav, et luua 21. sajandi nõuetele vastav arenenud majandus.

Teiseks mitte-eestlased Eestis ja nende potentsiaali kasutamine. Mitmed välismaa analüütikud on otse küsinud: teil on 30 protsenti elanikkonnast mitte-eestlased, valdavalt eestivenelased, miks te ei tegele selle potentsiaaliga? Potentsiaal on alakasutatud ja me ei tegele ka selle arendamisega. Me ei oska mitte-eestlastest elanikkonnaga riigi tasandil suhelda, nende kaasamisest rääkimata. Teeme näo, et küsimust pole, või kui on, siis ei sõltu see Eesti riigist. Kommunikatsioonis eestivenelastega domineerib riigi poolt puhtformaalne retoorika.

Kolmandaks küsimus valitsemismudelist tervikuna. Üldine administreerimistase ja selle protseduurid on vähemalt teiste Kesk- ja Ida-Euroopa maadega võrreldes suhteliselt sujuvad, oleme selle eest ka kiita saanud. Samas tegeleb meil iga ministeerium eelkõige sellega, kuidas oma valdkonda suhteliselt autonoomselt välja arendada ja käigus hoida. Terviklikust arengujuhtimisest on see kaugel. Inimarengu aruande viimases osas, nn eliidiuuringus, olid ka küsitletud otsuselangetajad ühte meelt, et on vaja fokuseeritumat valitsemist ja arengupoliitikat. Lihtsalt administreerimine, isegi kui see on heatasemeline, pole küllaldane. Peaksime suunama kogu oma masinavärgi selgetele antud perioodi arengufookustele ja prioriteetidele. See eeldaks aga juba valitsemissüsteemi ideoloogia muutmist.

Lahenduseks struktuursed reformid

K. Põder: Kui kunagi töötasin Eesti Pangas ja meile tulid IMF-i nõunikud, soovitasid nad alati struktuurseid reforme. See ajas naerma. Nüüd on peaaegu kakskümmend aastat möödas ja ma ütlen ise: arvan, et lahenduseks võiksid olla struktuursed reformid. Mida ma sellega mõtlen? Siin nimetati seda vahekihiks, aga ökonomistid ütlevad selle kohta tihti institutsioonid. Institutsioonid on need, mis loovad indiviididele ühiskonnas tegutsemisajendid. Need võivad olla formaalsed (seadusandlus) või mitteformaalsed (sotsiaalne kapital, usaldus või mingid rutiinid, kuidas asjad käivad). Oleme elanud kakskümmend aastat nii, et igal aastal on uued rutiinid või osal inimestel on ühesugused rutiinid ja teistel teistsugused, mõned nimetavad seda ka moraaliks. Aga moraal püsib vaid siis, kui tema järgimine on ratsionaalne ega kahjusta inimest. Mis võiks olla nende struktuursete reformide eesmärk? Oleme kakskümmend aastat tagasi kokku leppinud, et meie majanduse makrokeskkond tugineb tururegulatsioonile, meil on konservatiivne fiskaalpoliitika. Samas arvan, et me ei ole kokku leppinud, mis on inimesi või institutsioone puudutav hea või tark poliitika ja millised peaksid olema selle poliitika eesmärgid ehk rõhk peaks makropoliitikate asemel olema nn mikropoliitikatel. Kas nende mikropoliitikate eesmärgiks võiks olla efektiivsus (hea ajakasutus, õiged ajendid) või võrdsus (sotsiaalne mobiilsus, kihistumise vältimine või kihistumise minimeerimine, rahvuslik integratsioon või sotsiaalne mobiilsus ühiskonna eri gruppide vahel, mitte ainult eagruppide vahel)? Mõtlen sotsiaalse mobiilsuse all seda, et ka töölise lapsel on võimalik lõpetada ülikool ja samuti doktorantuur. Kui sedamoodi hakkame Eesti poliitikaid läbi vaatama, tekib seesama küsimus: väga palju on poliitikaid, mis võimendavad teatud gruppide osalust kas hariduselus, tervisekäitumises vms. Asi algab juba lasteaiast. Rikkamad pered saavad kasutada eralasteaeda, vaesemad ei saa. Nendel on kodus üks stressis ja õnnetu lapsevanem, kes võib-olla ei tahagi lastega kodus olla, kuigi millegipärast arvame, et emad tahavad väga oma lastega kodus olla. Edasi võimendatakse (vähemasti Tallinnas) selektsiooni ettekoolitamise, eliitkoolide, tasuliste erialaringide jms kaudu. On hulk kitsaskohti, mis sotsiaalset mobiilsust takistavad ja mis kihistumist taaskultiveerivad. Lisaks on teoreetiliselt olemas nn targad poliitikad, mis võimaldavad efektiivsust ohvriks toomata sotsiaalset mobiilsust luua.

M. Pomerants: Minu jaoks on struktuurne reform laiapõhjaline valmistumine selleks, et 30 aasta pärast olla Euroopas konkurentsivõimeline. See puudutab eri valdkondi, mille üks näide on halduskorralduse muutmine. Kui me ei taha, et kõik on varsti Tallinna all põldude peal koos, tuleb midagi ette võtta. Mis puudutab vene-eesti teemat ja mitte-eestlaste potentsiaali kasutamist, siis arvan, et väikeettevõtluse tasemel sellega probleemi ei ole. Näiteks Lääne-Virumaa ettevõtja teab väga hästi, et vene mees või naine saab hakkama küll, käed on neil ju kuldsed. Seetõttu ongi tal spetsialistid komplekteeritud sellest vaatevinklist lähtuvalt, kes talle midagi kiiremini ja kvaliteetsemalt valmis teeb, rahvus ei ole siin teema. Igaühele võib pakkuda haridusvõimalusi, ka kutseõppes, aga inimene peab ka ise tahtma õppida. Siin on muidugi ka põlvkondade probleem, sest praegu on vene perekonnas sündinud noor palju suutlikum kui tema vanemad ja vanavanemad kokku. Seda lihtsal põhjusel, et keelebarjääri tal ei ole ja ta suudab olla tööturul konkurentsivõimeline. Narva näitel on välja tulnud, et kui laps on kolmandat põlve nii-öelda tehasetöölise perekonnast, läheb ka tema kutsehariduskeskusse, midagi palju muuta ei taha, ja asub õppima puhastusteeninduse erialal. Samas on Pähklimäe gümnaasiumi tüdrukud otsustanud, et nendest saavad tähtsad euroametnikud – ja saavad ka. Pole mingit probleemi. Seetõttu minu meelest ei ole toimetulek rahvuse, vaid pigem sotsiaalse keskkonna probleem. Sa võid ka eesti peres olla vaesuse torus põlvkondade kaupa, küsimus on selles, kas ise tahad sealt välja tulla. Olin seitse-kaheksa aastat tagasi Tartu Ülikoolis magistrieksami komisjonis. Viieteistkümnelisest seltskonnast, kes meie eest läbi käis, oleksin ainult kaks inimest (venelast) kohe enda juurde tööle võtnud. Nende silmad särasid, nad olid endale asja selgeks teinud ja elus hakkamasaamiseks pingutanud. Ülejäänud tulid eksamit tegema lootuses, et ehk kuidagi ikka läbi saab. Ma ei oleks neist ühtegi tööle võtnud.

Globaliseerumist ei ole võimalik ära keelata

H. Ruusing: Kas üldse on võimalik võidelda rände vastu? Globaliseeruvas maailmas on see paratamatu. Võib-olla ongi nii, et kõige andekamad lähevad sinna, kus neid rohkem väärtustatakse, ja mitte ainult palga pärast. Meie peaksime suutma oma ühiskonda integreerida järgmise kihi sisserändajaid.

M. Pomerants: Kõik andekad on erinevad. On neid, keda üldse ei huvita välismaale minek ja kes on rahul sellega, et saavad oma võimeid realiseerida just Eestis. Tunnen vähemasti üht arsti-residenti, kes ütleb, et ta ei näe põhjust, miks ta peaks Soome arstiks minema. Eestis on tööd küll ja veel ning kogu sotsiaalne keskkond, mida me ju väärtustame, räägib selle kasuks.

A. Toots: Helle Ruusing tabas naelapea pihta, kindlasti ei ole võimalik globaliseerumist ära keelata ja kindlasti ei saa keelata ka inimeste elama asumist pealinna. See toimub kõigis riikides, ka palju paremini tasakaalus olevates riikides kui Eesti. Soome on näiteks samamoodi hädas, et kõik valguvad kokku Helsingisse ja selle ümbrusse. Mulle tundub, et üks hästi keeruline väljakutse on muuta elu huvitavaks igal pool Eestis. See, miks paljud noored kodukandist ära lähevad, on tingitud enamasti sellest, et neil on seal lihtsalt igav. Samal ajal on Eestis viimase viie aasta jooksul toimunud migratsioon linnast maale. Selle on ette võtnud inimesed, kelle jaoks maal on mõnus. Peamegi neid elustiile paremini läbi mõtlema ja selliseid keskkondi looma, kus inimestel on huvitav olla. Kõige süngem stsenaarium Eestile oleks see, kui siin ei ole kellelgi huvitav ega hea. Kliima on meil halb, võib-olla praegune 30–40-aastaste põlvkond kavatseb veeta oma pensionipõlve hoopis Hispaanias ja siis ongi küsimus, kes meile jäävad? See on see seltskond, kes praegu on töövõimetuspensionärid ja kes pärast sotsiaalminister Taavi Rõivase reformi on tööturul palgavaestena. See ei ole kindlasti sobiv arenguperspektiiv.

O. Koppel: Kui elu maapiirkondades oleks huvitav, oleks see ikka väga hea saavutus. Esialgu võiksime teha kõik selleks, et elu maapiirkondades oleks võimalik ka siis, kui ilm mängib meile mõne vingerpussi. Praegu on nii, et kui Eestis on vähegi kõvem tuul, ei ole paljudes piirkondades mitu päeva elektrit. Kui mitu päeva elektrit ei ole, on väikeste lastega raske. Loomapidamisega sama lugu, kui vool ära läheb, on pehmelt öeldes jama. Või kui sajab rohkem lund maha, ei pääse enam liikuma. Kui inimest maal selline keskkond ees ootab, siis see talle väga atraktiivne ei tundu. Samas arvan, et maa, puhas õhk, vesi ja metsad – kõik see on Eestile täielik kullaauk ja ühtlasi sobiv elukeskkond just nendele inimestele, kes tahavad väheke rahulikumas keskkonnas oma lapsi kasvatada ja interneti kaudu tööd teha. Nende hulk aja jooksul ilmselt kasvab.

E. Terk: Näen siin kahte probleemi. Esimene puudutab meie aktiivsust kohanemisel majandusliku üleilmastumisega. Õppisin kunagi Iirimaal ja nägin, kuidas on võimalik realiseerida aktiivset globaliseerimispoliitikat. Kuidas toodi sisse kõrgtehnoloogiatootmist, aeti regionaalpoliitikat. See nõudis muidugi päris suuri pingutusi ja järjekindlat tööd. Töötati süsteemipäraselt tehnoloogia eesliinil asuvate multinatsionaalsete korporatsioonidega, valmistati neile ette pakkumisi Iirimaale tulekuks, meelitati USA-s töötavaid iiri päritolu insenere tagasi kodumaale, et uutes loodavates ettevõtetes tööle asuda. Vaegarengupiirkondades tööd alustavatele välisfirmadele tehti soodsamad maksupaketid jne. Eestis tundub domineerivat mõte, kui eelarve on tasakaalus ja riigivõlg väike ning maksusüsteemi ei muudeta, ongi kohe kogu maailm Eesti poole kaldu.

Teine küsimus on natuke laiem. Nimelt on kõigil Kesk- ja Ida-Euroopast pärit Euroopa Liidu uutel liikmesriikidel üks ühine joon – nad on praegu majanduslikult rohkem globaliseerunud kui sotsiaalselt, poliitiliselt ja kultuuriliselt. Küsimus on selles, kuidas ennast avatud maailmas tunneme ja globaliseerumist kasutada oskame.

Liikumine on ikkagi mitmesuunaline

K. Põder: Migratsiooniuurijad ütlevad hästi lihtsustatult, et rikkad liiguvad alati sinna, kus on hierarhilisem ühiskonnakorraldus, näiteks Soome oskustööjõud liigub Ameerikasse, vaesed liiguvad sinna, kus on kõrgem maksukoormus rikastele, egalitaarsem ühiskonnakorraldus. Kui hakata selle taustal mõtlema, kes meile tulla tahaksid, siis ma ei näe palju selliseid inimesi. Nad peaksid ilmselt pärinema riikidest, kes on meist vaesemad, ja kui tahame oskustööjõudu, siis peaks sellel vaesemal riigil olema veel progressiivne tulumaks ehk rikkamate kanda suur maksukoormus. Kindlasti ei ole need head spetsialistid just nendest maadest, keda me ideaalis ise ootame. Sama tendents on ka riigi sees. Piirkonnad on kihistunud, näiteks õpetaja maal on suhteliselt rikas ja linnas suhteliselt vaene. Mina olen üles kasvanud Hiiumaal ja kogu aeg elanud teadmisega, et mul on kaks valikut: kas jääda Kärdla keskkooli õpetajaks või valida midagi muud ehk siis migratsioon – nüüd olen siis linnas suhteliselt vaene teadustöötaja. See on ju tegelikult migratsioon, mis toimub. Hiiumaale sõidab Tallinnast kauem kui Helsingisse. Samamoodi liigutakse linnast maale – suhteliselt rikkaks saama; rikkus ei pruugi tähendada muidugi vaid rahas mõõdetavat sissetulekut.

M. Pomerants: Inimarengu aruandes räägitakse, et ühes või teises valdkonnas peaks olema ühiskondlik lepe. Meil on üks hiigellepe olnud 1990-ndate teisest poolest: inimeste vaba liikumine on ülim printsiip. Oleme selle saavutanud aastal 2004 ja nüüd kirume, et sellega kaasnevad probleemid. Eks meil ole trumpe ka. Arvan, et see on ilus ja tark Eesti naine, kes on nii mõnedki inimesed suutnud siia kenasti kinnistada. Mulle meeldis lugeda Justin Petrone lugu kokkusaamisest Epuga, kuidas Epu äi ja ämm olid väga skeptilised – poeg peab veetma

oma elu kusagil kaugel Põhjalas! Aga mina ütlen: Justin on Eestis suur tegija ja Ameerikas oleks ta ära kadunud globalismi, nii et silm poleks ka pilkunud. Kõik, kes tahavad elada huvitavas elukeskkonnas, võiksid tulla Rakverre. Seal on kõik olemas. Olen avastanud inimesed, kes on leidnud, et maal on palju kihvtim kui linnas. Käisime hiljuti juristide seltskonnaga (mina küll jurist ei ole, aga kuulun sinna vahetevahel tänu ametile) Võrumaal Sännas, kus noored inimesed on Tallinnast ära tulnud, kavatsevad teha ise oma kooli, sealjuures põhikooli, võtavad särasilmselt vastu inimesi, äge on! Kahjuks ei ole see veel nii-öelda masside liikumine, aga liikumine ongi mitmesuunaline, saab Tallinnast Tartusse ja vastupidi.

E. Terk: Tundub, et sotsiaalne mobiilsus on keskse tähtsusega. Palju me aga sellest Eesti ühiskonnas teame? Olen majandusteadlasena kuulnud sotsioloogide ja teiste ühiskonnateadlaste etteheiteid, et kõik suured ajalehed on majandusnäitajaid täis: SKT, inflatsioon, aktsiakursid, pangaintressid jne. Samal ajal kõige elementaarsemad sotsiaalse stratifikatsiooni või sotsiaalse mobiilsuse näitajad ja nende pidev analüüs üldlugejale määratud ajakirjanduses puudub. Selle leidmiseks peame võtma kätte spetsiifilised sotsioloogia ajakirjad, hea kui sealtki oma riigi kohta midagi konkreetset leiame. Väärtustame enda jaoks ühe valdkonna informatsiooni ja pakume seda kogu aeg ka laiale lugejaskonnale, teine informatsioon on kusagil kolmandal või neljandal plaanil. Siis tuleb kord kahe aasta tagant inimarengu aruanne ja see on oi kui põnev! Tegelikult peaks ühemiljonilise elanikkonnaga riigis detailselt teadma, mis toimub kas või nendesamade Sänna eestlaste või Ida-Viru venelastega, kui paljud nende lastest on läinud kuhugi kooli ja kui paljud on tagasi tulnud või edasi liikunud. Mis arengupoliitikat me muidu teha oskame.

Euroopa õigusriik?!

Julia Laffranque, professor, Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik

Eesti on Euroopa õigusriik, kuid mõnele olulisele aspektile tuleks õigusriigi kontekstis siiski tähelepanu pöörata.

Õigusteadlane, Tartu Ülikooli vilistlane ja õppejõud, ajakirja Õigus tegevtoimetaja, hilisem riigisekretär ja õiguskantsler eksiilis Artur Mägi küsis Tartu Ülikooli aulas 24. veebruaril 1936 aktusekõnet pidades: kas ja kuivõrd on Eesti põhiseadusega, nagu see hakkas kehtima 1920. aastal ja muudeti 1933. aastal, suudetud tegelikku riigiellu rakendada Eesti Maanõukogu väljendatud seisukohta, et Eesti oleks demokraatlik vabariik? Toona oli taas päevakorras põhiseaduse muutmine ja Mägi soovis selles kontekstis rõhutada, kui olulised on õiglus, seaduslikkus ja vabadus.

Samad küsimused on aktuaalsed ka nüüd, 77 aastat hiljem, kui tunnen huvi, kuidas on lood Eesti õigusriiklusega 2013. aastal Euroopas. Keeruline on kirjutada lühidalt ja selgelt, eriti juriidilistel teemadel. Üks võimalus oleks vastata oma kirjutise provokatiivsele pealkirjale lakooniliselt: jah, Eesti on Euroopa õigusriik. Kuid sellele üldiselt paikapidavale kinnitusele lisandub nii mõnigi „aga", mis vajab lähemat selgitamist.

Järgnevalt käsitlen õigusriigi põhimõtet tänapäeva Euroopas, toetudes Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele ja tsiteerides paralleelselt ajakirja Õigus, mis ilmus aastatel 1920–1940. Analüüsi pinnalt toon välja mõned minu arvates olulised aspektid, millele tuleks Eesti õigusriigi kontekstis tähelepanu pöörata.

Õigusriigi põhimõtte tähendus

Juba Rooma riigimees Cicero nentis, et õigusriigi aluseks on põhimõte, mille kohaselt kedagi ei kohelda ebaõiglaselt ja rahvast teenitakse hästi.

Hiljuti meie hulgast lahkunud ameerika õigusfilosoof Ronald Dworkin on õigluse ja õiguse, mis tegelikkuses paraku alati ei pruugi kattuda, tasakaalustamiseks käinud välja terviklikkuse idee. Sellises terviklikkuses on isikustatud riigil täita moraalse vahendaja roll: riik käitub ühtsete ja siduvate põhimõtete alusel, isegi kui kodanike hulgas puudub üksmeel õigluse ja õiguse küsimustes. Eeldatakse ja austatakse seda, et õigus on järje- ja põhimõttekindel.

Õigusriigi põhimõttele viitavad nii Euroopa inimõiguste konventsiooni preambul kui ka Euroopa Nõukogu statuut. Euroopa Inimõiguste Kohus on alates 1975. aastal tehtud kohtuotsusest asjas *Golder* vs *Suurbritannia Ühendkuningriik* kasutanud õigusriigi mõistet tõlgendusvahendina, et arendada edasi konventsioonis tagatud õiguste kaitset.

Euroopa Inimõiguste Kohus on õigusriigi põhimõttele andnud kolm peamist, üksteisega seotud tähendust:

1. riigi institutsiooniline raamistik (muu hulgas kolme riigivõimu – seadusandliku, täidesaatva ja kohtute – omavahelised suhted, demokraatia põhimõte, sealhulgas valimisõigus ja inimeste põhiõiguste tagamine);

2. seaduslikkuse põhimõte (muu hulgas õigusloome kvaliteet; õiguskindluse põhimõte; seaduse ees võrdsuse põhimõte);

3. õiglase kohtumenetluse põhimõte (muu hulgas kohtusse pöördumise õigus; õigus õiglasele menetlusele mõistliku aja jooksul; süütuse presumptsioon, kaitseõigused; õigus kohtuotsuste täitmisele).

Kõigi nende põhimõtete eesmärk on kaitsta inimest avaliku võimu omavoli eest. Niisiis peaksid inimene ja tema õigused olema alati kesksel kohal. Eesti ajaloos oleme kahjuks kogenud ka seda, et inimene ei maksnud mitte midagi. Nüüd tuleb meil endil Eestisväärtustada kõiki inimesi, kes sellel maal elavad, ja tagada nende inimõiguste kaitse.

Õigusriik ja Eesti

Kuidas on Eestis õigusriigi põhimõttest aru saadud?

Ajakirja Õigus toimetus kirjutas 1930. aastal, et Eesti Vabariik on üks neid riike, kus on algusest peale püstitatud õigusriiklik põhimõte ja püütud seda võimalikult hästi ellu viia.

Tartu Ülikooli haldusõiguse professor, koonduslaagris surnud Artur-Tõeleid Kliimann märkis 1935. aastal, et Eesti riigivõim on rajatud moodsaile riigi- ja haldusõiguslikele põhimõtteile, kus esmajärjekorras tõstetakse rõhutatult esile õigusriiki, mis avaldub selles, et avalikku võimu lubatakse teostada ainult kooskõlas põhiseadusega.

President Lennart Meri on Eesti taasiseseisvuse algusaastatel temale omaselt tabavalt hoiatanud: „Kui me end õigusriigiks üles ei tööta, on Eesti sama üksik kui kuu, mis tiirleb ümber maakera."

Kehtiva, 1992. aastal rahvahääletusel vastu võetud põhiseaduse kohaselt on Eesti õigusriik, põhiseaduse paragrahv 10 viitab otsesõnu õigusriigi põhimõttele. Põhiseadus on meil väga hea ja demokraatlik, kuid selle muutmine võib tulevikus osutuda möödapääsmatuks, kui Euroopa Liit peaks senisest sügavamalt lõimuma. Põhiseaduse põhiõiguste, vabaduste ja kohustuste peatükk on paljuski inspireeritud Euroopa inimõiguste konventsioonist. Riigikohus on taasloomisest alates hästi ja järjekindlalt aidanud kaasa õigusriigi põhimõtte arengule. Riigikohus on olnud Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika maaletooja ning sellele toetudes andnud seadusandjale märku, kui midagi on vaja ära teha, nagu näiteks kahju hüvitamine ebamõistlikult kaua kestnud kohtuprotsesside eest või hiljuti kinnipeetavatele hääleõiguse andmise temaatika.

Niisiis on äärmiselt oluline, et meie seadused oleksid õigusriigile kohased, et põhiseadust austaksid kõik kolm riigivõimu: seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim.

Kohtute rolli olulisust tunnistati juba esimestel Eesti õigusteadlaste päevadel 1922. aastal Tartus, kus üks teema oli kohtunike sõltumatus ehk rippumatus, nagu seda siis nimetati, mis on aktuaalne Eestis ka praegu. Toona vastuvõetud teesides nimetati eraldi ära, et kohtu keel peab olema rahvapärane, loogiline, otstarbekohane, täppis ja õige väljendamises, kaunis kõlavuses ning lühike kujus! Ideaal, mille poole ka praeguses Eestiõigusriigis tuleb pürgida.

Jokk-fenomen

Võib aga juhtuda, et seadustest ja kohtuotsustest üksi ei piisa. Nii ei saa minagi mööda minna nn jokk-fenomenist: juriidiliselt oleks kõik nagu korras ja seaduslik, aga tegelikult? Euroopa Inimõiguste Kohus on oma praktikas pidevalt toonitanud, et Euroopa inimõiguste konventsioon ei ole mõeldud tagama mitte teoreetilisi või illusoorseid õigusi, vaid selliseid õigusi, mis on tõhusad ja mida saab praktikas teostada.

Näiteks romide lastele hariduse andmise teemal on Euroopa Inimõiguste Kohus teatud riikide olukorda analüüsides jõudnud järeldusele, et kuigi seadusandluses otseselt diskrimineerimist ei esinenud, on tegelik olukord seaduse kohaldamisel selline, mis ei võimalda romide lastele teiste lastega võrdset juurdepääsu koolisüsteemile.

Seega tekib õigustatud küsimus: kui tõsiselt suhtutakse põhiõigustesse tegelikult igas Euroopa nurgas, sealhulgas Eestis? Kuidas mujal Euroopas toimuv Eestit puudutab? Kui palju me muu Euroopa ja maailma vastu huvi tunneme? Kas see, mida me võib-olla riigi tasandil õigusriigina tajume, on sama intensiivsusega tunnetatav kohalikul tasandil? Kas ettekujutus õigusriigist ja demokraatiast pealinnas või heade mõtete linnas on sama Eestimaa kaugeimas külas?

Jäägu vastuste tõenäoliselt kurb alatoon iga lugeja oma südametunnistusele.

Poliitikud ja õigus tõele

Eelkõige Eesti esimese õiguskantslerina tuntud, Venemaal Sosva vangilaagris surnud Anton Palvadre on kirjutanud, et demokraatlik riigikord ei ole mõeldav ilma erakondadeta, kuid samas on tõsine oht, et erakonnad mõjutavad riiklikku elu ja paralüseerivad seda oma kitsapiirilistes ja erakondade tegelaste isiklikes huvides ning selle vastu tuleb leida abinõusid.

Kas pole Eesti Vabariigi esimese kümnendi mured taas päevakohased tänapäeva Eestis, kus usalduskriis poliitikute vastu võib peegeldada ka õigusriigi haprust? Peame kindlasti vältima nende ebademokraatlike võtete kasutamist, mida vahepealsetel aastatel, kui Eesti ei olnud iseseisev, meie vastu tarvitati, peame oma inimesi hoidma.

Parim kollektiiv on see, kus valitseb usaldus ja hea koostöö vaim, kus ollakse avatud dialoogiks, kus eri tausta, vanuse ja sooga isikud on tasakaalus, kus otsuseid tehakse läbipaistvalt ja hinnatakse iga indiviidi väärtust ning tema tervist, peret ja heaolu. Nii peab see olema ka riigi puhul.

Viimasel ajal on Euroopa Inimõiguste Kohtus palju kõne all olnud õigus saada teada tõde nii ajalooliste sündmuste kui ka terrorismivastase võitluse kohta. On vaja teada, milliseid vahendeid terrorismivastases võitluses kasutatakse, tõde lähedaste kadumise kohta ja riigivõimu osalust selles, näiteks Tšetšeenias, ning isiku vastu jälitustegevuse raames kogutud info kohta jms. Kuigi Euroopa Inimõiguste Kohus pole otseselt loonud eraldiseisvat õigust tõele, õigust saada teada tõde, on kohus Euroopa inimõiguste konventsioonis olemasolevaid õigusi tõlgendanud näiteks järgmiselt: kui kohus on leidnud, et tegemist on olnud inimväärikust alandava ebainimliku kohtlemisega ja võimud pole suutnud välja selgitada sellise rikkumise põhjustajaid, on lisaks muule rikutud ka kaebaja õigust saada kogu asjas tõe jälile, teada, kes ja miks just nii tema enda või tema lähedasega toimisid.

Kui uskuda Anton Hansen Tammsaaret, peaks eestlastele olema õiguse kõrval vähemalt sama oluline ka tõde. Me ei tohi lasta end uinutada sellest, et oleme edukalt väljunud totalitaarsest ühiskonnast. Demokraatia, väljendus- ja infovabadus ning inimõiguste kaitse on õhukesed eriti rasketel aegadel ning nende eest tuleb pidevalt hoolt kanda ehk nagu on öelnud president Toomas Hendrik Ilves: kui seadustest saab relv lühiajalises poliitilises võitluses, siis kaugeneme õigusriigi alusmõtetest, pärsime ühiskonna arengu loogikat ja ettearvatavust ning koos sellega kahandame Eesti konkurentsivõimet.

Eesti trump – inimõigused

Muidugi võib öelda, et oleme rahvusvahelistes suhetes ja meid kaitseb teiste demokraatlike riikidega ühenduses olemine ehk meie oleme nende ja nemad meie demokraatia kontroll ja tagatis. 1930. aastate ajakirjas Õigus toonitas rahvusvaheliste suhete olulisust Eesti riigi arengule Kuressaares sündinud ja Stockholmis surnud õigusteaduste doktor, õppejõud ja diplomaat Nikolai Kaasik.

Eesti on peaaegu kümme aastat kuulunud Euroopa Liitu, kus õigusriigi põhimõte on kesksel kohal. Kuid midagi ei saa pidada iseenesestmõistetavaks ja automaatseks, isegi Euroopa Liidu puhul tuleb ette rikkumisi, seega ei tohi kaotada valvsust. Euroopa Liidu ühinemine Euroopa inimõiguste konventsiooniga on ette nähtud selleks, et anda inimestele võimalus kaevata Inimõiguste Kohtusse ka Euroopa Liidu institutsioone, kui need on väidetavalt inimõigusi rikkunud.

Samal ajal pole meil mõtet Eestit ja Euroopa Liitu pidevalt vastandada, pigem tunda muret, et kogu Euroopas saaksime rahulikult elada demokraatlikes õigusriikides. Eestil on vaja uusi sihte ja oma stiili Euroopas.

Eesti võiks kujundada endast tõeliselt eeskujuliku maa inimõiguste ja õigusriigi kaitsel, juhtiva mudeli Euroopas. Oleme parajalt pisike ja piisavalt suur selleks, et seda saavutada, meie maavara on inimesed, nende haridus, võimekus ja arukus.

Inimõiguste kaitse on kallis, aga luksus see olla ei tohiks, kaitse peaks olema elementaarne. Võiksime pürgida kõrgemale kui miinimumstandardid, saaksime õigusriiklikku ja põhiõiguste kaitse mõtteviisi eksportida mujale Euroopasse ja maailma. See on eriti oluline, arvestades Eesti geopoliitilist asukohta ja inimõiguste kaitse puhul erineva arengutasemega naabreid.

Identiteet ja rahvas

Lõpetuseks identiteedist. Euroopas on praegu seoses õigusriiklusega võtmeküsimuseks identiteet ja see, kuidas erineva identiteediga inimesed rahumeelselt koos elada saaksid. Olgu identiteet kultuuriline, keeleline, usuline, poliitiline vms taustsüsteem, millest pärit oleme, või see, kus parasjagu viibime ning kuhu soovime suunduda, mida saavutada.

Pean oluliseks, et suudame alles hoida oma Eesti identiteeti seda äärmuslikkuseni rõhutamata, samal ajal olles ja jäädes nii eurooplasteks kui ka iseendaks, sest iga inimese jaoks on oluline tunnetada oma juuri ja oma kodu, ükskõik kui hästi ta end võõrsil ka ei tunneks või kui edukas ja andekas ta poleks. Öeldu ei välista konstruktiivset kriitikat, õiglasi ja objektiivseid otsuseid, et Eesti õigusriiki edendada.

On meeldiv vaadata, kuidas arenes Eesti riik enne Teist maailmasõda, tõsi küll, üldisest kontekstist tulenevalt Euroopas kohati ka murettekitavas suunas. Siin on võimalik tõmmata paralleele tänapäevaga, kus kriisidest puretud Euroopas on pinnas soodne rahutustele ja äärmustele ning seetõttu tuleb olla eriti ettevaatlik. Kurb on meenutada, kuidas omal ajal Eestis tehtud suur töö ja nähtud vaev mitmeteks aastakümneteks võõra võimu all nulliti. Nüüd on meile antud juba rohkem aega ise olla ja ise mõelda, kui ajakirjale Õigus oli antud ilmumisaastaid. Kasutagem seda suurepärast võimalust arukalt, ausalt ja õiglaselt!

[1] Artikkel põhineb Eesti Vabariigi 95. aastapäeva aktusel peetud kõnel 22. veebruaril 2013 Tartu Ülikooli aulas.

Euroopa föderatsioonist ja selle alternatiivist[1]

Ivar Raig, majandusdoktor, VII Riigikogu liige

Euroopas loodava föderatsiooni ja selle alternatiivi selgitamiseks tuleb käsitleda föderatsiooni idee ajalugu ning ära seletada föderatsiooni mõiste.

Miks on Euroopale vaja föderaalset valitsemist? Kas Euroopa tugevus, tihedam koostöö ja suurem konkurentsivõime maailmas on saavutatav föderaalse valitsemise kaudu? Kui jah, siis missugune on Euroopale sobivaim föderatsiooni mudel? Kui ei, siis missugused on paremad koostöö arendamise teed ja konkurentsivõime tõstmise meetmed üleilmastuvas maailmas?

Nendele küsimustele pole keegi suutnud anda ammendavat ja praktikas edukalt rakendatavat vastust. Eestis on sotsiaalteadlased ja juristid nende teemadega vähe tegelnud. Õigupoolest on tehtud ainult üksikuid nimetatud küsimustega haakuvaid uuringuid. Kuid see ei tähenda, et me ei peaks nendel teemadel kaasa mõtlema. Vastasel korral mõtlevad ja otsustavad meie eest teised, sest föderatsiooni loomine on akuutne teema nii Euroopa Liidu ja liikmesriikide eliidi kui ka kodanikuühiskonna tasandil.

Euroopa föderatsiooni idee lühiajalugu

Esimeseks Euroopa föderatsiooni loomise ideoloogiks võib pidada inglise kirikutegelast William Penni, kes pakkus Euroopale rahuplaani Euroopa ühendriikide moodustamise kaudu (1693). Hiljem sai Penn tuntuks Philadelphia linna ja Pennsylvania koloonia rajajana. Ta koostas kolooniale demokraatliku põhiseaduse (1701), mis hiljem võeti Philadelphia konvendis (1787) aluseks USA föderaalse põhiseaduse väljatöötamisel.

Mandri-Euroopas pakkus esimesena föderatsiooni idee välja prantsuse utoopilise sotsialismi teoreetikuna 19. sajandi algul tuntuks saanud hertsog Claude Henri de Saint-Simon. Ta oli osalenud USA iseseisvussõjas ja seadis seetõttu Euroopale eeskujuks ookeanitaguseid liitumisi ning unistas Euroopa ühendriikide põhiseadusest: iga riiki juhiks rahvusparlament, kuid see tunnustaks Euroopa ühisparlamendi ülimuslikkust. 1814. aastal ilmunud raamatus Euroopa ümberkujundamise kohta pakkus hertsog de Saint-Simon Euroopale laia võimupädevusega kahekojalist ühisparlamenti. See pidi tegelema kõigi üleeuroopalise tähtsusega küsimustega, eelkõige lahendama riikidevahelisi tülisid. Parlamendi pädevusse pidi kuuluma ka majanduse juhtimine kõigis üleeuroopalise tähtsusega ettevõtmistes (näiteks kanaliehitus, uute maade hõlvamine). Parlamendi tegevust finantseeritaks liidumaksude kaudu, mille suuruse määrab ühisparlament ise. Euroopa ühendamine pidi kindlustama Euroopale ülemvõimu kogu maailmas.

Tegelikkuses püüdis teostada võimu kogu Euroopa üle sõjakäikude ja vallutustega Prantsusmaa juht Napoleon I Bonaparte. Pärast kuulsa Waterloo lahingu kaotamist 1815. aastal ütles ta, et tema sõjakäikude eesmärk oli luua ühtne Euroopa, kus toimiks ühtne õigus ja kohtusüsteem ning kehtiks ühisraha frank ning sel teel

kujuneks ka Euroopa rahvas. Üks rahvas pidi teistest üle olema ja juhtima teisi riike rahus ja harmoonias elama. Napoleon pani aluse Prantsuse impeeriumi loomisele ning soovis näha teisi Euroopa riike Prantsuse föderaalriigi koosseisus.

Heitunud Napoleoni läbikukkumistest ning tajudes tööstuse arengu ja kapitalistliku tootmisviisi vastuolusid, muutusid silmapaistvate prantsuse, saksa ja itaalia intellektuaalide hulgas populaarseks Euroopa elukorralduse ja ühendamise sotsialistlikud ja rahvaföderalistlikud ideed.

Näiteks unistas itaalia rahvuslane Giuseppe Mazzini väikestest vürstiriikidest koosneva Itaalia ühendamisest vabariigiks. Ta asutas selleks Noor-Itaalia ühingu ning 1834. aastal sõlmiti Noor-Euroopa pakt, millele kirjutasid alla 16 Euroopa rahva noorte esindajad, kes seadsid oma lipukirjaks rahu, vabaduse, võrdsuse ja rahvaste vendluse ideed võitluses ühiste eesmärkide eest. Mõni aasta hiljem väitis Mazzini, et Itaalias tuleb rahu, kui seal on loodud Euroopa ühendriigid, ühine Itaalia ühises Euroopas.

Victor Hugo kirjutas 1849. aastal oma visiooni Euroopa ühendriikidest: „Saabub päev, kui Prantsusmaa, Venemaa, Suurbritannia, Saksamaa ja kõik teised kontinendi rahvad, minetades oma kuulsusrikka individuaalsuse, sulanduvad täielikult kõrgemasse ühendusse ning moodustavad euroopaliku vendluse.” Seejärel tuleb aeg, kui kaks suurt rühma – Põhja-Ameerika ühendriigid ja Euroopa ühendriigid – vastastikku üle ookeani käed ulatavad. Tõsi, Ameerika Ühendriigid asusid Euroopa integreerumist mõjutama juba Esimese maailmasõja lõpust alates, kuid Euroopa ühendriikide loomise katsed on jätkuvalt luhtunud.

Prantsuse mittemarksistlik sotsialist Pierre Joseph Proudhon kirjutas 1853. aastal, et kõik kesksed autoriteedid ja tsentraliseeritud süsteemid kitsendavad vabaduse ja demokraatia arengut. Proudhon pidas Euroopa ühendriike väikerahvastele ohtlikuks, föderatsioonis neelaksid suured riigid väikesed alla ning viimased tõenäoliselt degenereeruksid. Tekiks nn uus püha liit, mis sisemiste muutuste käigus kujuneks ainuvõimsaks suureks Euroopa monarhiaks. Proudhon vastandas eliidi ülemvõimu rahva võimule ja uskus, et uut tüüpi paindlikku koostööd rahvaste vahel on võimalik saavutada rahvaalgatusliku revolutsiooni teel. Esimese sammuna demokraatliku koostöö kujundamiseks pidas ta vajalikuks üleeuroopalise föderaalse rahvarinde loomist. Proudhon lootis, et rahvaalgatuslikust föderalismist saab valitsemise ja humanismi poliitiline vorm.

Proudhoni sõnastatud ohud leidsid kinnitust nii Saksamaa kui ka Venemaa suurriiklikes ambitsioonides enne ja pärast Teist maailmasõda. Need tuginesid Karl Marxi ja Vladimir Lenini ideoloogilisele pärandile. Mõlemad arendasid omamoodi edasi Euroopa ühendriikide ideed, mida püüti ellu viia totalitaarsete režiimide kehtestamisega. Teisi rahvaid ja majandusi püüti ühtse, nn ainuõige ideoloogia toel suurriigile allutada, kasutades diktatuuri ja sõjalist jõudu.

Fašismist sai Euroopa ühtsuse ja ühendamise ülim idee, mis pidi arendama Euroopa tsivilisatsiooni ja korda, puhastama seda teistest rassidest, valedest uskudest ja ideoloogiatest. Adolf Hitleri Barbarossa plaani tutvustati Saksa sõjaväelastele kui ristisõda uskmatute bolševike ja kommunistide vastu, millele

viitab tõsiasi, et Nõukogude Liidu alistamise sõjaplaani nimigi pandi Saksa keisri Friedrich Barbarossa järgi, kes oli tuntud keskaja ristisõdija.

Vene suurriiklik natsionalism tugines Karl Marxi väljatöötatud ning Vladimir Lenini poolt Venemaa jaoks kohandatud kommunistlikule ideoloogiale, mida püüdis ellu viia Nõukogude Liit eelkõige Jossif Stalini brutaalsel juhtimisel.

Proudhoni ideid arendas mitmeti edasi Austria krahv Richard Nikolaus von Coudenhove-Kalergi kirjutises „Paneuroopa", mis võeti 1923. aastal Euroopas vastu suure huviga. Krahv otsis vastust küsimusele, kuidas saaks poliitiliselt ja majanduslikult killustunud Euroopa kaitsta rahu ja sõltumatust üha tugevnevate välisjõudude vastu. Eneseusalduse kaotanud Euroopa lootis tol ajal USA ja Venemaa abile. See võis aga krahvi arvates saatuslikuks saada. Ta hoiatas ettenägelikult, et Venemaa tahab Euroopat vallutada, USA Euroopat investeerides ära osta. Coudenhove-Kalergi tegi ettepaneku luua üleeuroopaline konverents ja vahekohtukoda. Euroopa pidi kõigepealt looma oma julgeolekustruktuurid ja seejärel moodustama tolliliidu, millest areneks majanduslikult homogeenne ja konfliktideta piirkond. Kogu terviku krooniks pidi saama Euroopa ühendriikide valitsus koos kahekojalise parlamendiga, millest üks esindaks rahvaid ja teine riike. Sellest mõttest lähtudes asutas krahv 1926. aastal Paneuroopa Liidu. See oli esimene rahvaliikumine Euroopas, mis pöördus vahetult kodanike poole. Seda toetasid mitmed tuntud poliitikud, eriti Prantsusmaa mitmekordne peaminister ja välisminister Aristide Briand, hilisem Rahvasteliidu president. Ta oli veendunud, et Euroopa rahvusriikide kultuuriline sarnasus on piisav alus ühtse föderaalriigi loomiseks. 1930. aastal esitas Briand Rahvasteliidule memorandumi Euroopa föderaalse liidu rajamise kohta, mida pidi hakkama välja töötama Rahvasteliidu töörühm. Paraku põrkus see algatus mitmete riikide vastuseisuga.

Kahjuks pole ma kohanud uuringuid, mis selgitaksid ammendavalt, miks mitmed suured Euroopa riigid ja rahvad pole aastasadade jooksul jõudnud Euroopa föderatsiooni loomiseni ning pole seda suutnud isegi nüüdisaja suurima majanduskriisi ehk suure depressiooni tingimustes.

Pärast Teist maailmasõda, eriti Nõukogude Liidu, Jugoslaavia ja Tšehhoslovakkia föderatsioonide lagunemise järel, Euroopa ühendriikidest või Euroopa föderatsioonist kaua aega ei kirjutatud ega räägitud. Küll aga rõhutati rahvusriikide järjest tihedama koostöö vajadust eri valdkondades – söe- ja terasetööstuses, aatomienergeetikas, kaubanduses ja tollinduses, põllumajanduses ja kalanduses, kuni majandus-, raha-, pangandus- ja eelarveliiduni välja.

Euroopa föderatsiooni tänapäevased käsitlused

Uuesti tuli Euroopa föderatsiooni idee tipp-poliitika päevakorda Euroopa tuleviku-debattides, mis algasid 2000. aasta maikuus Saksamaa välisministri Joschka Fischeri kõnega „Konföderatsioonist föderatsiooni. Mõtted Euroopa integratsiooni lõppkujust" Berliinis Humboldti Ülikoolis. 2001. aastal Euroopa Liidu Laekeni (Belgia) tippkohtumisel seati Euroopa tulevikudebati ametlikuks eesmärgiks korrastada ja muuta lihtsamaks Euroopa Liidu aluslepingute süsteem, määrata täpsemalt Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikide pädevused erinevate

poliitikate kujundamisel, suurendada riikide parlamentide rolli liidu otsustusprotsessis ning määratleda Euroopa põhiõiguste harta staatus.

2002. aasta veebruaris tööd alustanud, Prantsusmaa endise presidendi Valéry Giscard d'Estaing'i juhitud Euroopa tuleviku konvent koostas Euroopa põhiseaduse (põhiseaduse lepingu), mis kirjutati alla 29. oktoobril 2004 Roomas. Giscard d'Estaing võrdles 2002. aasta veebruaris Euroopa Parlamendis ennast koguni Benjamin Frankliniga, kelle juhtimisel pandi 1787. aastal Philadelphias kokku Ameerika Ühendriikide põhiseadus. USA põhiseaduse 15-leheküljeline dokument kehtib oma põhiolemuses tänini. Euroopa Liidu enam kui 300-leheküljeline Euroopa põhiseadus ei leidnud toetust 2005. aastal Prantsusmaal ja Hollandis toimunud rahvahääletustel.

Palju on vaieldud selle üle, miks kahes Euroopa Liidu asutajariigis rahvas Euroopa Liidu föderaliseerumist ei toetanud. Küsitlused ja uuringud näitasid, et põhjused peitusid nii vastuseisus liidu edasisele laienemisele kui ka integratsiooni föderalistlikule süvenemisele. Põhiseaduse koostamine ise ei vastanud tänapäeva arusaamistele demokraatiast ning sellele lisaks ilmnes, et Euroopa Liidu rollist Euroopa ja maailma kujundamisel puudus suurriikide vahel ühesugune arusaam. Kõrvuti koostöö tihendamise ja integratsiooni süvenemisega mitmetes valdkondades on kasvanud mõnes liikmesriigis (nt Suurbritannias, Hispaanias, Hollandis, Belgias) suundumus desintegratsiooniks – poliitika ja majanduse dereguleerimiseks subsidiaarsusprintsiibi alusel. Lahkhelid on lahvatanud mitte ainult eelarve- ja rahanduspoliitikas, vaid isegi välis- ja julgeolekupoliitikas, kus tihedama koostöö vajadus on kõige suurem. Euroopa majanduslik konkurentsivõime ja poliitiline identiteet on jätkuvalt kriisis ning tugevnenud on mitme suurriigi protektsionism teenuste, tööjõu ja isegi kapitali vaba liikumise suhtes. 2008. aastal alanud raha- ja majanduskriisi tingimustes poliitilised erimeelsused võimendusid.

Samal ajal on Ameerika Ühendriigid ja Saksamaa föderaalriikidena jätkuvalt suhteliselt edukalt toiminud, sest nende riikide elanikke ühendavad ühesugused väärtused, rahvus ja keel. Paraku terviklikku Euroopa rahvast ja keelt, millele föderaalriiki rajada, pole sajandite jooksul kujunenud. Ka ei saa rääkida ühtsest elektoraadist ega üleeuroopalistest erakondadest. Ilmselt sellepärast ei suuda praegused Euroopa võimud rahvusriike üheks föderaalriigiks kokku sulatada. Sellele pole märkimisväärselt kaasa aidanud ka Euroopa Liidu hümni, lipu, ühisraha, ühise välispiiri ja kodakondsuse kehtestamine.

Lennart Meri kahetses 2000. aastal Turu Ülikoolis peetud kõnes, et Eestil pole õnnestunud korraldada Tallinnas väikeriikide kongressi, mis aitaks väikeriikidel üle saada „vaikiva enamuse" sündroomist maailma poliitikas ja seista vastu rahvusvaheliste organisatsioonide suurriikidekesksusele. Veelgi enam, Meri astus julgelt vastu Euroopa Liidust föderaalriikliku institutsiooni kujundamise ideele: „Mõni algatus peab jääma akadeemiliseks ekskursiks. Nii mõistan ka Saksamaa välisministri Joschka Fischeri eurofõderalismi." Tolleaegne välisminister Toomas Hendrik Ilves esitas 2001. aastal Humboldti Ülikoolis loengu „Uut Euroopat ehitades", milles kutsus looma kahekojalist Euroopa Parlamenti. Ameerika Ühendriikide eeskujul Euroopas föderatsiooni loomise vajadust tuletas ta Eesti

avalikkusele meelde ka hiljutises Postimehe intervjuus. Paraku on ajalugu tõestanud, et Euroopas multikultuurset, USA-ga sarnast ühiskonda luua pole ilmselt võimalik ega mõttekas.

Tõsi, praegu on Euroopa Liit järk-järgult veel suundumas föderalistliku valitsemise suunas. Rahvusriikide valdavalt konföderaalsetel alustel toiminud koostööst on saanud valdavalt föderaalsetel alustel toimiv ühendus alates Nizza lepingu jõustumisest, kui kvalifitseeritud enamusega otsustamisel oli esimest korda selge ülekaal konsensusega tehtavate otsuste üle. Kuid edasised sammud eelarve- ja pangaliitude loomiseks ning majanduspoliitikate, välis- ja julgeolekupoliitika ühtseks juhtimiseks ja vastavate keskvalitsuste loomine föderaalriikliku ühenduse toimimiseks on takerdunud.

Uuesti elavnesid debatid Euroopa Liidu tuleviku üle 2008. aastal alanud sõjajärgse suurima majanduskriisi ajal. Esitatud on mitmeid visioone Euroopa Liidu reformimiseks: Euroopa Komisjoni juhi José Manuel Barroso ettepanekud „rahvusriikide föderatsiooni" loomiseks pangandus-, eelarve ja majanduspoliitika liitude kaudu, Euroopa Parlamendi liikmete Daniel Cohn-Benditi ja Guy Verhofstadti „Euroopa manifest" rahvuslusjärgse kodanike Euroopa moodustamiseks ning Suurbritannia peaministri David Cameroni Euroopa kõne, milles pakutakse välja fundamentaalsed reformid Euroopa Liidu poliitikates viie printsiibi (globaalne konkurentsivõime, paindlikkus, subsidiaarsus, legitiimsus ja õiglus) alusel. Päevakorras on nii samm-sammult üleeuroopalise föderalistliku valitsemissüsteemi edasiarendamine (tsentraliseerimine) poliitilise eliidi poolt kui ka kodanike rahvusteülene Euroopa ning uute põhimõtete ja eesmärkidega rahvusriikide koostöö (detsentraliseerimine).

Föderatsiooni peamised tüübid

Föderaal- ehk liitriikides on riiklik suveräänsus jagatud keskvõimu ja liikmesriikide (osariikide või liidumaade) vahel teatud valdkondades ja piirides, mis on sätestatud põhiseaduses või muul moel legitiimselt kokku lepitud. Föderaalriigi keskvõimu ja föderatsiooni allosade võimupädevused võivad olla jaotatud riikides erinevalt, kuid piisavalt selgelt ning nii, et kumbki riigivalitsemise tasand ei saaks teineteise põhiseadusega sätestatud suveräänsust vähendada.

Ajaloost on teada mitmeid püstitatud eesmärkidest sõltuvaid föderaalriigi ülesehitamise võimalusi. Föderaalriigid tekkisid eelkõige suurtes või mitmerahvuselistes riikides, et hõlbustada haldamist ja hoida ära konflikte. Paljud föderaalriigid rajati Euroopa koloniaalimpeeriumide lagunemise järel. Sotsiaal- ja ühiskonnateaduste eri harudes käsitletakse föderalismi erinevalt.

Järgnevalt lähtume eelkõige õiguslikust ja institutsionaalsest lähenemisest. Eristatakse nelja peamist föderalismi tüüpi: sümmeetriline ja asümmeetriline ning vertikaalne ja horisontaalne. Mõistagi pole olemas ühtegi puhtatüübilist föderatsiooni. Praktikas esineb föderatsioone, mis on suuremal või vähemal määral ühe või teise tüübi tunnustega. Teoreetiliselt võib nende nelja tüübi alusel luua palju föderatsioonitüüpide kombinatsioone.

Sümmeetrilise föderatsiooni puhul on föderatsiooni osade staatus võrdne (nt USA Senatis esindab iga osariiki kaks senaatorit).

Asümmeetrilises föderatsioonis on riigi osad esindatud peamistes otsustuskogudes ajaloolistel või poliitilistel põhjustel erineval määral (näiteks India ja Kanada).

Vertikaal- ehk duaalföderalismis on võimu teostamise valdkonnad ja kompetentsid keskvõimu ja föderatsiooni osade vahel täpselt piiritletud. Nn kihilise tordi moodi föderalismi klassikaline näide on USA, kus keskvalitsusel on täielik kompetents teostada välis- ja julgeolekupoliitikat ning rahapoliitikat. Samal ajal on osariikidel täielik vabadus kujundada oma ettevõtlus-, eelarve- ja maksupoliitikat.

Horisontaal- ehk kooperatiivföderatsiooni (nn vöödilise või marmortordi) puhul on kompetentsid jagatud juhtimistasandite (riik, liidumaa, kohalik omavalitsus) lõikes, kusjuures õigusloome toimub eelkõige riigi tasandil ning elluviimine kõigil juhtimistasanditel seaduste ja kokkulepete alusel. Tüüpiline näide on Saksamaa, kus keskvõim on kontsentreerunud seadusloomele ning föderaalüksused nende elluviimisele. Föderaalüksused on esindatud parlamendi teises kojas (*Bundesrat*), kus esindajate arv sõltub rahva arvust föderaalüksuses.

Nimetatud föderatsioonitüüpidele lisaks võib eristada veel mitme nimetusega föderatsioone. Tarastatud föderatsiooni puhul on tegemist tsentraliseeritud või ülemäära reguleeritud bürokraatliku föderatsiooniga, kus keskvalitsuse detailsed regulatsioonid võivad sattuda vastuollu kohalike vajaduste ja võimalustega. Tarastatud föderatsiooni tunnustega on Vene Föderatsioon, aga ka Euroopa Komisjoni kujundatud põllumajanduspoliitika. Viimane on kehtestanud näiteks piirkondade ebavõrdse kohtlemise regulatsioonid. Paljud autorid ei tunnista autoritaarset või tsentraliseeritud juhtimist omaseks föderaalriigile, nimetades selliseid riike „võltsföderatsioonideks". Tõelisteks föderaalriikideks peetakse ainult demokraatlikus ühiskonnas toimivaid riike, kus võimu teostavad ja poliitikaid viivad ellu rahva valitud institutsioonid.

Uue (otse)demokraatliku föderatsiooni tingimustes delegeerib rahvas võimu valitsemisorganitele rahvaküsitluste ja referendumite kaudu (nagu Šveitsis). Sellistes tingimustes taotlevad kodanikuühendused järjest suuremal määral võimu detsentraliseerimist ning teostamist võimalikult kodanikulähedasel juhtimistasandil. Otsedemokraatia eeldab tugeva kodanikuühiskonna olemasolu.

Õiguskirjanduses võib kohata juriidilise föderalismi terminit, millega tähistatakse põhiseaduslikke ja muid vaidlusi keskvalitsuse ja föderaalriigi osade vahel võimupädevuste üle. Juriidilise föderalismi tingimustes otsustab Põhiseaduskohus või Riigikohus vaidlusküsimused põhiseaduse tõlgendamise kaudu, nii nagu otsustati eelmisel aastal Euroopa Stabiilsusmehhanismi raha eraldamise põhiseaduspärasus Saksamaal ja ka Eestis. Euroopa Stabiilsusmehhanismi ja Euroopa Liidu eelarveliiduga seostub omakorda fiskaalföderalismi termini kasutuselevõtt.

Sotsioloogias eristatakse rahvuslikke (ühe rahvusega), mitmerahvuselisi ja etnilisi föderatsioone. Saksamaa, USA ja Austraalia on sakslaste, ameeriklaste ja

austraallaste rahvusriigid, kus ametlikus riiklikus kasutuses on üks keel. Kanada, Belgia ja Šveits on mitmerahvuselised ja mitmekeelsed föderaalriigid. Etioopia on näiteks etno-föderaalne riik. Viimasel ajal käibele läinud Euroopa rahvusriikide föderatsiooni peavad sotsioloogid ja politoloogid vildakaks kombinatsiooniks mõistetest, mis kokku ei sobi, sest Euroopa Liit on pikaajaliste traditsioonidega rahvusriikide paljurahvuseline ühendus. Ka kirjanik Mihkel Mutt on tabavalt hinnanud Barroso ettepanekut oma arvamusartiklis pealkirjaga „Rahvusriikide föderatsioon – rahvuste või föderatsioonita": „Võib ka oletada, et juba kolmesaja aasta pärast on rahvusriiklusel Euroopas natukene väiksem tähtsus kui täna."

Kõigil nimetatud föderalismi tüüpidel on omad plussid ja miinused. Milliseks kujuneb Euroopa föderatsioon või ühendriigid või leitakse lõpuks, et modernses maailmas pole uute föderatsioonide jaoks enam kohta, on praegu raske öelda. Pole välistatud, et loodavat Euroopa föderatsiooni tabab samasugune areng nagu stagneerunud Nõukogude Liitu ja tema satelliitföderatsioone.

Küsimus on selles, kas Euroopa Liidu valitsemissüsteemi ja valitsejaid on võimalik reformidega nii palju muuta, et see ei tooks kaasa lagunemist. Või on otstarbekam alustada uue või isegi uute rahvusvaheliste valitsemissüsteemide väljatöötamisega Euroopas ja maailmas. Nii nagu said alguse mitmed uued rahvusvahelised organisatsioonid pärast esimest üleilmset majanduskriisi ja Esimest maailmasõda, samuti pärast suurt depressiooni ja Teist maailmasõda (nt Rahvaste Liit ja ÜRO).

Millist föderatsiooni võiksid toetada väikeriigid

Kui föderatsioonist pääsu ei ole, millist siis toetada? Pole raske jõuda ühisele seisukohale, et väikeriikidele oleks kõige parem sümmeetriline duaalföderalism, kus nad on suurtega võrdselt esindatud otsustuskogudes (kas või mõnes neist) ning teatud poliitikasfäärid on kindlalt liidumaa (endise suveräänse rahvusriigi) pädevuses. Euroopa Liidus meile sellist võimalust praegu aga ei pakuta. Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Komisjoni juhtimisel ning Euroopa Parlamendi enamuse vaikival nõusolekul tehakse silmakirjalikku poliitikat, mis viib asümmeetrilise kooperatiivföderatsiooni kujunemiseni Saksamaa ja Prantsusmaa valitsemismallide alusel, kus seadusloome läheb veelgi rohkemates poliitikavaldkondades Euroopa Liidu pädevusse ning rahvusriikide vetoõigused poliitikakujundamise suhtes minimeeritakse või kaotatakse täielikult. Seejärel oleme varsti tagasi olukorras, kus on vaja alustada uue „Isemajandava Eesti" (IME) projektiga. Ma pole kindel, kas Eesti on selliseks katsumuseks veel valmis.

Eesti poliitikud ja juristid peaksid Lissaboni lepingut rahvusriigi suveräänsuse seisukohalt täpsemalt lahti mõtestama ning seadma konkreetsed piirid ja mehhanismid suveräänsuse edasisele delegeerimisele. Kui tavaliste rahvusvaheliste lepingute puhul jätkavad lepingupartnerid täieliste õigussubjektidena ka pärast lepingu sõlmimist, siis Lissaboni lepingu suhtes see enam ei kehti, sest viimasega sai Euroopa Liit uue poliitilise subjekti õigused rahvusvahelistes suhetes. Näiteks Maailma Kaubandusorganisatsioonis (WTO) esindab Eestit Euroopa Liit ning G20 rühma kuulub 19 riiki (sh neli Euroopa Liidu liikmesriiki), lisaks Euroopa Liit.

Lissaboni leping sisaldab selgelt asümmeetrilise kooperatiivföderatsiooni tunnuseid, kuigi sõna „föderaalne" kui poliitiliselt tundlik termin on dokumendist välja jäetud. Ilmselt varsti võidakse Lissaboni lepingut tõlgendada ka sobilikuks fiskaalföderatsiooni ja Euroopa Liidu föderaalse rahandusministeeriumi loomiseks, hoolimata sellest, et rahvusriikide konstitutsiooni- ja riigikohtud on seadnud oma piirid valitsemiskompetentside edasiseks ülekandumiseks Euroopa Liidu või temaga seotud institutsioonidele. Selleks luuakse uusi Euroopa Kohtu lahendeid, mis saavad ülimuslikuks riikide seaduste suhtes.

Alternatiiv Euroopa föderatsioonile

Euroopa föderatsiooni asemele teisi võimalusi on vaja otsida ka seetõttu, et vastuseis föderaalsele valitsemisele kasvab mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis, mitte ainult Suurbritannias. Uue föderaalriikliku Euroopa Liidu aluslepingu ratifitseerimisega võib tekkida probleeme paljudes riikides. Muid võimalusi sunnib otsima ka suurriikide mõjuvõimu suurenemine Euroopa juhtimisel, uued majanduskriisi ilmingud Hispaanias, Itaalias, Prantsusmaal, Sloveenias ja Küprosel, eurotsooni võimalik lagunemine ning vabakaubanduslepingu kavandatud sõlmimine USA-ga. Viimasest tulenevalt võib Euroopa föderatsioonile kujuneda tõsiseks alternatiiviks Põhja-Atlandi Kaubandusassotsiatsiooni (NATA) moodustumine või isegi globaalse vabamajanduspiirkonna (GFTA) kujunemine. NATA moodustuks Euroopa Liidu ja USA vabakaubandusleppega ühinenud Euroopa Liidu liikmesriikidest ja Euroopa Vabakaubanduse Kokkuleppe (EFTA) riikidest. Uus moodustatav majandusühendus võiks tulevikus kujuneda Põhja-Atlandi julgeoleku- ja majandusalaks (NASEA) keskusega näiteks Londonis. Brüsseli 35 000-pealist eurobürokraatiat hakkaks asendama Londonis või Genfis paiknev maksimaalselt viiest tuhandest ametnikust koosnev sekretariaat.

Teist tüüpi alternatiiviks Euroopa ühendriikidele võib saada tihedam ja tõhusam regionaalne koostöö – näiteks koostöö Läänemere riikide, Balti ja Skandinaavia riikide (Baltoscandia) või Põhjamaade vahel, milleks on vastavad institutsionaalsed struktuurid juba loodud. Regionaalne koostöö areneb jõudsalt ka Vahemere piirkonna riikide vahel.

Kolmandaks võtaksin kinni Siim Kallase ettepanekust koostada Eestis uus Euroopa riikide koostöö alusleping aastaks 2018. Seda võiks teha tihedas koostöös Briti, Saksamaa ja Skandinaaviamaade poliitikute ja teadlastega, keda seovad meiega ammused tihedad sidemed. Tartu ja Tallinna ülikooli juristid võiksid alustada tihedamat koostööd Oxfordi ja Cambridge'i, Berliini ja Stockholmi ning teiste ülikoolide kolledžitega, et olla hiljemalt 2018. aastal valmis uue moodsa aluslepinguga, mis algataks oma tähtsust kaotavate õhtumaade muutumise uuesti ühiskondliku progressi ja maailmamajandust edasiviivaks generaatoriks.

[1] Artikkel on koostatud 22. märtsil 2013 10. rahvusvahelisel konverentsil „Eesti ja Euroopa Liit" peetud ettekande põhjal.

Kasutatud kirjandus

Barroso, J. M. (2012). Address Plenary Session of the European Parliament. Strasbourg, 12 September 2012. – http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm

Cameron, D. (2013). European Speech. – Guardian, 23 January. – http://www.guardian.co.uk/politics/2013/jan/23/david-cameron-eu-speech-referendum

Cohn-Bendit, D., Verhofstadt, G. (2012). Euroopa Manifest. Rahvuslusjärgse Euroopa moodustamise manifest. – http://www.tarand.ee

Coughlan, A. (2005). Euroopa Liitu üheks riigiks muutva põhiseaduse analüüs. Euroopa põhiseaduse leping. Tallinn.

Euroopa Liidu tulevik ja Eesti. Kolm institutsionaalset tulevikuvisiooni (2003). Tallinn: Riigikantselei Euroopa Liidu sekretariaat.

Fischer, J. (2000). From Confederation to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration. Speech given at the Humboldt University, Berlin, 12 May.

Ilves, T. H. (2013). Ma ei saa aru tondist, mida maalitakse föderalismi ees. – Postimees, 14. jaan.

Mutt, M. (2013). Rahvusriikide föderatsioon – rahvuste või föderatsioonita. – Postimees, 3. veebr.

Mõtteline Euroopa. Valimik esseid Euroopa Liidust (2003). Koost M. Tamm, M. Väljataga. Tallinn: Varrak.

Raig, I. (2005). New Atlantic. Tallinn: Research Centre Free Europe.

Raig, I. (2008). Eesti tee Euroopa Liitu. Unistus paremast Euroopast. Tallinn.

Varblane, U. (2013). Me peame riiki nagu miljardäride klubi. – Postimees, 16. märts.

Kas Euroopa integratsiooni areng on võimalik föderaliseerumisega ühel ajal?

Ulrika Hurt, Tallinna Tehnikaülikooli doktorant ja projektijuht

Viljar Veebel, Coimbra Ülikooli külalisteadur

Föderaliseerumine saab põhineda ainult kõigi liikmesriikide nõusolekul. Aluslepingute muutmist peavad toetama kõik liikmesriigid ja Euroopa Parlament.

Neli aastat kestnud euroala võlakriis on Euroopa Liidu poliitikud, teadlased ja avalikkuse pannud aktiivselt arutlema majanduskriisi süvapõhjuste üle.

Üha rohkemates kirjutistes ja debattides on osutatud asjaolule, et finantskriis on pigem Euroopa Liidu strukturaalsete ja institutsionaalsete ebakõlade ning tasakaalustamatuse väljendus kui kumuleerunud majanduskriisi probleemide algpõhjus.

Liikmesriikide võlgade ja valitsussektori eelarvedefitsiidi varjatud kuhjumise sisulise peapõhjusena nähakse vähest läbipaistvust liikmesriikide eelarve- ja fiskaalpoliitikas, riikideüleste institutsioonide vähest kontrolli riikide koguvõlgade ja defitsiidi üle ning selgete normide ja sanktsioonide puudumist Euroopa Liidus, mis on viinud liikmesriigid ulatuslikule finantsstabiilsust tagavate Maastrichti kriteeriumite rikkumisele (Alesina, Ardagna, Galasso 2010, 2).

Finantskriisi algpõhjused Euroopa Liidus on poliitilised ja administratiivsed, seepärast eeldab kriisi lahendamine reforme. Plaanitavad poliitilised reformid peaksid lahendama ääreriikide finantsprobleemid, hoidma ära uued võlakriisid ning samal ajal suurendama Euroopa ühistunnet ja solidaarsust. Ühe lahendusena on eelkõige Saksamaa ja Prantsusmaa poliitiline eliit näinud otsustavat Euroopa Liidu poliitilist reformimist föderatiivsete põhimõtete järgi töötavaks liiduks (De Grauwe 2010). Euroopa Liidu liikmesriigid on pärast 60 aasta pikkust evolutsioonilist integratsiooniprotsessi taas valiku ees – kas jätkata olemasoleva integratsioonimudeliga või kujuneda reformide käigus föderatiivseks liitriigiks.

Föderaliseerumise ja tsentraliseerimise plaanides on loobutud varasemast arusaamast, et Euroopa integratsioon areneb ise sujuvalt tugevaks ja harmooniliseks poliitiliseks liiduks. Poliitikud ja mõttekojad toetavad pigem ideed, et tuleb langetada otsus ning aktiivselt tegutsedes luua Euroopa Föderatsioon (Mugge 2011, 186–187).

Föderaliseerumisel tuleb arvestada võimalike riskidega, tagasilöögid reformide käigus võivad tekitada senisest suuremat usalduskriisi liikmesriikide vahel ning viia ka Euroopa Liidu rahvusvahelise usaldusväärsuse vähenemiseni.

Föderaliseerumine saab põhineda ainult kõigi liikmesriikide ühisel huvil, nõusolekul ja avatud debatil. Küsimuse, kas ja kuidas föderaliseerumise suunas liikuda, muudavad komplitseerituks eelnevad ajaloolised kogemused, erinev arusaam juba kokku lepitud Euroopa Liidu olemusest ning peamiste integratsiooniteooriate (neofunktsionalism, valitsustevaheline realistlik mudel ja

vastastikuse sõltuvuse mudel) seni vähene suutlikkus toimunud arenguid ja kriise seletada.

Valitsustevahelise (neo)realistliku mudeli kohaselt lähtub Euroopa Liidu toimeloogika liikmesriikide valitsuste huvidest, koostööd tehakse tasemeni, kus see riikide huvide realiseerimisel lisaväärtust annab, ehk integratsioon on teretulnud, kuni see teenib riigi huve.

Artikli eesmärk on analüüsida, milline on põhjuslik seos föderaliseerumise, integratsiooniprotsessi, euroopastumise ja majanduskriisi võitmise vahel; kas föderaliseerumine on liikmesriikide praeguste seisukohtade juures teostatav ning missugused valikud vastaksid Eesti huvidele.

Föderaalse Euroopa loomise debatid

Euroopa poliitilise ja rahandusliku reformimise eel tuleb vastata kõigepealt küsimusele, miks ei ole föderatiivset liitu loodud varem, kui ollakse sedavõrd kindlad, et selline areng aitab lahendada Euroopa põhiprobleemid.

Debatte föderaalse Euroopa loomise teemal peeti juba 60 aastat tagasi algsete ühenduste (Euroopa Söe- ja Teraseühendus, Euroopa Aatomienergia Ühendus ja Euroopa Majandusühendus) loomisel, Maastrichti lepingu koostamisel (millega loodi Euroopa Liit) ning Euroopa tuleviku konvendis uue aastatuhande algul, kui seati eesmärk luua seniste alus- ja muutmislepingute asemele ühtne Euroopa põhiseaduse leping.

Tehtud pingutustest hoolimata jõuti iga kord järeldusele, et föderatiivne mudel, pakkudes teatud edasiminekuid riikideüleses valitsemises ja otsustusprotsessis, ei peegelda liikmesriikide ühishuve ja on integratsiooni seisukohalt perspektiivitu liigse staatilisuse tõttu. Selle tulemusena ei sisalda ei asutamislepingud, Euroopa Liidu leping ega 2009. aastal jõustunud Lissaboni leping föderatiivsuse mõistet liidu enda kohta, vaid ainult Saksamaa föderatiivse riigikorra kirjeldamisel. Üheski nimetatud lepingus ei ole seatud eesmärgiks föderatiivse liidu loomist, vaid senisest tihedam koostöö (*ever closer union*), riikideülesuse kasv ja integratsioon (Veebel 2002, 20–21).

Seega ei ole föderaliseerumise idee ja mudel ei aluslepingute kaudu ega olemuslikult seotud Euroopa integratsiooni senise toimimisloogikaga. Samuti ei ole valijad ühegi lepingu ratifitseerimisreferendumi käigus andnud poliitika kujundajatele mandaati föderatiivse liidu loomiseks ning liikmesriikide liitumislepingud Euroopa Liiduga ei ole arvestanud liidu võimaliku kujunemisega föderatsiooniks.

Senise ajaloolise kogemuse põhjal on Euroopa integratsiooni teoreetikud, näiteks Ben Rosamond (2000), Manuel Porto (2004), Joseph Weiler (1991) ja Simon Hix (1999), föderaliseerumise võimalikkuse ja otstarbekuse suhtes skeptilised. Peamine põhjus, mis edukat föderaliseerumist on takistanud ja võib ka edaspidi takistada, on see, et praegusest olukorrast pole võimalik sujuvalt föderatsioonile üle minna,

üleminek pole otstarbekas ning mitmed liikmesriigid on põhimõtteliselt föderaalse mudeli vastu.

Näiteks väidab Joseph Weiler, et nn osaline integratsioon ehk ühenduse mudel (Pariisi ja Rooma lepingutes) on kvalitatiivselt parem liitriigi loomise ideest praegustes föderalistide plaanides. Esimesel juhul loodaks midagi sisuliselt uut – riikideülesus –, teisel juhul korrataks varasemat impeeriumite ja liitriikide loogikat (Weiler 1991). Võimalikule neoimperiaalsele ohule föderaliseerumise puhul on viidanud oma 2006. aastal avaldatud raamatus ka Jan Zielonka (Zielonka 2006), soovitades Euroopa Liidul pigem jätkata äärte suunas väheneva integratsioonitasemega konföderatsioonina, kus liidu keskel on tihedamalt integreeritud riigid ja keskusest kaugemal asuvad riigid võivad omal valikul jätta teatud poliitikad integreerimata (nii nagu see on praegu võimalik ühisraha euro ja Schengeni viisaruumi puhul).

Veelgi kriitilisemad on föderaliseerumise suhtes nn valitsustevahelise koolkonna esindajad (nt Andrew Moravcsik), kes väidavad, et valitsused juhivad ning otsustavad Euroopa integratsiooni sisu ja tempo üle, teisiti poleks liikmesriikidel huvi liidus osaledagi (Moravcsik 1998, 35–38).

Teiselt poolt pidas üks Euroopa integratsiooni alusepanijaid Jean Monnet juba ühenduste ellukutsumisel vajalikuks föderatiivset ideed toetada ja kaaluda võimaluse korral liikmesriikide lepingulist ja institutsionaalset sidumist tihedamasse ja püsivamasse föderatiivsesse liitu.

Integreeruv või föderaliseeruv Euroopa

Mille poolest erineb plaanitav föderaliseerumine liikmesriikide ja liidu praegusest võimu ning pädevuse jaotusest? Kuidas muutus teostuks?

Föderaliseerumise eesmärk on selge, ühetaoline, fikseeritud, lepingutega kinnitatud püsiv poliitiline ja institutsionaalne võimujaotus Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikide vahel koos vajalike kontrolli- ja karistusmehhanismidega. Teisisõnu, tuleb üheselt ja selgelt kindlaks määrata, mis kuulub liidu institutsioonide ja mis jääb liikmesriikide pädevusse, samuti kokku leppida, millised on sanktsioonid, kui liikmesriigid ei täida lepingutega võetud kohustusi. Muudatus peaks jätma liikmesriigid ilma võimalusest pädevuse jaotuse ja vastutuse taset vajaduse järgi sujuvalt kohandada ning kohustuste mittetäitmise korral vastutusest kõrvale hiilida. Praktikas teostuks see protsess senisest põhjalikuma ja mahukama föderatsiooni aluslepingu sõlmimisega liikmesriikide vahel ning liitumislepingute oluliste täiendustega.

Loodav föderatiivne suhe liikmesriikide ja riikideüleste keskinstitutsioonide vahel tähendaks Euroopa integratsiooniprotsessi teatud tasemel fikseerimist ja tehtud valiku lukustamist kõikide osaliste jaoks. Näiteks edaspidi ei saaks finantskriisi korral operatiivselt pädevusi ümber jaotada, nii nagu tehti 2012. aastal. Integratsioonist jääks sellisel juhul alles tulemust (pädevuste delegeerimine riikideülesele tasemele) puudutav osa, kuid peataks protsessi ja dünaamikat (pidev pädevuste delegeerimise kasv ja kiirenemine) puudutav pool.

Mitmete integratsiooniteooria tuumikautorite arvates (Mitrany 1975; Haas 1964) ei saa institutsionaalne integratsioon pideva dünaamikata üldse eksisteerida, sest tegemist on pigem protsessi kui nähtusega. Nende kõrval on siiski ka Euroopa integratsiooni erinevaid seiskumis- ja stagneerumisfaase puudutavaid käsitlusi, mis seletavad neid perioode Euroopa integratsiooni ajaloos, kus uusi algatusi küll ellu viia ei suudetud, kuid ometi püsisid olemasolevad Euroopa ühendused stabiilselt koos (Deutsch 1968).

Föderaliseerumise käigus peaks ühtlustuma eri poliitikavaldkondade riikideülesuse tase ja riikideüleste institutsioonide pädevus üldiselt. Näiteks on praegu Euroopa Komisjoni pädevus tollipoliitika valdkonnas suurem kui hariduspoliitikas, föderatiivse liidu puhul on eesmärgiks erisusi vähendada. On ilmne, et vähemalt esimeses föderaliseerumisetapis riikideülesust täielikult ei unifitseerita, sest sellel pole liikmesriikide toetust ja see ei ole ka otstarbekas.

Kas föderaliseerumisega võib kaasneda negatiivseid asjaolusid praeguse Euroopa integratsioonimudeliga võrreldes või on see eelkõige lisaväärtust pakkuv lahendus?

Föderatsiooni loomisel peatuks harjumuslik pädevuste ning kompetentside sujuv ja pidev ülekandumine Euroopa Liidu institutsioonidele, mis on olnud integratsiooni eduloo võtmekomponendid (Nelsen, Stubb 2003, 108–109). Samuti peatuks valijate lojaalsuse, ootuste ja nende antava mandaadi sidumine riikideüleste institutsioonidega (nt Euroopa Komisjon või Euroopa Keskpank), mida asendaksid selgelt eraldi antavad mandaadid riiklikele ja kesktasandi institutsioonidele.

Kuna integratsioon edasi areneda ei saaks, jääksid teoreetiliste valikutena alles turvaline paigalseis ja võimalik föderatsiooni lagunemine. Teisisõnu, olemuselt staatiline föderalism (nähtusena) ja dünaamiline integratsioon (protsessina) välistavad teineteist, üks pakub stabiilset rahu ja paigalseisu, teine sujuvat arengut koos perioodiliste kriisidega. Mõlemat korraga paraku edendada ei saa. Otsustades föderaliseerumise kasuks, valime edasise integratsiooni peatumise.

Kas selline stabiilne, teatavas mõttes paigalseisu toov lahendus tagaks Euroopa arengu ja allesjäämise võime globaalses konkurentsis ning ühiste Euroopa väärtuste kasvu? Nähtavasti mitte, pigem oleks selline valik ratsionaalne vaid siis, kui usume, et integratsiooni paremad aastad on möödas, see mudel on ennast vähemalt selleks perioodiks ammendanud ja praeguses olukorras on peamine saavutatut hoida.

Tipp-poliitikute sõnavõttudes ja kirjutistes leiavad nimetatud probleemsed aspektid paraku harva märkimist. Föderaliseerumist esitletakse kui täiendavat lisaväärtust, mille puhul senise neofunktsionalistliku integratsioonimudeli tugevad küljed (eelkõige arenguvõime ja paindlikkus) säiliksid, kuid neile lisanduksid selgem pädevuste jaotus ja kontroll võimalike rikkumiste vältimiseks.

Föderatiivse Euroopa eelised

Debattides seotakse föderaliseerumise vajalikkust tihti viimastel aastatel euroala tabanud finants- ja majanduskriisiga, vihjates, et reformidele pole praeguses olukorras alternatiivi ning föderaliseerumine oleks järgmine loogiline etapp majandusintegratsiooni arengus, et ära hoida edasisi kriise.

Kuigi mitmete akadeemiliste mõtlejate ja poliitikute arvates on Euroopa Liit juba föderaliseerunud, on tegemist siiski pigem riikluse kui föderatsiooni tunnustega. Liitriigi komponente on eri valdkondades erinevalt, näiteks ilmnevad need ühises põllumajanduspoliitikas, kuid peaaegu puuduvad kaitsepoliitika valdkonnas. Isegi kahes peamises Euroopa integratsiooni sümboliseerivas poliitikavaldkonnas – valuutaliidu ja viisaruumi puhul – on liikmesriikidel erinevad seisukohad nii praeguse staatuse kui ka eelseisva arengu kohta. Seega vastab praegune Euroopa Liit oma institutsionaalse süsteemi ning liikmesriikide ja liidu vahelise pädevuse jaotuse loogika järgi konföderatsiooni, mitte föderatsiooni mudelile.

Kas on võimalik välja tuua põhjuslikku seost föderatiivsete valitsemispõhimõtete ja majandusliku jätkusuutlikkuse vahel, mida loodetakse saavutada eelkõige reformidega?

Paraku pole föderaliseerumise toetajate kirjutistes ja sõnavõttudes argumenteeritud selgitusi, missugusel teaduslikult tõestatud ja loogilisel viisil föderaliseerumine kui institutsionaalne protsess aitaks majandus- ja võlakriisist üle saada. Väidetakse, et rohkem euroopastumist, koostööd ja tsentraalset kontrolli on tõhusam (Ilves 2013; Rumm 2013). Kuidas see põhjusliku seose kaudu ühiseelarvesse raha juurde toob, eksporti parandab või konkurentsivõimet tõstab, seda artiklites enamasti ei selgitata.

Üldises plaanis tooks föderaalne eelarve- ja rahanduspoliitika täiendavaid piiranguid, kontrolli ja unifitseerimist, et vältida liikmesriikide valitsuste raiskamist, varjatud kulutusi ja suurenevat eelarvedefitsiiti. Praktikas peaks föderatiivne suhe looma olukorra, kus näiteks probleemidega eurotsooni liikmesriigid ei saaks enam ühisraha ja ühist solidaarsust oma laenuprobleemide lahendamiseks kasutada, asetades vastutuse ja kulu teiste liikmesriikide kanda. On muidugi ka analüütikuid, kes näevad tekkivat efekti hoopis selles, et föderatiivsel Euroopal oleks samamoodi kui USA-l lihtsam tsentraalselt võlgu tasandada ja rahapoliitilisi probleeme lahendada (De Grauwe 2010, 4–5).

Samuti oleksid liikmesriikide eelarve prioriteedid edaspidi rohkem seotud Euroopa Liidu kui terviku huvidega. Unifitseerimise negatiivse asjaoluna peaksid ülekapitaliseeritud Saksamaa ja Luksemburg ühelt poolt ning maksekriisis Kreeka ja Portugal teiselt poolt asuma piltlikult öeldes kandma sama suuruse ja tegumoega eelarvelisi standardpükse, mis mõlema grupi arengut pärsiks (Lane 2010, 2). Näiteks majandustsüklist (osa liikmesriikide majandus vajab elavdamist, samal ajal teiste majandus jahutamist) või kohalikest oludest tingitud vajadused jääksid tagaplaanile, et tagada üleeuroopaline stabiilsus.

Föderaliseerumise eesmärk on saavutada stabiilsus (eri geograafilise asendi ja eripäradega ning erineva majandusarengu tasemega) liikmesriikide ühetaolisustumise kaudu, mille käigus nõrgemate finantstervis paraneks tugevamate arengu pidurdamise arvel. Samal ajal väheneks mõlema grupi ja ka Euroopa Liidu kui terviku võime oma eripärast tulenevaid eeliseid kasutada ja neisse investeerida.

Eelarvestabiilsus föderalismi tingimustes lühiajaliselt suureneks, sest raha kasutuse kontroll paraneb. Eelnev ei tee aga olematuks asjaolu, et summaarselt vahendeid juurde ei tule – investeeringud, innovatsioon ja tootlikkus ei parane, konkurentsivõime ja eksport ei kasva. Pigem tõmbuvad tõhustunud kontrolli ja kokkuhoiu tõttu kokku eelkõige varasemad laenul põhinenud ääreriikide eelarved ja eelarvedefitsiit, mille kaasnähuna vähenevad ka neile seni kaupu ja teenuseid võlgu tarninud edukalt eksportivate liikmesriikide tulud ja eelarved. Eelneva tulemusel on järgnevatel majandusaastatel nii liikmesriikidel kui ka Euroopa Liidul summaarselt veelgi vähem eelarvevahendeid kasutada (Kregel 2011, 6–8).

Föderatsiooni aspektid, mida Euroopa Liidu finantsabi programmide raames kogenud oleme, paraku kinnitavad eelöeldut: jagades tsentraalselt ja nn Euroopa stabiilsuse huvides finantsvahendeid tootlikest ning eelarve tasakaalu hoidvatest piirkondadest (Põhjamaad, Saksamaa ja Madalmaad) ümber importivatesse ja kulutavatesse riikidesse (nagu Portugal ja Kreeka), summaarne tootlikkus ja lisandväärtus ei kasva, vaid hoopis kahaneb.

Föderaliseerumise võimalikkus praktikas

Institutsionaalse süsteemi võimalike reformide valguses tuleb analüüsida, kas föderaliseerumine on liikmesriikide poliitiliste hoiakute (nii eliidi kui ka valija tasemel) puhul teostatav.

Föderatsiooni ideel on enim toetajaid Euroopa Liidu kuue asutajaliikme (Belgia, Holland, Itaalia, Luksemburg, Prantsusmaa, Saksamaa) poliitilise eliidi hulgas. Kuuikust tõusevad omakorda esile Saksamaa ja Belgia, kellel on suuri kogemusi föderatiivse valitsemismudeliga. Seetõttu on loomulik, et tuntuimad föderatsiooni avalikult toetanud tipp-poliitikud, ühenduste algusaastail René Pleven ja Paul-Henri Spaak, 2000. aastal Joschka Fischer ning nüüd Guy Verhofstadt ja Herman Van Rompuy pärinevad kõik kuuest Euroopa Liidu asutajariigist.

Föderaliseeruvat Euroopat on aktiivselt toetanud ka Euroopa Komisjoni president José Manuel Barroso, kes rõhutas 2012. aasta detsembris Euroopa Parlamendis peetud kõnes vajadust uue aluslepingu järele, mis looks poliitilise ja majandusliidu riikide föderatsioonina (Barroso 2012).

Valitsusjuhtidest on Saksamaa kantsler Angela Merkel ja Prantsusmaa president François Hollande väljendanud 2012. aasta lõpus toimunud G7 ja Euroopa Ülemkogu kokkusaamistel valmisolekut ja toetust nn föderaliseeruvaks sammuks. Saksamaa eliidi avatus riikideülestele institutsioonidele on mitmete analüütikute hinnangul olnud juba varem märkimisväärne (Bulmer, Lequesne 2005) ning ühiskond tervikuna samuti integratsioonile avatud. Tugevat konsolideerimist on

toetatud just kesksetes integratsiooni valdkondades (Schengen, rahaliit), lähtudes seejuures pigem praktilistest kaalutlustest.

Prantsusmaa poliitiline eliit on samuti pooldanud riikideülesuse suurenemist ja süvenevat integratsiooni, rõhutades seejuures oma riigi õiguste, huvide ja suveräänsuse olulisust (Bulmer, Lequesne 2005).

Kolmanda tuumikriigi ja asutajaliikme Itaalia poliitilise eliidi seisukohtadest on viimastel aastatel enim kõneldud Euroopa Liidu abipakettide kontekstis, kuid integratsiooni kontekstis on Itaalia lähtunud pigem Itaalia riigi kasust. Itaalia poliitilisele eliidile on Euroopa Liidu poliitika olnud mõneti teisejärguline, seetõttu kumavad nende võimalikes föderaliseerumise toetustes läbi pigem riigisisesed huvid. Jaanuaris 2013 toimunud Itaalia parlamendi alamkoja ja Senati valimiste tulemusel kasvas tugevasti nii föderaliseerumise suhtes kriitilise Piero Grillo kui ka pigem valitsustevahelist paindliku integratsiooni mudelit (kus riigid on konföderatiivses, mitte föderatiivses suhtes) toetava Silvio Berlusconi toetus.

Föderaliseerumise stsenaariumite koostamisel tuleb arvestada, et Euroopa Liitu kuuluvad föderatsiooni suhtes optimistlike Saksamaa, Belgia, Hollandi, Luksemburgi ja Itaalia kõrval Ühendkuningriik, Soome, Rootsi, Austria, Taani, uutest liitunutest Poola, Tšehhi ja veel mitmed nii euro- kui ka föderatsiooniidee suhtes skeptilised riigid. Need riigid ei ole viimaseil aastail ühisraha ega föderatsiooni suhtes eraldi ega koos osalemissoovi ega toetust näidanud. Nimetatud riikide poliitilised liidrid (näiteks David Cameron ja Václav Klaus) on vastuseisu põhjendanud peamiselt sellega, et nad ei usu, et föderalismiga kaasnevad ühetaolised standardid, täiendav tsentraliseerimine, reguleeritus ja kontroll suurendaksid Euroopa Liidu kodanike heaolu ning konkurentsivõimet laiemalt.

Samuti on mitmed föderatsiooni suhtes skeptiliste riikide poliitikud (näiteks Václav Klaus) juhtinud tähelepanu tõsiasjale, et neil on liitumislepingu kohaselt õigus jätkata liikmeksolekut senises nn mitteföderatiivses liidus ja teistel liikmesriikidel puudub nende nõusolekuta õigus seda kokkulepet muuta.

Tasub meenutada, et põhiseadusliku lepingu „üha tihedama ühenduse ideele" ei pannud 2005. aastal vetot mitte euroskeptilised Briti ja Taani valijad, vaid võrdlemisi tugevalt arenevat integratsiooni toetanud Prantsusmaa ja Madalmaade negatiivse tulemusega lõppenud referendumid.

Kui mitmete nimetatud kriitiliste riikide tõrjuv suhtumine föderaliseerumisse on olnud pigem passiivne, siis Ühendkuningriigi poliitikud on võtnud enda kanda aktiivse ja hääleka kriitika, seda nii peaminister David Cameroni kui ka Iseseisvuspartei juhi ja Euroopa Parlamendi liikme Nigel Farage'i kõnes. Kriitilisest ja kohati järsust toonist hoolimata (näiteks David Cameroni nn Euroopa kõne) on nende kõned pakkunud vajalikku ainest debati jätkamiseks. Ajaloolises aspektis pole Ühendkuningriigi poliitikute häälekas kriitika erakordne, Briti poliitikud on olnud skeptilised varemgi nii Euroopa integratsiooni süvendavate kui ka föderatiivsete ideede suhtes (Margaret Thatcher 1980. aastatel).

Vähemalt seni, kuni näeme neid mõneti föderatsiooniskeptilisi riike oma kaaslastena Euroopa Liidus, ei saa Euroopa Föderatsioon sündida, sest aluslepingute muutmist peavad toetama kõik liikmesriigid ning ka Euroopa Parlament. Jääb valida, kas jätkub senine lõdvalt seotud konföderatiivne ühendus või luuakse föderatsioon, aga juba palju väiksema arvuga liikmetega, kellel on selle võrra ka rohkem ühishuve (Zielonka 2006, 35). Teostatava lahendusvariandina jääb valikusse ka varjatud föderaliseerumise võimalus olemasolevate lepingute raames, mis aga valijate silmis poleks seadusjärgne.

Föderaliseerumine ja Eesti huvid

Eesti poliitilise eliidi hulgas on föderaliseerumise ideel rohkesti avalikke toetajaid, sest selles nähakse alternatiivi võimalikule kahe- või mitmekiiruselise Euroopa mudelile. Mõlema puhul ähvardaks Eestit perifeeriasse lahterdamine koos kaasnevate julgeolekuohtude ja majanduslike eeliste kahanemisega. Föderaliseerumise toetamise korral on argumentidena märgitud ka võimalust kuuluda aktiivset Euroopa Liidu arengut toetavasse tuumikrühma ja usku, et föderaalses liidus oleks väikeriikidel ja piiririikidel oma huve tõhusam esindada. Nimetatud argumentidest lähtudes on Eesti valitsuse Euroopa-poliitika toetanud föderaliseerumist.

Õiguslikus aspektis eeldab Euroopa Liidu aluslepingu muudatus föderaliseerumise suunas Eesti valijatelt referendumil täiendava mandaadi saamist. Täiendav mandaat on vajalik, et tagada loodava föderatsiooni pikaajaline legitiimsus, sest föderaliseerumise käigus muutuks oluliselt Riigikogu ja valitsuse pädevus Euroopa Liidu küsimustes. Referendum võimaldaks aktiivsemat avalikku debatti ka Euroopa arengu ja probleemide kohta laiemalt.

Eesti meedias ei ole föderaliseerumise debatte olnud piisavalt. Avaldatud on küll rohkelt föderaliseerumist toetavaid artikleid, kuid puudu jääb sisukast ja argumenteeritud kriitikast ning toetajate ja kriitikute dialoogist. Rohkem tähelepanu tuleks pöörata reformiga kaasnevate võimalike puuduste ja negatiivsete asjaolude läbikaalumisele ning vältida sildistamist, kus föderalismi kritiseerijaid üritatakse samastada Euroopa idee vastastega.

Kuidas edasi?

Föderaliseerumise vajalikkuse ja kasulikkuse üle arutledes on oluline mõista, et föderaliseerumine on Euroopa arenguteel eelkõige üks valik, millel on omad plussid ja miinused: suurema kontrolli ja jäikuse ning vähenevate eelarvedefitsiitidega kaasneb paraku see, et kohalikke huve arvestatakse vähem, paindlikkus on väiksem, liikmesriigid muutuvad ühetaoliseks ja Euroopa senise integratsioonimudeli sujuv areng on tõkestatud.

Kuigi mitmete akadeemiliste mõtlejate ja poliitikute arvates on Euroopa Liit juba praegu föderaliseerunud, on siiski tegemist pigem riikluse kui föderatsiooni tunnustega. Seejuures ei ole integratsioon mitmete teoreetikute arvates kummagagi seotud. Integratsioon liitriigi ja föderatsiooni tunnusteta on varem leidnud toetust ka Eesti Euroopa Liidu poliitikas.

Enne kui loodame föderalismist lahendust Euroopa majanduse põhiprobleemidele, vajame veenvat analüüsi ja arusaama, kuidas see praktikas toimiks. Analüüsiga saadavad argumendid võiksid aidata koguda ka föderaliseerumise suhtes skeptiliste liikmesriikide ja kodanike toetust, millest praegu reformide elluviimiseks vajaka jääb.

Kasutatud kirjandus

Alesina, E., Ardagna, S., Galasso, V. (2010). The Euro and Structural Reforms. – A. Alesina, R. Giavazzi (eds). Europe and the Euro. Chicago: University of Chicago Press, pp 57– 93.

Barroso, J. M. (2012). Address Plenary Session of the European Parliament. Strasbourg, 12 September 2012. – http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm

Bulmer, S., Lequesne, C. (eds) **(2005).** The Member States of the European Union. Oxford: Oxford University Press.

Cameron, D. (2013). European Speech. – Guardian, 23 January. – http://www.guardian.co.uk/politics/2013/jan/23/david-cameron-eu-speech-referendum

De Grauwe, P. (2010). How to Embed the Eurozone in a Political Union. – R. Baldwin, D. Gros, L. Laeven (eds). Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to Be Done? London: Centre for Economic Policy Research, pp 29–32.

Deutsch, K. W. (1968). The Analysis of International Relations. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall.

Fischer, J. (2000). From Confederation to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration. Speech given at Humboldt University, Berlin, 12 May.

Haas, E. B. (1964). Beyond the Nation-State. Stanford: Stanford University Press.

Hix, S. (1999). The Political System of the European Union. Basingstoke: Macmillan.

Ilves, T. H. (2013). Ma ei saa aru tondist, mida maalitakse föderalismi ees. – Postimees, 14. jaan.

Kregel, J. (2011). Debtors' Crisis or Creditors' Crisis? Who Pays for the European Sovereign and Subprime Mortgage Losses? Public Policy Brief no 121. Levy Economics Institute of Bard College.

Lane, P. R. (2010). Rethinking National Fiscal Policies in Europe. – R. Baldwin, D. Gros, L. Laeven (eds). Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to Be Done? London: Centre for Economic Policy Research, pp 59–63.

Mitrany, D. (1975). The Functional Theory of Politics. New York: St. Martin's Press.

Moravcsik, A. (1998). The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Ithaca, New York: Cornell University Press.

Mugge, D. (2011). From Pragmatism to Dogmatism: European Union Governance, Policy Paradigms and Financial Meltdown. – New Political Economy, vol 16, no 2, pp 185–206.

Nelsen, B. F., Stubb, A. (eds) **(2003).** The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration. Boulder: Lynne Rienner.

Porto, M. (2004). Theory of Integration and EU Policies. Institute of European Studies Macau.

Rosamond, B. (2000). Theories of European Integration. New York: St. Martins Press.

Rumm, H. (2013). Võib-olla tõesti rahvusriikide föderatsioon? – Postimees, 14. jaan.

Schmidt, V. A. (2010). The European Union's Eurozone Crisis and What (not) to Do about It. – Brown Journal of World Affairs, vol XVII, issue 1, pp 199–214.

Zielonka, J. (2006). Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union. Oxford University Press.

Veebel, V. (2002). Ülekandumistõrge Euroopa integratsiooniprotsessis. Euroopa Kolledži loengud, vihik nr 18. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Weiler, J. H. H. (1991). The Transformation of Europe. – The Yale Law Journal, vol 100, no 8, pp 2403–2483.

Ladina-Ameerika (vasakpoolne) vastandumine USA-le –kauaks veel?

Toomas Alatalu, Tallinna Ülikooli politoloog, PhD

USA-le vastandumise jätkumine või leevendumine sõltub sellest, kas Ladina-Ameerika riigid jõuavad koostööni ja kes on selle protsessi juhid.

Ladina-Ameerika all mõistetakse riike Mehhikost Tšiilini, kelle käes on Lõuna-Ameerika kontinendi lõunatipp. Pikka aega räägiti ka Kesk-Ameerikast – Belize, El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica ja Panama. Pärast enamiku Kariibi mere idaosas olevate saarte iseseisvumist 1962–1981 mahtus ka see piirkond mõneks ajaks Kesk-Ameerika mõiste alla, seejärel hakati teda eraldi kutsuma Kariibideks (ingl *Caribbean*, hisp *Caribe*) ja ühtaegu loobuti Kesk-Ameerika eristamisest Lõuna-Ameerikast. Vanemad rahvusvahelised organisatsioonid, mille nimelühendid sisaldasid tähti LA või AL, tegid avalduse, et nüüdsest tähendab LA või AL „Ladina-Ameerikat ja Kariibe" ning nimede täiskujul esitamisel lisatakse neile „... ja Kariibid". Uuemate rahvusvaheliste organisatsioonide nimed ja lühendid arvestavad Ladina-Ameerikat ja Kariibe võrdselt.

Venezuela tõus maailmapoliitikasse

Venezuela pikaajalise, kolm korda tagasi valitud presidendi (1999–2013) Hugo Chávezi surm ja rahvusvahelise üldsuse erakordne huvi, milliseks kujuneb maailma suurimate teadaolevate naftavarudega riigi poliitika tema järglase päevil, on piisav põhjus, et selgitada asjaolusid, mis tõstsid Venezuela maailmapoliitika suurtegijate hulka.

Neist peamisi on nn bolivarismi kui Ladina-Ameerikal baseeruva ja seda hõlmava ideoloogia, mõttekonstruktsiooni süstemaatiline ja sihipärane kasutamine. Ka riigi ametlik nimi on Chávezi päevist peale (20.12.1999) *República Bolivariana de Venezuela*, tema loodud vasakpoolset riikide ühendust kutsutakse ALBA-ks, milles B tähendab bolivarismi jne. Kuigi Chávezi tegemisi ja lubadusi on sageli kokku võetud mõistega*chavismo*, tasub teada, et kui noor dessantvägede ohvitser hakkas kavandama revolutsiooni, oli tema esimese sõjalis-tsiviilse salaorganisatsiooni nimi *Movimiento Bolivariano Revolucionario* (MBR-200), milles arv viitas esialgse plaani küpsemise ajale, 1983. aastale, kui tähistati Lõuna-Ameerika suure vabastaja Simón de Bolívari 200. sünniaastapäeva. Chávez rõhutas oma karjääri algusest peale, et ta viib ellu Bolívari ideed. Euroopa Liidu juhtide José Manuel Barroso ja Herman Van Rompuy järelehüüet meenutades – Chávezi saavutusteks on „silmapaistev sotsiaalarengu poliitika ja Lõuna-Ameerika regionaalse integratsiooni edendamine" – suutis ta seatud eesmärgi ka täita.

Koloniaal-Venezuelas sündinud kreool Simón de Bolívar (1783–1830) oli Ladina-Ameerika 1810.–1826. aasta iseseisvussõja suurjuhte. Vabanemist Euroopa võimu alt oli üritatud Venezuelas varemgi (Bolívari eelkäija Francisco de Miranda juhtimisel 1806. aastal) ning üleelatud ebaõnnestumised mõjutasid kindlasti seda, et Vabastaja (*El Libertador*) tiitli pälvinud Bolívar tõusis teistest vabadussõja juhtidest esile kindla tegevuskavaga, mis sisaldas ka üksikasjaliku Muinas-Kreeka demokraatiale ja Prantsuse revolutsiooni kogemustele tugineva nägemuse tulevase

riigi sise- ja välispoliitikast. Siinkohal rõhutagem kahte põhimõtet – Bolívar oli orjapidamise vastane ja pidas vajalikuks Euroopa koloniaalriikidest lahkulöönud alade konföderatsiooni. See tähendas selgust suhetes 1776–1783 iseseisvunud Ameerika Ühendriikidega, kes oli juba asunud kiirele ekspansiooniteele ida suunas ja Kariibi mere piirkonnas. Kaalukat osa etendas asjaolu, et USA poliitikat määrasid paljus selle lõunaosariikide orjapidajad, samal ajal kui Ladina-Ameerika uute riikide juhid olid orjuse vastu. Nii Miranda kui ka Bolívar kasutasid tugibaasina Haiiti saart, mille neegerorjad olid pärast võidukat ülestõusu 1793. aastal kuulutanud esimeseks vabade inimeste riigiks Ladina-Ameerikas.

Dilemma – Ladina-Ameerika koos USA-ga või ilma

USA president James Monroe kuulutas 1823. aastal, et Euroopa koloniaalriikidel tuleb kogu Uus Maailm rahule jätta – doktriin, mida iseseisvussõda jätkavas Lõuna-Ameerikas võeti kui USA soovi ise uueks peremeheks hakata. (Tuleb arvestada, et Põhja-Ameerikas lõid uue riigi valged uusasukad, lõunas moodustasid põhimassi põlisasukad ja segaverelised.) Sestap polnud USA-d riikide nimekirjas, keda Bolívar kutsus uute riikide juhtide esmakohtumisele Panamas 1826. aastal. Samal ajal oli Bolívar nõus, kui tema abilised saatsid kutse ka USA-le (lõunaosariiklased nurjasid selle heakskiitmise-kaasalöömise). Tippkohtumise otsused jäid paberile, ent tänini püsiv dilemma – Ladina-Ameerika koos USA-ga (ja Kanadaga) või ilma – tõusetus just siis ja seal!

1889. aastal õnnestus vahepeal Mehhiko arvel laienenud ja Kesk-Ameerikas aktiivselt toimetanud USA-l saavutada Panameerika Liidu väljakuulutamine, mille osaliste alaliseks ühenduslüliks sai Washingtonis avatud kaubandusbüroo (*Commercial Bureau of the American States*). 1910. aastal moodustati alalise organina sekretariaat ja 1948. aastal reorganiseeriti ühendus Ameerika Riikide Organisatsiooniks (ARO; ingl *Organization of American States*, OAS; hisp *Organizacion de los Estados Americanos*, OEA; asutajaid 21 riiki, praegu 35 liiget), millel olid kõik rahvusvahelise organisatsiooni tunnused ning mille tippkohtumistel esindavad riike välisministrid. Nimetatud otsusele eelnes USA presidendi Harry Trumani kommunismivastase võitluse doktriini alusel 2. detsembril 1947 sõlmitud Ameerika riikide vaheline vastastikuse abistamise leping (ingl *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance*; hisp *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*; ka Rio pakt). 1982. aastal, kui USA toetas Falklandi kriisi ajal Suurbritanniat tolle sõjas Argentinaga, jahenes Ladina-Ameerika riikide kaitsekoostöö USA-ga, mida kinnitas ka mõõdukas kaasaminek 2001 väljakuulutatud „terrorismivastase sõjaga" ning uute, ainult Ladina-Ameerika riike hõlmavate kaitseühenduste loomine (nt UNASUR-i raames). 5. juunil 2012 lubasid ALBA riigid Rio paktist välja astuda.

Puhkenud külmas sõjas tegutses USA otsustavalt ka väljaspool Euroopat, sõdis Koreas (1950–1953) ja toetas riigipööret Iraanis (1953) ning seejärel jõudis Ladina-Ameerikasse, kus abistati võimuhaarajaid Guatemalas (1954). Kuigi Ladina-Ameerikas oli piisavalt intellektuaale, töölisklassi ja maata talupoegi, et vasakpoolseid ideid levitada, ning kommunistlikud parteid tegutsesid peaaegu kõikides riikides, oli USA-l oma osa kommunistide tõstmises tippu ehk ministriteks. Täpsemalt öeldes määras selle USA ja NSV Liidu liitlassuhe Teises maailmasõjas, sest mitu Ladina-Ameerika võimurit pidas vajalikuks näidata

avalikult oma toetust USA peamisele liitlasele. Pärast pöördelist Stalingradi lahingut piisas toonase NSV Liidu suursaadiku Washingtonis Maksim Litvinovi sõidust Kuubale NSV Liidu saatkonda avama, kui Kuuba valitud president (hilisem diktaator) Fulgencio Batista nimetas ministriteks kaks kommunisti. Samal kaudse toetamise põhimõttel „sündis" 1944 Ecuadori valitsuse minister ja 1946–1947 oli Tšiilis koguni kolm kommunistist ministrit. Kui USA eeskätt Euroopas toimuva mõjul oma välispoliitikat otsustavalt muutis, lõppes Ladina-Ameerikas kommunistide kaasamine ning järgnes komparteide keelustamise ja NSV Liiduga suhete katkestamise laine (1947–1952).

Suurjõudude vahekorras pööre

Kommunistid muutsid kiirelt taktikat ja suutsid mitmes riigis, ka sõjaliste diktaatorite õukondades, oma mõjukuse säilitada. Hea näide on juba nimetatud Batista uus võimuaeg (1952–1959), kui partisanisõda alustanud Fidel Castro suutis alles oma võidu künnisel, 1958. aasta suvel, veenda kohalikku komparteid lõpetama Batista toetamine. See märgib tõsiasja, et kuigi enamikus käsitlustes kujutatakse Castrot kui „sündinud kommunisti", on see kõigest mugav propagandistlik selgitus. Ta ju võitles kommunistide toetatud Batistaga! Tõenäoliselt lõpetanuks Castro, kes aprillis 1959 veetis asjatult kaks nädalat New Yorgis, et pääseda president Dwight Eisenhoweri jutule, Salvador Allende või Hugo Chávezi tasemel reformaatorina, kui USA poliitika Kuuba suhtes 1959–1961 poleks läbi kukkunud ning kui suurjõudude vahekorras maailma areenil poleks toimunud säärast pööret nagu 1957–1962. Tuumarelvale lisandunud kontinentidevahelised raketid ja kosmoseajastu avamine andsid NSV Liidule ajutise ülekaalu riskantseteks geopoliitilisteks jõumängudeks ja puhverriigi loomiseks peavastase nina all ehk omaenda territooriumist soliidses kauguses. Saatuse tahtel langesid ajaliselt kokku USA toetatud Sigade lahe operatsioon ehk Castro kukutamise katse läbikukkumine ja NSV Liidu üleolekut näitav Juri Gagarini kosmoselend, mille ajendil kuulutas Moskvast juba relvi saanud Castro oma revolutsiooni sotsialistlikuks (16.04.1961). Sealtpeale hakkas Castro tsiteerima Marxi ja Leninit, varem oli tema autoriteet olnud Kuuba mõtleja ja vabastussõja juht José Marti (1853–1895), kes nägi läbi USA soovi end saarel kindlustada ja kirjeldas kahe maa suhteid kui Taaveti ja Koljati oma; see on kuvand, mida osavalt võimendas ja sisendas kuubalastele Fidel Castro. Väikeriigi ambitsioonikas liider nautis poolteist aastat oma erirolli maailmapoliitikas, kuni USA ja NSV Liidu lepe Kariibi kriisi lahendamisest oktoobris 1962 pani paika hinna Kuuba elanikele – täissõltuvus Nõukogude poliitilisest ja majandusmudelist ehk inimvõimeid ja võimalusi pärssiv areng, mis on jätkunud tänini.

Jaanuaris 1962 arvati „marksismi-leninismi omaksvõtus" ja „kommunistliku blokiga liitumises" süüdistatud Kuuba USA eestvedamisel välja ARO-st ning kehtestati tema suhtes blokaad. Sotsialismileeri kokkuvarisemise järel vähenes Moskva mõju Kuubale, 2001. aastal likvideeriti ka seal NSV Liidu päevil loodud sõjabaas, ent nüüd – paljus ALBA loomise mõjul – tuleb rääkida Putini-Venemaa tagasipöördumisest Kesk- ja Lõuna-Ameerikasse. Piltlikult öeldes hõivas kümme USA presidenti üleelanud väikese Kuuba revolutsioon ja kommunistlik režiim liialt suure osa Washingtoni tähelepanust oma lõunanaabrite suhtes. Uute Kuubade vältimise vaimus toetati meelsasti parempoolseid sõjalisi diktatuure ja valitsusi,

kes vältisid radikaalseid reforme, ehkki elanikkonna kasv, teaduse ja tehnika kiirenev areng ning üleilmastumine neid suisa nõudsid. Üksnes pisimuutuste tagajärjeks on jätkuv lõhe süvenemine rikaste ja vaeste vahel ning rahulolematute arvu suurenemine kõikjal.

Revolutsionääre on Ladina-Ameerikas alati jagunud, seetõttu saab pidada õigeaegseks 22. aprillil 2001 Quebecis (Kanada) peetud 3. Ameerikate[1] tippkohtumisel sätestatud põhimõtet, et õigusriigi reegleid rikkunud ja jõuga võimule tulnud valitsustel pole asja ARO-s. Sellest on suudetud kinni pidada, ent reaalsus on ka see, et siiani polnud vasakjõududel objektiivselt piisavat kandepinda ühiskonnas, et võimule tulla ja midagi korda saata (Salvador Allende kogus 1970. aasta valimistel Tšiilis 36,2 protsenti häältest ja sai presidendiks tänu sealsele tavale, et parlament peab toetama rahva esimest eelistust). Püsis oht, et vaesemate kihtide huvides tegutsemiseks pole muud võimalust kui võim jõuga võtta.

Vasakpoolsed presidendid on tulnud võimule valimiste teel

Aastatuhandete vahetusel ilmnes, et vasakpoolne elektoraat moodustab juba paljudes Ladina-Ameerika riikides poole valijaskonnast ning see polegi mängureeglite teadvustamise ja järgimise puhul ohuks demokraatiale. Enamgi veel – võimu demokraatliku vahetumise tõttu saab rääkida demokraatia kinnistumisest kontinendil, sest enamik kodanikke lähtub sellest, et kui võimulolijate poliitika ei meeldi, saab seda muuta õigusriigi raames ja rahvusvaheliste vaatlejate silmade all toimuvate valimiste teel.

Tekkinud uue seisu vaagimist vasakpoolsuse nurga alt võib põhjendada selle fenomeni selge vastandumisega USA-le kui vabaturumajanduse ja väärtuste eeskujule ja mudelile. Vastandumine tekkis kohe pärast Põhja- ja Ladina-Ameerika iseseisvussõdu ja süvenes ajapikku. Kiiremini arenev Põhja-Ameerika sidus end 20. sajandil üha rohkem Euroopaga ja Ladina-Ameerika jäi „tagahoovi" staatusse. Seal toimuv huvitas Washingtoni alles siis, kui ideoloogiliselt ja majanduspoliitiliselt vastanduv sotsialismileer suutis endaga siduda Kuuba ja kui korraks tekkis samasugune perspektiiv Tšiilis (1970–1973). Tegelikult oli see siiski piirkonna ühe-kahe riigi vastandumine USA poliitikale ja väärtustele. Praegune Ladina-Ameerika vastandumine USA-le on täiesti uus seis maailma arengus ja poliitikas, millele ei ole veel rahuldavat selgitust.

Uue vastandumise esimene kuulutaja oli Venezuela eksriigipööraja Hugo Chávez, kes 1998. aasta presidendivalimistel kogus 56,2 protsenti, 2000. aastal 59,8 protsenti, 2006. aastal 63 protsenti ja 2012. aastal 54 protsenti häältest. Tema kannul tegi sama uus sotsialist Pinocheti-järgses Tšiilis: 2000. aastal kogus Ricardo Lagos 48 protsenti (2. voorus 51,3%) ja 2006. aastal Michelle Bachelet 46 protsenti (53,5%). Võitjaid tuli iga aastaga juurde: Brasiilias sai Luiz Inácio Lula da Silva 2002. aastal 46,4 (61,3%) ja 2006. aastal 48,1 protsenti (60,8%), Dilma Rousseff 2010. aastal 46,9 protsenti (56%), Argentinas Nestór Kirchner 2003. aastal 22 protsenti (rivaal loobus 2. voorust)[2], Cristina Fernández de Kirchner 2007. aastal 45,3 protsenti ja 2011. aastal 54,1 protsenti, Uruguays Tabaré Vásquez 2004. aastal 50,5 ja José Mujica 2009. aastal 48 protsenti (52%), Boliivias Evo Morales 2005. aastal 53,7 ja

2009. aastal 64 protsenti, Ecuadoris Rafael Correa 2006. aastal 23 (57%), 2009. aastal 51,9 ja 2013. aastal 57,2 protsenti, Nicaraguas Daniel Ortega 2006. aastal 38 ja 2011. aastal 62,5 protsenti häältest, El Salvadoris Mauricio Funes 2009. aastal 51,3 protsenti, Peruus Ollanta Humala 2011. aastal 31,7 protsenti (51,5%). 14. aprillil 2013 võitis end Chávezi pojaks kuulutanud Nicolás Maduro valimised Venezuelas 50,8 protsendiga. Kui neile lisada veel vasakpoolseteks hinnatavad valitsused mitmel Kariibi mere saarel (Dominikaani Vabariik jt), siis saavutas vasakpoolsus Ladina-Ameerikas 21. sajandi algul positsiooni, millest Euroopas on ainult unistatud. Loomulikult on presidentide vasakpoolsus ja selle rakendamine riigiti erinev, kuid ühiseks koosluseks pidamine on reaalsus, mida soodustab teadmine: kõik on tulnud võimule ühtemoodi, valimiste teel.

Toodud loetelust ja arvudest nähtub seegi, et vasakmeelsete ülekaal on napp ja kõikuv ehk Ladina-Ameerikasse jagub ka parempoolseid ja tsentristlikke valitsusi. Kas on mõeldav piirkonna koostöö ja millise programmi all? Kas ühe rühma riikide vastandumine USA-le jätkub või see pehmeneb ja kaob sootuks? Vastuse võti tugineb kindlasti koostöö ajaloole, millest järgnevalt pikemalt.

Koostöö ajalugu

Ladina-Ameerika piirkonna koostöö piirdus pikka aega ARO-ga, sest külma sõja ajal tippkohtumisi ärgitanud USA presidendid komistasid peatselt Kuubale ja mõni aeg hiljem Nicaragua revolutsioonile. Alustati parimat soovides, sest USA kutsus esimese Ameerika presidentide tippkohtumise kokku sealsamas Panamas, kus Bolívar oli 130 aastat varem eelmist pidanud. Aeg tundus olevat sobiv, sest Ladina-Ameerika oli kaotanud oma iseseisvad liidrid Getúlio Vargase (1930–1945, 1951–1954) Brasiilias ja Juan Peróni (1946–1955) Argentinas, neid asendasid USA-meelsed kindralid. Juulis 1956 toimunud kohtumisel esindasidki enamikku 19 riigist kindralid. Päris kindral oli neist ainult USA president Dwight Eisenhower, ülejäänud olid endale ise aukraadi andnud diktaatorid. Mitu osavõtjat uhkeldas USA aumärkidega, kaasa arvatud Kuuba diktaator ja seal teist Las Vegast ehitada lubanud Fulgencio Batista, kes tippkohtumise fotodel on peaaegu kõikjal Eisenhoweri kõrval. Pole siis ime, et USA valitsusel oli hiljem raske tunnustada meest, kes Batista kukutas. Enne seda tuli teinegi hoiatus – aprillis 1958 saatis Eisenhower oma asepresidendi Richard Nixoni turneele Lõuna-Ameerikasse, kust too aga vile ja kivirahe eest pagedes enneaegu naasis. Oli ilmne, et Washingtonil oli oma naabrusest vale ettekujutus: tippkohtumisel osalenud Guatemala, Nicaragua ja Dominikaani Vabariigi diktaatorid tapeti, Haiti, Colombia ja Venezuela omad kukutati rahva rahutuste tulemusel veel enne Kuuba revolutsiooni võitu. Kiiresti tuli kujundada poliitika, mis selle ajani puudus.

Uus president John Kennedy oli kärme 13. märtsil 1961 välja kuulutama ulatuslikku abiprogrammi Ladina-Ameerikale (*Alliance for Progress*, Progressiliit), mis nägi muu hulgas ette USA toetust maareformidele, kirjaoskamatuse likvideerimisele, tervishoiusüsteemi loomisele jms ehk kõigele sellele, millega Castro oli Kuubal juba alustanud. Kuu aega hiljem andis Kennedy loa oma eelkäija päevil ettevalmistatud sissetungiks Kuubale, mille nurjumine suurelt kavandatu nullis. Kennedyl oli plaanis ka uus Ameerika presidentide kohtumine, mis toimus aprillis 1967 Punta del Estes (Uruguay) tema järglase Lyndon Johnsoni osavõtul.

Kohtumisel otsustati luua aastaks 1980 Ladina-Ameerika ühisturg, kuid mitte USA osalusel, vaid toetusel. See, ning veelgi enam Johnsoni loobumine tagasivalimisest ja Lõuna-Ameerikas väljavilistatud Nixoni USA presidendiks saamine lõid uue kiilu Ladina-Ameerika ja USA suhetesse, millest 30 aastat hiljem kasvas välja neobolivarism.

Vahepealsest perioodist tuleb mainida veel Bolívari kavandatud Ladina-Ameerika (ühis)parlamendi *Parlatino* (*Parlamento Latinoamericano*, praegu 22 liikmesmaad) loomist 1964 asupaigaga São Paolos (Brasiilia). Parlamentide ja nende ühenduste mõju piirkonnas on väike ning 2006 moodustatud EuroLat ehk Euroopa Liidu ja Ladina-Ameerika parlamentaarne assamblee kajastab hästi sealset poliitmaastikku koostöö ja soleerimise mõttes. Nimelt on EuroLatis kumbki pool esindatud 75 saadikuga, kuid Ladina-Ameerika puhul mahuvad sellesse juba mainitud *Parlatino*, *Parlandino*(*Parlamento Andino*, loodi 1984, liikmed Bolivia, Colombia, Ecuador, Peruu), *Parlacen*(*Parlamento Centroamericano*, loodi 1987, kuus liikmesmaad), *Parlasur* (*Parlamento Suramericano*, asutati 2004; Argentina, Brasiilia, Paraguay, Uruguay, Venezuela) ning Mehhiko ja Tšiili parlamendi esindused!

Parlandino moodustati 1969 loodud Ladina-Ameerika esimese kaubandusühenduse (algul *Pacto Andino*, Andide pakt, kuhu kuulusid veel Tšiili ja Venezuela, nüüd on see neljaliikmeline *Comunidad Andina*) arenemise käigus. *Parlasur* tekkis kaubandusühendusest *Mercosur* (*Mercado del Sur*), mille 1991 asutasid Argentina, Brasiilia, Paraguay, Uruguay ja Venezuela. *Parlacen*'i teke on seotud Kesk-Ameerika kriisiga, mille põhjustas sandinistliku revolutsiooni võit Nicaraguas 1979, mis kukutas võimult kaua USA toetust pälvinud Somozade perekonna. (USA presidendi Franklin Roosevelti kuulus lause „Muidugi on ta litapoeg, aga meie lita poeg" käis selle dünastia rajaja kohta). Radikaalsed ümberkorraldused põhjustasid Somoza kaardiväelaste nn*contra*'te relvastatud vastupanu, mida toetas Ronald Reagani administratsioon. Nicaragua uus juhtkond pöördus NSV Liidu poole ja sai sealt abi. Julma sõjategevuse lõpetamises etendas olulist osa NSV Liidu uute juhtide Mihhail Gorbatšovi ja Eduard Ševardnadze usaldusmehe Vaino Väljase tegevus suursaadikuna Nicaraguas ja selle naabruses. Nicaraguas kodusõja lõpetanud Sapoa kokkulepped (23.03.1988) tagasid usalduse tekkimise USA ja NSV Liidu suhetes, mis lubas neil kuu hiljem (14.04.1988) lõpetada kahepoolsete garantiidega sõda Afganistanis ja seejärel ka Angolas, kust toodi ära Kuuba sõdurid. Ehk siis – külma sõja lõpetamine algas Kesk-Ameerikas. Sõdivate poolte lepitamises Kesk-Ameerikas lõi aktiivselt kaasa 1983 loodud Contadora rühm (Colombia, Mehhiko, Panama, Venezuela), mis oma toetajatega (Argentina, Brasiilia, Peruu, Uruguay) liitudes moodustas 1986 Rio (de Janeiro) rühma. Viimane on jätkanud toimetamist ka pärast Kesk-Ameerika kriisi reguleerimist 1988–1990. Kuigi Rio rühma töövormiks on liidrite kogunemised pakiliste küsimuste aruteluks, on Rio mõjutanud nii ARO kui ka tippkohtumiste päevakorda ning kohtumistest võtavad osa 22 riigi liidrid, aastast 2008 ka Kuuba.

Tippkohtumised taastuvad

Järgmised sündmused juhatas sisse USA-Kanada-Mehhiko kolmiklepe NAFTA (*North American Free Trade Agreement*, Põhja-Ameerika vabakaubanduslepe; läbirääkimised toimusid 1986–1992), mis jõustus 1.01.1994. Ladina-Ameerikale tervikuna oli see

paras üllatus. Kogu muu maailm oli muutunud: sotsialismileer oli kadunud, külm sõda minevik, Euroopa integratsioon astus 1993 sammu edasi Euroopa Liidu loomisega ja oli selge, et viimane laieneb ka Ida-Euroopasse. Ladina-Ameerikal puudus edasiviiv programm.

Tekkinud vaakumis tuli USA president Bill Clinton taas välja Ameerikate tippkohtumise taastamise ideega, mida nüüd – vahe tegemiseks kahe eelmisega – oli võimalik esitleda kui demokraatlikult valitud riigijuhtide kokkusaamist. Sestap algas ka numeratsioon uuesti. Esimene tippkohtumine peeti detsembris 1994 Miamis (USA) 33 liidri osavõtul, teine 1998 Santiago de Chiles (Tšiili), kolmas 2001 Quebecis (Kanada), neljas 2005 Mar del Platas (Argentina), viies 2009 Port-of-Spainis (Trinidad ja Tobago), kuues 2012 Cartagena de Indias (Colombia). Nendele lisaks toimusid Rio rühma survel ja ÜRO programmide vaimus nn teema tippkohtumised 1996 Santa Cruzis (Bolivia) ja 2004 Monterreys (Mehhiko), mis on soodustanud suhtlemist, kuid teatud piirini. Kuuendast kohtumisest jäid eemale Ecuador, Nicaragua ja Venezuela, tuues ettekäändeks Kuuba puudumise. Ehkki ARO tühistas 2009 Kuuba väljaviskamise otsuse, on Havanna seadnud tagasituleku tingimuseks USA kehtestatud majandusembargo lõpetamise.

1994. aastal pakkus Bill Clinton ka FTAA (*Free Trade Area of the Americas*; hisp ALCA,*Area Libre Comercio de las Americas*, Ameerikate vabakaubanduslepe) sõlmimist aastaks 2005, kuid sellest innustujaid on olnud vähe. 1994. aastal lubas NAFTA kolmik (demokraat Bill Clinton jt) liituda ka Tšiilil, ent see päädis kahepoolsete lepingutega, kusjuures George Bushi administratsioon lükkas 2003 USA-Tšiili lepingu allkirjastamist korduvalt edasi, nõudes Tšiililt toetust oma invasioonile Iraagis. Selle sõja vastu oli mitu Euroopa suurriiki, kuid vaid lühikest aega, ja Vanas Maailmas pole USA-le vastandumise traditsiooni. Ladina-Ameerikas võeti toimunut kui uut tõendit USA vabariiklaste survepoliitikast järjekordse „oma" vastu, millega vallandati uus USA-d kritiseeriv kampaania.

Euroopa taas Ladina-Ameerikas

Paralleelselt Washingtoni tagasipöördumisega lõunasse ilmus Ladina-Ameerikasse uuesti Euroopa. Ameerika avastamise (1492. a) 500. aastapäeva tähistamisega algasid 1991 regulaarsed Iberoamerica (Ibeeria on Pürenee poolsaare ehk Hispaania ja Portugali asupaiga nimi) tippkohtumised, Euroopast olid algul kohal Hispaania ja Portugal, nüüd ka Itaalia, Andorra, Prantsusmaa, Belgia ja Holland. Euroopa Liiduga suhete loomise idee kohalik vedaja oli Brasiilia ja Rio rühm, esimene Euroopa Liidu ja Ladina-Ameerika tippkohtumine toimus 1999 Rio de Janeiros. Euroopa Liidu survel ja soovil alustas n-ö Mandri-Ladina-Ameerika Kariibi mere saarte riikide kaasamist. Nende riikide iseseisvus kuulutati välja 1962–1981, neil on oma organisatsioon CARICOM (*Caribbean Community*, loodud 1973, 15 liiget), kellest mitmel on erisidemed koloniaalemamaadega Euroopas, mis tähendas ka eeliseid suhetes Euroopa Liiduga. Viimane on piirkonnas suisa kohal, kui nimetada viit Prantsusmaa meretagust departemangu (Martinique jt). 2008 sündiski CALC (*Cumbre de América Latina y Caribe*, Ladina-Ameerika ja Kariibi tippkohtumine), mille teisel tippkohtumisel (2010. a) otsustati moodustada CELAC (*Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*), majandusintegratsioonile suunatud ühendus. 2011. aastal toimus Caracases Euroopa Liidu ja CELAC-i esimene ja jaanuaris 2013

Santiago de Chiles teine tippkohtumine. Euroopa Liidu soov oli täidetud – tal on nüüd piirkonnas ainult üks strateegiline partner.

Kuid *Comunidad Andina* ja *Mercosuri* liikmesmaad koos Tšiili, Guayana ja Surinamiga jõudsid enne n-ö Kariibidele laienemist 23.05.2008 kokku panna uue mandririikide ühenduse UNASUR (*Unión de Naciones Suramericanos*, Lõuna-Ameerika Rahvaste Liit), mida saab pidada piirkonna esimeseks tõeliseks integratsiooniühenduseks. Lõplik otsus langetati Margarita saarel (Venezuela) toimunud Lõuna-Ameerika esimesel energiaalasel tippkohtumisel, kus pandi paika energia edastamise kavad (torujuhtmed, elektriringid) kogu poolkera ulatuses. Juba esimesel tippkohtumisel otsustati minna üle ühisrahale, luua regionaalne pank, kinnitati tööjõu vaba liikumise põhimõte jm integratsiooniühendusele omast. Seega saab väita, et sihipärane majanduskoostöö ja integratsioon on Ladina-Ameerikas noor nähtus. Juhtumisi käivitus UNASUR samal ajal arenenud majandusega riikide kollektiivse juhtimise üleminekuga G8-lt G20-le (täpsemalt öeldes lisandus 2008. aastal G8-le G20), kusjuures viimaste hulka kuuluvad ka UNASUR-i liikmed Argentina ja Brasiilia, samuti n-ö eriliigasse NAFTA-sse kuuluv Mehhiko. Mõistagi sõltub integratsioonis palju liidritest ja liiderriikidest. Piirkond on jätkuvalt killustatud.

Venezuela vastandus USA-le varemgi

Seni esitatust pole raske märgata Venezuela aktiivsust mitmel rindel, mis põhimõtteliselt vastab tema staatusele maailma suurimate naftamaardlate omanikuna. Tema kauaaegne ja koloriitne liider Hugo Chávez tegi end tuntuks Ladina-Ameerika ühinemispoliitika lipukandjana, seetõttu selgitame, miks ja kui palju ta tegelikult vastandus selles rollis USA-le.

Bolívari kodumaa jõudis ka enne Chávezi vastanduda või vähemalt mitte kuuletuda USA poliitikale. Hea näide on naftat eksportivate riikide ühenduse OPEC loomine 1960. aastal (Suurbritanniaga seotud) monarhia kukutamise järgses revolutsioonilises Bagdadis. Asutajaliikmed olid Iraak, Iraan, Kuveit, Saudi Araabia ja Venezuela (praeguse 14 liikmesmaa hulgas on veel Ecuador). Mõistagi häiris OPEC-i sünd suurriike ja 1973 kehtestatud naftaembargo näitas selle ühenduse kaalu maailmapoliitikas. Kui lähtuda sellest, et OPEC toimetab maailma otsustuskeskuste seisukohalt rahuldavalt, siis on oma osa selles ka Chávezil.

1975. aastal asutati Venezuela ja Mehhiko presidentide eestvedamisel Panama pealinnas SELA (*Sistema Económico Latinoamericano*, Ladina-Ameerika majandussüsteem, 25 liikmesmaad, sekretariaat Caracases), mis esimese organisatsioonina andis Kuubale võimaluse kaubavahetuseks, teaduslik-tehniliseks koostööks teiste Ladina-Ameerika riikidega. Nendelt iseseisvusest kõnelevatelt välispoliitilistelt sammudelt sisepoliitikale üle minnes tuleb nentida, et 1958 sõlmisid Venezuela kolm suurt parteid nn Punto Fijo pakti, mis nägi ette võitja tunnustamist tingimusel, et too jagab võimu ja ameteid ka teistele. Kolmest nõrgim astus peatselt kõrvale, kaks tugevamat jagasid võimu 40 aastat. 1958 sõlmiti analoogiline kokkulepe Colombias, kuid seal olid kaks parteid kordamööda võimul 1958–1974. Venezuelas muutis võimust osasaamise pidev tagatus valimiskampaaniad kiirelt farsiks, sest lubatud oli kõik, et esimeseks saada. Näiteks 1988 tagasid Carlos Andrés Pérezile valimisvõidu räiged rünnakud USA

liberaalse majanduspoliitika, IMF-i ja Maailmapanga vastu, ent võitjaks tulnult hakkas ta just nende juhiseid täitma. Protesteerinud rahva pihta avati tuli, 27. veebruaril 1989 toimunud*caracazo*'l tapeti vähemalt 276 inimest. Just seda presidenti üritaski 1992. aastal kukutada eespool nimetatud Chávezi MBR-200. Riigipöördekatse kukkus läbi, kuid kaks aastat vanglas olnud Chávez väljus sealt veendumusega, et võim tuleb võtta valimistega ja valijaid saab enda poole võita programmiga. Nii nagu oli end massidele arusaadavaks teinud Bolívar.

Chávez – mitme näoga tegudemees

Chávezi toonaseid vaateid ja kavu iseloomustab hästi organisatsiooni nimi – *Movimiento Quinta República* (MVR, viienda vabariigi liikumine), mis meenutab kindral Charles de Gaulle'i ponnistust Prantsuse 5. vabariigi loomiseks. Nii nagu de Gaulle ja tema mõttekaaslased polnud rahul toonase Prantsuse poliitmaastikuga, polnud nüüd rahul Chávez. Seis Venezuelas oli hullem, sest toimis oligarhidele tuginev ringkäenduslik parteide diktatuur (*puntofijismo*). Kehtinud süsteemi umbejooksmist tunnistasid ka võimulolijad, kes loobusid diskrediteeritud parteide siltidest 1993. aasta valimiskampaanias ja 1998 üritasid nagu Chávez võitu laia koalitsiooni abil (*Proyecto Venezuela*), ent jäid kaotajaks.

Samal ajal kuulutavad peaaegu kõik riigiteaduste teoreetilised käsitlused Venezuelas 1958–1998 kehtinud võimu demokraatlikuks ja Chávezi kehtestatud võimu pooldemokraatlikuks (Munck 2007, 160), millega on raske nõustuda. Nagu ka Chávezi deklareerimisega populistiks – võttis massid selja taha, sai toetuse uuele põhiseadusele ja kehtestas viienda vabariigi. Charles de Gaulle'i selle eest ju populistiks ei tituleerita!

Loomulikult tähendasid Chávezi otsused senise poliitsüsteemi ja parteimaastiku muutmist, mida tuli kõigil arvesse võtta. Pidevalt, sest pärast 2006. aasta suurt valimisvõitu moodustas Chávez MVR-i asemele uue partei – *Partido Socialista Unido de Venezuela* (PSUV, Venezuela Ühinenud Sotsialistlik Partei). 2011. aastal lõi ta oma viimase valimisvõidu taganud liidu *Gran Polo Patriótico*, mis jättis varju ideoloogilist sõnumit kandva PSUV-i, ehkki too oli jätkuvalt koalitsiooni juhtiv partei. Teisisõnu, erinevate ideoloogiate ja poliitikate vahel kõikuv Chávez tekitas piisavalt ebastabiilsust, mida on raske kajastada demokraatlike riikide praktika põhjal aprobeeritud indikaatorite abil, sellest riigiteadlaste raskused Venezuelas toimuva hindamisel. Peamine on ilmselt see, et Chávezi vastaspool oskas tekkinud olukorras adekvaatselt reageerida, mida näitab nende ühiskandidaadi 44 protsenti häältest 2012. aasta valimistel ja 49 protsenti 2013. aastal.

Napi demokraatliku kogemusega riik sattus pidevate muutuste perioodi, selle kaasnähtuseks sai Venezuela võimude pidev kriitika USA-s ja Euroopas inimõiguste rikkumise pärast. Mõistagi on olukord neist kinnipidamisega Ladina-Ameerikas sootuks teine kui Euroopas. Igal juhul ei sündinud Chávezi päevil ühtegi tõsisemat ja mastaapset repressiooni kellegi vastu. Rahvahääletusi, indiaanlaste ja segavereliste õigusi põhiseadusse lisades laiendas Chávez vaieldamatult demokraatiat. Kõik valimised ja rahvahääletused, millest Chávez ühe kaotas, toimusid rahvusvaheliste vaatlejate kohal olles.

Pärast esimest valimisvõitu üritas Chávez koostööd valimistel lüüa saanud oligarhidega, jättis oma poolehoidjate meelehärmiks ametisse eelmise valitsuse majandusministri ning jagas ametiposte ka rikkuritele. Ta sõitis USA-sse, kohtus president Bill Clintoniga ja Texase kuberneri, tulevase presidendi George Bushiga ning äratas tähelepanu New Yorgi börsi külastamisega. Samuti reisis ta Hiinasse ja Euroopasse, kus huvitus Clintoni ja Tony Blairi propageeritud „kolmandast teest" kapitalismi arengus. Seega on raske väita, et Chávez nägi siis tulevikku väljaspool kapitalismi. Võib arvata, et kui ta 9. juunil 2003 oma telesaates „Álo, Presidente" kuulutas, et „olen küll inetu, neegri ja indiaanlase segu, kuid ma ei ole kommunist", siis toona nii ka oli, vasakule nihkus ta hiljem.

Chávez eristus kõigist teistest võimuletõusnud Ladina-Ameerika liidritest kohe masside elujärge parandades – nii, nagu valimisprogrammis oli lubatud. Esimene suur samm oli 27. veebruaril 1999 ehk *caracazo* 10. aastapäeval 70 000 sõjaväelase (ka armee tulistas toona rahvast) saatmine pealinna tänavaid parandama ja puhastama, maapiirkondades rajati teid, pandi püsti ajutised turud. Algas minek massidesse, maapiirkondadesse, loodi üle 100 000 kooperatiivi, mille juhid said koolituse. Koolitati inimesi tööks ettevõtete nõukogudes, hoogtööde ja rahvavalgustuse (Bolívari jt õpetused) läbiviimiseks, ent ka võimupartei kasuks töötamiseks, mis mõistagi leiab opositsiooni hukkamõistu. Igal juhul on toimunud (liht)rahva märgatav kaasamine riigi poliitilisse ellu eelmise sajandi *puntofijismo*-demokraatiaga võrreldes (1993. a osales valimistel 5,8 miljonit valijat ja võitja Rafael Caldera sai 1,7 miljonit häält, 1998. aastal 6,5 miljonit ja Hugo Chávez kogus 3,7 miljonit, 2012. aastal osales 15,2 miljonit ja Chávezi toetas 8,2 miljonit, 2013. aastal osales 15 miljonit ja Madurot toetas 7,6 miljonit valijat).

Chávezi suurimad saavutused on kirjaoskamatuse likvideerimine (UNESCO tunnustus 2005. a) ja paljudele arstiabi kättesaadavaks muutmine. Need kaks eesmärki realiseeris ta kuubalaste abiga – 2001. aasta algul sõlmitud kokkuleppe alusel sai Kuuba ööpäevas Venezuelalt 53 000 barrelit naftat ja tasus selle eest 20 000 arsti ja õpetaja töölesaatmisega Venezuelasse. See otsus aitas pärast NSV Liidu kadumist üksi jäänud Kuubal oluliselt oma majandusseisu parandada, mis mõistagi kutsus esile USA uue presidendi Bushi ärrituse. Sellele eelnes põhimõtteline tülliminek USA-ga, sest pärast 11. septembrit söandas Chávez ühena vähestest riigijuhtidest maailmas kahelda, kas sõja alustamine Afganistanis on õige taktika esiterroristi tabamiseks. Chávez kritiseeris teravalt ka sõja alustamist Iraagis, milles ta polnud ainus Ladina-Ameerika liider. Fakt on seegi, et Rio rühm üritas ametlikult vahendada sõjategevuse lõpetamist Iraagis. Hiljem tehti sama Liibüa konflikti (2011) ja Süüria kodusõja päevil (2013). Ka kolmandas selle sajandi suurkonfliktis – Palestiina riigi loomine – erineb Ladina-Ameerika suhtumine kardinaalselt USA ja Euroopa ladviku omaksvõetust ja järgitust.

Riskantne mäng regiooni nimel

Chávezi lõplik vastandumine Bushi administratsioonile ja USA poliitikale algas veebruaris 2002, kui tema vastasrind korraldas riigipöörde (22 ohvriga), mida ükski Ameerika riikide valitsus peale Valge Maja Quebecis 2001 kokkulepitu kohaselt ei toetanud! Järgnenu oli loogiline, sest iga režiim üritab end kaitsta ja vastaselt tugikohad ära võtta. See puudutas ka meediat, mille putšiga kaasaminekut

karistati pikalt. Sama aasta lõpul üritati Chávezi valitsust maha võtta naftatööstuse üldstreigiga, mis lõppes nii juhtkonna kui ka 19 000 streikija uute töötajatega asendamisega. Järgnes riigi valuutareservide üleviimine Euroopa pankadesse ja 32 välismaise naftakompanii kiire (2006. aasta alguseks) allutamine riiklikule naftakompaniile. Protestide ja kompensatsioonide maksmist arutatakse siiani rahvusvahelistes kohtutes, kuid vana seisu taastumist on raske loota, sest pärast G20 maailma „ametisse tulekut" ehk 2009–2010 ilmusid kohale uued investeerijad Venezuela nafta- ja gaasitootmisse Venemaa Rosnefti ja Hiina kompaniide näol.

Chávezi välispoliitika radikaliseeerumise tipuks võib pidada 14. detsembril 2004 sõlmitud koostöölepet Kuubaga, mille lühend ALBA tähendas toona lahtikirjutatult*Alternativa Bolivariana para las Américas* (Bolivarlik Alternatiiv Ameerikatele), mis rõhutas selgelt vastandumist USA-le ja ALCA-le. 30. jaanuaril 2005 üllatas Chávez kõiki 5. ülemaailmsel sotsiaalfoorumil Brasiilias teatega, et kavatseb rajada 21. sajandi sotsialismi, mis pidi olema midagi muud kui Venemaa, Hiina ja Ida-Euroopa praktikad, samuti mitte Lääne-Euroopas heietatav demokraatlik sotsialism. Mõistagi tekitas öeldu tohutu propagandakära, ent tagantjärele hinnates kannustas Chávezi soov tõusta millegi uue liidriks. Selleks ajaks olid vasakpoolsed saanud võimule mitmes Ladina-Ameerika riigis ja keegi võis tõusta ühisliidriks. Novembris 2005 Argentinas peetud Ameerikate 4. tippkohtumisel lükati USA suurprojekt ALCA/FTTA tagasi ning George Bushi ponnistustest hoolimata ei mainitud seda isegi lõppdokumendis. See oli vesi ALBA veskile, kuid ilmnes, et Chávez oli üle pakkunud.

Kõigepealt oli hakatud teda tituleerima *comandante*'ks, kes teadupärast on major, samal ajal kui Chávez oli kolonel (*coronel*). Ajaloos juhtub harva, et kõrgem sõjaväelane on nõus end madalama tiitliga nimetama, ent *comandante* väärtus masside silmis oli kasvanud sellest ajast peale, kui Fidel Castro partisanide armee kuulutas, et sellest kõrgemat aukraadi pole ega tule. Hiljem ilmusid Kuubale uued kolonelid ja kindralid, kuid Fideli jaoks mõeldi välja uus aukraad *comandante en jefe* (ülemmajor) ülemjuhataja tähenduses. *Comandante* säilitas juhi tähenduse; ühtäkki oli mängus kaks *comandante*'t,üks vana ja teine noorem ... Avalikus suhtluses kinnistus *comandante* Cháveziga tema surmani.

Chávezi ootamatu innustumine 21. sajandi sotsialismist ja Ühinenud Sotsialistliku Partei loomine oli ilmselt teine põhjus, miks ALBA kandepinda ei õnnestunud laiendada – kaalukaid liitlasi jagus, kuid mitte ALBA liikmeks. Tulemus oli nadi – 2006 liitus Boliivia, 2007 Nicaragua, 2008 Dominica saar, juulis 2008 Honduras, kes täpselt aasta hiljem lahkus. Kolmas põhjus, miks vasakpoolsete liidrid Chávezist eemale hoidsid, oli seotud Venemaa sõjalise tagasipöördumisega Ladina-Ameerikasse. 2005. aastal hakkas Chávez ostma relvi Venemaalt (pärast USA jt lääne kompaniide keeldu tagavaraosi müüa). Kulminatsiooni saavutasid suhted Venemaaga kolm aastat hiljem, kui rahvusvahelise olukorra teravnemise ajal Chávez ise Moskvat külastas (esimest korda juulis 2008) ning seejärel toetas Venemaa invasiooni Gruusias ja tunnustas loodud nukuriike. Septembris-oktoobris 2008 maandusid Venezuelas Venemaa kaugpommitajad ja randusid Vene sõjalaevad.

Reaalsusse tagasi

Neid samme võib pidada kõrghetkeks Ladina-Ameerika vasakjõudude USA-vastandumises, kuid selles poliitikas lõid kaasa ainult Chávez, Castro, Morales ja Ortega. Pärast mustanahalise demokraadi (ja mitte vabariiklase John McCaini) tulekut Washingtoni Valgesse Majja ilmutas Chávez kiiresti leppimise märke. Aprillis 2009 peetud Ameerikate 5. tippkohtumisel kinkis Chávez Barack Obamale Ladina-Ameerika intellektuaalide piibli – uruguailase Eduardo Galeano 1971. aastal ilmunud raamatu „Ladina-Ameerika avatud veenid", mis lahkab üksikasjalikult Euroopa riikide koloniaalpoliitika tagajärgi. Seejärel algas vastandumisest taganemine: 24.06.2009, kui ALBA-ga liitusid Ecuador ning pisisaared Antigua ja Barbuda, San Vicente ja Grenadiinid (kokku 8 liiget), hakati ALBA-t lahti mõtestama kui *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América* (Bolivarlik Liit Meie Ameerika rahvastele; *nuestra* „meie" tähendab üksnes Ladina-Ameerikat). Ühendus püsib tänini, eks mõistnud Chávez nime vahetades isegi, et selle projektiga on rahvusvahelistes suhetes raske midagi saavutada. Üsna tõenäoliselt hakatakse varsti Chávezile ette heitma Vabastaja nime kergekäelist kasutuselevõtmist välispoliitikas, mis on tegelikult juba taandunud Venezuela Chávezi-aegseks välispoliitikaks.

Pole raske märgata ka Bolívari nime kasutamise vähenemist Venezuela sisepoliitikas. Samal ajal suurendas Chávez ambitsioonikale poliitikule kohaselt oma aktiivsust perspektiivikamas ja kaalukaid riike ühendavas UNASUR-is, kui silmas pidada kas või Banco del Suri asutamist 26. septembril 2009 Caracases (20 miljoni dollari algkapitaliga pank peaks tegevust alustama sel suvel). Otsuse tegemise juures kiitles Chávez avalikult ettevõetu nõustajaga, Nobeli preemia saanud Maailmapanga endise eksperdi ja Columbia ülikooli professori Joseph Stiglitziga ehk vajalik oli ameeriklaste nõu, kuid teiste ja mitte vabariiklastest „vabaturu fundamentalistide" oma.

Järgmisel aastal sai Chávezi peamureks USA blokaadi lõpetamine Kuuba suhtes, mis tipnes Ecuadori, Nicaragua ja Venezuela liidrite eemalejäämisega Ameerikate 6. tippkohtumisest aprillis 2012, Chávez ei osalenud siiski tervislikel põhjustel. Tema otseste toetajate vähenemisest vasakpoolsete liidrite peres andis kaudselt märku Venezuela opositsiooni ühiskandidaadi Henrique Caprilesi ootamatu taktika oktoobris 2012 toimunud valimiste eel. Chávezi konkurent kiitis usinalt Lula poliitikat Brasiilias, mille peaerinevus Chávezi omast on USA-le vastandumise puudumine. Capriles kordas sama 2013. aasta aprillis ja loomulikult ei jäänud see Maduro meeskonnale märkamatuks. Kui ennustada Venezuela Chávezi-järgset poliitikat ja Barack Obama nutikust Bushilt päritud vastasseisude ületamiseks, võib arvata, et vähemalt vastandumise poliitika tõmbub tagasi arusaadava konkurentsi tasemele. Millises suunas läheb Ladina-Ameerika omavaheline koostöö, sõltub kindlasti mujal maailmas (Euroopa Liit ja USA, kuid ka Hiina, BRICS, Euraasia Liit) toimuvast ning unustada ei saa asjaolu, et Ladina-Ameerika alles jõudis sisulise integratsiooni alguseni. Järgmine samm oleks majanduslik koostöö ning on huvitav, millised jõud – vasak- või parempoolsed – seda protsessi Ladina-Ameerikas juhivad.

[1] 1994. aastal juurdus *Inter-American* ja *Interamericano* asemel inglise keeles mitmuses*The Americas* ja hispaania keeles *Las Americas* kasutamine kogu Põhja- ja Ladina-Ameerika ning ka Kariibide kohta.

[2] Ladina-Ameerika riikide valimisseadused pakuvad Euroopa traditsioonidega harjunuile üllatusi; paljudes riikides peab võitja saama esimeses voorus 50 protsenti, kuid on ka riike, kus võiduks piisab 40 protsendist, kui edu järgmise kandidaadi ees on vähemalt 10 protsenti; võita saab ka siis, kui peavastane loobub.

Kasutatud kirjandus

Alatalu, T. (2013). Vaino Väljas – esimene külma sõja lõpetaja. – http://www.delfi.ee/archive/article.php?id=65864896

Alba, V. (1968). Politics and the Labor Movement in Latin Ameerica. Stanford: Stanford University Press.

Corrales, J. (2013). Venezuela's Succession Crisis. – Current History, pp 56–63.

Feinberg, R. (1997). Summitry in the Americas: A Progress Report 1997. Washington: Institute for International Economics.

Gott, R. (2011). Hugo Chavez and the Bolivarian Revolution (Fully updated new second edition). London, New York: Verso.

Halperin, E. (1963). The Sino-Cuban and the Chilean Communist Road to Power: A Latin American Debate. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.

Munck, G. (ed) **(2007).** Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods. Oxford: Oxford University Press.

Nohlen, D. (ed) **(2005).** Elections in the Americas: A Data Handbook. Volume 2: South America. Oxford University Press.

Whitehead, L. (2010). Latin America. A New Interpretation. Palgrave: Macmillan.

Wilpert, G. (2007). Changing Venezuela by Taking Power. The History and Policies of the Chavez Government. London, New York: Verso.

Inimene ja tervis

Mari Järvelaid, meditsiinidoktor

Riikides, kus inimesed elavad kaua tervena, lähtuvad poliitikud teadmisest, et tervise säilitamisse ja haiguste ennetamisse pandud raha on riigile tulus investeering tulevikku.

Maailma faktiraamatus toodud andmed inimeste eluea kohta Eestis 2012. aastal näitavad, et oleme 222 riigi hulgas 117. kohal. 2012. aastal sündinud Eesti elanike keskmine eluiga on 73,58 aastat: meestel 68,3 ja naistel 79,19 aastat (The World Factbook. Life expectancy at birth. – https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2102rank.html).

Kõige rohkem eluaastaid on Monaco elanikel, keskmiselt 89,68. Üle 80 aasta küünib keskmine elupikkus (keskmine eluiga ehk sünnimomendil oodatav eluea pikkus) juba enam kui 30 riigis, sealhulgas suurriikides Austraalias, Kanadas ja Uus-Meremaal, terveid eluviise inimestele kohustuslikuks tegevas Norras ja Rootsis, alkoholilembetena tuntud Saksamaal, Suurbritannias, Prantsusmaal, Itaalias, Hispaanias ja Iirimaal, ka näiteks Eestiga pindalalt ühesuuruses, kuid rahvaarvult enam kui kümme korda suuremas Hollandis (pindala 41 861 km², rahvaarv 2012. aastal 16,7 miljonit; Eesti vastavalt 45 227 km² ja 1,3 miljonit), mis on koduks rohkearvulistele immigrantide kogukondadele, ning võlakriisis vaevlevas Kreekas ja karmi kliimaga Islandil. Peale riikide, kus eluiga läheneb juba keskmisena 90 eluaastale, elatakse meist keskmiselt pikemalt peaaegu kõikides riikides, sealhulgas Kuubas, Liibüas, Leedus, Rumeenias, Bulgaarias, Hiinas jm. Euroopa Liidu liikmesriikide elanike keskmine elupikkus jääb veidi alla 80 (79,76) aasta.

Miks keskmine eluiga riikide võrdlevas statistikas nii oluline on

Pikalt elatud elu on võimalik vaid siis, kui inimesed on terved. Järelikult toetatakse tervist enam ja kahjustatakse vähem 116 riigis, sest pole põhjust arvata, et meie riigis elavate inimeste pärilik materjal ei luba meil elada sama kaua kui Skandinaavia riikides või Madalmaades. Pikk eluiga on teatud valikute küsimus.

Tervise definitsioon pärineb 1946. aastast ja on lisatud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni algatusel Maailma Terviseorganisatsiooni põhikirja preambulisse (https://www.riigiteataja.ee/akt/846869): tervis on täieliku kehalise, vaimse ja sotsiaalse heaolu seisund, mitte ainult haiguse või puuete puudumine. Maailma Terviseorganisatsioon alustas tööd 1948. aastal, et tagada inimeste tervis ja võitlus haiguste vastu üleilmses mõõtmes.

Põhiseaduse preambulis on kirjas ka organisatsiooni liikmesriikide kohustused: „Inimese üks põhiõigustest on omada võimalikult head terviseseisundit, sõltumata rassist, usust, poliitilistest vaadetest ning majanduslikest ja sotsiaalsetest tingimustest. […] Valitsustel lasub vastutus rahva tervise eest, mille parandamiseks on vaja võtta tervishoiu ja sotsiaalseid meetmeid.” Võetud kohustuse täitmise edukust mõõdetakse elanike keskmise elueaga. Kõikides liikmesriikides on tervis

iga inimese põhiõigus ning igal riigil on võimalik ja kohustus parimal viisil selle eesmärgi nimel tegutseda.

Tervise definitsioon põhineb iga inimese põhiõigusel tervisele, seejuures rõhutatakse üksikisiku ja riigi koostöö tähtsust tervise edendamisel ja kaitsel. Terviseorganisatsiooni põhiseaduse preambul rõhutab ka seda, et iga riigi edusammudel tervise edendamises ja kaitsmises on väärtus kogu inimkonnale: „Riikide saavutused tervise edendamise ja kaitsmise vallas omavad tähtsust kõigi jaoks. […] Parima terviseseisundi saavutamiseks on oluline meditsiiniliste, psühholoogiliste ja muude asjakohaste teadmiste levik kõigi rahvaste hulgas."

Eesti on Maailma Terviseorganisatsiooni liige 1993. aastast.

Üksikisiku ja rahva tervis

Iga riigi tervisepoliitika sõltub sellest, kuidas mõistavad tervise tähtsust ja tervist mõjutavaid tegureid poliitiliste otsuste tegijad. Ametnikud mõõdavad tervist osutatud tervishoiuteenuste hulgaga. Defitsiidimudelit ehk tervise puudumist kasutades on tervise hindamise indikaator tervise antonüüm haigus. Seejuures tuleb arvestada, et kuigi tervist mõõdetakse tervishoiusüsteemis pigem teenuse osutaja kui tarbija seisukohast, saadakse kõik näitajad konkreetsetelt isikutelt, mitte populatsioonilt üldiselt. Õigusakti mõistes on äge tervisehäire seisund, mille puhul üldarstiabi osutamise edasilükkamine võib põhjustada terviseseisundi halvenemise või haiguse ägenemise (https://www.riigiteataja.ee/akt/108012013015).

Levinuim on tervise käsitus haiguse antonüümina: olen terve, sest ma pole haige. Tervist on lihtsam mõõta selle puudumise kui millegi positiivse, näiteks heaolu kaudu, heaolu on subjektiivne näitaja. Tervise kui elukvaliteedi näitaja mõõtmisel võib hätta jääda, sest kui olemuselt subjektiivset mõistet kvaliteet väljendada arvudes, muutub see kvantiteediks. Seega tervise mõistmine elukvaliteedi kaudu teeb tervise mõiste ebamääraseks. Tervist mõõtes mõõdame juba tagajärge, tervisemõjurite summaarse toime tulemit. Kuid sellisel mõõtmisel on õilis eesmärk: saada teada, millised tegurid tervist kahjustavad, ja õigeaegse sekkumisega tervisekahju ära hoida.

Ennetuse indikaatorid on tervis ning tervise tugevnemine, paranemine ja edenemine ehk olemata jäänud kahju. Midagi olemata jäänut saame mõõta ainult teoreetilise tuletusena, millel on subjektiivne komponent ja mille usaldusväärsuse võib seada kahtluse alla. Nii ongi tervise mõõtmisel sagedamini kasutatavad indikaatorid pigem tervise puudumise, haiguste ja tervisehäirete kui tervise *per se* mõõtmine. Viimasel kümnendil on eluea pikkusele lisaks hakatud siiski arvutama tervena elada jäävaid aastaid, mis on olemuselt otsene tervise indikaator (http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Sotsiaalelu/13Tervishoid/05Tervislik_seisund/05Tervislik_seisund.asp). Tervena elada jäänud aastad on keskmine aastate arv, mille jooksul inimene tõenäoliselt elab igapäevaelu piiranguteta, kui suremus ja rahvastiku tervise näitajad jääksid samaks. Eestis oli see näitaja suurim 2009. aastal (0-

aastastel meestel 54,8 ja naistel 59,0 aastat; 2011. aastal meestel 0,9 ja naistel 1,3 aastat väiksem 2009. aastaga võrreldes).

Paraku viitab ka see indikaator nagu eluea pikkus meie viletsale tervisele teiste riikidega võrreldes. Näiteks Rootsis elavad mehed tervena 71,7 ja naised 71,1 aastat, Eestis elavate meestega võrreldes 17,2 aastat ja naistega võrreldes 14,0 aastat enam. Seega on tööealised inimesed Rootsis harilikult täie tervise juures ja krooniliste haigusteta veel ka pensionieas. Elatakse märksa kauem nii-öelda täies elujõus, ilma et tervislik seisund seaks piiranguid igapäevaelule.

Kui olin 1991. aastal praktikal Rootsis Uppsala tervisekeskuses, tuli perearsti vastuvõtule abielupaar, kelle vanuseks hindasin oma kogemusele tuginedes 65 eluaastat – sihvakad, sportliku välimusega ja naerusuised. Nad ei tulnud retsepte pikendama ega tervise üle kurtma, vaid plaanilisse iga-aastasse tervisekontrolli. Arstlik läbivaatus näitas, et mõlemad olid 90-aastasena täie tervise juures.

Mitmed Eesti töötervishoiuarstid, kes teevad plaanilisi tervisekontrolle tööealistele ehk harilikult noorematele kui 65 aastat, on tõdenud, et tervisekontrollis on täiesti terve üle 50 aasta vanune töötaja erandlik juhtum. Seejuures ei ole kõik, kelle tervisenäitajad on korrast ära, sellest oma perearstile rääkinud või pole mitme aasta jooksul perearsti juures käinud. Töötervishoiuarstide kogemuse kohaselt on neid 10–30 protsenti. Nemad jõuavad ravile alles siis, kui tervis on väga halvaks läinud.

Inimesel on raske hinnata oma tervist kui haiguse puudumist

Miks meie inimesed pöörduvad tihti arsti poole alles siis, kui jõuvarud on otsakorral, kui tervisest on saanud haigus, sageli krooniline haigus? Seepärast, et tavaline inimene mõistab tervist teistmoodi kui arst. Inimesel on raske hinnata oma tervist kui haiguse puudumist. Inimesele on terve olek loomulik. Seetõttu hiilivalt algavaid tervisehäireid – väsitakse kiiremini, uimasem olek, mõte ei liigu nii kiiresti kui varem – isegi ei märgata või ei saada aru, et tegemist on mõne haiguse märkidega. Liiga sageli kohtavad töötervishoiuarstid tervisekontrollis inimesi, kelle vererõhu näit on hüpertooniku ja veresuhkru näit diabeetiku oma, samal ajal kui mõlema seisundi vältimiseks on olemas tõhusad ravimid. Inimene, kelle haigust pole diagnoositud, on statistika järgi terve.

Paraku on algavat tervisehäda odavam ravida kui kroonilist. Riikides, kus inimesed elavad kaua tervena, lähtuvad otsustajad teadmisest, et tervise säilitamisse ja haiguste ennetamisse pandud raha on riigile tulus investeering tulevikku. See on pikaajaline investeering, sest tulemuste üle saab otsustada alles aastakümnete pärast. Kui ei vaadata pikalt ette, kaugemale kui üks otsustajatele valijatelt antud valitsemise-otsuste tegemise mandaadi pikkus, võib see otsustajatele tunduda pelgalt raha kulutamisena. See on koht, kus on lihtne koonerdada, kuid koonerdamine pole teadupärast kokkuhoid. Meil on siin arenguruumi. Eesti tööjõu uuring 2011 näitas, et kui 25–49-aastastest hindab 11,1 protsenti oma tervist väga heaks ja 67,7 protsenti heaks ehk kokku on 78,8 protsenti hea või väga hea tervisega, siis 50-aastastest ja vanematest pidas oma tervist väga heaks ainult 1,5 protsenti ja heaks 31,7 protsenti ehk igal kolmandal töötajal (kokku 33,2 protsenti)

on tervis hea või väga hea. Ometi on 50-aastasel ees veel 15 töörohket aastat, kolmest töötajast kahel aga ilmselt terviseprobleemid ja sellest tulenev väiksem tööpanus ning kulu haigekassale, tööandjale ja töötajale endale. Arvestades, et töötav inimene on viis päeva nädalas ärkvel oldud ajast vähemalt poole töökeskkonnas, hakkab edasine keskmise tervena elatud eluea pikkus sõltuma sellest, kuidas töö ja töökeskkond töötaja tervist toetavad või kahjustavad.

Näitena võib tuua mitmes riigis rakendatud tasu igale (pere)arstile, kes märkab oma patsiendil võimalikku tööga seotud haigestumist ja teavitab sellest asjakohast institutsiooni; Austrias makstakse arstile iga sellise teatise eest 5,81, Saksamaal 15,22, Norras 20 ning Itaalias ja Taanis 27 eurot.

See, et inimene peab end terveks, samal ajal kui arst tunnistab ta haigeks ja mõnikord vastupidi – inimene tunneb end haigena, arst aga leiab enda ees täiesti terve inimese –, oleneb suuresti hindajast endast. Tervis on haiguse puudumine, kuid enda ja teiste tervist defineeritakse erinevalt, kuivõrd oma terviseseisundi üle otsustamine sisaldab ka sotsiaalset komponenti. Sageli peavad end nii erivajadustega kui ka krooniliste haigustega inimesed terveks, kuid näiteks tõrjutust või alandust kogenud inimesed tunnevad, et arst on nad küll terveks tunnistanud, kuid nende keha on haige. Inimesed hindavad oma tervist subjektiivselt. Oma tervise seisundit hindasid 2011. aastal väga heaks 20–29-aastastest 25,5 protsenti ja 50–59-aastastest 2,2 protsenti (http://pxweb.tai.ee/esf/pxweb2008/Database/Uuringud/04PtR/PtR/PtR.asp). Tervis sellest vaatepunktist sisaldab heaolutunnet antud hetkel ja veendumust, et heaolutunne on püsiva loomuga, tervis tähendab ka elurõõmu, loovust, motiveeritust, positiivset eluhoiakut, saavutus- ja koostöövõimet, toetavat sotsiaalset võrgustikku, seega suurt kultuuri, sootsiumi ja elukutse mõju (vaata joonist).

Miks on liikmesriikide tervisepoliitika erinev

Maailma Terviseorganisatsiooni liikmesriikide tervisepoliitikate erinevus tuleneb sellest, kuidas otsusetegijad tervise mõistest aru saavad. Tervishoiutöötajatele on tervis töö eesmärk ja nad on veendunud, et kõik inimesed väärtustavad oma tervist. Samal ajal on tervis ja selle väärtustamine kultuuri osa. Tervise tähtsust kultuuris näitab ka see, kui oluline on olla terve. Kultuurist sõltub, kas enese haigeks tunnistamine on ebasoovitav ja haige seab end sellega ebasoodsasse olukorda või hoopis eelisseisund ja privileeg. Tähtis olla terve mõjutab ka seda, kuidas haigetesse suhtutakse, kas arsti pigem välditakse ja peetakse normaalseks, et pole aastaid perearsti külastatud, või kontrollitakse oma tervist teadlikult. Enese riskikäitumist hinnatakse harilikult vähem tervist kahjustavaks kui teiste oma, kuid oma haigust peetakse teiste omast olulisemaks. Kultuuri kontekstis on ka haigustel vahe: mõned haigused on teistest „paremad” (südameinfarkt, insult), mõned vajutavad haigele vaesuse ja surma pitseri (HIV/aids, tuberkuloos).

Tervishoiutöötajate ülesanne ja kohus on haigused avastada ja neid ravida. Eeldame, et raviasutuse ja autoremonditöökoja tegevus on sarnane – rikked diagnoosida ja kõrvaldada. Õigusaktidest leiame masina ohutuse seaduse (https://www.riigiteataja.ee/akt/13329267), kuid paraku mitte inimese tervise

ohutuse seadust; ohu allikana tervisele käsitatakse ainult tööd ja 1999. aastast reguleerib seda valdkonda töötervishoiu ja tööohutuse seadus (https://www.riigiteataja.ee/akt/110022012005).

Tavaarusaam tervishoiu eesmärkidest põhineb jätkuvalt teadmisel, et tervise määrab vaid meie keha funktsioneerimine kõigest muust eraldiseisvana ning arsti ülesanne on ravida patsiendi mõne organi defekti või kohendada vaimuhäiret; inimest tervikuna tema biopsühhosotsiaalses olemuses ei käsitleta. Kui asi nii lihtne oleks, tuleks kehtestada masina ohutuse seadusega analoogne inimese tervise seadus ning defektsed osad välja vahetada.

Terviseriskideks uued tegurid

Meditsiini kiire arengu tõttu 20. sajandil näis, et selline unistus saabki teoks. Antibiootikumid ja vaktsiinid seni suurimat ohtu ja hirmu tekitanud nakkushaiguste vastu, südame, maksa, kopsu jt organite siirdamised, uued, väga mõjusad ravimid ning täpsed ja võimsad diagnostikavahendid tekitasid illusiooni, et tehnoloogia ja ravimifirmade kiire arengu tõttu pole ehk arste enam vajagi. Pole vaja piirata inimeste terviseriskikäitumist, sest meditsiinitehnika kiire areng on loonud targad masinad, mis panevad diagnoosi ja määravad ka ravi. Paraku selgus kiiresti, et inimese keha mõjutab nii teda ümbritsev keskkond, tervisekäitumine kui ka psüühika. Taas tuli tõdeda, et nii infarkti kui ka südamesiirdamise järel on ellujäämise šansid suuremad, paranemine kiirem ja tervistumine tõhusam neil, keda lähedased toetavad, kellel on positiivsed emotsioonid ja suurem elujanu ning kes on enam järginud tervist toetavat eluviisi. Antibiootikumid pole kõikvõimsad, kõikide nakkushaiguste vastu pole vaktsiine ning ravimresistentsetest mikroobitüvedest teated on muutunud igapäevaseks.

Üha enam tuleb arstidel silmitsi seista tõdemusega, et terviseriskideks on saanud tegurid, mida põlvkond või kaks tagasi poleks osanud kahtlustada. Lühikese ajaga on inimese eluviis teinud läbi dramaatilise muutuse: vajadus oma keha liigutada on väga väike, piisab mõnesaja meetri läbimisest päeva jooksul, et kõik toimetused saaksid tehtud. Toidupoes on ostetava kauba jaoks kärud, raskeid asju pole vaja kanda, isegi toolidel on rattad all. Varem oli 5–10 kilomeetrit kõndi päevas tavaline. Toidu valik nii poodides kui ka restoranides on hoomamatu. Kui ainult kõhus ruumi jätkuks! Värviliste siltidega ilusates pudelites jookide poodidesse ilmumine tekitas üleüldise vaimustuse ja uudishimu kõik joogid ära proovida. Avatud riigipiirid võimaldavad ka kõikvõimalike keelatud uimastite transiiti. Muutunud on tervisehäirete tekkepõhjused: juba lapseeast vähene liikumine ja puudulik kehaline koormus, ülesöömine, ühekülgne toit, uimastid ja vaimne ülepinge (liigne stress, tagajärjeks depressioon ja läbipõlemise sündroom). See, mis tundus ihaldusväärne, on pööranud meie poole oma negatiivse külje. Tuleb tõdeda, et arsti ja iatrokeemia rajaja Paracelsuse (1493–1541) ütlus on igati asjakohane: kõik on mürk ja kõik on ravim, sõltub vaid annusest.

Otsustavaks on saanud igaühe isiklikud valikud. Määravaks saavad otsused riigitasandil – kas tervist toetav ja edendav eluviis on kergesti kättesaadav või mitte.

Ennetuse paradoks

Järjest võimsama meditsiinitehnikaga kaasnevate lõputult kasvavate rahaliste kulutuste foonil on rikastes riikides uueks tervise paradigmaks tõusnud salutogenees, mis suunab tähelepanu tervisele ja selle edendamisele, vahetades välja patogeneesile ehk haigusele keskendunud tervisekäsitluse. Inimest vaadatakse tema terviklikus biopsühhosotsiaalses kontekstis. Tervis on inimväärse elu eeldus, see sisaldab patsiendi positiivset suhet oma kehaga, oskust olla lähi- ja sotsiaalsetes suhetes, õigust töötada ergonoomilises töökohas ja elada keskkonnas, mis ei kahjusta tervist ning enamgi veel – igal inimesel on õigus saada piisavalt teadmisi, kuidas oma tervist hoida ja edendada.

Ennetusmeetmed, mis toovad suurt kasu rahva tervisele, ei pruugi anda olulist kasu või pakuvad vähe kasu üksikisikule. Näiteks auto ohutusrihmadest on kasu ühiskonnal tervikuna, sest väheneb vigastuste ja surmade hulk. Rahvatervise perspektiivist vaadates käsitletakse tervist ja haigust kogukonna, mitte üksikisiku vaatepunktist. Ennetuse paradoks seisneb selles, et riskiteguri mõju kogu populatsioonile kas või veidi vähendades kahaneb haigestumiste, vigastuste ja surmade koguarv ühiskonnas tervikuna. Kliinilises meditsiinis toovad ennetusmeetmed ja tervise edendamine muutusi kaugemas perspektiivis, see on oluline investeering tulevikku.

Töötervishoid kui tööealise elanikkonna tervise edendamise võti

Tööga seotud haigestumiste ja vigastuste hind on ühiskonnale suurem, kui sellele suunatud tähelepanu järgi võiks eeldada. Näiteks presenteism ehk haigena töötamine, mille puhul on ettevõtte kulu sageli suurem kui haigestunud töötaja töölt puudumise korral: halva enesetunde tõttu on tootlikkus väiksem ja tehakse rohkem vigu, mis tuleb parandada, kahjustatud on suhted töökaaslaste ja äripartneritega. Absentismi ehk haiguse tõttu töölt puudumiste kohta tehtud kuluanalüüsist selgus, et otsene töövõimetuslehega kaasnev kulu moodustab ainult 2–6 protsenti töötaja haigestumisega kaasnevast kogukulust, kui arvesse võtta ka kõik kaudsed haigestumisega seotud kulud (Rose 2012). Arenenud tööstusriigid teevad oma töötajate tervisesse olulisi investeeringuid, mõistes, et see pole kaotatud raha, vaid hoopis suurima tulususega investeering.

Ergonoomika on kiiresti arenev teadus, mille eesmärk on tagada igale töötajale kõige soodsam tervist toetav töökoht, soodsad tegevusvahendid ja -keskkond. Näiteks põhjustab ergonoomiline töötool vähem lihaspinget, selja-, kaela- ja peavalu. Valuta tehtud töö on kiirem ja vähemate vigadega, tootlikkus on suurem ning ümber tuleb teha vähem tööd. Suurimad võidumehed on muidugi need, kes loovad kohe ergonoomilise töökoha. Kuid ka olemasoleva töökoha või -vahendi vahetamine ergonoomilise vastu tasub end harilikult kiiremini kui aastaga (Rose *et al* 2011). Pikemas perspektiivis saavutatakse oluline tootlikkuse kasv ja kulude kokkuhoid.

Töötervishoius arutletakse senisest enam kutsehaiguste ja tööstressi üle. Euroopas on saanud tööstressist peamine tootlikkuse tõusu takistus (http://osha.europa.eu/en/publications/reports/TE-81-08-478-EN-

C_OSH_in_figures_stress_at_work). Euroopa Parlamendi resolutsioon 2011/2147 tunnistab, et psühhosotsiaalsetest probleemidest põhjustatud õnnetuste ja olukordade arv suureneb. Tööga seotud rahvatervise raport südame-veresoonkonna haigustest ja vaimsest tervisest (Boedeker, Klindworth 2007) näitab, et haigestumine südame-veresoonkonna haigustesse ja psüühikahäired on omavahel seotud. Psüühikahäired võivad olla südame-veresoonkonna haiguse tekke riskitegur ja vastupidi: kõikidest südame-veresoonkonna haigestumistest on meestel 6 protsenti ja naistel 14 protsenti tingitud tööst. Nii on vaimse tervise häire samavõrd südame-veresoonkonna haiguse ja surma riskitegur nagu kehaline passiivsus või kõrge kolesteroolitase. Sama raport näitab, et tööstressi ja turvatunde puudumise koosesinemisel on oluline sünergiline toime depressiooni ja ärevushäire tekkeks, mille risk suureneb ligikaudu 13 korda.

Kulu on suurim mitte midagi tehes

Eestis oli 1. jaanuaril 2012 sotsiaalkindlustusametis arvel 128 129 puudega isikut, see on 9,5 protsenti riigi elanikest. Võrreldes Eesti elanike tervisenäitajaid riikidega, kus aastaid on eesmärgipäraselt tegeldud elanike tervisekäitumise kujundamisega ning neile tervise edendamise teadmiste ja oskuste andmisega, on näha kasutamata potentsiaali. Seejuures on tervena elatav aastate arv Eesti elanikel viimasel kahel aastal olnud languses (http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Sotsiaalelu/13Tervishoid/05Tervislik_seisund/05Tervislik_seisund.asp), seda ajal ja kontekstis, kus tervisest on saanud tänapäeva ühiskonna oluline sümbol. Töötava elanikkonna tervis näitab töötervishoiu ja tööohutuse olukorda riigis ja siin on kasutamata ressurssi tervise näitajate mõjutamiseks parema elukvaliteedi nimel.

Aeg on iatromehaaniliselt inimesekäsitluselt teadlikult edasi minna paradigmale, kus inimene on seotud kultuuri ja keskkonnaga ning arvestatakse keha ja vaimu ühtsust (vaata joonist). Otsesed tervist mõjutavad tegurid on stabiilne inimväärikuse tunne, positiivne suhe oma kehaga, võime luua sõprus- ja sotsiaalseid suhteid, puhas keskkond, mõttekas ja tervislikud töötingimused, teadmised tervisest ja tervisekindlustuse kättesaadavus, elamisväärne olevik ning ka põhjendatud lootus elamisväärsele tulevikule (Nijs, Petersen 2007).

Praegune tervishoiusüsteem pole loodud selliste ülesannete täitmiseks. Kui vaadata perearstidele pandud ülesandeid (perearsti ja temaga koos töötavate tervishoiutöötajate tööjuhend – https://www.riigiteataja.ee/akt/108012013015), jääb mulje, et valitsuse kohustus tagada inimestele parim võimalik tervis on pandud valdavalt perearstide õlule. Haiguste diagnoosimisele ja ravile lisaks on perearsti töövaldkond ka tervise edendamine, mis hõlmab tervise riskitegurite hindamist, individuaalset tervisekasvatust ja meditsiinilist nõustamist ning haiguste ennetamist – tervise riskitegurite hindamist, immuniseerimist ja sõeluuringuid. Ühe perearsti teenindada on 1600 ± 400 inimest (Võrdluseks! Nokia kontserdimaja suures saalis on 1830 istekohta). Kujutlegem nüüd perearsti koos pereõega seismas kahekesi laval, saal pilgeni rahvast täis, mitte ühtki vaba kohta – see saalitäis rahvast on ühe perearsti nimistu, nende inimeste haiguste diagnoosimisele ja ravimisele lisaks peab ta hindama nende kõiki individuaalseid terviseriske, tegema individuaalset tervisekasvatust jms. Mõnel perearstil on

nimistu veelgi pikem. Tööülesannete täitmiseks on tal 20 tundi nädalas, 52 nädalat aastas, seega ühe nimistus oleva isiku teenindamiseks on arvestuslikult aasta jooksul 30 kuni 45minutit olenevalt nimistu suurusest. Nii seabki ajalimiit piirangud perearstide tegevusele neile pandud kohustuste täitmisel. Muuseas, ka perearste võivad kimbutada tervisehädad, neil on oht ületöötamisel depressiooni langeda või läbipõlemise sündroomi kogeda jms. Olen kohanud üsna palju inimesi, kes just perearsti suurele töökoormusele viidates eelistavad ise oma terviseprobleemidega toime tulla ja perearsti mitte tülitada.

Hollandi fenomen

Igal aastal ilmub raport, mis analüüsib Euroopa 34 riigi tervishoiusüsteeme patsiendi rahulolu lähtekohast. Viimases, 2012. aasta raportis (Euro Health Consumer …) on eraldi käsitletud Hollandi fenomeni. Holland osutus oma näitajate poolest patsientide jaoks parima tervishoiusüsteemiga riigiks ning on 2005. aastast olnud kolme parima riigi hulgas. Hollandis juhib tervishoiu valdkonda tervishoiu-, heaolu- ja spordiministeerium (Ministry of Health, Welfare and Sport). Hollandis on palju omavahel konkureerivaid, tervishoiuteenuse osutajast lahutatud tervisekindlustuse organisatsioone ning patsientidel on suur osalus otsustusprotsessides, samuti on silmapaistvalt hea esmatasandi arstiabi kättesaadavus. Holland on territooriumilt meist veidi väiksem riik, kuid seal elab enam kui 16 miljonit inimest ja töötab 160 perearstikeskust, mis on avatud 24 tundi seitse päeva nädalas (Eurostati andmeil 2007. aastal 3921 arsti 1000 elaniku kohta, tervishoiule kulutatakse 10,8 protsenti sisemajanduse kogutoodangust). Ainsa nõrkusena märgitakse raportis perearstide nn väravavahi rolli, mis nõuab eriarstile pöördumise puhul perearsti saatekirja. Nõuet on seni peetud Hollandi tervishoiusüsteemi nurgakiviks ja seda kehtestades usuti siiralt, et nii on võimalik tervishoiukulusid kokku hoida. Elu on aga näidanud, et kulude kokkuhoiu asemel on pikad ooteajad eriarstide vastuvõtule saamiseks. Loodetud tugevus on osutunud nõrkuseks ja Hollandi otsustajatele on soovitatud perearstidele pandud väravavahi reegleid lõdvendada.

Euroopa 34 riigi võrdluses patsientide kõrge hinnangu teeninud tervishoiusüsteemid kuuluvad kõik Bismarcki mudelisse, mis põhineb sotsiaalkindlustusel ja milles osaleb palju kindlustusorganisatsioone, haigekassasid jms, mis organisatsiooniliselt ei sõltu tervishoiuteenuse osutajatest. Inimestel on valikuvõimalus ja organisatsioonidel võimalik omavahel konkureerida. Järgitud on printsiipi, et inimeste tervena püsimiseks tuleb teha ligipääs tervishoiuteenusele võimalikult lihtsaks, et tervisehäire tekke korral ei lükataks probleemile lahenduse otsimist nii kauge aja peale, kus haigus on juba välja kujunenud.

Tervis sõltub rohkem poliitilistest otsustest ja meist endist

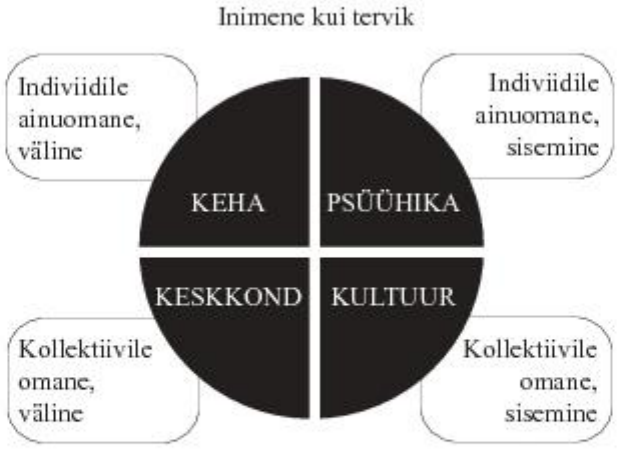
Kuigi Maailma Terviseorganisatsiooni tervise definitsioon kui täielik heaolu seisund on oma olemuselt ideaali kirjeldus, mida tegelikus elus vaevalt esineb, on tervist ohustavad tegurid reaalsed ja nendega ümberkäimise oskus määrab nii elukvaliteedi kui ka eluea pikkuse. Vajame meile sobivat päris oma tervishoiusüsteemi, kus on arvesse võetud meie vajadused ja muidugi ka võimalused nn talupoja tarkusele tuginedes. Meil on ajaloost võtta pikaajaline

praktiline kogemus Nikolai Semaško (http://en.wikipedia.org/wiki/Nikolai_Semashko_(medicine)) rajatud tsentristliku ja range hierarhiaga tervishoiusüsteemist NSV Liidu koosseisu kuulumise ajast. Tervishoiuteenuse osutamiseks kõige odavamaid lahendusi otsides ei pruugi need pikas perspektiivis olla sugugi odavad. Mõnele teisele riigile edu toonud tegevust kopeerides ei pruugi see olla meie elukeskkonnas sama edukas. Kohati tikuvad eesmärgilt väga õilsad reformid tervishoius meenutama Semaško ajast pärit kuuele hädaga üksikute eri värvi nööpide, mõnikord küll ilusate ja kvaliteetsete, külgeõmblemist.

Hollandile tuli praeguse tervishoiusüsteemi ülesehitamiseks appi Teise maailmasõja ajal Saksa okupatsiooni all Bismarcki süsteemile üleminek, seejärel on Holland uute olukordade tekkides pidevalt oma tervishoiusüsteemi täiendanud ning teinud unikaalseid, hollandlastele sobivaid muudatusi tervishoiuteenuste osutamisel (Exter *et al*2004).

Kokkuvõttes sõltub meie tervis rohkem poliitilistest otsustajatest ja meist endist kui arstidest. Oskus elada väärikalt ja anda teistele võimalus säilitada eneseväärikus, igale inimesele vähemalt üks teda tingimusteta armastav inimene ja turvatunne tulevikule mõeldes. Loomulikult on ka arstiabi kättesaadavus ja kvaliteet, teadmised ja võimalused haiguste ennetamiseks olulised tervist mõjutavad tegurid.

Joonis. Inimene kui tervik



Inimest tuleb käsitada tervikuna. Igal inimesel on temale ainuomane keha, mida saab väliselt vaadelda ja mõõta, ning temale ainuomane psüühika (sisemine). Üksikisik kannab endas sootsiumi kultuuri, mis on ainuomane just tema sootsiumile (sootsiumi sisemine). Inimene elab keskkonnas, mis on ühine kõigile seal elavatele inimestele (keskkonna füüsikalised parameetrid on mõõdetavad). Kõik neli nimetatud tegurit määravad üksikisiku tervise ja mõjutavad üksteist.

Kasutatud kirjandus

Boedeker, W., Klindworth, H. (2007). Hearts and Minds at Work in Europe. A European work-related public health report on Cardiovascular Diseases and Mental Ill Health. –http://www.enwhp.org/publications/reports-and-outcomes.html (18.02.2013).

den Exter, A., Hermans, H., Dosljak, M., Busse, R. (2004). Health Care Systems in Transition: Netherlands. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies.

Euro Health Consumer Index 2012 Report. Health Consumer Powerhouse AB.

Nijs, P., Petersen, P. (2007). Psühhosomaatika: inimese tervikpilt ja tulevikuteraapia. – Akadeemia, nr 3, lk 625–638.

Rose, L. (2012). Ergonomics and its Consequences for Businesses. International Ergonomics Conference in Tartu, Oct 11.

Rose, L. M., Orrenius, U. E., Neumann, W. P. (2011). Work Environment and the Bottom Line: Survey of Tools Relating Work Environment to Business Results. Human Factors and Ergonomics in Manufacturing and Service Industries. DOI: 10.1002/hfm.20324.

Eesti noortepoliitika tulevik – koostöö ja kaasamine

Edvard Ljulko, Eesti Noorteühenduste Liidu noortepoliitika nõunik

Marti Taru, Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadur

Lõimitud noortepoliitika alus on valdkondadeülene koostöö ja noorte osalemine neid puudutavate otsuste tegemises.

Millised on kaks kõige olulisemat praktilist ülesannet Eesti riigijuhtimises? Kui kriteeriumiks võtta ühteaegu probleemi püsivus ja päevakajalisus, võiksid need olla asutuste ja sektorite vaheline koostöö (vt OECD raport Eesti riigivalitsemisest) ning kodanike osalemine neid puudutavate otsuste tegemisel (nt Rahvakogu protsess). Samad probleemid on juba mõnda aega olnud ja on ka lähitulevikus Eesti noortepoliitika arendajate tähelepanu keskpunktis.

Kuidas läheb Eesti noortepoliitikal

Noorsootöö strateegiaga 2006–2013 seati siht üle minna lõimitud noortepoliitikale (*integrated youth policy*), mis on „koordineeritud ja eesmärgikindel tegutsemine noore elu puudutavates valdkondades". Seda perioodi on nimetatud üleminekuetapiks (Kivimäe 2009). Peale valdkondadeülese koostöö on lõimitud noortepoliitika aluspõhimõte lähtuda noorte tegelikust olukorrast, huvidest ja vajadustest (teadmistepõhine poliitikakujundamine) ning noorte endi osalus neid puudutavate otsuste tegemises (noorte osalus). Lõimitud noortepoliitikat kujundatakse, planeeritakse ja teostatakse osaliste koostöös (noorsootöö strateegia 2006–2013).

Nimetatud aastate jooksul on toimunud märkimisväärne areng, millest saame aimu, kui sirvime näiteks enne praeguse strateegia käivitumist 2005. aastal ilmunud kogumikku „Noorsootöö Eestis 21. sajandi algusaastail". Ühegi peatüki ega alapeatüki pealkirjas ei ole sõna „noortepoliitika". Kogumikku süvenedes leiame sellele vastavat sisu ja noortepoliitika mõiste kasutamist nii katusorganisatsioonide, akadeemilise maailma esindaja kui ka kõigi rahvusvahelise koostöö tegijate artiklitest.

Õigupoolest on noorte arengut ja sotsialiseerumist mõjutavate poliitikameetmete integreerituse idee olnud noorsootöö(poliitika) ja noortepoliitika aluseks juba 1990. aastate algusest, kui Eestis hakkasid levima iseseisvuse taastamise ideed. Tollel perioodil aktuaalsematele ühiskondlikele väljakutsetele vastamine (nagu näiteks omandireformi läbiviimine) ei jätnud ilmselt piisavalt ressursse noortele täiendavate arenguvõimaluste süsteemi arendamiseks (Taru, Pilve, Kaasik 2013).

Praegu koostatakse Vabariigi Valitsuse algatusel noortevaldkonna arengukava 2014–2020. Arengukava pealkirjas kasutatav „noortevaldkond" on noortepoliitika ja noorsootöö koondnimetus. Sellise arengukava koostamine näitab märkimisväärset arengut ning seda võib võtta ka tunnustusena, sest valdkondade hulk, millel on riiklik arengukava või strateegia, väheneb kiiresti.

Eesti noortepoliitika kujunemisel ei saa alahinnata Euroopa Liidu otsest ja kaudset mõju (Pramann 2007; Kivimäe 2009; Tamman 2012; Trumm 2012). Viimastel kümnenditel on Eesti liitunud mitme rahvusvahelise organisatsiooniga, noortepoliitika ja noorsootöö arengu seisukohalt on tähtis liitumine Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liiduga.

Mõned üldised probleemid on aga samaks jäänud. Annika Uudelepp on kirjutanud Riigikogu Toimetistes (Uudelepp 2011), et OECD Eesti riigivalitsemise raporti järgi on meie suurim probleem riigivalitsemise killustumine. Probleemid tekivad, kui ministeeriumid ja asutused lähenevad sektoriülestele poliitikatele nagu noortepoliitika peamiselt või ainult vertikaalselt (OECD 2011, 280). Avatud Eesti Fondi tellimusel valminud uuring „Youth and public policy in Estonia" tuvastas, et noori käsitlesid eraldi sihtrühmana või mõjutasid otseselt uuringu toimumise ajal ligi 30 riiklikku arengukava ja strateegiat. Samal ajal on ametnike teadlikkus lõimitud noortepoliitikast väljaspool seda valdkonda koordineeriva haridus- ja teadusministeeriumi valitsemisala üldiselt väike ning kohati suisa olematu. Koostööd tehakse pigem juhuslikult, vajaduse järgi, aga ka mõjutatuna sellest, kes keda tunneb, püsivaid koostöövorme kasutatakse vähe (Bart, Müürsepp, Rannala, Taru, Toots 2013).

Väga päevakajalised on kodanike riigivalitsemisse kaasamisega seotud küsimused. Kaasamisega seotud hoiakud ja praktikad muutuvad aeglaselt, sest vaja on organisatsioonilisi muutusi, sealhulgas organisatsioonikultuuris.

Eestis on seadusloome tasandil loodud head võimalused kaasata noori neid mõjutavate otsuste väljatöötamisse. Tegelikult noored poliitikakujundamises aktiivselt ei osale. Osalt on põhjuseks ametnike ja noorte vähesed teadmised osalusvõimalustest. Ka Eesti lähiajalugu ei paku kuigi palju näiteid noorte edukast kaasamisest, puuduvad noorte osalemise väljakujunenud praktikad ja struktuurid. Praegune olukord aga soosib noorte soovi osaleda aktiivselt ühiskonnas oluliste otsuste tegemises. Osalemine neid otseselt mõjutavates protsessides (nagu näiteks hariduspoliitika) on kõigile arusaadav. Vähem põhjendatud tundub osalemine neid kaudselt mõjutavates protsessides (nagu näiteks ränne või keskkonnakaitse), kuid ühiskonna liikmetena peaksid noored ka neist osa võtma.

Probleemina on välja toodud asjaolu, et noori puudutavate otsuste tegemisel jääb puudu ühtsest terviklikust lähenemisest, milleta pole võimalik keerukaid probleeme lahendada (Toots 2012; Bart, Müürsepp, Rannala, Taru, Toots 2013). Sellise tegutsemise jätkumisel võivad olla soovimatud, mitteplaanitud tagajärjed. Selleks et järgmise noortevaldkonna strateegia rakendamise perioodil noortepoliitika edasi areneks ning sektoriteülene koostöö ja kodanike kaasamine laieneks, tuleks mõnevõrra muuta tegevuste aluseid.

Teadlikult lõimitud noortepoliitika riigitasandil

Riigitasandil on vajalikud piisavalt paindlikud lahendused, mis võimaldavad mitte ainult riigiasutuste koostööd (*cooperation*), vaid ka ühistööd (*collaboration*). Lisaks juhtumipõhisele *ad hoc*-lähenemisele on vaja püsivaid koostööstruktuure

ministeeriumide ja osakondade vahel. Selle aluseks saab olla ikkagi peamiselt ametnike tunnetatud vajadus ja võimalus sellist koostööd teha.

Eesti Noorteühenduste Liit on teinud ettepaneku luua sektoriteülese koostöö parandamiseks noortepoliitika valitsuskomisjon, mis algataks, analüüsiks ja nõustaks noortepoliitika alaste otsuste tegemist keskvalitsuse tasandil. Nõuandvate kogude kui kaasamise vahendi kasutamist on Riigikogu Toimetistes kirjeldanud ja analüüsinud Praxise uurijad (Noor, Uus 2011).

Paremini saab kasutada ka olemasolevaid noorte kaasamise võimalusi. Näitena võib tuua Euroopa Liidu tasandil noortevaldkonnas toimiva avatud koordineerimise meetodi, mille raames kogutakse noortelt regulaarselt poliitika kujundamiseks sisendit Euroopa Liidu eestvõttel toimuva struktuurse dialoogi protsessi kaudu. Riigipõhised tulemused on avalikult kättesaadavad ning nende riigisisene mõju võiks olla suurem ja nähtavam (http://www.enl.ee/Noortepoliitika/konsultatsioonid).

Kindlasti tuleks noortepoliitika teadlikuks lõimimiseks edasi arendada seaduseelnõude väljatöötamisel toimuvat mõjude analüüsi, et sellest saaks hea sisuline abivahend noori puudutavate mõjude laiemal hindamisel (lähemalt Tõnismann 2012).

Noorte kaasamine ja võrgustikutöö kohalikul tasandil

Eestis on noori puudutavates küsimustes suur mõju riigitasandi otsustel, kuid palju noorsootööd ja noorte igapäevaelu vahetult mõjutavaid otsuseid võetakse vastu kohalikul tasandil.

Otseselt oma elu puudutavates küsimustes saavad kõik noored olla aktiivsed kaasamõtlejad ja -rääkijad. Elukeskkond, omavalitsuse noorsootöö, sealhulgas huviringid, spordi ja vaba aja veetmise võimalused ning neid maakohtades mõjutav transpordikorraldus, kõigis neis saavad noored sisukalt kaasa lüüa. Noorte kohalikul tasandil kaasamise võimalusena nimetab noorsootöö seadus kohaliku omavalitsuse noortevolikogu, haridus- ja teadusministeeriumi ning siseministeeriumi kokkulepe mainib maakondlikku noortekogu. 2005. aastal olid noorte osaluskogud neljas Eesti omavalitsuses, nüüd on aktiivselt tegutsevaid osaluskogusid kokku 67 (52 kohalikku ja 15 maakondlikku noortekogu). Aasta-aastalt on nende panus kohaliku elu küsimuste otsustamisse suurenenud.

Koolide ja kõrgkoolide õpilased ja üliõpilased saavad nii oma kooli kui ka kogu õpilaselu korraldamises kaasa rääkida õpilas- ja üliõpilasesinduste kaudu. Praegused üldhariduse õppekavad annavad koolidele õppetöös senisest vabamad käed, õppekavadega paralleelselt valminud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muudatused suurendavad õpilasesinduste rolli koolis tegutsevates otsustuskogudes ning oluliste dokumentide (kooli õppekava, arengukava, õpilasesinduse põhimäärus, õpilaskodu ning kooli kodukord) menetlemisel.

Kaasamise edukus sõltub praktilisest korraldusest

Paljud ametnikud on noorte kaasamisel passiivsed ning osalusvõimaluste kasutamisel on tihti passiivsed ka noored. Tuleb tunnistada, et kaasamisega seotud raskusi tuleb samuti ette noorteorganisatsioonidel endil. Noorte kaasamise kavandamisel tuleks kõigepealt leida sobiv aeg ja koht ning meetod. Kaasarääkimine on vabatahtlik, seetõttu tuleb austada ka inimese õigust mitte kaasa rääkida. Kaasamise õnnestumiseks tuleb pöörata tähelepanu mitmetele korralduslikele asjaoludele.

– Kas tahetakse teada saada õiget asja? Enne kaasamist tuleb täpsustada, mille kohta infot vajatakse: kas tahetakse teada, kuidas sihtrühm reaalsust tajub, leida uusi või arendada edasi olemasolevaid ideid, teha nende seast valikuid või saada kinnitust väljakujunevale konsensusele. Veel mõni aasta tagasi kasutati poliitikate kujundamisel kahetsusväärselt vähe kvalitatiivseid andmeid selle kohta, kuidas poliitikameetme sihtrühm reaalsust tajub. Töötavate lahenduste loomise eeldus on teada, kuidas sihtrühm reaalsust ja loodud võimalusi tajub (Pramann 2007). Inimeste hoiakud, otsused ja käitumine kujuneb mitte objektiivse reaalsuse, vaid reaalsusest tekkinud taju põhjal ning ühe tavalise noore ettekujutus reaalsusest erineb enamasti märgatavalt sellest, kuidas ametnik seda oma vaatevinklist näeb.

– Kas kaasamiseks valiti sobivad meetodid ja lähenemisviis? Kaasamise meetodeid on palju, konkreetse meetodi valik sõltub ressursist, sihtrühmast ja eesmärgist. Selles etapis tuleb konsulteerida teadlaste ja kogenud kaasajatega ning abi otsida juhendmaterjalidest. Õige meetodi leidmisse või väljatöötamisse investeeritud aeg võib end kuhjaga tasuda. Kuigi poliitikaprotsessidesse kaasamise puhul on tähtsad organisatsioonide kontaktid, tasub noorte puhul mõelda aspektidele, mis saavad oluliseks isiku tasandil.

Järgnev ei ole ammendav loetelu, pigem osutatakse teguritele, mida konkreetsete olukordade lahendamisel arvesse võtta:

– noorte teavitamine osalusvõimalusest. Oluline on sõnumi lihvimine ja infokanali valik. Kindlasti tuleb arvestada infokao ja muude suhtlemistõketega, eriti e-suhtluses. Otsuse, kas infosse süveneda, teevad noored tihti pealiskaudsel vaatlusel ning väga kiiresti, seega on oluline sõnumi atraktiivsus. Mahuka ja keerulise informatsiooni puhul on noore inimese loomulik reaktsioon see kõrvale visata, sest ta arvab, et ei tule sellega toime;

– noores tekkiv tunne, et ta suudab osalemise kaudu midagi muuta. Edasise tegevuse seisukohast on väga tähtis end tunnetada aktiivse kodanikuna, kes suudab ühiskonda mõjutada. Selle tunde kujunemiseks on vaja arvestada nii esitatud seisukohti kui ka teavet, et noore arvamusi ja soove on arvestatud. Tagasiside põhjal kujuneb noortel arusaam, et nad on andnud oma panuse probleemi lahendamisse;

– praktilise korralduse – aja ja koha – sobivus. Näiteks on lihtsam minna noorte juurde; arvestada tuleks õppetöö aega ja bussigraafikut ning ette teada sündmuste,

näiteks õpilasesinduse iganädalast koosoleku toimumisaega. Oluline on, kui palju osalemine aega võtab;

– keskkonna turvalisus. Noortel on tihti raske oma siiraid soove avaldada. Suhteliselt paljud pikaaegselt töötud või heitunud noored ja vähemusrühmad (näiteks vene keelt kõnelevad noored) usuvad ja usaldavad riigiasutusi vähem. Nad ei usu osalusvõimalusse. Tähtsad on ka muud detailid, näiteks millises keskkonnas arutelu toimub, kes selles osalevad, kuidas käitub ürituse läbiviija. Eriti tundlikud on teismelised arvamuse suhtes, mis teistel neist tekib. Turvatunde tekkimise eelduseks on mõistmine, kellega koostööd tehakse, mil viisil ja millistel motiividel noor tegutseb.

Äärmiselt tähtis on anda noortele tagasisidet, mis on nende ettepanekutest saanud. Tagasiside peaks olema hea tava, sellest sõltub motivatsioon ka tulevikus aktiivselt osaleda (miski ei motiveeri paremini kui kogemus ja teadmine, et sinu arvamus on midagi muutnud). Poliitika kujundamine on pikk ja keerukas protsess, ka pika aja möödumise järel saadud tagasiside on väärtus. Kui ei ole võimalik teavitada lõpptulemustest, võib rääkida vahetulemustest.

Kokkuvõte

Muutuvad väärtused ja arenevad ühiskonna juhtimise meetodid. Lõimitud noortepoliitika toetab noorte sotsialiseerumist ja kujunemist mitte üksnes aktiivseteks, vaid ka proaktiivseteks ühiskonnaliikmeteks. Vananevas ühiskonnas on iga noor järjest suurema väärtusega. Iga inimene on väärtus iseeneses, iga noor on järjest suurem väärtus kogu ühiskonnale. Kõik ühiskonnaliikmed loodavad tulevikus nautida vähemalt praegust elustandardit, selle saavutamiseks ja hoidmiseks tuleb panustada noorte arengusse, selle väärtuse loojatesse. Üks võimalus on senisest rohkem noori kaasata.

Kasutatud kirjandus

Bart, S., Müürsepp, L., Rannala, I-E., Taru, M., Toots, M. (2013). Youth and Public Policy in Estonia. New York: International Debate Education Association.

Kivimäe, A. (2009). Lõimitud noortepoliitika kujunemine Eestis. – Noorsootööst siin ja praegu. Tallinn: Noorsootöö Keskus, lk 78–82.

Noor, K., Uus, M. (2011). Alalised nõuandvad kogud kaasamisvormina. – Riigikogu Toimetised 23, lk 181–186. – http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14430

Noorsootöö strateegia 2006–2013 (2006). Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium. – www.hm.ee/index.php?popup= download&id=7156

OECD (2011). Estonia: Towards a Single Government Approach. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. – http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf

Pramann, S. (2007). Avatud koordineerimise meetod – võimalus noorsootöö valdkonnas. – Noortest ja noorusest täna: noorsootööalaste artiklite kogumik. Tallinn: Eesti Noorsootöötajate Ühendus, lk 99–107.

Tamman, L. (2012). Euroopa noortevaldkonna koostööraamistiku rakendumine takerdub teadmatuse taha. – Mihus, nr 11, lk 18–21. – http://www.mitteformaalne.ee/assets/galleries/Mihus_nr_11_2012.pdf

Taru, M., Pilve, E., Kaasik, P. (2013). Noorsootöö Eestis 19. sajandi keskpaigast kuni 20. sajandi lõpuni. Ajalooline ülevaade. [Käsikiri autorite valduses.]

Toots, M. (2012). Noori mõjutavad poliitikavaldkonnad on üllatavalt mitmekesised. – Mihus, nr 11, lk 32–33. – http://www.mitteformaalne.ee/assets/galleries/Mihus_nr_11_2012.pdf

Trumm, A. (2012). Noored ja sotsiaalne kaasatus: Euroopa Liidu noortepoliitika ja Eesti olukord Euroopa taustalt. – Noorteseire Eestis: poliitikaülevaade, nr 4. – http://noorteseire.ee/system/resources/BAhbBlsHOgZmIjgyMDEyLzA5LzExLzA5XzIyXzI1XzIzOV9Qb2xpaXRpa2F5bGV2YWFkZV80dmVlYi5wZGY/09_22_25_239_Poliitikaylevaade_4veeb.pdf

Tõnismann, T. (2012). Seadusloomes tuleks hakata arvestama laste ja noortega. – Mihus, nr 11, lk 30–31. – http://www.mitteformaalne.ee/assets/galleries/Mihus_nr_11_2012.pdf

Uudelepp, A. (2011). OECD analüüs Eesti riigivalitsemisest – suurim probleem on killustumine. – Riigikogu Toimetised 23, lk 62–68. – http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14457

Williamson, H. (2002). Supporting Young People in Europe: Principles, Policy and Practice. The Council of Europe international reviews of national youth policy 1997–2001 – a synthesis report. Strasbourg: Council of Europe Publishing. – http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/IG_Coop/YP_Supporting_young_people_Vol_I_en.pdf

Vanematevahelised vaidlused hooldusõiguse ja suhtlusõiguse kindlaksmääramisel – kes on võitja, kes kaotaja?

Kristel Siimula-Saar, Riigikohtu õigusteabe osakonna peaspetsialist

Maarja Lillsaar, Riigikohtu õigusteabe osakonna eraõiguse analüütik

Lapse hooldusõigust või suhtlusõigust puudutava vaidluse põhjuseks on sageli vanematevahelised konfliktid, mille lahendamisele kaasatakse kas teadlikult või teadmatusest lapsed.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 27 lõike 3 järgi on vanematel õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Nimetatud säte oli aluseks vanema ja lapse õigussuhte täpsemale reguleerimisele nii 1. juulini 2010 kehtinud perekonnaseaduses kui ka 1. juulil 2010 jõustunud perekonnaseaduses.

Vanematel on oma laste suhtes võrdsed õigused ja kohustused, kui seadusest ei tulene teisiti. Olulisima osa vanema ja lapse õigussuhtest moodustab vanema hooldusõigus, mis perekonnaseaduse § 116 lõike 2 järgi tähendab seda, et vanemal on kohustus ja õigus hoolitseda oma alaealise lapse eest. Kuid põhiseaduses ja perekonnaseaduses sätestatud vanemlik vastutus ulatub vanema hooldusõigusest kaugemale, hõlmates ka vanema õiguse ja kohustuse lapsega suhelda, kohustuse tagada lapse materiaalne heaolu, kindlustada lapsele ülalpidamine, samuti muud seaduses sätestatud õigused ja kohustused (sh vastastikuse toetamise ja arvestamise kohustus ja lapse kohustus vanemaid abistada) (Arrak 2011, 7–8).

Vanema hooldusõiguse sätestas kehtiv perekonnaseadus. Varasem perekonnaseadus sellist õigusinstituuti ei tundnud, selle asemel oli seaduses reguleeritud lapse elukoha määramine ja vanema õiguste äravõtmine.

Artiklis käsitletakse vanemliku vastutuse teemadest hooldusõigust ja suhtlusõigust, sest need teemad on viimaseil aastail tihti esile kerkinud ja ka kirgi üles kütnud. Uuritakse, kuidas vanematevahelised vaidlused lapse hooldusõiguse ja suhtlusõiguse üle last mõjutavad ning kuidas saaks kohtumenetluses võimalikke negatiivseid mõjusid vähendada.

Hooldusõiguse olemus

Vanema hooldusõiguse loomuõiguslikuks tuumaks on hoolitsus lapse isiku eest. Õiguse ja kohustusena hõlmab see vanemate kõiki tegevusi, mis on kehalises ja vaimses mõttes vajalikud ning olulised lapse kaitsmiseks ja arenguks (Lüderitz 2005, 300). Perekonnaseaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud, et hooldusõiguse regulatsiooni peamine eesmärk on laste huvide senisest parem kaitse. Selle tagamiseks on kehtivas perekonnaseaduses täpsustatud vanemate ja laste vahelisi õigusi ja kohustusi ning vanemlike õiguste ja kohustuste maht on seotud sellega, kuivõrd vanem lapse kasvatamises tegelikult osaleb.

Vanema hooldusõigus tähendab, et vanemal on kohustus ja õigus hoolitseda oma alaealise lapse eest, sealhulgas hoolitseda lapse isikliku heaolu (isikuhooldus) ja lapse vara (varahooldus) eest ning otsustada lapsega seotud asju (otsustusõigus).

Isikuhooldus tähendab vanema jaoks nii õigust kui ka kohustust tagada lapse igakülgne heaolu ning tema füüsiline ja psüühiline areng. Isikuhooldus hõlmab nii faktilist hoolitsust ja eluvajaduste katmist (toit, eluase, riided, tervishoid), kasvatamisega seotud küsimusi (sh haridus) kui ka otsustamist lapse suhtlusringkonna ja viibimiskoha üle (sh lapse elukoht).

Hooldusõiguse teiseks osaks olev varahooldus sisaldab endas õigust ja kohustust valitseda lapse vara, muu hulgas last esindada. Varahooldusele on seaduses sätestatud ka teatud piirangud. Lapse nimel tehingute tegemiseks peab vanematel olema kohtu nõusolek ning toimingute puhuks, mida vanemal ei ole lapse nimel õigust teha, tuleb määrata erieestkostja. Samuti on hooldusõiguslik vanem üldjuhul lapse seaduslik esindaja. Erialakirjanduses on märgitud, et vanemlik hooldusõigus puudutab lapse ja vanemate sisesuhet, sellele vastab väljaspool, s.t suhetes kolmandate isikutega, vanemate esindusõigus. Esindusõigus ulatub sama kaugele kui hooldusõigus. Kui hooldusõigus on piiratud, on samapalju piiratud ka esindusõigus (Göttig, Uusen-Nacke 2010, 1–92).

Eesti on ühinenud nii laste hooldusõigust ja laste hooldusõiguse taastamist käsitlevate otsuste tunnustamise ja täitmise Euroopa konventsiooniga (Luxembourg 1980) kui ka ÜRO lapse õiguste 1989. aasta konventsiooniga. Rahvusvaheliselt tunnustatud hooldusõiguse põhimõtted näevad ette vastutustundliku ning vägivallavaba kasvatuse, mille käigus arvestatakse lapse arengutaset. Võimaluse korral tuleb anda lapsele õigus tema kasvatamise küsimustes kaasa rääkida. Peamine tähelepanu kõigi lapse kasvatamise ja hooldamisega seotud küsimuste puhul on lapse heaolul ja tema huvidega arvestamisel.

Kui suhtlusõigus, ülalpidamiskohustus ja muu vanemlik vastutus kuuluvad alati vanemale, kellest lapse põlvnemine on seaduses sätestatud korras kindlaks tehtud, siis hooldusõigus võib vanemale kuuluda või mitte kuuluda, samuti võib vanemale kuuluda hooldusõigus üksnes osaliselt (Arrak 2011, 8). Üldreeglina kuulub hooldusõigus lapse mõlemale vanemale ühiselt, kusjuures hooldusõiguse kuuluvust saab muuta ainult kohtu kaudu. Erandina oli kolme aasta jooksul uue perekonnaseaduse jõustumisest võimalik ühist hooldusõigust saada või lõpetada või ainuhooldusõigust kokkuleppel üle anda perekonnaseaduse § 214 lõike 4 kohaselt juhul, kui laps on sündinud enne 1. juulit 2010 (s.t kuni 30. juunini 2013).

Hooldusõigust ei ole perekonnaseaduse § 214 lõike 1 teise lause järgi vanemal, kellelt on vanema õigused vana perekonnaseaduse alusel ära võetud. Samuti ei ole vanemal hooldusõigust, kui kohus on enne 1. juulit 2010 määranud lapse elukohaks teise vanema elukoha. Viimasel juhul loetakse perekonnaseaduse § 214 lõike 3 järgi, et alates 1. juulist 2010 kuulub vanema hooldusõigus ainult sellele vanemale, kelle elukoha on kohus lapse elukohaks määranud (Riigikohtu 2010. aasta 16. juuni määrus tsiviilasjas nr 3-2-1-64-10, punkt 36).

Vanemate lahuselu – kas ühise hooldusõiguse lõpetamise alus?

Hooldusõiguse kuuluvuse põhjalikum ülevaatamine võib osutuda möödapääsmatuks eelkõige juhul, kui vanemad asuvad eraldi elama, mistõttu tekib vajadus selgitada, mil määral ja mil viisil kumbki vanem edaspidi lapse kasvatamises osaleb. Riigikohus on 2011. aasta 7. juuni määruses tsiviilasjas nr 3-2-1-45-11 punktis 20 märkinud, et üldjuhul säilivad vanematel ka lahuselu korral lapse suhtes võrdsed õigused ja kohustused. Kui vanemad ei jõua lahuselu korral last puudutavates küsimustes (nt lapse viibimiskoht) kokkuleppele, saab vanem nõuda, et kohus annaks lapse viibimiskoha määramise küsimuses talle ainuotsustusõiguse, säilitades muus osas ühise hooldusõiguse.

Üldiselt ollakse arvamusel, et lapse parimates huvides on harilikult see, kui tal on vanemate lahuselu korral kaks hooldusõiguslikku vanemat ka pärast vanemate abielu või kooselu purunemist. Samas peaks hooldusõigus kuuluma vanemale siiski üksnes niivõrd, kuivõrd see vanem tegelikult lapse kasvatamises osaleb (Arrak 2011, 9).

Praktikas soovivad vanemad ühise hooldusõiguse lõpetamist enamasti põhjusel, et vanemad elavad alaliselt lahus. Kuid kohtupraktikas on üheks ühise hooldusõiguse lõpetamise põhjuseks märgitud ka teise vanema füüsiline ja vaimne vägivaldsus (sealjuures on eriti tõsiseks süüdistuseks ühe lapsevanema väidetav pedofiilia).

Kohtupraktikas esineb juhtumeid, kus olukorras, kus lapsega koos elav vanem taotleb lapsest lahus elavalt vanemalt lapse kasvatamiseks elatist, hakkab teine vanem väitma, et tema on parem lapse kasvataja, ning soovib lapse hooldusõigust endale (tegelikult on selle taga varjatud soov pääseda elatise maksmisest). Juhtude puhul, kus vanemad elavad lahus, sest üks neist töötab välismaal, on Eestis elav vanem hakanud välismaal elavale vanemale ette heitma, et viimane „meelitab" last enda juurde pelgalt selleks, et saada asukohariigis suuremaid sotsiaaltoetusi.

Eeltoodule lisaks on lahus elavad vanemad põhjendanud ühise hooldusõiguse lõpetamist erimeelsustega lapse kasvatamisel. Näiteks on vanemad vaielnud selle üle, kas laps võib olla taimetoiduline; üks vanematest palub lapsel teha maal maatöid, teine vanem heidab ette lapse ülekoormamist ja enda kasuks tööle panemist; üks vanem pooldab sporti, mille nimel võib haridustee poolikuks jätta, teine vanem on vastupidisel seisukohal; üks vanem soovib panna lapse kodulähedasse maakooli, kus on turvaline käia, teine kaugesse linnakooli, kus on rohkem võimalusi. Mõnel juhul on vanematevahelised vaidlused lapse üle kasvanud vastastikusteks süüdistusteks, kaevatakse teise vanema peale politseile.

Eeltoodu näitab, et mõnikord võivad vanematevahelised vaidlused lapse hooldusõiguse üle minna üsna kaugele ning kõige selle vahele jääb laps. Seetõttu on lapsi puudutavate asjade lahendamine kohtule üsna raske. Kõige parem oleks, kui lapse vanemad suudaksid ühise hooldusõiguse säilitada, saavutades last puudutavates küsimustes kokkuleppe. Kuid Riigikohus on 2011. aasta 7. juuni määruses tsiviilasjas nr 3-2-1-45-11 punktides 20–21 märkinud, et vanemate tõsised ja korduvad erimeelsused lapse kasvatamise küsimustes viitavad pigem sellele, et vanemate ühise hooldusõiguse säilitamine ei pruugi olla lapse huvides.

Ühise hooldusõiguse lõpetamise võimalused

Ühise hooldusõiguse muutmiseks või lõpetamiseks tuleb vanemal esitada kohtule sellekohane nõue. Kui seda kohtule esitatud ei ole, ei saa kohus omal algatusel hooldusõiguse kuuluvuse suhtes otsustusi teha. Teine asi on, kui vanem on hooldusõigust rikkunud, sellisel juhul saab kohus hooldusõigust piirata.

Ühise hooldusõiguse lõpetamiseks on kolm võimalust. Riigikohus on 2011. aasta 7. juuni määruses tsiviilasjas nr 3-2-1-45-11 punktis 19 märkinud, et esiteks saab vanem nõuda, et kohus annaks perekonnaseaduse § 119 järgi teatud küsimus(t)es otsustusõiguse ühele vanemale, säilitades muus osas ühise hooldusõiguse.

Teiseks on kummalgi hooldusõigust omaval vanemal perekonnaseaduse § 137 lõike 1 järgi õigus taotleda ühise hooldusõiguse lõpetamist ja talle ainuhooldusõiguse, sealhulgas lapse viibimiskoha ainuotsustusõiguse üleandmist (Riigikohtu 2011. aasta 7. juuni määrus tsiviilasjas nr 3-2-1-45-11, punkt 21).

Kolmanda võimalusena perekonnaseaduse § 137 lõike 1 järgi on võimalik nõuda ühise hooldusõiguse osalist lõpetamist selliselt, et kohus annab ühele vanemale ainuhooldusõiguse üksnes osas, milles vanemad ei suuda kokku leppida. Lisaks võib kohus viidatud sätte alusel vanemale antud ainuhooldusõigust ajaliselt piiritleda. Muu hulgas saab kohus vanemate soovi arvestades määrata ka vanemate vahelduva ainuhooldusõiguse (Riigikohtu 2011. aasta 7. juuni määrus tsiviilasjas nr 3-2-1-45-11, punkt 21).

Kohtupraktikast nähtub, et enamasti kohtud väldivad hooldusõiguse täies ulatuses üleandmist ühele vanemale. Mitmes kohtulahendis on märgitud, et ühise hooldusõiguse täielik lõpetamine on äärmuslik meede. Kohtud eelistavad hooldusõiguse osalist üleandmist või mingites küsimustes otsustusõiguse andmist ühele vanemale. See on suuresti sõltunud sellest, kas vanem vaidles hooldusõiguse täielikule üleandmisele teisele vanemale vastu või mitte. Kui vanem vaidles sellele vastu, olid suuremad võimalused, et säilib ühine hooldusõigus või antakse hooldusõigus üle osaliselt.

Suhtlusõiguse olemus

Hooldusõigusega seondub tihedalt suhtlusõigus. Igast vanema-lapse suhtest tuleneb vähemalt mõlemapoolne õigus seadusjärgseks kontaktiks ehk suhtlemiseks. Niisugune suhtlusõigus tuleneb võib-olla juba lähedasest sugulusest, kuid on igal juhul vanema õiguse loomulik koostisosa ja seega isikuhooldusest sõltumatu (Lüderitz 2005, 355).

Seoses sellega, et hooldusõiguse instituut on suhteliselt uus, tajuvadki paljud vanemad hooldusõigust pigem suhtlusõigusena. Kui vanemad lähevad lahku, lepivad nad tavaliselt kokku (või ei lepi) lapsega suhtlemise (sh kohtumise) korra ega mõtle nii palju hooldusõigusele. Kui lapsest lahus elav vanem ei saa lahkumineku järel lapsega aga üldse suhelda või saab seda enda arvates liiga vähe ning asi jõuab kohtusse, „teadvustatakse" hooldusõigus.

Perekonnaseaduse § 143 lõike 1 kohaselt on lapsel õigus isiklikult suhelda mõlema vanemaga, vanematel on kohustus ja õigus suhelda lapsega isiklikult. Siinkohal on kohane juhtida tähelepanu sellele, et vanemal on õigus ja kohustus lapsega suhelda, kuid lapsel on õigus, mitte kohustus oma vanemaga suhelda.

Riigikohus on rõhutanud, et nii lapsele kui ka vanemale kuulub suhtlusõigus sõltumata sellest, kas vanemale kuulub lapse suhtes hooldusõigus või mitte. Suhtlusõiguse esmane eesmärk on tagada vanema ja lapse isiklike suhete tekkimine ja jätkumine eelkõige siis, kui vanemal ei ole lapse suhtes hooldusõigust, aga ka siis, kui vanematel on küll ühine hooldusõigus, kuid üks vanem ei ela lapsega koos (Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 2011. aasta 30. mai määrus kohtuasjas nr 3-2-1-32-11, punkt 15; 2011. aasta 9. novembri määrus kohtuasjas nr 3-2-1-83-11, punkt 21 ja 14. märtsi 2012. a määrus kohtuasjas nr 3-2-1-6-12, punkt 18).

Kui vanem kahjustab lapse suhet teise vanemaga, rikub ta lapse õigust isiklikult suhelda mõlema vanemaga. Ka vanemad peavad oma vanema õigusi teostama ja vanema kohustusi täitma heas usus (Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 2011. aasta 30. mai määrus tsiviilasjas nr 3-2-1-32-11, punkt 15). Vanemal peab olema õigus lapsega suhelda sõltumata hooldusõiguse kuuluvusest või sellest, kas vanem maksab lapsele elatist.

Millal määrab suhtlemiskorra kindlaks kohus

Sarnaselt ühise hooldusõiguse lõpetamisega taotletakse suhtlemiskorra kindlaksmääramist, kui vanemad elavad lahus ning ei suuda suhtlusõiguse teostamises kokku leppida. Vanematele ja lapsele tuleb kõige rohkem kasuks, kui suhtlemine on korraldatud üksmeelselt ja see kujundatakse paindlikult (Lüderitz 2005, 336). Suhtlemiskorras kokkuleppimine vanemate vahel on märkimisväärselt parem lahendus kui selle kindlaksmääramine kohtu poolt – seda nii lapsele kui ka vanematele, sest see tekitab vähem pingeid ja säästab kõigi aega.

Kui vanemad kokkuleppele ei jõua, tuleb suhtlemiskord kindlaks määrata kohtul. Selleks tuleb vanema(te)l pöörduda kohtu poole (mitmes suhtlemiskorda puudutavas kohtuvaidluses on vanemad saavutanud kompromissi). Kehtivas perekonnaseaduses ei ole küll selgelt sätestatud, et kohus saab kindlaks määrata vanema ja lapse suhtlemise korda, kuid Riigikohus on lastekaitse seaduse § 28 ja perekonnaseaduse § 143 lõiget 1 nende koostoimes tõlgendades asunud seisukohale, et juhul kui vanematel puudub üksmeel lapse ja lahuselava vanema suhtlemise küsimuses, on vanemal õigus pöörduda nii enda kui ka lapse õiguste ja huvide kaitseks kohtusse, et tagada vanema ja lapse suhtlusõiguse teostamine ning vanema suhtlemiskohustuse täitmine (Riigikohtu 2011. aasta 9. novembri määrus kohtuasjas nr 3-2-1-83-11, punkt 21 ja 2012. aasta 14. märtsi määrus tsiviilasjas nr 3-2-1-6-12, punkt 16).

Riigikohus on 2011. aasta 9. novembri määruse kohtuasjas nr 3-2-1-83-11 punktides 21 ja 22 soovitanud, vältimaks vanemate olemasolevaid ja tulevikus tekkida võivaid erimeelsusi, määrata kohtul võimalikult täpselt vanema ja lapse suhtlemise viis, koht, aeg, kestus ja sagedus ning lapse üleandmise kord. Lisaks

võib kohus suhtlemiskorda reguleerides perekonnaseaduse § 143 lõike 2 järgi täpsustada, millisest tegevusest peavad vanemad lapsega suheldes hoiduma, ning määrata perekonnaseaduse § 143 lõike 3 teise lause järgi vajaduse korral kolmanda isiku, kelle juuresolekul laps vanemaga suhtleb. Seejuures on märgitud, et lapse huvides on üldjuhul selline suhtlemise kord, mis on lapsele arusaadav ja reeglipärane. Seetõttu ei peaks kohus suhtlemise korda määrama paindlikult, sealhulgas jätma vanematele võimaluse kohtulahendi alusel ise kokku leppida, millal täpselt kokkusaamised toimuvad. Vanema ja lapse suhtlemise korda määrates peab kohus perekonnaseaduse § 123 lõike 1 järgi tegema esmajoones lapse huvidest lähtuva lahendi, kuid arvestama seejuures kõiki asjaolusid ja asjaomaste isikute õigustatud huvi. Seetõttu peab suhtlemise kord vastama lapse huvidele ja olema ka täidetav. Riigikohus on leidnud, et kohus peab arvestama vanemate tööaega ega tohi määrata lapsega kohtumise aegu selliselt, et need kattuvad tööajaga, mistõttu vanem ei saa suhtlemiskorras määratud ajal tegelikult lapsega koos olla.

Seda teemat on käsitlenud ka Inimõiguste Kohus. Asjas nr 21188/09 *Gluhaković* vs*Horvaatia* on Euroopa Inimõiguste Kohus riigi kohtule ette heitnud, et ta on määranud teises riigis elavale isale oma lapsega kohtumise päevaks konkreetse nädalapäeva olukorras, kus isal oli töögraafiku järgi vaba iga neljas päev, mistõttu isal ei olnud võimalik kasutada määratud suhtlemiskorda efektiivselt.

Üldiselt on riigi kohtud suhtlemiskorra kindlaks määranud üsna täpselt. Suhtlemiskorra (täpsem) kindlaksmääramine oleneb tavaliselt sellest, mida vanemad on kohtus nõudnud. Suhtlemise viis on enamasti määratud kindlaks nii, et vanemal on õigus lapsega kohtuda, sealjuures võtab vanem tavaliselt lapse endaga kaasa või on lapsega tema elukohas. Lisaks lapsega kohtumisele võib vanemal olla õigus lapsega suhelda ka telefoni või Skype'i teel.

Sageli on kohtud suhtlemiskorras märkinud, et vanemad peavad suhtlemise aegades osaliselt ise kokku leppima. See lähenemine võib olla mõistlik, kui vanemate läbisaamine ei ole konfliktne, sest võimaldab asju paindlikult lahendada. Kui vanemad omavahel suhelda ei suuda, tekitab see tulevikus pigem probleeme.

Kohtud on suhtlusõigust ka piiranud, eriti juhtudel, kus vanem on olnud vägivaldne (hõlmab nii füüsilist kui ka vaimset vägivalda). Sel juhul piiratakse suhtlusõigust näiteks viisil, et kohtumised võivad toimuda ainult teise vanema juuresolekul. Kohus on ühes kohtuasjas leidnud, et tekkinud olukorras ei piisa ainult lapse psühholoogilisest nõustamisest, isa ja lapse suhtlemine võib toimuda alles siis, kui isa ei käitu ainult oma õigustest (õigus lapsega suhelda ja osaleda tema kasvatamises) lähtuvalt, vaid siis, kui ta suudab tagada olukorra, kus laps tunneb end ka isaga turvaliselt (Tartu Maakohtu 2011. aaasta 27. juuni määrus tsiviilasjas nr 2-08-89161).

Kohtud on käsitlenud ka seda, mida peavad vanemad lastega suheldes tegema või millest hoiduma (ilmselt oleneb see sellest, mida on vanem nõudnud): kumbki vanem ei tohi mõjutada last tegema valikuid vanemate vahel (Harju Maakohtu

2011. aasta 20. detsembri määrus tsiviilasjas nr 2-10-57183); vanematel on keelatud võtta last jõuga ära teise vanema sülest; lapse ema on kohustatud lapse isaga kohtumisteks positiivselt ette valmistama, ei tohi rääkida lapse kuuldes isast halvasti ega nimetada teda teisiti kui lapse „isaks" (Harju Maakohtu 2012. aasta 20. veebruari lahend tsiviilasjas nr 2-10-50766) jne.

Eelmises lõigus väljatoodu näitab ilmekalt, et lapsi võidakse kasutada (kaasata) vanemate omavaheliste vaidluste lahendamiseks, kuigi vanemad seda ise ei tunnista.

Suhtlusõiguse tagamine on osaliselt ka riigi kohustus, mille on välja toonud Euroopa Inimõiguste Kohus (nt asjas nr 805/09 *Pascal* vs *Rumeenia*). Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et lepinguosalisel riigil on kohustus tagada vanema ja lapse suhtlusvõimalus ka vanematevahelise konflikti korral, kusjuures vajaduse korral tuleb kohaldada ettevalmistavaid meetmeid. Samuti rõhutati, et ametivõimudel tuleb tegutseda kiiresti, välistamaks ajafaktori mõju vanema ja lapse suhetele. Euroopa Inimõiguste Kohus osutas, et riigi kohustus lapsega suhtlemise õiguse tagamisel on menetlusliku iseloomuga ning ei ole suunatud tulemusele. Riigilt eeldatakse mõistlike sammude astumist külastusõiguse tagamiseks, kusjuures vahendite valikul on primaarsed lapse huvid – need võivad prevaleerida vanema õiguste üle.

Lapse huvidest juhindumine

Lapse heaolu on saanud lapse õigusseisundi keskseks mõisteks (Lüderitz 2005, 287). Lapse huvidest juhindumise kohustus tuleneb mitmest õigusaktist. Laste õiguste konventsiooni artikli 3 (lapse parim huvi) kohaselt tuleb arvestada lapse parima huviga, lastekaitseseaduse § 3 järgi on lastekaitse põhimõtteks alati ja igal pool seada esikohale lapse huvid, perekonnaseaduse § 123 lõige 1 kohustab kohut kõiki lapsesse puutuvaid otsustusi tegema eelkõige lapse huvidest lähtudes ning seejuures kõiki asjaolusid ja asjaomaste isikute õigustatud huve arvestades. Ka Euroopa Nõukogu ministrite komitee on andnud suunised lapsesõbraliku õigusemõistmise kohta: liikmesriigid peaksid tagama, et kõikides lapsi otseselt või kaudselt mõjutavates juhtumites seataks esikohale laste parimad huvid.

Euroopa Inimõiguste Kohus on lapse huvina näinud peamiselt kahte asja: et tema perekondlikud sidemed säiliksid (välja arvatud juhul, kui need on ebasoovitavad) ja ta saaks areneda sobivas keskkonnas. Isikliku arengu perspektiivist vaadates sõltub lapse parim huvi konkreetsetest asjaoludest, eriti lapse east ja küpsuse astmest, tema vanemate kohalolekust või puudumisest, teda ümbritsevast keskkonnast ja kogemustest (asjas nr 14737/09 *Šneersone ja Kampanella* vs *Itaalia*).

Lapse heaolu ja lapse huvi on rõhutatud ka Eesti kohtupraktikas. Riigikohus on leidnud, et ühist hooldusõigust omavatel vanematel tuleb lahuselu korral lapse heaolu silmas pidades leppida kokku, kuidas korraldada lapse elu pärast vanemate lahkuminekut parimal viisil (Riigikohtu 2011. aasta 9. novembri määrus tsiviilasjas nr 3-2-1-83-11, punkt 21). Ka tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 138 lõike 1 alusel peab vanem oma vanema õigusi teostades pidama alati silmas lapse parimaid huve ja teostama vanema õigusi heas usus ka ilma selleta, et kohus määraks kindlaks

detailse suhtlemiskorra või muudaks kindlaksmääratud suhtlemiskorda (Riigikohtu 2011. aasta 30. mai määrus tsiviilasjas nr 3-2-1-32-11, punkt 15). Riigikohus on 2012. aasta 14. märtsi määruses tsiviilasjas nr 3-2-1-6-12 punktis 18 märkinud, et sõltumata sellest, kas vanematele kuulub ühine hooldusõigus või on ühel vanemal ainuhooldusõigus, peab vanem hoiduma tegevusest, mis kahjustab lapse suhet teise vanemaga või raskendab lapse kasvatamist. Samas lahendis on Riigikohus välja toonud, et eelduslikult on lapse huvides see, et ta saab lahus elava vanemaga suhelda. Sellest tulenevalt on ka lapsega koos elav vanem kohustatud üldjuhul lubama lapsel lahus elava vanemaga suhelda ning toetama igati lapse ja teise vanema kontakti, sealhulgas julgustama last teise vanemaga suhtlema ja olema lapsele teise vanemaga suhtlemisel emotsionaalselt toeks. Vanem ei tohi kahjustada lapse loomupärast suhet teise vanemaga.

Kohtupraktikas paljud vanemad tunnistavad sõnades, et last ei või kasutada vanemate probleemide lahendamiseks ja silmas tuleb pidada lapse huve, kuid tegelikult nad ei suuda või ei oska neid küsimusi lahus hoida. Kohtud viitavad nii ühise hooldusõiguse lõpetamise kui ka suhtlemiskorra kindlaksmääramise lahendites üldjuhul laste huvidest lähtumisele, olulisena tuuakse välja ka lapse esindaja (kohtu määratud advokaat) arvamus. Kuna lahkumineku korral võivad vanemad omavaheliste vaidluste ja nõudmistega lapse huvid ohtu seada, kaasab kohus hooldusõiguse vaidluse lahendamisse peale vanemate ja lapse ka teisi isikuid (lapse esindaja, lastekaitsetöötaja), kelle otsene ülesanne on seista lapse parimate huvide eest. Kuigi kaasamise protsess on seadustega reguleeritud, tõusetuvad osaliste tegevuses esile mitmed probleemid, mis võivad pärssida lapse parimate huvide väljaselgitamist.

Kohtu võimalused asja parimaks lahendamiseks

Hooldus- ja suhtlusõigust puudutavad vaidlused lahendatakse tsiviilkohtumenetluses. Tsiviilkohtumenetluse seadustik näeb lapse huve puudutavates vaidlustes ette erisused üldisest korrast. Nii on lapse huve puudutavates asjades kohtul õigus ise koguda tõendeid, avalduse või hagi tagamiseks on erilised abinõud ning kohus ei ole perekonnaasjades seotud esitatud asjaolude ega seisukohtadega. Kohtule on pandud vähemalt 10-aastase lapse ärakuulamise kohustus (ära kuulata võib ka noorema lapse), mis on üks võimalus, millega kohus saab välja selgitada lapse parimat huvi. Nimetatud erisused on ette nähtud eelkõige seetõttu, et anda kohtutele suuremad volitused delikaatsete vaidluste lahendamisel.

Peale selle peab tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 561 lõigete 1 ja 2 kohaselt kohus last puudutavas menetluses nii vara kui võimalik ja igas menetlusstaadiumis püüdma suunata asjaosalisi asja kokkuleppel lahendama. Kohus peab asjaosalised võimalikult aegsasti ära kuulama ja juhtima nende tähelepanu võimalusele kasutada perenõustaja abi eelkõige ühise seisukoha kujundamiseks lapse hooldamisel ja tema eest vastutamisel. Kohus võib last puudutava menetluse peatada, kui sellega ei kaasne lapse huve ohustavat viivitust ning kui asjaosalised on valmis laskma ennast kohtuväliselt nõustada või kui kohtu arvates on muul põhjusel väljavaateid asja lahendamiseks asjaosaliste kokkuleppel.

Kohtud on võimalust poolte nõustamiseks ka kasutanud, kuid takistavaks asjaoluks võib olla üleriigilise selge süsteemi puudumine. Iga kord peab (peavad) nõustamisest huvitatud vanem(ad) ise otsima, kelle juurde nõustama minna, sest enamasti ei paku kohus välja konkreetset nõustajat. Samuti ei ole kindlaks määratud, millistele nõuetele peab nõustaja vastama. Probleeme tekitab, et nõustamine võib olla tasuline, vanemale liiga kallis. On küll mittetulundusühinguid, kes pakuvad nõustamist tasuta, kuid sel juhul on järjekorrad pikad, samuti ei ole üheselt arusaadav, kes ja mille alusel sinna pääseb.

Kati Valma väidab oma magistritöös „Lapse parima huvi väljaselgitamine tsiviilkohtumenetluses vanematevahelistes hooldusõiguse vaidlustes", et vanematevahelised vaidlused ei jäta puudutamata lapse heaolu, tekitades neil nii vaimse tervise kui ka riskikäitumise probleeme. Just lapse haavatava positsiooni tõttu menetluses on esmatähtis, et kõik kaasatud osalised oskaksid lapse õiguste eest seista. Valma märgib, et menetlusega seotud spetsialistide rollid ja ootused neile on ebaselged – nii lapse esindaja kui ka perenõustaja roll kohtumenetluses on lahti selgitamata, selle tõttu võib teenuse kvaliteet olla ebaühtlane, teisalt võivad klientide või teiste menetluse osaliste ootused spetsialistidele olla mitteõiguspärased. Perenõustamise teenust peetakse väga vajalikuks, kuid teenuse korraldus pole selge – harilikult eeldab kohus lastekaitsetöötajalt teenuse osutamise tagamist. Võib arvata, et Eesti eri paigus on erinevad võimalused (Valma 2012, 98).

Kokkuvõtteks

Kindlasti on 1. juulist 2010 kehtiv perekonnaseadus aidanud vanemate ja laste vahelisi õigusi paremini ja täpsemalt reguleerida. Hooldusõiguse instituut võimaldab varasemast paindlikumalt reguleerida vanemate ja laste suhteid. Selles valdkonnas on tekkinud kohtupraktika, mis omakorda mitmekesistab sääraste vaidluste lahendamise võimalusi. Positiivne on, et kohtulahendites on leitud alternatiivseid lahendusi lapse suhtes hooldusõiguse jagamiseks.

Kohtutel on kanda suur osa, et vaidlustes lapse huve võimalikult hästi kaitsta. Kahjuks on vanematevahelise hooldus- või suhtlusõigusliku vaidluse põhjuseks sageli nende omavahelised konfliktid, mille lahendamisele kaasatakse kas teadlikult või teadmatusest lapsed. Kohtupraktikast tulenevalt tunnistavad paljud vanemad sõnades, et last ei või kasutada vanemate probleemide lahendamiseks, kuid tegelikult ei suuda või ei oska nad neid küsimusi lahus hoida.

Tsiviilkohtumenetluse seadustik võimaldab kohtutel lapsevanemaid nõustamisele suunata. Kohtud on seda võimalust kasutanud, kuid takistavaks asjaoluks võib olla üleriigilise nõustamissüsteemi puudumine ning pole selge, kuidas ja millistel juhtudel nõustajat kasutada saab või tuleb ning kes selle eest tasub. Eelnevast tulenevalt oleks vaja luua ühtne nõustamissüsteem ja standardid ning tagatised.

Vanematevahelised suhted jäävad last mõjutama ka edaspidi, seega on oluline, et kõik kaasatud oskaksid lapse õiguste eest seista. Praktikas on leitud, et menetlusega seotud spetsialistide rollid ja ootused neile ei ole selged. Seetõttu

tuleks koolitada nii kohtunikke kui ka vanemate ja lapse esindajat ning lastekaitsetöötajat.

Mõnel juhul kaotab laps vanemate konfliktse lahkumineku korral just kui oma subjektistaatuse, muutudes vaidluste objektiks. Perekonnaseadus võimaldab lahendada vanematevahelisi vaidlusi asjapõhiselt, kohustades järgima eeskätt lapse heaolu. Kuid tegelikkus on teine – kui vanemad vaidlevad, ei suuda nad mõelda sellele, mis on hea lapsele, vaid nad mõtlevad enda haiget saanud minale. Ainus kaotaja selles vaidluses on laps. Kas riik saab siin midagi ära teha? Kas abi oleks sellest, kui riik tagaks vanemate ja laste psühholoogilise nõustamise kohtumenetluses?

[1] Artikli aluseks on hooldusõigust ja suhtlusõigust käsitlevad analüüsid, mis on kättesaadavad Riigikohtu kodulehel (http://www.nc.ee/?id=1252).

Kasutatud õigusaktid

Eesti Vabariigi lastekaitse seadus. – Riigi Teataja I 1992, 28, 370.

Lapse õiguste konventsioon. – Riigi Teataja II 1996, 16, 56.

Laste hooldusõigust ja laste hooldusõiguse taastamist käsitlevate otsuste tunnustamise ja täitmise Euroopa konventsioon. – Riigi Teataja II 2001, 5, 26.

Perekonnaseadus. – Riigi Teataja I 2009, 60, 395.

Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – Riigi Teataja I 2005, 26, 197.

Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – Riigi Teataja I 2002, 35, 216.

Kasutatud kirjandus

Arrak, L. (2011). Vanema õigused ja kohustused lapse suhtes ning avaliku võimu sekkumine vanema ja lapse õigussuhtesse. – Sotsiaaltöö, nr 5, lk 6–11.

Euroopa Nõukogu ministrite komitee suunised lapsesõbraliku õigusemõistmise kohta. **–http://bookshop.europa.eu/et/euroopa-n-ukogu-ministrite-komitee-suunised-lapses-braliku-igusem-istmise-kohta-pbDS3112365/;pgid=y8dIS7GUWMdSR0EAlMEUUsWb00002RB_PXqS;sid=uqaDWjL01EeDzGOfKfgd_VDRGGX_CjUnvHU=?CatalogCategoryID=aLoKABstP1sAAAEjGIkY4e5K**

Göttig, T., Uusen-Nacke, T. (2010). Perekonnaõiguse seosed teiste tsiviilõiguse valdkondadega. – Juridica, nr 2, lk 86–101.

Lüderitz, A. (2005). Perekonnaõigus. Õpik. Günther Beitzke alustatud teose 27., ulatuslikult ümbertöötatud trükk. Tallinn: Juura.

Perekonnaseaduse eelnõu seletuskiri.
– http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=95322&u=20110816094436

Valma, K. (2012). Lapse parima huvi väljaselgitamine tsiviilkohtumenetluses vanematevahelistes hooldusõiguse vaidlustes. Magistritöö. – http://www.lastekaitseliit.ee/wp-content/uploads/2011/04/Valma.pdf

Kui avalik sektor käitub nagu erasektor: Tallinna koolivaliku kihistav mõju

Kaire Põder, Tallinna Tehnikaülikooli vanemteadur

Triin Lauri, Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktorant

Turupõhimõtetel toimiv koolivalik taastoodab nn heade ja mitte nii heade koolide fenomeni, koondades lapsi vanemate taustakarakteristikute ja nende registreeritud aadressi ning ettekoolitamise alusel.

Koolivaliku teema – lapsevanema õigus oma järglasele kool valida – on juba alates Milton Friedmanist (1955, 1962) haridusvaldkonnas laialdaselt kõlapinda leidnud. Algselt oli koolivalik seotud eelkõige riigi toetustega vähekindlustatud peredele (haridusosakud), et võimaldada lastel nende sotsiaalsest taustast sõltumata õppida erakoolides või jõukate piirkondade koolides (Gorard *et al* 2003) – eesmärk oli seotud pigem sotsiaalse õiglusega. Kuigi koolivaliku aruteludes on nii haridusosakutel kui ka erakoolidel ja nende rahastamismudelitel endiselt oma koht (Schuetz *et al* 2008; Miron *et al* 2008), mõistetakse praegu koolivalikut käsitlevas kirjanduses seda pigem uue avaliku halduse võtmes. Lapsevanematele antakse võimalus kooli valida, et hariduselu juhtimisse võistluslikkust tuua ning selle kaudu haridust tõhusamalt juhtida. Ka siin on olemas õigluspüüdlus – valik kui elukohajärgsest koolimääramisest tuleneva ebavõrdsuse lõhkumine.

Valiku mõju haridusvõimaluste võrdsusele

Üldiselt ollakse seda meelt, et laste haridussaavutused ei tohiks sõltuda nende vanemate sotsiaal-majanduslikust taustast (hõlmab nii haridusest, rikkusest, elukohast kui ka ametist tulenevat ühiskondlikku positsiooni). Selle arvamuse kohaselt saab haridustaseme ebaühtlust taluda nii kaua, kuni see on pingutuse, mitte inimesest mittesõltuvate asjaolude, sealhulgas tausta ning kaaslaste ja õpetaja mõju tulemus. Samal ajal on kogu Euroopa haridusparadigma liikunud valiku soosimise suunas. Peamiselt efektiivsusest kannustatud suundumus on pahaaimamatult kaasa toonud ebavõrdsuse probleemid. Valiku mõju haridusvõimaluste võrdsusele on akadeemilises kirjanduses, ka Põhjamaades, rohkesti tähelepanu leidnud. Paljud teoreetilised ja empiirilised uuringud (Poikolainen 2012; Riedel *et al* 2009; Bifulco *et al* 2009; Burgess, Briggs 2006; Seppänen 2003) näitavad, kuidas valiku puhul koonduvad kõrgema sotsiaal-majandusliku taustaga lapsed.

Nn kontrollimata valik on suurendanud nii rahvuse kui ka sotsiaal-majandusliku tausta põhist ebavõrdsust koolidesse jagunemisel, selle sotsiaalne kulu võib olla suuremgi kui elukohajärgsest koolimääramisest tulenev ebavõrdsus. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste ressursside nappus takistab teatud sotsiaalsete rühmade edukat kaasalöömist valiku tegemises. Laste ja koolide paaripanemise mudel on fundamentaalne hariduspoliitiline võrdsusküsimus. Kontrollitud valiku puhul püütakse mitmesuguste meetmetega, näiteks kvoodid vähem kindlustatud perede lastele, ohjeldada valikuvõimaluse kihistavat mõju.

Artiklis uurime, kuidas koolivalik mõjutab laste jagunemist nn heade ja mitte nii heade koolide vahel. Kas liberaalse vastuvõtumudeli puhul, kus algkooli astujad sooritavad katseid, osutuvad väljavalituks pigem kõrge sotsiaal-majandusliku taustaga lapsed? Selgitame, millised on peamised ebavõrdsuse tekitajad, kas ettekoolitamisstrateegia, elukohavalik, finantsvahendid või hoopis vanemate haridustaust.

Artikkel ei käsitle erakoolide probleeme ega nende rahastamisküsimusi, mis on sageli kaasatud analüüsidesse koolivalikupoliitikate karakteristikutena. Meie näite puhul toimib turg avaliku süsteemi sees – lapsevanematel on õigus oma lapsele kool valida ning koolil on õigus lapsi väljastpoolt kooli teeninduspiirkonda vastu võtta. Selline laste ja koolide paaripanek loob koolide pakkumise ja laste nõudluse tekitamise näol turulaadse situatsiooni (kvaasituru).

Traditsiooniliselt on lapsed käinud elukohajärgses koolis. Eesti koolisüsteemi mustrid on nii sõjaeelse elitarismi kui ka nõukogudeaegse egalitarismi sugemetega. Sellega kaasneb kõrgema sotsiaalse taustaga perede laste koondumine üksikutesse kesklinna kõrge mainega koolidesse, mis on rahvasuus tuntud eliitkoolidena. Üha rohkem peresid on valmis investeerima laste ettekoolitamisse, et laps neisse koolidesse pääseks, ning koolide peamiselt sisseastumiskatsetel põhinev vastuvõtt on üha selekteerivam. Eliitkoolide lõpetajad võidutsevad ülikoolide riigieelarvelistel kohtadel või lahkuvad stipendiumitega välismaale.

Eliitkooli fenomeni uurimiseks kasutasime internetiküsitlust, millele vastas 840 lapsevanemat, kelle lapsed on läinud kooli aastail 2008–2011. Etteruttavalt võib öelda, et meie analüüsi tulemus näitab, et ebavõrdsus tekib nii perekonna sotsiaal-majandusliku tausta, elukoha kui ka etteõpetamise strateegiate alusel.

Traditsiooniliselt elukohajärgselt mudelilt suurema valiku ja kaasatuse suunas

Tänapäeva demokraatlikku ühiskonda iseloomustab üha suurenev heterogeensus ja hägusus, traditsioonilised dihhotoomsed piirid on kadumas – näiteks era *versus* avalik, ühtluskool *versus* valiv haridusmudel. Seni toiminud institutsionaalne ülesehitus on ajale jalgu jäänud ning üha rohkem räägitakse kaasavast, võrgustikupõhisest riigijuhtimismudelist, mida eeldab tänapäeva üleilmastuv ühiskond.

Niisuguseid suundumusi võib täheldada ka hariduse juhtimises, 1980. aastatest alates on peaaegu kõik Euroopa riigid liikunud hariduse juhtimise hierarhiliselt mudelilt suurema valiku ja kaasatuse suunas. See on reaktsioon 1970. aastate heaoluriigi kriisile ning initsieeritud peamiselt uuele avalikule haldusele (*New Public Management*) iseloomulikust lähenemisest, mille kohaselt klassikaline riigivalitsemismudel on kohmakas ja vähetõhus ning turg suudab tagada nii teenuse osutamise efektiivsuse, tulemuse läbipaistvuse kui ka kasutajasõbralikkuse. Kui teenust pole võimalik turule üle anda, tuleb turg tekitada, s.t anda inimestele võimalus teha valik erinevate pakkujate seast. Kuigi selle ideoloogia eestkõnelejaks peetakse maid, kus võidutsevad neoliberaalid, on tegelikult kõik Euroopa riigid liikunud paindlikumate koolivalikumudelite poole.

Seega pole kohane rääkida mitte elukohajärgsest koolimääramise mudelist *versus*lapsevanemate valik, pigem on tegu elukoha ja valiku teatava sümbioosiga (Eurydice 2012). Mudelites on neil aspektidel erinev kaal ja erinevad institutsionaalsed karakteristikud, mis kujundavad koolivalikupoliitika iseloomu. Pigem võiks rääkida valikupoliitikate teadlikest ja hiilivatest arengutest. On riike, kus valik on pigem seda mittesoosiva, kuid ka mittekeelava poliitika kaasnähe, kui ka neid, kus lapsevanematele valikuvõimaluse andmine on selge poliitiline valik ja haridusteenuse pakkumise viis. Ka mudelites, mis lapsevanemate soovidele prioriteetsust ei anna, leiavad (sageli edukamad) lapsevanemad tegutsemisviise, kuidas laps soovitud kooli saada. Manipulatsioonid aadressiga ja lapse kooli nn kingitustega sisseostmine ei ole tuntud ainult Eestis ja teistes nõukogude pärandiga maades, vaid on kinnitust leidnud ka näiteks Prantsusmaal (Hirsch 2002). Sääraseid probleeme võib targa valikumudeliga ohjeldada. Seega võib ka valikut mittesoosivas ühtluskooli süsteemis tekkida fenomen, mis taastoodab nn häid ja mitte nii häid koole. Mida keerukamad on ametlikud juhised (koolimääramise seadused) ja läbipaistmatumad vastuvõtumehhanismid, seda kavalamad ja kontrollimatumad on eesmärgi saavutamiseks koostatud tegevuskavad, mis eeldavad elluviimiseks piisavalt kapitali.

Tallinna koolivalikumudel

Tallinnas kattub eliitkoolide muster laias laastus elukohajärgse ja ülelinnalise vastuvõtuga koolide piirjoontega, viimased on eliitkoolid. Nii kooli määravaid õigusakte kui ka konkreetseid koole, mis saavad lapsi valida, on aegade jooksul muudetud. Uus põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (2010) püüdis muu hulgas koolivalikumudelit ühtlustada, kuid vastupidi soovitule andis Tallinnas alust nn paanika-aastaks. Peame silmas 2011. aastal Tallinnas kehtestatud korda, kus kõikide koolide piirkonnad kaotati ning kõik lapsevanemad said õiguse ja kohustuse oma lapsele kool valida. Meie analüüs võimaldab muu hulgas välja tuua, mida see eksperiment kaasa tõi. Kuna seadus jätab omavalitsustele ohtralt tõlgendusruumi, on sama seaduse raames praeguseks Tallinnas 2010. aasta põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelne koolivalik peaaegu taastatud ning eliitkoolide vastuvõtus olulisi pöördeid pole täheldatud. Vaid kosmeetilised muutused nomenklatuuris – teeninduspiirkonnata koolide ja klasside loetelu. Pole teada ka ametlikku hariduspoliitilist seisukohta, miks vajab Tallinn käputäit koole, kes lapsi valida saavad.

Eliitkoolide algkoolide vastuvõtt on koolidepõhine, seda tsentraalselt ei juhita. Vastuvõtukriteeriumide ähmasus on loonud ettekoolitamise eliitkoolide eelkoolides – need on ligikaudu üheksa kuud kestvad tasulised kursused. Maailmas, eelkõige Põhja-Ameerikas, on eelkoolis käimise positiivsest mõjust ebavõrdsuse kaotamisel palju kirjutatud (Deming 2009; Garces *et al* 2002; Currie 2001; Karoly *et al* 1998; Reynolds 1998). Tallinna eliitkoolide eelkoolide puhul on tegu teistsuguse nähtusega, s.t mitte kehvema ettevalmistusega laste järeleõpetamine, vaid tugevama taustaga laste täiendav etteõpetamine. Analüüsis eristame eliitkooli eelkooli ja ülejäänud eelkoole. Esimesed kui eksamiteks vajalike teadmiste treenimine, teised kooliküpsuse üldiseks arendamiseks loodud klassid. Edukultus sunnib lapsevanemaid üha rohkem säärastesse etteõpetavatesse eelkoolidesse investeerima, mõnel juhul minnakse äärmusteni – eraõpetajad,

paralleelsed eelkoolid jms (Kukk, Talts 2009). Seda kõike lisaks lasteaiale, kus käib enamik (üle 90%) Eesti lapsi (OECD 2012). Sellistes eelkoolides pannakse rõhku mõõdetavate oskuste, mitte sotsiaalse võimekuse arendamisele (Koop 2006). Meie uuringu kohaselt on Tallinnas 2008–2011 kooliteed alustanud lastest 70 protsenti käinud mõnes eelkoolis, sealhulgas ligi pooled neist eliitkooli eelkoolis.

Kokkuvõttes, Tallinna koolivalikumudelit iseloomustab ühesambaline koolisüsteem, kus õppekava ja õpetamismeetodid arvestataval määral ei erine ning kus laste valikul valitseb autonoomia (Euroopa suurimaid), mis koolivalikumudeli kontekstis tähendab koolide võimalust nn koor riisuda. Rahvakeeli võib seda süsteemi nimetada ka torukooliks – lapsi ei valita erinevatesse õppesuundadesse koolisiseselt ega koolide lõikes.

Koolivalikut reguleerivate õigusaktidega teatud (harilikult kõrge ajaloolise mainega) koolidele antud õigus on institutsionaalse evolutsioonina loonud huvitava (muu maailma kontekstis mitte unikaalse) fenomeni – kooliks ettekoolitamise.

Mis on targa valikupoliitika alus

Kas hariduse efektiivsus (head rahvusvaheliselt võrreldavad tulemused) ja võrdne juurdepääs saavutatakse paremini valikut soosivas või mittesoosivas mudelis, on pideva akadeemilise vaidluse objekt. Uuringutulemused viitavad pigem sellele, et erinevad haridussüsteemide karakteristikud on olulised eri kombinatsioonides, s.t nii ühes kui ka teises kategoorias on edukaid ja ebaedukaid, kuid komponendid, mis ühel ja teisel juhul edu määravad, on erinevad (Põder *et al* 2013). Siiski toob osa uurijaid mõne poliitika raames välja teatud haridusreformide mõju nii efektiivsusele (keskmistele tulemustele) kui ka õiglusele (jaotuste ühtlus ja põlvkondadevaheline mobiilsus) (Braga *et al* 2013). Halb poliitika, mis ei suurenda efektiivsust, aga vähendab õiglust, on varajane selektsioon võimete järgi (Braga *et al* 2013; Põder *et al* 2013; Woessmann, 2008a, 2008b). Seda rakendatakse nii koolisisese grupeerimise (näiteks reaal- ja humanitaarharu) kui ka koolidevahelise rakendus- ja teoreetilisse harusse selekteerimise korral. Varajase valiku all peetakse seejuures silmas nooremate kui 13-aastaste (põhikooli teise astme) sõelumist. See omakorda on andnud tõuke uuringutele, mis püüavad luua selliseid valikumudeleid, mis ei suurenda taustakarakteristikutest tulenevat heterogeensust. Targa valikupoliitika aluseks on ebavõrdsusloome (teoreetiliste ja empiiriliste) põhjuste tundmine.

Miks valik viib kihistumiseni

Asjaolu, et reguleerimata turg toob koolivaliku kontekstis kaasa tugevama taustaga laste koondumise nn headesse koolidesse, on üsna levinud empiiriline tulemus distsipliinist ja metoodikast sõltumata (Burgess *et al* 2009, 2011). Kas põhjus peitub inimeste erinevates eelistustes? Simon Burgessi *et al* (2009) arvates on peamine seletus piirangutes, mis takistavad madalama sotsiaalse taustaga inimestel neidsamu eelistusi realiseerida.

Laias laastus tegelevad valikuandmisega seotud ebavõrdsuse allikate seletamisega kaks teooriat – Pierre Bourdieu kultuurikapitali teooria (Bourdieu, Passeron 1977) ja ratsionaalse valiku teooria. Ratsionaalse valiku kohaselt seletatakse haridusotsuste tegemist inimkapitali teooriale tuginedes (Cunha, Heckman 2007; Harmon *et al* 2003) – haridusotsuseid võivad küll piirata rahalised võimalused, kuid eelkõige sõltuvad nad oodatavast tulust, mis haridusotsuseist johtuvad. Inimkapitali teooria järgi on haridus investeering. Kultuurikapitali teooria kohaselt saab eri sotsiaalse taustaga inimeste erinevat valimissuutlikkust seletada nende käsutuses oleva kultuurikapitaliga. Seega sõltub ratsionaalse valiku kontekstis eelkooli investeerimise otsus sellest, kuidas see ära tasub. Tasuvuse kriteerium võib olla nii oodatav palk kui ka näiteks suhtevõrgustik, mis valitud kooliga kaasneb. Madalama sotsiaal-majandusliku taustaga inimeste suuremad alternatiivkulud eduka koolivaliku realiseerimiseks vajamineva info hankimiseks võivad olla siin ebavõrdsusloome üheks seletuseks. Kultuurikapitali teooria seisukohalt on kõrgema sotsiaal-majandusliku taustaga inimestel nn õige maitse. Seda peab heaks valitsev hariduseliit ja see aitab neil üksteist mõista ja koolivalikut edukamalt teostada (Bourdieu 1984).

Ratsionaalse valiku teooria seostab eri sotsiaalse taustaga inimeste erinevaid valikuid ka kartusega langeda madalamale sotsiaalses hierarhias, mis on tuntud kui riskist hoidumise strateegia (Breen, Goldthorpe 1997). Seega ei seleta haridusvalikuid mitte niivõrd erinevad eelistused, kuivõrd praegusest sotsiaalsest positsioonist tulenevad erinevad haridusinvesteeringutega seotud riskid. Selle seletuse kohaselt teevad kõrgema sotsiaal-majandusliku taustaga perekonnad ambitsioonikamaid haridusinvesteeringuid, sest risk oma sotsiaalne positsioon kaotada on neil suhteliselt suurem. Majandusteaduses tuntakse seda fenomeni ka positsioonikaubana – hariduse väärtus sõltub sellest, millise koha see sotsiaalses hierarhias garanteerib (Adnett, Davies 2002; Solnick *et al* 2007).

Perekonna panuse olulisus inimkapitali erisuste loomisel on laialdaselt kinnitust leidnud (Hanushek, Woessmann 2010) ning taustakarakteristikute ja haridustulemuste positiivne seos on statistiliselt oluline kõigis meile teadaolevates haridusuuringutes. Taustakarakteristikute vektor on mitmedimensiooniline, hõlmates sotsiaalset tausta, rahvust, immigrandistaatust, sugu, koduseid haridusressursse, üksikvanema staatust, ametiseisundit, kodust keelt jms. Kui otsestele andmetele ligi ei pääseta, kasutatakse kaudseid mõõdikuid, nagu näiteks raamatute arv kodus. Meil säärast kaudset indikaatorit vaja ei lähe, sest meie küsitlus sisaldas andmeid nii kultuuri-, majandus- kui ka sotsiaalse tausta kohta. Tausta mõju olulisus laste haridustulemustele osutab otseselt põlvkondadevahelisele mobiilsusele, mis erineb riigiti ja on väidetavalt madalam kõiki hõlmava haridusega riikides nagu Põhjamaad (Causa, Johansson 2009).

Kultuurikapitali teoorial põhinevad seletused on teatavas raskuses kultuurikapitali idee mõõdetavaks muutmisega (Bourdieu 1990). Püütakse määrata neid aspekte kultuurikapitalis, mis selgitaksid peamisi erinevusi haridussaavutustes (Sullivan 2007; De Graaf *et al* 2000; Jaeger, Holm 2007; Crozier *et al* 2008). Mitmed indiviidipõhistel andmetel uuringud näitavad (nt tööd, mis näitavad tugevat seost laste lugemuse ja tulevaste haridussaavutuste vahel), et vanemate hariduse ja laste saavutuste vahel on tugev seos, kuid kas see viitab kultuurikapitali fenomenile, on

vaieldav (Goldthorpe 2007). Ehk teisisõnu, uuringud rõhutavad kultuurikapitali ülekandumist lapsevanematelt lastele ning selle tugevat seost haridussaavutustega, kuid kultuurikapitali mõõtmine baseerub vanemate taustakarakteristikutel. Viimased olid ka ratsionaalse valiku mudelis olulised, kuid „piirangute" nime all.

Lapsevanemate koolieelistustele keskendunud teadustöödes (Burgess *et al* 2009, 2011) on välja toodud, et akadeemiline edukus, toredad kaaslased ja kodulähedus on tähtsad kriteeriumid kooli valimisel lapsevanemate sotsiaal-majanduslikust taustast sõltumata. Samas on uurimusi (Betts ja Loveless 2005; Holme 2002), mis viitavad, et hüpoteetiline ja tegelik eelistusmuster võivad erineda ning just kõrgema sotsiaal-majandusliku taustaga pere jaoks ei muuda kooli atraktiivseks (ja paneb neid näiteks etteõpetamisse investeerima) objektiivne kooli hindamine, vaid heaks peetakse kooli, mida eelistavad teatud lapsevanemad. See kool erineb teistest ja on hea mainega. Seega on kvaliteet sotsiaalne konstruktsioon, mille loomine ja tõlgendamine on kõrgema sotsiaal-majandusliku taustaga lapsevanemate sotsiaalvõrgustiku pärusmaa. Nagu uuringud näitavad (Frank 2003), mõjutavad eliidi hoiakud enim ühiskondliku hierarhia keskmise osa kõrgemat poolt, just nemad on valmis nii-öelda üleinvesteerima, et sotsiaalse hierarhia redelil ülespoole tõusta.

Eelnevaga seonduvalt uurime, kas ja kui, siis millised lapsevanemad (taustakarakteristikute võtmes) on valmis investeerima strateegiatesse, mis viivad eliitkoolidesse. Akadeemilise kirjanduse põhjal võib öelda, et erineva sotsiaal-majandusliku taustaga perede koolivaliku mudelid on erinevad (Holme 2002; Lund 2008; De Graaf *et al* 2000). Edukamate käitumismustrid on strateegilisemad, strateegiad keerukamad ja nende elluviimine edukam. Millega erinevusi seletada? Püüame sellele leida vastuse Tallinna näitel.

Koolivaliku kihistav toime: andmed ja analüüs

Andmed on kogutud 2011. aastal ESCM[1] projekti raames ja Tallinna Haridusameti abil internetiküsitluse kaudu. Küsitlus oli adresseeritud Tallinna koolide algklassiõpilaste vanematele. Vaatluse all oli 840 last (moodustab 5,25% koguvalimist) 31 koolist (umbes 55% Tallinna koolidest), neist kuus olid nn eliitkoolid. Andmed hõlmavad 2008–2011 Tallinnas kooli läinud lapsi, neist ligikaudu pooled vaatlused on 2011. aasta ehk nn turueksperimendi aastal kooli alustanud laste kohta.

Kogusime andmeid järgmiste valdkondade kohta: perekondlikud taustakarakteristikud, perekonna ettekoolitamise ja teised haridusstrateegiad, elukoht ja liikumisharjumused. Meie andmete kohaselt osales 70 protsenti Tallinna koolilastest eelkoolis, neist 31 protsenti eliitkooli eelkoolis. Ligemale pool lastest (48%) käis katsetel, et eliitkooli sisse saada. Andmete peamised tunnused on summeeritud tabelis 1 (kõik andmed on binaarsed (kas 0 või 1), välja arvatud laste arv perekonnas), kus on välja toodud aritmeetilised keskmised ja standardhälbed (viimased näitavad nimetatud tunnuse hajuvust).

Vaatlusrühma lastest käib 34,6 protsenti eliitkoolides; 51,9 protsendil on ema ja 42,6 protsendil isa vähemasti rakenduskõrgharidusega. Kõige enam on esindatud pereliikme kohta 300–500 eurot netosissetulekuna teenivad pered (ligi 30%), neile järgnevad 500–800 eurot teenivad pered (ligi 26%) ning kõige vähem on üle 1300 euro teenivaid peresid (ligikaudu 8%). Tundub, et sissetulekute ja ka hariduse mõttes on meie valim nii-öelda ülemise otsa poole kaldu ja ei jälgi elanikkonna keskmisi kategooriaid. Sellisel puhul kasutatakse kvantitatiivses analüüsis kahte meetodit: rakendatakse üldpopulatsiooni põhjal arvutatud kaalusid või kontrollmuutujaid, mis elimineerivad vastavate tunnuste mõju. Kontrollmuutujate eesmärk on üldpopulatsiooni suhtes nihutatud valimite puhul elimineerida kaldest tulenev vaatluste eripära, uurijaid ei huvita mõju suurus ega statistiline olulisus.

Valisime teise meetodi, s.t kontrollime lisaks haridusele ja sissetulekutele ka kultuuritarbimise (mõõdetud lastega koos kultuuriüritustel osalemise ja ajalehe Sirp või mõne kultuuriajakirja lugemise kaudu) mõju, mis peaks tasandama mudeli hinnanguid perekonna kultuurikapitali suhtes. Lisaks kasutame kontrollmuutujatena perestruktuuri ja laste arvu perekonnas ning paanika-aasta (2011. aasta) fiktiivmuutujat.

Nagu öeldud, on meie valim kaldu kõrge sotsiaal-majandusliku taustaga vanemate suunas (mõlemad vanemad on kõrgharidusega koguni 33% valimist). Kui vaadata eraldi neid, kes eliitkooli sisse said ja kes ei saanud, on esimestel koguni 57 protsendi ulatuses mõlemad vanemad kõrgharidusega. Säärane trend iseloomustab ka teisi taustakarakteristikute näitajaid, nagu sissetulekud ja kultuurikapital. Andmed kinnitavad, et ettekoolitamine on järjest enam levinud: 2008. aastal käis eliitkooli eelkoolis 11 protsenti kooliminevatest lastest, 2009–2010 üle 20 protsendi ning 2011. aastal kasvas 45 protsendini. Samal ajal on suurenenud elukoha (või elukohaga manipuleerimise) tähtsus, 2011. aastal oli koguni 23 protsenti eliitkooli lastest kesklinnast, enne seda keskmiselt 10 protsenti.

Osa vanemaid ei pruugi eliitkooli eelistada, seetõttu jaotasime andmestiku kaheks alamrühmaks – analüüsisime kahe rühma üleselt (tabel 2 mudelid 1–5) või ainult ühe alamrühma lõikes (mudelid 6–10). Alamrühma moodustavad õpilased, kes käisid sisseastumiskatsetel. Selline jaotus võimaldab analüüsis näidata nn kõrgetele panustele mängijate ja koolivaliku üldtulemuste vahelist seost. Eeldatakse, et kõrgetele panustele mängijad erinevad oma eelistustelt keskmisest lapsevanemast. Nende eelistused on homogeensemad kui rühmal üldiselt ja elitaarse hariduse poole enam kaldu. Selles alamrühmas on ka rohkem kõrgelt haritud vanematega lapsi (50% mõlemad vanemad kõrgharidusega), vähem lapsi üksikperedest (11%) ja enam neid, kes käivad mitme kooli katsetel (40%). Samuti on koguni 64 protsenti neist käinud eliitkooli eelkoolis. Kesklinna elanikele on eliitkoolid kodulähedased, seetõttu on rühmas ka enam kesklinna lapsi (31%), neil on eelkoolitamisel väiksemad alternatiivkulud, kuid ka suurem hirm kaotada lapse kooli kodulähedus.

Kõik andmed on binaarse iseloomuga, kaasa arvatud sõltuv muutuja (laps õpib eliitkoolis), seetõttu on seoste analüüsil traditsiooniline meetod ühendatud

logistiline regressioon. Tabelis 2 on toodud keskmised marginaalsed efektid, mis on saadud pärast logistilise regressiooni läbiviimist ja mis näitavad, kuidas muutub eliitkooli sissesaamise tõenäosus vastava tunnuse esinemise korral teiste tegurite muutmatuks jäämisel (mis on võrrandi osatuletised ehk beetad). Toodud koefitsiendid on mõõdetud protsendipunktides. Meie analüüsi puhul on ka selgitavad muutujad binaarsed, seega ei esine meie analüüsis probleemi (Mood 2010), et keskmised marginaalsed efektid ja marginaalsed efektid keskmiste väärtuste korral on erinevad, mis teeb mudeli tulemuste tõlgendamise lihtsamaks. Meie hinnatud empiiriline mudel võtab iga lapse (i) korral järgmise kuju:

Võrrandis on _ tõenäosus, et laps õpib eliitkoolis (vastavalt 1-_ on vastupidise sündmuse tõenäosus); vektor F hõlmab perekondlikke taustakarakteristikuid (taustakarakteristikute mõju); vektor S kaardistab etteõpetamise strateegiate mõju ja vektor L elukoha mõju, εnäitab empiirilise mudeli vealiiget. Analüüsitakse alamrühmade lõikes: mudelid 1–5 hindavad võrrandit kogu vaatluste ulatuses, mudelid 6–10 ainult nn kõrgetele panustele mängijate lõikes. Sellises alamrühmas on vaatlusi 399 lapse kohta. Mudelite sammsammuline ülesehitamine võimaldab näidata, kuidas selgitavate muutujate lisamine koefitsientide hinnanguid mõjutab. Kuigi logistilise regressiooni puhul on selline lähenemine problemaatilisem kui lineaarsete regressioonimudelite korral (Mood 2010), on keskmiste marginaalsete efektide esitamisel eelis, sest see muudab erinevate mudelite ja rühmade puhul regressioonikoefitsiendid omavahel võrreldavaks.

Analüüs taustakarakteristikute, etteõpetamise ja elukoha mõju lõikes

Saadud tulemusi võib analüüsida kolmes rühmas: taustakarakteristikute mõju, etteõpetamise strateegiate mõju ja elukoha mõju. Kõik selgitavad muutujad on statistiliselt olulised, välja arvatud isa haridus mudelites 6–10. Samuti on mudeli selgitusvõime (pseudo R ruut) indiviidi andmetel põhinevate mudelite kohta üllatavalt kõrge, jõudes kogu valimi korral 57 protsendini. Esimene ja lihtsaim koefitsientide tõlgendus võiks piirduda märkide (+ või –) analüüsiga, et näidata mõjude suunda. Positiivsete koefitsientide puhul on eliitkooli sissesaamise tõenäosus antud tunnuse esinemise korral suurem kui nn tühjas mudelis; negatiivsete puhul vastupidi madalam. Kontrollmuutujaid on kasutatud selleks, et võimalike väljajäetud tegurite tekitatud nihet koefitsientide hinnangus minimeerida, nemad ise ei ole tegurid, mis meid analüüsis huvitavad. Siiski võiks tähelepanu pöörata perioodi 2011 markeeriva fiktiivmuutuja suurusele – keskmiste marginaalsete efektide 6,7 protsenti näitab, et nn turueksperiment, mis sellel aastal läbi viidi, tõi kaasa ka eliitkoolistumise trendi tõusu. Kui lisada mudelisse veel nn interaktiivne muutuja, mis kaardistab, kui palju on 2011. aastal eliitkooli eelkoolis käimine suurendanud eliitkooli saamise tõenäosust, siis vastav näitaja (19% kogu rühma ja 28% alamrühma lõikes) näitab, et eliitkooli eelkooli tähtsus on aja jooksul (ja ka turueksperimendi tingimustes) märkimisväärselt suurenenud.

Esiteks, ema hariduse mõju on suurem ja statistiliselt olulisem kui isa haridus. See ei ole üllatav tulemus, pigem üllatab see, et vanemate hariduse mõju on Tallinnas väiksem sissetuleku mõjust. Haridust seostatakse tihti sellega, kui palju vanemad on valmis laste haridusse panustama. Jõukad pered saavad oma lastesse enam

panustada. Oluline on ka see, et mida jõukam pere, seda suurem on tõenäosus eliitkooli saada, ehkki kõrgemate sissetulekurühmade puhul muutuvad mõjud marginaalselt ning alamrühmas on jõukuse mõju (399 vaatlust) väiksem.

Teiseks, mudelis 2 lisasime ettekoolitamise mõju, et selgitada vanemate strateegiliste valikute mõju lapse haridusteele. Ootuspäraselt osutus lapse eelkooli panek väga produktiivseks. Eliitkooli eelkoolis käimisel on tunduvalt suurem mõju kui vanemate taustakarakteristikutel (keskmised marginaalsed efektid 50%). Teine oluline tähelepanek on see, et investeering tavalisse eelkooli (nt kooliks ettevalmistav tavakooli eelkool vms lisaring) ei aita eliitkooli sissesaamisel, suisa vastupidi – vähendab eliitkooli sissesaamise tõenäosust. Lisaks on hea strateegia käia mitme kooli sisseastumiskatsetel. Kaks viimast tähelepanekut näitavad, et eliitkooli eelkool ei ole muud kui monofunktsionaalne investeering spetsiifilise ülesande (sisseastumiskatsed) edukaks läbimiseks. Kui eliitkooli eelkooli ei minda, võib seda kompenseerida õppimisega harjutamise kaudu ehk korduva sisseastumiskatsetel käimisega. Kaheksakuuline eelkooli kursus, mis valmistab lapsi ette eliitkooli sisseastumiskatseteks, on peaaegu sama produktiivne kui vähemasti kolme kooli katsetel käimine. Alamrühma lõikes on seosed suisa vastupidised, katsed on kasulikumad kui eliitkooli eelkool.

Kolmandaks, mudelites 3–5 lisasime elukohapõhised näitajad. Kesklinnas elamine (või sinna sisseregistreerimine) on ootuspäraselt oluline tunnus, et eliitkooli saada. Koefitsiendi suuruselt ületab ta kõik teised efektid. Seega on vanemate parim strateegia lapsed kesklinna sisse kirjutada või sinna elukoht muretseda (kumbki samm ei ole kõigile kättesaadav). Viimast nimetatakse elukoha valiku probleemiks. Sellist probleemi peaks leevendama see, et vanemad (väljastpoolt kesklinna) on valmis oma lapsi eliitkoolidesse transportima. Paraku on mudelites auto mõju küll positiivne, kuid kesklinnas elamise efektiga võrreldes suhteliselt väike.

Lõpuks väärivad eraldi tähelepanu mudelid 6–10, kus keskendusime eraldi alamrühmale ehk neile peredele, kellel on eelistused elitaarse hariduse suunas nii tugevad, et nad osalevad katsetel. Kõikide mõjude suunad (välja arvatud isa hariduse oma) jäävad samaks. Samal ajal on kõik mõjud tunduvalt väiksemad, mida tõlgendame kui rühmasisese homogeensuse tähist – välja jäävad ka kõrgelt haritud ja rikkad, kes Tallinna-üleses võrdluses on ikkagi eliitkooli saajate hulgas enamuses. Kõik kolm peamist selgitavat muutujat (elukoht kesklinnas, eliitkooli eelkool ja kolmel või enamal katsel käimine) suurendavad eliitkooli sissesaamise tõenäosust ligemale 25 protsenti. Kui lisada kõrgharidusega ema ja rikkad vanemad, on edu garanteeritud.

Saadud tulemus näitab, et meie koolivalikumudelil on eraldav mõju nii taustakarakteristikute, ettekoolitusstrateegiate kui ka elukoha valiku lõikes. On keeruline öelda, mis on kõige suurem probleem, mõjude suurused viitavad nii elukohale kui ka etteõpetamise strateegiatele. Samal ajal võib taustakarakteristikute mõju olla allahinnatud ja avalduda ka kahe viimase efekti puhul: ainult rikkad saavad endale lubada ettekoolitust ja elukohta kesklinnas.

Koolivalik töötab nõrgemate perede kahjuks

Euroopas algkooli valimisel lapsi ei testita, Eesti on väheseid erandeid. Kuigi ka Euroopas on lastele kooli valimine kasvav trend, on valikuvõimalus viidud alamasse keskastmesse (kus lapsed on vähemalt üheteistkümneaastased). Madala sotsiaal-majandusliku taustaga laste jaoks kasutatakse mitmeid valiku kihistavat mõju tasakaalustavaid vahendeid: kvoodid nii madala sotsiaal-majandusliku taustaga laste kui ka vähemusrahvuste jaoks, loteriipõhine valimine, lisaressursid nõrgema tausta kompensatsiooniks jms. Eestis on teisiti. Erinevalt enamikust Euroopa riikidest, kus suurim koolivaliku probleem on see, et kõrge sotsiaal-majandusliku taustaga peredel on võimalik riiklikust haridussüsteemist ennast erakoolidesse välja osta, taastoodetakse Eestis ebavõrdsust riikliku süsteemi sees.

Eesti eripäraks võib pidada ka iga-aastast riiklike keskkooli lõpueksamite tulemuste avaldamist nn koolide edetabelitena. Enamik keskkoole (välja arvatud eliitkoolid) on nn torukoolid, seega tähendab nendes koolides algkooli valik automaatselt keskkooli valikut ehk edetabelite infot laiendatakse kogu kaheteistkümneaastase koolitsükli peale.

Reguleerimata koolivalikust johtuv ebavõrdsus – madala sotsiaal-majandusliku taustaga lapsed käivad nn mitte nii heades koolides – on üldtuntud tulemus. Ka Tallinna praegune koolivaliku mudel eraldab lapsed kolme peamise tunnuse alusel: perekonna taustakarakteristikud, ettekoolitamise strateegiad ja elukoht, mõjukamad on kaks viimast. Need võivad olla aga endogeensed, s.t vaid jõukamad pered saavad endale lubada ettekoolitamist ja elukohta kesklinnas, seetõttu võime taustakarakteristikute mõju alahinnata.

Järgnevalt mõned Eesti spetsiifilised tulemused. Esiteks, uuring näitas, et tavalises eelkoolis käimine vähendab eliitkoolidesse sissesaamise tõenäosust, seetõttu on eliitkoolide eelkoolide puhul tegu pigem spetsiifilise etteõppega sisseastumiskatse läbimiseks kui täiendusega lasteaedades läbitud kooliks ettevalmistamisel. Teiseks, eliitkooli eelkooli tähtsus suurenes oluliselt 2011. aastal ehk tema mõju oli eliitkooli sissesaamisel suurem. Kolmandaks, homogeensete elitaarsete eelistustega alamrühma korral ei mängi isa haridus eliitkooli sissesaamisel mingit rolli, taustakarakteristikutest on olulisim kuulumine keskklassi (netosissetulek pereliikme kohta 800–1300 eurot). Peaaegu sama oluline tegur on ema kõrgharidus.

Targa koolivalikupoliitika eeldused

Uuringu tulemused näitasid, et turupiirangute leevendamisest (koolipiirkondade kaotamine) ei piisa, et ära hoida elukoha valikust tulenevat ebavõrdsust koolisüsteemi sees. Ilma tasandavate meetmeteta valik nn puhastes turutingimustes eraldab lapsi kolme kategooria, vanemate taustakarakteristikute, ettekoolitamisstrateegiate ja elukoha alusel. Sellele on raske nii poliitilist kui ka pedagoogilist õigustust leida.

Mõnede autorite (Woessmann *et al* 2009; Le Grand 2007; Betts, Loveless 2005) arvates on võrdseid võimalusi pakkuv tark valikumudel võimalik. Julian Le Grand

(2007) väidab, et sellise mudeli edukaks toimimiseks tuleb täita vähemasti kolm eeltingimust.

Esiteks tuleks perekondi valiku tegemisel toetada. Vanemad peaksid saama informatsiooni koolide kvaliteedi ja neisse astumise ning toetavate teenuste nagu koolitransport, huviringid jms kohta. Pauline Musset (2012) väitel kasutavad infokanaleid ainult need vanemad, kes on valmis oma lapse haridusse rohkem panustama. Paraku ei ulatu riigi ponnistused – mis on positiivsed, sest jätavad valiku perede teha, kuid sekkub nn institutsionaalsel tasemel –, kõikide vanemateni. Idee on üllas, selle elluviimine keeruline. Eestis on info koolide nn kvaliteedi kohta (edetabelid) lihtsalt kättesaadav – igal aastal levib riigieksamite tulemuste arutelu laine üle kogu Eesti. Pauline Musset (2012) ei pea silmas selliseid nn toortooteid, efektiivsemate koolitajate asemel võivad koolidest saada hoopis paremad selekteerijad. Tallinna näites langevad kokku parimate koolide (välja valida parimad pered) ja vanemate huvid (välja valida parimad koolid). Tekib nn halb tasakaal, millest osa peresid ja koole võidab, osa kaotab. Tasakaalu on võimalik säilitada, kui kehtib sotsiaalne (või õigus-)norm, et osal koolidel on õigus välja valida õpilased, keda nad soovivad õpetada. Seega on esimene poliitikasoovitus selline norm lõhkuda.

Teiseks tuleb Le Grandi (2007) arvates haridusepakkujate vabadust õpilasi valida piirata, et nn koore riisumist välistada. Koolide autonoomse valikuõiguse asemele on soovitatud kas osalisi kvoote (mitte kõikide koolikohtade ulatuses) piirkonna lastele ja haavatavatele peredele (madal sotsiaal-majanduslik taust, üksikvanem, kodune keel erineb kooli keelest jms) või targemaid jaotuspõhimõtteid. Viimasel juhul poleks viljakad ka etteõpetamise strateegiad. Lisaks eelmisele soovitusele on näiteks Haroon Chowdry *et al*(2010) pakkunud välja nn õpilase hinnalisandi, mida on nimetatud ka progressiivseks tagatiseks (Musset 2012). Selline rahastamismudel näeb ette suuremat pearaha koolidele, kes on vastu võtnud madala sotsiaal-majandusliku taustaga või teisi haavatavaid õpilasi. Rahastamise eesmärk on ajendada koole oma sisseastumispoliitikat üle vaatama ja kallutada seda keerulisemate õpilaste suunas.

Kolmandaks peaksid konkurentsi- ja valikuprintsiibid laienema kitsast ülenõudlusega koolide ringist väljapoole, konkurents peab olema tõeline (Le Grand 2007). OECD hariduspoliitika rõhutab, et raha peab järgnema lapsele – suurem nõudlus toob kaasa ka kooli suuremad tulud. Neid õpetussõnu on enamik Euroopa riike järginud (OECD 2011). Paraku on soovitusi teisiti tõlgendatud (ka Eestis) ja arvatud, et lisaks võimele enam riiklikku pearaha akumuleerida näitab head kooli see, kui lastevanemad on nõus annetustena või õppemaksuna oma laste haridusse juurde panustama. Selliste ülespoole kaldu rahastamissüsteemide eest Pauline Musset (2012) meid hoiatabki. Tuleb vältida koolivaliku (õpilase või pere valiku) ja lisaraha küsimise segunemist. Kahjuks on viimane Eestis levinud praktika.

Julian Le Grand (2007) rõhutab veel, et mõtestatud valiku aluseks saab olla piisav hulk tegelikke valikuid, koolid peaksid erinema õppekavade, õpetamismeetodite, omandivormide ja muude süsteemsete tegurite, mitte mainekapitali poolest. Praegu on Eestis valikute hulk piiratud, aga tark valikupoliitika ja mitmekesine koolivõrk käivad käsikäes (Põder *et al* 2013; Hirsch 2002). Paraku üritavad riigid

sobitada rahvuslikku konteksti koolivaliku poliitika normatiivseid üldsuundi, mida kujundavad riigiülesed institutsioonid nagu OECD ning mis pigem on kaldu mõõdetavate näitajate suunas ning nii mõõdetud efektiivsus töötab pigem ühetaolisuse suunas. Mitmekesisust koolivõrgu sees, mis ei põhine edetabelitel, vaid õpetamispraktikal, õppekavadel või omandivormil, on raske juurutada. Kui meil ei ole sisulisi valikuvõimalusi, kas saame siis üldse rääkida targast ja hästi kujundatud koolivaliku mudelitest? Paraku ei saa liikumist valiku suunas peatada ega aega tagasi pöörata. Paradigmaatiline nihe avalike teenuste kujundamisel, mis soosib inimeste aktiivsust ning valikute tegemist, ei sobi kokku jäiga piirkondliku kooli määramise ideega. Pealegi pole lisaks ebaadekvaatsusele säärane lahendus ka ebavõrdsusprobleemideta. Seega muutub läbimõeldud koolivalikupoliitika Eestis järjest olulisemaks. Meie sõnum neile, kes kahtlevad kooli kui vanemate taustakarakteristikute efekti siluja vajalikkuses: ei ole häid ega halbu lapsi, on vaid head ja halvad asjaolud, mida lapsed ise kontrollida ei saa.

[1] Eesti koolivalikusüsteemide efektiivsus, stabiilsus ja segregatsioon, ETF Grant 8997, grandihoidja Kaire Põder, peatäitja Triin Lauri.

Tabel 1. Andmete iseloomustus

Muutuja	Vaatluste arv	Keskmine	Standard-hälve	Minimaalne	Maksimaalne
Sõltuv muutuja: laps õpib eliitkoolis (jah = 1, ei = 0)	840	0,346	0,176	0	1
Perekonna taustakarakteristikud: (jah = 1, ei = 0)					
Isa haridus vähemalt ISCED 5	840	0,519	0,500	0	1
Ema haridus vähemalt ISCED 5	840	0,426	0,495	0	1
Neto sissetulek pereliikme kohta:	840				
… – 300 eurot	176	0,207	0,357	0	1
300–500 eurot	249	0,296	0,457	0	1
500–800 eurot	217	0,258	0,438	0	1

800–1300 eurot	135	0,161	0,368	0	1
1300– ... eurot	66	0,079	0,269	0	1
Loen ajalehte Sirp või mõnd kultuuriajakirja	840	0,398	0,490	0	1
Olen käinud viimase kolme kuu jooksul lastega kontserdil või teatris	840	0,923	0,267	0	1
Laste arv peres	840	1,959	0,860	0	10
Peres on kolm või enam last	840	0,186	0,389	0	1
Koolis käivate laste arv peres	840	1,244	0,464	1	3
Üksikvanem	840	0,137	0,344	0	1
Perekonna ettekoolitamise strateegiad: (jah = 1, ei = 0)					
Laps käis eelkoolis	840	0,685	0,465	0	1
Laps käis eliitkooli eelkoolis	840	0,311	0,463	0	1
Laps käis katsetel	840	0,475	0,450	0	1
Laps käis vähemasti 3 kooli katsetel	840	0,189	0,398	0	1
Elukoht: (jah = 1, ei = 0)					
Kesklinnas	840	0,170	0,376	0	1
Sõidutan/sõidutame lapsi kooli autoga	840	0,507	0,5	0	1

Märkus: ISCED 5 on hariduskategooria rahvusvaheline tähis, mis näitab kõrgharidust, sellest kõrgemad kategooriad sisaldavad kraadiõppe astmeid.

Tabel 2. Logistilise regressiooni tulemused

Sõltuv muutuja: õppimine eliitkoolis (jah = 1), keskmised marginaalsed efektid										
Selgitavad muutujad:	Mudel 1	Mudel 2	Mudel 3	Mudel 4	Mudel 5	Mudel 6	Mudel 7	Mudel 8	Mudel 9	Mudel 10
Taustakarakteristikute mõju										
Ema haridus (min ISCED 5 = 1)	0,233***	0,120**	0,104**	0,103**	0,110**	0,208***	0,128**	0,106*	0,113**	0,119**
	0,036)	(0,049)	(0,052)	(0,050)	(0,050)	(0,049)	(0,057)	(0,055)	(0,057)	(0,057)
Isa haridus (min ISCED 5 = 1)	0,151***	0,111**	0,109 **	0,097*	0,102**	–0,004	0	0,014	0,007	0,007
	0,038)	(0,050)	(0,053)	(0,052)	(0,052)					
Sissetulek (neto pereliikme kohta):										
500–800 eurot	0,165***	0,161***	0,179***	0,174***	0,161**	0,092*	0,098**	0,100**	0,106**	0,103**
	(0,046)	(0,060)	(0,065)	(0,064)	(0,063)	(0,048)	(0,046)	(0,041)	(0,043)	(0,043)
800–1300 eurot	0,223***	0,243***	0,213***	0,208***	0,210***	0,190***	0,174***	0,153***	0,161***	0,164***
	(0,056)	(0,071)	(0,080)	(0,079)	(0,080)	(0,045)	(0,042)	(0,039)	(0,039)	(0,039)
enam kui 1300 eurot	0,315***	0,227**	0,247 **	0,239**	0,233**	0,228***	0,173***	0,140***	0,140***	0,144***
	(0,074)	(0,106)	(0,118)	(0,119)	(0,119)	(0,046)	(0,050)	(0,045)	(0,047)	(0,046)
Perekonna etteõpetamise strateegia mõju										
Tavaline eelkool		–0,148**	–0,155**	–0,148**	–0,139**		–0,128***	–0,104**	–0,102**	–0,101**
		(0,062)	(0,067)	(0,067)	(0,066)		(0,049)	(0,046)	(0,050)	(0,050)

Eliitkooli eelkool		0,579*** (0,047)	0,548*** (0,054)	0,578*** (0,055)	0,556*** (0,057)		0,245*** (0,067)	0,201*** (0,067)	0,243*** (0,075)	0,238*** (0,076)
Kolme või enama kooli katsetel osalemine		0,579*** (0,082)	0,542*** (0,083)	0,524*** (0,082)	0,498*** (0,080)		0,311*** (0,051)	0,260*** (0,048)	0,269*** (0,050)	0,264*** (0,050)
Elukoha mõju										
Elukoht (kesklinn = 1)			0,608*** (0,054)	0,673*** (0,056)	0,663*** (0,058)			0,292*** (0,039)	0,405*** (0,073)	0,397*** (0,073)
Auto (sõidutame lapsi kooli autoga = 1)			0,137*** (0,051)	0,135*** (0,050)	0,126** (0,050)			0,101* (0,053)	0,116** (0,056)	0,110* (0,055)
Kontrollmuutujad:										
Kultuuriajaleh e/ajakirja lugemine	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah
Kultuuritarbim ine koos lapsega (jah = 1)	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah
Pere struktuur (üksikvanem = 1)	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah
Laste arv perekonnas	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah
Laste arv koolis	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah
Paanika-aasta (2011 = 1)	ei	ei	ei	ei	jah	ei	ei	ei	ei	jah
N	kogu valim (840)					need, kes käisid katsetel (399)				

Logaritmiline tõepärasus	–440,55	–285,95	–242,14	–241,95	–235,59	–214,06	–185,02	–160,71	–158,60	–157,75
pseudo R ruut	0,187	0,472	0,553	0,554	0,565	0,107	0,228	0,329	0,338	0,342

Märkused: Andmed pärinevad internetiküsitlusest, andmebaas ei ole avalik, aga ligipääsetav e-kirja saatmisega autoritele. Regressioonitulemused on saadud STATA 11.1 kasutades. Tulemusi esitatakse järgmistel olulisusnivoodel: * 10%, ** 5%, *** 1%, sulgudes on toodud ainult statistiliselt oluliste koefitsientide standardvead.

Kasutatud kirjandus

Adnett, N., Davies, D. (2002). Education as a Positional Good: Implications for Market-Based Reforms of State Schooling. – British Journal of Educational Studies, vol 50, no 2, pp 189–205.

Betts, J., Loveless, T. (eds) **(2005).** Getting Choice Right: Ensuring Equity and Efficiency in Education Policy. Washington D. C.: Brookling Institution Press.

Bifulco, R., Ladd, H. F., Ross, S. L. (2009). The Effects of Public School Choice on Those Left Behind: Evidence from Durham, North Carolina. – Peabody Journal of Education, vol 84, no 2, pp 130–149.

Bourdieu, P. (1984). Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste. London: Routledge and Kegan Paul.

Bourdieu, P. (1990). The Logic of Practice. Cambridge: Polity.

Bourdieu, P., Passeron, J.-C. (1977). Reproduction in Education, Society and Culture. London: Sage.

Braga, M., Checchi, D., Meschi, E. (2013). Educational Policies in a Long-Run Perspective. – Economic Policy, vol 28, issue 73, pp 45–100.

Breen, R., Goldthorpe, J. (1997). Explaining Educational Differentials: Towards a Formal Rational Action Theory. – Rationality and Society, vol 9, no 3, pp 275–305.

Burgess, S., Briggs, A. (2006). School Assignment, School Choice and Social Mobility. CMPO Working Paper, no 06(157).

Burgess, S., Greaves, E., Vignoles, A., Wilson, D. (2009). What Parents Want: School Preferences and School Choice. CMPO Working Paper, no 09/222.

Burgess, S., Greaves, E., Vignoles, A., Wilson, D. (2011). Parental Choice of Primary School in England: What types of school do different types of family really have available to them? – Policy Studies, vol 32, no 5, pp 531–547.

Causa, O., Johansson, A. (2009). Intergenerational Social Mobility. OECD: Economics Department Working Paper, no 707.

Chowdry, H., Greaves, E., Sibieta, L. (2010). The Pupil Premium: Assessing the Options. London: Institute of Fiscal Studies.

Crozier, G., Reay, D., James, D., Jamieson, F., Beedell, P., Hollingworth, S., Williams, K. (2008). White Middle-Class Parents, Identities, Educational Choice and the Urban Comprehensive School: Dilemmas, Ambivalence and Moral Ambiguity. – British Journal of the Sociology of Education, vol 29, no 3, pp 261–272.

Cunha, F., Heckman, J. (2007). Identifying and Estimating the Distributions of Ex Post and Ex Ante Returns to Schooling. – Labour Economics, vol 14, issue 6, pp 870–893.

Currie, J. (2001). Early Childhood Education Programs. – Journal of Economic Perspectives, vol 15, no 2, pp 213–38.

Currie, J., Thomas, D. (2000). School Quality and the Longer-Term Effects of Head Start. – Journal of Human Resources, vol 35, no 4, pp 755–775.

De Graaf, N., De Graaf, P., Kraaykamp, G. (2000). Parental Cultural Capital and Educational Attainment in the Netherlands: A refinement of the Cultural Capital Perspective. – Sociology of Education, vol 73, no 2, pp 92–111.

Deming, D. (2009). Early Childhood Intervention and Life-Cycle Skill Development: Evidence from the Head Start. – American Economic Journal: Applied Economics, vol 1, no 3, pp 111–134.

Eurydice (2012). Key Data on Education in Europe 2012. Doi: 10.2797/77414.

Frank, R. (2003). Are Positional Externalities Different from Other Externalities? Presentation at „Why inequality matters: Lessons for Policy from the Economics of Happiness". The Brookings Institution, June 4.

Friedman, M. (1955). The Role of Government in Education. – R. A. Solo (ed). Economics and Public Interest. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press, pp 123–144.

Friedman, M. (1962). Capitalism and Freedom. Chicago: University of Chicago Press.

Garces, E., Duncan, T., Currie, J. (2002). Longer-Term Effects of Head Start. – The American Economic Review, vol 92, no 4, pp 999–1012.

Goldthorpe, J. (2007). „Cultural Capital": Some Critical Observations. – Sociologica, 2, pp 1–23.

Gorard, S., Taylor, C., Fitz, J. (2003). School Markets and Choice Policies. London and New York: Routledge Falmer.

Hanushek, E. A., Woessmann, L. (2010). The Economics of International Differences in Educational Achievement. NBER Working Paper 15949-04.

Harmon, C., Oosterbeek, H., Walker, I. (2003). The Returns to Education: Microeconomics. – Journal of Economic Surveys, vol 17, no 2, pp 115–155.

Hirsch, D. (2002). What Works in Innovation in Education. School: A Choice of Directions. CERI Woking Paper. OECD.

Holme, J. J. (2002). Buying Homes, Buying Schools: School Choice and the Social Construction of School Quality. – Harvard Educational Review, vol 72, no 2, pp 177–205.

Jaeger, M., Holm, A. (2007). Does Parents' Economic, Cultural, and Social Capital Explain the Social Class Effect on Educational Attainment in the Scandinavian Mobility Regime? – Social Science Research, vol 36, no 2, pp 719–744.

Karoly, L. A., Greenwood, P. W., Everingham, S. S., Hoube, J., Kilburn, R. M., Rydell, P. C., Sanders, M., Chiesa, J. (1998). Investing in Our Children: What We Know and Don't Know about the Costs and Benefits of Early Childhood Interventions. Santa Monica: RAND.

Koop, K. (2006). Lapse üleminek lasteaiast kooli – lapsevanema nägemus. [Magistritöö, avaldamata. Tallinna Ülikool.]

Kukk, A., Talts, L. (2009). Does the Location of School Affect the Learning Results of the Children Who are about to Embark on Their School Path? On the example of Tallinn kindergartens and schools. – Educational Environment is Early Childhood Education in Estonia and Finland, vol 4, pp 109–121.

Le Grand, J. (2007). The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lund, S. (2008). Choice Paths in the Swedish Upper Secondary Education – a Critical Discourse Analysis of Recent Reforms. – Journal of Education Policy, vol 23, no 6, pp 633–648.

Miron, G., Evergreen, S., Urschel, J. (2008). The Impact of School Choice Reforms on Student Achievement. Arizona State University and University of Colorado at Boulder.

Mood, C. (2010). Logistic Regression: Why We Cannot Do What We Think We Can Do and What We Can Do about It. – European Sociological Review, vol 26, no 1, pp 67–82.

Musset, P. (2012). School Choice and Equity: Current Policies in OECD Countries and a Literature Review. OECD Education Working Papers, no 66. – http://dx.doi.org/10.1787/5k9fq23507vc-en (Accessed 15 July 2012).

OECD (2011). Education at a Glance 2011: OECD Indicators, OECD Publishing. – http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en

OECD (2012). Education at a Glance 2012: OECD Indicators, OECD Publishing.http://dx.doi.org/10.1787/eag-2012-en

Poikolainen, J. (2012). A Case Study of Parents' School Choice Strategies in a Finnish Urban Context. – European Educational Research Journal, vol 11, no 1, pp 127–144.

Põder, K., Kerem, K. Lauri, T. (2013). Efficiency and Equity within European Education Systems and School Choice Policy: Bridging Qualitative and Quantitative Approaches. – Journal of School Choice, vol 7, pp 1–36.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (2010). – Riigi Teataja I 2010, 41, 240. – https://www.riigiteataja.ee/akt/13337919 (10.06.2012).

Reynolds, A. J. (1998). Extended Early Childhood Intervention and School Achievement: Age Thirteen Findings from the Chicago Longitudinal Study. – Child Development, vol 69, no 1, pp 231–246.

Riedel, A., Schneider, K., Schuchart, C., Weishaupt, H. (2009). School Choice in German Primary Schools: How binding are school districts? Schumpeter Discussion Papers 011. Bergische Universität Wuppertal, Germany, pp 1–35.

Schuetz, G., Ursprung, H. W., Woessmann, L. (2008). Education Policy and Equality of Opportunity. – Kyklos, vol 61, no 2, pp 279–308.

Seppänen, P. (2003). Patterns of 'Public-School Markets' in the Finnish Comprehensive School from a Comparative Perspective. – Journal of Education Policy, vol 18, no 5, pp 513–531.

Solnick, S., Hong, L., Hemenway, D. (2007). Positional Goods in the United States and China. – The Journal of Socio-Economics, vol 36, no 4, pp 537–545.

Sullivan, A. (2007). Cultural Capital, Cultural Knowledge and Ability. – Sociological Research Online, 12 (6).

West, A. (2006). School Choice, Equity and Social Justice: The Case for More Control. – British Journal of Educational Studies, vol 54, no 1, pp 15–33.

Woessmann, L. (2008a). Efficiency and Equity of European Education and Training Policies. – International Tax and Public Finance, vol 15, no 2, pp 199–230.

Woessmann, L. (2008b). How Equal are Educational Opportunities? Family Background and Student Achievement in Europe and the United States. – Zeitschrift für Betriebswirtschaft, vol 78, no 1, pp 45–70.

Woessmann, L., Luedemann, E., Schuetz, G., West, M. R. (2009). School Accountability, Autonomy, and Choice around the World. Cheltenham, UK: Edgar Elgar.

Eesti rahvusvaheline positsioon teadus- ja arenduspoliitika rakendamisel

Ingra Paltser, Tartu Ülikooli majandusteaduskond, avaliku sektori ökonoomika ja rahanduse assistent

Janno Reiljan, Tartu Ülikooli majandusprofessor

Riigi innovatsioonisüsteemi toimimise tagab innovatsioonipoliitika, mille keskne element on teadus- ja arenduspoliitika.

Innovatsiooni kui riigi peamise arenguteguri edendamiseks tuleb välja arendada riigi innovatsioonisüsteem. Selle terviklikkuse ja kooskõlalise toimimise peab tagama innovatsioonipoliitika, mis vahendab uuenduslikke lahendusi rakendavate ettevõtete ja asutuste seoseid ühiskondlike institutsioonidega (ühelt poolt traditsioonide ja tavadega, teisalt regulatsioonide ja poliitikatega). Innovatsioonipoliitika ülesanne on lõimida eri valdkonnapoliitikate innovatsioonile suunatud osad ühtseks innovatsiooni edendavaks tervikuks.

Keskne roll innovatsioonipoliitikas on teadus- ja arenduspoliitikal, mis kujutab endast valitsussektori peamist meetmete kompleksi innovatsiooni initsieerimiseks ja toetamiseks. Teiste valdkondade (nt haridus-, tööturu-, eelarve-, maksu- jt) poliitikate kavandamisel tuleb arvestada nende seoseid valitsussektori teadus- ja arenduspoliitikaga ning tegevusega. Uue loomine on alati seotud riskiga, sest tehtud kulutustest hoolimata ei jõuta alati positiivse tulemuseni. Teadus- ja arenduspoliitika kooskõlastamatus teiste poliitikatega, s.t innovatsioonisüsteemi puudulikkus, võib pidurdada teadus- ja arendustöö tulemuste rakendamist majanduses ning loodetud ulatuses majanduskasvu, tootlikkuse tõusu või konkurentsivõime paranemist ei saavutatagi. Teadus- ja arenduspoliitika ülesanne on teadus- ja arendustöö tulemuste määramatusest tulenevaid riske maandada.

Artiklis analüüsitakse Euroopa Liidu liikmete ja liiduga tihedalt assotsieerunud riikide teadus- ja arenduspoliitika ressursivarustuse ja -kulu taset ning dünaamikat. Võrreldakse teadus- ja arenduspoliitika rolli riikide innovatsioonisüsteemides. Arvestada tuleb aga asjaoluga, et riikidel (väikestel ja suurtel, kõrgelt arenenutel ja transformatsiooniprotsessis olevatel, enam või vähem avatud majandusega) on erinevad innovatsioonipoliitika eesmärgid ja nende saavutamiseks rakendatakse eri meetmeid (Czarnitzki, Bento 2010; Hewitt-Dundas, Roper 2010). Näiteks Jungbu Kim (2011) osutab, et teadus- ja arenduspoliitika (rahastamis)otsustele avaldab mõju riigi poliitilise süsteemi spetsiifika. Riikide teadus- ja arenduspoliitika kvantitatiivse võrdlevanalüüsi tulemuste tõlgendamisel tuleb neid kvalitatiivseid aspekte arvestada.

Selle uurimistöö eesmärk on hinnata Eesti rahvusvahelist positsiooni Euroopa Liidu liikmete ja liiduga tihedalt assotsieerunud riikide hulgas teadus- ja arenduspoliitika rakendamisel. Eesmärgi saavutamiseks püstitati ja lahendati järgmised ülesanded:

– teaduskirjanduse alusel selgitati välja teadus- ja arenduspoliitika vajalikkus, olemus, rakendatavad meetmed ja oodatavad tulemused;

– empiirilise analüüsi alusel anti hinnang Eesti rahvusvahelisele positsioonile teadus- ja arenduspoliitika rakendamisel nimetatud riikide kogumis.

Tulemused võimaldavad kavandada abinõusid Eesti teadus- ja arenduspoliitika arendamiseks, lähtudes tunnustatud teoreetilistest seisukohtadest ja rahvusvahelisest kogemusest.

Teadus- ja arenduspoliitika teoreetilised alused

Kõigepealt käsitletakse valitsussektori sekkumise põhjendatust teadus- ja arendusprotsessidesse. Üldjuhul hinnatakse valitsussektori sekkumine majandusse õigustatuks turu- ja süsteemitõrgete ilmnemisel. Avalik sektor peaks adekvaatsete meetmetega sekkuma ulatuses, mis on vajalik nimetatud tõrgete ületamiseks. Samal ajal peaks avalik sektor hoiduma turuprotsesse moonutavast ülereageerimisest tõrgetele ning vältima, et üksikute huvirühmade taotletavat konkurentsitingimusi moonutavat riigiabi ei antaks teadus- ja arenduspoliitika varjus.

Turutõrgete ületamine

Turutõrkeid teadus- ja arendustegevuses käsitletakse juba aastakümneid (Dasgupta, David 1984) ning need ilmnevad mitmesugustes vormides. Eelkõige on tähelepanu keskmes asjaolu, et teadus- ja arendustöö tulemustel on enam avaliku kui erahüve iseloom (Nelson 1959). Nende tarbimisel pole sisulist rivaalitsemist, uuendust võib kasutada paralleelselt ja saada sellest kasu lõpmatu hulk tarbijaid uuenduse olemust muutmata (Romer 1990). Küll aga valitseb teadus- ja arendustegevuses turukonkurents – uuenduse kasulikkus selle esmasele turuletoojale väheneb märkimisväärselt, kui seda hakkavad rakendama konkurendid. Uuenduse esmakasutaja seisukohalt tõstatub seega oluline probleem – välistada õigustamatud isikud (konkurendid) teadus- ja arendustöö tulemuste tarbimisest (intellektuaalomandi kaitse). Intellektuaalomandi kaitse on sageli nii keeruline ja kulukas, et tuleb hoolikalt kaaluda selle rakendamise majanduslikku mõttekust. Teadus- ja arenduspoliitika vajalikkus tuleneb eelkõige asjaolust, et õigustamatute isikute välistamine teadus- ja arendustöö tulemuste tarbimisest (intellektuaalse omandi kaitsmise meetmete rakendamine) ei ole ettevõttele endale majanduslikult jõukohane. Samal ajal ei saa sisulise rivaalitsemise puudumise tõttu teadus- ja arendustegevuse tulemuste tarbimisel valitsussektori sekkumist turukonkurentsi välistamiseks pidada üldjuhul õigustatuks. Ühiskonnale tervikuna on kasulik rõhutada teadustöö tulemuste avaliku hüve iseloomu ja kaasata võimalikult kiiresti nende tarbimisse kõik huvitatud ettevõtted, asutused ja ühiskonnaliikmed. Teadustööd kui avalikku hüvet loovat tegevust peab järelikult rahastama valitsussektor. Valitsussektori teadus- ja arendustegevuse tulemusena tekivad kõigile huvilistele kättesaadavad teadmised (Edquist 2006). Loodetakse, et ülikooli või teadusasutuse alusuuringud viivad avastusteni, mille praktilise väärtuse eraettevõtted ära tunnevad ning mida kasutavad innovatsiooniprojektide elluviimisel (Pavitt 2006).

Teaduslike fundamentaaluuringute praktilist kasu on raske hinnata (Sherwin, Isenson 1967). Tavaliselt kulub aastaid või koguni aastakümneid, kuni tulemused

jõuavad praktilisse kasutusse (Adams 1990; Mansfield 1998) ning nende rakendamine ja kasulikkus kujunevad paljude tegurite vastastikuses toimes (Bozeman, Rogers 2002). Fundamentaaluuringutele tehtud kulutuste tasuvus on seetõttu äärmiselt ebakindel. See tähendab, et tulemusi saab ühiskonnale pakkuda ainult valitsussektori tellitud ja riigieelarvest rahastatud avaliku hüvena.

Ettevõtete teadus- ja arendustegevus on rohkem arendustöö kui fundamentaaluuring: eesmärk on leida uue teadmuse ettevõtte kasumit suurendavad rakendusvõimalused (Edquist 2006). Sellise tegevuse rahastamine valitsussektori poolt on õigustatud ainult erandjuhul ja piiratud ulatuses. Arendustöö ressurssidega toetamise kõrval tuleb avalikul sektoril kaaluda intellektuaalse omandi kaitse meetmete rakendamist, et tõkestada selle töö tulemuste avaliku hüvena kasutamist. Turukonkurentsi kõrvaldamine ja valitsussektori jõul eramonopoli kunstlik loomine on õigustatud ainult valdkondades, kus on vaja ergutada eraettevõtteid, et nad eraldaksid vahendeid arendustegevuseks. Tuleb kontrollida, kas valitsussektori teadus- ja arendussubsiidiumid tõepoolest stimuleerivad eraettevõtteid arenduskulusid suurendama (on neile täienduseks) või hoopis asendavad (tõrjuvad välja) erasektori kulusid (Lach 2002). Valitsussektori toetused suurendavad teadus- ja arendustegevuse ühiskondlikku rahastamist, kui erasektor eraldab tänu valitsussektori toetusele vahendeid projektidele, mis valitsussektori toetuseta oleksid kahjumlikud (Klette *et al* 2000; Wallsten 2000; Tokila *et al* 2008).

Teadustöö positiivne välismõju avaldub nii teadmiste ülekandes ühest teadusasutusest teise kui ka teadusasutustest nende töö tulemusi kasutavatesse organisatsioonidesse (ettevõtetesse ja asutustesse) (Romer 1990; Audretsch *et al* 2002). Teadmiste vaba (tasuta) ülekande tõttu väljapoole uut teadmust loovaid organisatsioone saavad need organisatsioonid omastada ainult osa teadus- ja arendustegevuse ühiskondlikust kogukasulikkusest. Turumajanduslikult tähendab see, et nõudlus teadus- ja arendustöö tulemuste järele kujuneb turuprotsessides paratamatult ühiskonna vajadustest väiksemaks (Griliches 1988). Valitsussektori ülesanne on teadus- ja arenduspoliitika meetmetega viia nõudlus teadustöö järele selle ühiskondlikule kasulikkusele vastavale tasemele.

Teadustööd iseloomustavad infotõrked (informatsiooni asümmeetrilisus) turuosaliste vahel ja turult väljumist takistavad suured „uputatud kulud", mis pärsib eraettevõtete tegevust selles valdkonnas (Carboni 2011). Eraettevõtted ei riski teha piisavas mahus pikaajalisi investeeringuid, sest töö tulemuslikkus on ebakindel (Dosi 1998). Valitsussektor peab oma toetustega riske vähendama, edendades leiutiste ja teaduslike avastuste loomist ning avaliku hüvena nende võimalikult ulatuslikku tarbimist.

Turutõrgete ületamise peamised poliitikameetmed teadus- ja arendustöö puhul on teadmuse loomise subsideerimine valitsussektori eelarvest ja intellektuaalse omandi kaitse seadustega (Edquist *et al* 2004). Seejuures peab valitsussektori sekkumine lähtuma turutõrgete olemusest ja mõju ulatusest, et mitte ülemäära vähendada erasektori initsiatiivi ja vastutust arengumeetmete kavandamisel ja rakendamisel.

Süsteemitõrgete likvideerimine

Turutõrgete ületamiseks loob valitsussektor institutsioonid (organisatsioonid, võrgustikud, regulatsioonid, poliitikad jms). Institutsioone määratletakse kui harjumuste, normide, rutiinide, loodud praktikate, reeglite või seaduste kogumit, mis reguleerib indiviidide, rühmade ja organisatsioonide suhteid ning koostoimet (Edquist, Johnson 2000). Institutsioonide tähtsust innovatsiooni arengu tagamisel rõhutavad ka Maja Klun ja Renata Slabe-Erker (2009).

Institutsioonide vahel tekivad eri põhjustel vastuolud, pinged ja kooskõlastamatused (süsteemitõrked), mille tõttu teadustöö tulemused ei jõua nende praktiliseks rakendamiseks vajalikku arenguprotsessi. Mida keerulisem institutsionaalne süsteem välja arendatakse, seda enam tuleb tähelepanu pöörata süsteemitõrgetele. Töö tulemuslikkust vähendavate tõrgete ületamiseks tuleb riigi innovatsioonisüsteemi arendada selliselt, et süsteemi kõigi osaliste huvides koostöö teadus- ja arendustegevuse edendamiseks ja selle tulemuste rakendamiseks hästi toimiks. OECD (1997) järgi ilmnevad süsteemitõrked innovatsiooniprotsessi osaliste puudulikus koostöös, valitsussektori alusteaduse ja erasektori rakendusuuringute kokkusobimatuses, tehnoloogia ülekande organisatsioonide ebatõhusas tegevuses ning informatsiooni levitamise puudustes. Kui tõrkeid ei ennetata ega ületata, ei anna teadus- ja arendustöösse pandud vahendid majandusarengu tagamisel oodatud tulemusi. Seetõttu tuleb süsteemi puuduvate komponentide loomiseks, koostöösuhete arendamiseks ja süsteemi arendamisel tehtud vigade korrigeerimiseks rakendada poliitikameetmeid (Metcalfe 2005).

Teadus- ja arendustööd pidurdavad süsteemitõrked võib klassifitseerida järgmiselt (Arnold 2004):

– võimekuse tõrked: teadusasutused ei suuda halva juhtimise, kompetentsuse puudumise, nõrga õppimisvõime jms puuduste tõttu tõhusalt tegutseda;

– tõrked institutsioonides: organisatsioonide (ülikoolide, teadusinstituutide, patendiametite jt) tegevuse jäikus ja sellest tulenev suutmatus kohaneda keskkonna muutustega;

– võrgustikutõrked: probleemid innovatsioonisüsteemi osaliste suhetes – suhete vähesus või nende puudulik kvaliteet, uut teadmust ei suudeta rakendada ja takerdutakse moraalselt vananenud tehnoloogiasse;

– raamistiku tõrked: puudused õiguslikes institutsioonides, intellektuaalse omandi kaitses, tervise- ja ohutusnõuetes ning teistes taustatingimustes, sealhulgas sotsiaalsetes väärtushinnangutes;

– poliitikatõrked (Tsipouri *et al* 2008): puudused valitsemissüsteemis teadus- ja arenduspoliitika väljatöötamisel, teiste poliitikatega kooskõlastamisel, tulemuslikkuse hindamisel jms.

Süsteemitõrgete ületamiseks peab valitsussektor arendama teadusasutuste atesteerimissüsteemi, süsteemselt suunama oma tellimustega teadusasutusi majandusele tähtsate ülesannete lahendamisele, looma uue teadmuse levitamiseks koostöövõrgustikke ja rakendama nõustamisprogramme, samuti täiustama vajalikke regulatsioonimehhanisme. Samal ajal tuleb arvestada, et valitsussektori sekkumine vastaks oma olemuselt süsteemitõrgete iseloomule ja mõjule, rakendatud vahendite kasutamise tõhusus oleks maksimaalne ning regulatsioonid ei vähendaks teadustööks vajalikku erasektori algatusvõimet ja vastutust. Valitsussektori sekkumise otstarbekust analüüsides tuleb käsitleda ka võimalikke valitsussektori tõrkeid (poliitilise otsustusprotsessi ebastabiilsus, bürokraatia suurenemine, otsustajad ei vastuta tulemuste eest, korruptsioonivõimaluste teke).

Riigi innovatsioonisüsteemi toimimist tagava innovatsioonipoliitika keskse elemendi, teadus- ja arenduspoliitika kujundamisel tuleb kindlasti arvestada organisatsioonide (ettevõtete ja asutuste) suurusega. Väikeste ettevõtete domineerimisel tuleb välja töötada nende spetsiifikat arvestav innovatsioonisüsteem ja poliitika (Reinkowski *et al*2010).

Teadmuse välisallikad teadus- ja arenduspoliitikas

Teadus- ja arendustegevus ei ole ainus riigi innovaatilise arengu vedur. Eelkõige väikeriigid peavad kaaluma, kui palju ja millistes valdkondades ise uut teadmust luua ja kui palju seda teistest (välis)allikatest hankida. David T. Coe ja Elhanan Helpman (1995) ning Wolfgang Keller (2004) rõhutavad uue teadmuse hankimise rahvusvaheliste kanalite kasutamise tähtsust just väikeste avatud majandusega riikide puhul. Riigi arengut toetava uue teadmuse (välis)allikana tuuakse kõigepealt esile importi (Coe, Helpman 1995), mille struktuur tuleks teadlikult innovatsiooni soodustavaks kujundada. Viimasel aastakümnel rõhutatakse väliskogemustest õppimise allikana üha enam eksporttegevust (Alvarez, López 2006; Greenaway, Kneller 2007). Otsestesse välisinvesteeringutesse kui uue teadmuse hankimise välisallikasse on aga suhtumine vastandlik: Henrik Braconieri *et al* (2001) ning Leo A. Grünfeldi (2002) uuringutes uue teadmuse ülevoolu otsestelt välisinvesteeringutelt ei avastatud, Bruno van Pottelsberghe ja Frank Lichtenbergi (2001) ning Jože Damijani *et al* (2004) uuringutes seda aga sedastati. Uue teadmuse välisallikate kasutamine tuleb innovatsioonipoliitikas parimal viisil kombineerida oma riigi võimekusega uut teadmust luua.

Uue teadmuse välisallikate kasutamise tähtsus väikestele avatud majandustele ei vähenda teadus- ja arendustegevuse arendamise tähtsust neis riikides majanduse arengu tagamisel. Rachel Griffith *et al* (2004) toovad välja koduriigi teadus- ja arendustegevuse arendamise kaks eesmärki: uue teadmuse loomine ja välisallikatest uue teadmuse absorbeerimisvõime arendamine. Ka Xinshen Diao *et al* (1999) pööravad tähelepanu uue teadmuse välisallikatest absorbeerimise tähtsusele väikeste avatud majanduste arengu seisukohalt. Miroslav Verbič (2011) märgib välismaa osatähtsust tehnoloogia arengu allikana Sloveenia puhul.

Teadus- ja arenduspoliitika süsteemne arendamine turu- ja süsteemitõrgete kõrvaldamiseks peab looma soodsad raamtingimused innovatsiooni edendamiseks erasektoris. Seejuures tuleb lahendada hulk rakenduslikke probleeme.

Valitsussektori teadus- ja arenduspoliitika rakendamise võrdlevanalüüs

Järgnevalt vaadeldakse Eesti valitsussektori rahvusvahelist positsiooni teadus- ja arenduspoliitika rakendamisel Euroopa Liidu liikmete ja liiduga tihedalt assotsieerunud riikide hulgas, mille kohta on ühtsetel põhimõtetel koondatud terviklik andmebaas ja mis kõik on analüüsiga hõlmatud. Seega on need riigid statistiliselt võrreldavad.

Vaatluse all on 32 riiki (27 Euroopa Liidu liiget ning Horvaatia, Türgi, Island, Norra ja Šveits). Statistilised andmed pärinevad Eurostati *on-line*'i andmebaasist ning *Community Innovation Survey* (CIS) uuringutest. Selles uuringus on hõlmatud andmed kolme aasta (2004, 2006 ja 2008) lõikes, et jälgida erinevate poliitikaaspektide dünaamikat. Vaadeldakse valitsussektori teadus- ja arendustegevust iseloomustavaid andmeid tervikliku kompleksina nende vastastikustes seostes.

Teadus- ja arenduspoliitika üks eesmärke on arendada avaliku sektori teadus- ja arendustegevust. Seda aspekti iseloomustab esimene näitajate rühm (vt tabel 1). Esimesed neli näitajat iseloomustavad avalikus sektoris ellu viidavat teadus- ja arendustegevust. Nende puhul tuleb arvestada, et mitte kõiki teadus- ja arendustöö kulusid valitsus- ja kõrgharidussektoris ei ole rahastanud vaatlusaluste riikide valitsussektorid, osa finantseeringutest tuleb ettevõtlus- ja mittetulundussektoritest, aga ka välisallikatest (peamiselt Euroopa Liidu institutsioonidelt). Seega on iga konkreetse riigi teadus- ja arenduspoliitika iseloomustamiseks tähtis eraldi välja tuua näitajad, mis kirjeldavad selle riigi valitsussektori eelarvest rahastatud avaliku sektori asutuste teadus- ja arendustöö kulutusi (näitajad 5 ja 6). Näitaja 7 iseloomustab valitsuse eelarvet, täpsemalt selle osakaalu teadus- ja arendustegevuse rahastamisel. Oluline on märkida, et valitsussektori eelarvesse kuuluvad ka teatud Euroopa Liidu institutsioonidelt saadud vahendid, näiteks Euroopa Liidu struktuurifondidest saadud teadus- ja arendustegevuse toetused. Viimased kaks tabeli 1 näitajat kirjeldavad avaliku sektori teadus- ja arendustöötajate osakaalu tööga hõivatute koguhulgas, mis iseloomustab avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse inimressursiga varustatuse taset.

Tabel 1. Valitsussektori teadus- ja arendustegevust iseloomustavad näitajad

Nr	Lühend	Näitaja
1	GOVgdp	Valitsussektori teadus- ja arendustegevuse kulutuste tase (% SKT-st)
2	GOVshr	Avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse kulutuste osatähtsus (% teadus- ja arendustegevuse kogukuludest)
3	HESgdp	Kõrgharidussektori teadus- ja arendustegevuse kulude tase (% SKT-st)

4	HESshr	Kõrgharidussektori teadus- ja arendustegevuse kulude osatähtsus (% teadus- ja arendustegevuse kogukuludest)
5	GOVto GOV	Avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise tase valitsussektori eelarvest (% SKT-st)
6	GOVto HES	Kõrgharidussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise tase valitsussektori eelarvest (% SKT-st)
7	GBAORD	Valitsussektori teadus- ja arendustegevusele suunatud eelarveeraldiste või kulude osatähtsus valitsemissektori kogukuludes (%)
8	empGOV	Avaliku sektori teadus- ja arendustöötajate osakaal kogu tööhõives (% täistööaja ekvivalentideks taandatud andmete alusel)
9	empHES	Kõrgharidussektori teadus- ja arendustöötajate osakaal kogu tööhõivest (% täistööaja ekvivalentideks taandatud andmete alusel)

ALLIKAS: Autorite koostatud.

Teine tähtis teadus- ja arenduspoliitika ülesanne on ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse toetamine. Valitsussektori toetust erasektori teadus- ja arendustegevusele iseloomustavad näitajad on tabelis 2. Autorite töödes on kasutatud kuut ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise näitajat. Kaks esimest näitajat iseloomustavad ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevusele suunatud valitsussektori rahalise toetuse taset. Järgmised neli põhinevad Euroopa Liidu CIS-uuringul. Näitajad 3–6 iseloomustavad valitsussektorilt innovatsiooni edendamiseks rahalist toetust saanud ettevõtete osakaalu. Eraldi vaadeldakse eri valitsussektori tasandeilt (kohalikud ja regionaalsed omavalitsused, keskvalitsus ning Euroopa Liidu institutsioonid) saadud toetusi.

Tabel 2. Valitsussektori toetust ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevusele iseloomustavad näitajad

Nr	Lühend	Näitaja
1	GOVto BESgdp	Ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse valitsussektoripoolne rahastamise tase (% SKT-st)
2	GOVto BESshr	Valitsussektori rahastamise osatähtsus ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse kogukulude katmisel (%)

3	funPUB	Avalikult sektorilt rahalist toetust saanud innovaatiliste ettevõtete osakaal (% kõigist innovaatilistest ettevõtetest)
4	funLOC	Kohalikult või regionaalselt omavalitsuselt rahalist toetust saanud innovaatiliste ettevõtete osakaal (% kõigist innovaatilistest ettevõtetest)
5	funGMT	Keskvalitsuselt rahalist toetust saanud innovaatiliste ettevõtete osakaal (% kõigist innovaatilistest ettevõtetest)
6	funEU	Euroopa Liidult rahalist toetust saanud innovaatiliste ettevõtete osakaal (% kõigist innovaatilistest ettevõtetest)

ALLIKAS: Autorite koostatud.

Empiirilise analüüsi tulemused

Avaliku sektori teadus- ja arendustegevust ning ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevusele suunatud valitsussektori toetuse taset ja struktuuri iseloomustavate näitajate statistilised parameetrid on toodud tabelis 3. Vaatlusaluse kogumi riikides varieeruvad nende näitajate väärtused tugevasti nii absoluutselt (maksimum- ja miinimumtaseme vahe) kui ka suhteliselt (standardhälbe suhe keskväärtusega).

Tabel 3. Vaatlusaluste riikide avaliku sektori teadus- ja arendustegevust ning valitsussektorilt ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevusele suunatud toetuse taset ning struktuuri iseloomustavate näitajate statistilised parameetrid

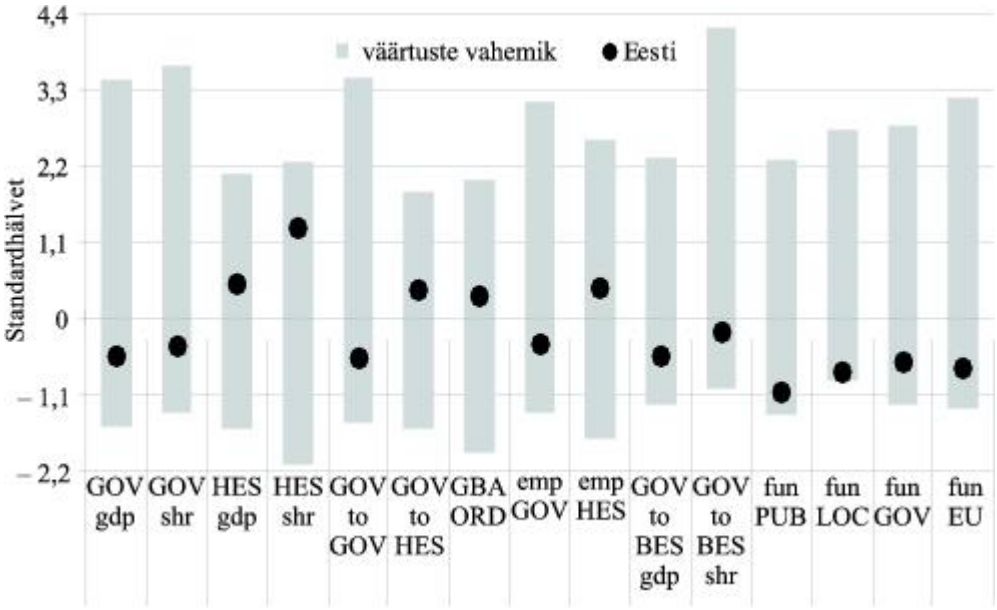
Näitaja	Keskmine	Standard-hälve	Miinimum-väärtus	Maksimum-väärtus	Väärtus Eestis	Eesti erinevus keskmisest (standardhälvet)
GOVgdp	0,20	0,11	0,01	0,68	0,14	–0,54
GOVshr	17,74	12,51	0,74	67,01	12,72	–0,40
HESgdp	0,37	0,20	0,02	0,82	0,47	0,48
HESshr	27,83	11,92	1,23	67,87	43,01	1,30
GOVtoGOV	0,16	0,10	0,01	0,57	0,11	–0,58
GOVtoHES	0,29	0,17	0,02	0,65	0,36	0,41
GBAORD	1,27	0,48	0,35	2,36	1,41	0,31

empGOV	0,16	0,10	0,02	0,52	0,12	–0,39
empHES	0,33	0,14	0,08	0,75	0,39	0,43
GOVtoBESgdp	0,05	0,04	0,00	0,19	0,03	–0,55
GOVtoBESshr	7,74	7,54	0,28	47,00	6,29	–0,20
funPUB	21,17	9,96	4,90	45,79	10,76	–1,06
funLOC	5,80	6,20	0,00	25,73	1,03	–0,77
funGOV	14,52	10,23	1,41	42,78	7,96	–0,64
funEU	6,43	4,22	0,99	19,69	3,53	–0,72

Eesti positsioon avaliku sektori teadus- ja arendustegevust ning valitsussektori ettevõtlussektori teadus- ja arendustööle suunatud toetuse taset ja struktuuri iseloomustavate näitajate lõikes on näha joonisel 1. Joonisel on iga näitaja lõikes kujutatud miinimum- ja maksimumväärtuse vahemik (standardhälvetes) ning Eesti keskmine väärtus iga näitaja alusel. Eesti positsioon on kõige parem näitaja *HESshr*(kõrgharidussektori teadus- ja arendustegevuse kulude osatähtsus teadus- ja arendustegevuse kogukuludes) ning kõige kehvem *funPUB* (valitsussektorilt rahalist toetust saanud innovaatiliste ettevõtete osakaal) puhul.

Joonis 1 näitab, et kõrgharidussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamist, kõrgharidussektori teadus- ja arendustöötajate osakaalu ning valitsuse eelarveeraldisi teadus- ja arendustegevusele kirjeldavate näitajate alusel on Eesti positsioon üle Euroopa Liidu riikide keskmise taseme. Ülejäänud avaliku sektori teadus- ja arendustegevust ning valitsussektorilt ettevõtlussektori teadus- ja arendustööle suunatud toetuse taset ning struktuuri iseloomustavate näitajate puhul on Eesti Euroopa Liidu riikide keskmisest madalamal positsioonil. Seega on Eestis avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse rahastamine ja teadus- ja arendustöötajate osakaal ning ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamine madalamal tasemel kui Euroopa Liidu riikides keskmiselt. Eestis loodetakse, et innovatsiooni edendamisel annab peamise panuse kõrgharidussektor ning Euroopa Liidu keskmisest vähem peetakse otstarbekaks ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuse toetamist.

Joonis 1. Eesti positsioon avaliku sektori teadus- ja arendustegevust ning valitsussektorilt ettevõtlussektori teadus- ja arendustööle suunatud toetuse taset ning struktuuri iseloomustavate näitajate lõikes



Järgnevalt tehakse komponentanalüüs avaliku sektori teadus- ja arendustegevust ning valitsussektorilt ettevõtlussektorisse suunatud toetuse taset ja struktuuri iseloomustavate näitajate alusel. Komponentanalüüsi tulemusest ilmneb (tabel 4) innovatsiooni edendavate ja toetavate valitsussektori tegevuste struktuur. Komponentanalüüs toetub näitajatekogumi kõigile siseseostele, sealhulgas avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse ning ettevõtlussektorit toetavate meetmete vahel.

Tabel 4. Teadus- ja arenduspoliitikat iseloomustava näitajatekogumi komponentanalüüs

	K1 Kõrghariduss ektori teadus- ja arendustegev use rahastamise tase	K2 Valitsussekt ori teadus- ja arendusteg evuse rahastamise tase	K3 Keskvalitsu se osatähtsus ettevõtete teadus- ja arendusteg evuse rahastamise l	K4 Ettevõtete teadus- ja arendusteg evuse rahastamise tase avalikult sektorilt	K5 EL-i osatähtsus ettevõtete teadus- ja arendusteg evuse rahastamise l
HESgdp	**0,96**	–0,01	0,07	0,05	–0,03
GOVtoHE S	**0,94**	0,02	0,11	0,08	–0,06

empHES	**0,85**	0,06	–0,02	–0,03	0,26
GBAORD	**0,78**	0,23	0,11	0,18	–0,34
GOVshr	**–0,68**	**0,45**	–0,14	–0,10	0,25
GOVgdp	0,10	**0,97**	–0,02	0,09	–0,01
GOVtoGOV	0,09	**0,96**	–0,05	0,10	–0,08
empGOV	–0,06	**0,94**	0,03	–0,13	–0,08
funPUB	0,11	–0,10	**0,96**	0,15	0,10
funGMT	0,09	0,03	**0,94**	–0,08	–0,10
GOVtoBESgdp	0,34	0,22	0,00	**0,83**	–0,08
funLOC	0,25	–0,21	0,27	**0,64**	0,02
GOVtoBESshr	**–0,45**	–0,01	–0,08	**0,62**	0,16
HESshr	0,11	**–0,47**	0,16	**–0,48**	0,28
funEU	–0,10	–0,12	0,00	0,01	**0,93**
Komponendi omaväärtus	4,40	3,49	1,79	1,63	1,12
Kumulatiivne kirjeldusmäär	29,32	52,61	64,56	75,43	82,87
Bartletti testi olulisuse tõenäosus	0,00				
KMO	0,63				

Rotatsioonimeetod: Varimax.

Komponentanalüüs tõi välja viis valdkonna sisestruktuuri kirjeldavat sõltumatut sünteetilist kompleksnäitajat (komponenti). Komponentanalüüsi tulemusena vähenes valitsussektori teadus- ja arenduspoliitikat kirjeldavate näitajate arv kahe kolmandiku võrra (15-lt 5-le), kuid algnäitajates sisalduvast infost (variatsioonist) läks kaduma vähem kui viiendik (algnäitajate variatsiooni kirjeldusmäär 82,9 protsenti).

Sünteetiliste komponentide olemuse lahtimõtestamine ja neile kui uutele sünteesnäitajatele adekvaatse nimetuse andmine on komplitseeritud ülesanne. Uurimuses toetuti komponentide tõlgendamiseks välja töötatud metoodikale (Karu, Reiljan 1983).

Esimese komponendiga K1 on tugevalt seotud kolm näitajat, mis kirjeldavad kõrgharidussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise taset ning kõrgharidussektori teadus- ja arendustöötajate osakaalu kogu tööhõives. Selle komponendiga on tugevalt seotud veel näitajad, mis iseloomustavad valitsuse eelarveeraldisi teadus- ja arendustegevusele ning valitsussektori teadus- ja arendustegevuse kulude osatähtsust teadus- ja arendustegevuse kogukuludest. Viimase näitaja puhul esineb vastassuunaline seos, mis kirjeldab kõrgharidussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise väljatõrjumist valitsussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise poolt. Selle komponendi olemust väljendab nimetus „Kõrgharidussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise tase", kusjuures rahastamise tasemest tuleneb võimalus töötajaid hõlvata.

Teise komponendiga K2 on tugevalt seotud kolm näitajat, mis iseloomustavad avaliku sektori teadus- ja arendustegevuse rahastamist ning valitsussektori teadus- ja arendustöötajate osakaalu tööhõives. Nõrgalt on seotud veel näitajad *GOVshr*(valitsussektori teadus- ja arendustegevuse kulude osatähtsus kogukuludes) ning *HESshr*(kõrgharidussektori teadus- ja arendustegevuse kulude osatähtsus kogukuludes). Viimase näitajaga on seos negatiivne, mis viitab omakorda valitsussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise väljatõrjumisele kõrgharidussektori teadus- ja haridustegevuse rahastamise poolt. Teise komponendi iseloomulik nimetus on „Valitsussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise tase".

Kolmas komponent K3 esindab kaht algnäitajat, mis iseloomustavad valitsussektorilt (täpsemalt keskvalitsuselt) rahalist toetust saanud innovaatiliste ettevõtete osakaalu. Selle komponendi olemust väljendab nimetus „Keskvalitsuse osatähtsus ettevõtete teadus- ja arendustegevuse rahastamisel".

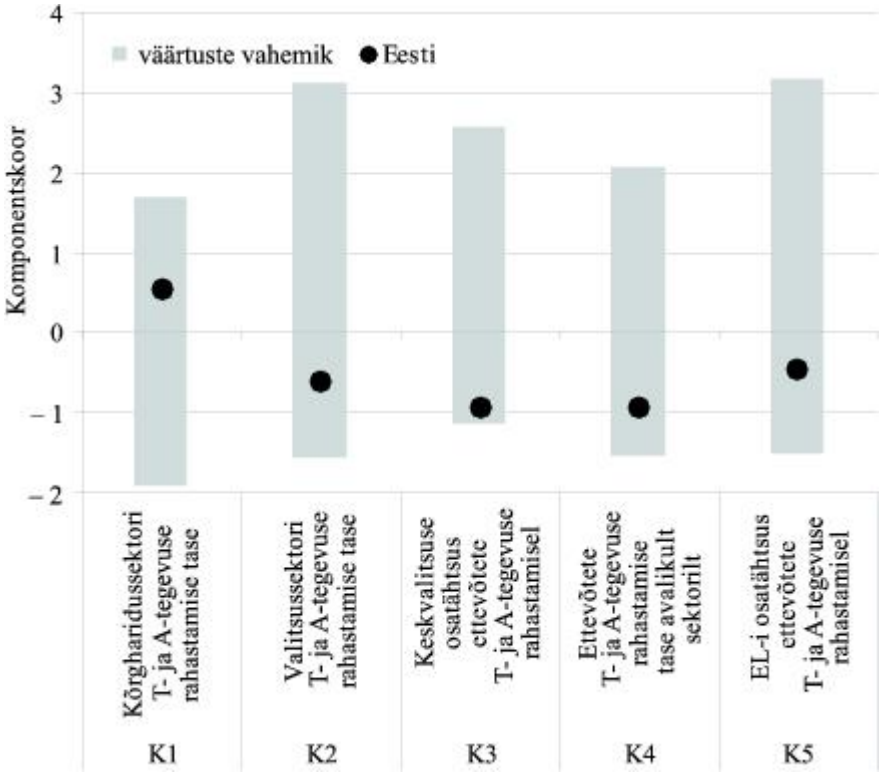
Neljanda komponendiga K4 on tugevalt seotud kolm näitajat, mis kirjeldavad valitsussektori rahastamise taset ja osakaalu ettevõtlussektori teadus- ja arendustegevuses ning kohalikult või regionaalselt omavalitsuselt rahalist toetust saanud innovaatiliste ettevõtete osakaalu. Selle komponendi olemuse avab kõige paremini nimetus „Ettevõtete teadus- ja arendustegevuse rahastamise tase avalikult sektorilt".

Viies komponent K5 esindab ainult üht näitajat – Euroopa Liidult rahalist toetust saanud innovaatiliste ettevõtete osatähtsust kõigi innovaatiliste ettevõtete hulgas. Seega iseloomustab viienda komponendi olemust nimetus „Euroopa Liidu osatähtsus ettevõtete teadus- ja arendustegevuse rahastamisel".

Eesti rahvusvahelise positsiooni hinnang

Komponentskoorid näitavad, et valitsussektori teadus- ja arenduspoliitika struktuur varieerub riigiti, riigid tähtsustavad erinevaid teadus- ja arenduspoliitika valdkondi. Eesti rahvusvahelise positsiooni hindamiseks kasutame analüüsi tulemusi illustreerivat graafikut. Joonisel 2 on toodud Eesti keskmine positsioon vaatlusaluses riikide kogumis kõigi viie valitsussektori teadus- ja arenduspoliitikat iseloomustava kompleksnäitaja (komponendi) alusel selliselt, et oleks näha erinevus kogumi keskmisest tasemest ja kaugus äärmuslikest väärtustest. Kuigi üldiselt jääb Eesti teadus- ja arenduspoliitika rakendamisel allapoole vaatlusaluste riikide kogumi keskmist taset, võib Eesti tegevuse hinnata tasakaalustatuks – erinevus keskmisest on kolme komponendi korral väiksem kui kaugus äärmuslikust väärtusest.

Joonis 2. Eesti positsioon analüüsiga hõlmatud riikide kogumis viie teadus- ja arenduspoliitikat iseloomustava komponendi alusel



Komponendi K1 (kõrgharidussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise tase) alusel on Eesti tase kõrgem (0,54 standardhälbe võrra) vaatlusaluste riikide kogumi keskmisest tasemest, Eesti asub riikide järjestuses kogumi esimeses kolmandikus (9. positsioonil). Seega rahastab avalik sektor Eestis kõrgharidussektori teadus- ja arendustegevust Euroopa keskmisest kõrgemal tasemel. Siit järeldub, et Eestis pannakse teadus- ja arenduspoliitikas suhteliselt suuri lootusi kõrgkoolidele kui teadus- ja arendustöö edendajatele. Väikese avatud riigi puhul tuleb seda pidada otstarbekaks, sest uus teadmus tuleb edastada eelkõige ettevalmistatavatele spetsialistidele õppeprotsessis ning seda suudavad teha ainult teadus- ja arendustegevusse kaasatud õppejõud. Eestiga kõige sarnasem riik on esimese komponendi alusel Holland. Kõige kõrgemad komponentskoorid on selle

komponendi puhul Soomel (1,7) ja Rootsil (1,6) ning kõige madalamad (negatiivsed) väärtused Rumeenial (–1,9) ja Bulgaarial (–1,8).

Komponendi K2 (valitsussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise tase) puhul on Eesti 0,62 standardhälbe võrra vaatlusaluste riikide keskmisest madalamal ja asub riikide järjestuses 24. positsioonil. Seega ei loo valitsussektor oma uurimistööde ja teaduspersonaliga ettevõtlussektorile olulist toetuspotentsiaali ega ole talle toetav koostööpartner. Selgitamaks, kas sellise eesmärgi püstitamine oleks üldse otstarbekas, on vaja uurida valitsussektori teadus- ja arendustegevuse mõju ettevõtlussektorile. Võrdlus teiste riikidega pakub selles osas vähe pidepunkte. K2 alusel on Eesti sarnane Kreeka ja Taaniga. Kõige suuremad on selle komponendi väärtused väikeriikidel Islandil ja Bulgaarial (3,1 ja 1,6) ning kõige väiksemad Maltal (–1,6) ja Türgil (–1,3)

Komponendi K3 (keskvalitsuse osatähtsus ettevõtete teadus- ja arendustegevuse rahastamisel) alusel on Eesti komponentskoor –0,96 ning Eesti asub riikide järjestuses 28. positsioonil, ainult neljas riigis on komponentskoorid väiksemad. Ettevõtlussektori teadus- ja arendusprojektide otsene rahastamine keskvalitsuse poolt eeldab valitsustasandil pikaajaliste innovatsioonipoliitiliste strateegiate väljatöötamiseks piisavat kompetentsust ning võimekust spetsiifiliste turu- ja süsteemitõrgete kõrvaldamisele suunatud arenguülesannete püstitamiseks ja lahendamiseks. Sellise võimekuse olemasolu kindlakstegemine Eestis nõuab süvauuringuid. Sellest tulenevalt võib Eesti tagasihoidlikkust selles teadus- ja arenduspoliitika valdkonnas hinnata seaduspäraseks. Kolmanda komponendi alusel on Eestiga sarnased Island ja Slovakkia. Kõige enam toetab keskvalitsus ettevõtlussektori teadus- ja arendusprotsesse Norras ja Küprosel (komponentskoorid vastavalt 2,6 ja 2,1), kõige vähem Rumeenias (–1,2), Lätis (–1,0) ja Bulgaarias (–1,0).

Komponendi K4 (ettevõtete teadus- ja arendustegevuse rahastamise tase avalikult sektorilt) alusel (komponentskoor –0,94) on Eesti vaatlusaluste riikide keskmisest tunduvalt madalamal ning asub riikide järjestuses eelmise komponendi sarnaselt 28. positsioonil. Madal tase tuleneb ilmselt asjaolust, et Eestis ei ole regionaalset valitsemistasandit ning kohalikel omavalitsustel puuduvad üldjuhul ettevõtlussektoris teadus- ja arendustegevuse toetamiseks nii kompetents kui ka ressursid. Neljanda komponendi alusel on Eestiga sarnased riigid Portugal ja Türgi. Kõige kõrgemad komponentskoorid on Austrial (2,1) ja Rumeenial (1,9). Kõige madalam tase on selle komponendi alusel Leedul (–1,5) ja Horvaatial (–1,1).

Komponendi K5 (Euroopa Liidu osatähtsus ettevõtete teadus- ja arendustegevuse rahastamisel) alusel on Eesti komponentskoor –0,47 ning ta asub vaatlusaluste riikide seas 23. positsioonil. Selles valdkonnas tuleb tunnistada mõningast Eesti teadus- ja arenduspoliitika puudujääki, valitsussektor ei suuda aidata ettevõtlussektorit Euroopa Liidu toetuste taotlemisel ja rakendamisel. Selle komponendi alusel sarnaneb Eesti kõige enam Bulgaaria ja Iirimaaga. Kõige paremad tulemused on Kreekal (3,2) ja Poolal (2,2), kõige madalam tase Luksemburgil (–1,5), Türgil (–1,3) ja Horvaatial (–1,1). Türgi ja Horvaatia positsioon tuleneb arvatavasti sellest, et nad ei kuulu Euroopa Liitu ja seega innovatsiooni rahaline toetus Euroopa Liidust on väike.

Kõiki viit innovatsioonipoliitika komponenti korraga vaadates selgub, et vaatlusaluste riikide seas on kõige paremad tulemused Soomel – kõigi viie komponendi komponentskoorid on positiivsed –, ning kõige kehvemad Maltal – kõigil viiel komponendil on negatiivne komponentskoor. Eesti jääb ühe keskmist ületava ja nelja keskmisest madalamale jääva hinnanguga miinuspoolele.

Kokkuvõte

Uurimuses süstematiseeriti teoreetilisi käsitlusi, analüüsiti empiirilistes uuringutes väljatoodud probleeme ning anti hinnang Eesti teadus- ja arenduspoliitika rakendamise rahvusvahelisele positsioonile Euroopa Liidu ja sellega tihedalt assotsieerunud riikide kogumis andmete empiirilise analüüsi alusel.

Teadus- ja arenduspoliitikat tuleb rakendada arengut pidurdavate turu- ja süsteemitõrgete kõrvaldamiseks. Infotõrked ei võimalda eraettevõtetel pikaajaliste investeeringutega teadus- ja arendustegevusse riskida ning valitsussektor peab täitma riigi arengut ohustava investeerimislünga.

Süsteemitõrgete tõttu ei toimi koostöö riigi innovatsioonisüsteemi osaliste vahel ladusalt. Teadus- ja arendustegevuse arengut soodustavate institutsioonide ja koostööorganisatsioonide loomine on valitsussektori ülesanne. Innovatsioonipoliitikaga määratakse teadus- ja arenduspoliitika ülesanded innovatsiooni edendamisel riigis ning seosed innovatsioonipoliitika tugikomponentidega (hariduspoliitikaga, koostöö arendamise poliitikaga ja õigus- ning ettevõtluskeskkonna loomise poliitikaga).

Samal ajal vajab valitsussektori sekkumine hoolikat analüütilist põhjendamist, sest asjatundmatu sekkumine võib moonutada turuprotsesse ja kujundada majanduslikult ebaotstarbeka ulatuse või struktuuriga teadus- ja arenduspoliitika.

Empiirilisest analüüsist selgus, et enamiku näitajate alusel jääb Eesti allapoole vaatlusaluste riikide kogumi keskmist taset. Komponentanalüüs tõi välja Eesti teadus- ja arenduspoliitika viis dimensiooni. Eesti ületab ainult kõrgharidussektori teadus- ja arendustegevuse rahastamise tasemelt vaatlusaluste riikide keskmist taset, kõigi teiste teadus- ja arenduspoliitika komponentide alusel jääb ta keskmisest allapoole. See on mõneti ootuspärane tulemus, sest väikese avatud riigi puhul peetakse innovaatilise teadmuse hankimisel oluliseks välisallikaid.

[1] Uurimust toetati Euroopa Liidu Sotsiaalfondi vahenditest teadus- ja innovatsioonipoliitika seire programmi kaudu.

Kasutatud kirjandus

Adams, J. D. (1990). Fundamental Stocks of Knowledge and Productivity Growth. – Journal of Political Economy, vol 98, no 4, pp 673–702.

Alvarez, R., López, R. (2006). Is Exporting a Source of Productivity Spillovers. Working paper 2006/012, Center for Applied Economics and Policy Research, Indiana.

Arnold, E. (2004). Evaluating Research and Innovation Policy: A Systems World Needs Systems Evaluations. – Research Evaluation, vol 13, no 1, pp 3–17.

Audretsch, D. B., Bozeman, B., Combs, K. L., Feldman, M., Link, A. N. *et al* **(2002).** The Economics of Science and Technology. – Journal of Technology Transfer, vol 27, no 2, pp 155–203.

Bozeman, B., Rogers, J. (2002). A Churn Model of Scientific Knowledge Value: Internet Researchers as a Knowledge Value Collective. – Research Policy, vol 31, no 5, pp 769–794.

Braconier, H., Ekholm, K., Knarvik, K. H. M. (2001). Does FDI Work as a Channel for R&D Spillovers? – Weltwirtschaftliches Archiv, vol 137, no 4, pp 644–665.

Carboni, O. A. (2011). R&D Subsidies and Private R&D Expenditures: Evidence from Italian Manufacturing Data. – International Review of Applied Economics, vol 25, no 4, pp 419–439.

Coe, D. T., Helpman, E. (1995). International R&D Spillovers. – European Economic Review, vol 39, no 5, pp 859–887.

Czarnitzki, D., Bento, C. L. (2010). Evaluation of Public R&D Policies: A Cross-Country Comparison. ZEW Discussion Paper No 10-073.

Damijan, J. P., Polanec, S., Prašnikar, J. (2004). Self-selection, Export Market Heterogeneity and Productivity Improvements: Firm-level Evidence form Slovenia. LICOS Discussion Papers 148/2004, Katholieke Universiteit Leuven, Belgium.

Dasgupta, P., David, P. A. (1994). Toward a New Economics of Science. – Research Policy, vol 23, no 5, pp 487–521.

Diao, X., Roe, T., Yeldan, E. (1999). Strategic Policies and Growth: An Applied Model of R&D Driven Endogenous Growth. – Journal of Development Economics, vol 60, no 2, pp 343–380.

Dosi, G. (1998). Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovations. – Journal of Economic Literature, vol 26, no 3, pp 1120–1171.

Edquist, C. (2006). System of Innovation. Perspectives and Challenges. – The Oxford Handbook of Innovation. Edited by J. Fagerberg, D. C. Mowery, R. R. Nelson. Oxford: Oxford University Press, pp 181–208.

Edquist, C., Johnson, B. (2000). Institutions and Organisations in Systems of Innovation. – Systems of Innovation: Growth, Competitiveness and Employment, vol II. Edited by C. Edquist, M. McKelvey. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, pp 165–187.

Edquist, C., Malerba, F., Metcalfe, J. S., Montobbio, F., Steinmueller, W. E. (2004). Sectoral Systems: Implication for European Innovation Policy. – Sectoral Systems of Innovation: Concepts, Issues and Analyses of Six Major Sectors in Europe. Edited by F. Malerba. Cambridge: Cambridge University Press, pp 427–461.

Greenaway D., Kneller, R. (2007). Firm Heterogeneity, Exporting and Foreign Direct Investment. – Economic Journal, vol 117, issue 517, pp F134–F161.

Griffith, R., Redding, S., Van Reenen, J. (2004). Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Countries. – Review of Economics and Statistics, vol 86, no 4, pp 883–895.

Griliches, Z. (1988). Productivity Puzzles and R&D: Another Non-explanation. – Journal of Economic Perspectives, vol 2, no 4, pp 9–21.

Grünfeld, L. A. (2002). International R&D Spillovers and the Effect of Absorptive Capacity, an Empirical Study. Paper no 630, Norwegian Institute of Foreign Affairs, Oslo, Norway.

Hewitt-Dundas, N., Roper, S. (2010). Output Additionality of Public Support for Innovation: Evidence for Irish Manufacturing Plants. – European Planning Studies, vol 18, no 1, pp 107–122.

Karu, J., Reiljan, J. (1983). Tööstusettevõtte majandustegevuse komponentanalüüs. Tallinn: Valgus.

Keller, W. (2004). International Technology Diffusion. – Journal of Economic Literature, vol XLII, pp 752–782.

Kim, J. (2011). Political Institutions and Public R&D Expenditures in Democratic Countries. – International Journal of Public Administration, vol 34, no 13, pp 843–857.

Klette, T. J., Moen, J., Griliches, Z. (2000). Do Subsidies to Commercial R&D Reduce Market Failures? Microeconomic Evaluation Studies. – Research Policy, vol 29, no 4–5, pp 471–495.

Klun, M., Slabe-Erker, R. (2009). Business Views of the Quality of Tax, Environment and Employment Regulation and Institutions: The Slovenian Case. – International Review of Administrative Sciences, vol 75, no 3, pp 529–548.

Lach, S. (2002). Do R&D Subsidies Stimulate or Displace Private R&D? Evidence from Israel. – Journal of Industrial Economics, vol 50, no 4, pp 369–390.

Mansfield, E. (1998). Academic Research and Industrial Innovation: An Update of Empirical Findings. – Research Policy, vol 26, no 7–8, pp 773–776.

Metcalfe, J. S. (2005). Systems Failure and the Case for Innovation Policy. – Innovation Policy in a Knowledge Based Economy. Edited by P. Llerena, M. Matt. Berlin: Springer, pp 47–74.

Nelson, R. R. (1959). The Simple Economics of Basic Scientific Research. – Journal of Political Economy, vol 49, pp 297–306.

OECD (1997). National Innovation Systems. Paris: OECD Publications.

Pavitt, K. (2006). Innovation Processes. – The Oxford Handbook of Innovation. Edited by J. Fagerberg, D. C. Mowery, R. R. Nelson. Oxford: Oxford University Press, pp 86–114.

Reinkowski, J., Alecke, B., Mitze, T., Untiedt, G. (2010). Effectiveness of Public R&D Subsidies in East Germany: Is It a Matter of Firm Size? Ruhr Economic Papers, no 204.

Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. – The Journal of Political Economy, vol 98, no 5, pp S71–S102.

Sherwin, C. W., Isenson, R. S. (1967). Project Hindsight. – Science, vol 156, no 3782, pp 1571–1577.

Tokila, A., Haapanen, M., Ritsilä, J. (2008). Evaluation of Investment Subsidies: When is Deadweight Zero? – International Review of Applied Economics, vol 22, no 5, pp 585–600.

Tsipouri, L., Reid, A., Miedzinski, M. (2008). European Innovation Progress Report 2008. Directorate-General for Enterprise Policy, European Commission, Brussels.

Wallsten, S. (2000). The Effects of Government-industry R&D Programs on Private R&D: The Case of the Small Business Innovation Research Program. – RAND Journal of Economics, vol 31, no 1, pp 82–100.

van Pottelsberghe, B., Lichtenberg, F. (2001). Does Foreign Direct Investment Transfer Technology Across Borders? – The Review of Economics and Statistics, vol 83, no 3, pp 490–497.

Verbič, M., Majcen, B., Ivanova, O. (2011). R&D and Economic Growth in Slovenia: A Dynamic General Equilibrium Approach with Endogenous Growth. – Panoeconomicus, vol 58, issue 1, pp 67–89.

Väikeriigi sõjaline institutsioon – Eesti valikud 1991–1994

Gustav Kutsar, Tallinna Ülikooli riigiteaduste doktorant

Riigi toimimiseks vajalikud institutsioonid loodi sõjaeelseid struktuure aluseks võttes, kuid ajaloolise järjepidevuse rõhutamise tõttu tekkisid riigikaitses omavahel konkureerivad jõud.

Eesti ühiskonna muutuste perioodi on kutsutud laulvaks revolutsiooniks. Kuigi reeglid või institutsioonid revolutsioonide, sõjaliste vallutuste või ikestuse käigus hüppeliselt muutuvad, jääb Douglass Northi arvates ühiskond paljus püsima, näiteks elas Jaapani kultuur pärast Teist maailmasõda üle USA okupatsiooni, revolutsioonijärgne USA ühiskond toimis edasi koloniaalajastu kombel. Formaalse staatuse puudumisest hoolimata on juudid ja kurdid püsinud sajandeid (North 2004, 57).

Eesti, vabanenud 1991. aastal Nõukogude okupatsioonist, asus korraldama oma sõjalist kaitset. Oli kaks võimalust: taasluua sõjaeelsed või rajada uued institutsioonid. Suletud ühiskonna tõttu polnud protsesse suunavatel isikutel rahvusvahelist kogemust. Sõjalise institutsiooni rajamisel lähtuti ajaloo aspektidest ja teiste riikide eeskujust. Riigikaitse puhul kaaluti nii sõjalisi (armee või piirikaitse) kui ka mittesõjalisi (neutraliteet) lahendusi. Artiklis vaadeldakse aspekte ja valikuid, mis mõjutasid sõjaväelise institutsiooni rajamist aastail 1991–1994.

Sõjaline institutsioon

Sõjaline institutsioon ei tähenda alati sõjaväge. Näiteks Islandil on oma rannakaitse, kuid saareriigi julgeolekut garanteerib ka NATO. Või neutraalne Šveits – 7,9-miljonilise rahvaarvuga riik, mis ei kuulu kaitseallianssi, suudab 48 tunniga kokku koguda 1,7-miljonilise armee (Beerli 2013).

Sõjandussotsioloogidel on lähtekoht, et sõjaline organisatsioon peegeldab ühiskonnakorda, millest ta välja kasvab (Keegan 2004, 228). Selle alusel võib väita, et Eesti rajas oma sõjaväe senise riigi eeskujul. Viite selleks annab 1991 toimunud Eesti ohvitseride kongress, kus Ants Laaneots esitas kaitsevariandi, mille Nõukogude massiarmee põhimõttest lähtuv olemus sattus kriitika alla (Tupp 2009, 107).

Ajalugu kordub. 1918 toimusid Eesti sõjameeste kongressid, 1991 Eesti ohvitseride kongress; 1918 teenisid eesti mehed tsaariarmees ja 1991 Nõukogude armees, mõlemal korral organiseerusid nad eesti ohvitseride kongresside kaudu.

Eeskujud ja valikud 1991

Toonase peastaabi ülema asetäitja kolonel Raul Luksi sõnul puudus 1991. aasta sügisel ühtne nägemus Eesti riigikaitsest, vaieldi selle üle, kas luua kaitseväge või piisab tugevast piirivalvest. Mõned arvasid, et tuleb luua ainult Kaitseliit (Kadak 2009, 61). Kui Põhiseaduse Assamblees uut põhiseadust ette valmistati, telliti

võrdluseks teiste riikide (Šveitsi, Rootsi, Soome) kaitsekontseptsioonid (Peep 1997, 100). Soome eeskujuks võtmist mäletab ka erukindral Teo Krüüner (asus peastaabi teenistusse 1991): tollal prevaleeris arvamus, et riigikaitse ülesehitamisel peame järgima nn Soome malli (Kadak 2009, 53).

Kuid Soome mudel ei olnud ainus, kaaluti ka muid lahendusi. Välisminister Lennart Meri väljendas CSCE istungil 5. juunil 1990 Eesti hoiakuid läbirääkimistel Nõukogude Liiduga järgmiselt: „Me taotleme Eesti neutraliteedi tunnustamist ja selle neutraliteedi kindlustamist rahvusvaheliste garantiidega, taotleme Eesti ja teiste Baltimaade arvamist tuumavabasse tsooni." (Meri 2005, 229.) Moskva konverentsil (1991), kus arutati Nõukogude Liidu armeereformi, oli ühe USA julgeolekuspetsialisti soovitus eestlastele: parim variant oleks finlandiseerumine, s.t autonoomia majanduses, kuid riigikaitseõigus jäägu Moskvale. Rahukonverentsil, kus arutati vägede väljaviimist, soovitati Balti riikidel ühineda teiste piiririikidega tsooniks, mille julgeolekut garanteeriks Nõukogude Liit (Tupp 2011, 217).

1991 algul viljeldi Kodu-Eestis kompromissipoliitikat, mille püüdlusi oli taastada liiduvabariigi õigus omada territoriaalseid väekoondisi. Sellele vastandus Välis-Eesti. Eksiilvalitsuse sõjaminister Jüri Toomepuu (30.03.91): „Proovisin Rüütlilt toetust saada Kaitseliidule. Tema proovis minu poolehoidu saada selleks, et taotleda Eesti üksuseid NL-u lipu all ja et mitte irriteerida Interfronti ja NL-u võime Kaitseliidu ja Kodu Kaitsega. […] Peame kindlalt jääma seisukohale, et eestlaste teenimine okupatsioonivõimude sõjaväes, vaenlase lipu all, kui sellest on kuidagi võimalik eemale hoida, oleks isamaa reetmine." (Orav, Nõu 2004, 1423.)

Juunis 1991 Vene välisministeeriumis peetud Eesti ja Nõukogude Liidu kõnelustel olid seisukohad järgmised: „Eesti Vabariigil on õigus oma kaitsevõime loomiseks proportsionaalsele osale NSV Liidu relvajõudude relvastusest ja varustusest. […] Eesti Vabariik tunnistab oma territooriumil NSV Liidu huve oma õhukaitse organiseerimiseks." (Vahter 2011, 133.)

Kokkuvõtteks: enne 1991 augustisündmusi taotles Eesti riigikaitse küsimuses neutraalsust – ei soovitud liituda Nõukogude Liidu ühiskaitsega, küll aga tunnistati Nõukogude Liidu huve siin piirkonnas; loodeti taastada Eesti diviis ja nõuda sellele osa Nõukogude Liidu relvajõudude varustusest.

Riigikaitse enne 1991. aastat

Enne 1991. aastat korraldas Eesti kaitset Nõukogude Liit. Eestis paiknesid sõjakomissariaadid, mis kindlustasid eesti noorte ajateenistusse saatmise, näiteks 6. juuli 1990 seisuga teenis Nõukogude armees 16 500 eestlast (Graf 2012, 162). Rahva seas oli sellel armeel negatiivne kuvand ning totalitaarse loomu tõttu tekitas see enamikus eestlastes armee- ja sõjavastasust – patsifismi. 1990. aastatel hakkasid üliõpilased teenistusest keeldudes sõjaväepileteid loovutama. Eesti Ülemnõukogu püüdis probleemi lahendada tööteenistuse seaduse vastuvõtmisega. Nõukogude keskvõim vastustas ülemnõukogu seaduse. Tekkis topeltseaduste olukord ja Nõukogude sõjaväest hoidujaid karistati kohtulikult.

Üldiselt tegutses Nõukogude armee Eestis vaoshoitult. Artur Kuznetsov (rahvusvaheliste suhete minister 1990–1991) toob näite Nõukogude armee kõrgemate ohvitseride suhtumisest: 1980. aastate lõpus ülemustele saadetud olukorra analüüs näitas, et Nõukogude Liidu püsimine on ebatõenäoline ja sõjalist jõudu ei tohi kasutada lootuseta olukorra säilitamiseks. Kõrgemad ohvitserid arvestasid asjaoluga, et liiduvabariikidel oli õigus Nõukogude Liidu koosseisust välja astuda ning enamik ohvitsere ei soovinud seda õigust jõuga maha suruda (Kuznetsov 2011, 527–528). Armee vaoshoitust kinnitas Eesti Kongressil (25.05.1990) ka Edgar Savisaar, kui ta kõneles pingetest Lätis: „… meil on aga armee, kes on neutraalne." (Pärnaste 2000, 313.)

Poliitiline olukord 1991

Selleks et mõista tookordseid valikuid, tuleb meenutada poliitilist olukorda. Aasta algas veriste sündmustega Vilniuses. Seetõttu tegid Balti riigid 13. jaanuaril koos Boriss Jeltsiniga avalduse, milles mõisteti hukka relvade kasutamine siseprobleemide lahendamisel ja keelati oma kodanikel sellistes aktsioonides osaleda (Graf 2012, 445).

Eestis kardeti 15. jaanuariks Toompeale kavandatud Nõukogude Liidu meelsete aktsiooni ja Leedu sündmuste kordumist. Ohu kartuses anti ülemnõukogu juhatajale parlamenditöö juhtimiseks erivolitused ning Kadriorus kogunes Erakorraline Kaitsenõukogu. Ülemnõukogu esimees Arnold Rüütel andis ülevaate poliitilisest olukorrast, vene saadikud esitasid muu hulgas küsimuse Eesti armee kohta. Ülemnõukogu esimehe hinnangul ei olnud Eestil vajadust suure armee järele, „… see oleks lihtsalt riigi ja riigipiiride kaitseks" (Ülemnõukogu stenogramm 1991, 1).

Kui aasta esimesel poolel olid Eesti poliitikute seisukohad riigikaitse küsimustes ettevaatlikud, siis teisel poolel tuli teha otsuseid, milleks nad ei olnud valmistunud. Pärast iseseisvumist 20. augustil vältasid läbirääkimised Moskvas Nõukogude Liidu kaitseministeeriumiga ligi kuu aega, et lõpetada Eestis relvajõudude tegevus ja fikseerida vägede väljaviimiseks esmased abinõud. Loodeti, et osa relvastust ja varustust antakse üle Eestile (Savisaar 2004, 765). Pärast Nõukogude Liidu kokkuvarisemist lepped tühistusid ja Eestil tuli oma armee üles ehitada tühjalt kohalt.

Moskva riigipöörde luhtumine tekitas tunde, et oht on möödas. 1991. aasta hilissügisel sai peaminister Edgar Savisaar välisministrilt Lennart Merilt kirja, milles peeti relvastatud riigipööret lähikuudel Nõukogude Liidus tõenäoliseks. Ministri arvates olenesid Eesti lootused sellest, kuidas suudetakse enne järjekordset kriisi Tallinnas üles ehitada 15 välissaatkonda, mille allutamine oleks idanaabril palju raskem kui Eesti sõltumatuse talumine. Kirjas mainib minister Lennart Meri turvalisuse illusiooni rahva seas ja hindab riigiõiguslikult ja geopoliitiliselt Eesti olukorda abitumaks kui Afganistani olukorda 1979. aasta novembris (Savisaar 2004, 834).

Välisesindaja pilk on neutraalsem, seepärast vaatleme, kuidas hindas 1991 olusid Saksa diplomaat. Saadik Henning von Wistinghausen kirjutab, et pärast

Nõukogude Liidu lagunemist muutus õhustik närvilisemaks, sest 3. detsembril süüdistas Mihhail Gorbatšov Balti riike vene vähemuse õiguste rikkumises ja teatas, et need vähemused on Nõukogude Liidult „kaitset" palunud. Saadiku mäletamist mööda tekitanud see kõne ärevust. Hirmu suurendasid kuulujutud, et endist viisi on kavas Põhja-Eesti lahutada ülejäänud Eestist (von Wistinghausen 2008, 198). Tollal saadikuga kohtunud peastaabi ülem Ants Laaneots pidas ohuks olukorda, kui Eestis asuvad Nõukogude väed ühel päeval enam Moskva korraldustele ei allu. Peamine põhjus oli Vene ohvitseride kartus, et vägede väljaviimisel satuvad nad Nõukogude Liidus kehvemasse olukorda. Vene ohvitserkond soovis enda võrdsustamist Eesti kodanikega ning armee käsutuses oleva kinnisvara armee omandiks tunnistamist (von Wistinghausen 2008, 200). Teiseks ohuks Laaneotsa hinnangul oleksid olnud piiririkkujad ja marodöörid Venemaalt ning uue kodakondsusseaduse vastuvõtmise järel puhkeda võivad rahutused Ida-Virumaal. Saadik mäletab, et Laaneots tõi neist ohtudest rääkides paralleele sündmustega aastatel 1918 ja 1924.

Laaneots selgitas ka seda, et relvajõudude ülesanne on võimalik agressor kinni pidada, kuni rahvusvaheline üldsus on valmis sõjaliselt sekkuma, sest väikeriik ei suuda pikaajaliselt iseseisvat riigikaitset tagada. Ta lisas, et relvajõud peavad ära hoidma 1939.–1940. aasta olukorra kordumise – et Eesti ei laseks ennast okupeerida vastu hakkamata (von Wistinghausen 2008, 200).

Olude muutudes 1991. aasta teisel poolel, osalt ajaloole toetudes, osalt Nõukogude Liidu siseolusid seirates, tajuti Eestis ohtu iseseisvusele ja hakati kiirkorras selle kaitseks institutsioone (saatkonnad, kaitsevägi) rajama.

Põhiseaduse Assamblee valikud

Assambleele esitati kaalumiseks neli põhiseaduse projekti. Uut põhiseadust tehes tegi assamblee valiku parlamentaarse võimuga riigi ülesehitamiseks. Ainus peatükk, mis peaaegu muutumatult uude põhiseadusse 1938. aasta presidentaalse loomuga seadusest üle võeti, oli riigikaitse. Jüri Adams, kelle projekt võeti põhiseaduse aluseks, ütles riigikaitse tutvustamisel, et väga detailseks ei saa selle peatükiga minna, sest pole teada, milliseks riigikaitse kujuneb (Peep 1997, 142). Põhiseaduse Assamblee protokollidest nähtub, et Adamsil oli riigikaitsest ettekujutus, mis ühtib tänapäevase käsitlusega. Kommenteerides põhiseaduse valminud redaktsiooni, selgitas Adams: riigikaitse ei ole termin, vaid laiem tegevus – sellega tegelevad peaminister, talle alluv kaitseminister ja kahtlemata ka sõjaväe juhataja (Peep 1997, 203). Jüri Raidla, kelle eeltööd hiljem kasutati põhiseaduse koostamisel, ütles, et riigikaitset ei saanud konstitueerida olemasolevate suhete baasil, sest need puudusid, seepärast lähtuti sõjaeelsest praktikast (Peep 1997, 77).

Assambleel arutati ka võimalust riigikaitse põhiseadusest välja võtta ja muuta Eesti demilitariseeritud riigiks (Peep 1997, 200). See jäi üksnes aruteluks.

Põhiseadusega loodi riigikaitsele üldine raamistik. Seaduse koostajad lähtusid nii võimude kui ka jõudude tasakaalustamise põhimõttest – sooviti, et kaitsevägi jääks erakondlikust päevapoliitikast eemale. See oli põhjusi, miks kaitsejõud allutati presidendile ja Riigikogule. Teiseks arvati, et kui valitsuse alluvusse jäävad

sisekorrajõud (politsei, piirivalve), siis ei ole hea, kui kõik riigi relvastatud jõud on ühe võimuorgani käsutuses.

Assamblee riigikaitse toimkonnale telliti teiste riikide kaitsekontseptsioonid, seega on kindel, et põhiseaduse koostamisel võeti neist eeskuju. Näiteks Viktor Korrovits, kommenteerides riigikaitse peatüki redaktsiooni, tõi näitena Šveitsi sõjaväe, mis on „praegu umbes pool miljonit ning seda on võimalik veerand tunni jooksul kokku kutsuda ja lahingusse saata. Sellest järeldus, et ka meie loodav sõjavägi peaks olema just niisuguse suunitlusega" (Peep 1997, 205). Enn Tarto, kes juhtis põhiseaduse riigikaitse peatüki valmimist, pidas oluliseks, et vaidluste tulemusel jõudis põhiseadusse käsitlus: kaitsejõud koosnevad kaitseväest ja riigikaitseorganisatsioonidest, mitte ainult kaitseväest. Sellega oli organisatsioonidele tee riigikaitsesse avatud.

Hiljem on kritiseeritud põhiseadust sõjaeelse (presidentaalse) riigikaitselise konstruktsiooni ülevõtmise pärast parlamentaarsesse riigiõiguslikku süsteemi, hiljuti (2011) muudetigi põhiseadust just riigikaitse alal. Tänapäeval on põhiseaduse asjatundjad märkinud, et riigikaitse peatüki väljatöötamise ajal ei osatud hinnata kollektiivse enesekaitse tähtsust toonastes rahvusvahelistes suhetes (Eesti Vabariigi põhiseadus, 2012).

Sõjalised organisatsioonid

Kaitseliidul oli kõige rohkem sümboolset kapitali riigikaitse valdkonnas. Esimene Kaitseliidu üksus loodi 1988. Manivald Kasepõld (Kaitseliidu ülem 10.11.1990–16.11.1992) kirjutab, et 1989 sai ta teada Tarapita ühingutest, mille ülesanne oli pakkuda kaitset rahvale. Selle tegevuse raames kohtus ta Kalle Elleriga, otsustati taasluua Kaitseliit. Hangiti sõjaeelne põhikiri ja kodukorra kohaselt viidi läbi taasasutamine. Kasepõllu sõnul valitses tollal hirm, sest meeles olid küüditamised, seetõttu registreeriti Kaitseliit algul maakondades (Kadak 2009, 141). Merike Jürjo täpsustab, et Kaitseliidu taastamisele eelnes mitmete rakendusspordiseltside (Tarapita, Kulter) asutamine 1988. Nende üksuste ja organisatsioonide tegevuse koosmõjul otsustati 17. veebruaril 1990 Järvakandis taastada Kaitseliit üleriigilise organisatsioonina. Seda tegevust korraldas Kalle Eller; arvati, et ta lähtub eksiilvalitsuse korraldusest (Jürjo 2008, 13). Eller juhtis Kaitseliidu tegevust kuni novembrini 1990.

Kaitseliidu üksuste taasloomisel peeti tähtsaks ajaloolist järjepidevust, seetõttu tekkis mitmeid probleeme. Näiteks arutati 12. juulil 1991 Kaitseliidu keskkogul, mis saab, kui ülemnõukogu sügisistungil tühistatakse Kaitseliidu tegevust keelav 1940. aasta otsus, kas siis kerkib küsimus Kaitseliidu alluvusest. Üks ametimeestest oli teatanud, et Kaitseliit allub ainult eksiilvalitsusele, sest Toompea valitsust peeti okupatsioonivalitsuseks (Vahter 2011, 147).

Kaitseliidu tollast sõjalist orientatsiooni ilmestab taastaja rollis olnud Riho Ühtegi hinnang: mitte kellelgi polnud selget visiooni, milline peaks olema sõjaväeline organisatsioon – enamasti tegutseti nii, nagu eestvedav juht välja pakkus (Kadak 2009,177).

Kaitseliidu tegevus piirdus üldjuhul suurürituste turvamisega, ent alates 1. septembrist 1990, kui korraldati õppus „Riigipiir '90" ja paigaldati piiritulbad Tartu rahulepinguga fikseeritud joonele (Jürjo 2008, 9), muutus suhtumine Kaitseliitu tõrjuvaks. Organisatsiooni süüdistati koguni Eesti-Vene suhete pingestamises. Tolleaegsete olude täpsustamiseks tuleb nimetada veel mõnda rühmitust ja nõustuda Mati Grafi hinnanguga, kelle arvates ajas valitsus Kaitseliidu suhtes nn positiivset neutraliteedipoliitikat, kuid ei tõtanud Kaitseliitu registreerima, sest siis oleks tulnud seadustada ka Tallinna üleliiduliste ettevõtete paramilitaarsed töölismalevad, kes tahtsid kaitsta nii venelasi kui ka „sotsialismi saavutusi" (Graf 2012, 162).

Konkureerivad jõud

Toompea meeleavalduse (15.05.90) järelmina sündis veel üks korrakaitseorganisatsioon. Kodukaitse ajaloo andmetel paigutas Andrus Öövel Toompeale tähtsamate objektide kaitseks Rahvarinde turvateenistuse liikmed (Eesti Kodukaitse 1990–91) ja kui mäslemine möödas, lubas peaminister Edgar Savisaar Kodukaitse loomist juba 15. mai õhtul (Saarpuu 2010).

Kui arvestada asjaoluga, et Koidukaitse juhttuumik pärines Rahvarindest, on mõistetav, miks polarisatsioon kandus üle ka organisatsioonide tasandile. Polarisatsioonile viitab Jüri Kadak: aasta enne põhiseadusliku korra taastamist toimis riigis kaks Eestit, üks toetus ülemnõukogule ja tema moodustatud valitsusele ning teine Eesti Komiteele, kes tugines oma põhimõtetes Eesti Vabariigi eksiilvalitsusele (Kadak 2009, 88). Jõudude polarisatsiooni tunnistas assamblee istungil ka Peet Kask: tegelikult on välja kujunenud kaks täidesaatva võimu keskust ja segane on ka seadusandliku võimu olukord – on Ülemnõukogu, aga on ka Eesti Kongress, kes kuulutas ennast seadusandlikuks võimuks. Kask manitses, et sellises ohtlikus kaksikvõimu olukorras riskeeritakse kodusõjaga, sest sõjajõud on lõhestatud sellega, et loodi Kodukaitse ja Kaitseliit (Peep 1997, 204).

Kokkuvõtteks võib tõdeda, et septembriks 1991 oli kaks relvastatud organisatsiooni, kes konkureerisid üksteisega sarnaste ülesannete võtmises. Eraldi surverühmaks tuleb pidada Kaitsealgatuskeskust. Selle lõi 1991. aasta algul Kaitseliidu tegevusest eemaldunud Kalle Eller, idee järgi pidi eksiilvalitsusele toetuvast Rahvuslikust Kaitsealgatuskeskusest saama sõjavägede keskne juhtimisstruktuur ja riigikaitse kontseptsiooni väljatöötaja (Graf 2012, 163).

Nimetatutele lisaks sai 1990. aasta teisel poolel alguse veel üks liikumine. Eesti Ohvitseride Liit püüdis ühendada eesti soost sõjaväelasi nende taustast sõltumata ja teha koostööd teiste sama valdkonna liikumistega (Laaneots 2011, 172). Seda märgib ka peaminister Edgar Savisaar 3. septembril 1991 ülemnõukogu istungil: „Omaette küsimus on ebaseaduslike formeeringute laialisaatmine, millega oleme alustanud, või riikliku kontrolli kehtestamine nende tegevuse üle. Pean teid informeerima, et järgmisel nädalal vaatab valitsus läbi Kaitseliidu avalduse tema rakendamise kohta riiklikes struktuurides. Omaette küsimus on ka regulaarreservi loomine, väljaõppe korraldamine, piiripunktidesse paigutamine ja politseiteenistuses kasutamine. Oleme arvestanud, et septembrikuu jooksul võtame vabatahtlikena regulaarreservi – või kui täna selline otsus vastu võetakse,

siis juba kaitsejõududesse – 800 kuni 1000 inimest. Regulaarreservi väljaõppeks on kavandatud ulatuslik koostöö NSV Liidu demokraatliku ohvitseride organisatsiooniga Štšit ja teiste organisatsioonidega. Vastavad kokkulepped on olemas. Samal ajal on asutud formeerima ohvitseridekorpust, Eesti Ohvitseride Liidu moodustamine on kavandatud 8. septembrile." (Ülemnõukogu stenogramm 1991, 2.)

Tähelepanu väärib, mida märgib sõjandusekspert Riho Ühtegi 8. septembril 1991 toimunud Eesti Ohvitseride Liidu kongressi kohta. Sellel kongressil esitasid Ants Laaneots ja Leo Kunnas kumbki oma visiooni kaitseväest. Ühtegi hinnangul pole need totaalselt erinevad visioonid siiani täitunud, areng on olnud kahe variandi vahepeal. Kunnas esitas väikese ja professionaalse armee mudeli kontseptsiooni, Laaneotsa visioon relvajõududest oli ebarealistlikult ülepaisutatud, kuid toetus ajateenistusel baseeruvale armeele ja totaalkaitsekontseptsioonile, mis on riigikaitse alus siiani (Kadak 2009, 185).

Konkureerivaks jõuks tuleb nimetada ka piirivalvet (taasloodud novembris 1990), mille juhtkond esitas kohe pärast taasiseseisvumist valitsusele ettepaneku nimetada piirivalve Piirikaitseks ja anda talle ka sõjaväe ülesanded (Laaneots 2011, 173).

Esinduskogude seisukohad

Esinduskogudena tegutses tollal kaks institutsiooni. 24. veebruaril 1990 loodud Eesti Kongress ja selle täitevorgan Eesti Komitee avaldasid pidevalt seisukohti poliitilistes küsimustes. Näiteks deklareeris Eesti Kongress 25. mail 1990 üleminekuperioodi põhimõtetes, et okupatsioonivõimu põhialus on Eestis asuvad okupatsiooniväed, ning kongress arvas, et nende väljaviimine peaks toimuma läbirääkimiste ja lepete alusel, ning pidas oma kohuseks nõuda Eesti elanike vabastamist Nõukogude relvajõudude teenistusest (Pärnaste 2000, 319). Tihti jäi Eesti Kongressi tegevus deklaratiivseks. Näiteks Eesti Rahvusliku Sõltumatuse Partei (ERSP) pöördus 12. mail 1990 komitee poole palvega võtta Kaitseliit enda alluvusse, sest Eesti Kongress oli kuulutanud enda Eesti Vabariigi taastajaks (Jürjo 2008, 14). Kongress tegi 8. novembril 1990 otsuse, millega tervitas kodanike omaalgatust taasluua Kaitseliit ja kutsus kõiki kaitseteenistuse eas olevaid Eesti kodanikke astuma Kaitseliitu ja moodustama kohalikke üksusi, et tagada avalik kord ja elanike õiguste kaitse ning tõkestada kuritegevust. Otsuse lõpulause seadis ka sihi: „Kaitseliit peab kooskõlas Eesti Kongressi ja Eesti Komitee otsustega panema aluse Eesti Kaitseväe taasloomisele." (Pärnaste 2000, 391.)

Varem oli Eesti Komitee väljendanud oma seisukoha kaitseväe taasloomise kohta, kuid otsuses rõhutatakse põhimõtet, mille järgi saab Eesti kaitsejõud lõplikult formeerida alles pärast üleminekuperioodi lõppemist ja põhiseadusliku riigivõimu taastamist. Samas otsuses soovitatakse ülemnõukogul ja valitsusel luua vajalikud eeltingimused kas ettevalmistavate talituste või õppeüksuste loomisega (Pärnaste 2000, 332).

Eesti Kongressi positsiooni iseseisvumise teel iseloomustab survestaja roll, sest tegelik võim oli ülemnõukogu ja valitsuse käes. Näiteks soovitas Eesti Kongress

oma pöördumises 27. augustil 1991 valitsusel anda Eestis viibivatele Nõukogude vägedele korraldus, et nad võivad oma asupaikadest väljuda ainult kohaliku omavalitsuse loal ja loata väljumist peetakse sõjategevuseks Eesti Vabariigi vastu. Pöördumises nenditi, et Eesti kaitsejõud on oma ülesannete täitmiseks veel nõrgad ja ette valmistamata ning riigikaitses tegutsevate jõudude koordineeritud juhtimiseks peaksid ülemnõukogu ja Eesti Kongress moodustama pariteetsetel alustel rahvusliku kaitsekomitee, kellele allutada kõik kaitsesuunitlusega organisatsioonid, keda Eesti Kongress loetles üles neli: Kaitseliit, Kodukaitse, Piirikaitse, Tööteenistus. Selles avalduses kinnitati kaitsekomitee lõppeesmärk – taastada Eesti kaitsevägi (Pärnaste 2000, 417).

Teist esinduskogu – ülemnõukogu, kelle valimised olid toimunud 1990. aasta märtsis – ei pidanud rahvuslikult meelestatud jõud legitiimseks, sest valimistel osalesid mittekodanikud ja sõjaväelased. Kuigi ülemnõukogus oli riigikaitsekomisjon, oli selle esimehe sõnul see organ valmis tegelema seadusandlusega, mitte kontseptuaalse poolega (Tupp 2009, 108).

Ajaloolase Mati Grafi hinnangul suutsid tollased poliitilised jõud Eesti-Vene suhteid normaliseerida sellega, et kaasasid Nõukogude väeosade juhtivad sõjaväelased poliitilisse ellu: neile broneeriti ülemnõukogus neli kohta (Graf 2012, 427). Mitmete seikade puhul oli neist ka kasu. Näiteks kui Ülo Uluots äreval 20. augusti hommikul ajas juttu ülemnõukogu liikme kindralmajor Zijautdin Abdurahmanoviga, palus viimane Arnold Rüütlile edasi öelda, et Tallinnas asuvate Nõukogude väeosade ülemad arutasid öösel olukorda ja otsustasid vägesid mitte välja tuua (Vahter 2011, 212). Seesama kindral kärkis 15. mail 1990 Toompea hoovi tunginud töölismalevate juhi Mihhail Lõssenko peale ja suutis Vene kindrali autoriteediga meeleavaldajate indu pidurdada (Laar jt 2000, 689).

Sõjavägi või kaitsejõud

Kui vaadelda esinduskogude ja survegrupi tegevust, eriti kuupäevi ja otsuseid järjestades, jääb mulje, et konkureerimine viis institutsiooni rajamise protsessi edasi. Pärast augustiputši otsis heast küljest silma paistnud Kaitseliit riigikaitsekomisjoni eestkostel 23. augustil 1991 ülemnõukogus tunnustamist (Jürjo 2008,16), 27. augustil avaldas Kalle Eller lehes teate, et Kaitsealgatuskeskus on alustanud Eesti Vabariigi sõjaväe taastamist. Järgmisel päeval, 28. augustil, tegi valitsus ülemnõukogule ettepaneku luua kaitsevägi ja 3. septembril võeti otsus vastu (Jürjo 2008, 16).

4. septembril tunnistas ülemnõukogu kehtetuks 1940. aasta otsuse Kaitseliidu likvideerimisest, luges tema õigused taastatuks ning allutas Kaitseliidu Kaitsenõukogule (Jürjo 2008, 16).

Kokkuvõtteks võib tõdeda, et kui Eesti 1991 deklareeris iseseisvuse, konkureerisid riigikaitse sektoris mitu jõudu. Rahvarinde turvateenistuse (juht Andrus Öövel) tuumiku baasil loodud Kodukaitse oli valitsuse soosik. Kodanikualgatuse korras taastatud Kaitseliidu tegevus oli piiratud, sest tal polnud ametlikku tunnustust. Aktiivsemalt tegutses Rahvuslik Kaitsealgatuskeskus, kes oli valmis enda peale võtma nii juhtimise rolli kui ka välja töötama kaitseplaanid. Nende

kontseptsiooniks oli relvajõudude vabatahtlikkus ning sõjategevuse vormiks sissisõda. Kuid Rahvuslikul Kaitsealgatuskeskusel jäi puudu koostöövõimest. Sama võib öelda Kaitseliidu kohta, kes legitiimsusele rõhudes suhestus pigem eksiilvalitsusega ja vastustas koostöö kohapealsete võimudega. Näiteks kui kaitsejõudude taasloomise küsimuses kohtus 30. augustil 1991 riigikaitsekomisjon Manivald Kasepõllu (Kaitseliit) ja Ants Laaneotsaga, keeldus Kaitseliit ülemnõukogule allumast. Olukord muutus, kui eksiilvalitsuse peaminister Heinrich Mark deklareeris, et on valmis volitused üle andma seaduslikule Eesti valitsusele, kui okupatsioon Eestis lõpeb (Kaitseliit 2010).

3. septembril ülemnõukogu istungil, enne kaitsejõudude moodustamist, esitas Arnold Rüütel saadikutele oma seisukohad, milles rõhutas, et kaitseväele antakse ülesanded, mis on ennekõike seotud piiride julgeolekuga. Ta kinnitas, et tegemist on eranditult kaitseloomuliste jõududega, kes täidavad ülesandeid piirirežiimi kindlustamisest kuni abini erakorralistes olukordades. „Meie riigis on vajalikud nii maa-, õhu- kui merejõud. […] Eesti Vabariigi kaitsejõud saavad eespool räägitust lähtudes koosneda kahest osast: kõrgesti koolitatud professionaalidest ja üldise kaitseteenistuse kohustuse alusel sõjaväeteenistuse läbiteinud meestest." (Ülemnõukogu stenogramm 1991, 2.) Kui vaadata seisukohti, mis nimetavad konkreetseid väeliike ja üksuste tüüpe, pidi nende aluseks olema asjatundja koostatud visioon. Üks võimalik viide selle päritolu kohta: kui 1996 esitati Riigikogule riigikaitse põhidokument, siis ettekandja ütles, et aluseks võeti ajaliselt veel kaugem dokument, milleks on ülemnõukogu esimehele ja valitsusele esitatud nägemus Eesti riigi kaitsest. Selle on dateerinud juunis 1991 Ants Laaneots (Riigikogu stenogramm 1996).

Nimetatud seisukohtade ja nägemuse alusel oli kaitsejõudude esialgne struktuur ja põhiolemus määratud. Riigiminister Raivo Vare, kes täitis ka kaitseministri kohuseid, kutsus 1991 septembri lõpus Nõukogude armeest ära Tartu sõjakomissari Ants Laaneotsa ja määras ta valitsuse nõunikuks palvega täita loodava kaitsejõudude peastaabi ülema ülesandeid (Graf 2012, 412).

See oli tolle aja (september 1991) parim valik, sest Laaneots oli juhtinud Nõukogude Liidu suuri väekoondisi ja saanud sõjalised kogemused Etioopiast (Kadak 2009, 59).

Tegevus toimus korraga mitmel tasandil. Alles koostati põhiseadust ja vaieldi kontseptsioonide üle. Ajal kui poliitikud otsustasid, kuidas edasi minna, alustas Laaneots kolonel Luksi hinnangul kaitseväe rajamist, võttes aluseks 1938. aasta määrused ja seadused ning sel perioodil välja kujunenud traditsioonid. Taastatud kaitseväe struktuur ja väeosade nimetused olid sõjaeelsed, kuid tänapäevase ülesehitusega. Nii kuidas Laaneots neid mudeleid paberile joonistas, nii nad tegelikkuses ka realiseerusid (Kadak 2009, 61). Saksa saadik Henning von Wistinghausen mäletab oma kohtumist Ants Laaneotsaga, kes lähtudes kontseptsioonist, mille kohaselt Eesti kaitse pidid nii-öelda paarisrakendina tagama kaitsejõud ja piirivalve, rõhutas esmatähtsa ülesandena siseministrile alluva, juba loomisjärgus piirivalve kiirendatud ülesehitamist. Saadiku meenutuste järgi oli relvajõudude struktuuri puhul otsustatud ajateenijatega armee kasuks,

tuumik pidi koosnema lepingu alusel teenivatest kutselistest sõjaväelastest (von Wistinghausen 2008, 199–200).

Ants Laaneotsa enda sõnul kaaluti 1991 riigikaitse rajamisel järgmisi valikuid:

– Eesti ennesõjaaegse riigikaitsesüsteemi tänapäevastatud vorm;

– kutseline sõjavägi (USA ja Inglismaa mudel);

– üldisel sõjaväekohustusel põhinev „miilitsa" tüüpi sõjavägi (Šveits);

– ainult vabatahtlikule riigikaitseorganisatsioonile Kaitseliidule tuginev riigikaitse;

– üldisel sõjaväekohustusel põhineva klassikalise regulaararmee (Saksamaa, Hiina, Venemaa jt) variant;

– totaalkaitse kontseptsioonile tuginev (Soome, Rootsi, Norra, Austria jt) territoriaal-kaitsesüsteem (Laaneots 2011, 182).

Laiemas mõistes tuli 1991 riigikaitse ülesehitamisel seista järgmiste tõsiasjade ees:

– puudus mis tahes kaitsevõime;

– puudusid vahendid selle loomiseks;

– puudus seadusandlik ja kontseptuaalne keskkond;

– tõsiselt arvestav tahe riigikaitset luua oli marginaalne;

– lääs, k.a Soome, kes oli riigikaitse mõttes lähimaks eeskujuks, suhtus Eesti jõupingutustesse üsna külmalt (Tupp 2009, 105).

Ka personali valik oli vähene. Kui kaitseväe personaliosakond 1992. aasta alguses selgitas välja erinevates relvajõududes teeninud eesti ohvitserid, saadi koguarvuks 421, sealhulgas 16 lääneriikidest, kuid praktilisse töösse õnnestus neist rakendada vaid mõnikümmend (Laaneots 2011, 174).

1992–1993 orienteerub riigikaitse läände

Oluline muutus toimus 1992, kui uue põhiseaduse alusel valiti Riigikogu ja ametisse astus valitsus, kelle poliitika oli idast läände ümberorienteerumine. Kaitseministri kohale kutsuti ajalooprofessor Hain Rebas, kellel oli Rootsi reservohvitseri staatus ja sealse staabi kogemus. Teine riigikaitse tippametikoht täideti USA erukoloneli Aleksander Einselniga, kes asus 1993 kaitseväejuhataja ametikohale. Tollal arvati, et saavutati parim – NATO-sse pürgiva riigi kaitseväe eesotsas oli USA päritolu ohvitser. Sama kordus mõni aeg hiljem ka Leedus (Kadak 2009, 106–107).

Kuigi Hain Rebase kaitseministri aeg (1992–1993) jäi Pullapää kriisi tõttu lühikeseks, suudeti tema eestvedamisel sõnastada esimene kontseptsiooniline riigikaitse alus. Seda arutati 1993 Riigikogus, kuid erimeelsuste tõttu vastu ei võetud (Helme 2000).

Alles kolm aastat hiljem (1996) kinnitati Riigikogus riigikaitse tegevust suunav dokument.

Erakondade valikud

Toetudes 1992 päevalehe esitatud küsimusele, kas Eesti vajab professionaalset palgaarmeed või üldisel sõjaväekohustusel põhinevaid relvajõude, analüüsis Hellar Lill põhjalikult valimisliitude ja erakondade riigikaitse seisukohti.

Valimisliit Eesti Kodanik ja Eesti Ettevõtjate Erakond leidsid, et vajalik on üldine sõjaväekohustus.

Eesti Kodanik viitas ka vajadusele formeerida nn *commando*-tüüpi hästi väljaõpetatud üksused.

ERSP pooldas samuti üldisel ja lühikesel tegevteenistusel põhinevat kaitseväge.

Rahvarinne vastandas kutselist sõjaväge ja regulaararmeed, rõhutades samas reservi ettevalmistamise tähtsust.

Mõõdukad pidasid vajalikuks nii väikeste professionaalsete üksuste väljaarendamist kui ka lühiajalist üldist kaitseväekohustust ning tähtsustasid seejuures kogu rahva üldist valmisolekut riigikaitseks. Nad rõhutasid ka riigikaitse rahvusvahelist mõõdet: „Eesti julgeoleku piisavaks tagatiseks ei saa olla Eesti oma armee, ükskõik kui suur ja hästi varustatud ta ka ei oleks. Eesti julgeoleku tagatiseks on meie tasakaalukas välispoliitika ja integreerumine Euroopa julgeolekusüsteemiga."

Valimisliit Isamaa ei välistanud relvajõudude erinevaid komplekteerimissüsteeme. Ta arvas, et palgaarmeele üleminek osutub võimalikuks siis, kui riik on saanud jõukamaks ja ühinenud Euroopa julgeolekusüsteemidega.

Seega tunnustasid peamised poliitilised jõud 1992. aastal mõlema armeemudeli võimalikkust vähemalt kombineeritud variandina. Mõõdukad ja Isamaa nimetasid ka riigikaitse laiemat, s.t rahvusvahelist konteksti (Lill 2007).

Veel üks oluline tähelepanek nimetatud perioodi kohta. Enne valimisi oli mitmeid poliitilisi liikumisi, mis avaldasid mõju igale sündivale riiklikule institutsioonile. Enn Tuppi arvates pidurdas riigikaitse ülesehitamist tollase mõjuka poliitilise jõu Rahvarinde suhtumine, sest neil oli ülekaalus nn politsei- ja piirivalveriigi kontseptsioon (Tupp 2009, 107).

1993. aasta riigikaitsekontseptsioon

Hellar Lille sõnul minister Rebase eestvõttel toimunud riigikaitse alusdokumendi koostamises osales tolle aja parim võimalik ekspertide ring (Lill 2007). Kontseptsiooni kokkukirjutamist juhtis Enn Tupp (varem ülemnõukogu riigikaitsekomisjoni esimees).

Praegu seda dokumenti (Riigikaitse 1993) vaadates võib öelda, et see oli oma aja kohta väga põhjalik riigikaitse käsitlus. Näiteks sõnastas dokument julgeolekupoliitikana aktiivse välispoliitika ja kaitsepoliitika, mis ühendab endas totaalkaitse printsiibil sõjalisi, majanduslikke, kodanikukaitse ja psühholoogilise kaitse aspekte. Sellise käsitluse leiab ka praegusest riigikaitse strateegiast.

1993. aasta kontseptsiooni kohaselt koosnevad kaitsejõud kaitseväest, Kaitseliidust, piirivalvest, sisekorrakaitseüksustest, rannavalvest ja päästeteenistusest (Riigikaitse 1993).

Riigikogu stenogrammist nähtub, et mõned saadikud kahtlesid kuluka regulaararmee loomises ja arvasid, et piisaks sõjaväestatud piirivalvest. Ka küsiti, miks pole kontseptsioonis antud Kodukaitsele rolli riigikaitses.

Võib-olla oli dokument oma ajast ja arengutest ees. Seda märkis ka üks Riigikogu liige, kes osutas dokumendi seotusele välispoliitikaga ja teatas, et välisministri väitel puudub Eestil veel välispoliitika kontseptsioon (Riigikogu stenogramm 1993).

Ants Laaneotsa arvates järgis Hain Rebase koostatud dokument Rootsi totaalkaitse kontseptsiooni (Laaneots 2011, 184).

Muud ettepanekud

Mitu poliitikut soovitas loobuda NATO-sse taotlemisest kui perspektiivitust projektist ja valida neutraliteet, suunates riigikaitsekulutused partisanisõja ettevalmistamiseks. Näiteks kaks poliitikut ja erukindral tulid välja Balti julgeoleku pakti ideega, sest kolme riigi sõjalise liidu asja olevat „kulisside taga" juba aetud (Lill 2004).

Ka president Lennart Meri kurjustas 1993. aastal riigikaitse teemal: „Põhiseaduse järgi on Eesti riigikaitse kõrgeim juht president. Mõningase hämmeldusega lugesin hiljuti ajalehest, et peaminister on enda peale võtnud riigikaitse juhtimise ülesande ja on tõotanud täita julgeolekuvaakumit meie partnerriikide abil." (Meri 2005, 364.)

1994

Kui president Lennart Meri kõneles 1994. aastal rahvuslikust julgeolekust, oli ta sunnitud tõdema, et efektiivsele piirikontrollile eelistati kaitseväe kiiret ülesehitamist ja see maksab kätte kuritegevuse kasvu ja salakauba veona (Meri 2005, 379).

Pärast võõrvägede väljaviimist juleti kõnelda sellest, et kriitilises olukorras ei suuda Eesti end kaitsta ja tõsise kriisi korral ei tule keegi Balti riike julgeolekustama. Esimest korda käsitleti presidendi kõnes Euroopa Liidu ja NATO integreerumise teemat (Meri 2005, 401–405). Seda kinnitab ka kolonel Luks: alliansiga liitumisest võis avalikult rääkima hakata alles pärast 1. septembrit 1994, kui Eestist lahkusid viimased Vene väed (Kadak 2009, 63).

1994 ühines Eesti programmiga „Partnerlus rahu nimel" ja algas tihe koostöö NATO liitlastega (Lill 2004). Sellega oli riigi sõjaline suundumus kinnistunud.

Üksikisiku roll institutsiooni ülesehitamisel

Mitmetele iseseisvumise sündmustele 1991. aastal võib leida ajaloolise paralleeli. Näiteks võttis Vene NFSV vastu riikliku iseseisvuse deklaratsiooni 12. juunil 1990. Balti riikide 1991. aasta jaanuaris Boriss Jeltsiniga tehtud avaldus on ajaloolise tähendusega.

Olukord meenutas Tartu rahu sõlmimisele eelnenud aega 1920. aastal. Ka siis vajasid kaks riiki – Nõukogude Venemaa ja Eesti Vabariik – rahvusvahelist tunnustust ning olid seetõttu valmis kiiresti rahu sõlmima ja teineteist tunnustama (Kuznetsov 2011, 531).

Artiklis toodud sündmuste kordumise näidetel Eesti iseseisvumisel ja taasiseseisvumisel 20. sajandil on sarnaseid mustreid. Sedasama võib öelda ka üksikisikute kohta: Eesti rahvaväe rajasid tsaariarmees teeninud eesti ohvitserid, Eesti kaitsejõud ehitati üles Nõukogude armee kogemusega kolonel Ants Laaneotsale toetudes. Tema roll sõjalise institutsiooni rajamisel ei alanud septembris 1991, kui ta ametisse kutsuti, vaid varem ja see võiks olla eraldi uurimisteema. Praegu on teada, et esimesed arutelud riigikaitse teemal toimusid rahvuslikult meelestatud ja sõjalise kaitsevõime taastamisest huvitatud initsiatiivgruppide salajasel nõupidamistel juba 1989. aastal (Laaneots 2011, 171). Laaneots mainib ka ise, et tal oli 29. oktoobril 1990 konspiratiivkohtumine eksiilvalitsuse sõjaministri Jüri Toomepuuga, et ühendada jõupingutused tulevaste kaitsejõudude loomisel (Laaneots 2011, 172).

Poliitilisel tasandil kaitseministeeriumi loomine viibis, seetõttu oli algul riigikaitse juhtiv roll peastaabil, kes alustas tegevust 31. oktoobril 1991. Kindral Laaneots kirjeldab algusperioodi järgmiselt: „Olukorras, kus julgeolekupoliitika ja kaitsedoktriini väljatöötamine poliitilisel tasandil venis, oli peastaap sunnitud ise kontseptuaalseid lahendusi otsima. Sellele aitas kaasa Euroopa maade riigikaitse intensiivne tundmaõppimine kaitseväe ohvitseride ja ametnike poolt aastail 1992–1994 ja pidevad konsultatsioonid teiste maade (Soome, Rootsi, Šveitsi jt) sõjaväelastega." (Laaneots 2011, 181.)

Kui arvestada asjaoluga, et Riigikogus jäi riigikaitse kontseptsioon 1993 kinnitamata ja mõlemal lääne taustaga riigikaitse tippametnikul ametisoleku aeg lühikeseks, võib väita, et kaitseväe rajamine jätkus varem alustatu kohaselt. Kindral Laaneotsa sõnul eelistasid sõjaväelased põhjamaist totaalkaitsemudelit ja selle osana territoriaalkaitset, kuigi poliitikud kahtlesid selle otstarbekuses ja

viitasid Lääne-Euroopas populaarseks saanud kutselise armee mudelile (Laaneots 2011, 184).

Institutsiooni ülesehitamine vajab veel uurimist

1991. aasta esimesel poolel ei olnud poliitikutel oma sõjaväest muud kujutlust kui oma riigi piiride kaitse. Läbirääkimistel Nõukogude Liiduga loodeti taastada rahvuslik väeosa ja saada selleks varustust Nõukogude armeelt. Sel perioodil tegutsenud organisatsioonidel (Kaitseliit ja Kodukaitse) olid sarnased ülesanded – avalike ürituste turvamine ja objektide valve. Olemuslik vahe oli selles, et Kaitseliit oli ametliku tunnustuseta ja ei soovinud ka ise alluda ülemnõukogule. Poliitilisel tasandil suudeti ühiskonna esinduskogude polarisatsioon ületada Põhiseaduse Assamblees, kus töötati välja uus põhiseadus. Riigikaitse peatükk võeti üle sõjaeelsest põhiseadusest. Kaitsekontseptsioonide eeskujuna vaadeldi selliste riikide nagu Šveits, Rootsi ja Soome kaitselahendusi. Põhiseaduse riigikaitse peatüki puuduseks peetakse seda, et peatüki koostamisel ei osatud arvestada kollektiivse kaitse tähendust rahvusvahelisel tasandil.

Perioodi algul tegutses aktiivselt Kaitsealgatuskeskus, kes soovis saada sõjavägede keskseks juhtstruktuuriks, kuid tema tegevus jäi episoodiliseks. Kutseliiduna kokku kutsutud Eesti Ohvitseride Liidus pakuti välja kaks vastandlikku kaitseväe visiooni. Eksperdi hinnangul on praegune kaitsevägi sündinud mõlema sünteesina.

Kaitseministeerium käivitus hiljem kui peastaap ja seetõttu riiklikul tasandil riigikaitse kontseptsiooni väljatöötamine viibis. Kuigi esimest riigikaitse põhialuste dokumenti 1993 Riigikogus vastu ei võetud, järgiti kaitsejõudude ülesehitamisel totaalkaitse kontseptsiooni.

Poliitilisel tasandil tuldi välja erinevate ideedega, kuid ühtegi neist ei võetud tõsisemalt kaaluda. Loobuti ka sõjaeelsest neutraliteedi poliitikast.

Riigikaitse käsitluse järgi moodustatakse kaitsejõud kaitseväest ja riigikaitseorganisatsioonidest. Kaitseväe aluseks on kohustuslikul ajateenistusel põhinev armee.

Sõjaeelsete institutsioonide taastamine aitas luua riigi toimimiseks vajalikke institutsioone, kuid organisatsioonide võrdlemine näitas ka seda, et ajaloolise järjepidevuse rõhutamisega kadusid mitmed koostöövõimalused ja riigikaitses tekkisid omavahel konkureerivad jõud. Suletud ühiskonnale omaselt polnud Eestil muud võimalust kui õppida ajaloost. Ilmekas näide pärineb 2. septembril 1991 peetud valitsuse istungilt, kus arutati Kaitseliidu registreerimist. Muu hulgas soovitas peaminister Edgar Savisaar justiitsminister Jüri Raidlal uurida, kuidas juhiti Kaitseliitu Eesti ajal. „Vähemalt raamatust „Eesti Vabadussõda" sain selgeks, et tõesti oli sõjaministri haldusalas," oli vastus (Vahter 2011, 304).

Eespool toodud võrdlused ja nähtuste kordumise muster viitavad sellele, et teemat tuleks põhjalikumalt uurida ajaloolise ja ratsionaalse valiku institutsiooniteooriate abil. See aitaks paremini selgitada seoseid ja valikuid institutsiooni ülesehitamisel ning alustatud rajale kindlaksjäämist ehk nn rajasõltuvust.

Lõpetuseks

Artiklis oli vaatluse all Eesti kui väikeriigi sõjalise institutsiooni rajamine aastail 1991–1994. Algul valmistuti järkjärguliseks eraldumiseks Nõukogude Liidust, ka relvajõudude osas, kuid 1991. aasta teisel poolel, pärast Nõukogude Liidu kokkuvarisemist, hakati riiklikke institutsioone rajama paralleelselt aluskontseptsioonide loomisega. Uue põhiseaduse valmimisega anti riigikaitsele valdavalt sõjaeelne õigusraamistik. Kaitsejõudude peastaabi töölerakendamiseks kutsuti teenistusse suurte kogemustega vanemohvitser Ants Laaneots. Kuigi esimese põhiseadusliku valitsuse kaitseministri ja kaitseväejuhi ametikohad täideti lääne taustaga isikutega, rakendati Eesti kaitseväe taktikaline (väeosad) ja strateegiline tasand töösse Ants Laaneotsa juhtnööride järgi. Mõningatele viidetele toetudes võib väita, et hilisema kaitseväejuhi kindral Laaneotsa roll sõjaväelise institutsiooni kujundamisel on märksa suurem, kui artiklis toodud faktid lubavad oletada, ning see teema vajab eraldi uurimist. Nüüdseks on teada, et tema eestvedamisel taastati kaitsejõud sõjaeelseid struktuure aluseks võttes ja kontseptsioonilises mõistes kaasajastati neid Soome mudelit järgides.

Artiklis käsitletud perioodi lõpul kinnistus Eesti suundumus teha NATO-ga globaaltasandil sõjalist koostööd.

Analüüsides 1991 ohuhinnanguid, on näha, et neid mõjutasid Eesti ajaloo sündmused, mille kordumist kardeti, ning see kiirendas riigi kaitseks loodavate institutsioonide rajamist.

Kasutatud kirjandus

Беерли, И. (2013). Самая милитаризованная страна. 9.02.2013. – http://topwar.ru/579-samaya-militarizovannaya-strana.html (14.03.2013).

Eesti Kodukaitse 1990–91. Eesti Kodukaitse Ajaloo Selts. – http://www.kodukaitse.ee/eestikodukaitse/eesti-iseseisvumise-vastaste-runnak-toompeal/ (11.03.2013).

Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2012). – http://www.pohiseadus.ee/ptk-10/ (07.03.2013).

Graf, M. (2012). Impeeriumi lõpp ja Eesti taasiseseisvumine 1988–1991. Tallinn: Argo.

Helme, R. (2000). Väheseadustatud riigikaitse. – Eesti Päevaleht, 15. jaan.

Jürjo, M. (peatoim) **(2008).** Eesti eest! Pilguheit Kaitseliidu lähiminevikku 1988–2008. Tallinn: Kuma.

Kadak, J. (toim) **(2009).** Meenutusi Eesti kaitsejõudude taasloomisest. Tallinn: Elmatar, Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused.

Kaitseliit (2010). Kolmas algus. Kaitseliit 1990–1993. Tallinn: Hepter Grupp OÜ. – http://www.kaitseliit.ee/files/kaitseliit/img/files/kolmas_algus.pdf (12.03.2013).

Keegan, J. (2004). Sõjakunsti ajalugu. Tallinn: Varrak.

Kuznetsov, A. (2011). Millist nõu andis mulle Džohhar Dudajev ja mis on selle tulemus. – Mitme tule vahel. Tartu: 20. Augusti Klubi, lk519–534.

Laaneots, A. (2011). Eesti kaitsejõud aastail 1991–2011. – Kakskümmend aastat taasiseseisvust Eestis, 1991–2011. Koost L. Utno. Tallinn: Välis-Eesti Ühing, Eesti Euroinfo Ühing, lk 167–223.

Laar, M., Ott, U., Endre, S. (2000). Teine Eesti: Eesti iseseisvuse taassünd 1986–1991. Tallinn: Se & JS.

Lill, H. (2004). Elu võimalikkuse loomine kaitseväes. – Eesti Päevaleht, 12. mai. – http://www.epl.ee/news/eesti/hellar-lill-elu-voimalikkuse-loomine-kaitsevaes.d?id=50983748 (14.02.2013).

Lill, H. (2007). 18-kuuline ajateenistus, kuninglik kaardivägi jmp. – Eesti Päevaleht, 23. veebr.

Meri, L. (2005). Presidendikõned. Tartu: Ilmamaa.

North, C. D. (2004). Institutsioonid, institutsiooniline muutus ja majanduselu. [Tartu:] Fontes.

Orav, M., Nõu, E. (koost) **(2004).** Tõotan ustavaks jääda... Eesti Vabariigi valitsus 1940–1992. Tartu: Eesti Kirjanduse Selts.

Peep, V. (toim) **(1997).** Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Pärnaste, E. (2000). Eesti kongress. Siis ja praegu. Tallinn: Riigikantselei, SE & JS.

Riigikaitse 1993. Riigikaitse põhialused. Riigikogu arhiiv, nimistu 2, säilik 27, dok nr 72.

Riigikogu stenogramm 1993. Riigikogu VII koosseisu II istungjärk, 16.03.1993. – http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=732268800

Riigikogu stenogramm 1996. Riigikogu VIII koosseisu III istungjärk, 7.05.1996. – http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=831452400&pkpkaupa=1&paevakord=1900003138)

Saarpuu, H. (2010). Mälestuskilde Eesti Kodukaitse Saku kompaniist . – Saku Sõnumid 21. mai, lk 8– 9. – http://www.sakuvald.ee/42660 (11.03.2013).

Savisaar, E. (2004). Peaminister. Eesti lähiajalugu 1990–1992. Tartu: Kleio.

Tupp, E. (2009). Lühiülevaade riigikaitse taastamisest. – Riikliku iseseisvuse taastamine parlamentaarsel teel aastatel 1990–1992. Rahvusvaheline ajalookonverents 21.–22. august 2008. Ettekannete kogumik. Tartu: 20. Augusti Klubi, lk 105–116.

Tupp, E. (2011). Tuli hoopis teine aeg. – Mitme tule vahel. Tartu: 20. Augusti Klubi, lk 205–226.

Vahter, T., (2011). Vabariigi tulek 1991. Kuus otsustavat kuud. Tallinn: Eesti Ekspress.

von Wistinghausen, H. (2008). Vabas Eestis: Esimese Saksa suursaadiku mälestused 1991–1995. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.

Ülemnõukogu stenogramm 1991 (1). Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu 27. istungjärk, 14.–17. jaanuar 1991.
– http://www.riigikogu.ee/index.php?rep_id=9786950&uni=28

Ülemnõukogu stenogramm 1991 (2). Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu 47. istungjärk, 3.–5. september 1991.
– http://www.riigikogu.ee/index.php?rep_id=9786950&uni=49

Sümboolne võim Eesti etnopoliitikas

Raivo Vetik, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi võrdleva poliitika professor

Sergei Ivanov, Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktorant

Mitte-eestlastest ametnike arv on 1990. aastate algusega võrreldes ligi kümme korda vähenenud. Demokraatlik valitsemine põhineb osalusel ja kaasatusel.

Artiklis analüüsitakse sümboolse võimu strateegiaid Eesti etnopoliitikas etnilisest esindatusest lähtudes. Esindusbürokraatia teooria eeldab, et riigi ja ühiskonna vahekordade kujundamisel on oluline vähemuste esindatus mitte ainult parlamendis, vaid ka ametnikkonnas. Esindusbürokraatia täidab mitmeid olulisi funktsioone, mis on seotud poliitika parema toimimisega, võrdsete võimaluste ja kaasamisega ning mitmekultuuriliste ühiskondade efektiivse valitsemisega (Groeneveld, Van de Walle 2010). Kui vähemused on ametnikkonnas esindamata, jäävad need funktsioonid täitmata ning sellel võib olla negatiivne mõju ühiskonna ja riigi toimimisele ning vahekordadele.

Eestis on esindusbürokraatiaga seotud teemasid vähe uuritud (Roose-Reinthal 2010). Kõige ilmekamad andmed pärinevad Sergei Ivanovi valmivast doktoritööst, mis toob esile vähemuste esindatuse hüppelise vähenemise Eesti Vabariigi ministeeriumide ametnikkonnas 1990. aastate alguses taasiseseisvumise algperioodil ning selle süvenemise. Vahetult enne taasiseseisvumist oli mitte-eestlastest ametnikke ligikaudu kolmandik, praegu on nende arv kahanenud ligi kümme korda, kahe-kolme protsendini (Ivanov 2013). Artikli uurimisobjekt on Riigikogu liikmete seisukohad muutuse suhtes. Analüüsime tehtud intervjuudele toetudes, kuidas tajuvad Riigikogu liikmed etnilise alaesindatuse tekkimise põhjusi ja mõju ühiskonnale ning kas ja mil viisil peaks nende arvates riik sekkuma, et vähemuste esindatust suurendada.

Artikli teoreetiliseks raamistikuks on valitud prantsuse sotsioloogi Pierre Bourdieu sümboolse võimu teooria. Valik tuleneb asjaolust, et etniline alaesindatus on Eesti riigiaparaadis ühelt poolt ilmne, kuid teiselt poolt tundub see meile täiesti iseenesestmõistetav ja ei tekita mingeid emotsioone (Rannut 2013). Kindlasti ei kehti probleemsete olukordade iseenesestmõistetavus ühtmoodi kõigi kohta ning seda tahamegi analüüsida – kui erinevalt või sarnaselt tajuvad Riigikogu parteide liikmed etnilist alaesindatust ning mida see ütleb Eesti etnopoliitilise võimuvälja kohta tervikuna.

Kirjeldame lühidalt Eesti etnopoliitilise võimuvälja kujunemist 1990. aastate algul, esitame uuringu teoreetilise skeemi, keskendume empiirilisele uuringule ning tulemuste analüüsile. Sergei Ivanov intervjueeris Riigikogu liikmeid 2012. aasta augustist oktoobrini Riigikogu ruumides Lossi plats 1a. Valimi moodustasid 60 Riigikogu liiget, 15 rahvaesindajat igast Riigikogus esindatud erakonnast.

Meie käsitlus sisaldab ebatraditsiooniliselt ka artikli aluseks oleva teoreetilise raamistiku mõnede aspektide kriitikat. Me ei pea Bourdieu käsitlust viimase instantsi tõeks, vaid näitame oma empiirilistele tulemustele toetudes ka selle nõrkusi. Põhiline, millega me tema sümboolse võimu teoorias ei nõustu, on

asjaolu, mida kirjanduses on hakatud tähistama terminiga „kahtlemise sotsioloogia" (Grenfell 2008). Usume, et Bourdieu teooria annab uurijale poliitilise protsessi analüüsiks ja mõtestamiseks küll hea stardipositsiooni ja üldraamistiku, kuid seda tuleks täiendada „usalduse sotsioloogiaga", näiteks Luc Boltanski pragmaatilise sotsioloogia võtmes (Boltanski 2011).

Etnopoliitilise võimuvälja kujunemine

Eesti praeguse etnopoliitika mõistmine eeldab sisepoliitilise võimuvõitluse uurimist, mille tulemusena on kujunenud etnopoliitilise võimuvälja positsioonid (Metcalf 1996; Ruutsoo 2002; Steen 2006; Vetik 2012). Taasiseseisvumise algul toimunud võimuvõitluse käiku mõjutas kõige enam Nõukogude aeg, kui Eestis kujunes kaks võrreldava suurusega keelekogukonda. Sel ajal olid sisseränanud mitmes mõttes privilegeeritud staatuses: mitmed eluvaldkonnad läksid üle venekeelsele asjaajamisele, üleliidulistes ettevõtetes, kus enamik sisseränanuid töötas, oli töötajatel eelisõigus korteri saamisel jms. Meie uuringu kontekstis on oluline rõhutada, et kahe keelekogukonna kontaktid jäid nõrgaks ning sisuliselt oli tegemist paralleelsete ühiskondadega, kelle arusaamad Eesti riikluse taastamisest ja uue avaliku sfääri kujundamisest 1990. aastate algul olid väga erinevad (Vetik 1993). Kõik nimetatud asjaolud andsid etnopoliitilise võimuvälja positsioonide võtmisel tugeva eelise rahvuslust rõhutavatele jõududele.

Eesti etnopoliitilise võimuvälja kujunemist käsitlevad uuringud võib jaotada kaheks: üks suund mõtestab seda Eesti rahvusriikluse ülesehitamisena, teine ühiskonnas reaalselt kujunenud mitmekultuurilisuse ning selle raames vähemuste õiguste kaitsmise vajadusena. Viimase lähenemise nimekaid esindajaid on Rogers Brubaker, kes näeb Eesti riigi etnopoliitikat 1990. aastatel mitte rahvusriigi ratsionaalsusest lähtuva moderniseerumise instrumendina, vaid pigem „rahvustava riigi" eliitide omavahelise võimuvõitluse väljendusena, milles üks rühm kasutab vastandumist venekeelsele vähemusele ja Venemaale oma peamise poliitilise ressursina (Brubaker 1996). Samasugust lähenemist esindab Graham Smith, kes leiab, et Eestis loodud etnopoliitilised institutsioonid peegeldavad ainult ühe rahvusrühma huve ning et rahvusriikluse ülesehitamine läänelikus tähenduses on siin asendatud identiteedipoliitikaga, mille tulemuseks on etniliste vähemuste mitteametlik väljatõrjumine avalikust sfäärist (Smith *et al* 1998). Seega rõhutab see suund sümboolse võimu domineerimise aspekti Eesti etnopoliitikas (Semjonov 2002).

Rahvusriikluse paradigma raames tehtud uuringud lähtuvad aga poliitilisest ja õiguslikust eeldusest, mille kohaselt tuleb Eesti Vabariigi juriidilise järjepidevuse idee alusel luua etnopoliitilised institutsioonid, mis viiksid lõpule nõukogude võimu poolt peatatud Eesti ühiskonna moderniseerumise (Lauristin, Vihalemm 2009). Moderniseerumine eeldab ühiskonna segregeerituse vähendamist ning rahvusriigi toimimiseks vajaliku ühtse identiteedi loomist, mis taasiseseisvuse algul selgelt puudus (Vetik 1993). Selles mõttes tuleb Eesti riigi etnopoliitikat (eelkõige keele-, haridus- ja kodakondsuspoliitikat) näha instrumendina taasiseseisvunud Eesti riigile lojaalse kodanikkonna kujundamisel. Seega rõhutab nimetatud suund eelmisele vastupidi sümboolse võimu sotsialiseerimise aspekti Eesti etnopoliitikas.

Teoreetilistest või poliitilistest eelistustest sõltumata toovad viimaste aastate empiirilised uuringud esile mitmeid negatiivseid trende: meil on endiselt suur hulk mittekodanikke ning Eesti kodakondsuse saamise atraktiivsus nende seas väheneb, usaldus Eesti riigi vastu ning kuuluvustunne Eestisse on venekeelsetel inimestel väike, sotsiaal-majandusliku ebavõrdsuse tajumine rahvustunnuse alusel kasvab (Vetik *et al* 2010). Sellise ebavõrdsuse väljendusi on ka riigi ametnikkonnas etnilise alaesindatuse süvenemine. Viimastel aastatel toimunud rahvussuhete tugev politiseerumine on esile toonud erinevate keelekogukondade ajaloomälude konflikti ja vastastikuse ohu taju (Ehala 2009). Selliste protsesside tulemusena on Eesti ühiskonna integratsiooni perspektiiv muutunud ebaselgeks – eestivenelased võivad küll omandada eesti keele ja saada Eesti kodakondsuse, kuid see ei suurenda enam nende sisemist seosetunnet Eesti ühiskonna ja riigiga. Integratsiooni monitooringud näitavad, et eesti keelt küll õpitakse üha enam, kuid samal ajal tajutakse järjest rohkem riiklike keeleõppe tõhustamise poliitikaid ülaltpoolt tuleva survena, mis kutsub esile negatiivse vastureaktsiooni ja muudab keeleõppe puhtinstrumentaalseks tegevuseks (Vihalemm 2008). Kirjanduses seotakse sellised arengud paljus parteipoliitiliste põhjustega: Eesti parteimaastiku märkimisväärne eripära enamiku Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega võrreldes ongi sotsiaal-majanduslike lõhede tähtsuse taandumine ning etniliste lõhede esiletõus (Saarts, Lumi 2012). Selle tulemusena on Eesti võimuväli etniliselt polariseeritud ning nn vene kaart, mille abil parempoolne valitsuskoalitsioon mobiliseerib etniliste eestlaste hääli ja opositsioon eestivenelaste hääli, on muutunud valimistel oluliseks trumbiks.

Sümboolse võimu teooria

Artiklis eeldatakse, et parteipoliitilise võitluse keskne areen on sotsiaalse tegelikkuse diskursiivne konstrueerimine, mille peamine instrument on sotsiaalsete nähtuste klassifitseerimine ja mõtestamine. Analüüsime seda Bourdieu sümboolse võimu teooria abil, mis eristab kolme sotsiaalse tegelikkuse konstrueerimise taset: võimuväljal eristuvad positsioonid, dispositsioonid ja seisukohavõtud (Bourdieu 1977). Võimuvälja positsioonide formaalse struktuuri on uurija konstrueerinud tema teoorias esiletoodud olulisemate tunnuste järgi. Dispositsioonides väljenduvad poliitika toimijate tajuskeemid, mis põhinevad sotsiaalse tegelikkuse klassifitseerimisel neile omasel viisil. Seisukohavõtud on nende konkreetsed arvamused konkreetsetes küsimustes.

Kirjeldame järgnevalt nimetatud kolme taset Bourdieu teoreetilise „tööriistakasti" olulisemate mõistete – väli ja habitus – kaudu. Sotsiaalse välja mõistet kasutab Bourdieu esimest korda oma artiklis Roland Barthesi ja Raymond Picardi kirjandusteoreetiliste vaadete kohta, näidates, et erinevustest hoolimata moodustab nende vaidlus ühe laiema struktuuri kaks elementi, millesse mõlemad panustavad. Sotsiaalne väli kujutab endast kooseksisteerivate, kuid eristuvate positsioonide tervikut, mis on üksteise suhtes välised ja määratud vaid suhtega teistesse (lähedus, kaugus, naabrus, ülal, all, keskel jms). Väljal asuvaid subjektipositsioone täidavad poliitilises protsessis erinevad rühmad, kusjuures „mingi rühma tunnuseid, mille nad omandavad mingil hetkel olenevalt oma positsioonist ning vara ja võimalike praktikate pakkumisest määratud oludes, ei tohi vaadata nende seesmiste omadustena. Selle asemel tuleb vaadata sotsiaalsete

suhete tervikut, mis on homoloogiasuhte kaudu ühendatud tegevuste tervikuga" (Bourdieu 1977, 20).

Habituse mõiste kaudu toob Bourdieu esile asjaolu, et sotsiaalne reaalsus ei ole ette antud valmiskujul, vaid kodeeritud erinevatest vaatepunktidest lähtudes: ühel pool on teadlased, kes konstrueerivad võimuvälja struktuuri oma teoreetilistest eeldustest lähtuvalt, teisel pool poliitika toimijad, keda iseloomustab mitte teoreetiline, vaid praktiline teadmine välja ja omaenda positsioonist sellel. Lisaks uurija ja toimija perspektiivide eristamisele kahestab habituse mõiste toimija perspektiivi ka sisemiselt – konkreetseteks seisukohavõttudeks mingil teemal ja üldisteks sotsiaalse reaalsuse tajuskeemideks. Bourdieu rõhutab, et habitus ei ole refleksiivne ja ratsionaalne sotsiaalse tegelikkuse tunnetamine, vaid intuitiivne ja praktiline nähtuste klassifitseerimine, põhinedes toimijate „oma õige koha" tajumisel võimuväljal, „habituse kaudu on meile antud terve mõistus, maailm, mis tundub enesestmõistetav" (Bourdieu 1977, 19). Habituse tõttu on toimija teatud mõttes sunnitud olukorras, ta peab võtma sellele vastavaid seisukohti, et järgida oma objektiivseid huve, mis on määratud sotsiaalse välja positsiooniga.

Sotsiaalsel väljal toimuva poliitilise võitluse kõige üldisemaks aluseks on Bourdieu järgi ühiskondlikust tööjaotusest tulenev domineeriva eliidi ja domineeritud massi eristumine kaheks vastandlikuks klassiks. Võimuväljal esindab nimetatud sotsiaalset jaotust kahe võimuressursi – materiaalse ja vaimse, majandusliku ja kultuurilise – kandjate eristumine domineeriva klassi (poliitilise klassi) kaheks fraktsiooniks (Bourdieu 1985, 735). Poliitilise võitluse sisuks on nende omavaheline konkurents, kusjuures poliitilise klassi domineeritav fraktsioon võtab endale harilikult domineeritava klassi esindaja rolli, kuivõrd nende positsioonid võimuväljal on homoloogilised, s.t mõlemad on domineeritavad. Mis tahes teised sotsiaalsed ja poliitilised vastandused saavad sügavama tähenduse just nendest fundamentaalsetest eristustest, sest kõik sotsiaalsed väljad on organiseeritud polaarsete positsioonide vastandumise kaudu, olles oma vahekordades homoloogilised domineerija ja domineeritava põhivastandusele.

Lõpuks toob Bourdieu domineerija ja domineeritava konkurentsis esile kaks dimensiooni ja neist tulenevad eesmärgid, mis määravad ära poliitilise protsessi arengusuuna: need on võitlus domineeriva positsiooni eest sotsiaalsel väljal ning oma senise positsiooni kohaselt võitlus väljal kujunenud *status quo* säilitamise või muutmise eest (Bourdieu 1989, 20). Selles raamistikus tulebki sisse sümboolse võimu mõiste – see on võim, mis luuakse mingi ühe rühma habitusel põhinevate seisukohavõttude esitamisega avalikus ruumis loomuliku ja iseenesestmõistetavana, mille tulemusena ka teised rühmad tajuvad sotsiaalset tegelikkust mitte enda, vaid antud rühma terminites ning sellele vastavalt kas säilitamist väärivana või muutmist vajavana (Bourdieu, Passeron 1977). Sümboolse võimu rakendamine privilegeerib ühe maailma tajumise viisi teiste arvel, legitimeerides selle rühma habituse universaalsena ning selle kaudu domineerimissuhteid taastootes. Selles mõttes ongi poliitilise võitluse olemuseks nii-öelda klassifikatsioonivõitlus – ühe rühma subjektipositsiooni huvidest tuleneva vaatepunkti esitamine iseenesestmõistetavana, universaalsena ja järelikult legitiimsena.

Empiiriline uuring

Artikli uurimisobjekti konstrueerimine põhineb kirjeldatud teoreetilistel eeldustel – Riigikogu liikmete seisukohavõtte etnilise alaesindatuse kohta käsitleme nende habituse väljendusena, mis peegeldab vastava partei asukohta ja sellest tulenevat huvi etnopoliitilisel võimuväljal. Meie uurimisobjektiks on mitte lihtsalt Riigikogu liikmete sisulised väited, vaid üksteisest *eristuvad* positsioonid, habitused ja seisukohavõtud, mis on määratud sisemiselt nende omavahelise distantsi ja suhtelise asendi kaudu.

Eristame Bourdieu jälgedes kõigepealt kaht Riigikogu parteide etnopoliitilise vastandumise põhidimensiooni: ühelt poolt võitlus domineeriva positsiooni eest etnopoliitilisel väljal ja teiselt poolt võitlus etniliste hierarhiate säilitamise või muutmise eest. Kuivõrd parempoolsed koalitsiooniparteid esindavad Eesti etnopoliitikas domineeriva rühma positsiooni, siis eeldame, et objektiivselt on nende poliitiliseks huviks viimase paarikümne aasta jooksul väljakujunenud etniliste hierarhiate taastootmine. Vasakpoolsete opositsiooniparteide objektiivne huvi on vastupidi saada ise võimuväljal domineerivale positsioonile, kasutades selleks diskursiivset strateegiat, mis rõhutab etniliste hierarhiate sobimatust demokraatlikus kodanikeriigis. Nimetatud kaks dimensiooni ja nende raames eristatud huvid võimuväljal on aluseks järgmistele hüpoteesidele, milles järgmised on tuletatud eelmistest ning mis toovad esile alaesindatuse põhjused, mõju ühiskonnale ja riigi võimaliku sekkumise vajaduse, sidudes poolte eelistused ühtseks narratiiviks.

Hüpotees 1

a. Kuivõrd koalitsioon on võimuvälja domineerival positsioonil ja tema huvi on *status quo* säilimine, siis tema tajuskeemid etnilise alaesindatuse põhjustega seoses rõhutavad nende individuaalset loomust (näiteks vastavad isikud ise ei taha riigibürokraatias töötada, nad ei oska eesti keelt jms), mis loob võimaluse siduda need vähemuste endiga.

b. Kuivõrd opositsioon on võimuvälja domineeritaval positsioonil ja tema huvi on*status quo* muutumine, siis tema tajuskeemid etnilise alaesindatuse põhjustega seoses rõhutavad nende sotsiaalset ja poliitilist loomust (näiteks parteide võimuvõitlus), mis loob võimaluse siduda need võimuloleva valitsuse tegematajätmistega.

Hüpotees 2

a. Kuivõrd koalitsioon leiab, et etnilise alaesindatuse põhjused tulenevad konkreetsete inimeste omadustest, siis tema tajuskeemide kohaselt ei ole sellel negatiivset mõju ühiskonna ja riigi kui terviku toimimisele.

b. Kuivõrd opositsioon leiab, et etnilise alaesindatuse põhjused on sotsiaalsed, siis tema tajuskeemide kohaselt on selle mõju ühiskonna ja riigi kui terviku toimimisele negatiivne.

Hüpotees 3

a. Kuivõrd koalitsioon leiab, et etnilisel alaesindatusel negatiivset mõju ei ole, siis tema tajuskeemide kohaselt ei ole riigil vaja sekkuda, et vähemuste esindatust suurendada.

b. Kuivõrd opositsioon leiab, et etnilise alaesindatuse mõju on negatiivne, siis tema tajuskeemide kohaselt on riigil vähemuste esindatuse suurendamiseks vaja sekkuda.

Etnilise alaesindatuse võimalikud põhjused jaotasime oma ankeedis kahte rühma – vähemusrühma liikmete individuaalsetest tunnustest tulenevad põhjused ning laiemad sotsiaalse ja poliitilise taustaga põhjused. Intervjuude tulemused kinnitavad, et erinevused poolte seisukohavõttudes on suured, etnilise alaesindatuse põhjustena rõhutab koalitsioon opositsiooniga võrreldes palju sagedamini vähemuste oskuste ja teadmiste vähesust (koalitsiooni esindajatest toetas seda väidet 67%, opositsiooni puhul 23%) ning vähemuste endi valikut (23% ja 0%); opositsioon rõhutab palju rohkem parteide võimuvõitlust (opositsiooni esindajatest toetas seda väidet 47%, koalitsiooni esindajatest 27%) ning eestlaste eelistamist töölevõtmisel (80% ja 50%). Eriti tugevalt toob poolte erinevuse välja ankeedi küsimus: „Kas 1990ndatel toimunud eestlaste osakaalu oluline suurenemine ministeeriumide ametnikkonnas oli Teie arvates isevoolu toimunud areng või sihipärase poliitika tulemus?" Opositsiooni esindajatest peab koguni 80 protsenti seda protsessi sihipärase poliitika tulemuseks, koalitsioonist ainult 13 protsenti. Näiteks väitis üks koalitsiooni liige: *On seadusandlik raamistik ja tingimused, seadus nõuab, et riigiasutuste töötajatel on EV kodakondsus. Toimub avalik konkurss ning rahvus ei ole siin kriteerium. Seadustes, partei programmides, esinemistes – kusagil pole märke, et olukord mitte-eestlastega on sihipäraselt planeeritud.*

Küsimuses etnilise alaesindatuse võimalikust negatiivsest mõjust ühiskonna ja riigi toimimisele tõime ankeedis välja viis võimalikku mõjuvaldkonda, mis on seotud ühiskonna stabiilsusega, rahvussuhetega, riikliku julgeolekuga, reformide tulemuslikkusega ja demokraatia arenguga. Ka selle alateema puhul leidis meie hüpotees tugevat kinnitust: koalitsiooni esindajad leiavad tervikuna, et etnilise alaesindatuse negatiivne mõju on palju väiksem, kui seda arvavad opositsiooni esindajad. Protsentides väljendatuna eristuvad koalitsiooni ja opositsiooni seisukohavõtud järgmiselt: negatiivne mõju stabiilsusele 37 protsenti / 80 protsenti, rahvussuhetele 57 protsenti / 97 protsenti, Eesti julgeolekule 13 protsenti / 43 protsenti, reformide tulemuslikkusele 7 protsenti / 33 protsenti ning demokraatia arengule 53 protsenti / 96 protsenti. Näiteks väitis üks opositsiooni liige: *Mitte-eestlased tajuvad, et neid ei väärtustata, nende huvid ei ole esindatud ministeeriumides. Riigiametnikest eestlastel mitte-eestlastest kolleege praktiliselt ei ole. Toimub võõrandumine riigijuhtimisest.* Tugev eristumine tuleb välja ka küsimuses, kuivõrd peavad Riigikogu liikmed sellist alaesindatust normaalseks, murettekitavaks või diskrimineerivaks. Kui opositsioon väitis sajaprotsendiliselt, et selline olukord on murettekitav või diskrimineeriv, siis koalitsioonis ei näinud selles diskrimineerimist ükski saadik, seejuures 63 protsenti vastanuist leidis, et see on murettekitav ning 33 protsenti vastas, et tegemist on normaalse olukorraga.

Näiteks väitis üks koalitsiooni esindaja:*Kompetentsus on oluline, teised faktorid ei mõju – kõik on korras ja loomulik, nii peabki olema.*

Seoses võimaliku riigipoolse sekkumisega vähemuste esindatuse suurendamiseks esitasime ankeedis üldise küsimuse sekkumise vajalikkuse ja vormide kohta ning täpsustava küsimuse teistes riikides kasutatavate sekkumise vormide sobivuse kohta Eesti kontekstis: vähemuste parem informeerimine võimalustest töötada riigiametites, vähemuste osalemist toetav riiklik hankepoliitika Suurbritannia eeskujul, kvoodisüsteemi väljatöötamine ja rakendamine Hollandi eeskujul või avaliku sektori töökoha mitmekesisuse poliitika rakendamine Rootsi eeskujul. Väga kõnekas on vastuste erinevuse ulatus küsimuse puhul, kas riik peaks seadma selged eesmärgid ja võtma tarvitusele meetmed, et suurendada mitte-eestlaste osalust avalikus sektoris. Sellele vastas jaatavalt 80 protsenti opositsiooni esindajaist ja ainult 13 protsenti koalitsiooni esindajaist. Ka teiste riikide kogemuse ülevõtmise kohta osutusid opositsiooni ja koalitsiooni seisukohtade erinevused suureks: Suurbritannia eeskujul vähemuste osalemist toetava hankepoliitika puhul 77 protsenti ja 40 protsenti, Hollandi laadis kvoodisüsteemi rakendamise puhul 37 protsenti ja 0 protsenti ning Rootsi laadis avaliku sektori mitmekesisuse poliitika puhul 93 protsenti ja 43 protsenti.

Seega näitab analüüs, et tervikuna leidsid kõik meie hüpoteesid kinnitust. Järelikult moodustavad koalitsiooni ja opositsiooni seisukohavõtud etnilise alaesindatuse kohta tõepoolest sisemise terviku, nagu Bourdieu teooria eeldab. Neid saab täielikult mõista vaid osana laiemast relatsioonilisest süsteemist, mis sisaldab ka teisi vastavast habitusest lähtuvaid väiteid. Sellise terviklikkuse esiletoomine, mis näitab erinevate alaesindatuse alateemadega seotud sisuliste väidete poolt sarnase funktsionaalse rolli täitmist ühe narratiivi raames, annab võimaluse minna analüüsiga edasi järgmisele tasemele, et uurida koalitsiooni ja opositsiooni sümboolse võimuvõitluse strateegia põhimehhanisme, mis on suunatud vastavalt domineeriva rühma positsiooni kinnistamisele või domineeritava rühma positsiooni parandamisele võimuväljal.

Sümboolse võimu mehhanismid

Bourdieu olulisi panuseid sotsiaalteooriasse on sümboolse võimu rolli analüüs tänapäeva ühiskondades. Näiteks toob ta esile, et postindustriaalse kapitalismi tingimustes võtab sotsiaal-majanduslike klasside eristumine üha enam staatusrühmade eristumise vormi, põhinedes rühmade erinevatel tarbimisharjumustel ja elustiilil. Need on seotud ühiskonna eri rühmade kultuurikapitali eripäraga, mitte positsiooniga tootmisprotsessis nagu industriaalühiskonna klasside puhul. Bourdieu näitab, et selline sotsiaalse kihistumise tajumise muutus müstifitseerib klassidevahelisi suhteid, mida tõlgendatakse mitte enam ühe rühma domineerimisena, mis tuleneb tema majanduskapitalist, vaid rühmade erinevate elustiilidena, mis tuleneb nende erinevast kultuurikapitalist ja selle raames väljakujunenud maitsest (Bourdieu 1984).

Etniliste rühmade suhetes Eestis toimib sellega võrreldes teatud mõttes vastupidine dünaamika – rühmade eristumine etnilise staatuse alusel on samm-

sammult kandunud üle nende sotsiaal-majanduslikesse suhetesse, s.t eestlased on aastatega muutunud suhteliselt jõukamaks ühiskonnarühmaks ja eestivenelased vaesemaks (Leping, Toomet 2008; Vöörmann, Helemäe 2011). Domineerivas diskursuses tõlgendatakse sellist arengut aga mitte enamusrahvuse võimu suurenemisena, vaid vähemuste kultuurikapitali vähesusena (eelkõige nõrk eesti keele oskus). Seega võib üldistades väita, et kui majandusväljal annab domineerivale rühmale kõrgema staatuse tema majanduskapital, siis etnopoliitilisel väljal täidab sama funktsiooni kuulumine enamusrahvuse hulka, mida võib tõlgendada eraldi kapitaliliigina – etnopoliitilise kapitalina (Nugin, Hatshaturjan 2012). Samal ajal tuleb tähele panna, et domineerimise varjamise mehhanism on mõlemal juhul sarnane, põhinedes indiviidide poolt kultuurikapitali valdamise erinevuse rõhutamisel.

Sümboolse võimu olulisus postindustriaalses sotsiaalses formatsioonis

Põhjus on selles, et tänapäeva ühiskondades muutub üha olulisemaks arenguressursiks innovatsioon, mis eeldab indiviidi valikuvõimaluste avardumist, muutes domineeriva klassi võimu legitiimsuse kindlustamise ainult sunnijõuga ebaefektiivseks – see piiraks valikuvabadust. Eelmiste sotsiaalsete formatsioonide sarnaselt taastoodavad ka tänapäeva ühiskonnad sotsiaalset ebavõrdsust, s.t ebavõrdsus mingi ühe isikust mittesõltuva tunnuse alusel tekitab ebavõrdsust ka teiste tunnuste lõikes. Kuna samal ajal muutub sellist tüüpi ebavõrdsuse taastootmine üha küsitavamaks, tekib vajadus sümboolse võimu järele. Sümboolne võim varjab ebavõrdsuse sotsiaalset taastootmist, sidudes selle põhjused mitte ühiskonna korralduse või poliitiliste faktoritega, vaid domineeritava rühma mõnede liikmete madala kultuurikapitaliga. Seega pannakse sümboolse võimu kaudu vastutus sotsiaalse iseloomuga probleemide eest nõrgemale poolele, tuues esile selle mõnede liikmete individuaalse iseloomuga tunnused, mis takistavad elus edasijõudmist.

Tegemist on domineeriva rühma keskse võimustrateegiaga, millele vastandub omakorda domineeritava rühma loomult analoogne võimustrateegia: vastutus pannakse mitte domineeritavale, vaid domineerijale, tuues probleemide alusena esile sotsiaalsed või poliitilised põhjused ning asetades vastutuse nende eest täielikult võimulolevale valitsusele. Elus mängivad etnilise alaesindatuse põhjustena oma rolli nii sotsiaalsed kui ka individuaalsed põhjused, kuid sümboolses võimuvõitluses asetatakse vastutus võimalikult suures ulatuses vastaspoolele. See ongi sümboolse võimuvõitluse olemus. Samal ajal tekib kahe poole seisukohtade kaasamisel ühte tervikpilti domineerimise ja sotsialiseerimise kui sümboolse võimu erinevate väljenduste omavahelise seose nägemise võimalus. Tervikpilt näitab, et domineerimine ei ole üdini halb ja sotsialiseerimine ei ole üdini hea, need on ühe nähtuse eri küljed, mis tulevad esile vastanduvate subjektipositsioonide võimuvõitluses.

Vastutuse veeretamine vastaspoole õlule kujutab endast poliitilist mängu, mis võtab erinevaid vorme, meie analüüsitud narratiivide kõik kolm alateemat on selle head näited. Meie uuring kinnitas hüpoteesi, et koalitsioon tajub vähemuste alaesindatuse põhjusi nende enda kultuurikapitali vähesuse kontekstis, asetades

seega vastutuse olukorra eest neile endile. Samuti tõi analüüs välja, et koalitsiooniparteide arvamuse järgi on vähemuste etniline alaesindatus palju väiksema negatiivse mõjuga, kui opositsiooniparteide esindajad arvavad. Ka siin on diskursiivseks võimustrateegiaks vastutuse tõrjumine, milles poolte eristumine tuleneb otseselt nende asukohast etnopoliitilisel väljal. Vastutuse tõrjumine koalitsiooni poolt eeldab võimuapologeetikat – valitsuse senise tegevuse igakülgset heakskiitmist ning optimismi valitseva olukorra kirjeldamisel. Opositsiooni võimustrateegia eeldab aga olemasoleva olukorra kirjeldamist võimalikult mustades värvides ning selle põhjal võimuloleva valitsuse senise tegevuse kriitikat.

Lõpuks toimub ka riigi sekkumise vajalikkuse tajumises samasugune sümboolne võimuvõitlus. Domineeriva rühma positsioonist võimuväljal tuleneb tema huvi *status quo*'d säilitada ning domineeritava rühma positsioonist huvi seda muuta. Sellist huvide erinevust väljendab habituste tasemel meie empiirilise uuringu tulemus, mille kohaselt kogunisti 80 protsenti opositsiooni esindajaist ja ainult 13 protsenti koalitsiooni esindajaist peab vajalikuks eestivenelaste osalust avalikus sektoris suurendada. Ka siin on mõlema poole habitused suunatud oma rühma vastutuse tõrjumisele: koalitsioon väidab, et midagi muuta ei tule, sest olukord on normaalne (seega ei ole millegi eest vastutada), opositsioon aga süüdistab probleemide olemasolus ainult võimulolevat valitsust ja nõuab temalt konkreetseid samme olukorra parandamiseks (seega vastutuse võtmist).

Bourdieu teooria edasiarendamise perspektiiv

Analüüs kinnitab Bourdieu teooriast tulenevat eeldust, mille kohaselt määrab etnopoliitilise protsessi parameetrid suures osas subjektipositsioonide paiknemine võimuväljal. Kindlasti on olemas teatud mänguruum ka toimijate individuaalsetele valikutele, mis võivad kalduda kõrvale rühma habitusest (mida ka meie analüüs näitab), kuid statistilise tendentsina realiseerub meie hüpoteesides sõnastatud subjektipositsioonide huvide loogika väga selgelt.

Mõned meie empiirilised tulemused on aga Bourdieu teooriaga tugevas vastuolus. Näiteks tõi analüüs välja, et umbes kaks kolmandikku koalitsiooniparteide esindajaist peab siiski etnilist alaesindatust murettekitavaks ning umbes pooled peavad seda negatiivseks demokraatia arengule. Sellised seisukohavõtud ei ole kooskõlas koalitsiooni objektiivsete huvidega, mis tulenevad tema positsioonist võimuväljal. Samal ajal ei ole huvidest vaba käitumine Bourdieu järgi ka põhimõtteliselt võimalik (Bourdieu, Passeron 1977). Tekib vastuolu, mis viitab vajadusele kriitiliselt analüüsida huvi mõistet Bourdieu teoorias. Ta selgitab sotsiaalse huvi olemust sageli mängu metafoori kaudu, eeldades, et kõik mängijad tahavad võita, muidu nad ei mängiks (Bourdieu 1977). Seega ei väljenda huvi toimija teadlikku valikut, vaid tuleneb lihtsalt faktist, et ta osaleb mängus, asub teatud ressurssidega teatud positsioonis ning soovib võita. Selline huvi mõiste tuleneb otseselt relatsioonilisest väljateooriast: väljal eristuvatel klassidel on automaatselt erinevad huvid, mis tulenevad nende ruumiliselt ja ideeliselt eristuvast positsioonist ning on seotud võitlusega domineeriva positsiooni eest kas *status quo* säilitamise või muutmise vormis.

Sellise huvi mõiste käsitlust on kirjanduses palju kritiseeritud, Bourdieud süüdistatakse sageli reduktsionismis (Alexander 1995). Mängu metafoor ei ole ühiskonna toimimise kirjeldamisel küllaldane selles mõttes, et tegeliku elu modelleerimisel ei piisa eeldusest, et kõik inimesed tahavad domineerida, sest muidu nad ei oleks selle ühiskonna liikmed. Mängu metafoor toob küll esile konflikti ja võitluse dimensiooni, mis on sotsiaalses elus kindlasti oluline, kuid jätab kõrvale koostöö dimensiooni, muutes kogu mudeli teatud mõttes poolikuks. Seega ei saa pidada õigustatuks huvi mõiste taandamist vastava subjektipositsiooni puhtformaalsele asukohale võimuväljal ja näha selles sotsiaalset fakti dürkheimlikus mõttes; huvi mõistet tuleks käsitleda pigem sisulise väärtuskategooriana, nagu tegi näiteks Max Weber.

Huvi käsitluse puudustest tulenevalt väärib kriitikat ka Bourdieu sümboolse võimu käsitluse ühekülgsus: domineerimist kui sümboolse võimu väljendust tuleks näha mitte sotsiaalsete protsesside „esmaliigutajana", millest kõik muu tuleneb, vaid pigem omakorda osana laiemast tervikust. Vastupidi oma väljateooria relatsioonilistele eeldustele käsitleb Bourdieu domineerimist etteantuna (seega substantsiaalselt), eeldades, et domineeriva rühma tegevuses ei saa põhimõtteliselt olla muid motiive peale enda kehtestamise. Relatsioonilise lähenemise seisukohalt on sümboolne võim mitte lihtsalt etteantud ja ühekülgne domineerimissuhe, vaid kahepoolne, domineerimise ja sotsialiseerimise sattumuslik ja dünaamiline suhe. Sümboolne võim on nähtus, mille puhul domineerimine ja sotsialiseerimine moodustavad selle kaks teineteist täiendavat elementi, need on ühe mündi kaks külge või võimalike tegevuste skaala äärmuspunktid, mis ei eksisteeri isoleerituna, vaid konstitueerivad teineteist (Boltanski 2011, 98). Küsimusele, kas mingil konkreetsel juhul on valdav pigem domineerimine või sotsialiseerimine, tuleb vastata empiiriliselt – seda ei saa otsustada *a priori*. Bourdieu lähenemise puudus on selles, et ühelt poolt peab ta sotsiaalse välja teoreetilise mudeli konstrueerimisel oluliseks toimija habituse kaasamist uurija poolt, kuid sümboolse võimu mõiste konstrueerimisel teeb ta seda poolikult, s.t võtab omaks küll domineeritava rühma habituse genereeritud tegelikkuse tõlgenduse, mille kohaselt sümboolne võim väljendub domineeriva rühma poolt domineerimissuhte kehtestamises, kuid ei arvesta domineeriva rühma habituse genereeritavat tõlgendust, mis rõhutab sümboolse võimu sotsialiseerimise funktsiooni.

Toodud kriitika taustal tekib küsimus, miks üldse Bourdieu mõisteraamistikku kasutada, kui see toob esile vaid pooliku tõe. Põhjuseks on asjaolu, et meie uuring ei tekkinud tühjale kohale, vaid põhineb eelmistel empiirilistel uuringutel, mis kinnitavad domineerimissuhte mäekõrgust ülekaalu. Domineeriva rühma diskursuses konstrueeritakse meie ja nemad vahele piir, mida vähemustel ei ole põhimõtteliselt võimalik ületada, s.t Eesti parempoolne etnopoliitika nõuab kahte vastukäivat asja – ühelt poolt kutsub vähemusi üles integreeruma, teiselt poolt seab tegelikule integreerumisele ületamatuid diskursiivseid piire (Kruusvall *et al* 2009).

Must klaaslagi on meie toal

Tervikuna kinnitab meie uuring, et poliitikute erinev nägemus etnilisest alaesindatusest tuleneb suures osas võimuvälja objektiivsest struktuurist ja nende

asukohast selles. Riigikogu koalitsiooni objektiivne asukoht võimuväljal taastoodab sotsiaalse tegelikkuse tajusid ja klassifikatsioone, mis asetavad vastutuse vähemuste alaesindatuse eest neile endile. Opositsiooni objektiivne asukoht etnopoliitilisel väljal, mis eeldab võitlust oma positsiooni parandamise eest, määrab ära habituse, mille kohaselt tuleks etnilist alaesindatust mitte õigustada, vaid tunnistada, ning sellest tulenevalt on tema diskursiivseks strateegiaks panna vastutus kõikvõimalikes probleemides võimulolevale valitsusele.

Samal ajal ei ole nimetatud seaduspärasuste puhul tegemist loodusseadustega, vaid tendentsidega, s.t toimijate tegevuses on ruumi improvisatsioonile ning laiemas plaanis ka süsteemi kui terviku muutmisele. Selle selgitamiseks sobib klaaslae metafoor, mis toob hästi esile sümboolse võimu kaks funktsiooni – domineerimise ja sotsialiseerimise – ning nende vahekordade kaudu ka Eesti etnopoliitika muutumise potentsiaali. Klaaslae fenomen tähendab, et formaalsete reeglite järgi ei tohiks vähemuste sotsiaalsel mobiilsusel nende vähemuse staatusest tulenevaid takistusi olla, kuid kogemus näitab, et tegelikult need siiski eksisteerivad. Klaaslae funktsioon ongi tekitada illusioon, et vähemuste mobiilsus on võimalik. Sellise illusiooni olemasolu näitab domineeriva rühma sümboolse võimu tugevust: kui see on piisavalt tugev, siis illusiooni usutakse, kui nõrk, siis ei usuta. Meie analüüs kinnitab, et Eesti etnopoliitikas ei ole klaaslagi enam isegi koalitsiooni enda jaoks täiesti läbipaistev, sest enamik selle liikmeid peab alaesindatust murettekitavaks, kusjuures opositsiooni arvates on klaaslagi juba peaaegu läbipaistmatu. Kui pildile tuua ka vähemusrühm ise, kelle arvamused ei põhine võimuvõitluse loogikal, vaid vahetul elukogemusel, siis viimaste aastate uuringud kinnitavad üheselt, et tema jaoks on klaaslagi suisa must, s.t illusioone enam ei ole ning Eesti parempoolse valitsuse sümboolne võim venekeelse vähemuse üle on muutunud peaaegu olematuks.

On tekkinud olukord, mida Bourdieu tähistab mõistega *hysteresis*: domineeriva rühma habitus ja sotsiaalne väli on muutunud mittesünkroonseks, s.t sotsiaalne väli on viimastel aastatel mitmete faktorite mõjul kiiresti edasi arenenud, kuid domineeriv habitus on jäänud pärast selle põhijoonte väljakujunemist 1990. aastate algul suures plaanis samaks. Sellisel ebakõlal on põhimõttelised tagajärjed ühiskonna ja riigi vahekordadele – mida nõrgem on sümboolne võim, seda enam peab valitsus oma vähemuspoliitikas toetuma sunnijõule. Globaliseeruvas innovatsioonile orienteeritud maailmas jääb selline juhtimise tüüp üha enam ajale jalgu, efektiivne valitsemine eeldab riigi ja ühiskonna vahel pigem võrgustiku tüüpi suhteid. Seega on kaks võimalust: kas domineeriv habitus kohaneb sotsiaalsel väljal toimunud kiirete muutustega, toetades sellega Eesti ühiskonna sisemist stabiilsust, arengupotentsiaali ja nende kaudu lõppkokkuvõttes ka riigi jätkusuutlikkust, või jätkab jõupositsioonilt ponnistamist. See on Eesti jaoks eksistentsiaalne valik.

1 Artikkel on valminud Euroopa Liidu teadus- ja arendustegevuse 7. raamprogrammi projekti „Transition versus Transformation” (PIRSES-GA-2011-295232) raames.

Kasutatud kirjandus

Alexander, J. (1995). Fin de Siècle Social Theory. London: Verso.

Boltanski, L. (2011). On Critique. A Sociology of Emancipation. Cambridge: Polity Press.

Bourdieu, P. (1977). Outline of a Theory of Practice. Cambridge University Press.

Bourdieu, P. (1984). Distinction. Cambridge: Harvard University Press.

Bourdieu, P. (1985). The Social Space and the Genesis of Groups. – Theory and Society, vol 14, no 6, pp 723–744.

Bourdieu, P. (1989). Social Space and Symbolic Power. – Sociological Theory, vol 7, no 1, pp 14–25.

Bourdieu, P., Passeron, J.-C. (1977). Reproduction in Education, Society and Culture. London: Sage.

Brubaker, R. (1996). Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe. Cambridge: Cambridge University Press.

Ehala, M. (2009). The Bronze Soldier: Identity Threat and Maintenance in Estonia. – Journal of Baltic Studies, vol 40, no 1, pp 139–158.

Grenfell, M. (2008). Interest. – M. Grenfell. Pierre Bourdieu: Key Concepts. Stocksfield, UK: Acumen Publishing, pp 153–171.

Groeneveld, S., Van de Walle, S. (2010). A Contingency Approach to Representative Bureaucracy: Power, Equal Opportunities and Diversity. – International Review of Administrative Sciences, vol 76, no 2, pp 239–258.

Ivanov, S. (2013). Mida teha klaaslaega? – Sirp, 18. jaan.

Kruusvall, J., Vetik, R., Berry, J. (2009). The Strategies of Inter-Ethnic Adaptation of Estonian Russians. – Studies of Transition States and Societies, vol 1, issue 1, pp 3–24.

Lauristin, M., Vihalemm, P. (2009). The Political Agenda during Different Periods of Estonian Transformation: External and Internal Factors. – Journal of Baltic Studies, vol 40, no 1, pp 1–28.

Leping, K.-O., Toomet, O. (2008). Emerging Ethnic Wage Gap: Estonia during Political and Economic Transition. – Journal of Comparative Economics, vol 36, no 4, pp 599–619.

Metcalf, L. K. (1996). Outbidding to Radical Nationalists: Minority Policy in Estonia 1988–1993. – Nations and Nationalism, vol 2, no 2, pp 213–234.

Nugin, R., Hatshaturjan, A. (2012). Mobilizing Capitals during Transitions: The Stories of Toomas and Nikolai. – A. Aarelaid-Tart, L. Bennich-Björkman (eds). Baltic Biographies at Historical Crossroads. London, New York: Routledge Taylor, Francis Ltd, pp 163–182.

Rannut, M. (2013). Mida teha keelepuudega? – Sirp, 8. veebr.

Roose-Reinthal, A. (2010). Avaliku teenistuse etniline esinduslikkus – Eesti perspektiiv. Magistritöö. Tartu Ülikooli õiguse instituut.

Ruutsoo, R. (2002). Discursive Conflict and Estonian Post-Communist Nation-Building. – M. Lauristin, M. Heidmets (eds). The Challenge of the Russian Minority: Emerging Multicultural Democracy in Estonia. Tartu: Tartu University Press, pp 31–54.

Saarts, T., Lumi, O. (2012). Parteipoliitika. – Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011. Koost R. Vetik. Tallinna Ülikooli Kirjastus, lk 186–244.

Semjonov, A. (2002). Estonia: Nation-Building and Integration-Political and Legal Aspects. – P. Kolstø (ed). National Integration and Violent Conflict in Post-Soviet Societies: The Cases of Estonia and Moldova. Rowman and Littlefield Publishers, pp 105–157.

Smith, G., Law, V., Wilson, A., Bohr, A., Allworth, E. (1998). Nation-Building in the Post-Soviet Borderlands. Cambridge: Cambridge University Press.

Steen, A. (2006). Accessioning Liberal Compliance? Baltic Elites and Ethnic Politics under New International Conditions. – International Journal on Minority and Group Rights, vol 13, no 2–3, pp 187–207.

Vetik, R. (1993). Ethnic Conflict and Accommodation in Post-Communist Estonia. – Journal of Peace Research, vol 30, no 3, pp 271–280.

Vetik, R. (2012). Rahvuspoliitika. – Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011. Koost R. Vetik. Tallinna Ülikooli Kirjastus, lk 109–143.

Vetik, R. ***et al*** **(2010).** Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2010. Tallinn: Kultuuriministeerium.

Vihalemm, T. (2008). Keeleoskus ja hoiakud. – R. Vetik *et al.* Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2008. Integratsiooni Sihtasutus ja Rahvastikuministri Büroo. – http://www.meis.ee/raamatukogu?book_id=196 (23.11.2011).

Vöörmann, R., Helemäe, J. (2011). Income inequality. – R. Vetik, J. Helemäe (eds). The Russian Second Generation in Tallinn and Kohtla-Järve: The TIES Study in Estonia. Amsterdam: Amsterdam University Press, pp 119–142.

Konkurents versus regulatsioon – apteekide asutamispiirangu näitel

Katri Paas-Mohando, Advokaadibüroo LAWIN vandeadvokaat

Martin-Kaspar Sild, Advokaadibüroo LAWIN jurist

Tasakaalu leidmine vaba konkurentsi ja regulatsiooni vahel sõltub suuresti sellest, mida konkurentsi või regulatsiooniga soovitakse saavutada.

Konkurentsiõigus ja laiemalt konkurents on moodne teema. Üha enam põhjendatakse poliitilisi samme konkurentsiargumentidega, näiteks vajadusega avada seni monopoolsed turud konkurentsile. Enim on kõneainet pakkunud ja meid kõiki mõjutanud elektrituru avanemine selle aasta algul. Konkurentsiamet on viimastel aastatel teinud ettepanekuid konkurentsipiirangute kaotamiseks ka mitmes teises valdkonnas (nt ühistransport, taksondus, jäätmekäitlus, hambaravi).

Konkurentsi tagamisel on tähtis roll turgude efektiivses toimimises, kuid mõnikord esineb turutõrkeid ning seepärast võib riigipoolne reguleerimine olla põhjendatud ja vajalik. Tasakaalu leidmine vaba konkurentsi ja regulatsiooni vahel on tekitanud majandusteadlaste hulgas tuliseid vaidlusi juba pikka aega ning sõltub suuresti sellest, mida konkurentsi või regulatsiooniga soovitakse saavutada.

Artiklis antakse kõigepealt lühiülevaade majanduslikest põhjendustest, mis tingivad reguleerimise vajaduse, ning selgitatakse konkurentsi rolli turgude toimimise ja reguleerimise kontekstis. Seejärel näitlikustatakse regulatsiooni ja vaba konkurentsi vahelise tasakaalu leidmisega seotud dilemmasid apteekide asutamispiirangute näitel, mis on praegu aktuaalne teema. Võrdlevalt on vaadatud teiste Euroopa riikide kogemust, sest tervishoiusektori, sealhulgas apteegituru avamist konkurentsile on Euroopas palju arutatud juba 1990. aastaist alates ja erinevate tulemustega ka katsetatud (Lluch, Kanavos, 2010, 245–246).

Regulatsiooni majanduslikud põhjendused

Heaoluökonoomika lähtub eeldusest, et turg on parim ja efektiivseim ressursside paigutaja majanduses, kuivõrd see peaks aitama tagada nn Pareto-optimaalse ressursside jaotuse. Eeldus kehtib aga ainult nii-öelda täiusliku konkurentsi tingimustes teatud tüüpi turgude puhul, mida nimetatakse konkurentsiturgudeks (Stiglitz 1995, 63).

Majandusteadlased on leidnud, et konkurentsiturg esineb siis, kui on täidetud järgmised tingimused: vaba sisenemine turule, vaba väljumine turult, vabad hinnad, homogeenne kaup, täielik informatsioon, sortimendi ja koguse vaba kujundus. Tegelikult ei vasta turud enamasti kõigile neile tingimustele ning ei pruugi seetõttu tagada efektiivseimat tulemust, sest turu tegevuse kõik tagajärjed ei pruugi olla aktsepteeritavad ning küllalt sageli on turu toimimise lähte-eeldused sellised, mis takistavad turu toimet. Seda olukorda nimetatakse turutõrkeks (Purju, Tammeraid 1998).

Kirjanduses tuuakse välja tüüpsituatsioonid, millal turg ei ole Pareto-optimaalne ja esinevad turutõrked:

– informatsiooni asümmeetria – olukord, kus tarbijate käsutuses olev informatsioon on puudulik ning sellel on süstemaatiline põhjus, mis takistab turuosalistel vabalt tegutseda;

– konkurentsitõrked – olukord, kus turule on raske siseneda (nt loomulik monopol, turul olijate tehnoloogiline või geograafiline eelis, mastaabiefekt vms);

– välismõjud – paljudel juhtudel mõjutab ka ühe isiku või ettevõtja tegevus teisi negatiivselt (nt keskkonnasaaste, ülerahvastatus vms) või positiivselt (nt haridus, heakord vms), ilma et negatiivse mõju tekitaja kulusid kannaks või positiivse mõju tekitaja kasu saaks. Välismõjude esinemisel võib turu loodav ressursside jaotus osutuda ebaefektiivseks. Kuna üksikisikud ei kanna nende tekitatavate negatiivsete välismõjude täit kulu, tegelevad nad nendega liiga palju (nt saastavad liialt kergekäeliselt), ja vastupidi, üksikisikud ei kasuta positiivseid välismõjusid tekitavate tegevuste kasulikkust täies ulatuses ära ning seetõttu tegelevad nad nendega liiga vähe (nt ei kasuta omandatud haridust eesmärgipäraselt);

– puudulikud turud – kui eraturud ei suuda pakkuda kaupa või teenust, kuigi selle pakkumise kulu on väiksem kui tarbijad on nõus maksma, esineb turutõrge, mida nimetatakse turgude puudulikkuseks (nt erakindlustusseltsid ei kindlusta üksikisikuid paljude tähtsate riskide vastu);

– avalikud kaubad – on teatud kaupu, mida turg kas üldse ei tooda või toodab ebapiisavas koguses (nt riigikaitse, avalikult kasutatavad teed, tervishoiu-, sotsiaal- ja päästeteenused vms) (Stiglitz 1995, 71–79).

Nimetatud turusituatsioonide korral on majandusteadlased asunud seisukohale, et turg vajab välist reguleerimist, kuid puudub konsensus, millisel määral ja milliste meetmetega oleks seda kõige tõhusam teha. Majanduslikest regulatsiooniteooriatest ülevaate tegemine väljuks selle artikli raamidest.

Oluline on mõista, et igasugune sekkumine majandusse tähendab ressursside ümberjaotamist. Näiteks selleks, et mingit projekti toetada, peab riik vajaliku ressursi teiste majandusagentide käest eelnevalt ära võtma (nt kõrgemate maksude näol). Samamoodi piirab ühele ettevõtjale mingis valdkonnas tegutsemiseks ainuõiguse andmine teiste ettevõtjate tegevusvabadust. Nende asjaolude omavaheline seotus ei tähenda, et igasugune valitsuse sekkumine majandusse on igal juhul halb, kuid ressursside ümberjagamisel tuleb alati silmas pidada, et ressurssidel on kindel päritolu. Eelnevast tuleneb, et igal regulatsioonil – aga ka regulatsiooni tühistamisel – on mõju nii vaatlusalusele turule kui ka teistele turgudele.

Ideaalis peaks mis tahes regulatiivse poliitika eesmärk olema soodustada efektiivsuse kasvu, et sekkumise teel saavutada konkurentsiturule võimalikult ligilähedane olukord. Seega tuleks maksimeerida regulatsioonist saadav puhaskasu ühiskonnale. See eeldab iga regulatsiooni puhul tasuvusanalüüsi (*cost-benefit analysis*), mille käigus hinnatakse regulatsioonist saadavat kasu, kuid ka sellega kaasnevaid kulusid ühiskonnale. Eesmärk peaks olema saavutada võimalikult suurt kasu võimalikult väikeste kuludega. Kui kõiki ühiskonnarühmi

sümmeetriliselt kohelda, seisneb tasuvusanalüüs pelgalt majandusliku efektiivsuse maksimeerimises. Samal ajal on võimalik teatud ühiskonnarühmadele (nt ebasoodsamas olukorras olevatele piirkondadele) tekkivale kasule anda suurem kaal või teha muid erisusi. Sel viisil on võimalik tasuvusanalüüsi hõlmata laiemat ringi eesmärke kui ainult efektiivsus (Viscusi 2005, 9).

Eelnevat õigusliku diskursuse konteksti asetades tuleb õigusloomes silmas pidada, et igal õigusaktil on mõju paljudele ühiskonnarühmadele. Seepärast tuleb enne õigusakti kehtestamist teha mõjude analüüs, paika panna selged eesmärgid, mida selle õigusmuudatusega soovitakse saavutada. Regulatsioonil võib mõistagi olla ka muid eesmärke peale pelgalt majandusliku efektiivsuse maksimeerimise (nt sotsiaalsed eesmärgid), kuid sellega kaasnevad ka vastavad kulud. Paraku on Riigikontrolli hinnangul õigusaktide mõjude analüüs Eestis olnud paljudel juhtudel puudulik (Riigikontroll 2011).

Õigusaktide mõju analüüsi tähtsust on rõhutatud OECD konkurentsi hinnangu suunistes, kus on üksikasjalikud juhised, kuidas tuleks regulatiivsete muudatuste mõju konkurentsile hinnata. Ka OECD juhiste kohaselt tuleb esmalt paika panna eesmärk, mida õigusmuudatusega soovitakse saavutada, sest siis on võimalik hinnata, kas ja kuidas erinevad meetmed võimaldavad seda eesmärki saavutada. Teiseks tuleb aru anda, et paljudel turgudel võib esineda olulisi konkurentsibarjääre, mis on regulatsioonist sõltumatud. Kolmandaks tuleb arvesse võtta, et kui regulatsioon puudutab hindu, on sellel ettevõtete tegevusele väga mitmetahulised mõjud. Seepärast tuleb erinevaid turgu mõjutavaid tegureid hinnata kombinatsioonis, kusjuures analüüsida ei tuleks mitte ainult konkreetset reguleeritavat turgu, vaid ka sellega seotud turge (OECD 2011, 83–85).

Konkurentsi roll regulatiivsete eesmärkide saavutamisel

Eelnevast nähtus, et efektiivseimat ressursside jaotust on võimalik saavutada täiusliku konkurentsi tingimustes. Kuigi selliseid tingimusi praktikas harilikult puhtal kujul ei esine, on konkurentsi – kas või ebatäiuslikku konkurentsi – peetud siiski üldiselt parimaks turgude toimimise keskkonnaks olukorras, kus ei esine turutõrkeid. Sellest tulenevalt on kehtestatud ka konkurentsiõiguse reeglid.

Siiski ei saa konkurents olla mis tahes regulatsiooni või selle puudumise eesmärk; regulatsiooni sarnaselt on ka see ainult vahend teatud eesmärkide saavutamiseks. Konkurentsipoliitilistel otsustel on turgudele oluline mõju, seetõttu on konkurentsiõigust võimalik kasutada mitmesuguste poliitiliste eesmärkide saavutamiseks. See ei tähenda, et konkurentsipoliitika ei ole toimiv, vaid selle jõustamist mõjutavad eri ajal kehtivad poliitilised prioriteedid (Monti 2007, 18). Konkurentsipoliitika ajalugu näitab, et konkurentsiõigus on sageli mõjutatud nii sotsiaalsetest kui ka ajaloolistest teguritest. Peale puhtalt majandusliku efektiivsuse ja selle kaudu üldise heaolu edendamise on konkurentsiõigust kasutatud ka muude eesmärkide teenimiseks, nagu tarbijate heaolu tagamine (madalamate hindade, parema valiku jms teel), väikeettevõtete kaitsmine, turgude lõimumisele ja ühtlustumisele kaasaaitamine, majandusvabaduse tagamine, inflatsiooni vältimine, õigluse ja võrdsuse tagamine (Motta 2004, 18–30).

Giorgio Monti on tabavalt väitnud, et mis tahes konkurentsijuhtumi lahendus sõltub kolmest peamisest faktorist: poliitika (konkurentsi eesmärk); rakendatav majandusteooria selle kohta, kuidas turud käituvad; ja institutsioon, kes konkurentsireegleid jõustab (Monti 2007, 4–5). Kuigi võib tunduda küüniline, kajastab see ilmekalt konkurentsiõiguse rakendumise tegelikkust.

Eelnevat silmas pidades ei ole üllatav ega taunitav, et konkurentsiargumente kasutatakse erinevate seadusandlike algatuste põhjendamiseks. Ilmekas näide on viimasel ajal üles kerkinud terav diskussioon ravimiseaduse §-st 42[1] tuleneva apteekide asutamispiirangu õigustatuse üle.

Apteekide asutamispiirangu vaidluse taust

Apteekide asutamispiirang takistab linnas uute apteekide avamist, kui linnas on ühe apteegi kohta vähem kui 3000 elanikku. Maal takistab piirang uue apteegi avamist juba olemasolevale apteegile lähemale kui üks kilomeeter. Nimetatud piirang lisati ravimiseadusesse 2005. aastal.

2009. aastal tegi konkurentsiamet ettepaneku käsimüügiravimite turu avamiseks vabale konkurentsile, seda muu hulgas apteekide asutamispiirangu kaotamise teel. Konkurentsiameti hinnangul parandaks piirangu kaotamine turu toimimist, teenuste kättesaadavust ja võimaldaks lõppkokkuvõttes tarbijale soodsamaid hindu (Konkurentsiamet 2009, 2011). Samasugusel seisukohal on õiguskantsler ja Riigikontroll.

Järgnevalt on analüüsitud apteekide asutamispiirangu konkurentsiaspekte. Enne järelduste tegemist tuleb aga ravimisektori reguleerimise vajadust vaadelda üldisemalt, kogu ravimisektori ja selle lahutamatuks osaks oleva apteegiteenuse osutamise kontekstis. Samuti on oluline selgeks teha Eesti ravimituru eripärad.

Ravimisektori eripärad

Ravimisektor, mis hõlmab ravimite tootmise ja turustamisega seotud äritegevust, on lahutamatuks osaks tervishoiusüsteemile, mille toimivuse ja tõhususe eest vastutab riik. Seepärast on ravimisektor küllaltki eripärane ning seda ei saa kõrvutada tavapärastele majanduslikele paradigmadele alluvate prototüüpsete turumudelitega (Volkerink *et al*2007, 25).

Ravimisektori uuringute pinnalt saab välja tuua järgmised peamised tegurid, mis mõjutavad ravimite pakkumist ja nõudlust ning sellega ka apteegiteenuse osutamist:

1. informatsiooniline asümmeetria ja esindussuhe. Ravimite jaemüügi põhilisi eripärasid seisneb selles, et tarbijad on enne kauba tarvitamist võimetud iseseisvalt hindama müüdava kauba kvaliteeti ega tea ravimite mõju sama hästi kui arst või ravimitootja (Kruus *et al* 2012, 13). Seepärast tuginevad patsiendid ravimit valides harilikult arsti arvamusele (esineb nii-öelda esindussuhe) ning tavapärastest turgudest erinevalt kujuneb ravimite puhul nõudlus sageli ostjast lahus;

2. pakkumise kontsentreeritus. Ravimitootja vaatepunktist on uue toote väljatöötamise kulusid raske hinnata, sest need tulenevad aastatepikkusest mitut valdkonda kaasavast teadustööst. Vastutasuks uue ravimi väljatöötamiseks kantud kulude eest võimaldatakse uutele ravimitele patendikaitset. Sellest tulenevalt on uusi ravimeid turule toovatel tootjatel tihti monopoolne seisund. Isegi kui ravimil on alternatiive, on turg sageli oligopoolne. Regulatsioonid piiravad ravimitootjate saadavat majanduslikku kasu, kuid ei tohi samal ajal olla liiga karmid, et piirata uute ravimite turulejõudmist (Kruus *et al*2012, 13). See eripära puudutab eelkõige ravimitootjate tasandit, kuid lisaks tootjatega sõlmitavatele ravimihinna kokkulepetele kontrollivad riigid sageli ravimite hindade kontrolli all hoidmiseks ka hulgi- ja jaemüügi juurdehindlust;

3. piiratud asendatavus. Ravimite omavaheline asendatavus on paljudel juhtudel olematu või väga madal. Tarbijal puudub enamasti teadmine talle vajalike ravimite asendustoodete kindlakstegemiseks (iseäranis retseptiravimite puhul). Seetõttu ei oska tarbija enamasti oma ostuotsustuse tegemisel arvesse võtta konkureerivaid tooteid, millel võiks olla parem hinna ja kvaliteedi suhe (Volkerink *et al* 2007, 30);

4. madal nõudluse hinnaelastsus. Ravimite piiratud asendatavusest tulenevalt ei ole nõudlus ravimite järele tundlik hinnamuutuste suhtes, vastupidi olukorrale, kus tarbijal on valida mitme konkureeriva toote vahel. Pealegi on patsiendid nõus maksma rohkem, kui nad usuvad, et üks ravim on teisest parem (Kanavos *et al* 2011a, 43);

5. ravikindlustussüsteemi olemasolu ja nn moraalne oht. Enamikus riikides finantseerib ravikindlustus ravimite ostmist kas täielikult või osaliselt. Olukorras, kus tarbijad ei maksa kogu ravimi hinda ise, ei võta nad ostuotsuse tegemisel arvesse ravimi tegelikku hinda. Seega võivad nad soovida rohkem ja kallimaid ravimeid („moraalne oht"). Ka see vähendab hinnatingimuste tavapärast mõju nõudluse kujunemisele (Volkerink *et al* 2007, 29–30).

Ravimisektori eripära ja sellest tulenevate turutõrgete tõttu kimbutaksid regulatsiooni puudumise ja absoluutselt vaba konkurentsi korral ravimituru igat turustusahela astet turutõrked, mille tagajärjel halveneksid nii ravimite kättesaadavus ja kvaliteet kui ka hinnatingimused (Volkerink *et al* 2007, 25). Seepärast on ravimisektor allutatud regulatsioonidele paljudes riikides. Regulatsioon omakorda mõjutab vaba konkurentsi kujunemist (eelkõige hinna ja sortimendi ning turulolijate arvukuse osas) ning seetõttu ei kujune ravimisektori turgudel konkurents tavapäraste majandusreeglite kohaselt.

Et tagada ravimite ohutum kättesaadavus, meditsiiniliselt põhjendatud ravimikasutus ning ravimikulude kontrollitavus, on apteegiteenuse reguleerimiseks tavapäraselt tarvitatud eelkõige järgmisi meetmeid: hariduslikud piirangud, registreerimise ja litsentseerimise kohustused, ravimiretseptide väljastamisõiguse piirangud, omanike ja tegutsemispiirangud, horisontaalse ja vertikaalse integratsiooni piirangud, tegutsemisreeglid (nt ruumide, personali, reklaami kohta) ning hinnaregulatsioon (Volkerink *et al* 2007, 13). Kõigil neil meetmeil on otsene või kaudne mõju apteekide konkurentsitingimustele. Näiteks

nõuded personalile ja ruumidele suurendavad apteekide tegutsemiskulusid (Perlitz 2009, 11).

Kõige enam tuleb aga silmas pidada, et põhiosa apteekide käibest moodustavad retseptiravimid (ravimiameti apteegistatistika kohaselt ligikaudu 80%) ning apteegikaupade nõudluse vähemasti retseptiravimite järele kujundab eelkõige arst. Seetõttu ei mõjuta apteekide arv ega apteegiteenuse omadused selliste ravimite nõudlust ega kogu ravimite jaeturu müügimahtu, peale selle on ka hinnataseme suures osas reguleerinud riik (OFT 2010, 5). Samuti on ravimituru rahalise mahu riik kindlaks määranud ning apteegid ei saa märkimisväärselt suurendada ei turumahtu ega oma kasumit näiteks tavapärase majandusmudeli alusel, mille puhul hinna alandamine suurendab kogukäivet ja toob kokkuvõttes rohkem kasumit. Oluline on arvestada ka seda, et konkurentsiõiguslikult on ravimid kui kaup homogeenne vertikaalselt seotud kaubaturu kõikidel tasanditel (tootmine → hulgimüük → jaemüük) ning apteegiteenus on ostja seisukohalt täielikult asendatav, sest kõikidel apteekidel on kohustus müüa sama ravimivalikut (Konkurentsiamet 2008, 3).

Kuna tavapärased jaesektori konkurentsi alused (hind, toote valik, müügitöö) ei rakendu apteekide toimimisele sellisel määral kui teistel jaeturgudel, pole apteekidel majanduslikku motivatsiooni hinnakonkurentsiks sellisel määral kui teistel turgudel. Apteegid konkureerivad suures osas eelkõige piiratud kogukäibe suurendamise (ehk nii-öelda piiratud ressursi ümberjagamise) nimel. Sellest tulenevalt on konkurentsikriteeriumid peamiselt asukoht, mugavus, teenuse kvaliteet (järjekorrad, lahtiolekuajad, nõustamiskvaliteet, lisateenused) ning apteekide asutamispiirangud saavad mõjutada eelkõige neid konkurentsikriteeriume, mitte niivõrd ravimite hinda või valikut (OFT 2010, 5, 7).

Eeltoodut kinnitavad teiste riikide liberaliseerimiskogemused. Näiteks käsimüügiravimite hinnakujunduse piirangute täielik kaotamine ehk vaba hinnakonkurents ei toonud Saksamaal (Stargardt *et al* 2007, 37), Hispaanias (Lluch, Kanavos 2010, 248–249), Norras ja Islandil (Rudholm 2008, 262–263) kaasa apteekide hinnakonkurentsi.

Kirjeldatud apteegituru eripärade tõttu on apteegiteenuse jätkusuutlikuks osutamiseks oluline optimeerida kulusid ja saavutada mastaabisääst. See võib survestada iseseisvaid apteeke konsolideeruma või apteegikettidega ühinema (Perlitz 2009). Nagu järgnevalt näha, on see omane ka Eesti apteegiturule.

Eesti ravimituru eripära: vertikaalne integratsioon, horisontaalne kontsentreeritus ja nn ketistumine

Eesti ravimisektoris on peetud probleemiks vertikaalset integratsiooni hulgi- ja jaemüüjate vahel ning ravimite hulgi- ja jaeturu horisontaalset kontsentreeritust (sh apteekide nn ketistumist). Riigikontrolli hinnangul on kogu Eesti ravimiturg koondunud kahe suure hulgimüügifirma – Tamro ja Magnum – kätte, kelle mõjusfääris on Eestis 81 protsenti apteekidest kas enamus- või vähemusosaluse kaudu või kuulumisega nende hulgimüüjatega seotud apteegikettidesse (Riigikontroll 2012, 41–43).

Vertikaalse integratsiooni puhul ei ole tegemist viimaste aastate trendiga. Juba ravimiseaduse väljatöötamisel mööndi, et 2000. aastate algusest saadik on Eesti ravimiturul toimunud muutused, mille käigus on ravimite hulgimüüjad saavutanud märkimisväärse mõju ravimite jaeturul toimuva üle. Ometi jäeti ravimiseaduse vastuvõtmisel kehtestamata omandipiirang, mille kohaselt hulgimüüjad ei tohtinuks apteeke omada, sest hulgimüüjate ja apteekide vahel juba tekkinud omandisuhete lõhkumist peeti hulgimüügiga tegelevate ettevõtjate suhtes liigselt koormavaks (ravimiseaduse eelnõu (360 SE) algtekst ja seletuskiri 2004).

Ravimiseaduse menetlemisel märgiti, et hulgi- ja jaemüügitasandi integratsioon võib viia olukorrani, kus hulgimüüjaga seotud apteekidel ei ole võimalik valida soodsamat hankekanalit. Ühe hulgimüüja eelistamine võib olla tingitud ka efektiivsuskaalutlustest. Kuna hulgimüüjad saavad ravimitootjatelt ravimid üldjuhul sama sisendhinnaga (Konkurentsiamet 2008, 9) ning hulgimüügi juurdehindlustele on seadusega sätestatud piirangud, ei saa hulgimüügi hindades suuri erinevusi olla.

Erinevate hulgimüüjate kasutamine või mõnede ravimite otse tootjalt tarnimine kasvataks apteegi kulusid – erinevate tellimissüsteemide kasutamine ja päevas mitmete tarnete vastuvõtmine ja haldamine nõuab tööjõuvaru, mis on apteekides tööjõule esitatud kõrgete kvalifikatsiooninõuete tõttu kallis. Kuna hinnaerinevused on ilmselt väikesed, on erinevate hulgimüüjate kasutamine ebaefektiivne (Volkerink *et al* 2007, 12, 27). Ka konkurentsiamet on möönnud, et ühest kohast ostmine on ka apteegile kasulik (Konkurentsiamet 2008, 5).

Vertikaalsele integreerumisele on ette heidetud, et see tingib konkurentsi vähenemise ja sellest tulenevalt pakutavate kaupade ja teenuste kvaliteedi languse. Samuti halveneb hulgimüüjaga seotud apteekides ravimite valik, piirdudes vaid hulgimüüjaga koostöölepinguid omavate tootjate kaubaga. Regulatiivsest aspektist vaadatuna on selle probleemi lahendamiseks Eestis meede olemas nii hulgi- kui ka jaeturul. Ravimiseaduse paragrahvist 45 tuleneb apteegile kohustus müüa kõiki Eestis registreeritud müügiloaga ravimeid. Hulgimüüjale tuleb ravimiseaduse paragrahvi 44 punktist 5 kohustus tagada püsiv ja piisav ravimite valik ning kiire kohaletoimetamine Eesti piires. Kui nimetatud regulatiivsed meetmed praktikas ei toimi, on selle põhjuseks kas vähene rakendamine või regulatsiooni ebapiisavus.

Nimetatud aspektide tõttu esineb vertikaalset integratsiooni ravimisektoris üha enam, nagu võib täheldada mitme teisegi Euroopa Liidu liikmesriigi näitel (Kanavos *et al* 2011b, 12, 23). Ka hulgimüügi tasandi kontsentratsioon ei ole Eestile ainuomane. Hulgimüügi korralduse areng Euroopas on viimastel kümnenditel viinud mastaabisäästu suurendamiseni ladude optimeerimise ning IT-süsteemide ja elektrooniliste lahenduste kasutuselevõtu tõttu. Järelejäänud hulgimüüjate turujõud ja kompetentsus on tugevnenud ning nad on tarneahelas tugevamal positsioonil (Kruus *et al* 2012, 12). Tuleb märkida, et ka ravimitootjad eelistavad hulgimüüjaid vähem kasutada, kuivõrd see võimaldab neil tugevdada kontrolli ravimite liikumisahela üle (Kanavos *et al* 2011b, 23, 32–36).

Näiteks Põhjamaades on ravimisektor hulgimüügi tasandil võrdlemisi kontsentreeritud – Soomes on ravimite hulgimüüjaid kaks, Rootsis kaks, Norras kaks ja Taanis kolm. Selline kontsentreeritus võib olla põhjendatav nende riikide suhtelise väiksusega – väikestel turgudel on turu struktuurid tavaliselt kontsentreeritumad kui suurtel, kus mastaabi- ja mitmekülgsussäästu on lihtsam saavutada.

Eesti turg on Põhjamaade turgudega võrreldes veelgi väiksem ning seepärast ei ole siinse ravimisektori suhteline kontsentreeritus üllatav. Riigikontrolli andmetest nähtub, et Eesti ravimi hulgimüügiturult on lahkunud või lahkumas kolm ettevõtjat. Sellist arengut ennustas juba 2009. aastal ette Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) tellitud Eesti ravimisektori uuring, milles märgiti, et kui juurdehindluse marginaalid ei muutu, on oodata turu konsolideerumist, sest sel viisil on võimalik suurendada efektiivsust (Kanavos *et al* 2009, 72, 72). Kuigi Riigikontroll märkis, et ravimite hulgimüügiturule on sisenenud kaks uut ettevõtjat, on ka need vertikaalselt integreeritud ettevõtjad, mõlemad kuuluvad suurtesse kontsernidesse. OÜ Medapta on seotud Soomes, Venemaal ja Eestis tegutseva apteegiketiga Yliopiston Apteekki ning OÜ Baltfarma on Maxima jaeketi kaudu seotud Euroapteegi ketiga. See annab tunnistust, et turule pääsevad eelkõige need, kellel on tugev seljatagune suurema kontserni näol.

Asutamispiirangu kaotamist on põhjendatud muu hulgas sellega, et see takistab uute apteegiteenuse osutajate turuletulekut, teenides seega turul kanda kinnitanud suurte jaekettide huve. Eelnevast nähtub, et praegune Eesti ravimisektori struktuur ei ole tekkinud apteekide asutamispiirangu tõttu, vaid muudel regulatiivsetel ja majanduslikel põhjustel.

Ravimite kõrged hinnad ja väike valik

Eestis on ravimite valik suuremate riikidega võrreldes väiksem ning hinnad kallimad (Riigikontroll 2012, 2). Ka see probleem ei ole Eestile ainuomane. Euroopa Parlamendi tellitud üleeuroopaline ravimisektori uuring on ravimite kallimat hinda ja vähest kättesaadavust väikese turuga riikides toonud välja peamise ravimite kättesaadavuse probleemina (Kanavos *et al* 2011a, 12–13).

See on mitme teguri tulemus (ajalooline taust, riiklikud eelarved ja hüvitamispoliitika, kohaliku turu suurus ja riigikeele kasutamise nõuded). Näiteks teabe tõlkimise ja ravimite märgistamise täiendavad kulud võivad tekitada olukorra, kus teatud ravimite turustamine väikesel turul ei pruugi ravimitootjatele pikemas perspektiivis piisavalt kasulik olla, et neile ravimitele uuesti müügiluba taotleda või seda uuendada (Kanavos *et al* 2009, 58).

Ravimite hindade puhul on leitud, et suurim hinnaerinevuste põhjustaja on sisemajanduse kogutoodang inimese kohta: üldiselt on patenteeritud ravimite hinnad proportsionaalselt kõrgemad liikmesriikides, kus sisemajanduse kogutoodang on suurem. Väiksematel liikmesriikidel, eriti neil, kus sisemajanduse kogutoodang on väiksem, ei pruugi olla võimalust katta paljude toodete kulusid või lubada kõrgeid hüvitusmäärasid. Seetõttu on seal väiksem turg ja tootjate turule ligimeelitamine keerukam. Geneeriliste ravimite puhul võib tootja

otsustada, et ta ei lähe väikestele turgudele. Tulemuseks on see, et väikeste turgude patsientidel ei pruugi olla juurdepääsu odavamatele, aga ka harva kasutatavatele ravimitele (Kanavos *et al* 2011a, 11–12; Kruus *et al* 2012).

Kuigi Eesti piiratud ravimite valikut ja kõrgeid hindu on seostatud asutamispiiranguga, võivad seda suuremal määral mõjutada muud asjaolud. Põhjalikum ülevaade ravimite valiku ja hinna kujunemisest on Ants Nõmperi hiljuti Juridicas avaldatud artiklis (Nõmper 2012).

Apteekide asutamispiirangu eesmärk ja selle saavutamine

Välja selgitanud ravimisektori ja eelkõige apteegituru erisused, sealhulgas Eesti ravimituru eripära, on võimalik apteekide asutamispiirangut hinnata adekvaatses kontekstis. Selleks et analüüsida asutamispiirangu vajalikkust ja selle mõju Eesti ravimisektorile, tuleb kõigepealt selgitada, millistel põhjustel on see kehtestatud.

Apteekide asutamispiirangud on üldiselt põhjendatavad järgmise majandusliku loogika alusel. Apteekidel on püsikulud (üür, kommunaal- ja tööjõukulud jms). Mida rohkem on apteeke, seda enam on apteekide pidamisega seotud kulusid kokku. Neid kulusid katavad kas riik ja tarbijad (ravimite jaemüügi juurdehindluse kaudu) või apteegid igaühe tulu vähendades. Valikust olenemata tähendab see lõppastmes kulusid ühiskonnale (UK Department of Health 2012, 1).

OECD avaldatud ravimituru uuringus on selgitatud, et apteekidele jätkusuutliku ja õiglase juurdehindluse määra tagamiseks tuleks hinnata iga apteegi pidamise kulusid eraldi. Kuna see oleks liialt keerukas ja kulukas, on paljud riigid kehtestanud kõigile apteekidele sama juurdehindluse määra. Selle puuduseks on asjaolu, et selliselt kehtestatud juurdehindluse määr peaks võimaldama tegutseda ka kõige ebasoodsama asukohaga apteekidel. Sellega oleks enamik apteeke ülekompenseeritud, mis tõstaks kulud ühiskonna jaoks kõrgele. Kõrge tulukus meelitaks turule uusi apteeke. See omakorda tähendaks suuremaid kulusid, sest kinni tuleks maksta ka uute turule tulijate tulud. Selle probleemiga võitlemiseks reguleerivad paljud riigid apteekide asutamist apteekide arvu rahvaarvuga või minimaalse vahemaa nõudega sidudes. Kuigi konkurentsiametid on selliseid piiranguid kritiseerinud, ei pruugi dereguleerimine tagada efektiivseimat tulemust. Asutamispiirangute lõdvendamine soosib apteekide teket piirkondades, kus neid on juba niigi palju, kuid ei taga seda, et kasu suuremast apteekide arvust kaaluks üles tekkivad kulutused (OECD 2000, 38, 50–52). Apteekide asutamispiirangute sobivust apteegiteenuse kättesaadavuse reguleerimiseks on tunnustanud ka Euroopa Kohus (liidetud kohtuasjades C-570/07 ja C-571/07).

Kui vaadelda lähemalt Eestis kehtivaid piiranguid, siis seadusandja eesmärk nende kehtestamisel oli seaduseelnõu seletuskirja järgi: „tagada apteegiteenuse kättesaadavuse ühtlasem jaotumine tervel Eesti territooriumil, et kindlustada isikutele ravimite võrdsem ning parem kättesaadavus. Selle eesmärgi saavutamiseks püütakse vältida apteekide kuhjumist tihedamalt asustatud aladele ja apteegiteenuse vähenemist vähemasustatud piirkondades, järgides ühtlasi regionaalpoliitilisi eesmärke. [...] Lisaks on vajalik kehtestada asulates geograafiline piirang, et tagada jätkusuutlike ning majandamisvõimeliste apteekide olemasolu.”

Kuna üks asutamispiirangu eesmärke on sõnaselgelt seotud apteekide linnapiirkondadesse kuhjumise vältimisega, saab linnadesse apteekide asutamise limiteerimist pidada tõhusaks meetmeks, et nimetatud eesmärki saavutada. Ravimiameti statistika kohaselt on maa-apteekide arv aastail 2006–2012 tõepoolest vähenenud, kuid vähenemist ei saa pidada drastiliseks – absoluutarvuna on linnas apteeke rohkem suletud. Seega on järeldatud, et apteekide asutamispiirangul on maa-apteekide vähenemist pidurdav toime (Nõmper 2012, 728).

Samuti on apteekide asutamispiirangu eesmärk olnud jätkusuutlike ja majandamisvõimeliste apteekide olemasolu. Apteekidele on õigusaktidega kehtestatud konkreetsed ja küllaltki arvukad nõudmised, mille täitmine suurendab kulutusi. Linnaapteekide pidamisega kaasnevad suured kulud on juba mõne aasta taguse seisuga tekitanud olukorra, kus suurlinnade (Tallinn, Tartu, Pärnu) apteekide puhaskasumi marginaal oli 0 protsenti (eelkõige suurenenud rendikulude tõttu) (PwC 2012). Arvestades sellist linnaapteekide vähekasumlikkust, võib asutamispiirangu kaotamise tagajärjel tekkiv apteekide asutamisralli kaasa tuua apteegituru ebastabiilsuse ja pankrotistumiste arvu kasvu. Sellest johtuvalt aitab asutamispiirang linnadesse asutatavate apteekide limiteerimise kaudu tagada ka apteekide jätkusuutlikkuse.

Konkurentsiloogika järgi ei pruugi apteekide asutamispiirangu kaotamine aidata vähendada Eesti ravimisektori kontsentreeritust ega ketistumist, mida piirangu kritiseerijad on soovinud. Asutamispiirangu kaotamise järel tihenev konkurentsiolukord vähendaks üksikute apteekide käivet veelgi. Nendes tingimustes suudavad kauem vastu pidada kõigepealt suurettevõtjatele kuuluv pool apteegiturust ja seejärel ketiapteekidega liitunud väikeapteegid. Kõige halvemasse seisu jääksid majandusliku paratamatuse tõttu iseseisvad apteegid. Ketiapteekidel on nii-öelda sügavamad taskud, mistõttu nad on võimelised kandma kahjumit pikema perioodi jooksul. Seepärast võib asutamispiirangu kaotamine asetada praegu iseseisvad apteegid hoopis raskemasse olukorda ning nad turult välja tõrjuda. Asutamispiirangu kaotamine võib seega kettide turupositsiooni soovitud piiramise asemel kaasa tuua hoopis vastupidise efekti.

Ainuüksi nimetatud põhjustel ei ole apteekide asutamispiirangute eesmärgipärasust ega tegelikku mõju võimalik kindlaks teha põhjaliku ja igakülgse sotsiaal-majandusliku uuringuta, mis analüüsiks komplekssselt apteegituruga seotud küsimusi, sealhulgas teiste riikide praktikat.

Puudused apteekide asutamispiirangu kehtivas regulatsioonis

Eespool toodu ei tähenda, et apteekide asutamispiirangu kehtivas korralduses ei ole puudusi. Enim segadust tekitanud osa asutamispiirangu regulatsioonis on nn liisuheitmissüsteem uute tegevuslubade väljaandmiseks ja nn konnahüpped apteegi asukoha muutmisel.

Esimese kitsaskoha puhul võiks kaaluda mitmeid vahendeid selle süsteemi muutmiseks, sulgemaks turuosaliste ärakasutatavaid õiguslikke auke ning tagamaks tegevuslubade õiglasema jaotuse. Näiteks sätestada, et liisuheitmises osalemisel tuleb maksta teatav kautsjon, mis muudaks arvukate variühingute

kaudu liisuheitmisel osalemise ja sellega loosiõnne suurendamise üleliia kulukaks. Täiendavalt oleks võimalik juba apteegi avamise õiguse saamiseks taotluse esitamise etapis kohustada taotlejat demonstreerima oma tahet ja majanduslikku võimekust potentsiaalselt saadava tegevusloa alusel apteegi asutamiseks ning sanktsioneerida apteegi põhjendamatu asutamatajätmine.

Teisalt võib olla otstarbekam kaotada liisuheitmissüsteem tervikuna ning asendada see mõnd muud laadi loamenetlusega. Mitmes riigis (nt Hispaanias, Itaalias, Portugalis) on kasutusel konkursisüsteem. Mis aga puudutab maa-apteekide arvu vähenemise vältimist või lausa nende asutamise soodustamist, oleks võimalik nimetatud eesmärkidel anda teatud eelisseisund konkursil osalejatele, kes juba peab maa-apteeke.

Teine kitsaskoht tuleb ravimiseaduse § 42[1] lõikes 2 sätestatud geograafilise iseloomuga piirangust, et linnas asuv apteek ei tohi uue tegevusloa väljastamiseta muuta oma tegutsemiskohta kaugemale kui 500 meetrit senisest tegutsemiskohast. Apteekide ühtlasemat territoriaalset jaotust linnades aitaks pigem saavutada piirang, et apteeki ei tohi asutada teisele apteegile lähemale kindlaksmääratud vahemaast. Näiteks Austrias on kehtestatud apteekidevaheliseks minimaalseks vahemaaks 500 meetrit, Ungaris 300 meetrit väiksemate linnade ja 250 meetrit suuremate linnade puhul, Portugalis 350 meetrit, Hispaanias 250 meetrit.

On oluline teha vahet asutamispiirangu ning asutamispiiranguga seonduvate protseduuride vahel. Apteekide asutamispiirang on ravimisektori ja kitsamalt võttes apteegituru reguleerimise meede, samal ajal kui liisuheitmissüsteem on pelgalt menetlusprotseduur, mida on võimalik muuta või kaotada asutamispiirangut ennast kaotamata.

Kokkuvõtteks

Kuigi regulatsioon ja konkurents näivad olemuselt vastandlike vahenditena, peaksid mõlemad teenima lõppastmes ühist eesmärki – tagama turu võimalikult efektiivse toimimise. Samas võib nii regulatsiooni kui ka konkurentsi panna teenima muid eesmärke, kuid tuleb aru anda, et sellega kaasnevad kulud. Peale selle on igasugusel regulatsioonil, aga ka deregulatsioonil mõju nii reguleeritavale turule kui ka seotud turgudele. Enne õigusmuudatuste tegemist tuleb selliseid mõjusid põhjalikult analüüsida.

Ravimisektor on tundlik tegevusvaldkond, mis ei pruugi vaba konkurentsi tingimustes toimida samamoodi kui mõni lihtsakoeline valdkond. Seetõttu on see sektor allutatud ulatuslikule hindade, sortimendi, tööjõu kvalifikatsiooni jms regulatsioonile. Selline regulatsioon mõjutab omakorda konkurentsi toimimist. Seepärast ei ole pelgalt apteekide asutamispiirangu kaotamisega võimalik apteegiturgu vabale konkurentsile avada. Asutamispiirangu kaotamise teed läinud riikide kogemus näitab, et sääraste reformide elluviimine nõuab väga suurt läbimõtlemist, et nende tegelik mõju tõepoolest ühtiks taotletavate eesmärkidega ning et need ei tekitaks omakorda hoopis uusi probleeme (ÖBIG 2006).

Seepärast tuleks ka Eestis enne apteekide asutamispiirangu kaotamist (i) panna paika selged eesmärgid, mida soovitakse saavutada, (ii) kaaluda, millised on võimalused neid eesmärke saavutada ning (iii) hinnata nende mõju ravimisektorile ja kogu tervishoiusektorile laiemalt. Siinjuures tuleb arvestada, et konkurentsiküsimustes nõuab tervishoiuvaldkond sektoripõhist lähenemist nagu teistegi avalikes huvides olevate sektorite (nt energia, post, side) puhul, seetõttu ei saa konkurentsiõiguse tavakäsitlust sellele automaatselt üle kanda. Alles sellelt pinnalt saab seadusandja teha informeeritud ja vastutustundliku otsuse.

Kasutatud kirjandus

Kanavos, P. *et al* (2009). Review of the Estonian Pharmaceutical Sector: Towards the Development of a National Medicines Policy. WHO. – http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/96448/E93049.pdf

Kanavos, P. *et al* (2011a). Ravimihindade ja ravimitele juurdepääsu erinevused Euroopa Liidus. Euroopa Parlament, sisepoliitika peadirektoraat. – http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/envi/2011/451481/IPOL-ENVI_ET%282011%29451481%28PAR09%29_ET.pdf

Kanavos, P. *et al* (2011b). The Pharmaceutical Distribution Chain in the European Union: Structure and Impact on Pharmaceutical Prices. EmiNet Final Report. – http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/healthcare/files/docs/structimpact_pharmaprices_032011_en.pdf

Konkurentsiamet (2008). Otsus 08.05.2008, nr 3.1-8/08-020KO. Terve Pere Apteek OÜ ja OÜ Saku Apteek.

Konkurentsiamet (2009). Ettepanek konkurentsiolukorra parandamiseks käsimüügiravimite turustamisel lõpptarbijatele, 14.05.09 nr 5.1-4/ 09-0473-001.

Konkurentsiamet (2011). Ettepanek ravimiseaduse §-s 42^1 ettenähtud üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangute kaotamiseks, 7.11.2011 nr 5.1-1/11-0389-002.

Kruus, P. *et al* (2012). Uute ravimite soodusnimekirja lisamise protsess ravimi- ja tervishoiupoliitika kontekstis. Praxis. – http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Praxis_Uute_ravimite_soodusnimekirja_lisamise_protsess.pdf

Liidetud kohtuasjad C-570/07 *Blanco Pérez ja Chao Gómez* ja C-571/07 *Principado de Asturias*, 01.06.2010, EKL [2010], I-04629.

Lluch, M., Kanavos, P. (2010). Impact of Regulation of Community Pharmacies on Efficiency, Access and Equity. Evidence from the UK and Spain. – Health Policy, vol 95, issues 2–3.

Monti, G. (2007). EC Competition Law. New York: Cambridge University Press.

Motta, M. (2004). Competition Policy. Theory and Practice. Cambridge University Press.

Nõmper, A. (2012). Tervise kaitse põhiõigusest apteekide asutamispiirangute näitel. – Juridica X, lk 727–738.

OECD (2000). Policy Roundtables: Competition and Regulation Issues in the Pharmaceutical Industry. – http://www.oecd.org/regreform/liberalisationandcompetitioninterventioninregulatedsectors/1920540.pdf

OECD (2011). Competition Assessment Toolkit, Volume II: Guidance, ver 2.0. – http://www.oecd.org/daf/competition/45544507.pdf

OFT: Office of Fair Trading (2010). Evaluating the impact of the 2003 OFT study on the Control of Entry regulations in the retail pharmacies market, prepared for the OFT by DotEcon. – http://www.oft.gov.uk/shared_oft/reports/Evaluating-OFTs-work/OFT1219.pdf

Perlitz, U. (2009). The German pharmacy of the future. More systems – more competition – cheaper products, Deutsche Bank Research. – http://www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000236266.PDF

Purju, A., Tammeraid, A. (1998). Avaliku sektori ökonoomika. Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut. – http://www.riigikantselei.ee/arhiiv/atp/Koolitus/oppematerjal/aseoko.htm#7

PwC: AS PricewaterhouseCoopers Advisors (2012). Eesti apteekide finantsseisundi analüüs.

Ravimiseaduse eelnõu (360 SE) algtekst ja seletuskiri (2004).

Ravimiseaduse §-ga 43^1 täiendamise seaduse eelnõu algtekst ja seletuskiri (2005).

Riigikontroll (2011). Aruanne Riigikogule: Õigusaktide mõju hindamise korraldus.

Riigikontroll (2012). Aruanne Riigikogule: Ravimite hüvitamise korraldus.

Rudholm, N. (2008). Entry of New Pharmacies in the Deregulated Norwegian Pharmaceuticals Market – Consequences for Cost and Availability. – Health Policy, vol 87, pp 258–263.

Stargardt, T. *et al* (2007). Pricing Behaviour of Pharmacies after Market Deregulation for OTC Drugs. The case of Germany. – Health Policy, vol 84, issue 1, pp 30–38.

Stiglitz, J. E. (1995). Ühiskondliku sektori ökonoomika. Tallinn: Külim.

UK Department of Health (2012). Control of Entry and Exit in the NHS pharmaceutical service. – http://media.dh.gov.uk/network/261/files/2012/07/DH-5035-Market-entry-and-exit1.pdf

Viscusi, K. *et al* (2005). Economics of Regulation and Antitrust. Cambridge, London: MIT Press.

Volkerink, B. *et al* (2007). Study of Regulatory Restrictions in the Field of Pharmacies. ECORYS Nederland BV, prepared for European Commission, Internal Market and Services DG, 22.06.2007. – http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/pharmacy/report_en.pdf

Õiguskantsler (2012). Ettepanek nr 20 üldapteegi tegevusloa väljaandmise ja muutmise piirangu kohta, 19.09.2012.

ÖBIG: Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen (2006).Community Pharmacy in Europe: Lessons from deregulation – case studies. Commissioned by PGEU, Vienna. – http://whocc.goeg.at/Literaturliste/Dokumente/BooksReports/%C3%96BIG%20Report%20Community%20Pharmacy%20in%20Europe%203_06.pdf

Eesti rahvaarvu ja Eestist lahkunute arvu hinnangud[1]

Ene-Margit Tiit, Tartu Ülikooli emeriitprofessor, statistikaameti vanemmetoodik, rahvaloenduse metoodikajuht

Uuringud kinnitavad, et Eesti on taasiseseisvumisest alates olnud väljarännumaa.

Kõige suurem oli väljaränd 1990. aastate algul, kui ida suunas lahkusid militaarteenistusega seotud isikud (sõjaväelaste perekonnad, sõjatehaste personal). Eesti elanikkond vähenes kahe rahvaloenduse vahelise 11 aasta jooksul (1989–2000; loendusandmete põhjal) ligi 200 000 inimese võrra, millest negatiivne loomulik iive moodustas vähem kui veerandi. Siiski tuleb sellesse vähenemise hinnangusse suhtuda teatava kriitikaga.
Kui piirid lääne suunas avanesid ja lahkujate isikuid enam ametlikult ei kontrollitud, tekkis otsekohe registreerimata väljaränne – inimesed said siit lahkuda sellest kellelegi teatamata. Lahkuti võrdlemisi aktiivselt, seda enam, et Riigikogu tühistas 1990. aastate algul elukoha registreerimise kohustuse. Kuigi see hiljem taastati, ei jõudnud taasjõustunud kohustus pal-jude inimeste teadvusse ning seni ei ela suur osa inimesi registreeritud aadressil (Välisränne 2005). Rahvastiku arvestuse seisukohast on probleem see, et Eesti püsielanikena on rahvas-tikuregistris arvel ka mingi hulk ammu siit lahkunud inimesi, kes oma lahkumisest ei ole Eesti riiki teavitanud. Nende täpne arv ei ole teada ja selle teadasaamiseks ei ole ka võima-lust.
Probleem tuli ilmsiks 2000. aasta rahvaloenduse ajal, kui loendatud isikute arv oli eeldatust (s.t varasemate loendusandmete ja registreeritud rahvastikusündmuste põhjal arvutatust) ligikaudu 60 000 võrra väiksem. Puudujääk koosnes kahest osast – registreerimata lahkunud ja (mitmesugustel põhjustel) loendamata jäänud isikutest, kuid pole täpselt teada, kui palju ini-mesi kummassegi kategooriasse kuulus. Kindel on siiski see, et loendushetkel elas Eestis inimesi rohkem, kui näitas loendatute arv. Statistiliste hinnangute alusel oli loendamata jäänud vähemalt 20 000 inimest, selle võrra elas tegelikult Eestis inimesi loendatute arvust rohkem (Tamm 2001a, 8–14).

Erinevad rahvaarvud

Edasise rahvastikuarvestuse aluseks oli 2000. aasta loendustulemus, millele liideti sünnid ja sisseränd ning lahutati surmad ja väljaränd. Rändeinfot ei õnnestunud saada ja nii tekkiski rännet mittearvestav rahvastikuarvestus, mis on kestnud 2012. aastani. Selles arvestuses oli kaks süstemaatilist viga: ühelt poolt alahindas 2000. aasta loendus rahvastiku arvukust (alakaetuse tõttu), teiselt poolt tekkis viga rände mittearvestamise tõttu. Kuna rändesaldo on kogu selle perioodi vältel olnud negatiivne, kompenseerisid vead vastastikku teineteist ja statistikaameti ametlik rahvaarv lähenes õigele, kuid loomulikult jäid alles erinevused soo- ja vanuserühmade ning maakondade tasemel (sest ka siseränd ei arvestatud).
Rände registreerimine aja jooksul paranes ja selle põhjal on (tagasiulatuvalt) arvutatud aastateks 2000–2012 ka rännet arvestav rahvaarv (mis loomulikult saab arvestada ainult registreeritud rännet). Statistikaameti avalikus andmebaasis oli siiski pikka aega esikohal rahvaarv, milles rännet ei arvestatud, s.t rahvaloenduse

andmeid muudeti jooksvalt ainult sündide ja surmade arvel. Aastate jooksul kasvas kahe rahvaarvu vahe ligikaudu 22 000-ni, see oli aastail 2000–2011 Eesti registreeritud välisrände negatiivne saldo. Samal ajal jätkus endiselt registreerimata väljaränne, kuid kui suur oli sel ajal välisrände saldo tervikuna, ükski dokument täpselt ei näita. Ainus võimalus on kasutada selle hindamiseks statistikameetodeid ja kaudset infot.
Eesti rahvaarvu kohta 31.12.2011 (või 1.01.2012) on ametlikult antud järgmised suurused:
1. rahvastikuregistri andmetel Eesti elanikke 1 365 551
2. statistikaameti rahvaarv (tabel RV021)
1 339 662
3. statistikaameti rahvaarv, arvestatud rännet (tabel RV0282) 1 318 005
4. rahvaloendusel 2011 loendatud püsielanike arv (lõplik, tabel 1) 1 294 455
(Tabelid RV021 ja RV0282 statistikaameti kodulehel: http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/ Rahvastik/databasetree.asp).
Suurima ja väikseima rahvaarvu erinevus on üle 71 000. Kust need erinevused pärinevad ja missugune arv on õige?
Rahvastikuregistri aluseks olevad nimekirjad on kõige vanemad, pärinedes 1990. aastate algusest, kuigi register ametlikult alustas tegevust 2000. aastal (https://www.riigiteataja.ee/akt/109122010006). Mitmete teiste riikide praktikast erinevalt ei ole Eestis rahvastikuregistri aluseks ühegi rahvaloenduse andmed, ka pole andmekaitse kaalutlustel rahvastikuregistri andmeid üksikkirje tasemel võrreldud loendusandmetega. Registrit on jooksvalt täiendatud sündide ja surmade infoga, mis on Eestis olemas praktiliselt täielikult, ja registreeritud rändeinfoga. Viimasega on Eestis jätkuvalt suuri probleeme, viimastel aastatel inimeste vaba liikumise võimaluse tõttu Euroopa Liidus on need pigem süvenenud. Elukoha registreerimine ei olnud aastaid kohustuslik, pole olemas täpset infot ei sise- aga välisrände kohta. Inimesed, kes on Eestist lahkunud oma rännet registreerimata, on jätkuvalt rahvastikuregistris kirjas Eesti elanikena. Võimalik on ka vastupidine – inimene elab Eestis enese saabumist registreerimata ja selletõttu teda rahvastikuregistris Eesti elanikuna kirjas ei ole. Mitmesugustel põhjustel – piirikontroll, Eestis dokumentideta elamise ebamugavus ja põhiliselt see, et praegu ei ole Eesti populaarne immigratsioonimaa – on viimaseid juhtumeid märksa vähem ja sellepärast on rahvastikuregistri rahvaarv (s.o rahvastikuregistri andmetel Eestis alaliselt elavate isikute arv) oletatavasti suurem kui tegelik rahvaarv. Vahe peamiseks komponendiks on aastate jooksul kogunenud registreerimata välisrände saldo.
Statistikaameti rahvaarvud (nr 2 ja nr 3) tuginevad 2000. aasta rahvaloendusele, mille puhul kõiki Eesti püsielanikke loendusel kätte saada ei õnnestunud, seega tegelik inimeste arv oli loendatute arvust mõnevõrra suurem. Alates 2000. aasta loendusest on loendusel saadud rahvaarvule liidetud sünnid ja lahutatud surmad. Nii on saadud rahvaarv 2.
Rahvaarv 3 arvestab rännet nii suures osas, kui seda on ametlikult eelmisest loendusest saadik registreeritud. Et Eesti välisrände saldo on negatiivne, on rännet arvestav rahvaarv väiksem, vahe on üle 21 000 inimese – nii suur on negatiivne rändesaldo loendustevahelisel ajal ametliku statistika järgi.
Viimasel rahvaloendusel 2011 loendati püsielanikena ka sellest arvust vähem inimesi – erinevus on üle 23 000. Selle põhjuseks on ühelt poolt tõsiasi, et kõiki tegelikult Eestis püsivalt elavaid inimesi ei õnnestunud ka nüüd mitmesugustel

põhjustel loendada. Teine põhjus on loendustevahelisel perioodil toimunud mitteregistreeritud välisränne, mille saldo on samuti nagu registreeritud rände puhul negatiivne.

Millest saab rahvaarvu hindamisel lähtuda

Rahvusvahelise tava kohaselt on rahvaarvu määramise aluseks rahvaloendus. Ometi on viimasel ajal mitmetes riikides (sh Lätis) hakatud loenduste infot muude allikate abil täiendama ja parandama. Seda tingib asjaolu, et tänapäeval on inimesed väga liikuvad, elatakse mitmes kohas, sageli isegi mitmes riigis, ning üha rohkem on neid, kes ei soovigi enda kohta täpset infot anda. Teiselt poolt on arenenud riikides, sealhulgas Eestis, loodud mitmesuguseid andmekogusid, millesse kogutud infot on võimalik loendusandmete kontrollimiseks ja täpsustamiseks kasutada.
Kuigi rahvastikuregistri puhul ei ühti kõik kasutatavad määratlused rahvaloenduse omadega (näiteks riigi püsielanikuks olemise puhul ei arvestata 12 kuu riigis viibimise kohustust nagu rahvaloenduse korral), on rahvastikuregister siiski sobiv allikas Eesti rahvastiku arvukuse ja välisrände hindamiseks. Selleks tuleb aga kasutada rahvastikuregistri andmeid kombineeritult teiste registrite ja rahvaloenduste andmetega. Käesolevas arutelus kasutatakse loendusandmetest ainult viimase rahvaloenduse (2011) andmeid.
2011. aasta rahvaloenduse käigus loendati lisaks püsielanikele ka Eestis ajutiselt (3–12 kuud) viibivaid isikuid ja samuti viimase 11 aasta jooksul lahkunuid (vt tabel RLE01 statistikaameti kodulehel: http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Rahvastik/databasetree.asp). Lahkunute info ei ole kindlasti kõikne, sest nende kohta andsid andmeid sugulased ja endised leibkonnaliikmed.
Lahkunutena loendatute hulgas on ka need isikud, kes välismaal viibides soovisid ennast loendada ja kelle puhul loendamise protseduur automaatselt katkestati pärast seda, kui nad olid oma püsielukoha riigi märkinud (kui see polnud Eesti). Niisuguseid inimesi oli üle 4000, s.t 14,3 protsenti kõigist lahkunuist. „Teadmata" veergu on märgitud loendatud isikud, kelle isikukood jäi loendusel tuvastamata, ja ka isikud, keda ei loendatud, kelle kohta info rahvastikuregistris puudub, kuid kes esinevad mõnes muus Eesti registris.
Isikute seostamiseks kasutati krüptitud isikukoode, mille abil saab seostada isiku kohta eri allikates (registrid, rahvastikuregister, rahvaloenduse 2011 andmebaas) sisalduvaid andmeid, kuid mida ei saa kasutada isiku tuvastamiseks ehk konkreetse isikuga seostamiseks. Tabelisse on paigutatud kõik isikud, keda kas loendati, kes esinesid rahvastikuregistris või ka mõnes muus Eesti elanikke sisaldavas registris (nt haigekassa). Kindlasti ei näita see summaarne arv praeguse Eesti elanikkonna suurust.
Tabeli 1 kahes esimeses veerus on rahvaloenduse andmed kombineeritud rahvastikuregistri andmetega, kusjuures „Rahvastikuregistris muud" sisaldab niihästi isikuid, kelle elukohaks on rahvastikuregistris märgitud mõni välisriik, kui ka neid, kes küll rahvastikuregistrisse on kantud, kuid kellel elukohariik puudub.
Tabeli viimase rea esimene ja teine lahter sisaldavad isikuid, kes on küll rahvastikuregistris, kuid keda ei loendatud (ei püsielaniku, ajutise elaniku ega lahkununa). Viimase rea kolmas lahter „Teadmata" sisaldab isikuid, kelle kohta rahvastikuregistris info puudub, kuid kes esinevad mõnes teises registris.

Loendustulemuste ja rahvastikuregistri andmete võrdlus

Tabel 1 näitab, et loendatud Eesti püsielanike puhul langevad rahvastikuregistri ja rahva-loenduse andmed võrdlemisi hästi kokku. Loendatud 1 294 455 Eesti püsielanikust on rah-vastikuregistris Eesti alaliste elanikena kirjas 1 283 643, s.o 99,1 protsenti. Seevastu loen-damata jäänud 147 121 isikust ei ole rahvastikuregistri andmetel Eesti elanikud 61 595, kelle elukoha riik on mujal, ja 24 586, kelle elukoha riik pole teada, seega kokku 86 181 isikut ehk 58,6 protsenti loendamata isikutest. Lahkununa loendatud 30 444 isikust ei ela rahvastikuregistri andmetel püsivalt Eestis koguni 13 014 ehk 42,7 protsenti. Analüüsime tabelit ridade kaupa. Esimeses reas tekitavad küsimusi ligikaudu 10 000 püsielanikuna loendatud isikut, kelle elukoht rahvastikuregistri andmetel on väljaspool Eestit (0,8% kõigist püsielanikest). Siiski pole alust neid lugeda ekslikult loendatuteks, siin võib põhjuseks olla näiteks rahvastikuregistris erinev püsielukoha määratlus, elamisloa tähtaja lõppemine, registreerimata sisseränne jms.

Ajutiste elanikena loendatuid (tabeli 2. rida) Eesti püsielanike hulka ei arvatud, kuigi neist 2/3 elab rahvastikuregistri andmetel Eestis. On võimalik, et neist osa on välismaal õppivad Eesti päritolu üliõpilased, kellel ajutine elukoht (vanematekodu) on Eestis (kelle Eesti vane-matekodu loetakse loenduse momendil ajutiseks elukohaks), osa võivad olla välistudengid ja muud välismaa päritolu inimesed, kelle elukoht Eestis on (rahvaloenduse määratluse kohaselt) ajutine.

Lahkunutena loendatud isikud (tabeli 3. rida) jagunevad kaheks: lahkumise ametlikult registreerinud isikud, kes ei ole enam rahvastikuregistri andmetel Eesti elanikud, ja isikud, kes ei ole oma lahkumist ametlikult registreerinud ja on rahvastikuregistri andmetel jätkuvalt Eesti elanikud. Nende isikute võrdlus teiste andmeallikatega on käesoleva analüüsi eesmärke.

Tabeli 1 esimesest veerust on näha, et rahvastikuregistri Eesti elanikest on 81 908 isikut (6% rahvastikuregistri Eesti elanike koguarvust) loendatud püsielanike hulgast välja jäänud – neist üle 17 000 on loendusinfo põhjal Eestist välismaale lahkunud ja üle 3000 elab Eestis vaid ajutiselt, lisaks jäi teadmata põhjusel loendamata üle 60 000 inimese. Loendatud, kuid mitte rahvastikuregistri püsielanike hulka kuuluvate isikute puhul on tegemist võrdlemisi väikese osaga loendatud rahvastikuregistri püsielanike arvust – vastavalt 1,6 protsenti. See-vastu rahvastikuregistris loendamata Eesti elanike arv moodustab rahvastikuregistri Eesti elanikest 4,4 protsenti (rahvaloenduse püsielanike arvust 4,7%) ja vajab kindlasti täiendavat analüüsi.

Tabeli 1 viimases reas olevatest loendamata isikutest ei ole rahvaarvu seisukohast huvipak-kuvad teise ja kolmandasse veergu paigutunud isikud („Rahvastikuregistris muud” ja „Teadmata”). Suure tõenäosusega ei ela need inimesed, kelle elukoht rahvastikuregistri andmetel ei ole Eestis (sh ka on teadmata) ja keda siin ei loendatud, püsivalt Eestis. Ilmselt on nende hulgas kõik need inimesed, kes on siit mingil hetkel registreeritult lahkunud või on siin ainult ajutiselt elanud.

Seevastu tabeli viimase rea esimeses veerus paiknevate inimeste seas, kes on rahvastikure-gistris arvel Eesti elanikena, kuid kelle kohta loendusel mingit infot ei laekunud, on niihästi Eestis elavaid, loendamata jäänud isikuid kui ka Eestist registreerimata lahkunuid.

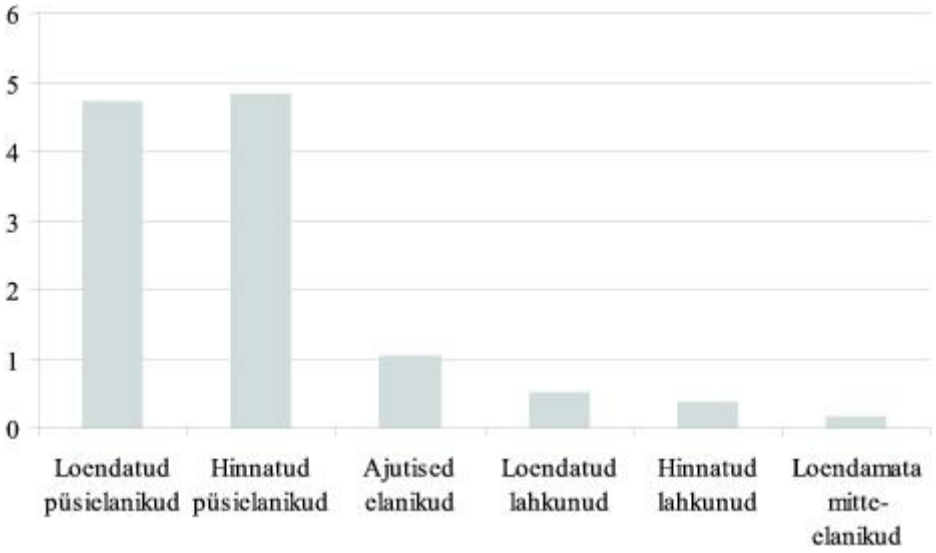
Tabel 1. Loendustulemused ja rahvastikuregistri andmed

Rahvastiku rühm	Rahvastikuregistris Eesti elanikud	Rahvastiku-registris muud	Teadmata	Kokku
Loendatud püsielanikud	1 283 643	10 812	394	1 294 455
Loendatud ajutised elanikud	3 539	1 596	423	5 558
Loendatud Eestist lahkunutena	17 430	12 400	614	30 444
Loendamata	60 939	61 595	24 586	147 121

Püsielanike ja lahkunute eristamine

Püsielanike ja lahkunute eristamiseks rakendati diskriminantanalüüsil rajanevat metoodikat, mis kasutas enam kui kümne administratiivse registri andmeid ja arvestas, mitmes sõltumatus registris oli isiku kohta 2011. aastal aktiivne sissekanne. Kasutati niihästi lineaarset kui ka logistilist regressiooni ja eksperthinnangut, kokku viit eeskirja. Igale isikule omistati selle metoodika põhjal indeksi väärtus skaalal 0...5 (mis näitas, mitmele tingimusele vastava kriteeriumi järgi isik püsielanike hulka kuulus) ja püsielanikeks loeti isikud, kellele vastas väärtus 4 või rohkem. Selle metoodika rakendamise tulemusena õnnestus nimetatud rühma kuuluvad isikud jaotada kahte ossa: ligi 29 000 isikut määrati püsielanike hulka, ülejäänud rohkem kui 31 000 loeti registreerimata lahkunuteks (Tiit 2012; Tiit, Meres, Vähi 2012).
Edaspidi esitatakse kõik hinnatud arvukused tuhandeliste täpsuseni ümardatult (lõpus kolm nulli), kuigi enamikul juhtudel on ka nende isikute rühmade kohta olemas täpne loetelu. Põhjuseks on ühelt poolt hinnanguga kaasnev võimalik juhuslik viga, mis muudaks suurema täpsuse mõttetuks, teiselt poolt loetavuse hõlbustamine. Siinjuures tuleb arvestada, et hinnangu ja täpse arvu summa või vahe on alati hinnang. Ümardatud on enamasti pigem allapoole.
Võrdlemise eesmärgil arvutati indeksi väärtus ka loendatud püsielanike jaoks, samuti nende ajutiste elanike ja lahkunutena loendatute jaoks, kes registrites esinesid. Indeksit ei olnud võimalik arvutada isikute kohta, kellel puudus isikukood või kes registrites üldse ei esinenud. Tabelist 2 ja jooniselt 1 on näha, et indeks eristab isikuid võrdlemisi hästi (hinnanguviga on 4,5%). Kui lugeda nende isikute puhul, kes registrites ei esinenud (need olid enamasti lah-kunud ja mitte-elanikud), indeksi väärtuseks null, parandab see indeksi eristusvõimet veelgi.

Joonis 1. Eristava indeksi väärtus erinevate isikurühmade puhul



Jooniselt 1 on näha, et ajutiste elanike puhul jääb indeksi väärtus püsielanikele ja lahkunutele vastavate väärtuste vahele. See on ka arusaadav, sest põhimõtteliselt on neil võimalik mõningate teenuste saamiseks (raviteenus, õppimine jne) olla mõne Eesti registri loendis. Tabel 2 ja joonis 1 näitavad ka seda, et registritesse kuulumine ei võimalda püsielaniku staatust määrata üksüheselt või mustvalgelt. Eestis on püsielanikke, kellel ei ole tehtud aasta jooksul ühessegi registrisse ühtegi aktiivset kannet ja vastupidi, on inimesi, kes elavad põhiliselt välismaal (ja keda omaksed peavad lahkunuiks), kuid kes kasutavad siiski Eestis mõningaid teenuseid ja seda kajastavad ka registrid.
Registritesse (ka rahvastikuregistrisse) kuulumist kui infoallikat kasutati ainult rahvastikure-gistris loendamata Eesti elanike staatuse määramiseks. Kõigi loendatud isikute puhul loeti loendusinfo prioriteetseks ja nende staatusi registrite põhjal ei korrigeeritud, kuigi registrite abil täideti üksikuid andmelünki või korrigeeriti jämedaid loogilisi vastamisvigu.

Tabel 2. Eristava indeksi keskväärtused erinevate rahvastikurühmade korral

Rahvastikurühm	Indeksi väärtus	Isikute arv
Loendatud püsielanikud	4,72	1 283 103
Hinnatud püsielanikud	4,83	28 819
Ajutised elanikud	1,04	1 543
Loendatud lahkunud	0,52	11 761
Hinnatud lahkunud	0,37	31 692
Loendamata mitteelanikud	0,16	444

Eestist aastail 2000–2011 registreerimata lahkunute arvu hinnang

Registreerimata lahkunute arvu statistiliseks hindamiseks on mitmeid võimalusi. Käesolevas kirjutises kirjeldatakse kolme võimalust registreerimata välisrände hindamiseks ja nende põhjal saadud tulemusi. Need võimalused põhinevad registrite infol, 2011. aasta rahvaloen-duse küsitlusandmetel ja valikuuringutel. Mitme allika kasutamisel saadud tulemuste kom-bineerimisel saadakse kõige usaldusväärsem hinnang.
Loendamata, kuid rahvastikuregistri andmetel Eestis elavate isikute eristamisel diskriminantanalüüsi abil saime eelmises punktis registreerimata lahkunute hinnanguks 31 000.
Lahkunutena loendatud isikute arvu kasutamine registreerimata väljarände tuvastamiseks
2011. aasta rahvaloendusel oli leibkonna ankeedis küsimus: Kas mõni Teie või Teie leibkonnaliikme lähisugulastest (nt vanem, laps, õde, vend, abikaasa/elukaaslane) lahkus Eestist 2000. aastal või hiljem ja elab praegu välismaal?
Välismaale lahkunute kohta küsiti isikuandmeid, mille põhjal nad tuvastati. Lisaks sellele lisati rahvaloenduse 2011 andmetel välismaale lahkunute hulka ka isikud, kes püüdsid end ise internetis loendada, kuid kelle puhul loendamise protsess katkestati, sest nende püsielu-koht oli välismaal. Viimaste isikukood oli kõigil juhtudel teada. Kokku laekus infot 30 444 isiku kohta, kes kas enda või leibkonnaliikmete andmeil on Eestist aastail 2000–2011 välismaale lahkunud ja ei ole naasnud. Neist 98 protsenti õnnestus tuvastada isikukoodide abil.
Kõik need lahkunutena loendatud isikud jaotati kahte rühma: need, kelle lahkumine oli olnud registreeritud, s.t kes ei olnud rahvastikuregistris märgitud Eesti elanikena – neid oli 12 400 –, ja need, kes olid rahvastikuregistris 1. jaanuaril 2012 Eesti elanikuna registreeritud – neid oli 17 430. Viimased esindavad mitteregistreeritud väljarändajaid. Oletame, et need, kelle kohta info puudub, on registreeritult lahkunud, seega peaks neid olema 13 014. Jaotamise tulemusena saadud andmed on esitatud tabeli 1 kolmandas reas, kust selgub, et registreerimata lahkunute osa kõigist lahkunutest on 57 protsenti (17430/30444 = 57,3%) ja oma lahkumise on registreerinud 43 protsenti (13014/30444 = 42,7%) kõigist (enamasti sugulaste poolt) loendatud lahkunutest.
Lahkunute loendusandmete kasutamisel tuleb arvestada, et saadud info ei ole kõikne, sest osal lahkunutest ei jäänudki Eestisse lähisugulasi ning osa lahkunute lähisugulastest ei osa-nud või ei soovinud loenduse küsimusele vastata, näiteks põhjusel, et nad ei osanud vastata kõigile isiku kohta käivatele küsimustele (sh ei teadnud isikukoodi). Selleks et loendusand-mete põhjal anda hinnang tegelikult lahkunute arvule, tuleb kõigepealt selgitada, kui palju oli Eestis aastail 2000–2011 registreeritult lahkunud püsielanikke, kes pole seni tagasi pöördunud.

Eestist registreeritult aastail 2000–2011 lahkunud püsielanikud, kes elavad seni välismaal

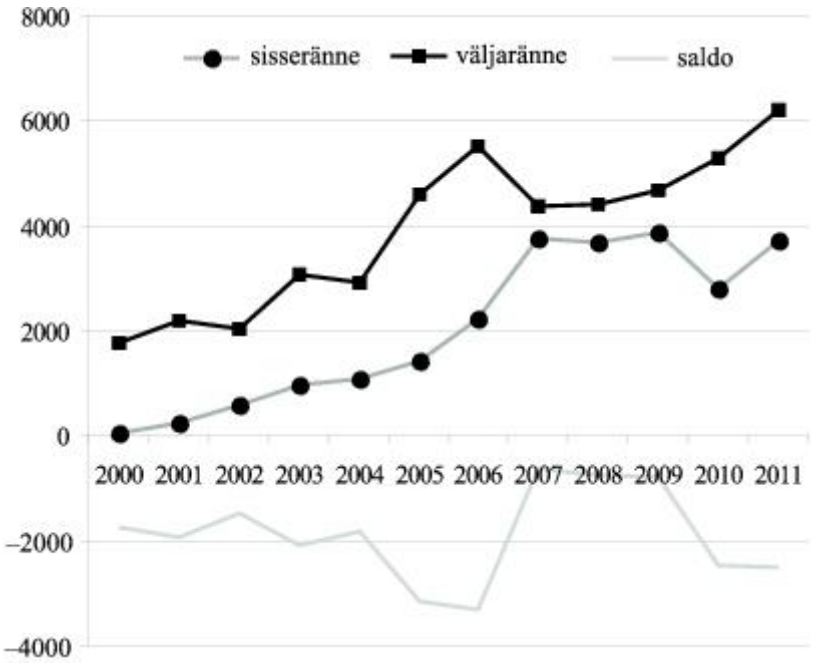
Selle selgitamiseks on võimalik kasutada olemasolevat rändeinfot. Artiklis kasutame seda siiski vaid hinnangute tasemel. Kokku on statistikaameti andmetel (tabel RVR03 statistika-ameti kodulehel: http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Rahvastik/databasetree.asp) 12 aasta jooksul (aastail 2000–2011) Eestist registreeritult lahkunud 47 090 ja Eestisse saabunud 24 400 inimest, seega

välisrände saldo on –22 690 inimest (vt joonis 2 ja 3).
Eestist registreeritult lahkunud ja seni (s.t loendushetkeni) mitte tagasi pöördunud isikute arv on kindlasti väiksem kui kõigi lahkunute arv 47 000, sest osa lahkunuist on tagasi pöördunud ja lahkunute seas oli isikuid, kes pole olnud Eesti püsielanikud. Teiselt poolt on see arv kindlasti suurem kui rändesaldo absoluutväärtus 22 690, sest sisseränanute seas on ka isikuid, kes pole tagasipöörduvad Eesti elanikud.
Aastail 2004–2011 lahkunute (kokku 38 000) ja saabunute kohta on teada (vt tabel RVR08 statistikaameti kodulehel: http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/ Rahvastik/databasetree.asp) ka nende kodakondsus. Lahkunute seas on Eesti kodakondsusega 33 252 ja Vene kodakondsusega 1785 isikut. Kindlasti on neist suurem osa Eesti püsielani-kud, seega saame hinnanguliseks lahkunud püsielanike arvuks 35 000. Samal perioodil sisseränanute hulgas oli 10 370 Eesti kodanikku (s.o 30% väljaränanud Eesti kodanikest). Eesti kodanikuks saadakse valdavalt Eestis, seega on alust lugeda need isikud tagasiränna-nuteks.
Sama mõttekäiku ei saa rakendada Vene kodanike kohta, kuid nende osa registreeritud lahkunute ja ka sisseränanute hulgas ei ole kuigi suur, mis lubab neid mitte tagasiränanute hulgas arvestada. Seega kujuneb aastail 2004–2011 lahkunud ja välismaale jäänud Eesti elanike arvu hinnanguks 35 000 – 10 000 = 25 000 inimest.
Kahjuks pole kodakondsuse andmed kättesaadavad aastail 2000–2003 väljaränanute kohta. Oletame, et Eesti püsielanike osa lahkunute ja tagasiränanute seas on ühesugune kogu perioodi 2000–2011 vältel. Et väljarände kogusumma perioodil 2000–2011 on perioodi 2004–2011 väljarändest 23,7 protsendi võrra suurem, saaksime aastail 2000–2011 registreeritult lahkunud ja mitte tagasi tulnud Eesti elanike arvu hinnanguks 25 000 x 1,237 = 30 000.
Negatiivne rändesaldo –22 600 on sellest arvust väiksem, sest oletatavasti on vaadeldava perioodi vältel Eestisse elama asunud üle 7000 inimese, kes varem Eestis ei ole elanud. See on hästi kooskõlas „Muu kodakondsusega" inimeste rändesaldoga aastail 2004–2011, mille suurus on 5898 (vt tabel RVR08 statistikaameti kodulehel: http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Rahvastik/databasetree.asp).
Eeldades, et sugulaste antava info puhul ei ole vahet registreeritult või registreerimata lah-kunute vahel, saame hinnata registreerimata lahkunud isikute arvu. Tabelis 3 on esimesse veergu paigutatud rahvaloenduse käigus lahkununa loendatutest (kokku 30 440) need 29 830, kelle kohta on olemas isikukood. Teise veeru esimesesse ritta paigutame äsja leitud hinnangu registreeritult lahkunud ja seni välismaale jäänud Eesti elanike kohta. Kolmandasse veergu paigutame suhte, mis näitab, kui palju tegelik perioodil 2000–2011 registreeritud lahkunute arv ületab isikute arvu, keda loendusel sugulased lahkunuks märkisid.
Kui eeldada, et registreerimata lahkunute puhul tegelikult lahkunute ja loendusel märgitute suhtarv on sama, saame registreerimata lahkunute arvu hinnanguks 40 000. Nendest märgiti loendusel lahkunuteks 17 430. Ülejäänud ligikaudu 23 000 registreerimata lahkunut kuuluvad isikute hulka, keda ei loendatud, kuid kes on rahvastikuregistris arvel Eesti elanikena. Niisuguste isikute üldarv oli diskriminantanalüüsi põhjal 31 000, s.t ligikaudu 8000 inimese võrra rohkem, kui näitas viimane arvestus. Seda seletab tõsiasi, et rahvastikuregistri andmetel Eestis elavate isikute seas on tõenäoliselt mingi hulk isikuid, kes on Eestist lahkunud enne 2000. aastat.

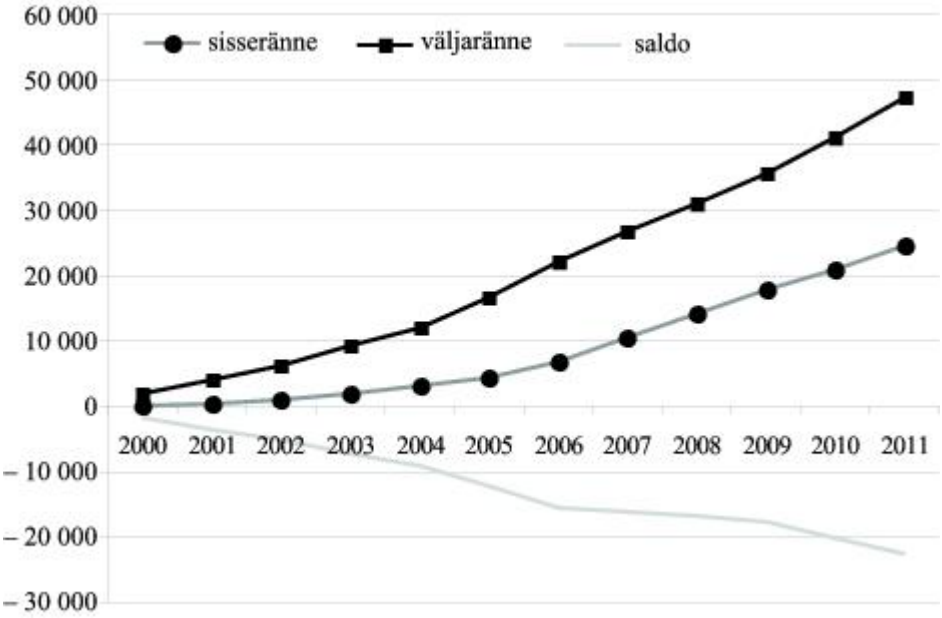
Tabel 3. Loendatud lahkunute arvu kasutamine registreerimata lahkunute arvu hindamiseks

	Rahvaloenduse andmeil lahkunud	Registreeritud lahkunute arvu hinnang	Suhe	Registreerimata lahkunute üldarvu hinnang
Registreeritud lahkunud	13 014	30 000	2,3	
Registreerimata lahkunud	17 430		2,3	40 000
Kokku	30 444			

Joonis 2. Välisränne aastail 2000–2011



Joonis 3. Kumuleeritud välisränne aastail 2000–2011



Registreerimata lahkunute arvu hinnang valikuuringute põhjal

Valikuuringute korral fikseeritakse loendiviga, mille üks võimalikke väärtusi on: isik on lahkunud välismaale. See info annab võimaluse hinnata välismaale lahkunute arvu vastaval aastal. Kuigi tegemist on andmetega, mida on kogutud teisel eesmärgil ja ka valimid on antud eesmärgi saavutamiseks võrdlemisi väiksed, on saadav info eelmistele aruteludele täienduseks ja toeks. Kasutatava metoodika usaldusväärsust lisab tõsiasi, et lahkunute arvu hinnangud kasvavad aasta-aastalt, mis näitab lahkunute arvu ootuspärast suurenemist (vt tabel 4 ja joonis 5).
Kasutades tööjõu uuringu, leibkonna eelarve uuringu ja sotsiaaluuringu andmeid, saame hinnanguks, et aastal 2003 oli registreerimata lahkunuid (ja mitte tagasipöördunuid) ligikau-du 5000, aastal 2011 aga 34 000.

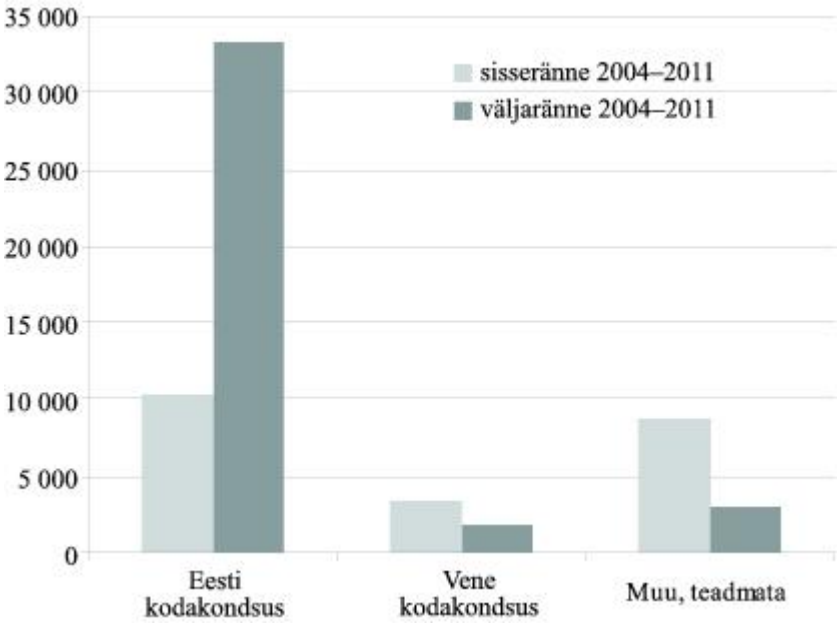
Tabel 4. Registreerimata lahkunute arvu hinnang valikuuringute andmetel

Aas-ta	Üld-kogum	Tööjõu uuring					ESS (2004–2009) / Leibkonna eelarve uuring (2010)				
		Valim	Lahku-nuid	Suhe	Hin-nang	Suh-tel viga	Valim	Lahku-nuid	Suhe	Hin-nang	Suh-tel viga
2003	1 043 850	9 877	49	0,0050	5179	14,3					
2004	1 042 884	10 024	50	0,0050	5202	14,1	6000	72	0,0120	9565	11,8

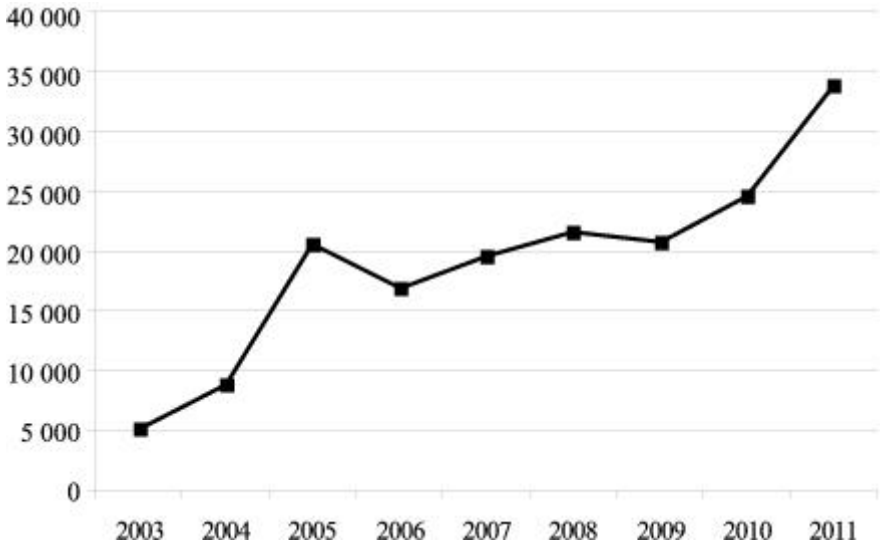
2005	1 042 193	8 899	67	0,0075	7847	12,2	1000	32	0,0320	21 559	17,7
2006	1 038 943	10 057	102	0,0101	10 537	9,9	2500	56	0,0224	17 053	13,4
2007	1 033 459	11 899	116	0,0097	10 075	9,3	2500	70	0,0280	22 020	12,0
2008	1 029 232	11 977	135	0,0113	11 601	8,6	2500	77	0,0308	24 475	11,4
2009	1 024 520	11 614	146	0,0126	12 879	8,3	2500	70	0,0280	21 829	12,0
2010	1 019 711	11 959	174	0,0145	14 837	7,6	7803	264	0,0338	30 253	6,2
2011	1 012 559	11 862	397	0,0335	33 889	5,0					

Märkus: ESS – *European Social Survey*, Euroopa Sotsiaaluuring Eestis.

Joonis 4. Aastail 2004–2011 välisrändes osalenute kodakondsus



Joonis 5. Registreerimata lahkunute arvu hinnang valikuuringute põhjal



Kokkuvõtvalt rahvaarv ja lahkunud

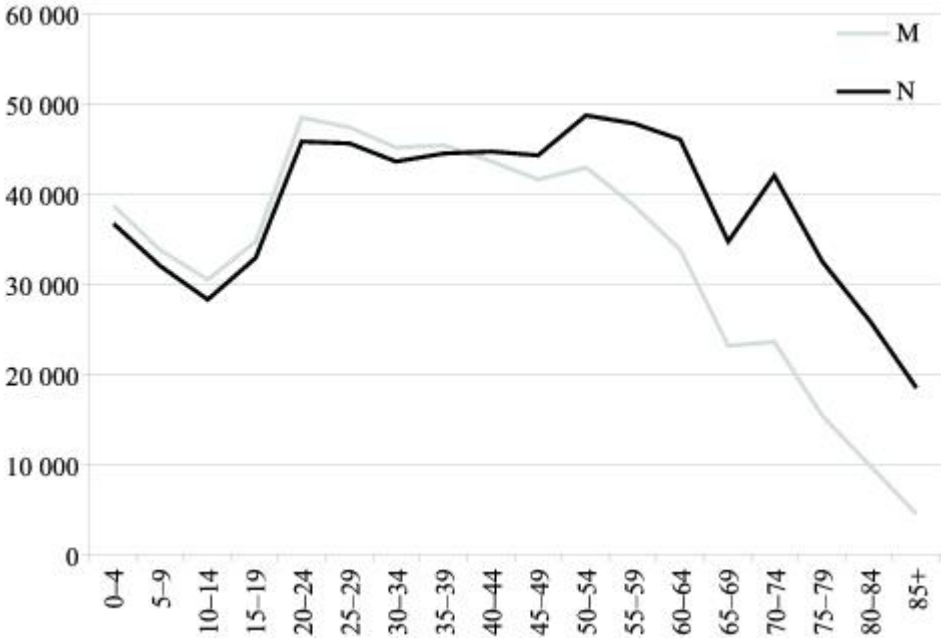
Aastail 2000–2011 on registreerimata lahkunuid tõenäoliselt 34 000 ja 40 000 vahel, s.o hinnanguliselt 37 000. Registreeritud lahkunuid on ligikaudu 30 000, seega on kahe loenduse vahelisel perioodil Eestist lahkunud hinnanguliselt 67 000 (±5000) inimest, neist ligi 45 protsenti registreeritult ja 55 protsenti registreerimata. Välisrände saldo on siiski väiksem, ületades pisut 60 000. Enne 2000. aastat registreerimata lahkunud isikuid, kes praeguseni on rahvastikuregistris Eesti elanike nimekirjas, on tõenäoliselt ligikaudu 8000. Tehtud arvestuste põhjal:
– Eesti elanikkonna tegelik suurus loendushetkel oli 1 294 455 + 29 000 ~ 1 323 000 ini-mest;
– loendusviga (alakaetus) oli 2,2 protsenti;
– loendustulemus on heas kooskõlas statistikaameti rännet arvestava rahvaarvuga 1 318 005, vahe on < 0,4 protsenti;
– registreerimata on Eestist aastail 2000–2011 lahkunud 37 000 (35 000 – 40 000) isikut; neist 17 000 märgiti loendusel lähisugulaste poolt lahkunuteks; enam kui 20 000 jäi loendamata, kuigi nad elavad rahvastikuregistri andmeil Eestis;
– 2011. aasta rahvaloenduse alakaetus (29 000) ja aastail 2000–2011 toimunud registree-rimata ränne (37 000) kokku seletavad üle 90 protsendi rahvastikuregistri ja rahvaloen-duse rahvaarvude erinevusest, mille suurus on 71 000 inimest;
– aastatel 2000–2011 toimunud välisrände saldo kujuneb registreeritud rände saldo (–22 000) ja registreerimata rändesaldo summana; kuna registreerimata sisseränne on Eestis hinnanguliselt tühiselt väike, loeme registreerimata rände saldo võrdseks registreerimata väljarändega (37 000 isikut);
– seega on hinnanguline väljarände saldo aastail 2000–2011 suurusega 59 000 inimest;
– aastail 2000–2011 kahanes rahvaarv 91 000 isiku võrra, sellest 32 000 moodustas negatiivne loomulik iive ja 59 000 negatiivne rändesaldo;
– keskmiselt vähenes igal aastal rahvastik rände tagajärjel ligikaudu 5000 inimese

võrra, neist 2800 lahkusid oma lahkumist registreerimata;
– rahvaarv 2000. aastal oli ametlikult teatatust ligi 45 000 inimese võrra suurem, selle vea põhjuseks oli alaloendus (Tamm 2001b);
– parandused, mis mõjutavad 2000. aasta rahvaarvu:
1) rahvaarvu vähenemine on eeldatust 15 000 võrra suurem (91 000 – 76 000);
2) praegune rahvaarvu hinnang on rahvaloenduse loendustulemusest 29 000 võrra suu-rem.

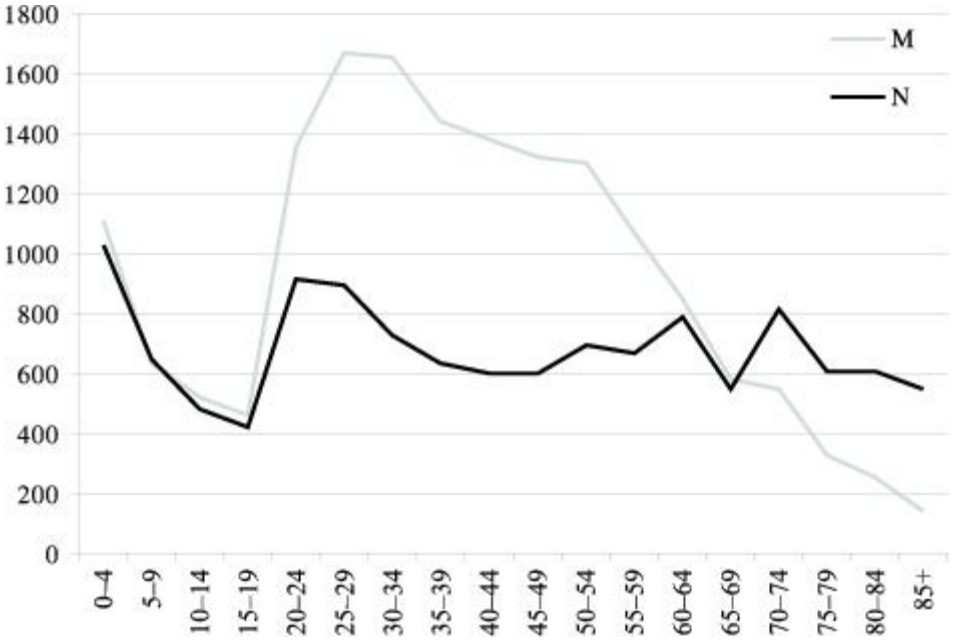
Rahvastikurühmade soo- ja vanusejaotus

Eespool kirjeldatud rahvastikurühmad erinevad märgatavalt soo- ja vanusejaotuse poolest.
Loendatud püsielanike puhul on märgatav, et meeste ülekaal püsib kuni 35–39-aastaste vanuserühmani ja alles 40–44-aastaste seas algab naiste ülekaal. See on erinev varasematest aastatest, kui naiste arv on meeste arvu hakanud ületama kas vanuserühmas 24–29 või 30–34. Ühelt poolt on see kindlasti positiivne sõnum, mis näitab nooremate meeste suremuse vähenemist, teiselt poolt aga manitseb ettevaatlikkusele, sest olulised hälbed soo ja vanuse jaotuses on harilikult põhjustatud välisrändest. Kokkuvõttes on rahvaloenduse andmetel loendushetkel püsielanike hulgas 100 mehe kohta 115,5 naist, mis on eelmiste aastate näitajale võrdlemisi lähedane.
Joonis 7 näitab 29 000 isiku soo- ja vanusejaotust, nemad jäid loendamata ja arvati püsielanike hulka hindamiseeskirja põhjal. Selgub, et selles kontingendis on suur osakaal tööealistel meestel. Kinnitamist leiab uurijatele tuntud tõsiasi – mehed on üldiselt märksa vähem altid igasugustele uuringutele vastama ja ka ennast loendama. Ilmselt on tegemist võrdlemisi mobiilse elanikerühmaga. Selles rühmas on iga 100 mehe kohta ainult 73 naist. See, et alates 70. eluaastast on loendamata jäänud naisi rohkem kui mehi, tuleb asjaolust, et selles eas on naisi rohkem. Kust tuleb nii palju lapsi? Muidu ei ole rahvastikupüramiidis väikseid lapsi naistest rohkem.
Joonisel 8 on kujutatud püsielanike vanusejaotus, kus loendatud isikutele on lisatud hinnatud isikud. Kuna hinnatute osakaal kõigist püsielanikest on ainult 2,2 protsenti, ei erine täiendatud püsielanike jaotus loendatud püsielanike jaotusest kuigi palju. Märgatav on siiski meeste pisut suurem arvukus, eriti kuni 45-aastaste seas. Meeste ja naiste arvukuse suhe on 114,4 naist 100 mehe kohta ja endiselt saavutavad naised ülekaalu alates 40–44-aastaste vanuserühmast.

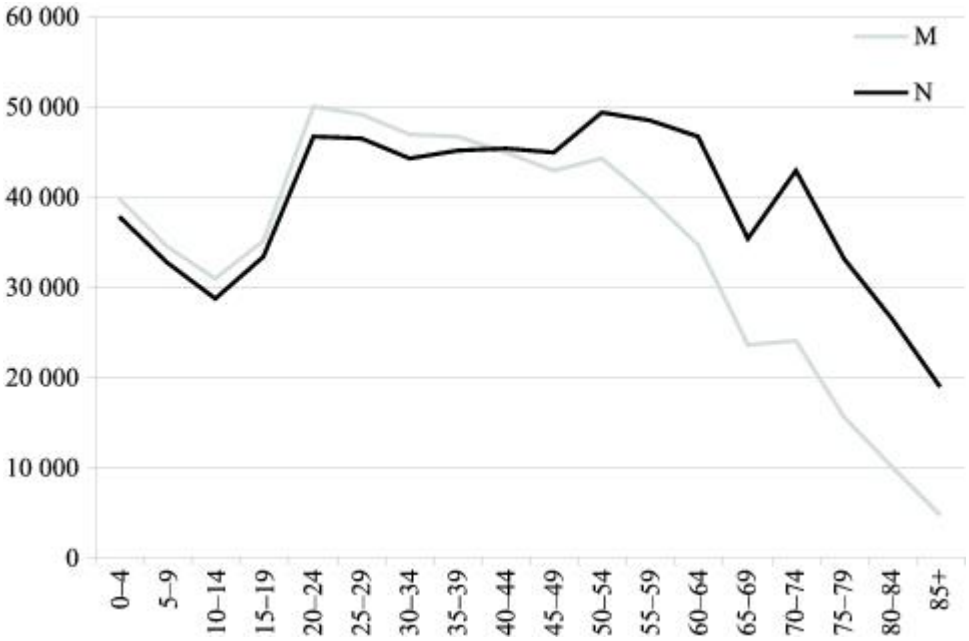
Joonis 6. Loendatud püsielanikud



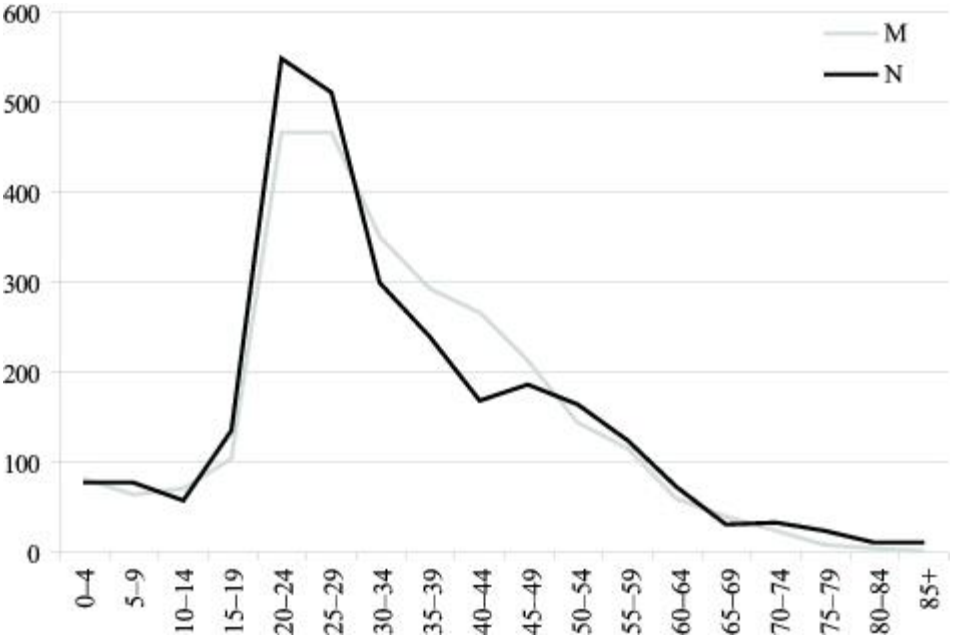
Joonis 7. Hinnatud püsielanikud (alakaetus)



Joonis 8. Püsielanikud kokku – loendatutele on lisatud hinnatud



Joonis 9. Ajutised elanikud



Ajutised elanikud

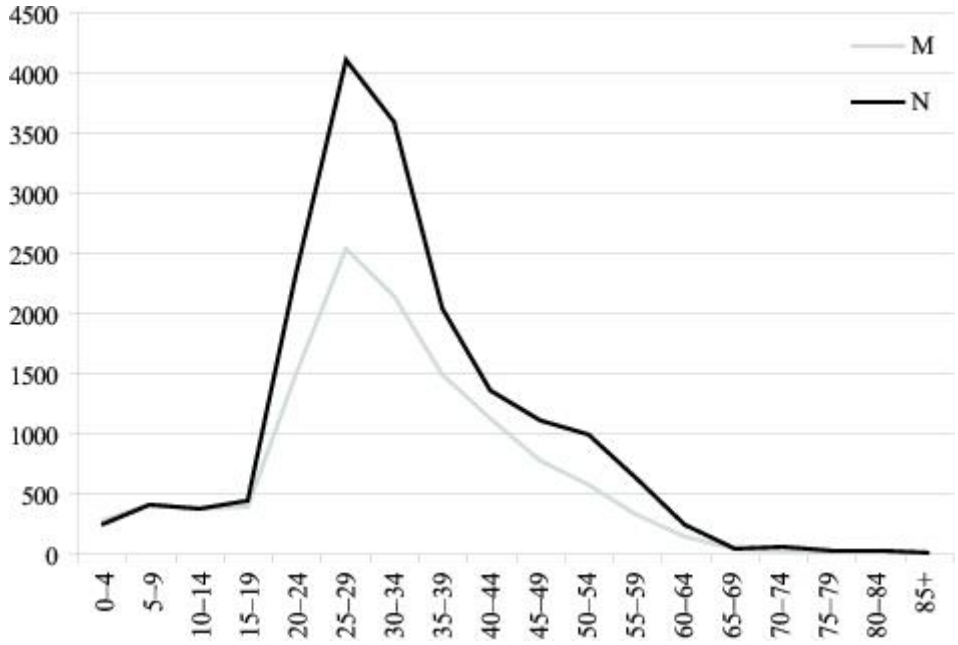
Joonisel 9 on kujutatud ajutiselt (3–12 kuu vältel) Eestis viibivad isikuid, kelle alaline elu-koht ei ole Eestis. On näha, et ajutiste elanike seas domineerivad noored, suure tõenäosusega on enamik neist õppurid. Meeste ja naiste arvukus on sama, s.t 100 ajutiselt Eestis elava mehe kohta on ajutiselt Eestis elavaid naisi ka täpselt 100, kuid nende vanusejaotus on pisut erinev.
Loendatud lahkunute hulgas on ülekaalus naised, seejuures domineerivad 20–39-aastased – neid on kõigist lahkunud naistest 2/3, samal ajal kui tavapopulatsioonis

on selles eas ainult veerand naistest. Saja mehe kohta tuleb 148 lahkunud naist. Oletatavasti on arvestatav hulk lahkunuist õppurid, kuid laste kaasamine näitab, et lahkunute seas on ka peresid.
Hinnatud lahkunud on isikud, kelle kohta ei laekunud informatsiooni loendusel ja keda ei olnud palju ka registrites, nad hinnati lahkunuks otsustusreegli alusel. On tähelepanuväärne, et hinnatud lahkunute (rahvastikuregistris Eesti elanike) soo- ja vanusestruktuur erineb mär-gatavalt loendatud lahkunute omast. Erinevalt loendatud lahkunutest on mitteloendatud lahkunute seas meeste ülekaal (saja mehe kohta ainult 77 naist). See, et selle rahvastikurühma vanuste jaotus on märksa ühtlasem ja ei piirdu ainult noorematega, näitab, et tõenäoliselt on nende lahkunute seas juba ammu, sealhulgas eelmisel sajandil lahkunuid.
Kõigi registreerimata lahkunute koos käsitlemisel väheneb meeste ja naiste vaheline dispro-portsioon, 100 mehe kohta on lahkunute seas 105 naist. Tasakaalutust tekitab siiski 20–39-aastaste erinev esindatus – kõigist lahkunud meestest on selles eas 52 protsenti, nais-test aga 59 protsenti. Kokkuvõttes selgub, et registreerimata lahkunutest on vanuses 20–39 ligikaudu 3000 naist rohkem kui samas eas meest. Seega suuri erisusi meeste ja naiste arvu-kuse vahel registreerimata välisränne põhjustanud ei ole. Registreeritud välisrände kohta samasugust analüüsi teha pole võimalik, sest osa registreeritud väljaränanutest (keda omaksed loendusel ei märkinud) ei ole meie registrites enam lihtviisil tuvastatavad, kuid osaliselt kuuluvad nad kategooriasse „loendamata mitteelanikud”.

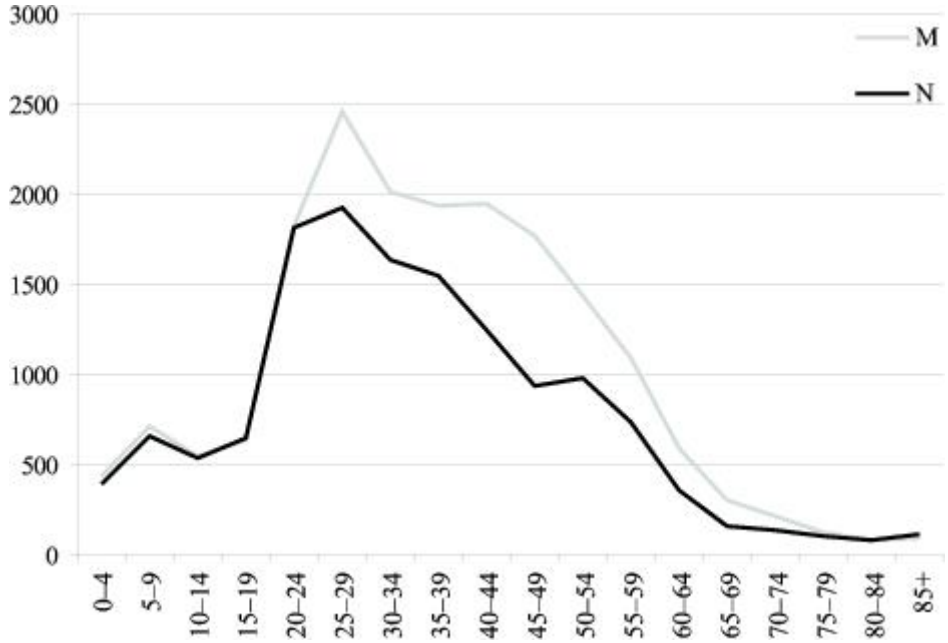
Töö tõttu pendelrändajad

Eesti püsielanikest käib välismaal, eriti Soomes tööl ligi 25 000 inimest. Nende seas on soo- ja vanusejaotus (siin esitatud ligikaudselt) üsna eripärane: mehi on pendelrändajate seas peaaegu viis korda rohkem kui naisi ja domineeriv vanus on 30–49 aastat (vt joonis 13).
Loendatud ja hinnatud püsielanikke võrreldes on näha, et vanusejaotus on mõlemas rühmas võrdlemisi sarnane, ent tööealiste isikute seas on märgatav soost tingitud erinevus – niihästi 20–39-aastaste kui ka 40–64-aastaste hulgas on hinnatud mehi peaaegu kaks korda rohkem kui naisi. Nähtavasti on selle põhjus ka meeste suhteliselt aktiivne pendelränne.
Ajutised elanikud on ootuskohaselt valdavalt noored, võrdlemisi sarnane on ka loendatud lahkunute vanusejaotus, kuid erinev on soojaotus: ajutiste elanike seas on meeste ja naiste osakaal võrdne, loendatud lahkunute seas on noorte naiste osa märksa suurem. Hinnatud lahkunute jaotus soo ja vanuse järgi sarnaneb enam püsielanike jaotusega, mis kaudselt kinnitab, et tegemist on pikema aja jooksul lahkunud isikutega.

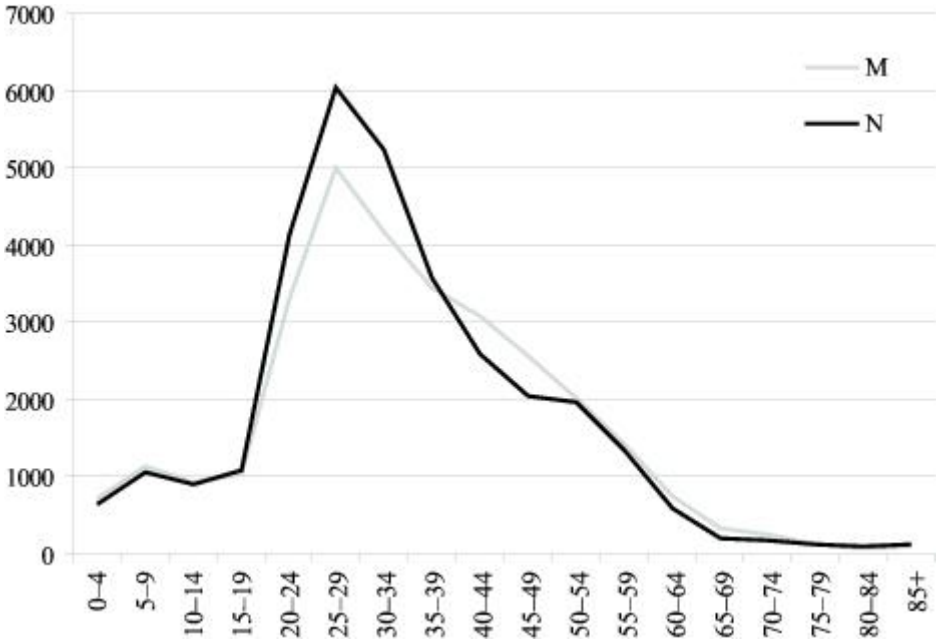
Joonis 10. Loendatud lahkunud



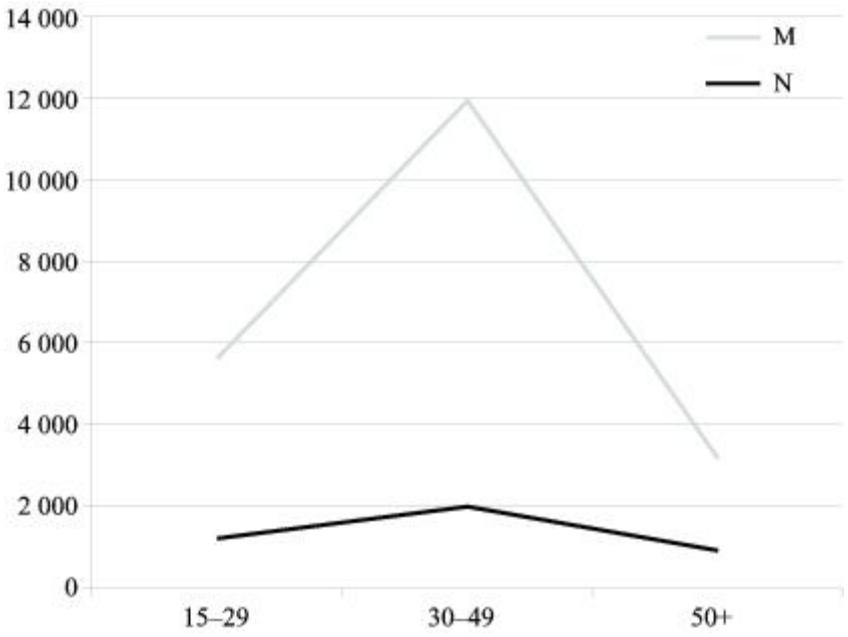
Joonis 11. Hinnatud lahkunud



Joonis 12. Kõik registreerimata lahkunud



Joonis 13. Pendelrändajad (Eesti püsielanikud, kes käivad välismaal tööl)



Kasutatud kirjandus

Rahvastikuregistri seadus. – https://www.riigiteataja.ee/akt/109122010006
Tamm, E. (2001a). Rahvaloenduse andmete kvaliteedi hindamisest. – ESS Teabevihik 12. Tallinn, lk 8–14.
Tamm, E. (2001b). 2000. aasta rahva ja eluruumide loenduse kaetuse hindamine järelküsitluse põhjal. – Eesti Statistika Kuukiri, nr 10, lk 5–10.

Tiit, E.-M. (2012). 2011. aasta rahva ja eluruumide loenduse alakaetuse hinnang. – Eesti Statistika Kvartalikiri. Quarterly Bulletin of Statistics Estonia, nr 4, lk 110–115.
Tiit, E.-M., Meres, K., Vähi, M. (2012). Rahvaloenduse üldkogumi hindamine. – Eesti Statistika Kvartalikiri. Quarterly Bulletin of Statistics Estonia, nr 3, lk 79–108.
Välisränne. Andmekogumine haldusandmeallikatest (e-väljaanne) (2005). Statistikaamet. – http:// www.stat.ee/20208

[1] Uurimistööd toetas osaliselt Eesti Teadusfondi grant nr 8789.

Erakonna põhiseaduslikust määratlusest ja erakondade institutsionaalsest kriisist

Tiit Toomsalu (RiTo 27), IX Riigikogu liige, Tööpartei esimees 1996–2004

Eestis toimiv ei väljenda klassikalist parlamentarismi ega konstitutsioonilist võimude lahususe printsiipi, vaid siin toimib korporatiivne partokraatlik võimumudel.

Erakonnad on Eesti avalikus elus ja riigikorralduses omandanud taasiseseisvumise järel enneolematu mõju ja koha nii klassikalise parlamentarismi kui ka Eesti Vabariigi põhiseaduse paragrahvis 4 deklareeritud võimude lahususe riigikorralduslike mudelite võrdlevas kontekstis. Ühiskonna areng kinnitab teesi, et võimutäius on koondunud mitte isikuvalimistel põhineva esindusorgani parlamendi, vaid võimutäiust teostava(te) erakonna (erakondade) või nende koalitsioonide nn tagatubade kätte.

Kõige selle tõttu on erakondade toimemehhanismid sattunud avalikkuse teravdatud tähelepanu alla, toonud kaasa erakondade mainekriisi, mida võimu teostavad parempoolsed poliitikud on ise nimetanud suurimaks erakonnapoliitiliseks kriisiks pärast Eestimaa Kommunistliku Partei võimuperioodi („Naljaga pooleks võiks öelda, et Eestis on praegu suurim erakonnapoliitika kriis pärast EKP võimuperioodi." – Pakosta 2012). Näitena võib tuua avalikkuse rahulolematust parteide rahastusskeemidega (Vakra 2012), võõrastust personaalse poriloopimise vastu (Savisaar 2012; Koch 2010) ja jõustruktuuride (kaitsepolitsei, prokuratuur) kaasamist võimuvõitlusse (Toobal 2012). Avalikkuse rahulolematust partokraatliku võimumudeliga meediaarvustustes peegeldavad märksõnad: „erakonnad jäävad arengule jalgu" (Tuul 2012), „erakonnad on unustanud, et ka nemad on MTÜ-d" (Kübarsepp 2012); parteipoliitika teatraalne karikeerimine (NO75. Ühtse Eesti suurkogu – Teater NO99 lavastuses fiktiivne poliitiline liikumine, mida suur osa avalikkusest käsitles reaalse poliitilise jõuna); poliitika läbipaistmatus (Ruussaar 2012), poliittehnoloogiad maailmavaatel tuginevate poliitiliste otsustuste asemel (Kerbo 2011) jms.

Nimetatu iseloomustab peataolekut ühiskonnas, usalduse vähenemist ühiskonna toimemehhanismide vastu, seniste eetiliste tõekspidamiste murenemist, segadust ühiskonnateoreetilistes mõistetes. On märkimisväärne, et ei avalikkuses ega asjatundjate ringis pole ühtset lähenemist selliste fundamentaalsete alusmõistete avamisel nagu maailmavaade (*versus* huvid), rahvas (*versus* sotsiaalsed kihid), demokraatia (*versus*isikupõhisus), esindusdemokraatia (*versus* osalusdemokraatia), loomulikult ka erakonnad (*versus* mittetulundusühingud kodanikuühiskonna struktuuriüksustena) jms. Nimetatud ühiskonnakorralduse aluspõhimõtted eeldavad lühiekskurssi mõisteõpetusse.

Maailmavaade

Kõigepealt maailmavaatest, mille sünonüümina on klassikaliselt käsitletud ideoloogiat. Akadeemiliselt on ideoloogiat varem defineeritud vaadete ja ideede

süsteemina, mis väljendub filosoofias, poliitilistes vaadetes, moraalis, kunstis, usundis, olles alati klassiiseloomuga, omistades sellega mõistele ideoloogia ühiskonnaülese, mitte isikupõhise mõõtme (Võõrsõnade leksikon 1979, 270). Tänapäevane maailmavaate mitmemõõtmeline käsitus tunnustab seda küll ka filosoofiliselt käsitletava väärtuste süsteemina, kuid ajastukohaselt ja ideede paljusust eelistades samastab seda eelkõige subjektiivselt isikustatud maailmatunnetusega, indiviidi suhtumisega igapäevaellu (http://et.wikipedia.org/wiki/ideoloogia). Nn igamehe maailmavaate kaudu konstrueeritakse esiteks maailmavaate eklektiline paljusus ja teiseks objektiivne defineerimatus. Kuna erakondlust on klassikaliselt määratletud vahendatava maailmavaate kaudu, tekib paratamatult tõrge ka esindatava maailmavaate määratlemisel. Lahendamist vajab dilemma, kas erakond väljendab maailmavaadet selle objektiivses tähenduses või väljendub tema ideoloogia erakonda moodustavate üksikisikute maailmatunnetuse summa kaudu. Tuntud üldise-erilise-üksiku filosoofilist kategooriat rakendades maailmavaade väljendab kas absoluutse enamuse üldtunnustatud taotlusi ja hinnanguid, ühiskonna teatud sotsiaalsete kihtide objektiivseid taotlusi või ühe või teise indiviidi (või isikupõhise korporatiivse grupi) subjektiivsete huvide summat.

Segadus valitseb ka poliitilise ideoloogia ja selle realiseerimise meetodi eristamisel. Sotsioloog Juhan Kivirähk näiteks liigitab erakonnad nende ideoloogiliste suundumuste järgi parem- või vasakpoolseteks, liberaalseteks või konservatiivseteks (Kivirähk 2007, 30) sellest hoolimata, et liberalism (uuendusmeelsus) ja konservatism (traditsionaalsus) ei ole käsitletavad ideoloogiatena, vaid ideoloogiate (nii parem- kui vasakideoloogia) elluviimise meetodina. Eri aegadel on nii parempoolsus kui ka vasakpoolsus parteipoliitikana rakendunud kas uuendusmeelselt (liberaalselt) või traditsioone järgivalt (konservatiivselt), mistõttu on enam kui küsitav klassikaliselt määratletud maailmavaadete (ideoloogiate) ringi selline laiendus. Maailmavaate kui erakondlust puudutava mõiste hägustumine on vesi avalikkuses valitseva segaduse veskile ja poliittehnoloogiate võidukäigule väärtuspõhise poliitika asemel.

Rahvas ja sotsiaalsed kihid

Teiseks tuleb määratleda mõisted rahvas ja sotsiaalne kiht. Eesti erakonnapoliitilises praktikas taotlevad kõigi erakondade poliittehnoloogiad õigust rahva kui terviku esindamisele ja rahva kui terviku huvide väljendamisele. Ambitsioon on absurdne, eeldades eri sotsiaalsete kihtide huvide klassikalist vastuoluprintsiipi, aga ka reaalpoliitilist vastandumist Eestis. Raske on ette kujutada miljonäri ja pensionäri, tööandja ja töövõtja, rentniku ja rendileandja, kodutu ja majaomaniku, kodaniku ja kodakondsuseta isiku objektiivsete huvide ühtsust. Juba nimetatud üldise-erilise-üksiku filosoofilise kategooria rakendus võimaldaks ka siin defineerida ühe või teise erakonna poliitikate suunitluse ühe või teise sotsiaalse kihi esindamiseks, nende objektiivsete (üldistatud) huvide taotluslikuks (omaaegset terminoloogiat käsitlevalt – klassipõhiseks) väljendamiseks. Eestis viljeldav erakondlik poliitiline kultuur ei ole jõudnud asjakohase poliitiliselt ausa eristumiseni, millest ka elektoraadi (kodanikkonna, elanikkonna) segadus toimuvast.

Demokraatia ja isikupõhine tahe

Kolmandaks demokraatia *versus* isikupõhine tahe ehk see, et oluliseks peetakse üksikisiku ja vähemuste, mitte ühiskonna enamuse tahet, parteisisesed otsused ei väljenda pahatihti organisatsiooni liikmeskonna enamuse (sh passiivse enamuse) seisukohti, vaid erakonna võimulähedase ehk aktiivse vähemusosa ambitsioone. Jutt on kõigepealt sellest, et avalikus poliitikas kujundatakse prioriteediks vähemuste, mitte ühiskonna enamuse huvid, ning teiseks parteipoliitiliste otsuste kandepinnast – erakonna sees võimendatakse poliitiliselt selle aktiivse vähemuse tahet. Näiteks ei ole saladus, et geide-lesbide inimõigused on kuulutatud avalikkuseüleseks prioriteediks, pikaajalise töötuse ja töötute olukorra lahendamine aga ei eelda avalikkuse sekkumist. Nii mõnegi erakonna liikmeskonna arvukusest hoolimata on otsustusprotsessi kaasatud ebaproportsionaalselt väike osa liikmeid. Eesti parteipoliitikas ei esine territoriaalpõhimõttel organiseerunud liikmeskonna tahte kujundamist ega parteiülest üldistamist, s.t demokraatia kui enamuse tahte printsiibi rakendust, ega ka kohaliku parteiüksuse kui terviku seisukoha esitlust üleparteilistel foorumitel. Sellele on kaasa aidanud mittetulundusühingulise liikumise reglemendi õiguslik laiendamine üleparteiliste esinduskogude (kongresside, üldkogude) isikkoosseisu kujundamisele. Nn üldkogude kvoorumi kujundamisel valitseb olukord, kus piirkondliku tahte kandja ja väljendaja ei ole mitte niivõrd kohaliku (regionaalse) parteiüksuse sõnumit edastav volitatud esindaja, kuivõrd lihtsalt aktiivne isiklikke eelistusi väljendav või lobipõhimõtteil kongressile sõidutatud (organiseeritult värvatud) nn külalisdelegaadid. Lõppkokkuvõttes annab see erakonnapoliitilistele otsustele korporatiivse mõõtme ning vajaduse poliittehnoloogiate järele otsuste põhjendamisel nii partei sees kui ka avalikkusele. Ajapikku filosoofiline arusaam demokraatiast kui enamuse tahtest hägustub ja asendub vabade indiviidide tahte summaga, isikuvabaduse, mitte demokraatia filosoofilise kategooriaga. Võimendub mittetulunduslik, osalusdemokraatia efekt.

Esindus- ja osalusdemokraatia

Tavapraktikas on muutunud ka arusaam klassikalisest esindus- ja osalusdemokraatiast. Siit tuleneb laias skaalas vääritimõistmine erakondade kohast ja rollist ühiskonna poliitilises ehituses. Artikli autor näeb selles juba kirjeldatud üldise-üksiku-erilise filosoofilise kategooria eiramise tagajärge nii ühiskondlikus praktikas kui ka politoloogilises diskursuses. Tänapäevase populaarse käsitluse tuumaks on nn raudse leedi omaaegne deklaratsioon. „Legendaarne Briti raudne leedi Margaret Thatcher on peale oma äärmuslikult parempoolse poliitika läinud ajalukku ka õhukese riigi poliitikat õigustavate kuulsate sõnadega: „Pole olemas sellist asja nagu ühiskond. On ainult üksikisikud, pered ja nende vabatahtlikud ühendused."" (Lauristin 2010.) Seega mitte ühiskondlikku (üldist) kandev filosoofiline mõõde, vaid paremal juhul erilisele staatusele pretendeeriv kooslus, mis on taandatav kodanikuühendustele. Siit sammuke edasi ja jõuame viidatud retoorilise hüüatuseni „erakonnad on unustanud, et ka nemad on mittetulundusühingud" (Kübarsepp 2012) ning dilemmani „kas kodanikuühiskond asendab parteidemokraatiat?" (Online-väitlus … 2012). Esindusdemokraatia on seondatav siiski objektiivselt determineeritud mõõtmega (sotsiaalne kihistu), mitte osalusdemokraatia ehk subjektiivsete

indiviidihuvide korporatiivse summaga (mittetulunduslik liikumine). Kui esimesel on mandaat ideoloogiliseks ehk ühiskonna maailmavaatelisel kihistumisel tuginevaks väljundiks otsustusõigusega, siis teine, individuaalseid või grupilisi erahuve väljendades on vaieldamatult ainult ärakuulatav, ambitsiooniõiguseta olla arvestatud.

Erakonnad *versus* mittetulundusühingud

Lõpuks erakonnad *versus* mittetulundusühingud kodanikuühiskonna struktuuriüksustena Eesti Vabariigis toimivatest õigusregulatsioonidest lähtudes. Tuleb nentida, et Eesti põhiseaduse kohaselt (§ 48) on poliitilistest parteidest tehtud mittetulundusühingute ühe alaliigina tõepoolest isikuõiguste realiseerimise mehhanism, mitte maailmavaadet rakendav ühiskonna sotsiaalse kihi objektiivsete huvide kandja. Erakond Eestis on tema konstitutsioonilisest määratlusest lähtuvalt osalusdemokraatia organisatoorne vorm (http://et.wikipedia.org/wiki/osalusdemokraatia), mitte rahva kui sootsiumi või selle teatud osa tahte väljendaja ehk esindusdemokraatia kandja. Nimetatud aspekt on oluline, kui silmas pidada Põhiseaduse Assamblees aset leidnud debatte erakondade kohast rahva ja Riigikogu suhestumise protsessis, samuti nende seadusandlikult sätestatud tegelikku kohta esindusdemokraatia toimimisel (Toomsalu 2010). Debatile Põhiseaduse Assamblees viitab ka Liia Hänni, kurtes tehtud otsuste lühinägelikkuse üle: „Kõige olulisem küsimus on erakondade roll demokraatlikus riigis. […] Päris mitmed riigid on erakondade rolli demokraatlikus riigikorralduses põhiseadusega paika pannud. Põgusalt peatus teemal ka Põhiseaduse Assamblee, kui tegin selle liikmena ettepaneku lülitada põhiseaduse teksti paragrahv erakondade kohta. Sisuliselt arutelu aga ei toimunud, sest valitses arvamus, et teema ei vääri põhiseaduses kajastamist. Nüüd on elu ise püstitanud vajaduse erakondade ja demokraatia vahekord selgeks rääkida." (Hänni 2012.) On iseenesestmõistetav, et avalikkuse oluline osa ei tunneta sidet erakondlike struktuuridega, kui erakonda käsitletakse mittetulundusliku kodanikuliikumisena, seega osalusdemokraatiana, mitte esindusdemokraatiana, olles üks osalusdemokraatia vorme kõigi teiste mittetulunduslike lobigruppide seas ning väljendades ainult oma liikmeskonna või selle aktiivse osa tahet.

Alusmõistelised karakteristikud Eesti parteipoliitilises argipäevas

Maailmavaade on Eesti kontekstis käsitatav teisejärgulisena. Avalikkus eitab igasuguseid „isme" ning peab oluliseks tarkade ja tuntute pühendumist rahvale kui tervikule, erakondlik mõte (kaasa arvatud sotsiaaldemokraatia) on kinni parempoolsuses, vasakpoolsusele on külge kleebitud kõige veneliku, nõukoguliku ja kommunistliku imago. Parteipoliitika on üles ehitatud pragmaatikale – süsteemsust eitavatele poliitikatele üksikküsimustega ühekaupa, mis paratamatult viib poliittehnoloogilistele lahendustele. „Mis on niisiis poliittehnoloogia? Kas poliitika kujundamine vastavalt avalikule arvamusele või siis avaliku arvamuse kujundamine poliitika kaudu või mis? Või on see hoopis mingi eriline tehnokraatlik lähenemine poliitilistele probleemidele." (Kaljulaid 2010.) Küsimus, mis kasu on ideedest ja põhimõtetest, mille elluviimiseks ei ole mandaati, on maailmavaadet eitava pragmatismi ehe näide. Enamgi veel, kirjeldatud eesti näoga pragmatism, olles teravas kontrastis üldtunnustatud läänelike arusaamadega (idee

ehk ideoloogilise lähenemise primaarsus kõigi muude poliittehnoloogiliste võtetega võrreldes) ideoloogia kohast poliitikas ja parteielus, on pandud pragmaatiliste rahastuslike ambitsioonide teenistusse (nn masade/dasade, lahtišifreeritult maailmavaate arendamise sihtasutuste / demokraatia arendamise sihtasutuste seadustamise katse) (Anvelt 2011).

Kuigi selle artikli autori arvates ei ole avalikkuse ideoloogiline harimine kaugeltki halb mõte eesti poliitilise kultuuri edendamisel ja parteipoliitilisele tegevusele põhimõttelise lääneliku imago andmisel.

Rahvas ja sotsiaalsed kihid. Mõiste rahvas on omandanud propagandistliku iseloomu ja värvingu ning olemuslikult seondatud kodanikkonna kui isikute kogumiga, kelle ühishuve seni ei ole suudetud sõnastada. Erinevate huvidega sotsiaalseid kihte poliitiliste huvide kandjatena eiratakse viitega klassistruktuuri väidetavale hääbumisele 21. sajandi globaliseeruvas maailmas, rahvast kui kogumit diferentseeritakse mitte sotsiaalsete kihistuste objektiivsetest huvidest, vaid kodanikuühenduste korporatiivsetest erahuvidest (loomakaitsjad, ametiühingud, ettevõtjad, religioossed ühendused (kirikud), korteri- ja muud ühistud, kodukandiliikumised jms) lähtudes. Parteipoliitika on orienteeritud sellistele indiviidide korporatiivsetele gruppidele (ärimehed, koduomanikud, pensionärid, noored pered jt), kes hetkekontekstis on kõige vastuvõtlikumad mõjutuskampaaniatele.

Demokraatia või isikuõiguste absolutiseerimine. Juba kaks kümnendit tehtud ajupesu tulemusel on avalikkuse teadvuses kinnistunud tänapäevane läänelik arusaam, et demokraatia samastub isikuvabadusega, enamuse tahe ei ole olulisem isikupõhistest ambitsioonidest, enamuse tahet võib ignoreerida, isikustatud huvid on aga privilegeeritud – muidugi eeldusel, et selliste huvide kandjad seisavad lähedal reaalset võimu teostavatele poliitilistele kooslustele. Selline lähenemine on leidnud kindla koha ka parteisiseses „demokraatias", mis Eesti mastaape arvestades on suuresti üles ehitatud mitte parteiülesele, vaid sõpruskondade ja parteisiseste lobigruppide konsensusele.

Esindus- ja osalusdemokraatia. Esindusdemokraatia roll kuulub parteipoliitilisel maastikul tegutsevatest erakondadest ainult osa kätte, kriteeriumiks on esindatus parlamendis. Ülejäänud erakondi käsitletakse osalusdemokraatia, mitte esindusdemokraatia subjektidena. Osalusdemokraatia (kodanikuliikumised, mittetulundusühingud, parlamendivälised erakonnad) *in corpore* on jäetud ilma organiseerumiseks möödapääsmatutest rahalistest vahenditest, mis Eesti-suuruses ühiskonnas välistab nende kasvamise esindusdemokraatiavõimekusega tegijaks. Enamgi veel, erakonnad, kes parlamendist välja langedes on kaotanud riigieelarvelise rahastuse (Erakond Eestimaa Rohelised, Vasakpartei, Rahvaliit, vene erakonnad), on vahenditest ilma jäänutena sulandunud osalusdemokraatia üldisesse massi ning neid on avalikkuses vähe kuulda. Omaaegse vasak-ideoloogilise Eesti Sotsiaaldemokraatliku Tööpartei debatti meediategelasest Sulev Valneriga meediavabaduse teemadel parafraseerides: „pisikese ja võimetu Tööpartei soov olla avalikkuses kuuldav polevat muud kui selle erakonna paranoia" (Valner 1998). See rõhutab veel kord maailmavaate teisejärgulisust ja rahastust eeldavate poliittehnoloogiate primaarsust Eesti partei- ja poliitikaelus.

Erakonna politoloogiline, põhiseaduslik ja seadusandlik määratlus

Loomulik jätk eeltoodule on erakonna politoloogilise, põhiseadusliku ja seadusandliku määratluse käsitlus. Politoloogiline määratlus lähtub sellest, kuidas erakond on Eesti avalikus ruumis defineeritud ja erakonnad üksteisest piiritletud (politoloogiline kriteerium), põhiseaduslik sellest, milline on erakonna koht Eesti põhiseaduslikus riigikorralduslikus alusstruktuuris (konstitutsiooniline kriteerium) ning seadusandlik sellest, milline on erakonna staatus Eesti õigusruumis (seadusandlik kriteerium). Esimene kriteerium käsitleb erakonna kui organisatsioonilise üksuse nii filosoofilist kui ka seadusandlikku määratlust ja erakondade omavahelise piiritluse põhimõttelisi kriteeriume, teine erakonna kohta põhiseaduslikus institutsionaalses struktuuris ning kolmas erakonna jooksvat tegevust reguleerivate spetsiifiliste seadusandlike regulatsioonide (erakonnaseadus, Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, Riigikogu valimise seadus, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, Euroopa Parlamendi valimise seadus) iseärasusi.

Erakonna määratlemisel on kaks suundumust – klassikaline ja liberaal-modernistlik – ning kõikvõimalikud vahevariandid. Artikli autor toetab klassikalist nägemust, et „partei (erakond) on poliitiline organisatsioon, mis ühendab ühiskonnaklassi või selle kihi poliitiliselt aktiivseid ja teadlikke esindajaid, kaitseb klassi (kihi) huve ning juhib teda poliitilises võitluses" (ENE 1974, kd 6, lk 47). Määratlus põhineb lähteseisukohal, et eraomanduslikele alustele rajatud ühiskonna tingimustes, kus rahva kui terviku ühishuvid ei ole objektiivselt määratavad, on sotsiaalse kihi (klassi) tasand teatud üheliigiliste objektiivsete huvide kandjana identifitseeritav (kehvistu, keskmikkond, jõukad ühiskonnakihid). Sellele diametraalselt vastupidine, indiviidide subjektiivsete huvide summat prioriseeriv määratlus püsib Eestis juba 18 aastat, alates 1994. aasta erakonnaseadusega kehtestatust. Seaduse esimese paragrahvi kohaselt on „erakond (partei) Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine…". Esiplaanil on seega üksikisik oma erahuvide ja nende summaga, mitte sotsiaalse(te) koosluse(te) objektiivsed huvid.

Esitatud kahe määratluse põhimõttelist vastasseisu leevendada püüdvatena on vaadeldavad esiteks nn laiale tarbijaskonnale mõeldud ja mõisteõpetuslikku lähenemist kandvad Vikipeedia määratlused ja teiseks Nõukogude aja psühholoogilist mentaliteeti (rahva ühishuvide prioriteetsuse printsiip) tänapäeva kandvate poliitikute katsed erakondi rahvast kui tervikut esindama panna. Nii määratleb Vikipeedia (http://et.wikipedia.org/wiki/erakond) erakonna „sarnase ilmavaatega inimeste ühendusena, mis taotleb riigijuhtimise võimu demokraatlikel valimistel". Eespool viidatud Eestis erakonnaseadusega kehtestatud määratlusega võrreldes käsitletakse liikmeskonda kvalitatiivselt edenenuna, mitte lihtsalt korporatiivseid ühishuve jahtiva isikute grupina, vaid sarnase ilmavaatega (kuid siiski korporatiivseid grupihuve väljendavate) indiviidide ühendusena. Teise näite kandja on Liia Hänni, kes alates Eesti põhiseaduse formeerinud Põhiseaduse Assambleest 1990/1991 (selle liikmena), Riigikogu IX koosseisus (põhiseaduskomisjoni esinaisena) ja jätkuvalt demokraatia edendajana (E-riigi Akadeemia e-demokraatia programmi direktor) ärgitab

erakondi rahvast kui tervikut esindama (Hänni 2012). Paradoksaalselt ei ole rahva ühishuvi eraomanduslikele alustele tuginevas klassiühiskonnas määratleda veel õnnestunud, ainsana on suuremal või vähemal määral defineeritavad eri sotsiaalsete kihtide objektiivsed huvid või taotluslikud eesmärgid.

Artikli autor leiab, et korrastamist (ka seadusandlikult) vajab mõisteaparaat: loobuda tuleks erakonna käsitusest selle üksikliikmete erahuvide summa kandjana, üle tuleks võtta demokraatlikus läänes valitsev arusaam, mille kohaselt erakond väljendab ühe või teise sotsiaalse kihi objektiivseid huve. See võimaldaks valijaist üksikisikutel poliittehnoloogilise ajupesu asemel asjast aru saada ja end määratleda.

Fundamentaalse tähtsusega politoloogiline kriteerium

Erakondade piiritlemine ja üksteisest eristamine on samuti fundamentaalse tähtsusega politoloogiline kriteerium eeldusel, et tunnustatakse väärtusepõhisust (huvipõhisust) primaarsena ja poliittehnoloogilist rahva teenimist sekundaarsena. Eristamine võimaldab elektoraadil (elanikkonnal, kodanikkonnal, rahval) teha teadlikke valikuid, mis on väidetavalt ka läänemaailma ühiskonnakorraldusliku mudeli põhitees. Piiritlust võimaldab aga vaid süsteemne lähenemine erakondi eristavatele kriteeriumitele ning sellega seonduvatest mõistetest ühtemoodi arusaam. Selline süsteem eksisteerib muide juba üle kahe sajandi: alates 1789. aasta Suure Prantsuse revolutsiooniga rajatud parlamentaarsest süsteemist, kus vastandusid žirondiinid (parempoosed) ja jakobiinid (vasakpoolsed) ning nn parlamentaarne Soo ehk tsentristlike poliitiliste nägemuste kandjad. Alusmudel vasakpoolsus-tsentrism-parempoolsus on tänini erakondliku diferentseerimise üldtunnustatud mudel. Parempoolsus seab esiplaanile isiku erihuvid üldiste huvide ees, vasakpoolsus üldised erahuvide ees ning nende vahele rajavad silda laias diapasoonis tsentriparteid (tsenter, paremtsentrism, vasaktsentrism). Selliselt käsitleb erakonnamaastikku tänapäeva Eestis rahvahariduslikus kontekstis Vikipeedia (http://et.wikipedia.org/wiki/Eesti_erakonnad_vasak-parem-skaalal) ning eksperdina nii Eesti kui ka Euroopa Liidu parteipoliitilist tasandit vaatlev Juhan Kivirähk (Kivirähk 2007, 30–31). Üldise (vasakpoolsus), üksiku (parempoolsus) ja erilise filosoofilist kategooriat rakendavalt oleksid seejuures erilistena klassifitseeritavad kõik nišiideoloogia kandjad – rahvuslus (Eesti oludes nii eesti kui ka vene rahvuslus), religioossus (kristlikud demokraadid CDU / CSU Saksamaa Liitvabariigi näitel), rohelised (tulevikku suunatud nn üksikteema kandjad), põllumeeste ja maaparteid (maaelu ja külaelu identiteedi ning huvide väljendajatena), nn piraadiparteid (internetistuva maailma varjukülgede sünnitis Rootsis ja Saksamaal) jms. Kõik nišiideoloogiaid kuulutavad nišiparteid on nii või teisiti sunnitud valikuid tegema baaskriteeriumi, vasak- ja parempoolsuse vahel, seetõttu on nende esmane liigitus sellest kriteeriumist lähtuvalt paratamatu.

Erakonna koht Eesti konstitutsioonilises riigikorralduse alusstruktuuris

Eesti Vabariigi põhiseaduses vaadeldakse erakonda mittetulundusühinguid (kodanikuliikumisi, osalusdemokraatiat) käsitlevas paragrahvis 48 ühinemisvabaduse kontekstis indiviidiõiguste tähenduses. Erakond ei ole leidnud reguleerimist ei põhiseadusliku institutsioonina ega iseseisva riigiõigusliku

subjektina. Põhiseaduse Assamblee kaalus poliitiliste erakondade käsitlemist mitte isikuõiguste ja vabaduste väljundvormina põhiseaduse II peatükis, vaid rahva ja Riigikogu suhestusinstrumendina põhiseaduse III peatükis „Rahvas", loobus aga sellest hääletuse tulemusel, asudes erakondi defineerima osalusdemokraatia kaudu (Toomsalu 2010, 84). Käsitledes erakondade tegelikku kohta ja rolli esindusdemokraatia toimimisel, näeme, et seadusega on neile antud mitte üksikisiku ühinemisvabadust käsitlev, vaid rahvast esindusdemokraatiaga ühendava abivahendi roll. Kriitikat sellise valiku kohta on avaldanud ka Põhiseaduse Assamblee ideolooge Liia Hänni (Hänni 2012).

Mis puudutab Põhiseaduse Assamblees peetud diskussioone parteide staatuse üle, siis oli teravalt päevakorral küsimus nende kuuluvusest kas rahva või isiku põhiõiguste juurde. Assamblees esinenud välisekspertide soovituse kohaselt vajanuks poliitiline erakond põhiseaduslikku eristust muudest kodanikuliikumistest, et rõhutada esimeste demokraatiat toestavat rolli (Põhiseadus ja … 1997, 330). Jüri Adams ja Vardo Rumessen vaidlustasid vajaduse käsitleda parteisid rahva kontekstis. Jüri Adams leidis, et „ei näe põhjust, miks peaks parteisid eelistama muudele ühendustele" (samas, 356) ning Vardo Rumessen arvas, et parteide koht peaks olema isiku põhiõigusi käsitlevas põhiseaduse II peatükis (samas, 361). Liia Hänni vastava toimkonna esindajana aga väitis, et parteide õige koht on mitte igaühe õigusi käsitlevas põhiseaduse II peatükis, vaid rahvast käsitlevas III peatükis, sest „demokraatia aluseks on poliitiliste vaadete ja nende väljendusvõimaluste paljusus, mistõttu erakonnad kui poliitikat teostavad põhilised institutsioonid peaksid saama vastava põhiseadusliku garantii" (samas, 464).

Eeltoodu kinnitab, et Eesti põhiseaduse loojad ei käsitlenud erakondi riigi struktuuris iseseisva põhiseadusliku institutsioonina, ei võimaldanud neile prioriteete muu kodanikuühiskonnaga võrreldes. Nad käsitlesid erakondi isikuõiguste, mitte rahva esinduse ega riikluse institutsioonilises kontekstis, tehes neist käesoleva artikli autori arvates isiku ja isikute korporatiivse grupihuvi kandvad organisatsioonid. Sellistena on erakonnad läinud ka seadusandlikku määratlusse (erakonnaseadus) ja konstitueerunud igapäevaelus (sõpruskondade pragmaatilised ühendused), mis avalikus elus üha taunitavamaks muutub.

Artikli autor leiab, et muutuste eelduseks on ühiskonna riigiõiguslike aluste, seega põhiseaduse revideerimine. Mõistlik oleks realiseerida välisekspertide soovitused (Põhiseaduse Assamblee poolt 1991. aastal tagasi lükatud mudel), mille kohaselt erakonnad oleksid mitte isikuõiguste väljendajad ja seeläbi kodanikuühiskonda esindavad organisatsioonid, vaid põhiseaduslikud, rahvast riigiga sidustavad (maailmavaateliselt määratletud) institutsioonid. Erakondi ei tohiks kajastada põhiseaduse II peatükis „Põhiõigused, vabadused ja kohustused", vaid III peatükis „Rahvas". Põhiseadusmuudatuse järel tekiks õiguslik võimalus sätestada erakonnale kui maailmavaate kandjale esitatavad kriteeriumid, korrastada parteimaastikku, lähtudes klassikaliste maailmavaadete esindatuse tagatusest avalikus ruumis, välistada meetmed üksikisikute huvide (poliitilise ja muu korruptsiooni) välistamiseks parteisiseses elus – ja loomulikult selge valiku kodanikule, mis ei sõltu poliittehnoloogiatest, isikufetišismist, päevapoliitilisest populismist.

Erakonna staatuse seadusandlik käsitlus Eesti õigusruumis

Milline staatuslik omapära ilmneb erakonna tegevust reguleerivates õigusaktides (erakonnaseadus, Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, Riigikogu valimise seadus, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, Euroopa Parlamendi valimise seadus)? Milline on erakonna kui organisatsiooni praegune õiguslik käsitlus ja millised vastuolud on sellesse programmeeritud? Väärib rõhutamist, et põhiseadusest tulenevalt on erakond erakonnaseaduses määratletud üksikisikute ühendusena, mille eesmärk on väljendada oma liikmete ja toetajate poliitilisi huve. Sellisena on määratlus mõistetav olnud ka poliitilisele eliidile. „Erakonnaseaduse paragrahvis 1 seisab: Erakond (partei) on Eesti kodanike vabatahtlik poliitiline ühendus, mille eesmärgiks on oma liikmete ja toetajaskonna poliitiliste huvide väljendamine ning riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse teostamine […] Sisuliselt valitseb Eestis hetkel korporatiivne erakonnakäsitlus, mis rõhutab grupihuvide olulisust ja mis annab siirdeid paljudesse eluvaldkondadesse.” (Hänni 2012.) Seega kodanikuühendusena ja isegi mitte eri liiki kodanikuühendusena – seaduse viidatud paragrahvi 1 lõige 2 määratleb partei mittetulundusühinguna ja laiendab talle mittetulundusühingute seaduse regulatsioonid. Samal ajal on mitmete kolmandate, riigi ja ühiskonna seisukohalt konstitutsiooniliste seadustega (Riigikogu kodu- ja töökorra seadus, Riigikogu valimise seadus, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus, Euroopa Parlamendi valimise seadus) antud erakondadele mittetulunduslikust liikumisest kardinaalselt erinev, privilegeeritud staatus. Nimetatud seadustega on erakondadest erinevalt muust kodanikuliikumisest tehtud põhiseaduslike volitustega institutsioon – ja seda kõikidel võimalikel valimistel. Põhiseaduslikud isikuvalimised on kujundatud erakondlikeks poliitilisteks valimisteks. Piisab, kui süveneda Riigikogu valimise seadusse (§-d 26, 30, 32, 62, 69, 76 jt), millega erakonnad tunnistatakse valitavateks subjektideks. Näeme, et Riigikogu valimisel osaleb erakond sellest hoolimata, et põhiseaduse kohaselt on kandideerimisõigus ainult kodanikel.

Kuigi põhiseadusest tulenevalt on kandideerimisõigus vaid üksikisikutel, esitavad kandidaate registreerimiseks erakonnad. Kandidaate registreerides annab Vabariigi Valimiskomisjon neile valimisnumbrid erakondade ringkonnanimekirjade kaupa sellest hoolimata, et erakond ei ole praeguses põhiseadusliku korra mõistes valimisprotsessi subjekt. Valimistulemuste kindlakstegemisel on tähelepanu all erakondadele antud hääled (viie protsendi künnise problemaatika). Riigikogu asendusliikmeteks registreerimise kord viitab sellele, et isikuvalimiste mudel on asendunud erakondlike ehk poliitiliste valimiste mudeliga. Niisugune privilegeeritud poliitiline staatus, mis ei haaku kuidagi erakondade põhiseadusliku staatusega, läbib punase joonena ka kohalike omavalitsuste volikogude ja Euroopa Parlamendi valimise korra seadusi (Toomsalu 2010).

Artikli autor on seisukohal, et seadusandlike aktidega on kõrvale kaldutud erakondadele põhiseaduslikult omistatud staatusest ja laiendatud nende õigusvõimet.

Milline võiks olla erakondade staatuse tulevikuvisioon

Esimese visiooni puhul tuleks anda parteidele tagasi nende põhiseadusest tulenev ning selle mõtte ja vaimuga vastavuses olev koht mittetulunduslikus kodanikuühiskonnas. Nad kas eemaldada valimisprotsessist (ja põhiseadusega vastavuses tagada rangelt isikupõhisus) või lubada sinna ka kõik muud mittetulundusühingud ja nende liidud (nagu oli väga lühikest aega Eesti NSV lõpuaastail). Selle visiooni realiseeritavuses kahtlevad isegi kodanikuühiskonna esindajad ise, väites, et erinevalt erakondadest oleks mittetulundusühendused rohkem üheteema liikumised. Martin Noorkõiv leiab, et kuigi Eesti parteid ei esinda suurt hulka ühiskonnast ega isegi oma liikmeid, on „kodanikuühiskonnas tegutsevad organisatsioonid üksikküsimuste või -teemade kesksed, erakonnad koondavad endas aga seisukohti ühiskonna kõikide võtmevaldkondade kohta" (Online-väitlus … 2012).

Alternatiivne areng oleks Liia Hänni idee (Hänni 2012) panna erakonnad seadusega kogu rahva asja ajama: „Alustaks õige erakonnaseaduse 1. paragrahvi muutmisega: „Erakond on ühistel väärtustel tuginev kodanikuühendus, mis taotleb valimistel mandaati avaliku võimu teostamiseks rahva ühishuvist lähtuvalt."" Jättes seejuures erakonna mittetulundusühinguks, nagu see on, ja säilitades tema eristaatuse muude kodanikuliikumiste suhtes. Paratamatult tekib aga dilemma, kuidas erinevad maailmavaated saavad teenida kõigi rahvast moodustavate sotsiaalsete kihtide huve. Sama eesmärki taotles Hänni 2001. aastal Riigikogu põhiseaduskomisjoni esinaisena, üritades justiitsministeeriumis ettevalmistatud uue erakonnaseaduse projekti komisjonipoolse initsiatiivina Riigikogu menetlusse anda ja eelnõu kaudu erakonnad rahva ühishuvi väljendajaks kuulutada: „Uue erakonnaseadusega on kavas sätestada, et erakonnad peavad esindama rahva ühishuve, mitte ainult oma liikmete huvi. […] Erakond ei saa olla ametiühing või huvigruppide esindaja. […] Erakonnad võivad mõista rahva huve küll erinevalt, kuid vaid oma liikmete vaadete esindamist nagu praeguses erakonnaseaduses kirjas ei peetud õigeks." (Uus erakonnaseadus sätestab … 2001.)

Sedavõrd idealistlikust käsitusest siiski asja ei saanud. Oma roll selles oli ka käesoleva artikli autoril, kellele komisjon eelnõu menetlemise ülesandeks tegi ja kes Tööpartei parlamendisaadikuna (kooskõlastatult parlamendivälise erakondliku opositsiooniga – Demokraatlik Partei, Eesti Kristlik Rahvapartei, Vene Erakond Eestis jt) menetlusele pidurid pani.

Kolmas visioon oleks parteisüsteemi põhimõtteline reform, mille idee on taastada erakondliku tegevuse maailmavaatelised alused. Erakonnapoliitilise kriisi ületamisel oleksid suunda rajavad Eesti poliitikateaduse tunnustatud ekspertide Juhan Kivirähki ja Marju Lauristini seisukohad: „tähtis on, et erakonna teostatav poliitika tugineks ka mingile maailmavaatele, mitte pelgalt poliitilisele pragmaatikale, nagu see praegu kipub olema" (Anvelt 2011); „mida pikaajalisem on poliitiline traditsioon, seda selgemaks muutuvad ka seosed erakondade esindatava ideoloogia ja valijate poliitiliste ootuste vahel [...] Eesti poliitiline maastik on järjest enam võtmas klassikalist, traditsioonilistest poliitilistest ideoloogiatest lähtuvat kuju" (Kivirähk 2007, 30). Aastakümnetetagused eksimused

põhiseaduslikes valikutes vajavad restarti nii seadusandlikul, politoloogilisel kui ka avalikku arvamust kujundaval tasandil.

Artikli autor toetab kolmandat visiooni. Selle realiseerimiseks tuleks tunnustada erakondi mitte mõttekaaslaste ühendusena, vaid maailmavaate (ideoloogia) väljendajate ja kandjatena, viia erakond välja põhiseaduse paragrahvi 48 toimealast ja kajastada rahvast käsitlevas III peatükis. Sellega lahutada erakond muust mittetulundussektorist ning teha temast vahelüli rahva ja rahva moodustatud institutsionaalse riigivõimu vahel.

Seadustega piiritleda maailmavaatelised nišid, milliste erakondlik esindatus on tunnustatav (vasak-parem-tsentristlikud kui maailmavaatelise põhiskaala kandjad, rahvuslikud, religioossed, rohelised, maaelu jms kui nišiideoloogiad), mitte lubada mitme ühte ja sama maailmavaadet esindava erakonna formeerimist. Piirata valimisseadustega propagandameetodid, välistades sellega politoloogilise ajupesu (isikureklaam, meedialoosungid jms), anda kõigile ideoloogiate kandjatele võrdväärne meediaruum valimiste tähelepanu keskpunktis olevate teemade maailmavaateliseks hinnanguks. Loomulikult eeldab valimisseaduste muutmine ka põhiseaduse sellekohaste sätete kohendamist, et asendada praegu toimiv isikuvalimiste süsteem poliitiliste valimistega (Toomsalu 2010).

Kasutatud kirjandus

Anvelt, K. (2011). Erakonnad tahavad demokraatia arendamiseks lisaraha saada. – Eesti Päevaleht, 13. dets. – http://www.epl.ee/ news/eesti/

Eesti Vabariigi põhiseadus. – Riigi Teataja 1992, 26, 349.

ENE = Eesti nõukogude entsüklopeedia. Märksõna „partei". Tallinn, 1974, 6. kd, lk 47.

Erakonnaseadus. – Riigi Teataja I 1994, 40, 654; RT I, 27.06.2012, 7.

Euroopa Parlamendi valimise seadus. – Riigi Teataja I 2003, 4, 22; RT I, 21.03.2011, 15.

Hänni, L. (2012). Milleks meile erakonnad? – Postimees, 6. nov.

Kaljulaid, R. (2010). Kes on poliittehnoloog? – http://prspetsialist.wordpress.com/2010/04.27/kes on poliittehnoloog/

Kerbo, B. (2011). IRLi poliittehnoloogia pole isamaalisus. – Postimees, 13. juuli. – http://arvamus.postimees.ee/

Kivirähk, J. (2007). Eesti erakonnad europarlamendi maastikul. – Maailma Vaade, nr 2, lk 30–31.

Koch, T. (2010). Savisaare julgeolekuoht seisnes mõjuvõimuga kauplemises. – Postimees, 17. dets. – http://www.eesti.ca/

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. – Riigi Teataja I 2002, 36, 220; Riigi Teataja I, 21.03.2011, 14.

Kübarsepp, K. (2012). Erakonnad on unustanud, et ka nemad on MTÜ-d. – ERR uudised, 28. mai 2012. – http://uudised.err.ee/index.php?06253839

Lauristin, M. (2010). Kas ühiskond on olemas? – Postimees, 4. sept. – http://www.postimees.ee/

Online-väitlus: kas kodanikuühiskond asendab parteidemokraatiat? Tartu Postimees, 1. okt 2012. – http://www.tartupostimees.ee/

Pakosta, L. (2012). Kui erakonnad ei muutu, tulevad uued erakonnad. Võimalik et hullemad. – Eesti Päevaleht, 5. juuni. – http://www.epl.ee/news/arvamus/

Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos (1997). Tallinn: Juura.

Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. – Riigi Teataja I 2003, 24,148; Riigi Teataja I, 14.09.2012, 2.

Riigikogu valimise seadus. – Riigi Teataja I 2002, 57, 355; Riigi Teataja I, 21.03.2011, 23.

Ruussaar, A. (2012). Poliitika on läbipaistmatum kui varem. – ERR uudised, 2. okt. –http://uudised.err.ee/index.php?06262669&print=1

Savisaar, E. (2012). Kas Ilves osales mõjuvõimuga kauplemises. 30.01.2012. – http://www.delfi.ee/archive/article.php?id=63847042

Toobal, P. (2012). Kaitsepolitsei kuulas mu telefonikõnesid pool aastat pealt. – Postimees, 10. jaan. – http://www.tallinnapostimees.ee/698230/print/toobal-kaitsepolitsei-kuulas-mu-telefonikonesid-pool-aastat-pealt/

Toomsalu, T. (2010). Põhiseaduslik Eesti valimismudel ja selle regulatiivsed vastuolud. – SHI toimetised, nr 14.

Tuul, H. (2012). Erakonnad jäävad arengule jalgu. – Äripäev, 6. aug.

Uus erakonnaseadus sätestab uued põhimõtted. BNS-i uudis 22.02.2001. – http://www.epl.ee/archive/article.php?id=50868204

Vakra, R. (2012). Silvergate näitab uut vaikivat ajastut. – Postimees, 22. aug. – http://arvamus.postimees.ee/

Valner, S. (1998). Tööpartei paranoia. – Sõnumileht, 10. juuni.

Vikipeedia. – http://et.wikipedia.org/wiki/ideoloogia

Võõrsõnade leksikon (1979). Koost R. Kleis, J. Silvet, E. Vääri. Tallinn: Valgus.

Ühtne Eesti (2010). Tiit Ojasoo, Ene-Liis Semper.
– http://www.no99.ee/lavastused.php

Riigiasutused sotsiaalmeedias: mida kasutajad ootavad

Kristjan Kostabi, Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste teabeohvitser

Eesti riigiasutuste sotsiaalmeedia lehtede kasutajatele tundub, et riigiasutused ei ole tihti nende kaasamisest ja arvamusest huvitatud.

Artikkel põhineb Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituudis 2013. aasta jaanuaris kaitstud magistritööl „Riigiasutused sotsiaalmeedias – kasutajate kogemused ja ootused" (http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/29809/kostabi_kristjan.pdf?sequence=1). Selles vaadeldakse, millised on kasutajate ootused riigiasutuste sotsiaalmeedia lehtedele, ja selgitatakse, mida kasutajad riigiasutuse sotsiaalmeedia lehtedelt otsivad, mida leiavad ja mida seal ei ole. Nimetatud uuringu kontekstis mõistetakse riigiasutustena täidesaatva võimu asutusi, kes oma valdkonda korraldavad, avalikku võimu teostavad või avalikku teenust pakuvad. Näiteks ministeeriumid, ametid ja inspektsioonid. Riigiasutuste hallatavaid asutusi ei käsitletud.

Kas riigiasutused peaksid üldse sotsiaalmeedias olema ning kas sotsiaalmeedia muudab riigiasutuse kommunikatsiooni efektiivsemaks? Kas riigiasutusel on vaja pakkuda sotsiaalmeedia kaudu avalikku teenust, teostada võimu ning muuta enda ja kodaniku vahelist kommunikatsiooni paremaks? Need on põhimõttelised küsimused. Tõsiasi on see, et Eesti riigiasutused on juba sotsiaalmeedias oma lehti loonud ja selle vajaduse on iga asutus ise otsustanud.

Magistritöös on kasutatud Poliitikauuringute Keskuse Praxis uuringut „Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs" (2010) ja E-riigi Akadeemia uuringut „Eesti valitsusasutuste e-kaasamispraktikate analüüs" (2012). Need värskeimad uurimistööd Eesti riigiasutuste kaasamise ja e-kaasamise kohta hõlmavad paljusid riigiasutusi ja vaatlevad nende kommunikatsiooni ekspertide või partnerite poolelt ning on küllaltki kriitilised riigiasutuste suhtes.

Uuringutest selgus, et uue meedia järjest laiema kasutuselevõtuga on avaliku sektori kommunikatsioon muutunud pigem katkendlikuks. E-riigi Akadeemia (2012) sõnul jäävad riigiasutused sotsiaalmeedias dialoogi algatamisel tagasihoidlikuks. Kindlasti ei tohiks nii juhtuda juba loodud sotsiaalmeedia lehel.

Uuringus vaadeldakse, millised on sotsiaalmeedia kasutajate kogemused riigiasutustega suhtlemisel ja missugused on nende ootused.

Facebook on sotsiaalmeedia, aga sotsiaalmeedia ei ole Facebook

Võrgustikud ja sotsiaalsed grupid suhtlevad ka meediata, kuid internet võimaldab suhelda aktiivsemalt ja globaalselt. Sotsiaalmeedia puhul ei sõltu suhtlus grupi liikmete füüsilisest kohalolekust.

Manuel Castells leiab, et digitaalsete kommunikatsiooni- ja sidevõrkude levitamine kogu maailmas on sotsiaalmeedia alustingimus. Kuid uut tüüpi sotsiaalsete

organisatsioonide võrgustikepõhiseks tekkeks ainult tehnoloogiast ei piisa (Castells, Cardoso 2005). Sotsiaalmeedia on tehnoloogia ja keskkondade kogum, mis võimaldab sotsiaalsetel gruppidel üleilmset dialoogi pidada. Võrgustikku loovaid foorumeid, blogisid, Facebooki, Youtube'i, Instagrami kontosid jt sotsiaalmeedia võimalusi on kasutatud aktiivselt oma sõnumite sihtrühmani viimiseks. Sotsiaalmeedia konto, mida paljud jälgivad, kommenteerivad ja tsiteerivad, annab võimaluse toimiva võrgustikuna uut teemat analüüsida, uusi vaatenurki leida, kritiseerida ja levitada, sest vaatenurki võib olla sama palju kui konto kasutajaid.

Eesti riigiasutused sotsiaalmeedias

Riigiasutuste sotsiaalmeedia lehti kasutavad maksumaksjad, kes tahavad riigiasutuse poolt suhtluse ja koostöö tarbeks loodud kanalis ka suhelda. Näiteks riigiasutuse foorumi kaudu öelda, kuidas asutus saaks mingit avalikku teenust paremini osutada. Saadud info põhjal saab riigiasutus sihtrühmade kogemusi ja ettepanekuid arvestada riigi ressursside kasutamisel, mille omanikud maksumaksjad ise on. Kokkuvõttes suureneb avaliku teenuse väärtus, mis ongi kasutajate tulu.

„Valitsuskommunikatsiooni käsiraamatus" (2011) ja „Kaasamise käsiraamatus ametnikele ja vabaühendustele" (2009) on tähelepanu pööratud informeerimisele ja selgitamisele, mida teha kõigi kanalite kaudu. Sotsiaalmeediat soovitatakse kasutada muus meedias ilmuva riigiasutuse info toetamiseks.

Riigiasutusel on mugavaim suhelda sihtrühmadega traditsioonilise meedia – televisiooni, raadio ja trükiajakirjanduse – kaudu, kus teavet toimetavad ja edastavad meediaorganisatsioonid. Sel viisil jõuab info suure auditooriumini, riigiasutuse kohustuseks on vaid teabe andmine. „Selline suhtumine näitab, et kodanikega otse suhtlemise asemel eelistatakse meediat kui vahendajat, olles ise samas kriitilised meedia pädevuse suhtes keeruliste, otsustusprotsesse käsitlevate teemade kajastamisel" (E-riigi Akadeemia 2012, 127).

Traditsiooniliste meediakanalite kasutamisel riigiasutuse kommunikatsiooniks on mitmeid puudusi:

1) ühepoolne infoedastus; traditsioonilises meedias on keeruline või kallis dialoogi tekitada;

2) edastatava riigiasutuse info vastavus meedia kriteeriumidele. Meediaväljaanne ei pruugi riigiasutuse infot esitada, pidades selle avalikku huvi ebapiisavaks;

3) info edastamise hind. Riigiasutused ei saa teha info avaldamiseks proportsionaalselt suuri meediakulutusi põhitegevusega võrreldes, sest kommunikatsioon pole riigiasutuste põhiülesanne, millele eelarvevahendeid kulutada;

4) aeglane uue meediaga võrreldes. Ka kiireimate traditsiooniliste kanalite nagu televisiooni ja raadio puhul peab reporter kohale tulema, info edastama ja toimetama ning seejärel tuleb oodata saate eetrisse mineku aega.

Sotsiaalmeedia võimalused

Sotsiaalmeedia on oma võimu juba demonstreerinud. Selle abil saab kiiresti leida inimesi, kellel on arvamus mingi probleemi kohta. Nii võib inimesed kiiresti suunata ühele suurele aktsioonile, näiteks massimeeleavaldusele, mille halvimad tagajärjed on vandaalitsemine või isegi inimeste hukkumine. Londoni massirahutuste ja sotsiaalmeedia seost kommenteeris Reutersile Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi luureühenduse signaalluureasutuse endine ekspert, vanemametnik John Bassett: „Näib, et sotsiaalmeedia muudab võimu tasakaalu riigi ja indiviidi vahel, kas see avaldub siis režiimi vahetumisena Kairos või rüüstamisena Tottenhamis." (Postimees, 10. aug. 2011).

Interneti kasutamine on märgatavalt rohkenenud. 2005. aastal oli Eestis internetikasutajaid 16–74-aastaste hulgas 59,2 protsenti, 2011. aastal 76,5 protsenti (E-riigist I-riigiks 2011). Iga päev käib sotsiaalvõrgustikes 46 protsenti Eesti inimestest, ligi pool miljonit eestlast kasutab Facebooki. Seega on riigiasutustel sotsiaalvõrgustikes võimalik suhelda väga suure auditooriumiga, sotsiaalmeediat kasutades suureneb oluliselt sihtrühmade tabamisvõimalus. Kui palju see teostub, sõltub sotsiaalmeedias info saatjatest, sõnumist ja ka vastuvõtjatest, kuid sotsiaalmeedia pakutavad võimalused ja positsioon, millest alustada, on soodsad. Sotsiaalmeedia kasuks räägivad olemasolev kanal, suur hulk kasutajaid ja sisuloome suhteliselt odav hind. Eriti oluline on, et sotsiaalmeedia töötab mitmepoolse kanalina. Ühepoolsed, näiteks traditsioonilised kanalid ei võimalda klientidega koostööd teha, auditooriumil oma arvamust avaldada, täiendavaid küsimusi esitada, vastu vaielda jms.

Accenture Public Service Value Governance Framework'i järgi peaks riigiasutuse avaliku teenuse pakkumine ja sotsiaalmeedia kasutamine juhinduma neljast printsiibist (Accenture... 2010, 3):

1) väljundipõhine fookus. Sotsiaalmeedia lahenduste kaudu pakutakse teenuseid, nagu näiteks info jagamine, *online*-arstiteenus või kriisi ohjamine, et lõpptulemusena tekitada käegakatsutavaid muutusi sihtrühmade sotsiaalsetes ja majanduslikes tingimustes;

2) tasakaalustatus, et tagada kõigile juurdepääs teenusele, mõni keerulisem e-lahendus võib hoopis suurendada lõhet riigiasutuse ja inimeste vahel;

3) kaasatus, et suuremat avalikku väärtust luua. Kaasatakse ja aidatakse inimestel parandada oma elukvaliteeti, arvestades nende kogemusi ja ettepanekuid, kuidas riigi ressursse kasutada;

4) valitsusasutuste usaldusväärsuse suurendamine. Riigiasutuse tegevuse läbipaistvust suurendatakse algatuste kuluefektiivsuse aruannetega ning

inimestele antakse võimalus „vastu rääkida”, kui valitsejad ei suuda oodatud avalikku väärtust tagada.

Accenture analüüsis selgitatakse, et selliste printsiipide põhjal loodud algatusi võimendatakse Web 2.0 tehnoloogiate abil, mis panevad sihtrühmi üksteisega ja valitsusasutustega suhtlema foorumite, blogide, wikide, e-kaasamise ja sotsiaalmeedia võrgustike kaudu. Web 2.0 tehnoloogiaid kasutatakse ka selleks, et suurendada jagatud informatsiooni väärtust. Avaldatakse riigiasutuse eelinfo mingi muutuse kohta ja julgustatakse inimesi lisaks suhtlusele looma *mash-up*'e, aplikatsioone ja vidinaid, et tekkivaid probleeme lahendada. Samuti pakub see tagasisidet avaliku teenistuse juhtidele, et saavutada oma töös häid tulemusi ning pakkuda täiustatud sotsiaalseid ja majanduslikke teenuseid inimestele, keda nad teenivad (Accenture... 2010, 4).

Sotsiaalmeedia kasutamise strateegiad

Tegevuste plaanimisel tuleb läbi mõelda, mida soovitakse strateegiaga saavutada. Ines Mergel kirjeldab kolme lihtsat sotsiaalmeedia kasutamise strateegiat, mille abil suurendada oma organisatsiooni läbipaistvust, kaasamist ja koostööd (Mergel 2010, 7).

1. Esimene on lükkamise strateegia. Sotsiaalmeediat kasutatakse enamasti staatilise kodulehe laienduseks ja kui täiendavat kommunikatsioonikanalit, et „sõnum välja saata”. Pärast esmase eesmärgi täitmist tekivad nii haldamata Twitteri kontod, mida kasutatakse enamasti pressiteadete avaldamiseks või ministrite säutsudeks, sisuta Facebooki seinad, mis on kommentaarideks blokeeritud, ja kesise sisuga YouTube'i kanalid.

2. Teine on tõmbamise strateegia. Sotsiaalmeedia vahendeid kasutatakse selleks, et tuua auditoorium tagasi asutuse kodulehele, kuhu on koondatud uudised. Tõmbamise strateegia kaasab kasutajaid aktiivselt mingisuguselegi suhtlusele, mille tulemusena tehakse mõned kommentaarid Facebooki seinale ja mõned edasisäutsud (*retweet*) või vastused kommentaaridele Twitteri jälgijatelt. Näiteks on sotsiaalmeediat kasutatud elanikkonna hoiatamiseks ja informeerimiseks maapähkli salmonelloosi või gripiviiruse H1N1 puhangu puhul.

3. Kolmandat, vähim jälgitavat strateegiat võib nimetada võrgustiku strateegiaks. Sotsiaalmeedia on väga interaktiivne, info liigub edasi-tagasi asutuse ja mitmekesise valijaskonna vahel. Uue meedia juhid tavaliselt teavad, kes neid jälgivad ja keda nad tahavad tabada. Nad kasutavad Facebooki, Twitterit jt plaanipäraselt, mitte ainult kontrollimiseks ja oma sõnumite suunamiseks auditooriumile, nad jälgivad ka kanaleid, kus arutatakse asjassepuutuvaid teemasid, mis võivad olla tähtsad asutuse või osakonna ülesande täitmiseks.

Nimetatud kolme strateegiat on võimalik kasutada ühel ajal, üksteist täiendades või ühelt teisele üle minnes. Näiteks saadetakse kampaania korras lükkamise strateegia abil sõnum välja, tehakse ennast teatavaks ning seejärel minnakse kampaania lõpus üle võrgustiku strateegiale.

Uurimistöö küsimused ja meetodid

Oma uurimistöös olen püstitanud järgmised küsimused:

1. Millised on sotsiaalmeedia kasutajate senised kogemused riigiasutuste sotsiaalmeedia praktikatega?

2. Millised on sotsiaalmeedia kasutajate ootused riigiasutuste praktikatele sotsiaalmeedias?

Uuringus kasutasin kvantitatiivmeetodit, mis võimaldab infot koguda standarditult, suletud ja avatud küsimustega. Küsitlusega saab koguda esmast infot, täpse meetodi valik sõltub probleemi iseloomust ja uuringu eesmärgist ning mõnikord ühendatakse küsitlus vaatluse või eksperimendiga (Vihalem 2001). Andmestik on kogutud küsimustiku abil ja kodeeritud numbriteks ning tulemused on esitatud statistiliste üldistuste kujul.

Andmete kogumiseks kasutasin eFormulari küsitluskeskkonda, mis võimaldab küsimusi esitada veebipõhiselt: kõik, kellel on küsitluse link, saavad vastata. Veebipõhine küsitlus oli interneti, sealhulgas sotsiaalmeedia kasutajatele sobilikum ja ei eeldanud mingil kellaajal suurt aktiivset vastajate hulka mingis füüsilises punktis. William Lawrence Neumani (2006) arvates on veebipõhised uuringud vastajale kiired ja mugavad ning uurijale kiiremad ja odavamad kui küsitlus paberil.

Veebiküsitluste kasutamise kohta tegi kriitikat Liina Märtin: „mõne valimi värbamise strateegia korral ei ole võimalik hinnata vastamise määra, kuna on teadmata, kui paljud inimesed uuringut eirasid" (Märtin 2012, 62).

Vastanutest 46 protsenti (60) kuulus vanusegruppi 26–35, 24 protsenti (32) vanusegruppi 36–45, 21 protsenti (27) vanusegruppi 19–25 ja 5 protsenti (6) vanusegruppi 46–60. Vanemaid kui 61 oli üks ja nooremaid kui 18 ka üks, neli vastajat ei avaldanud oma vanust. Vanuse järgi sünniaastat arvutades arvan, et enamik vastanuist on tõenäoliselt ka Web 1.0 kogemusega, seega oskavad nad võrrelda sotsiaalmeedia profiile staatilise kodulehega.

Uuringu tulemused

Sotsiaalmeedia kasutamisel võib esile tõsta mitmeid Eesti riigiasutusi. Võrreldes näiteks kriisikommunikatsiooniga, on just igapäevane tulemusrikas töö sotsiaalmeedias raske, sest peale hästi valitud sisu tuleb sotsiaalmeedia olemuse tõttu olla katkematult sotsiaalne – aus, huvitav, kaasav, proaktiivne. Uuringud kinnitavad, et kõik riigiasutused seda ei suuda.

Magistritöö küsitlusele vastanud sotsiaalmeedia kasutajate arvates peaksid riigiasutused sotsiaalmeedias kindlasti olema. Vastanud tunnustavad neid, kes juba on sotsiaalmeedias ning kasutajatega aktiivselt ja nende ootustele vastavalt suhtlevad.

Uurimistöö küsitluse retsipientide senised kogemused vastavad poolte kasutajate ootustele sotsiaalmeedias riigiasutustega suhtlemisel. Tulemustest selgus, et riigiasutuste tegevus sotsiaalmeedias on piirdunud eelkõige informeerimise ning uudiste, pressiteadete ja piltide jagamisega, vähem on arvamuse avaldamise üleskutseid ja kaasamist.

Eesti riigiasutuste sotsiaalmeedia lehtede kasutajate senise negatiivse kogemuse on põhjustanud liigne ametlikkus, kantseliidi kasutamine postitustes, igavad postitused, familiaarsus, info puudulikkus, enesekesksus ja ükskõiksus. Tihti ei ole riigiasutus kasutajate kaasamisest huvitatud.

Kasutajate põhiline ootus on saada riigiasutuse sotsiaalmeedia profiili postitustest kasu teenuse, info vms kaudu. Eelkõige oodatakse huvitavat ja kasulikku infot, sõbralikku suhtumist, vahetut keelekasutust ja asutuse kiiret vastust küsimustele. Pakutav info riigiasutuse sotsiaalmeedia lehel peaks täiendama muudes kanalites ilmunut, kuid seejuures olema sotsiaalmeediapärane ja kandma mingit lisaväärtust. Hinnatakse huvitavaid, harivaid, kaasavaid ja kasulikke postitusi.

Üle poole küsitlusele vastanutest arvab, et postitused peaksid olema mitmekülgsed, info õigeaegne ja suunama teenuste juurde. Sotsiaalmeedia lehe arendamine muudaks selle kodanikule kasulikumaks ning riigiasutus muutuks tõenäoliselt populaarsemaks.

Riigiasutuste sotsiaalmeedia lehtede kasutajatele on oluline lehe väljundipõhine fookus (info, uudised, abi või nõu), samuti nende kaasamine riigiasutuse tegemistesse. Riigiasutuste sotsiaalmeedia lehtede külastamiseks on mitmeid ajendeid, kuid on näha, et kodanikud ei plaani lehte külastada ennekõike selleks, et kritiseerida, arvamust avaldada ja mängus osaleda, vaid selleks, et uudiseid ja infot ning midagi huvitavat leida. See näitab, et riigiasutuselt oodatakse proaktiivsust.

Kaasamine ja inimeste aitamine elukvaliteedi parandamisel, arvestades nende kogemusi ja ettepanekuid riigi ressursside kasutamisel, on üks neljast printsiibist avaliku teenuse ja sotsiaalmeedia ühendamisel. Vastustest jääb mulje, et kaasamist pole edukalt rakendatud. Kasutajate kaasamine takerdub kantseliiti, igavatesse postitustesse, familiaarsusse ja ükskõiksusse. Riigiasutuse koduleht ja sotsiaalmeedia leht peaksid moodustama ühtse terviku ning täiendama teineteist. Paljude arvates võiks riigiasutuse profiil olla interaktiivne kalender, kust kodanik saab teada, mis toimub ja mis teda edasi suunab.

Kasutajad ootavad riigiasutustelt suuremat sisendit (tihedamat postitamist, sotsiaalmeediapäraseks tehtud tekste, üleskutseid aruteludeks jms) ning leiavad, et postitused peaksid kutsuma dialoogile, riigiasutus peaks olema proaktiivne. Inimestel on enamasti selged ootused ning riigiasutus peab teostama avalikku võimu väärikalt, tema sotsiaalmeedia lehelt ei oodata meelelahutust.

Soovitused sotsiaalmeedia kasutamiseks

Sotsiaalmeedia edukaks kasutamiseks tuleb suhtlemisel eelkõige silmas pidada sotsiaalmeedia tarbijaid. Kui ei teata täpselt, mida ja kuidas teha, saab alati kasutajatelt uurida, mida nad mingi teemaga seoses ootavad. Teiseks peab sotsiaalmeedia kanal olema seotud kogu ülejäänud kommunikatsiooniga, muidu jääb see kommunikatsioonis võõrkehaks. Mujal ilmunut võib sotsiaalmeedias avaldada, kuid see tuleb muuta sotsiaalmeediapäraseks, võimaluse korral kodanikku kaasavaks. Samuti tuleks ühendada erinevad avalikkusega suhtlemise kanalid. Plaanis, mis kirjeldab, kuidas mingit teemat avalikkuseni viia, tuleks jagada, mis läheb pressiteatena meediasse, mis eelnõuna kodulehele, mis küsimustena sotsiaalmeediasse, milline osa vajab arutlemist ja kuidas kanalid üksteist eesmärgi saavutamiseks täiendavad.

Kui riigiasutus hakkab sotsiaalmeedia kanalit aktiivselt koostööks ja kaasamiseks kasutama, tekib tõenäoliselt vajadus peale arutelu modereerimise kasutajate postitatut koguda ja analüüsida ning koordineerida koostööd asutuse ja arvamust avaldanud kodaniku vahel. See tähendab suurenevat töömahtu ja andmeanalüüsi, millega ei pruugi riigiasutuse sotsiaalmeedia lehe haldaja enam toime tulla. Ines Mergeli arvates on vaja inimesed nii-öelda pardale saada: sisuloomet ei soovitata panna ühe inimese õlgadele, selle asemel tuleb mõista oma strateegia sotsialiseerumisvajadust ning leida organisatsioonist valdkonna eksperdid, kes on huvitatud uue meediaga eksperimenteerimisest (Mergel 2010, 7). Seega peaks sotsiaalmeedia kasutamiseks e-kaasamine olema kogu riigiasutuse kaasamisprotsessi ja osakondade töö loomulik osa, et kõik osalised sellest võimalikult palju kasu saaksid. Sotsiaalmeedia konto tuleb integreerida kodulehte, blogisse, traditsioonilisse meediasse ja ka tegelikku ellu – igapäevatöösse, konverentsidesse, ümarlaudadesse, koosolekutesse, projektide analüüsidesse jms. Kanalid peavad üksteist täiendama. Kui e-kaasamise kanal töötab hästi ja annab rohkelt andmeid, aga andmetega midagi ei tehta, võib tekkida olukord, et probleemid just kui leiavad virtuaalruumis lahenduse, aga tegelikku ellu ei jõua.

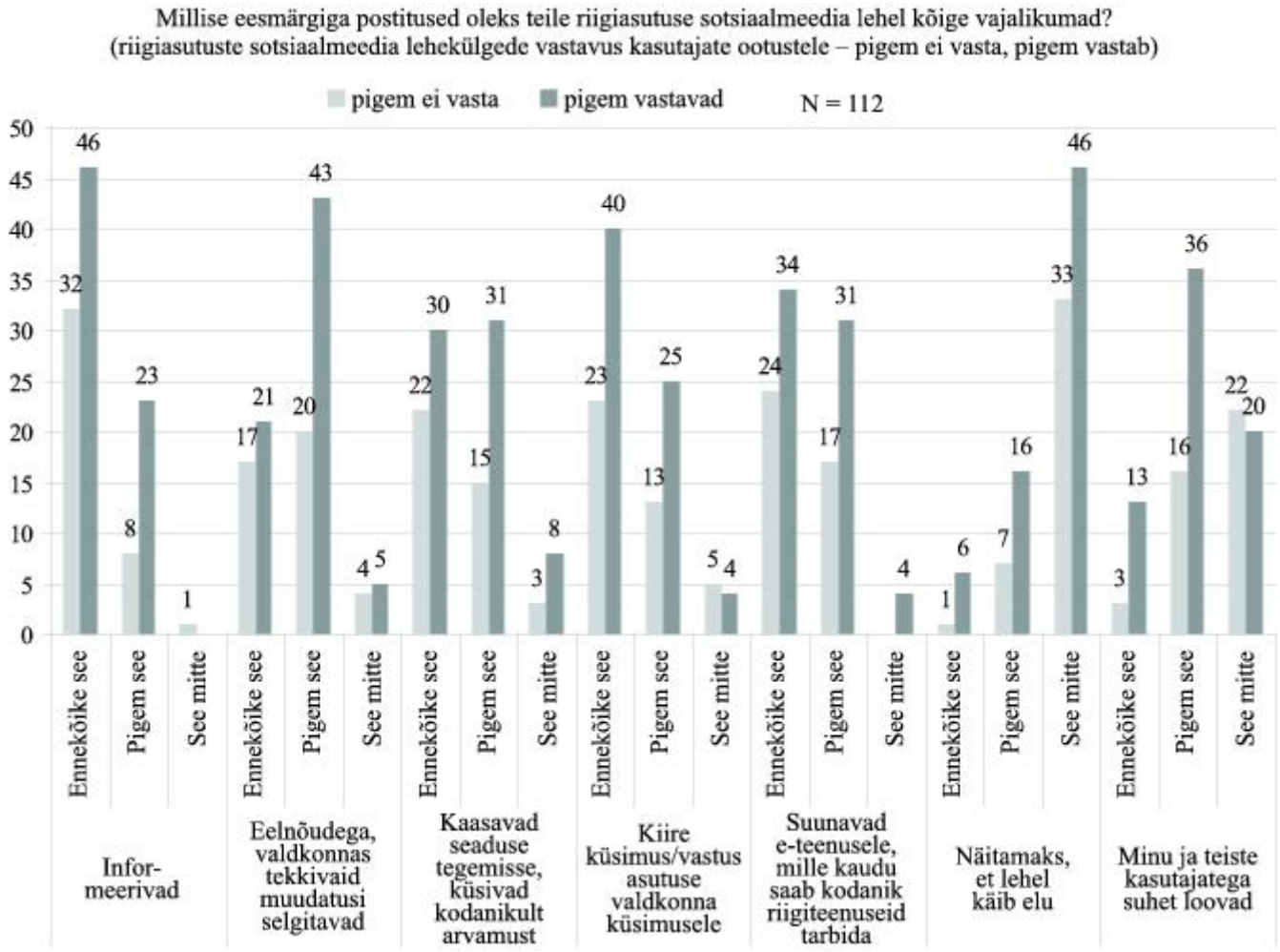
Sotsiaalmeedia kasutaja jaoks lahenevad probleemid lõpuks ikkagi füüsilises ruumis, mingi tegevuse realiseerudes, samas on vahe, kas probleemi lahendamiseks kasutati virtuaalset või füüsilist ruumi. Sealjuures ei ole vajagi kõigi internetiruumide võimalikke tegevusi kasutada, piisab neist, mis annavad maksimaalse efekti. Riigiasutuse sotsiaalmeedia strateegia ei pea ilmtingimata kõiki e-kaasamise võimalusi hõlmama ja maailma muutma, tegevused peavad olema jõukohased, teemad fookuses ja proportsionaalsed efektiivse avaliku teenuse pakkumisega.

Tabel 1. Sotsiaalmeedia kasutajate ajendid riigiasutuse sotsiaalmeedia lehtede külastamiseks

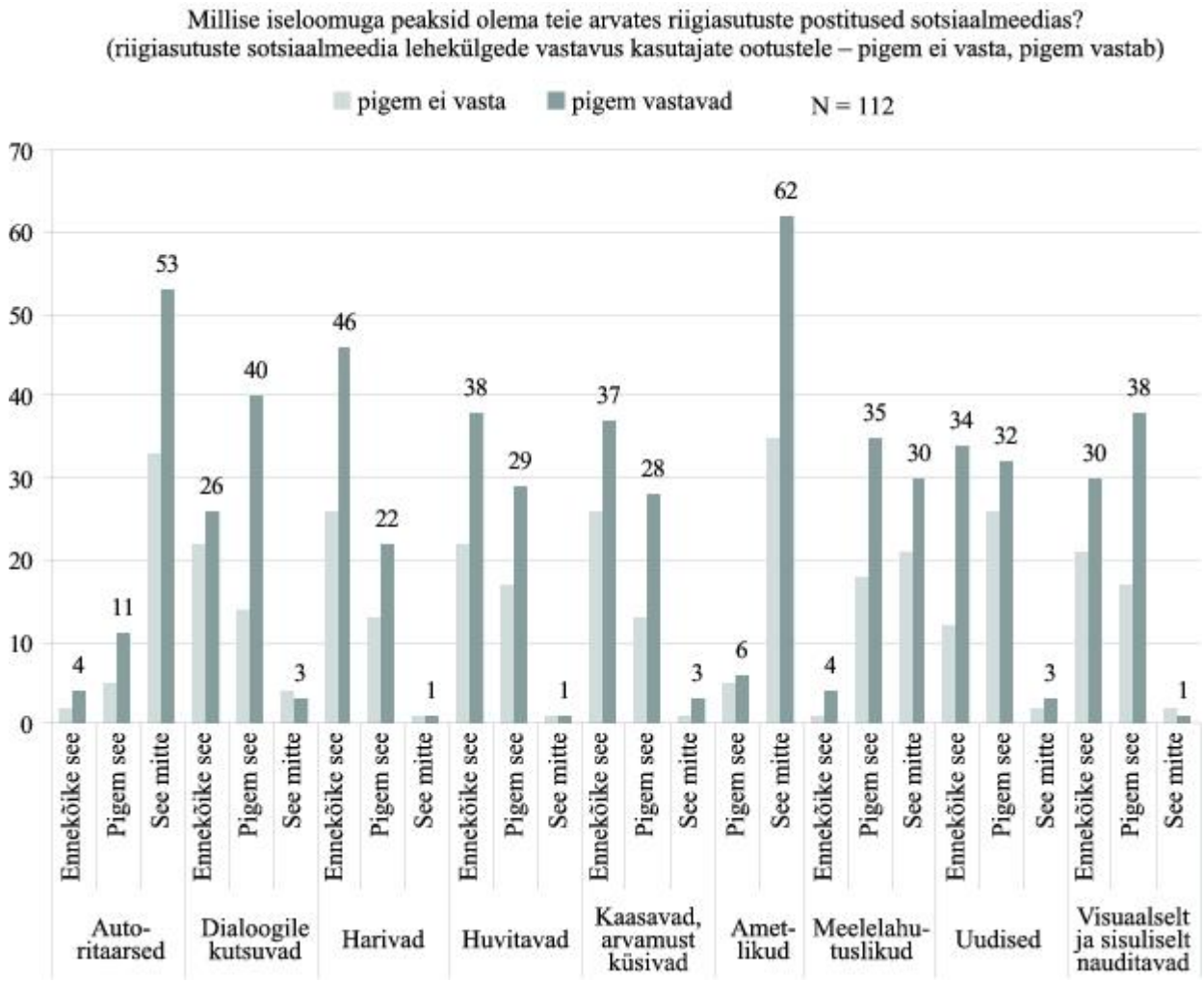
Mis ajendab teid külastama mõnda riigiasutuse sotsiaalmeedia lehekülge?			
AJEND	TÄHTSUS	Riigiasutuste sotsiaalmeedia leheküljed pigem ei vasta ootustele	Riigiasutuste sotsiaalmeedia leheküljed pigem vastavad ootustele
Avaldada arvamust	ennekõike see	2	3
	pigem see	14	13
	see mitte	25	52
Kommenteerida valdkonna planeeritavaid muutusi	ennekõike see	4	3
	pigem see	11	20
	see mitte	26	46
Kritiseerida olukorda	ennekõike see	4	6
	pigem see	11	11
	see mitte	25	51
Osaleda mängus	ennekõike see	0	3
	pigem see	3	8
	see mitte	38	58
Saada abi või nõu	ennekõike see	7	20
	pigem see	15	31
	see mitte	19	18
Leida teenust	ennekõike see	9	25
	pigem see	20	30
	see mitte	11	14

Leida uudiseid või infot	ennekõike see	20	43
	pigem see	19	24
	see mitte	2	2
Vaadata, millega on tegu	ennekõike see	13	18
	pigem see	22	40
	see mitte	7	11
Leida midagi huvitavat	ennekõike see	8	21
	pigem see	22	33
	see mitte	11	15

Joonis 1. Valitud kasutajagruppide arvamused riigiasutuste sotsiaalmeedia lehtedel tehtavate postituste eesmärkide kohta



Joonis 2. Riigiasutuste postituste iseloom valitud kasutajagruppide arvates



Kasutatud kirjandus

Accenture Public Service Value Govemance Framework (2010). From e-Government to e-Governance: Using technologies to strengthen relationships with citizens. –http://nstore.accenture.com/egovernance/main_egov3.html

Castells, M., Cardoso, G. (eds) **(2005).** The Network Society: From Knowledge to Policy. Washington, DC: Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations. – http://www.umass.edu/digitalcenter/research/pdfs/JF_NetworkSociety.pdf

E-riigi Akadeemia (2012). Eesti valitsusasutuste e-kaasamispraktikate analüüs 2012. –http://www.ega.ee/files/eGA_e-kaasamise%20analyys_FINAL_20.03.2012_1.pdf

E-riigist I-riigiks. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011–2015. – http://valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm/e-riigist-i-riigiks

Hinsberg, H., Kübar, U. (2009). Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaühendustele. Tallinn: EMSL. – www.ngo.ee/trykised

Mergel, I. (2010). Gov 2.0 Revisited: Social Media Strategies in the Public Sector. – PA Times, vol 33, isuse 3, p 7. – http://connection.ebscohost.com/c/articles/52332312/gov-2-0-revisited-social-media-strategies-public-sector

Märtin, L. (2012). Internetiküsitlus Eesti Rahvusringhäälingu auditooriumiuuringute näitel: metodoloogiline analüüs. Magistritöö. Tartu Ülikooli ajakirjanduse ja kommunikatsiooni instituut. – http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/25784/m2rtin_liina.pdf?sequence=1

Neuman, W. L. (2006). Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches. Toronto: Pearson. – http://ebookbrowse.com/neuman-w-l-2006-social-research-methods-qualitative-andquantiative-approaches-karen-docx-d329005751 (mai 2012).

Poliitikauuringute Keskus Praxis (2010). Valitsusasutuste kaasamispraktikate analüüs. –https://www.siseministeerium.ee/public/SIMKA.pdf

Reuters: Londoni mäss viitab palju laialdasemale noorte rahutuste riskile. – Postimees, 10. aug. – http://www.postimees.ee/525972/reuters-londoni-mass-viitab-palju-laialdasemale-noorterahutuste-riskile/

Valitsuskommunikatsiooni käsiraamat 2011. Riigikantselei. – https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/uudised/valitsuskommunikatsioon/Valitsuskommunikatsiooni%20k%C3%A4siraamat_02.08.2011.pdf

Vihalem, A. (2001). Turundusuuringu alused. Tallinn: Külim.

Eesti Interneti Kogukond: tehtust ja plaanitavast

Saskia Kiisel, Eesti Interneti Kogukonna juhatuse esimees

Eesti Interneti Kogukond pakub internetikasutajaile võimalust osaleda interneti arengut suunavates aruteludes ja otsustes.

Eesti Interneti Kogukond (EIK) koorus välja 2010. aasta lõpus domeenireformi ümber kerkinud poleemikast, mille käigus leidsid 22 ühiskonnaliiget, et olukorra lahendamiseks tuleb luua eraldi organisatsioon (http://kogukond.org/pohiteemad/domeenireform/ jahttp://domeenireform.wordpress.com/2010/07/12/avalik-kiri-eesti-vabariigi-valitsusele/).

Kogukonna asutajad olid: Tõnu Samuel, Heiti Kender, Elver Loho, Jaak Ennuste, Alvar Soome, Mattias Linnap, Margus Niitsoo, Jaagup Irve, Siim Ainsaar, Ülari Ainjärv, Martin Vällik, Andre Lall, Lauri Rooden, Mati Leet, Sander Säde, Mihkel Lauk, Mihkel Heidelberg, Tanel Ainla, Raul Kübarsepp, Moonika Pärt, Tiit Rahe ja Tiina Rahe.

Probleem seisnes selles, et seni lõppkasutajale tasuta olnud .ee domeen taheti muuta tasuliseks ning domeenihaldus viia Eesti Hariduse ja Teaduse Andmesidevõrgult ehk EENetilt üle eraõiguslikule ettevõttele, Eesti Interneti Sihtasutusele (EIS). Kuuldavasti on plaanis nii toimida kogu EENetiga ja suur osa sellest erastada Eesti Infotehnoloogia Sihtasutuse kätte.

Igal veebilehel on oma kindel nimi (nn domeeninimi), näiteks Tartu Ülikooli kodulehe leiab üles, kui sisestada lehitseja aadressiribale www.ut.ee. Tegelikult suhtlevad võrguseadmed omavahel numbrite (ehk IP-aadresside) teel. Sisestanud lehitsejasse 193.40.5.73, jõuame taas Tartu Ülikooli lehele. Selleks et kasutajad ei peaks pähe õppima keerukaid numbrikombinatsioone, mis võivad aja jooksul muutuda, on leiutatud domeeninime süsteem (ingl *Domain Name System*, DNS), mis muudab numbrid arusaadavaks ja lihtsasti käsitletavaks nimeks. Domeeninimede ja IP-aadresside registreerimise ning nende administreerimisega tegelebki domeenihaldaja.

Eesti Interneti Sihtasutus külvas kõhklusi ja ei olnud usaldusväärne. Kas erialase kogemuseta isikud on suutelised tegema otsuseid, mis arvestaksid kõigi vajadusi? Lõpuks viidi kogu arutelu suletud uste taha ning toimuva kohta polnud võimalik saada informatsiooni, adekvaatsetest selgitustest rääkimata.

Suurtest pingutustest ja Eesti Interneti Sihtasutuse nõukogu osa liikmete soovist (vt Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu ettepanekud Eesti Interneti Sihtasutuse põhikirja muutmiseks: http://www.mkm.ee/extensions/gopro/gopro_file.php?id=1222495 (03.05.2013)) hoolimata olukord ei muutunud.

Seni on domeenireformiga lahtisi otsi, oleme ootusärevad uue juhatuse esimehe Heiki Sibula tegutsemise suhtes. Räägitud on internetikasutajate esindaja kaasamisest Eesti Interneti Sihtasutuse nõukokku, seni pole jutt tegudeni jõudnud.

Eespool mainitud intsidendist oli nii palju kasu, et saime kogemusi, kuidas sarnastele probleemidele läheneda (ennekõike mida varem, seda parem), üldist *know-how* riigi ja meedia toimimisest ning mis kõige tähtsam – suhtlusvõrgu loomisest. Nüüd oskame kohe probleemi tekkides reageerida ja selgituste saamiseks õigete inimestega ühendust võtta või meedia poole pöörduda.

ACTA – mõõk interneti kasutajate kohal

Esimene aasta kulus sisseelamiseks, kuidas mittetulundusühing peaks töötama, mis on Eesti Interneti Kogukonna visioon ja missioon ning kuidas neid teostama hakata. Ent ühtäkki lõid taas häirekellad. 2011. aasta algul ilmus uus Damoklese mõõk interneti kasutajate kohale võltsimisvastase kaubanduslepingu ACTA (ingl *Anti-Counterfeiting Trade Agreement*) näol, mille eesmärk oli väidetavalt intellektuaalomandit rahvusvaheliselt reguleerida. Tegelikkuses varjutas lepingut kommunikatsiooni sulg, kaootilisus ja salajasus. Paljudele dokumentidele, mille kaudu oleks olnud võimalik asjakohaseid selgitusi ja põhjendusi saada, laienes konfidentsiaalsuse klausel, mis tegi kogu juhtumi halvamaiguliseks, puudus eelkõige õiguskindlus. Näiteks hindas advokaat Karmen Turk (koos mitme teise tippjuristi ja Euroopa Parlamendi Roheliste tellitud analüüsiga) ACTA-t kui ohuallikat eraelu puutumatuse õigusele ja andmekaitsele.

Eesti Interneti Kogukond püüdis olukorda selgitada (www.acta.ee), avaldas artikleid (http://kogukond.org/tag/acta/), päris aru riigijuhtidelt, kuid vastust ei saanud, ning korraldas kahes Eesti suuremas linnas, Tallinnas ja Tartus, meeleavalduse, kuhu kogunes ligikaudu 3000 eri vanuses ja erineva tegevusalaga kodanikke, ning kogus umbes 7200 allkirja ACTA-vastaseks protestiks www.petitsioon.ee lehel. Üritus kujunes edukaks, seda on peetud viimase aja suurimaks rahulikuks meeleavalduseks pärast laulvat revolutsiooni.

ACTA näitas, et igale eestlasele on interneti ja vabaduse küsimused olulised ning ebakindla väärtusega leppeid sõlmida ei soovita. Edukalt korraldatud meeleavalduste ja neile järgnenud läbirääkimiste tulemusena otsustati Toompeal ACTA-t mitte vastu võtta. Vaikselt on pead tõstmas mitu uut sarnase sisuga kokkulepet (viimaseid nt TAFTA lühendi all). Hoiame temaatikal silma peal, et ei leitaks taas mingisugust uudset viisi, kuidas keerukate ja mitmetimõistetavate terminite ning juriidiliste nüansside taha peituda ning selle abil kodanikke kahjustavaid otsuseid läbi suruda. Märkimisväärne on ACTA juhtumi puhul veel see, et tavaliselt on meeleavaldustel poolteks riik *versus* rahvas, seekord astusid eestkõnelejatena üles ka valitsevate võimuparteide liikmed. Meisse hakati üha tõsisemalt suhtuma.

Avaandmed kätte tasuta ja ligipääsupiiranguteta

2012. aastal nägime suurt vaeva avaandmete lobimisega, et neid avaliku teabe seaduseelnõusse sisse kirjutada (ingl *OpenData*) (Tanel Tammet. Juhend avaandmete avaldamiseks. – http://opendata.riik.ee/juhendid/juhend-avaandmete-avaldamiseks-ning-avaandemete-portaali-kasutamiseks). Muuseas, Teenusmajanduse Koda valis avaliku teabe seaduse muudatused 2012. aasta

parimaks seaduseks (http://www.postimees.ee/1142874/selgusid-2012-aasta-parim-ja-halvim-seadus/).

Avaandmete all mõistame kõigile avalikult vabalt kasutamiseks antud, veebist kättesaadavaid, masinloetavas formaadis andmeid kasutamis-, patendi- ja levitamispiiranguteta. Üldjuhul, kui seaduses ei ole andmete hankimise eest tasu ette nähtud, saab avaandmeid kätte tasuta ja ilma ligipääsupiiranguteta.

Kõik riigivõimu organite ja teadusasutuste andmebaasid, mis ei ole konfidentsiaalsed, peavad võimaldama igal soovijal andmetele masinloetaval kujul (andmed on mõistetava struktuuriga, automaatselt töödeldavad) tasuta ligi pääseda. Sellised andmebaasid tuleb avada hiljemalt 2015. aastaks.

Andmete avamise olulised eesmärgid on välja toodud avaandmete varamu veebilehelwww.opendata.riik.ee/: majanduse elavdamine, läbipaistvuse suurendamine, teabenõuete arvu vähendamine ja sellega avaliku sektori koormuse vähendamine, avatud teenuste loomise ja haldamise loovutamine era- ja vabasektorile, õhutada üleminekut tuleviku tehnoloogiatele nagu linkandmete tehnoloogiad, „asjade Internet" ja *big data*. Eesmärgid ja ideaalid on head, hoiame silma peal, et seaduse rakendamine sujuks.

Käsitletavad andmehulgad võivad olla näiteks lepingute või määruste tekstide kogud, kirjavahetuse metainfo kogud, eelarvefailid, statistikafailid, avalikult loetavasse formaati konverteeritud andmebaasid ja registrid või neist andmeid väljastavad veebiteenused (vt Juhend avaandmete avaldamiseks). Kasutamisvaldkond on lai. Kes uurib pelgalt riigi juhtimist, keda huvitab konkreetne normistik (nt seaduse tõlgendamisel oleksid abiks Riigikogu komisjonide aruanded või koosolekute väljavõtted), kes koostab statistikat. Võimalusi on palju, kahjutegur puudub.

Olevikust

Eesti Interneti Kogukond on avaldanud nii internetis kui ka meedias artikleid ja pressiteateid, osalenud eelnõude, strateegiate jms aruteludes ning tutvustanud oma tegevust kõrgkoolides ja organisatsioonides. Järgnevalt neist lähemalt.

Paar nädalat enne protestiaktsiooni, s.o 2012. aasta jaanuari lõpus, tegid filmiprodutsent ja stsenarist Artur Talvik ning dokumentalist Peeter Vihma meie kogukonnale ettepaneku osaleda kodanikuühiskonda tutvustavas dokumentaalfilmis. Filmis vaadeldakse kodanikuühiskonna mitmesuguseid rühmi ja jälgitakse nende tegevusi. Filmist saab ülevaate meie kogukonna 2012. aasta tegevusest.

Novembris 2012 toimus esimene ümarlaua arutelu vaenu õhutamise vastase seaduseelnõu üle, kuhu meidki kutsuti oma arvamust avaldama. 2008. aasta raamotsusest tulenevalt on Eestil Euroopa Liidu liikmena kohustus keelustada vaenule õhutamine.

Järjekordselt tunnevad kodanikud inimõiguste ja vabaduste piiramise ohtu. Paljudele on arusaamatu, miks meile on tarvis sellist karistusseadustiku täiendust. Ilmneb, et Euroopa Liidu liikmesriikides on sallimatus ja vaenule õhutamine erinevalt Eestist suur probleem (nt väitis Rait Maruste 21. detsembril toimunud ümarlaual, et „Prantsuse paremäärmuslane Le Pen pillas oma esinemises märkuse, et gaasiahjud olid Euroopa ajaloos üks teisejärguline faktikene, mis püstitas väga terava reaktsiooni Prantsusmaal").

Eelnõuga seoses on probleemne raamotsuse tõlgendamine, sealhulgas mida käsitleda solvamise all ja mida võtta aluseks viha õhutamisel. Kas sihtmärgi solvamine veendumuse põhjal peaks olema karistatav?

Ümarlauas oli neid, kes leidsid, et midagi uut ei ole vaja sisse tuua, kehtiv seadustik on piisav. Kuid oli ka neid, kes usuvad, et vähemusrühmi ei kaitsta küllaldaselt ning vajadus muudatuseks igati olemas. Meie kogukonna seisukoht ühtib pigem esimeste omaga. Seejuures jälgime teraselt sõnavabaduse põhimõtte hoidmist ja püüame vältida kahetimõistetavate sätete sattumist seadusse. Seni pole eelnõu läbirääkimised veel lõppenud.

Käesoleva aasta märtsi algul tehti Eesti Interneti Kogukonna juhatusele ettepanek liituda Andmekaitse Inspektsiooni nõukojaga. Andmekaitse Inspektsioon kaitseb isikuandmeid ja jälgib riigi tegevust, mis puudutab andmete käsitlemist, sealhulgas teeb ettekirjutisi ja vaideotsuseid. Andmekaitse Inspektsiooni nõukoda koosneb juristidest-advokaatidest, ajakirjanikest, teadlastest, IT-spetsialistidest jt, kes oma teadmiste või töö tõttu andmekaitse teemaga kokku puutuvad. Nõukoda arutleb peamiselt päevakajalisi juhtumeid ja liikmete ettepanekutest johtuvaid muid teemasid. Esimesel kohtumisel arutleti videokaamera juhise, avaliku teabe taaskasutamise ja avaandmete üle, ühiskonna sotsiaalset närvi puudutavaid menetlusi (ID-pileti süsteem ja varaste häbipost) jms. Oleme praegu pigem kuulaja-tutvuja rollis, kuid kriitiliste teemade tõstatumisel saame asjakohaste inimestega olukorda arutada ja praktilisi samme ette võtta.

Veebruari lõpus hakkasime koostöös Riigikogu liikme Olga Sõtnikuga koostama arupärimist pealtkuulamist võimaldava algoritmilise profileerimise kohta. Tegemist on tehnoloogilise lahendusega, millega on võimalik luua isikustatud profiil, kasutades automaatselt töödeldud andmeid üldlevinud digitaalsetest kommunikatsioonikanalitest (internet, telefon, raadioside, SMS jne). Kogukond on mures, kas sõnumisaladus on piisavalt garanteeritud või on taas toodud ettekäändeks turvalisuse tagamine, mis tihtilugu kipub liialdustesse minema.

Hiljuti saatis Eesti Interneti Sihtasutus meile oma strateegiadokumendi aastateks 2013–2015. Meilt oodatakse selle kohta kommentaare. Lõime tehnoloogiavaldkonna spetsialistidest töörühma ja kontrollime, et sihtasutus jääks oma pädevuse piiridesse.

Koostame arvamust autoriõiguse seaduse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste seaduse eelnõu ning tööstusomandi seadustiku eelnõu kohta. Eesti Interneti Kogukond jälgib definitsioonide üheselt mõistetavust ning hea õigusloome põhimõtetest kinnipidamist. Töörühma juhib Aleksei Kelli.

Nn valvekoera funktsiooni täitmine nõuab ressursse. Kuna meie aktivistid tegutsevad vabatahtlikult, oma põhitöö või kooli kõrvalt, siis suuremaid projekte ei jõuagi käsile võtta.

Eesti Interneti Kogukond on teinud head tööd, meid tunnustatakse kui võrdväärset partnerit ja meie arvamusest peetakse lugu. Selle kinnitamiseks kuulutas Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit meie kogukonna parimaks 2012. aasta vabaühenduseks, millega kaasnes 5000-eurone autasu.

Tulevikust

Aasta 2013 on Eesti Interneti Kogukonnale suurte muutuste aasta. 9. veebruaril valiti juhatus ja võeti vastu uus põhikiri ning üldkoosolek otsustas liituda Rahvusvahelise Internetiühinguga (ingl *Internet Society*). Eesti Interneti Kogukond on nüüd Internetiühingu haruorganisatsioon (ingl *Internet Society Estonia Chapter*). Meile tähendab see tohutut rahvusvahelist pagasit nii kogemuste kui ka suhtlusvõrgustiku mõttes. Kui peaks taas ACTA-laadne intsident juhtuma, ei ole vaja enam üksi põlve peal ratast leiutada. Plaanis on tõhustada organisatsioonisisest tööd, kaasata rohkem inimesi nii kogukonna seest kui ka väljastpoolt. Kogukonnas tegutsemine ei eelda ilmtingimata liikmeksolekut. Peaasjalikult tahame teha rohkem koostööd tudengitega. Meie tegevus on laiaulatuslik, peaaegu igal erialal on võimalik pakkuda unikaalset kogemust. Näiteks saavad IT-spetsialistid oma teadmisi proovile panna, ajakirjanduse ja kommunikatsiooni tudengid harjutada kätt artiklite kirjutamisega, juuratudengid pakkuda lahendusi keerukatele õigusaktide nüanssidele, filoloogid abistada terminoloogia täiendamisel ja terminite eesti keelde tõlkimisel, majandushuvilised teha analüüse ja mõjuhinnanguid jms. Infotehnoloogia valdkond on nii kaugele arenenud, et katab põhilised erialad ning igaühes on vaja ajakohastada oma teadmisi ja seni reguleeritut.

Selleks on plaanis kogukonna tegevust enam tutvustada, selgitada ka gümnaasiumides internetis toimuvat ja valitsevaid ohtusid. Püüdleme teadlikuma e-Eesti suunas.

Eesti Interneti Kogukond tegeleb kindlasti järgmiste teemadega: e-hääletamine, internetiteesid, võrguneutraalsus, domeenihaldus, osalemine Eesti infoühiskonna arengukava 2020 loomisel, Lawrence Lessigi raamatu „Vaba kultuur" eestindamine.

2013. aasta sügisel toimuvad kohalike omavalitsuste valimised ja taas on tõusetunud e-valimiste turvalisus. Kogukonnal on plaanis kirjutada probleemi olemust selgitav artikkel, võrrelda riikide tehnoloogilisi lahendusi, sealhulgas rääkida puuetega inimeste võimalustest e-hääletamisel.

2005. aastal toimus Tuneesias maailma infoühiskonna tippkohtumine (ingl *World Summit on Information Society*), kuhu kogunesid kiirelt areneva infoühiskonna osalised (valitsused ja erasektori esindajad, valitsusvälised organisatsioonid, meedia jt), et arutada infoühiskonna võimaluste ja tuleviku üle ning võtta vastu osaliste huve arvestav deklaratsioon ja tegevuskava. Üks väljund oli interneti

õiguste ja printsiipide põhikiri (ingl *Internet Rights and Principles Charter*, IRP. – http://internetrightsandprinciples.org/site/charter/). Praxis koostas oma versiooni nn internetiteeside nime all, kuid asi on jäänud soiku (http://mottehommik.praxis.ee/uued_teesid/). Eesti Interneti Kogukond tahab teema taas tõstatada, moodustada IRP ja Praxise pakutu alusel ühtse dokumendi ning esitada see vastavasse Riigikogu komisjoni või ministeeriumisse arutlemiseks. Dokument oleks teejuhiseks internetikasutajate õigusi puudutavates diskussioonides, mille tulemina vormub Eesti internetipoliitika.

Üritame uuesti päevakorda võtta domeenihalduse regulatsiooni, 2007. aastast soiku jäänud õigusakti. Eesmärk on luua täpne ja arusaadav regulatsioon. Lahendada vastutusala küsimused (kes mille eest vastutab), kas registreerimisel on registreerija ja domeeninime saaja vahel tekkivate suhete puhul tegemist era- või avalik-õiguslike suhetega jms. Nii õiguskantsleri märgukirjas kui ka Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu tellitud Raidla Lejins & Norcous advokaadibüroo analüüsis leiti, et domeenihaldusega seotu on oluline avalik ressurss, kus võivad riivatud saada ka isikute põhiõigused.

Kogukond soovib teema taas üles võtta ja uurida vastavate institutsioonide seisukohti, sealhulgas hinnata regulatsiooni puudumise mõjusid.

Märtsis arutasime tulevikuplaane Riigikantselei strateegiabüroo infonõuniku Siim Sikkutiga. Põhiline energia kulub Eesti infoühiskonna arengukava 2020 koostamisele, mille raames seatakse info- ja kommunikatsioonitehnoloogia arengu vallas tulevikusihte (http://infoyhiskond.eesti.ee/eesti-infouhiskonna-arengukava-2020). Eesti Interneti Kogukonna liikmed on mitmetel töörühma aruteludel ja konverentsidel juba osalenud ning osalevad ka edaspidi. Arengukavast sõltub suuresti infonõuniku tegevusplaan, vestluse käigus on vastastikku tulevikuplaane kombatud, midagi konkreetset kokku ei ole lepitud. Pärast arengukava koostamist toimub arutelu, kuidas Eesti Interneti Kogukond saaks eesmärkide täitmisele kaasa aidata.

USA õigusprofessor ja aktivist Lawrence Lessig avaldab raamatus „Vaba kultuur” („Free Culture: How Big Media Uses Technology and the Law to Lock Down Culture and Control Creativity”) uue vaatenurga autoriõigusega seonduvast. Sõlmküsimus on suurkorporatsioonide soov sisse viia range intellektuaalomandi reeglistik, mille tulemina võib kärbuda teaduste ja kunstide areng. Autor on raamatu kirjutamist põhjendanud järgmiselt: „Vaba kultuur, mida selles raamatus kaitsen, on tasakaal anarhia ja ülereguleerimise vahepeal. Omand on nii vabas kultuuris kui ka vabal turul. Omandiõiguse ja lepped jõustab riik. Kuid nii nagu vabaturg muutub vääramisel feodaalseks, võib ka vaba kultuur langeda äärmuslusse seda kujundava omandiõiguse toel. See on see, mida ma meie tänases kultuuris kardan. Just sellise äärmusluse vastu ma selle raamatu kirjutasingi.” (Lessig 2004, xvi). Hea sõnaga on teost märkinud ka president Toomas Hendrik Ilves, mis oli kindlasti teose tõlkimise ajendeid. Tõlkijad on Jaagup Irve ja Raul Veede.

Lõpetuseks

On kummastav, et oleme jõudnud 21. sajandisse, kuid seisame ikka veel silmitsi põhiõiguste ja -vabaduste probleemidega. Infoajastu on toonud hulganisti lahendusi, kuid ühtaegu probleeme ja uusi võimalusi pahategudeks. See viib riigi raskesse olukorda. Tuleb leida kuldne kesktee, mis piiraks võimalikult vähe (kui üldse) põhiväärtusi ja -õigusi ning samal ajal kaitseks oma riigi kodanikke.

Eesti Interneti Kogukond on loodud selleks, et silma peal hoida Eesti ja rahvusvaheliste organisatsioonide (millega Eesti on liitunud) internetti käsitlevatel õigusaktidel. Kiputakse unustama, et kõige enam on asjaga seotud kodanik ehk interneti kasutaja. Kui luua uus seadus, siis pidada kinni hea õigusloome tavast, arvestada ja ära kuulata puudutatute seisukohti. Kui hästi ei mõisteta probleemi olemust, siis seda ausalt tunnistada ja kaasata erialainimesi.

Eesti Interneti Kogukonna töö on mahukas, seetõttu kutsun huvilisi meiega liituma, et anda oma panus parema tuleviku nimel.

Kasutatud kirjandus

Andmekaitse Inspektsioon. – www.aki.ee

Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutus Eesti Interneti Sihtasutusele (28.02.2011). – http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Ettekirjutus%20%20EIS.doc

Eesti infoühiskonna arengukava 2020. – http://infoyhiskond.eesti.ee/eesti-infouhiskonna-arengukava-2020 (25.03.2013).

Eesti Interneti Kogukond. – www.kogukond.org

Domeenireform. Avalik kiri Eesti Vabariigi Valitsusele. – http://domeenireform.wordpress.com/2010/07/12/avalik-kiri-eesti-vabariigi-valitsusele/

Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu ettepanekud Eesti Interneti Sihtasutuse põhikirja muutmiseks (21.06.2011). – http://www.mkm.ee/extensions/gopro/gopro_file.php?id=1222495

Karmen Turki intervjuu ETV saates „Terevisioon" (31.01.2011). – http://etv.err.ee/index.php?05629907&video=2791#.UU_6BxxTCZc

Lessig, L. (2004). Free Culture. New York: The Penguin Press. – http://www.free-culture.cc/

Tammet, T. (2012). Juhend avaandmete avaldamiseks. – http://opendata.riik.ee/juhendid/juhend-avaandmete-avaldamiseks-ning-avaandemete-portaali-kasutamiseks

Vaenu õhutamise vastase eelnõu ümarlaua stenogrammid.
– http://www.just.ee/57742

Välisministeerium. Rahvusvaheline Elekterside Liit.
– http://www.vm.ee/?q=en/node/4673

Õiguskantsleri märgukiri Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumisse, 04.2007, nr 7-4/070137/00702734.

Eesti esindamisest maailma parlamentide ühisfoorumil

Tõnis Kõiv, Riigikogu liige, Eesti IPU delegatsiooni juht (Reformierakond)

Riigikogu IPU delegatsioon seab eesmärgi aastaks 2015 jõuda selleni, et Põhjamaade rühm esineks maailma parlamentide ühisfoorumil senisest rohkem ühel häälel ja ühel meelel.

Riigikogu valis pärast 2011. aasta märtsivalimisi Parlamentidevahelise Liidu (*Inter-Parliamentary Union*, IPU) delegatsiooni koosseisus Marika Tuus-Laul, Erki Nool, Jaan Õunapuu ja Tõnis Kõiv (delegatsiooni juht).

Kui tihti oleme end tabanud mõttelt, et Aafrika riigid ja nende probleemid tunduvad meile ühesugused? Samuti kauged Aasia riigid, mida tuuakse eeskujuks kiire arengu ning maailma poliitilise ja majandusliku telje kujundajatena 21. sajandil.

Seetõttu ei tasu imestada, kui nende riikide esindajate peas mõlguvad samasugused mõtted Eesti kohta. Kui meist üldse midagi teatakse. Selleks et riik oma arengus ja probleemides teistelt riikidelt mõistmist ja abi loota saaks, peab ta kõigepealt nii-öelda olemas olema, tema nimi ja asukoht tuleb teadvustada ning riigile tähelepanu juhtida. Veelgi parem kui asukohale lisaks teatakse riigikorda ja juhte, mõningaid riiki iseloomustavaid märke.

Olen seda meelt, et iga Eesti parlamendisaadiku käik piiri taha peaks endast maha jätma mingi positiivse märgi, tutvustama Eestit, looma teadmise, et oleme väike, aga tubli riik, meil on nutikad inimesed ning Eestist on alguse saanud mitu head asja, mis maailma paremaks teevad. IPU Eesti delegatsiooni juhina olen viimasel kahel aastal püüdnud just selle põhimõtte järgi talitada.

IPU Eesti delegatsioon on oma tegevuse sihtideks määranud:

1) tutvustada igal võimalusel mõnd head Eesti asja („Teeme ära!" talgud, e-tervis, korras rahandus jmt);

2) süvendada koostööd Põhjala riikide ja soome-ugri rahvastega (sh kohtuda iga peaassamblee istungi ajal korraldajariigis elavate eestlastega);

3) toetada oma tegevusega Eesti välispoliitilisi eesmärke.

Möödunud kahe aasta jooksul oleme sammhaaval püüdnud nimetatud eesmärke saavutada. Kahel IPU peaassambleel, 2012. aastal Ugandas ja 2013. aastal Ecuadoris olen põhidebatil sõna võtnud ja kõnelnud Eestis alguse saanud talgutest „Teeme ära!", mida kõigepealt tunti maailmas *Let's do it World* nime all ja praegu tuntakse *World Cleanup*'ina („Maailmakoristus"). Kõik need viiskümmend tuhat Eestimaa inimest, kes 2008. aasta mais ühel laupäeval kodust välja tulid ja Eestimaa puhtaks tegid, võivad tunda uhkust selle üle, mis meie ühistalgutest on saanud – üle maailma on levinud algatus, mille järgi Eestit üha rohkem teatakse.

Tihe side maailmakoristuskampaania peakorraldajatega tagab alati adekvaatse informatsiooni ja ka tagasiside neile. Kui 2012. aastal osales märtsist septembrini kestnud maailmakoristusel üle 90 riigi kõikidest maailmajagudest, siis 2013. aastal on sihiks maagiline arv 100.

Olen veendunud, et nii Aafrika kui ka Ladina-Ameerika vajavad „Teeme ära!" kampaaniast tulenevat isetegemise ja korraldamise eeskuju ning toimivaid lahendusi, kuidas oma elukeskkonda elamisväärsemaks muuta ja asju ise ära teha kõrgemalt tulevat käsku ootamata. „Teeme ära!" on inimeste vabatahtlik algatus, mille lähtekohaks on võimalikult vaba ühiskond ja inimeste soov ise mõni põletav probleem ära lahendada. Eesti eeskujul on enamik kampaanias osalevate riikide elanikke valinud selleks probleemiks ebaseaduslikud prügilad, mahavisatud prahi maanteekraavides ja metsa all ning nende soov on mitte ainult praht ära koristada, vaid teha seda moel, mis vähendaks ka edaspidi prahi keskkonda sattumist.

Eesti näitel on kampaania ellu viinud ühiskonnas laiemalt levinud arusaamine, et millegi muutmiseks tuleb endal käed külge panna: mahavisatud praht tuleb inimestel endil üles korjata ja edaspidi prahti mitte maha pilduda ning neid, kes ikka keskkonda reostavad, korrale kutsuda.

Eelmise aasta kevadel Ugandas toimunud IPU 126. peaassamblee peateema oli „Parlamendid ja inimesed – vahet ületades". Parim viis seda vahet ületada on üheskoos midagi ära teha, näiteks kaasa lüüa koristuskampaanias, ütlesin oma kõnes maailma riikide parlamentide esindajatele.

Selle aasta kevadel Ecuadoris toimunud IPU 128. peaassamblee peateema oli „Lõppematust kasvust eesmärgipärase arenguni *Buen Vivir*: uued lähenemised, uued lahendused". Inimeste loomupärane soov on elada paremini, ükskõik kuidas me eesmärgipärast arengut nimetame. Elu muutub paremaks, kui inimesed otsustavad üheskoos midagi ette võtta, näiteks koristuskampaaniaga oma kodukohta kaunimaks muuta.

Eespool toodust näeme, et IPU peaassamblee debatiteemad on sedavõrd üldised, et lubavad Eestist alguse saanud „Teeme ära!" kampaaniast alati etteantud teema raames kõnelda.

ÜRO koostab arenguplaani 15+ ning Eesti soov on lisada sellesse kodanikualgatusest sündinud maailmakoristuskampaania. IPU annab ÜRO-le kui valitsustevahelisele koostööorganile parlamentaarse sisendi ning seega toetab IPU-s Eesti asjadest rääkimine meie riigi välispoliitilisi eesmärke tervikuna. Eesti sõnum maailmale on: üheskoos saame muudatusi esile kutsuda ja ellu viia. Eestis sündinud ning 96 riiki levinud maailmakoristuskampaania on hea vahend meid kui edukat ja edumeelset riiki tutvustada.

Koostöö Põhjala riikide ja soome-ugri rahvaste esindajatega

IPU-s on Eesti põhilised ühistegevuse partnerid soomlased, rootslased ja leedukad. Ühistegevus põhineb peamiselt isiklikel kontaktidel ning suhete hoidmisel ja arendamisel. Soomlastega on meil hea kontakt loomupäraselt, rootslastega

suurendab hea kontakti võimalust nende delegatsiooni Eesti juurtega juht. Leedu delegatsioon on noorenenud ja suhtleb inglise keeles. Eesmärk on aga luua Soome, Rootsi, Norra, Islandi, Läti ja Leedu saadikutega sidemed ning kujundada ja esitada nendega ühised seisukohad. Valmisolekut on üles näidanud kõik, praktiliste sammudeni pole veel jõutud. Riikide arengutase ja poliitilised vaated on parasjagu erinevad, seega ei ole ühisseisukohtadele alati lihtne jõuda. Näiteks Ugandas tegid Põhjala riigid ettepaneku saata kohalikule parlamendile kiri üleskutsega mitte kehtestada surmanuhtlust homoseksuaalsuse eest, Leedu seisukoht selles küsimuses erines tunduvalt näiteks Rootsi omast. Eesti delegatsioonis ei pooldanud keegi surmanuhtlust.

Soomlastega aitab tihedamat kontakti hoida soomeugrilaste koostöö, nimelt kohtuvad traditsiooniliselt iga peaassamblee ajal Ungari, Soome ja Eesti delegatsioonid. Aruteluteemasid jätkub, alates päevakajalistest sisepoliitilistest probleemidest (Ungari on siinkohal kõva teemade püstitaja) kuni assamblee päevakorras olevate üldiste teemadeni.

Demokraatia tugirühm

Tihedalt suheldakse omavahel ka Kaksteist Pluss rühmas. Sinna on kogunenud demokraatlikke väärtusi jagavad riigid. Kokku on IPU-s kuus geopoliitilist rühma, eelnimetatuile lisaks Aafrika (46 liiget), Araabia (19 liiget), Aasia ja Vaikse ookeani (30 liiget), Euraasia (7 liiget) ning Ladina-Ameerika ja Kariibide rühm (22 liiget). Aserbaidžaan püüdleb Kaksteist Pluss rühma 48. liikmeks, praegu ühtegi teise rühma kuulumata. Kokku on IPU-s 171 liikmesriiki.

IPU Eesti delegatsiooni liikmed avaldavad peaassamblee ajal toimuvates töötubades, teemakoosolekutel ja kohtumistel Eesti seisukohti. Eriti sobib meie riigi kuvandiga kokku, kui teemaks tuleb IPU kui organisatsiooni tegevuse sihipärasus ja eelarve koostamine, kokkuhoidlik ja ratsionaalne kulutamine ning üle jõu elamise lõpetamine. Nii üllatav kui see ka ei tundu, pole terve mõistuse kohane eelarve- ja rahapoliitika maailmas sugugi nii levinud, kui meile mõelda meeldib. Kui 126. peaassamblee ajal toimus töörühmas debatt rahvusvaheliste finantsinstitutsioonide (Rahvusvaheline Valuutafond ja Maailmapank) tegevuse üle ja lõpuks sooviti nende tegevusele saali hinnangut, siis üllatus-üllatus, osalejad laitsid nende tegevuse maha. Põhiliselt Ladina-Ameerika ja Vahemere lõunakalda riikide esindajad ei olnud rahul, et rahvusvahelised finantsinstitutsioonid ei anna raha lihtsalt kulutamiseks, vaid nõuavad selgete ja konkreetsete reformide elluviimist. Ehk nõuavad pingutusi, et probleemi lahendada.

Alati enne peaassambleele sõitmist oleme püüdnud meie saatkonna või sotsiaalmeedia kaudu leida kohapeal elavaid eestlasi, et neile Eestist uudiseid viia ning kohapealsest elust praktilisem pilt saada. Senised kohtumised on olnud meeldejäävad. Näiteks noor eesti pere Ugandas lubas laste koolimineku ajaks kodumaale naasta, Ecuadoris õppiv noormees kutsus eestlasi külla, turistina ekvaatorit ümbritsevat maad avastama. Kanadas kohatud väliseestlase teine kodu ongi Eestis, tal on korter Viimsis.

Lõpetuseks olgu öeldud, et IPU kohtumised toimuvad tihtilugu kaugel, reisid sinna on pikad ja tülikad, kuid maailma parlamentide ühisfoorumil on Eestil samasugune koht täita nagu maailma kaardil. Me ei taha ju kaarditegijate elu lihtsamaks muuta Eestit kaardil märkimata jättes. Seetõttu tuleb ka maailma riikide peres seal kehtival viisil kaasa rääkida.

Naabritega koostöö näide IPU 128. peaassambleel – Leedu asespiiker pildistas Eesti sõnumi edastamist.

Parlamentaarsed uudised

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2012. aasta novembrist 2013. aasta aprillini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud BNS-i (news.bns.ee), teiste uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide kodulehtedel leiduvaid materjale.

Ameerika Ühendriigid

2012. aasta lõpul tühistas Ameerika Ühendriikide Kongress kaubanduspiirangud, nn Jacksoni-Vaniki paranduse, kehtestades samas sanktsioonid Venemaa advokaadi Sergei Magnitski surmas süüdistatavatele ametnikele. Esindajatekojas said seadusemuudatused 365 poolt- ja 43 vastuhäält, Senat kiitis need heaks 92 poolthäälega, vastu anti neli häält. Mõned senaatorid leidsid, et sanktsioonid oleks tulnud kehtestada kõigi inimõigusi rikkuvate riikide suhtes. Jacksoni-Vaniki parandus viidi peaaegu 40 aastat tagasi sisse eesmärgiga piirata kaubandust riikidega, kus takistati turumajandust ning rikuti inimõigusi. Venemaa Maailma Kaubandusorganisatsiooni liikmeks saamisega muutus paranduse väärtus küsitavaks. Venemaa välisministeerium hoiatas, et seaduse vastuvõtmine mõjutab kahe riigi suhteid negatiivselt ning ei jää vastuseta.

AFP-BNS, 17.11.2012, „Venemaad vihastas USA Esindajatekoja toetus nn Magnitski seadusele";

The Washington Post, 06.12.2012, „Russia fumes as U.S. Senate passes Magnitsky law aimed at human rights". – http://articles.washingtonpost.com/2012-12-06/world/35649594_1_magnitsky-law-magnitsky-act-law-accountability-act

Aserbaidžaan

Veebruaris ratifitseeris Aserbaidžaani parlament 2011. aasta lõpul allkirjastatud eelkokkuleppe Türgiga 7 miljardit dollarit maksva Trans-Anatolia gaasijuhtme (TANAP) ehitamiseks. Türgi saab 20 protsenti tema Euroopa-piirini kulgeva gaasijuhtme aktsiatest, mis jagunevad riikliku torujuhtmefirma BOTAS ning nafta- ja gaasikompanii TPAO vahel. Ülejäänud 80 protsenti hakkab kuuluma Aserbaidžaani riiklikule naftafirmale SOCAR. Esimene gaasikogus loodetakse torusse pumbata 2018. aastal, Euroopa tarbijani peaks alguses jõudma 10 miljardit kuupmeetrit Aserbaidžaani gaasi aastas. 2023. aastaks peaks tarnitava gaasi kogus kasvama 23 ning 2026. aastaks 31 miljardi kuupmeetrini aastas.

Interfax-AFP-BNS, 22.02.2013, „Aserbaidžaani parlament ratifitseeris gaasitoruleppe Türgiga".

Bulgaaria

Eelmise aasta novembris tõkestas Bulgaaria president Rosen Plevneliev avalikkuse ja Euroopa Liidu partnerite survel Veneta Markovska Konstitutsioonikohtu kohtunikuks vannutamise. Korruptsioonikahtlustustest hoolimata seati Markovska kandidatuur parlamendis üles teda eelnevalt küsitlemata, tema kandidatuuri toetas 78 parlamendiliiget. Riigi president, kelleta tseremooniat läbi viia ei saa, lahkus vahetult enne, kui vande andmise kord Markovskani jõudis. Ülejäänud kolm kandidaati vannutati ametisse. Plevneliev ütles, et Bulgaaria kodanikel ja Euroopa partneritel ei tohi olla ühegi Konstitutsioonikohtu kohtuniku moraali suhtes vähimatki kahtlust. Prokuratuur on asunud uurima anonüümset kaebust, et Markovska sõber sai kingitusi kohtunikule otsuste langetamisel surve avaldamise eest. Veneta Markovska esitas pärast seda lahkumisavalduse.

AP-BNS, 15.11.2012, „Bulgaaria president tõkestas kohtuniku ametissevannutamise";

Novinite, 20.11.2012, „Controversial Bulgarian judge retires from Supreme Court". –http://www.novinite.com/view_news.php?id=145293

Jaanuaris kukkus vähese osaluse tõttu läbi Bulgaaria esimene kommunismijärgne referendum, mis korraldati riiki teise tuumajaama ehitamise küsimuses. Aasta varem nõustus parlamendienamus valitsuse otsusega projekt külmutada, kuid opositsioonis olevad sotsialistid algatasid rahvahääletuse. Hääletusest võttis osa vaid veidi üle 20 protsendi valijaist, vaja läinuks vähemalt 60-protsendilist osalust. Siiski kohustas tulemus parlamenti küsimust kolme kuu jooksul uuesti arutusele võtma, sest 61 protsenti hääletanuist toetas Belenesse tuumajaama ehitamist. Veebruaris kinnitas parlament varasemat otsust – Sinise Koalitsiooni ettepanekut projektist lõplikult loobuda toetas 114 parlamendiliiget, vastu hääletas 40. Samas kutsus parlament üles kiirendama protseduure, et praegu töötava Kozlodui tuumajaama eluiga pikendada, ja toetas esialgset kava sinna üks reaktor juurde ehitada.

AFP-BNS, 29.01.2013, „Bulgaaria tuumajaama rahvahääletus kukkus läbi";

Novinite, 27.02.2013, „Bulgarian parliament confirms decision to scrap Belene n-plant". –

http://www.novinite.com/view_news.php?id=148250

Märtsis kinnitas parlament valitsuse otsuse loobuda osalusest kaua veninud naftajuhtmeprojektis Venemaa ja Kreekaga. Parlamendi 240 liikmest 115 toetas 2007. aastal Venemaa ja Kreekaga sõlmitud leppe tühistamist. Leppe tühistamise vastu hääletas 25 seadusandjat, neutraalseks jäi üks parlamendiliige. Leppe kohaselt pidi 285 kilomeetri pikkune naftajuhe kulgema Bulgaariast Burgase sadamast Kreeka Alexandroupolise sadamasse. Ametist lahkuv parempoolne valitsus tegi juba 2011. aasta lõpus ettepaneku loobuda naftajuhtmest võimaliku keskkonnakahju ja küsitava majandusliku elujõulisuse pärast.

Kathimerini, 06.02.2013, „Bulgaria abandons Burgas-Alexandroupoli oil pipeline plan". – http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsite2_1_06/02/2013_482321

AFP-BNS, 07.03.2013, „Bulgaaria loobus Vene-Kreeka naftajuhtmest".

Märtsis võttis Bulgaaria parlament 135 poolthäälega vastu avalduse, milles meenutatakse Bulgaaria rolli Teises maailmasõjas holokausti aspektist. Bulgaaria oli Saksamaa liitlane, kuid keeldus enam kui 48 000 Bulgaaria kodanikust juudi deporteerimisest surmalaagritesse. Samas tunnistati esmakordselt suutmatust päästa Põhja-Kreeka ja Jugoslaavia kuningriigi aladel elanud 11 000 juuti ja väljendati kahetsust, et see ei olnud Bulgaaria võimuses, ning mõisteti hukka kõik ksenofoobia ja sallimatuse ilmingud.

AFP-BNS, 08.03.2013, „Bulgaaria parlament tunnistas suutmatust päästa tuhandeid juute";

National Assembly of the Republic of Bulgaria, 08.03.2013, „Parliament adopts unanimously Declaration on occasion of the 70th anniversary of the rescue of Bulgarian Jews and in memory of the Holocaust victims". – http://www.parliament.bg/en/news/ID/2582

Burundi

Aafrika riigid on hakanud teadvustama naistevastast vägivalda ja võtma meetmeid selle vastu. Veebruaris korraldati koostöös Parlamentidevahelise Liiduga (IPU) Burundi naissoost parlamendiliikmetele naistevastase vägivalla teavitustöö koolitus. Kahepäevasel koolitusel osales 80 parlamendiliiget ja -töötajat, käsitleti võimalusi valitsevate mõttemallide muutmiseks. Levinud arusaamade kohaselt ei tohi abielunaine koduseinte vahel toimunu üle kurta ning vägivaldsed mehed ei arvagi, et nad midagi valesti teevad. Rõhutati ka vajadust vastava seaduse järele.

Inter-Parliamentary Union, 14.02.2013, „Strengthening advocacy against gender-based violence in Burundi". – http://www.ipu.org/english/news2.htm

Burundi Senate, „Capacity building workshop for women parliamentarians on advocacy to fight against gender-based violence". – http://www.senat.bi/spip.php?article3319

Gruusia

Jaanuaris allkirjastas Gruusia parlamendi spiiker David Usupašvili amnestiaseaduse, mille president Mihheil Saakašvili oli eelmise aasta lõpul parlamendile tagasi saatnud. Eelmise aasta detsembri algul tunnistas parlament 190 eelmise valitsuse ajal vahistatud ja süüdi mõistetud inimest poliitvangiks ning veel 25 inimest poliitpagulaseks. Avalduse poolt hääletas 77 seadusandjat, vastu oli 14. Paar nädalat hiljem vastu võetud amnestiaseaduse alusel pääsenuks kahe jõustumisele järgneva kuu jooksul vabadusse üle 3000 kinnipeetava, nende seas ka nimetatud poliitvangid. Saakašvili pani seadusele veto, väites, et ei saa lubada

vabadusse isikuid, kes on mõistetud süüdi spionaažis, riigireetmises ja pedofiilias. Parlament tühistas 28. detsembril presidendi veto.

BNS, 07.12.2012, „Gruusia parlament kuulutas 190 inimest poliitvangiks";

Interfax-BNS, 28.12.2012, „Saakašvili pani veto poliitvange vabastanud amnestiaseadusele";

Interfax-BNS, 12.01.2013, „Gruusia parlamendi spiiker allkirjastas amnestiaseaduse".

Veebruaris algatasid parlamendiliige Bidzina Gudžabidze ja asespiiker Zviad Dzidziguri eelnõu, mis sätestab seadusandliku kogu liikme rõivastuseks kas ülikonna või Gruusia rahvarõivad. Algatust on saatnud kolleegide pilkavad märkused. Parlamendisaadik Goga Hatšilidze sõnul peaks rahvarõivaste juurde kuuluma ka burka, kinžall ja hobune, seega tuleks seaduse vastuvõtmisel parlamenti tulla ratsa.

Interfax-BNS, 06.02.2013, „Gruusia parlamendi eelnõu nõuab saadikuilt rahvarõivaste kandmist".

Venemaa kuulutas Gruusia parlamendiliikme Givi Targamadze koos vene opositsiooniliidritega (sh Sergei Udaltsov) Moskvas Bolotnaja väljakul toimunud massirahutuste korraldamises süüdistatuna rahvusvaheliselt tagaotsitavaks. Mihheil Saakašvili parteisse Ühtne Rahvuslik Liikumine kuuluv Targamadze oli 2012. aasta mais nn Bolotnaja väljaku massirahutuste ajal Gruusia parlamendi kaitse- ja julgeolekukomitee esimees. Venemaa juurdluskomitee algatas mullu sügisel uurimise seoses süüdistustega, mis esitati telekanalis NTV näidatud opositsiooni mustavas dokumentaalfilmis „Protesti anatoomia 2", kus väideti, et Targamadze rahalisel toetusel kavandati Putini-vastast ülestõusu. Gruusia prokuratuur teatas, et parlamendiliiget Givi Targamadzet ei anta Venemaale välja, sest see oleks vastuolus põhiseadusega.

Interfax-BNS, 15.02.2013, „Gruusia ei anna Targamadzet Venemaale välja";

Interfax-AP-AFP-BNS, 20.02.2013, „Moskva kuulutas Targamadze rahvusvaheliselt tagaotsitavaks".

Märtsis võttis Gruusia parlament vastu presidendi volitusi kitsendava põhiseaduse muutmise seaduse. Selles nähakse läbimurret, mis võiks leevendada pingeid presidendi ja peaministri leeri vahel. Erakorralisel istungil vastu võetud seaduseparanduse kohaselt pole riigipeal enam parlamendi nõusolekuta õigust valitsust laiali saata ega uut peaministrit või kabinetti ametisse nimetada. Presidendil on õigus parlament laiali saata, kui parlament jätab presidendi esitatud valitsuse koosseisu kolmel korral järjest kinnitamata. Seejuures ei saa president parlamenti laiali saata oma ametiaja viimase kuue kuu kestel. Eelnõu toetasid nii peaminister Bidžina Ivanišvili juhitava Gruusia Unistuse parlamendisaadikud kui ka tema rivaalist riigipea Mihheil Saakašvili Ühtne Rahvuslik Liikumine. Presidendi toetajad korraldasid enne kontrollhääletuse, mis näitas, et nende

toetuseta ei oleks saanud muudatusi vastu võtta. Põhiseaduse muudatusi toetas 114 parlamendiliiget, vastuhääli ei antud. President, kes kinnitas, et ei kavatsenudki kasutada õigust valitsus laiali saata, allkirjastas muudatused.

Interfax-AFP-BNS, 25.03.2013, „Gruusia parlament kärpis presidendi volitusi";

RIA Novosti, 25.03.2013, „Georgian lawmakers strip Saakashvili of vital powers". – http://en.rian.ru/world/20130325/180243760.html

Hispaania

Hispaania Esindajatekoda andis esialgse heakskiidu härjavõitlust käsitlevale petitsioonile. Üle poole miljoni allkirja saanud petitsiooni koostas Kataloonia Härjavõitluse Föderatsioon. Esindajatekoja liikmed nõustusid menetlusse võtma ettepaneku kuulutada härjavõitlus Hispaanias kultuuripärandi osaks, selle poolt oli 180 ning vastu hääletas 40 alamkoja liiget. Ettepanekut toetab võimulolev Rahvapartei, muu hulgas lootes, et see tooks härjavõitluse Kataloniasse tagasi. Sealne kohalik parlament keelas eelmisest aastast piirkonnas härjavõitluste pidamise. Kataloonia, mis plaanib järgmisel aastal iseseisvumisreferendumit, rõhutas härjavõitluste keelustamisega oma erinevust muust Hispaaniast, suuremat tsentraliseeritust toetav Rahvapartei tahab aga kaitsta seda kui riigi sümbolit. Samal ajal kaotab spordiala populaarsust, eriti noorte hulgas.

Expatica, 12.02.2013, „Spanish parliament moves to protect bullfights". – http://www.expatica.com/es/news/spanish-news/spanish-parliament-moves-to-protect-bullfights_258457.html

Reuters, 12.02.2013, „Spain studies protecting bullfighting as national pastime". – http://www.reuters.com/article/2013/02/12/us-spain-bulls-idUSBRE91B1HD20130212

Congreso de los Diputados, 12.02.2013, „La ILP para la regulación de la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural supera su primer examen parlamentario".

India

Märtsis võttis India parlament vastu karistusseadustiku muutmise seaduse, et paremini kaitsta naisi seksuaalvägivalla eest. Seaduse kiitsid heaks parlamendi mõlemad kojad. Eelnõu koostati pärast ohvri surmaga lõppenud grupivägistamist. Seadus karmistab karistusi vägistamise ja muude kuritegude eest, sealhulgas jälitamise, vuajerismi ja happerünnaku eest. Korduva vägistamise ja ohvri surmaga lõppenud rünnaku eest võib määrata surmanuhtluse. President Pranab Mukherjee allkirjastas seaduse.

AP-BNS, 21.03.2013, „India kiitis heaks vägistamise karmima karistamise";

Oneindia News, 03.04.2013, „President signs new anti-rape bill: are all women safe now?". – http://news.oneindia.in/2013/04/03/new-strong-anti-rape-bill-are-all-women-safe-now-1185281.html

Iraak

Jaanuaris võttis Iraagi parlament vastu seaduse, mis keelab peaministril Nūrī al-Mālikīl kolmandaks ametiajaks kandideerida. Kohal viibinud 242 parlamendiliikmest 170 hääletasid ettepaneku poolt lubada presidendil, peaministril ja parlamendi esimehel kandideerida ainult kaheks ametiajaks, et kahandada võimalusi uue diktatuuri tekkeks. Peaministri toetajad nimetasid piirangut põhiseadusevastaseks ning lubasid selle saata ülemkohtusse. Eelmisel aastal Maliki umbusaldusavaldus parlamendis ebaõnnestus. Poliitilise patiseisu tõttu pole Iraagi parlamendis õnnestunud olulisi seadusi vastu võtta 2010. aasta märtsis toimunud valimistest alates.

AFP-BNS-AFP, 26.01.2013, „Iraagi parlament keelas Malikil kolmandat ametiaega teenida";

Reuters, 26.01.2013, „Iraqi lawmakers pass law to block Maliki from third term". – http://www.reuters.com/article/2013/01/26/us-iraq-protests-parliament-idUSBRE90P0BD 20130126

Iraan

Iraani ametist lahkuva presidendi Mahmoud Ahmadinejadi suhted parlamendis domineerivate konservatiivide ja usujuhiga on pingestunud. Eelmise aasta novembri algul koostasid 77 parlamendiliiget pöördumise, millega kutsuti presidenti riaali kursi järsu languse kohta aru andma. Mahmoud Ahmadinejadi administratsiooni süüdistati soovimatuses rahaturgu reguleerida. Ajatolla Ali Khamenei andis aga käsu küsitlemine ära jätta, nimetades avalikku kriitikat kasulikuks Iraani vaenlastele. Usujuhi sekkumise tõttu võtsid parlamendiliikmed oma allkirjad tagasi.

2013. aasta veebruaris parlamendis esinedes süüdistas president parlamenti valitsuse otsuste tühistamist taotledes oma volituste ületamises ning spiikri Ali Larijani venda ebaausates äritehingutes. Spiiker vastas omakorda presidendi pihta suunatud süüdistustega. Väga haruldane avalik konflikt pälvis Iraanis pahameele.

AFP-BNS, 21.11.2013, „Iraani parlament loobus presidendi küsitlemisest";

BBC News, 21.11.2013, „Iran supreme leader tells MPs not to summon president". – http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-20426775

The New York Times, 04.02.2013, „Top Iranian politicians exchange accusations". – http://www.nytimes.com/2013/02/05/world/middleeast/high-level-feud-bares-tensions-in-iran.html

Itaalia

Veebruaris toimunud ennetähtaegsetel parlamendivalimistel võitis alamkojas napilt Pier Luigi Bersani vasaktsentristlik koalitsioon, võiduboonuse tõttu (võitjale antakse vajaduse korral juurde niipalju kohti, et nõutud miinimum 340 kohta

kokku saaks) said nad 630-kohalises alamkojas 345 kohta. Silvio Berlusconi paremtsentristlik koalitsioon sai 125 kohta. Üllatuslikult hea tulemuse sai uus protestipartei Viie Tähe Liikumine eesotsas endise koomiku Beppe Piero Grilloga, kes sai alamkojas 109 kohta. Valimiste suurimad kaotajad, senise peaministri Mario Monti tsentristid, said 47 kohta. Valimisaktiivsus oli 75,2 protsenti. 319-kohalises Senatis said vasaktsentristid 122, paremtsentristid 116, Viie Tähe Liikumine 54 ja tsentristid 19 kohta. Märtsis tegi president Giorgio Napolitano Pier Luigi Bersanile ülesandeks moodustada valitsus, kuid kõnelused koalitsiooni moodustamiseks ei õnnestunud. President moodustas valimiste järel kujunenud ummikseisule lahenduse leidmiseks kaks töörühma, muu hulgas uurivad töörühmad võimalusi parlamendiliikmete arvu vähendada. Kui valitsust ei moodustata, tuleb korraldada kordusvalimised.

AFP-AP-BNS, 26.02.2013, „Itaalia ülipinevad valimised tõotavad poliitilist patiseisu";

AFP-AP-STT-BNS, 29.03.2013, „Bersani ei suutnud Itaalia valitsust moodustada";

AFP-BNS, 02.04.2013, „Itaalia president kohtus ummikseisu lahendamiseks ekspertidega";

Inter-Parliamentary Union, „Italy". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2157_E.htm

Jaapan

Eelmise aasta novembris täitis peaminister Yoshihiko Noda lubaduse parlamendi alamkoda laiali saata. Peaminister lubas seda vastutasuks opositsioonilise Liberaaldemokraatliku Partei toetusele mitme olulise seaduseelnõu, teiste seas eelarve ja valimisreformi vastuvõtmisel. Detsembris toimunud valimistel sai 480-kohalises alamkojas kindla ülekaalu Shinzo Abe Liberaaldemokraatlik Partei (294 kohta), Noda Jaapani Demokraatlik Partei sai 57 kohta (eelmises koosseisus 308). Hiljuti loodud Jaapani Taastamise Partei sai 54, Uus Komeito 31 kohta. Valimisaktiivsus (59,3 protsenti) oli madalaim Teisest maailmasõjast saadik. Detsembris kinnitas parlamendi alamkoda Shinzo Abe peaministriks. Tema kandidatuuri toetas 328 alamkoja liiget; vastaskandidaati, Jaapani Demokraatliku Partei uut esimeest Banri Kaiedat 57 liiget. Abe lubas kaitsta Jaapani territooriumit ja rõhutas rahvuslikel huvidel põhineva diplomaatia teostamist. Uus valitsusjuht on rääkinud kavatsusest Jaapani sõjajärgset patsifistlikku põhiseadust muuta.

AFP-BNS, 27.12.2013, „Abe lubas taastada riigi majanduse ja parandada liitlassuhte USA-ga";

Inter-Parliamentary Union, „Japan". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2161_E.htm

Kreeka

Majandusraskustes Kreeka jätkab reformidega. Jaanuaris kiitis parlament heaks maksureformi, mille eesmärk on lihtsustada eraisikute maksureegleid ja laiendada maksubaasi. Parlamendi 300 liikmest 162 toetas eelnõu. Suurendati firmade kasumi ja omandi maksustamist. Ettevõtte tulumaksumääraks kehtestati 26 protsenti, üksikisiku tulumaksu puhul asendati seni kehtinud kaheksa maksumäära kolme astmega ning tühistati maksusoodustused füüsilisest isikust ettevõtjatele. Reform on osa kavandatud ümberkorraldustest. Maksureformi heakskiitmine oli Kreeka järgmise laenumakse saamise tingimusi.

Märtsis kiitis parlament heaks haridusreformi, millega suletakse või liidetakse kõrgkoolides iga viies teaduskond. Neli ülikooli suletakse kohe, teaduskondade arv väheneb 534-lt 405-le. Eelnõu poolt anti parlamendis 148, vastu 125 häält. Reform tõi tudengid tänavatele meelt avaldama ja põhjustas lahkhelisid koalitsioonivalitsuses. Peaminister Antonis Samaras väitis märtsis, et rohkem kokkuhoiumeetmeid valitsus ei kavanda, samal ajal on Kreeka andnud lubaduse kärpida avaliku sektori töötajate arvu 2015. aasta lõpuks 150 000 võrra.

BNS, 14.01.2013, „EL avaldas Kreekale tunnustust maksureformi pärast";

Deloitte, 21.01.2013, „Tax news: parliament passes new tax law";

AP-BNS, 28.03.2013, „Kreeka parlament võttis vastu haridusreformi".

Küpros

Finantskriisi sattunud Küpros taotles Euroopa Liidu ja Rahvusvahelise Valuutafondi abi. Kreeka kriis mõjutas ka 860 000 elanikuga Küprost, mille pankades oli hoiuseid 68 miljardit eurot. Märtsis pakkus Euroopa Liit Küprosele 10 miljardi euro suurust päästepaketti tingimusel, et riik hangib hoiuseid maksustades ise 5,8 miljardit eurot. Esialgse kokkuleppe kohaselt oleks kehtestatud kõigile kuni 100 000 euro suurustele hoiustele 6,75-protsendine ning suurematele 9,9-protsendine ühekordne maks. Parlament lükkas hääletust mitu korda edasi. Parlamendi spiiker Yiannakis Omirou kutsus parlamendiliikmeid üles väljapressimisele „ei" ütlema. Parlamendi 56 liikmest hääletas 36 eelnõu vastu, 19 jättis hääletamata ja üks polnud kohal.

Valitsus pidas seejärel kiirläbirääkimisi abipaketi uute tingimuste üle. Parlament võttis valitsuse meetmed, sealhulgas pangandussektori restruktureerimise eelnõu, vastu 26 poolthäälega. Küprose suuruselt teine pank Laiki restruktureeritakse „heaks" ja „halvaks" pangaks ning selle rohkem kui 100 000 euro suurustele hoiustele kehtestatakse lõiv. Laiki „hea osa" liidetakse riigi suurima panga, Küprose Pangaga, mille üle 100 000 euro ulatuvatele hoiustele kehtestatakse ligi 30-protsendine lõiv. Päästepakett sai eurotsooni rahandusministrite toetuse.

AFP-BNS, 19.03.2013, „Küprose parlamendi spiiker kutsus päästepaketi vastu hääletama";

AFP-BNS, 19.03.2013, „Küprose parlament tõrjus hoiuste maksustamise tingimuse";

Eubusiness, 23.03.2013, „Cyprus MPs approve bank restructuring bill". – http://www.eubusiness.com/news-eu/cyprus-economy-vote.nbe

AFP-AP-BNS, 25.03.2013, „Bank of Cypruse suurhoiustele kehtestatakse 30-protsendiline lõiv".

Leedu

Pärast Seimi valimisi eelmise aasta oktoobris teatas president Dalia Grybauskaitė, et välistab topeltraamatupidamises ja valimispettuses kahtlustatava Tööpartei valitsusse kaasamise, novembri algul pöördus president Leedu Vabariigi Põhiseaduskohtusse. Kohus langetas otsuse, et valimistel esines tõsiseid rikkumisi, kuid lõpptulemust need oluliselt ei mõjutanud. Novembri keskel kogunes Seimi 11. koosseis avaistungile. Spiikriks valiti Tööpartei liige Vydas Gedvilas. Vande andsid 135 liiget, neli liiget vannet ei andnud (neist kolm on Euroopa Parlamendi liikmed) ja kaotasid mandaadi. Neljast parteist koosneva koalitsioonivalitsuse moodustas sotsiaaldemokraat Algirdas Butkevičius, kaasates sinna ka Tööpartei liikmeid. President kinnitas valitsuse koosseisu, nimetades usaldust valitsuse vastu avansiks. Rikkumiste ja Seimi ühe liikme surma tõttu korraldati 2013. aasta märtsis kolmes valimisringkonnas kordusvalimised.

Inter-Parliamentary Union, „Lithuania". – http://www.ipu.org/parline/reports/2189_E.htm

Lithuanian Parliamentary Mirror: newsletter, October/ November 2012, „11th Seimas (for the legislative period of 2012–2016) of the Republic of Lithuania was elected". –http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=8787&p_k=2

Liechtenstein

Veebruaris toimunud parlamendivalimistel said koalitsiooniparteid 18 kohta 25-st. Tsentristlik Isamaaline Liit sai kaheksa ja paremtsentristlik Progressiivne Kodanikepartei kümme kohta. Üllatuslikult edukas oli äsjamoodustatud rühm Sõltumatud nelja kohaga, uustulnukate esiletõus seletub rahva rahulolematusega kärbete pärast. Vaba Nimekiri sai kolm kohta. Valimisaktiivsus oli 79,8 protsenti. Liechtenstein on viimane monarhia Euroopas, kus riigipeal on tegelikku täidesaatvat võimu. Tal on õigus määrata valitsust ja kohtuid ning laiali saata parlament.

AP-BNS, 04.02.2013, „Liechtensteini valimistel saatis üllatusedu parlamendirühma Sõltumatud";

Inter-Parliamentary Union, „Liechtenstein". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2187_E.htm

Liibüa

Eelmisel aastal valitud Liibüa Rahvuskongress on sattunud järjest tugevneva kriitika alla. Heidetakse ette suutmatust vajalikke reforme ellu viia.

Meeleavaldajad on korduvalt tunginud parlamendihoonesse, näiteks eelmise aasta novembri algul hõivas sadakond endist võitlejat protestiks peaministriks kinnitatud Ali Zeidani valitsuse koosseisu vastu suurtükkide toel parlamendihoone. Parlamendis sel päeval istungeid ei toimunud. Järgmisel päeval lahkusid nad rahumeelselt. Protestijad süüdistasid mitut ministrit koostöös Muammar Gaddafi režiimiga, hiljem vabastati nad süüdistustest.

AFP-BNS, 02.11.2012, „Liibüa endised ülestõusuvõitlejad lõpetasid parlamendi piiramise".

Novembri keskel võttis Rahvuskongress vastu meeleavalduste korraldamist reguleeriva seaduse, et võidelda riigis valitseva kaose vastu. Seaduse kohaselt peavad meeleavalduse korraldajad teavitama võime protestiürituse kohast ja ajast vähemalt 48 tundi enne selle toimumist. Seaduse rikkujaid võib oodata kuni pooleaastane vanglakaristus ja trahv.

AFP-BNS, 14.11.2012, „Liibüa parlament kinnitas meeleavalduste seaduse".

Jaanuaris teatas ajutine president Mohammed al-Megarif, kes on ühtlasi Rahvuskongressi spiiker, et tundmatud isikud avasid Sabha linnas tule tema hotellile. Rünnak leidis aset vähem kui kuu pärast seda, kui Rahvuskongress kuulutas riigi lõunaosa piiratud juurdepääsuga sõjaväetsooniks ning sulges illegaalide ja relvade salaveo ohjeldamiseks piiri naaberriikidega.

Märtsi algul avati Rahvuskongressi spiikri auto pihta tuli, kui ta järjekordsete protestide tõttu istungilt lahkus. Relvastatud meeleavaldajad blokeerisid Rahvuskongressi hoone ja takistasid rahvaesindajaid lahkumast. Protestijad nõudsid, et Rahvuskongress võtaks vastu detsembris esitatud eelnõu, mis keelaks eksdiktaator Muammar Gaddafi endiste liitlaste osalemise poliitikas. Eelnõu jätaks tööta üle 30 Rahvuskongressi liikme.

AP-BNS, 07.01.2013, „Liibüa president pääses väidetavast tapmiskatsest";

AFP-BNS, 06.03.2013, „Liibüa üleminekuliidri auto pihta avati tuli".

Läti

Eelmise aasta novembris kärpis Seim parteide annetuste ja valimiskulude piirmäära. Kärpeid toetas 89 liiget, vastuhääli ei antud. Edaspidi ei tohi liikmeksastumise maks, liikmemaks ega annetus olla aastas suurem kui üksikisiku miinimumkuupalga 50-kordne määr (seni sajakordne miinimumpalk). Ka valimiskampaania kulutuste lage vähendati 250 000 – 300 000 latini (vastavalt erakorraliste ja korraliste valimiste korral). Muudatused tehti, sest 2012. aasta 1. jaanuarist alates saavad parteid toetust riigieelarvest ning vajaduse tõttu vähendada parteide tegevuse sõltuvust eraannetajate mõjust.

BNS, 29.11.2012, „Läti kärpis parteide annetuste ja valimiskulude piirmäära";

Latvijas Republikas Saeima, 30.11.2012, „Saeima cuts the permissible contributions made by political party members". – http://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/20361-saeima-cuts-the-permissible-contributions-made-by-political-party-members

Jaanuaris võttis Seim 52 poolthäälega vastu eurole ülemineku seaduse. Vastu oli 40 liiget. Seaduse eesmärk on tagada läbipaistev ja tõrgeteta üleminek, eelnõu kehtestab ka raamatupidamisreeglid ja rahaturgude toimimise eurole ülemineku ajal. Üleminekuseaduse kohaselt kehtivad kahe nädala jooksul pärast euro kasutuselevõtmist seadusliku maksevahendina paralleelselt nii latid kui ka eurod. Kõigi kaupade ja teenuste hinnad peavad olema märgitud mõlemas vääringus kolm kuud enne ja kuus kuud pärast üleminekupäeva. Läti soovib euro kasutusele võtta 1. jaanuarist 2014, kuid aja määrab Euroopa Ülemkogu.

BNS, 31.01.2013, „Läti parlament võttis vastu eurole ülemineku seaduse";

Latvijas Republikas Saeima, 31.01.2013, „The Saeima adopts the Law on the Procedure for Introducing the Euro". – http://www.saeima.lv/en/news/saeima-news/20574-the-saeima-adopts-the-law-on-the-introduction-of-the-euro

Läti Seim ratifitseeris parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta, kuid ei tunnistanud töötajate õigust saada niisugust töötasu, mis tagab neile ja nende perekondadele inimväärse elatustaseme. Algselt ei olnud valitsuskoalitsioon veendunud, kas Euroopa Nõukogu dokumenti on võimalik ratifitseerida, sest selle mõnel artiklil oleks oluline fiskaalne mõju. Seim ratifitseeris harta 25 paragrahvi täielikult, viis osaliselt ning jättis ratifitseerimata ühe, mis puudutas miinimumpalka, eakate õigust sotsiaalsele kaitsele ja kodutute arvu vähendamist.

ERR uudised, 14.02.2013, „Läti Seim ratifitseeris Euroopa sotsiaalharta kaasajastatud variandi". – http://uudised.err.ee/index.php?06272627

BNS, 15.02.2013, „EL-i inimõigusvolinik tervitab sotsiaalharta ratifitseerimist Lätis".

Veebruaris lükkas Seim pärast ägedat vaidlust tagasi eelnõu, mis andnuks vähemalt 15 aastat Lätis elanud muulastele võimaluse märkida passis oma rahvuseks lätlane, isegi kui isik on mõnest muust rahvusest. Eelnõu poolt hääletas 22 ja selle vastu 36 Seimi liiget, 11 jäi erapooletuks. Ühtsuse liige, eelnõu autorite hulka kuuluv Andrejs Judins põhjendas vajadust eelnõu järele inimeste sooviga sel kombel oma kultuurilist kuuluvust väljendada.

BNS, 28.02.2013, „Seim lükkas tagasi ettepaneku lubada muulastel end lätlaseks nimetada".

Makedoonia

Eelmise aasta lõpul toimus Skopjes parlamendihoone juures vägivaldseks muutunud meeleavaldus, kus mitu tuhat valitsuse poolehoidjat ja vastast avaldasid riigieelarve suhtes meelt. Opositsioon eesotsas sotsiaaldemokraatidega süüdistas

konservatiivide valitsust raiskamises ja nõudis eelarvekulude kokkutõmbamist, pidades eelarve defitsiiti (3,5 protsenti SKT-st) liiga suureks. Valitsus ei nõustunud eelarve vähendamisega, mille peale opositsioon esitas ligikaudu tuhat muudatusettepanekut. Konflikt parlamendis tipnes opositsiooni väljasaatmisega parlamendihoonest. Seejärel võttis parlament eelarve vastu, poolt oli 64 ja vastu neli parlamendiliiget. Ülejäänud 123-kohalise parlamendi liikmed puudusid. Opositsioon leidis pärast juhtunut, et see kahjustas demokraatiat, ning kutsus üles kodanikuallumatusele.

AFP-AP-BNS, 24.12.2012, „Makedoonia parlament kiitis riigieelarve protestidele vaatamata heaks";

Reuters, 24.12.2012, „Macedonia opposition ejected from parliament in row". – http://uk.reuters.com/article/2012/12/24/uk-macedonia-protest-idUKBRE8BN0J220121224

Malta

Jaanuaris saatis Malta president George Abela parlamendi laiali ja kuulutas 9. märtsiks välja üldvalimised. Valimiste väljakuulutamist oodati alates 10. detsembrist, kui vasaktsentristlik valitsus kaotas parlamendis enamuse, sest üks koalitsiooni liige asus eelarvehääletusel opositsiooni poolele. 70-kohalise parlamendi 65 liiget valitakse otse. Parlamendi uues koosseisus on Tööparteil 39 ning Rahvuslikul Parteil 30 kohta. Spiikriks valiti Angelo Farrugia. Malta parlamendi spiikri valivad parlamendi liikmed kas endi seast või väljastpoolt parlamenti. Spiiker on küll parlamendi liige, kuid ei osale hääletustel. Valimisaktiivsus oli 92,95 protsenti.

AP-BNS, 07.01.2013, „Malta president saatis parlamendi laiali";

Inter-Parliamentary Union, „Malta". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2203_E.htm

Poola

Poola kohus ei rahuldanud Seimi seitsme liberaalse liikme taotlust, kes nõudsid istungisaalist risti kõrvaldamist. Palikoti Liikumise rahvaesindajad väitsid, et rist istungisaalis rikub nende kui ateistide süüme- ja usuvabadust. Kohus otsustas, et ususümboli paiknemine avalikus kohas nagu parlament ei riku süümevabadust ning jääb oma kohale, kui just elanikkonna enamik risti äraviimist ei nõua. Möödunud aasta lõpus tehtud arvamusküsitlusest ilmnes, et 71 protsenti vastanuist on risti Seimist äraviimise vastu. Rist on olnud istungisaali ukse kohal 1997. aastast alates.

BNS, 15.01.2013, „Poola kohus: rist jääb parlamendisaali".

Portugal

Eelmise aasta novembris protestisid tuhanded portugallased mitu korda parlamendi ees kokkuhoiueelarve vastu. Novembri lõpul võttis parlament vastu eelarve, millega loodeti kokku hoida 5,3 miljardit eurot, sellest 80 protsenti maksutõusude arvel. Paremtsentristlikul koalitsioonil on parlamendis absoluutne enamus. Äärmusvasakpoolsed ja sotsialistid nimetasid eelarvet ebainimlikuks ning saatsid selle Konstitutsioonikohtusse. Sel aastal kuulutas Konstitutsioonikohus mitu eelarvega vastu võetud abipaketi kokkuhoiumeedet põhiseadusega vastuolus olevaks. Üheksast meetmest jättis kohus jõusse viis, näiteks riigipensionite ja riigitöötajate palkade kärped, puhkusetoetuste või haiguspäevade hüvitiste kärped. See tähendab, et valitsusel tuleb alustada laenuandjatega uusi läbirääkimisi. Opositsioon kutsus kohtuotsuse väljakuulutamise järel valitsust tagasi astuma.

AFP-BNS, 27.11.2012, „Portugallased protestivad säästueelarve vastu";

Expatica, 27.11.2012, „Portuguese lawmakers clear biting 2013 austerity budget". – http://www.expatica.com/pt/news/portuguese-news/portuguese-lawmakers-clear-biting-2013-austerity-budget_251543.html

ERR uudised, 06.04.2013, „Portugali kohus nimetas abipaketi osaliselt seadusevastaseks". – http://uudised.err.ee/index.php?06276418

Prantsusmaa

Prantsusmaal on tekitanud diskussiooni ja proteste seaduseelnõu, mis lubaks abielluda samasoolistel paaridel. Mitmel korral kogunesid Pariisis jt linnades meeleavaldajad, protesteerides ühtlasi president François Hollande'i vastu, kelle valimislubadus oli samasooliste abiellumis- ja lapsendamisõigus. Prantsuse Rahvusassamblee toetas 249 poolt- ja 97 vastuhäälega paragrahvi, mis defineerib abielu kui liitu kahe inimese, mitte tingimata mehe ja naise vahel. Senat tegi eelnõusse kümme parandust ja kiitis selle heaks. Lõplikuks vastuvõtmiseks peab eelnõu läbima parlamendi mõlemas kojas teise lugemise.

AFP-BNS, 02.02.2013, „Prantsuse parlament kiitis heaks homoabielud";

CNN, 12.04.2013, „French Senate backs same-sex marriage bill". – http://edition.cnn.com/2013/04/12/world/europe/france-same-sex-marriage/index.html

Sénat, „Projet de loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe". –http://www.senat.fr/interventions/crisom_pjl12-349_1.html

Rootsi

Partei Rootsi Demokraadid majanduspoliitikajuht Erik Almqvist oli sunnitud rassistlike märkuste tõttu *Riksdag*'ist lahkuma, kui avalikuks tuli 2010. aastast pärinev video, millelt on näha, kuidas kolm poliitikut tänaval möödujaid tõukasid ja rassistlikke solvanguid hüüdsid. Video filmis mobiiltelefoniga üks Almqvisti kaaslastest, samuti*Riksdag*'i liige Kent Ekeroth. Ekeroth loobus küll parteiametitest,

kuid jäi parlamenti. Partei on üritanud parandada oma mainet avalikkuse silmis ja kuulutanud välja nulltolerantsi rassismi suhtes. Almqvist lahkus algul partei majanduspoliitikajuhi ametist, kuid jäi *Riksdag*'i liikmeks. Parteis leiti aga, et tema parlamenti jäämine pole partei huvides.

The Local, 30.12.2012, „Erik Almqvist quits parliament". – http://www.thelocal.se/45344/20121230/#.UWqV3cpvCMA

Radio Sweden, 19.02.2013, „Sweden Democrat MP quits parliament". – http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=5449013

Rumeenia

Eelmise aasta detsembris toimunud parlamendivalimised võitis peaministri Victor Ponta vasaktsentristlik valitsusliit, saades Saadikutekojas 273 ja Senatis 122 kohta, president Traian Băsescut toetav parempoolne valimisliit sai Saadikutekojas 56 ja Senatis 24 kohta. Detsembris kinnitas parlament ametisse Victor Ponta juhitud valitsuse. Praeguses koosseisus suurenes parlamendiliikmete arv: nüüd on parlamendis senise 470 liikme asemel 588, neist 412 Saadikutekojas ja 176 Senatis. Peaminister lubas, et parlamendi 2013. aasta eelarvet ei suurendata. Parlamendiliikme palk on ligikaudu 1500 eurot kuus, Rumeenia keskmine palk on 350 ja alampalk 150 eurot kuus.

AFP-BNS, 12.12.2012, „Rumeenia suurendab parlamendikohtade arvu";

Inter-Parliamentary Union, „Romania". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2261_E.htm, http://www.ipu.org/parline-e/reports/2262_E.htm

Sloveenia

Märtsis võttis parlament vastu paremtsentristliku valitsuse koostatud kahest eelnõust koosneva reformipaketi, et muuta tööturg paindlikumaks ja konkurentsivõimelisemaks. Tööturuseaduse muudatuste eelnõu toetas 83 parlamendiliiget, töösuhete seaduse muudatuste eelnõu 68. Muu hulgas väheneb reformiga kohustuslik koondamisest etteteatamise aeg 120 päevalt 80 päevale, lihtsustatakse palkamise ja vallandamise korda ning pensionäridel võimaldatakse töötada osalise tööajaga. Vastupidi esialgsetele ettepanekutele ei vähendatud töötu abiraha. Reformi kritiseerijad leidsid, et tegemist on pooliku lahendusega ja uuel valitsusel tuleb reformiga jätkata. Reform kiideti heaks nädal pärast seda, kui parlament avaldas peaminister Janez Janša valitsusele umbusaldust. Jaanuaris esitati peaminister Janez Jansale korruptsioonisüüdistus, seejärel lahkus koalitsioonist kolm koalitsioonipartnerit. Märtsis kinnitas parlament ametisse uue vasaktsentristliku valitsuse Alenka Bratušeki juhtimisel. Alenka Bratušek on Sloveenia esimene naispeaminister.

AP-AFP-BNS, 28.02.2013, „Sloveenia peaminister kaotas parlamendi usaldushääletuse";

AFP-BNS, 05.03.2013, „Sloveenia parlament kiitis heaks tööturu reformi";

The Slovenia Times, 06.03.2013, „Labour market reform passed". – http://www.sloveniatimes.com/labour-market-reform-passed

Soome

Märtsis nõustus *Eduskunta* president Sauli Niinistö ettepanekuga vähendada riigipea aastapalka seniselt 160 000 eurolt 126 000 eurole. Seadusemuudatus ei puuduta pensionil olevate endiste presidentide sissetulekut, kes saavad 60 protsenti oma endisest palgast.

Eduskunta, 05.03.2013, „Tasavallan presidentin palkkio alenee";

Valtioneuvosto, „Valtioneuvoston viikko 11, 9.3. – 15.3.2013". – http://government.fi/toiminta/vnviikko/vnviikko/viikko.jsp?oid=379646

Eelmise aasta märtsist on Soome kodanikel seaduseelnõu algatamise õigus. Selleks tuleb poole aasta jooksul koguda vähemalt 50 000 toetusallkirja. Selle aasta märtsis saigi teoks ajalooline kodanikualgatus: esimese omataolise ajendiks on soov keelustada karusloomakasvandused. Eelnõu algatasid loomakaitseliidud, kellel õnnestus koguda 70 000 allkirja. Aasta jooksul on kodanikud algatanud 40 allkirjakogumist, neist 12 on juba ebaõnnestunud, sest allkirju pole kokku saadud.

Yle Uutiset, 05.03.2013, „Turkistarha-aloite luovutetaan kansanedustajille". – http://yle.fi/uutiset/turkistarha-aloite_luovutetaan_kansanedustajille/6523599

Suurbritannia

Suurbritannia peaminister David Cameron hoiatas oma parteikaaslastest seadusandjaid, et nad ei võtaks Twitteris sõna konservatiivide kasina toetuse ja Cameroni juhtimisstiili kohta. Peaministri sõnul ohustavad kriitiliste sõnavõttude tegijad oma väljavaateid 2015. aasta valimistel. Parlamendi realiikmed on Cameroni partei uue strateegiajuhi Lynton Crosby sõnul „osalejad, mitte kommentaatorid". Parlamendiliige Sarah Wollaston, kes on nurisenud, et Cameroni siseringis annavad liialt tooni kõrgklass, mehed ja valged, tegi Twitteris seepeale avalduse, kus keeldus kuulekalt vaikimast. Wollastoni sõnul ei saa ta osaleda, kui tal pole vabadust kommenteerida.

AFP-BNS, 13.03.2013, „Cameron käskis parteikaaslastel end Twitteris talitseda".

Tšehhi

Eelmise aasta lõpul võttis parlamendi alamkoda vastu maksuseaduse muudatused. 102 poolt- ja 88 vastuhäälega tühistati Senati veto otsusele tõsta jaekaupade käibemaksu ühe protsendi võrra ja suurima sissetulekuga elanike tulumaksu seitsme protsendi võrra. Alamkoda lükkas kokkuhoiumeetmed septembris tagasi, sest kuus peaminister Petr Nečase konservatiivse partei liiget hääletas vastu. Peaminister pani meetmed uuesti hääletusele ja sidus need valitsuse usaldushääletusega. Kolm varem vastu hääletanud rahvaesindajat lahkus parlamendist ja nii osutus võimalikuks eelnõu vastu võtta.

AP-BNS, 19.12.2012, „Tšehhi parlament kiitis heaks kasinusmeetmed".

Jaanuaris kiitis Tšehhi Senat heaks eelnõu, mis seadustab marihuaana kasutamise meditsiinilistel eesmärkidel. Alamkoda kiitis eelnõu heaks juba detsembris. Eelnõu poolt hääletas 67 ja vastu kaks senaatorit. Eelnõu kohaselt hakatakse marihuaanat esialgu importima, hiljem võivad seda kasvatada kohalikud litsentseeritud firmad. Patsientidel on vaja uimasti ostmiseks arsti retsepti ning haigekassa seda ei kompenseeri. Marihuaana kasutamine meditsiinilistel eesmärkidel on lubatud mitmes Euroopa riigis ja mõnes USA osariigis.

AP-BNS, 30.01.2013, „Tšehhi ülemkohus [p.o Senat] toetas marihuaana kasutamist ravieesmärkidel".

Märtsi algul üllatasid Tšehhi senaatorid avalikkust, esitades ametist lahkuvale presidendile Václav Klausile süüdistuse riigireetmises. Ainult 81-kohalisel Senatil on õigus riigireetmissüüdistust esitada, kuid otsuse langetab Konstitutsioonikohus. Vasakpoolse opositsiooni kontrolli all olevas Senatis hääletas Klausile süüdistuse esitamise poolt 38 senaatorit, vastu oli 30. Süüdistust põhjendati mitme olulise lepingu allkirjastamisest keeldumisega ning presidendi välja kuulutatud amnestiaga, mis peatas muu hulgas mitu skandaalset korruptsiooniprotsessi. Kõige karmim karistus, mis oleks Klausi ähvardanud, oleks olnud presidendiametist tagandamine. Konstitutsioonikohus leidis, et kuna president lahkus nagunii ametist, pole süüdistuse kaalumiseks alust, ja lükkas selle tagasi. Amnestia põhjustas kriitikat juba varem, näiteks jaanuaris algatas opositsioon valitsuse umbusaldamise, põhjendades seda peaministri toetusega amnestiale. Umbusaldamine ei läinud läbi.

AFP-BNS, 17.01.2013, „Tšehhi valitsus võitis viienda umbusaldushääletuse";

AP-BNS, 04.03.2013, „Tšehhi senaatorid esitavad presidendile süüdistuse riigireetmises";

Český rozhlas, 28.03.2013, „Constitutional Court throws out treason charges against ex-president Klaus".
– http://www.radio.cz/en/section/curraffrs/constitutional-court-throws-out-treason-charges-against-ex-president-klaus

Ukraina

Ülemraada kogunes avaistungile eelmise aasta detsembris. Oktoobris toimunud valimistel esines mitmeid rikkumisi ning Keskvalimiskomisjon kuulutas valimistulemused välja 445 mandaadi kohta 450-st. President Viktor Janukovõtši Regioonide Partei säilitas enamuse (praegu 185 kohta). Ekspeaminister Julia Tõmošenko valimisliit sai 101 kohta, Vitali Klõtško Ukraina Demokraatlik Reformiallianss 40, marurahvuslik Vabadus 37 ja kommunistid 32 kohta.

Avaistungile tulid Tõmošenko parteikaaslased mustades dressipluusides, mille rinnaosale oli trükitud Tõmošenko foto ja seljale üleskutse: „Vabadus

poliitvangidele". Parlamendis puhkes kaklus, mille tulemusena ei saanud kaks Ülemraada liiget vannet anda ega õnnestunud spiikrit valida.

Veebruaris tõkestas opositsioon Ülemraada töö ning Ukraina Demokraatliku Reformialliansi liikmed hoidsid parlamendi tribüüni üle kahe nädala oma valduses, nõudes kolleegide eest hääletamise keelustamist. Pärast obstruktsiooni lõppemist võttis Ülemraada esimese asjana päevakorda eelnõu, mis peab tagama personaalse hääletamise.

Ülemraada töö pole siiski korralikult käivitunud, seda häirivad opositsiooni pidevad protestid. Aprillis otsustasid valitsusmeelsed saadikud opositsiooniparteide protesti peale ametlikust istungisaalist lahkuda ja kõrvalhoones koha sisse võtta. Nii toimus paralleelselt kaks istungit, mõlema seaduslikkus aga oli küsitav.

AP-BNS, 12.12.2012, „Ukraina parlament kogunes tormilisele avaistungile";

Interfax-BNS, 13.12.2012, „Ukraina parlamendis lükkus kakluse tõttu edasi spiikri valimine";

Interfax-BNS, 22.02.2013, „Ukraina parlament alustas pärast pikka obstruktsiooni tööd";

AP-BNS, 04.04.2013, „Ukraina parlament pidas kaks võistlevat istungit".

Ungari

Eelmise aasta sügisel võttis parlament vastu valimisseaduse muudatused, mis kriitikute väitel toovad kasu valitsusparteile, sest nendega piiratakse valimisreklaami ning nõutakse enda valijaks registreerimist hiljemalt 15 päeva enne valimisi. Ungari Konstitutsioonikohus otsustas, et mõned seadusesätted, näiteks kohustuslik eelregistreerimine, on põhiseadusevastased. Valitsus lubas seepeale seaduse tühistada.

AFP-BNS, 27.11.2012, „Ungari parlament kiitis heaks vastuolulised valimisseaduse muudatused";

AFP-BNS, 04.01.2013, „Ungari kohus: uus valimisseadus on põhiseadusevastane".

Veebruaris tühistas Ungari Konstitutsioonikohus osa seadusest, mis lõpetas mitme usukoguduse ametliku tunnustamise ja rahastamise. Kõnealuse seaduse põhjal jäid tunnustuseta moslemid, budistid ja hindud, mis tõi kaasa terava rahvusvahelise kriitika. Kohus leidis, et staatuse ja tunnustuse omandamise eeskirjad ei vastanud põhiseadusele, vaid sõltusid parlamendi poliitilistest otsustest. Parlament võttis 2011. aasta detsembris vastu seaduse, millega tunnustatud uskude arv kahanes varasemalt 300-lt 14-le. Staatuse säilitasid katoliiklased, protestandid, õigeusklikud, evangeeliumi kristlased ja judaistid, kuid islam, budism ja hinduism arvati tunnustatud religioonide hulgast välja.

AFP-BNS, 26.02.2013, „Ungari kohus tühistas vastuolulise ususeaduse".

Märtsis võttis parlament vastu põhiseaduse muutmise eelnõu, mille vastu Budapestis avaldasid meelt tuhanded ungarlased. Parlamendis, kus peaminister Viktor Orbáni konservatiivsel Fideszil on kahekolmandikuline enamus, võeti muudatused vastu 265 poolt- ja 11 vastuhäälega, 33 parlamendiliiget jäi erapooletuks. Opositsioonilised sotsialistid ei osalenud hääletusel. Põhiseadusemuudatus piirab Konstitutsioonikohtu võimu ja seadustab uuesti meetmed, mille kohus on viimastel kuudel õigustühiseks tunnistanud. Muu hulgas keelatakse tänaval magamine ja valimisreklaamid erameedias ning kohustatakse õpingute ajal riigi toetust saanud tudengeid jääma pärast õpinguid mõneks ajaks kodumaale. Konstitutsioonikohus kaotab õiguse kuulutada põhiseadusesse kirjutatud sätted õigustühiseks ja saab seadusemuudatusi hinnata vaid protseduurilistel, mitte enam sisulistel alustel. Sama kehtib presidendi vetoõiguse kohta. Üks uuendustest defineerib perekonda abieluna mehe ja naise vahel, mille Konstitutsioonikohus varem liiga kitsapiiriliseks tunnistas. Rahvusvahelist kriitikat pälvinud muudatused sätestavad ka parlamendi õiguse otsustada usukogukondade staatuse üle.

AFP-BNS, 11.03.2013, „Ungari parlament kiitis vastuolulised põhiseadusmuudatused heaks";

Deutsche Welle, 11.03.2013, „Hungarian parliament passes controversial constitutional changes". – http://www.dw.de/hungarian-parliament-passes-controversial-constitutional-changes/a-16664345

Uruguay

Aprillis võttis Uruguay alamkoda vastu eelnõu, mis seadustab samasooliste paaride abielu, eelnõu poolt oli 71 ja vastu 21 rahvaesindajat. Senat oli eelnõu heaks kiitnud juba nädal varem. Eelnõu koostas president José Mujica vasakpoolne koalitsioon *Frente Amplio*. Uruguay on viimasel kuuel aastal seadustanud tsiviilpartnerluse, samasooliste paaride lapsendamisõiguse, soovahetusoperatsioonid alates 18. eluaastast ja geide astumise relvajõududesse. Ladina-Ameerikas on samasooliste abielu seadustatud Mehhiko pealinnas Méxicos (2009) ja Uruguay naaberriigis Argentinas (2010).

AFP-BNS, 12.12.2012, „Uruguay parlamendi alamkoda toetas samasooliste abielu";

AFP-BNS, 11.04.2013, „Uruguay alamkoda hääletas samasooliste abielu lubamise poolt".

Venemaa

Eelmise aasta lõpul võttis Riigiduuma debattideta vastu eelnõu, mis keelab ameeriklastel Venemaa orbusid lapsendada. Selle poolt hääletas 420, vastu oli seitse seadusandjat, üks jäi erapooletuks. Eelnõu algatasid spiiker Sergei Narõškin ja kõigi nelja parlamendifraktsiooni liidrid. Mõni päev hiljem kiitis Föderatsiooninõukogu eelnõu ühehäälselt heaks. Seadus keelab Ameerika

Ühendriikide kodanikel adopteerida Venemaa orbusid, samuti lapsendamist vahendavate Ameerika Ühendriikide agentuuride tegevuse Venemaal. Eelnõu tõttu kaotab kehtivuse mullu suvel sõlmitud Venemaa ja Ameerika Ühendriikide adopteerimiskoostöö lepe. Seadus peatab ühendriikide kodanikelt abiraha saavate „poliitiliste" vabaühenduste tegevuse. Kehtestatakse viisa- ja rahalised sanktsioonid isikutele, kes rikuvad Venemaa kodanike õigusi nii ühendriikides kui ka mujal. Nimekirja kantud isikutel keelatakse sisenemine Venemaale ning nende varad külmutatakse. Tegemist oli vastukäiguga Ameerika Ühendriikide inimõigusseadusele, nn Magnitski nimekirjale. Seaduse allkirjastas ka president Vladimir Putin.

AFP-Interfax-BNS, 21.12.2012, „Vene parlament kiitis heaks USA-sse adopteerimist keelava seaduse";

AFP-Interfax-BNS, 26.12.2012, „Vene parlamendi ülemkoda kinnitas USA-sse lapsendamist keelava seaduse";

AFP-BNS, 28.12.2012, „Putin allkirjastas Magnitski seaduse vastumeetme".

Pärast Riigiduuma otsust keelata Ameerika Ühendriikide kodanikel Venemaalt laste adopteerimine alustas ajaleht Novaja Gazeta kampaaniat Riigiduuma ennetähtaegse laialisaatmise toetuseks. Jaanuaris oli kogutud üle 100 000 allkirja, kuid Riigiduuma põhiseaduskomitee esimees Vladimir Pligin leidis pärast asja kaalumist, et laialisaatmiseks alust ei ole.

Interfax-BNS, 10.01.2013, „Novaja Gazeta kogus Riigiduuma laialisaatmiseks 100 000 allkirja";

ITAR-TASS, 10.01.2013, „Member of parliament dismisses signature campaign for Duma disbandment as PR act". – http://www.itar-tass.com/en/c35/618060.html

Новая газета, 15.03.2013, „В Госдуме не видят оснований для досрочного роспуска палаты. Заявление редакции «Новой газеты»". – http://www.novayagazeta.ru/news/63521.html

Veebruaris võttis Riigiduuma vastu ning märtsis kiitis Föderatsiooninõukogu heaks valitsuse eelnõu, mis keelab välispankadel Venemaal filiaali avamise. Uus seadus tuleneb pangandussektori arengustrateegiast aastani 2015. Kuna välispankade filiaalid ei kuulu Venemaa jurisdiktsiooni alla, näiteks ei pea nad esitama Venemaa keskpangale igakuist aruannet, oleks Venemaa pankadel nendega raske konkureerida. Välispankade filiaalide keelustamise leppis Venemaa kokku Maailma Kaubandusorganisatsiooni astumise kõnelustel.

Interfax-BNS, 06.03.2013, „Venemaa keelustab välispankadel filiaalide asutamise Venemaal".

Märtsis süüdistasid Venemaa Riigiduuma fraktsioonid Riigiduuma liiget Dmitri Gudkovi rahvuslike huvide reetmises, sest ta olevat Ameerika Ühendriikides toimunud Venemaa-vastasel foorumil õhutanud Washingtoni Venemaa

siseasjadesse sekkuma. Nelja fraktsiooni esindajad pöördusid kaebusega parlamendi eetikakomisjoni poole. Partei Õiglane Venemaa liige Gudkov leidis, et neli Riigiduuma fraktsiooni on muutunud üheks parteiks, kelle huvi on kaitsta Venemaa korrumpeerunud ametnike huve. Venemaa Kommunistlik Partei distantseerus hiljem eetikakomisjonile saadetud kirjast, väites, et kirjale alla kirjutanud Oleg Denissenko ei tegutsenud fraktsiooni nimel.

Interfax-BNS, 15.03.2013, „Gudkov avaldas kahetsust Riigiduuma fraktsioonide hukkamõistu üle".

Märtsis kiitis Föderatsiooninõukogu heaks Esterházy raamatukollektsiooni tagastamise Austriale. Ungari päritolu Esterházy aadlisuguvõsale kuulunud unikaalse raamatukollektsiooni viis 1945. aastal Austriast välja Nõukogude sõjavägi. Kollektsiooni kuulub ligikaudu tuhat 15.–18. sajandist pärinevat teost teoloogia, astronoomia, filosoofia, meditsiini, ajaloo, kunsti ja õigusteaduse valdkonnast, samuti 10 inkunaablit ehk enne 16. sajandit trükitud raamatut. Austria ratifitseeris leppe tänavu jaanuaris.

RIA Novosti, 27.03.2013, „Russia moves to return rare books to Austria". – http://en.rian.ru/russia/20130327/180285810.html

ITAR-TASS, 08.04.2013, „RF president signs agreement on returning Esterhazy book collection to Austria". – http://www.itar-tass.com/en/c154/699540.html

Richard Corbett – mõjukas britt Euroopa Liidu poliitikas

Giina Kaskla, Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu info-keskuse infospetsialist

Euroopa Liit annab võimaluse leida ühiseid lahendusi ühistele probleemidele, mida ei saa lahendada riigid eraldi. Aga selle eelduseks on Euroopa Liidu institutsioonid, mis on tõhusad, võimekad ja vastutavad.

Richard Corbett

Novembris 2012 avaldas uudisteportaal EurActiv edetabeli, mis järjestas 40 mõjukamat britti Euroopa Liidu poliitikas. UK 40 edetabel koostati esimest korda saareriigi ligi neljakümneaastase Euroopa Liidus oleku jooksul, 15-liikmeline otsustajate kogu koosnes Suurbritannia ja Euroopa Liidu suhete asjatundjatest. Richard Corbett saavutas tabelis austusväärse neljanda koha, edestades selle tulemusega paruness Ashtonit ja David Cameroni.

Richard Corbett on sündinud 6. jaanuaril 1955 Loode-Inglismaal Southportis, õppinud Oxfordis ja omandanud sotsiaalteaduste doktorikraadi Hulli ülikoolis. Juba ülikooli ajast on tema poliitilised eelistused väga selged, 1973. aastast kuulub ta Briti Tööparteisse. Tudengina oli ta ka innukas Euroopa Liidu poolehoidja ja üks 1975. aasta Suurbritannia Euroopa Liiduga ühinemise referendumi jah-kampaania eestvedajaist. Järgnenud aastatel oli Corbett aktiivne nii poliitikas kui ka Euroopa Liidu suunal ja 1989. aastal alustas ta tööd Euroopa Parlamendi sotsiaaldemokraatide fraktsiooni poliitilise nõunikuna. Loogiline jätk tema tegevusele oli Euroopa Parlamendi liikmeks saamine 1996. aasta vahevalimistel koduses valimisringkonnas. Parlamendi liige oli ta kuni 2009. aasta üldvalimisteni. Praegu on Richard Corbett Euroopa Ülemkogu eesistuja Herman Van Rompuy kabineti liige ja poliitiline nõunik. Tema vastutusalas on institutsioonilised küsimused, suhted Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide parlamentidega, samuti suhted Regioonide Komitee ning Majandus- ja Sotsiaalkomiteega.

Corbetti poliitilistes huvides on esiplaanil olnud parlamentaarne demokraatia, aga ka demokraatia Euroopa Liidus üldisemalt ja eriti liidu reformimine. Juba enne parlamenti valimist kogus ta poliitilist kapitali ja kogemust ametikohtadel, mis võimaldasid osaleda Euroopa tulevikuvisiooni väljatöötamises koos Altiero Spinelliga ning Maastrichti ja Amsterdami lepingute parlamendi pädevust puudutavate osade kavandamises. Oma tegevusega on ta aidanud laiendada Euroopa Parlamendi võimupiire ja olnud osaline parlamendi muutmisel jututoast seadusandlikuks koguks.

Euroopa Parlamendis oli Corbett kogu ametiaja põhiseaduskomisjoni liige ja aastail 1997–1999 aseesimees. Tema kontol on ligikaudu kakskümmend raportit, mille puhul on ta olnud kas põhiautor, kaasautor või variraportöör. Tähtsamad teemad on parlamendi kodukord, komitoloogia (ehk komiteemenetlus) ja Lissaboni leping. Seoses aluslepingute muudatustega on parlamendi kodukord Corbetti juhtimisel läbi teinud kaks põhjalikku uuenduskuuri, päevakorras on olnud ka mitmed sisemist töökorraldust ratsionaalsemaks muutvad parandused. Richard Corbett oli 2005–2006 komiteemenetluse reformi taganttõukaja, raporti

autor ja parlamendi esindaja läbirääkimistel. Kokkuleppe tulemusena sai Euroopa Parlament kontrolliõiguse delegeeritud õigusaktide (nn komiteemenetluse õigusaktide) üle. Lissaboni lepingu protsessi on ta kaasa teinud algusest lõpuni, sealhulgas raportöörina. Seoses Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu ratifitseerimisega külastas Corbett 2005. aastal Eestit.

Richard Corbett on arvukate artiklite ja raamatute autor. Ta on populaarse käsiraamatu „The European Parliament" kaasautor, mis on asendamatu allikas juba kakskümmend aastat (selle 8. täiendatud trükk ilmus 2011). Käsiraamat on leidnud tunnustust nii akadeemilistelt ringkondadelt kui ka praktikutelt ja jõudnud omataoliste seas klassika staatusse. Selle raamatu eriline väärtus peitub detailses ja asjatundlikus parlamendi töökorralduse käsitluses. Ammendava ülevaate saab ka parlamendi ajaloost ja arengust, tema valimistest ja menetluspraktikast. Põhjalikult on teoses vaadeldud komisjonide ja fraktsioonide tegevust, nii kirjutatud kui ka kirjutamata reeglite järgi. Raamat kajastab Lissaboni lepinguga sisseviidud muudatuste toimimist praktikas. Käsiraamatus on ligikaudu 60 tabelit, mis pakuvad võrdlevat informatsiooni, kronoloogiat ja arvandmeid. Rohkem infot raamatu kohta leiab veebilehelt www.europesparliament.com ja Facebookist.

2012 ilmus kõrgkooliõpiku „The European Union: How Does It Work?" kolmas väljaanne. Uustrüki ettevalmistamisel asendas Corbett üht endist põhiautorit Alexander Stubbi. Raamatu fookuses on uued teemad ja viimase viie aastaga toimunud muutused Euroopa Liidus. Raamat on hästi loetav ja arusaadav, teooria ja praktilised näited on tasakaalus ning õnnestunult valitud. Corbetti osalusel on lisatud peatükk, mis räägib poliitika kujundamisest Brüsselis ja Strasbourgis, see toetub tema praktilisele kogemusele. Institutsioonide ja menetluste raamistikku on paigutatud kodanikuühiskond, professionaalne lobi ja organiseerunud huvirühmad. Kuidas huvirühmade vahel kompromiss saavutatakse, on selgitatud kemikaalide määruse REACH näitel. Samas peatükis tutvustatakse näitlikult ka muid olulisi teemasid nagu läbipaistvus Euroopa Liidu õigusloomes ja ajakirjanduse mõju poliitikale. Eraldi peatükk Richard Corbetti sulest on pühendatud demokraatiale Euroopa Liidus. Demokraatia toimimise hindamiseks on ta välja valinud viis teemat: demokraatlik õigusloome, võimude lahusus, kontroll täitevvõimu üle, kodanike põhiõigused ja erakondade võimalused pakkuda valijale alternatiive.

Poliitikuna on Richard Corbett näidanud end avalikult ja kirglikult Euroopa-meelsena, ta on olnud kartmatu väitleja ja väsimatu Lissaboni lepingu eestkõneleja. Samuti on ta esinenud jõulise Euroopa Liidu kaitsjana Ühendkuningriigis, kus ajakirjanduse üldine hoiak on pigem Euroopa-vaenulik. Corbett on alati valmis kummutama euromüüte ning ajakirjanduslikke liialdusi ja valesid. Võib pidada saatuse irooniaks, et ta kaotas 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimistel ühele kahest Suurbritannias valituks osutunud äärmusparempoolsele poliitikule.

Corbetti huvid ei piirdu ainult institutsioonide ja protseduuridega, sinna kuuluvad ka elulisemad teemad: keskkond, rahapoliitika, tarbijakaitse, energiajulgeolek, loomakaitse, väikeste õllepruulikodade toetamine ja jalgpall.

Raamatud, mis on saadaval Eesti raamatukogudes:

Bomberg, E.; Corbett, R.; Peterson, J. (eds) **(2012).** The European Union: How Does It Work? Oxford; New York: Oxford University Press.

Corbett, R. (1994). The Treaty of Maastricht: From Conception to Ratification: A Comprehensive Reference Guide. London: Longman.

Corbett, R. (2001). The European Parliament's Role in Closer EU Integration. Basingstoke; New York: Palgrave.

Corbett, R.; Jacobs, F.; Shackleton, M. (2011). The European Parliament. 8. ed. London: Harper.

Kasutatud allikad

Corbett, R. The Silent Revolution of Parliamentary Reform. 02.07.2008. – http://euobserver.com/opinion/26428

Lodge, J. Movers and Shakers: The making of the European Parliament. 03.09. 2009. –http://jmecelabblog.wordpress.com/2009/03/03/movers-and-shakers-the-making-of-the-european-parliament/

Make Richard Corbett the Commission's man in London. 08.06.2009. – http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2009/06/make_richard_corbett_the_commi

Richard Corbett Labour MEP 1996-2009. – http://www.richardcorbett.org.uk

The European Parliament. – http://www.europarl.europa.eu/

Troll, T. Richard Corbett, Beer and European Politics. cafebabel.com 11.06.2005. – http://www.cafebabel.co.uk/article/13992/richard-corbett-beer-and-european-politics.html

Who Are the 40 Most Influential Britons on EU Policy? 14.11.2012. – http://www.euractiv.com/UK40

Autoritest

Toomas Alatalu, Tallinna Ülikooli politoloog

Sündinud 1942 Rakveres. *Haridus:* ajalugu, 1965 Tartu Ülikool; filosoofiakandidaat, 1977 Leningradi Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli õppejõud 1970–75; Tallinna Pedagoogilise Instituudi dotsent 1975–88 ja 1990–92, Tallinna Ülikooli lektor 2012–; Nicaragua Managua ülikooli filosoofiaprofessor 1988–90; Euroakadeemia dekaan 2000–03 ja 2007–12. VII, VIII (1992–99) ja X Riigikogu liige 2003–07. *Ühendused:* Eesti NATO Ühing.

Ulrika Hurt, Tallinna Tehnikaülikooli doktorant ja projektijuht

Sündinud 1980 Pärnus. *Haridus:* Euroopa uuringute magister, 2011 Tartu Ülikool; logistika eriala doktoriõpe 2012–, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž 2007–11; Tallinna Tehnikaülikooli logistikainstituudi projektijuht 2012–.

Sergei Ivanov, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi doktorant

Sündinud 1958 Läänemaal Vormsil. *Haridus:* automatiseeritud juhtimissüsteemid, 1982 Tallinna Polütehniline Instituut; politoloog, 1992 Peterburi Riigi- ja Munitsipaaljuhtimise Instituut; Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi doktoriõpe 2007–; täienduskoolitus: Kopenhaageni Ülikooli poliitikateaduste instituut 1994–95. *Töö:* Tallinna Pedagoogikaülikooli teadur 1993–95; VIII, IX ja X Riigikogu liige 1995–2007; Tallinna Ülikooli hariduspoliitika keskuse projektijuht 2008–09; SA Tallinna Vene Muuseum juhatuse liige 2010–11. *Ühendused:* EV Presidendi rahvusvähemuste ümarlaua liige 1996–2007; Integratsiooni ja Migratsiooni SA Meie Inimesed nõukogu liige 2003–07; Rahvusvähemuste Nõukoja liige 2007–12.

Mari Järvelaid, meditsiinidoktor

Sündinud 1956 Tartus. *Haridus:* õpetaja-treener, 1981 Tartu Ülikooli kehakultuuriteaduskond; spordimeditsiin, 1990 Tartu Ülikooli arstiteaduskond; meditsiinidoktor, 2004 Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Linna Polikliiniku arst 1990–98; Sotsiaalministeeriumi rahvatervise osakonna peaspetsialist 2001–04; Terviseameti nakkushaiguste epidemioloogia juhtivinspektor 2004–11 ja töötervishoiu büroo juhataja kohusetäitja 2011–.

Giina Kaskla, Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist

Sündinud 1958 Tallinnas. *Haridus*: eesti keel ja kirjandus 1986, infokorralduse magistriõpe 2011–, Tartu Ülikool. *Töö:* Teatri- ja Muusikamuuseumi raamatukoguhoidja ja teadustöötaja 1981–94; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfokeskus 1994–2004; Euroopa Parlamendi raamatukogu infospetsialist 2005–10; Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist 2013–.

Saskia Kiisel, Eesti Interneti Kogukonna juhatuse esimees

Sündinud 1988 Tartus. *Haridus:* õigusteadus ja riigiteadused 2007–. *Töö:* Eesti Interneti Kogukonna juhatuse esimees 2013–. *Ühendused:* Eesti Skautide Ühing; Eesti Sotsiaalteaduste Üliõpilaste Liit.

Olari Koppel, Eesti Koostöö Kogu juhataja

Sündinud 1969 Tartus. *Haridus:* ajakirjandus, 1995 Tartu Ülikool. *Töö:* ajaleht Postimees 1992–97; ajakirja Luup peatoimetaja 1995–96; ajakirja Tulu toimetaja 1997–99; Riigikogu sotsiaaldemokraatide/mõõdukate fraktsiooni pressinõunik 2000–06; Euroopa Parlamendi saadiku Toomas Hendrik Ilvese nõunik 2004–06; Vabariigi Presidendi nõunik 2006–12; Eesti inimarengu aruannet kirjastava SA Eesti Koostöö Kogu juhataja 2012–.

Kristjan Kostabi, Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste teabeohvitser

Sündinud 1978 Tartus. *Haridus:* üliõpilaste reservohvitseride kursus, 1998–2000 Eesti Kaitsevägi; US Army Armor School, Armor Officer Course 2002; avalik haldus, ajakirjandus ja suhtekorraldus, BA 2009; kommunikatsioonijuhtimise MA, 2013 Tartu Ülikool. *Teenistuskäik:* Tartu Üksik-jalaväepataljoni personaliosakonna ülema kohusetäitja 2001–02; Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni luurerühma ülem 2002–03; Rahuoperatsioonide Keskus, teenistus Iraagis ESTPLA-7 2003–04; Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste julgeolekuohvitser 2004–06, õppejõud 2006–11; Lõuna Kaitseringkonna teabeohvitser 2011–13; Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuste teabeohvitser 2013–. Auaste: kapten.

Gustav Kutsar, Tallinna Ülikooli riigiteaduste doktorant

Sündinud 1965 Viljandis. *Haridus:* teoloog, 1999 Usuteaduse Instituut; politoloogia teadusmagister, 2007 Tartu Ülikool; riigiteaduste doktoriõpe 2011–, Tallinna Ülikool.*Töö:* rahutagamisoperatsioonil 2004–05 Kosovos; Rahuoperatsioonide Keskuse kaplan 2005–06; Kaitseväe Peastaabi vanemkaplan 2006–. *Ühendused:* Eesti Sõjainvaliidide Abistamise SA nõukogu liige; MTÜ Orissaare Paadimuuseum juhatuse liige; MTÜ Jõustruktuuride Kristlaste Ühenduse juhatuse liige.

Tõnis Kõiv, Riigikogu liige

Sündinud 1970 Paides. *Haridus:* õigusteadus, 1995 Tartu Ülikool; magistriõpe 2000–, Tartu Ülikooli Euroopa Kolledž. *Töö:* Paide Piimakombinaadi jurist 1993–96; Paide linnapea 1996–2004; OÜ Agenor tegevdirektor 2004–05; X, XI ja XII Riigikogu liige 2005–. *Ühendused:* Eesti Reformierakond; Euroopa Liidu Regioonide Komitee liige 2003–04; Eesti Linnade Liidu juhatus, aseesimees 1999–2004; Järvamaa Omavalitsuste Liit, esimees 1999–2002; Rahvusvaheline Noorte Kommertskoda (*Junior Chamber International Estonia*), Paide koja asutajaliige; Türi Rotary Klubi.

Julia Laffranque, Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik

Sündinud 1974 Tartus. *Haridus:* õigusteadus, 1997 Tartu Ülikool; LL.M. 1998, Münsteri Ülikool; õigusteaduse doktor 2003, Tartu Ülikool; täiendanud end Euroopa Liidu õiguse alal Euroopa Komisjoni juriidilises osakonnas ning mitmes Euroopa Liidu liikmesriigi justiitsministeeriumis ja kõrgemates kohtutes. *Töö:* Justiitsministeerium 1996–2004: õigusloome metoodika osakonna peaspetsialist, Euroopa Liidu õiguse talituse juhataja, Euroopa Liidu õiguse ja välissuhete talituse juhataja, õigusloome asekantsler; Riigikohus: riigikohtunik 2004–2011; Tartu Ülikool: Euroopa õiguse dotsent 2006–2011, professor 2011–; Rahvusvahelise Alalise Vahekohtu liige 2010–; Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik 2011–. *Ühendused:* Eesti Juristide Liit; Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts (juhatuse liige 2004–12); korp! Filiae Patriae vilistlane; Eesti Euroopa Uuringute Ühingu asutajaliige; Eesti Euroopa Õiguse Ühenduse president 2004–13; Euroopa Kohtunike Konsultatiivnõukogu asepresident 2005–07 ja sama nõukogu president 2008–10; Rahvusvahelise Euroopa õiguse ühenduse president 2010–12.

Triin Lauri, Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktorant

Sündinud 1973 Kärdlas. *Haridus:* BBA, 2001 *Estonian Business School*; politoloogiamagister 2008, riigiteaduste ja valitsemise doktoriõpe 2010–, Tallinna Ülikool. *Töö: Estonian Business School*'i õppeosakonna juhataja 1999–2008; Telema AS-i administratiivdirektor 2008–09; Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi sotsiaalpoliitika ja majanduse lektor 2012–.

Maarja Lillsaar, Riigikohtu õigusteabe osakonna eraõiguse analüütik

Sündinud 1983 Viljandis. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus 2005, MA 2007, Tartu Ülikool. *Töö:* Riigikohtu õigusteabe osakonna peaspetsialist 2005–10, eraõiguse analüütik 2010–. *Ühendused:* Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts.

Edvard Ljulko, Eesti Noorteühenduste Liidu noortepoliitika nõunik

Sündinud 1988 Tallinnas. *Haridus:* andragoogika (kõrvaleriala organisatsioonipsühholoogia) 2011, hariduse juhtimise magistriõpe 2011–, Tallinna Ülikool. *Töö:* Eesti Noorteühenduste Liidu noortepoliitika nõunik 2012–; OÜ SelgELL juhatuse liige 2010–. *Ühendused:* Tallinna Ülikooli senati liige; MTÜ Tegusad Eesti Noored.

Katri Paas-Mohando, Advokaadibüroo LAWIN vandeadvokaat, Tartu Ülikooli konkurentsiõiguse õppejõud

Sündinud 1982 Tartus. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus, 2004 Tartu Ülikool; õigusteaduse magister (LL.M.), 2005 Helsingi Ülikool; õigusteaduse magister (LL.M.), 2008 Singapuri rahvusülikool; õigusteaduse magister (LL.M.), 2008 New Yorgi Ülikool; õigusteaduse doktor, 2009 Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli teadus- ja arendusosakonna lepinguline õigusnõustaja 2003–04; *Ambient Sound Investments* jurist 2008; Tartu Ülikooli konkurentsiõiguse õppejõud 2009–; Advokaadibüroo LAWIN 2004–.*Ühendused:* Eesti Advokatuuri liige; Eesti Harjutuskohtu Seltsi liige; maailma juhtiva sõltumatute advokaadibüroode assotsiatsiooni Lex Mundi konkurentsi- ja kaubandusõiguse töögrupi liige.

Ingra Paltser, Tartu Ülikooli majandusteaduskonna avaliku sektori ökonoomika ja rahanduse assistent

Sündinud 1986 Tallinnas. *Haridus:* majandusteaduse bakalaureus 2008, majandusteaduse magister 2011, Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli majandusteaduskonna referent 2009–11, majandusteaduskonna avaliku sektori ökonoomika ja rahanduse assistent 2011–.

Heiki Pisuke, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaadi eesti keele osakonna juhataja, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna intellektuaalse omandi õiguse professor

Sündinud 1955 Tartus. *Haridus:* õigusteadus, 1978 (*cum laude*) Tartu Ülikool; õigusteaduse kandidaat (eraõigus), 1984 Leningradi Ülikool; täiendanud end 1986–87 Harvardi Ülikoolis ja 1992–93 Londoni Ülikoolis. *Töö:* Tartu Ülikooli õigusteaduskond 1978–: õpetaja, dotsent, labori juhataja, professor 1992–2002; eraülikooli Õigusinstituut professor, õppetooli juhataja 1997–2002, teadusprorektor 1998–2002; TÜ õigusinstituudi intellektuaalse omandi õiguse professor 2002–; TÜ õigusinstituudi direktori kt 2003–04; Justiitsministeeriumi rahvusvahelise õiguse osakonna juhataja 1995–97, justiitsministri nõunik 1997–2003; Euroopa Liidu Komisjoni projektijuht Türgis 2008; Euroopa Liidu Nõukogu peasekretariaadi osakonnajuhataja 2008–. *Ühendused:*Eesti Akadeemiline Õigusteaduse Selts; Rahvusvahelise Õiguse Assotsiatsioon (ILA) (Eesti osakonna asutajaliige); Eesti Autorite Ühingu asutajaliige; Eesti Juristide Liit; Eesti Advokatuur, vandeadvokaat, 1995– (tegevus peatatud seoses asumisega Euroopa Liidu avalikku teenistusse).

Marko Pomerants, Riigikogu liige

Sündinud 1964 Tamsalus. *Haridus:* geoloogia, 1989, avaliku halduse magister 2001, Tartu Ülikool. *Töö:* Rakvere Looduskaitse Valitsuse juhataja asetäitja 1989–90; Lääne-Viru Maavalitsuse keskkonnaosakonna juhataja 1994–95, looduskaitse talituse juhataja 1990–94; Lääne-Viru maavanem 1995–2003; Eesti Vabariigi sotsiaalminister 2003–05; X Riigikogu liige 2003, 2005–2007; XI Riigikogu liige 2007–2009; Eesti Vabariigi siseminister 2009–2011; XII Riigikogu liige 2011–. *Ühendused:* Isamaa ja Res Publica Liit; Eesti Võrkpalli Liit.

Kaire Põder, Tallinna Tehnikaülikooli vanemteadur

Sündinud 1972 Tallinnas. *Haridus:* MA majandusteadus, 2003Tallinna Tehnikaülikool; MA politoloogia, 2005 Kesk-Euroopa Ülikool; PhD majandusteadus, 2010 Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* Tallinna Tehnikaülikooli vanemteadur 2008–.

Ivar Raig, majandusteadlane

Sündinud 1953 Tartus. *Haridus:* ökonoomika ja juhtimine, 1976 Eesti Põllumajanduse Akadeemia; majanduskandidaat 1981, Läti Teaduste Akadeemia Majanduse Instituut. Täiendanud end Itaalias, Saksamaal, Soomes, Suurbritannias. *Töö:* Eesti TA Majanduse Instituudi teadur 1980–89; Tartu Ülikooli

poliitilise ökonoomia kateedri lektor 1985–87; NSV Liidu rahvasaadik 1989–91; EV Ülemnõukogu liige 1990–92; Eesti Kongressi liige; Eesti Komitee majanduskomisjoni esimees 1990–92; Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92; VII Riigikogu liige 1992–95; Eesti Euroopa Liiduga integreerumist ettevalmistava valitsuskomisjoni esimees 1993–96; Välisministeeriumi rahvusvaheliste majandusorganisatsioonide büroo direktor 1996–98, Euroopa integratsiooni osakonna liitumisläbirääkimiste büroo ametnik 1999–2000; Akadeemia Nord professor, juhtimisteaduskonna dekaan 2000–04, arendus- ja välissuhete juht 2008–09; Audentese Rahvusvahelise Ülikooli professor, arendusprorektor 2004–08; Tallinna Ülikooli Õigusakadeemia professor 2010–. *Ühendused:* Eesti Teadlaste Liit; Eesti Klubi (president 2009–11).

Janno Reiljan, Tartu Ülikooli välismajanduse korraline professor

Sündinud 1951 Võrumaal. *Haridus:* majandusküberneetika, 1975 (*cum laude*) Tartu Ülikool; majanduskandidaat, 1980 Moskva Ülikool; majandusdoktor, 1991 Tartu Ülikool.*Töö:* Tartu Ülikool 1975–: assistent, vanemõpetaja, majandusküberneetika ja statistika kateedri dotsent, maailmamajanduse ja välismajandussuhete professor, majandusteaduskonna dekaan 1993–96, arendusprodekaan 1996–99, välismajanduse korraline professor 1992–99 ja 2007– ning erakorraline professor 1999–2007; IX ja X Riigikogu liige 1999–2007. *Ühendused:* Eesti Majandusteaduse Selts; korp! Fraternitas Liviensis.

Helle Ruusing, Riigikogu Kantselei infotalituse infonõunik

Sündinud 1966 Viljandimaal. *Haridus:* ajalugu, 1989 Tartu Ülikool; täiendusõpe*Bundestag*'is (Saksamaa Liidupäeva rahvusvaheline programm, *Bundestag*'i saadiku büroo) ja Bonni Ülikoolis (politoloogia) 1997–98. *Töö:* Kehra keskkooli ajaloo- ja kodanikuõpetuse õpetaja 1990–97; Riigikogu Kantselei pressi- ja infoosakonna infotalituse konsultant 1997–98 ja infonõunik 1998–; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2005–.

Kristel Siimula-Saar, Riigikohtu õigusteabe osakonna peaspetsialist

Sündinud 1976 Viljandi maakonnas. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus, 1999 Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli õppekorralduse jurist 2000–09; Riigikohtu personaliosakonna juhataja 2009–12; Riigikohtu õigusteabe osakonna peaspetsialist 2012–.

Martin-Kaspar Sild, Advokaadibüroo LAWIN jurist

Sündinud 1989 Tallinnas. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus (LL.B.) 2011, magistriõpe 2011–, Tartu Ülikool. *Töö:* Advokaadibüroo LAWIN 2011–.

Marti Taru, Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi teadur

Sündinud 1970 Tartus. *Haridus:* MSc, sotsioloogia, 1997 Tartu Ülikool; doktoriõpe, Helsingi Ülikool. *Töö:* Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute

Instituudi teadur 2002–; Euroopa Noortepoliitikate Teadmistekeskuse Eesti korrespondent 2007–; Euroopa Noorteuuringute Kogu liige 2011–.

Erik Terk, Tallinna Ülikooli Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi direktor

Sündinud 1952 Tallinnas. *Haridus:* ökonomist tööstuse planeerimise erialal, 1974 Tallinna Polütehniline Instituut; majandusteaduste kandidaat 1989, Eesti TA. *Töö:*Tallinna Polütehnilise Instituudi tööstuse juhtimise kateeder, uurija 1974–78; Eesti Majandusjuhtide Instituut juhtimiskonsultant, projektijuht, laborijuhataja 1978–89; Eesti Majandusministeerium, aseminister 1989–92; Eesti Tuleviku-uuringute Instituudi direktor 1992–; Tallinna Ülikooli professor 2010–. Eesti Panga nõukogu liige 1998–2003; Eesti Arengufondi nõukogu aseesimees 2007–11; IIASA (*International Institute for Applied Systems Analysis,* Austria) nõukogu liige; ajakirja *European Planning Studies*toimetuskolleegiumi liige 1999–. *Ühendused:* Eesti Majandusteadlaste Selts (1993–98 esimees).

Ene-Margit Tiit, Tartu Ülikooli emeriitprofessor

Sündinud 1934 Tartus. *Haridus:* matemaatika, 1957 Tartu Ülikool; füüsika-matemaatika kandidaat 1963, Tartu Ülikool; Helsingi Ülikooli audoktor 1995 (poliitikateadused). *Töö:*Eesti Põllumajanduse Akadeemia õppejõud 1957–59; Füüsika ja Astronoomia Instituudi nooremteadur 1962–64; Tartu Ülikooli õppejõud 1964–: dotsent 1969–91, professor 1992–99, emeriitprofessor 1999–. Statistikaameti vanemmetoodik, 2011. aasta rahva ja eluruumide loenduse metoodikajuht 2006–. *Ühendused:* Rahvusvahelise Statistika Instituut (ISI); Rahvusvaheline Sotsioloogia Assotsiatsioon (ISA); Eesti Statistikaselts (auliige); Eesti Matemaatika Selts (auliige); Eesti Teadlaste Liit; Eesti Sotsioloogide Liit; Eesti Looduseuurijate Selts.

Tiit Toomsalu, IX Riigikogu liige

Sündinud 1949 Tallinnas. *Haridus:* jurist, 1974 Tartu Ülikool. *Töö:* tootmiskoondise Kommunaar juriidilise osakonna juhataja 1975–78; Eesti NSV Kergetööstuse Ministeeriumi ministri abi 1978–86; Tekstiilitooraine Tarnete valitsuse juhataja 1986–88; ÜE Eesti Toorainetarne peadirektor 1989–96, juhatuse esimees 1996–99; Põhja-Tallinna Linnaosa halduskogu esimees 1996–99; IX Riigikogu liige 1999–2003. *Ühendused:* Eesti Sotsiaaldemokraatliku Tööpartei (aastast 2008 Eestimaa Ühendatud Vasakpartei) esimees 1996–2004.

Anu Toots, Tallinna Ülikooli võrdleva halduspoliitika professor

Sündinud 1959 Võrumaal. *Haridus:* ajalugu 1982, filosoofiakandidaat 1990, Leningradi Ülikool; täienduskoolitus: Oslo Ülikool, *London School of Economics, New School for Social Research, Baltic School for Social Security*. *Töö:* Tallinna Ülikooli õppejõud 1982–.*Ühendused:* IEA (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*); ECPR (*European Consortium for Political Research*); NISPAcee (*Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe*).

Viljar Veebel, Coimbra Ülikooli külalisteadur

Sündinud 1977 Roosna-Allikul. *Haridus:* politoloogia bakalaureus 1999, rahvusvaheliste suhete magister 2001, politoloogia PhD 2012, Tartu Ülikool; järeldoktorantuur 2012–, Coimbra Ülikool, (Portugal). *Töö:* Vabariigi Valitsuse nõunik Euroopa Tulevikukonvendis 2002–03; rahvusvaheliste suhete teooria ja Euroopa uuringute lektor, Tartu Ülikool 2004–12; 2012–13 MKEurostudies direktor; 2012–13 Coimbra ülikooli külalisteadur.

Raivo Vetik, Tallinna ülikooli riigiteaduste instituudi võrdleva poliitika professor

Sündinud 1957 Kohtla-Järvel. *Haridus:* õigusteadus, 1981 (*cum laude*) Tartu Ülikool; filosoofiakandidaat 1989, Läti TA Õiguse ja Filosoofia Instituut; PhD (*magna cum laude*) 1999, Tampere Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli filosoofia kateedri ja politoloogia osakonna vanemõpetaja 1991–95, politoloogia osakonna juhataja 1993–95 ja dotsent 1995–2000; Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi direktor 1998–2008; riigiteaduste instituudi võrdleva poliitika professor 2001–. *Ühendused:* Rahvusvaheline Politoloogia Assotsiatsioon; Euroopa Sotsioloogia Assotsiatsioon; Soome Semiootika Assotsiatsioon; Ungari Semiootika Assotsiatsioon.

Piret Viljamaa, Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus:* infotöötaja, 1994 Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö:*Eesti Teaduste Akadeemia Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut 1994–2001; Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskus 2001–.

Kunstnikust

Marge Monko, foto- ja videokunstnik

Sündinud 1976 Tallinnas. Elab ja töötab Tallinnas ja Gentis (Belgia). *Haridus:* fotograafia, Eesti Kunstiakadeemia ja Viini Rakenduskunstide Ülikool 2005; fotograafia magister, 2008 Eesti Kunstiakadeemia; postakadeemiline stuudioprogramm, *Higher Institute for Contemporary Art* (Gent, Belgia) 2013. *Töö:* fotograafia dotsent, Eesti Kunstiakadeemia 2009–. *Ühendused:* Eesti Kunstnike Liit; Eesti Fotokunstnike Ühendus. Kunstiauhinna*Henkel Art Award* laureaat 2012. Isikunäitused Tallinnas, Helsingis, Budapestis aastast 2005. Osalenud kuraatorinäitustel, sealhulgas 2012 Euroopa Kaasaegse Kunsti biennaalil Manifesta 9 Genkis (Belgia; kuraatorid Cuauhtémoc Medina, Katerina Gregos ja Dawn Ades), Glasgow's CCA-s (kuraatorid Angela Dimitrakaki and Kirsten Lloyd) ja Pariisis*Bétonsalon*'is (kuraatorid Aliocha Imhoff ja Kantuta Quiros).

Contents in English

Editor-in chief's column

Helle Ruusing –Myths..... 235

I. Essay

Heiki Pisuke – „Eurolanguage", Translation of „Eurotexts" and Translators..... 236

II. Politics

HUMAN DEVELOPMENT REPORT

RiTo conversation circle – How to Measure the Society?..... 237

EUROPEAN UNION

Julia Laffranque – Estonia – a European Rechtsstaat?!..... 238

Ivar Raig – Of the European Federation and Its Alternative..... 238

Viljar Veebel, Ulrika Hurt – Can European Integration Take Place Simultaneously with Federalisation?..... 239

LATIN AMERICA

Toomas Alatalu – The (Left-Wing) Latin American Opposition to the US – for How Much Longer?..... 240

HEALTH CARE

Mari Järvelaid – Humans and Health..... 241

YOUTH POLICY

Edvard Ljulko, Marti Taru – Future of Estonia Youth Policy –Cooperation and Involvement..... 242

III. Constitutional institutions

RIGHT OF CUSTODY

Maarja Lillsaar, Kristel Siimula-Saar – Disputes between Parents in Determining Right of Custody and Right of Contact – Who Are the Winners and the Losers?..... 242

IV. Studies and opinions

EDUCATION POLICY

Kaire Põder, Triin Lauri – When the Public Sector Behaves Like the Private Sector: the Stratifying Impact of the Choice of School Mechanism in Tallinn..... 243

RESEARCH POLICY

Janno Reiljan, Ingra Paltser – Estonia's International Position in the Implementation of Research and Development Policy..... 244

NATIONAL DEFENCE

Gustav Kutsar – Military Institution in a Small Country –Estonia's Choices in 1991–1994..... 245

INTEGRATION

Raivo Vetik, Sergei Ivanov – Symbolic Power in the Ethnic Policy of Estonia..... 246

COMPETITION LAW

Katri Paas-Mohando, Martin-Kaspar Sild – Free Competition *versus* Regulation –the Example of Pharmacy Establishment Restrictions..... 247

CENSUS OF POPULATION

Ene-Margit Tiit – Estimates of the Population of Estonia and the Number of People Who Have Left Estonia..... 248

POLITICAL PARTIES

Tiit Toomsalu – On Definition of Party According to the Constitution and Institutional Crisis of Parties..... 249

SOCIAL MEDIA

Kristjan Kostabi – Government Establishments in Social Media – User Experiences and
Expectations..... 249

V. Civil society and state authority

NETWORKS

Saskia Kiisel – Estonian Internet Community: What Has Been Done, What Is Planned..... 250

VI. International parliamentary relations

IPU

Tõnis Kõiv – Representing Estonia at the World Parliamentary Forum..... 250

VII. Literature and databases..... 205

VIII. Contributors..... 225

IX. Contents in English..... 233

X. Summaries in English..... 235

XI. Index of names..... 255

RiTo 27 art gallery

Marge Monko – Kreenholm # 3. Photograph from the series „Fall of Manufacture" (2009–2012, pigment photograph, 75 × 75 cm)..... 7

Marge Monko – Kreenholm # 8. Photograph from the series „Fall of Manufacture"

(2009–2012, pigment photograph, 75 × 75 cm)..... 21

Marge Monko – Kreenholm # 13. Photograph from the series „Fall of Manufacture"

(2009– 2012, pigment photograph, 75 × 75 cm)..... 77

Marge Monko – Kreenholm # 10. Photograph from the series „Fall of Manufacture"

(2009–2012, pigment photograph, 75 × 75 cm)..... 89

Marge Monko – Kreenholm # 7. Photograph from the series „Fall of Manufacture"

(2009–2012, pigment photograph, 75 × 75 cm)..... 189

Marge Monko – Kreenholm # 11. Photograph from the series „Fall of Manufacture"

(2009–2012, pigment photograph, 75 × 75 cm)..... 197

Marge Monko – Kreenholm # 9. Photograph from the series „Fall of Manufacture"

(2009–2012, pigment photograph, 75 × 75 cm)..... 203

Marge Monko – Kreenholm # 4. Photograph from the series „Fall of Manufacture"

(2009–2012, pigment photograph, 75 × 75 cm)..... 223

Marge Monko – Kreenholm # 15. Photograph from the series „Fall of Manufacture"

(2009–2012, pigment photograph, 75 × 75 cm)..... 231

Marge Monko – Kreenholm # 16. Photograph from the series „Fall of Manufacture"

(2009–2012, pigment photograph, 75 × 75 cm)..... 253

Summaries in English

EDITOR-IN-CHIEF'S COLUMN

Myths

Helle Ruusing, Editor-in-Chief, Information Adviser of the Information Service of the Chancellery of the Riigikogu

The history dispute that broke out in Estonia in the beginning of this year, after the publication of Volume 2 of *The History of Estonia*, is a clear example that characterises the situation in Estonia. In a sense, Estonia is again at the crossroads: is it better to hold on fast to the values of the nation state, or to be carried along with the current of globalisation and merge into something larger – the Baltic States, the Nordic Countries, the European Union. History and the myths created on its basis have two times been very important for Estonia in achieving independence. Now, when the modern view on history has placed the events of the Middle Ages in Estonia into a wider European context, there suddenly seemed to be less heroism. The fear that an important truth is disputed brought along a wave of criticism.

It seems to the author that Estonians appreciate very clear and unambiguous truth. For example, that if economy and finances are in order, everything else, too, can be achieved, or that a person's success in the society to a large extent depends on him or her alone. During the last two decades, the rules of market economy have also been applied in the fields where they do not give optimal result. Often the people of Estonia have allowed to turn themselves into a product that has a price, and there is competition in the fields where it is better to cooperate and express solidarity. In the end of the day, nobody is really happy; people are stressed and do not live as long as they could.

In the latest Estonian Human Development Report, much attention is devoted to the welfare state. In the public space of Estonia, the notion of welfare state is interpreted as provision of public aid by the state, and it is presented in a rather negative meaning. At the same time the wish to see the state as the provider of security and quality of life has not disappeared from the world. The ways for creating an environment where an individual can act safely have also developed. Namely act, and not just receive assistance. It seems that Estonia still lags behind in this. Estonian social policy deals more with the redistributing of scant resources than creates policies that correspond to the needs of different groups. Different parts of the state system (ministries, local governments) often are not able to cooperate in the name of the best result but would rather labour by themselves. It can even be said that great reforms are feared and continuing quietly in the old way is preferred. Sometimes examples are brought from the first half of the 1990s when the Government of Estonia was carrying out one large reform after another. One thing that is different with the reforms of today: it is necessary to negotiate with different interest groups much more, to look for consensus, and only when there is enough decisiveness, the plans can be executed. The Human Development

Report is not a guideline for politicians but a platform for discussions about the society and initiating different trends for development.

The keyword of the 21st century is globalisation. For a long time already, people do not die in the same place they were born. During their lives, people can live in many countries and on several continents. There is no point in fighting against it and no need, emigration and immigration are the realities of today. The only thing that can be done is to use it to our advantage. The society that can agree that differences are acceptable and where people are tolerant is able to integrate those who are different. In this way it is possible to survive as a nation state in the globalising world.

ESSAY

„Eurolanguage", Translation of „Eurotexts" and Translators

Heiki Pisuke, PhD, Head of Estonian Language Unit, General Secretariat of the Council of the European Union; Professor of Intellectual Property Law, Faculty of Law, University of Tartu

The article discusses the translation of EU documents into Estonian by the EU institutions, and the changing role of translators in this process.

In the Estonian language, there are such terms as „Eurolanguage" and „Eurotexts". The author argues that the aim of the translators at the EU institutions is not to create a special „mother-tongue eurolanguage", but to transfer the EU texts into their mother tongue as correctly as possible.

Translation of EU documents is part of the translation industry, which is one of the most dynamic fields of production. Industrial production of translations has changed the whole translation process and the role of a translator. But still the translator is not an assembly line worker, but a creator of national and European culture. The author analyses the changing status of the translator and translators' education (including the European Master's in Translation).

The author gives an overview of the organisation of translation of draft legislative acts and the cooperation between the Commission, the Council and the European Parliament in this process. He also analyses why different institutions have their own, separate translation units (there are six independent translation departments or units in Brussels and Luxembourg, and three interpretation units). The author describes the important role that lawyer-linguists play in the whole translation process. He also analyses the importance of terminology work and cooperation with national experts. Possible translation mistakes, and the quality assurance measures used are also dealt with. The author argues that the quality of the original document has a direct impact on the final translation. The author gives several recommendations concerning the possible cooperation between the Estonian state bodies and the Estonian translation units of EU institutions.

POLITICS

Human Development Report

How to Measure the Society?

Riigikogu Toimetised conversation circle

The Riigikogu Toimetised conversation circle on 28 May discussed the Estonian Human Development Report.

The participants of the conversation circle were: CEO of the Estonian Cooperation Assembly Olari Koppel, Member of the Riigikogu Marko Pomerants (Pro Patria and Res Publica Union), Senior Researcher of Tallinn University of Technology Kaire Põder, Director of the Estonian Institute for Futures Studies under Tallinn University Erik Terk and Professor of Comparative Public Policy of Tallinn University Anu Toots. *RiTo* Editor-in-Chief Helle Ruusing acted as the moderator and compiled a summary of the discussion.

The first issue to be discussed was why the Estonian society needs a human development report. The participants in the conversation circle found that the report should be regarded as a platform which can be used as a starting point for initiating a discussion on the progress and versions of the development of Estonia. The compilers of the report hope that on the basis of the issues dealt with in the report, it will be possible to have a debate on what is going on in the society, what should be done and what should be changed. The Human Development Report is not focused on the work of researchers. Real research work and the format of this report are different. The report will not be included among the scientific research work of its authors. At the same time they think this kind of work gives them great satisfaction because without the report, the social scientists would have no possibility for writing in Estonian.

Several issues that were raised in connection with the Human Development Report were discussed in the conversation circle – from social coherence to the increasing migration of people from the country to town and from Estonia to abroad. The problems connected with welfare and welfare services were also touched upon. The Government is first of all expected to demonstrate decisiveness, especially when we look at the social-demographic indicators of our population. The participants do not join the wailing that Estonia is being drained of people, but the figures show that some decisive steps have to be taken. The lack of resources is spoken about, but at the same time there is quite a lot of wasting going on in the country. Mainly people and their abilities that could be used more resourcefully are wasted. For example, we can hear about underpaid women, and older people who could and often would like to work according to their abilities, but so far the state has made little efforts for their inclusion. And certainly those people who live in Estonia but whose native language is not Estonian and whose potential is also underused deserve more attention. The Estonian employment policy is extremely weak. In conclusion it was found that the general administration in our country is relatively smooth, for which Estonia has also been praised, but we mostly lack more focused policy because general administration is good, but it is not enough for development.

European Union

Estonia – a European Rechtsstaat?!

Julia Laffranque, Professor, Judge of the European Court of Human Rights

Estonia is a European *Rechtsstaat*, however, attached to this generally true statement there are still a few „buts" that require more detailed explanations. The principle of*Rechtsstaat* or the rule of law is to protect a person from the arbitrary exercise of public authority. It is of great importance that all legislation was in accordance with the rule of law, that all three powers of the state – the legislative, the executive and the judicial power – respected the Constitution. At the same time it may happen that the laws and court decisions alone are not enough, that from legal point of view everything seems to be all right, but in reality... Therefore the European Court of Human Rights in its case law has constantly upheld the position that the purpose of the European Convention on Human Rights is not to ensure theoretical or illusory rights but the rights that are effective and that can be exercised in practice.

When Estonia is looking for new aims and its own style in Europe, it could make itself an example of a country that protects the human rights and rule of law and is a model for Europe. Protection of human rights is expensive, but it should not be a luxury; protection should be elementary. Estonia should strive higher that the minimum standards, so that we could export the way of thinking based on rule of law and protection of fundamental rights to the rest of Europe and the world. It is especially important, taking into account the geopolitical location of Estonia and the fact that its neighbours are on different levels of development in terms of the protection of human rights.

Of the European Federation and Its Alternative

Ivar Raig, Doctor of Economics, Member of the VII Riigikogu

Why does Europe need federal government? Can Europe's strength be achieved through federal government? If yes, then what is the model of federation most suitable for Europe like? If no, then what are the best ways for developing cooperation and increasing competitiveness in the globalising world? So far these questions have not yet received an exhaustive answer that can be effectively implemented. In Estonia, the social scientists and law professors have paid little attention to these issues. But this does not mean that we should not think about them. If we do not, others will think and decide for us, because the establishing of a federation is a topical issue for both the European Union and the elite of its Member States, and at the level of civil society.

It is necessary to look for alternatives to the European federation also because opposition to federal government is increasing in several EU Member States, not only in Great Britain. Ratification of the new, federation-based fundamental agreement of the EU may be a problem in several Member States. Increase of the influence of great powers in the governing of Europe, new evidences of economic

crisis in Spain, Italy, France, Slovenia and Cyprus, the possible breakup of the euro area and the planned free trade agreement with the USA also force to look for other possibilities. Due to the free trade agreement, the establishing of a North Atlantic Trade Association (NATA) or even a Global Free Trade Association (GFTA) may turn out to be serious alternatives to the European federation.

Closer and more effective regional cooperation – for example, the cooperation for which relevant institutional structures have already been established, like the cooperation between the Baltic Sea States, the Baltic States and the Scandinavian countries (Baltoscandia) or between the Nordic Countries – may become another alternative to the United States of Europe. Regional cooperation is also being successfully developed between the Mediterranean countries.

In the author's opinion, the third alternative is Siim Kallas's proposal to prepare a new fundamental agreement for the cooperation between the states of Europe in Estonia by 2018. This could be done in close cooperation with the British, German and Scandinavian politicians and researchers with whom we have longstanding close relations. The law professors of the universities of Tartu and Tallinn should start closer cooperation with the colleges of Oxford and Cambridge, Berlin and Stockholm and other universities so that by 2018 at the latest there would be a new, modern fundamental agreement with which the stunted Occident that is losing its importance would again become the generator driving the social progress and global economy.

Can European Integration Take Place Simultaneously with Federalisation?

Viljar Veebel, Guest researcher, University of Coimbra

Ulrika Hurt, Doctoral Candidate, Tallinn University of Technology

The article analyses what is the causal relationship between federalisation, integration process, Europeanisation and overcoming the economic crisis; if federalisation is possible considering the positions the Member States have at the moment, and what choices would correspond to Estonia's interests. Federalisation can be based only on the agreement of all Member States. All Member States and the European Parliament have to support the changing of fundamental agreements.

The idea of federalisation has many public supporters among the political elite of Estonia because it is seen as an alternative to the possible model of two-speed or multi-speed Europe. In both cases, Estonia would risk being categorised into periphery, with the all the security threats and diminishing of economic advantages that come with it. The possibility of belonging to the core countries that support the active development of the EU and the belief that in the federal union small countries and border countries could represent their interests more effectively are arguments that support federalisation. Proceeding from these arguments, the European policy of the Government of Estonia has supported federalisation.

From the legal aspect, the changing of the EU fundamental agreement in the direction of federalisation requires getting an additional mandate from the Estonian voters at a referendum. The additional mandate is necessary in order to guarantee the long-term legitimacy of the federation to be established, because federalisation would significantly alter the competence of the Riigikogu and the Government in the EU issues. Referendum would also enable a more active public debate on the development and problems of Europe in broader sense.

There have not been enough debates on federalisation in the Estonian media. A number of articles in support of federalisation have been published, but there is a need for substantial and reasoned criticism, and the dialogue between supporters and critics. More attention should be paid to the analysis of possible drawbacks and negative aspects of the reform, and the kind of labelling where the critics of federalisation are portrayed as being against the idea of Europe should be avoided.

Before we expect federalism to solve all main problems of the European economy, we need a convincing analysis and understanding of how it would work in practice. The arguments obtained through the analysis could also help get the support of the Member States and citizens who are sceptical towards federalisation. Such support is at the moment needed for carrying out the reforms.

Latin America

The (Left-Wing) Latin American Opposition to the US – for How Much Longer?

Toomas Alatalu, PhD, Political Scientist at Tallinn University

The death of the Venezuelan populist leader Hugo Chávez and his successor's narrow victory at the presidential elections have once again brought to the fore the abundance of left and centre-left governments in Latin America and the issue of cooperation between the Americas. Although the emergence of communists is mostly connected with the Cuban revolution, it remains a fact that the appointment of them as ministers was actually first undertaken by the dictator Fulgencio Batista (later overthrown by Fidel Castro) and motivated by his wish to play along in the world politics on the winners' side during the Second World War in 1943. Despite the establishment of the Pan-American Union in 1889 and the Organization of American States in 1948, at the initiative of the US, the first South and North American summit convened by the US President Dwight Eisenhower in 1956 did more harm than good, as most of the 19 participants were (due to the weakness of democratic traditions) US-friendly dictators, six of whom were either killed or overthrown before the victory of the Cuban revolution. The supremacy in the nuclear and missile weaponry development enabled the Soviet Union to turn Cuba into a socialist island in Latin America but for decades it remained the only success story of the left in this region. On the other hand, the US failed to fulfil its promise given in 1967 to support the establishment of the Latin American common market by 1980, because its southern neighbours were able to form only small groups and the idea of the integration of the states did not take shape. Following the West-European example, the North American Free Trade Agreement uniting the US, Canada and Mexico was signed in 1994, and thanks to the recent

political reforms President Bill Clinton had the chance to convene the first summit of the „democratically elected presidents of the Americas" in 1994. However, the Free Trade Area of Americas (FTAA; ALCA in Spanish) offered by Clinton to his southern neighbours was snubbed, and it was even voted out at the fourth summit in 2005 in the presence of president Bush. By that time, left or centre-left governments had repeatedly been victorious at the elections altogether in 12 Latin American countries, which confirmed that the left wing had clearly obtained a firm political basis. Their standard-bearer was the former rebel Colonel Hugo Chávez who, after being freed from prison, adopted the rules of democracy and was elected the President of Venezuela in 1998. His victory was supported by the power distribution pact between three right-wing parties which in 40 years had turned democracy and elections into a farce. At first, Chávez attempted to establish a similar political system in Venezuela as had been done by Charles de Gaulle in France, and to introduce the so-called Third Way politics of Tony Blair et al. His local role model was the South American Liberator Simón de Bolívar (1783–1830) who, unlike the American founding fathers, had opposed slavery and sided with natives from the very beginning. Bolívar also attempted to join the freed colonies and thus considered the US a hegemony that should be feared. These ideas formed the basis for Chávez's Bolivarian Revolution which after President Bush's support of the coup d'etat in 2002 turned into a severe conflict between Venezuela and the US. Using the oil and gas revenue, Chávez improved the life of the poorer layers of society by renovating buildings and roads and establishing cooperatives, and sent oil to Cuba, for which he was „rewarded" by doctors and teachers, and he also formed the association of left-wing states ALBA. Following the return of Russia to Latin America, the moderately leftist and centre-wing representatives of Brazil, Argentina and other countries decided not to back Chávez's radical ideas and in the elections of 2012 Chávez decided to be the leader of the coalition rather than the Socialist Party he had established. The narrow victory of his successor Nicolás Maduro forms the basis for the decrease of the radical left influence in the region and the establishment of cooperation with the US and the European Union which signed a partnership agreement with the area in 2011.

Health Care

Humans and Health

Mari Järvelaid, Doctor of Medicine, President of the Estonian Health Protection Society

The data in the World Factbook on the life expectancy in Estonia in 2012 show that among 222 countries, we rank 117th. The average life expectancy of the people of Estonia born in 2012 is 73.58 years: 68.3 years for men and 79.19 years for women. Life expectancy can be longer only when people are healthy. Thus, it can be said that in 116 countries health is supported more and damaged less than in Estonia, because there is no reason to presume that the genetic material of the people living in our country does not enable us to live as long as the people in Scandinavian countries or the Netherlands. Long life is an issue of making certain choices.

The health policy of each country depends on how the makers of political decisions understand the importance of health and the factors influencing health. In the countries where people have long healthy life, the political decision-makers proceed from the knowledge that the money put in preserving health and preventing diseases is a profitable investment in the future for a country.

Although the definition of health according to the World Health Organisation as „a state of complete physical, mental, and social well-being" is in its essence a description of an ideal that can hardly be met in real life, the factors that endanger health are real and the skill of dealing with them determines both the quality of life and life span. We need our own health care system that would meet our requirements and take into account our needs and our possibilities, relying on common sense. When we look for cheap solutions for providing health care services, they might turn out not to be so cheap in long-term perspective. Copying an activity that has been successful in some other country may not be as successful in our living environment. In conclusion it can be said that our health depends more on political decision-makers and us ourselves than on doctors. We need the skill to live with dignity and to give others the possibility to preserve their dignity; each person should have at least one person who loves him or her unconditionally, and also feeling of security when looking into the future. Naturally the availability and quality of medical care, knowledge about and possibilities for preventing diseases are also important factors having an impact on health.

Youth Policy

Future of Estonia Youth Policy – Cooperation and Involvement

Edvard Ljulko, Youth Policy Adviser, Estonian National Youth Council

Marti Taru, Researcher, Institute of International and Social Studies, Tallinn University

Involvement of citizens in decision-making and also the cooperation between agencies are topical issues in both the broader context of governance of the state and in the narrower context of youth policy. These issues have been challenges for a long time. Since the Youth Work Strategy that was launched in 2006, and continuing with the new development plan that will be implemented in 2014, Estonia has strived to establish a consciously integrated youth policy that proceeds from the actual situation of young people, their needs and interests, and is carried out with the participation of young people. In spite of the positive developments that have taken place and are taking place in the Estonian and European youth policy, moving from *ad hoc* cooperation to constant and integrated solutions, and the use of methods suitable for the involving of young people are still problems. The article contains practical proposals and methodical recommendations for the involvement of young people and for an integrated youth policy at both local and national level.

CONSTITUTIONAL INSTITUTIONS

Right of Custody

Disputes between Parents in Determining Right of Custody and Right of Contact – Who Are the Winners and the Losers?

Maarja Lillsaar, Private Law Analyst, Legal Information Department of the Supreme Court

Kristel Siimula-Saar, Head Specialist, Legal Information Department of the Supreme Court

Parents have equal rights and obligations regarding their children, unless otherwise provided by law. The most important part of the legal relationship between a parent and a child is the custody right of the parent. The parent's right of custody means that a parent has the obligation and the right to take care of his or her underage child. The right of custody may be granted to a parent or not granted to a parent, and the right of custody may also be granted to a parent only partially. A thorough revision of the ownership of custody rights may turn out to be inevitable first of all in the cases when the parents start to live separately and it becomes necessary to decide to what extent and in what way both parents will participate in the life of their child. It is generally thought that it is usually in the best interests of the child whose parents are living separately to have two parents with custody rights after the breakup of the marriage or the cohabitation relationship of its parents.

The right of contact is closely connected with the right of custody. Each relationship between a parent and a child gives rise to the right of at least both sides to be legally in contact or to communicate. It would be the best for parents and the child both if communication is agreed upon unanimously and if it is arranged flexibly. If the parents cannot reach an agreement, the contact arrangements have to be determined by court. In solving a dispute concerning a child, first of all the interests of the child have to be proceeded from. Unfortunately, in many cases the disagreement between the parents on the right of custody is caused by the conflicts between them, and often children are either consciously or unconsciously involved in solving them. As parents may endanger the interests of their child with their arguments and requests when separating, the court involves other persons besides the parents and the child (representative of the child, child protection official) in the solving of right of custody disputes. It is the task of these other persons to stand for the best interests of the child. Although the process of involvement is regulated by law, several problems that may hinder the ascertaining of the best interests of the child may arise in the activities of all parties. It is important that all parties were able to stand for the interests of the child. Therefore both the judges and the representatives of parents and children have to be trained.

The Code of Civil Procedure provides exceptions from the general procedure in disputes concerning the interests of a child. Thus, in the cases concerning the interests of a child, the court has the right to collect evidence by itself; there are special instruments for securing an application or action, and in family matters the court is not bound by presented circumstances or positions. The courts have been imposed the obligation of hearing a child who is at least 10 years of age

(younger children may also be heard). The courts have the possibility to send parents to counselling. The courts have used this possibility, but there are several impediments: there is no national system of counselling, and it is not clear how and in which cases a counsellor can be or has to be used, and who will pay for it.

In the case of conflicted separation of parents, the child as if loses its status of a subject and becomes the object of arguments of the parents. The Family Law Act enables to solve the disputes between parents on case-by-case basis, obliging first of all to observe the welfare of the child. But the reality is something else – if parents argue, they are not able to think of what is good for the child.

STUDIES AND OPINIONS

Education Policy

When the Public Sector Behaves Like the Private Sector: the Stratifying Impact of the Choice of School Mechanism in Tallinn

Kaire Põder, Senior Researcher, Tallinn University of Technology

Triin Lauri, Doctoral Candidate of Political Science, Tallinn University

The purpose of the article is to show how the choice of school on the basis of market principles causes the segregation of pupils into the so-called „good schools" and „not so good schools" on the basis of the background characteristics and strategic behaviour of their parents. The data obtained through the interviews conducted in spring 2012, where the respondents were the parents of the pupils in the first three grades of the so-called elite schools in the centre of Tallinn and the so-called ordinary schools. The authors show that the phenomenon of elite schools, which is further emphasised by the ranking tables of schools published in the media, has inspired the parents to invent different strategies, including attending the pre-school and manipulation of residential addresses, for getting their children into these schools. Logistic regression analysis shows that these strategies in combination with background characteristics to a great extent determine the success of getting into an elite school. This in its turn means that the reproduction of educational stratification takes place at a very early level – upon transition from kindergarten to school. 840 parents whose children had started school in 2008–2011 replied to the questionnaires. 34.6 per cent of the children of the sample group go to elite schools. The analysis used logistic regression, which in the case of binary data is the traditional method of causal analysis. Being admitted to an elite school or not being admitted is the dependent variable of the model. Independent variables have been classified into different groups. The first group consists of the background characteristics of parents: mother's and father's education, net income of the family and family model. The second group characterises the educational strategy of parents: putting the child into pre-school, place of residence, participation in school entrance tests. Besides that, several reference variables were used: number of children in the family, cultural background, time spent with children, etc. At the same time it is also checked whether the experiment conducted in 2011 – preferring the choice of

parents over schools of residence – further increased the segregating influence of choice of school.

The analysis proved that the working strategy for getting into the elite schools in the centre of the city is (1) completion of a fee-charging pre-school or living in the town centre, (2) mother's higher education, (3) high income of the family. And the effects are surprisingly great, for example, attending a fee-charging pre-school *ceteris paribus*increases the chances of admittance by 55%, living in the city centre (or being registered as living there) by 66%. Even if the result received is, from the viewpoint of the trends of effects, not very original on the background of the problems connected with the choice of school in the rest of the world, then in addition to the size of effects, the given case is made more interesting by the fact that there are no instruments for balancing the segregation. Rather, in the existing mechanism several factors causing segregation function by mutually enhancing each other, like the advantage of registered address, school-based entrance tests, the autonomy of schools in deciding the admittance of pupils, etc. The message of the authors to those who doubt the necessity of school being the leveller of the impact of the background characteristics of parents: there are no good or bad children, there are only good or bad circumstances the children cannot control.

Research Policy

Estonia's International Position in the Implementation of Research and Development Policy

Janno Reiljan, Professor of Economics, University of Tartu

Ingra Paltser, Assistant of Public Sector Economics and Finance, Institute of Economics, University of Tartu

The article analyses the level and dynamics of the supply and spending of resources of the research and development policy in the EU Member States and in states closely associated with the EU. The role of research and development policy in the innovation systems of the states is compared. The research systematised theoretical treatments, analysed the problems highlighted in empirical studies and assessed the international position of the implementation of Estonian research and development policy on the basis of the empirical analysis of the data collected in the EU and the states closely associated with the EU.

Research and development policy has to be implemented in order to remove the market and system failures that hinder development. Information obstacles do not allow private businesses risk with long-term investments to research and development and the government sector has to fill the investment gap threatening the development of the state. Because of system failures, the cooperation between the actors of the national innovation system does not function smoothly. It is the task of the government sector to establish the institutions and cooperation organisations contributing to the growth of research and development activities. Innovation policy defines the tasks of research and development policy in promoting innovation in the country and its connections with the supporting

components of innovation policy (education policy, policy of developing cooperation, and the policy of creating legal and business environment). At the same time the interference of government sector requires careful analytical reasoning, because incompetent interference may distort market processes and create a research and development policy with economically unreasonable extent or structure.

The empirical analysis showed that by most of indicators, Estonia remains below the average level of the states under observation. Component analysis brought out five dimensions of Estonian research and development policy. Estonia exceeds the average level of the states under observation only by the level of financing research and development in higher education sector; in all other components of research and development policy it remains below the average. In a way this result could be expected because in a small open country, foreign sources are considered important factors in acquiring innovative knowledge. The results enable to plan measures for developing Estonian research and development policy, proceeding from acknowledged theoretical positions and international experience.

National Defence

Military Institution in a Small Country – Estonia's Choices in 1991–1994

Gustav Kutsar, Doctoral Candidate of Political Science and Governance, Tallinn University

The article examines the choices that influenced the emergence of the military institution of Estonia.

After becoming free of the Soviet occupation in 1991, Estonia started to organise its national defence by following the example of other countries. Using the defence conceptions of Finland and other Nordic Countries as an example has been mentioned most often. Before 1991, several military organisations that competed with one another were active in Estonia. In 1988 the pre-war military organisation National Defence League (*Kaitseliit*) had been restored by way of civil initiative; it was officially recognised only after the restoration of independence. The main reason for this was the polarisation of the society at that time, when the nationalist-minded representative assemblies and the National Defence League that supported them were against cooperation with the authorities of the Soviet period. The organisation *Kodukaitse* (Home Defence Guard) that was established in 1990 with the support of the Government was formed to defend internal order but lost its role later because it could not integrate into the new structure of national defence.

After the military coup in Moscow in 1991, when Estonia restored its independence, Estonian officer Ants Laaneots, who had served in the Soviet Army, was called to build up the Defence Forces of Estonia. At first his defence visions were criticised because of their grand scale, but later observations have shown that thanks to his knowledge of history and perception of threats, the Defence Forces of Estonia were re-established as the new version of pre-war structures.

When looking at Estonia's becoming independent and restoring its independence in the 20th century, it can be noted that both processes have similar patterns. The impact the history has had on the re-establishing of institutions could be a subject for another research, for example, from the perspective of institutional path dependency.

Integration

Symbolic Power in the Ethnic Policy of Estonia

Raivo Vetik, Professor of Comparative Politics, Institute of Political Science and Governance, Tallinn University

Sergei Ivanov, Doctoral Candidate of Political Science, Tallinn University

The article deals with the representation of ethnic minorities in the governance of Estonia. The representation of ethnic minorities among the officials of ministries deceased abruptly in the beginning of the 1990s during the initial period after the restoration of independence, and has been decreasing ever since. Immediately after the restoration of independence, about two-thirds of the officials were non-Estonians, now they form around 2–3 per cent.

The theoretical bases of the research are the theory of representative bureaucracy on the one hand, and the theory of symbolic power of the French sociologist Pierre Bourdieu on the other hand. The theoreticians of representative bureaucracy are of the opinion that ethnic representation in public governance performs several important social and political functions, and the lack or weakness of ethnic representation is a sign of danger from the viewpoint of the functioning of the society and politics. These important functions are connected with better performance of politics, equality and inclusion of the minorities and effective governing of multicultural societies.

It is analysed how the political elite of Estonia perceives the reasons of under-representation and its impacts on the society, and what is their opinion in regard to if and how the state should intervene in order to increase the representation of minorities. 60 Members of the Riigikogu were interviewed, 15 from each political party represented in the Riigikogu. The interviews were conducted in August–October 2012. Most of the respondents consider such low representation of non-Estonians among the officials of ministries a problem. The respondents belonging to the government coalition think the reason lies first of all in the ethnic minorities themselves, the respondents belonging to the opposition think structural factors are the reason. The coalition is rather careful in regard to practical measures to change the situation – they should mainly be confined to better informing. Opposition is ready to try also more active steps. The representatives of the coalition think that the negative impact of under-representation of minorities is much smaller than it is in the opinion of the representatives of the opposition. The opposition considers such a situation one hundred per cent worrying or discriminating; from the coalition, none of the respondents regarded it as discrimination, 63 per cent of the respondents thought

it was worrying and 33 per cent considered the situation normal. 80 per cent of the representatives of the opposition and only 13 per cent of the representatives of the coalition consider it necessary to increase the representation of non-Estonians in the public sector. Democratic governance can be based on participation and inclusion. Bourdieu presumes that the political field is divided into opposing subject positions that are defined not so much by the essential disagreements of different political parties as by their opposing of one another. The results of the empirical research that is the basis of this article confirm the presumption, showing the dominance of party policy considerations over the essential considerations both in the discourse of the coalition and the opposition.

Competition Law

Free Competition versus *Regulation – the Example of Pharmacy Establishment Restrictions*

Katri Paas-Mohando, Dr. iur., Attorney-at-Law, law office LAWIN, Lecturer of Competition Law, Tartu University

Martin-Kaspar Sild, Lawyer, law office LAWIN

While promoting free competition is inarguably an important tool for ensuring the effective functioning of markets, state regulations may sometimes still be justified and necessary due to market failures. Thus, it is essential to strike an appropriate balance between free competition and regulations. Such balance depends largely on the overall purpose the competition or the regulations are meant to achieve.

The article provides a short overview of the economic reasons that give rise to the need of regulating certain areas of activity, as well as an explanation of the role of free competition within the context of functioning and regulating of markets. This is followed by a discussion concerning the pharmacy establishment restrictions that are currently subject to a lot of controversy and provide a good example for illustrating the issue of striking a proper balance between free competition and regulations.

As an integral element of the state welfare system, the pharmaceutical sector is a sensitive area of activity that, when subjected to free competition, may not function in the same way as the more classical areas of activity. For that reason, the pharmaceutical sector is regulated in terms of prices, assortment, qualifications of staff as well as other parameters, which strongly influences the functioning of competition in that area. Hence, repealing merely the pharmacy establishment restriction does not open the pharmacy market to free competition. Furthermore, the deregulatory experience of other countries makes it evident that any regulation or deregulation activities must be preceded by careful and in-depth deliberations, which encompass clearly defining the aims to be achieved, considering alternative measures, and assessing the effects of the actions planned.

Census of Population

Estimates of the Population of Estonia and the Number of People Who Have Left Estonia

Ene-Margit Tiit, Professor Emeritus at the University of Tartu, Senior Methodologist of Statistics Estonia, Head of Methodology of the Population and Housing Census

Since the 1990s, the population of Estonia has decreased. The largest decrease – around 200,000 people – took place between the censuses of 1989 and 2000; three fourths of it consisted of negative net migration. Not all cases of emigration were registered and, as a result of that, several tens of thousands of people who have left long ago are still in the population register of Estonia as permanent residents. At the census of 2000, the number of people counted was smaller than expected by about 60,000. Part of them had emigrated and not registered it; others were persons who remained uncounted, according to estimation, there were at least 20,000 of them.

There are several estimates of the population number at the census moment (31 December 2011) of the census of 2011; the difference between the lowest and the highest exceeds 70,000, i.e. 5 per cent of the population. The highest is the number of population register, which also contains those who have left; the lowest was the census result, which probably involves a certain uncoverage. Several administrative registers are used for estimating the uncoverage rate; it turned out that the uncoverage rate is 2.2 per cent. The rest of the persons who are listed in the population register as permanent residents of Estonia but who were not counted at the census have most probably left Estonia. In the census questionnaire, there was a question about family members who have left the country; more than half of such persons have left without registering it as they were listed in the population register as permanent residents of Estonia. The number of unregistered emigrants was also estimated with the third method, using the data of sampling. The estimates obtained through the three methods were more or less the same and thus it turned out that during the last dozen years 30,000–40,000 people have left Estonia and not registered it.

In conclusion it may be said that the actual number of population in Estonia, taking into account the undercoverage rate of the census, was 2.2 per cent larger at the census moment than it was initially published, i.e. 1,323,000. But the emigration has also been larger than the original estimate; the estimated net emigration during the period between the censuses is 59,000 people, i.e. more than 5000 people per year, and more than half of them have left without registering it.

Political Parties

On Definition of Party According to the Constitution and Institutional Crisis of Parties

Tiit Toomsalu, Member of the IX Riigikogu, Chairman of the Labour Party 1996–2004

In the author's opinion, the current events in Estonia do not express the model of classical parliamentarism or the constitutional principle of the separation of powers, but function according to a corporative partocratic model of power. The

authority is consolidated not in the hands of the parliament as a representative organ based on election of persons, but in the so-called lobbies of the political parties or their coalitions exercising supreme power. The model of election of persons has been replaced by a model of party elections or political elections. With the help of legislative acts, the political parties have deviated from the status that was provided to them by the Constitution, and have extended their legal capacity. From the author's viewpoint, the errors in constitutional choices made decades ago now require a restart on the levels of legislation and political science, as well as on the level of shaping the public opinion. In order to achieve that, it is necessary to recognize the political parties not as an association of like-minded people, but as a group expressing and propagating a common world view (ideology), and to separate them from the rest of the non-profit sector, making them an intermediate between the people and the institutional government authorities created by the people.

Social Media

Government Establishments in Social Media – User Experiences and Expectations

Kristjan Kostabi, Information Officer, Estonian National Defence College

This article is based on the author's MA thesis defended at the Institute of Journalism and Communication of the University of Tartu and observes the users' general expectations for the social media sites of government establishments. The aim of the research was to establish what the users' past experiences in communicating with government establishments via social network were like and what they wished/did not wish to find on social media sites. According to the responses given to the master's thesis questionnaire, social media users acknowledge that the government establishments which are already represented in social media and actively communicate with their users meet their expectations. In a number of cases it appeared that the activity of a government establishment in social media was primarily restricted to sharing news, press releases and photographs, with few options for public opinion surveys. What the users of government establishments' social media sites do not like is frequent excessive stand-offishness, officialese, dull mailing, familiarity, information deficiency, self-centredness and indifference. Users also feel that often a government establishment is not genuinely interested in engaging the general public. In conclusion, for successful implementation of social media, government establishments first of all need to consider the users of social media. If it is not clear what to do or how, users can always be asked about their expectations in connection with some topic, even simultaneously with disseminating information. Secondly, the social media channel needs to be connected with communication as a whole. In social networks, it is allowed to publish information from elsewhere; however, it has to be adapted for social media and possibly be made engaging for the general public. Thirdly, various channels interacting with the general public have to be connected, taking into consideration how they best supplement one another to achieve their aim. The plan of work describing the ways to introduce a topic to the society has to envisage which information is going to be published in the media as a press release, or as a bill on the home page; which can be presented

as questions in social media; likewise, which kind of information requires more contemplation.

CIVIL SOCIETY AND STATE AUTHORITY

Networks

Estonian Internet Community: What Has Been Done, What Is Planned

Saskia Kiisel, Chairman of the Board, Estonian Internet Community

The Estonian Internet Community emerged as the result of the domain reform, and by today it is a 100-member publicly acknowledged organisation that has been active for nearly three years. The keywords characterising the activities of the Community are: draft act against the incitement of hatred, open data, theses, copyright, network neutrality, e-voting, fundamental rights and freedoms of cyber world, and other such issues. The article gives a brief overview of what has been done in the Estonian Internet Community and what is planned.

INTERNATIONAL PARLIAMENTARY RELATIONS

IPU

Representing Estonia at the World Parliamentary Forum

Tõnis Kõiv, Member of the Riigikogu, head of the Estonian delegation to the IPU (Estonian Reform Party)

For the past two years, the Estonian delegation to the IPU has acted according to the following principle: each trip that an Estonian parliamentarian makes abroad should leave a positive trace, introduce Estonia, spread the knowledge that we are a small but good country, that our people are smart, and that Estonia is home to many good things that help make the world a better place. During the IPU Assembly in Uganda in 2012 and in Ecuador in 2013, the head of the Estonian delegation spoke of the „Let's do it!" campaign that originated in Estonia and was first known in the world as *Let's do it World*and is now known as *World Cleanup*. All the fifty thousand Estonian people who cleaned up Estonia within one Saturday in May 2008 can be proud of what has become of this Estonian campaign: as it spread to over 96 countries all over the world, Estonia became increasingly known as a successful and progressive country.

"Let's do it!" is a voluntary initiative of people, originating from a free society and the people's wish to independently solve a burning problem. Just like in Estonia, most of the countries participating in the campaign have chosen illegal dumpsites and litter in road ditches and in forests as the main issue. Just like in Estonia, the implementation of the campaign has helped to spread the understanding in the society that in order to change something, one has to do it themselves.

In the IPU, Finns, Swedes and Lithuanians are Estonia's main partners in joint activities.We also closely interact in the Twelve Plus group. The goal of the Riigikogu delegation to the IPU for the year 2015 is to achieve a stance where the Nordic countries' group would act in a more joint and solidary manner at the World Parliamentary Forum.

Nimeregister

Abdurahmanov, Zijautdin 124

Abe, Shinzo 209

Abela, George 212

Adams, Jüri 121, 176

Ahmadinejad, Mahmoud 208

Ainjärv, Ülari 191

Ainla, Tanel 191

Ainsaar, Siim 191

Alatalu, Toomas 52, 225, 240

Allende, Salvador 54

Almqvist, Erik 213, 214

Ashton, Catherine 219

Bachelet, Michelle 55

Barroso, José Manuel 40, 42, 48, 52

Barthes, Roland 133

Băsescu, Traian 214

Bassett, John 181

Batista, Fulgencio 53, 54, 56, 240

Berlusconi, Silvio 49, 209

Bersani, Pier Luigi 209

Blair, Tony 60, 240

Bolívar, Simón de 52, 53, 56, 58–60, 62, 240

Boltanski, Luc 132

Bourdieu, Pierre 94, 131–134, 136, 138–140, 246

Braconier, Henrik 108

Bratušek, Alenka 214

Briand, Aristide 39

Brubaker, Rogers 132

Burgess, Simon 94

Bush, George W. 57, 60–62, 240, 241

Butkevičius, Algirdas 210

Caldera, Rafael 60

Cameron, David 40, 49, 215, 219

Capriles, Henrique 62

Castells, Manuel 180

Castro, Fidel 54, 61, 240

Chávez, Hugo 52, 54, 55, 58–62, 240, 241

Chowdry, Haroon 101

Cicero, Marcus Tullius 33

Clinton, Bill 57, 60, 240

Coe, David T. 108

Cohn-Bendit, Daniel 40

Corbett, Richard 219, 220

Correa, Rafael 55

Coudenhove-Kalergi, Richard Nikolaus von 38, 39

Crosby, Lynton 215

Damijan, Jože 108

Denissenko, Oleg 218

Diao, Xinshen 109

Dzidziguri, Zviad 207

Dworkin, Ronald 33

Einseln, Aleksander 125

Eisenhower, Dwight 54, 56, 240

Ekeroth, Kent 214

Eller, Kalle 121, 122, 124

Ennuste, Jaak 191

Esping-Andersen, Gøsta 27

Farage, Nigel 49

Farrugia, Angelo 213

Fernández de Kirchner, Cristina 55

Fischer, Joschka 39, 40, 48

Franklin, Benjamin 39

Friedman, Milton 91

Friedrich I Barbarossa 38

Funes, Mauricio 55

Gaddafi, Muammar 211

Gagarin, Juri 54

Galeano, Eduardo 61

Gapsys, Vytautas 201

Gaulle, Charles de 59, 240

Gedvilas, Vydas 210

Giscard d'Estaing, Valéry 39

Gorbatšov, Mihhail 57, 120

Graf, Mati 122, 124

Griffith, Rachel 109

Grillo, Piero (Beppe) 49, 209

Grünfeld, Leo A. 108

Grybauskaitė, Dalia 210

Gudkov, Dmitri 218

Gudžabidze, Bidzina 207

Hatšilidze, Goga 207

Heidelberg, Mihkel 191

Helpman, Elhanan 108

Hieronymus 9, 17

Hitler, Adolf 38

Hix, Simon 45

Hollande, François 48, 213

Hugo, Victor 38

Humala, Ollanta 55

Hurt, Ulrika 44, 225, 239

Hänni, Liia 173, 175–178

Ilves, Toomas Hendrik 35, 40, 195

Irve, Jaagup 191, 195

Ivanišvili, Bidžina 207

Ivanov, Sergei 131, 225, 246

Jaansalu, Liis 19

Janša, Janez 214

Janukovõtš, Viktor 216

Jeltsin, Boriss 120, 127

Johnson, Lyndon 56

Judins, Andrejs 212

Järvelaid, Mari 63, 225, 241

Jürjo, Merike 121

Kaasik, Nikolai 35

Kadak, Jüri 122

Kaieda, Banri 209

Kallas, Siim 43, 239

Kasepõld, Manivald 121, 124

Kask, Peet 122

Kaskla, Giina 219, 225

Keller, Wolfgang 108

Kelli, Aleksei 194

Kender, Heiti 191

Kennedy, John 56

Khamenei, Ali 208

Kiik, Heino 9

Kiisel, Saskia 191, 225, 250

Kim, Jungbu 105

Kirchner, Nestór 55

Kivirähk, Juhan 171, 175, 178

Klaus, Václav 49, 215

Kliimann, Artur-Tõeleid 34

Klun, Maja 107

Klõtško, Vitali 216

Koppel, Olari 5, 23–25, 27, 28, 31, 225, 237

Korrovits, Viktor 121

Kostabi, Kristjan 180, 226, 249

Krüüner, Teo 118

Kunnas, Leo 123

Kuznetsov, Artur 119

Kutsar, Gustav 118, 226, 245

Kõiv, Tõnis 199, 226, 250

Kübarsepp, Raul 191

Laaneots, Ants 118, 120, 123–129, 246

Laffranque, Julia 33, 226, 238

Lagos, Ricardo 55

Lall, Andre 191

Larijani, Ali 209

Lauk, Mihkel 191

Lauri, Triin 91, 95, 226, 243

Lauristin, Marju 178

Leet, Mati 191

Le Grand, Julian 101, 102

Lenin, Vladimir 38, 54

Le Pen, Jean-Marie 193

Lessig, Lawrence 194, 195

Lichtenberg, Frank 108

Lill, Hellar 126

Lillsaar, Maarja 79, 226, 242

Linnap, Mattias 191

Litvinov, Maksim 53

Ljulko, Edvard 71, 226, 242

Loho, Elver 191

Luks, Raul 118, 125, 127

Lula da Silva, Luiz Inácio 55, 62

Lõssenko, Mihhail 124

Maduro, Nicolás 55, 60, 62, 241

Magnitski, Sergei 205, 217

al-Mālikī, Nūrī 208

Mark, Heinrich 124

Markovska, Veneta 205, 206

Marti, José 54

Maruste, Rait 193

Marx, Karl 38, 54

Mazzini, Giuseppe 38

McCain, John 61

al-Megarif, Mohammed 211

Mergel, Ines 182, 186

Meri, Lennart 34, 40, 119, 120, 127

Merkel, Angela 48

Michelangelo 17

Miranda, Francisco de 52, 53

Monko, Marge 7, 21, 77, 89, 189, 197, 203, 223, 230, 231, 253

Monnet, Jean 46

Monroe, James 53

Monti, Giorgio 144

Monti, Mario 209

Morales, Evo 55, 61

Moravcsik, Andrew 45

Mujica, José 55, 217

Mukherjee, Pranab 208

Musset, Pauline 101

Mutt, Mihkel 42

Mäekivi, Helika 19

Mägi, Artur 33

Märtin, Liina 183

Napoleon I Bonaparte 37, 38

Napolitano, Giorgio 209

Narõškin, Sergei 217

Nečas, Petr 215

Neuman, William Lawrence 183

Niinistö, Sauli 214

Niitsoo, Margus 191

Nixon, Richard 56

Noda, Yoshihiko 209

Nool, Erki 199

Noorkõiv, Martin 177

North, Douglass 118

Nõmper, Ants 148

Obama, Barack 61, 62

Omirou, Yiannakis 210

Orbán, Viktor 216

Ortega, Daniel 55, 61

Paas-Mohando, Katri 142, 227, 247

Paltser, Ingra 105, 227, 244

Palvadre, Anton 35

Paracelsus 67

Parts, Juhan 18

Penn, William 37

Pérez, Carlos Andrés 59

Perón, Juan 56

Petrone, Justin 32

Picard, Raymond 133

Pinochet, Augusto 55

Pisuke, Heiki 6, 9, 227, 236

Pleven, René 48

Plevneliev, Rosen 205

Pligin, Vladimir 217

Pomerants, Marko 5, 23, 24, 26–32, 227, 237

Ponta, Victor 214

Porto, Manuel 45

Proudhon, Pierre Joseph 38

Putin, Vladimir 207, 217

Põder, Kaire 5, 23–27, 30, 32, 91, 95, 227, 237, 243

Pärt, Moonika 191

Rahe, Tiina 191

Rahe, Tiit 191

Raidla, Jüri 121, 128

Raig, Ivar 37, 227, 238

Raud, Rein 24

Reagan, Ronald 57

Rebas, Hain 125, 126

Reiljan, Janno 105, 228, 244

Rooden, Lauri 191

Roosevelt, Franklin 57

Rosamond, Ben 45

Rousseff, Dilma 55

Rumessen, Vardo 176

Ruusing, Helle 5, 23, 24, 27, 28, 31, 228, 235, 237

Rõivas, Taavi 31

Rüütel, Arnold 119, 120, 124

Saakašvili, Mihheil 207

Saint-Simon, Claude Henri de 37

Samaras, Antonis 210

Samuel, Tõnu 191

Savisaar, Edgar 119, 120, 122, 128

Semaško, Nikolai 69

Sibul, Heiki 191

Siimula-Saar, Kristel 79, 228, 242

Sikkut, Siim 195

Sild, Martin-Kaspar 142, 228, 247

Slabe-Erker, Renata 107

Smith, Graham 132

Somoza García, Anastasio 57

Soome, Alvar 191

Spaak, Paul-Henri 48

Spinelli, Altiero 219

Stalin, Jossif 38

Stiglitz, Joseph 62

Stubb, Alexander 220

Sõtnik, Olga 193

Säde, Sander 191

Ševardnadze, Eduard 57

Zeidan, Ali 211

Zielonka, Jan 45

Talvik, Artur 193

Tammet, Tanel 192

Tammsaare, Anton Hansen 35

Targamadze, Givi 207

Tarto, Enn 121

Taru, Marti 71, 228, 242

Terk, Erik 5, 23, 24, 26–29, 31, 32, 228, 237

Thatcher, Margaret 49, 172

Tiit, Ene-Margit 153, 228, 248

Toomepuu, Jüri 119, 127

Toomsalu, Tiit 170, 229, 249

Toots, Anu 5, 23–29, 31, 229, 237

Torop, Peeter 10

Truman, Harry 53

Tupp, Enn 126

Turk, Karmen 192

Tuus-Laul, Marika 199

Tõmošenko, Julia 216

Udaltsov, Sergei 207

Uluots, Ülo 124

Usupašvili, David 207

Uudelepp, Annika 72

Valma, Kati 85

van Pottelsberghe, Bruno 108

Van Rompuy, Herman 48, 52, 219

Vare, Raivo 125

Vargas, Getúlio 56

Vásquez, Tabaré 55

Weber, Max 138

Veebel, Viljar 44, 229, 239

Veede, Raul 195

Weiler, Joseph 45

Verbič, Miroslav 109

Verhofstadt, Guy 40, 48

Vetik, Raivo 131, 229, 246

Vihma, Peeter 193

Viljamaa, Piret 205, 229

Wistinghausen, Henning von 120, 125

Wollaston, Sarah 215

Vunder, Madis 19

Väljas, Vaino 57

Vällik, Martin 191

Õunapuu, Jaan 199

Öövel, Andrus 122, 124

Ühtegi, Riho 122, 123