Peatoimetaja veerg, Hirmunud raha,

Helle Ruusing

Raha otsib pelgupaika. Seni usaldusväärsed riikide võlakirjad seda enam pole, mõne Euroopa riigi võlakirjad on reitinguagentuurid tunnistanud rämpsuks. Investorid on paanikas ja nende rahustamiseks mõeldud meetmetest piisab mõnel juhul vaid ööpäevaks. On arvatud, et Euroopa elab üht raskemat aega II maailmasõja lõpust alates. Meedia abiga võimendub paanika veelgi. Räägitakse euro kadumisest ja Euroopa Liidu lagunemisest, Euroopa üldisest allakäigust, konkurentsivõime vähenemisest, uutest majandus- ja poliitilistest keskustest, kasvavatest turgudest. Murepildi maalimisega on mõneti liiale mindud. Euroopa majandus on endiselt maailmas suuruselt teine, Hiina edulugu on seotud nii USA kui ka Euroopaga. Maailmamajandus on globaalne. Lühiajaliselt võib Euroopa probleemidest ehk kusagil kasumit teenida, aga usalduskriis on kiire levima. Kõigi huvides on sellele piir panna. Avaliku sektori suutmatus riigi rahandust efektiivselt kontrollida on ainult üks võlakriisi põhjusi. Inimlikumal tasandil on selleks investorite ahnus. Kui keegi kusagil lubas väljalaenatavale rahale ülisoodsat intressi, siis miks mitte laenu anda. Unustati tõsiasi, et ka laenu andja riskib. Paraku on nii, et erasektori probleemidest saavad kriisi olukorras väga kiiresti avaliku sektori probleemid, seda enam, et investor on tänapäeva Euroopas tavaline riigialam. Seesama, kes osaleb valimistel.

Päevakorral on küsimus, mis saab Euroopa Liidust. Jälle räägitakse Euroopa Ühendriikidest kui kõige pragmaatilisemast lahendusest. Kuidas selleni jõuda, pole aga sugugi selge. Aluslepingute muutmine pole teostatav kuude ega aastaga. Kriisi tingimustes pole senised Euroopa institutsioonid nõukogu, komisjon ja parlament õieti midagi saavutanud. Otsuseid langetatakse riigipeade ja valitsusjuhtide kohtumistel. Euroopa majandusvalitsust juhitakse Berliinist. Samas on demokraatlik kultuur Euroopas rajatud rahvusriikidele, valitsused vastutavad rahvusparlamentide ees. Eurooplasi hoiatatakse demokraatia vähenemise ja nn tehnokraatide putši eest.

Võlakriisi põhjustest ja võimalikest lahendustest rääkisid ajakirja vestlusringis "Euroopa Liidu võlakriis – kas majandus- või poliitiline kriis?" rahandusminister Jürgen Ligi, välispoliitika asjatundja Erkki Bahovski ja jurist Andres Tupits.

Probleemid valitsemisega ja rahaga pole midagi uut. Piisab pilgust ajalukku ja me leiame sealt hulgaliselt näiteid katsetest ohjeldada raha ja valitseda õiglaselt. Paraku on need katsed peaaegu alati lõppenud kui mitte nurjumisega, siis vähemalt ettearvamatult.

Selles ajakirjanumbris kirjutab saksa õigusajaloolane Michael Stolleis essees "Imede saar Barataria. Sancho Panza ja valitsemise kunst" muu hulgas:

"Paistab, et Sancho Panza annab igas mõttes tubli poliitiku mõõdu välja. Poliitikasse minemine ei kuulunud tema eluplaanidesse, kuid sestpeale kui ta oli seadnud endale eesmärgi tõusta maavalitsejaks, hakkas ta visalt selle poole püüdlema. Lõpuks oli ta tipus ja hakkas valitsema. Ning tegi seda üsna hästi, kui

võtta aluseks teda ümbritsenud isikute hinnang. Ent kas ei kuulunud see narr, kes oli teise narri teenistuses, poliitilisse klassi, kes kujutab endale ette, et valitseb maailma, kuna samal ajal tõmbavad nende selja taga niite hoopis teised inimesed? Viimane finantskriis viib vägisi mõtted sellistele küsimustele. Kui läheneb kujuteldav vaenlane, ei pea mitte ainult lollitatud tublid kodanikud oma vahenditega appi tõttama, vaid ka valitsused – nagu Sancho Panzagi – püüdma kõigest hingest häda ja õnnetust kogukonnast eemal hoida. Lõpuks paistab, et kriis on tagasi tõrjutud ja kurnatud valitsusjuht tõmbub targu tagasi, enne kui ta maha võetakse. Ent kas ka tegelikult midagi muutus? Vaevalt hakkavad pilved hajuma, kui spekulatsioonid hakkavad otsast peale, börsid koguvad jõudu, mäng algab taas. Järgmistes kriisides on löögivalmis uued valitsusjuhid, kes kutsuvad lihtsaid kodanikke üles ühiselt puudujääke kandma. Need, kes on selle kõige taga ja oma taskud juba täitnud, ei näe põhjust, miks ei võiks seda veel korra üritada."

Ajakirjas on juttu Eesti pagulaspoliitikast, avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimisest, võltsitud ravimite leviku takistamisest. Analüüsitakse kõrgete riigilõivude ja karistusjärgse kinnipidamisega seonduvat. Käsitletakse haridusteemasid ja vabatahtlikku tööd. Kaks eelretsenseeritud artiklit lahkavad majandusteemasid.

Eestis armastatakse rõhutada, kui korras on meie rahandus, kui õigesti me tegime, et kärpisime. Siinjuures unustame avalikult tunnistada, et meil ei tulnud majanduskriisis päästa panku ega ergutada majandust, sest õnneks tegid seda meie rikkamad naabrid, lahendades meie eest ka suurima sotsiaalse probleemi – tööpuuduse. Koduperenaise majapidamisheft, milles kulud ja tulud ilusasti tasakaalus, ei ole meie majapidamistes ammu enam kasutusel. Eestis ei ole ilmselt leibkonda, kes poleks võtnud laenu. Laenamises pole iseenesest midagi olemuslikult halba, kuni on jõudu laenu tagasi maksta. Loota, et maailm pöördub tagasi naturaalmajandusse, oleks asjatu. Rohkem kui raha pärast tuleks Euroopa tulevikku silmas pidades muretseda demokraatia pärast. Sest riigid, kus majandus kasvab kiiremini kui Euroopas ja keda seatakse eeskujuks, on demokraatiast kaugel.

Imede saar Barataria. Sancho Panza ja valitsemise kunst

Michael Stolleis, Maini-äärse Frankfurdi Goethe Ülikooli emeriitprofessor

Kes soovib puhkust veeta Buenos Airese lähistel, Mar del Platast põhja pool, võib reisida moodi läinud rannalinnakesse ja Villa Geselli kuurorti, sõita mööda Silvio Geselli puiesteed, pühenduda merekalapüügile või külastada kunstnike ateljeesid. Seal, kus praegu kohtab hooajal tuhandete kaupa turiste, laius veel kolmekümnendatel aastatel kõrbelaadne maastik, leidus luiteid ja tuli ette liivatorme. Selle 1600 meetri laiuse ja kümne kilomeetri pikkuse rannariba ostis ära lapsevankrivabriku kaasomanik Carlos Gesell. Visade püüdluste tulemusena, mis kolmekümnendatel aastatel katsetega liiva taimestada korduvalt nurjusid ja tõid Carlos Gesellile hüüdnime Luidete Hull, õnnestus lõpuks rand-luidekaeraga luiteid kindlustada ja teistele taimedele pinnast ette valmistada. Inimesed asusid sellesse kasinasse kolooniasse elama ja kuuletusid Geselli kehtestatud suitsetamis- ja õnnemängukeelule, samuti alkoholikeelule, millest tehti erand vaid pidupäevadel. Vanaeuroopalikult väljendudes olid need politseiseadused autonoomse kogukonna seesmiseks kindlustamiseks, ehk ka selleks, et pakkuda alternatiivi suurema suvituskoha Mar del Plata edenevale mängutegevusele. Kui Carlos Gesell 1977. aastal suri, oli tema asulast ammugi saanud tavaline turismilinn ning selle rajaja, kõleda maariba omamoodi isepäine ja missioonitundega haldur, oli oma esialgsest missioonist loobunud. Reaalne kapitalism oli utoopilisele algatusele kannule jõudnud ja selle alla neelanud.

Carlos Gesell oli (Johann) Silvio Geselli (1862–1930), autodidaktilise finantsteoreetiku ja sotsiaalsfääri reformija, (neo-)füsiokraadi ja anarhisti poeg. Ta ise eelistas terminit “akraat”. Ta võitles rahandussüsteemi majanduslikest tsüklitest ning kullastandardist (“vaba raha”) lahushoidmise eest, intressi kaotamise ning maa sotsialiseerimise eest (“vaba maa”). “Vaba raha” kujutas ta ette rahvusvahelise vääringuna, mis on tagatud ringluses oleva rahaga. Ta oli omakasupüüu ja konkurentsi, solidaarse abi, vabade lepingute ja vabaarmastuse poolt ning võttis oma kirjutistes sõna riigi, koolikohustuse, kohustusliku vaktsineerimise, sõja ja kapitalismi vastu. Tema peateos – lisaks arvukatele brošüüridele –, oli “Loomulik majanduskord vaba maa ja vaba raha abil” (*Die natürliche Wirtschaftsordnung durch Freiland und Freigeld*, 1916). Sellest ilmus üheksa trükki. Gesell seostas sotsiaaldarvinistlikud ja anarhistlikud jooned ning Marxi kritiseerimise sotsiaalutoopiatega, milles välja pakutud lahendusi eksperimentaalselt järele prooviti. 1887–1892, 1907–1911 ja 1924–1927 elas ta Argentinas. Seal ostis ta suuremat sorti maatüki ja saare La Plata lahes. Hiljem elas ta peamiselt Berliini lähistel Oranienburgis puuviljakasvatusühistus Eeden, mille asutajate hulka oli kuulunud ka “vabameelne sotsialist” Franz Oppenheimer. 1922 avaldas Gesell pseudonüümi Juan Acratillo all brošüüri “Jahmunud sotsiaaldemokraat” (*Der verblüffte Sozialdemokrat*), mis ristiti hilisemates trükkides ümber “Jahmunud sotsialistiks” või “marksistiks”, ent omandas ka nimetuse “Imede saar” (*Die Wunderinsel*). Tegemist on finants- ja ühiskondliku süsteemi sotsiaalutoopiaga. Tekst ilmus ühel ajal Fernando Pessoa fiktiivse vestega *Banquiero anarquista*, milles kahtlaste vahenditega rikastunud “teaduslik anarhist” selgitab, kuidas ta kodanlikule ühiskonnale fundamentaalsest “fiktsioonist nimega raha” võitu sai ja radikaalse individualistina iseennast vabastas. See ei ole mitte ainult

Max Stirneri teose “Üksikisik ja tema omand” (*Der Einzige und sein Eigentum*, 1845) järeltulija, vaid ka sobiv paralleelkuju Silvio Gesellile, kes tegi oma “vaba rahaga” ettevalmistusi anarhistlikuks vabanemiseks riigist ja kapitalismist.

Gesell alustab oma “Imede saart” utoopiate puhul tavapärase autorsuse peitemängu ja Barataria paiknemise määratlusega. Silma pilgutades ütleb ta, et see asub “samal laiuskraadil” Utoopia saarega ja jääb sellest täpselt 360 kraadi ida–lääne suunda. *Barato* tähendavat “odav” ja seal saavat vähese töö eest palju kaupa. Saare olevat 1612. aastal koloniseerinud 500 Hispaania perekonda, seejärel aga olevat see välismaailmast ära lõigatud ja unustusse vajunud. Pealinn kandvat nime Villapanza. Baratarialased olevat esimesel aastakümnel majandanud kommunistlikult, siis aga läinud üle eramajanduslikule süsteemile, kus maksevahendina toimisid esmalt keldrites olevad kartulivarud, hiljem aga (kuna kartulid kippusid mädanema) herneterasuurused rahapuu (*Pinus moneta*) pähklid. Valeprohvet Carlos Marquezi (Karl Marxi) poolt kiusatusse viiduna olevat baratarialased seejärel sellegi variandi kõrvale heitnud ja läinud üle uuele õõnesmõõtudega valuutatagatisele, lisaväärtuse õpetusele. Hirm inflatsiooni ees sünnitab aga deflatsiooni, spekulandid hakkavad laiutama, pangad ja intressid tulevad tagasi, võidule pääseb kapitalism, mis värbab oma teenistusse ka kommunismi. Lõpuks avastavad saare inglased, kes märgivad tunnustavalt, et Baratarial on kõik samamoodi nagu kodus Inglismaal: rikkus ja vaesus käivad käsikäes, samuti klassivõitlus ning repressioonid, ainult kullastandard tuleb veel sisse viia. Lõpuks aga paneb Diego Martinez end jälle maksma, “Karl Marx” annab järele, intressiprobleem on lahendatud, jõukus pöördub tagasi. Barataria on imede saar, kus ei ole ei tagatisega raha, intresse ega maaga spekuleerimist.

Ilmselt sai Barataria saar oma nime hoopis teise eeskuju järgi, mis oli hispaania keelt valdavale autorile kahtlemata tuttav, nimelt selle saare järgi, mille asevalitsejana tegutseb Miguel de Cervantes Saavedra (1547–1616) “Don Quijote” teises osas Sancho Panza. Tõsiasi, et Gesell Cervantest mainimata selle kuulsa nimega mängib, on selgesti näha ka pealinna nimest Villapanza. Peagi saab selgeks, et selles Panza-linnas ollakse huvitatud tarkade ettekirjutuste väljaandmisest maa ja rahva heaolu nimel, samamoodi kui tegi Sancho Panza, kui oli tänu läbikäimisele don Quijotega ning tema reeglite ja seaduste kogu stiilis õpetlikele kirjadele oma regendiametiks ette valmistatud.

Nii on meie ees kolm sotsiaalutoopilist “saart”, mille ühised jooned olgu siinkohal lühidalt ära nimetatud, enne kui pühendume lähemalt Sancho Panzale. Isa ja poeg Gesellid on kumbki omal viisil vallatud ideedest, mida nad tahavad ellu viia. Üks neist ostis endale muu hulgas saare, elas maareformimeelses taimetoitlaste kommuunis Eeden, sai Müncheni nõukogude vabariigis seitsmeks päevaks rahandusministriks (“rahvaesindajaks”), viibis sealjuures lühikest aega vahi all, ent mõisteti pärast kaitsja veenvat lõppesinemist õigeks. Varsti pärast tema surma tehti maailma majanduskriisi ajal tema propageeritud “vaba rahaga” mõned toimingud, mis aga kehtivate finantsõiguslike aktidega ära keelati. Seepeale loobusid sedalaadi üritustest paljud teisedki kogukonnad. Ka aastal 1995 Argentinas kapitalipuuduse ajal tekkinud paralleelvaluuta *crédito* kadus 2002/2003 taas käibelt, niipea kui peeso oli riigivaluutana jälle kasutusele võetud. Silvio Geselli tänini – “roheliste” või ATTAC-i aktivistide seas – virulentsed ideed oma

antikapitalistliku ja antiriikliku rõhuasetusega kuuluvad ilmselt nende pooleldi anarhistlike, pooleldi dirižistlike utoopiate hulka, mida üha uuesti visandatakse, katsetatakse ja majandusteadlastest autoriteetide poolt toetatakse, ilma et neil oleks kunagi reaalset väljavaadet. Sedasama võib öelda puuviljakasvatuskommuuni kohta, milles Gesell mõnda aega elas. Põhiidee – võtta regionaalse solidaarsuse baasil tarvitusele täiendav valuuta, mis loob teatava sõltumatuse pangakrediitidest – on ikka ja jälle lootusi õigustanud, näiteks booniliitude asutamisega, surrogaatsularaha, lokaalraha või ringluses oleva rahaga tagatud rööpraha näol.

Umbes samasugune saatus sai osaks ka poja Carlos Geselli katsele rajada omamoodi rannakommuun, taltsutada intensiivse kultuuritööga loodust ja tegutseda territooriumil seadusandjana eriti "kaitsvalt". Fakt, et seda kaitset oli võimalik tekitada ainult repressioonidega suitsetajate, alkoholi- ja mängusõprade suhtes, tõendab kõikide utoopiate igivana probleemi seoses vajadusega tulla toime "hälbiva käitumisega", olgu siis leebe kasvatuse või sunni abil. Ka Carlos Geselli edumudeli neelas alla seesama edu. Samasugune lugu juhtus Sancho Panza kui prototüübiga. Ta valitses kõigest lühikese, nädalapikkuse ajavahemiku jooksul, seda küll igati edukalt, ent tal tuli valitsemisest taas loobuda ja pöörduda tagasi oma isanda teenistusse. Nii põimuvad kirjanduslikud utoopiad koos oma paroodiatega, reaalsete katsetega luua utoopiaid maa peal. Nad kõik on head inimesed, Silvio ja Carlos Gesell samamoodi kui fiktiivne Sancho Panzagi. Nad tahavad teha head, pingutavad, ja lõpuks on kõik ikka ilmaasjata. Utoopiate nurjumine on küll ainult väga ühekülgselt võttes nurjumine, sest nagu näha, võetakse Silvio Geselli tema teooriate mõnes punktis täiesti tõsiselt, Carlos Gesell rajas tühja koha peale tõepoolest eduka suvituskoha ning Cervantes demonstreerib meile Sancho Panza näitel, kuidas on võimalik olla tark ja äraostmatu kohtumõistja ning vimma kandmata jälle eraellu tagasi tõmbuda.

II

Sancho Panza kohtumõistja- ja seadusandjategevust Barataria saarel on Hispaania õigusajaloolased ammust ajast tähele pannud ning analüüsinud. Alles viimasel ajal on saanud aga täiesti nähtavaks varauusaegse *hea politsei* (sks *Gute Policey*) õigusloome üleeuroopalised dimensioonid. Oma koht on neis ka Portugali ja Hispaania üheaegsetel püüdlustel *buen gobierno* või *policía* nimel. Johannes-Michael Scholz näitas, kuidas Hispaanias põrkus varamodernne riigi teke ja valitsuse tsentraliseerimine kohalike autoriteetidega ning milliseid teemasid *policía* registreeris: luksuse vastu võitlemine, näiteks riietumisreeglite või impordikeeluga, siis veel logelemise, kerjamise ja vagabundielu vastu võitlemine koos mustlaste diskrimineerimisega, heade kommete edendamine ning korrastatud pereelu säilitamine, mängukirele piiri panemine, seisusliku korra alalhoidmine, hoolitsemine puhtuse, puhta vee, korralike tänavate, arsti- ja ämmaemandaasjanduse eest ning palju muud. Sealjuures viitas ta ka täideviimise puudujääkidele või teatud ülesannete delegeerimisele kirikule. Võrreldes kõikide teiste Euroopa ametivõimude pingutustega ei kaldunud Hispaania peajoonest kõrvale, ent ilmutas siiski iseloomulikke erinevusi. Peajoon tähendab seda, et kõikide Euroopa riikide kohalikud, regionaalsed ja tsentraalsed autoriteedid hakkasid 15. sajandi keskpaigast alates käskude või keeldudega korraldavalt

sekkuma. Nii kiriklikus kui ka ilmalikus valdkonnas kasvas vajadus reformide (reformatsioonide) järele. Sellesse korraldamisprotsessi lülitusid linnad, kohalikud võimukandjad ja mõisnikud, maahärrad ning keskvalitsused, osalt alamate ja seisuste toel, osalt nende vastuseisu trotsides – vastavalt teemale ning huvidele. 16. sajandil ilmusid esimesed, terveid territooriume hõlmavad politseiseadused, Saksa Rahva Pühas Rooma Riigis koguni "keiserlikud politseiseadused", millel omakorda oli eeskujuna mõju üksikutele territooriumidele. Tänapäeval ollakse ühel meelel, et sellega seotud, kiiresti kasvavat seadusandlikku tegevust ei saa kirjutada ühepoolselt ei ülemvõimu reformimissoovi arvele "ülevalt" ("sotsiaaldistsiplineerimine") ega ka alamate või seisuste osavõtu arvele "altpoolt". Pigemini lähtutakse majanduslike, sotsiaalsete, kiriklike ja vaimsete huvide ning püüdluste sagedase liitumise mudelist, mis tõid jõudude parallelogrammis esile teatud normimisi, ent võisid ka soodustada või takistada nende juurutamist. Mida enam valitsejate absolutism monopoliseeris selles protsessis seadusandliku pädevuse, mis teatavasti kusagil ei õnnestunud erandituseni, seda enam paistis mandaatide, seaduste või määruste mass "politseiriigi" saadusena, mida 19. sajandil hakati kritiseerima kui umbusaldust riigi kodanike suhtes, kui ülevalitsemist ja kodanluse majanduslike jõudude allasurumist. *Ancien Régime*'i lõpuga, mis jõudis kogu Euroopas kätte 1800. aasta paiku, läksid need normid kas poliitilises ja majanduslikus liberalismis kaduma või muutusid, kui olid hädavajalikud, administratiiv- või haldusõiguseks.

Teadvustades endale neid Euroopa õigusajaloo pöördelisi protsesse, on seda lihtsam jätkata "Don Quijote" lugemist ja nautimist. Teatavasti võidab don Quijote juba esimesel kohtumisel Sacho Panzaga viimase kannupoisina enda poole lubadusega, et too peaks temaga kaasa tulema, sest varsti võib neil ehk juhtuda niisugune seiklus, et "tema, don Quijote, saab ühe silmapilguga mõne saare oma võimusesse ja määrab siis oma kannupoisi selle valitsejaks" (I osa, lk 63)[2]. See lootus loitleb nüüd pidevalt Sancho silme ees. Ta lohutab end iga ebaõnnestumise järel, tõotab ka oma naisele rikkust ja au, niipea kui on vaid saanud saare asevalitsejaks. Ja algusest peale on ta ka oma praktilise meele ning eneseusalduse jõul veendunud, et suudab saart kubernerina valitseda, "olgu ta nii suur kui tahes" (I, 63). Kahtlemata on Sancho ka mugav ja pelglik, teadlik oma päritolust ning kommetest, lisaks sellele tunneb ta kirjaoskamatuna oma vajakajäämisi, mida aga teisalt tasakaalustavad ammendamatu loomupärane mõistus ja vanasõnamaania, löögivalmidus ning kalduvus nalja visata. Peale selle on ta erakordselt truu ja tagasihoidlik, kuigi saab aru, et järgneb veidrikule.

Lootus saada saare asevalitsejaks võtab konkreetsema kuju pärast kohtumist ilusa jäägrinna, hertsoginnaga. Sestsaadik lahutavad Lõvide Rüütel, nagu don Quijote end nüüd nimetab, ja Sancho Panza tahtmatult meelt maa-aadli esindajatel, hertsogipaaril, "kelle täielik tiitel on tänini teadmata". Sanchole antakse lubadus, et ta saab mõne "hertsogile" kuuluva ja parajasti vaba saare asevalitsejaks. Ta tegutseb nüüd "valitud maavalitsejana", ent seda ometi talle tüüpilise seguga tagasihoidlikkusest ja uhkusest, talupojatarkusest ning olukorra pragmaatilise hindamise oskusest. Juba hertsoginnagi testib Sancho ametissesobivust ja too vastab klassikalise ütlusega, et ta tasub headele inimestele, karistab halbu ja toetab vaeseid. Kui asi paistab olevat üha kindlam, kirjutab Sancho oma naisele Teresale, neiupõlvenimega Gutierrez: "Sa oled maavalitseja naine" (II, 257); võtvat veel vaid

paar päeva, siis teenib ta head raha ja nemad kaks saavad rikkaks. Kirjale on alla kirjutatud: “Sinu abikaasa, maavalitseja Sancho Panza” (II, 258).

42. peatükist alates näib see unistus tegelikkuseks saavat. Lubatakse, et Sancho saab “saare, mis on saar, kena ja paras, ümmargune ja ühtlane, väga viljakas ja lopsakas, kus te võite, kui te oskate asju ajada, maiste rikkuste abil omandada taevasi rikkusi” (II, 288). Samal ajal juhendab hertsog Sanchot elementaarsetes asjades, eeskätt riietusse puutuvas. Sanchole öeldakse, et ta peab välja nägema pooleldi õigusteadlase, pooleldi sõjapealikuna, “sest saarel, mille ma teile annan, läheb sõjariistu niisama palju vaja kui teadust ja teadust niisama kui sõjariistu” (II, 289). See viimane on ilmselt vihje kõnekäänule “Rooma kui relvade ja seaduste ema”, täpsemalt eessõnale Justinianuse institutsioonides 21. novembrist 533: “Keiserlik majesteet ei pea olema mitte ainult relvadega ehitud, vaid ka seadustega relvastatud. Siis suudab ta igal ajal, nii sõjas kui ka rahuajal, hästi valitseda …” Niisama sagedasti väljendub varauusaegse reeglite ja seaduste kogu valitsejakiitus allegoorilistes viidetes eeskujudele Solonile ja Justinianusele. Seal öeldakse, et vürst ei ole ainult *polemikós*, vaid ka *nomothetikós*, ent seadusandja rahuloomine väärivat esimust sõja ees.

Ideaalne valitseja ei ole 16. sajandi lõpul siiski mitte ainult seadusandja uue iseseisvusdeklaratsiooni vaimus, vaid samal ajal ka kohtumõistja, nagu ta oli seda olnud kogu keskaja vältel. Don Quijote, kes on Sanchost intellektuaalselt ja seisuslikult üle, jagab viimasele siin põhjalikku õpetust. Hea kohtumõistja peab olema jumalakartlik, tundma iseend ja oma vajakajäämisi, olema leebe ja sõbralik, mitte kunagi unustama oma päritolu – olgu see või madal – ning püsima üldse vooruse rajal, sest ainult voorus teeb tõeliselt suursuguseks. Ka hiljem rõhutab don Quijote, kui ebaväärikas on ametiisiku puhul sekkuda ülikute seisuslikesse tüliküsimustesse. Veel peab kohtunik olema eeskätt erapooletu, mitte langetama otsuseid emotsioonide ajel, ka mitte andma järele kaunite naiste pisaratele, vaid mõistma kohut alati õigluse järgi, lõpuks aga, nagu õpetab juba Rooma õigus (*Digesta* 48.19.42), laskma end juhtida pigem leebest pehmusest kui karmusest. “Kui sa ehk juhtumisi peaksid painutama kohtunikusaua,” ütleb don Quijote Sanchole, “siis sündigu see mitte kingituse, vaid halastuse surve all” (II, 291). Selle leebuse juurde kuulub hüva nõu mitte lisada kehalisele karistusele, mida on niigi ränk taluda, veel sõnalist teotust.

Neile üldistele märkustele hea kohtumõistja eeskuju kohta lisab don Quijote veel teisigi, mis käivad sündsa käitumise, varamodernses kultuuris nii olulise *conduite*’i, väärika esinemise kohta. Kõik tolleaegsed kohtunikele ja regentidele mõeldud reeglite ning seaduste kogud sisaldavad sedalaadi ettekirjutusi. Kui Sancho võtab enda juurde oma naise, peab ta jälgima, et toogi sobivalt käituks; muide, väärikaks peetakse ka seda, kui kõrgemal positsioonil olijana hoolitsetakse oma sugulaste eest. Kohtunikul peab olema kasin teenijaskond, kes samuti on korralikult riidesse pandud, ta peab vara tõusma, hoolitsema oma hügieeni eest, mitte kasimatuna ringi jooksma, ent ka mitte kohtunikuna “kandma ehteid või pidurõivaid või et sa kohtunikuna kannaksid sääraseid riideid nagu sõdur”, vaid kuube, mida nõuab amet, “ja see olgu puhas ja korralik” (II, 356–357). Lisaks sellele tuleb meeles pidada järgmist: mitte süüa küüslauku ja sibulat, jääda süües ning juues mõõdukaks, mitte närida mõlema suupoolega korraga, liikuda mõõdukal sammul,

ent liigse eputamiseta, ja vallata ratsutamiskunsti. Viimane nõuanne käib avaliku kõnepidamise kohta: mõne siin-seal osavalt jutu sisse poetatud vanasõna vastu pole midagi paha öelda, kuid talle omast vanasõnamaaniat peaks Sancho küll püüdma talitseda – viimase jaoks vaat et üleinimlik nõudmine. Kõik need don Quijote õpetused pannakse tagatipuks lugeda ja kirjutada mitte oskava Sancho tarbeks ka kirja. Ta peab laskma need endale ette lugeda.

Sellise kasvatusliku ettevalmistustöö järel võib Sancho nüüd lõpuks oma saarele sõita, "seljas õigusteadlase riided", ja ta on sealjuures nii õnnelik, vaadates oma eeslit, "kelle seltsis ta tundis end nii rahul olevat, et poleks oma osa vahetanud Saksamaa keisrigagi" (II, 300). Ta viiakse Barataria saarele, "kas sellepärast, et linnakest kutsuti Baratarioks, või ehk sellepärast, et Sancho oli kerge vaevaga selle valitsejaks saanud" (II, 307). Pärast ametissenimetamise auks korraldatud jumalateenistust koos kõigi linnakodanikega, linnakese võtmete üleandmist ja kohtunikujärjele istumapanemist algab kohe praktiline töö. Sanchole tutvustatakse tõestisündinud või väljamõeldud juhtumeid ja esitatakse konksuga küsimusi, nagu neid tolleaegsetes naljandikogudeski ette tuleb. Ta kogub sealjuures kiiresti populaarsust, sest ilmutab suurepärast vaatlemisannet ja loomupärast arukust. Ühel patrullkäigul läbi linna, mille ta oma saatjaskonnaga teeb, ta ise "kõndis nende keskel oma sauaga, nii et aina vaata" (II, 336), hoolitseb ta ränd-kohtuvõimuna korra eest. Ilmnevad üha uued juhtumid: tülid mängukohtades, lisaks muule ka algatus need täielikult kinni panna; edasi üks põgenik, kes jätab kahtlase mulje, ent tänu kõneosavusele täbarast olukorrast pääseb; teismelised õde ja vend, kes ümberriietatult linnas ringi hulguvad. Hiljemgi tuleb Sanchol lahendada väljamõeldud probleeme, kusjuures ta järgib don Quijote reeglit, mida võib leida ka juriidilisest kirjandusest: nimelt "kui õiglus on kahtlane, siis kaldugu ja pööraku ma halastuse poole" (II, 355). Kõik see kokku ei ole midagi tõsist, võrreldes suure sooviga, mille Sancho ütleb välja ametisse astudes, nimelt "puhastada selle saare igasugu rämpsust ja hulkuvast rahvast, päevavarastest ja logelejatest", ning "ma kavatsen soodustada põllumehi, hoida hidalgodele alal nende eesõigused, anda tasu vooruslikkudele ja kõigepealt pidada au sees usku ja vaimulikke" (II, 336). Põhimõtteliselt on Sancho valmis tegema oma kohtulikku ja administratiivset tööd, ent esitab tingimuse, et hoolitsetaks korralikult tema eesli eest ning teda ennastki tähelepanuta ei jäetaks: "antagu mulle süüa, ja sadagu siis asju ja küsimusi mu peale, ma õiendan nad jalamaid" (II, 356).

Ent Sancho Panza ei ole ainult kohtunik, kes kannab "õigluse saua", vaid ka uusaegne seadusandja. Don Quijote oli teda juba aegsasti seadusandluse reeglitesse pühendanud: "Ära anna palju määrusi, aga kui sa neid annad, siis püüa, et nad oleksid head, ja mis peaasi, et neist kinni peetaks ja neid täidetaks: sest määrused, millest kinni ei peeta, on sama head, nagu poleks neid olemaski; veel enam, nad lasevad mõista, et vürstil, kellel oli tarkust ja võimu neid anda, ei ole julgust panna neid täitma; ja seadused, mis hirmutavad, aga mida ei täideta, on nagu puupakk, kes pandi konnade kuningaks ja kes algul neid kohutas, aja jooksul aga hakkasid nad teda põlgama ja ronisid tema peale" (II, 357). See viimane on kontsentraat Aisopose valmist.

Selles vaimus Sancho nüüd tegutsebki, vastab don Quijote kirjale, pajatab turgude patrullimisest ja oma korraldavatest vahelesegamistest ning veedab siis pärastlõuna "korralduste tegemisega selle paiga heakorra jaoks, mida tema saareks pidas" (II, 360). Ta keelab toiduainetega vaheltkauplemise, sätestab veinide tähistamise korra koos võltsimiskeeluga, langetab vaeste huvides kõigi jalanõude, eriti kingade hinda, paneb maksma kindlad palgamäärad teenrite jaoks, sest nende palgad "ohjeldamatult kihutasid kasupüüdlikkuse teed mööda" (II, 361). Ta keelab laulda "rõvedaid ja inetuid laule, olgu öösel või päeval" (II, 361), samuti ei tohi ükski pime laulda laule imedest, "kui tal pole kindlat tunnistust selle ime tõepärasuse kohta, sest talle näis, et suurem osa imesid, millest laulavad pimedad, on võltsid ja tulevad kahjuks tõelistele imedele" (II, 361), ta seab sisse vaeste foogti ameti, ülesandega uurida, kas nad on tõelised või silmakirjalikud vaesed. "Lühidalt, ta andis nii häid määrusi, et neid tänini hoitakse alal seal paikkonnas ja neid nimetatakse: "Suure maavalitseja Sancho Panza seadused"." (II, 361.) Nagu siin lõpus ära toodud teaduslikud uurimused näitavad, liikus Sancho Panza ülemvõimu korralduste avaral tegevusväljal, nagu linnad ja maahärrad seda kõikjal mujalgi tegid. Neid kõiki legitimeerisid *hea politsei* üldtunnustatud põhimõtted, mis omakorda olid kantud Aristotelese, skolastika kaudu vahendatud "hea elu" ideaalist. Hispaania ja Lõuna-Ameerika alad ei käinud selles osas mingit eriteed, vaid siin ilmnevad äärmisel juhul kõrvalekalded, mis on seotud eriliste põhiseaduslike tingimustega 16. ja varasel 17. sajandil, samuti kiriku iseäranis dominantse positsiooniga.

Sancho Panza on nädalase pingsa tegevuse järel kurnatud "kohtumõistmisest ja otsuste tegemisest ja seaduste ning määruste andmisest" (II, 368). Aadliseltskond, kes kasutab teda ära enda lõbustamiseks, valmistab ette kiire lõpu. Lavastatakse vaenlaste äkkrünnak saarele, Sanchot piinatakse ja pilgatakse veel kord, etendatakse võitu vaenlaste üle. Ent maavalitsejal on mõõt täis saanud. Ta tõmbab selga oma vanad rõivad, läheb talli, saduldab eesli ja peab lahkumiskõne: "Andke teed, mu härrad, ja laske mind mu endisesse vabadusse tagasi minna. Laske mind minna otsima endist elu, nii et ma ärkaksin üles sellest praegusest surmast. Ma pole sündinud selleks, et olla maavalitseja, ega selleks, et kaitsta saari või linnu vaenlaste eest, kes tahavad neile kallale tungida. Ma oskan paremini künda ja kaevata, viinapuid kärpida ja kobestada kui seadusi anda või provintse ja kuningriike kaitsta." (II, 371–372.) Ta tõmbub tagasi, väärikalt, enesest lugupidavalt ja tagasihoidlikult. Majordoomus nõuab temalt küll kombe pärast veel aruandmist "nende kümne päeva kohta, mis teie maavalitsejaks olite, ja siis minge jumala rahus" (II, 373), mis meenutab Itaalia sündikaadiprotsessi kohustust kord aastas kirjalikult aru anda, ent Sancho keeldub sellest. Ta olevat vaesena tulnud ja lahkuvat niisama vaeselt. "Kõik leppisid sellega" (II, 373).

Segane lugu imede saarest Baratariast oma väljendustega kirjanduses, rahvamajandusõpetuses, "vaba raha" katsetustega maailma majanduskriisi ajal ja reaalse linna rajamisega Argentina liivarannale näitavad, kuidas kirjandus, poliitiline utoopia, fiktiivne ning reaalne seadusandlus võivad "saartel", üksikutes kogukondades või eramaal omavahel põimuda. "Reformiseadusandlus" võib juhul, kui aadliseltskond laseb valitsejavõimetega narril naljaviluks teha, mida hing ihkab, tagada veidravõitu, reformidele kalduvates ringkondades mõningast lokaalset edu. Reformiseadusandjad eramaal nagu Carlos Gesell hävitavad lõpuks

oma kätega loodu, kui võimaldavad sellele turistide vaba juurdepääsu. Kõik plaanid toimivad ainult kahel tingimusel. Esimene neist kõlab nii: terav inklusioon ja eksklusioon, seega eksperiment kaugel "saarel", mis kujutab endast suletud süsteemi ilma väliste segajateta. Teine tingimus kõlab: inimene on hea, niisiis toodab ta eksperimendi käigus isolatsiooni tingimustes samuti head. See teine tingimus tähendab aga vana Aadama väljaajamist, olgu siis kasvatuse või jõuga. Kummalgi teel ei ole see väljaajamine siiani õnneks läinud.

III

Paistab, et Sancho Panza annab igas mõttes tubli poliitiku mõõdu välja. Poliitikasse minemine ei kuulunud tema eluplaanidesse, kuid sestpeale kui ta oli seadnud endale eesmärgi tõusta maavalitsejaks, hakkas ta visalt selle poole püüdlema. Lõpuks oli ta tipus ja hakkas valitsema. Ning tegi seda üsna hästi, kui võtta aluseks teda ümbritsenud isikute hinnang. Ent kas ei kuulunud see narr, kes oli teise narri teenistuses, poliitilisse klassi, kes kujutab endale ette, et valitseb maailma, kuna samal ajal tõmbavad nende selja taga niite hoopis teised inimesed? Viimane finantskriis viib vägisi mõtted sellistele küsimustele. Kui läheneb kujuteldav vaenlane, ei pea mitte ainult lollitatud tublid kodanikud oma vahenditega appi tõttama, vaid ka valitsused – nagu Sancho Panzagi – püüdma kõigest hingest häda ja õnnetust kogukonnast eemal hoida. Lõpuks paistab, et kriis on tagasi tõrjutud ja kurnatud valitsusjuht tõmbub targu tagasi, enne kui ta maha võetakse. Ent kas ka tegelikult midagi muutus? Vaevalt hakkavad pilved hajuma, kui spekulatsioonid hakkavad otsast peale, börsid koguvad jõudu, mäng algab taas. Järgmistes kriisides on löögivalmis uued valitsusjuhid, kes kutsuvad lihtsaid kodanikke üles ühiselt puudujääke kandma. Need, kes on selle kõige taga ja oma taskud juba täitnud, ei näe põhjust, miks ei võiks seda veel korra üritada.

Veel üks märkus Silvio Geselli ja tema unistuse kohta likvideerida kapitalism, säilitades samal ajal erahuvide järgimise: lõhkenud spekulatsioonimulli ja jultunud soodusmaksete taustal just nimelt pankade päästmiseks üle kantud riiklikest vahenditest kerkib üles küsimus, kas ei oleks mõttekas asendada ohtlik idee lõpmatust rahapaljundamisest ilma reaalse majandustõusuga seostamiseta niisama narrina paistva ideega intressivabast rahast. Paljud näivad sellesse uskuvat, näiteks lugupeetud kirjanik Margrit Kennedy. Kui ta viitab toimivatele regionaalsetele valuutadele, muutuvad need lootused juba usutavamaks. Siiski põhinevad regionaalsed valuutad piiratud solidaarsel loobumisel ja võrgustikel, mille kapitaliks on usaldus. Selle tõttu nurjub nende ülekantavus suurematele, paratamatult anonüümsuseni viivatele regioonidele. Lisaks sellele ei saa üle ega ümber küsimusest, milles võiks peituda motiiv omandada ja laenata altruistlikult välja suuremas mahus raha, kui see ei pea "töötama", seega intresse teenima ning raha andjale kasu tooma. Sel põhjusel nurjuks juba püsiva fondi asutamine, mis elaks intressitulust. Lõppude lõpuks räägib kogu ajalooline kogemus – nii kristlikes õhtumaades kui ka islamis – intressikeeldudele vastu. Ikka on appi võetud kas funktsionaalselt samaväärtuslikke asenduskonstruktsioone, et intressi kõrvalteid kasutades jälle mängu tuua, või vahendajaid, kelle religioon intressikeeldu ei sisaldanud. Igal juhul on intress, olgu seadusega piiratud või mitte, rahakäibes igivana tõukevahend, mis saadab kaubavahetust lihtsustava ja ergutava aspektina. On üsna absurdne arvata, et maailmamajandus võiks

kollektiivselt tagasi pöörduda naturaalmajanduse juurde. Ei jää üle muud, kui panna rahakäibe ja kaubavahetuse lahushoidmisele rahvusvaheliselt, Euroopa õiguse alusel ning rahvuslikult piir. Kõik muu viiks donkihhotliku võitluseni tuuleveskitega.

[1] Essee ilmub eesti keeles autori loal. Saksa keelest tõlkinud Krista Räni.

[2] Tsitaadid väljaandest: Miguel de Cervantes Saavedra. Teravmeelne hidalgo don Quijote La Manchast. Tallinn: Eesti Raamat, I–II, 1987–1988, tõlkinud Aita Kurfeldt.

Kasutatud kirjandus

Acratillo, J. (1922). Der verblüffte Sozialdemokrat. Erfurt und Berlin; auch Bern 1922 und 1925; 3. Aufl. Der verblüffte Sozialist, Schönlinde, 1936; zuletzt: Die Wunderinsel. Der verblüffte Marxist, Berlin, 1969.

Alker, L. (1982). Die Wunderinsel Barataria. Parabeln, Gedichte und Satiren zur Wirtschaftswende. Hamburg (Privatdruck).

Bermejo Cabrero, J.-L. (1980). Derecho y Pensamiento político en la literatura espaňola. Madrid.

Disalvo, A. J. (1989). Spanish Guides to Princes and the Political Theories in Don Quijote. – Cervantes 9, 43 ff.

Engert, R. (1933). Silvio Gesell als Person. Leipzig.

Freund, G. (1989). Die Reichspolizeiordnungen des 16. Jahrhunderts und das Delikt der Weinfälschung. – Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte 11, 1–11.

Isenmann, M. (2010). Legalität und Herrschaftskontrolle (1200–1600). Eine vergleichende Studie zum Syndikatsprozess: Florenz, Kastilien und Valencia. Frankfurt.

Kennedy, M. (2005). Geld ohne Zinsen und Inflation. München.

Kennedy, M., Lietaer, B. A. (2004). Regionalwährungen – Neue Wege zu nachhaltigem Wohlstand. München.

Kirshner, J. (ed) **(1974).** Business, Banking and Economic Thought in Late Medieval and Early Modern Europe. Chicago.

Lepsius, S. (2008). Kontrolle von Amtsträgern durch Schrift. Luccheser Notare und Richter im Syndikatsprozeß. – S. Lepsius, Th. Wetzstein (Hg.). Als die Welt in die Akten kam. Prozessschriftgut im europäischen Mittelalter. Frankfurt, 389–473;

Osterc, L. (1984). El Gobernador en el Quijote. – A. Torres Alcalá (Hg.). Joseph Maria Solà-Solé, Bd II, 21 ff.

Pelorson, J.-M. (1975). Le discours des armes et des "lettres" et l'épisode de Barataria. – Les Langues Néo-Latines 69, 1–2.

Pérez Prendez, J. M. (2005). Cervantes y los Juristas. – Foro, Nueva época 2, 47–130.

Pessoa, F. (1986). Ein anarchistischer Bankier. Berlin.

Pferschky, B. (1988). Weinfälschung im Mittelalter. – H. Fuhrmann (Hg.). Fälschungen im Mittelalter, Bd V, München, 669–702.

Rüegg, A. (1949). Miguel de Cervantes und sein Don Quijote. Bern.

Schmid, W. (1954). Silvio Gesell. Die Lebensgeschichte eines Pioniers. Bern.

Schmitt, K., Bartsch, G. (1989). Silvio Gesell – "Marx" der Anarchisten? Texte zur Befreiung der Marktwirtschaft vom Kapitalismus und der Kinder und Mütter vom patriarchalischen Bodenrecht. Berlin.

Scholz, J.-M. (1996). Policía. Zu Staat und Gesellschaft in der spanischen Neuzeit. – M. Stolleis (Hg. unter Mitarbeit von K. Härter und L. Schilling). Policey im Europa der Frühen Neuzeit. Frankfurt, 213–297.

Schwarz, F. (1951). Das Experiment von Wörgl. Bern.

Simon, Th. (2004). "Gute Policey". Ordnungsleitbilder und Zielvorstellungen politischen Handelns in der Frühen Neuzeit. Frankfurt.

Stackelberg, J. v. (1983). Sancho Panza als paysan parvenu. Zu einer französischen Fortsetzung des "Don Quijote". – Iberoromania N.F. 18, 150–162; ders.: Sanchos Kalauer. Cervantes' Don Quijote als komischer Roman und seine deutschen Übersetzer. – Romanische Forschungen 107 (1995), 127 –135.

Starbatty, J. (1977). Eine kritische Würdigung der Geldordnung in Silvio Gesells utopischem Barataria (Billigland). – Fragen der Freiheit, Heft 129, 5–31.

Stolleis, M. (Hg. unter Mitarbeit von K. Härter und L. Schilling) **(1996).** Policey im Europa der Frühen Neuzeit. Frankfurt.

Tau Anzoátegui, V. (ed) **(2004).** Los Bandos de buen gobierno del Río de la plata, Tucumán y Cuyo (época hispánica). Buenos Aires.

Uhlemayr, B. B. (1931). Silvio Gesell. Nürnberg.

Vega-Carney, C. (1990). Justice in Barataria. – Revista de Literatura 2, 586 ff; dies.: Righting Wrongs: Don Quixote and the Rhetoric of Justice. – Indiana Journal of Hispanic Literature 5 (1994), 37 ff.

Werner, H. J. (1990). Die Geschichte der Freiwirtschaftsbewegung. 100 Jahre Kampf für eine Marktwirtschaft ohne Kapitalismus. Münster, New York.

Weyrauch, W. O. (2002). The Law of Tristan da Cunha. – The Juridical Review, Part 5, Edinburgh, 261–272.

Euroopa Liidu võlakriis – kas majandus- või poliitiline kriis?

RiTo vestlusring

Riigikogu Toimetiste vestlusringis 21. novembril vaagisid kolm eksperti Euroopa võlakriisi ning euroliidu ja Euroopa ühisraha tulevikku.

Vestlusringis osalesid rahandusminister Jürgen Ligi, Eesti Välispoliitika Instituudi juhatuse liige Erkki Bahovski ja jurist Andres Tupits. Vestlusringi juhtis ja tegi räägitust valiku RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Riigikogu Toimetiste vestlusringis 21. novembril vaagisid kolm eksperti Euroopa võlakriisi ning euroliidu ja Euroopa ühisraha tulevikku. Vestlusringis osalesid rahandusminister Jürgen Ligi, Eesti Välispoliitika Instituudi juhatuse liige Erkki Bahovski ja jurist Andres Tupits. Vestlusringi juhtis ja tegi räägitust valiku RiTo peatoimetaja Helle Ruusing.

Kõik algab usaldamatusest

H. Ruusing: Alustaksin küsimusest, kuidas defineerida Euroopa võlakriisi.

J. Ligi: Praeguse olukorra järgi võiks võlakriisi defineerida järgmiselt: riikidel on raskusi oma laene pikas perspektiivis teenindada. Loomulikult on oluline võlatase ise ning kõik, mis sellega seotud või mis sellest tuleneb – tohutu ebakindlus majanduses ja eelkõige väärtpaberiturgudel. Tasapisi kaasneb sellega investeeringute vähenemine ja tarbijakindluse langus ning majanduse jahtumine.

A. Tupits: Kõige lühemalt võiks võlakriisi defineerida kui usaldamatust valitsuse võlakirjade vastu. See on põhjustanud intressimäärade tõusu probleemsetele riikidele ja nende võlakirjade väärtuse vähenemise. Kõik muu käib juba sellega kaasas.

E. Bahovski: Ma ei ole majandusmees, minu jaoks on võlakriis see, kui ei ole raha tagasi maksta. On võetud laenu, mis on osutunud suureks, lisandunud on intressid ja enam ei suudeta raha tagasi maksta. See ei ole muidugi ainult majandusküsimus. Kuna tegemist on riikidevaheliste suhetega ja riigisiseste suhetega, samuti vastasseisuga rahva ja valitsuse vahel, on kriis võtnud poliitilise mõõtme.

J. Ligi: Ma täiendaksin: määrav ei olegi võla suurus, vaid pigem selle teenindamise kulu. Ei ole sugugi nii, et võlakriisi keskmes on kõige suurema võlaga riigid, vaid hoopis Euroopa, kus keskmine võlg jääb natuke üle 80 protsendi SKT-st. Mitte USA, kus nii defitsiit kui ka juurdelaenamise vajadus ja võlatase on märksa kõrgemad, ega Jaapan, kus need on veel kõrgemad. Otsustab mitte suur võlg, vaid eelkõige kerkinud intressid. Rahanduslikus mõttes on võlakriis Euroopa suhtes natuke diskrimineeriv ja ebaõiglane, sest pilgud on keskendunud sinna, kus võlatase ei olegi kõige kõrgem.

Põhjuseks riikide võlakirjad

H. Ruusing: Kas see on ainult avaliku sektori võlg? Või ka erasektori võlg? Millal probleem tekkis? Kas viimase aasta jooksul?

A. Tupits: Valitsussektori võlg on muidugi oluline, aga mitte iga probleemne euroala liikmesriik ei sattunud sellesse olukorda sellepärast, et valitsuse võlatase oli algselt halb. Kui Kreeka kõrvale jätta, siis ülejäänute puhul oli probleem pigem see, et nii erasektor kui ka valitsussektor eeldasid, et elu läheb paremaks. Probleem süvenes, kui pärast Lehman Brothersi pankrottiminekut turgudel ootamatult likviidsus otsa sai. Hispaania puhul näiteks ei olegi asi selles, kas valitsus suudab oma võlga teenindada, vaid selles, mis saab siis, kui valitsus peab hakkama näiteks pankasid päästma ja erasektorile appi minema. Sellisel juhul muutub erasektori võlg väga kiiresti avaliku sektori võlaks.

J. Ligi: Praeguse kriisi puhul on jutt põhiliselt ikkagi avaliku sektori võlgadest, sealjuures võivad erasektori võlad olla äärmiselt erinevad. Näiteks Kreeka erasektori võlatase on väga madal. See on ikka nende riikide probleem, kus riigi kulud on suuremad kui tulud. Kulud on väga jäigad ja tulude vähenemisel ei suudeta neid kärpida. Mugav elu on tagatud inimestele nn hoolekanderiikides majanduskonjunktuurist sõltumata ning nad on sellega harjunud. Räägitakse mitte hüvedest, vaid õigustest. Õigus elada palju paremini, kui sa ise oled välja teeninud, on neisse sisse kodeeritud. Ja muidugi on teinud vigu pangad. Odavat laenu on antud ka riikidele, kes pole majanduslikult nii tugevad kui Saksamaa või Põhjamaad. Raha on lihtsalt pumbatud riigisektorisse. Riikide võlakirjad ongi põhjuseks, miks pangad on praegu uue löögi all pärast 2008. aastat, sest need võlakirjad ei ole enam väärt seda, mida nad raamatupidamisreeglite järgi panganduses on ehk 100 protsenti nimiväärtusest. Nagu praegune usalduskriis näitab, siis sellise hinnaga turul oma võlakirjadest enam lahti ei saa. Aga kui sa ei suuda neid lõpuni hoida, oled väga suurtes probleemides. Sealtkaudu tuleb löök erasektorisse. Laenamine väheneb, pankade omavaheline usaldamatus suureneb ning majandusaktiivsus langeb. Seega algab kõik riiklikult määratud kulutasemest, mis on olnud pikka aega kõrgem kui tulud.

E. Bahovski: Minu meelest ei ole need probleemid tekkinud viimase aastaga. Üleilmne majanduskriis tõstis need teravalt esile. Baas võlakriisiks loodi palju varem. Praegu võimendab kriisi ka meedia. Oma rolli mängib see, et säärane riik nagu Kreeka ei suuda oma kodanikelt korralikult makse koguda ning riigi sissetulekud põhinevadki suures osas ainult laenudel.

A. Tupits: Maksukogumine on ennekõike Kreeka probleem, ülejäänud euroala riikidel ei tohiks nii drastilisi probleeme olla. Küsimus on pigem selles, et enne seda, kui euro loodi, olid riikide võlakirjade intressitasemed erinevad. Ent see, mis juhtus pärast euro sisseviimist, oli omamoodi majanduslik fenomen. Inimestele tundus euro tähendavat seda, et Euroopasse on toodud justkui mingi Ameerika analoog, sealjuures jäeti kahe silma vahele oluline detail – tegemist on valuutaliidu, mitte föderatsiooniga. Ehk riigid on leppinud sellega, et nad kasutavad ühist valuutat, mitte et Euroopa Liidul oleks oma valuuta. See on see erinevus, mis lahutab Euroopat ja Ameerika Ühendriike.

J. Ligi: Valuutaliidu puhul ei ole minu arust põhimõtteliselt võimalik süsteem, kus keskpank valitseb või rahastab valitsusi otse. USA föderaalreserv finantseerib riigi defitsiiti uhkelt läbi aegade. Ei saa ju loota, et Euroopa Keskpank võtaks endale vastutuse Kreeka, Portugali või ükskõik kelle eelarveprobleemide eest. Vastutus lasub ikkagi nendel riikidel endil. Ma ei kujuta ette, et Euroopa Keskpank hakkab riikidele otse raha andma, sest need riigid, kellel on võlgu elamise kultuur, näevad selles turuvälist üle jõu elamise allikat. See oleks hukatuslik.

Kes vastutab euro eest?

H. Ruusing: Kes vastutab euro eest? Dollari eest võtab vastutuse USA, aga kes vastutab euro eest? Praegu tundub, et seda vastutust on võtmas Saksamaa.

E. Bahovski: See ei ole lihtne küsimus. Praeguste kokkulepete järgi nii-öelda päevapoliitilisel tasandil vastutab Kreeka, vähemalt selles osas, mis puudutab Kreeka võlakriisi. Sealne valitsus on andnud siduvaid lubadusi viia läbi kärpeprogramme ja saab vastutasuks laenu või abi. Laiemas mõttes on poliitiline vastutus Prantsusmaal ja Saksamaal, sest euro on Prantsusmaa ja Saksamaa ühisprojekt, mistõttu nemad kannavad ka selget vastutust. Nad tunnetavad oma vastutust, sest Saksamaa on öelnud: euroala päästmine on tähtsam kui Kreeka päästmine.

A. Tupits: Valuutaliidu definitsioonist lähtudes on euro riikide ühine valuuta, mis tähendab seda, et euro eest vastutavad euroala liikmesriigid. See haakub ka Euroopa majandus- ja rahaliidu koostamise loogikaga, et majandus- ja rahaliit pidi olema tugevate riikide liit. Seega protseduur, mis on ette nähtud aluslepingutes riikide hindamiseks enne euro kasutusele võtmist, pidi tagama, et euro saavad kasutusele võtta ainult riigid, kes on majanduslikult tugevad. Elu on teinud siin oma korrektiivid. Põhimõtteliselt on ühine valuuta ühisturu loomiseks hea asi ja kui rääkida sellest, kes peaks euroala kooshoidmise nimel vaeva nägema, siis just needsamad eurot kasutavad riigid. See, et mõned riigid ei ole oma ülesannetega hakkama saanud, ei tähenda, et euro oleks halb projekt. Algsetest poliitilistest lubadustest kinni ei peetud ja seetõttu on tõelisus see, et räägitakse aluslepingute muutmisest ja keskvõimu tugevdamisest.

J. Ligi: On õige, et liikmesriigid vastutavad, kuigi praegu on vastutus suuresti negatiivse tooniga, sest eurotsoon kipub olema sõltuvuses oma kõige nõrgematest lülidest. Näpuga saab näidata nõrkadele, aga muidugi ka tugevatele, kelleks on kõigepealt siiski Saksamaa. Mul on tõepoolest hea meel, et Prantsusmaa on koos Saksamaaga võtnud endale poliitilises mõttes natuke suurema vastutuse ning püüab initsiatiivikalt tegutseda. See on fakt, et kõik reformid, sealhulgas abipaketid, sõltuvad väga palju tugevatest riikidest, eriti Saksamaast, sest tema käes on raha. Kui tema ei taha, siis midagi ka ei tule. Saksamaa peab leppima kokku eelkõige Prantsusmaaga. Pärast seda on väiksematel riikidel palju keerulisem oma tahtmisi peale suruda. Õnneks meil seda, mis läheks vastuollu Saksamaaga, palju ei ole. Pigem tahaksime kohati, et Saksamaa roll oleks veel tugevam ja lõunapoolsetel riikidel nõrgem. Üldiselt võib ka öelda hoopis teistpidi: euro eest vastutab Euroopa Keskpank, kes ikkagi eurot emiteerib ning määrab selle hulga turul. Keskpank on oma tööga väga hästi hakkama saanud, sest euroala

keskmine inflatsioon on endiselt alla kahe protsendi. Euro on kursilt ikkagi väga tugev valuuta ja ei ole kuhugi kukkunud. Kuigi räägitakse euroala kriisist ja euro usaldusväärsusest, usub turg eurot ja euro on stabiilne. Halvasti läheb mitme eurotsooni riigi majandusel, aga seda enamasti ühenduse reeglite rikkumise pärast.

H. Ruusing: Kas euroreeglid peaksid olema tunduvalt rangemad? Kas nende täitmise üle peaks olema rangem kontroll? Milline peaks olema karistusaparaat, mis tagab reeglite täitmise?

Aluslepingute muutmine nõuab aega

A. Tupits: Valuutaliidu puhul tuleb arvestada, et tegu ei ole föderatsiooniga, mis tähendab omakorda seda, et stabiilsuse kasvupaktis leppisid kokku suveräänsed riigid. Suveräänse riigi suhtes ei saa kohaldada mõjutusvahendeid, mida näiteks föderatsiooni keskvõim kohaldab osariikide vastu. Ühise valuuta loomisse oli see nõrkus kohe algusest peale sisse programmeeritud. Mitte ühelegi riigile ei ole euro kehtimise jooksul stabiilsus- ja kasvupakti mittejälgimise eest trahvi tehtud. Sellel on palju põhjusi. Üks põhjus on see, et vähemalt üks riik esitas oma majanduse kohta valeandmeid. Valeandmete esitamise tulemusena on alates 2004. aastast kogu Euroopa statistika kogumise süsteemi muudetud järjest rangemaks. Samal ajal näiteks Eesti, kes oma seadusandlust euroreeglitega kohandas, pidi end jooksvalt muutuvate reeglitega kooskõlla viima. Euroopa Liidus on sisemine ehk kodune poliitika paratamatult laienenud ja mõjutusi tuleb tihti sealt, kust seda oodatagi ei oska. Retsepti, kuidas valuutaliitu tugevamaks teha, alles töötatakse välja. Tõenäoline on, et hakatakse muutma aluslepinguid, võimalik, et see tähendab nii komisjoni kui ka nõukogu pädevuste olulist muutmist ja tugevama kontrollisüsteemi sisseviimist. Kuidas kõik välja nägema hakkab, on keeruline öelda. Saksamaal debatt aluslepingute võimaliku muutmise üle juba käib. Küsimus on seal pigem selles, kui suure osa suveräänsusest on Saksamaa nõus loovutama, et euroala püsiks tulevikus stabiilne. Ilmselt seisab see debatt ka Eestis ees.

E. Bahovski: Praeguse süsteemi järgi jälgib lepingute täitmist Euroopa Komisjon ja mingitel aladel on komisjonil tõesti õigus alustada menetlust seadusi või direktiive rikkunud liikmesriigi vastu. Niimoodi on näiteks Eesti vaielnud komisjoniga kasvuhoonegaaside kvootide üle ja see protsess on täiesti tavaline. Ideaalis võiks see puudutada ka euro tulevikku. Kuid siin on muidugi mitu aga. Eelkõneleja juba vihjas sellele, et tuleks luua uus järelevalveorgan. Samas viitavad praegused tendentsid Euroopa Liidus sellele, et ehkki aluslepinguid tahetakse muuta, ei soovi liikmesriigid komisjonile pädevusi juurde anda. Seega ühelt poolt õhatakse selle järele, et Euroopa Liidul võiks olla mingi keskorgan, kes valvaks, kuidas euroala riigid täidavad kasvu- ja stabiilsuspakti, teiselt poolt ei taha liikmesriigid iseotsustamist ära anda, sest see on neile mugav. Poliitikud peavad mõtlema valimistele. Minu arvates on need kaks vastandlikku soovi. See ongi põhiline probleem. Aluslepingute muutmine on ilus loosung ja ilmselt ka paratamatu tee, aga ma tuletan meelde, et eelmine kord läks aluslepingu muutmisega aega kaheksa aastat, enne kui jõuti Lissaboni lepinguni. Protsess algas 2001. ja lõppes 2009. aastal. Kui algataksime sellise protsessi praegu, siis ma ei usu, et see saaks läbi mõne kuuga.

Vaja on rangemaid reegleid

J. Ligi: Kõigepealt oli euro loomise algne idee – ma pakun, et isegi Euroopa Liidu algidee – kehtestada fiskaalreegleid selliselt, et üle majandustsükli ollakse tasakaalus eelarvega. Tegelikult taandus see eurotsoonis ja Euroopa Liidus kolmele protsendile defitsiidile ja 60 protsendile võlatasemele SKT-st, mis minu arust on juba suhteliselt lõdvad reeglid. See võimaldas riigiti elada pidevalt paariprotsendilises miinuses, arvestades, et majandus kasvab nominaalselt kiiremini ja võlatase SKT-ga võrreldes ei kasva. Samal ajal majanduse aeglustudes ning majandusprognoosides aeg-ajalt eksides ja ka reegleid rikkudes võlatase ikkagi kuhjus. Tegelikult kirjutati riigi kulutused igale poole seadustesse mitmesuguste garantiide ja heaolustandardite kujul. Fakt on, et reegleid lihtsalt ei täidetud. Hea tahtmise juures oleks piisanud vanadest reeglitest. Kui kõik oleksid hoidnud võlgu kontrolli all ja defitsiiti minimaalsena, poleks midagi väga hullu juhtunud. Kuid paraku Euroopa vananeb, tema konvergents on muu maailmaga vastupidine ja ta kaotab konkurentsivõimet. Kui tuli tõsine kriis, siis järsku avastati, et 60 protsendist väiksem võlakoormus oli pigem erand ning meetodid, millega kriisitingimustes majandusse sekkuti, olid kõik väga kallid. Automaatsed sotsiaalsed stabilisaatorid olid väga kulukad. Kas reeglid peaksid olema rangemad? Jah, sest neid ei täidetud, ja need on ka rangemaks läinud. Näiteks statistika kujunemine on võetud hoopis suurema järelevalve alla. Kuidas tehakse riigiti majandusprognoose, seda hinnatakse ikkagi Euroopa tasemel. Kuidas tehakse riigiti eelarvet? Siingi toimub eelkooskõlastamine, kas prognoosid ja kulud on realistlikud ning vastavad tasakaalureeglitele. Fiskaalreeglite rikkumise korral on kehtestatud lõpuks sanktsioonid. Siiani sekkuti ainult ülemäärase defitsiidi korral ja praegu on Euroopas kõik riigid peale Eesti, Rootsi, Soome ja Luksemburgi patustanud. Aga see on vanade reeglite järgi, nüüd tuleb juurde hindamine makromajanduse näitajate ja võlataseme järgi. Kui riigi võlatase ei vähene piisavalt kiiresti, on ka see juba põhjus ettekirjutusi teha ja lõpuks sanktsioone rakendada. Tegelikult on äsja kehtestatud reeglid päris korralikud ja võiksid toimida, kui valitsused on ausad, seda enam, et ebaausaks käitumiseks on nüüd palju vähem võimalusi. Aga turgudest ei saa üle ega ümber, sest kord kaotatud usaldus ei taha tagasi tulla, seega on need reeglid ka tulekustutuseks välja mõeldud. Tulemüürina mõeldud Euroopa Finantsstabiilsuse Fond (EFSF) ei taha olla eriti atraktiivne kapitalikoguja, Euroopa Stabiilsusmehhanismi (ESM) varasem jõustumine ei õnnestu. Euroopa Liidu rahandusministrite kohtumisel jäädi erasektori kaasamise probleemi taha. Ei lepitud kokku võlgade mahakirjutamise küsimuses.

A. Tupits: Kuuest õigusaktist koosnev eelnõude pakett sai alguse 2010. aasta suvel, kui Olli Rehn tegi komisjonile ettepaneku olemasolevate protseduuride asemele uued ja karmimad teha. Põhimõtteliselt ei oleks uusi ja karmimaid reegleid vaja, kui iga riik oleks piisavalt vastutustundlik. Reegleid tuleb karmistada mitte sellepärast, et parematel oleks probleeme, vaid sellepärast, et nõrgematel on probleeme. Eelnõupaketi probleem on see, et seal on ette nähtud sanktsioonid, aga komisjoni ja nõukogu pädevused on jäetud samaks. Seetõttu ei ole välistatud, et samad probleemid, millega Prantsusmaa ja Saksamaa vältisid enda suhtes menetluse algatamist, taas ei tõusetu. Mingil hetkel oli kava selline, et sanktsioonid rakenduksid automaatselt. See oli iseenesest väga hea idee, aga paratamatult põrkus sellega, et riigid ei ole nõus oma suveräänsusest mingit tükki

ära andma. Ehk selleks, et reegleid täidetaks, peab keegi nende reeglite täitmise üle valvama, omades piisavalt õiguslikku baasi, et tulla ja karistada, kui vaja.

H. Ruusing: Mis oleks karistus?

J. Ligi: Seal on mitu staadiumi. 0,2 protsenti SKT-st on raha, mida riigid peavad reeglite rikkumise alguses külmutama. Kui nad ettekirjutustele ikkagi ei reageeri, kaotavad nad intressitootluse. Lõpuks on karistus selle deposiidi tühistamine ja äravõtmine. See on suhteliselt hale poliitiline kompromiss, kuigi midagi siiski. Rahalise trahvi suurus pole kõige määravam. Määravamad on turud ja poliitiline karistus. Põhiline on avalikkuse surve ja poliitiline häbi, mida riigid tunnevad, kui Euroopa hakkab neile näpuga näitama.

Kuidas taastada usaldus

H. Ruusing: Küsiksin nende väga kiirete otsuste kohta. Kuidas turgude usaldust taastada? Kui kaua usalduse taastamisega aega on?

J. Ligi: Kord kaotatud usaldust on tohutult raske tagasi võita, eriti kui meediast ei ole selles töös ausalt öeldes abi. Ülemaailmne majandusajakirjandus kipub olema ingliskeelne, pärinema Angloameerika riikidest, kelle sügav huvi on näidata näpuga endast eemale, kuigi mitte tingimata Euroopale, aga nii on see praegu läinud. Seda teevad mõnuga ka riigid, kellel on hoopis vähem põhjust uhke olla kui meil: ei ole neil majanduskasvu ega paremat eelarveseisu. Näiteks ei ole eriti kiita Jaapani olukord, aga ka nemad esinevad teinekord tipptasemel teravate märkustega. See oli vist G20 kohtumine, kus öeldi, et “Euroopa peab lõpuks hakkama tegelema tõsiselt oma võlakriisiga”. Nõnda ütles riik, kellel on juba ammu võlatase üle 200 protsendi SKT-st, kelle rahvastik vananeb ja majandus ei kasva. Neil on omad plussid, tohutu sisemaine sääst, mis on suuresti ka riigi võlakirjadesse pandud. Ka USA oma 10-protsendilise defitsiidi ja 100-protsendilise miinusega näitab mõnuga Euroopa suunas. Või Suurbritannia – ei ole kasvu, ei ole tasakaalu, kuigi uus valitsus on asja jõuliselt ette võtnud. Sellest hoolimata ei oleks nagu põhjust teisi häbistada. Aga väike poliitiline, kultuuriline ja majanduslik huvi on ikka näidata – eurotsoon, eurotsoon. See on õli tulle valamine, kogu aeg ühes suunas näitamine. Ja turud vaatavad: oh-hoo, teema on üleval, kirjutame siin maha, mängime jälle languse peale. Selline spekulatiivne raha teenimine, reaalmajandusest ja ka riikide rahandusest üsna lahus olev äri, mis võib kokkuvõttes tuua väga suurt poliitilist ja majanduslikku tulu.

A. Tupits: Põhimõtteliselt ei ole turgude käitumises midagi kummalist, samamoodi on varem käitutud aktsiaturgude suhtes. Euroala võlakriis erineb selle poolest, et kui riigi võlakirju peeti seni täiesti riskivabaks investeeringuks, siis nüüd põgenetakse ka riigi võlakirjade eest. Seega miski, mis Ladina-Ameerika puhul näiteks võis olla tavaline 1980–1990-ndatel, on saanud nüüd reaalsuseks Euroopas. Turgude käitumine ei ole läbi aja muutunud. Uus on see meie ühises euroalas. Efekt on see, et üks või mitu probleemset mängijat muudavad turu nii umbusklikuks, et ka korralikel riikidel on raske sealt raha laenata või nad peavad maksma selle eest kõrgemat intressi. Seega vähe sellest, et euroala nõrgemad riigid

on endid nurka mänginud, nad on teinud elu palju raskemaks ka oma partneritel ülejäänud Euroopas.

E. Bahovski: Maailma mõjutab ka see, et räägime suveräänsuse loovutamisest ja otsustamise liikumisest rohkem Brüsselisse. Need asjad on omavahel seotud. Euroopa Liidu liikmesriikide sisemine eelarvepoliitika mõjutab tegelikult tervet maailmamajandust, sest avaldab mõju eurotsoonile ja eurotsoon on omakorda seotud teiste turgudega maailmas. Paraku on probleem minu meelest selles, et mõnes euroala riigis ei saada sellest aru. Näiteks kui Soomes olid valimised, kus Põlissoomlaste erakond oli Portugali abipaketi vastu ja rääkis eurotsoonist äärmiselt negatiivselt, mõjutas see tegelikult ka üldpilti maailmas. Timo Soini artikkel ilmus Wall Street Journalis. Paljud aktsendid on mõne aastaga tundmatuseni muutunud ja praegu tundub lihtsalt niimoodi, et sellest ei anta mõnel pool endale aru.

Vastutuse hajutamine poleks õige

H. Ruusing: Kas euro päästja võiks olla Euroopa Keskpank?

A. Tupits: Ma pigem loodan, et ei. Kui Euroopa Keskpank rikuks praegu oma mandaati ja läheks inflatsiooni ohjamiselt mingile muule teele, siis ma kardan, et ühisest valuutaliidust ei tule mingist hetkest alates midagi välja. Põhjus, miks Saksamaa on huvitatud sellest, et hoida eurotsoon koos ja eurotsooni riigid tugevana, peitubki selles, et on keskpankade süsteem, eurosüsteem, mis tagab euroalas stabiilse inflatsiooni. Riikide ülesanne on hoida oma majandus korras, eelarved tasakaalus. Kui tahta, et Euroopa Keskpank ostaks probleemsed riigid välja, siis võetakse ära kõik eeldused või boonused, mis olid majandus- ja rahaliidu jaoks ette nähtud ning sisuliselt keeratakse süsteem pea peale. Ma ei ole kindel, kas näiteks Saksamaa sellise väljaostmise variandiga nõus oleks. Arvan, et pigem ei. Ja kui küsida, kas Eesti peaks sellega nõus olema, siis arvan samuti, et pigem ei. Sisuliselt tähendaks see seda, et tugevamate riikide hoiustajate rahaga makstakse kinni nõrgemate riikide üle jõu elamine.

J. Ligi: Tahaks loota, et asi selleni ei lähe, alusleping seda praegu ei luba. Euroopa Keskpank ongi suuresti praegu Euroopa rahandust üleval hoidnud. Kõigepealt pumbanud meeletult raha kommertspankade kaudu majandusse, päästnud ja hoidnud üleval pangandust, aga üldisemalt likviidsuse kaudu ka majandust. Kui Euroopa Keskpank hakkaks ostma riikide võlakirju, langeks poliitikutelt turu surve ära ja nad oleksid palju "tublimad" rahva arvamust arvestama ja valimistel lubadusi jagama. Selline vastutuse hajumine oleks kahetsusväärne.

Alusleping ja võlakirjad

H. Ruusing: EFSF ei käivitunud kuigi edukalt. On räägitud ka Euroopa võlakirjadest, Euroopa ühtsetest võlakirjadest.

J. Ligi: Et EFSF ei käivitunud edukalt, ei ole päris täpne, sest stabiilsusfond on 2010. aastast alates kogunud raha päris edukalt ning rahastanud Iirimaad ja Portugali. Iirimaa on sisuliselt peaaegu stabiliseerunud, iseasi, kuidas neil praeguses

atmosfääris on võimalik tagasi pöörduda turule. Aga EFSF on edukalt päästnud Iirimaa. Portugal, kelle päästmine on olnud hilisem, on siiski reformid kõvasti ette võtnud. Probleem on selles, et umbusaldus on ka laenuhinda EFSF-i jaoks tõstnud. Aga et fond oleks päris halvasti käivitunud, on muidugi liialdus.

A. Tupits: Põhimõtteliselt ei olnud EFSF-il probleeme turgudelt raha hankimisega kuni hetkeni, kui turgudele öeldi, et EFSF-i on võimalik võimendada ja kuidas see võimendamine toimub. Õnnetul kombel tehti seda just enne, kui Iirimaa emissiooni hakati turgudele müüma, mis tähendas seda, et Iirimaa emissiooni ei õnnestunudki esimese korraga maha müüa.

H. Ruusing: Aga kas Euroopa ühiseid võlakirju keegi ostaks?

A. Tupits: Stabiilsusvõlakirjade puhul tuleb küsida, kas selline tegevus on kooskõlas aluslepingu sätetega või ei. Euroopa Liidu aluslepingutest tuleneb põhimõte, et liikmesriik ei vastuta teise liikmesriigi ega Euroopa Liidu kohustuste eest. Seega satub stabiilsusvõlakirjade idee vastuollu olulise põhimõttega, et iga riik tegeleb oma eelarvemajanduse ja probleemidega siiski ise. Kui stabiilsusvõlakirju turule tuua, tekib küsimus, kas nende võlakirjade puhul on tegemist föderaalse Euroopa algega. Siin on palju selliseid küsimusi, mis tegelikult riivavad riigi suveräänsuse põhimõtet. Kuni selleni välja, et pead oma eelarvet koostades käima välja täiendava rahasumma, sest oled klubi liige. Stabiilsusvõlakirjade teemalise rohelise raamatu avalikustab komisjon 23. novembril 2011. Press on selle teksti mingisuguseid koopiaid näinud. Siiani on vähemasti Saksa meedia selle vastu väga vaenulik ning ma umbes aiman, mis seal sees võib olla. See on ohtlikule või libedale teele minek, jagades vastutust viisil, mis minu hinnangul ei ole kõige proportsionaalsem.

J. Ligi: Saan sakslaste tigedusest väga hästi aru ja olen ka ise suhteliselt tige ning arvan, et seda asja ei ole piisavalt kritiseeritud, ka Eestis mitte. See on riikidele mugava instrumendi loomine. Praegu on raskusi sellega, et abi saanud riigid küllalt kiiresti tegutseksid, rääkimata riikidest, kus probleeme veel ei ole. Omades sellist suurt instrumenti nagu eurovõlakiri, miks peaks olema lihtsam riikidele peale suruda tingimusi. Kui püss on seinal, siis ikkagi võetakse see kasutusele. Ka EFSF-il ja ESM-il on sarnaseid vastutuse hajutuse elemente, aga nende puhul on kontroll ikkagi tugevasti riikide käes, EFSF-i puhul saavad suuresti sekkuda lausa rahvusparlamendid. Ma ei välista, et riigid hakkavad ka ESM-i puhul nõudma parlamentaarseid arutelusid ja blokeerimisvõimalusi. Üldiselt läheb võlakirjade tegemine loodetavasti hästi raskelt ja kui, siis ainult erakordselt rangete tingimustega reeglistikuga.

Demokraatia defitsiit süveneb

H. Ruusing: Kui palju üldse “segab” kriisi lahendamist see, et tegemist on demokraatlike riikidega, et paljusid asju tuleb parlamendis otsustada?

E. Bahovski: Võib-olla olen nüüd poliitiliselt ebakorrektne, kuid minu meelest on siin suuremaid probleeme see, et pädevuste viimine Brüsselisse, igasuguste keskorganite tekkimine suurendab demokraatia defitsiiti. See on seotud ka

küsimusega, mis saab siis suveräänsusest. Kui läheme nüüd ajalukku, millest mulle meeldib palju rääkida, siis see mudel, mis sai alguse uusajast, täpsemalt öeldud valgustusajast – kuninga kui suverääni vahetas välja rahvas, kes määras jumalast antud valitseja asemel endale ise valitsejad –, siis praegu on see mudel ohus. Otsuseid võetakse vastu rahva käest küsimata. Samal ajal saab alati öelda, et kõike ei saagi rahvaga konsulteerida, mõnikord on vaja langetada välis- ja kaitsepoliitilisi otsuseid ning kõike ei saa panna ka referendumile. Olen sellega täiesti nõus, aga valimised kui niisugused peavad toimuma. Samal ajal on just nüüd riikides tugevnemas tehnokraatlik lähenemine. Kreekas ja Itaalias näiteks on võimul spetsialistide valitsus. Itaalias rohkem, Kreekas võib-olla vähem, aga praegu valitsevad neid riike mitte poliitikud, vaid tehnokraadid, kellel pole selget mandaati rahvalt. Lootustandev signaal tuli võib-olla Hispaaniast, kus olid valimised ja parempoolsed said rahva mandaadi. Aga ma ei ole kindel, et nad saavad valitseda, kui hakkavad tegema kärpeid, mida nad peavad tegema ja mida nad on lubanud teha. Kas nende populaarsus siis samal tasemel säilib? Minu meelest on see probleem ja ma ei oska öelda, missugune oleks lahendus.

A. Tupits: Kordaksin seda, mida ma juba alguses ütlesin: Euroopa Liit ei ole föderatsioon, vaid riikide liit ning majandus- ja rahaliit ei ole fiskaalne liit, vaid rahaliit. Seega demokraatia, riigisisene demokraatia ning rahva ja parlamendi roll on asjad, millega tuleb arvestada. Kuid ma ei defineeriks demokraatiat euroala võlakriisi lahendamisel kui suurimat probleemi. Pigem on selline probleemipüstitus natuke kunstlik, sest kui ei ole tegu föderatsiooniga, siis paratamatult otsustab riigieelarve üle parlament. Kui tahta, et see toimuks kuidagi teistmoodi, siis juriidiliselt korrektsem oleks kirjutada need uued skeemid tõepoolest aluslepingutesse ning sellisel juhul loovutatakse taas osa suveräänsusest keskvõimule. See peaks ühtlasi tagama, et suveräänsuse loovutamine ei ole ebaühtlane: mõned riigid on nõus midagi loovutama, aga siis selgub, et on hulga neid, kes on leidnud, et nad küll lubasid loovutada, aga tegelikult jätkavad ikka samas vaimus ja loodavad, et keegi teine kohustused kannab.

J. Ligi: Demokraatia rõhutamine ei saa kuidagi poliitiliselt ebakorrektne olla, sisuline on hoopis küsimus: kui võim on rahva käes, siis kelle käes ta ikkagi on? See küsimus ei kao kuhugi. Eesti põhiseadus näeb näiteks ette referendumite keelamise mitte ainult välislepingute, vaid ka eelarve- ja maksuküsimuste puhul. Tõepoolest on valimised olulised, aga mõnede teemade isoleerimine rahvaküsitlusest on hädavajalik, et riik koos püsiks. Need riigid, kes selliseid barjääre ei ole rahva arvamuse vahele ehitanud, on praegu palju keerulisemas olukorras. Neid riike – ma tean ühte eurotsoonis, kes ise kurdab, et neil on kõik asjad võimalik referendumile lükata – ootab minu arvates ees tume tulevik. Rahandusasju, kus inimestel on käegakatsutavad huvid, aga kus on ka palju varjatud allhoovusi, peavad siiski otsustama parema informeeritusega ja ettevalmistusega esindajad. Kõik see on osa demokraatlikust süsteemist. Aga kriisioludes oleksin mina valmis olema väiksem demokraat. Näen pidevalt otsustamatust. Poliitikud mõtlevad enda tagasivalimise peale rohkem kui riigi saatuse peale ja lükkavad oma otsustamatust rahva otsustamise suunas, mis tegelikult tähendab seda, et poliitikute grupihuvide tõttu püütakse iga asja kooskõlastada ja otsuseid ära jätta või edasi lükata.

Kas föderaalriik tuleb?

H. Ruusing: Kui Prantsusmaa ja Saksamaa lepivad kokku, et nad annavad tüki oma suveräänsusest Euroopa tuleviku nimel ära, kas siis ülejäänud 25-l või 15-l tuleb seda järgida? Kui need kaks otsustavad, et föderaalriik Euroopas on võimalik, mis on siis väiksemate võimalused?

A. Tupits: Väiksemate võimalus on sellega nõustuda või mitte nõustuda. Põhimõtteliselt ei ole föderaalne Euroopa iseenesest midagi halba. Föderaalne Euroopa võib anda väikeriikidele isegi parema võimaluse, sest kui praegu otsustavad nii-öelda suured ja väikeriikidel on vähe valikuid, siis tugeva keskvõimuga Euroopa võib olla väikeriikidele natuke parem valik. Aga kõik see on siiski midagi, milleks tuleb kas olemasolevaid aluslepinguid muuta või teha täiesti uued lepingud.

E. Bahovski: Siin on mitu küsimust. Küsimus on tõesti tuumik-Euroopas, kahekiiruselises Euroopas. Kui Prantsusmaa ja Saksamaa otsustavad edasi minna, on Eestil muidugi mõistlik seda järgida. Teisest küljest on Prantsusmaa ja Saksamaa pärast Teist maailmasõda ka selliseid lepinguid teinud. On ju Élysée lepingud 1963. aastast, mis küll ei rääkinud Euroopa Liidu tasandil suveräänsuse loovutamisest, aga rääkisid Prantsusmaa ja Saksamaa paremast koostööst. Valitsused vahetavad ametnikke, ministeeriumid ametnikke, kõik ikka selleks, et integratsioon toimiks. Ja see mudel on tegelikult ka toiminud. Euroopa Liidu sees on Prantsusmaa ja Saksamaa koostöö olnudki tihedam kui teiste riikide vahel. Minu meelest on oluline ka see, kuidas kõike tehakse ja kuidas suveräänsust loovutatakse. Seetõttu oleks loogiline eeldada, et see protsess ise võiks olla avatud ja vähemalt konsultatsioonide tasemel võiks sellest kõnelda ka teiste liikmesriikidega. Ütlen seda sellepärast, et kui tuli Schumani deklaratsioon, teatavasti 1950. aasta 9. mail, siis teati, et Suurbritannia valitsus on selle vastu, aga koostöö nimel peeti siiski vajalikuks Suurbritannia valitsust teavitada. Kuid teavitati ainult 24 tundi ette. Suurbritannia valitsus ei jõudnud enam reageerida. Siin on küsimus nii sisus kui ka vormis.

J. Ligi: Föderatsioon või mitteföderatsioon, kumbki neist ei ole Eestile läbinisti hea või halb. Kui seda filosoofiat rohkem rahandusele fookustada, siis näiteks üleeuroopaline maksusüsteem oleks meile halb, sest keskeltläbi on see konkurentsivõimetu. Seejuures on elemente, mida tahaks, et harmoneeritaks rohkem, näiteks käibemaksumäära, käibemaksureegleid, aktsiisireegleid, see on valdavalt erandite kaotamine. Ma hääletaksin kahe käega poolt, kui need reeglid iseenesest parandaksid ühisturgu ja oleksid suhteliselt valutu viis majandust maksustada. Erandid oleksid struktuurne edenemine, samas tulumaksu puhul ma oleksin valdavalt ühtlustamise vastu. Samas ei saa eitada, et teatud üleeuroopalise majandustegevuse puhul mingid üleeuroopalised reeglid, kui need õnnestuks lõpuks välja pakkuda, võiksid vabatahtlikuna ka meie riigile head olla. Ka Eestis oleks võimalik valida mingisugune tulumaksustamise viis üle piiride tegutsevatel firmadel. Seda ei ole veel õieti välja pakutud. Eelarve puhul on sama lugu: oleksime nõus, kui liigutaks reeglite tugevuselt ning sanktsioonide karmuselt ja automaatsuselt föderatsiooni suunas. Samas kindlasti ei tahaks, et eelarve mahtusid ja jaotamist ette kirjutataks, see ei oleks minu arvates Eestile hea. Siin

on pigem Euroopal vaja liikuda meile lähemale ja reformida ennast tugevalt, mitte sundida dünaamilisematele riikidele peale oma natuke ajast ja arust hoolekanderiiki.

Loomuliku arengu tee

H. Ruusing: Kas võlakriis pigem kiirendab Euroopa föderaalriigi tekkimist? Kas lähema kümne aasta jooksul on Euroopast saanud föderaalriik?

J. Ligi: Võib-olla läheb hoopis vastupidi. Praegu on risk, et toimub pudenemine, äkki ei pea see nn Euroopa kõhualune ikkagi vastu. Aga föderaalriigist on asi ikkagi hästi kaugel, me pigem ei peaks neid praeguse aja lähenemisi ja koostööd veel niimoodi defineerima. Arvan, et fiskaalpoliitiline koostöö on kindlasti hea ja see tugevneb. Kui makromajanduse järelevalve ning majanduse prognoosimise ja analüüsimise alane koostöö paraneb, on kõik hea.

E. Bahovski: Kui mälestusi, meenutusi, ajalooraamatuid lugedes ajas natuke tagasi vaadata, siis 20 aasta eest, kui sõlmiti Maastrichti leping, räägiti põhimõtteliselt sama asja. Euroopast saab föderatiivne riik, sambasüsteem annab Euroopa Liidule juurde igasuguseid pädevusi. See oli näiteks väga suur probleem Soomele Euroopa Liiduga liitumisel, sest seadis ohtu riigi senise neutraliteedipoliitika. Arvati, et Soome vastavad pädevused kaovad. Kõik need asjad on ju tegelikult läbi käidud. Föderatiivse riigi eelduseks, kui võtame mudeliks näiteks Ameerika Ühendriigid, on ikka üks rahvas. Euroopas seda ei ole. Räägitakse küll eurooplase identiteedist, mis teatavatel ajaloolistel põhjustel on võib-olla kõige paremini tulnud välja Saksamaal, sest sakslane seab oma Euroopa identiteedi isegi esikohale ja sakslaseks olemise alles teisele kohale, aga teistes liikmesriikides on vastupidi. Seetõttu mingit poliitilist eeldust föderatiivse riigi tekkeks veel pole. Kui seda tekitatakse jõuga, nii nagu see oli Nõukogude Liidus, siis see ei ole jätkusuutlik.

A. Tupits: Kui veel ajalukku vaadata, siis Ameerika Ühendriikidel võttis föderatsiooniks kujunemine aega alates iseseisvussõjast kuni kodusõjani ja sinna veel mõned aastad otsa. Pigem võiks see asi olla loomuliku arengu tee, alustades võib-olla sellest, et riigid ühtlustavad oma fiskaalpoliitilise seadusandluse. Riigieelarve tasakaal võiks olla teema, mis on Euroopas ühtne, ja sellest ei oleks kõrvalekaldumisi. Riigid kooskõlastaksid oma majanduspoliitikat nii, et partnerite arvel võlgu ei elataks. Ma arvan, et see on pigem sammsammuline protsess, kohe Euroopa kindlasti föderaalseks ei muutu.

Kas euro jääb püsima?

H. Ruusing: Viimaseks küsin: kas euro suhtes tasub olla optimistlik, kas euro jääb püsima?

J. Ligi: Optimistlik tasub alati olla ja euro jääb püsima, aga eurotsoonil on muidugi miljon asja läbi mõelda ja muuta. Ma mõtlen eurotsooni riikidel, ka koostöö mõttes. Ilma eurota ei kujuta elu ette. Eestil ei ole võimalik mõelda sedapidi, et toome rahvusvaluuta tagasi, sest tegelikult on see meil olnud ainult teise nimega kupüür. Meil ei ole võimalik ise efektiivset rahapoliitikat ajada. Samuti ei ole kogu

ühisturu poliitilise, kultuurilise ja majandusliku kooskõla seisukohalt võimalik ette kujutada, et pudenetakse uuesti 27 rahvusvaluutaks. Eriti kole saab see olema kriisihetkel, kui toimub tõeline kaos, kus üksteisel nahka üle kõrvade tõmmatakse ja püütakse vägisi ebaausat eelist saavutada.

E. Bahovski: Mina olen samuti euro suhtes optimistlik. Eurotsooni on poliitiliselt panustatud nii palju, et praeguses olukorras on mõeldamatu, et eurost loobutakse. Kindlasti tuleb aga euroalas ja Euroopa Liidus ette muudatusi. Milliseid täpselt, ma ei oska öelda, aga tuleb meeles pidada seda, et poliitiline tahe eurot üleval hoida on jätkuvalt olemas.

A. Tupits: Lõpetuseks ütleksin sedasama, mida eelkõnelejad: euro kui valuuta on ju väga hea asi ja oluline element selleks, et Euroopas tekiks ühisturg. Selles suhtes on euro projekt, millesse panustada. Kui sellesse ei panustata, oleks probleeme palju rohkem. Tunduvalt lihtsam on hoida ja tugevdada seda, mis on juba saavutatud, kui lõhkuma hakata.

Eesti varjupaigapoliitika Euroopa perspektiivis

Kristina Kallas, Balti Uuringute Instituudi juhatuse liige

Eesti peab kujundama oma varjupaigataotlejate vastuvõtusüsteemi ümber, et toime tulla pidevalt uuenevate ülesannetega.

Varjupaiga saamine on inimese põhiõigus ja selle võimaldamine on rahvusvaheline kohustus, mis sätestati 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioonis ja selle 1967. aasta New Yorgi protokollis. Genfi konventsiooniga on liitunud 147 riiki, sealhulgas 14 aastat tagasi ka Eesti. Konventsiooniga liitudes võttis Eesti endale kohustuse pakkuda rahvusvahelist kaitset inimestele, kes rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse rühma kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast põhjendatult tagakiusamist kartes Eesti riigilt kaitset otsivad. Eesti Euroopa Liiduga ühinemisel lisandus kohustus kujundada koos teiste liikmesriikidega Euroopa ühine varjupaiga- ja migratsioonipoliitika ning rakendada kokkulepitud standardeid varjupaigataotlejate ja pagulaste vastuvõtmisel ning neile kaitse pakkumisel.

Artikkel analüüsib Eesti varjupaigapoliitika eri aspekte, keskendudes varjupaigataotlejate vastuvõtutingimustele. Kõigepealt antakse ülevaade Eesti varjupaiga- ja pagulaspoliitika ajaloost ja võrreldakse Eesti olukorda Euroopa teiste riikide, eelkõige Läänemere piirkonna omaga. Seejärel analüüsitakse Euroopa Liidu ühise varjupaigasüsteemi loomise protsessi ja selle käigus tekkivaid pingeid. Artikli lõpus vaadeldakse ülesandeid, mida varjupaigataotlejate arvu pidev suurenemine ja Euroopa Liidu üha jõulisemalt koordineeritav varjupaigapoliitika Eesti ette seab.

Eesti varjupaigapoliitika ajalugu

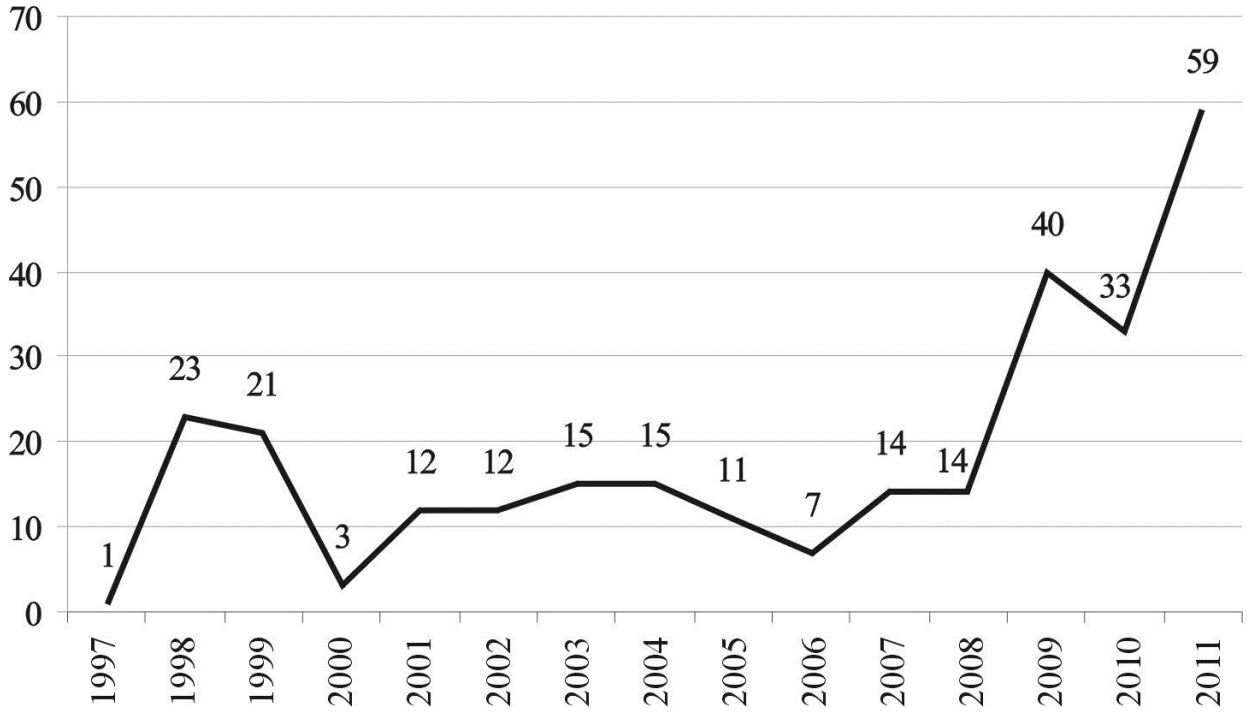
Rahvusvahelises võrdluses on Eesti kogemus varjupaigataotlejate vastuvõtmisel ja pagulaste lõimimisel üsna väike, sest Eesti on varjupaigataotlejaid vastu võtnud alles 1997. aastast, kui pandi alus varjupaigataotlejate õiguslikku seisundit ja Eestis viibimise aluseid reguleerivatele õigusaktidele. 1997. aastal vastu võetud pagulaste seaduses määratleti varjupaigataotlejat kui välismaalast, kes Eestis viibides või Eesti piiril taotleb valitsuselt varjupaika. Seadus tugines Genfi pagulasseisundi konventsioonile ning sellega valmistuti varjupaigataotlejate vastuvõtmiseks ja taotluste menetlemiseks. 2006. aastal jõustus uus välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus ning pagulaste seadus kaotas kehtivuse.

Eesti ei ole varjupaigataotlejate sihtriik, vähesel määral on ta transiitriik Skandinaavia riikidesse, peamiselt Rootsi pürgimisel. Siia satutakse sageli juhuslikult – teel Põhjamaadesse on Eesti Venemaalt tulijatele esimene Schengeni riik, kus migratsiooniametnikele "vahele jäädakse". Erandiks on Venemaa Föderatsioonist ja Valgevenest saabuvad varjupaigataotlejad, kellele Eesti ongi sihtriik. Kui alguses moodustasid varjupaigataotlejatest enamiku endistest NSV Liidu liiduvabariikidest pärit põgenikud, siis viimastel aastatel peamiselt Afganistani, Iraagi ja Türgi kodanikud.

Eesti vähest tuntust maailma põgenike hulgas näitab ka väike varjupaigataotluste arv. 2010. aastal oli Eesti Euroopa riikide seas kõige väiksema varjupaigataotluste arvuga riik – Eesti ametivõimudele esitati vaid 35 taotlust, mis on peaaegu tuhat korda vähem kui Läänemere piirkonna peamises sihtriigis Rootsis (31 875 taotlust) ja 1500 korda vähem kui Euroopas suurima varjupaigataotlejate arvuga riigis Prantsusmaal (51 595 taotlust). Peale Eesti esitati alla 100 taotluse veel üksnes Lätis (65 taotlust) (Eurostat 2011).

Viimasel kolmel aastal on varjupaigataotluste arv hüppeliselt kasvanud, osalt Eesti Schengeni viisaruumiga liitumise tõttu. Aastatel 2007 ja 2008 esitati Eestis 14 esmast varjupaigataotlust, kuid 2010. aastal juba 35 (Eurostat 2011). 2011. aasta üheksa kuuga on esitanud varjupaigataotluse 59 inimest (joonis 1) (Politsei- ja piirivalveamet 2011). Muutunud on ka varjupaigataotlejate sooline ja vanuseline koosseis. Kuigi jätkuvalt on varjupaigataotlejate hulgas enamikus üksikud meesterahvad, on võrreldes varasemaga rohkem ka neid, kes on Eestisse saabunud koos perega, sealhulgas alaealiste lastega.

Joonis 1. Varjupaigataotluste arv 1997–2011 (30.09.2011)



ALLIKAS: Politsei- ja piirivalveamet 2011.

Euroopa Liidu varjupaigapoliitika

Pärast liitumist Euroopa Liiduga on Eesti varjupaigapoliitikat valdavalt suunanud Brüsselis tehtud otsused. Kuna Euroopa Liidus ja Euroopa majandusruumis puuduvad sisepiirid, nõuab varjupaigataotlejate, pagulaste ja seaduslike või ebaseaduslike sisserännanute vastuvõtutingimuste ja liikumisõiguse määratlemine liikmesriikide tihedat koostööd. Ajendatuna koostöö ning vastuvõtutingimuste ja õiguste kooskõlastamise vajadusest on ajavahemikus 1999–2005 Euroopa Liidus vastu võetud mitu olulist programmilist dokumenti ja seadusandlikku meedet, mis kokku moodustavad Euroopa ühise varjupaigapoliitika (CEAS) paketi. Toome lühidalt ära neli tähtsaimat direktiivi ja regulatsiooni:

– varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiiv (Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ 27. jaanuarist 2003, sellega sätestatakse miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisel);

– pagulaseks või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajavaks isikuks tunnistamisel esitatavate miinimumnõuete direktiiv (Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ 29.

aprillist 2004, käsitleb miinimumnõudeid, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja neile antava kaitse sisu);

– varjupaigaprotseduuride direktiiv (Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ 1. detsembrist 2005, käsitleb liikmesriikides pagulasseisundi andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnõudeid);

– nn Dublini regulatsioon (Euroopa Liidu Nõukogu määrus 343/2003/EÜ 18. veebruarist 2003, määrusega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest).

Dublini regulatsiooni eesmärk on hoida ära olukordi, kus varjupaigataotleja on liikunud mitme liikmesriigi vahel ja keegi ei võta tema taotluse eest vastutust, samuti olukordi, kus varjupaigataotleja esitab taotluse mitmes liikmesriigis, mõnikord ka üheaegselt (tuntud ka kui "varjupaiga ostlemine"). Regulatsiooni järgi on varjupaigataotluse läbivaatajaks kas riik, kuhu taotleja on esimesena jõudnud (kas siis seaduslikult või ebaseaduslikult), või riik, kes on väljastanud talle elamisloa või sissesõiduviisa. Kuna Eesti on Euroopa Liidu piiririik, siis on varjupaigataotluste arvu suurenemine viimastel aastatel olnud osaliselt põhjustatud just Dublini regulatsiooni rakendamisest – Eestisse on teistest liikmesriikidest saadetud tagasi varjupaigataotlejaid, kes on teadaolevalt sisenenud Euroopa Liitu Eesti-Venemaa piiri ületades või kellel on Eestis väljastatud Schengeni viisa.

Kolme samba poliitika

Direktiivid reguleerivad toiminguid, kuidas liikmesriikides varjupaigataotlusi läbi vaadatakse, ning sätestavad miinimumnõuded, mida riigid peavad välismaalase pagulaseks tunnistamisel arvestama ning milliseid vastuvõtutingimusi varjupaigataotlejale pakkuma. Pärast kooskõlastusmeetmete mõjukuse ja tulemuslikkuse analüüsi ning konsulteerimist huvirühmadega võttis Euroopa Komisjon 2008. aastal oma varjupaigapoliitika programmis sihiks kujundada nn kolmele sambale tuginev varjupaigapoliitika (European Commission 2008).

Esimene sammas – liikmesriikides rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes rakendatavate standardite suurem ühtlustamine, sõnastades ümber direktiivide nõudeid. Komisjon on esitanud kõigi kolme direktiivi muudatuste ettepanekud, need lähevad miinimumnõuete seadmisel mitme liikmesriigi standardist märksa kaugemale. Ka Eesti varjupaigasüsteem peab täitma direktiividest tulenevaid kõrgendatud nõudeid.

Teine sammas – liikmesriikide tegeliku koostöö tihendamine. Loodud on Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet (EASO), mis asub Maltal. Tugiameti ülesanne on pakkuda liikmesriikidele tugiteenuseid, alates varjupaigataotlejate päritoluriikide kohta käiva info kogumisest, menetlusametnikele tõlketeenuste ja koolituse pakkumisest ning vajaliku info ja heade kogemuste ja tavade vahetamisest ning lõpetades rahvusvahelise kaitse saajate liikmesriikide vahel ümberjaotamise korraldamisega.

Kolmas sammas – liikmesriikide solidaarsuse suurendamine. Selle üheks meetmeks on luua Euroopa Liidu ühine pagulaste ümberasustamise programm, mis võimaldaks vähendada mõnele liikmesriigile varjupaigataotlejate suurest arvust tekkinud survet. Tegemist on

poliitiliselt tundliku meetmega – praegu osaleb vabatahtlikus pagulaste ümberasustamise programmis ainult kümme riiki (Rootsi, Taani, Soome, Holland, Ühendkuningriik, Iirimaa, Prantsusmaa, Portugal, Rumeenia ja Tšehhi). Euroopa Komisjon esitas Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomise ettepaneku 2009. aastal, üksikasjade üle käivad liikmesriikidega praegu läbirääkimised. Komisjon soovib, et ümberasustatavate inimeste arv suureneks ning et ümberasustamises osaleks palju rohkem liikmesriike. Selle poliitikameetme põhieesmärk on vähendada lõunapoolsetele liikmesriikidele üle jõu käivat kohustust pakkuda kaitset väga suurele hulgale pagulastele. Eesti valitsus ja Riigikogu on esitanud programmi kohta oma seisukohad, rõhutades, et "pagulaste ümberasustamine kolmandatest riikidest peab liikmesriikidele olema vabatahtlik […] ning esialgu ei peaks Eesti osalema […] loodavas ümberasustamisprogrammis" (Riigikogu põhiseaduskomisjon 2009). Seega piirdub Eesti osalemine Euroopa ühises varjupaigapoliitikas praegu vaid esimese ja teise samba tegevustega, millest olulisim on direktiividest tulenevate nõuete täitmine.

Pinged Euroopa Liidu varjupaigapoliitikas

Euroopa varjupaigapoliitika on tihedalt põimunud liikmesriikide migratsioonipoliitikaga ja eelkõige sisserände kontrollimise meetmetega. Euroopa Liidu ühise rändepoliitika kujundamine on siiski alles algusjärgus ja sisserändepoliitikat juhivad liikmesriigid ise. Seetõttu ilmestab ühise varjupaigapoliitika edasise arengu üle käivat debatti pinge, kus ühel pool on universaalne ja rahvusvaheliselt võetud kohustus pakkuda kaitset seda vajavatele inimestele ja teisel pool riigi partikulaarne huvi piirata suuremal või vähemal määral ligipääsu oma territooriumile (Pirjola 2009). Sama pinge valitseb ka liikmesriikide endi, sealhulgas Eesti varjupaiga- ja migratsioonipoliitikas.

Mitmete kodanikuühenduste, näiteks Saksamaa mittetulundusühingu *Pro Asyl* ning Euroopa Pagulaste ja Väljarännanute Nõukogu (ECRE) arvates on selle pinge lahendamine toimunud varjupaigavajajate arvelt. *Pro Asyl* leiab, et Euroopa Liidu varjupaigapoliitika eesmärk ei ole mitte pagulastele kaitse pakkumine, vaid Euroopa piiride veelgi tugevam kaitse, nn Euroopa kindluse (*Fortress Europe*) ehitamine (Pirjola 2009, 351). Diskussioon Euroopa Liidu ühise varjupaigapoliitika üle lõimub Euroopa Liidu migratsioonipoliitika debatti, milles tuleb teravalt esile ühtede soov ehitada "Euroopa kindlus" ja teiste vastuseis sellele. Euroopa Pagulaste ja Väljarännanute Nõukogu kritiseeris 2008. aastal Euroopa Liidu varjupaigapoliitikat, eelkõige just piiride kontrollimist, mis nõukogu hinnangul "ignoreerib inimeste õigust otsida varjupaika" ja varjupaigapoliitika on nagu "Vene rulett" (ECRE 2008). Kodanikuühenduste ja analüütikute kriitikas on jäänud kõlama seisukoht, et praeguse poliitika eesmärk ei ole niivõrd Euroopa ühise varjupaigapoliitika väljatöötamine, kuivõrd püüd vähendada sisserändajate poolt piiridele avaldatavat survet ning võidelda sisejulgeoleku kujuteldava vähenemisega, mida võib põhjustada inimeste vaba liikumine liidu sees (Pirjola 2009, 353).

Varjupaigataotlejate vastuvõtusüsteemi probleemid Eestis

Nagu eespool toodud statistilised andmed näitavad, ei tekita väike varjupaigataotlejate arv praegu Eestis veel tajutavat survet piiridele ega kujuta ohtu sisejulgeolekule. Sellest hoolimata on Eesti olnud ametlikes seisukohtades Euroopa Liidu ühise varjupaigapoliitika suhtes pigem äraootav. Eesti on hoidnud konservatiivset joont, järgides rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmise korraldamisel üksnes miinimumnõudeid – nii rahvusvahelisi kui ka Euroopa Liidu direktiividest tulenevaid. Eesti ei osale vabatahtlikus pagulaste ümberasustamise programmis ega paku ka rahvusvahelist kaitset humaansetel kaalutlustel – näiteks kui taotleja

tervislikud põhjused ei võimalda teda kodumaale tagasi saata. Üksikutel juhtudel on täiendavat kaitset antud ka muudel alustel kui rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatud (§ 4 lõige 3) ning mida võib pidada siiski humaanseteks kaalutlusteks. Samas ei sätesta rahvusvahelise kaitse andmise seadus humaansetel kaalutlustel rahvusvahelise kaitse andmise aluseid.

Alates 1997. aastast kuni 30. septembrini 2011 on Eestilt varjupaika taotlenud kokku 280 inimest (Politsei- ja piirivalveamet 2011). Aastas esitatakse keskmiselt 30 taotlust (aastate 2008–2010 keskmine). Varjupaigataotluste menetlemisega tegeleb Eestis politsei- ja piirivalveameti kodakondsus- ja migratsiooniosakond. Varjupaigataotlejate vastuvõtu korraldamine on aga sotsiaalministeeriumi vastutusalas.

Varjupaigataotluse läbivaatamine kestab kõige rohkem kuus kuud, erandjuhul küll ka kauem. Enamik varjupaigataotlejaid elab sel ajal Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses, kus on tagatud elamiskoht, vajaduse korral riided ja muu materiaalne tugi, sealhulgas toetusraha. Vastuvõtukeskus korraldab taotlejatele ka arstiabi. Juhul kui varjupaigataotleja soovib elada mujal kui vastuvõtukeskuses, peab ta pakutavate materiaalsete tingimuste ja teenuste eest vastutama ise, sealhulgas katma ise ka kulud.

Enamikul taotlejatest ei ole siiski piisavalt raha, et hoolitseda oma elamise eest Eestis varjupaiga taotlemise menetluse ajal, seepärast elab suurem osa neist Illuka keskuses. Seal on 35 kohta, mis on seni suutnud rahuldada enamiku varjupaigataotlejate vajadused (Kaldur, Kallas 2011), aga suure tõenäosusega juba lähitulevikus kõigi taotlejate majutamiseks enam kohti ei piisa. 2011. aasta esimese üheksa kuuga on esitatud 59 varjupaigataotlust, ja kuigi mitte kõik taotlejad ei ela vastuvõtukeskuses ühel ajal ning osa elab ka väljaspool keskust, ei olnud seal suvel uute taotlejate majutamiseks peaaegu ühtki vaba kohta.

Illuka keskuse ruumipuudusele pakuks mõningast leevendust Tallinna lähedale esmase vastuvõtukeskuse rajamine, kus varjupaigataotlejad viibivad lühemat aega, kuni määratakse nende staatus. Siseministeerium on aastateks 2012–2015 koostatud arengukavas planeerinud esmase vastuvõtukeskuse rajamise 2012. aastale (Siseministeerium 2011).

Illuka keskuse suurim probleem ei ole ruumipuudus, vaid asukoht. Vastuvõtukeskus asub Illuka vallas Jaama külas, maakonnakeskusest Jõhvist 50 km kaugusel. Liinibuss sõidab Jõhvi, kus varjupaigataotlejad käivad toiduaineid ostmas, olenevalt hooajast 2–3 korda nädalas. Keskuse elanikule (pere puhul ühele selle liikmele) makstakse kinni nädalas üks bussireis. Keskuse üsnagi isoleeritud asukohta kritiseeris 2011. aasta kevadel oma aastaaruandes Eesti Inimõiguste Keskus. Keskuse hinnangul on "... halva ligipääsetavuse tõttu seaduses ettenähtud teenuste osutamine varjupaigataotlejatele kas väga ebaregulaarne või puudub üldse. Puuduvad juriidilised, psühholoogilised ning sotsiaalnõustajad; ettenähtud eesti keele tunnid toimuvad õpetajate puudusel ebaregulaarselt. Samuti on tõlketeenuste kättesaadavus, sh arstiabi saamisel, IVV [Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskuse] personaliga suhtlemisel, taotlejale tema õiguste ning kohustuste selgitamisel ebapiisav" (Inimõigused Eestis 2010).

Keskuse asukohast tulenevaid puudusi eelkõige erivajadusega varjupaigataotlejatele hädavajalike teenuste pakkumisel tõi välja ka Balti Uuringute Instituut (IBS) tänavu esitatud analüüsiraportites. Mahukas, mitmest analüüsiprojektist koosnev uuringuprogramm viidi ellu ajavahemikus detsember 2010 – mai 2011. Uuringuid kaasrahastasid Euroopa Liit Euroopa Pagulasfondi kaudu ja Eesti siseministeerium. Kuna rahvusvahelise kaitse andmise seadus ei

defineeri, kes on erivajadusega varjupaigataotleja, lähtutakse selles artiklis Euroopa Liidu Nõukogu direktiivist 2003/9/EÜ, vastu võetud 27. jaanuaril 2003. Selle 17. artikkel määratleb: erivajadusega isikud on alaealised, saatjata alaealised, puudega inimesed, vanurid, rasedad, alaealiste lastega üksikvanemad ning piinatud või vägistatud isikud või isikud, kelle suhtes on tarvitatud muud psühholoogilist, füüsilist või seksuaalset vägivalda.

Kuigi erivajadusega varjupaigataotlejate hulk on Eestis olnud väga väike, on viimastel aastatel Illuka vastuvõtukeskuse elanike seas olnud ka alaealisi lapsi, eakaid, rasedaid ning vaimsete ja muude tervisehäiretega inimesi, kes kõik vajavad erihoolitsust. Varjupaigataotluste arvu kasvu silmas pidades tuleb Eestil tagada nõutavad vastuvõtutingimused ning teenused ka erivajadustega rühmadele.

Balti Uuringute Instituudi uuringud ja analüüsid näitasid, et nii rahvusvahelise kaitse andmise seaduses kehtestatud nõuded kui ka Illuka keskuse tegelikud vastuvõtutingimused ei vasta vajadusele ning ka varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivis kehtestatud miinimumnõuetele.

Peamine puudus, mille põhjuseks on just Illuka keskuse kaugus suurematest asulatest, on halb ligipääs arstiabile, mis on eriti oluline erivajadusega varjupaigataotlejate puhul. Uuringu käigus selgus, et kuigi keskuse elanikel on ligipääs tervishoiuteenustele tegelikult olemas, ei ole see reguleeritud ja inimesed ei tea oma õigust saada tasuta arstiabi (Kaldur, Kallas 2011, 25). Iga juhtumi korral otsustatakse eraldi (ja tihti on otsustajaks keskuse meditsiinihariduseta juhataja), kas inimene vajab arstiabi või ei ja kas on tarvis sõidutada teda autoga 50 km kaugusele Jõhvi arsti juurde või mitte. See seab just erivajadusega varjupaigataotlejad – väikeste laste vanemad, vanurid, rasedad naised või psühholoogilise trauma all kannatavad inimesed – ebakindlasse olukorda, nad ei tea, kas saavad vajaduse korral arstiabi või ei. Kuna varjupaigataotleja arsti vastuvõtule pääsemine on selgelt reguleerimata, on nii mõnedki nende terviseprobleemid jäänud tähelepanuta (Kaldur, Kallas 2011). Millises ulatuses ja millistel juhtudel peab riik tagama varjupaigataotlejale tasuta arstiabi, ei ole selgelt sätestatud ka rahvusvahelise kaitse andmise seaduses. Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiivis on nõutud, et liikmesriigid peavad tagama erivajadusega varjupaigataotlejatele vajaliku arstiabi või muu abi, milleks võib olla näiteks psühholoogiline nõustamine, puudega inimeste abivahendid jms, kuid praegu ei täida Eesti ka direktiivist tulenevaid nõudeid täielikult (Roots, Kallas 2011, 12–14).

Inimõiguste Keskus ja Balti Uuringute Instituut on rõhutanud vajadust viia varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus Illukalt lähemale mõnele suuremale asulale, kus on arstiabi käepärast. Kaaluda võib erivajadusega varjupaigataotlejatele eraldi keskuse loomist, kus oleks tagatud hea ligipääs meditsiiniteenustele ja teistele sotsiaalteenustele.

Oluline puudujääk on ka see, et varjupaigataotlejatele ei ole piisavalt antud vajalikku informatsiooni. Balti Uuringute Instituudi korraldatud uuring näitas, et nii keskuses kui ka väljaspool keskust elavatel varjupaigataotlejatel on puudus infost (neile arusaadavas keeles) nii taotluse menetlemise protsessi kui ka neile pakutavate teenuste kohta. Rohkem teavet vajatakse Eesti riigi, ühiskonna ja kultuuri kohta (Kaldur, Kallas 2011).

Kokkuvõttes tuleb nentida, et aastast aastasse üha suurema arvu varjupaigataotlejate, sealhulgas erivajadusega inimeste Eestisse saabumine on tekitanud olukorra, et Illuka keskus ei suuda kõiki majutust vajavaid inimesi vastu võtta ning ei suudeta ka erivajadusega varjupaigataotlejatele vajalikke tervishoiuteenuseid ega muid vastuvõtutingimusi tagada.

Uuringud näitavad, et Eesti ei ole praegu valmis vastu võtma täiendavat hulka pagulasi, kes saabuksid siia Euroopa Liidu ümberasustamisprogrammi raames. Samal ajal suureneb nii Euroopa Komisjoni kui ka suure arvu pagulaste tõttu kriisiolukorras olevate Lõuna-Euroopa liikmesriikide surve programmis mitteosalevatele riikidele solidaarsusmeetmetega liitumiseks ning seetõttu peab Eesti lähiaastatel oma varjupaigataotlejate vastuvõtusüsteemi ümber kujundama. Tuleb luua esmane vastuvõtukeskus, täpsustada rahvusvahelise kaitse andmise seaduses või vastavas määruses varjupaigataotlejate ligipääsu tasuta teenustele ning selgitada välja erivajadusega varjupaigataotlejatele, sealhulgas saatjata alaealistele, vajalikud teenused.

Kasutatud kirjandus

ECRE (2008). EU Border Management Package Ignores Right to Seek Asylum? ECRE News release: 13. February 2008. – http://www.ecre.org/media/news/press-releases.html

Eesti seisukohad Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomise suhtes. Riigikantselei e-kiri Riigikogu juhatusele, 15.10.2009, nr 2-5/09-05069-2.

European Commission (2008). Policy Plan on Asylum. An Integrated Approach to Protection across the EU. COM (2008) 360 final. – http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0002_en.htm

Inimõigused Eestis 2010. Eesti Inimõiguste Keskuse aastaaruanne. – http://humanrights.ee/tegevus/seire/inimoiguste-aruanne/inimoigused-eestis-2010/

Kaldur, K., Kallas. K. (2011). Varjupaigataotlejate sihtrühma rahulolu ja ootuste hindamine neile pakutavate tingimuste ja teenuste osas. Varjupaigataotlejate sihtrühma uuring. Balti Uuringute Instituut. – http://www.ibs.ee/et/publikatsioonid/item/105-erivajadustega-varjupaigataotlejatele-pakutavad-teenused

Pirjola, J. (2009). European Asylum Policy – Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language. – European Journal of Migration and Law, vol 11, no 4, pp 347–366.

Politsei- ja piirivalveamet (2011). – www.politsei.ee/et/organisatsioon/avalik-teave/statistika

Riigikogu põhiseaduskomisjon (2009). Arvamus Euroopa Komisjoni teatise Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomise kohta, istungi protokoll nr 148, 26.10.2009. – http://www.riigikogu.ee/?page=proto_nimekiri&op=ems&selected_committee=PSK&next_year=2009

Roots, L., Kallas, K. (2011). Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja Euroopa Nõukogu direktiivi 2003/9/EÜ, 27. jaanuar 2003, võrdlev analüüs erivajadustega isikute vastuvõtutingimuste osas. Balti Uuringute Instituut. – http://www.ibs.ee/et/publikatsioonid/item/105-erivajadustega-varjupaigataotlejatele-pakutavad-teenused

Siseministeerium (2011). Valitsemisala arengukava 2012–2015. Tallinn. – http://www.siseministeerium.ee/17410/

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, vastu võetud 14.12.2005. – Riigi Teataja I 2006, 2, 3.

Pagulaste lõimimine Eesti ühiskonda: probleemid ja lahendused

Kristjan Kaldur, Balti Uuringute Instituudi analüütik

Rahvusvahelise kaitse saanud isikute lõimimine Eesti ühiskonda pole siiani olnud kuigi tulemuslik.

Eesti riigil on varjupaigataotlejate ja pagulaste vastuvõtmisel küllaltki lühiajaline kogemus, sest siin on pagulasi vastu võetud ja varjupaika pakutud alles 1997. aastast, kui hakkas kehtima esimene pagulaste seadus. Suuremal osal siia jõudnud varjupaigataotlejatel on sihiks olnud Põhjamaad ning Eestisse on nad sattunud vaid juhuse tõttu. Aga kui nad on kord juba saanud Eestis rahvusvahelise kaitse, seob enamik neist oma tuleviku Eestiga.

Kevadel 2011 korraldas Balti Uuringute Instituut siseministeeriumi tellimusel uuringu, mille eesmärk oli analüüsida Eestis elavate pagulaste olukorda ja siinsesse ühiskonda lõimumist. Tegemist on Eestis esimese ulatusliku pagulaste integreerumist käsitleva uuringuga. Selle raames tehti personaalintervjuu 21 pagulasega ning üks grupiintervjuu pagulaste tugiisikutega Johannes Mihkelsoni keskusest, mis pakub varjupaigataotlejatele ja pagulastele projektipõhiselt tugiisikuteenust (täispikk analüüs www.ibs.ee/SiM-RKS). Selles artiklis tuuakse välja peamised Eesti ühiskonda lõimumise nõrgad kohad just rahvusvahelise kaitse saanute endi seisukohast vaadatuna. Peatähelepanu on sellistel valdkondadel nagu elukoha leidmine, tööturule sisenemine, ligipääs keeleõppele ja sotsiaalteenustele ning kogemused lõimumisprogrammidega. Artikli lõpus on välja toodud soovitused rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtutingimuste ja lõimimise parandamiseks.

Pagulane ja tema õigused

Eestis hakkas välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus kehtima 2006. aasta 1. juulil, millega kaotas kehtivuse 1997. aastal vastu võetud pagulaste seadus. Rahvusvahelise kaitse andmise seadus reguleerib välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise aluseid, välismaalase õiguslikku seisundit ja Eestis viibimise aluseid, lähtudes välislepingutest ja Euroopa Liidu õigusaktidest. Selles on antud pagulase määratlus (§ 4 lõige 1): pagulane on välismaalane, kes põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast, viibib väljaspool päritoluriiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada nimetatud riigilt kaitset ning kelle suhtes ei esine pagulasena tunnustamist välistavat asjaolu. Välismaalasele, kes ei kvalifitseeru pagulaseks ja kelle suhtes ei esine täiendava kaitse andmist välistavat asjaolu, kuid kelle suhtes on alust arvata, et tema Eestist päritoluriiki tagasi- või väljasaatmine võib talle selles riigis kaasa tuua tõsise ohu – nagu näiteks surmanuhtluse kohaldamise, piinamise või muul viisil elu ohtuseadmise –, võidakse anda täiendav kaitse (§ 4 lõige 3). Käesolevas artiklis käsitletakse rahvusvahelise kaitse saanutena nii Eestis pagulasseisundi kui ka täiendava kaitse seisundi saanud isikuid.

Rahvusvahelise kaitse andmise seadus sätestab ka rahvusvahelise kaitse saajate vastuvõtutingimused ja sotsiaalsed õigused. Need seaduses sätestatud õigused ja kohustused ning kaitse saajate vastuvõtmise kord olid võetud vaatluse alla ka artikli aluseks olevas uuringus – et hinnata, mil määral vastab tegelik olukord seaduse sätetele.

Rahvusvahelise kaitse andmise seadusest lähtuvalt korraldab rahvusvahelise kaitse saajate kohaliku omavalitsuse territooriumile elama asumist sotsiaalministeerium kokkuleppel

vastava kohaliku omavalitsusega. Seega nii nagu paljudes teistes Euroopa riikides, peab ka Eestis rahvusvahelise kaitse saajate integreerimine toimuma seaduse järgi kohalike omavalitsuste toel. Rahvusvahelise kaitse andmise seadus näeb ka ette (§ 73 lõige 4), et omavalitsus korraldab kaitse saaja vastuvõtmise ja abistab teda oma elu sisseseadmisel ja integreerumisel: elamuaseme leidmisel, üürimisel, remontimisel ja sisustamisel, sotsiaal- ja tervishoiuteenuste saamisel, tõlketeenuse ja eesti keele õppimise korraldamisel, tema õiguste ja kohustuste kohta teabe saamisel ning muude küsimuste lahendamisel. Osaliselt kaetakse talle teenuste osutamisel tekkivad kulud riigieelarvest.

Lisaks vastuvõtmise korraldamisele ja pakutavatele teenustele sätestab rahvusvahelise kaitse andmise seadus (§ 75) rahvusvahelise kaitse saajate sotsiaalsed õigused, andes neile Eestis viibimise ajaks õiguse saada riiklikku pensioni, peretoetusi, tööturuteenuseid ja -toetust, sotsiaaltoetusi ja muud abi. Samuti sätestab seadus rahvusvahelise kaitse saajatele õiguse haridusele ja töötamisele Eesti seadustes ettenähtud alustel ja korras.

Pagulased Eestis ja nende eripärad

Võrreldes teiste Eestis legaalselt viibivate välismaalastega on Eestis rahvusvahelise kaitse saanute arv väga väike. 2011. aasta novembriks on kaitse saanud kokku vaid 50 isikut, kellest 30-le on antud varjupaik ning 20-le täiendav kaitse (Politsei- ja piirivalveamet 2011). Neist suurem osa pärineb Afganistanist, Venemaa Föderatsioonist, Sri Lankast ja Valgevenest, üksikuid inimesi on Alžeeriast, Tadžikistanist, Ugandast, Sudaanist, Iraagist, Somaaliast ja mujalt. Kuna Eestis kaitse saanud inimesi on siiani olnud vähe, ei käi nende lõimimine Eesti ühiskonnale kindlasti üle jõu. Samas tuleb silmas pidada, et rahvusvahelise kaitse saanud inimesed erinevad teistest Eestis elavatest välismaalastest nii keele, kultuuri, vanuse, sageli ka rassitunnuste (mustanahalised ja Lõuna-Aasiast pärit inimesed ehk nn nähtavad vähemused, *visible minority*) ja usukommete poolest (muslimid). Kõik need erisused mängivad pagulaste Eesti ühiskonda lõimimisel olulist osa, rassi ja usu erinevus tekitab aga lisaraskusi.

Rahvusvahelise kaitse saanud inimesed erinevad teistest Eestis seaduslikult elavatest välismaalastest ka selle poolest, et viimased võivad igal ajal oma päritoluriiki tagasi pöörduda, kuid kaitse saanud seda üldjuhul lähitulevikus teha ei saa. See võib soodustada nende lõimumist Eesti ühiskonda, võrreldes ringmigratsioonis olevate välismaalastega. Samal ajal võib kaitse saanute integreerumist pidurdada elamisloa lühiajalisus: tähtajalise elamisloa kehtivusaeg on pagulasel kolm aastat ja täiendava kaitse saanul üks aasta. Nii nagu teistelgi välismaalastel, võib elamisloa lühike tähtaeg pärssida rahvusvahelise kaitse saanutel eesti keele omandamise või püsiva töökoha leidmise soovi. Elamisluba on küll võimalik pikendada, kui asjaolud, mis tingisid elamisloa andmise, ei ole ära langenud, samuti on isikul pärast viieaastast seaduslikku Eestis elamist õigus taotleda pikaajalise elaniku elamisluba. Sellest hoolimata on oluline silmas pidada, et esmakordse elamisloa lühike tähtaeg võib tekitada kaitse saanutel ebakindlustunnet ning seega takistada nende lõimumist.

Elukoha leidmine

Rahvusvahelise kaitse saanu pakilisemaid probleeme on elukoha leidmine ning Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusest lahkumine (mõned elavad varjupaiga taotlemise ajal ka väljaspool keskust). Enamik kaitse saanutest on leidnud endale elukoha Tallinnas, mõni elab ka Tartus, Pärnus ja Kohtla-Järvel; osa on siiski jäänud elama Illuka keskusse. Tallinn valitakse elukohaks enamasti just töö saamise eesmärgil, sest nagu uuringu käigus tehtud

intervjuudest selgub, peetakse pealinna Eestis peaaegu ainukeseks kohaks, kus kaitse saanutel on võimalik tööd leida.

Tallinn on kõige parem koht ka eneseteostuseks laiemas mõttes, sealhulgas hariduse omandamiseks. Intervjuudes mainiti Tallinna eelistena teiste Eesti paikade ees paremaid võimalusi sotsialiseeruda oma usurühma kuuluvate inimestega ning ligipääsu kultuurisündmustele. Kuna enamik kaitse saanutest on koondunud Tallinna, ei ole täitunud seadusandja soov, et rahvusvahelise kaitse saanud isikud jaotuksid kohaliku omavalitsuse üksuste vahel proportsionaalselt.

Oma elamispind on leitud üldjuhul kas sõprade-tuttavate abiga, interneti teel või tugiisikute kaudu. Intervjueeritud inimestest ainult viis on proovinud elamispinnaks saada sotsiaalkorterit või käinud kohalikus omavalitsuses elamispinna saamise võimalust uurimas. Ühe peamise probleemina tuuakse välja, et sotsiaalkorteri saamiseks on vaja sissekirjutust, kuid sissekirjutuse saamiseks on vajalik vähemalt üürikorteri olemasolu. Tegelikkuses ei ole kohaliku omavalitsuse kaudu elamispinda leidnud aga ükski uuringu raames intervjueeritud rahvusvahelise kaitse saanud isik ning väga vähesed on teadlikud ka sellest, et seaduse järgi on neil selleks õigus.

Töö leidmine ja probleemid töölepinguga

Ligipääs tööturule ja eelkõige just töökoha olemasolu on peamisi tegureid, mis kujundab rahvusvahelise kaitse saanute meelestatust Eesti riigi suhtes ning sellest johtuvalt ka nende soovi või soovimatust lõimuda siinsesse ühiskonda. Töökoha saamine loob võimaluse oma elu kindlamalt sisse seada, mis on ebastabiilsetest oludest tulnud pagulastele ülimalt tähtis. Seevastu töökoha puudumine ja sellest tulenev elukoha puudumine tekitab tõrjutusetunde ja nii materiaalselt kui ka vaimselt ebastabiilse keskkonna ning meelestab pagulased asukohariigi suhtes negatiivselt.

Uuringu käigus intervjueeritutest oli töö 15 inimesel, töötuid oli 6. Enamik töökoha leidnutest töötas restoranis või baaris (8), mis näib kujunevat teatud rühma kaitse saanute põhiliseks töövaldkonnaks. Kaks inimest töötasid mittetulundusühingus, kaks tegelesid eraettevõtlusega, üks pakkus teenuseid giidina, üks töötas parandustöökojas ja üks elektroonikafirmas. Tööd otsitakse kas interneti teel, ajalehtedest töökuulutusi lugedes, CV-sid firmadesse saates või ettevõtetes kohapeal käies. Töötukassa poole on pöördunud 8 rahvusvahelise kaitse saanut. Nenditakse, et töötukassa kaudu on tööd või vähemalt tööpakkumisi leida küll võimalik, kuid enamasti on takistuseks vähene eesti keele oskus. Illuka vastuvõtukeskuses elavad töötud on samuti töötukassas arvel, kuid keskuse kõrvalise asukoha tõttu on sealt äärmiselt keeruline käia Jõhvis töötukassa korraldatavatel kursustel. Kuigi töötukassa teenuseid üldiselt kiidetakse, leitakse töö enamasti siiski isiklike kontaktide abil.

Juba töö leidnutel kerkib sageli üles küsimus töölepingust. Ilma lepinguta ehk nii-öelda mustalt töötamist märkis umbkaudu kolmandik uuringus osalenutest. Isegi kui leping sõlmitakse, määratakse üsna sageli selles kindlaks miinimumpalk ning ülejäänud osa tööst tasub tööandja "mustalt". Intervjuudes räägiti ka töökohtadest ja tööandjatest, kes ei sõlminud töölepingut põhjendusega, et tegemist on tasustatud katseajaga. Teine probleem oli tööandja pakutav väga madal palk, näiteks pakuti ühele rahvusvahelise kaitse saanule üheeurost tunnitasu. Samu probleeme tõstatasid grupiintervjuus ka tugiisikud. Seega ilmneb, et töölepingu sõlmimisel on kaitse saanud isikud sageli kaitsetus olukorras – ühelt poolt seetõttu, et nad ei valda eesti keelt ega pruugi lepingu tingimustest aru saada, teisalt ka seetõttu, et nad

ei oska oma õiguste eest seista, sest nad lihtsalt ei tea, millised õigused neil töövõtjana on või milline on Eestis keskmine või miinimumpalk.

Haridus ja täienduskoolitus

Eesti haridussüsteemiga, sealhulgas lasteaedadega, on kokku puutunud üksnes lastega pagulaspered. Kogemused on üldjuhul positiivsed: märgitakse, et lapsed on selgeks õppinud eesti keele ning suuri probleeme kooliskäimisega pole tekkinud. Probleeme esineb peamiselt nendel lastega peredel, kes elavad Illuka vastuvõtukeskuses, sest keskuse geograafilise eraldatuse tõttu ei saa lapsed lasteaias käia.

Mõned rahvusvahelise kaitse saanud inimesed ilmutasid huvi ka kõrgema hariduse omandamise vastu, kuid enamasti avaldati soovi saada erialast täienduskoolitust. Täienduskoolituse võimalustest ja töötukassa pakutavatest kursustest teadsid natuke vähem kui pooled intervjueeritavatest. Huvi kutseoskuste arendamise või erialase täienduskoolituse vastu oli suur just hiljuti rahvusvahelise kaitse saanutel, samas kui 1990. aastate lõpus kaitse saanud isikud ei väljendanud erilist soovi ei hariduse omandamiseks ega ka täienduskoolitustel osalemiseks, ilmselt seetõttu, et neil on püsiv töökoht juba olemas. Rahvusvahelise kaitse saanute eneseharimisel on peamine takistus just Illuka vastuvõtukeskuses elamine ja kehv ühendus Jõhviga, mis ei võimalda soovitud kursustel osaleda. Illukalt mujale elama asudes saab eluliselt tähtsaks pigem töökoha ja elamispinna leidmine, mistõttu hariduse omandamine või täienduskoolitustel osalemine jääb sageli tagaplaanile.

Eesti keele õppimine

Enamik uuringus osalenutest mainis eesti keele oskust kui üht ühiskonda lõimumise peamist eeltingimust. Keeleoskus on ka eelduseks, et saada iseseisvalt hakkama igapäevaelus, näiteks arsti juures või postkontoris. Keeleoskust peeti oluliseks ka austusest riigi vastu, kes on neile kaitset andnud.

Uuringu käigus ei olnud küll võimalik rahvusvahelise kaitse saanute eesti keele oskust hinnata, kuid nende endi hinnangul oskavad eesti keelt mõningal määral või rahuldavalt vaid üksikud vastanutest. Selgus, et huvi eesti keele õppimise vastu on väga suur ning keeleoskust ollakse nõus omandama kas tasuta kursustel või ise õppides. Toodi välja asjaolu, et kui teistes riikides (nt Soomes ja Lätis) on keeleõpe rahvusvahelise kaitse saanutele tasuta, siis Eestis peab selle eest tasuma õppija ise. Keeltekooli tasulisuse üle kurtis enamik keeleõppest huvitatud isikuid. Peamine tõdemus oli, et eesti keele õppimiseks ei ole neil häid võimalusi. Kuigi rahvusvahelise kaitse saajatele keeleõppe korraldamine on seadusega ette nähtud, siis kaitse saanute hinnangul seadust kas ei tunta või ei suudeta seda täita. Väideti, et isegi linnavalitsused ei tea, kus ja kuidas kaitse saanutele keelekursusi pakkuda.

Töötukassa pakutavate keelekursustega olid kaitse saanud mingil määral küll kursis, kuid paljud ütlesid, et nendest kursustest pole eriti kasu, sest need on mõeldud üksnes edasijõudnutele ja neile, kellel on vähemalt mingisugune eesti keele oskus juba olemas. Valdavalt kurdeti selle üle, et tasuta keelekursusi on kas vähe või on nende kohta vähe infot. Isegi juhul, kui kursused toimuvad, on raske sinna kohta saada. Uuringust selgus, et tasuta eesti keele kursustel (Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed kohanemisprogrammi raames) on käinud ainult üks rahvusvahelise kaitse saanu.

Paljud märkisid, et Illuka vastuvõtukeskuses oldud aeg ei soodusta peaaegu üldse eesti keele õppimist, sest keskuses keeleõppe võimalus puudub ning Ida-Virumaa keskkond on suures osas venekeelne. Ometi oleks keskuses viibitud aega saanud edukalt just keeleõppimiseks kasutada. Pärast uuringut on keeleõppe olukord keskuses siiski mõnevõrra paranenud.

Intervjuudest ilmnes, et kui keele õppimist kohe ei alustata, võib hiljem motivatsiooni leidmine osutuda äärmiselt keeruliseks. Selgus ka, et märkimisväärne osa rahvusvahelise kaitse saanutest (sh Aafrikast või mujalt mitteslaavi kultuuritaustaga riikidest pärit isikud) lõimuvad pigem Eesti venekeelsesse kogukonda, omandades suhtluskeelena eesti keele asemel vene keele.

Abi- ja tugiteenuste kasutamine

Rahvusvahelise kaitse saanute lõimumist mõjutab nende informeeritus nii oma õigustest ja kohustustest kui ka pakutavatest teenustest ja tugimeetmetest. Kuigi rahvusvahelise kaitse andmise seadus kohustab kohalikke omavalitsusi, kelle territooriumile kaitse saanud elama asuvad, neid igakülgselt aitama, selgus meie uuringust, et nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse abi kaitse saanutele on puudulik.

Kohalike omavalitsuste poole on mitmesuguste küsimustega pöördunud pool intervjueeritutest. Seejuures ei hinnata sealt saadud abi kuigi kõrgelt, vaid nenditakse, et kohalikes omavalitsustes teatakse rahvusvahelise kaitse saanute probleemidest üsna vähe ja seetõttu ei oska sealsed ametnikud neid inimesi aidata. Tugiisikute grupiintervjuust selgus, et sageli omavalitsuste ametnikud isegi ei tea rahvusvahelise kaitse andmise seaduse kohalike omavalitsuste osa puudutavast peatükist. Tugiisikud arvasid ka, et mõnede sotsiaaltöötajate meelest on rahvusvahelise kaitse saanud isikute rühm niivõrd väike ja marginaalne, et nende pärast ei tuleks üldse eriti vaeva näha. Selline seisukoht ja samuti oma kohustuste kohta info puudumine väljendub aeg-ajalt ka ametnike tõrjuvas suhtumises kaitse saajatesse, mida mainiti intervjuudes mitmel korral.

Enamik rahvusvahelise kaitse saanutest ei olnud midagi kuulnud Migratsiooni ja Integratsiooni Sihtasutusest ega teadnud, kuhu nad peaksid abi ja info saamiseks pöörduma. Enamik ei olnud kuulnud ka integratsiooniprogrammidest ning isegi sõna “integratsioon” oli paarile inimesele tundmatu. Need, kes Eesti varjupaiga- ja integratsioonipoliitikaga mõnevõrra rohkem kursis olid, soovisid selle süsteemsemaks muutmist. Ennast nähti spetsiifilise rühmana, kellele n-ö tavapärased integratsioonipoliitika meetmed ei sobi. Uuringust järeldus, et rahvusvahelise kaitse saanute teadmised neile pakutavatest teenustest ning info ja abi saamise võimalustest on väga halvad. Vaid mõni üksik oli abi otsinud või oskas öelda, kust seda üldse võiks saada.

Ligipääs arstiabile

Üldjuhul on need rahvusvahelise kaitse saanud isikud, kes käivad tööl ja kellel on tööleping, end perearsti juures arvele võtnud, või kui nad seda veel teinud ei ole, siis vähemalt on nad sellisest võimalusest teadlikud ning plaanivad lähiajal ennast perearsti juures registreerida. Samas seostub perearsti juurde pääsemine sageli suure bürokraatiaga või on selgitustöö Eesti tervishoiusüsteemi või haigekassa toetatavate arstiabiteenuste kohta puudulik.

Tuleb arvestada, et osa rahvusvahelise kaitse saajatest on pärit riikidest, kus ei ole kunagi riiklikult korraldatud arstiabi või riiklikku tervisekindlustust olnud, mistõttu nende süsteemide

omal käel tundmaõppimine on neile üsna vaevarikas. Kuigi enamikul kaitse saajatest on õigus tervisekindlustusele, loobutakse abi otsimisest isegi üsna tõsiste tervisehädade korral. Teine oluline probleem on registreeritud elukoha puudumine, mis takistab tervisekindlustuse saamist ka töötukassas arvel olijail.

Seega võib uuringu põhjal järeldada, et informatsioon laiemalt pakutavate tervishoiuteenuste ja riikliku ravikindlustuse ulatuse ning nii teenuste kui ka ravikindlustuse saamise tingimuste kohta on kõigil rahvusvahelise kaitse saanutel puudulik. Nad ei tea üldjuhul ei oma õigusi ega ka seda, kuidas riiklik ravikindlustussüsteem Eestis toimib.

Soovitused olukorra parandamiseks

Kokkuvõttes võib öelda, et välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse järgi Eestis kaitse saanud isikute vastuvõtmise kord praegu ei toimi. Tasuta keelekursustel on käinud vaid üks rahvusvahelise kaitse saanu, kohaliku omavalitsuse tuge eluaseme leidmisel ning sisulist abi sotsiaal- ja tervishoiuteenuste valdkonnas või teavet oma õiguste ja kohustuste kohta ei ole saanud aga neist ükski. Abi on saadud tugiisikutelt ja üksikutel juhtudel ka sotsiaalministeeriumist. Eestis toimib juba välismaalaste (nn uusimmigrantide) lõimimise kava, mille osaks on ka välismaalaste (kolmandate riikide kodanike) kohanemisprogramm, seega oleks üks võimalus korraldada programmi raames ka rahvusvahelise kaitse saanud inimeste lõimimist – tööturule integreerimist ja keeleõpet.

Teiseks tuleks pakkuda Eestis rahvusvahelise kaitse saanud inimestele oma elu sisseseadmisel abi senisest süsteemsemalt. Et sihtrühm on väga väike (50 inimest), on nendele toetust ja abi korraldatud igast üksikjuhtumist lähtudes. Arvestades aga varjupaigataotluste arvu kasvu viimastel aastatel, tuleb kujundada rahvusvahelise kaitse saanud isikute Eesti ühiskonda lõimimise ulatuslik programm, mis hõlmaks nii eluaseme leidmist ja muid elukorralduslikke küsimusi kui ka ligipääsu sotsiaal- ja tervishoiuteenustele ning edukaks integratsiooniks vajalikku tuge (keeleõpe, infoedastus jne).

Suuremaid takistusi rahvusvahelise kaitse saanud isikute Eesti ühiskonda lõimumisel on infopuudus. Puudub nende isikute oma õigustest ja kohustustest ning neile pakutavatest teenustest ja abist teavitamise süsteem. Tarvis oleks luua keskne infopunkt, mis abistaks kaitse saanud inimesi kõikvõimaliku teabega. Selliseks infopunktiks võiks kujuneda Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed, mis praegu juba korraldab uusimmigrantide vastuvõttu ja lõimimist. Samuti tuleb parandada rahvusvahelise kaitse saajatega kokku puutuvate ametnike – nii kohaliku omavalitsuse ametnike kui ka riigiametnike – informeeritust kaitse saanud isikute õiguslikust staatusest ning neile pakutavatest teenustest.

On tarvis hõlbustada rahvusvahelise kaitse saanute ligipääsu tasuta eesti keele õppele. Neist mitmed on proovinud tasuta kursustele pääseda, kuid edutult, sest neil puudub kohalikus omavalitsuses registreeritud elukoht või ei ole kursustel enam vaba kohta. Eesti keele oskus on kõigil intervjueeritutel puudulik, samas huvi ja valmisolek keelt õppida on olemas. Keeleoskus on eriti oluline just töökoha saamisel ja töökoha leidnud isikud teevad tihti pikki tööpäevi, seepärast on soovitatav keeleõpet korraldada ühendatult erialase täiendusõppega ja töötavate inimeste puhul töökoha kaudu.

Raskused töökoha leidmisel ning töötamine ebakindlate suuliste kokkulepete alusel viitavad vajadusele rakendada senisest tõhusamaid meetmeid rahvusvahelise kaitse saanud isikute

tööturule sisenemiseks. Selliste inimeste arv Eestis on väike, seega peaksid nende tööturule viimise meetmed keskenduma nn pakkumise poolele ehk tööotsija oskuste, teadmiste ja informeerituse parandamisele.

Üks uuringu peamisi tulemusi on järeldus, et rahvusvahelise kaitse saajatele suunatud integratsioonipoliitika väljatöötamisel tuleb väga hoolikalt arvestada tulevikuperspektiivi: kui praegu on selliseid inimesi vähe ja seetõttu on võimalik lahendada nende probleemid igal üksikjuhul eraldi, siis varjupaigataotlejate arvu kasv ja selle tulemusena ka rahvusvahelise kaitse saajate lisandumine nõuab probleemi süsteemsemat käsitlust ning hästitoimivaid integratsioonimeetmeid.

Uuringu põhjal ja teiste Euroopa riikide kogemusele tuginedes võib soovitada järgmisi meetmeid:

a) rahvusvahelise kaitse saanud isikute keeleõpe tuleb siduda kas nende praeguse või tulevase töökohaga ning erialase täiendusõppega (näiteks töötukassa koolitustega);

b) tööandjale ning kaitse saanud isikutele tuleb selgitada "mustalt" töötamise ebaseaduslikkust ja negatiivseid külgi;

c) uusimmigrantide, sealhulgas rahvusvahelise kaitse saanud isikute jaoks tuleb luua riigi toetatavate praktikakohtade programm, mille eesmärk on paremini kooskõlastada nende oskused Eesti tööturu vajadustega (vt sellealaseid teiste riikide meetmeid; ka Kallas, Kaldur 2008).

Registreeritud elukoha puudumine takistab paljude rahvusvahelise kaitse saanud inimeste ligipääsu osale teenustele, eelkõige puudutab see neid, kes erinevatel põhjustel elavad ka pärast rahvusvahelise kaitse saamist Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses. Illuka keskust ei saa nad aga registreerida oma elukohana. Seetõttu jäävad nad ilma mõnest oma elu sisseseadmiseks ja lõimumiseks vajalikest teenustest, näiteks ei võimalda registreeritud elukoha puudumine kaitse saanutel saada endale tervisekindlustust töötukassa tööturukoolitustel osalemise kaudu ega osaleda Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed korraldatavatel eesti keele kursustel. See probleem vajab kiiret ja püsivat lahendust.

Ühinedes 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni ja selle 1967. aasta New Yorgi protokolliga, võttis Eesti endale rahvusvahelise kohustuse kaitsta neid välismaalasi, kes nendes dokumentides sätestatud tingimustele vastavad. Siiski peame nentima, et rahvusvahelise kaitse saanute probleeme ei ole veel piisavalt teadvustatud, seda peegeldavad ka selles artiklis välja toodud puudujäägid. Rahvusvahelise kaitse saanute õiguste tagamise läbimõeldud ja terviklik süsteem koos hästitoimivate lõimimismeetmetega võimaldaks Eesti riigil endale võetud kohustusi tõhusamalt täita.

Kasutatud kirjandus

Kallas, K., Kaldur, K. (koost) **(2008).** Integratsioonipoliitikad ja meetmed. Heade praktikate uuring Rootsi, Taani ja Suurbritannia näitel. Tallinn: Balti Uuringute Instituut.

Politsei- ja piirivalveamet (2011). Varjupaigastatistika: Varjupaigaotsused 1997–2011. – http://www.politsei.ee/et/organisatsioon/avalik-teave/statistika/index.dot

Kõrge riigilõiv kui kohtusse pöördumise takistus tsiviilkohtumenetluses1

Margit Vutt, Riigikohtu eraõiguse kohtupraktika analüütik

Riigilõiv peab olema piisavalt kõrge, et katta osalt kohtumenetluse kulud, ja piisavalt madal, et tagada isikule üks tema põhiõigusi – juurdepääs õigusemõistmisele.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 14 kohaselt on isiku õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus, § 15 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Põhiseaduse § 13 sätestab isiku õiguse riigi ja seaduse kaitsele. Riigikohus on 2008. aasta 16. mai otsuses kohtuasjas nr 3-1-1-88-07 märkinud: "Põhiseaduse §-des 13, 14 ja 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse." Juurdepääsu õigusemõistmisele kui põhiõigust kaitseb ka Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikkel 6, mis näeb ette õiguse õiglasele kohtumenetlusele (*right to a fair trial*).

Juurdepääsu hindamisel võetakse arvesse mitmeid komponente. Üks neist on menetluse kulukus, seega võib juurdepääs õigusemõistmisele olla takistatud ka rahaliselt, näiteks liiga kõrgete riigilõivumääradega.

Artikli eesmärk on lähemalt analüüsida riigilõivu olemust ja eesmärke, uurida, millistest põhimõtetest on Eestis riigilõivumäärade kehtestamisel lähtutud ning leida vastus küsimusele, mida tuleks arvestada, kui soovitakse kehtestada õigusemõistmisele juurdepääsu tagavaid lõivumäärasid.

Kohtumenetluse kulude olemus

Õiguskirjanduses on tsiviilõigusliku vaidluse tõhusa lahendamise kolme olulise mõjurina nimetatud menetluse keerukust, kestust ja kulukust ning viidatud sellele, et neid näitajaid kasutab Maailmapank, kui hindab lepingute täidetavuse tagamist (Spamann 2009, 3). Riigilõivu suurus on seejuures üks menetluse kulukust mõjutavatest asjaoludest, kusjuures Mandri-Euroopa õigussüsteemi riikides moodustab just riigilõiv suurema osa menetluskuludest (Hodges, Vogenauer, Tulibacka 2009, 5).

Kohtumenetluse finantseerimise probleemid (sealhulgas riigilõivude kõrge tase) hoiavad teatud nõuded kohtust eemal ja sellele asjaolule on viidatud ka Eesti õigusdiskussioonides. Samuti saab tuua vastupidiseid näiteid: menetluse kulukuse olulisel vähenemisel võib teatud liiki kohtuvaidluste hulk tunduvalt kasvada. Näiteks räägitakse Ameerika Ühendriikides nn deliktiõiguse kriisist (*tort law crisis*): sealne menetluskulude süsteem soosib kahju hüvitamise nõuete menetlemist ja seetõttu on kohtutes väga palju vastavat liiki tsiviilasju (Hirte 1991, 121). Jaapanis seevastu tabas kohtuid pärast riigilõivude märkimisväärset vähendamist - aktsionärihagide tulv (West 2000, 2–3).

Olukorras, kus isik soovib pöörduda kohtusse ja panna maksma talle kuuluvat nõuet, hindab ta enne hagi esitamise otsustamist menetlusega kaasnevaid võimalikke majanduslikke tagajärgi. Teatud tüüpi vaidluste puhul on koguni leitud, et menetlusotsused sarnanevad investeerimisotsustega (Reisberg 2007, 50). Kirjanduses on märgitud sedagi, et menetluskulude jaotuse reeglite kujundamisel tuleb muu hulgas lähtuda ka nn sotsiaalsest

optimumist ja arvestada reguleerimisel seda, kas mingis valdkonnas esineb liigselt või vastupidi, ebanormaalselt vähe vaidlusi (Albert 2007, 320). Seega on menetluskuludel, sealhulgas riigilõivul, lisaks põhiseadusliku juurdepääsuõiguse indikaatori rollile ka teine, majanduslik mõõde. Kuid eespool nimetatud seisukohad ei tähenda, et sotsiaalse optimumi argument ja õigusökonoomilised kaalutlused saaksid olla prioriteetsed isiku õiguste kaitse kui õigusliku reguleerimise põhieesmärgi suhtes. Sotsiaal-majanduslikud aspektid peavad saama kaalutud ikkagi alles pärast seda, kui põhimõtteline juurdepääs õigusemõistmisele on tagatud.

Menetluskulud takistavad kohtusse pöördumist

Kuigi akadeemilistes allikates ei ole menetluskulude ega kohtumenetluse rahastamise teema tavapäraselt olnud kuigi populaarne, on sellele viimasel ajal hakatud siiski varasemast enam tähelepanu pöörama, sest on täheldatud, et mitmetes riikides on suured menetluskulud kujunenud või kujunemas oluliseks takistuseks kohtusse pöördumisel (Hodges, Vogenauer, Tulibacka 2010, 6).

Kui rääkida õigusemõistmisele juurdepääsu õigusest, siis – nagu on märkinud Saksa õigusteadlane Heribert Hirte – saab aktiivsest õigusest ja selle teostamisest olla juttu eelkõige tsiviilkohtumenetluses, sest kriminaalasjades taandub sama küsimus peamiselt kaitseõigusele (Hirte 1991, 91). Samas tuleb tunnistada, et tsiviilkohtumenetlust peetakse kuidagi "teisejärguliseks", neid vaidlusi kiputakse käsitama sellistena, milles pooled on "ise süüdi" ja mille nad peaksid isekeskis ning kohtu abita ära lahendama. Kirjeldatud suhtumine viib selleni, et tsiviilvaidlusi lahendavat kohut käsitatakse vaikivalt "poolte jaoks loodud ja järelikult ka poolte poolt finantseeritava institutsioonina". Kuid kui riik demonstreerib järjekindlalt sellist hoiakut, siis viitab see artikli autori arvates riigi soovile vähemalt osaliselt vabaneda ühest oma tuumikfunktsioonist, mis omakorda võib viia selleni, et õigusemõistmisele hakkavad kujunema ebasoovitavad, õigusriigi toimimist ohustavad asendusmehhanismid.

Tsiviilõigus reguleerib isikutevahelisi varalisi ja isiklikke mittevaralisi suhteid. Võib tõepoolest väita, et tsiviilõiguslikesse vaidlustesse satuvad isikud justkui vabatahtlikult ja peaksid seega ka sellise vaidluse ise kinni maksma. Kui võrdsete poolte vahel on lepinguline suhe, on selline lähenemine isegi mõistetav. Kuid tuleb meeles pidada, et ka näiteks hagimenetluses ei põhine suur hulk kohtus läbivaadatavaid nõudeid lepingulistel, vaid hoopis lepinguvälistel suhetel. Ükski kahjustatud isik ei ole ohvri rolli soovinud. Hagi esitamise alguspunktiks on olukord, kus kostja on jätnud täitmata oma kohustuse või tekitanud hagejale kahju. Finantsilises mõttes algab vaidlus aga sellega, et isik, kellele on ülekohut tehtud, peab leidma vahendid kohtusse pöördumiseks. Ükskõik kui ebaõiglane see kannatanule ka ei tunduks, arvestab tsiviilkohtumenetluse mudel põhimõttega, et menetlus toimub hageja huvides. Esmapilgul võib pakkuda lohutust fakt, et meie kohtumenetlus lähtub põhimõttest "kaotaja maksab". Nii nagu Saksamaal, põhinevad ka meie tsiviilkohtumenetluse reeglid eeldusel, et hageja kaotus tähendab ebaõiget kohtussepöördumist. Seega kui hagejal oli õigus, peaks ta oma raha kostjalt tagasi saama. Reaalsus näitab aga, et kohtuotsuste täitmine võtab aega, on sageli probleemne ja menetlust finantseerinud hageja ei pruugi kunagi menetlusele kulunud summasid kostjalt kätte saadagi.

Menetluse kulukuse ja rahastamise eri aspekte kokku kolmekümne neljas jurisdiktsioonis on põhjalikult analüüsitud Oxfordi Ülikoolis tehtud uuringus, mis hõlmab ka Euroopa Liidu liikmesriike. Uuringu viisid läbi kaks Oxfordi Ülikooli uurimiskeskust – *Centre for Socio-Legal Studies* ja *Institute of European and Comparative Law*. Oxfordi uuringu kohaselt on

praeguse aja probleem see, et riigivõim on olnud sunnitud paljudes valdkondades kulutusi kärpima ning eraõiguslikud kohtuvaidlused ei ole valdkond, millele kohtusüsteemid meelsasti kulutusi teha sooviksid. Valitsused, äris osalejad ja ka füüsilised isikud otsivad uusi, kiiremaid ja odavamaid vaidluste lahendamise võimalusi. On leitud, et nii kohtusüsteemi toimimise eest vastutavad asutused kui ka õiguskorrad tervikuna peaksid sellistele tendentsidele vastama kulude alandamise, liiga keerukate menetluste lihtsustamise, kulude ettenähtavuse suurendamise ja menetluse tõhustamisega (Hodges, Vogenauer, Tulibacka 2009, 6). Sama suunda oleks autori arvates kohane järgida ka Eestis.

Riigilõivu eesmärk ja selle kehtestamise põhimõtted

Seaduse tasemel on riigilõivu eesmärk väljendatud riigilõivuseaduse § 4 lõikes 1, mille kohaselt kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingu tegemisega kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte). Mõnevõrra konkretiseerib riigilõivu eesmärki tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 139 lõige 1, mille kohaselt on riigilõiv kohtumenetluses menetlustoimingu tegemise (näiteks hagi esitamise) eest Eesti Vabariigile tasutav summa. Kulupõhimõtet on rõhutatud ka Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 2010. aasta 9. novembri määruses tsiviilasjas nr 3-2-1-95-10. Kuid sellest hoolimata, et Eesti seadus ja ka kohtupraktika deklareerivad riigilõivu kulupõhimõtet, ei ole tegelikult selge, kas on olemas mingid arvutused, mille põhjal võiks hinnata lõivumäärade ja kulutuste seoseid.

Lisaks kulupõhimõttele on seaduse rakendajad ja kohtupraktika toonud esile ka riigilõivu muid eesmärke, näiteks menetlusökonoomia tagamise ja kohtusüsteemi parema rahastamise. Kõrgeid riigilõivusid põhjendas endine justiitsminister muu hulgas sellega, et hageja saab eduka menetluse tulemusena suure varalise hüve (Riigikohtu üldkogu 12. aprilli otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-62-10, punkt 17.1), aga ka vajadusega hoida ära suuremaid palgakärpeid ja koondamisi kohtusüsteemis. Justiitsminister avaldas seisukoha, et kohtumenetlus ongi kulukas, sest kohtuniku palk on kõrge ning õigust tuleb mõista väärikas kohas ja korralike töövahenditega, mille peab kinni maksma isik, kes kohtusse vaidlema läheb.

Lisaks kohtumenetluse kulude katmisele, kohtusüsteemi rahastamisele ja riigieelarve laekumiste tagamisele on riigilõivu eesmärgiks peetud ka tõsiste õigusvaidluste selekteerimist ja pahatahtlike ehk nn protestihagide esitamise võimaluse blokeerimist ning kohtus lahendatavate õigusvaidluste hulga üldist optimeerimist. Riigilõivule omistatud eesmärgid võib seega üldistatult jaotada kulude katmisele ja menetlusökonoomia tagamisele suunatud eesmärkideks.

Milline lõivumäär on liiga kõrge ja seega põhiseadusevastane

Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt rõhutanud, et õigusemõistmisele juurdepääsu õigus ei ole absoluutne põhiõigus, vaid riik võib seda piirata ja peabki piirama, kehtestades juurdepääsu tingimused. Riigi ülesanne on määrata kindlaks pädev kohus, luua menetlusreeglid ja kehtestada formaalsed nõuded, mis tuleb kohtusse pöördumisel täita (Gustavson 2010, 3). Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 6 jätab liikmesriigile vaba valiku, milliseid vahendeid selle eesmärgi saavutamiseks kasutada. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et õigusemõistmisele juurdepääsu põhiõiguse mõningane kitsendamine on paratamatu, kuid piirangud ei tohi olla ülemäärased.

Õiglase õigusemõistmise huvides võib seada kohtusse pöördumise õigusele ka rahalisi piiranguid. Piirang on kooskõlas artikliga 6, kui selle eesmärk on legitiimne ning valitud

vahendid on seatud eesmärgi suhtes proportsionaalsed. Nii on Euroopa Inimõiguste Kohus kohtuasjas *Weissman jt* vs *Rumeenia* tunnistanud iseenesest legitiimseks kohtulõivude tõstmise eesmärgi vältida kohtu ülekoormamist vähem tähtsate kohtuasjadega.

Euroopa Inimõiguste Kohus on märkinud, et piirangu konventsioonile vastavuse hindamisel ei ole tema eesmärk määrata, millised on kõige sobivamad abinõud kohtule juurdepääsu õiguse reguleerimiseks riigis, samuti ei hinda inimõiguste kohus asjaolusid, mis viisid liikmesriigi kohtus vastava otsuse langetamiseni. Euroopa Inimõiguste Kohtu ülesanne on kontrollida, kuidas liikmesriik on rakendanud talle antud kaalutlusõigust, ja kindlaks teha, kas riigivõimu otsuste tagajärjed on konventsiooniga kooskõlas. Kohus lähtub kontrolli teostamisel konventsiooni eesmärgist, mille kohaselt ei tohi juurdepääs kohtule olla teoreetiline ja illusoorne, vaid peab olema praktiline ja tõhus. Seda põhimõtet järgides on Euroopa Inimõiguste Kohus korduvalt tunnistanud konventsiooni rikkumiseks liiga suure lõivu. Näiteks kohtuasjas *Kreuz* vs *Poola* leidis kohus, et keskmise aastapalga suurune riigilõiv rikub inimõiguste konventsiooni artikli 6 lõiget 1 (punkti 61 jj). Märkimisväärne on see, et avaldaja oli ettevõtja ning Euroopa Inimõiguste Kohtu arvates ei olnud veenev rahvuslike kohtute argument, et äris tuleb kohtuskäimise võimalusega arvestada. Kohtuasjas *Mehmet ja Suna Yiğit* vs *Türgi* tunnistas kohus sama artikli rikkumiseks neljakordse alampalga suuruse kohtulõivu nõudmise sissetulekut mitteomavalt poolelt (punkt 38). Kohtuasjas *Stankov* vs *Bulgaaria* tuvastas Euroopa Inimõiguste Kohus konventsiooni rikkumise olukorras, kus alusetu kohtueelse kinnipidamise eest väljamõistetavast hüvitisest 90 protsenti tuli tasuda kohtukuludeks sellesama hüvitise taotlemisel (punktid 51, 58, 67).

Eestis liiga kõrged riigilõivumäärad

Riigilõivude liiga kõrget määra kui takistust õigusemõistmisele juurdepääsemisel on 2009. aastast alates käsitletud ka mitmetes Riigikohtu lahendites. 2011. aasta alguses suurenes vastavate kohtuasjade arv oluliselt ja praeguseks on mitmed riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätted tunnistatud põhiseadusega vastuolus olevaks. Ka selle artikli kirjutamise ajal, 2011. aasta sügisel, on Riigikohtu menetluses oma järge ootamas mitu analoogset kohtuasja.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2009. aasta 15. detsembri otsusega kohtuasjas nr 3-4-1-25-09 tunnistati tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 131 lõige 2 ja lõige 3 (ulatuses, milles § 131 lõikes 3 on sätestatud viide § 131 lõikele 2) ning riigilõivuseaduse lisa 1 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles nähti ette kohustus tasuda hooneühistu üldkoosoleku otsuse tühisuse tunnustamise hagilt riigilõivu 75 000 krooni. Viidatud sätete põhiseadusepärasuse hindamise algatas Tallinna Ringkonnakohus. Vaidluse toimumise ajal kehtisid tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 131 lõiked 2 ja 3 redaktsioonis, mille kohaselt juriidilise isiku organi otsuse (välja arvatud osaühing ja aktsiaselts) kehtetuks tunnistamise ja otsuse tühisuse tunnustamise hagi puhul oli hagihind 1/10 juriidilise isiku netovarast viimase majandusaasta aruande järgi, kuid mitte madalam kui 25 000 krooni ja mitte kõrgem kui 1 000 000 krooni. Praeguseks on tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 131 lõige 3 tunnistatud kehtetuks ja nimetatud ühingute puhul kehtib ühtne hagihind 1595 eurot (ligikaudu 25 000 krooni).

Riigikohtu üldkogu 2011. aasta 12. aprilli otsusega tsiviilasjas nr 3-2-1-62-10 (*Wipestrex* vs *Eesti Vabariik*) tunnistati, et riigilõivuseaduse § 56 lõiked 1 ja 19 ning lisa 1 viimane lause (1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud redaktsioonis) nende koostoimes olid vastuolus põhiseadusega osas, milles need nägid ette kohustuse tasuda 10 000 000- kroonise

nõudega apellatsioonkaebuselt riigilõivu 3 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni. Samasuguse sisuga on ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14. aprilli otsus kohtuasjas nr 3-4-1-1-11.

Paratamatult tuleb nõustuda viidatud otsuse punktis 14 väljendatud Riigikogu õiguskomisjoni seisukohaga, et riigilõivumäärad vajavad põhjalikku korrigeerimist ning paljudel juhtudel võib tasumisele kuuluv lõivumäär olla oma suuruse tõttu ebaproportsionaalne piirang põhiseaduse § 24 lõikes 5 ja § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõiguste realiseerimisel.

Kohtupidamine on kallis ja paratamatult tõusetub küsimus rahastamise allikatest. Euroopas on riike, kus riigilõiv on sümboolne või puudub hoopis (näiteks Iirimaa, Soome). Neis riikides kannab kohtupidamise kulud riik. Üldjuhul on tsiviilasjades riigilõivu kehtestamise mõte vähemalt osaliselt tõesti see, et lõivudena makstud summade arvelt pidada üleval kohtusüsteemi. Mingil viisil peab iga riik suutma Euroopa põhimõtetega kooskõlas olevat kohtupidamist rahastada. Soovides panna kohtute ülalpidamise täielikult tsiviilasjade menetlusosaliste õlgadele, on artikli autori arvates paratamatuks tulemuseks sellise süsteemi põhiseadusevastasus. Lisaks tsiviilasjadele arutavad meie kohtud ka kriminaal-, väärteo- ja haldusasju. Näiteks haldusasjades kehtivad märkimisväärselt väiksemad riigilõivud. See on arusaadav, sest tundub olevat ebaõiglane püstitada riigi vastu kohtusse pöörduda soovivale isikule rahaline takistus suure riigilõivu näol. Kuid kas kirjeldatud olukord erineb ikka nii väga juhtumist, kus tsiviilvaidlust soovib algatada füüsiline isik, kes on sattunud ebaausa lepingupartneri peale ja jäänud ilma suure väärtusega varast?

Riigilõivu määrasid on tsiviilkohtumenetluses viimase kümne aasta jooksul muudetud päris mitmel korral, kuid ühelgi juhul ei ole muudatused põhinenud arvutustel ega hinnangutel, millised võiksid olla põhiõigusi tagavad ja proportsionaalsed lõivumäärad. Samuti ei nähtu eelnõudega kaasnevatest seletuskirjadest ega muudest dokumentidest, kas deklareeritud kulupõhimõtet ka tegelikkuses järgitakse. Viimase kümne aasta olulisem lõivumäärade tõus toimus 1. jaanuaril 2009. Seejuures ei olnud seaduseelnõu algses versioonis riigilõivu määrade muutmist kavandatud ning alles esimese ja teise lugemise vahel lisati eelnõusse riigilõivu suurendamise sätted. Seletuskirjas puuduvad seega nii suurendamise põhjused kui ka hinnang selle võimalikule mõjule.

Tuleb tunnistada, et täidesaatev ja seadusandlik võim teevad katset reageerida Riigikohtu poolt riigilõivuseaduse sätete põhiseaduspärasusele antud negatiivsele hinnangule. Käesoleva aasta aprillis hakkas Riigikogu menetlema riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu, millega kavandati viia lõivud uuesti ligikaudu 2007. aasta tasemele. Eelnõu esimene lugemine on lõpetatud ja see otsustati saata teisele lugemisele. Kui praegu tuleb umbes 11 000 euro suuruse nõude korral tasuda lõivu ligikaudu 1118 eurot, siis uus määr oleks eelnõu järgi olnud ligikaudu 559 eurot. 51 000 euro suuruse nõude korral oleksid vastavad summad 4154 ja 2077 eurot. Langus oleks olnud küll märkimisväärne, kuid kui võrrelda pakutavaid lõivusid just väga väikeste ja väga suurte nõuete korral Euroopa teiste riikide analoogandmetega, jääks Eesti endiselt kõrge riigilõivu tasemega maaks, olles võrreldav näiteks Austria ja Ühendkuningriigiga, samal ajal kui näiteks Taanis, Itaalias, Rootsis, Soomes ja Prantsusmaal on lõivud ka võrdluses uute lõivumääradega märkimisväärselt madalamad. Eelnõu saatus on aga ebaselge, sest justiitsministeeriumis on valmimas alternatiivne muudatuste pakett, mida soovitakse jõustada koos tsiviilkohtumenetluse seadustiku järjekordsete muudatustega. Seega ei ole praegu teada, kas, millal ja millised muudatused riigilõivumäärasid ees ootavad.

Endiselt tekitab artikli autori arvates küsitavusi ka asjaolu, et kõrge lõiv tuleb tasuda igas kohtuastmes. Kõigi kohtuastmete läbimise õigus ja kohtuliku kontrolli võimalus ei kuulu "standardvarustusse" ja tuleb menetlusosalistel sõna otseses mõttes juurde osta. Ometi on Riigikohus vihjanud asjaolule, et lõivu mitmekordne tasumine ei pruugi olla proportsionaalne abinõu. Riigikohtu üldkogu 2010. aasta 12. aprilli otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-62-10 punktis 48.1 märgitakse: "Edasikaebeõiguse riive ebamõõdukust suurendab oluliselt see, et apellatsioonkaebuse esitamiseks tuleb hagi esitamisel juba tasutud lõiv samas ulatuses teist korda tasuda (vt ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni arvamus), st et tegelikult tuleb hagejal asja apellatsiooniastmesse viimiseks (hagi rahuldamata jätmise korral) tasuda hagilt riigilõivu kokku 6% asja hinnast." Nimetatud kohtuasjas pidi hageja ligikaudu kahe miljoni euro suuruselt nõudelt apellatsiooniastmes tasuma riigilõivu 60 000 euro ringis. Uute määrade järgi oleks lõivu suurus ligikaudu 30 000 eurot. Kuna mingeid arvutusi ei ole, siis on võimatu hinnata, kas näiteks kolm protsenti kahe astme menetluse eest kokku oleks proportsionaalne või mitte.

Menetlusabi andmine – kas leevendus kõrgetele lõivudele?

Õigusemõistmisele juurdepääsu hindamisel ei ole riigilõivude üldine kõrge tase siiski ainuke hindamiskriteerium. Samavõrd oluline on küsimus riigilõivu tasumiseks ebapiisavaid vahendeid omavatele isikutele menetlusabi andmisest. Olukorras, kus isikul ei ole konkreetselt tema jaoks liiga kõrge riigilõivu tõttu võimalik pöörduda kohtusse, peab talle olema tagatud võimalus saada menetlusabi. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku mõtte kohaselt on menetlusabi andmine ette nähtud eelkõige füüsilistele isikutele, kelle elukoht on menetlusabi andmise avalduse esitamise ajal Eesti Vabariigis või mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis või kes on Eesti Vabariigi või mõne muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik. Piirangud füüsilisele isikule menetlusabi andmiseks on sätestatud tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 182 lõigetes 2–3.

Eestis kehtiv menetlusabi süsteem lähtub eeldusest, et enamik isikuid, kes soovivad oma õiguste kaitseks kohtu poole pöörduda, on võimelised tasuma riigilõivu. Menetlusabi andmine peaks olema erandlik ja kaalutud – sellest põhimõttest lähtuvad ka menetlusabi taotlemist reguleerivad normid. Muu hulgas eeldab menetlusabi andmine taotleja majandusliku seisundi põhjalikku hindamist. Näiteks ei anta menetlusabi, kui isik võiks kulud tasuda olemasoleva ja suurema raskuseta realiseeritava vara arvelt (tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 182 lõike 2 punkt 2). Samuti sätestas tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 182 lõike 2 punkt 3 kuni selle põhiseadusevastaseks tunnistamiseni, et menetlusabi ei anta, kui menetlus on seotud isiku majandus- või kutsetegevusega. Seadustiku § 183 lõike 1 kohaselt oli kuni sätte põhiseadusevastaseks tunnistamiseni piiratud ka juriidilise isiku võimalus saada menetlusabi. (§ 183 lõige 1 sätestas: "Juriidilistest isikutest võib menetlusabi oma eesmärkide saavutamiseks taotleda üksnes tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja kantud või sellega võrdsustatud mittetulundusühing või sihtasutus, mille asukoht on Eestis või mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, kui taotleja põhistab, et ta taotleb menetlusabi keskkonnakaitse või tarbijakaitse valdkonnas või muud ülekaalukat avalikku huvi arvestades paljude inimeste seadusega kaitstud õiguste võimaliku kahjustamise vältimiseks ja ta ei suuda eeldatavasti menetluskulusid oma vara arvel katta või suudab neid tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena.")

Menetlusabi erandlikkus on muidugi õige põhimõte, kuid kui arvestada üheaegselt nii inimeste elatustaset ja juriidiliste isikute majanduslikku olukorda majanduslanguse tingimustes kui ka riigilõivude väga kõrget taset, siis on lihtne järeldada, et siinsetel inimestel

puudub üldjuhul ülearune ja kiiresti realiseeritav vara, mille arvel saaks maksta riigilõivu keskmiste ja suuremate nõuete korral. Seega algab iga niisugune vaidlus menetlusabi taotlusega ja tulemuseks on, et suur hulk kohtusüsteemi ressurssi kulub asjade sisulise läbivaatamise asemel menetlusabi taotluste lahendamisele.

Eesti kohtupraktika näitab, et koostoimes kõrgete riigilõivudega on probleemne ka kehtiv menetlusabi reeglistik. Olukorras, kus riigilõivu tasumine on hagejale väga koormav, ei pruugi menetlusabi andmine tema üldist olukorda alati kergendada. Levinud on olukord, kus isik saab küll menetlusabi, kuid peab riigilõivu tasuma osamaksetena pika aja jooksul. Näiteks käsitles Tallinna Ringkonnakohtu 2009. aasta 13. oktoobri määrus tsiviilasjas nr 2-08-83205 juhtumit, kus maakohus oli määranud 111 000 krooni suuruse riigilõivu tasumise 500-krooniste osamaksetena ning sellisel juhul oleks hagejal tulnud riigilõivu tasuda kaheksateist ja poole aasta jooksul. Ringkonnakohus leidis antud asjas siiski, et kaheksateistkümne aasta pikkune laen on menetlusabi andmisel ebamõistlik tingimus.

Samuti võib ühe problemaatilise näitena tuua ühisvara jagamise nõuded. Isikut, kes jagamist taotleb, ei saa riigilõivust täielikult vabastada, sest tal on siiski olemas vara – nimelt osa jagamisele kuuluvast ühisvarast. Näiteks tsiviilasjas nr 2-09-37530 esitas hageja ühisvara jagamise nõudes menetlusabi taotluse ja palus ennast riigilõivust vabastada. Harju Maakohus vabastas hageja küll 200 000 krooni tasumisest, kuid kohustas teda tasuma 100 000 krooni osamaksetena, esimesel kuul 30 000 krooni ja edaspidi 3000 krooni kuus kuni riigilõivu täieliku tasumiseni. Kokkuvõttes pidi hageja tasuma riigilõivu kahe aasta jooksul, mis on samuti küllalt pikk aeg.

Vajalik on mõistlik tasakaal

Riigilõivu määrade kehtestamisel peaks Eestis riigilõivuseaduse järgi kehtima kulupõhimõte. See on aga eelkõige deklaratiivne säte, sest riigilõivu erinevaid eesmärke analüüsides on tegelikult näha selle mitmekülgne olemus – ühelt poolt peab lõiv olema piisavalt kõrge, et (vähemalt osaliselt) katta kohtumenetluse kulud, teisalt aga piisavalt madal, et isikutele oleks tagatud üks põhiõigusi, juurdepääs õigusemõistmisele.

Võrreldes 2011. aasta kevadega, kui kõrgete riigilõivude temaatika oli Eestis tulipunktis ning hulk põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasju ootas Riigikohtus lahendust, on nüüdseks olukord esmapilgul mõnevõrra selginemas. Mitmed tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja riigilõivuseaduse sätted on tunnistatud põhiseadusevastaseks, Riigikogu menetluses on lõivude alandamisele suunatud seaduseelnõu, sama teemaga tegeleb ka justiitsministeerium. Kuid selginemine on vaid näiline, sest Riigikohtu menetluses on endiselt mitmeid analoogseid kohtuasju ja pole teada, millal seadusandja jõuab riigilõivude korrigeerimiseni.

Endiselt tekitab ebakindlust asjaolu, et uute seadusesätete kavandamisel ei ole seni avalikustatud ühtegi arvutust, mis kajastaks lõivude arvel kaetavaid kohtusüsteemi kulusid. Märgata ei ole lõivu suuruse seostamist Eesti elanike sissetulekute, riigi ega ettevõtjate majandustulemusi iseloomustavate näitajatega. Artikli autori arvates tuleks kasutada vähemalt neid analüüsiargumente, mis seni on kõlanud, näiteks võrrelda lõivumäärasid menetluse kaalukausil oleva hüvega, aga ka Eesti üldiste majandusnäitajatega.

Riigikohtu üldkogu toetas 2011. aasta 12. aprilli otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-62-10 (punkt 48.3) Riigikogu õiguskomisjoni seisukohta, et riigilõivumäärad vajavad põhjalikku analüüsimist ja kindlasti ka korrigeerimist ning et paljudel juhtudel võib tasumisele kuuluv

riigilõivumäär olla oma suuruse tõttu ebaproportsionaalne piirang põhiseaduse § 24 lõikes 5 ja ka § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõiguste realiseerimisel. Analüüsitud ei ole ka seda, mil määral takistab juurdepääsu õigusemõistmisele Eesti riigilõivude kumulatiivne efekt – olukord, kus lõivu tuleb tasuda uuesti igas kohtuastmes. On ainult arvamused, et lõivud peavadki olema kõrged, sest kohtusüsteem on väga kallis ja et kohtumenetluses kulub toiminguteks alati rohkem raha, kui laekub riigilõivudest. Kohtusüsteem on tõesti kulukas, kuid kas ei vii sellised argumendid järelduseni, et Eesti riigi olemasolu on liiga kallis. Loodetavasti see siiski nii ei ole ja ettevalmistatav muudatuste pakett keskendub ka sisulisele analüüsile ning tagab mõistliku tasakaalu õigusemõistmisele juurdepääsu ja kohtusüsteemi rahastamise vahel.

[1] Artikkel põhineb Riigikohtus 2011. aasta mais koostatud analüüsil. Lähemalt vt: Vutt, M., Lillsaar, M., Rohtmets, E. Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus. Kohtupraktika analüüs. Tartu, 9. mai 2011. – http://www.riigikohus.ee/vfs/1121/RiigiLoivud.pdf.

Kasutatud kirjandus

Albert, J. (2007). Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union. Final report. – http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/docs/costs_civil_proceedings/cost_proceedings_final_report_en.pdf

Gustavson, G. (2010). Juurdepääs õigusemõistmisele Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas. – http://www.riigikohus.ee/vfs/1054/G%20Gustavson_juurdepaas_oigusemoistmisele.pdf.

Hirte, H. (1991). Access to the Courts for Indigent Persons: A Comparative Analysis of the Legal Framework in the United Kingdom, United States and Germany. – The International and Comparative Law Quarterly, vol 40, no 1 (Jan., 1991). Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law.

Hodges, C., Vogenauer, S., Tulibacka, M. (2009). Costs and Funding of Civil Litigation: A Comparative Study. University of Oxford. Legal Studies Research Paper No 55/2009. – http://ssrn.com/abstract=1511714

Hodges, C., Vogenauer, S., Tulibacka, M. (2010). The Costs and Funding of Civil Litigation. A Comparative Perspective. Oxford: Hart Publishing.

Justiitsminister R. Langi ettekanne kohtunike täiskogul 2011. aastal. – http://www.just.ee/53308

Reisberg, A. (2007). Derivative Actions and Corporate Governance. Theory and Operation. Oxford: Oxford University Press.

Spamann, H. (2009). Cross-Country Determinants of the Quality of Civil Procedure – Complexity, Formalism, and Legal Origin. – http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic503720.files/THursday%203%205%20Paper%202.pdf

West, M. D. (2000). Why Shareholders Sue: The Evidence from Japan. – Michigan Law and Economics Research Paper No 00-010. – http://ssrn.com/abstract=251012.

Õunpuu, A. (2011). Riigilõivu määrad tsiviilkohtumenetluses. – Juridica, nr 5, lk 375–389.

Kasutatud õigusaktid

Eesti Vabariigi põhiseadus. – Riigi Teataja I 2007, 43, 311.

Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – Riigi Teataja II 2010, 14, 54.

Riigilõivuseadus. – Riigi Teataja I 23.03. 2011, 6.

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

Eesti rahvusvaheline positsioon innovatsioonipoliitika eri valdkondades*

Ingra Paltser, Tartu Ülikooli riigimajanduse õppetooli assistent

Janno Reiljan, Tartu Ülikooli välismajanduse professor

Üleilmses konkurentsis edu saavutamiseks peab Eesti parandama oma rahvusvahelist positsiooni innovatsioonipoliitika instrumentide süsteemsel rakendamisel.

Riigi konkurentsivõime kujundab kaugemas perspektiivis eelkõige innovatsioon – nii era- kui ka valitsussektori võime rakendada süsteemselt ja pidevalt arengut toetavaid uuendusi. Ühelt poolt jääb innovatsiooni aluseks alati inimeste, ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide spontaanne soov leida uusi arenguteid ja rakendada tõhusamaid tegutsemisvõtteid. Teiselt poolt muutub tänapäeva globaalses, tugevneva vastastikuse seotuse ja sõltuvusega maailmas üha tähtsamaks uuendusmeelsuse sihipärane edendamine ühiskonnas ning uuendustegevust soodustava institutsionaalse keskkonna ja uuendustegevuse edendamise komponentide tervikliku tasakaalustatud süsteemi väljaarendamine. See tähendab, et riigi arengu tagamisel nihkub kesksele kohale avaliku sektori innovatsioonipoliitika, mis peab kindlustama riigi üldise innovatsioonisoorituse pideva paranemise.

Innovatsiooni olulisust rõhutatakse Euroopa Komisjoni koostatud uues majandusstrateegias "Euroopa 2020". Ekstensiivse (lisaressursside rakendamisel põhineva) kasvu asemel on strateegias prioriteediks teadmusel ja innovatsioonil rajanev "arukas kasv". Strateegia järgi tuleb arukaks kasvuks parandada hariduse kvaliteeti, suurendada teadustöö tulemuslikkust, edendada teadmusülekannet, täielikult ära kasutada info- ja kommunikatsioonitehnoloogia võimalused ning tagada innovaatiliste ideede alusel uute toodete ja teenuste loomine (European Commission 2010, 9–10).

Avaliku sektori innovatsioonipoliitika peab olema terviklik innovatsioonile suunatud tegevuste süsteem, mille lõppeesmärk on suurendada ettevõtlussektori rahvusvahelist konkurentsivõimet. Innovatsioonipoliitika tõhusus sõltub sellest, kas see vastab riigi arengutasemele (rajasõltuvus) ja eriomadustele (suurus, ettevõtluse struktuur, tööjõu ettevalmistus ja väärtushinnangud jms) ning rahvusvahelise konkurentsikeskkonna iseloomule.

Selle uurimistöö[1] eesmärk on innovatsiooni ja innovatsioonipoliitika teoreetilisest analüüsist lähtudes selgitada empiiriliselt välja Eesti rahvusvaheline positsioon innovatsioonipoliitika valdkondades. Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

– süstematiseerida teaduskirjanduse põhjal innovatsiooni käsitlus;

– analüüsida innovatsioonipoliitika instrumentide, see tähendab innovatsiooni edendamisele suunatud avaliku sektori tegevuste olemust;

– hinnata empiiriliselt Eesti rahvusvahelist positsiooni innovatsioonipoliitika valdkondades.

Uurimus on struktureeritud järgmiselt: kõigepealt avatakse innovatsiooni olemus ja täpsustatakse innovatsiooni määratlust, seejärel analüüsitakse innovatsioonipoliitika instrumente, mille abil on võimalik süsteemselt iseloomustada innovatsiooni toetavaid avaliku sektori tegevusi, ning lõpuks hinnatakse Euroopa Liidu liikmesriikide ja lähinaabrite andmete alusel Eesti rahvusvahelist positsiooni innovatsioonipoliitika valdkondades.

Innovatsiooni olemus

Innovatsiooni määratletakse ja selle määratlusi tõlgendatakse erinevalt. Termin "innovatsioon" tuleb ladinakeelsest sõnast *innovare*, mis tähendab "uuendama, millegi juurde uuesti tagasi pöörduma" (Marxt, Hacklin 2005, 414). Innovatsioon ei tähenda niivõrd millegi uue leiutamist, kuivõrd ettevõtja rakendatud ja turule toodud uuendust (Lundvall 2007, 101). Uuenduse praktikas rakendamine eristab innovatsiooni teadus- ja arendustegevusest.

Innovatsiooni mõistet on aja jooksul arendatud ja täpsustatud. Joseph A. Schumpeteri (1928, 377–378) määratluse kohaselt on innovatsioon olemasolevate tootmistegurite uudne kombinatsioon, mille tulemusena ettevõtted toodavad uusi kaupu, rakendavad uusi tootmisviise, müüvad tooteid uutel turgudel või ostavad uusi tootmisvahendeid uutelt turgudelt. Innovatsiooni eesmärk on saavutada turul konkurentsieelis, ideaaljuhul isegi lühiajaline monopoolne seisund. Schumpeteri määratluse järgi saab innovatsioon toimuda ainult erasektori tootmistegevuses, välja jääb nii avalike teenuste pakkumine kui ka juhtimis- ja haldustegevus era- ja avalikus sektoris.

Michael Porter (1990, 45) käsitleb innovatsiooni mõnevõrra laiemalt, hõlmates nii uusi tehnoloogiaid kui ka konkurentsieelise saavutamiseks rakendatavaid uusi toimimisviise. Porteri määratlus piirab innovatsiooni ettevõtlusega nii era- kui ka avalikus sektoris, kusjuures konkurentsieelist andva uuenduse võib teha ka ettevõtte juhtimises. Põhjendatud ei ole aga avalike teenuste väljajätmine innovatsiooni rakendusalast.

Rahvusvaheliste innovatsiooniuuringute aluseks olevas *Oslo Manual*'is (OECD 2005b, 46) määratletakse innovatsiooni kui uue või märkimisväärselt täiustatud toote/teenuse või protsessi kasutuselevõttu, uut turustamismeetodit või äripraktikat, uut töökohtade struktuuris või välissuhetes rakendatavat organisatsioonivormi. Rõhutatakse, et innovatsioon võib ilmneda igas majandussektoris, sealhulgas avalike teenuste pakkumises (*ibid* 16).

Charles Edquist (2002, 219) täpsustab innovatsiooni olemusse kuuluva uuenduse iseloomu. Esiteks peab uuendus olema majanduslikult oluline, teiseks võib ta olla täiesti uudne. Tavaliselt on tegemist olemasolevate elementide uudse kombinatsiooniga. Selline käsitlus uuenduse rakendusvaldkonda ei piiritle.

Kõige laiema innovatsiooni määratluse leidsid autorid Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegias "Teadmistepõhine Eesti 2007–2013" (2007, 9): "Innovatsioon hõlmab nii uute teadussaavutuste kui ka juba olemasolevate teadmiste, oskuste ja tehnoloogiate uudsel moel kasutamist." Selle definitsiooni järgi võib innovatsioon teostuda ükskõik millises tegevusvaldkonnas.

Kõigis määratlustes tuuakse innovatsiooni puhul kesksena välja rakenduslik aspekt – innovatsioon on uuendus, mis jõuab praktilisse kasutusse. Giovanni Dosi (1988, 222) rõhutab, et lisaks uue toote, tootmisprotsessi või organisatsioonilise ülesehituse otsimisele, leidmisele, katsetamisele, arendamisele ja imiteerimisele on oluline ka tema omaksvõtt praktilises tegevuses.

Innovatsiooni olemust aitab mõista selle liikide väljatoomine. Schumpeter liigitab innovatsiooni ettevõtte tegevustes rakendatavate uuenduste alusel järgmiselt (1982, 66): uute või kvalitatiivselt paremate toodete loomine; uudsed protsessiinnovatsioonid, mis põhinevad protsesside uudsel kujundamisel; uue turu hõlvamine, kuhu ettevõte ei ole varem sisenenud;

materjalide ja muude sisendite uute hankimiskanalite leidmine; tegevuse uudne organiseerimine. *Oslo Manual*'i kohaselt jagatakse innovatsioon lähtuvalt selle laadist neljaks (OECD 2005b, 47): tooteinnovatsioon – uue või märkimisväärselt täiustatud toote või teenuse turuletoomine; protsessiinnovatsioon – uue või märkimisväärselt täiustatud tootmis- või tarnimismeetodi rakendamine; organisatsiooniline innovatsioon – uue organisatsioonilise lahendi rakendamine ettevõtte äripraktikas, töökohtade struktuuris või välissuhetes; turundusinnovatsioon – uue turustamismeetodi rakendamine, mis sisaldab märkimisväärset muutust toote disainis või pakendis, paigutuses, edustuses ja hinnas.

Edquist (2001, 7) liigitab innovatsiooni toote- ja protsessiinnovatsiooniks, kus esimese alla kuuluvad toodetes ja teenustes tehtud uuendused ning teise alla tehnoloogilised, organisatsioonilised ja turundusuuendused.

Uuendusprotsessi ulatuse alusel eristatakse inkrementaalset ja radikaalset innovatsiooni. Inkrementaalne innovatsioon kujutab endast järkjärgulist olemasolevate toodete ja protsesside edasiarendamist (Fagerberg 2006, 8) – see ilmneb tavaliselt praktilises tegevuses (Smart Innovation 2006, 13). Radikaalne innovatsioon on see-eest kaugeleulatuvam uuendus, mis avab ettevõttele täiesti uued turud ja võimalikud uued tegevusalad (Carayannis *et al* 2003, 120). Võimalus radikaalseks innovatsiooniks tekib tavaliselt teadus- ja arendustegevuse (edaspidi T&A) tulemusena, sest nende tegevuste eesmärk ongi uue teadmuse loomine (Smart Innovation 2006, 13). Seejuures tuleb arvestada radikaalse innovatsiooni kahesuunalist mõju ettevõtte konkurentsivõimele: ühelt poolt vajatakse põhjapanevate uuenduste ettevalmistamiseks suuri kulutusi, mis tähendavad ka suuri riske ja ebaõnnestumise korral olulisi kaotusi; teisalt võib õnnestunud radikaalne innovatsioon tagada ettevõttele pikaajalise konkurentsieelise.

Eeltoodust lähtuvalt määratletakse selles uurimuses innovatsiooni järgmiselt: innovatsioon on uue teadmuse rakendamine või olemasoleva teadmuse uudne rakendamine, mille tulemuseks on põhimõtteliselt uus või parendatud omadustega vana toode/teenus; efektiivistamist taotlev uuendus tootmis-, juhtimis- ja/või turundusprotsessis.

Innovatsiooniga seotud kulutuste tegemise ja riskide võtmise eesmärk on konkurentsieelise saavutamine vabal turul kasumlikkuse ja/või turuosa suurendamiseks, monopoolse eelise saavutamine turul kasumi suurendamiseks ja/või monopoolse positsiooni kaitsmiseks ning edu saavutamine avalikus sektoris avalike teenuste pakkumise laiendamiseks ja/või kulude kokkuhoiuks.

Innovatsiooni käsitletakse sageli lihtsustatult teaduskeskse "lineaarse protsessina" – kõigepealt teadustegevus, seejärel arendustegevus ning lõpuks tootmine ja turundus (Fagerberg 2006, 8). Lineaarsed innovatsioonimudelid jagunevad omakorda kaheks: "pakkumisest lükatud" (*supply-push)*, ka "teadusest lükatud" (*science-push*) ja "tehnoloogilise tõuke" (*technology-push*) mudelid ning "nõudlusest veetud" (*demand-pull*) mudelid (Molas-Gallart, Davies 2006, 67). Paraku toimub "lineaarse protsessina" ainult väike osa innovatsioonidest. Tegelikkuses pärineb enamik innovatsiooniideid ise allikatest ja need ilmnevad protsessi eri etappidel, seega kujutab innovatsioon endast "süsteemset protsessi" (Marinova, Phillimore 2003, 47). Innovatsioon tekib selle osaliste pidevast vastastikusest toimest (Fagerberg 2006, 4).

Avalik sektor innovatsiooni edendamisel

Järgnevalt käsitletakse innovatsiooni edendamiseks rakendatavaid innovatsioonipoliitika instrumente. Secondo Rolfo ja Giuseppe Calabrese (2005, 4–5) jagavad innovatsioonipoliitika neljaks valdkonnaks ning toovad iga valdkonna all välja sobivad innovatsiooni edendavad avaliku sektori instrumendid järgmiselt:

– missioonipoliitikad (*mission policies*) – rahaline toetus uute tehnoloogiate alus- ja rakendusuuringutele;

– leviku ja tehnoloogilise ülekande poliitikad (*diffusion and technology transfer policies*) – toetused (sh subsiidiumid ja maksusoodustused) uute innovatsiooniks vajalike masinate või seadmete ostmiseks;

– infrastruktuuripoliitikad (*infrastructural policies*) – tehnoloogilist suutlikkust edendavate asutuste, näiteks teadus- ja tehnoloogiaparkide ning teadusinstituutide loomine;

– tehnoloogiapiirkonnad (*technological districts*) – innovatsiooni ergutamine väike- ja keskmise suurusega ettevõtetes, toetades võrgustike loomist, milles ettevõtted, T&A asutused ning finantsinstitutsioonid töötavad koos välja uuendusi.

Innovatsiooni saab edendada ülalt alla ja alt üles. Ülalt alla edendamine lähtub riigi kui terviku huvidest ja keskendub makroprobleemide lahendamisele. Alt üles edendamisel kujundavad kohalikud omavalitsused, asutused ja agentuurid oma tegevust ise keskvalitsuselt või Euroopa Liidult saadud vahendite abil (Howells 2005, 1223, 1225)

Innovatsioonipoliitika instrumendid liigitatakse nõudlus- ja pakkumispoolseteks. Pakkumispoolsed instrumendid vastavad enam "lineaarse protsessi" kontseptsioonile, nõudluspoolsed on olulisemad innovatsiooni "süsteemsest protsessist" lähtudes (Edquist, Hommen 1999, 63–64). Mõned nõudluspoolsed instrumendid on sobivamad "lineaarsele protsessile" (näiteks tehnoloogia riigihanked), samas soodustavad ettevõtete koostöö edendamiseks pakutavad toetused "süsteemset protsessi". Jakob Edler ja Luke Georghiou (2007, 952) rõhutavad, et traditsioonilised pakkumispoolsed innovatsioonipoliitikad on konkurentsivõime edendamiseks ebapiisavad ning seetõttu tuleb arendada ka nõudluspoolseid instrumente. Nõudluspoolseid instrumente defineeritakse kui avalikke abinõusid, mis ärgitavad innovatsiooni ja/või kiirendavad uuenduste levikut (näiteks toodetele ja teenustele esitatavad uued nõuded).

Pakkumispoolsed innovatsioonipoliitika instrumendid saab jagada kaheks põhiliigiks: finantseerimise pakkumine ja teenuste pakkumine. Finantseerimispoliitika instrumendid jagunevad omakorda viieks (kapitalitoetus, fiskaalinstrumendid, toetus avaliku sektori uuringutele, koolitus- ja mobiilsustoetus, grandid tööstuse T&A-le) ja teenused kaheks alaliigiks (informatsiooni ja maaklerluse toetus, võrgustiku meetmed). Nõudluspoolsed innovatsioonipoliitika instrumendid jagatakse nelja põhirühma: süsteemsed poliitikad, regulatsioonid, riigihanked ja eranõudluse toetamine (Edler, Georghiou 2007, 953). Oluline on märkida, et paljud poliitikameetmed hõlmavad korraga mitut instrumenti.

Anna Wieczoreki ja teiste uurimuses (Wieczorek *et al* 2009, 22–23) tuuakse välja kaheksa valdkonda, mida avaliku sektori instrumendid peavad edendama: mittesoovitud tehnoloogiasse takerdumise (*lock-in*, sel puhul jäädakse kinni vanadesse tehnoloogiatesse,

uute tehnoloogiate levikut ja rakendamist ei toimu) vältimine või nn loova hävitamise (*creative destruction,* majanduse struktuuri katkematu seestpoolt uuenemine) edendamine; innovatsioonisüsteemi osaliste koostöösuhete juhtimine; võimalike osaliste (eriti just kasutajate) innovatsioonisüsteemis osalemise edendamine; tingimuste loomine õppimiseks ja eksperimenteerimiseks; institutsioonide edendamine; institutsioonide ühtlase arengu tagamine (see tähendab, liiga nõrkade või liiga tugevate institutsioonide vältimine); strateegilise teabe (*strategic intelligence*) levikuks baasi ja võrgustiku loomine; innovatsioonisüsteemi füüsilise ja teadmusinfrastruktuuri edendamine. Igas valdkonnas tuuakse välja poliitikainstrumendid, mille abil edendada innovatsioonisüsteemi funktsioneerimist ja arengut (tabel 1).

Tabel 1. Innovatsiooni süsteemseks edendamiseks rakendatavad poliitikainstrumendid

Valdkonnad	**Poliitikainstrumendid**
mittesoovitud tehnoloogiasse takerdumise vältimine või nn loova hävitamise edendamine	riigihanked; laenud/garantiid/maksutoetused innovatsiooniprojektidele või uute tehnoloogiate rakendamisele; uuendajate austamine ja auhinnad; tehnoloogia edendamise programmid; arutelud, debatid; riskikapitalile juurdepääsu tagamine
osalistevaheliste koostöösuhete juhtimine	ühised uurimisprogrammid ja arenduskonverentsid; ühisgrandid; vahendavad asutused (nt pädevuskeskused); koostöö- ja mobiilsusprojektid; poliitikate hindamine; debatid otsustamise lihtsustamiseks; teaduskojad; tehnoloogia ülekanded
võimalike osaliste innovatsioonisüsteemis osalemise edendamine	klastrite arengu toetamine; avaliku ja erasektori partnerlus; huviliste kaasamise tehnikad; võrgustikke täiustavad instrumendid; avalikud debatid; teaduslikud seminarid; temaatilised kohtumised; riskikapitalile juurdepääsu tagamine
tingimuste loomine õppimiseks ja eksperimenteerimiseks	haridus- ja koolitusprogrammid; (tehnoloogia)platvormid; tegevuskavade väljatöötamine; arengustsenaariumi tööseminarid, ajurünnak; poliitikalaborid; riskikapital
institutsioonide edendamine	teadlikkuse tõstmise abinõud; informatsiooni- ja hariduskampaaniad; avalikud debatid; lobitöö; vabatahtlikud kokkulepped; tavad; väärtushinnangud; teguviisid

institutsioonide ühtlase arengu tagamine	regulatsioonid; piirid; kohustused; õigused; printsiibid; normid; kokkulepped; patendiseadus; standardid; maksud; tavad; väärtushinnangud; teguviisid
strateegilise teabe levitamiseks baasi ja võrgustiku loomine	prognoosid; trendiuuringud; tegevuskavad; võrdlusanalüüsid; SWOT analüüsid; sektorite ja klastrite uuringud; probleemi/vajaduste/lahenduste analüüsid; informatsioonisüsteemid (programmi juhtimiseks või projekti järelevalveks); hindamistavad ja -meetodid; kasutaja uuringud; informatsiooni andmebaasid; konsultatsiooniteenused; teadmuse vahendajad; teadmuse juhtimise tehnikad ja meetodid; teadmuse ülekande mehhanismid; poliitika hindamise vahendid (poliitika järelevalve ja hindamise vahendid, innovatsioonisüsteemi analüüs)
innovatsioonisüsteemi füüsilise ja teadmusinfrastruktuuri edendamine	klassikalised T&A grandid, maksusoodustused, laenud; kapital (investeeringud, garantiid); avalikud uurimislaborid

ALLIKAS: Wieczorek *et al* 2009, 39–40.

Frieder Meyer-Krahmer ja Uwe Kuntze jagavad innovatsioonipoliitika instrumendid kaheks: instrumendid kitsamas ja laiemas tähenduses (Meyer-Krahmer, Kuntze 1992, 103). Kitsamas tähenduses kuuluvad innovatsioonipoliitika instrumentide alla institutsionaalne tugi (teadusasutuste baasfinantseerimine, finantsajendid teadustööks ja eksperimentaalarenduseks avalikes või erasektori teaduslaborites) ning innovatsioonisuunitlusega infrastruktuuri loomine, mis hõlmab ka tehnoloogia ülekandeks rakendatavate institutsioonide ja mehhanismide loomist. Laiemas tähenduses kuuluvad innovatsioonipoliitika instrumentide alla avalik nõudlus ja riigihanked, korporatiivsed abinõud, õppimine ja koolitus ning teised innovatsiooniga seotud poliitikaalad (näiteks konkurentsipoliitika ja regulatiivne poliitika).

Edquist (2006, 190–191) toob neljas kategoorias välja kümme avaliku sektori tegevust, mis aitavad riigis innovatsiooni arendada ning uuendusi levitada ja rakendada.

1. Innovatsiooniteadmuse loomine:

   – T&A korraldus ning uue teadmuse loomine;

   – innovatsiooni arendamiseks ja T&A-ks kompetentse tööjõu ettevalmistamine.

2. Nõudluspoolsed tegevused:

– uutele tooteturgudele sisenemise toetamine;

– uute toodete loomist initsieerivate kvaliteedinõuete rakendamine.

3. Innovatsioonisüsteemi koostisosade korraldus:

– uute organisatsioonide loomine ning olemasolevate muutmine, et arendada uusi innovatsiooni tegevusalasid;

– võrgustike loomine organisatsioonide vahel innovatsioonikoostööks;

– innovatsiooniprotsessi mõjutavate institutsioonide loomine ja muutmine, et toetada või takistada uuendusi (patendiseadus, maksuseadus, keskkonna- ja ohutusnõuded jne).

4. Avaliku sektori teenuste pakkumine innovaatilistele ettevõtetele:

– innovaatilise tegevuse katsete ergutamiseks soodsate tingimuste loomine;

– teadmuse loomist ja omaksvõttu toetavate innovatsiooniprotsesside ja teiste tegevuste finantseerimine;

– innovatsiooniprotsessidega seotud konsultatsiooniteenuste organiseerimine.

Kuna innovatsiooni mõjutavad tegurid on majandusharuti erinevad, peaks innovatsioonipoliitika loojad sellega arvestama. Samad innovatsioonipoliitika instrumendid ei pruugi toimida hästi igal pool (Fagerberg 2006, 17). Riigi innovatsioonipoliitika instrumentide valikut mõjutavad mitmed asjaolud (OECD 2005a, 33): riigi tugevad ja nõrgad küljed, väliskeskkonnast tulenevad võimalused ja ohud ning nende tajumine; riigi arengustaadium ja arengu lähtepunkt, millest innovatsioonipoliitikat hakatakse looma; poliitilised ideoloogiad ja valitsuse eesmärgid; poliitilise otsustusprotsessi iseloom; riigi ajalugu ja kultuur.

Eesti rahvusvahelise positsiooni hinnang

Innovatsioonipoliitika instrumentide rakendamise empiirilises analüüsis kasutatakse valikut näitajaist, millega saab iseloomustada innovatsiooni toetavaid avaliku sektori tegevusi. Iga innovatsioonipoliitika valdkonna kirjeldamiseks võetakse analüüsi kaks kuni neli näitajat. Valiku aluseks on näitaja sisukus ja andmete kättesaadavus. Kokku on analüüsiga hõlmatud 17 näitajat (tabel 2).

Tabel 2. Innovatsioonipoliitika instrumentide rakendamise empiirilises analüüsis kasutatavad näitajad

1. Avaliku sektori T&A

GOVERD valitsussektori T&A kulutuste tase (% SKT-st)

HERD	kõrgharidussektori T&A kulutuste tase (% SKT-st)

2. Ettevõtlussektori T&A toetamine

GOVtoBES	valitsussektorist ettevõtlussektori T&A-sse tehtavate eraldiste tase (% SKT-st)
funGOV	keskvalitsuselt innovaatiliseks tegevuseks rahalist toetust saavate innovaatiliste ettevõtete osa kõigi ettevõtete hulgas
funLOC	kohalikult või regionaalselt omavalitsuselt innovaatiliseks tegevuseks rahalist toetust saavate innovaatiliste ettevõtete osa kõigi ettevõtete hulgas
funEU	Euroopa Liidult innovaatiliseks tegevuseks rahalist toetust saavate innovaatiliste ettevõtete osa kõigi ettevõtete hulgas

3. Innovatsioonikoostöö toetamine

COuni	ülikoolide ja teiste kõrgharidusasutustega innovatsioonikoostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osa kõigi ettevõtete hulgas
COgov	valitsuse või avaliku sektori teadusasutustega innovatsioonikoostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osa kõigi ettevõtete hulgas
BEStoHES	ettevõtlussektorist kõrgharidussektori T&A-sse tehtavate eraldiste tase (% SKT-st)
BEStoGOV	ettevõtlussektorist valitsussektori T&A-sse tehtavate eraldiste tase (% SKT-st)

4. Innovatsiooniks vajaliku inimvara arendamine

educ14	avaliku sektori põhi- ja keskhariduskulude tase (ISCED 1–4) (% SKT-st)

educ56	avaliku sektori kõrghariduskulude tase (ISCED 5–6) (% SKT-st)
empGOV	valitsussektori T&A töötajate osa kogu tööga hõlmatud rahvastikust (täistööaja ekvivalentideks taandatuna)
empHES	kõrgharidussektori T&A töötajate osa kogu tööga hõlmatud rahvastikust (täistööaja ekvivalentideks taandatuna)

5. Innovatsiooni edendava keskkonna toetamine

IntelProp	intellektuaalse omandiga seotud õiguste jõustumine on piisav (skaalal 0–10)
LegalEnv	õiguslik keskkond toetab tehnoloogia arendamist ja rakendamist (skaalal 0–10)
Procure	riigihanke otsused edendavad tehnoloogilist innovatsiooni (skaalal 1–7)

Empiirilises analüüsis kasutatavad andmed pärinevad Euroopa Liidu statistikaameti (Eurostat) ja OECD andmebaasist, Rahvusvahelise Juhtimise Arendamise Instituudi (*International Institute for Management Development* – IMD) maailma konkurentsivõime aastaraamatust (*World Competitiveness Yearbook*) ning Maailma Majandusfoorumi globaalse konkurentsivõime raportist (*The Global Competitiveness Report*). Andmete statistiliseks analüüsimiseks kasutatakse andmetöötluspakette SPSS 16 ja STATA 10.

Innovatsiooni toetavate avaliku sektori tegevuste struktuuri kirjelduse korrastamiseks kasutatakse komponentanalüüsi (Niglas 2005, 1). Komponentanalüüs võimaldab suure korreleeruvate näitajate hulgaga iseloomustatava nähtuse kirjelduse olulise infokaota kokku suruda väikesele arvule sõltumatutele (mittekorreleeruvatele) sünteetilistele näitajatele (komponentidele). Laialt levinud kasutajasõbralikesse andmetöötluspakettidesse kuuluv komponentanalüüsi meetod võimaldab eelkõige "pehmete" (sotsiaal-majanduslike) nähtuste struktuuri olemuse mõistmist ja kvantitatiivset kirjeldamist, sest seda valdkonda iseloomustavad eelkõige stohhastilised (tõenäosuslikud) seosed (sisemised ja välised). Sünteetilised komponendid esitatakse sarnase mõõtskaalaga – tsentreeritud (keskväärtus null) ja normeeritud (muutumise mõõtühikuks standardhälve) kujul –, mis lihtsustab vaatlusaluste riikide positsiooni võrdlevhinnangut eri komponentide alusel. Seejuures nõuab komponentanalüüs analüüsitavate näitajate arvust mitu korda suuremat vaatlusaluste riikide arvu, mida ei ole sageli kerge saavutada. Selles uurimuses kuuluvad analüüsitavasse valimisse 27 Euroopa Liidu liikmesriiki ning Horvaatia, Türgi, Island ja Norra kahe aasta väärtustega – seega koosneb valim 62 vaatlusest. Analüüsitavate algnäitajate arvu kolm korda ületavat

vaatluste arvu võib hinnata heaks tulemuseks (Field 2005, 639–640; OECD 2008, 66). Üldise muutumistendentsi eemaldamiseks on andmed aastate kaupa tsentreeritud.

Komponentanalüüs eeldab, et kõigi vaatlusaluste objektide puhul mõõdetakse kõigi näitajate väärtused (Remm 2010, 64). Käesoleva uurimuse aluseks olevas andmekogumis oli seitsmel juhul näitaja väärtus puudu. Puuduvad väärtused asendati hinnanguliste väärtustega EM-algoritmi (*expectation maximization algorithm*) kasutades (Bilmes 1998, 1), mis on komponentanalüüsis levinumaid meetodeid puuduvate väärtuste hindamisel (Chen 2002; Raiko *et al* 2007; Stanimirova *et al* 2007).

Vaatlusaluste riikide kogumi innovatsioonipoliitika näitajate komponentanalüüsi tulemused on esitatud tabelis 3.

Tabel 3. Innovatsioonipoliitiliste tegevuste komponentstruktuur

	K1	K2	K3	K4	K5	K6
	Innovatsiooni üldise tugisüsteemi arendamine	Valitsussektori T&A rahastamise tase	Kõrgharidussektori T&A rahastamise tase	Ettevõtlussektori rahastamine EL-ist ja koostöö avaliku sektoriga	Ettevõtlussektori T&A rahastamine avalikust sektorist	Ettevõtlussektori rahastamine kesktasandilt
Procure	**0,87**	0,13	–0,05	–0,07	–0,02	0,12
educ14	0,83	–0,06	0,05	0,10	–0,12	0,00
LegalEnv	**0,81**	0,03	0,37	–0,03	0,16	0,01
IntelProp	**0,78**	0,07	0,34	0,06	0,34	0,05
educ56	**0,76**	–0,03	0,21	0,28	0,09	0,35
GOVERD	0,05	**0,93**	0,07	–0,12	0,11	–0,11
empGOV	–0,02	**0,90**	–0,01	0,04	–0,15	0,06
BEStoGOV	0,01	**0,82**	0,12	0,21	0,09	0,12
BEStoHES	0,13	0,33	**0,75**	–0,11	–0,02	0,02
empHES	0,30	–0,11	**0,69**	0,33	0,14	–0,04
HERD	**0,61**	–0,05	**0,62**	0,02	0,30	0,02
funEU	–0,04	–0,23	–0,31	**0,80**	–0,03	–0,29
COuni	0,10	0,21	0,23	**0,77**	0,16	0,29

COgov	0,19	**0,45**	0,30	**0,66**	–0,07	0,30
funLOC	–0,08	–0,19	0,13	0,13	**0,85**	0,07
GOVtoBES	0,32	0,31	0,03	–0,07	**0,80**	–0,01
funGOV	0,18	0,04	–0,03	0,07	0,05	**0,93**
Komponendi omaväärtus	5,59	2,83	1,86	1,52	1,13	0,96
Kumulatiivne kirjeldusmäär	32,89	49,55	60,50	69,43	76,06	81,70
Bartletti testi olulisuse tõenäosus	0,00					
KMO	0,66					

Komponentanalüüsi tulemusena vähenes innovatsioonipoliitilisi tegevusi kirjeldavate näitajate arv ligi kahe kolmandiku võrra (17-lt 6-le), kuid algnäitajates sisalduvast infost läks kaduma vähem kui viiendik (algnäitajate variatsiooni kirjeldusmäär 81,7%). SPSS paketis hinnatakse komponentanalüüsi meetodi sobivust KMO (Kaiser-Meyer-Olkini kriteeriumi) ja Bartletti testiga (Field 2005, 640, 652), mis mõlemad andsid positiivse tulemuse.

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

Esimese komponendiga on tugevalt seotud kuus näitajat, mis kirjeldavad innovatsioonitegevuste õiguslikku keskkonda, riigihangete otsuseid, hariduskulude taset ning kõrgharidussektori T&A rahastamise taset. Selle komponendi olemust väljendab nimetus “Innovatsiooni üldise tugisüsteemi arendamine”.

Teine komponent esindab kolme algnäitajat, mis iseloomustavad valitsussektori T&A rahastamise taset ning valitsussektori T&A töötajate osatähtsust kogu tööga hõlmatud rahvastikus. Teise komponendi iseloomulik nimetus on “Valitsussektori T&A rahastamise tase”, rahastamise tasemest tuleneb ka töötajate hõlmamise võimalus.

Kolmas komponent iseloomustab kõrgharidussektori T&A rahastamise taset ning kõrgharidussektori T&A töötajate osatähtsust kogu tööga hõlmatud rahvastikus. Selle komponendi olemust väljendab nimetus "Kõrgharidussektori T&A rahastamise tase", sest rahastamise tasemest sõltub töötajate palkamise võimalus.

Neljanda komponendiga on tugevalt seotud kolm näitajat. Kõige suurema komponentlaadungiga on näitaja *funEU*, mis kirjeldab Euroopa Liidult innovaatiliseks tegevuseks rahalist toetust saavate innovaatiliste ettevõtete osatähtsust kõigi ettevõtete hulgas. Teised kaks näitajat iseloomustavad ülikoolide, teiste kõrgharidusasutuste, valitsuse või avaliku sektori teadusasutustega innovatsioonikoostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osatähtsust kõigi ettevõtete hulgas. Selle komponendi olemust väljendab nimetus "Ettevõtlussektori rahastamine EL-ist ja koostöö avaliku sektoriga".

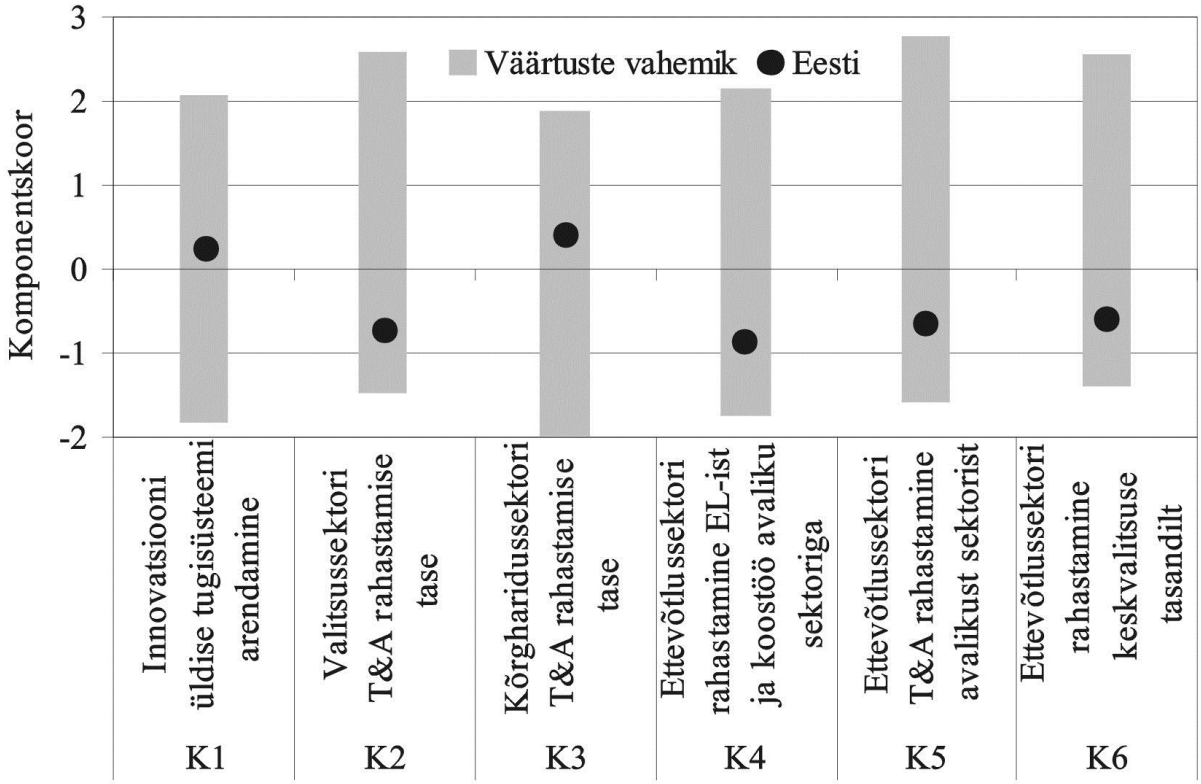
Viies komponent iseloomustab kaht näitajat: kohalikult või regionaalselt omavalitsuselt innovaatiliseks tegevuseks rahalist toetust saavate innovaatiliste ettevõtete osatähtsust kõigi ettevõtete hulgas ning valitsussektorist ettevõtlussektori T&A toetamiseks tehtavate eraldiste taset. Seda komponenti iseloomustab nimetus "Ettevõtlussektori T&A rahastamine avalikust sektorist".

Kuues komponent esindab ainult üht näitajat – keskvalitsuselt innovaatiliseks tegevuseks rahalist toetust saavate innovaatiliste ettevõtete osatähtsust kõigi ettevõtete hulgas. Seega iseloomustab kuuenda komponendi olemust nimetus "Ettevõtlussektori rahastamine keskvalitsuse tasandilt".

Komponentskoorid iseloomustavad komponentide arvväärtusi iga vaatlusaluse riigi puhul. Kuna iga riik on valimis esindatud kahe aasta väärtustega, siis on igal riigil kaks komponentskoori. Riikide võrdlemiseks iseloomustatakse riike kahe aasta komponentskooride aritmeetilise keskmisega (lisa 1). Komponentskoorid näitavad, et innovatsiooni toetavate avaliku sektori tegevuste struktuur varieerub riigiti oluliselt – riigid tähtsustavad erinevaid innovatsioonipoliitika valdkondi.

Joonisel 1 on toodud Eesti positsioon vaatlusaluses riikide kogumis kõigi kuue komponendi alusel selliselt, et oleks näha erinevus kogumi keskmisest tasemest ja kaugus äärmuslikest väärtustest. Kuigi üldiselt jääb Eesti innovatsioonipoliitiline aktiivsus allapoole vaatlusaluse riikide kogumi keskmist taset, võib Eesti tegevuse hinnata tasakaalustatuks – erinevus keskmisest on üldjuhul väiksem kui kaugus äärmuslikust väärtusest. Innovatsioonipoliitika diversifitseeritus näitab, et Eestis ei otsita arenguedu ühe "imevahendi" rakendamisest, vaid suund on võetud tervikliku tasakaalustatud innovatsioonipoliitika rakendamisele. Kuivõrd see vastab ja sobib väikeriigi võimekusele, tuleb selgitada edaspidistes uuringutes.

Joonis 1. Eesti positsioon analüüsiga hõlmatud riikide kogumis kuut innovatsioonipoliitilist valdkonda iseloomustava komponendi alusel



Komponendi K1 (innovatsiooni üldise tugisüsteemi arendamine) alusel on Eesti tase veidi (0,26 standardhälbe võrra) vaatlusaluste riikide keskmisest kõrgem ja Eesti asub riikide järjestuses kogumi keskel (15. positsioonil). Seega toetab avalik sektor Eestis innovatsiooni õigus- ja hariduskeskkonna arengut Euroopa keskmisel tasemel. Õigusliku keskkonna aspektist võib tulemuse hinnata heaks. Kuid leidmaks vastust küsimusele, kas keskmisel tasemel (SKT suhtes) hariduse toetamine loob aluse edukate riikidega arenguerinevuste vähendamiseks, tuleb sügavamalt analüüsida haridusvaldkonna rahastamise sisemisi proportsioone. Võrdlus teiste riikidega viitab pigem vajadusele suurendada haridusalaseid jõupingutusi. Eestiga kõige sarnasem riik on esimese komponendi alusel Holland, suhteliselt sarnased on ka Iirimaa ja Suurbritannia. Kõige kõrgemad komponentskoorid on selle komponendi puhul Taanil (2,0), Rootsil (1,6) ja Islandil (1,4) ning kõige madalamad (negatiivsed) väärtused Horvaatial (–1,8), Slovakkial (–1,5) ja Türgil (–1,4). Arenguedu on saavutanud eelkõige just selle komponendi kõrgete väärtustega silma paistvad väikeriigid.

Komponendi K2 (valitsussektori T&A rahastamise tase) osas on Eesti 0,71 standardhälbe võrra vaatlusaluste riikide keskmisest madalamal ja asub riikide järjestuses 25. positsioonil – ainult kuues riigis on komponentskoorid väiksemad. Seega ei loo valitsussektor oma uurimistööde ja teaduspersonaliga ettevõtlussektorile olulist toetuspotentsiaali ega ole talle toetav koostööpartner. Selgitamaks, kas sellise eesmärgi püstitamine on üldse otstarbekas, tuleb uurida valitsussektori T&A mõju ettevõtlussektorile. Võrdlus teiste riikidega pakub selles osas vähe pidepunkte. K2 alusel on Eesti sarnane suurriikide Türgi ning Itaaliaga, kus on suhteliselt suur osatähtsus väikeettevõtlusel. Kõige suuremad on selle komponendi

väärtused väikeriikidel Islandil ja Sloveenial (2,6 ja 2,1) ning kõige väiksemad samuti väikeriikidel Maltal (–1,5) ja Taanil (–1,3). Põhjused, miks väikeriikide lähenemisviisid on selles poliitikavaldkonnas äärmuslikult erinevad, vajaksid selgitamist.

Komponendi K3 (kõrgharidussektori T&A rahastamise tase) osas asub Eesti 0,41 standardhälbe võrra vaatlusaluste riikide keskmisest kõrgemal ning nende riikide järjestuses asub Eesti 11. positsioonil. Seega pannakse Eesti innovatsioonipoliitikas suhteliselt suuri lootusi kõrgkoolidele kui innovatsiooni edendajatele. Väikese avatud riigi puhul tuleb seda pidada otstarbekaks, sest uus teadmus tuleb edastada eelkõige ettevalmistatavatele spetsialistidele õppeprotsessi kaudu ja seda suudavad teha ainult T&A-sse kaasatud õppejõud. Teiste riikide kogemus tundub sellist hüpoteesi toetavat. Kolmanda komponendi alusel on Eesti sarnane Rootsi ja Suurbritanniaga. Kõige suuremad selle komponendi väärtused on Islandil (1,9) ja Soomel (1,7) ning kõige väiksemad Luksemburgil (–2,0) ja Küprosel (–2,0), mis on aga ajaloolistel ja keelelistel põhjustel kõrghariduses olulisel määral orienteeritud suurte naabrite pakutavale.

Komponendi K4 (ettevõtlussektori rahastamine Euroopa Liidust ja koostöö avaliku sektoriga) alusel on Eesti komponentskoor –0,86 ning ta asub vaatlusaluste riikide seas 24. positsioonil. Selles valdkonnas tuleb kindlasti tunnistada Eesti innovatsioonipoliitika puudujääke – avalik sektor ei suuda ettevõtlussektoriga koostööd arendada, et aidata viimast Euroopa Liidu toetuste taotlemisel ja rakendamisel. Tihti jääb mulje, et Eestis on Euroopa Liidu toetuste jaotamist korraldav avalik sektor asendanud oma ettevõtlussektori nõustaja rolli palju mugavama kontrollija ja karistaja rolliga. Ettevõtlussektoril ei ole eurorahadeni jõudmiseks võimalik avaliku sektori abile toetuda, vaid peab hoopiski kartma selle bürokraatlikku sekkumist. Eesti sarnasus Bulgaaria ja Itaaliaga selle komponendi väärtuste alusel pigem kinnitab sellist hüpoteesi. Kõige paremad tulemused on selles poliitikavaldkonnas Soomel (2,1), Sloveenial (1,8) ja Kreekal (1,8) – need riigid on Euroopa Liidu toetusrahade saamisel tunnustatult edukad. Kõige madalam tase on Türgil (–1,7), Hispaanial (–1,2) ja Islandil (–1,2). Türgi ja Islandi positsioon tuleneb arvatavasti sellest, et nad ei kuulu Euroopa Liitu ja seega innovatsiooni rahaline toetus Euroopa Liidust on väga väike.

Komponendi K5 (ettevõtlussektori T&A rahastamine avalikust sektorist) alusel (komponentskoor –0,65) on Eesti vaatlusaluste riikide keskmisest madalamal ning asub riikide järjestuses 22. positsioonil. Madal tase selles poliitikavaldkonnas tuleneb ilmselt asjaolust, et Eestis ei ole regionaalset valitsemistasandit ja kohalikel omavalitsustel puuduvad üldjuhul ettevõtlussektoris innovatsiooniprotsesside toetamiseks nii pädevus kui ka ressursid. Viienda komponendi alusel on Eestiga sarnased riigid Slovakkia, Poola ja Küpros. Kõige kõrgemad komponentskoorid on Austrial (2,8), Hispaanial (1,8) ja Prantsusmaal (1,5). Kõige madalam tase on selle komponendi alusel Maltal (–1,6), Islandil (–1,3) ja Bulgaarial (–1,3).

Komponendi K6 (ettevõtlussektori rahastamine keskvalitsuse tasandilt) alusel on Eesti komponentskoor –0,60 ning Eesti asub riikide järjestuses 22. positsioonil. Ettevõtlussektori T&A-projektide otsene rahastamine keskvalitsuse poolt eeldab valitsustasandil pikaajaliste innovatsioonipoliitiliste strateegiate väljatöötamiseks piisava pädevuse olemasolu, aga samuti võimekust väga spetsiifiliste turu- ja süsteemitõrgete kõrvaldamisele suunatud arenguülesannete püstitamiseks ja lahendamiseks. Sellise pädevuse ja võimekuse kindlakstegemine Eestis nõuab süvauuringuid. Sellest tulenevalt võib Eesti tagasihoidlikkust selles innovatsioonipoliitika valdkonnas hinnata seaduspäraseks. Kuuenda komponendi alusel on Eestiga sarnased Läti ja Rumeenia. Kõige enam toetab keskvalitsus ettevõtlussektori innovatsiooniprotsesse Norras ja Küprosel (komponentskoorid vastavalt 2,5 ja 1,7), kõige

vähem Iirimaal (–1,4) ja Islandil (–1,4). Eesti asend nende riikide suhtes näib kinnitavat meie riigi tasakaalustatud innovatsioonipoliitika käsitlust.

Kõiki innovatsioonipoliitika komponente korraga vaadates selgub, et vaatlusaluste riikide seas on kõige paremad tulemused Soomel – kõigi kuue komponendi komponentskoorid on positiivsed. Kõige kehvem sooritus on see-eest Bulgaarial, Poolal ja Portugalil – kõigil kolmel on viie komponendi puhul kuuest komponentskoor negatiivne. Eesti jääb kahe keskmist ületava ja nelja keskmisest madalamale jääva hinnanguga formaalselt miinuspoolele, kuid sisulise hinnangu andmiseks on vaja sügavamat analüüsi (eri poliitikavaldkondade sisestruktuuri üksikasjalikum käsitlus, arengutendentside väljatoomine, kvalitatiivne võrdlevanalüüs jms).

Kokkuvõte

Peaaegu saja-aastasest käsitletusest hoolimata ei ole innovatsioonil endiselt ühtset määratlust. Käesolevas artiklis sünteesiti järgmine innovatsiooni määratlus: innovatsioon on uue teadmuse rakendamine või olemasoleva teadmuse uudne rakendamine, mille tulemuseks on põhimõttelt uus või parendatud omadustega vana toode/teenus; efektiivistamist taotlev uuendus tootmis-, juhtimis- ja/või turundusprotsessis.

Riigi innovatsioonisüsteemis on oluline osa täita avaliku sektori innovatsioonipoliitikal. Vajadus avaliku sektori sekkumise järele majandusse tuleneb turu- ja süsteemitõrgetest. Avalik sektor edendab innovatsiooni, rakendades innovatsioonipoliitika instrumente, mille valikul tuleb lähtuda arengu rajasõltuvusest, püstitatud eesmärkidest ning riigi innovatsioonipoliitika elluviimist mõjutavatest üldistest teguritest. Uurimuse empiirilises osas tuuakse välja sobivad näitajad iseloomustamaks innovatsiooni toetavaid avaliku sektori tegevusi – kokku 17 näitajat.

Eesti rahvusvahelise positsiooni hindamiseks ja innovatsiooni toetavate avaliku sektori tegevuste struktuuri leidmiseks kasutati komponentanalüüsi meetodit. Valimisse kuulusid 27 Euroopa Liidu liikmesriiki ning Horvaatia, Türgi, Island ja Norra kahe aasta väärtustega. Komponentanalüüsist selgus, et innovatsiooni toetavaid avaliku sektori tegevusi kirjeldab kuus komponenti: innovatsiooni üldise tugisüsteemi arendamine; valitsussektori T&A rahastamine; kõrgharidussektori T&A rahastamine; ettevõtlussektori rahastamine Euroopa Liidust ja koostöö avaliku sektoriga; ettevõtlussektori T&A rahastamine avalikust sektorist; ettevõtlussektori rahastamine keskvalitsuse tasandilt. Eesti on innovatsioonipoliitika eri valdkondades lähemal vaatlusaluse riikide kogumi keskmisele kui äärmustele.

[*] Eelretsenseeritud artikkel

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

Kasutatud kirjandus

Bilmes, J. A. (1998). A Gentle Tutorial of the EM Algorithm and its Application to Parameter Estimation for Gaussian Mixture and Hidden Markov Models. International Computer Science Institute. – http://www.icsi.berkeley.edu/ftp/global/pub/techreports/1997/tr-97-021.pdf (13.03.2011).

Carayannis, E. G., Gonzalez, E., Wetter, J. (2003). The Nature and Dynamics of Discontinuous and Disruptive Innovations from a Learning and Knowledge Management Perspective. – The International Handbook on Innovation. Edited by L. V. Shavinina. Amsterdam: Pergamon, pp 115–138.

Chen, H. (2002). Principal Component Analysis with Missing Data and Outliers. Technical Report. Electrical and Computer Engineering Department, Rutgers University. – http://www.nec-labs.com/~haifeng/mypubs/tutorialrpca.pdf (13.03.2011).

Dosi, G. (1988). The Nature of the Innovative Process. – Technical Change and Economic Theory. Eds G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg and L. Soete. London: Pinter, pp 221–238.

Edler, J., Georghiou, L. (2007). Public Procurement and Innovation – Resurrecting the Demand Side. – Research Policy, vol 36, pp 949–963.

Edquist, C. (2001). The Systems of Innovation Approach and Innovation Policy: An Account of the State of the Art. Lead paper presented at the DRUID Conference, Aalborg, June 12–15, 2001. – http://folk.uio.no/ivai/ESST/Outline%20V05/edquist02.pdf (23.01.2011).

Edquist, C. (2002). Innovation Policy – a Systemic Approach. – The Globalizing Learning Economy. Eds D. Archibugi, B.-Å. Lundvall. Oxford: Oxford University Press, pp 219–238.

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

Edquist, C., Hommen, L. (1999). Systems of Innovation: Theory and Policy for the Demand Side. – Technology in Society, vol 21, pp 63–79.

European Commission. Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission, 2010. – http://eunec.vlor.be/detail_bestanden/doc014%20Europe%202020.pdf (23.01.2011).

Eurostat. European Commission. – http://ec.europa.eu/eurostat (30.03.2011).

Fagerberg, J. (2006). Innovation. A Guide to the Literature. – The Oxford Handbook of Innovation. Eds J. Fagerberg, D. C. Mowery, R. R. Nelson. Oxford: Oxford University Press, pp 1–26.

Field, A. (2005). Discovering Statistics Using SPSS. Second edition. London: Sage.

The Global Competitiveness Report 2009–2010 (2009). Ed K. Schwab. Geneva: World Economic Forum. – https://members.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf (21.01.2011).

The Global Competitiveness Report 2010–2011 (2010). Edited by K. Schwab. Geneva: World Economic Forum. – http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf (21.01.2011).

Howells, J. (2005). Innovation and Regional Economic Development: A Matter of Perspective? – Research Policy, vol 34, pp 1220–1234.

IMD. World Competitiveness Online. – https://www.worldcompetitiveness.com/OnLine/App/Index.htm (10.02.2011).

IMD. World Competitiveness Yearbook 2010. Lausanne: Institute for Management Development.

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

Lundvall, B.-Å. (2007). National Innovation Systems – Analytical Concept and Development Tool. – Industry and Innovation, vol 14, no 1, pp 95–119.

Marinova, D., Phillimore, J. (2003). Models of Innovation. – The International Handbook on Innovation. Ed L. V. Shavinina. Amsterdam: Pergamon, pp 44–53.

Marxt, C., Hacklin, F. (2005). Design, Product Development, Innovation: All the Same in the End? A Short Discussion on Terminology. – Journal of Engineering Design, vol 16, no 4, pp 413–421.

Meyer-Krahmer, F., Kuntze, U. (1992). Bestandsaufnahme der Forschungs- und Technologiepolitik. – Politische Techniksteuerung – Forschungsstand und Forschungsperspektiven. Hrsg K. Grimmer *et al.* Opladen: Leske and Budrich, S. 95–118. Viidatud Kuhlmann, S. Future Governance of Innovation Policy in Europe – Three Scenarios. – Research Policy, 2001, vol 30, pp 953–976.

Molas-Gallart, J., Davies, A. (2006). Toward Theory-Led Evaluation: The Experience of European Science, Technology, and Innovation Policies. – American Journal of Evaluation, vol 27, no 1, pp 64–82.

Niglas, K. (2005). Faktoranalüüs. Tallinna Ülikool. – http://minitorn.tlu.ee/~katrin/cmsSimple/uploads/opmat/faktor.pdf (10.03.2011).

OECD (2005a). Innovation Policy and Performance. A Cross-Country Comparison. Paris: OECD Publications. – http://www.bei.org/attachments/general/events/forum_2005_article2_en.pdf (23.01.2011).

OECD (2005b). Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data. Third edition. Paris: OECD Publications. – http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/OSLO/EN/OSLO-EN.PDF (23.01.2011).

OECD (2008). Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and user guide. Paris: OECD Publications. – http://www.oecd.org/dataoecd/37/42/42495745.pdf (23.01.2011).

OECD. StatExtracts. – http://stats.oecd.org (30.03.2011).

Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. New York: Free Press.

Raiko, T., Ilin, A., Karhunen, J. (2007). Principal Component Analysis for Large Scale Problems with Lots of Missing Values. – Machine Learning: ECML 2007. 18th European Conference on Machine Learning. Warsaw, Poland, September 17–21, 2007. Proceedings. Eds J. N. Kok *et al.* Berlin: Springer-Verlag, 2007, pp 691–698. – http://users.ics.tkk.fi/praiko/papers/ecml07pca.pdf (13.03.2011).

Remm, K. (2010). Ruumiliste loodusandmete statistiline analüüs. Käsikiri Tartu Ülikooli Ökoloogia ja Maateaduste Instituudis. Versioon 13. detsember 2010. – http://taurus.gg.bg.ut.ee/kalle_r/RASA/2010/RASA_teooria.pdf (13.03.2011).

Rolfo, S., Calabrese, G. (2005). Triple Helix in Italy: from National to Regional Approach. 5th Triple Helix Conference, 18th–21th May, Turin. – http://www2.ceris.cnr.it/homedipendenti/calabrese/Calabrese_publications/Triple.pdf (21.01.2011).

Schumpeter, J. A. (1928). The Instability of Capitalism. – The Economic Journal, vol 38, no 151, pp 361–386.

Schumpeter, J. A. (1982). The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle. New Brunswick: Transaction Publishers.

Smart Innovation: A Practical Guide to Evaluating Innovation Programmes. A Study for DG Enterprise and Industry. January 2006. – ftp://ftp.cordis.lu/pub/innovation-policy/studies/sar1_smartinnovation_master2.pdf (23.01.2011).

Stanimirova, I., Daszykowski, M., Walczak, B. (2007). Dealing with Missing Values and Outliers in Principal Component Analysis. – Talanta, vol 72, pp 172–178.

Teadmistepõhine Eesti: Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2007–2013 (2007). Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium. – http://www.mkm.ee/failid/Teadmistep_hine_Eesti_2007_2013.pdf (23.01.2011).

Wieczorek, A. J., Hekkert, M. P., Smits, R. (2009). Contemporary Innovation Policy and Instruments: Challenges and Implications. – Innovation Studies Utrecht (ISU), Working Paper #09.12. – http://www.geo.uu.nl/isu/pdf/isu0912.pdf (23.01.2011).

Lisa 1

Riikide kahe aasta komponentskooride aritmeetiline keskmine

	K1	K2	K3	K4	K5	K6
Belgia	0,00	–0,66	0,87	0,44	0,82	–0,02
Bulgaaria	–1,09	0,93	–0,81	–0,96	–1,28	–0,66

Tšehhi	0,10	1,24	–1,38	–0,03	0,91	–0,51
Taani	2,04	–1,32	0,87	0,30	–0,83	–0,36
Saksamaa	–0,02	1,18	0,70	–1,12	0,82	–0,68
Eesti	0,26	–0,71	0,41	–0,86	–0,65	–0,60
Iirimaa	0,35	–1,22	–0,42	0,51	0,82	–1,39
Kreeka	–1,05	–1,24	0,24	1,76	–0,31	0,18
Hispaania	–0,85	0,26	0,34	–1,24	1,77	0,03
Prantsusmaa	0,45	0,69	–0,41	–0,34	1,47	–0,36
Itaalia	–1,38	–0,69	0,09	–0,98	1,36	0,15
Küpros	1,15	–1,00	–1,97	0,00	–0,70	1,72
Läti	–0,58	–0,43	0,26	1,26	–0,46	–1,34
Leedu	–0,70	–0,45	0,97	0,83	–0,75	–0,61
Luksemburg	0,97	1,16	–1,99	–0,39	–0,29	0,47
Ungari	–0,63	0,49	–0,55	0,94	–0,33	0,26
Malta	0,76	–1,45	–1,27	–1,09	–1,56	0,16
Holland	0,31	0,12	1,05	–0,19	–0,05	1,15

Austria	0,58	–0,58	–0,08	0,30	2,76	0,90
Poola	–0,26	–0,03	–0,92	0,97	–0,67	–1,11
Portugal	0,62	–0,94	–0,10	–0,59	–0,89	–0,34
Rumeenia	–1,11	0,19	–1,17	–0,71	0,41	–0,59
Sloveenia	–0,51	2,07	–1,24	1,77	–0,28	0,46
Slovakkia	–1,51	–0,14	0,09	0,93	–0,64	–0,66
Soome	0,89	1,12	1,68	2,14	0,07	1,50
Rootsi	1,55	–0,42	0,40	0,24	1,11	–1,28
Suurbritannia	0,36	–0,67	0,46	–0,15	0,23	–0,37
Horvaatia	–1,81	0,29	0,72	–0,41	–0,57	1,52
Türgi	–1,42	–0,71	1,17	–1,72	–0,74	1,23
Island	1,43	2,55	1,85	–1,16	–1,30	–1,39
Norra	1,10	0,38	0,16	–0,46	–0,26	2,54

Kõrge riigilõiv kui kohtusse pöördumise takistus tsiviilkohtumenetluses1

Margit Vutt (RiTo 24), Riigikohtu eraõiguse kohtupraktika analüütik

Riigilõiv peab olema piisavalt kõrge, et katta osalt kohtumenetluse kulud, ja piisavalt madal, et tagada isikule üks tema põhiõigusi – juurdepääs õigusemõistmisele.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 14 kohaselt on isiku õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus, § 15 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Põhiseaduse § 13 sätestab isiku õiguse riigi ja seaduse kaitsele. Riigikohus on 2008. aasta 16. mai otsuses kohtuasjas nr 3-1-1-88-07 märkinud: "Põhiseaduse §-des 13, 14 ja 15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust esitada õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse." Juurdepääsu õigusemõistmisele kui põhiõigust kaitseb ka Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikkel 6, mis näeb ette õiguse õiglasele kohtumenetlusele (*right to a fair trial*).

Juurdepääsu hindamisel võetakse arvesse mitmeid komponente. Üks neist on menetluse kulukus, seega võib juurdepääs õigusemõistmisele olla takistatud ka rahaliselt, näiteks liiga kõrgete riigilõivumääradega.

Artikli eesmärk on lähemalt analüüsida riigilõivu olemust ja eesmärke, uurida, millistest põhimõtetest on Eestis riigilõivumäärade kehtestamisel lähtutud ning leida vastus küsimusele, mida tuleks arvestada, kui soovitakse kehtestada õigusemõistmisele juurdepääsu tagavaid lõivumäärasid.

Kohtumenetluse kulude olemus

Õiguskirjanduses on tsiviilõigusliku vaidluse tõhusa lahendamise kolme olulise mõjurina nimetatud menetluse keerukust, kestust ja kulukust ning viidatud sellele, et neid näitajaid kasutab Maailmapank, kui hindab lepingute täidetavuse tagamist (Spamann 2009, 3). Riigilõivu suurus on seejuures üks menetluse kulukust mõjutavatest asjaoludest, kusjuures Mandri-Euroopa õigussüsteemi riikides moodustab just riigilõiv suurema osa menetluskuludest (Hodges, Vogenauer, Tulibacka 2009, 5).

Kohtumenetluse finantseerimise probleemid (sealhulgas riigilõivude kõrge tase) hoiavad teatud nõuded kohtust eemal ja sellele asjaolule on viidatud ka Eesti õigusdiskussioonides. Samuti saab tuua vastupidiseid näiteid: menetluse kulukuse olulisel vähenemisel võib teatud liiki kohtuvaidluste hulk tunduvalt kasvada. Näiteks räägitakse Ameerika Ühendriikides nn deliktiõiguse kriisist (*tort law crisis*): sealne menetluskulude süsteem soosib kahju hüvitamise nõuete menetlemist ja seetõttu on kohtutes väga palju vastavat liiki tsiviilasju (Hirte 1991, 121). Jaapanis seevastu tabas kohtuid pärast riigilõivude märkimisväärset vähendamist aktsionärihagide tulv (West 2000, 2–3).

Olukorras, kus isik soovib pöörduda kohtusse ja panna maksma talle kuuluvat nõuet, hindab ta enne hagi esitamise otsustamist menetlusega kaasnevaid võimalikke majanduslikke tagajärgi. Teatud tüüpi vaidluste puhul on koguni leitud, et menetlusotsused sarnanevad investeerimisotsustega (Reisberg 2007, 50). Kirjanduses on märgitud sedagi, et menetluskulude jaotuse reeglite kujundamisel tuleb muu hulgas lähtuda ka nn sotsiaalsest optimumist ja arvestada reguleerimisel seda, kas mingis valdkonnas esineb liigselt või vastupidi, ebanormaalselt vähe vaidlusi (Albert 2007, 320). Seega on menetluskuludel, sealhulgas riigilõivul, lisaks põhiseadusliku juurdepääsuõiguse indikaatori rollile ka teine, majanduslik mõõde. Kuid eespool nimetatud seisukohad ei tähenda, et sotsiaalse optimumi argument ja õigusökonoomilised kaalutlused saaksid olla prioriteetsed isiku õiguste kaitse kui õigusliku reguleerimise põhieesmärgi suhtes. Sotsiaal-majanduslikud aspektid peavad saama kaalutud ikkagi alles pärast seda, kui põhimõtteline juurdepääs õigusemõistmisele on tagatud.

Menetluskulud takistavad kohtusse pöördumist

Kuigi akadeemilistes allikates ei ole menetluskulude ega kohtumenetluse rahastamise teema tavapäraselt olnud kuigi populaarne, on sellele viimasel ajal hakatud siiski varasemast enam tähelepanu pöörama, sest on täheldatud, et mitmetes riikides on suured menetluskulud kujunenud või kujunemas oluliseks takistuseks kohtusse pöördumisel (Hodges, Vogenauer, Tulibacka 2010, 6).

Kui rääkida õigusemõistmisele juurdepääsu õigusest, siis – nagu on märkinud Saksa õigusteadlane Heribert Hirte – saab aktiivsest õigusest ja selle teostamisest olla juttu eelkõige tsiviilkohtumenetluses, sest kriminaalasjades taandub sama küsimus peamiselt kaitseõigusele (Hirte 1991, 91). Samas tuleb tunnistada, et tsiviilkohtumenetlust peetakse kuidagi "teisejärguliseks", neid vaidlusi kiputakse käsitama sellistena, milles pooled on "ise süüdi" ja mille nad peaksid isekeskis ning kohtu abita ära lahendama. Kirjeldatud suhtumine viib selleni, et tsiviilvaidlusi lahendavat kohut käsitatakse vaikivalt "poolte jaoks loodud ja järelikult ka poolte poolt finantseeritava institutsioonina". Kuid kui riik demonstreerib järjekindlalt sellist hoiakut, siis viitab see artikli autori arvates riigi soovile vähemalt osaliselt vabaneda ühest oma tuumikfunktsioonist, mis omakorda võib viia selleni, et õigusemõistmisele hakkavad kujunema ebasoovitavad, õigusriigi toimimist ohustavad asendusmehhanismid.

Tsiviilõigus reguleerib isikutevahelisi varalisi ja isiklikke mittevaralisi suhteid. Võib tõepoolest väita, et tsiviilõiguslikesse vaidlustesse satuvad isikud justkui vabatahtlikult ja peaksid seega ka sellise vaidluse ise kinni maksma. Kui võrdsete poolte vahel on lepinguline suhe, on selline lähenemine isegi mõistetav. Kuid tuleb meeles pidada, et ka näiteks hagimenetluses ei põhine suur hulk kohtus läbivaadatavaid nõudeid lepingulistel, vaid hoopis lepinguvälistel suhetel. Ükski kahjustatud isik ei ole ohvri rolli soovinud. Hagi esitamise alguspunktiks on olukord, kus kostja on jätnud täitmata oma kohustuse või tekitanud hagejale kahju. Finantsilises mõttes algab vaidlus aga sellega, et isik, kellele on ülekohut tehtud, peab leidma vahendid kohtusse pöördumiseks. Ükskõik kui ebaõiglane see kannatanule ka ei tunduks, arvestab tsiviilkohtumenetluse mudel põhimõttega, et menetlus

toimub hageja huvides. Esmapilgul võib pakkuda lohutust fakt, et meie kohtumenetlus lähtub põhimõttest "kaotaja maksab". Nii nagu Saksamaal, põhinevad ka meie tsiviilkohtumenetluse reeglid eeldusel, et hageja kaotus tähendab ebaõiget kohtussepöördumist. Seega kui hagejal oli õigus, peaks ta oma raha kostjalt tagasi saama. Reaalsus näitab aga, et kohtuotsuste täitmine võtab aega, on sageli probleemne ja menetlust finantseerinud hageja ei pruugi kunagi menetlusele kulunud summasid kostjalt kätte saadagi.

Menetluse kulukuse ja rahastamise eri aspekte kokku kolmekümne neljas jurisdiktsioonis on põhjalikult analüüsitud Oxfordi Ülikoolis tehtud uuringus, mis hõlmab ka Euroopa Liidu liikmesriike. Uuringu viisid läbi kaks Oxfordi Ülikooli uurimiskeskust – *Centre for Socio-Legal Studies* ja *Institute of European and Comparative Law*. Oxfordi uuringu kohaselt on praeguse aja probleem see, et riigivõim on olnud sunnitud paljudes valdkondades kulutusi kärpima ning eraõiguslikud kohtuvaidlused ei ole valdkond, millele kohtusüsteemid meelsasti kulutusi teha sooviksid. Valitsused, äris osalejad ja ka füüsilised isikud otsivad uusi, kiiremaid ja odavamaid vaidluste lahendamise võimalusi. On leitud, et nii kohtusüsteemi toimimise eest vastutavad asutused kui ka õiguskorrad tervikuna peaksid sellistele tendentsidele vastama kulude alandamise, liiga keerukate menetluste lihtsustamise, kulude ettenähtavuse suurendamise ja menetluse tõhustamisega (Hodges, Vogenauer, Tulibacka 2009, 6). Sama suunda oleks autori arvates kohane järgida ka Eestis.

Riigilõivu eesmärk ja selle kehtestamise põhimõtted

Seaduse tasemel on riigilõivu eesmärk väljendatud riigilõivuseaduse § 4 lõikes 1, mille kohaselt kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingu tegemisega kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte). Mõnevõrra konkretiseerib riigilõivu eesmärki tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 139 lõige 1, mille kohaselt on riigilõiv kohtumenetluses menetlustoimingu tegemise (näiteks hagi esitamise) eest Eesti Vabariigile tasutav summa. Kulupõhimõtet on rõhutatud ka Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 2010. aasta 9. novembri määruses tsiviilasjas nr 3-2-1-95-10. Kuid sellest hoolimata, et Eesti seadus ja ka kohtupraktika deklareerivad riigilõivu kulupõhimõtet, ei ole tegelikult selge, kas on olemas mingid arvutused, mille põhjal võiks hinnata lõivumäärade ja kulutuste seoseid.

Lisaks kulupõhimõttele on seaduse rakendajad ja kohtupraktika toonud esile ka riigilõivu muid eesmärke, näiteks menetlusökonoomia tagamise ja kohtusüsteemi parema rahastamise. Kõrgeid riigilõivusid põhjendas endine justiitsminister muu hulgas sellega, et hageja saab eduka menetluse tulemusena suure varalise hüve (Riigikohtu üldkogu 12. aprilli otsus tsiviilasjas nr 3-2-1-62-10, punkt 17.1), aga ka vajadusega hoida ära suuremaid palgakärpeid ja koondamisi kohtusüsteemis. Justiitsminister avaldas seisukoha, et kohtumenetlus ongi kulukas, sest kohtuniku palk on kõrge ning õigust tuleb mõista väärikas kohas ja korralike töövahenditega, mille peab kinni maksma isik, kes kohtusse vaidlema läheb.

Lisaks kohtumenetluse kulude katmisele, kohtusüsteemi rahastamisele ja riigieelarve laekumiste tagamisele on riigilõivu eesmärgiks peetud ka tõsiste õigusvaidluste selekteerimist ja pahatahtlike ehk nn protestihagide esitamise võimaluse blokeerimist ning

kohtus lahendatavate õigusvaidluste hulga üldist optimeerimist. Riigilõivule omistatud eesmärgid võib seega üldistatult jaotada kulude katmisele ja menetlusökonoomia tagamisele suunatud eesmärkideks.

Milline lõivumäär on liiga kõrge ja seega põhiseadusevastane

Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt rõhutanud, et õigusemõistmisele juurdepääsu õigus ei ole absoluutne põhiõigus, vaid riik võib seda piirata ja peabki piirama, kehtestades juurdepääsu tingimused. Riigi ülesanne on määrata kindlaks pädev kohus, luua menetlusreeglid ja kehtestada formaalsed nõuded, mis tuleb kohtusse pöördumisel täita (Gustavson 2010, 3). Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 6 jätab liikmesriigile vaba valiku, milliseid vahendeid selle eesmärgi saavutamiseks kasutada. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et õigusemõistmisele juurdepääsu põhiõiguse mõningane kitsendamine on paratamatu, kuid piirangud ei tohi olla ülemäärased.

Õiglase õigusemõistmise huvides võib seada kohtusse pöördumise õigusele ka rahalisi piiranguid. Piirang on kooskõlas artikliga 6, kui selle eesmärk on legitiimne ning valitud vahendid on seatud eesmärgi suhtes proportsionaalsed. Nii on Euroopa Inimõiguste Kohus kohtuasjas *Weissman jt* vs *Rumeenia* tunnistanud iseenesest legitiimseks kohtulõivude tõstmise eesmärgi vältida kohtu ülekoormamist vähem tähtsate kohtuasjadega.

Euroopa Inimõiguste Kohus on märkinud, et piirangu konventsioonile vastavuse hindamisel ei ole tema eesmärk määrata, millised on kõige sobivamad abinõud kohtule juurdepääsu õiguse reguleerimiseks riigis, samuti ei hinda inimõiguste kohus asjaolusid, mis viisid liikmesriigi kohtus vastava otsuse langetamiseni. Euroopa Inimõiguste Kohtu ülesanne on kontrollida, kuidas liikmesriik on rakendanud talle antud kaalutlusõigust, ja kindlaks teha, kas riigivõimu otsuste tagajärjed on konventsiooniga kooskõlas. Kohus lähtub kontrolli teostamisel konventsiooni eesmärgist, mille kohaselt ei tohi juurdepääs kohtule olla teoreetiline ja illusoorne, vaid peab olema praktiline ja tõhus. Seda põhimõtet järgides on Euroopa Inimõiguste Kohus korduvalt tunnistanud konventsiooni rikkumiseks liiga suure lõivu. Näiteks kohtuasjas *Kreuz* vs *Poola* leidis kohus, et keskmise aastapalga suurune riigilõiv rikub inimõiguste konventsiooni artikli 6 lõiget 1 (punkti 61 jj). Märkimisväärne on see, et avaldaja oli ettevõtja ning Euroopa Inimõiguste Kohtu arvates ei olnud veenev rahvuslike kohtute argument, et äris tuleb kohtuskäimise võimalusega arvestada. Kohtuasjas *Mehmet ja Suna Yiğit* vs *Türgi* tunnistas kohus sama artikli rikkumiseks neljakordse alampalga suuruse kohtulõivu nõudmise sissetulekut mitteomavalt poolelt (punkt 38). Kohtuasjas *Stankov* vs *Bulgaaria* tuvastas Euroopa Inimõiguste Kohus konventsiooni rikkumise olukorras, kus alusetu kohtueelse kinnipidamise eest väljamõistetavast hüvitisest 90 protsenti tuli tasuda kohtukuludeks sellesama hüvitise taotlemisel (punktid 51, 58, 67).

Eestis liiga kõrged riigilõivumäärad

Riigilõivude liiga kõrget määra kui takistust õigusemõistmisele juurdepääsemisel on 2009. aastast alates käsitletud ka mitmetes Riigikohtu lahendites. 2011. aasta alguses suurenes vastavate kohtuasjade arv oluliselt ja praeguseks on mitmed riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku sätted tunnistatud põhiseadusega vastuolus olevaks. Ka

selle artikli kirjutamise ajal, 2011. aasta sügisel, on Riigikohtu menetluses oma järge ootamas mitu analoogset kohtuasja.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2009. aasta 15. detsembri otsusega kohtuasjas nr 3-4-1-25-09 tunnistati tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 131 lõige 2 ja lõige 3 (ulatuses, milles § 131 lõikes 3 on sätestatud viide § 131 lõikele 2) ning riigilõivuseaduse lisa 1 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles nähti ette kohustus tasuda hooneühistu üldkoosoleku otsuse tühisuse tunnustamise hagilt riigilõivu 75 000 krooni. Viidatud sätete põhiseadusepärasuse hindamise algatas Tallinna Ringkonnakohus. Vaidluse toimumise ajal kehtisid tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 131 lõiked 2 ja 3 redaktsioonis, mille kohaselt juriidilise isiku organi otsuse (välja arvatud osaühing ja aktsiaselts) kehtetuks tunnistamise ja otsuse tühisuse tunnustamise hagi puhul oli hagihind 1/10 juriidilise isiku netovarast viimase majandusaasta aruande järgi, kuid mitte madalam kui 25 000 krooni ja mitte kõrgem kui 1 000 000 krooni. Praeguseks on tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 131 lõige 3 tunnistatud kehtetuks ja nimetatud ühingute puhul kehtib ühtne hagihind 1595 eurot (ligikaudu 25 000 krooni).

Riigikohtu üldkogu 2011. aasta 12. aprilli otsusega tsiviilasjas nr 3-2-1-62-10 (*Wipestrex* vs *Eesti Vabariik*) tunnistati, et riigilõivuseaduse § 56 lõiked 1 ja 19 ning lisa 1 viimane lause (1. jaanuarist 2009 kuni 31. detsembrini 2010 kehtinud redaktsioonis) nende koostoimes olid vastuolus põhiseadusega osas, milles need nägid ette kohustuse tasuda 10 000 000-kroonise nõudega apellatsioonkaebuselt riigilõivu 3 protsenti tsiviilasja hinnast, kuid mitte rohkem kui 1 500 000 krooni. Samasuguse sisuga on ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14. aprilli otsus kohtuasjas nr 3-4-1-1-11.

Paratamatult tuleb nõustuda viidatud otsuse punktis 14 väljendatud Riigikogu õiguskomisjoni seisukohaga, et riigilõivumäärad vajavad põhjalikku korrigeerimist ning paljudel juhtudel võib tasumisele kuuluv lõivumäär olla oma suuruse tõttu ebaproportsionaalne piirang põhiseaduse § 24 lõikes 5 ja § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõiguste realiseerimisel.

Kohtupidamine on kallis ja paratamatult tõusetub küsimus rahastamise allikatest. Euroopas on riike, kus riigilõiv on sümboolne või puudub hoopis (näiteks Iirimaa, Soome). Neis riikides kannab kohtupidamise kulud riik. Üldjuhul on tsiviilasjades riigilõivu kehtestamise mõte vähemalt osaliselt tõesti see, et lõivudena makstud summade arvelt pidada üleval kohtusüsteemi. Mingil viisil peab iga riik suutma Euroopa põhimõtetega kooskõlas olevat kohtupidamist rahastada. Soovides panna kohtute ülalpidamise täielikult tsiviilasjade menetlusosaliste õlgadele, on artikli autori arvates paratamatuks tulemuseks sellise süsteemi põhiseadusevastasus. Lisaks tsiviilasjadele arutavad meie kohtud ka kriminaal-, väärteo- ja haldusasju. Näiteks haldusasjades kehtivad märkimisväärselt väiksemad riigilõivud. See on arusaadav, sest tundub olevat ebaõiglane püstitada riigi vastu kohtusse pöörduda soovivale isikule rahaline takistus suure riigilõivu näol. Kuid kas kirjeldatud olukord erineb ikka nii väga juhtumist, kus tsiviilvaidlust soovib algatada füüsiline isik, kes on sattunud ebaausa lepingupartneri peale ja jäänud ilma suure väärtusega varast?

Riigilõivu määrasid on tsiviilkohtumenetluses viimase kümne aasta jooksul muudetud päris mitmel korral, kuid ühelgi juhul ei ole muudatused põhinenud arvutustel ega hinnangutel, millised võiksid olla põhiõigusi tagavad ja proportsionaalsed lõivumäärad. Samuti ei nähtu eelnõudega kaasnevatest seletuskirjadest ega muudest dokumentidest, kas deklareeritud kulupõhimõtet ka tegelikkuses järgitakse. Viimase kümne aasta olulisem lõivumäärade tõus toimus 1. jaanuaril 2009. Seejuures ei olnud seaduseelnõu algses versioonis riigilõivu määrade muutmist kavandatud ning alles esimese ja teise lugemise vahel lisati eelnõusse riigilõivu suurendamise sätted. Seletuskirjas puuduvad seega nii suurendamise põhjused kui ka hinnang selle võimalikule mõjule.

Tuleb tunnistada, et täidesaatev ja seadusandlik võim teevad katset reageerida Riigikohtu poolt riigilõivuseaduse sätete põhiseaduspärasusele antud negatiivsele hinnangule. Käesoleva aasta aprillis hakkas Riigikogu menetlema riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu, millega kavandati viia lõivud uuesti ligikaudu 2007. aasta tasemele. Eelnõu esimene lugemine on lõpetatud ja see otsustati saata teisele lugemisele. Kui praegu tuleb umbes 11 000 euro suuruse nõude korral tasuda lõivu ligikaudu 1118 eurot, siis uus määr oleks eelnõu järgi olnud ligikaudu 559 eurot. 51 000 euro suuruse nõude korral oleksid vastavad summad 4154 ja 2077 eurot. Langus oleks olnud küll märkimisväärne, kuid kui võrrelda pakutavaid lõivusid just väga väikeste ja väga suurte nõuete korral Euroopa teiste riikide analoogandmetega, jääks Eesti endiselt kõrge riigilõivu tasemega maaks, olles võrreldav näiteks Austria ja Ühendkuningriigiga, samal ajal kui näiteks Taanis, Itaalias, Rootsis, Soomes ja Prantsusmaal on lõivud ka võrdluses uute lõivumääradega märkimisväärselt madalamad. Eelnõu saatus on aga ebaselge, sest justiitsministeeriumis on valmimas alternatiivne muudatuste pakett, mida soovitakse jõustada koos tsiviilkohtumenetluse seadustiku järjekordsete muudatustega. Seega ei ole praegu teada, kas, millal ja millised muudatused riigilõivumäärasid ees ootavad.

Endiselt tekitab artikli autori arvates küsitavusi ka asjaolu, et kõrge lõiv tuleb tasuda igas kohtuastmes. Kõigi kohtuastmete läbimise õigus ja kohtuliku kontrolli võimalus ei kuulu “standardvarustusse” ja tuleb menetlusosalistel sõna otseses mõttes juurde osta. Ometi on Riigikohus vihjanud asjaolule, et lõivu mitmekordne tasumine ei pruugi olla proportsionaalne abinõu. Riigikohtu üldkogu 2010. aasta 12. aprilli otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-62-10 punktis 48.1 märgitakse: “Edasikaebeõiguse riive ebamõõdukust suurendab oluliselt see, et apellatsioonkaebuse esitamiseks tuleb hagi esitamisel juba tasutud lõiv samas ulatuses teist korda tasuda (vt ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni arvamus), st et tegelikult tuleb hagejal asja apellatsiooniastmesse viimiseks (hagi rahuldamata jätmise korral) tasuda hagilt riigilõivu kokku 6% asja hinnast.” Nimetatud kohtuasjas pidi hageja ligikaudu kahe miljoni euro suuruselt nõudelt apellatsiooniastmes tasuma riigilõivu 60 000 euro ringis. Uute määrade järgi oleks lõivu suurus ligikaudu 30 000 eurot. Kuna mingeid arvutusi ei ole, siis on võimatu hinnata, kas näiteks kolm protsenti kahe astme menetluse eest kokku oleks proportsionaalne või mitte.

Menetlusabi andmine – kas leevendus kõrgetele lõivudele?

Õigusemõistmisele juurdepääsu hindamisel ei ole riigilõivude üldine kõrge tase siiski ainuke hindamiskriteerium. Samavõrd oluline on küsimus riigilõivu tasumiseks ebapiisavaid vahendeid omavatele isikutele menetlusabi andmisest. Olukorras, kus isikul ei ole konkreetselt tema jaoks liiga kõrge riigilõivu tõttu võimalik pöörduda kohtusse, peab talle olema tagatud võimalus saada menetlusabi. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku mõtte kohaselt on menetlusabi andmine ette nähtud eelkõige füüsilistele isikutele, kelle elukoht on menetlusabi andmise avalduse esitamise ajal Eesti Vabariigis või mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis või kes on Eesti Vabariigi või mõne muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik. Piirangud füüsilisele isikule menetlusabi andmiseks on sätestatud tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 182 lõigetes 2–3.

Eestis kehtiv menetlusabi süsteem lähtub eeldusest, et enamik isikuid, kes soovivad oma õiguste kaitseks kohtu poole pöörduda, on võimelised tasuma riigilõivu. Menetlusabi andmine peaks olema erandlik ja kaalutud – sellest põhimõttest lähtuvad ka menetlusabi taotlemist reguleerivad normid. Muu hulgas eeldab menetlusabi andmine taotleja majandusliku seisundi põhjalikku hindamist. Näiteks ei anta menetlusabi, kui isik võiks kulud tasuda olemasoleva ja suurema raskuseta realiseeritava vara arvelt (tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 182 lõike 2 punkt 2). Samuti sätestas tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 182 lõike 2 punkt 3 kuni selle põhiseadusevastaseks tunnistamiseni, et menetlusabi ei anta, kui menetlus on seotud isiku majandus- või kutsetegevusega. Seadustiku § 183 lõike 1 kohaselt oli kuni sätte põhiseadusevastaseks tunnistamiseni piiratud ka juriidilise isiku võimalus saada menetlusabi. (§ 183 lõige 1 sätestas: "Juriidilistest isikutest võib menetlusabi oma eesmärkide saavutamiseks taotleda üksnes tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja kantud või sellega võrdsustatud mittetulundusühing või sihtasutus, mille asukoht on Eestis või mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, kui taotleja põhistab, et ta taotleb menetlusabi keskkonnakaitse või tarbijakaitse valdkonnas või muud ülekaalukat avalikku huvi arvestades paljude inimeste seadusega kaitstud õiguste võimaliku kahjustamise vältimiseks ja ta ei suuda eeldatavasti menetluskulusid oma vara arvel katta või suudab neid tasuda üksnes osaliselt või osamaksetena.")

Menetlusabi erandlikkus on muidugi õige põhimõte, kuid kui arvestada üheaegselt nii inimeste elatustaset ja juriidiliste isikute majanduslikku olukorda majanduslanguse tingimustes kui ka riigilõivude väga kõrget taset, siis on lihtne järeldada, et siinsetel inimestel puudub üldjuhul ülearune ja kiiresti realiseeritav vara, mille arvel saaks maksta riigilõivu keskmiste ja suuremate nõuete korral. Seega algab iga niisugune vaidlus menetlusabi taotlusega ja tulemuseks on, et suur hulk kohtusüsteemi ressurssi kulub asjade sisulise läbivaatamise asemel menetlusabi taotluste lahendamisele.

Eesti kohtupraktika näitab, et koostoimes kõrgete riigilõivudega on probleemne ka kehtiv menetlusabi reeglistik. Olukorras, kus riigilõivu tasumine on hagejale väga koormav, ei pruugi menetlusabi andmine tema üldist olukorda alati kergendada. Levinud on olukord, kus isik saab küll menetlusabi, kuid peab riigilõivu tasuma osamaksetena pika aja jooksul.

Näiteks käsitles Tallinna Ringkonnakohtu 2009. aasta 13. oktoobri määrus tsiviilasjas nr 2-08-83205 juhtumit, kus maakohus oli määranud 111 000 krooni suuruse riigilõivu tasumise 500-krooniste osamaksetena ning sellisel juhul oleks hagejal tulnud riigilõivu tasuda kaheksateist ja poole aasta jooksul. Ringkonnakohus leidis antud asjas siiski, et kaheksateistkümne aasta pikkune laen on menetlusabi andmisel ebamõistlik tingimus.

Samuti võib ühe problemaatilise näitena tuua ühisvara jagamise nõuded. Isikut, kes jagamist taotleb, ei saa riigilõivust täielikult vabastada, sest tal on siiski olemas vara – nimelt osa jagamisele kuuluvast ühisvarast. Näiteks tsiviilasjas nr 2-09-37530 esitas hageja ühisvara jagamise nõudes menetlusabi taotluse ja palus ennast riigilõivust vabastada. Harju Maakohus vabastas hageja küll 200 000 krooni tasumisest, kuid kohustas teda tasuma 100 000 krooni osamaksetena, esimesel kuul 30 000 krooni ja edaspidi 3000 krooni kuus kuni riigilõivu täieliku tasumiseni. Kokkuvõttes pidi hageja tasuma riigilõivu kahe aasta jooksul, mis on samuti küllalt pikk aeg.

Vajalik on mõistlik tasakaal

Riigilõivu määrade kehtestamisel peaks Eestis riigilõivuseaduse järgi kehtima kulupõhimõte. See on aga eelkõige deklaratiivne säte, sest riigilõivu erinevaid eesmärke analüüsides on tegelikult näha selle mitmekülgne olemus – ühelt poolt peab lõiv olema piisavalt kõrge, et (vähemalt osaliselt) katta kohtumenetluse kulud, teisalt aga piisavalt madal, et isikutele oleks tagatud üks põhiõigusi, juurdepääs õigusemõistmisele.

Võrreldes 2011. aasta kevadega, kui kõrgete riigilõivude temaatika oli Eestis tulipunktis ning hulk põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasju ootas Riigikohtus lahendust, on nüüdseks olukord esmapilgul mõnevõrra selginemas. Mitmed tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja riigilõivuseaduse sätted on tunnistatud põhiseadusevastaseks, Riigikogu menetluses on lõivude alandamisele suunatud seaduseelnõu, sama teemaga tegeleb ka justiitsministeerium. Kuid selginemine on vaid näiline, sest Riigikohtu menetluses on endiselt mitmeid analoogseid kohtuasju ja pole teada, millal seadusandja jõuab riigilõivude korrigeerimiseni.

Endiselt tekitab ebakindlust asjaolu, et uute seadusesätete kavandamisel ei ole seni avalikustatud ühtegi arvutust, mis kajastaks lõivude arvel kaetavaid kohtusüsteemi kulusid. Märgata ei ole lõivu suuruse seostamist Eesti elanike sissetulekute, riigi ega ettevõtjate majandustulemusi iseloomustavate näitajatega. Artikli autori arvates tuleks kasutada vähemalt neid analüüsiargumente, mis seni on kõlanud, näiteks võrrelda lõivumäärasid menetluse kaalukausil oleva hüvega, aga ka Eesti üldiste majandusnäitajatega.

Riigikohtu üldkogu toetas 2011. aasta 12. aprilli otsuses tsiviilasjas nr 3-2-1-62-10 (punkt 48.3) Riigikogu õiguskomisjoni seisukohta, et riigilõivumäärad vajavad põhjalikku analüüsimist ja kindlasti ka korrigeerimist ning et paljudel juhtudel võib tasumisele kuuluv riigilõivumäär olla oma suuruse tõttu ebaproportsionaalne piirang põhiseaduse § 24 lõikes 5 ja ka § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõiguste realiseerimisel. Analüüsitud ei ole ka seda, mil määral takistab juurdepääsu õigusemõistmisele Eesti riigilõivude kumulatiivne efekt – olukord, kus lõivu tuleb tasuda uuesti igas kohtuastmes. On ainult arvamused, et lõivud peavadki olema kõrged, sest kohtusüsteem on väga kallis ja et kohtumenetluses kulub

toiminguteks alati rohkem raha, kui laekub riigilõivudest. Kohtusüsteem on tõesti kulukas, kuid kas ei vii sellised argumendid järelduseni, et Eesti riigi olemasolu on liiga kallis. Loodetavasti see siiski nii ei ole ja ettevalmistatav muudatuste pakett keskendub ka sisulisele analüüsile ning tagab mõistliku tasakaalu õigusemõistmisele juurdepääsu ja kohtusüsteemi rahastamise vahel.

[1] Artikkel põhineb Riigikohtus 2011. aasta mais koostatud analüüsil. Lähemalt vt: Vutt, M., Lillsaar, M., Rohtmets, E. Kõrge riigilõiv kui õigusemõistmisele juurdepääsu takistus. Kohtupraktika analüüs. Tartu, 9. mai 2011. – http://www.riigikohus.ee/vfs/1121/RiigiLoivud.pdf.

Kasutatud kirjandus

Albert, J. (2007). Study on the Transparency of Costs of Civil Judicial Proceedings in the European Union. Final report. – http://ec.europa.eu/civiljustice/publications/docs/costs_civil_proceedings/cost_proceedings_final_report_en.pdf

Gustavson, G. (2010). Juurdepääs õigusemõistmisele Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas. – http://www.riigikohus.ee/vfs/1054/G%20Gustavson_juurdepaas_oigusemoistmisele.pdf.

Hirte, H. (1991). Access to the Courts for Indigent Persons: A Comparative Analysis of the Legal Framework in the United Kingdom, United States and Germany. – The International and Comparative Law Quarterly, vol 40, no 1 (Jan., 1991). Cambridge University Press on behalf of the British Institute of International and Comparative Law.

Hodges, C., Vogenauer, S., Tulibacka, M. (2009). Costs and Funding of Civil Litigation: A Comparative Study. University of Oxford. Legal Studies Research Paper No 55/2009. – http://ssrn.com/abstract=1511714

Hodges, C., Vogenauer, S., Tulibacka, M. (2010). The Costs and Funding of Civil Litigation. A Comparative Perspective. Oxford: Hart Publishing.

Justiitsminister R. Langi ettekanne kohtunike täiskogul 2011. aastal. – http://www.just.ee/53308

Reisberg, A. (2007). Derivative Actions and Corporate Governance. Theory and Operation. Oxford: Oxford University Press.

Spamann, H. (2009). Cross-Country Determinants of the Quality of Civil Procedure – Complexity, Formalism, and Legal Origin. – http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic503720.files/THursday%203%205%20Paper%202.pdf

West, M. D. (2000). Why Shareholders Sue: The Evidence from Japan. – Michigan Law and Economics Research Paper No 00-010. – http://ssrn.com/abstract=251012.

Õunpuu, A. (2011). Riigilõivu määrad tsiviilkohtumenetluses. – Juridica, nr 5, lk 375–389.

Kasutatud õigusaktid

Eesti Vabariigi põhiseadus. – Riigi Teataja I 2007, 43, 311.

Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – Riigi Teataja II 2010, 14, 54.

Riigilõivuseadus. – Riigi Teataja I 23.03. 2011, 6.

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

Eesti rahvusvaheline positsioon innovatsioonipoliitika eri valdkondades*

Ingra Paltser (RiTo 24), Tartu Ülikooli riigimajanduse õppetooli assistent

Janno Reiljan (RiTo 24), Tartu Ülikooli välismajanduse professor

Üleilmses konkurentsis edu saavutamiseks peab Eesti parandama oma rahvusvahelist positsiooni innovatsioonipoliitika instrumentide süsteemsel rakendamisel.

Riigi konkurentsivõime kujundab kaugemas perspektiivis eelkõige innovatsioon – nii era- kui ka valitsussektori võime rakendada süsteemselt ja pidevalt arengut toetavaid uuendusi. Ühelt poolt jääb innovatsiooni aluseks alati inimeste, ettevõtete, asutuste ja organisatsioonide spontaanne soov leida uusi arenguteid ja rakendada tõhusamaid tegutsemisvõtteid. Teiselt poolt muutub tänapäeva globaalses, tugevneva vastastikuse seotuse ja sõltuvusega maailmas üha tähtsamaks uuendusmeelsuse sihipärane edendamine ühiskonnas ning uuendustegevust soodustava institutsionaalse keskkonna ja uuendustegevuse edendamise komponentide tervikliku tasakaalustatud süsteemi väljaarendamine. See tähendab, et riigi arengu tagamisel nihkub kesksele kohale avaliku sektori innovatsioonipoliitika, mis peab kindlustama riigi üldise innovatsioonisoorituse pideva paranemise.

Innovatsiooni olulisust rõhutatakse Euroopa Komisjoni koostatud uues majandusstrateegias "Euroopa 2020". Ekstensiivse (lisaressursside rakendamisel põhineva) kasvu asemel on strateegias prioriteediks teadmusel ja innovatsioonil rajanev "arukas kasv". Strateegia järgi tuleb arukaks kasvuks parandada hariduse kvaliteeti, suurendada teadustöö tulemuslikkust, edendada teadmusülekannet, täielikult ära kasutada info- ja kommunikatsioonitehnoloogia võimalused ning tagada innovaatiliste ideede alusel uute toodete ja teenuste loomine (European Commission 2010, 9–10).

Avaliku sektori innovatsioonipoliitika peab olema terviklik innovatsioonile suunatud tegevuste süsteem, mille lõppeesmärk on suurendada ettevõtlussektori rahvusvahelist konkurentsivõimet. Innovatsioonipoliitika tõhusus sõltub sellest, kas see vastab riigi arengutasemele (rajasõltuvus) ja eriomadustele (suurus, ettevõtluse struktuur, tööjõu ettevalmistus ja väärtushinnangud jms) ning rahvusvahelise konkurentsikeskkonna iseloomule.

Selle uurimistöö[1] eesmärk on innovatsiooni ja innovatsioonipoliitika teoreetilisest analüüsist lähtudes selgitada empiiriliselt välja Eesti rahvusvaheline positsioon innovatsioonipoliitika valdkondades. Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- süstematiseerida teaduskirjanduse põhjal innovatsiooni käsitlus;

- analüüsida innovatsioonipoliitika instrumentide, see tähendab innovatsiooni edendamisele suunatud avaliku sektori tegevuste olemust;

- hinnata empiiriliselt Eesti rahvusvahelist positsiooni innovatsioonipoliitika valdkondades.

Uurimus on struktureeritud järgmiselt: kõigepealt avatakse innovatsiooni olemus ja täpsustatakse innovatsiooni määratlust, seejärel analüüsitakse innovatsioonipoliitika instrumente, mille abil on võimalik süsteemselt iseloomustada innovatsiooni toetavaid avaliku sektori tegevusi, ning lõpuks hinnatakse Euroopa Liidu liikmesriikide ja lähinaabrite andmete alusel Eesti rahvusvahelist positsiooni innovatsioonipoliitika valdkondades.

Innovatsiooni olemus

Innovatsiooni määratletakse ja selle määratlusi tõlgendatakse erinevalt. Termin "innovatsioon" tuleb ladinakeelsest sõnast *innovare*, mis tähendab "uuendama, millegi juurde uuesti tagasi pöörduma" (Marxt, Hacklin 2005, 414). Innovatsioon ei tähenda niivõrd millegi uue leiutamist, kuivõrd ettevõtja rakendatud ja turule toodud uuendust (Lundvall 2007, 101). Uuenduse praktikas rakendamine eristab innovatsiooni teadus- ja arendustegevusest.

Innovatsiooni mõistet on aja jooksul arendatud ja täpsustatud. Joseph A. Schumpeteri (1928, 377–378) määratluse kohaselt on innovatsioon olemasolevate tootmistegurite uudne kombinatsioon, mille tulemusena ettevõtted toodavad uusi kaupu, rakendavad uusi tootmisviise, müüvad tooteid uutel turgudel või ostavad uusi tootmisvahendeid uutelt turgudelt. Innovatsiooni eesmärk on saavutada turul konkurentsieelis, ideaaljuhul isegi lühiajaline monopoolne seisund. Schumpeteri määratluse järgi saab innovatsioon toimuda ainult erasektori tootmistegevuses, välja jääb nii avalike teenuste pakkumine kui ka juhtimis- ja haldustegevus era- ja avalikus sektoris.

Michael Porter (1990, 45) käsitleb innovatsiooni mõnevõrra laiemalt, hõlmates nii uusi tehnoloogiaid kui ka konkurentsieelise saavutamiseks rakendatavaid uusi toimimisviise. Porteri määratlus piirab innovatsiooni ettevõtlusega nii era- kui ka avalikus sektoris, kusjuures konkurentsieelist andva uuenduse võib teha ka ettevõtte juhtimises. Põhjendatud ei ole aga avalike teenuste väljajätmine innovatsiooni rakendusalast.

Rahvusvaheliste innovatsiooniuuringute aluseks olevas *Oslo Manual*'is (OECD 2005b, 46) määratletakse innovatsiooni kui uue või märkimisväärselt täiustatud toote/teenuse või protsessi kasutuselevõttu, uut turustamismeetodit või äripraktikat, uut töökohtade struktuuris või välissuhetes rakendatavat organisatsioonivormi. Rõhutatakse, et innovatsioon võib ilmneda igas majandussektoris, sealhulgas avalike teenuste pakkumises (*ibid* 16).

Charles Edquist (2002, 219) täpsustab innovatsiooni olemusse kuuluva uuenduse iseloomu. Esiteks peab uuendus olema majanduslikult oluline, teiseks võib ta olla täiesti uudne. Tavaliselt on tegemist olemasolevate elementide uudse kombinatsiooniga. Selline käsitlus uuenduse rakendusvaldkonda ei piiritle.

Kõige laiema innovatsiooni määratluse leidsid autorid Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegias "Teadmistepõhine Eesti 2007–2013" (2007, 9): "Innovatsioon hõlmab nii uute teadussaavutuste kui ka juba olemasolevate teadmiste, oskuste ja tehnoloogiate uudsel moel kasutamist." Selle definitsiooni järgi võib innovatsioon teostuda ükskõik millises tegevusvaldkonnas.

Kõigis määratlustes tuuakse innovatsiooni puhul kesksena välja rakenduslik aspekt – innovatsioon on uuendus, mis jõuab praktilisse kasutusse. Giovanni Dosi (1988, 222) rõhutab, et lisaks uue toote, tootmisprotsessi või organisatsioonilise ülesehituse otsimisele, leidmisele, katsetamisele, arendamisele ja imiteerimisele on oluline ka tema omaksvõtt praktilises tegevuses.

Innovatsiooni olemust aitab mõista selle liikide väljatoomine. Schumpeter liigitab innovatsiooni ettevõtte tegevustes rakendatavate uuenduste alusel järgmiselt (1982, 66): uute või kvalitatiivselt paremate toodete loomine; uudsed protsessiinnovatsioonid, mis – põhinevad protsesside uudsel kujundamisel; uue turu hõlvamine, kuhu ettevõte ei ole varem sisenenud; materjalide ja muude sisendite uute hankimiskanalite leidmine; tegevuse uudne organiseerimine. *Oslo Manual*'i kohaselt jagatakse innovatsioon lähtuvalt selle laadist neljaks (OECD 2005b, 47): tooteinnovatsioon – uue või märkimisväärselt täiustatud toote või teenuse turuletoomine; protsessiinnovatsioon – uue või märkimisväärselt täiustatud tootmis- või tarnimismeetodi rakendamine; organisatsiooniline innovatsioon – uue organisatsioonilise lahendi rakendamine ettevõtte äripraktikas, töökohtade struktuuris või välissuhetes; turundusinnovatsioon – uue turustamismeetodi rakendamine, mis sisaldab märkimisväärset muutust toote disainis või pakendis, paigutuses, edustuses ja hinnas.

Edquist (2001, 7) liigitab innovatsiooni toote- ja protsessiinnovatsiooniks, kus esimese alla kuuluvad toodetes ja teenustes tehtud uuendused ning teise alla tehnoloogilised, organisatsioonilised ja turundusuuendused.

Uuendusprotsessi ulatuse alusel eristatakse inkrementaalset ja radikaalset innovatsiooni. Inkrementaalne innovatsioon kujutab endast järkjärgulist olemasolevate toodete ja protsesside edasiarendamist (Fagerberg 2006, 8) – see ilmneb tavaliselt praktilises tegevuses (Smart Innovation 2006, 13). Radikaalne innovatsioon on see-eest kaugeleulatuvam uuendus, mis avab ettevõttele täiesti uued turud ja võimalikud uued tegevusalad (Carayannis *et al* 2003, 120). Võimalus radikaalseks innovatsiooniks tekib tavaliselt teadus- ja arendustegevuse (edaspidi T&A) tulemusena, sest nende tegevuste eesmärk ongi uue teadmuse loomine (Smart Innovation 2006, 13). Seejuures tuleb arvestada radikaalse innovatsiooni kahesuunalist mõju ettevõtte konkurentsivõimele: ühelt poolt vajatakse põhjapanevate uuenduste ettevalmistamiseks suuri kulutusi, mis tähendavad ka suuri riske ja ebaõnnestumise korral olulisi kaotusi; teisalt võib õnnestunud radikaalne innovatsioon tagada ettevõttele pikaajalise konkurentsieelise.

Eeltoodust lähtuvalt määratletakse selles uurimuses innovatsiooni järgmiselt: innovatsioon on uue teadmuse rakendamine või olemasoleva teadmuse uudne rakendamine, mille tulemuseks on põhimõtteliselt uus või parendatud omadustega vana toode/teenus; efektiivistamist taotlev uuendus tootmis-, juhtimis- ja/või turundusprotsessis.

Innovatsiooniga seotud kulutuste tegemise ja riskide võtmise eesmärk on konkurentsieelise saavutamine vabal turul kasumlikkuse ja/või turuosa suurendamiseks, monopoolse eelise saavutamine turul kasumi suurendamiseks ja/või monopoolse positsiooni kaitsmiseks ning edu saavutamine avalikus sektoris avalike teenuste pakkumise laiendamiseks ja/või kulude kokkuhoiuks.

Innovatsiooni käsitletakse sageli lihtsustatult teaduskeskse "lineaarse protsessina" – kõigepealt teadustegevus, seejärel arendustegevus ning lõpuks tootmine ja turundus (Fagerberg 2006, 8). Lineaarsed innovatsioonimudelid jagunevad omakorda kaheks: "pakkumisest lükatud" (*supply-push)*, ka "teadusest lükatud" (*science-push*) ja "tehnoloogilise tõuke" (*technology-push*) mudelid ning "nõudlusest veetud" (*demand-pull*) mudelid (Molas-Gallart, Davies 2006, 67). Paraku toimub "lineaarse protsessina" ainult väike osa innovatsioonidest. Tegelikkuses pärineb enamik innovatsiooniideid ise allikatest ja need ilmnevad protsessi eri etappidel, seega kujutab innovatsioon endast "süsteemset protsessi" (Marinova, Phillimore 2003, 47). Innovatsioon tekib selle osaliste pidevast vastastikusest toimest (Fagerberg 2006, 4).

Avalik sektor innovatsiooni edendamisel

Järgnevalt käsitletakse innovatsiooni edendamiseks rakendatavaid innovatsioonipoliitika instrumente. Secondo Rolfo ja Giuseppe Calabrese (2005, 4-5) jagavad innovatsioonipoliitika neljaks valdkonnaks ning toovad iga valdkonna all välja sobivad innovatsiooni edendavad avaliku sektori instrumendid järgmiselt:

- missioonipoliitikad (*mission policies*) – rahaline toetus uute tehnoloogiate alus- ja rakendusuuringutele;

- leviku ja tehnoloogilise ülekande poliitikad (*diffusion and technology transfer policies*) – toetused (sh subsiidiumid ja maksusoodustused) uute innovatsiooniks vajalike masinate või seadmete ostmiseks;

- infrastruktuuripoliitikad (*infrastructural policies*) – tehnoloogilist suutlikkust edendavate asutuste, näiteks teadus- ja tehnoloogiaparkide ning teadusinstituutide loomine;

- tehnoloogiapiirkonnad (*technological districts*) – innovatsiooni ergutamine väike- ja keskmise suurusega ettevõtetes, toetades võrgustike loomist, milles ettevõtted, T&A asutused ning finantsinstitutsioonid töötavad koos välja uuendusi.

Innovatsiooni saab edendada ülalt alla ja alt üles. Ülalt alla edendamine lähtub riigi kui terviku huvidest ja keskendub makroprobleemide lahendamisele. Alt üles edendamisel kujundavad kohalikud omavalitsused, asutused ja agentuurid oma tegevust ise keskvalitsuselt või Euroopa Liidult saadud vahendite abil (Howells 2005, 1223, 1225)

Innovatsioonipoliitika instrumendid liigitatakse nõudlus- ja pakkumispoolseteks. Pakkumispoolsed instrumendid vastavad enam "lineaarse protsessi" kontseptsioonile, nõudluspoolsed on olulisemad innovatsiooni "süsteemsest protsessist" lähtudes (Edquist, Hommen 1999, 63-64). Mõned nõudluspoolsed instrumendid on sobivamad "lineaarsele protsessile" (näiteks tehnoloogia riigihanked), samas soodustavad ettevõtete koostöö edendamiseks pakutavad toetused "süsteemset protsessi". Jakob Edler ja Luke Georghiou (2007, 952) rõhutavad, et traditsioonilised pakkumispoolsed innovatsioonipoliitikad on konkurentsivõime edendamiseks ebapiisavad ning seetõttu tuleb arendada ka nõudluspoolseid instrumente. Nõudluspoolseid instrumente defineeritakse kui avalikke

abinõusid, mis ärgitavad innovatsiooni ja/või kiirendavad uuenduste levikut (näiteks toodetele ja teenustele esitatavad uued nõuded).

Pakkumispoolsed innovatsioonipoliitika instrumendid saab jagada kaheks põhiliigiks: finantseerimise pakkumine ja teenuste pakkumine. Finantseerimispoliitika instrumendid jagunevad omakorda viieks (kapitalitoetus, fiskaalinstrumendid, toetus avaliku sektori uuringutele, koolitus- ja mobiilsustoetus, grandid tööstuse T&A-le) ja teenused kaheks alaliigiks (informatsiooni ja maaklerluse toetus, võrgustiku meetmed). Nõudluspoolsed innovatsioonipoliitika instrumendid jagatakse nelja põhirühma: süsteemsed poliitikad, regulatsioonid, riigihanked ja eranõudluse toetamine (Edler, Georghiou 2007, 953). Oluline on märkida, et paljud poliitikameetmed hõlmavad korraga mitut instrumenti.

Anna Wieczoreki ja teiste uurimuses (Wieczorek *et al* 2009, 22–23) tuuakse välja kaheksa valdkonda, mida avaliku sektori instrumendid peavad edendama: mittesoovitud tehnoloogiasse takerdumise (*lock-in*, sel puhul jäädakse kinni vanadesse tehnoloogiatesse, uute tehnoloogiate levikut ja rakendamist ei toimu) vältimine või nn loova hävitamise (*creative destruction*, majanduse struktuuri katkematu seestpoolt uuenemine) edendamine; innovatsioonisüsteemi osaliste koostöösuhete juhtimine; võimalike osaliste (eriti just kasutajate) innovatsioonisüsteemis osalemise edendamine; tingimuste loomine õppimiseks ja eksperimenteerimiseks; institutsioonide edendamine; institutsioonide ühtlase arengu tagamine (see tähendab, liiga nõrkade või liiga tugevate institutsioonide vältimine); strateegilise teabe (*strategic intelligence*) levikuks baasi ja võrgustiku loomine; innovatsioonisüsteemi füüsilise ja teadmusinfrastruktuuri edendamine. Igas valdkonnas tuuakse välja poliitikainstrumendid, mille abil edendada innovatsioonisüsteemi funktsioneerimist ja arengut (tabel 1).

Tabel 1. Innovatsiooni süsteemseks edendamiseks rakendatavad poliitikainstrumendid

Valdkonnad	Poliitikainstrumendid
mittesoovitud tehnoloogiasse takerdumise vältimine või nn loova hävitamise edendamine	riigihanked; laenud/garantiid/maksutoetused innovatsiooniprojektidele või uute tehnoloogiate rakendamisele; uuendajate austamine ja auhinnad; tehnoloogia edendamise programmid; arutelud, debatid; riskikapitalile juurdepääsu tagamine
osalistevaheliste koostöösuhete juhtimine	ühised uurimisprogrammid ja arenduskonverentsid; ühisgrandid; vahendavad asutused (nt pädevuskeskused); koostöö- ja mobiilsusprojektid; poliitikate hindamine; debatid otsustamise lihtsustamiseks; teaduskojad; tehnoloogia ülekanded

võimalike osaliste innovatsioonisüsteemis osalemise edendamine	klastrite arengu toetamine; avaliku ja erasektori partnerlus; huviliste kaasamise tehnikad; võrgustikke täiustavad instrumendid; avalikud debatid; teaduslikud seminarid; temaatilised kohtumised; riskikapitalile juurdepääsu tagamine
tingimuste loomine õppimiseks ja eksperimenteerimiseks	haridus- ja koolitusprogrammid; (tehnoloogia)platvormid; tegevuskavade väljatöötamine; arengustsenaariumi tööseminarid, ajurünnak; poliitikalaborid; riskikapital
institutsioonide edendamine	teadlikkuse tõstmise abinõud; informatsiooni- ja hariduskampaaniad; avalikud debatid; lobitöö; vabatahtlikud kokkulepped; tavad; väärtushinnangud; teguviisid
institutsioonide ühtlase arengu tagamine	regulatsioonid; piirid; kohustused; õigused; printsiibid; normid; kokkulepped; patendiseadus; standardid; maksud; tavad; väärtushinnangud; teguviisid
strateegilise teabe levitamiseks baasi ja võrgustiku loomine	prognoosid; trendiuuringud; tegevuskavad; võrdlusanalüüsid; SWOT analüüsid; sektorite ja klastrite uuringud; probleemi/vajaduste/lahenduste analüüsid; informatsioonisüsteemid (programmi juhtimiseks või projekti järelevalveks); hindamistavad ja -meetodid; kasutaja uuringud; informatsiooni andmebaasid; konsultatsiooniteenused; teadmuse vahendajad; teadmuse juhtimise tehnikad ja meetodid; teadmuse ülekande mehhanismid; poliitika hindamise vahendid (poliitika järelevalve ja hindamise vahendid, innovatsioonisüsteemi analüüs)
innovatsioonisüsteemi füüsilise ja teadmusinfrastruktuuri edendamine	klassikalised T&A grandid, maksusoodustused, laenud; kapital (investeeringud, garantiid); avalikud uurimislaborid

ALLIKAS: Wieczorek *et al* 2009, 39–40.

Frieder Meyer-Krahmer ja Uwe Kuntze jagavad innovatsioonipoliitika instrumendid kaheks: instrumendid kitsamas ja laiemas tähenduses (Meyer-Krahmer, Kuntze 1992, 103). Kitsamas tähenduses kuuluvad innovatsioonipoliitika instrumentide alla institutsionaalne tugi (teadusasutuste baasfinantseerimine, finantsajendid teadustööks ja eksperimentaalarenduseks avalikes või erasektori teaduslaborites) ning innovatsioonisuunitlusega infrastruktuuri loomine, mis hõlmab ka tehnoloogia ülekandeks rakendatavate institutsioonide ja mehhanismide loomist. Laiemas tähenduses kuuluvad innovatsioonipoliitika instrumentide alla avalik nõudlus ja riigihanked, korporatiivsed abinõud, õppimine ja koolitus ning teised innovatsiooniga seotud poliitikaalad (näiteks konkurentsipoliitika ja regulatiivne poliitika).

Edquist (2006, 190–191) toob neljas kategoorias välja kümme avaliku sektori tegevust, mis aitavad riigis innovatsiooni arendada ning uuendusi levitada ja rakendada.

1. Innovatsiooniteadmuse loomine:

   – T&A korraldus ning uue teadmuse loomine;

   – innovatsiooni arendamiseks ja T&A-ks kompetentse tööjõu ettevalmistamine.

2. Nõudluspoolsed tegevused:

   – uutele tooteturgudele sisenemise toetamine;

   – uute toodete loomist initsieerivate kvaliteedinõuete rakendamine.

3. Innovatsioonisüsteemi koostisosade korraldus:

   – uute organisatsioonide loomine ning olemasolevate muutmine, et arendada uusi innovatsiooni tegevusalasid;

   – võrgustike loomine organisatsioonide vahel innovatsioonikoostööks;

   – innovatsiooniprotsessi mõjutavate institutsioonide loomine ja muutmine, et toetada või takistada uuendusi (patendiseadus, maksuseadus, keskkonna- ja ohutusnõuded jne).

4. Avaliku sektori teenuste pakkumine innovaatilistele ettevõtetele:

   – innovaatilise tegevuse katsete ergutamiseks soodsate tingimuste loomine;

   – teadmuse loomist ja omaksvõttu toetavate innovatsiooniprotsesside ja teiste tegevuste finantseerimine;

   – innovatsiooniprotsessidega seotud konsultatsiooniteenuste organiseerimine.

Kuna innovatsiooni mõjutavad tegurid on majandusharuti erinevad, peaks innovatsioonipoliitika loojad sellega arvestama. Samad innovatsioonipoliitika instrumendid ei pruugi toimida hästi igal pool (Fagerberg 2006, 17). Riigi innovatsioonipoliitika instrumentide valikut mõjutavad mitmed asjaolud (OECD 2005a, 33): riigi tugevad ja nõrgad küljed, väliskeskkonnast tulenevad võimalused ja ohud ning nende tajumine; riigi arengustaadium ja arengu lähtepunkt, millest innovatsioonipoliitikat hakatakse looma; poliitilised ideoloogiad ja valitsuse eesmärgid; poliitilise otsustusprotsessi iseloom; riigi ajalugu ja kultuur.

Eesti rahvusvahelise positsiooni hinnang

Innovatsioonipoliitika instrumentide rakendamise empiirilises analüüsis kasutatakse valikut näitajaist, millega saab iseloomustada innovatsiooni toetavaid avaliku sektori tegevusi. Iga innovatsioonipoliitika valdkonna kirjeldamiseks võetakse analüüsi kaks kuni neli näitajat. Valiku aluseks on näitaja sisukus ja andmete kättesaadavus. Kokku on analüüsiga hõlmatud 17 näitajat (tabel 2).

Tabel 2. Innovatsioonipoliitika instrumentide rakendamise empiirilises analüüsis kasutatavad näitajad

1. Avaliku sektori T&A	
GOVERD	valitsussektori T&A kulutuste tase (% SKT-st)
HERD	kõrgharidussektori T&A kulutuste tase (% SKT-st)
2. Ettevõtlussektori T&A toetamine	
GOVtoBES	valitsussektorist ettevõtlussektori T&A-sse tehtavate eraldiste tase (% SKT-st)
funGOV	keskvalitsuselt innovaatiliseks tegevuseks rahalist toetust saavate innovaatiliste ettevõtete osa kõigi ettevõtete hulgas
funLOC	kohalikult või regionaalselt omavalitsuselt innovaatiliseks tegevuseks rahalist toetust saavate innovaatiliste ettevõtete osa kõigi ettevõtete hulgas

funEU	Euroopa Liidult innovaatiliseks tegevuseks rahalist toetust saavate innovaatiliste ettevõtete osa kõigi ettevõtete hulgas

3. Innovatsioonikoostöö toetamine

COuni	ülikoolide ja teiste kõrgharidusasutustega innovatsioonikoostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osa kõigi ettevõtete hulgas
COgov	valitsuse või avaliku sektori teadusasutustega innovatsioonikoostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osa kõigi ettevõtete hulgas
BEStoHES	ettevõtlussektorist kõrgharidussektori T&A-sse tehtavate eraldiste tase (% SKT-st)
BEStoGOV	ettevõtlussektorist valitsussektori T&A-sse tehtavate eraldiste tase (% SKT-st)

4. Innovatsiooniks vajaliku inimvara arendamine

educ14	avaliku sektori põhi- ja keskhariduskulude tase (ISCED 1-4) (% SKT-st)
educ56	avaliku sektori kõrghariduskulude tase (ISCED 5-6) (% SKT-st)
empGOV	valitsussektori T&A töötajate osa kogu tööga hõlmatud rahvastikust (täistööaja ekvivalentideks taandatuna)
empHES	kõrgharidussektori T&A töötajate osa kogu tööga hõlmatud rahvastikust (täistööaja ekvivalentideks taandatuna)

5. Innovatsiooni edendava keskkonna toetamine

IntelProp	intellektuaalse omandiga seotud õiguste jõustumine on piisav (skaalal 0–10)
LegalEnv	õiguslik keskkond toetab tehnoloogia arendamist ja rakendamist (skaalal 0–10)
Procure	riigihanke otsused edendavad tehnoloogilist innovatsiooni (skaalal 1–7)

Empiirilises analüüsis kasutatavad andmed pärinevad Euroopa Liidu statistikaameti (Eurostat) ja OECD andmebaasist, Rahvusvahelise Juhtimise Arendamise Instituudi (*International Institute for Management Development* – IMD) maailma konkurentsivõime aastaraamatust (*World Competitiveness Yearbook*) ning Maailma Majandusfoorumi globaalse konkurentsivõime raportist (*The Global Competitiveness Report*). Andmete statistiliseks analüüsimiseks kasutatakse andmetöötluspakette SPSS 16 ja STATA 10.

Innovatsiooni toetavate avaliku sektori tegevuste struktuuri kirjelduse korrastamiseks kasutatakse komponentanalüüsi (Niglas 2005, 1). Komponentanalüüs võimaldab suure korreleeruvate näitajate hulgaga iseloomustatava nähtuse kirjelduse olulise infokaota kokku suruda väikesele arvule sõltumatutele (mittekorreleeruvatele) sünteetilistele näitajatele (komponentidele). Laialt levinud kasutajasõbralikesse andmetöötluspakettidesse kuuluv komponentanalüüsi meetod võimaldab eelkõige "pehmete" (sotsiaal-majanduslike) nähtuste struktuuri olemuse mõistmist ja kvantitatiivset kirjeldamist, sest seda valdkonda iseloomustavad eelkõige stohhastilised (tõenäosuslikud) seosed (sisemised ja välised). Sünteetilised komponendid esitatakse sarnase mõõtskaalaga – tsentreeritud (keskväärtus null) ja normeeritud (muutumise mõõtühikuks standardhälve) kujul –, mis lihtsustab vaatlusaluste riikide positsiooni võrdlevhinnangut eri komponentide alusel. Seejuures nõuab komponentanalüüs analüüsitavate näitajate arvust mitu korda suuremat vaatlusaluste riikide arvu, mida ei ole sageli kerge saavutada. Selles uurimuses kuuluvad analüüsitavasse valimisse 27 Euroopa Liidu liikmesriiki ning Horvaatia, Türgi, Island ja Norra kahe aasta väärtustega – seega koosneb valim 62 vaatlusest. Analüüsitavate algnäitajate arvu kolm korda ületavat vaatluste arvu võib hinnata heaks tulemuseks (Field 2005, 639–640; OECD 2008, 66). Üldise muutumistendentsi eemaldamiseks on andmed aastate kaupa tsentreeritud.

Komponentanalüüs eeldab, et kõigi vaatlusaluste objektide puhul mõõdetakse kõigi näitajate väärtused (Remm 2010, 64). Käesoleva uurimuse aluseks olevas andmekogumis oli seitsmel juhul näitaja väärtus puudu. Puuduvad väärtused asendati hinnanguliste väärtustega EM-algoritmi (*expectation maximization algorithm*) kasutades (Bilmes 1998, 1), mis on komponentanalüüsis levinumaid meetodeid puuduvate väärtuste hindamisel (Chen 2002; Raiko *et al* 2007; Stanimirova *et al* 2007).

Vaatlusaluste riikide kogumi innovatsioonipoliitika näitajate komponentanalüüsi tulemused on esitatud tabelis 3.

Tabel 3. Innovatsioonipoliitiliste tegevuste komponentstruktuur

	K1	K2	K3	K4	K5	K6
	Innovatsiooni üldise tugisüsteemi arendamine	Valitsussektori T&A rahastamise tase	Kõrgharidussektori T&A rahastamise tase	Ettevõtlussektori rahastamine EL-ist ja koostöö avaliku sektoriga	Ettevõtlussektori T&A rahastamine avalikust sektorist	Ettevõtlussektori rahastamine kesk-valitsuse tasandilt
Procure	**0,87**	0,13	-0,05	-0,07	-0,02	0,12
educ14	0,83	-0,06	0,05	0,10	-0,12	0,00
LegalEnv	**0,81**	0,03	0,37	-0,03	0,16	0,01
IntelProp	**0,78**	0,07	0,34	0,06	0,34	0,05
educ56	**0,76**	-0,03	0,21	0,28	0,09	0,35
GOVERD	0,05	**0,93**	0,07	-0,12	0,11	-0,11
empGOV	-0,02	**0,90**	-0,01	0,04	-0,15	0,06
BEStoGOV	0,01	**0,82**	0,12	0,21	0,09	0,12
BEStoHES	0,13	0,33	**0,75**	-0,11	-0,02	0,02
empHES	0,30	-0,11	**0,69**	0,33	0,14	-0,04
HERD	**0,61**	-0,05	**0,62**	0,02	0,30	0,02
funEU	-0,04	-0,23	-0,31	**0,80**	-0,03	-0,29

COuni	0,10	0,21	0,23	**0,77**	0,16	0,29
COgov	0,19	**0,45**	0,30	**0,66**	-0,07	0,30
funLOC	-0,08	-0,19	0,13	0,13	**0,85**	0,07
GOVtoBES	0,32	0,31	0,03	-0,07	**0,80**	-0,01
funGOV	0,18	0,04	-0,03	0,07	0,05	**0,93**
Komponendi omaväärtus	5,59	2,83	1,86	1,52	1,13	0,96
Kumulatiivne kirjeldusmäär	32,89	49,55	60,50	69,43	76,06	81,70
Bartletti testi olulisuse tõenäosus	0,00					
KMO	0,66					

Komponentanalüüsi tulemusena vähenes innovatsioonipoliitilisi tegevusi kirjeldavate näitajate arv ligi kahe kolmandiku võrra (17-lt 6-le), kuid algnäitajates sisalduvast infost läks kaduma vähem kui viiendik (algnäitajate variatsiooni kirjeldusmäär 81,7%). SPSS paketis hinnatakse komponentanalüüsi meetodi sobivust KMO (Kaiser-Meyer-Olkini kriteeriumi) ja Bartletti testiga (Field 2005, 640, 652), mis mõlemad andsid positiivse tulemuse.

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

Esimese komponendiga on tugevalt seotud kuus näitajat, mis kirjeldavad innovatsioonitegevuste õiguslikku keskkonda, riigihangete otsuseid, hariduskulude taset ning kõrgharidussektori T&A rahastamise taset. Selle komponendi olemust väljendab nimetus “Innovatsiooni üldise tugisüsteemi arendamine”.

Teine komponent esindab kolme algnäitajat, mis iseloomustavad valitsussektori T&A rahastamise taset ning valitsussektori T&A töötajate osatähtsust kogu tööga hõlmatud rahvastikus. Teise komponendi iseloomulik nimetus on "Valitsussektori T&A rahastamise tase", rahastamise tasemest tuleneb ka töötajate hõlmamise võimalus.

Kolmas komponent iseloomustab kõrgharidussektori T&A rahastamise taset ning kõrgharidussektori T&A töötajate osatähtsust kogu tööga hõlmatud rahvastikus. Selle komponendi olemust väljendab nimetus "Kõrgharidussektori T&A rahastamise tase", sest rahastamise tasemest sõltub töötajate palkamise võimalus.

Neljanda komponendiga on tugevalt seotud kolm näitajat. Kõige suurema komponentlaadungiga on näitaja *funEU*, mis kirjeldab Euroopa Liidult innovaatiliseks tegevuseks rahalist toetust saavate innovaatiliste ettevõtete osatähtsust kõigi ettevõtete hulgas. Teised kaks näitajat iseloomustavad ülikoolide, teiste kõrgharidusasutuste, valitsuse või avaliku sektori teadusasutustega innovatsioonikoostööd tegevate innovaatiliste ettevõtete osatähtsust kõigi ettevõtete hulgas. Selle komponendi olemust väljendab nimetus "Ettevõtlussektori rahastamine EL-ist ja koostöö avaliku sektoriga".

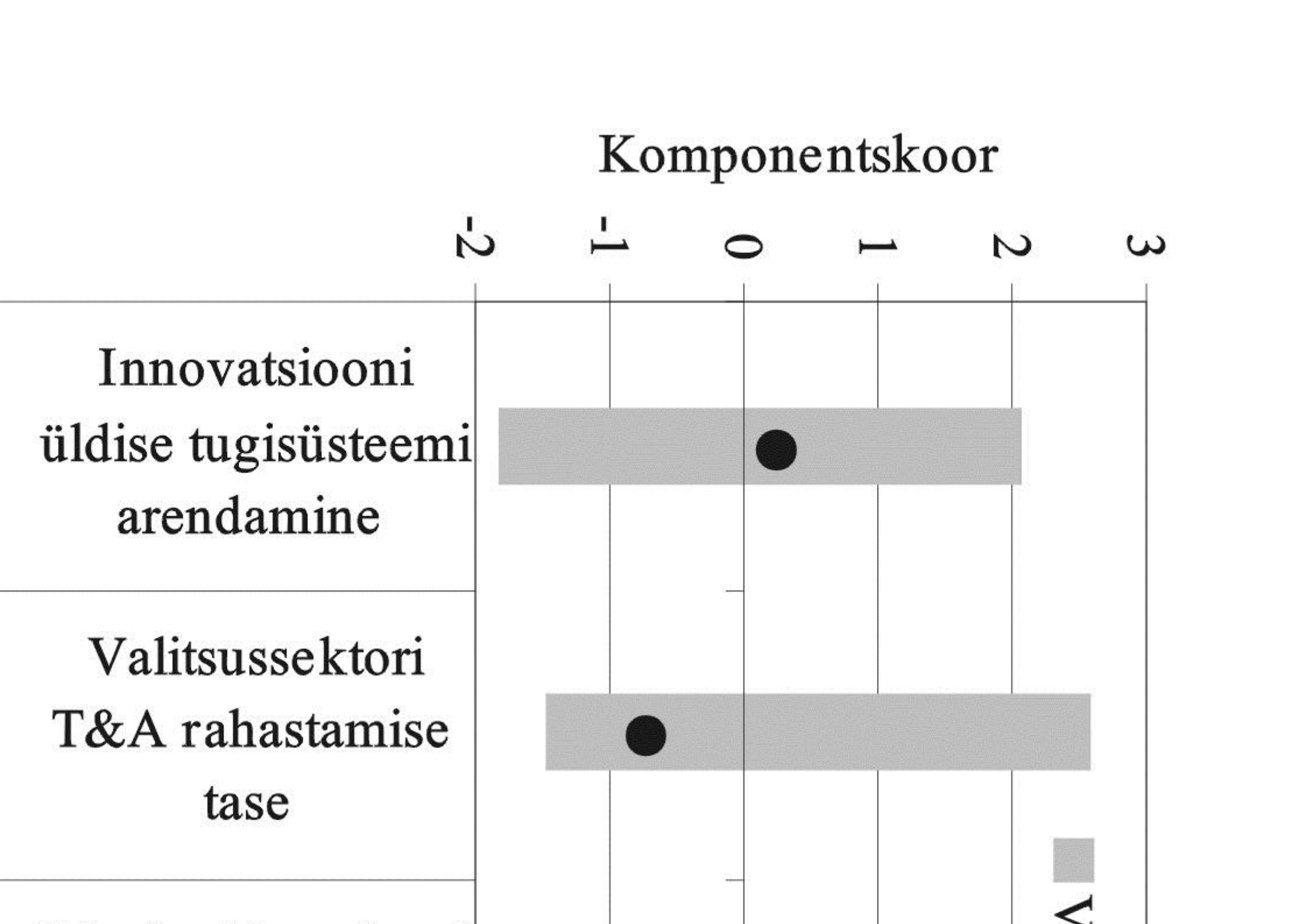
Viies komponent iseloomustab kaht näitajat: kohalikult või regionaalselt omavalitsuselt innovaatiliseks tegevuseks rahalist toetust saavate innovaatiliste ettevõtete osatähtsust kõigi ettevõtete hulgas ning valitsussektorist ettevõtlussektori T&A toetamiseks tehtavate eraldiste taset. Seda komponenti iseloomustab nimetus "Ettevõtlussektori T&A rahastamine avalikust sektorist".

Kuues komponent esindab ainult üht näitajat – keskvalitsuselt innovaatiliseks tegevuseks rahalist toetust saavate innovaatiliste ettevõtete osatähtsust kõigi ettevõtete hulgas. Seega iseloomustab kuuenda komponendi olemust nimetus "Ettevõtlussektori rahastamine keskvalitsuse tasandilt".

Komponentskoorid iseloomustavad komponentide arvväärtusi iga vaatlusaluse riigi puhul. Kuna iga riik on valimis esindatud kahe aasta väärtustega, siis on igal riigil kaks komponentskoori. Riikide võrdlemiseks iseloomustatakse riike kahe aasta komponentskooride aritmeetilise keskmisega (lisa 1). Komponentskoorid näitavad, et innovatsiooni toetavate avaliku sektori tegevuste struktuur varieerub riigiti oluliselt – riigid tähtsustavad erinevaid innovatsioonipoliitika valdkondi.

Joonisel 1 on toodud Eesti positsioon vaatlusaluses riikide kogumis kõigi kuue komponendi alusel selliselt, et oleks näha erinevus kogumi keskmisest tasemest ja kaugus äärmuslikest väärtustest. Kuigi üldiselt jääb Eesti innovatsioonipoliitiline aktiivsus allapoole vaatlusaluse riikide kogumi keskmist taset, võib Eesti tegevuse hinnata tasakaalustatuks – erinevus keskmisest on üldjuhul väiksem kui kaugus äärmuslikust väärtusest. Innovatsioonipoliitika diversifitseeritus näitab, et Eestis ei otsita arenguedu ühe "imevahendi" rakendamisest, vaid suund on võetud tervikliku tasakaalustatud innovatsioonipoliitika rakendamisele. Kuivõrd see vastab ja sobib väikeriigi võimekusele, tuleb selgitada edaspidistes uuringutes.

Joonis 1. Eesti positsioon analüüsiga hõlmatud riikide kogumis kuut innovatsioonipoliitilist valdkonda iseloomustava komponendi alusel


Komponentskoor
-2
-1
0
1
2
3
Innovatsiooni üldise tugisüsteemi arendamine
Valitsussektori T&A rahastamise tase

Komponendi K1 (innovatsiooni üldise tugisüsteemi arendamine) alusel on Eesti tase veidi (0,26 standardhälbe võrra) vaatlusaluste riikide keskmisest kõrgem ja Eesti asub riikide järjestuses kogumi keskel (15. positsioonil). Seega toetab avalik sektor Eestis innovatsiooni õigus- ja hariduskeskkonna arengut Euroopa keskmisel tasemel. Õigusliku keskkonna aspektist võib tulemuse hinnata heaks. Kuid leidmaks vastust küsimusele, kas keskmisel tasemel (SKT suhtes) hariduse toetamine loob aluse edukate riikidega arenguerinevuste vähendamiseks, tuleb sügavamalt analüüsida haridusvaldkonna rahastamise sisemisi proportsioone. Võrdlus teiste riikidega viitab pigem vajadusele suurendada haridusalaseid jõupingutusi. Eestiga kõige sarnasem riik on esimese komponendi alusel Holland, suhteliselt sarnased on ka Iirimaa ja Suurbritannia. Kõige kõrgemad komponentskoorid on selle komponendi puhul Taanil (2,0), Rootsil (1,6) ja Islandil (1,4) ning kõige madalamad (negatiivsed) väärtused Horvaatial (–1,8), Slovakkial (–1,5) ja Türgil (–1,4). Arenguedu on saavutanud eelkõige just selle komponendi kõrgete väärtustega silma paistvad väikeriigid.

Komponendi K2 (valitsussektori T&A rahastamise tase) osas on Eesti 0,71 standardhälbe võrra vaatlusaluste riikide keskmisest madalamal ja asub riikide järjestuses 25. positsioonil – ainult kuues riigis on komponentskoorid väiksemad. Seega ei loo valitsussektor oma uurimistööde ja teaduspersonaliga ettevõtlussektorile olulist toetuspotentsiaali ega ole talle toetav koostööpartner. Selgitamaks, kas sellise eesmärgi püstitamine on üldse otstarbekas, tuleb uurida valitsussektori T&A mõju ettevõtlussektorile. Võrdlus teiste riikidega pakub selles osas vähe pidepunkte. K2 alusel on Eesti sarnane suurriikide Türgi ning Itaaliaga, kus on suhteliselt suur osatähtsus väikeettevõtlusel. Kõige suuremad on selle komponendi väärtused väikeriikidel Islandil ja Sloveenial (2,6 ja 2,1) ning kõige väiksemad samuti väikeriikidel Maltal (–1,5) ja Taanil (–1,3). Põhjused, miks väikeriikide lähenemisviisid on selles poliitikavaldkonnas äärmuslikult erinevad, vajaksid selgitamist.

Komponendi K3 (kõrgharidussektori T&A rahastamise tase) osas asub Eesti 0,41 standardhälbe võrra vaatlusaluste riikide keskmisest kõrgemal ning nende riikide järjestuses asub Eesti 11. positsioonil. Seega pannakse Eesti innovatsioonipoliitikas suhteliselt suuri lootusi kõrgkoolidele kui innovatsiooni edendajatele. Väikese avatud riigi puhul tuleb seda pidada otstarbekaks, sest uus teadmus tuleb edastada eelkõige ettevalmistatavatele spetsialistidele õppeprotsessi kaudu ja seda suudavad teha ainult T&A-sse kaasatud õppejõud. Teiste riikide kogemus tundub sellist hüpoteesi toetavat. Kolmanda komponendi alusel on Eesti sarnane Rootsi ja Suurbritanniaga. Kõige suuremad selle komponendi väärtused on Islandil (1,9) ja Soomel (1,7) ning kõige väiksemad Luksemburgil (–2,0) ja Küprosel (–2,0), mis on aga ajaloolistel ja keelelistel põhjustel kõrghariduses olulisel määral orienteeritud suurte naabrite pakutavale.

Komponendi K4 (ettevõtlussektori rahastamine Euroopa Liidust ja koostöö avaliku sektoriga) alusel on Eesti komponentskoor –0,86 ning ta asub vaatlusaluste riikide seas 24. positsioonil. Selles valdkonnas tuleb kindlasti tunnistada Eesti innovatsioonipoliitika puudujääke – avalik sektor ei suuda ettevõtlussektoriga koostööd arendada, et aidata viimast Euroopa Liidu toetuste taotlemisel ja rakendamisel. Tihti jääb mulje, et Eestis on Euroopa

Liidu toetuste jaotamist korraldav avalik sektor asendanud oma ettevõtlussektori nõustaja rolli palju mugavama kontrollija ja karistaja rolliga. Ettevõtlussektoril ei ole eurorahadeni jõudmiseks võimalik avaliku sektori abile toetuda, vaid peab hoopiski kartma selle bürokraatlikku sekkumist. Eesti sarnasus Bulgaaria ja Itaaliaga selle komponendi väärtuste alusel pigem kinnitab sellist hüpoteesi. Kõige paremad tulemused on selles poliitikavaldkonnas Soomel (2,1), Sloveenial (1,8) ja Kreekal (1,8) – need riigid on Euroopa Liidu toetusrahade saamisel tunnustatult edukad. Kõige madalam tase on Türgil (–1,7), Hispaanial (–1,2) ja Islandil (–1,2). Türgi ja Islandi positsioon tuleneb arvatavasti sellest, et nad ei kuulu Euroopa Liitu ja seega innovatsiooni rahaline toetus Euroopa Liidust on väga väike.

Komponendi K5 (ettevõtlussektori T&A rahastamine avalikust sektorist) alusel (komponentskoor –0,65) on Eesti vaatlusaluste riikide keskmisest madalamal ning asub riikide järjestuses 22. positsioonil. Madal tase selles poliitikavaldkonnas tuleneb ilmselt asjaolust, et Eestis ei ole regionaalset valitsemistasandit ja kohalikel omavalitsustel puuduvad üldjuhul ettevõtlussektoris innovatsiooniprotsesside toetamiseks nii pädevus kui ka ressursid. Viienda komponendi alusel on Eestiga sarnased riigid Slovakkia, Poola ja Küpros. Kõige kõrgemad komponentskoorid on Austrial (2,8), Hispaanial (1,8) ja Prantsusmaal (1,5). Kõige madalam tase on selle komponendi alusel Maltal (–1,6), Islandil (–1,3) ja Bulgaarial (–1,3).

Komponendi K6 (ettevõtlussektori rahastamine keskvalitsuse tasandilt) alusel on Eesti komponentskoor –0,60 ning Eesti asub riikide järjestuses 22. positsioonil. Ettevõtlussektori T&A-projektide otsene rahastamine keskvalitsuse poolt eeldab valitsustasandil pikaajaliste innovatsioonipoliitiliste strateegiate väljatöötamiseks piisava pädevuse olemasolu, aga samuti võimekust väga spetsiifiliste turu- ja süsteemitõrgete kõrvaldamisele suunatud arenguülesannete püstitamiseks ja lahendamiseks. Sellise pädevuse ja võimekuse kindlakstegemine Eestis nõuab süvauuringuid. Sellest tulenevalt võib Eesti tagasihoidlikkust selles innovatsioonipoliitika valdkonnas hinnata seaduspäraseks. Kuuenda komponendi alusel on Eestiga sarnased Läti ja Rumeenia. Kõige enam toetab keskvalitsus ettevõtlussektori innovatsiooniprotsesse Norras ja Küprosel (komponentskoorid vastavalt 2,5 ja 1,7), kõige vähem Iirimaal (–1,4) ja Islandil (–1,4). Eesti asend nende riikide suhtes näib kinnitavat meie riigi tasakaalustatud innovatsioonipoliitika käsitlust.

Kõiki innovatsioonipoliitika komponente korraga vaadates selgub, et vaatlusaluste riikide seas on kõige paremad tulemused Soomel – kõigi kuue komponendi komponentskoorid on positiivsed. Kõige kehvem sooritus on see-eest Bulgaarial, Poolal ja Portugalil – kõigil kolmel on viie komponendi puhul kuuest komponentskoor negatiivne. Eesti jääb kahe keskmist ületava ja nelja keskmisest madalamale jääva hinnanguga formaalselt miinuspoolele, kuid sisulise hinnangu andmiseks on vaja sügavamat analüüsi (eri poliitikavaldkondade sisestruktuuri üksikasjalikum käsitlus, arengutendentside väljatoomine, kvalitatiivne võrdlevanalüüs jms).

Kokkuvõte

Peaaegu saja-aastasest käsitletusest hoolimata ei ole innovatsioonil endiselt ühtset määratlust. Käesolevas artiklis sünteesiti järgmine innovatsiooni määratlus: innovatsioon on uue teadmuse rakendamine või olemasoleva teadmuse uudne rakendamine, mille tulemuseks on põhimõttelt uus või parendatud omadustega vana toode/teenus; efektiivistamist taotlev uuendus tootmis-, juhtimis- ja/või turundusprotsessis.

Riigi innovatsioonisüsteemis on oluline osa täita avaliku sektori innovatsioonipoliitikal. Vajadus avaliku sektori sekkumise järele majandusse tuleneb turu- ja süsteemitõrgetest. Avalik sektor edendab innovatsiooni, rakendades innovatsioonipoliitika instrumente, mille valikul tuleb lähtuda arengu rajasõltuvusest, püstitatud eesmärkidest ning riigi innovatsioonipoliitika elluviimist mõjutavatest üldistest teguritest. Uurimuse empiirilises osas tuuakse välja sobivad näitajad iseloomustamaks innovatsiooni toetavaid avaliku sektori tegevusi – kokku 17 näitajat.

Eesti rahvusvahelise positsiooni hindamiseks ja innovatsiooni toetavate avaliku sektori tegevuste struktuuri leidmiseks kasutati komponentanalüüsi meetodit. Valimisse kuulusid 27 Euroopa Liidu liikmesriiki ning Horvaatia, Türgi, Island ja Norra kahe aasta väärtustega. Komponentanalüüsist selgus, et innovatsiooni toetavaid avaliku sektori tegevusi kirjeldab kuus komponenti: innovatsiooni üldise tugisüsteemi arendamine; valitsussektori T&A rahastamine; kõrgharidussektori T&A rahastamine; ettevõtlussektori rahastamine Euroopa Liidust ja koostöö avaliku sektoriga; ettevõtlussektori T&A rahastamine avalikust sektorist; ettevõtlussektori rahastamine keskvalitsuse tasandilt. Eesti on innovatsioonipoliitika eri valdkondades lähemal vaatlusaluse riikide kogumi keskmisele kui äärmustele.

* Eelretsenseeritud artikkel

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

Kasutatud kirjandus

Bilmes, J. A. (1998). A Gentle Tutorial of the EM Algorithm and its Application to Parameter Estimation for Gaussian Mixture and Hidden Markov Models. International Computer Science Institute. – http://www.icsi.berkeley.edu/ftp/global/pub/techreports/1997/tr-97-021.pdf (13.03.2011).

Carayannis, E. G., Gonzalez, E., Wetter, J. (2003). The Nature and Dynamics of Discontinuous and Disruptive Innovations from a Learning and Knowledge Management Perspective. – The International Handbook on Innovation. Edited by L. V. Shavinina. Amsterdam: Pergamon, pp 115–138.

Chen, H. (2002). Principal Component Analysis with Missing Data and Outliers. Technical Report. Electrical and Computer Engineering Department, Rutgers University. – http://www.nec-labs.com/~haifeng/mypubs/tutorialrpca.pdf (13.03.2011).

Dosi, G. (1988). The Nature of the Innovative Process. – Technical Change and Economic Theory. Eds G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg and L. Soete. London: Pinter, pp 221–238.

Edler, J., Georghiou, L. (2007). Public Procurement and Innovation – Resurrecting the Demand Side. – Research Policy, vol 36, pp 949–963.

Edquist, C. (2001). The Systems of Innovation Approach and Innovation Policy: An Account of the State of the Art. Lead paper presented at the DRUID Conference, Aalborg, June 12–15, 2001. – http://folk.uio.no/ivai/ESST/Outline%20V05/edquist02.pdf (23.01.2011).

Edquist, C. (2002). Innovation Policy – a Systemic Approach. – The Globalizing Learning Economy. Eds D. Archibugi, B.-Å. Lundvall. Oxford: Oxford University Press, pp 219–238.

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

Edquist, C., Hommen, L. (1999). Systems of Innovation: Theory and Policy for the Demand Side. – Technology in Society, vol 21, pp 63–79.

European Commission. Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. Communication from the Commission, 2010. – http://eunec.vlor.be/detail_bestanden/doc014%20Europe%202020.pdf (23.01.2011).

Eurostat. European Commission. – http://ec.europa.eu/eurostat (30.03.2011).

Fagerberg, J. (2006). Innovation. A Guide to the Literature. – The Oxford Handbook of Innovation. Eds J. Fagerberg, D. C. Mowery, R. R. Nelson. Oxford: Oxford University Press, pp 1–26.

Field, A. (2005). Discovering Statistics Using SPSS. Second edition. London: Sage.

The Global Competitiveness Report 2009–2010 (2009). Ed K. Schwab. Geneva: World Economic Forum. – https://members.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf (21.01.2011).

The Global Competitiveness Report 2010–2011 (2010). Edited by K. Schwab. Geneva: World Economic Forum. – http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf (21.01.2011).

Howells, J. (2005). Innovation and Regional Economic Development: A Matter of Perspective? – Research Policy, vol 34, pp 1220–1234.

IMD. World Competitiveness Online. – https://www.worldcompetitiveness.com/OnLine/App/Index.htm (10.02.2011).

IMD. World Competitiveness Yearbook 2010. Lausanne: Institute for Management Development.

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

Lundvall, B.-Å. (2007). National Innovation Systems – Analytical Concept and Development Tool. – Industry and Innovation, vol 14, no 1, pp 95–119.

Marinova, D., Phillimore, J. (2003). Models of Innovation. – The International Handbook on Innovation. Ed L. V. Shavinina. Amsterdam: Pergamon, pp 44–53.

Marxt, C., Hacklin, F. (2005). Design, Product Development, Innovation: All the Same in the End? A Short Discussion on Terminology. – Journal of Engineering Design, vol 16, no 4, pp 413–421.

Meyer-Krahmer, F., Kuntze, U. (1992). Bestandsaufnahme der Forschungs- und Technologiepolitik. – Politische Techniksteuerung – Forschungsstand und Forschungsperspektiven. Hrsg K. Grimmer *et al.* Opladen: Leske and Budrich, S. 95–118. Viidatud Kuhlmann, S. Future Governance of Innovation Policy in Europe – Three Scenarios. – Research Policy, 2001, vol 30, pp 953–976.

Molas-Gallart, J., Davies, A. (2006). Toward Theory-Led Evaluation: The Experience of European Science, Technology, and Innovation Policies. – American Journal of Evaluation, vol 27, no 1, pp 64–82.

Niglas, K. (2005). Faktoranalüüs. Tallinna Ülikool. – http://minitorn.tlu.ee/~katrin/cmsSimple/uploads/opmat/faktor.pdf (10.03.2011).

OECD (2005a). Innovation Policy and Performance. A Cross-Country Comparison. Paris: OECD Publications. – http://www.bei.org/attachments/general/events/forum_2005_article2_en.pdf (23.01.2011).

OECD (2005b). Oslo Manual. Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data. Third edition. Paris: OECD Publications. – http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/OSLO/EN/OSLO-EN.PDF (23.01.2011).

OECD (2008). Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and user guide. Paris: OECD Publications. – http://www.oecd.org/dataoecd/37/42/42495745.pdf (23.01.2011).

OECD. StatExtracts. – http://stats.oecd.org (30.03.2011).

Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. New York: Free Press.

Raiko, T., Ilin, A., Karhunen, J. (2007). Principal Component Analysis for Large Scale Problems with Lots of Missing Values. – Machine Learning: ECML 2007. 18th European Conference on Machine Learning. Warsaw, Poland, September 17–21, 2007. Proceedings. Eds J. N. Kok *et al.* Berlin: Springer-Verlag, 2007, pp 691–698. – http://users.ics.tkk.fi/praiko/papers/ecml07pca.pdf (13.03.2011).

Remm, K. (2010). Ruumiliste loodusandmete statistiline analüüs. Käsikiri Tartu Ülikooli Ökoloogia ja Maateaduste Instituudis. Versioon 13. detsember 2010. – http://taurus.gg.bg.ut.ee/kalle_r/RASA/2010/RASA_teooria.pdf (13.03.2011).

Rolfo, S., Calabrese, G. (2005). Triple Helix in Italy: from National to Regional Approach. 5th Triple Helix Conference, 18th–21th May, Turin. – http://www2.ceris.cnr.it/homedipendenti/calabrese/Calabrese_publications/Triple.pdf (21.01.2011).

Schumpeter, J. A. (1928). The Instability of Capitalism. – The Economic Journal, vol 38, no 151, pp 361–386.

Schumpeter, J. A. (1982). The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle. New Brunswick: Transaction Publishers.

Smart Innovation: A Practical Guide to Evaluating Innovation Programmes. A Study for DG Enterprise and Industry. January 2006. – ftp://ftp.cordis.lu/pub/innovation-policy/studies/sar1_smartinnovation_master2.pdf (23.01.2011).

Stanimirova, I., Daszykowski, M., Walczak, B. (2007). Dealing with Missing Values and Outliers in Principal Component Analysis. – Talanta, vol 72, pp 172–178.

Teadmistepõhine Eesti: Eesti teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni strateegia 2007–2013 (2007). Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium. – http://www.mkm.ee/failid/Teadmistep_hine_Eesti_2007_2013.pdf (23.01.2011).

Wieczorek, A. J., Hekkert, M. P., Smits, R. (2009). Contemporary Innovation Policy and Instruments: Challenges and Implications. – Innovation Studies Utrecht (ISU), Working Paper #09.12. – http://www.geo.uu.nl/isu/pdf/isu0912.pdf (23.01.2011).

Lisa 1

Riikide kahe aasta komponentskooride aritmeetiline keskmine

	K1	K2	K3	K4	K5	K6

Belgia	0,00	-0,66	0,87	0,44	0,82	-0,02
Bulgaaria	-1,09	0,93	-0,81	-0,96	-1,28	-0,66
Tšehhi	0,10	1,24	-1,38	-0,03	0,91	-0,51
Taani	2,04	-1,32	0,87	0,30	-0,83	-0,36
Saksamaa	-0,02	1,18	0,70	-1,12	0,82	-0,68
Eesti	0,26	-0,71	0,41	-0,86	-0,65	-0,60
Iirimaa	0,35	-1,22	-0,42	0,51	0,82	-1,39
Kreeka	-1,05	-1,24	0,24	1,76	-0,31	0,18
Hispaania	-0,85	0,26	0,34	-1,24	1,77	0,03
Prantsusmaa	0,45	0,69	-0,41	-0,34	1,47	-0,36
Itaalia	-1,38	-0,69	0,09	-0,98	1,36	0,15
Küpros	1,15	-1,00	-1,97	0,00	-0,70	1,72
Läti	-0,58	-0,43	0,26	1,26	-0,46	-1,34
Leedu	-0,70	-0,45	0,97	0,83	-0,75	-0,61
Luksemburg	0,97	1,16	-1,99	-0,39	-0,29	0,47

Ungari	-0,63	0,49	-0,55	0,94	-0,33	0,26
Malta	0,76	-1,45	-1,27	-1,09	-1,56	0,16
Holland	0,31	0,12	1,05	-0,19	-0,05	1,15
Austria	0,58	-0,58	-0,08	0,30	2,76	0,90
Poola	-0,26	-0,03	-0,92	0,97	-0,67	-1,11
Portugal	0,62	-0,94	-0,10	-0,59	-0,89	-0,34
Rumeenia	-1,11	0,19	-1,17	-0,71	0,41	-0,59
Sloveenia	-0,51	2,07	-1,24	1,77	-0,28	0,46
Slovakkia	-1,51	-0,14	0,09	0,93	-0,64	-0,66
Soome	0,89	1,12	1,68	2,14	0,07	1,50
Rootsi	1,55	-0,42	0,40	0,24	1,11	-1,28
Suurbritannia	0,36	-0,67	0,46	-0,15	0,23	-0,37
Horvaatia	-1,81	0,29	0,72	-0,41	-0,57	1,52
Türgi	-1,42	-0,71	1,17	-1,72	-0,74	1,23
Island	1,43	2,55	1,85	-1,16	-1,30	-1,39

Norra	1,10	0,38	0,16	-0,46	-0,26	2,54

Eesti energeetikasektori tööjõuvajadus ja selle katmise võimalused aastail 2011–2020*

Jaanika Meriküll (RiTo 24), Eesti Panga analüütik

Katrin Humal (RiTo 24), Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse analüütik

Katrin Pihor (RiTo 24), Praxise hindamisekspert-projektijuht

Kerly Espenberg (RiTo 24), Tartu Ülikooli Euroopa kolledži juhataja kohusetäitja

Raul Eamets (RiTo 24), Tartu Ülikooli rahvamajanduse instituudi juhataja

Energeetikasektori järgmise kümnendi teravad probleemid on tööjõu vananemine ja kõrgharidusega inseneride nappus.

Riigi arengu võtmevaldkonnana kujundab energeetika konkurentsivõime tugevasti ka riigi majanduslikku käekäiku. Energeetikasektori areng omakorda sõltub tema tööjõuvajaduse katmise võimalustest ning tööjõu kvaliteedist.

Energiamajanduse riiklikus arengukavas on märgitud, et energeetika valdkonna kutse-, bakalaureuse- ja magistriõppe lõpetanute arv ei ole piisav, ning on seatud eesmärgiks 2015. aastaks magistriõppe lõpetanute arv 2007. aastaga võrreldes kahekordistada. See viitab sellele, et lähitulevikus energeetikas toimuvad tehnoloogilised ja struktuurimuutused suurendavad vajadust kõrgharidusega tippspetsialistide järele.

Energeetikasektori tööjõuvajadust ei ole Eestis seni põhjalikult uuritud. Sektor on küll hõlmatud majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi koostatud tööjõuvajaduse prognoosi, kuid selle üldistusaste (esitatud on töötajate vajadus elektrienergia-, gaasi- ja veevarustussektoris kokku ega ole arvestatud energeetikaga tihedalt seotud valdkondade alamsektoreid, nt võrguehitust, ka on kasutatud Eesti tööjõu-uuringu andmeid, mille valim energeetikasektoris on väiksem kui selles uuringus) ei võimalda teha järeldusi, millise ettevalmistusega spetsialiste Eesti seatud sihtide saavutamiseks vajab. Ettevõtete rahulolu tööjõuga ning uute töötajate värbamisega seotud probleemid ei ole seni üldse käsitlemist leidnud. Seetõttu korraldasid Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus ja poliitikauuringute keskus Praxis 2010.–2011. aastal Eesti Elektritööstuse Liidu tellimusel ja Tarkade Otsuste Fondi toel energeetikasektori tööjõu-uuringu. Selle tulemused ongi selle artikli aluseks (uuringuraportiga on võimalik tutvuda http://elektriliit.ee/et/energiapoliitika/etl-projekt-energeetika-toojou-uuring).

Artikkel seab eesmärgiks hinnata energeetikasektori tööjõuvajadust ja tööjõu kvaliteeti kombineeritud uurimismeetoditega, võrrelda saadud hinnanguid olemasoleva koolituspakkumisega ning esitada poliitikasoovitusi. Artiklis määratletakse Eestis esmakordselt energeetikat valdkonna või klastrina. Kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete meetodite kombineerimine võimaldas suhteliselt hästi hinnata energeetikasektori tööjõuvajadust ning pakkuda soovitusi haridusasutuste ja energeetikaettevõtete koostööks. Väljatöötatud metoodika võimaldab korraldada samalaadseid uuringuid ka teistes valdkondades, mis hõlmavad rohkem kui ühte majanduse tegevusala.

Artikkel on üles ehitatud järgmiselt: kõigepealt antakse ülevaade kasutatud metoodikast ja andmetest, seejärel tutvustatakse üldist tööjõu olukorda energeetikasektoris, edasi käsitletakse

sektori tööjõuvajadust ning empiiriline osa lõpeb kvalitatiivse analüüsi tulemuste tutvustamisega. Artikli lõpus esitatakse poliitikasoovitused.

Tööjõu-uuringute metoodika

Tööturu olukorra prognoosimine on vajalik, et saada sisendandmeid hariduspoliitika kavandamiseks, mis tagaks majandusharude jätkusuutlikuks arenguks tarviliku tööjõu. Igasuguse prognoosimisega on see häda, et mida kaugemat tulevikku ette näha üritatakse, seda ebatäpsemaks prognoosid lähevad (Is It Possible ... 2007). Samal ajal nõuab haridussüsteemi inertsus muutuste pikemaajalist planeerimist, mistõttu näiteks kõrghariduse planeerimise periood võiks olla isegi 8–10 aastat (Bombach 1965). Tööturu olukorra prognoosimise meetodid on erinevad ja nende edukus sõltub allikatest, ajast ja kohast (Is It Possible ... 2007).

Tööjõu nõudlusele ja/või pakkumisele keskenduvaid uuringuid on maailmas tehtud mitmel tasandil ning erineva üldistusastmega. Varem rakendati prognooside koostamisel peamiselt kvantitatiivseid uurimismeetodeid, kuid nüüd kasutatakse nende kõrval üha enam kvalitatiivseid meetodeid, mis võimaldavad saada sisukamaid prognoose.

Euroopa riikides kasutatakse tööjõuvajaduse prognoosimisel nii kvantitatiivseid ja poolkvantitatiivseid (ökonomeetrilised mudelid, tööandjate uuringud, oskuste auditid) ning kvalitatiivseid meetodeid (Delfi-meetod, juhtumiuuringud, fookusgrupid, tähtsamate ettevõtete kvalifikatsioonivajaduse väljaselgitamine) kui ka terviklikke kombineeritud meetodeid (sektori- või piirkonnapõhised kasvuvisioonid, stsenaariumid, monitooringud), samuti sektoriuuringuid, koolilõpetajate uuringuid, kindla valdkonna/tegevusala/ametiala/kvalifikatsiooni uuringuid ning teatud sihtrühma (töötud, puudega inimesed, madala kvalifikatsiooniga inimesed, rahvusvähemused, sisserännanud töötajad vms) oskuste vajaduse uuringuid. Igal meetodil on oma eelised ja puudused (CEDEFOP 2009).

Tööandjate uuringus toetutakse ettevõtete hinnangutele tulevikus vajatava personali hulga ja kvalifikatsiooni kohta, korrigeerides tulemusi nt pensionilemineku ja ellujäämistõenäosusega. Selle meetodi puhul tuleb arvestada hinnangute kõrge subjektiivsusastmega. Rahvusvahelise võrdluse meetod sobib vähem arenenud riikidele, sest tööjõuvajaduse hinnangute aluseks võetakse arenenud riikide tööhõive struktuur tööstusharude ja ametite kaupa. Samas ei ole see meetod eriti paindlik, sest riigid ei pruugi areneda samas suunas. Tööjõu ja kogutoodangu suhte meetodi puhul selgitatakse välja mingil ametialal hõivatute ja toodangu mahu suhe sektori või riigi tasandil ning see näitaja ekstrapoleeritakse tulevikku. See on mõttekas üksnes stabiilse keskkonnaga riikides, kiirelt muutuvates oludes ei saa tuleviku kohta mineviku põhjal häid prognoose teha; pealegi on selle meetodi puhul vaja pikki toodangumahu ja hõive aegridu. Tasuvusmäära meetodi puhul kõrvutatakse haridusinvesteeringute kulud (nii raha, aeg kui ka töölemineku edasilükkamisest saamata jäänud tulu) ja nendest oodatavad tulud. Võrreldes saadud tasuvusmäära sotsiaalse diskonteerimismääraga (väärtus, mida kasutatakse sotsiaalsete investeeringute nüüdisväärtuse leidmiseks) otsustatakse, kas investeeringut oleks mõttekas teha (Arukaevu 2003). Kuna individuaalsete investeerimisotsuste seisukohast on tööjõu kogunõudlus ja -pakkumine tasakaaluhinna puhul ebaolulised, tuleks tasuvusmäära meetodit kasutada pigem turumehhanismi vaba toimimise korral, kui palgad on hästi kohanduvad (Blaug 1967; Heijke, Borghans 1998).

Kahjuks ei toimi tööturg enamasti tõrgeteta. Seda arvestades on parem kasutada tööjõuvajaduse meetodit, millel põhineb ka energeetikasektori tööjõu-uuringu prognoos. Selle meetodi puhul võetakse aluseks tööjõuvajaduse oodatav kasv majandussektorite ja ametialade viisi ning tuletatakse sellest tulevikus vajalik koolilõpetajate arv. Seda arvu võrreldakse tööturul oodatava töötajate arvuga ning tehakse kindlaks vajalik lisa- või ümberkoolituse maht, et puudujääke korvata ja ülejääke likvideerida (Heijke, Borghans 1998). Meetod koosneb kaheksast sammust (Parnes 1962):

1) loendatakse baasaastal töötajad tööstusharude, ametialade ja haridustasemete kaupa;

2) prognoositakse sihtaasta tööjõu kogupakkumine;

3) prognoositakse sihtaasta kogu tööhõive tööstusharude kaupa;

4) jaotatakse sihtaasta prognoositud tööhõive tööstusharudes ametialade vahel ja liidetakse sektorite kaupa, saamaks tööjõu prognoosi ametialade järgi;

5) prognoositakse eri haridustasemega töötajate vajadus, võttes aluseks tööjõu ametialase struktuuri prognoosi;

6) hinnatakse tuleviku tööjõupakkumist koolitusvaldkondade (haridustaseme ja eriala) järgi;

7) arvutatakse erinevate koolitusvaldkondade iga-aastases väljundis vajalikud muudatused, arvestades viienda ja kuuenda sammu tulemusi;

8) arvutatakse iga koolitusvaldkonna vastuvõtt, saavutamaks seitsmenda sammu tulemust.

Tööjõu kogunõudluse saab lahutada kaheks komponendiks (Bombach 1965):

– kasvunõudlus – lisatööjõu vajadus, et tagada töötajate hulga vastavus kõrgemale majandusliku aktiivsuse tasemele;

– asendusnõudlus – lisatööjõu vajadus, et asendada pensionilemineku, surma ja väljarände tõttu tööturult lahkunud töötajaid.

Tööjõu kasvunõudlus sõltub nii majandusliku aktiivsuse määra tõusust kui ka tootlikkuse suurenemisest ning võib olla ka negatiivne. Negatiivne kasv (seega siis kahanemine) ei tähenda ilmtingimata madalamat aktiivsust, vaid võib ilmneda ka siis, kui tööviljakus kasvab toodangust kiiremini. Sel juhul on tööjõu kogunõudlus väiksem kui asendusnõudlus, s.t kõigile tööturult lahkujatele ei olegi asendajat vaja ning kokkuvõttes töötajate hulk väheneb. Tööjõunõudluse selgitamiseks on vaja esmalt hinnata tulevikus vajatavate töötajate arvu, seejärel teisendada tööjõu varud voogudeks ehk tuletada kogunõudlus (Bombach 1965). Muidugi on selle jaoks vaja teada ka praegust töötajate varu.

Asendusnõudlust kaasates on võimalik hinnata sihtaastal saada olevate töökohtade koguarvu. Seda on eriti vaja teada koolituslikel eesmärkidel. Olenevalt sellest, kui palju lahkub inimesi tööturult pensionilemineku tõttu või muudel põhjustel, võib mõnede ametialade ja koolitusvaldkondade puhul asendusnõudlus olla palju suurem kui kasvunõudlus. See tähendab, et teatud haridustasemete ja kutsealade kogunõudlus võib olla tunduvalt suurem sellest, mis tuleb välja ainult kasvunõudlust arvestavatest prognoosidest. Kuna

asendusnõudluse prognoosimisel tuleb arvestada töötajate tööturule tulekut ja sealt lahkumist ning vanust, on selleks vaja märkimisväärselt rohkem andmeid kui kasvunõudluse prognoosimiseks (Campos *et al* 1999).

Euroopa Liidus teeb regulaarseid tööjõuvajaduse uuringuid Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus (*European Centre for the Development of Vocational Training* – Cedefop) ning Eestis majandus- ja kommunikatsiooniministeerium. Mõlema asutuse uuringud on üksikasjalikumate sektoriülevaadete tegemiseks liialt kõrge üldistusastmega ning lähtuvad analüüsis ametikohtade, mitte hariduslikust struktuurist, mis teeb konkreetsete hariduspoliitiliste soovituste andmise väga keerukaks. (Vaata viimast Euroopa riikide tööjõuvajaduse ülevaadet Cedefop 2010 ning värskeimat kogu Eesti tööjõuvajaduse ülevaadet Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2011.)

Tööjõuvajaduse selgitamise metoodika ja lähteandmed

Artikli eesmärgi täitmiseks on siin kombineeritud kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid uurimismeetodeid, et saada võimalikult täpne pilt energeetikasektori praegusest tööjõu-struktuurist, tööjõuga seotud probleemidest ning tööjõuvajaduse võimalikest arengusuundadest. Uuringumetoodika on kokkuvõtlikult esitatud lisas 1 toodud joonisel.

Sarnaselt paljude teiste Eesti majandussektoritega on ka energeetikasektoris probleemiks statistilise klassifikaatori ebatäpsused, mistõttu sektori määratlemine EMTAK-i (Eesti majanduse tegevusalade klassifikaatori) koodide põhjal ei kajasta tema tegelikku olukorda. Näiteks on elektrivõrkude ja soojatrasside ehitus koondatud ehituse tegevusvaldkonna alla ning seepärast oli meie esmaülesanne määrata uuringu üldkogum. Selleks tehti tihedat koostööd majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ning energeetikasektori haruliitude esindajate ja ekspertidega. Lõpptulemusena klassifitseeriti 1163 ettevõtet 28 põhitegevusala järgi, mis omakorda jaotati üheksaks energeetikasektori alamsektoriks:

1) põlevkivi kaevandamine;

2) põlevkiviõlide tootmine;

3) elektriseadmete tootmine ning elektri tootmiseks vajalike metallkonstruktsioonide tootmine, remont ja hulgimüük;

4) põlevkivienergia tootmine;

5) tuule- ja hüdroenergia tootmine;

6) elektrienergia tootmine muudest allikatest;

7) auru ja konditsioneeritud õhuga varustamine;

8) elektri- ja soojusenergia ülekanne, jaotus ja müük; tahke-, gaas- ja vedelkütuse hulgimüük;

9) elektri-, soojus- ja sidevõrkude ehitus, elektrijuhtmete ja -seadmete paigaldus.

Kõik need energeetikavaldkonna alamsektorid on oma olemuselt erinevad. Sektori võtmealad − elektri tootmine ja jaotamine, põlevkivi kaevandamine ja õlitootmine − on väga kontsentreeritud. Eesti turul tegutseb ainult kaks-kolm suurt ettevõtet. Enamik Eesti soojatootjaid tegutseb kohalike monopolidena, aga hajaasustuse tõttu on ettevõtete arv suhteliselt suur. Erinevalt nendest kontsentreeritud ja sageli avaliku sektori reguleeritud harudest tegutseb elektriseadmete tootmises ning sidevõrkude ehituses ja paigalduses rohkesti väikeettevõtteid.

Tööjõuvajaduse hindamine põhines valdavalt ettevõtetelt kogutud personaliandmete kvantitatiivsel analüüsil. Hindamine toimus kolmes etapis. Esmalt selgitati praeguse tööjõu soolis-vanuseline, erialane ja hariduslik jaotus. Selleks tehti kindlaks Eesti energeetikasektori ettevõtete tööjõu struktuur. Eespool nimetatud alamsektorites hõivatute koguarvu selgitamisel toetuti statistikaameti ja Äriregistri 2009. aasta andmetele. Kuna riigi kogutavad andmed ei ole analüüsi tegemiseks piisavalt detailsed, pöörduti andmete saamiseks otse ettevõtete poole. Kokku laekusid andmed töötajate soo, vanuse, hariduse ja ametikoha kohta 108 Eesti ettevõttelt ning puudutasid 11 192 inimest (55% energeetikasektori töötajatest). Tuleb silmas pidada, et sellise andmekogumismeetodi puhul pole valim juhuslik, kuna sõltub sellest, millised ettevõtted otsustavad andmeid esitada. Energeetikasektori tööjõu-uuringu puhul oli selle korraldajate hinnangul sektori töötajate üldkogumite kaetus alamsektoriti sellegipoolest esinduslik (üle 70%), mis võimaldab teha usaldusväärseid järeldusi. Kaetus oli väiksem (u 30–50%) nendes sektorites, mille ettevõtted on suuruselt ühtlasemad, mistõttu valim on üldkogumi suhtes esinduslik. Ainsaks erandiks on elektriseadmete tootmine, kus valimisse kuuluvad valdavalt suuremad ettevõtted, aga kuna tootmistehnoloogia on suurtes ja väikestes ettevõtetes sarnane, siis ei tekita see tulemuste nihke ohtu.

Järgnevalt prognoositi tööjõu kasvu- ja asendusnõudlust. Tööjõu kasvunõudluse prognoosimisel aastaks 2020 tugineti Eesti elektrimajanduse arengukavas toodud stsenaariumidele, mida täiendati energeetikasektori tööjõu-uuringu raames sektori suuremate ettevõtete esindajatega tehtud intervjuude ning samasse uuringusse kaasatud energeetikaekspertide hinnangute põhjal. Tööjõunõudluse modelleerimisel lähtuti neljast arengustsenaariumist:

1) I baasstsenaarium – järgmise kümne aasta jooksul Eesti energeetikasektoris mingeid olulisi struktuurimuutusi ei toimu ning senised suundumused jätkuvad;

2) II baasstsenaarium – üldjoontes sama mis I baasstsenaarium, kuid sellest erinevalt eeldatakse, et kolmandik 2009. aasta energiabilansi järgi elektritootmises kasutatavast põlevkivist läheb põlevkiviõli tootmiseks;

3) positiivne stsenaarium – paigaldatud energiatootmisseadmete netovõimsus peaaegu kahekordistub ja Eestist saab elektrienergia eksportija; soojatootmises suudetakse kadusid märgatavalt vähendada ja selle alamsektori maht väheneb;

4) negatiivne stsenaarium – paigaldatud energiatootmisseadmete netovõimsus väheneb võrreldes 2010. aastaga ja Eestist saab elektrienergia importija; soojatootmises suudetakse kadusid võrreldes 2010. aastaga küll vähendada, kuid palju väiksemas mahus kui positiivse stsenaariumi korral.

Eespool toodud stsenaariumide põhjal leiti sektori arengust tulenevad töötajate koguarvu muutused ning tuletati tööjõu eeldatava struktuuri põhjal tööjõu muutused erialade viisi.

Tööjõunõudluse prognoosimisel eeldati, et tööjõu struktuur lähema kümne aasta jooksul ei muutu, välja arvatud tuuleenergeetikas, kus tootmismahu suurenedes luuakse Eestis tõenäoliselt oma tuulikute hooldusmeeskond, mille tulemusena oskustööliste osatähtsus alamsektoris kasvab. Prognoosi koostamisel hinnati ISCO (*International Standard Classification of Occupations*) ja ISCED-i (*International Standard Classification of Education*) klassifikaatorite põhjal töötajate eriala ja haridustaseme vastavust ametikohale. Kasvunõudluse prognoosimisel võeti aluseks ainult erialatööd tegeva töötajaskonna struktuur haridustasemete ja erialade kaupa. Osa uuringusse kaasatud töötajatest oli ametikohale mittevastava erialaga või üldse erialata, kuid selliste töötajate osatähtsuse vähenemist lähema kümne aasta jooksul ei prognoositud. Energeetika tööjõu-uuringu raames tehtud intervjuudes ütlesid paljud ettevõtete juhid, et piirkondlike asjaolude tõttu ei ole neil alati lihtne saada vajaliku erialaga inimesi ja seega on ebatõenäoline, et sobiva erialata töötajate osatähtsus väheneks.

Asendusnõudluse prognoosimisel loendati baasaastal ettevõtte andmetes kajastatud töötajad haridustasemete ja erialade järgi ning jagati vanuserühmadesse, mehed ja naised eraldi. Statistikaameti näitaja "Ellujääjad sünnipõlvkonna hulgast" põhjal arvutati välja nende tõenäosus olla kümne aasta pärast elus ning näitaja "15–74-aastaste hõiveseisund" põhjal tõenäosus olla kümne aasta pärast veel tööl. Neid andmeid kohaldati üldkogumile laiendatud valimis iga vanuserühma esindajate arvule ja selle tulemusena leiti töötajate hulgast lahkujate arv ehk asendusnõudlus.

Uuringu käigus kaaluti valimit alamsektori kaetuse seisukohalt, et leida energeetikasektori tööjõu kogunõudlus, mis kujutab endast kasvu- ja asendusnõudluse summat. Erialade nõudlust on üldiselt kirjeldatud ISCED-i klassifikaatori koolitusvaldkondade pearühmade järgi, kuid energeetikasektori võtmeerialade korral (energeetikasektori puhul tehniline haridus) on vaatlus detailsem.

Tööjõu kvaliteedi hindamise metoodika ja lähteandmed

Tööjõu kvaliteedi hindamisel rakendati valdavalt kvalitatiivset uurimisviisi. Saamaks ettevõtetelt infot tööjõuga seonduvate probleemide ja tulevikuplaanide kohta, tehti 31 poolstruktureeritud intervjuud ettevõtete juhtide ja/või personalijuhtidega, olenevalt sellest, kelle pädevusse ettevõtte personalipoliitika kuulus. Intervjueeritavate valimi moodustamisel järgiti põhimõtet, et hõlmatud oleks võimalikult palju tegevusalasid (põhitegevusala EMTAK-i viiekohaliste koodide alusel), samuti lähtuti valikul ettevõtte mõjukusest sektoris. Selleks valiti intervjueeritavate hulka võimaluse korral ettevõtted, kelle käive oli 2009. aastal umbes 100 miljonit Eesti krooni ehk 6,4 miljonit eurot (või ületas selgelt sama põhitegevuskoodiga ettevõtete vastavat näitajat) või kus töötajaid oli 50 ringis.

Lisaks korraldati väikeste soojatootjatega (üks fookusgrupp, kuus väikeettevõtete juhti) ja Eesti Energia keskastme juhtidega (kaks fookusgruppi, 16 osalejat) rühmaarutelud. Võrreldes teiste meetoditega on fookusgrupi eeliseks võimalus kuulda ühe intervjuu ajal võimalikult erinevaid arvamusi ning saada lühikese aja jooksul erinevatelt inimestelt tagasisidet. Ilmneb ka sünergiaefekt, sest inimesed täiendavad üksteist ja avavad sageli aspekte, milleni personaalintervjuudega ei jõua.

Intervjuudes uuriti ettevõtetelt, kuidas nad leiavad tööjõudu, milliseid takistusi on seejuures ette tulnud ja kuidas neid on kõrvaldatud. Teine küsimustering puudutas ettevõtete rahulolu

tööjõuga ja energeetikaharidusega ning kolmas ring ettevõtete ootusi tehnoloogilise arengu ja tulevikusuundumuste suhtes.

Ettevõtete hinnanguid kombineeriti haridusasutuste hinnangutega. Selleks tehti intervjuud kuue energeetikaalast tasemeharidust ja täienduskoolitust pakkuva õppeasutuse õppesuunajuhtidega. Nendeks õppeasutusteks olid Tallinna Tehnikaülikool (energeetikateaduskond), Eesti Maaülikool (tehnikainstituut), Tartu Kutsehariduskeskus, Narva Kutseõppekeskus, Ida-Viru Kutsehariduskeskus ja Tallinna Polütehnikum.

Kogutud andmete töötlemisel kasutati temaatilise analüüsi meetodit, mille käigus määrati kindel arv teemasid, mis kajastasid intervjuudes üleskerkinud probleeme. Seejärel kodeeriti intervjuud määratud teemade alusel.

Eesti energeetikasektori tööjõud

Eesti energeetikasektoris on hõivatud ligikaudu 20 200 töötajat, mis moodustab 3,5 protsenti Eesti koguhõivest. Võrreldes Eesti töötleva tööstuse keskmisega on energeetikasektoris tööl suhteliselt rohkem kõrgharituid (31%), keskharidusega on 65 protsenti ja põhiharidusega 4 protsenti töötajatest (töötleva tööstuse keskmine oli statistikaameti andmetel 2010. a vastavalt 24%, 64% ja 12%). Kõige rohkem inimesi töötas elektrienergia, gaasi, auru ja konditsioneeritud õhuga varustamise alal. Joonis 1 illustreerib töötajate jagunemist statistikaameti andmebaasis toodud alamsektoritesse (see jaotus erineb mõnevõrra energeetika tööjõu-uuringus eristatud üheksast alamsektorist).

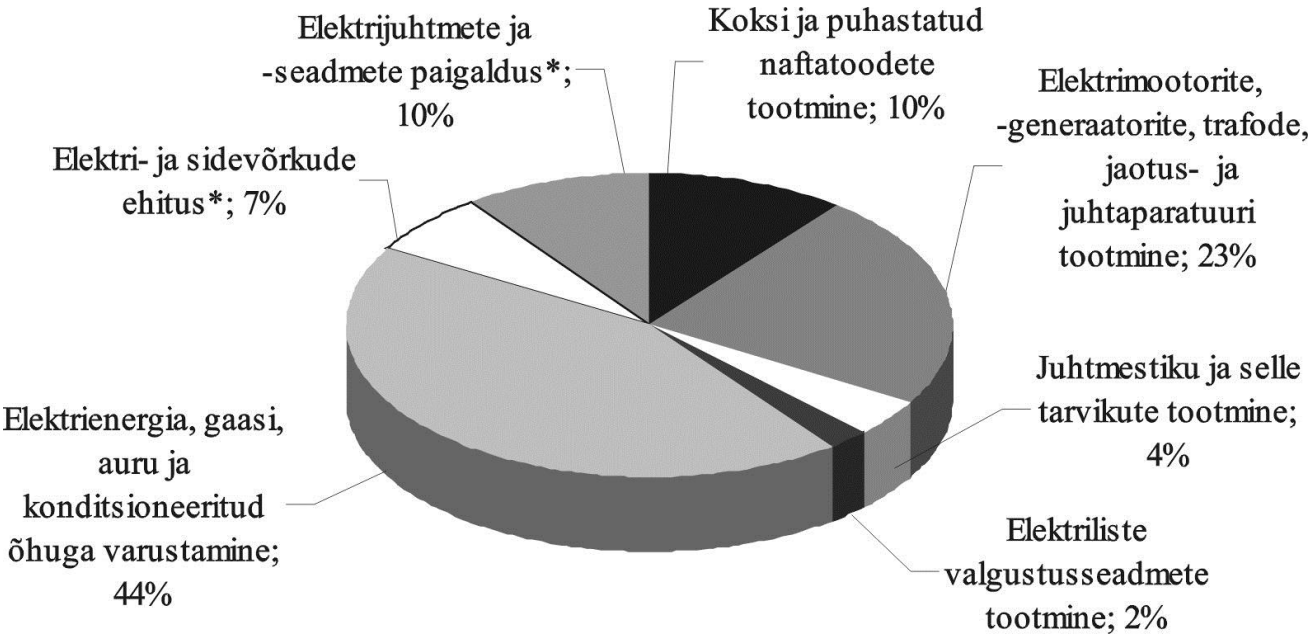
Energeetikasektori võtmealad on elektrotehnika ja energeetika ning kaevandamine ja rikastamine. Autorite poolt statistikaameti ja Eesti Hariduse Infosüsteemi andmete põhjal tehtud arvutuste järgi töötab energeetikasektoris 33 protsenti elektrotehnika- ja energeetikaalase kutseharidusega spetsialistidest ning 25 protsenti vastava kõrgharidusega spetsialistidest. Kaevandamise ja rikastamise erialadel on vastavad näitajad 59 protsenti ja 29 protsenti (põhjalikumalt on seda käsitletud energeetikasektori tööjõu-uuringu lõppraportis).

Omandatud haridusele mittevastaval ametikohal töötajaid on energeetikasektoris Eesti keskmisega võrreldes vähem: 76 protsenti töötajatest teeb omandatud haridustasemele vastavat tööd (Eesti keskmine oli statistikaameti tööjõu-uuringu andmete põhjal 2009/2010. a 64%), 13 protsenti on alaharitud ja 11 protsenti üleharitud. Alamsektoriti võib täheldada erinevusi: kõige rohkem töötab ametikohal eeldatavast madalama haridustasemega töötajaid muude elektrienergialiikide (peale põlevkivi-, tuule- ja hüdroenergia) tootmise ning energia jaotuse ja müügi valdkonnas. Eeldatavast kõrgema haridustasemega töötajaid on enim põlevkivi kaevandamise alamsektoris.

Samal ajal teeb 20 protsenti energeetikasektori töötajatest omandatud erialale mittevastavat tööd (siin ei ole arvestatud haridustaseme vastavust), mis on sektori töö keerukust ja suurt vastutust arvestades kõrge näitaja. Seetõttu pööratakse sektoris suurt tähelepanu töökohaga seotud täienduskoolitusele ja praktiliste kogemuste omandamisele. Haridusstatistikas neid näitajaid töötaja haridustaseme hindamisel siiski ei arvestata.

Energeetikasektoris on tähtsal kohal haridustasemele lisanduvad pädevusnõuded ja kutsestandardid. Analüüsi tulemused näitavad, et sageli saavad töötajad suuremahulist täienduskoolitust ainult nendel erialadel, kus see kohustus on kehtestatud seadusega, et hoida tööks vajalikku pädevustaset.

Joonis 1. Eesti energeetikasektori töötajate jagunemine alamsektorite viisi



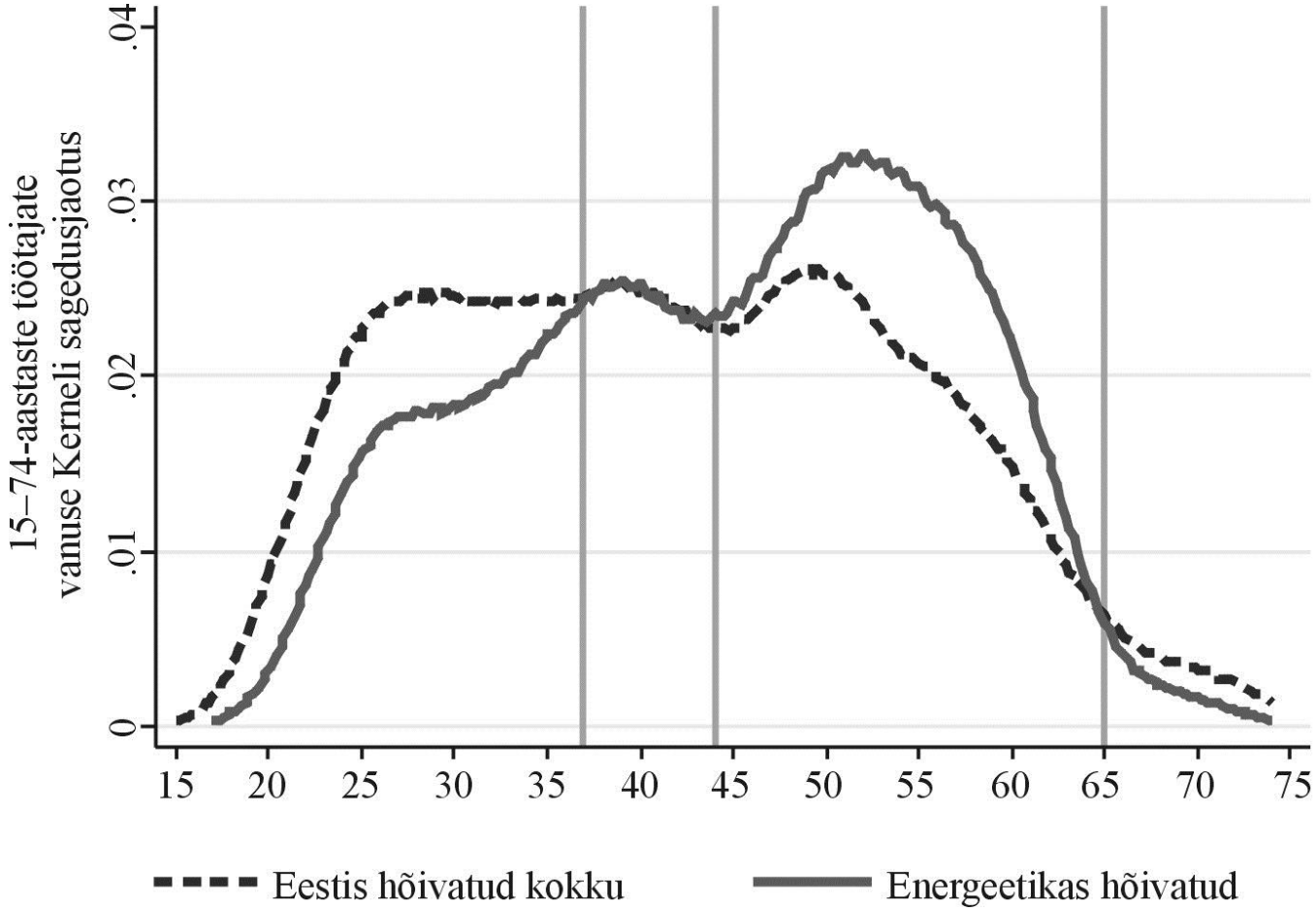
ALLIKAD: Statistikaamet ja Äriregister (autorite arvutused; * võetud Äriregistrist).

Energeetikasektori tööjõuvajadus aastal 2020

Võttes arvesse alamsektorite tootmismahtude varieeruvust stsenaariumide viisi ning tööjõu käibeelastsust, hinnati tööjõuvajadust alamsektorite kaupa ning kumulatiivselt. Saadud tulemustele tuginedes võib väita, et energeetikasektori järgmise kümne aasta lisatööjõuvajadus ulatub 4900 töötajast (negatiivse stsenaariumi puhul) kuni 7400 töötajani (positiivse stsenaariumi puhul). Tõenäoliselt jääb töötajate vajadus vahemikku 6600–7000 (I ja II baasstsenaarium). Nende tulemusteni jõudmist on lähemalt kirjeldatud energeetikasektori tööjõu-uuringu lõppraportis. Kõigi stsenaariumide puhul väheneb töötajate vajadus põlevkivienergia tootmise valdkonnas, I baasstsenaariumi teostumisel kaob selles alamsektoris rohkem kui veerand töökohtadest. Tööjõuvajadus väheneb ka auru ja konditsioneeritud õhuga varustamise alal, kuid tunduvalt väiksemal määral. Suurimat töötajate vajaduse kasvu on I baasstsenaariumi kohaselt oodata elektriseadmete ja elektri tootmiseks vajalike metallkonstruktsioonide tootmise, remondi ja hulgimüügi valdkonnas.

Kuna energeetikasektor paistab silma tööjõu suhteliselt kõrge vanuse poolest (joonis 2), siis tuleneb suur osa sektori lisatööjõuvajadusest sellest, et pensionile siirduvad töötajad on tarvis asendada. Asendusvajadus moodustab kõigi stsenaariumide korral üle 70 protsendi ajavahemiku 2010–2020 lisatööjõuvajadusest. Kokku vajab aastail 2010–2020 asendamist 6100 töötajat ehk 30 protsenti 2010. aastal energeetikasektoris hõivatuist.

Joonis 2. Eesti 15–74-aastaste hõivatute ja energeetikasektoris hõivatute vanuseline jaotumine 2010. aastal



ALLIKAD: Statistikaamet, energeetikasektori tööjõu-uuring.

Kasvunõudlus ehk energeetikasektoris juurde loodud või likvideeritud töökohtade arv jääb erinevate stsenaariumide puhul vahemikku −1200 kuni +1300 (tabel 1). Kõige suurema tõenäosusega teostuva I baasstsenaariumi korral lisandub kümne aasta jooksul sektorisse 550 uut töökohta. Suurimad muutused toimuvad elektriseadmete tootmises, kuhu lisandub ligi 500 töökohta, ning põlevkivielektri tootmises, kust kaob ligikaudu 450 töökohta. II baasstsenaariumi korral likvideeritaks veelgi rohkem põlevkivielektri tootmisega seotud töökohti (u 650), samas põlevkiviõli tootmisel tekiks 550 uut töökohta. Mõlema stsenaariumi puhul väheneb auru ja konditsioneeritud õhuga varustamise (ehk soojatootmise) valdkonnas töökohtade arv 90 võrra.

Tabel 1. Lisatööjõuvajadus Eesti energeetikasektoris ajavahemikus 2010–2020

	Kasvunõudlus	**Asendusnõudlus**	**Lisatööjõuvajadus**
	2010–2020	**2010–2020**	**2010–2020 kokku**
I baasstsenaarium	551	6086	6637

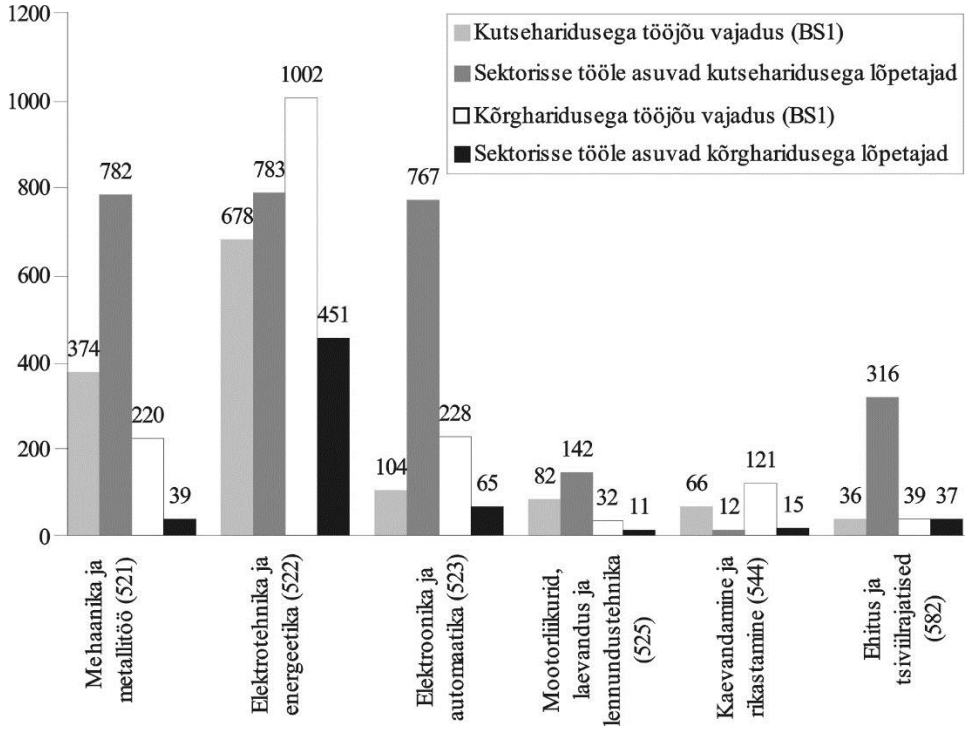
II baasstsenaarium	951	6086	7037
Positiivne stsenaarium	1288	6086	7374
Negatiivne stsenaarium	–1200	6086	4886

Positiivne stsenaarium tooks suuremate muutustena kaasa 260 põlevkivielektri tootmisega seotud ja 120 soojuse tootmisega seotud töökoha kadumise ning ligi 1000 uue töökoha tekkimise elektriseadmete tootmise valdkonnas. Negatiivse stsenaariumi korral kaoks märkimisväärne arv töökohti põlevkivi kaevandamise (550), põlevkivielektri tootmise (650) ja elektriseadmete tootmise valdkonnas (500).

Eraldi võib välja tuua tuuleenergeetika, kus baasstsenaariumide korral tekib 50, positiivse stsenaariumi puhul 135 ja negatiivse stsenaariumi puhul 30 uut töökohta, mis on igal juhul oluline muutus, kui arvestada, et selles alamsektoris on praegu hõivatud umbes 80 inimest ja oodatav juurdekasv tuleb põhiliselt Eestis seni puuduva tuulikute hooldusmeeskonna arvelt.

Eeldades, et töötajate jagunemine erialati ja sektoriti, koolitusmaht ja koolilõpetajate hulk järgmise kümne aasta jooksul ei muutu, võib oodata sektoris energeetikaalase kõrgharidusega spetsialistide nappust ja kutseharidusega töötajate ülejääki (joonis 3). Uusi kõrgharidusega töötajaid napib ennekõike kaevandamise ja rikastamise erialal (õppekavarühm 544), kus seniste suundumuste jätkumise korral jääb katmata 88 protsenti lisatööjõunõudlusest; mehaanika ja metallitöö erialadel jääb puudu 82 protsenti lisatööjõust, elektroonika ja automaatika erialadel 72 protsenti lisatööjõust.

Joonis 3. Tööjõuvajadus ja koolitusmahud energeetikaerialade kaupa aastatel 2010–2020



ALLIKAD: Haridus- ja Teadusministeerium, energeetika tööjõu-uuring.

Energeetikasektori lisatööjõuvajaduse puudujääv osa on võimalik katta eelkõige teistest sektoritest energeetikaharidusega spetsialistide värbamise teel, sest paljud vastava erialase väljaõppega inimesed töötavad väljaspool energeetikasektorit. See on teostatav esmajoones nendel erialadel, kus energeetikasektori osatähtsus erialaspetsialistide hõives on olnud väga väike, nagu mehaanika ja metallitöö ning elektroonika ja automaatika. Kaevandamise ja rikastamise õppekavarühmas selline võimalus peaaegu puudub, sest vastava eriharidusega inimesi on vähe ning ligikaudu kolmandik neist juba töötab energeetikasektoris. Tuleb arvestada, et sellise värbamise tulemusena võib tekkida erialaspetsialistide nappus ka teistes sektorites.

Kvalifitseeritud lisatööjõudu võimaldaks energeetikasektorisse tuua ka õppe tõhustamine. Energeetikaga seotud õppevaldkondi iseloomustab õpingute katkestajate suur hulk. Katkestajate ja vastuvõetute suhe kõigub erialati 55 protsendist 112 protsendini (Eesti keskmine on 54%), katkestajate ja lõpetajate suhe aga 108 protsendist 148 protsendini (Eesti keskmine 91%).

Seega on igal aastal õpingute katkestajaid vähemalt sama palju kui lõpetajaid. Õpingute katkestamise põhjuseks on sageli eriala keerukus, kuid ka õppijate tööleasumine ning suutmatus tööd ja õpinguid ühendada.

Uute töötajate värbamine

Energeetikasektori tööjõu vanuseline struktuur on selline, et lähiajal siirdub suur hulk töötajaid pensionile ja nad tuleb asendada. Seetõttu on oluline, et ettevõtetel oleks lihtne

sobivaid asendajaid leida. Intervjueeritud ettevõtted kasutavad tööjõu värbamiseks erinevaid viise, alustades *online*-portaalidest ja ajalehekuulutustest ning lõpetades sihtotsingu ja üleostmisega. Suuresti sõltub värbamisviis sellest, millist tööjõudu otsitakse ning kui keeruline on töökohta täita. Mida spetsiifilisemad on töötajale esitatavad nõuded ja mida kõrgemat ametikohta soovitakse täita, seda keerulisemaks ja pikaajalisemaks kujuneb töötaja otsimine ning seda enam kasutatakse isiklikke kontakte ja erialainimeste võrgustikke. Lihttööliste leidmine on muutunud kriisiaegses majandusolukorras hõlpsamaks, sest vaba tööjõudu lihtsamate ülesannete täitmiseks on rohkem.

Uut kvalifitseeritud tööjõudu ei ole energeetikasektorisse juurde tulemas, sest noored ei ole motiveeritud siin töötama. Seetõttu on ettevõtete hinnangul üks energeetikasektori tööjõuprobleemi lahendamise keskseid ülesandeid erialade populariseerimine. Teine põhjus, mis intervjueeritute arvates muudab väljaõppega tööjõu leidmise keerulisemaks, on ettevõtete tegutsemine maapiirkondades või tõmbekeskustest väljaspool. Kolmanda põhjusena märgiti madalat palgataset, eeskätt oskustöölistel. Siin mängivad suurt osa riigihangete kriteeriumid, mis tuginevad praegu madalamaile hinnale, mitte teenuse kvaliteedile või meeskonna kvalifikatsioonile. Samuti piirab energeetikasektoris palgataseme tõusu monopoolse hinnakujunduse kontrolli põhimõte.

Intervjueeritud ettevõtetes püütakse kvalifitseeritud tööjõu puudust korvata oma töötajate ettevõttesisese erialase täienduskoolitusega või uute spetsialistide otsimisega otse õppeasutusest vastavalt erialalt. Harvemini tuuakse sisse väliseksperte, eelkõige ajutiste projektide jaoks. Lihttöö puhul on võimalik leida tööjõudu ka teistest sektoritest, sest sellised oskused on kiiresti omandatavad ning teatud valdkonnas (nt ehitus) teistest sektoritest ülekantavad. Siiski on ettevõtjate hinnangul pikemas plaanis tarvis tegelda eelkõige tööandjatele vajaliku kvalifikatsiooniga tööjõu koolitamisega, et neile tarvilikel erialadel oleks piisavalt noori.

Rahulolu hariduse kvaliteediga

Kõrgkoolide ja kutseõppeasutuste lõpetanute tasemele antud hinnangud erinesid olenevalt sellest, kas vastasid ettevõtjad või õppeasutused. Ettevõtjate arvates on õppekavas liiga väike osa koolivälisel praktikal ning ka selle kvaliteet jätab soovida. Samal ajal peaksid just nemad ise tegema koolidega sisulist koostööd, et seda probleemi lahendada. Koolid nägid praktikateemat pigem positiivses valguses, märkides, et ettevõtted on head partnerid ja praktikakohtade leidmine ei ole raske.

Intervjueeritute hinnangul on õppe kvaliteedi tõstmisel põhiteguriks võimalus kasutada omandatud oskusi ja teadmisi praktikas. See seab kindlad nõuded praktika mahule ja korraldusele. Kutsehariduses peavad nii ettevõtted kui ka haridusasutused praktika mahtu piisavaks, kuid suuremat tähelepanu tuleb pöörata praktika kvaliteedile, et õppijatel oleks võimalik omandada uusimaid töövõtteid ja tehnoloogiaid. See eeldab kutsekoolide ligipääsu moodsatele seadmetele. Hea näide on Tallinnas asuv Eesti Energia jaotusvõrgu õppeväljak, ent koolide hinnangul on raske seal vaba aega leida ning Lõuna-Eesti koolidele jääb see liiga kaugeks. Kaaluda võiks samalaadse koolide, täienduskoolituse pakkujate ja ettevõtete ühiskasutuses oleva õppeväljaku rajamist ka Lõuna-Eestisse. Kõrghariduses peavad ettevõtjad praktikat väheseks ja formaalseks.

Analüüsi tulemusena selgus, et kuigi ettevõtted hindavad nii kõrg- kui ka kutseharidusasutuste lõpetajate erialateadmisi heaks, jääb neil vajaka tootmise korraldamise ja planeerimise ning

ettevõtlusalastest teadmistest ja oskustest. See omakorda pärsib teooriateadmiste rakendamist praktilisse juhtimisse.

Koolilõpetanute kvaliteedile ja tasemele antavat hinnangut mõjutavad peale tööleasuja praktiliste oskuste ka tema motivatsioon ja isiksuseomadused. Koolide hinnangul mõjutab kutseõppe lõpetajate taset suurel määral õpilaste põhikoolis või gümnaasiumis kujunenud motivatsioon ja teadmiste tase, eriti reaalainetes. Konkurents paremate ja võimekamate õpilaste pärast on tihe. Kutseõppeasutuste väitel on neil mõnel erialal raske õpperühmi komplekteerida. Kooli astuda soovivate õpilaste arv sõltub suuresti kooli asukohast ja muudest õppimisvõimalustest piirkonnas. Kutsekoolid pidasid soodsaks asjaolu, et mõnel erialal läheb igal aastal kaks-kolm kutsehariduse omandanut edasi kõrgkooli näiteks automaatikat või soojusenergeetikat õppima. Erialade populariseerimisel vajavad koolid ettevõtete tuge, et näidata energeetikat kui väga kindla tulevikuga valdkonda.

Tasemeõppe kvaliteeti mõjutab tugevasti ka õpetajate ja õppejõudude teadmiste tase ja pädevus. Toodi välja, et kõrgkoolide õppejõud on suhteliselt kõrges vanuses, mida kinnitasid ka koolid ise. Eesti majanduse üldareng on mõjutanud õppejõudude järelkasvu nii, et praegu puudub kõrgkoolides 40-aastaste põlvkond. Tööl on noori õppejõude ja doktorante ning üle 55-aastasi. Olukord tööturul pole soosinud energeetikaalases kõrghariduses järjepidevust ning vahepealne põlvkond on läinud tulusamatele ametikohtadele. Võib öelda, et see suundumus on iseloomulik kogu kõrgharidusele.

Kutseõppeasutused suunavad õpilasi oma piirkonna ettevõtteisse praktikale ning kaasavad ettevõtteid ka õppekavade ettevalmistamisse ja täiustamisse. Suuremate ettevõtetega on sõlmitud koostöölepingud. Koolid väärtustavad ka ettevõtjate pakutavaid stipendiumiprogramme. Nii kõrgkoolid kui ka kutsekoolid kutsuvad ettevõtete eksperte pidama loenguid, tegema lühemaid ettevõtete või tehnoloogia esitlusi ja tutvustama tehnikat. Sellist koostöövormi hinnati mõlemalt poolt väga kõrgelt.

Ettevõtete hinnangul on nende koostöö kutseõppeasutustega hea, ent kõrgkoolidega halvem. Kutseõppeasutused rakendavad õppetöös näiteks seadmete maaletoojate pakutavaid tooteesitlusi ja õppevisiite, paljud õppejõud on ise tegevenergeetikud. Kõrghariduses, kus rõhk on rohkem teoorial, sõltub ettevõtte ja kooli koostöö sageli õppejõu algatusvõimest ja väljakujunenud koostöövõrgustikest.

Täienduskoolitus

Kõigis uuritud valdkondades rõhutasid ettevõtjad täienduskoolituse tähtsust töötajate teadmiste ajakohasuse ja oskuste kvaliteedi tagamisel. Suurematel ettevõtetel on olemas pikemaajaline koolitusstrateegia ja lühemat ajavahemikku hõlmav koolitusplaan, milles on ühitatud töötajatega peetud arenguvestlusel esitatud soovid ja ettevõtte võimalused.

Täienduskoolitusi pakutakse intervjueeritud ettevõtetes kõigi ametite esindajatele, teistest mõnevõrra rohkem juhtidele ja inseneridele. Oskustööliste koolitused on mõeldud nende oskuste arendamiseks või uute masinate ja seadmete esitlemiseks, sageli õpetatakse seal mõnda süvaoskust või tutvustatakse seadusemuudatusi. Täiendusõpet pakub enamik kutsehariduskeskusi, samuti kõrgkoolid.

Järjest kasvab sisekoolituse osatähtsus, eriti suuremates ettevõtetes. Sisekoolitust eelistatakse juhul, kui töötajad liiguvad ettevõtte sees ühelt ametikohalt teisele või kui korraga on vaja koolitada suuremat hulka töötajaid, näiteks uue tarkvara kasutuselevõtmise korral.

Järeldused ja soovitused

Eeldades, et töötajate jagunemine erialati ja sektoriti, koolitusmaht ja lõpetajate hulk järgmise kümne aasta jooksul ei muutu, võib energeetikasektoris oodata kõrgharidusega spetsialistide nappust ja kutsehariduse omandanute ülejääki. Uusi kõrgharidusega töötajaid napib ennekõike kaevandamise ja rikastamise, mehaanika ja metallitöö ning elektroonika ja automaatika erialal. Energeetikasektori kõrgharidusega spetsialistide puudust aitaks leevendada kvalifitseeritud tööjõu sissetoomine, kuid see lahendus on lühiajaline ning kaugemas perspektiivis tuleb tagada ettevõtetele vajalike spetsialistide ettevalmistamine.

Suurendada tuleb energeetikaga seotud erialadele õppima asujate arvu ja vähendada õpingute katkestajate hulka. Selleks peab parandama energeetikaerialasid õppima asujate ettevalmistust reaalainetes ja loodusteadustes, samuti muutma energeetikaerialad koolilõpetajatele atraktiivsemaks, et sisseastumisel tekiks piisav konkurents, mis tõstaks sisseastujate taset. Üldhariduskoolides tuleb parandada energeetikavaldkonna erialade mainet ja äratada selle valdkonna vastu huvi, sellele aitaks kaasa erialade tutvustamine koolides (nt ettevõtjate loengud füüsika- või keemiakursuse raames, ettevõtete külastamine), haridusmessidel, kõrgkoolide avatud uste päevadel jms. Senisest rohkem tuleks soodustada kutsehariduse omandanute õpingute jätkamist kõrgkoolis, see eeldab aga õppekavade ühtlustamist haridusasutuste vahel ja koolide vastastikust tunnustamist (võimaldades arvestada läbitud täienduskoolitusi ja omandatud töökogemust), kuid ka kutseõppeasutustes õppijate personaalset karjäärinõustamist, edasiõppijatele eristipendiumide loomist jms motivaatoreid.

Energeetikasektoris on töötajate teadmised ja oskused sageli ettevõttespetsiifilised, mistõttu ei ole tasemeõppes alati võimalik pakkuda kõiki oskusi, mis rahuldaksid konkreetse ettevõtte vajadusi. Tähtis on, et tasemeõpe keskenduks valdkonna üldteoreetiliste teadmiste andmisele ja oskuste arendamisele, kuid õpetaks neid teadmisi ka praktikas rakendama. Selleks tuleks õppekavades pöörata suuremat tähelepanu ettevõtluse, turunduse, strateegilise juhtimise, tootmise planeerimise, tootmise automatiseerimise ja kvaliteedijuhtimisega seotud kursustele. Kuna neid oskusi tuleb rakendada just energeetikasektori spetsiifikat arvestades, siis ei piisa üldistest ettevõtluskursustest, vaid vaja oleks sektori eripära silmas pidavat ettevõtlus-, juhtimis- ja IT-õpet. See pakub häid võimalusi koostööks energeetikasektori ettevõtetega.

Rohkem tähelepanu tuleks pöörata praktika korraldamisele. Praktika peaeesmärk võiks olla omandatud teadmiste ja oskuste ellurakendamine, mis eeldab praktika tugevat seost õppekava teiste õppeainetega. Praktika eesmärgid peaksid olema ühendatud õppekava ainete ja õpitulemuste saavutamisega. Praktika tulemusi ja omandatud kogemusi tuleks jagada nii õppijate endi kui ka õppijate ja õppejõudude vahelistes aruteludes ning anda tulemuste kohta vastastikku tagasisidet. See looks ka õppejõududele ettevõtetes toimuvast parema pildi. Kõigepealt tuleks korrastada praktika põhimõtted ning arvestada, et praktika korraldamine tekitab ettevõttele materiaalset kulu (juhendaja tööaeg, materjalikulu, tööriistad jms), kuid võib olla talle ka muul viisil ebasoovitav (oht, et intellektuaalne omand levib, kartus koolitada tööjõudu konkurendile jne). Seepärast on tähtis, et õppeprotsessis osalevatel ettevõtetel oleks mõistlik motivatsioon teha pidevat koostööd haridusasutusega kindla õppekava raames. Selleks tuleb ettevõtetele kvaliteetse praktika korraldamise kulud hüvitada. Praktika paremaks korraldamiseks võiksid ettevõtjad näidata initsiatiivi erialaliitude kaudu. Praktika hea

kvaliteedi tagamiseks tuleb kooli ja praktika pakkuja vahel leppida kokku praktika eesmärgid ja läbimise kord ning juhendamise ja praktikandi tasustamise või mittetasustamise põhimõtted. Selleks on vaja sõnastada praktika formaalne reeglistik. Näiteks võiksid praktikalepingud sätestada osaliste õigused ja kohustused ning ettevõtte intellektuaalse omandi kaitse tagamise.

Teine praktiliste kogemuste omandamise viis on töötamine õppimise kõrvalt. Ettevõtted väärtustavad töökogemusega kõrgkoolilõpetajaid kõrgelt. Paraku ei soosi õppekavad õppimise sidumist töötamisega, pigem kiputakse neid vastandama. Magistriõppes võiks kaaluda nn tööstusmagistrantide süsteemi juurutamist – õppetöö toimuks sessioonidena ning iseseisvad ülesanded, projektid ja uuringud oleksid otseselt seotud magistrandi töökohustustega. Sellisel juhul kindlustab töötasu magistrandi majandusliku toimetuleku ja ka ettevõte on huvitatud õppetöö tulemustest ning seega oleks mõeldav, et õppekoha kulud kataks osaliselt kas magistrant ise või ettevõte.

Õppe kvaliteeti aitaks tõsta õppekavade arendamine koostöös ettevõtjatega. Kuna energeetikasektoris tegutsevad tugevad erialaliidud, võiksid kõrgkoolid kasutada õppekavade ajakohastamiseks just nende abi. Avatud õppekavaarendus aitaks vältida olukorda, kus piirdutakse ainult seniste ainete ümberstruktureerimisega ning kvalitatiivset muutust õppe sisus ei toimu. Energeetikasektoris on mitu head näidet ettevõtete ja haridusasutuste koostööst (TTÜ Ida-Virumaa kolledži ja Narva Kutseõppekeskuse koostöö Eesti Energia kontserniga).

Koolilõpetajate tööalase pädevuse arendamiseks tuleb õppeprotsessi kaasata rohkem eri valdkondade tippspetsialiste ja ettevõttejuhte, kes looksid oma kogemuste abil silla teoreetiliste teadmiste ja praktilise töö vahele. Kõige parem oleks, kui nende loengud oleksid õppekavas olevate ainetega seotud, ning nad võiksid pidada loenguid õppejõudude või kutseõpetajatega koos.

Õpetajatele/õppejõududele võiks korraldada ettevõtetes regulaarselt õppepäevi ja stažeerimist (nt ettevõtte tutvustamine, uue tehnoloogia esitlemine, uute seadmete ja töövõtete tutvustamine), mis võimaldaks hoida õppepersonali uute tootmislahendustega kursis. Selleks tuleb panna koolidele sellekohane kohustus ning arvestada praktikat õpetaja/õppejõu karjäärimudelis, vastasel korral puudub õpetajal/õppejõul motivatsioon täiendusõppes osaleda.

Kõik need ettepanekud nõuavad lisavahendeid. Nii näiteks on õppevisiidid palju kallimad kui kooliruumides peetavad loengud või praktikumid, ka on tootmise tippspetsialistide töötunni hind ja seega ka loengutasu märkimisväärselt kõrgem kui kõrgkooliõppejõudude töötasu. Valikainete mahu suurendamine võib vähendada nende ainete kursusel osalevate üliõpilaste arvu ja tõsta kursuse hinda õppija kohta. Õppekava arendatakse õppe rahastamise riiklikest ressurssidest ja seega jätab valikainete arvu suurendamine selleks vähem raha. Paljud Euroopa Liidu tõukefondid pakuvad võimalust õppekava arendamist eesmärgipäraselt rahastada, kuid pikemas plaanis tuleb õppekoha maksumuse planeerimisel arvesse võtta ka õppekava arenduse ja praktikute kaasamise aspekti.

Kokkuvõttes võib öelda, et energeetikasektor on Eestis perspektiivsemaid majandusharusid, kus kohalikule toorainele lisaks on olemas teaduslik kompetents ning taristu. Seega võiks selle sektori areng olla poliitika kujundajate teravdatud tähelepanu all ning loodetavasti suudetakse olemasolevale ja tulevasele nõudlusele vastavalt tagada ka haridussüsteemi koolitusvõimsus.

*Eelretsenseeritud artikkel.

Kasutatud kirjandus

Arukaevu, R. (2003). Tööjõuvajaduse prognoosimine: olemus ning rakendamisvõimalused Eestis. – Eesti majanduspoliitika teel Euroopa Liitu**:** XI teadus- ja koolituskonverentsi ettekanded-artiklid (Tartu-Värska, 26.–28. juuni 2003). Tallinn: Mattimar, lk 299–308.

Blaug, M. (1967). Approaches to Educational Planning. – The Economic Journal, vol 77, no 306, pp 262–287.

Bombach, G. (1965). Manpower Forecasting and Educational Policy. – Sociology of Education, vol 38, no 5, pp 343–374.

Campos, N. F., Hughes, G., Jurajda, S., Münich, D. (1999). When the Future Is Not What It Used to Be: Lessons from the Western European Experience to Forecasting Education and Training in Transition Economies. Working paper no 265. – http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/2027.42/39650/3/wp265.pdf (28.11.2011).

CEDEFOP (2009). Future Skill Supply in Europe. Medium-Term Forecast up to 2020: Synthesis Report. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. – http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/4086_en.pdf (28.11.2011).

CEDEFOP (2010). Skills Supply and Demand in Europe: Medium-Term Forecast up to 2020. Luxembourg: Publications Office of the European Union. – *www.cedefop.europa.eu/en/Files/3052_en.pdf (28.11.2011).*

Eamets, R., Meriküll, J., Ukrainski, K. (2005). Eesti puidusektori tööjõuvajaduse prognoos aastateks 2005–2015: lõppraport. – http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=3998 (28.11.2011).

Heijke, H., Borghans, L. (1998). Investing in Education. – Towards a Transparent Labour Market for Educational Decisions. Eds H. Heijke, L. Borghans. Ashgate: Aldershot, pp 1–18.

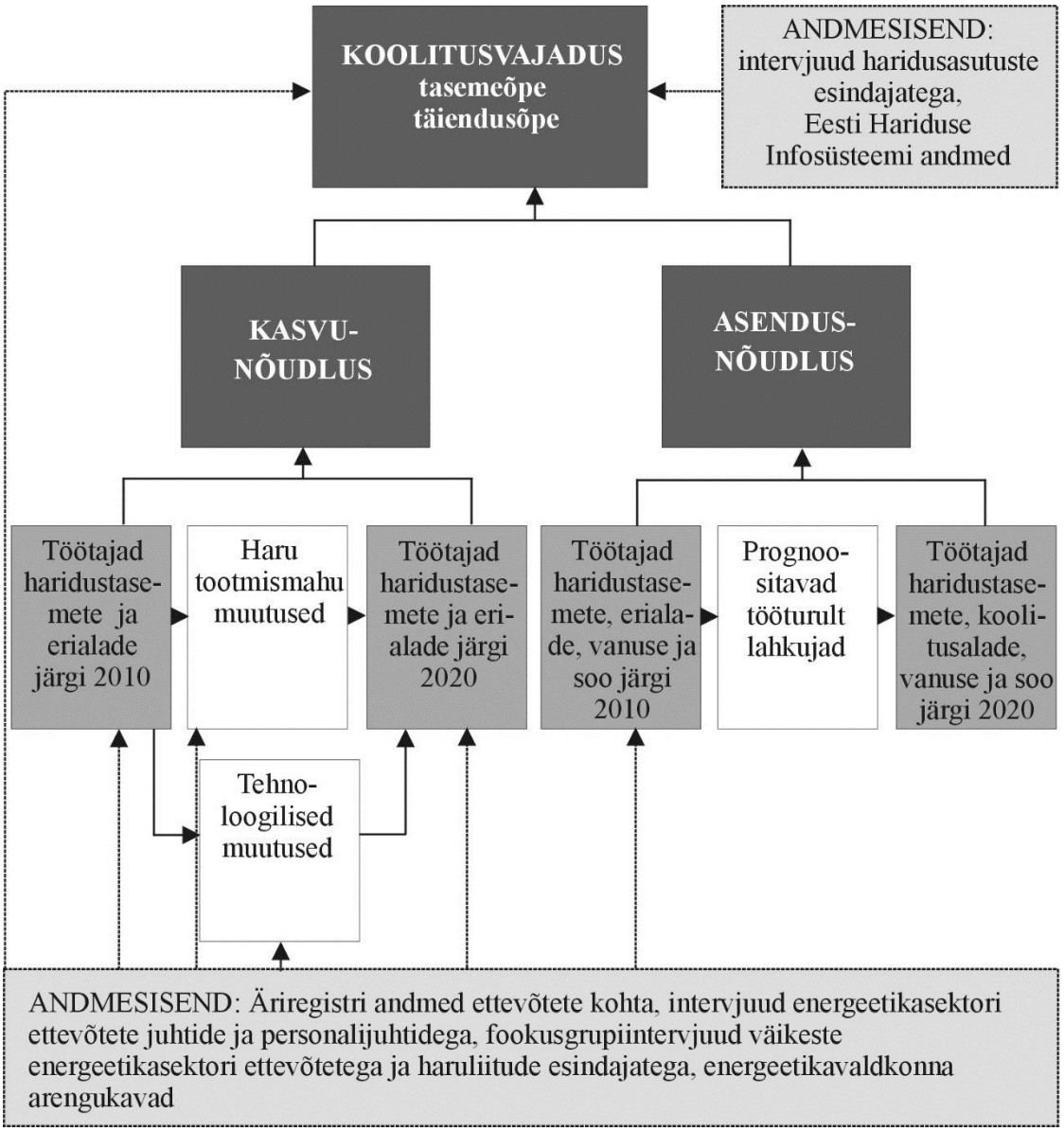
Is It Possible to Accurately Forecast Labour Market Needs? Canadian Council on Learning. 2007. – http://www.cclcca.ca/pdfs/SystematicReviews/IsitPossibletoAccuratelyForecastLabourMarketNeedsFinalReport.pdf (28.11.2011).

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (2011). Tööjõuvajaduse prognoos aastani 2018: lühikirjeldus. – http://www.mkm.ee/public/TJ_prognoos_2018_luhikirjeldus.pdf (28.11.2011).

Parnes, H. S. (1962). Forecasting Educational Needs for Economic and Social Development. Paris: OECD.

Lisa 1.

Analüüsi metoodika ülevaade



Karistusjärgne kinnipidamine põhiseaduse vastane, mis saab edasi?

Andres Parmas (RiTo 24), Riigikohtu kriminaalkolleegiumi nõunik

Rauno Kiris (RiTo 24), Tartu Ülikooli õigusteaduskonna magistrant

Riigikohtu üldkogu tunnistas asjas nr 3-4-1-16-10 karistusjärgse kinnipidamise põhiseaduse vastaseks. Eesti on taas olukorras, kus tuleb otsida vastust küsimusele, mida teha (ohtlike) korduvkurjategijatega.

Enne kui sellele küsimusele vastata, oleks paslik heita pilk probleemi õiguslikule taustale.

Riigi ülesanne on tagada isikute turvalisus. Kuritegevuse ärahoidmise ja sellega võitlemise eesmärki täidab karistusõigus, mille raames rakendatav karistus kaitseb ühiskonna põhiväärtusi ja õiguskorda kahel viisil: tehtud ülekohtu eest tasudes ehk kätte makstes (see on repressiivselt) ja uut ülekohut ära hoides (preventiivselt) (Sootak 2003, 19).

Tänapäeval on valitsevaks karistusõiguse mudeliks kujunenud süükaristusõigus, mille puhul kuriteole järgneva karistuse liik ja määr sõltuvad eelkõige teo toimepanija süüst. Harjumus-, sõltuvus- ja veendumuskuritegevuse leviku tõttu on jõutud aga tõdemuseni, et ainuüksi süüst lähtuv karistus ei suuda karistusõiguse kaitse-eesmärki täita (Verfassungsmäßigkeit … 1996, 122 jj). Nimelt vanglast vabanenud isikud, kes on oma süü riigi ees lunastanud, on kohati siiski ühiskonnale ohtlikud. Ja nii seistaksegi küsimuse ees: mida teha, kui isiku ohtlikkus on süüst suurem? Süükaristusõiguse raames on vastuseks sellele küsimusele välja kujunenud monistlik ja dualistlik lahendusvariant.

Monistlik süsteem

Monistliku lähenemise korral ühendatakse isikule mõistetavas karistuses nii isiku süü kui ka ohtlikkus. Monistlikku süsteemi kasutavate riikide (Venemaa, ka endine Nõukogude Liit, Läti, Poola, Norra, Rootsi, Belgia, Suurbritannia, USA, Kanada; vt ka Sootak 2007, 186) karistusseadustikes on üldiselt säte, mis võimaldab korduvkurjategijatele, kes oma kuritegeliku kalduvuse tõttu kindlusega külgneva tõenäosusega ka tulevikus õigushüvesid raskelt kahjustavad (Lackner, Kühl 2007, § 66 äärenumber 15), määrata karmima karistuse. Sellega mõistetakse isikule karistus, milles sisaldub konkreetse teo süü ja juba eelnevate kuritegudega nii-öelda tõendatud ohtlikkus. Kriitiliselt tuleb monistliku lähenemise kohta märkida, et selliselt mõistetud karistus on küll õiglane ja arvestab ühiskonna turvalisuse vajadust, kuid selle karistuse kohaldamise põhistust on raske jälgida. Ka on süüdistataval end seetõttu raskem kohtus kaitsta (Sootak 2008): karistusest ei nähtu, kui suure osa sellest moodustab sanktsioon konkreetse teo toimepanemise eest ning kui suure osa teo toimepanijas peituv ohtlikkus.

Dualistlik süsteem

Dualistliku süsteemi puhul eristatakse karistust, mille ülemmäära määrab ära isiku süü, ja preventiivset mittekaristuslikku meedet, mille eesmärk on uute raskete kuritegude ärahoidmine. Dualistlike süsteemide esindajatena võib välja tuua saksa õigusperekonda kuuluvad Austria, Šveitsi ja Liechtensteini, dualistlikku lähenemist kasutavad Prantsusmaa, Tšehhi, Slovakkia, Ungari, Taani, Holland, Hispaania, Itaalia, San Marino ja Jaapan

(Kindhäuser *et al* 2005, § 61, äärenumber 6-7; vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 17.12.2009 otsus asjas nr 19359/04, *M* vs *Saksamaa,* lk 116).

Karistuslike ja mittekaristuslike meetmete eraldamine näitab, et vabaduse võtmisel on muu alus kui süü lunastamine ja üldine õigusnormi kehtivuse kindlustamine (Frisch 2008, 533–534). Siin seisneb ka dualistliku süsteemi eelis monistliku ees, kus isikule mõistetud karistuses pole tihti võimalik määrata süü ja ohtlikkuse osakaalu.

Eestis on isiku karistamise alus süü

Eestis on karistusseadustiku § 56 lõikes 1 sätestatust tulenevalt isiku karistamise alus süü. Võimalust mõjutada süüdlast karistusega edaspidi hoiduma süütegude toimepanemisest saab kaaluda üksnes süüga määratud karistuse raames. Pole aga võimalik silmas pidada isiku mõjutamise eesmärki tema isikut arvestamata (Sootak, Pikamäe 2002, § 56 kommentaar 7; vt ka RKKKo 3-1-1-40-04, p-d 7–8). Veelgi enam, karistuse mõistmisel mängib rolli ka samalaadsete õigusrikkumiste toimepanemise põhjendatud prognoos ehk teisisõnu isiku ohtlikkus (tuletatav: RKÜKo 3-1-1-37-07, p 23). Seega võib väita, et 2002. aastal jõustunud karistusseadustiku originaalne sanktsioonisüsteem järgis monistlikku suunda. Seda suunda muudeti otsustavalt 2009. aasta juunis, kui Riigikogu võttis vastu karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja vangistusseaduse muutmise seaduse (jõustus 24.07.2009), millega kehtestati mittekaristuslike mõjutusvahenditena karistusjärgne käitumiskontroll ja karistusjärgne kinnipidamine.

Karistusjärgne kinnipidamine on dualistlikku õigusjärelmite süsteemi rakendavate riikide vastus küsimusele, mida teha, kui isiku ohtlikkus on süüst suurem. Tegemist on karistuse kõrvale mõistetava preventiivse mittekaristusliku meetmega, mille abil peetakse ühiskonna turvalisuse tagamiseks ohtlikke isikuid vanglas (või muus eriasutuses) kinni pärast seda, kui nad on (süü)karistuse täielikult ära kandnud (Saar 2009, 115). Karistusjärgse kinnipidamise mittekaristuslikkus ilmneb selles, et meede ei ole vastus toimepandud kuriteole (riigi vastus toimepandud süüteole on harilikult karistus), vaid selle eesmärk on hoida ära uusi võimalikke kuritegusid. Karistusjärgse kinnipidamise kestus võib olla nii tähtajatu (see on kinnipidamine kuni ohtlikkuse äralangemiseni, näiteks Taani, Itaalia, San Marino, Slovakkia ja Šveits; Straf-gesetzbuch-Nomos, § 61 äärenumber 6-7) kui ka tähtaegne. Mitmes riigis võib karistusjärgset kinnipidamist kohaldada näiteks maksimaalselt kümneks aastaks, teatavate mööndustega oli karistusjärgne kinnipidamine piiratud kümne aastaga ka karistusseadustiku §-s 87² (vt ka Austria karistusseadustiku § 25 lõige 1 – http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002296 (17.10. 2011); Liechtensteini karistusseadustiku § 25 lõige 1 – http://www.llv.li/stgb-01-01-08.doc-3.pdf (17.10.2011)).

Kuna karistusjärgne kinnipidamine on nn *ultima ratio* meede, kohaldatakse seda ainult erandjuhtudel. Erandite filtreerimiseks eeldab karistusjärgse kinnipidamise rakendamine esmalt formaalsete eelduste olemasolu – kuriteo iseloom, mõistetava vangistuse määr, varem toimepandud kuriteod ja nende eest kohaldatud karistused (vt Riigikohtu üldkogu 21.06.2011 otsusega põhiseadusevastaseks tunnistatud karistusseadustiku § 87² lõige 2). Karistusjärgse kinnipidamise puhul on formaalsete kohaldamistingimuste täitmise korral peale materiaalse eelduse kõige olulisem isikust ühiskonnale lähtuva ohu tuvastamine. Kuna me ei tea, kuidas käitub kurjategija tulevikus (tulevik on alati ebaselge), siis tuleb süütegusid, mida kurjategija paneb toime tulevikus, prognoosida tema varasema käitumise põhjal (Frisch 2008, 536). Nimelt isiku eelnevad teod peavad andma võimaluse tõsiselt karta, et isik võib tulevikus

toime panna uusi teisi kahjustavaid tegusid: vabadusekaotusliku mõjutusvahendi rakendamine on põhjendatud ainult siis, kui uute kuritegude või õigusrikkumiste toimepanemise oht on reaalne – üksnes uute kuritegude toimepanemise võimalusele või pelgalt kuritegevushirmule reageerimine on õigusriiklikult lubamatu (Sootak 2007, 184).

Karistusjärgne kinnipidamine riivab intensiivselt sellele allutatud isiku õigust vabadusele ja isikupuutumatusele, seetõttu on karistusjärgse kinnipidamise instituut olnud erialakirjanduses elava diskussiooni objekt. Karistusjärgse kinnipidamise põhiseaduspärasuse teemaline vaidlus on käsitletavat instituuti pidevalt varjuna jälitanud. 2010. aasta lõpus jõudis vaidlus ka Riigikohtusse, päädides 21.06.2011 tehtud otsusega, mis sunnib Eesti karistusjärgse kinnipidamise mudelist rääkima juba minevikuvormis.

Riigikohus tunnistas karistusjärgse kinnipidamise põhiseaduse vastaseks

Järgnevalt peatume lühidalt Riigikohtu üldkogu olulisematel põhistustel karistusjärgse kinnipidamise põhiseaduse vastaseks tunnistamisel. Üldkogu asus seisukohale, et karistusjärgne kinnipidamine on vastuolus juba põhiseaduse § 20 lõike 2 punktidega 1 ja 3, see tähendab karistusjärgse kinnipidamise kui niisuguse kohaldamiseks puudub üldse põhiõiguslik alus. Seetõttu ei puuduta me edaspidi karistusjärgse kinnipidamise määratlematusega seonduvaid seisukohti, millest kõnelemise eeltingimuseks oleks ju see, et karistusjärgset kinnipidamist kui õiguse instituuti peetaks üldse võimalikuks.

Niisiis leidis Riigikohtu üldkogu, et põhiseaduse § 20 lõike 2 punkti 1 alusel ei ole lubatav karistusseadustiku § 87^2 lõikes 2 sätestatud karistusjärgse kinnipidamise vormis vabaduse võtmine. Kummalisel kombel käsitles üldkogu vastuolu põhiseaduse § 20 lõike 2 punktidega 1 ja 3 küll üksnes lisaks karistusjärgse kinnipidamise piisaval tasemel määratlematuse tõttu põhiseaduse § 23 lõikega 1 vastuolus olevaks tunnistamisele. Niisugust seisukohta põhistades märkis üldkogu, et põhiseaduse § 20 lõike 2 punkti 1 lauseosa "süüdimõistva kohtuotsuse […] täitmiseks" õigustab isikuvabaduse võtmist, mis otseselt tuleneb isiku süüdimõistmisest konkreetse kuriteo toimepanemise eest. See säte ei anna alust karistusseadustiku § 87^2 lõikes 2 sätestatud karistusjärgsele kinnipidamisele, sest karistusjärgsel kinnipidamisel ei ole põhiseaduse § 20 lõike 2 punktis 1 nõutavat seost isiku süüdimõistmisega. Karistusjärgset kinnipidamist ei kohaldata kitsalt konkreetse teo toimepanemise eest süüdimõistmise tulemusena, vaid see määratakse lisaks konkreetse kuriteo eest määratud karistusele, lähtudes isiku kuritegelikust kalduvusest. Seega on karistusjärgsel kinnipidamisel sisuline seos üksnes prognoosiga isiku ohtlikkuse kohta, mitte süüdimõistmise endaga, nagu nõuab põhiseaduse § 20 lõike 2 punkt 1. Isiku kuritegelikust kalduvusest tulenev ohtlikkus on ainus asjaolu, millele kohus peab karistusjärgset kinnipidamist kohaldades sisulise hinnangu andma. Üldkogu asus seisukohale, et üksnes vormilisest seosest kuriteo toimepanemise ja süüdimõistmisega ei piisa põhiseaduse § 20 lõike 2 punkti 1 nõuete täitmiseks (RKÜKo 3-4-1-16-10, p 84).

Veel leidis üldkogu, et karistusjärgset kinnipidamist ei saa õigustada ka põhiseaduse § 20 lõike 2 punkt 3, sest see säte õigustab üksnes isiku kinnipidamist või vahistamist kui akuutset reaktsiooni konkreetse kuriteo toimepanemise ohule. Põhiseaduse § 20 lõike 2 punkt 3 ei anna alust vabaduse võtmiseks ebamäärastel preventiivsetel ega karistuslikel eesmärkidel (*ibid,* p 89).

Üldkogu selgitas ka enda arusaama, milline on karistusseadustiku § 87^2 lõikes 2 sätestatud karistusjärgse kinnipidamise põhiseadusevastaseks ja kehtetuks tunnistamise mõju õiguskorrale, märkides, et otsuses märgitu ei mõjuta karistusseadustiku § 56 kohaldamist.

Samuti ei tähenda karistusseadustiku § 87^2 lõikes 2 sätestatud karistusjärgse kinnipidamise kehtetuks tunnistamine seda, et kalduvuskurjategijatest tulenevale ohule ei oleks võimalik vastata olemasolevat sanktsioonisüsteemi ja muid meetmeid edasi arendades (*ibid*, p-d 91–93).

Kuidas edasi?

Riigikohtu üldkogu otsusele tehtavast võimalikust kriitikast hoolimata tuleb möönda, et *Roma locuta est, causa finita est*; reaalsus on, et ohtlike korduvkurjategijate ohjeldamisele tuleb leida senisest erinev lahendus. Kuidas edasi? Millised võimalused on, arvestades üldkogu otsuse põhistusi, ohjata ohtlike korduvkurjategijate probleemi?

Esmalt tuleb muidugi tõdeda, et Riigikohus ei välista karistusväliseid meetmeid täielikult, lubades karistusjärgselt rakendada käitumiskontrolli ja mööndes isegi võimalust muuta kontrollimise tingimusi senisest rangemaks. Juba ühes varasemas otsuses on üldkogu aktsepteerinud ka kuriteos süüdi tunnistatud isiku omandipõhiõiguse piiranguid preventiivsetel kaalutlustel väljaspool talle mõistetud formaalset karistust (vt RKÜKo 3-1-1-37-07, p 23).

Tagasitee dualismile

Üks on ometi selge. Riigikohtu tõlgendus välistab vähemalt kehtiva põhiseaduse raames dualistlikul lähenemisel isikuvabadust võtvate meetmete rakendamise. Kuna põhiseaduse § 20 lõikes 2, mis sätestab ammendavalt isikuvabaduse võtmise alused, ei leidu alust süüdimõistetud isikult vabaduse võtmiseks lisaks talle karistusseadustiku § 56 järgi mõistetud vangistusele, eeldaks karistusjärgse kinnipidamise instituudi rakendamine põhiseaduse täiendamist vastavat õigustust andva sättega. See on põhiõiguste kontekstis teoreetiliselt võimalik, sest karistusjärgne kinnipidamine on olemuslikult rahvusvahelise õigusega kooskõlas ja komistuskiviks osutubki vaid põhiseaduse § 20 lõike 2 punktile 1 riigisisesi antud kitsendav tõlgendus. Euroopa Inimõiguste Kohus ei ole sääraste karistusjärgse kinnipidamise vahendite rakendamises näinud inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 5 lõike 1 rikkumist. Vastupidist seisukohta on väljendanud Rait Maruste (2010, 126–129). Maruste poolt Euroopa Inimõiguste Kohtu 17.12.2009 otsusele asjas *M* vs *Saksamaa* antud tõlgendust on autorite arvates igati põhjendatult kritiseerinud Sten Lind (2010, 296, 303). Meede ei ole välistatud ka ühegi teise rahvusvahelise õiguse normi või põhimõtte alusel.

Kehtiva sanktsioonisüsteemi võimalused

Püüdes siiski kahe jalaga maa peale jääda, käsitleme võimalikke arenguteid kehtiva põhiseaduse raames. Esimene tee on lähtuda olemasolevast karistusseadustiku sanktsioonisüsteemist (koos kitsendusega, mille Riigikohtu üldkogu lõi). Pidades silmas vangistust, tuleb selle lahenduse kohaselt üld- ja ka eripreventiivsed meetmed, sealhulgas toimepanijast lähtuva ohu neutraliseerimine, realiseerida isikule mõistetava karistuse raames. Selle seisukoha toetuseks võib tuua asjaolu, et karistusseadustik teatud mõttes juba lahendab rea raskete kuritegude puhul korduvate toimepanijate ohutustamise probleemi. Sätestades korduvuse mitmete kuritegude juures raskendava koosseisutunnusena, hõlmab seadusandja toimepanijast lähtuva ohu ja näeb sellest lähtuvalt ette ka karmima karistusmäära. (Võrdle näiteks karistusmäärasid vägistamise põhikoosseisu ja kvalifitseeritud koosseisu puhul:

karistusseadustiku § 141 lõige 1 näeb karistusena ette ühe- kuni viieaastase vangistuse, samas lõige 2 sätestab karistusena kuue- kuni viieteistaastase vangistuse.)

Kas selline lähenemine võimaldab optimaalselt arvestada vajadusega tagada ühiskonna turvalisus? Vajadus karistusjärgse kinnipidamise instituudi järele kujunes seoses üldiselt liberaliseerunud sanktsioonipoliitikaga ja teosüüst tuleneva karistuse piiride üsna madalal tasemel määratlemisega. Isegi arvestades korduva kuriteo kui kvalifitseeritud koosseisu eest ette nähtavaid rangemaid sanktsioonimäärasid, ei ole need piisavad, et tagada ühiskonnale kaitset harjumus-, veendumus- ja sõltuvuskurjategijate eest, sest karistuse tähtaeg on piisavalt lühike, et karistuse ära kandnud süüdimõistetul avaneks võimalus õiguskorda üha uuesti ja uuesti rünnata. Nendest kaalutlustest tulenevalt võib välja tuua veel mõned võimalikud arengustsenaariumid.

Kõigepealt võib pakkuda välja veel ühe lahenduse kehtiva sanktsioonisüsteemi raames. Kõrvalepõikena tuleb nentida tõsiasja, et paraku puudub Eestis endiselt käepärane võimalus saada statistikat kuritegude eest mõistetud karistuste võrdleva raskuse kohta kuriteoliikide lõikes. Kuid ka kohtuotsuste pealiskaudsel vaatlemisel on ilmne, et korduvalt raskeid kuritegusid toime pannud isikutele mõistetavad karistused jäävad enamjaolt siiski alla sanktsiooni keskmise määra, ka isikute puhul, keda iseloomustavad andmed võinuks anda alust karistusjärgseks kinnipidamiseks. Näiteks kohtulahendite registris karistusseadustiku § 114 koosseisu alusel süüdi tunnistatud isikute kohta tehtud otsingu tulemusel ilmnes, et mõistetud karistuse määr jäi tunduvalt alla sanktsiooni keskmise määra. Otsingu parameetrite kohaselt olid valimis karistusseadustiku § 114 järgi tehtud kohtuotsused ajavahemikus 1. jaanuar 2009 – 10. oktoober 2011. (Tuleb märkida, et kõik vaadeldud otsused ei ole küll veel seadusjõustunud.) Täiendavate tingimustena pidid süüdistatavad olema teo toimepanemise ajal täisealised, varem vägivallakuritegude eest karistatud või pidi arutatav asi hõlmama lisaks mõrvale veel muid raskeid vägivallakuritegusid. Nii kujunenud valimisse jäi 13 süüdistatavat. Ühte süüdistatavat karistati eluaegse vangistusega. Tähtajalise vangistusega karistatud 12 isiku keskmiseks karistuse raskuseks oli kümme aastat vangistust, kusjuures üksnes neljal juhul ületas mõrva eest mõistetud karistus sanktsiooni keskmist määra 14 aastat vangistust. Ka korduvatele vägistajatele mõistetud karistused jäävad kohtute infosüsteemist (KIS) nähtuvalt tüüpiliselt allapoole sanktsiooni keskmist määra.

Asudes seisukohale, et raske kuriteo eest süüditunnistamisel seab vabaduse võtmisele piiri isiku süü suurus, tuleb küsida, kas süü kui karistuse mõistmise seisukohast kvantifitseeritava nähtuse peaks üldiselt ümber hindama. Süüst lähtuval karistusel ei ole üht, universaalset määra. See on alati kokkuleppeline, sõltudes konkreetsest ühiskonnast ja selle väärtushinnangutest (Sootak 2007, 116; vt ka RKÜKo asjas 3-4-1-9-03 p 21). Seadusandja määratud karistusraamide piires on teosüüle vastava karistusvahemiku kindlaksmääramine praktika otsustada. Kui seadusandja on näiteks vägistamise kvalifitseeritud koosseisu eest karistusena ette näinud vangistuse kuuest kuni viieteistkümne aastani, siis selle piires on teo toimepanijale karistuse mõistmine kohtu otsustada. Eeltoodust nähtuvalt on kohtupraktikas karistusmäära teatud standard välja kujunenud. Jutt käibki sellest, et õiguspraktikas põhimõtteliselt muuta lähenemist kvalifitseeritud teokoosseisu realiseerinud (või üksnes konkreetselt korduvkuriteo?) toimepanija süü suuruse hindamisele ja sellest tulenevalt talle karistuse mõistmisele. Seega, kui praegu mõistetakse mõrva (see on tapmise kvalifitseeritud koosseisu) eest enamasti vangistus ligikaudu kümme aastat või vägistamise kvalifitseeritud koosseisu eest vangistus ligi üheksa ja pool aastat, siis võib küsida, kas mitte leppida edaspidiseks kokku kvalifitseeritud tapmise või vägistamise eest sanktsiooni ülempiirile tunduvalt lähedasema karistuse mõistmist.

Kriitiliselt tuleks märkida, et selline lähenemine ei võimalda piisava selgusega eristada tulevikku silmas pidades ohtlikke ja vähem ohtlikke kurjategijaid ning tooks paratamatult kaasa sanktsioonimäärade üldise tõusu. Seetõttu ei saa nimetatud lahendust kuidagi toetada.

Eriosaline lahendus

Süü suurusele vastavate karistusmäärade ümberhindamine osutuks puht praktiliselt väga keeruliseks, sest see eeldaks ju nii prokuröride kui ka kohtunike kõikehõlmava kokkuleppe saavutamist – hinnata korduvkurjategijate puhul teosüüd sanktsiooni ülemmäärale senisest lähedasemas määras. Valmisolek niisuguseks mõttemalli muutmiseks on aga küsitav. Seadusandja saab küsimuse lahendada korduvkurjategijatele nende ohtlikkust arvestava õigusjärelmi kohaldamisega üldosaliselt või eriosaliselt.

Eriosalise lähenemisviisi tuum on luua valitud kuriteokoosseisude juurde ka kvalifitseeritud koosseisuga võrreldes palju kõrgema karistuse alam- ja ülemmääraga eriti kvalifitseeritud koosseis, näiteks karistusseadustiku §-le 141 (vägistamine) kolmanda lõike lisamine, milles sätestataks nn sarivägistaja vastutus. Sarivägistajat võiks käsitada sarnaselt karistusseadustiku § 199 lõike 2 punktis 9 sätestatud süstemaatiliselt vargusi toime paneva isikuga. Kohtupraktikas on varguse puhul asutud seisukohale, et süstemaatiliselt toimepanduks saab pidada sellist kuritegu, mis koosneb vähemalt kolmest episoodist. Lisaks on vajalik, et isiku poolt toime pandud teod on omavahel seotud, näiteks kui isik sooritab süütegusid väljakujunenud harjumusest lähtuvalt (vt RKKKo 3-1-1-87-09, p 10). See tähendaks korduvkurjategijate puhuks karistuste automaatset raskendamist. Just seksuaalse enesemääramise vastaste süütegude juures on sellist meetodit mõnedes õiguskordades ka kasutatud (vrd näiteks Saksamaa Strafgesetzbuch § 176 ja § 176 a – http://www.gesetze-im-internet.de/stgb/BJNR001270871.html (17.10.2011); USA Massachusettsi osariigi üldised seadused, IV osa, ptk 265 artiklid 23 ja 23b – http://www.malegislature.gov/Laws/GeneralLaws/PartIV/TitleI/Chapter265 (17.10.2011)).

Kirjeldatud lähenemine on täielikult kooskõlas nii üldkogu tõlgendusega põhiseaduse § 20 lõike 2 punktile 1 kui ka §-le 23. Süüdimõistetult vabaduse võtmine toimuks rangelt formaalse karistuse vormis ja üksnes konkreetse kuriteokoosseisu realiseerimise eest. Samuti ei tekiks probleemi praktikute seas üksmeele saavutamisega – rangete sanktsioonidega koosseisud oleks neile ju seadusandja poolt lihtsalt ette antud. Samas pole raske märgata, et see mudel tähendaks süüdimõistetute olukorra tunduvat raskendamist võrreldes põhiseadusevastaseks tunnistatud karistusjärgse kinnipidamise kohaldamise võimalusega, sest nõuaks väga repressiivsete järelmite kohaldamist ka isikutele, kelle toimepandud teod tooksid kohtunikule vabama hindamisruumi jätmise korral kaasa palju kergema sanktsiooni.

Üldosaline lahendus

Üldosaline lahendusvõimalus oleks artikli esimeses osas kirjeldatud monistliku süsteemi põhimõtete senisest ulatuslikum rakendamine karistusseadustiku üldosa tasandil. Ühes variandis tähendaks see karistusseadustiku § 56 muutmist retsidiivi silmas pidavalt ja korduvkurjategijate puhuks karistuse mõistmise aluste hulka iseseisva tunnusena isiku ohtlikkuse kriteeriumi lisamist – võimalust mõista isikule ohtlikkuse kaalutlustel raskem karistus. Erinevus praegusest karistusseadustiku § 56 lõike 1 redaktsioonist seisneks selles, et ohtlikkus saaks karistuse mõistmisel iseseisva tähenduse, mitte ei oleks pelgalt süüle vastava karistuse raames konkreetse karistuse kindlaksmääramise alus. Kõne alla võiks tulla ka karistusseadustiku karistuse mõistmise peatüki täiendamine sätetega, mis näeksid ette

raskemad karistusmäärad korduvalt süütegusid toime pannud isikutele. Arvestades asjaolu, et korduvus on paljude karistusseadustiku süüteokoosseisude kvalifitseeriv tunnus, tähendaks selline lahendus kas eriosas kvalifitseeritud koosseisudest korduvuse kaotamist või siis üldosaliselt raskema sanktsioonimäära ettenägemist isikutele, kes panevad samalaadse kuriteo toime vähemalt kolmandat korda või koguni süstemaatiliselt (kvalifitseeritud retsidiiv).

Analoogilised lähenemised on mitmetes õiguskordades ka kasutusel. Radikaalses vormis leiab retsidiivist tuleneva karistuse raskendamise mitmetes Ameerika Ühendriikide osariikides nn kolme löögi seaduste alusel (*habitual offenders laws, three strikes and you're out*). Kolme löögi seadused kehtivad näiteks Arkansases, Kalifornias, Colorados, Connecticutis, Floridas, Georgias jm, kokku pooltes osariikides (Clark *et al* 1997. – https://www.ncjrs.gov/pdffiles/165369.pdf (18.10.2011)). Isik, kes on kolmel korral pannud toime kuriteo, mõistetakse pikaks tähtajaks vangi. Osariigiti on karistuste tähtajad erinevad. Erinevad ka nõuded sellele, milliste kuritegude eest võib raskendatud karistuse mõista. Nii näiteks võib Kalifornias kolmandaks, otsustavaks kuriteoks olla ükskõik milline kuritegu, ka väheoluline vargus (California Penal Code Section 667. – http://law.onecle.com/california/penal/667.html (18.10.2011)). Kirjeldatud nn kolme löögi seadused on loomulikult kujukas näide sellest, milline karistusõigus õigusriigis ei peaks olema. Kuid on ka vähem hüsteerilisi näiteid. Venemaa, Austria ja Liechtensteini karistusseaduses on süütegude korduv toimepanemine karistust raskendav asjaolu (Austria ja Liechtensteini Strafgesetzbuch § 33; Venemaa Уголовный кодекс § 63 – http://www.ukru.ru (17.10.2011); sarnane regulatsioon Hispaania karistusseadustikust – §-d 74–76¸ Taani karistusseadustikust – § 83 jm). Tõsi, nende riikide karistusseadustes puuduvad meie karistusseadustikule iseloomulikud kvalifitseeritud koosseisud süüteo korduva toimepanemise tunnusel. Prantsusmaa karistusseadustikus mõistetakse aga korduvalt raske kuriteo toimepanemisel süüdlasele karistus kõrgendatud määras (Prantsuse code pénal artiklid 132-8-132-11. – http://www.legifrance.gouv.fr/telecharger_pdf.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719 (17.10.2011)).

Kas üldosalised manööverdused tagaks põhiõigusi karistusjärgse kinnipidamisega võrreldes paremini? Artikli autorid nii ei arva, sest kumbki mainitud variant ei võimalda sarnaselt dualistliku süsteemiga selekteerida ja seetõttu võivad need kaasa tuua lihtsalt karistuste üldise karmistamise korduvkurjategijate puhul. Karistusseadustiku § 56 modifitseerimisel piirataks rängalt isikuvabadust ikkagi pelgalt üldkogu etteheidetud "ebamäärase prognoosi" alusel. Kuna tegemist oleks karistuse osaga, siis tähendaks see tegelikult isegi süüdimõistetu olukorra raskendamist karistusjärgse kinnipidamisega võrreldes. Karistusjärgselt kinnipeetavatele kui mittekaristuslikule meetmele allutatutele tuli proportsionaalsuse printsiibist lähtuvalt tagada privilegeeritud seisund, võrreldes karistust kandvate isikutega. Vaieldav on loomulikult see, kas vangistusseaduse peatükis 51 karistusjärgse kinnipidamise täideviimise kohta sätestatu olnuks proportsionaalsuse põhimõtte realiseerimiseks piisav. Karistusjärgse kinnipidamise instituut nägi ette meetmele allutatute osalemise süvendatud resotsialiseerimise programmides. Ka selle puhul möönavad autorid, et kriitika on õigustatud: rehabilitatsiooniprogramme tuleks rakendada kõigi kinnipeetavate suhtes ja karistusjärgsetele kinnipeetavatele puudusid eriprogrammid. Karistusjärgne kinnipidamine oli seega lihtsalt karistuse pikendus. Karistusjärgne kinnipidamine võimaldas isiku vabastada siis, kui ta ohtlikkus ära langes. Kandes aga karistust, ei mängi ohtlikkuse äralangemine mingit rolli – süüdi tunnistatu saab panustada vaid karistuse kandmiselt üldkorras ennetähtaegsele vabastamisele. Karistusjärgse kinnipidamise korral oli isik karistuse kandmisega võrreldes eelisseisus ka karistusandmete kustutamise seisukohast, sest viibides karistusjärgsel

kinnipidamisel, kulges karistusseadustiku § 25 sätete järgi karistusandmete kustumise tähtaeg. Seevastu karistust kandval isikul see tähtaeg veel ei kulge. Märkimist väärib seegi, et ka nn kolme löögi seaduse leebema variandi kehtestamine oleks vastuolus Eesti karistusõiguse üldiselt liberaliseeruva ja võimalikult vähe represseeriva arengusuunaga.

Eeltoodu valguses tõusetukski lähemal vaatlusel karistusseadustiku §-le 56 iseseisva karistamise alusena ohtlikkuse lisamise variandi juures potentsiaalse probleemina võimalik vastuolu Riigikohtu üldkogu seisukohtadega. Meenutagem veel, et üldkogu hinnangul "karistusjärgsel kinnipidamisel on sisuline seos üksnes prognoosiga isiku ohtlikkuse kohta. Isiku kuritegelikust kalduvusest tulenev ohtlikkus on ainus asjaolu, millele kohus peab karistusjärgset kinnipidamist kohaldades sisulise hinnangu andma. […] *PS § 20 lg 2 punkt 1 ei anna alust võtta isikult vabadus üksnes isiku ohtlikkuse tõttu* [artikli autorite esiletõst]. Ainult vormilisest seosest kuriteo toimepanemise ja süüdimõistmisega ei piisa PS § 20 lg 2 p 1 nõuete täitmiseks." Üldkogu on niivõrd järsu seisukohavõtuga ilmselgelt väljunud kohtu volituste piiridest. Eeltooduga on otsustatud, et põhiseadusele vastab üksnes süükaristusõiguse mudel ning suuresti välistatud sotsiaalse kaitse karistusõigusliku kontseptsiooni rakendamise võimalus. Siin tuleb nõustuda riigikohtunik Priit Pikamäe eriarvamuses väljendatud kriitikaga, mille kohaselt üldkogu enamuse arusaam, et kuriteole järgnevateks õigusjärelmiteks on üksnes seadusandja poolt formaalselt karistustena määratletud mõjutusvahendid, mitte aga muud sanktsioonid, sealhulgas mittekaristuslikud mõjutusvahendid, kujutab endast kohtuvõimu asumist seadusandja rolli, mis ei ole kooskõlas põhiseaduse § 146 teises lauses sätestatuga, mille kohaselt on kohus õigusemõistmisel seotud seadusega (RKÜKo 3-4-1-16-10, riigikohtunik Priit Pikamäe eriarvamus, p 2.2.). Eriarvamuses väljendatud mõtet tuleb veelgi edasi arendada. Kui põhiseaduse § 20 lõike 2 punkt 1 ei anna alust võtta isikult vabadus üksnes isiku ohtlikkuse tõttu, on ilmne, et ka olukorras, kus seadusandja paigutaks ohtlikkuse hindamise karistusseadustiku 4. peatükki – seega formaalsete karistuste kohaldamise aluste hulka –, läheks ohtlikkus iseseisva karistuse mõistmise või selle raskendamise alusena ikkagi vastuollu üldkogu eelviidatud seisukohaga. Selgi juhul oleks seos süüdimõistmise ja õigusjärelmi vahel üldkogu argumentidest nähtuvalt ainult vormiline ning sisuline seos on üksnes isiku ohtlikkuse kohta tehtava prognoosi ja karistuse vahel (RKÜKo 3-4-1-16-10, p 84). Seega on üldkogu tegelikult seadusandjale ette kirjutanud, et süüdimõistetu suhtes tehtav ohuhinnang ei või olla talle mõistetava ükskõik kuidas formuleeritud vangistusliku järelmi iseseisev alus.

Karistusseadustiku karistuse mõistmise peatükki kvalifitseeritud retsidiivi puhuks karistusmäärasid raskendavatele erisätetele Riigikohtu üldkogu eeltoodud seisukohad siiski ei laieneks, sest need ei oleks determineeritud mitte tulevikku suunatud prognoosiga toimepanija ohtlikkuse kohta, vaid minevikulise faktiga, et ta on korduvalt teatud liiki kuritegusid toime pannud. Jäägu lugeja otsustada, kas sellisel lähenemisel võiks olla eeliseid karistusjärgse kinnipidamisega võrreldes ning kas see võiks nimetatut asendada.

Võimalikud lahendused

Artikli autorite arvates ei ole Riigikohtu üldkogu järeldused karistusjärgse kinnipidamise mittevastavuse kohta põhiseaduse § 20 lõike 2 punktile 1 veenvad ning seavad kohati kahtluse alla kehtiva karistusõiguse süsteemi tervikuna. Üldkogu kevadise lahendi valguses leiame end taas küsimuse ees, mida teha, kui isiku ohtlikkus on tema süüst suurem. Praegune sanktsioonisüsteem sellele probleemile lahendust pakkuda ei suuda, sest kehtiv süükaristusõiguse mudel ei võimalda karistuse mõistmisel piisavalt arvestada isiku ohtlikkusega. Katsed sanktsioonisüsteemi raames korduvkurjategijate karistusi raskendada

päädiksid karistuste repressiivsuse üldise tõusuga ning oleksid seetõttu ebasoovitavad. Võimalike lahendustena võib karistusseadustikku sisse viia kas eriosalised muudatused (eriti kvalifitseerivad koosseisud korduvkurjategijate jaoks) või modifitseerida karistusseadustiku üldosa (täiendada § 56 lõiget 1 või lisada kvalifitseeritud retsidiivi puhuks karistamise erisätted), võimaldamaks rakendada monistliku lähenemise pakutavaid võimalusi. Paraku ei ole kumbki neist lahendusvariantidest puudusteta.

Kasutatud kirjandus

Clark, J., Austin, J., Henry, D. Alan (1997). Three Strikes and You're Out: A Review of State Legislation. National Institute of Justice. Research in Brief. September. – https://www.ncjrs.gov/pdffiles/165369.pdf (18.10.2011).

Frisch, W. (2008). Karistusjärgse kinnipidamise põhialused ja põhiküsimused. – Juridica, nr 8, lk 531–538.

Kindhäuser, U., Neumann, U., Paeffgen, H.-U. (2005). Nomos-Kommentar zum Strafgesetzbuch. 2. Aufl. Bd 1. Baden Baden: Nomos.

Lackner, K., Kühl, K. (2007). Strafgesetzbuch. Kommentar, 26. Aufl. München: Beck.

Lind, S. (2010). Kas karistusjärgne kinnipidamine on õigusriigis lubamatu? – Juridica, nr 4, lk 296–303.

Maruste, R. (2010). Veel kord karistusjärgsest kinnipidamisest, seekord Strasbourgi kohtu silmade läbi. – Juridica, nr 2, lk 126–129.

Saar, J. (2009). Karistusjärgne kinnipidamine ja Eesti kriminaalpoliitika. – Juridica, nr 2, lk 114–123.

Sootak, J. (2003). Karistusõiguse alused. Tallinn: Juura.

Sootak, J. (2007). Sanktsiooniõigus. Tallinn: Juura.

Sootak, J. (2008). Nõukogude tont jälle platsis. – Eesti Päevaleht, 6. okt. – http://www.epl.ee/artikkel/443964 (16.10.2011).

Sootak, J., Pikamäe, P. (2002). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura.

Verfassungsmäßigkeit der Sicherungsverwahrung. – Neue Zeitschrift für Strafrecht Rechtsprechungsreport, 1996/IV.

Lühendid

RKKKo – Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus

RKÜKo – Riigikohtu üldkogu otsus

Põhiseaduse aluspõhimõtted[1]

Madis Ernits (RiTo 24), Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik

Artikkel analüüsib aluspõhimõtete alast Riigikohtu praktikat ja riigiõiguskirjandust ning toob välja kehtivad põhiseaduse aluspõhimõtted.

2012. aastal saab põhiseadus kahekümneaastaseks. Sel puhul tuleb vaatluse alla Eesti riigiõiguse jaoks keskse tähtsusega teema – põhiseaduse aluspõhimõtted, milles siiani ei ole selgust ja üksmeelt leitud. Raul Narits on hiljuti Riigikogu Toimetiste (Narits 2009, 84 jj, 87) veergudel tõdenud: "siiani pole üksüheselt selge, millised põhimõtted kuuluvad aluspõhimõtete hulka." Teisal (Narits 2011, 3 jj, 10) on sama autor lisanud: "Kahjuks on ka akadeemiline diskussioon põhiseaduse aluspõhimõtete üle olnud pigem tagasihoidlik." Mõlemad õigustavad põhiseaduse kolmandasse kümnendisse jõudmise künnisel teema veelkordset käsitlemist, olgugi et vähemalt teine neist väidetest ei pea päriselt paika, nagu käesolev kirjutis näitab.

Keeleliselt on termin "aluspõhimõte" kummaline tautoloogia, lisades mõttele ühekorraga nii aluse kui ka põhja. Eesti keele seletav sõnaraamat sellist terminit ei tunne. Teadaolevalt on termini "aluspõhimõte" toonud Riigikohtu kõnepruuki Rait Maruste 1996. aastal oma eriarvamuses Riigikohtu üldkogu 1996. aasta 25. septembri otsusele (3-1-1-97-96), rääkides proportsionaalsuse printsiibist kui karistuse mõistmise aluspõhimõttest. Sõnaühendit "põhiseaduse aluspõhimõte" on riigikohtunikest esimesena kasutanud Ants Kull (eriarvamus RKÜKo 22.02.2005, 3-2-1-73-04 juurde, p 1). Sisuliselt on püütud kordusega väljendada ilmselt seda, et tegemist on mitmekordselt olulise mõttega.

Põhiseaduse Euroopa Liiduga liitumiseks täiendamise käigus leidis see termin tee põhiseaduse teksti. Põhiseaduse täiendamise seaduse § 1 sätestab: "Eesti võib kuuluda Euroopa Liitu, lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtetest." Põhiseaduse täiendamise seaduse seletuskirjas põhjendati Riigikogu menetluse käigus eelnõu teksti lisatud aluspõhimõtteid järgmiselt: "Eelnõu § 1 eesmärk on tagada Eesti põhiseaduse aluspõhimõtete järgimine olukorras, kus Euroopa Liidu õigus satub liitumislepinguvastaselt või Euroopa Liidu institutsioonide pädevust laiendavalt tõlgendades vastuollu Eesti põhiseadusega. Tegu on põhiseaduse kaitseklausliga, mille analooge võib leida mitmete Euroopa Liidu riikide põhiseadustest. Teisalt annab eelnõu § 1 selge sõnumi Eesti põhiseaduse ja Euroopa Liidu õiguse üheaegse kehtivuse mõtestamiseks. Põhiseaduse aluspõhimõtete all tuleb pidada silmas eeskätt põhiseaduse preambulas ning paragrahvides 10 ja 11 loetletud demokraatlikke printsiipe." (Põhiseaduse täiendamise seaduse eelnõu 1067 SE 11.11.2002 muudetud seletuskiri – http://www.riigikogu.ee.)

Ajaliselt varasemates allikates on olnud sarnases kontekstis käibel termin "põhiprintsiip", mis kõlas juba Põhiseaduse Assambleel: "Eksperdid selgitasid meile, et ka põhiseaduse preambulal on juriidiline kaal. Ta fikseerib need põhiprintsiibid, millele rajaneb antud riigikorraldus." (Hänni 1997, 943.) Ka 1996–98 koos käinud põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjon rääkis põhiprintsiipidest, tuginedes nende käsitlemisel Robert Alexy (1997) poolt ette pandud kataloogile. Näiteks on põhiseaduse juriidilise ekspertiisi komisjoni

16. märtsil 1998 esitatud "Tegevuse aruande" sissejuhatavas osas öeldud: "Komisjon lähtus oma töös põhiseaduse põhiprintsiipidest ning tegutses nende kindlustamise ja edasiarendamise nimel." (http://www.just.ee/52831.) Raportile lisatud analüüsis "Võimalik liitumine Euroopa Liiduga ja selle õiguslik tähendus Eesti riigiõiguse seisukohalt" on rõhutatud: "[…] võimalik põhiseaduse muutmine ei saa olla põhiseaduse väljatöötamisel aluseks võetud põhiprintsiipide ja põhiväärtuste muutmine või isegi neist lahtiütlemine." (http://www.just.ee/10746.) Toonane justiitsminister Paul Varul võttis komisjoni töö kokku: "Komisjoni eesmärk ei olnud uue põhiseaduse koostamine ega uute põhiprintsiipide väljatöötamine. Komisjon lähtus oma töös 1992. a. rahvahääletusel heaks kiidetud põhiseaduse põhimõtetest ning tegutses nende kindlustamise ja edasiarendamise suunas." (Varul 2000, 67.) Tegemist on niisiis sünonüümiga põhiseaduse aluspõhimõttele (Lõhmus 2011, 18). Täielikkuse huvides olgu osundatud, et leidub ka vastasseisukoht. Teisiti arvab näiteks autorite kollektiiv eesotsas Berit Aaviksooga (Aaviksoo 2008, 774–780). Samuti on sarnaselt püüdnud vahet teha Rait Maruste (2004, 79; 1997, 51, 64). Siiski möönab Maruste samas ise, et vahet on raske, kui mitte võimatu teha.

Käesolevas artiklis tuleb esmalt vaatluse alla põhiseaduse aluspõhimõtete alane Riigikohtu praktika ning seejärel olulisemad riigiõigusteoreetilised aluspõhimõtete teemalised käsitlused.

Põhiseaduse aluspõhimõtted Riigikohtu praktikas

Riigikohus on olnud põhiseaduse aluspõhimõtteid avades võrdlemisi kidakeelne. Näiteks mainib kriminaalkolleegium õiguskorra aluspõhimõtteid (RKKKo 09.03.2005, 3-1-1-139-04, p 10) ja riigisisese õiguse aluspõhimõtteid (RKKKo 27.06.2005, 3-1-1-34-05, p 22), jättes need aga avamata. Üldkogu kõneleb õigusest saada valitud ja kohaliku omavalitsuse autonoomiast kui demokraatia aluspõhimõtetest (RKÜKo 19.04.2005, 3-4-1-1-05, p 30), konstateerides seejuures vaid, et demokraatia on väljendatud põhiseaduse §-s 1 (samas, p 26), kuid liigitamata demokraatiat ennast sõnaselgelt põhiseaduse aluspõhimõtteks.

Siiski leidub piisavalt sõnaselgeid seisukohavõtte, mis võimaldavad rääkida Riigikohtu riigikorralduse ja/või põhiseaduse aluspõhimõtete kataloogist. 2009. aastal märgib põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26): "Õigusselgus ehk kindlus kehtiva õiguse sisus on üks õigusriigi alustalasid. Õigusele rajatud riigi ehk õigusriigi põhimõte on põhiseaduse preambuli kohaselt üks Eesti riigikorralduse aluspõhimõtteid." Kui tegemist on preambuli kohaselt ühe Eesti riigikorralduse aluspõhimõttega, siis võib eeldada, et seda tuleb pidada ka põhiseaduse aluspõhimõtteks.

Juba viis aastat varem sõnastas sama kolleegium (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14): "Põhiseaduse § 28 lg-s 2 sätestatud õigus […] saada puuduse korral riigilt abi […] on sotsiaalne põhiõigus, mis tuleneb Põhiseaduse §-s 10 nimetatud sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtetest. Need mõlemad on Põhiseaduse põhiprintsiibid." Inimväärikust kui põhiprintsiipi rõhutas käesoleval aastal ka halduskolleegium (RKHKm 04.05.2011, 3-3-1-11-11, p 10). Veel enne põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi märkis halduskolleegium kahes määruses (RKHKm 16.01.2003, 3-3-1-2-03, p 11; 27.01.2003, 3-3-1-6-03, p 11): "Selleks, et otsustada, kas tõendi kogumise nõuete ja korra rikkumine on

oluline, tuleb hinnata, millisel määral rikuti isiku põhiõigusi ja demokraatliku õigusriigi põhiprintsiipe, menetluse eesmärgi võimalikku eripära ja olulisust ning kogutud tõendi seost haldusaktiga." Siin on kasutatud mitmust, kõneldes demokraatliku õigusriigi põhiprintsiipidest. Lause kontekstist on aga võimalik järeldada, et põhiprintsiibiks on peetud demokraatlikku õigusriiki või – mitmuse tõttu pigem – nii demokraatiat kui õigusriiki. Kui õigusriiki on Riigikohus mujalgi aluspõhimõttena tunnustanud (vrd RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26), siis demokraatia puhul kinnitavad tema aluspõhimõttelisust üldkogu teisal öeldud mõtted. Nimelt leiab üldkogu, et "Eesti riigikorra demokraatlikkus on väga oluline põhiseaduslik põhimõte" (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 52), või veelgi enam, "demokraatia on Eesti riigiehitusliku korralduse olulisemaid põhimõtteid." (RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 67.) Demokraatia põhimõte on niisiis üks neist põhiseaduse põhimõtetest, mis on olulisuse tõttu "ametikõrgenduse" eesliite "alus-" näol kahtluse ja kõhkluseta ära teeninud.

Ei ole päris selge, millises süstemaatilises vahekorras on Riigikohtu käsituses põhiseaduse aluspõhimõtted ehk põhiprintsiibid ühelt poolt ja põhiseaduse kandvad põhimõtted teiselt poolt. Viimaseid on Riigikohtu üldkogu kahel korral esile tõstnud: "Põhiseaduses ette nähtud pädevus- ja vorminõuete eesmärgiks on tagada põhiseaduse kandvate printsiipide (näiteks õigusselgus, õiguskindlus, võimude lahusus ja tasakaalustatus) järgimine ja tõhusam põhiõiguste kaitse." (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21; 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 25. Kui esimeses otsuses on sulgudes ammendav loetelu, siis teises avab üldkogu selle, lisades sõna "näiteks".) Ilmselt on põhiseaduse kandvatel printsiipidel seos põhiseaduse aluspõhimõtetega. Võib-olla peab Riigikohus silmas printsiipide hierarhiat, kus abstraktsed ja olulised põhimõtted on loogiliselt seotud mõne veelgi abstraktsema põhimõttega, liigitudes viimase soomõiste alla. Näiteks võib nimetatud põhimõtteid – õigusselgus, õiguskindlus, võimude lahusus ja tasakaalustatus – käsitada õigusriigi aluspõhimõtte paratamatute osa-, ala- ehk liigipõhimõtetena. Riigikohus ise on seda põhjendanud: "Põhiseaduse kohaselt on avaliku võimu põhiseadusliku ja demokraatliku teostamise aluseks avaliku võimu rajanemine õigusele (preambula) ning võimude lahususe ja tasakaalustatuse (§ 4), demokraatliku õigusriigi (§ 10) ning seaduslikkuse (§ 3 lg 1) printsiibid. Nimetatud printsiipide järgimiseks ning igaühe põhiõiguste ja vabaduste kaitseks peavad legislatiiv- ja haldusfunktsioonid olema eristatud ja täpselt määratletud ning nende funktsioonide täitmine peab toimuma kooskõlas Põhiseadusega ja õigusteoorias tunnustatud põhimõtetega. Pädevuse umbmäärasus, samuti pädevuse ületamine kahjustab üldist õiguskindlust ning loob ohu Põhiseaduses sätestatud riigiehituslike põhimõtete ning igaühe õiguste ja vabaduste kahjustamiseks." (RKPJKo 20.12.1996, 3-4-1-3-96, p 1.) Sellele tuginedes võib väita, et põhiseaduse kandvad printsiibid on põhiseaduse aluspõhimõtete ehk põhiprintsiipide liigipõhimõtted.

Seda, et Riigikohus on olnud oma senises praktikas põhiseaduse aluspõhimõtete sõnaselgel kohaldamisel äärmiselt tagasihoidlik, ei saa pidada miinuseks. Aluspõhimõtteid ei tohiks muuta peenrahaks ja sellest paistab Riigikohus ka lähtuvat. Sõnaselgelt on Riigikohus liigitanud põhiseaduse aluspõhimõtteks ehk põhiprintsiibiks niisiis inimväärikuse (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKHKm 04.05.2011, 3-3-1-11-11, p 10), demokraatia (RKHKm 16.01.2003, 3-3-1-2-03, p 11; 27.01.2003, 3-3-1-6-03, p 11; RKÜKo

01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 52, 67), õigusriigi (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26) ja sotsiaalriigi põhimõtte (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14). Sellega võib nõustuda, eeldades, et tegemist pole suletud kataloogiga.

Õiguskirjanduses pakutud kataloogid

Õiguskirjanduses kohtab nii neid, kes kahtlevad aluspõhimõtete olemasolus põhimõtteliselt, neid koguni umbteeks pidades (Kalmo 2008, 583, 592 j; 2010, 326), neid, kes loobuvad oma loetelu esitamisest Euroopa Liidu õigusest lähtuvate võimalike ohtude kaardistamise võimatuse ning põhiseaduse ja Euroopa Liidu aluspõhimõtete väidetava reduntantsi tõttu (Aaviksoo 2010, 337), kui ka neid, kes eitavad aluspõhimõtetega tegelemisel sootuks metodoloogilise lähenemise võimalikkust, leides, et põhimõtteid tuleb tunnetada (Narits 2009, 84 jj, 89 j, 92)[2]. Põhiseaduse täiendamise seaduse § 1 ning Riigikohtu senise praktika tõttu põhiseaduse aluspõhimõtete eksistentsi osas fundamentaalseid kõhklusi omamata ning nii sisulisi kui ka metodoloogilisi vastuväiteid nende kataloogide võimalikkuse aadressil jagamata, on siinkirjutaja seisukohal, et jätkuvalt on mõtet diskuteerida selle üle, millised on põhiseaduse aluspõhimõtted. Õnneks on arvukalt neid, kes seda lähtepunkti jagavad, (nt Maimann 2006, 429). Kirjanduses kohtab mitmeid erinevaid katalooge, mis *explicite* või *implicite* püüavad loetleda põhiseaduse aluspõhimõtted. Heitkem juhtivate Eesti autorite teooriatele viivuks süstematiseeriv pilk. Vaatluse alla tulevad oma kataloogi välja pakkunud olulised riigiõigusteadlased: Rait Maruste, Heinrich Schneider, Kalle Merusk, Uno Lõhmus, Taavi Annus ja Robert Alexy. Neile lisandub autorite kollektiiv, kes tegutseb nimetuse "Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühm" all. Julia Laffranque teeb aluspõhimõtetest küll juttu, kuid terviklikkusele pretendeerivat kataloogi ei esita (Laffranque 2007, 525). Hiljem mainib ta veel vaid eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimist läbi aegade kui aluspõhimõtet (2009, 499).

Rait Maruste kataloog

Rait Maruste on põhiseaduse printsiipide kohta välja pakkunud kaks mõnevõrra erinevat kataloogi. Kõigepealt tuleb juhtida tähelepanu sellele, et Maruste terminikasutus erineb siinsest. Nimelt teeb ta "tulenevalt printsiipide üldisuse astmest, asendist põhiseaduses, legitimatsiooni tugevusest ja riigiõiguslikust kaalukusest" vahet põhiseaduse ehk riikluse aluspõhimõtetel ja põhiseaduse printsiipidel (Maruste 2004, 79; 1997, 51, 64). Riikluse aluspõhimõtteid on tema käsitluse järgi neli (2004, 80 jj):

- riigivõimu tulenemine rahvast,
- riigi rajanemine vabadusel, õiglusel ja õigusel,
- riikluse järjepidevus,
- suveräänsus.

Kataloog sisaldab lisaks nimetatutele veel rahu ning rahvuse ja kultuuri säilimist ja arengut, kuid need kvalifitseerib Maruste sõnaselgelt riikluse eesmärkideks (samas, 91 j; vrd Maruste 1997, 52 jj).

Põhiseaduse printsiipide kataloog on Maruste järgi pikem, sisaldades üheksat printsiipi:

- demokraatia printsiip,
- parlamentaarse vabariikluse printsiip,
- riigi ühtsuse ehk unitaarriikluse põhimõte,
- demokraatliku õigusriigi ja seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõte,
- rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normide Eesti õigussüsteemi integreerituse ja rahvusvahelise õiguse ülimuslikkuse põhimõte,
- võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõte,
- sotsiaalriikluse põhimõte,
- inimväärikuse põhimõte,

– inimõiguste ja vabaduste austamise ja ülimuslikkuse põhimõte (2004, 93 jj)[3].

Samas (2004, 79) möönab Maruste ise, et vahetegu on tinglik ning vahet teha on raske, kui mitte võimatu. Ning tõepoolest, Maruste neljast üldpõhimõttest kahe puhul – riigivõimu tulenemine rahvast ning riigi rajanemine vabadusel, õiglusel ja õigusel – on märkimisväärne sisuline kattuvus printsiipidega tema printsiipide kataloogist – esimesel demokraatia ning teisel nii õigusriigi, seaduslikkuse, inimväärikuse kui ka inimõiguste ja vabaduste austamise ja ülimuslikkuse põhimõttega. Märkimisväärse sisulise kattuvuse ja selle tõttu, et printsiip annab vaid lahenduse üldise suuna (samas, 34), võib väita, et nimetatud printsiibid ja põhimõtted hõlmavad üksteist ja langevad seetõttu kokku.

Ülejäänud kahe riikluse aluspõhimõtte – riikluse järjepidevuse ja suveräänsuse – puhul saab küll tõdeda, et need on pigem väljapoole suunatud põhimõtted erinevalt ülejäänutest. Sissepoole suunatud põhiseaduse põhimõtteid võib nimetada ka õiguskorra struktuuriprintsiipideks, sest nad mõjutavad lõppastmes põhiõiguste kandja ja adressaadi vahelisi õiguslikke positsioone ja relatsioone, samas kui väljapoole suunatud põhimõtted determineerivad riikluse eksistentsi. Õiguslikud põhimõtted on kahtlemata mõlemad. Siinkirjutaja kasutab Riigikohtu eeskujul terminit “põhiseaduse printsiibid” või “põhiseaduse aluspõhimõtted” siiski just sissepoole suunatud õiguskorra struktuuriprintsiipide tähistamiseks.

Heinrich Schneideri kataloog

Heinrich Schneideri järgi võib põhiseadustes fikseeritud aluspõhimõtted jaotada kahte rühma: põhiseaduse tekstist tuletatud ja need, millest lähtuti põhiseaduse teksti väljatöötamisel. “Kui esimesel juhul kujutavad aluspõhimõtted endast põhiseaduse siseüldistust, siis teisel juhul kajastuvad põhiseaduse aluspõhimõtted kõige üldisemal ja üldistatavamal kujul rahva elulisi mõtteid, arusaamu, väärtusi, tundeid ja tõekspidamisi nii

kaugest minevikust kui tänapäevast." (Schneider 2005, 1324.) Siiski ei oma nimetatud dihhotoomia erilist tähendust, kuna "rahva kultuurivaramust tuletatud põhiseaduse aluspõhimõtted" (samas, 1332) on põhiseaduse koostamise käigus leidnud tee põhiseaduse (preambuli) teksti. Nii lähtumegi neist aluspõhimõtetest, mis kajastuvad põhiseaduse preambulis.

Heinrich Schneideri aluspõhimõtete kataloog koosneb kümnest põhimõttest (samas, 1328):

- inimväärikuse austamine,
- vabadus,
- õiglus,
- õigus,
- demokraatia,
- sisemise ja välise rahu kaitse,
- ühiskondlik edu ja üldine kasu,
- rahvusliku identiteedi säilitamine,
- järjepidevus,
- riikidevahelise koostöö arendamine.

Aluspõhimõtete funktsioon on Schneideri järgi olla abiks põhiseaduse sätete tõlgendamisel ja rakendamisel. "Kogu põhiseadust tuleb vaadelda preambulis sätestatud aluspõhimõtete valgusel. Just aluspõhimõtetesse kätketud väärtuste ja printsiipide vahendusel ja abil on võimalik põhiseaduse sätete mõtte avamine." (Samas, 1326 j; vrd ka Schneider 1996, 445 j.)

Kalle Meruski kataloog

Kalle Merusk ei nimeta oma kataloogi põhiseaduse aluspõhimõtete ega põhiprintsiipide kataloogiks, vaid kõneleb Eesti põhiseaduslikust valitsemissüsteemist, mis on konstitueeritud Eesti põhiseaduses. Selle valitsemissüsteemi elementidena toob Merusk välja viis põhimõtet:

- õigusriigi põhimõte,
- võimude lahusus,
- rahvasuveräänsus,
- vabariiklus,
- unitaarriiklus. (Merusk 1998, 11 jj; vt ka Meruski haldusõiguse põhiseaduslike printsiipide kataloogi, kuhu kuuluvad õigusriigi, sotsiaalriigi, demokraatia ja õiguspärasuse printsiibid: Merusk 1995, 30 jj.)

Olgugi et Merusk ei nimeta esitatud põhimõtteid aluspõhimõteteks, on esitatud kataloog, millele tema arvates rajaneb Eesti põhiseaduslik valitsemissüsteem. Teisisõnu, tegemist ongi Eesti põhiseadusliku valitsemissüsteemi ehk põhiseaduse aluspõhimõtetega.

Uno Lõhmuse kataloog

Uno Lõhmuski ei ole sõnaselgelt koostanud põhiseaduse aluspõhimõtete kataloogi. Kuid ta on kahel korral esitanud loetelu õiguse üldprintsiipidest (Lõhmus 1999, 428 j; 2000, 78). Nendeks on viis printsiipi:

- õiguspärase ootuse põhimõte,
- õiguskindluse põhimõte,
- proportsionaalsuse põhimõte,
- võrdse kohtlemise põhimõte,
- legaalsuse põhimõte.

Õiguse üldprintsiipide funktsioon on, et neist juhindutakse õigusriigis seaduse põhiseadusele vastavuse üle otsustamisel (Lõhmus 2000,78; 1999, 425 jj).

Taavi Annuse kataloog

Taavi Annuse järgi esindavad põhiseaduse põhiprintsiibid "põhiseaduse vastuvõtmisel langetatud olulisi väärtusotsustusi, väljendades Eesti riigi aluseks olevaid põhiväärtusi" (Annus 2006, 44). Annuse seisukoha võib selle definitsiooni järgi liigitada õiguspositivistlikuks, kuigi tema varasem käsitlus oli pigem mittepositivistlik: selle kohaselt olid põhiseaduse põhiprintsiibid need normid, "mis on riigi õigusliku ülesehituse määramisel eriti tähtsad" (Annus 2001, 49).

Kuigi artiklis "Die Verfassungsentwicklung in Estland von 1992 bis 2001" (Drechsler, Annus 2002, 473 jj) nimetavad kaasautorid Wolfgang Drechsler ja Taavi Annus ainult kolme põhiprintsiipi, milleks on demokraatia, õigusriik ja sotsiaalriik, on Taavi Annuse "Riigiõiguse" õpiku järgi (Annus 2006, 46 jj) põhiseaduse põhiprintsiipideks viis printsiipi, millele lisanduvad muud printsiibid:

- demokraatia,
- parlamentaarne riigikord,
- õigusriiklus,
- sotsiaalriiklus,
- rahvusriik,
- muud printsiibid: vabariik, unitaarriik, põhiõiguste kaitse.

Oma kataloogi õigustamiseks tõdeb Annus (2006, 46), et "millist printsiipi "põhiliseks" pidada (või millist üldse printsiibiks lugeda), ei ole ratsionaalselt täies ulatuses põhjendatav". Ta nendib, et põhiprintsiipidel on õiguslik tähendus ning et neile saab otseselt tugineda vaidluste lahendamisel. Samuti osutab ta põhiprintsiipide abistavale funktsioonile põhiseaduse teiste sätete tõlgendamisel (samas, 44). Varasemas teoses kriipsutab Annus peale selle alla põhiprintsiipide lüngatäitmisfunktsiooni – konkreetsete normide puudumisel mõne spetsiifilise olukorra lahendamiseks on võimalik probleem lahendada põhiprintsiipidele toetudes (Annus 2001, 49). Samuti osutab Annus printsiipide väärtuselisele dimensioonile (2006, 45).

Robert Alexy kataloog

Robert Alexy formuleeris oma põhiprintsiipide kataloogi juba 1997. aastal valminud monograafias "Põhiõigused Eesti põhiseaduses", mis ilmus trükis alles 2001. aastal. Alexy määratleb põhiprintsiibi mõiste (2001, 89): "Põhiprintsiibid on sellised printsiibid, mis põhjendavad põhiseaduse kõiki teisi printsiipe ja norme." Seejärel täpsustab ta seda, rõhutades paratamatu tingimuse aspekti: "Põhiprintsiipide jaoks on otsustavaks, et süsteemi ülejäänud printsiipide ja normide põhjendamine ei õnnestu ilma nendeta." Alexy käsitlus on mittepositivistlik. Tema seitsmest printsiibist koosnev kataloog koondub põhiseaduse § 10 ümber:

- inimväärikus (§ 10),
- vabadus (§ 19 lõige 1),
- võrdsus (§ 12 lõike 1 lause 1),
- õigusriik (§ 10),
- demokraatia (§ 1 lõige 1, § 10),
- sotsiaalriik (§ 10),
- Eesti identiteet (§ 1 lõige 2).

Alexy järgi leiduvad kuus esimest põhiprintsiipi kõigi Euroopa põhiseadusriikide põhiseadustes, seitsmes – Eesti identiteet – on aga Eesti põhiseaduse eritunnus.

Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma kataloog

Riigikogu põhiseaduskomisjon moodustas 14. detsembril 2004 Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühma.[4] Paraku on selle komisjoni täpne funktsioon,[5] liikmeskond,[6] täpsem tegevus ja tegevusaeg jäänud avalikkuse eest varju. Töörühma kohtumiste päevakordi ega arutelude stenogramme avaldatud ei ole. Seetõttu on keeruline selle töörühma seisukohti kellelegi konkreetselt omistada või selle komisjoni tööd lähemalt hinnata. Riigikogu kodulehel kättesaadavates ja faili nime järgi ilmselt 11. detsembrist 2005 pärinevates töörühma lõppseisukohtades leidub seisukohavõtt põhiseaduse aluspõhimõtete allika ja kataloogi kohta: "Kehtivas õiguses puudub aluspõhimõtte legaaldefinitsioon. Teoreetiliste käsitluste kohaselt on põhiseaduse aluspõhimõtted tuletatavad eeskätt põhiseaduse preambulast, I peatükist "Üldsätted" ning II peatüki "Põhiõigused, vabadused ja kohustused" §-dest 10 ja 11. Siitkaudu võib välja tuua järgmise põhiseaduse aluspõhimõtete avatud kataloogi: rahvasuveräänsus, riigi rajanemine vabadusele, õiglusele ja õigusele, sisemise ja välise rahu kaitse, eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade, inimväärikus, sotsiaalriiklus, demokraatia, õigusriiklus, põhiõiguste ja vabaduste austamine ning riigivõimu tegevuse proportsionaalsus."
(http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/epsl_20051211_ee.pdf.)

Inimväärikus, demokraatia, õigusriik, sotsiaalriik, rahvusriik

Riigikohus proklameeris 2006. aastal põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kaudu põhiseaduse olulist ja läbivat muutmist osas, milles see ei vasta Euroopa Liidu õigusele (RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06, p 15 j), mainimata poole sõnagagi põhiseaduse

aluspõhimõtteid kui sellele mutatsioonile seatud piiri. Probleemile osundasid esimestena oma eriarvamustes riigikohtunikud Eerik Kergandberg ja Villu Kõve (eriarvamused RKPJKa 11.05.2006, 3-4-1-3-06 juurde). Sellest hoolimata jäi ka kaks aastat hiljem tehtud lahendites (RKHKm 07.05.2008, 3-3-1-85-07, p 38 j; RKPJKm 26.06.2008, 3-4-1-5-08, p 29 jj) mulje, et põhiseadusel kas pole aluspõhimõtteid või on nende kaitsja nad saatuse hooleks jätnud. Nii ei ole põhiseaduse aluspõhimõtete seos Euroopa Liidu õigusega Riigikohtu praktikas tänini kajastamist leidnud (kriitiliselt iseäranis Mälksoo 2010, 141 jj, 147 jj).

Põhiseaduse aluspõhimõtted on põhiseaduse muutmatu tuum. "Aluspõhimõtete ülimuslikkus tuleneb nende kui põhiseaduse kesksete väärtuste kõrvaldamatust õigusjõust." (Maimann 2006, 430.) Aluspõhimõtted inimväärikus, demokraatia, õigus- ja sotsiaalriik on hierarhias üle ka kõrgema tasandi põhiseadusõigusest, see tähendab I ja XV peatükist ning põhiseaduse täiendamise seadusest. Kaudselt viitab sellele ka põhiseaduse täiendamise seaduse § 1, mis tõstab põhiseaduse aluspõhimõtted ülejäänud põhiseadusõigusest kõrgemale. Vastasel korral tuleks tõdeda, et Eesti riigiõigus on Euroopa Liitu astumise järel valdavas osas lakanud eksisteerimast; alles on jäänud vaid mõned tehnilist laadi regulatsioonid nagu Riigikogu liikmete tasu küsimus või kohaliku omavalitsuse autonoomia. Et seda ei ole *pouvoir constituant* põhiseaduse täiendamise seadust hääletades tahtnud, ei loe välja põhiseaduse täiendamise seaduse tekstist ega ole võimalik fundeerida süstemaatiliselt, saab Riigikohtu seisukohta mõista vaid kui korrektuuri vajavat ebaõnnestumist. Võib-olla peitub tõdemuses, et Eesti põhiseadusel on kolm ja mitte kaks tasandit, üks põhiseaduse mõistmise salalaeka võtmetest.

Positiivselt sõnastatuna on põhiseaduse aluspõhimõtted niisiis õiguskorra eksistentsiaalselt olulised struktuuripõhimõtted. Nad determineerivad õiguskorra põhiolemuse ning mõjutavad lõppastmes põhiõiguste kandja ja adressaadi vahelisi õiguslikke positsioone ja relatsioone. Tegemist ei ole seejuures põhimõtetega, mis oleksid tuletatavad rangelt seadusetähest, vaid nad tulenevad põhiseaduse tõlgendustest, rakendades põhiseaduse § 10 ja § 152 lõikes 2 sätestatud tõlgendamismaksiimi, mille kohaselt peab tõlgendus olema kooskõlas põhiseaduse mõttega. See tõlgendusmaksiim avab põhiseaduse tõlgendused iseäranis inimõigustele, kutsudes nad appi põhiseaduse normide sisustamisel. Lisaks on aluspõhimõtetel universaalne dimensioon: mitte ilmtingimata kõiki, kuid siiski enamikku neist võib täheldada kõigi demokraatlike põhiseadusriikide põhiseaduste tõlgendustes ja põhiseaduslikkuse järelevalve praktikates. Tekstivõrdlusest üldjuhul ei piisa. Eestigi on küpsenud kahekümne aastaga demokraatlikuks põhiseadusriigiks. Et jalgratast uuesti leiutada pole mõtet, aitab tihtipeale pilk mõne olulise sugulassüsteemi konstitutsioonipraktikasse.

Me nägime, et õiguskirjanduses on välja pakutud arvukalt katalooge. Ühegi käsitatud kataloogi kohta ei saa öelda, et see on vale või ainuõige. Kõigis neist on omajagu tarkust. Oluliseks tuleb pidada kataloogi esitamist ja diskussiooni selle üle, millised on põhiseaduse aluspõhimõtted. Teema keerukust näitab kas või see, et kirjanduses leiduvates kataloogides ei ole ühtki põhimõtet, mis esineks kõigis ühtviisi. Soovides kujundada seisukohta, ei piisa

enam lihtsalt oma kataloogi koostamisest ja eelnevate kõrvale asetamisest, vaid analüüsida tuleb ka Riigikohtu asjakohast praktikat.

Nägime ka, et rohkearvuliste allikate põhjal on võimalik teha üldistusi. Riigikohtu kataloogiga, kuhu kuuluvad inimväärikuse (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14; RKHKm 04.05.2011, 3-3-1-11-11, p 10), demokraatia (RKHKm 16.01.2003, 3-3-1-2-03, p 11; 27.01.2003, 3-3-1-6-03, p 11; RKÜKo 01.07.2010, 3-4-1-33-09, p 52, 67), õigusriigi (RKPJKo 19.03.2009, 3-4-1-17-08, p 26; vrd ka RKHKm 16.01.2003, 3-3-1-2-03, p 11; 27.01.2003, 3-3-1-6-03, p 11) ja sotsiaalriigi (RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 14) põhimõtted, jääb üle vaid nõustuda ja Riigikohut selle eest tunnustada, pidamata esitatud kataloogi samas ammendavaks. Tõe huvides tuleb rõhutada, et ammendavust Riigikohus oma senisest praktikas ei väida. Just Riigikohtu kataloog on praeguses Eesti õiguskorras vundament, mis tuleb põhiseaduse aluspõhimõtteid puudutava dogmaatika aluseks võtta. Selguse huvides olgu rõhutatud, et Riigikohtu nimetatud põhiseaduse kandvaid põhimõtteid (RKÜKo 03.12.2007, 3-3-1-41-06, p 21; 02.06.2008, 3-4-1-19-07, p 25) – õigusselgus, õiguskindlus, võimude lahusus ja tasakaalustatus – käsitatakse siinkohal õigusriigi aluspõhimõtte liigipõhimõtetena, sest kõik nad on õigusriigi paratamatud tingimused. Sama kehtib õiguse üldpõhimõtetena Riigikohtu praktikas figureerivate seaduslikkuse (RKPJKo 12.01.1994, III-4/A-1/94), (ebasoodsa) tagasiulatuva mõju keelu (RKPJ Ko 30.09.1994, III-4/A-5/94), õiguspärase ootuse põhimõtte (RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94; 30.09.1998, 3-4-1-6-98, p II) ning laiemalt õiguskindluse (RKPJKo 30.09.1998, 3-4-1-6-98, p II) kohta. Õigusriigi printsiibi osaks (RKPJKm 05.02.2008, 3-4-1-1-08, p 3) tuleb iseäranis pidada ka põhiseaduse § 15 lõikes 1 sätestatud üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale menetlusele, mis protseduraliseerib nii vabaduse, võrdsuse kui ka ülejäänud inimväärikuse aspektid. Seejuures on tegu sedavõrd olulise osaga, et vale ei ole selles kontekstis rääkida ka õigusriigi aluspõhimõtte nurgakivist.

Riigikohtu kataloogis ei kajastu näiteks Heinrich Schneideri ja Robert Alexy nimetatud vabadus ega võrdsus. Kui pidada kõigi võrdset vabadust inimväärikuse osaks, siis võib piirduda inimväärikusega. Vastasel korral tuleks põhiseaduse aluspõhimõtetena eraldi mainida nii vabadust kui ka võrdse kohtlemise põhimõtet. Rait Maruste ja Taavi Annuse poolt esimese tasandi printsiibiks peetud parlamentarismi on soovitav käsitada demokraatia aluspõhimõtte liigipõhimõttena (Ernits 2008, 116-117, 118: kommentaar 3.3.1 ja 3.3.4), sest Eesti demokraatia on esindusdemokraatia, kus kõrgeima riigivõimu kandja on küll rahvas, kuid selle teostaja valimistevahelisel ajal Riigikogu. Nõustuda tuleb Heinrich Schneideri, Taavi Annuse ja Robert Alexyga, et ka rahvusliku identiteedi säilitamist, rahvusriiki või Eesti identiteeti – kõik kolm tähistavad üht ja sedasama – tuleb pidada põhiseaduse aluspõhimõtteks. Samal seisukohal on Euroopa põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi töörühm. Rahvusriigi põhimõtet on, nagu Taavi Annus on välja toonud (2006, 44 j), Riigikohus oma praktikas ka sisuliselt tunnustanud (RKPJKo 04.11.1998, 3-4-1-7-98, p III). Lisada võib, et Riigikogu on 20.02.2007 ja 12.04.2007 hääletusel vastu võetud ning 21.07.2007 jõustunud põhiseaduse muudatusega täiendanud preambulit sõnaselge eesti keele klausliga (RT I 2007, 33, 210). Seegi on argument rahvusriigi põhimõtte tunnustamiseks põhiseaduse aluspõhimõttena.

Lähtudes maksiimist, et vähem võib olla rohkem, identifitseerib siinkirjutaja põhiseaduse aluspõhimõtetena niisiis inimväärikuse, demokraatia, õigusriigi, sotsiaalriigi ja rahvusriigi põhimõtte. Seejuures on just põhiõiguste tuumaks olev inimväärikus, riigivõimu legitimatsiooniprotsessi määrav demokraatia ja võimu teostamist reguleeriv õigusriik need, mis riigist demokraatliku põhiseadusriigi teevad ning sellega vabadusliku õiguskorra universaalse vundamendi moodustavad. Kui ükski neist peaks ära langema, tuleks Vaba Eesti uuesti lihtsalt Eestiks ümber nimetada. Aluspõhimõtetena on kõigil viiel nimetatud põhimõttel keerukas struktuur – iseäranis demokraatia ja õigusriik sisaldavad arvukalt liigipõhimõtteid. Siiski ei sõltu aluspõhimõtte rikkumine sellest, kas rikutud on n-ö aluspõhimõtet ennast või hoopis mõnda liigipõhimõtet, vaid hoopis riive intensiivsusest. Aluspõhimõtte rikkumiseks on soovitav pidada kvalifitseeritud intensiivsusega põhiseaduse rikkumist.

Igaks juhuks olgu siinkohal osutatud veel sellele, et Rait Maruste pakutud suveräänsus ei saa loogiliselt olla põhiseaduse aluspõhimõte. Kui määratleda põhiseaduse aluspõhimõtteid õiguskorra põhiväärtustena, milleta Eesti riik ja põhiseadus kaotavad oma olemuse, siis Euroopa Liitu kuuludes on ilmne, et suveräänsus on olulises osas rahvusvahelisele tasandile loovutatud. Eesti riigi ja põhiseaduse olemus ei ole sellest kahjustatud, vaid pigem võitnud.

Teema lõpetuseks on oluline märkida, et põhiseaduse aluspõhimõtete kataloog jääb avatuks ja sõltub alati ka ümbritsevast tegelikkusest. Näiteks ei saa välistada, et keskkonnatingimuste olulise halvenemise korral tunnustatakse tulevikus keskkonnakaitset põhiseaduse aluspõhimõttena. Kuid praeguseks välja töötatud süsteemi võib pidada õnnestunuks ja oma tuumikus meie aegruumis ehk koguni ainumõeldavaks.

[1] Artikkel põhineb autori raamatu “Põhiõigused, demokraatia, õigusriik” (2011) sissejuhataval artiklil ning väljendab autori isiklikke vaateid.

[2] Teisal tsiteerib professor Raul Narits juuratudeng Siim Mõistliku kataloogi, jättes seejuures täpsustamata, kas ta sellega nõustub või mitte; vt Narits 2011, 10. Väidetega, et range meetod ei sobi põhiseaduse aluspõhimõtetest arusaamiseks, vaid neid tuleb tunnetada, ei saa nõustuda. Tunnetuste puhul tõusetub küsimus nende teaduslikkusest ja seega tõsiseltvõetavusest.

[3] Varasemas kataloogis esineb mõningaid erinevusi; vrd Maruste 1997, 64 jj: parlamentaarse vabariikluse printsiibi asemel on vabariikluse printsiip, demokraatliku õigusriigi ja seaduslikkuse ehk legaalsuse põhimõtte asemel on seaduslikkuse (legaalsuse) printsiip, sotsiaalriikluse põhimõtte asemel on sotsiaalriikluse ja demokraatliku õigusriigi põhimõte.

[4] Põhiseaduskomisjoni 14.12.2004 istungi 4. päevakorrapunkti protokoll (kättesaadav Riigikogu kodulehel: http://www.riigikogu.ee): “Lisada EL-i põhiseaduse lepingu riigiõigusliku analüüsi komisjoni moodustamise projekti punkt, mille kohaselt saavad komisjonis osaleda täieõiguslikult põhiseaduskomisjoni liikmed ning antud komisjoni juhib põhiseaduskomisjoni esimees. Kinnitada projekt.” Tol hetkel olid põhiseaduskomisjoni liikmed: Urmas Reinsalu (komisjoni esimees), Mait Klaassen, Jarno Laur, Robert Lepikson,

Kristen Michal, Mart Nutt, Koit Prants, Vilja Savisaar, Evelyn Sepp, Siiri Sisask ja Avo Üprus. Päevakorrapunkti eest vastutas komisjoni ametnik Ülle Madise.

[5] Riigikogu kodulehel (http://www.riigikogu.ee) on töörühma funktsiooni kirjeldatud järgmiselt: "Põhiseaduskomisjoni poolt 14. detsembril 2004 moodustatud komisjoni ülesandeks oli esitada õiguslikult põhjendatud seisukoht küsimuses, kas Eesti Vabariigi põhiseadus ja Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus võimaldavad Riigikogul eelnevalt põhiseadust muutmata Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu Riigikogus ratifitseerida. Samuti oli komisjoni ülesandeks ülevaate tegemine Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu jõustumisest tulenevatest seadusega lahendatavatest riigiõiguslikest probleemidest. Komisjon seadis ülesandeks esitada ka hinnangu muudatustele Eesti riigiõiguslikus süsteemis, mis kaasnevad põhiseaduse lepingu jõustumisega." Näib, et osa ülesandeid anti töörühmale seda moodustades, osa püstitas töörühm endale ise.

[6] Riigikogu kodulehelt (http://www.riigikogu.ee) leiab töörühma liikmeskonna kohta lisaks faktile, et töörühma kuulusid kõik põhiseaduskomisjoni liikmed, järgmise teabe: "Komisjoni tööd juhtis põhiseaduskomisjoni esimees Urmas Reinsalu, selle koosseisus oli kokku 24 liiget. Riigikogu liikmete Rein Langi, Jarno Lauri, Mart Nuti, Janno Reiljani ja Mailis Repsi kõrval kuulusid komisjoni veel Riigikohtu esimees Märt Rask, õiguskantsler Allar Jõks, Euroopa Liidu Kohtu kohtunik Uno Lõhmus, Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik Rait Maruste, justiitsminister Ken-Marti Vaher ning Riigikohtu liikmed, kohtunikud, tunnustatud juristid ja eksperdid."

Kasutatud kirjandus

Aaviksoo, B. jt (2008). Kommentaarid põhiseaduse täiendamise seaduse §-le 1. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, lk 774–780.

Aaviksoo, B. (2010). Konstitutsiooniline identiteet: kild moodsa konstitutsionalismi kaleidoskoobis. – Juridica, nr 5, lk 335–345.

Alexy, R. (1997). Põhiõigused Eesti põhiseaduses. (Välisekspertiis Eesti Vabariigi põhiseaduse ekspertiisikomisjoni lõpparuande juurde.) – http://www.just.ee/52846

Alexy, R. (2001). Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – Juridica, eriväljaanne, lk 5–96.

Annus, T. (2001). Riigiõigus. Tallinn: Juura.

Annus, T. (2006). Riigiõigus. 2. väljaanne. Tallinn: Juura.

Drechsler, W., Annus, T. (2002). Die Verfassungsentwicklung in Estland von 1992 bis 2001. – Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, Band 50, S 473–492.

Eesti Vabariigi põhiseadus (2008). Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura.

Ernits, M. (2008). Kommentaarid põhiseaduse §-le 10 (kommentaar 3.3.1. ja 3.3.4). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, lk 116–117, 118.

Hänni, L. (1997). – Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn: Juura, lk 941–945.

Kalmo, H. (2008). Mis on järel põhiseadusest? Veel kord Euroopa Ühenduse õiguse ülimuslikkusest. – Juridica, nr 9, lk 583–597.

Kalmo, H. (2010). Kes peaks kaitsma Eesti põhiseadust? – Juridica, nr 5, lk 323–334.

Laffranque, J. (2007). Pilk Eesti õigusmaastikule põhiseaduse täiendamise seaduse valguses. – Juridica, nr 8, lk 523–536.

Laffranque, J. (2009). Sõltumatu ja demokraatlik õigusriik Riigikohtu praktikas. Eesti Euroopa Liidu liikmesuse kontekstis. – Juridica, nr 8, lk 483–499.

Lõhmus, U. (1999). Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted Eesti õigussüsteemi osana. – Juridica, nr 9, lk 425–430.

Lõhmus, U. (2000). Põhiseaduslikkuse järelevalve praktikast võrsunud põhiseaduse kriitiline analüüs. – Riigikogu Toimetised 1, lk 77–82.

Lõhmus, U. (2011). Põhiseaduse muutmine ja muutused põhiseaduses. – Juridica, nr 1, lk 12–26.

Maimann, K. (2006). Integratsiooniõiguse põhiseaduslikkuse kohtulik järelevalve Eestis. – Juridica, nr 6, lk 423–435.

Maruste, R. (1997). Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura.

Maruste, R. (2004). Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura.

Merusk, K. (1995). 1. osa. – K. Merusk, I. Koolmeister. Haldusõigus. Tallinn: Juura, lk 9–127.

Merusk, K. (1998). Üldine sissejuhatus. Eesti põhiseaduslik valitsemissüsteem. – K. Merusk, R. Narits. Eesti Konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura, lk 11–26.

Mälksoo, L. (2010). Eesti suveräänsus 1988–2008. – H. Kalmo, M. Luts-Sootak. Iganenud või igavene? Tekste kaasaegsest suveräänsusest. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 132–156.

Narits, R. (2009). Eesti Vabariigi põhiseaduse aluspõhimõtted: olemusest ja leidmise võimalustest. – Riigikogu Toimetised 20, lk 84–93.

Narits, R. (2011). Eesti põhiseaduse aluspõhimõtted omariikluse garantiina. – Juridica, nr 1, lk 3–11.

Schneider, H. (1996). Põhiseaduse preambula: tema tähtsus ja õiguslik loomus. – Juridica, nr 9, lk 442–450.

Schneider, H. (2005). Põhiseaduse aluspõhimõtetega seonduvaid probleeme ja võimalikke lahendusi. – Riigikohus 2005. Lahendid ja kommentaarid. Tallinn: Juura, lk 1322–32.

Varul, P. (2000). Põhiseaduse juriidiline ekspertiis: eesmärgid, töökorraldus ja tulemused. – Riigikogu Toimetised 1, lk 65–76.

Lühendid

RKHKm – Riigikohtu halduskolleegiumi määrus

RKKKo – Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus

RKPJKa – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi arvamus

RKPJKm – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi määrus

RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus

RKÜKo – Riigikohtu üldkogu otsus

Rahvusvaheline koostöö võltsitud ravimite leviku takistamisel

Tiina Titma (RiTo 24), Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi doktorant

Euroopa Nõukogu meditsiinitoodete võltsimise ja rahvatervist ohustavate kuritegude konventsioon on esimene rahvusvaheline leping, mis lõimib rahvatervise kaitse ja kriminaalõiguse.

Artikkel tugineb Euroopa Nõukogu meditsiinitoodete võltsimise ja rahvatervist ohustavate kuritegude konventsiooni ning sellega seonduvate õiguslike aspektide teemal kirjutatud magistritööle.

ÜRO põhikirja (harta) vastuvõtmiseni peeti rahvusvahelises õiguses riikide suveräänsust peaaegu piiramatuks ning seetõttu oli rahvusvahelise õiguse siduvus suurel määral kitsendatud. Rahvusvahelise õiguse arengut on 20. sajandil tugevasti mõjutanud inimõiguste areng. Harta VI peatükist tuleneb inimõiguste põhiroll rahvusvahelises õiguses. Ainult need riigid, mille õigus aktsepteerib üldtunnustatud õigusprintsiipe ja on nendega, sealhulgas inimõigustega, kooskõlas, on õigustatud kasutama rahvusvahelises riikide ühtsuses loodud privileege ja hüvesid. Samal ajal piiravad rahvusvahelised reeglid riikide suveräniteeti (Coleman, Shapiro 2002, 887–890).

Nüüdisaegseid olulisi ja konstruktiivseid algatusi on sageli genereerinud Euroopa rahvusvahelised institutsioonid. See annab algatustele laiema kõlapinna ning võimaldab õiguslike regulatsioonide harmoneerimisel kaasata rohkem riike. Euroopa Nõukogul on rahvusvaheliselt laitmatu reputatsioon, mis loob eeldused riikide ühinemiseks konventsiooniga.

Ohtlikud suundumused

Võltsitud ravimite ja meditsiinitoodete üleilmse leviku puhul on Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) ja Interpoli hinnangul tegemist globaalse rahva tervist ohustava kriisiga. Interpoli andmetel on illegaalne narkootikumi- ja ravimikaubandus seotud tihedalt teiste raskete organiseeritud kuritegudega, nagu inimkaubandus, organiseeritud prostitutsioon, dokumentide võltsimine. Illegaalne narkootikumi- ja ravimikaubandus on vägivaldsete ja ohtlike kuritegelike ning terroristlike rühmitiste finantseerimise allikas, mis võimaldab vähese aja- ja investeerimiskuluga maksimaalset kasumlikkust (Interpol 2011). Euroopa õigusruumis siiani eraldi jõustatud ravimite, abiainete, kosmeetikatoodete jms käitlemise regulatsioonid võimaldavad kõrgete kasumite otsijatel kasutada näivalt seaduslikke võimalusi tulu suurendamise allikana, jättes tähelepanuta ohu ja riskid inimeste tervisele. Käsitlus, mille kohaselt valuravi korral kasutatavat ainet nimetatakse ravimiks, kuid sama aine kasutamist tänaval narkootikumiks, on põhjendatud võib-olla sotsiaalse teemakäsitluse korral. Menetluspraktikas on praegu kasutusel selliste narkootilist toimet omavate ainete vaikiv ühene liigitus ravimitena.

Narkootikumide ja Narkomaania Euroopa Seirekeskuse (*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*, EMCDDA) 2010. aasta aruande andmetel tuuakse uute

tendentsidena esile kanepiturule suunatud ja suures osas kontrollimata ainete valiku suurenemist, uute sünteetiliste uimastite tootmist ning retseptiravimite väärkasutamist. – Illegaalne turg on paindlik ja kohaneb piiramismeetmetega üha kiiremini, modifitseerides tootmisprotsessi, võttes kasutusele uusi tooteid, mis tihtipeale on ebaseaduslike uimastite nn seaduslikud alternatiivid. Kanepit peetakse pehmeks ja ohutuks narkootikumiks ning seda kasutatakse enamasti uute klientide juurdetoomisel. Samal ajal muudab kanep isiku altiks ka raskemate narkootikumide tarbimisele. EMCDDA aruandest võib järeldada, et uueks suundumuseks on eeskätt noorte ja laste värbamine. See osa elanikkonnast on aga kõige olulisem Euroopa vanuselise demograafilise jaotuse, rahvuse säilimise ja riigi tulude kontekstis.

Turustamisel kasutatakse ära ka toote klassifitseerimisest tulenevaid kontrollimehhanismide erisusi (toidulisand, meditsiiniseade jmt). Psühhoaktiivseid aineid turustatakse isegi õhuvärskendaja tootenimetuse all (EMCDDA 2010, 14–18, 98).

Tihti on võimalikest kontrollsüsteemidest möödahiilimiseks lisatud märkus "ei ole mõeldud inimtoiduks". Näiteks mefedrooni reklaamitakse internetis kui uuringukemikaali, vannisoola, botaanikauuringuteks mõeldud ainet ja taimetoitu, mille tõttu ei ole toode määratletav ravimina Euroopa Liidu ravimi definitsiooni esimese lõike alusel, küll aga teise lõike alusel. Sageli ei ole toote infolehel märgitud koostisainete seas psühhoaktiivseid aineid. 2010. aasta märtsis Inglismaal mefedrooni müüvate veebipoodide kohta tehtud uuring näitas, et ainet müüdi vähemalt 77 veebisaidil (EMCDDA 2010, 96).

Võltsitud ravimid on ohtlikud eelkõige nende osakaalu suurenemise tõttu vältimatu ravi (eluohtlikus olukorras patsiendi ravi) korral kasutatavate ravimite seas (südameravimid, psühhiaatrilised ravimid, laia toimespektriga antibiootikumid). Selliste ravimite kasutamine võib lõppeda surmaga.

Mida kõige enam jäljendatakse

Võltsitud ravimite jaotuskett on sisenenud legaalsele ravimiturule nii hulgikaubandusettevõtete, paralleeltarnijate kui ka apteekide kaudu. Võltsitud ravimite ja standardile mittevastavate ravimite eristamise ja eristamisvajaduse kohta ei ole ühest arusaamist. Uute psühhoaktiivsete ainete ehk disainerravimite levik muudab retseptiravimite kõrvalesuunamise ja väärkasutamise vältimise veelgi raskemaks. Uimastiturgude muutumine nõuab farmaatsia- ja uimastikontrolli pädevatelt ametitelt jõulist ja kooskõlastatud reageerimist (EMCDDA 2010, 19).

Tänapäeval tarnitakse suur osa ravimite lähteainetest, sealhulgas toimeainetest, kolmandatest riikidest pärit tootjatelt. Aastatel 2007–2008 jõudis USA-s tarbijani verdvedeldav preparaat, mille toimeaine pärines Aasiast ning mis sisaldas toimeaine asemel sellele lähedast keemilist derivaati, millel toime puudus. Tagajärjeks oli 15 kuu jooksul vähemalt 81 surmajuhtumit, mis võisid olla põhjustatud ravimi kvaliteedile mittevastavusest (Commission of the European Communities 2008, 11).

OECD uuringu andmetel jäljendatakse kõige enam väärtuslikumaid ja enam nõutud ravimeid. Sama uuringu kohaselt ei ole nüüdisaja tehnoloogia puhul ka parimad turvamärgistused kaitstud jäljendamise ja võltsimise eest. Samuti on jäljendatavad hologrammid ning mõnikord on võltsitud ravim varustatud parema turvamärgistusega (kaasa arvatud hologrammid) kui originaalne patendiga kaitstud preparaat (OECD 2007, 91).

Meie naaberriigis Soomes võltsitud ravimeid legaalsest turustusketist avastatud ei ole, kuid tolli andmetel on suurenenud transiidina Soomet läbivate võltsitud ravimite osakaal. Viie aastaga on kinni peetud võltsitud ravimite arv kasvanud kümnekordseks. 2007. aastal ületas Soome tollilaboratooriumis tehtud ravimianalüüside arv esimest korda narkootilise toimega ainetele tehtud analüüside hulga. 2007. aastal konfiskeeris Soome toll 1 907 148 võltsitud ravimit kogumaksumusega 25,9 miljonit eurot (Kartila 2008).

Eestis kuulus 2010. aastal kümne enim registreeritud kuriteo hulka ka karistusseadustiku § 184 koosseisuga narkootilise ja psühhotroopse aine suures koguses ebaseaduslik käitlemine, mis vähenes 2010. aastal märgatavalt eelmise aastaga võrreldes, ja § 391 koosseisuga salakaubavedu, mille arv suurenes märgatavalt eelmise, 2009. aastaga võrreldes (Justiitsministeerium 2011).

Eesti peamine avalikkuses teadvustatud probleem seondub idapiiri tagant mitteametlikult sisse toodud ravimite suure hulgaga. Tartu Ülikoolis korraldatud kvantitatiivse uuringu põhjal ei erine Vene Föderatsioonis legaalselt toodetud ravimite farmakopöa normidele vastavus Eestis registreeritud ravimitest. Riski põhjustab asjaolu, et Venemaalt imporditud ravimite üle puudub seaduses kehtestatud järelevalve (Meos *et al* 2008).

Kaotused pole tühised

Probleemi aktuaalsust teravdavad tõhusad elektroonilised sidevahendid ja kõrgtehnoloogilise kuritegevuse kasv. Kooskõlas muu maailmaga näitavad Eesti andmed küberkuritegevuse (ehk arvutikuritegevuse) jätkuvat kiiret kasvu. Arvestades Eesti geologistilist positsiooni kaupade transiitriigina ja kõrget kõrgtehnoloogilise arvutiside taset – ka küberkuritegevuse vallas –, ei ole tõenäoline, et probleem on Eestis väheoluline.

Arvesse tuleb võtta ravimituru finantsmahtu. Äris ringlev rahavoog ei ole tühine. WHO hinnangul kaotavad farmaatsiakompaniid igal aastal võltsravimitööstusele ligikaudu 75 miljardit USA dollarit (Gumbel 2009). Ameerika Ühendriikide Rahvatervise Keskuse (*Center for Medicine in the Public Interest*) hinnanguliste prognooside kohaselt on oodatav kasv järgmise viie aasta jooksul 90 protsenti (ISTM 2010). Võrdluseks: üleilmse kanepikaubanduse mahuks hinnatakse 40–120 miljardit eurot (RAND 2009). Arvestuslikel andmetel sisaldavad Euroopa Liidus müüdavad geneerilised ravimid kuni 30 protsenti võltstoimeaineid; nimetatud preparaate pole siiani käsitletud võltsitud ravimitena (Taylor 2009). *The International Narcotics Control Board´* i andmetel on arengumaades ligikaudu pool retseptinarkootikumidest võltspäritolu (Amon 2008).

Aastal 2010 vapustas Saksamaa üldsust märkimisväärne võltsitud ravimite leid legaalsetest apteegijaekettidest. Lisaks elustiili ravimitele oli võltspäritolu ravimeid valuvaigistite, antibiootikumide ja kasvajatevastaste preparaatide hulgas (Safemedicines 2010).

Võrdluseks võib tuua konkreetse juhtumi kasumlikkuse arvestuse. Epogeeni juhtumi korral turustati USA-s alternatiivseid jaekanaleid kasutades Epogen Injectioni ja Procrit Injectioni, mis mõlemad sisaldavad epoietiin alfat 2000 TÜ/ml (toimeühikut milliliitri kohta). Preparaate turustati jaotusvõrgus muudetud märgistusega, millel oli kontsentratsioonina näidatud tegelikkusele mittevastav 40 000 TÜ/ml.

Teoreetilist kasumit on võimalik kalkuleerida järgmiselt: 2000 TÜ/ml viaal (ehk ampull) maksab 22 USA dollarit, 40 000 TÜ/ml viaal 445 USA dollarit. Nimetatud juhtumil oli arvestuslikult tegemist 110 000 võltsmärgistusega viaaliga. 2,24 miljoni USA dollari väärtusega 2000 TÜ/ml epoietiini sisaldusega viaali müümisel oli käive 48,95 miljonit USA dollarit ning kogu kasum müügist veidi vähem kui 46,53 miljonit USA dollarit, sest müügi edendamiseks kasutati soodushinda. Võltsijad pidid ainult originaalmärgistuse eemaldama, uued märgistused trükkima ja kinnitama. Seega oli kasum kuludega võrreldes märkimisväärne (OECD 2007, 94). Tähelepanu tuleks pöörata asjaolule, et nimetatud toimeaine on lisaks eluohtlike aneeemiajuhtumite ravile kasutusel ka dopinguainena.

Rahvusvaheline tähelepanu rahvatervist ohustavatele kuritegudele

Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid 8. juunil 2011 vastu direktiivi 2011/62/EL, millega muudetakse direktiivi 2001/83/EÜ (inimtervishoius kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta), et vältida võltsitud ravimite sattumist seaduslikku tarneahelasse. Direktiiv sätestab ka termini "võltsitud ravim" (*counterfeit medicine*) legaaldefinitsiooni ning direktiivi jõustamise tähtaeg on 2. jaanuar 2013. Euroopa Komisjoni mõjuhinnangu kohaselt on otsesed ja kaudsed kulutused 2020. aastaks valdkonna mittereguleerimisel 9,5–116 miljardit eurot.

Euroopa Nõukogus vastu võetud meditsiinitoodete võltsimise ja sarnaste rahvatervist ohustavate kuritegude konventsiooni (*Council of Europe Convention on counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public health*) kaitseala tugineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonile. Konventsioon avati allakirjutamiseks 26.–28. oktoobril 2011 Moskvas kõrgetasemelisel rahvusvahelisel konverentsil.

Euroopa Nõukogu konventsioon on olemuslikult üldine, kuid süsteemne ja ulatuslik, millel on pika mõjuulatusega tagajärgi. Konventsioon peaks peale rahvatervise kaitse looma riikidevahelise harmoneeritud raamistiku kriminaalõiguse rakendamisel võltsitud ravimite käitlemise keelamiseks. Konventsiooni artikkel 1 sätestab konventsiooni eesmärkidena võltsitud ravimite käitlemisega seotud toimingute süüstamise ja kriminaliseerimise, konventsioonis sätestatud rikkumiste ohvrite õiguste kaitse ning riikliku ja rahvusvahelise koostöö tõhustamise. Konventsiooni kiirema ja tõhusama jõustamise eesmärgil luuakse selleks spetsiaalne seiremehhanism (Council of Europe Convention 2010).

Konventsiooni preambul seob konventsiooni inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga (jõustus Eesti Vabariigi suhtes 16.04.1996), Euroopa farmakopöa koostamise konventsiooniga (jõustus Eesti Vabariigi suhtes 17.04.2002), inimõiguste ja biomeditsiini konventsiooniga: inimõiguste ja inimväärikuse kaitse bioloogia ja arstiteaduse rakendamisel (jõustus Eesti Vabariigi suhtes 01.06.2002) ning arvutikuritegevusvastase konventsiooniga (jõustus Eesti Vabariigi suhtes 01.07.2004). (http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?CM=8&CL=ENG.)

Positiivse õiguse mõõdupuu

Õigus tervise kaitsele tuleneb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 2. artiklist, mis kaitseb peamist inimõigust – õigust elule. Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõige 2 sätestab, et Euroopa Liit ühineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. See poliitiline otsus muutus siduvaks Lissaboni lepingu jõustumisega. Praegu tegeldakse selle otsuse elluviimisega, mis on tunduvalt keerulisem ja raskem kui poliitilise otsuse langetamine (Maruste 2010). Eesti on konventsiooni liige ühelt poolt iseseisva riigina ja teisalt Euroopa Liidu liikmesriigina.

Eesti põhiseaduse kommentaaride kohaselt on inimõigused, olles universaalsed, positiivse õiguse mõõdupuuks. Kuivõrd põhiõiguste teooriast lähtuvalt sisaldub igas vabaduses ka õigus, asetab põhiseadus vabaduse esiletõstmisega vabadused erilisele kohale. Põhikohustuse defineerimisel materiaalse kriteeriumi alusel on lisaks muudele tunnustele eelduslik, et see peab olema hädavajalik vabadust garanteeriva riigi eksisteerimiseks. Nii on põhiseaduses sisalduvad põhikohustused jaotatavad eesmärgi järgi – individuaalset heaolu ja üldist heaolu kindlustavad põhikohustused (Eesti Vabariigi põhiseadus 2008, 77–82).

Põhiõiguste tõlgendamine on oluline riigi vastutuse sisustamisel. Euroopa Inimõiguste Kohus on oma otsustes korduvalt viidanud riigi kohustusele tagada konventsioonis sisalduvad põhiõigused. Kui põhiõigused hõlmavad Euroopa Inimõiguste Kohtu tõlgenduste kohaselt ka õigust tervise kaitsele, nagu nähtub kohtu viimastest lahenditest (Euroopa Inimõiguste Kohus, *Byrzykowski* vs *Poland*, 2006), siis on üks olulisemaid seadusi riigi kohustuste täitmisel praegu ettevalmistamisel olev patsiendiseadus, mis on enamikus Euroopa Liidu riikides juba olemas. Samuti tundub meditsiinitoodete võltsimise ja sarnaste rahvatervist ohustavate kuritegude konventsiooni preambulis olev viide Euroopa inimõiguste konventsioonile laiendavat Euroopa Inimõiguste Kohtu pädevust sellegi konventsiooni kaitsealale. Sel juhul ei ole tegemist rahvusvahelise õiguse seisukohalt nn *soft law*, vaid *hard law'*ga.

Konventsiooni preambulis on eraldi lõikena välja toodud Ministrite Komitee ja Parlamentaarse Assamblee resolutsioon AP(2001)2, mis käsitleb farmatseudi osatähtsust rahvatervise kaitse viimase kontrolltasandina ravimite määramisel ja nende ratsionaalsel kasutamisel. Seda eriti ravivigadest põhjustatud terviseriskide vähendamisel ning võltsitud ravimite sfääris. Eestis ei ole farmaatsiaspetsialist meditsiini- ega tervishoiutöötaja. Eesti ei ole rakendanud arenenud riikide tavade ja Euroopa Nõukogu soovituste kohaselt kõrge kvalifikatsiooniga meditsiinipersonali oskusi esmatasandi tervishoius. Selle tulemusel on suurenenud ka arstide ja õdede ülekoormus. Pikaaegse ja põhjaliku farmaatsiaõppe väljund

ei peaks olema ainult ravimite hindade kalkuleerimine ja säilivustähtaegade jälgimine. Patsiendikesksele meditsiiniteenusele lisaks pakub farmaatsia arenenud riikides ka kõige rentaablimat tööstuskasvu. 2008. aastal oli *European Chemical Industry Council*'i (CEFIC) andmetel farmaatsiatööstus Euroopas ainus positiivselt progresseeruva lisandväärtusega tööstusharu.

Kaks erinevat terminit

Kontinentaalõiguse ja Angloameerika õiguse kohaldamise aluste ühildumise suunas liikumine on märgatav ka tänapäeva Euroopas, kus valdavalt kehtib kontinentaalõiguse süsteem, mille eripära on kodifitseeritud õigus vastanduvalt Angloameerika tavaõigusele (nn *case-law*). Rahvusvaheliste kohtute praktikast on tänapäeval saanud Euroopa õigusruumi olulisemaid õigusallikaid (Gräzin 1999, 7–9). Seetõttu on sobiv anda põgus ülevaade rahvusvaheliste kohtute praktikast ja tõlgendusest, mis võiksid seletada konventsiooni kaitseala sisustamist.

Olulisemaid tegureid, mis on põhjustanud võltsitud ravimite käitlemise kiire ja laialdase leviku, on asjaolu, et võltsitud toodetega kauplemise riskid on minimaalsed, kui isik kasutab ära riikides puuduvaid õigusnorme. Euroopa Kohus on kohtuasjas C-60/02, 07.01.2004, mis puudutas võltsitud kaupade sisse- ja väljavedu kolmanda riigi kodaniku poolt, asunud seisukohale, et isik ei ole pannud toime süütegu, kui päritolumaa õigus nimetatud tegu ei süüsta (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), kuigi Euroopa õigusest tulenevalt on nimetatud tegu kriminaliseeritud. Seetõttu on rahvatervist ohustava tegevuse ohjamisel väga oluline rahvusvaheliselt harmoneeritud käsitlus.

ÜRO rahvusvaheline ravimite võltsimise vastane rakkerühm (*International Medical Products Anti-Counterfeiting Taskforce*, IMPACT) on oma aruannetes korduvalt viidanud, et võltsitud ravimite leviku piiramises on nõrgim lüli riikide erinevad regulatsioonid, sealhulgas legaaldefinitsioonide ühildumatus. Rahvusvahelises terminoloogias, sealhulgas Euroopa Liidu õigusaktides ja võltsitud meditsiinitoodete ja sarnaste rahvatervist ohustavate kuritegude konventsioonis, on kasutatusel kaks terminit – *medical product* ja *medicinal product* –, millel on meditsiinitootena ja ravimina erinev tähendus. Eesti õigusaktides on mõlema termini vastena kasutusel "ravim". Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/83/EC (6.11.2001), mida muudeti Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2004/27/EÜ (31.03.2004) ja mis jõustus Eesti suhtes 2005. aastal, defineerib ravimi kahe lõikega, hõlmates ainet või ainete kombinatsiooni, mille omadused on ette nähtud (*presented as having properties for*) inimeste haiguste raviks või nende ärahoidmiseks ning selliseid aineid või ainete kombinatsioone, mida võib kasutada või manustada (*which may be used in or administered to ... with a view*) inimeste meditsiiniliseks diagnoosimiseks või füsioloogilise talitluse taastamiseks.

Näiteks on põhjendatud metanoolimürgistuse korral viina joomine, sest see vähendab mürgistuse kumulatsiooni. Samal ajal ei ole viin mõeldud kasutamiseks ravimina. Siingi peitub diskussiooniteema – viina kasutatakse inimese elutegevuse muutmiseks metaboolse toime kaudu (vt ravimiseaduse § 2 lõige 1). Seetõttu võib viin olla teatud kogusest alates Euroopa Liidu õiguses ravim (lähtudes Euroopa Kohtu praktikast ei saa ainet defineerida

enam toiduna ega ka toidulisandina, kui see vastab ravimi definitsioonile), Eesti õiguses aga mitte.

Eesti ravimiseaduse § 2 sätestatud ravimi definitsioon ei ole Euroopa õiguses sätestatud definitsiooni üksühene vaste, kuid ei ole ka sellega vastuolus. Eestis kehtiv ravimi legaaldefinitsioon ei sisalda Euroopa Liidu legaaldefinitsiooni teist sätet. Meil kehtiva ravimi definitsiooni järgi on ravimid ainult sätestatud otstarbeks mõeldud ained. Definitsioon jätab õiguskaitseorganid süüdistuse koostamisel piisava aluseta, kui näiteks käitleja kinnitab, et tegemist on vannisoolaga, mis ei ole mõeldud elusorganismile manustamiseks.

Mis on ja mis ei ole ravim

Nii Euroopa Liidu õiguse kui ka konventsiooni definitsiooni kohaselt on narkootilised ained (narkootikumid) ravimid olenemata sellest, kas need on valmistatud legaalseks kasutamiseks haigusjuhtumite korral või illegaalse turu tarvis. Enamgi veel, aine määratlemine ravimina omab välistavat tähendust tulenevalt direktiivist 2004/27, millega sõnastati ümber direktiivi 2001/83 artikkel 2 ja lisati lõige 2, mille kohaselt ei kuulu aine määratletavaks teiste Euroopa Liidu õigusaktide tähenduses (sealhulgas toiduna, toidulisandina jne), kui aine on määratletav ravimina. Direktiivi 2001/83/EC artikli 2 lõige 2 sätestab ravimeid reguleerivate eeskirjade ülimuslikkuse: “Kahtluse korral, kui kõiki selle omadusi arvestades võib toode vastata nii “ravimi” määratlusele kui muu ühenduse õigusaktiga reguleeritava toote määratlusele, kohaldatakse käesoleva direktiivi sätteid.”

Euroopa Kohus juhtis kohtuotsuses 9.06.2005 *HLH Warenvertrieb ja Orthica* (Liidendatud kohtuasjad C-211/03, C-299/03, C-316/03, C-317/03 ja C-318/03) tähelepanu kohtupraktikale ravimeid reguleerivate eeskirjade ülimuslikkuse kohta. Sama seisukohta on kohus avaldanud ka Jean-Marie Delattre kohtuasjas (Case C-369/88; 1991) ning kohtuasjas *Euroopa Ühenduste Komisjon* vs *Saksamaa Liitvabariik* (C-319/05; 2007).

Saksamaa Liitvabariigi *Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln* (Arzneimittelgesetz – AMG) § 2 defineerib ravimi Euroopa Liidu direktiivi kohaselt ning termini mõistelist ulatust kajastab Saksa seadusandja otsustus eraldi lõikena välja tuua, et tubakatooted ei ole ravimid selle seaduse tähenduses. Teema haakub tugevasti Eestiski tõusetunud diskussiooniga viia tubakatooted kui müügiartikkel toidupoodidest apteekidesse. Põhjendustes on viidatud peamiselt Islandi seadusandja otsusele, kuigi õigusliku aluse annaks ka Euroopa Liidu kehtiv ravimi legaaldefinitsioon.

Regulatsiooni toimivust hinnatakse selle rakendamisel ning et tegemist on Euroopa Liidu õigusest tuleneva õigusnormiga, on pädev hindaja Euroopa Kohus. Kohtuasjas eelotsuse taotlusel Hoge Raad – Netherlands poolt (Case C-112/89; 1991 – Upjohn Company) on Euroopa Kohus märkinud, et direktiivi definitsiooni kaitseala ei hõlma mitte ainuüksi aineid, millel on tegelik toime inimese või looma elutegevusele, vaid direktiivi definitsiooni tuleb interpreteerida laiemalt. Nõnda hõlmab kaitseala ka tooteid, mis ei vasta toote kohta esitatud väidetele ning mille turustamine seetõttu keelatakse tarbija kaitse huvides. Toote määratluse kontrollimine kuulub riikide kohtute pädevusse (Euroopa Kohtu otsus 16.04.1991). Viimane lause viitab asjaolule, et riigi pädeva ameti (Eesti oludes ravimiameti)

otsustus on riigis vaidlustatav ning et tegemist on Euroopa Liidu õigusaktiga, on viimase instantsi kontrolli pädevus Euroopa Kohtul.

Euroopa Kohtu praktikast kumab õigusselgusetus olukordades, kus ühes riigis ravimina määratletud toode on teises liikmesriigis määratletud toiduna. Kui liikmesriik ei ole harmoneerinud oma õigust Euroopa Liidu õigusega, tuleb kohtulahendites järgida Euroopa Kohtu otsuseid. Samal ajal ei saa riik tugineda isiku vastu Euroopa Liidu õigusele, kui liikmesriik ei ole nimetatud sätet oma riigi õigusesse sisse viinud. Seetõttu ei ole riigil võimalik tugineda süüdistuses Euroopa Liidu ravimi definitsioonile, vaid lähtuda tuleb riigis kehtivast definitsioonist, mis võimaldab Eesti oludes arvestatavat õiguslikku vaakumit.

Raskusi tekitav piiritlemine

Euroopa Kohus on oma otsuses *HLH Warenvertriebs GmbH ja Orthica BV* vs *Bundesrepublik Deutschland* viidanud, et riigiasutused, kelle otsused alluvad kohtulikule kontrollile, peavad tegema otsuse iga juhtumi korral eraldi, selgitamaks, kas toode vastab "toime" järgi ravimi definitsioonile direktiivi 2001/83 tähenduses, võttes arvesse kõiki toote omadusi, sealhulgas koostist, farmakoloogilisi omadusi, kasutamisviisi ja -ulatust, tarbijate teadlikkust tootest ja ohte, mis toote kasutamisega võivad kaasneda. Toote farmakoloogiliste omaduste põhjal peavad riigi pädevad asutused toote potentsiaalsest toimest lähtudes hindama, kas seda toodet võib direktiivi 2001/83 artikli 1 punkti 2 teise lõigu kohaselt manustada inimestele meditsiiniliseks diagnoosimiseks või elutalitluse taastamiseks. Seejuures peavad nad toote ravimina määratlemisel arvestama ohtu, et toote kasutamine võib kahjustada tervist.

Kohtuasjas *Hecht-Pharma GmbH* vs *Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Lüneburg* (C-140/07; 2008), mis puudutas eelotsusetaotlust seoses "Red Rice 330 mg GPH Kapseln" määratlemisega ravimina, sest see sisaldab registreeritud toimeainet lovastatiini (hüperkolesteroleemia ravim), on kohus märkinud, et toiduainete, toidulisandite ja ravimite õiguslik piiritlemine on alati raskusi tekitanud ning on õiguspraktikas väga tähtis, sest tänapäeval ei ole teaduslikku kindlust nende ainete tarvitamise toimest rahvatervise kaitsel. Samas nõustub Euroopa Kohus, et direktiivi 2001/83 nn hiiliv laienemine toodetele, mis selle alla ei kuulu, kahjustab kaupade vaba liikumist, mis on üks Euroopa Liidu põhivabadusi.

Eestis vastu võetud narkootiliste ja psühhotroopsete ainete ning nende lähteainete seaduses, mis on ravimiseaduse suhtes eriseadus, sätestatud väärteod on seotud samas seaduses § 2 lõikes 1 sätestatud narkootiliste ja psühhotroopsete ainete viitelise legaaldefinitsiooniga sama seaduse § 3^1 lõike 1 alusel kehtestatud nimekirjades loetletud ravimitele. Seetõttu kohaldatakse sotsiaalministri määrusega kehtestatud nimekirjades nimetamata ravimite käitlemisnõuete rikkumise korral ravimiseaduse või karistusseadustiku sätteid.

Mis vajab täpsustamist

Õigusnormide tõlgendamise olulise osa hõlmab grammatiline tõlgendamine. Kriminaalasjas 4-07-7544 on kohtuväline menetleja tuginenud ravimiseaduse §-le 104, kvalifitseerides väärteona suures koguses retseptipreparaatide valdamist, neist preparaatidest ühel puudus Eestis müügiluba. Ravimiseaduse § 104 materiaalse sisu avamisel lähtuti ravimiseaduse § 3

lõikest 1, mis annab ammendava loetelu tegevusest, mida tähendab käitlemine nimetatud seaduse tähenduses. Kohalduvate sätete ebamäärasuse ja mitmetitõlgendatavuse tõttu lõpetas Riigikohus väärteomenetluse väärteomenetluse seadustiku § 29 lõike 1 punkti 5 alusel seoses väärteo aegumistähtaja möödumisega. Menetleja tegevus oli komplitseeritud eelkõige selgete legaaldefinitsioonide puudumise tõttu. Puudub ka loetelu, millised toimingud on käsitletavad ravimite käitlemisnõuete rikkumisena füüsilise isiku poolt – § 104 lõige 1.

Kohtuasjas 1-10-7206, mis käsitles aegumise tõttu kõlbmatute ravimite jõudmist jäätmekäitlusettevõtte kaudu taasringlusesse, lõpetati kriminaalmenetlus süüdistuses karistusseadustiku § 184 lõikes 3 ja § 367 lõikes 3 avaliku menetlushuvi puudumise tõttu juriidilise isiku (jäätmekäitleja) vastu. Kohus on eraldi välja toonud asjaolu, et süüaluse süü ei olnud suur. Karistusseadustiku § 367 lõige 3, mille subsumptsioon hõlmab ühe eeldusena, et on põhjustatud oht inimeste elule või tervisele ja see on käsitletav isiku fundamentaalse põhiõiguse rikkumisena põhiseaduse § 16 ja Euroopa inimõiguste konventsiooni artikli 2 mõttes, kohaldus nimetatud juhtumil rahaline karistus 1000 Eesti krooni (63,91 euro) suuruses summas. Karistusseadustiku § 367 lõige 3 näeb juriidilisele isikule ette rahalise karistuse. Võrdlevalt võib välja tuua ravimiseaduse § 104 väärteona sätestatud ravimi käitlemisnõuete rikkumise eest määratava rahatrahvi kuni 32 000 eurot.

Adressaadi osas vajaks täpsustamist ravimiseaduse § 13 lõikes 1 sisalduv loetelu, mis nimetab ravimite üldnõuded, missuguseid ravimeid Eestis võib müüa ja kasutada. Nimetatud lõikest tulenevalt on seaduserikkujad kõigepealt väljastpoolt Euroopa majanduspiirkonda tulevad turistid, kellel on kaasas omamaine ravim, mida nad kasutavad, ning võimalik, et ka teised isikud, kes kasutavad isiklikuks otstarbeks ravimeid, mis ei vasta selles lõikes sätestatule.

Nimetatud näited ilmestavad regulatsioonide nõrkust ning näitavad, mida peaksid tõhustama Euroopa Liidu direktiivides ja Euroopa Nõukogu meditsiinitoodete võltsimise ja sääraste rahvatervist ohustavate kuritegude konventsioonis sisalduv ravimi definitsioon ning tõlgendamise aluseks olevad Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu otsused. Eesmärk on tagada inimeste parem tervis ja lõastada kuritegelik tulu.

Kasutatud kirjandus

Amon, J. J. (2008). Dangerous Medicines: Unproven AIDS Cures and Counterfeit Antiretroviral Drugs. Globalization and Health.

Case C-369/88. Criminal proceedings against Jean-Marie Delattre. Judgement of the Court of 21 March 1991. European Court reports 1991 Page I-01487. – http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61988J0369&lg=EN

Case C-112/89. Upjohn Company and Upjohn NV v Farzoo Inc. and J. Kortmann. Judgement of the Court of 16 April 1991. European Court reports 1991 Page I-01703. – http://eur-

lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61989J0112

Case C-60/02. Judgement of the Court of 7 January 2004. European Court reports 2004 Page I-00651. – http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?checktexte=checkbox&val=287567:cs&pos=1&page=1&lang=en&pgs=10&nbl=2&list=287567:cs,278018:cs,&hwords=&visu=%23texte

Coleman, J., Shapiro, S. (2002). The Oxford Handbook of Jurisprudence and Philosophy of Law. Oxford: Oxford University Press.

Commission of the European Communities (2008). Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2001/83/EC as regards the prevention of the entry into the legal supply chain of medicinal products which are falsified in relation to their identity, history or source. Impact Assessment. – http://ec.europa.eu/health/files/pharmacos/pharmpack_12_2008/counterfeit-ia_en.pdf

Council of Europe Convention on the counterfeiting of medical products and similar crimes involving threats to public healt (2010). – http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/HTML/Medicrime.htm

ECHR. Byrzykowski *v.* Poland. Application No. 11562/05. Judgment 27.09.2006. HUDOC.

Eesti Vabariigi põhiseadus (2008). Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura.

EMCDDA (2010). Uimastiprobleemide olukord Euroopas. 2010. aasta aruanne (2011). Euroopa Narkootikumide ja Narkomaania Seirekeskus (EMCDDA).

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/62/EL, 8. juuni 2011, millega muudetakse direktiivi 2001/83/EÜ (inimtervishoius kasutatavaid ravimeid käsitlevate ühenduse eeskirjade kohta) seoses vajadusega vältida võltsitud ravimite sattumist seaduslikku tarneahelasse. – Euroopa Liidu Teataja, 1.7.2011. – http://ec.europa.eu/health/files/eudralex/vol-1/dir_2011_62/dir_2011_62_et.pdf

Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln (Arzneimittelgesetz – AMG). Bundesministerium der Justiz / juris. – http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/amg_1976/gesamt.pdf

Gräzin, I. (1999). Anglo-Ameerika õigusfilosoofia. Tartu: Iuridicum.

Gumbel, P. (2009). How to Stop the Counterfeit-Medicine Drugs Trade. – Time, 8. Oct.

Heil, J. (2004). Philosophy of Mind. Oxford: Oxford University Press.

Interpol (2011). – http://www.interpol.int/

ISTM (2010). Growing Threat from Counterfeit Medicines Worldwide (2010). Newsshare. July/August. – http://www.istm.org/WebForms/Members/MemberResources/Publications/NewsShare/201007/201007.aspx

Justiitsministeerium 2011. Kuritegevus Eestis aastal 2010. Tallinn: Justiitsministeerium.

Kartila, A. (2008). Väärennetyt lääket. Tullihallitus. – http://www.tekes.fi/fi/gateway/PTARGS_0_201_403_994_2095_43/http%3B/tekes-ali1%3B7087/publishedcontent/publish/programmes/tuotantokonseptit/documents/seminaariaineistot/anssikartila.pdf

Kohtuasi C-319/05. Euroopa Ühenduste Komisjon *versus* Saksamaa Liitvabariik. Euroopa Kohtu otsus 15. november 2007. – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0319:ET:HTML

Kohtuasi C-140/07. Hecht-Pharma GmbH *versus* Staatliches Gewerbeaufsichtsamt Lüneburg. Kohtujuristi ettepanek, esitatud 19. 06.2008. Euroopa Kohus. – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62007C0140:ET:HTML

Kriminaalasi nr 4-07-7544. Harju Maakohtu otsus 10.04.2008.

Kriminaalasi nr 1-10-7206. Harju Maakohtu otsus 15.11.2010.

Liidetud kohtuasjad C-211/03, C-299/03, C-316/03, C-317/03 ja C-318/03. HLH Warenvertriebs GmbH ja Orthica BV *versus* Bundesrepublik Deutschland. Euroopa Kohtu otsus 9.06.2005. – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0211:ET:HTML

Maruste, R. (2010). Arengusuunad inimõiguste kohtuliku kaitse Euroopa õiguses. – Juridica, nr 5, lk 371–378.

Meos, A., Paap, M., Matto, V., Veski, P. (2008). Comparative Evaluation of Quality of Doxycycline Formulations Registered in Estonia to Those Registered in the Russian Federation. – Drug Development Research, vol 69, issue 2, pp 58–68.

OECD (2007). The Economic Impact of Counterfeiting and Piracy (2007). – http://www.oecd.org/dataoecd/36/34/39543417.pdf

RAND (2009). A Report on Global Illicit Drug Markets 1998–2007. European Commission, Trimbos Institute, RAND.

Ravimiseadus. – Riigi Teataja I, 02.02.2011, 4.

Safemedicines (2010). Counterfeit Medicine Found in German Pharmacies, 12.08.2010. – http://www.safemedicines.org/2010/08/counterfeit-medicine-found-in-german-pharmacies.html

Taylor, P. (2009). Up to 30 per cent of EU generics 'contain falsified APIs'. Securing pharma. 15.10.2009. – http://www.securingpharma.com/up-to-30-per-cent-of-eu-generics-contain-falsified-apis-/s40/a254/

Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu finantseerimine ja vaadatavus[1]

Andres Jõesaar (RiTo 24), meedia ja kommunikatsiooni doktor

Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu auditooriumi laiendamiseks tuleb ringhäälingu rahastamine viia lähemale Lääne-Euroopa tasemele.

Koos meedia kiire arenguga on traditsiooniline avalik-õiguslik ringhääling (AÕR) muutunud avalik-õiguslikuks meediaks (AÕM), millel on jätkuvalt oluline roll avaliku sfääri kujundamisel.

Avalik-õigusliku meedia peamised funktsioonid on jäänud samaks, nagu neid kirjeldas ligemale sajand tagasi John Reith: informeerida, harida ja meelt lahutada (Reith 1924). Ehk teisiti öeldes on avalik-õigusliku meedia eesmärk teenida avalikku huvi, aidata kaasa ühiskonna ja demokraatia arengule. Kiire areng on Reithi aegade ringhäälingule lisanud palju uusi tehnoloogilisi võimalusi. Tänapäeval peab avalik-õiguslik meedia olema universaalne ning kõrgete kvaliteedistandarditega meediainstitutsioon (Born, Prosser 2001).

Denis McQuaili (2010) järgi on meediainstitutsioonid kolme mõjuri – poliitika, tehnoloogia ja majanduse – omavahel kattuvas mõjuväljas. Lisaks neile tuleb meediat analüüsides arvestada meediainstitutsiooni toimimise keskkonna (riigi) sotsiaal-kultuurilise taustaga.

Meediainstitutsioonina on avalik-õiguslik meedia mõjutatud otseselt riigi meediapoliitikast, mis omakorda järgib Euroopa Liidu üldist kommunikatsioonipoliitikat. Euroopa Liidu tasemel on peamised meediapoliitikat kujundavad institutsioonid Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament, Euroopa Kohus ja ministrite konverentsid. Euroopa Parlament ja Euroopa Nõukogu on oma dokumentides korduvalt toonitanud avalik-õigusliku ringhäälingu (nüüd avalik-õigusliku meedia) olulisust kõigi kodanike huvide teenimisel demokraatliku ühiskonna avalikus sfääris. Tulenevalt oma mandaadist on Euroopa Komisjoni tegevus suunatud eelkõige vaba turu ja konkurentsi tagamisele. Avalik-õigusliku ringhäälingu ülesannete ja ühiskonnale pakutavate väärtuste määratlemine on Euroopa Liidu liikmesriikide ainupädevuses. Liikmesriigi tasandil on meediapoliitika peamisteks kujundajateks seadusandlikud kogud, valitsused, vastavad institutsioonid (sealhulgas sõltumatud ringhäälinguregulaatorid – institutsioon, mis Eestis ainsana Euroopa Liidu liikmesriikidest puudub).

Suund kultuurilt ärile?

Euroopa Liidu (sealhulgas Euroopa Komisjoni, Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu) meediapoliitikaga seotud dokumentide – direktiivide, deklaratsioonide, teatiste, resolutsioonide, roheliste ja valgete raamatute (*Green Paper, White Paper*) jms – analüüsi alusel võib lihtsustatult kirjeldada Euroopa Liidu meediapoliitika kaht peamist eesmärki.

Esimene eesmärk on nii-öelda sotsiaalkultuuriline – tagada pluralismi, demokraatia arengut, sotsiaalset sidusust ja sõnavabadust edendava meediasüsteemi toimimine. Aastate jooksul on Euroopa tasandil vastu võetud kümneid sellesisulisi avalik-õiguslikku ringhäälingut /

meediat käsitlevaid tekste. Neist üks värskemaid – novembris 2010 heaks kiidetud Euroopa Parlamendi resolutsioon – rõhutab, et liikmesriigid peavad eraldama avalik-õiguslikule meediale nüüdisaegsete tehnoloogiate kasutuselevõtuks ja laiale auditooriumile teenuste pakkumiseks piisavalt ressursse. Lisaks toonitatakse resolutsioonis, et liikmesriikidel tuleb adekvaatselt suhtuda avalik-õigusliku meedia alarahastamisse (EP 2010). See tähendab, et meediapoliitika kujundamisel peavad rahvuslikud parlamendid ja meedia eest vastutavad ministrid looma avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamisel tingimused, mis tagavad avaliku huvi teenimise.

Teine Euroopa Liidu meediat tugevasti mõjutav eesmärk on luua ja rakendada ettevõtjate ärihuvisid ja ühisturgu arvestav regulatsioon. Sellest tulenevalt on Euroopa Liidu ja Euroopa Komisjoni avalik-õiguslikku meediat puudutavad käsitlused järjest enam argumenteeritud ja kujundatud just turumajanduse kontekstis. Euroopa Komisjon käsitleb avalik-õiguslikku meediat kui vabal turul tegutsevat majandusettevõtet ja vaatleb tema tegevust eelkõige turureeglitest lähtuvalt. Eriti selgelt on see meediapoliitika suund kerkinud esile viimase kümne aasta jooksul. Praegu saab Euroopa Komisjon otseselt kontrollida ainult seda, kas avalik-õiguslik meedia kasutab riigiabi liikmesriigi seadusega määratud ülesannete kohaselt – selline tegevus lähtub selgelt erasektori ärikasumi maksimeerimise, mitte avaliku huvi teenimise ideest (Harcourt 2005; Brevini 2009, 2010; Humphreys 2009). Kokkuvõttes võib öelda, et komisjoni tekstides domineerivad erasektori ärihuvid.

Nimetatud kahe eesmärgi saavutamine on avalik-õigusliku meedia ja erameedia tasakaalustatud kooseksisteerimise küsimus. Analüüs näitab, et Euroopa Liidu meediapoliitika kujundamise tööriistad pole olnud piisavalt tõhusad tagamaks tasakaalustatud duaalse meediasüsteemi teket ja eksisteerimist siirderiikides (Jakubowicz 2009).

Sama protsess samade tulemustega on toimunud ka Eestis (Jõesaar 2009). Eesti seadusandlus on toetanud erakanalite majandustulemuste paranemist. Samal ajal on eraringhäälingu regulatsioonis vähem tähelepanu pööratud sisulistele eesmärkidele, nagu näiteks omatoodangu kvaliteet ja mitmekülgsus.

Avaliku mõttevahetuse areen

Milleks üldse on tarvis tagada tugeva avalik-õigusliku meedia olemasolu ja areng? Selle küsimuse vastuse teoreetilise raamistiku annab avaliku sfääri kontseptsioon (Habermas 1962; 1997). Avalik sfäär on avaliku mõttevahetuse areen, kus toimuvad debatid kujundavad avalikku arvamust, kutsuvad esile uusi ideid. Avalik sfäär peab toimima avalikust huvist lähtudes. McQuail (2010) tõdeb, et avaliku sfääri kvaliteet sõltub meedia kvaliteedist. Avalik-õigusliku meedia ülesanne on teenida avalikku huvi. Et seda teha, peab avalik-õiguslik meedia olema kvaliteetne, üldusele huvi pakkuv, ühiskonna arengule kaasa aitav diskuteerija, ideede ja mõtete vahendaja, oluliste küsimuste esitaja, erinevate huvirühmade huve silmas pidav ühiskonnas toimuva reflekteerija. Osaliselt täidab neid ülesandeid ka kommertsmeedia, kuid selle tegevuse piirid määrab kasumlikkus. Mittekasumlikud teemad jäävad harilikult kommertsmeedia tegevusest välja (Murdock 2005). Ühiskonna sotsiaalse sidususe, kultuuri edendamise ja demokraatia tugevdamise eest peavad seisma eelkõige

avalik-õiguslikud meediaorganisatsioonid (Jakubowicz 2007a). Georgina Born ja Tony Prosser (2001, 671) esitavad kolm avalik-õiguslikku meediat kirjeldavat normatiivset kriteeriumi:

1) suunatus kodanikele – ühiskonna sotsiaalsete, poliitiliste ja kultuuriliste arengute edendamine;

2) universaalsus;

3) teenuste ja väljundite kvaliteet.

Benedetta Brevini (2008) lisab neile veel ühe – usaldatavuse. Sellega tuleb nõustuda. Kodanikele pakutavate paljude infoallikate hulgas on ka selliseid, mis levitavad kontrollimatut, ebatäpset ja isegi eksitavat informatsiooni. Seetõttu on avalik-õigusliku meedia roll tõese ja usaldusväärse meediakanalina eriti oluline (Biltereyst 2004).

Nende nelja kriteeriumi täitmiseks on avalik-õiguslikul meedial vaja olulisi ressursse: kvalifitseeritud tööjõudu, piisavat rahastamist, nüüdisaegset tehnilist baasi, professionaalset juhtimist ja tegevust eesmärgistavat ning toetavat seadusandlikku raamistikku. Samas ei ole Euroopa Liidu tasemel määratletud mehhanisme ega minimaalseid rahalisi vahendeid, mida liikmesriigid peavad avalik-õigusliku ringhäälingu toimimiseks tagama. Samuti puuduvad Euroopa Liidu direktiivides ja muudes regulatsioonides kodanikele pakutava avalik-õigusliku meedia sisu puudutavad selgelt defineeritud kvaliteedi parameetrid.

Põhitingimuseks usaldusväärsus

Avalik-õigusliku meedia tegevuse ulatus, eesmärgid, tegevuse rahastamine, juhtimise ja kontrolli mudelid jms on täies ulatuses liikmesriikide pädevuses. Ei ole olemas ühtset avalik-õigusliku meedia standardit, toimimise raamistikud on liikmesriigiti erinevad. Sellest hoolimata on Lääne-Euroopa avalik-õiguslike meediate ühine alus ajaloolis-kultuurilisel traditsioonil tuginev ühiskonna poolt tunnustatud oluline roll ja tugev positsioon ühiskonnas (Jakubowicz 2008). Ida-Euroopa riikides on avalik-õigusliku meedia olukord teistsugune – positsioon ebakindlam, legitiimsus madal(am) (Jakubowicz 2007b; Sükösd, Bajomi-Lázár 2003).

Lääne-Euroopa riikides on erasektor pikkade traditsioonidega avalik-õiguslikule ringhäälingule juba 1980. aastate algusest tõsiseid väljakutseid esitanud. Ida- ja Kesk-Euroopa riikides tekkisid nii avalik-õiguslik kui ka eraringhääling alles 1990. aastate alguses. Kuna kommunistlikust režiimist vabanenud siirderiikide eesmärk oli rajada turumajandusel põhinevad demokraatlikud ühiskonnad, siis poliitikas domineerinud liberaalse mõtteviisi tõttu said ka meediamaastikul tugevama positsiooni eraettevõtted.

Euroliidu peamiselt vabale turule ja konkurentsile orienteeritud seadusandlik raamistik on üks põhjus, miks ei ole siirderiikides tänaseni suudetud avalik-õiguslikku ringhäälingut üles ehitada sellises ulatuses ja sellisena, nagu see oli siirderiikidele eeskujuks olnud Lääne-Euroopas. Lääne demokraatiale iseloomuliku meediamudeli “siirdamine”

postkommunistlikesse riikidesse ebaõnnestus just ajaloolise sotsiokultuurilise tausta erinevuse tõttu (Jakubowicz 2009). Uute riikide poliitilistes ringkondades sai erasektor võrreldes nõrga, alles kujuneva avalik-õigusliku ringhäälinguga soosivama suhtumise osaliseks. Lisaks toimusid muudatused ka Lääne-Euroopa meediasüsteemides endis. Ida-Euroopale eeskujuks olnud 1980. aastate avalik-õiguslikud ringhäälingud peavad ka ise ajas muutunud tingimustega kaasa minema.

Eriti oluline on avalik-õigusliku meedia roll väikestes rahvusriikides nagu Eesti (Lauristin 2004, 2009; Lauk 2008; Lõhmus *et al* 2004). Riigi väiksusest tingitud ressursside piiratuse tõttu on need maad globaalsest kommertsialiseerumisest kergesti haavatavad. Turgudel, kus erameedia järjest enam kommertsialiseerub, peab just avalik-õiguslik ringhääling olema usaldusväärne informatsiooniallikas, kelle võtmetegevuseks on unikaalse rahvuskultuuri ja -keele kaitse. Kui seda positsiooni ei suudeta hoida, on ohustatud nii rahvuskultuuri säilimine kui ka ühiskonna demokraatlik areng.

Avalik-õiguslik ringhääling Eestis

Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu olukorra hindamiseks tuleb laiemalt analüüsida Euroopa meediapoliitilisi ja majanduslikke arenguid ning taustu, võrrelda riikide avalik-õiguslike institutsioonide positsioone. Majandusliku võrdluse lähtealuseks on käesolevas töös IMF-i raportid riikide sisemajanduse kogutoodangu kohta. Selgema võrdleva analüüsi tegemiseks on võrdluse skaalal sisemajanduse kogutoodang *per capita*. Avalik-õigusliku meedia niiöelda elujõu hindamise teiseks aluseks on Euroopa Ringhäälingute Liidu (EBU) andmed avalik-õiguslike telekanalite keskmise päevase vaadatavuse kohta.

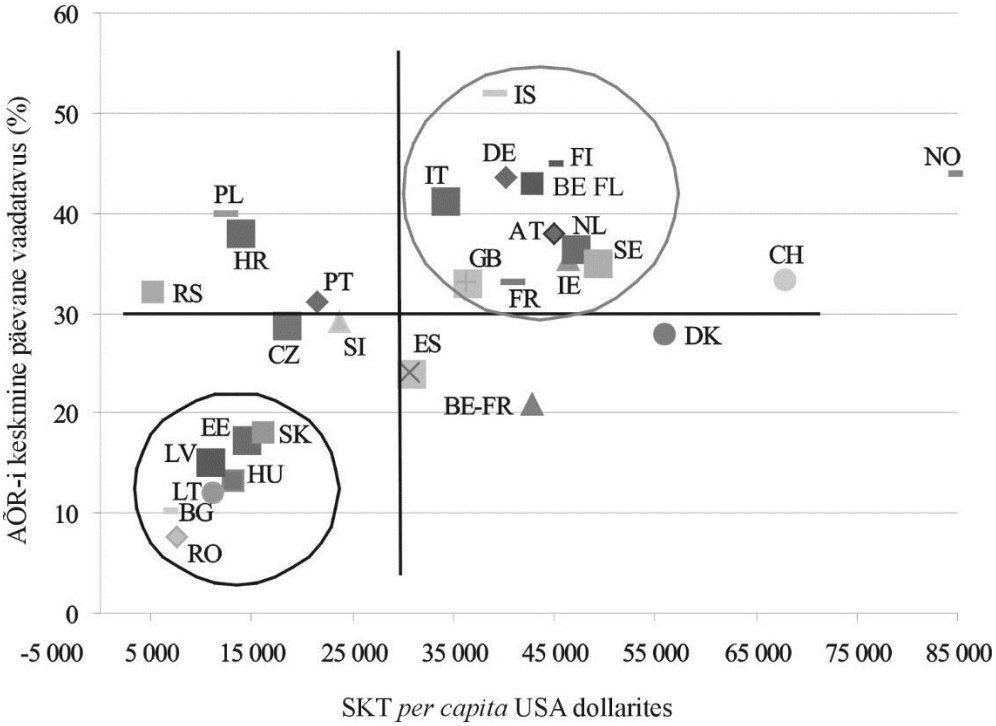
Keskmine vaadatavus päevas (edaspidi vaadatavus) on indikaator, mida võib ka nimetada turuosa suuruse näitajaks. Need suure üldistustasemega alusandmed annavad riikide võrdluseks hea võimaluse. Kui analüüsida riikides sisemajanduse kogutoodangut elaniku kohta ja avalik-õigusliku ringhäälingu vaadatavuse vahelisi sõltuvusi, siis eristuvad riikide ajaloolis-kultuurilise tausta alusel kaks riikide rühma: Ida- ja Kesk-Euroopa rahvaarvult väiksemad siirderiigid eristuvad selgelt Lääne-Euroopa riikidest (joonis 1).

Analüüs näitab, et harilikult on vaesemates riikides avalik-õiguslike telekanalite vaadatavus tunduvalt madalam kui rikkamates riikides. Andmed näitavad ka seda, et Lääne-Euroopas on avalik-õigusliku ringhäälingu vaadatavus üldiselt 2-3 korda kõrgem kui Ida-Euroopas. Erinev ajaloo kulg on mõjutanud nii riikide rikkust kui ka poliitilist tahet ja võimekust eduka avalik-õigusliku ringhäälingu jaoks vajalike tingimuste loomisel.

Ajaloolis-kultuurilisele taustale lisaks mõjutab avalik-õigusliku ringhäälingu toimimist oluliselt riigi suurus. Kuna ringhääling on nn mahu äri (*economy of scale*), siis vajavad väiksemate riikide avalik-õiguslikud ringhäälingud kriitilise massi saavutamiseks suuremate riikidega võrreldes suhteliselt suuremat rahastamist (UNITEC 2005). On loogiline, et piisaval tasemel rahastamine toetab auditooriumi hõlmamiseks vajalikku kõrge kvaliteediga sisu (programmi) loomist ja tehniliste platvormide võimaluste maksimaalset ärakasutamist.

Analüüsides kriitilise massi aspektist riikide avalik-õiguslike ringhäälingute rahastamise taset, keskmist päevast vaadatavust, elanike arvu ja ajaloolist tausta, selgub, et Lääne-Euroopa ja Skandinaavia väikeriikides on kriitiline mass kõrgema rahastamise taseme tõttu saavutatud, Ida- ja Kesk-Euroopa riikides on ringhäälingute rahastamine palju väiksem ja seetõttu ka vaadatavus Lääne-Euroopa ja Skandinaavia väiksemate riikidega võrreldes tunduvalt madalam (joonis 1).

Joonis 1. Euroopa riikide avalik-õiguslike telekanalite vaadatavus ja riikide sisemajanduse kogutoodang per capita 2010



Märkus: PL – Poola, HR – Horvaatia, PT – Portugal, RS – Serbia, CZ – Tšehhi, SI – Sloveenia, IS – Island, DE – Saksamaa, FI – Soome, BE FL – Belgia (flaamikeelne), BE-FR – (Belgia (prantsuskeelne), IT – Itaalia, AT – Austria, NL – Holland, GB – Suurbritannia, IE – Iirimaa, SE – Rootsi, FR – Prantsusmaa, CH – Šveits, NO – Norra, ES – Hispaania, DK – Taani, EE – Eesti, SK – Slovakkia, LV – Läti, HU – Ungari, LT – Leedu, BG – Bulgaaria, RO – Rumeenia.

See fakt on meediamaastiku mõistmisel ja tulemuste hindamisel olulise tähtsusega. Kriitilise massi mittesaavutamine võib viia avalik-õigusliku ringhäälingu marginaliseerumisele. Teadlased pole andnud hinnangut sellele piirile, millest alates on ringhäälingu marginaliseerumine ühiskonnale ohtlik. Praegu võib vaid nentida, et hoolimata 15–20 protsendi vahele jäävast vaadatavuse tasemest on Eesti Rahvusringhääling säilitanud ühiskonnas institutsioonina kõrge usaldusväärsuse.

Telekanalite kasvav arv, auditooriumi fragmenteerumine, kommertstelevisiooni äriline konkurents on avalik-õigusliku ringhäälingu vaadatavuse langemise väikese, kuid pideva trendi põhjused. Ida- ja Kesk-Euroopa riikides 1990. aastate algusest toimunud parteipoliitilise riikliku meediasüsteemi ümberkujundamine avalik-õiguslikuks

ringhäälinguks pole saavutanud neile eeskujuks olnud maade avalik-õiguslike ringhäälingutega võrreldavat tulemust (Jakubowicz 2005).

Vaadatavuse trendid Balti riikides

Balti riigid olid 1990. aastate alguses võrdses seisus, kuid nende riikide omavahelises võrdluses on näha, et ühesuguselt lähtepositsioonilt alustanud avalik-õiguslikud telekanalid on viimase kahe kümnendi jooksul saavutanud erinevaid tulemusi. Samas on vaadatavuse ja rahastamise peamised trendid olnud sarnased.

Balti riikide ühised tunnused on vaba turu ja liberalismi idealiseerimine (Balčytienė 2009; Brikše 2010; Jõesaar 2011). Auksė Balčytienė järgi on meedia pluralism ja mitmekülgsus Baltimaades mõjutatud kolmest tegurist:

1) riigi vähene sekkumine;

2) tugev toetumine turuloogikale, mis on viinud selleni, et toota tuleb võimalikult palju ja nii kiiresti kui võimalik;

3) meedia nõrk usaldatavus (*accountability*).

Liberaalse regulatsiooni positiivseks tulemuseks on meediafirmade konkurents, mis võimaldab kodanikel tarbida erinevat meediasisu väga erinevatel platvormidel.

Võrreldes Balti riikide avalik-õigusliku ringhäälingu vaadatavust aastatel 1994–2010 on näha, et praegu kuulutakse selgelt Euroopa nõrgima avalik-õigusliku ringhäälingu vaadatavusega riikide rühma (joonis 2), Balti riikide keskmine vaadatavus on Lääne-Euroopa ja Skandinaavia omast 2–3 korda madalam. Suurim kukkumine toimus 1990. aastate esimeses pooles. 1990. aastate lõpust praeguseni on Baltimaade avalik-õigusliku ringhäälingu vaadatavus stabiliseerunud 15 protsendi lähedale. Samal ajal on Skandinaavias vaadatavus aastatel 1995–2010 langenud 42,8-lt kõigest 38 protsendile. Euroopa viie suurima riigi vastavad numbrid on 44,7 ja 35,1 protsenti.

Kui Lääne-Euroopa avalik-õigusliku ringhäälingu auditooriumi vähenemine uuel meediamaastikul järjest kasvavas konkurentsis jätkub samas tempos ja Balti riigid suudavad oma kohta hoida, võiks prognoosida umbes poole sajandi pärast nende riigirühmade avalik-õiguslike telekanalite vaadatavuse võrdsustumist. On aga ilmselge, et selleks ajaks on meedia oluliselt muutunud ja võib arvata, et vaadatavuse asemel hinnatakse siis meediat mingite muude näitajate alusel.

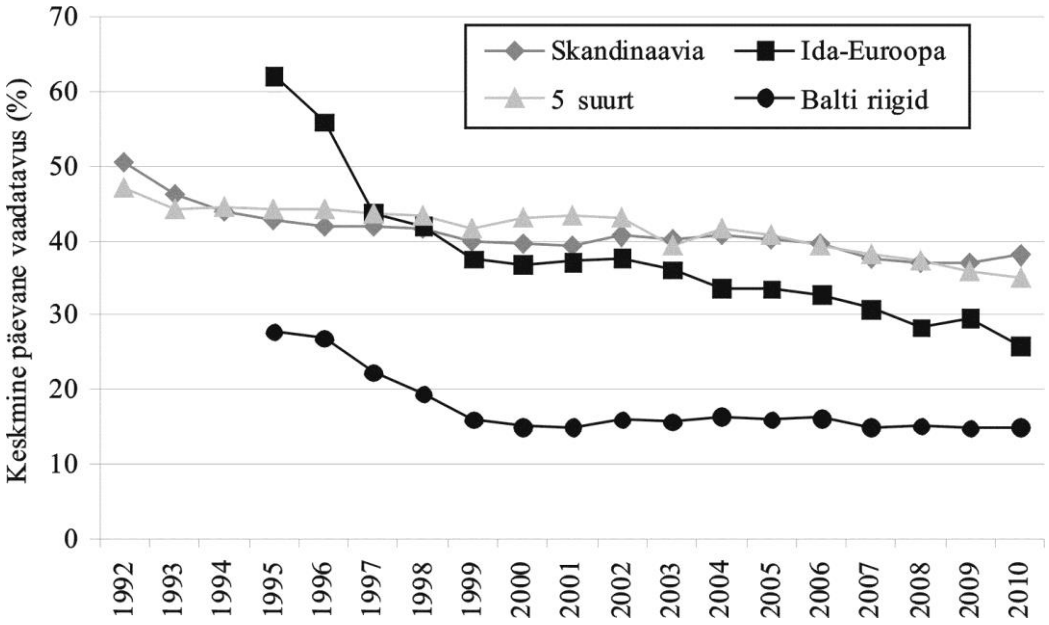
Eesti, Läti ja Leedu avalik-õiguslike telekanalite vaadatavuse trende lähemalt uurides selgub, et Eestis on vaadatavus viimasel viiel aastal Lätist natuke kõrgem, kuid Leedu on jäänud neile kahele tugevalt alla. Oluline on ka trendide suund – Eestis ja Lätis on viimasel kolmel aastal väike tõus, Leedus langus.

Telekanali vaadatavus on tugevalt seotud finantseerimisega. Ebapiisav rahastamine on ka avalik-õiguslike telekanalite madala vaadatavuse põhjustaja. Kõigis kolmes Balti riigis on sisemajanduse kogutoodanguga võrreldes avalik-õigusliku ringhäälingu riigipoolne finantseerimine järjekindlalt vähenenud.

Lääne-Euroopa väiksemates riikides (Austria, Skandinaaviamaad) on avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamine tasemel üle 80 euro elaniku kohta. Balti riigid jäävad sellele märgatavalt alla. Eriti kurb on olukord Leedus, kus avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamise tase on juba üle 15 aasta püsinud alla viie euro piiri. Lätis jääb see alla 10 euro, Eestis on majanduskriisi tagajärjel langetud viimasel kahel aastal alla 20 euro taseme (IRIS 2010). Selle võrdluse juures on oluline märkida, et Eestis avalik-õiguslik ringhääling reklaamiturult lisatulusid ei teeni, Lätis ja Leedus moodustavad aga reklaamitulud ligemale poole avalik-õigusliku ringhäälingu organisatsioonide eelarvest. Kuid ka kõiki tulusid arvesse võttes on Leedu ringhäälingu finantsseis äärmiselt pingeline. Rahastatuse ebapiisavus väljendub otseselt ka vaadatavuses.

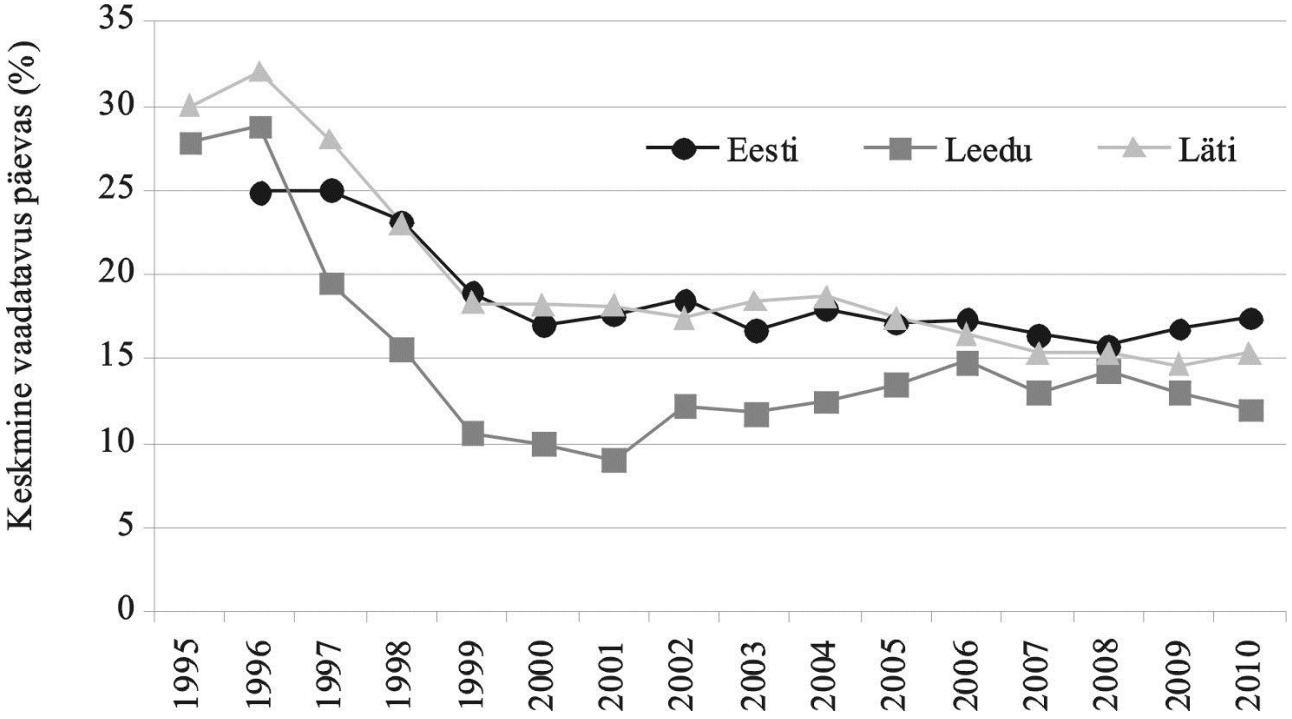
Analüüsides detailselt Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu riigitoetuse dünaamikat, võime näha, et riigi (meedia)poliitika üks kindel suund on avalik-õigusliku ringhäälingu toetuse järjekindel vähendamine. 1992. aasta 1,7 protsendi tasemelt on rahastamise osakaal riigieelarve kuludest langenud 2010. aastaks 0,42 protsendini (joonis 5).

Joonis 2. Euroopa riikide rühmade avalik-õiguslike telekanalite vaadatavus 1992-2010



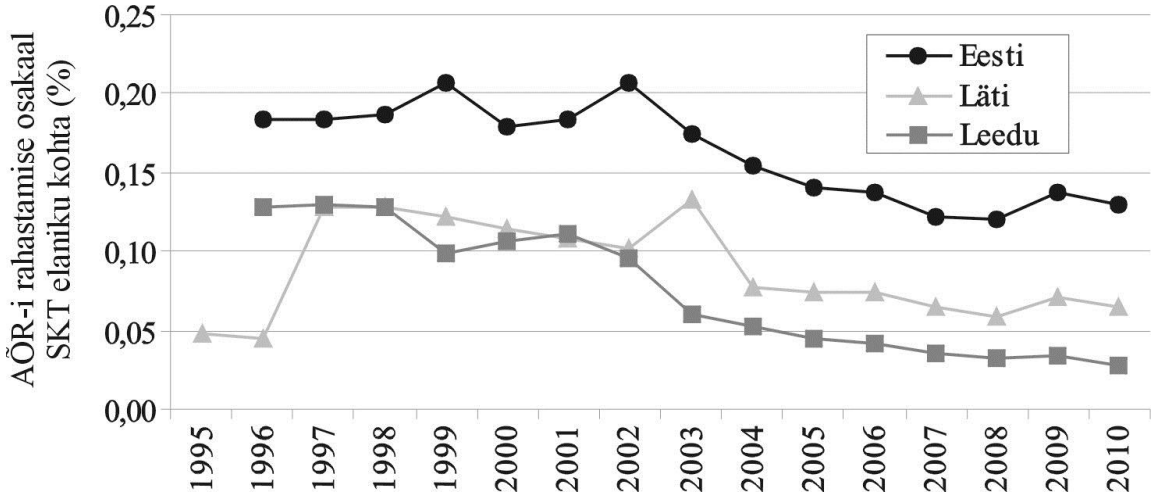
ALLIKAS: EBU.

Joonis 3. Eesti, Läti ja Leedu avalik-õiguslike telekanalite vaadatavus 1995-2010



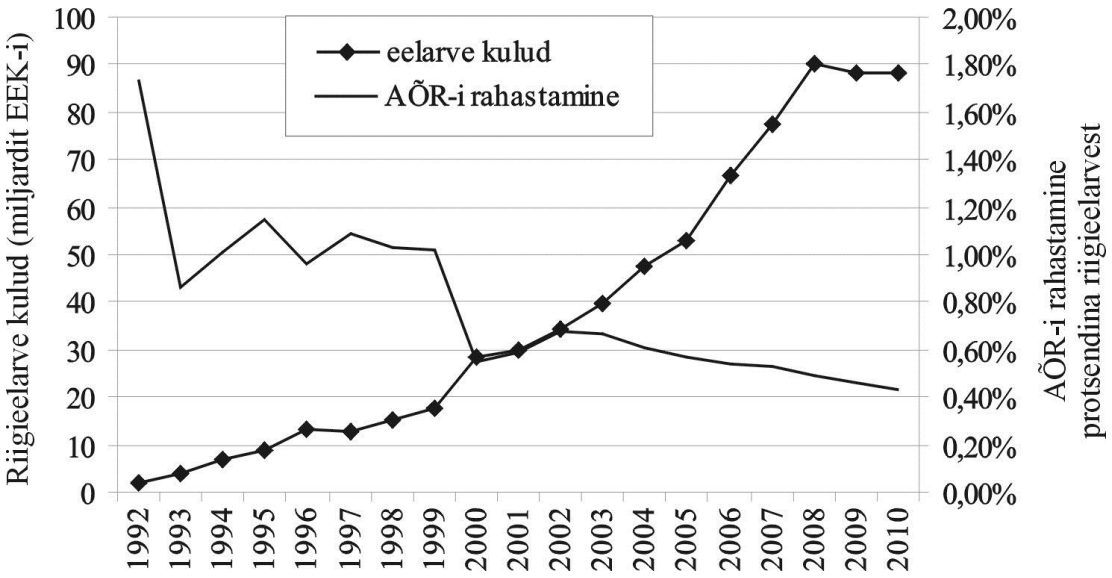
ALLIKAS: EBU.

Joonis 4. Baltimaade avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamine suhtena sisemajanduse kogutoodangusse 1995–2010



ALLIKAS: Autori arvutus.

Joonis 5. Eesti avalik-õigusliku ringhäälingu rahastamise osakaal riigieelarvest võrdluses riigieelarve kuludega 1992-2010



ALLIKAS: Autori arvutus.

Majanduse mõju ajakirjanduse sisule

Paljud teadlased kinnitavad, et majanduslik heaolu on kommunikatsioonipoliitika domineerivaim kategooria (Picard 2002; Croteau, Hoynes 2001). Globaalne meediakontsentratsioon ning kommertsialiseerumine on viinud massimeedia madalaima ühisnimetajaga toodete pakkumisele, kodanikele pakutava sisu mitmekesisus väheneb. (Peamiselt) tururegulatsioonil põhinev meediasüsteem ei suuda avalikus sfääris piisavalt ja adekvaatselt kajastada kõikide huvirühmade huve.

Ajakirjanduse majanduslikule teooriale tuginedes tõestasid Susanne Fengler ja Stephan Ruß-Mohl (2008), et meediat kujundavad isiklikest huvidest ajendatult tegutsevad ajakirjanikud – meedia peamine vedav jõud on majanduslik omakasu. Samuti mõjutab traditsioonilist meediat väga tugevasti *on-line* meedia tulek. Professionaalsel ajakirjandusel on raske end kaitsta kommertsialiseerumise ja nii-öelda tavainimeste, mitte ajakirjanike loodud sisu – tekstid, pildid, videod jms – eest, mis internetis laialdaselt levivad (Ruß-Mohl 2003; Hamilton 2004; Brikše 2010). *On-line* meedia kehtestab uued ärimudelid, millega kohanemine on tavameediale suureks väljakutseks.

Kokkuvõttes on usaldusväärse, avalikku huvi teeniva meediainstitutsiooni vajalikkust demokraatliku ühiskonna arengu tagamisel raske üle hinnata. Euroopalikus meediasüsteemis kannavad seda rolli avalik-õiguslikud ringhäälingud, kes peavad nüüdisaegse, kiiresti areneva meedia muutumisega kaasas käimiseks jõuliselt laiendama oma tegevust ka uutele tehnoloogilistele platvormidele. Eriti oluline roll on avalik-õiguslikel meediatel kanda

väiksemate, globaliseerumise ja kommertsialiseerumise mõjudest kergesti haavatavate unikaalsete rahvuskultuuride ja -keelte kaitsel.

Kui suurte riikide kommertskanalitel võib peavoolu meelelahutuse kõrval leiduda ressursse ka väiksemate huvirühmade püüdmiseks, siis väga piiratud ressursidega väikeriikide meediamaastikul toimivad kommertsorganisatsioonid keskenduvad meelelahutusliku, madalaima ühisnimetajaga masstoodangu toel oma kasumi maksimeerimisele. Sellises olukorras on vaja sõltumatu avalik-õigusliku ringhäälingu tegutsemiseks kindlat seadusandlikku raamistikku ning arengu tagamiseks piisavat finantseerimissüsteemi. Eestis on esimene neist tingimustest täidetud, teise tingimuse osas oleme küll meie lõunanaabritest natuke paremas seisus, kuid euroopaliku tasemini on veel pikk samm astuda.

[1] Artikkel põhineb autori Tartu Ülikoolis kaitstud doktoritööl "EU media policy and survival of public service broadcasting in Estonia 1994–2010". – http://dspace.utlib.ee/dspace/bitstream/handle/10062/17927/joesaar_andres.pdf?sequence=1

Kasutatud kirjandus

Balčytienė, A. (2009). Assessing Pluralism and the Democratic Performance of the Media in a Small Country: Setting a Comparative Research Agenda for the Baltic States. – A. Czepek, M. Hellwig, E. Nowak (eds). Press Freedom and Pluralism in Europe. Concepts and Conditions. Intellect, pp 127–139.

Biltereyst, D. (2004). Public Service Broadcasting, Popular Entertainment and the Construction of Trust. – European Journal of Cultural Studies, vol 7, no 3, pp 341–362.

Born, G., Prosser, T. (2001). Culture and Consumerism: Citizenship, Public Service Broadcasting and the BBC's Fair Trading Obligations. – Modern Law Review, vol 64, no 5, pp 657–687.

Brevini, B. (2008). European Public Service Ethos and the Internet: The idea of PSB 2.0. Paper presented at the Ecrea Conference, Barcelona, 25th–29th November.

Brevini, B. (2009). Under Siege by Commercial Interests? BBC and DR Online between the national and European policy frameworks. – Interactions: Studies in Communication & Culture, vol 1, no 2, pp 203–216.

Brevini, B. (2010). Towards PSB 2.0? Applying the PSB ethos to online media in Europe: A comparative study of PSBs' internet policies in Spain, Italy and Britain. – European Journal of Communication, vol 25, no 4, pp 348–365.

Brikše, I. (2010). Public Service Broadcasting in Latvia: Old images, new user needs and market pressure. – Central European Journal of Communication, vol 3, no 1, pp 67–80.

Croteau, D., Hoynes, W. (2001). The Business of Media: Corporate Media and the Public Interest. Thousand Oaks: Pine Forge Press.

EP (2010). European Parliament resolution of 25 November 2010 on public service broadcasting in the digital era: the future of the dual system. – http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0438+0+DOC+XML+V0//EN

Fengler, S., Ruß-Mohl, S. (2008). Journalists and the Information-Attention Markets: Towards an Economic Theory of Journalism. – Journalism, vol 9, no 6, pp 667–690.

Habermas, J. (1962/1989). The Structural Transformation of the Public Sphere. Cambridge, MA: MIT Press.

Habermas, J. (1997). The Public Sphere. – P. Golding, G. Murdock (eds). The Political Economy of the Media. Vol 2. Communication and the Common Good. Cheltenham: Edward Elgar, pp 116–119.

Hamilton, J. T. (2004). All the News That's Fit to Sell: How The Market Transforms Information into News. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Harcourt, A. (2005). The European Union and the Regulation of Media Markets. Manchester: Manchester University Press.

Humphreys, P. (2009). EU State Aid Rules, Public Service Broadcasters' Online Media Engagement and Public Value Tests: the German and UK Cases Compared. – Interactions: Studies in Communication & Culture, vol 1, no 2, pp 171–184.

IRIS (2010). Public Service Media: Money for Content. IRIS *plus* 2010-4. European Audiovisual Observatory. Strasbourg.

Jakubowicz, K. (2005). Post-Communist Media Development in Perspective. Internationale Politikanalyse Europäische Politik. Politikinformation Osteuropa, März 2005. Friedrich Ebert Stiftung. – http://library.fes.de/pdf-files/id/02841.pdf.

Jakubowicz, K. (2007a). Public Service Broadcasting: A New Beginning, or the Beginning of the End? – http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/doc/PSB_Anewbeginning_KJ_en.pdf

Jakubowicz, K. (2007b). Rude Awakening. Social and Media Change in Central and Eastern Europe. Cresskill: Hampton Press.

Jakubowicz, K. (2008). Riviera on the Baltic? Public Service Broadcasting in Post-Communist Countries. – B. Dobek-Ostrowska, M. Głowacki (eds). Comparing Media Systems in Central Europe, 41–55. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Jakubowicz, K. (2009). The Highways and Byways of "Europeanzation" in the Media. – Central European Journal of Communication, vol 2, no 1 (2), pp 5–11.

Jõesaar, A. (2009). Formation of Estonian Broadcasting Landscape 1994–2007: Experience of the Transition State. – Central European Journal of Communication, vol 2, no 1 (2), pp 43–62.

Jõesaar, A. (2011). Different Ways, Same Outcome? Liberal Communication Policy and Development of Public Broadcasting. – Trames, vol 15, no 1, pp 74–101.

Lauk, E. (2008). How Will It All Unfold? Media Systems and Journalism Cultures in Postcommunist Countries. – K. Jakubowicz, M. Sükösd (eds). Finding the Right Place on the Map. Central and Eastern European Media Change in a Global Perspective. Intellect, pp 193–212.

Lauristin, M. (2004). Hinnangud Eesti ühiskonnas toimunud muutustele. – V. Kalmus, M. Lauristin, P. Pruulmann-Vengerfeldt (toim-d). Eesti elavik 21. sajandi algul: ülevaade uurimuse "Mina. Maailm. Meedia" tulemustest. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 231–249.

Lauristin, M. (toim) **(2009).** Eesti inimarengu aruanne 2008. Eesti Koostöö Kogu. – http://www.kogu.ee/public/EIA08_est.pdf

Lõhmus, M., Lauristin, M., Salupere, R. (2004). Inimesed kultuuriväljal: aktiivsus ja eelistused. – V. Kalmus, M. Lauristin, P. Pruulmann-Vengerfeldt (toim-d). Eesti elavik 21. sajandi algul: ülevaade uurimuse "Mina. Maailm. Meedia" tulemustest. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 97–127.

McQuail, D. (2010). McQuail's Mass Communication Theory. 6th edition. London: SAGE Publications.

Murdock, G. (2005). Building the Digital Commons: Public Broadcasting in the Age of the Internet". – G. F. Lowe, P. Jauert (eds).Cultural Dilemmas in Public Service Broadcasting. Göteborg: Nordicom.

Picard, R. G. (2002). Research Note: Assessing Audience Performance of Public Service Broadcasters. – European Journal of Communication, vol 17, no 2, pp 227–235.

Reith, J. C. W. (1924/1997). Broadcast over Britain. – P. Golding, G. Murdock (eds). The Political Economy of the Media. Vol 2. Communication and the Common Good. Cheltenham: Edward Elgar, pp 220–227.

Ruß-Mohl, S. (2003). Towards a European Journalism? Limits, Opportunities, Challenges. – Studies in Communication Sciences, vol 3, no 2, pp 203–216.

Sükösd, M., Bajomi-Lázár, P. (2003). The Second Wave of Media Reform in East Central Europe. – M. Sükösd, P. Bajomi-Lázár (eds). Reinventing Media. Media Policy reform in East-Central Europe. Budapest: Central European University Press.

UNITEC (2005) = Mechanisms for Setting Broadcasting Funding Levels in OECD Countries. Research and Analysis Project Report (2005) School of Communication. UNITEC New Zealand. - http://www.mch.govt.nz/publications/broadcast-funding/ MCH-OECD-Funding-Report.pdf

Poliitikaharidus Eesti koolides 1920–2010

Kaarel Haav (RiTo 24), Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud

Poliitikahariduses on probleemiks ühiskonna ja demokraatia mõistete ebamäärasus, inimese ja ühiskonna, kodaniku ja riigi eraldatud käsitlemine.

Artikkel lähtub sotsiaalteaduslikest ja normatiivsetest poliitilise kirjaoskuse käsitlustest ning analüüsib nende alusel Eesti koolide kodaniku- ja ühiskonnaõpetuse ainekavu ja tähtsamaid õpikuid. Euroopas on need normatiivsed alused visandatud kõige selgemini demokraatliku kodanikuhariduse programmis (*Education for Democratic Citizenship* – EDC, Audigier 1999). Paljud sotsiaalteadlased – Robert Michels, John Dewey, Richard Held, Hannah Arendt, Gert Biesta jt – on arendanud demokraatliku ühiskonna edenemiseks vajalike teadmiste kontseptsiooni. Ka artikli autor on arendanud demokraatliku ühiskonna ja demokraatiahariduse teooriat ning töötanud välja selleks vajaliku põhimõistete süsteemi, lähtudes sotsiaalsete subjektide ja struktuuride integreeritud käsitlusest.

Enne Teist maailmasõda oli Eesti Vabariigis (1920–1940) kasutusel peamiselt kaks õpikut (Jüri Parijõgi ja Toomas Adamsoni, 1934, ning Richard Räägo ja Richard Kleisi õpik, 1938). Pärast taasiseseisvumist on ilmunud õpikuid mitmelt autorilt, artiklis analüüsitakse Anu Tootsi omi kui kõige terviklikumaid. Analüüs näitab, et Eesti praegustele ainekavadele ja õpikutele on omased samad puudused, mis ilmnevad teistes maades ja Euroopa kodanikuhariduse kontseptsioonis (Bîrzéa 2000; Naval *et al* 2002; Osler, Starkey 2006). Viimane määratleb peamised valdkonnad, kontseptsioonid ja väärtused, kuid ei käsitle põhimõisteid süsteemina. Seetõttu jäävad inimese, ühiskonna ja kultuuri vastastikused seosed avamata. Põhimõistete süsteem aitab inimestel mõista ja kasutada enda võimalusi ning hinnata poliitikute tegevusi ja taotlusi. Demokraatliku kodanikkonna kujunemiseks on oluline neid mõisteid ja probleeme süvenenult mõista ja aktiivselt kasutada.

Millest lähtuvad õppekavad

Kõik Eesti õppekavad (1920–1940 ja 1989–2010) on lähtunud humanistlikest ja demokraatlikest väärtustest ning taotlenud õpilaste arendamist ja selle seostamist ühiskonna (riigi) arenguga. Sama taotlevad teiste Euroopa riikide koolid (Eurydice 2005). Need on ideaalid, mille poole püüelda. Hinnata tuleb nii ideaalidele lähenemist kui ka ideaalidest kaugenemist. Edu on võimalik saavutada üksnes sotsiaalteaduslikest ja pedagoogilistest alustest lähtudes. Selleks on vaja seostada inimese, ühiskonna, kultuuri ja looduse mõisted ning käsitleda teadmisi sotsiaalsete ja kultuuriliste nähtustena (Haav 2009b).

Teadmised on seotud sotsiaalsete suhete ja tunnetega (Antikainen jt 2009). Meie õppe- ja ainekavade koostajad pole vabanenud teadmiste absolutistlikust käsitlemisest. Arvatakse, et teadmised on objektiivsed ega sõltu inimeste huvidest ja väärtustest. Sotsiaalainete kavad ja õpikud edastavad liiga palju teadmisi tehniliste üksikasjade kohta ning liiga vähe üldistavaid mõisteid ja mõistete süsteeme. See takistab õpetajatel ja õpilastel aru saada enda kohast ja võimalustest ühiskonnas. Mitte ainult sotsiaalainete, vaid ka teiste ainete õpetajad peaksid omandama sotsiaalainete üldmõistete süsteemi, siduma selle oma teadmiste ja kogemustega

ning kasutama õpilaste kogemuste ja arusaamade arendamiseks. Seejuures keskendub iga aine õpetaja rohkem oma ainele – loodus-, ühiskonna- või humanitaarteadusele. Selline ainekäsitlus seostuks ka inimese, ühiskonna, kultuuri ja looduse vahekorra teiste aspektidega ehk õpilaste mitmekülgse arendamisega.

Inimese arendamise vahend

Haridus on teatavasti sama vana kui inimkond. Uus põlvkond õppis oma vanemaid jälgides ja jäljendades ning mängides. Inimkond erineb loomariigist eelkõige tööriistade ja keele kasutamise poolest. Tööriistad võimaldavad loodust mõjutada, keel maailma (sõnade, sümbolite abil) mõista. Eriline tähtsus oli kirjakeele tekkimisel. Riigist ja haridusest kirjutasid juba Platon ("Riik") ja Aristoteles ("Poliitika"). Kooliharidus kui kodust ja kogukonnast eraldi seisev institutsioon on suhteliselt hiline nähtus. Eestis hakati kooliharidust andma 13. sajandil kloostri- ja kirikukoolides. Eestikeelne haridus algas luterliku reformatsiooniga. Luther koostas Piibli seletamiseks katekismuse, mis tõlgiti ka teistesse keeltesse. Eesti keeles ilmus katekismus juba 1535. aastal.

Kooliharidus muutus massiliseks ja kõiki hõlmavaks pärast pärisorjuse ja seisuste kaotamist ning tööstusrevolutsiooni algust nii mujal Euroopas kui ka meil Eestis valdavalt 19. sajandi teisel poolel. Katekismust õpetati peamiselt ideoloogilisel eesmärgil, kuulekate alluvate kasvatamiseks. Lugemisoskus võimaldas silmaringi laiendada ja teadmisi süvendada. Tööstusrevolutsioon vajas lugeda oskavaid ning tehnika ja teaduste aluseid tundvaid töötajaid.

Suured mõtlejad on käsitlenud haridust ka omaette eesmärgina, inimese arendamise vahendina. Eesti õpetajad ja haritlased hakkasid neid ideid Eesti rahvusliku koolisüsteemi arendamisel kohe rakendama.

1928. ja 1930. aasta õppekava

Lembit Andresen on koostanud ulatusliku "Eesti rahvakooli ja pedagoogika ajaloo", mille viimane, neljas köide (2007) käsitleb Eesti Vabariigi aega (vt ka Krūze *et al* 2010). See köide kirjeldab ka õppekavu ja -kirjandust, kuid ei analüüsi ühiskonnaõpetuse ainekavade ja õpikute seoseid õppekava ja õpilaste arendamisega. Esimene õppekava võeti vastu 1921, kuid põhjalikumalt arendati seda hiljem, 1928. ja 1930. aastal. Nende õppekavade koostamist juhendas tuntud haridusteadlane Johannes Käis (1996). Algkooli õppekava (1928) pidas kooli tähtsaimaks ülesandeks laste kasvatamist ja arendamist ning sisaldas ka "tahet ühiseluks ja teadlikuks ühtimiseks ühiskonna elutervikuga" (Haridusministeerium 1928, 1). Järgmise ülesandena tuli demokraatlikus ühiskonnas osalemiseks kujundada vajalikke teadmisi ja oskusi. Sealjuures peeti teadmiste seostamist laste vaimuvaraga üheks tervikuks tähtsamaks kui ainete teaduslik-süstemaatilist käsitlust (Haridusministeerium 1928, 1).

Esimene õppeaine oli kodulugu, kõlblus- ja kodanikuõpetus. Kuuendal õppeaastal oli peamine teema ühiskond, oma rahvas ja riik (kaks tundi nädalas). Ka siin olid seotud kõlblus- ja kodanikuõpetus (Haridusministeerium 1928, 31). Ühiskondliku ja riikliku elu korraldus puudutas järgmisi teemasid: kogukond ja omavalitsus, perekond ja

talumajapidamine, riigi ülesanded (sealhulgas koolid), põhiseadus ja kodanike õigused-kohustused, Riigikogu (sealhulgas korraldus ja ülesanded), valitsus, kohus, riigi sissetulekud ja väljaminekud. Nimetatuile lisandusid rahvamajandus ja ühisettevõtted. Seega järgis kava struktuur lähemalt kaugemale ja konkreetsemalt abstraktsemale liikumise põhimõtteid. Aine oli esitatud teemadena, mitte probleemidena. Enamik teemasid käsitles riiklikke institutsioone. Aine sisu lühikirjeldusele (üks lehekülg) järgnes ulatuslikum seletuskiri (Haridusministeerium 1928, 53–55), kus oli muu hulgas öeldud: "Rahvas on enese valitseja ja igal kodanikul tuleb üht või teist riiklikku ülesannet täita."

Keskkooli õppekava (1930) esimene eesmärk oli õpetada riigile välja haritud kodanikke. Õpilased peavad mõistma enda ning rahvuslike, inimlike ja sotsiaalsete huvide kooskõla, seejuures on teadmiste kvaliteet ja komplekssus kvantiteedist tähtsamad. Teadmiste sisu peab olema teaduslikult põhjendatud, kuid seda ei pea esitama teadusliku teksti vormis (Haridus- ja Sotsiaalministeerium 1930, 5–8). Kodanikuõpetuse ainekava oli 1928. aasta põhikooli omast sügavam ja põhjalikum (Haridus- ja Sotsiaalministeerium 1930, 39–40, 160–163). Rõhutati patriotismi ja solidaarsust. Lisaks kodanikuõpetusele peeti oluliseks õpilaste kogemusi nende omavalitsustes (keskkoolides). Viidati riigi ja kodanike seostele: riik on kodanike päralt ja kodanikud ei saa läbi riigita. Ainekavad ei nimetanud sotsiaalset kriitikat. 1938. aasta algkooli, keskkooli ja gümnaasiumi õppekavad jätkasid 1930. aasta üldosa alusel. Kodaniku- ja majandusõpetuse käsitlus oli detailsem, kuid mitte palju parem kui 1928. ja 1930. aasta kavades.

Kogukonna, riigi ja ühiskonna käsitlus oli pigem tehniline, ei arvestanud mitmesuguste rühmade (näiteks peremeeste ja teenijate) erinevaid huve ja võimalusi. Poliitilised ja sotsiaalsed institutsioonid ei asu ju inimestest väljaspool või nende kohal, vaid nende vahel. Huvirühmade võimalused neid institutsioone kasutada on erinevad.

Õpikud 1920–1940

Ühiskonnaõpetus võeti õppekavva 1920. aastast, kuuendas klassis üks tund (hiljem kaks tundi) nädalas. 1928 nimetati see kodanikuõpetuseks (Andresen 2007). Algkoolidele kirjutas kodanikuõpetuse õpikuid 1921. aastast Richard Rägo (hiljem Räägo), hiljem lisandusid Jüri Parijõgi ja Toomas Adamson (Algma) ("Noor kodanik", 1934). Keskkoolile kirjutas õpiku samuti Rägo (1926). Emma Asson ja August Möller (Mölder) avaldasid 1931. aastal õpiku "Eesti ajalugu ühes üld-ajalooga ja kodanikuteadus", millest ilmus kuus trükki. Õpik paistab silma ühiskonna süstemaatilise käsitlusega, kuigi kodanikuteaduse osa on ainult kuuendik (30 lk) raamatu mahust – "Kodanik ja tema tegevus", "Omavalitsus", "Riik" (15 lk) ja "Riigi vormid", sealhulgas naaberriikide korraldus. Kodanikud olid maal kas taluperemehed, rentnikud või teenijad ja linnas peremehed või teenijad. Seejärel kirjutas Asson ka keskkoolile õpiku üldisest ja Eesti ajaloost ning kodanikuõpetusest (1937).

Kõik need õpikud järgisid oma aja ainekavu, alustades mõtisklusega ühiskonna tähtsusest ning kirjeldades peamisi sotsiaalseid, poliitilisi ja majanduslikke institutsioone.

Eriti maalähedaselt ja õpilastepäraselt kirjutasid kirjanik Jüri Parijõgi ja Toomas Adamson (1934). Nad alustasid perekonnast, seejärel ühistutest ja seltsidest koos juhenditega, kuidas

seltsi asutada; edasi tööjaotusest, põllundusest, tööstusest, kaubandusest, kaupmehe kutsest ja rahandusest, valla ja linna omavalitsustest, nende tuludest ja kuludest. Kaks kolmandikku õpiku mahust (101 lk) oli pühendatud riigile ja selle peamistele institutsioonidele, sealjuures riigi tuludele ja kuludele. Kirjeldatud on eelkõige praktilisest aspektist, kuidas valida, ühistut luua, valla eelarvet analüüsida jne. Autorid ei käsitlenud võimu sotsiaalseid aspekte, selle ebaefektiivset või omakasupüüdlikku kasutamist. Nimetati siiski vajadust mõista riigi poliitikaid ja valida esindusorganitesse õigeid inimesi. Ka kooli osa kirjeldati kui elus edasi jõudmise vahendit: haridus aitab leida tööd ja parandada oma töö (mitte elu) kvaliteeti. Algkooliõpikus kirjeldati ka kooli struktuuri ja õppekava, kuid mitte õpilaste omavalitsust, mille kogemusi ainekava kodanike harimisel tähtsaks pidas. Samuti ei kirjutatud õpilaste arendamisest, kuigi õppekava pidas õpilaste arendamist koolis kõige tähtsamaks (Haridusministeerium 1928, 1). Richard Räägo õpiku (viimane, kaheteistkümnes trükk 1938 koos Richard Kleisiga) struktuur on veidi teistsugune, maht väiksem (80 lk institutsioonidest pluss põhiseadus). Rägo keskkooliõpik (1926) on mahult veelgi suurem (125 lk), riigi institutsioonide osakaal on ligikaudu 90 protsenti, käsitlus aga endiselt peamiselt tehniline ja praktiline. Siiski andsid kõik need õpikud esmased vajalikud teadmised ühiskonna institutsioonide kohta, mis on demokraatliku arengu eeldus. Algkooliõpikud ei kirjutanud demokraatia ohtudest, poliitikute võimalikust kaugenemisest rahvast, võimu erakondlikust ja omakasupüüdlikust kasutamisest.

Ühiskonnaõpetus 1963

Eestis suhtutakse nõukogude ideoloogiasse eitavalt ja põlgusega. Arvatakse, et sealt pole midagi õppida, kuid ei märgata, et selle aluseid (inimese ja ühiskonna ühekülgne seostamine, teooria ja praktika isoleerimine, teadmiste pidamine absolutistlikeks) ei ole piisavalt arvustatud ja selle mõju kestab edasi. Kohe kui Eesti oli okupeeritud, keelati ära eesti autorite ajaloo ja kodanikuõpetuse õpikud ning asendati need suuremahulise NSV Liidu ajaloo ja stalinliku konstitutsiooniga põhikooli ja keskkooli lõpuklassides. Nende ainete kavasid esialgu polnudki, olid vaid õpikud ja konstitutsiooni tekst.

Aastal 1963 anti välja ühiskonnaõpetuse õpik (Šahnazarov jt 1963) nii vene kui ka eesti keeles, mille analüüs toob välja nõukogude ideoloogia eesmärgid, teoreetilised alused ja sisu. Nimetatud ideoloogia ei aita mõista inimese, ühiskonna, kultuuri ja looduse vahekorda ja selle muutumist. Selle aluseks on Karl Marxi 19. sajandist pärit ideoloogiline dogma, kuidas ühiskond areneb justkui loodusseaduse alusel kapitalismilt sotsialismile, tarvis on vaid keelata eraomandus ja vaba ettevõtlus. Seda “teooriat” kasutas Stalin inimestelt majandusliku vabaduse äravõtmiseks ja nende täielikuks allutamiseks parteilisele oligarhiale. Inimeste vaimseks orjastamiseks levitati utoopiat kommunismist kui täiuslikust ühiskonnast, mis pidi saabuma veel 20. sajandil. Raamat lõpebki väidetega, et kommunism toob maakerale igavese rahu, töö, võrdsuse, vabaduse, vendluse ja õnne. Kogu seda ideoloogiat pidid õpilased pimesi uskuma.

Raamat idealiseerib nõukogude riigi tegelikkust, kirjeldab riigi formaalseid institutsioone, kohalikke nõukogusid, ülemnõukogu, valitsust, kohut ja prokuratuuri. Eraldi paragrahv on ühiskondlikest organisatsioonidest, milleks on peetud ametiühingut, noorsooühinguid,

kooperatiive (kolhoose) jms. Poliitilised organisatsioonid pole ei ühiskondlikud ega riiklikud, lubatud oli ainult üks, kommunistlik erakond. Seda peeti ühiskondlik-poliitilise organisatsiooni kõrgeimaks vormiks, millel on erilised õigused. Seega allutati riik parteiorganitele, mis muutis põhiseaduse ja inimeste vabadused sisutühjaks.

Raamatu üks osa käsitles riigi arengut, majandust, ühiskondlikke suhteid ja uue inimese kasvatamist. Inimese ja ühiskonna vahekorda käsitleti vastuoluliselt ja silmakirjalikult. Kõigepealt esitati marksistlik tees, et inimene on sotsiaalsete olude produkt. Seega, kui nõukogude inimesed polnud piisavalt töökad ja kuulekad, oli see vastavate sotsiaalsete suhete tulemus. Samal ajal ei tohtinud sellist teesi isegi esitada, veel vähem kontrollida (seda lubati alles 1980. aastatel). Selle asemel väideti, et inimeste teadvus jääb nende olemisest maha. Seepärast peavad partei ja teised organid inimesi taga sundima, neid parteiliselt kuulekaks ja püüdlikuks kasvatama. Raamat käsitleb ka inimeste igakülgset ja harmoonilist arenemist, kuid see oli täielikult allutatud parteilisele ladvikule ja selle ideoloogiale. Seega ei näita see raamat tegelikult, kuidas inimesed saavad maailma ja iseennast mõista, areneda ja ühiskonna arengule kaasa aidata. Selle raamatu tekst võtab inimestelt mõtlemisvõime ja muudab nad manipuleeritavaks. Ka nõukogude ühiskonnas oli võimalik oma eesmärke saavutada ja karjääri teha, kuid see toimus keskajast pärit paternalistliku mudeli järgi. Seda aga nimetatud raamat ei käsitle ega õpeta. Seega käsitleb 1963. aasta õpik inimeste ja ühiskonna vahekorda ühekülgselt, inimesed on allutatud ühiskonnale (võimuaparaadile). Marksistlik doktriin on lihtsustatud ja moonutatud, see on esitatud absoluutse tõena. Küsimused inimese ja ühiskonna vahekorrast ning teadmiste osast on aga jätkuvalt aktuaalsed.

Ainekavad ja õpikud 1996–2010

Üldiselt on meie õpikutele omased samad probleemid nagu teistes maades (Ichilov 1998; Osler, Starkey 2006). Poliitilisi institutsioone käsitletakse sotsiaalsetest suhetest lahus (Sünker *et al* 2003; Wilde 2004). Keerulisi ja vastuolulisi üldistavaid mõisteid nagu ühiskond ja demokraatia määratletakse lihtsustatult, seetõttu on inimestel raske seostada oma arengut ühiskonna omaga. Meie ühiskonnaõpetuse õpikuid on üsna palju analüüsitud ja arvustatud (Kalmus 2003; Haav 2008–2010), seetõttu toome välja ainult põhiseisukohad ega hakka pikalt kirjeldama õpikute struktuuri ja kasutatud mõisteid.

Esimese riikliku ainekava (1996) ja esimesed õpikud koostasid peamiselt ajaloolased ja ajalooõpetajad (Sulev Valdmaa jt). Aastal 1996 oli inimese- ja kodanikuõpetus koos, 2002 inimese- ja ühiskonnaõpetuse kavad ja õpikud lahutati. Kahjuks on need jäänud isoleerituks ka oma ainekäsitluse poolest. 1996. aasta põhikooli teise astme (IV–VI klass) kava on loogilise struktuuriga, sisaldades ka kohaliku omavalitsuse teemat. Kolmanda kooliastme kava on märksa eklektilisem: inimene ühiskonnas, õiguse ja majanduse institutsioonid, inimene õigus- ja majandussüsteemis ning riigi institutsioonid. Põhikooli üldeesmärkidena on kirjas ka ühiskonna ning inimese ja ühiskonna vastastikuste suhete tundmine, kolmandas kooliastmes neid eesmärke pole täpsustatud.

Õpitulemustena oodatakse riigi korralduse ja inimõiguste tundmist ning kodanikuvastutuse kandmist. Kohaliku kogukonna teemat enam ei puudutata, samuti puudub kooli teema. Leili

Möldre ja Anu Tootsi “Kodanikuõpetus. VIII–IX klass” (1997) järgib seda kava, kuid on järjekindlam. Õpik koosneb neljast peatükist (ühiskond, õigus, majandus ja valitsemine). Viimases osas on ka kohaliku omavalitsuse tutvustus, samuti rollimäng suhtlemisest omavalitsusega. Kooli teema puudub. Majanduse peatükk seostub eelkõige riigiga ja sellisena oleks selle koht pigem riigi peatüki järel.

Gümnaasiumi ainekava (1996) eesmärkidena on nimetatud riigi valitsemise ja demokraatia reeglite tundmist ning seaduste järgimist. See keskendub samuti peamistele riiklikele institutsioonidele, olles märksa detailsem. Kava struktuur on segane, koosneb kuuest osast. “Ühiskonna struktuuri” osa käsitleb tegelikult kolme peamist sektorit (avalik võim, tsiviilühiskond ja majandus). Kolmas ja neljas osa on vastavalt ühiskonna valitsemisest ja majandamisest. “Valitsemine” sisaldab ka osalusdemokraatiat ja kohalikku võimu. Nende järel käsitletakse peatükis “Üksikisik ja ühiskond” inimõigusi, töösuhteid ja sotsiaalabi.

Leili Möldre ja Anu Tootsi (1999) ning Katrin Olenko ja Anu Tootsi koostatud õpik (2005) üldiselt järgivad ainekava struktuuri. Kuigi uues raamatus on tehtud parandusi, eelkõige materjali lihtsustamise suunas, on endiselt probleemiks ühiskonna ja demokraatia mõistete ebamäärasus, inimese ja ühiskonna, kodaniku ja riigi eraldatud käsitlemine. Mittetulundussektor samastatakse kodanikuühiskonnaga (1999, 50–53; 2005, 35). Osalusdemokraatiat käsitletakse vähe (1999) või kitsalt (2005, 62 ja 212), mitte huvirühmade regulaarse kaasamisena. Huvirühmade kaasamisest kirjutatakse seoses valitsemise efektiivsusega (2005, 24). Rahvast ei peeta riigi tunnuseks (1999, 37; 2005, 31 ja 46). Poliitika eesmärk on võimurühmade huvide realiseerimine (1999, 39). See pole enam demokraatia (enamuse võim), vaid oligarhia (vähemuse võim vähemuse huvides). Oligarhia mõistet aga polegi antud, selle asemel on elitaardemokraatia. Selline kontseptuaalne segadus raskendab ühiskonna ja demokraatia mõistmist, mõjutamisest rääkimata.

Heiki Raudla andis 2003. aastal (koos Lauri Vahtrega) välja “Ühiskonnaõpetuse põhikoolile” II osa ja 2009 “Ühiskonnaõpetuse gümnaasiumile” I osa. Õpikud paistavad silma hea kujunduse ja teksti liigendatuse poolest, ent mõistete käsitlus on lihtsustav ja mõnikord ka eksitav (näiteks otsene, esindus-, osalus- ja eliididemokraatia).

Uued ainekavad aastast 2010

2010. aasta ainekavad (www.oppekavad.ee) koostati Anu Tootsi juhtimisel. Põhikooli ainekava eesmärk on muu hulgas poliitiliste oskuste arendamine, kuid kava struktuur seda ei soodusta. On hea, et juba teises kooliastmes (IV–VI klass) tuuakse sisse demokraatia, koolidemokraatia ja kodanikuühenduste teemad. Kolmandas kooliastmes on kolm osa: sotsiaalsed suhted, riik ja valitsemine ning kodanikuühiskond. Viimane sisaldab ka õpilasorganisatsioone. Loogilisem oleks alustada inimõiguste peatükist ja lisada sellele kodanikuühenduste osa. Ühiskonna sotsiaalne struktuur keskendub endiselt individuaalsetele erinevustele.

Ühiskonna institutsionaalse struktuuri käsitlemine omaette peatükina pole põhjendatud, eraldi peatükid on riigi ja kodanikuühenduste kohta, majandusest aga terve kursus. Ainekava keskne osa on riik ja valitsemine, mis koosneb kahest peatükist, demokraatia (teooria?) ja

Eesti valitsemiskord. Sealjuures osalusdemokraatia mõistet polegi. Samuti on märksõna demokraatia põhimõtted, kuid pole demokraatia probleeme ja ohte. Põhikooli õpitulemuste hulgas on oskus hinnata enda võimalusi ettevõtjana, kuid mitte kodaniku ja poliitikas osalejana.

Gümnaasiumi poliitikaharidust käsitleb esimene kursus, mis koosneb kahest osast: ühiskond ja selle arenemine ning ühiskonna valitsemine ja kodanikuosalus. Selline lahutamine ei tundu põhjendatuna, sest see pigem raskendab inimese ja ühiskonna vahekorra mõistmist. Näiteks kodanikuühiskonna märksõna on mõlemas osas.

Võrreldes 1996. aastaga on 2010. aasta ainekava struktuur vähem eklektiline. Kui enne sõda järgisid Eesti ainekavad ja õpikud üksikult üldisele põhimõtet, siis nüüd liigutakse pigem üldiselt üksikule. Kui aastal 1996 algas ainekava (ning õpikud 1999 ja 2005) ühiskonna kujunemisest, millele järgnes sotsiaalne struktuur, siis 2010. aasta ainekavas on peatükkide järjestus ümber pööratud. Ühiskonna valitsemine algab riigi institutsioonide käsitlemisega ja peatüki lõpus on ka kohalik omavalitsus. Riigi peatükile järgnevad inimõigused, edasi tulevad ideoloogiad, valimised, erakonnad ja kodanikuühendused ning lõpuks Euroopa Liidu institutsioonid. Pedagoogiliselt oleks mõistlikum alustada inimõigustest, kodanikuühendustest ja kohalikust omavalitsusest.

Uue ainekava üks eesmärke on uurida ühiskonna probleeme ja jälgida arengut ning aidata kaasa probleemide lahendamisele ja ühiskonna arengule. Kui see oleks peamine eesmärk, oleks tulnud lähtuda probleemidest või vähemalt arvestada esindusdemokraatia probleeme (näiteks võimu ja rahva võõrandumise ohtu). Osalusdemokraatia on ju probleemide lahendamise peamine viis. Sellist märksõna endiselt ei ole. On küll märksõna “demokraatia ohud”, kuid see on ainult riigi peatüki all (gümnaasiumiõpikus on need ohud demokraatia peatükis: 2005, 62). Võimu saamatu või pahatahtliku kasutamise probleem ilmneb aga kõigil tasanditel, ka kohalikul. Pärast teist kooliastet (IV–VI klass) ei leia enam käsitlemist koolidemokraatia.

Gümnaasiumi lõpetaja ühe õpitulemusena on märgitud, et ta peaks oskama seostada enda arengut ühiskonna arenguga. Ainekava kasutab aga väljendit “suhestada”, mida võib ju mõista enda osaga passiivse leppimisena. Kuid ka Euroopa Nõukogu käsitluste järgi peaksid aktiivsed kodanikud reageerima võimu saamatuse, ebaefektiivsuse ja eriti kuritarvituste korral. Seega on ühiskonnaõpetuse ainekava märksõnad küll senisest paremini korrastatud, kuid neil puudub ikka veel vajalik mõistete süsteem.

Kui meie eesmärk on areneda koos ühiskonnaga, tuleks alustada inimese ja ühiskonna, kodaniku ja riigi vahekorra probleemist. Edasi on vaja neid mõisteid diferentseerida konkreetsete tasemeteni.

Ühiskond ei koosne isoleeritud indiviididest, vaid omavahel tihedalt seotud, sealjuures võimu- ja alluvussidemetega isikutest. Nende hierarhiliste sidemete järgi võime eristada sotsiaalseid subjekte, kellel on põhimõtteliselt erinevad võimalused oma sotsiaalseid sidemeid kasutada. Demokraatlikes riikides on peamisteks subjektideks kodanikud. Kodanikud valivad endale esindajad, kellel on täielik võim riigi sotsiaalsete ja poliitiliste

ressursside üle. Rahvaesindajad kontrollivad kogu avalikku sektorit, kuhu kuulub palju asutusi ja organisatsioone. Nende asutuste eesotsas on juhid, kelle alluvuses on palju avalikke teenistujaid. Rahvaesindajad, avaliku sektori teenistujad ja juhid saavad oma sissetuleku riigieelarvest.

Sotsiaalteaduslikel alustel

Meile on loodud võimalused osaleda poliitilistes protsessides (osalusdemokraatia), kuid see eeldab kodanikelt põhjalikke teadmisi ja palju vaba aega. Seega peaksid poliitikud ja teised avaliku võimu tegelased olema tänulikud, kui rahvas nende vastu huvi tunneb ja neid aidata püüab. Meil on Kodanikuühiskonna Sihtkapital, mis toetab kodanikuühendusi, aidates neil osaleda demokraatlikes protsessides. Riigi poliitikate arutamiseks on internetiportaal Osale.ee, kuid see eeldab veelgi põhjalikumaid teadmisi ja rohkem aega. (On vähe kodanikke ja ühendusi, kellel on piisavalt teadmisi ja tahtmist ka riigi ja Euroopa tasemel poliitilistes protsessides kaasa rääkida.) Demokraatiaharidus peaks looma selliseks osalemiseks teoreetilise aluse ning andma ülevaate peamistest probleemidest ja mõistetest (Haav 2005, 2008–2010).

Me võime rääkida kodanikuühiskonnast, kui avalik võim kutsub kõiki huvitatuid inimesi osalema ja kui ta nende inimeste häid ettepanekuid ka rakendab (Lepa jt 2004; Valitsuskommunikatsiooni käsiraamat 2010). Loota kõigi inimeste osalemisele seaduste ja poliitikate arutamisel on utoopia. Kohalikul tasandil võib aga selliseid inimesi olla üsna palju. Neid kodanikke-eksperte, kes ka riigi tasandi regulatsioonide ja poliitikate kohta asjalikku nõu võivad anda, ilmselt palju ei ole. Riigiasutustele poleks väga suur lisakoormus, kui nad analüüsiksid neile tehtud ettepanekuid ja sõeluksid terad sõkaldest välja. Ka seda tööd võivad teha aktiivsed kodanikud-eksperdid.

Koolis on peamised subjektid õpilased, nende vanemad, õpetajad, koolijuhid, kohalik omavalitsus ja riik ning seal on palju võimalusi siduda poliitikahariduse teooriat ja praktikat (Eurydice 2005). Põhikooli ja gümnaasiumi lõpuklasside ainekavad ja õpikud peaksid käsitlema demokraatlikke protsesse. Sotsiaalteaduslikel alustel koostatud ainekava, mida saab kasutada õpilase ja kooli, kodaniku ja riigi, teooria ja praktika seostamiseks, on ka õpilaste arendamise teooria. Õpilase arendamine on kogu haridussüsteemi ja õppekava eesmärk, seega on sotsiaalteaduslik ühiskonnaõpetuse ainekava ka õppekava arendamise teoreetiline alus.

Kasutatud kirjandus

Andresen, L. (2007). Eesti rahvakooli ja pedagoogika ajalugu, IV. Iseseisvusaeg 1918–1940. Tallinn: Avita.

Antikainen, A., Rinne, R., Koski, L. (2009). Haridussotsioloogia. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.

Asson, E. (1937). Üldine ajalugu koos Eesti ajaloo ja kodanikuõpetusega. Keskkooli V klassi kursus. Tartu: Noor-Eesti.

Asson, E., Möller, A. (1931). Eesti ajalugu ühes üld-ajalooga ja kodanikuteadus. Algkooli VI klassile. Tartu: Noor-Eesti.

Audigier, F. (1999). Basic Concepts and Core Competencies of Education for Democratic Citizenship. The Second EDC Report. Strasbourg: Council of Europe.

Bîrzéa, C. (2000). Education for Democratic Citizenship: A Lifelong Learning Perspective. Strasbourg: Council of Europe.

Eurydice (2005). Citizenship Education at School in Europe. Brussels: Eurydice.

Haav, K. (2005). Teaching Citizenship and Democracy: A New System of Concepts for Estonia and the EU. – A. Ross (ed). Teaching Citizenship. London: CiCe, pp 421–428.

Haav, K. (2008). Civic Education in Estonia: Democratic or Authoritarian? – Journal of Social Science Education, vol 9, no 1, pp 121–130. – http://www.jsse.org/2008/2008-1

Haav, K. (2009a). Demokraatiahariduse ideaalide saavutamise võimalused. – Haridus, nr 1–2, lk 35–39.

Haav, K. (2009b). Hariduse olemus, teadmised ja RÕK. – O. Aarna (koost). Õppija ja õppimine tänases ja homses Eestis. Tallinn: Eesti Haridusfoorum, lk 39–53.

Haav, K. (2010). Education for Democratic Citizenship: Development of the Theoretical Framework for Estonia and European Union. – P. Müürsepp (ed). Proceedings of the Institute for European Studies, Journal of Tallinn University of Technology, no 7, pp 168–191.

Haridusministeerium (1928). Algkooli õppekavad. Tallinn: Haridusministeerium.

Haridusministeerium (1938). Algkooli, keskkooli, gümnaasiumi õppekavad. Tallinn: Haridusministeerium.

Haridus- ja Sotsiaalministeerium (1930). Keskkooli õppekavad. Tallinn: Haridus- ja Sotsiaalministeerium.

Ichilov, O. (ed) **(1998).** Citizenship and Citizenship Education in a Changing World. London: The Woburn Press.

Kalmus, V. (2003). School Textbooks in the Field of Socialisation. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Krūze, A., Ķestere, I., Sirk, V., Tijūnėlienė, O. (eds) **(2010).** History of Education and Pedagogical Thought in the Baltic Countries up to 1940: An Overview. Riga: Baltic Association of Historians of Pedagogy.

Käis, J. (1996). Kooli-raamat. Tartu: Ilmamaa.

Lepa, R., Illing, E., Kasemets, A., Lepp, Ü., Kallaste, E. (2004). Kaasamine otsuste tegemise protsessi. Tallinn: Praxis.

Möldre, L., Toots, A. (1997). Kodanikuõpetus. VIII–IX klass. Tallinn: Koolibri.

Möldre, L., Toots, A. (1999). Ühiskonnaõpetus. XII klass. Tallinn: Koolibri.

Naval, C., Print, M., Veldhuis, R. (2002). Education for Democratic Citizenship in the New Europe: Context and Reform. – European Journal of Education, vol 37, issue 2, pp 107–128.

Olenko, K., Toots, A. (2005). Ühiskonnaõpetus. Gümnaasiumiõpik. Tallinn: Koolibri.

Osler, A., Starkey, H. (2006). Education for Democratic Citizenship: A Review of Research, Policy and Practice 1995–2005. – Research Papers in Education, vol 21, issue 4, pp 433–466.

Parijõgi, J., Adamson, T. (1934). Noor kodanik. Kodanikuõpetus algkoolile. Tartu: Kool.

Rägo, R. (1926). Kodanikuõpetus keskkoolile. Tartu: Loodus.

Räägo, R., Kleis, R. (1938). Kodanikuõpetus algkoolile. Tallinn: Loodus.

Sünker, H., Farnen, R., Széll, G. (eds) **(2003).** Political Socialization, Participation and Education. Frankfurt am Main and New York: Peter Lang.

Šahnazarov, G. H. jt (1963). Ühiskonnaõpetus. Õpik keskkoolide ja kesk-eriõppeasutuste lõppklassidele. Tallinn: Eesti Riiklik Kirjastus.

Toots, A. (2003, 2007). Ühiskonnaõpetus. 9. klassi õpik. Tallinn: Koolibri.

Valitsuskommunikatsiooni käsiraamat (2010). Tallinn: Riigikantselei.

Wilde, S. (2004). Citizenship Education in Germany. Oxford: Symposium Books.

Heategevuse majanduslik väärtus, mõju ja väärtustamine

Risto Kaarna (RiTo 24), Praxise majanduspoliitika analüütik

Eestis tehtavast heategevusest teame liiga vähe, et sellest tervikpilti luua. Rahvusvahelises võrdluses on siinne heategevus mahu poolest tagasihoidlik.

Selgus ja teadmised heategevusest on mitmel põhjusel olulised. Esiteks viitab heategevus demokraatliku ja moodsa ühiskonna arengule, mille märksõnad on usaldus, turvalisus, hooliv ja mõistlik käitumine. Teiseks on heategevus mahukas ja märkimisväärse majandusliku väärtusega. Kolmandaks on heategevuse hindamine ja analüüs puudulikud või pole parimal juhul järjepidevad. Neljandaks tähendavad heategevust toetavad riigipoolsed majanduslikud soodustused riigi kaudset toetust nii vabaühendustele kui ka kodanikele ja ettevõtetele. See näitab, kui vajalikuks peab avalik sektor ühendusi, nende tegevust ja elujõulisust ning seega kaudselt nimetatud arengut.

Täpsuse huvides käsitleme siinkohal heategevusena vabatahtlikku tööd ja annetamist. Selle käsitluse kondikava annavad kaks hiljuti Praxise tehtud uuringut (Kaarna, Noor 2011; Mänd *et al* 2011), millest esimeses käsitleti vabatahtliku töö majandusliku ja laiema ühiskondliku väärtuse hindamise metoodikat ning teises tehti põhjalik ülevaade annetamisest nii Eestis kui ka mujal.

Artikkel käsitleb heategevuse hinnangulist majanduslikku väärtust, teiseks selle võimalikku laiemat mõju ühiskonnale ja ühiskonna arengule ning kolmandaks heategevuse -väärtustamist. Sealjuures osundatakse erinevate osaliste võimalustele heategevust soodustada ja väärtustada.

Heategevuse majanduslik väärtus

Heategevuse majandusliku mõõtmise tähtsust põhjendatakse mitmeti. Tegemist on olulise ressursiga, seetõttu on heategevuse efektiivseks juhtimiseks tähtis teada ressursi suurust ja iseloomu. Teisalt avaneb võimalus tekitada sellele ressursile suurem nähtavus näiteks statistika parema kogumisega. Nii saab seda täiendavalt väärtustada ja tunnustada.

Vabatahtliku töö ja annetamise majandusliku väärtuse hindamiseks Eestis kasutatakse erinevat metoodikat ja ka erinevaid andmestikke, seetõttu on neid artiklis käsitletud eraldi. Vabatahtliku töö hinnang tugineb peamiselt statistikaameti ajakasutuse uuringu (Statistikaamet 2011) andmetele ning annetamise hinnang maksu- ja tolliameti andmetele.

Vabatahtliku töö väärtuse hindamisel tuleb alustada sellest, et pole olemas üht laialt kasutust leidnud metoodikat. Töö väärtus üldiselt on mõõdetav loodud majandusliku lisandväärtusega. Lihtsustatult koosneb majanduslik lisandväärtus töötaja töötasust ja ettevõtte tulust. Kuid töö jaoks, mis on tasustamata, tuleb teha eeldus võimaliku lisandväärtuse kohta. Kasutusel on mitu võimalikku eeldust. Kõige lihtsam on miinimumpalga eeldus, mille kohaselt tasustamata tööga loodud lisandväärtus võrdsustatakse seadusega paika pandud miinimumpalgaga. Samas on selge, et teatud töö on

suurema väärtusega, mistõttu kasutatakse ka keskmise palga eeldust. Täiendavalt on võimalik vaadata, missugust tööd vabatahtlikud täpsemalt teevad. Näiteks on seda võimalik teha töö ametiala täpsusega. Selliselt keskmise palga põhjal saadud hinnangut kohandades saab võrdsustada tehtud tasustamata tööga loodud lisandväärtuse samal ametialal teenitava keskmise palgaga. Sellist eeldust nimetatakse sektori palga meetodiks.

Tasustamata regulaarset (rohkem kui kord aastas) vabatahtlikku tööd tegi aastatel 2009–2010 4,5 protsenti Eesti elanikkonnast, kes on vanemad kui kümme aastat. Nende inimeste hulk on ligikaudu 54 000. Vabatahtlikest 48 protsenti on mehed, 52 protsenti naised. Üldpopulatsioonis on mehi 45,4 protsenti ja naisi vastavalt 54,6 protsenti, seega teevad mehed suhteliselt rohkem vabatahtlikku tööd. Tasub silmas pidada, et erinevused on väikesed.

Vabatahtlikud on rahvuse järgi peamiselt eestlased, täpsemalt 92,6 protsenti vabatahtlikest, samas üldpopulatsioonis on eestlaste osakaal vaid 68,8 protsenti. Seega vähemusrahvuste esindajad pigem vabatahtliku tööga ei tegele. Tulemus on kooskõlas teiste riikide kogemusega, kus vähemusrahvused panustavad harilikult vabatahtliku töö vormis vähem.

Vanuse järgi on keskmisest aktiivsemad vabatahtlikud noored vanuses 15–24 ja keskealised kuni pensionieelikud. Pensioniealised on vähem aktiivsed, mis on ka mõistetav, sest pensioniealiste rühma kuulub suur osa kõrges eas inimesi, kelle töövõime on piiratud. Mõnes riigis on pensionärid üsna aktiivsed vabatahtlikud, sest neil on rohkem vaba aega kui töötavatel inimestel. Kõrgharitud tegelevad vabatahtliku tööga suhteliselt palju. Tulemus on kooskõlas rahvusvahelise kogemusega, sest kõrgharitud inimesed on ühiskonna aktiivsemad liikmed.

Kes kui palju panustab

Kui tehtud vabatahtlik töö summeerida, saadakse selle ajaline väärtus. Ühes kuus tegid regulaarsed vabatahtlikud kokku 1,09 miljonit tundi vabatahtlikku tööd, aastas vastavalt 13 miljonit tundi. Keskmiselt ühe vabatahtliku kohta teeb see 20,2 tundi kuus. Kui tulemus üldistada kogu elanikkonnale, on see keskmiselt 0,91 tundi kuus ühe Eesti elaniku kohta. Kokku tehti Eestis 2010. aastal tasustatud tööd ligikaudu 800 miljonit tundi, sellele lisandub vabatahtlikuna tehtud töötundide osakaal, milleks on 1,6 protsenti kõikidest töötundidest.

Üks levinud viis, kuidas vabatahtlikke täiendavalt eristada, on nende jagamine organiseeritud ja organiseerimata vabatahtlikeks. Esimeste puhul oli nende panus koordineeritud mõne organisatsiooni poolt, teiste puhul mitte. Organiseeritud vabatahtlike osakaal kõigist vabatahtlikest on 35,8 protsenti.

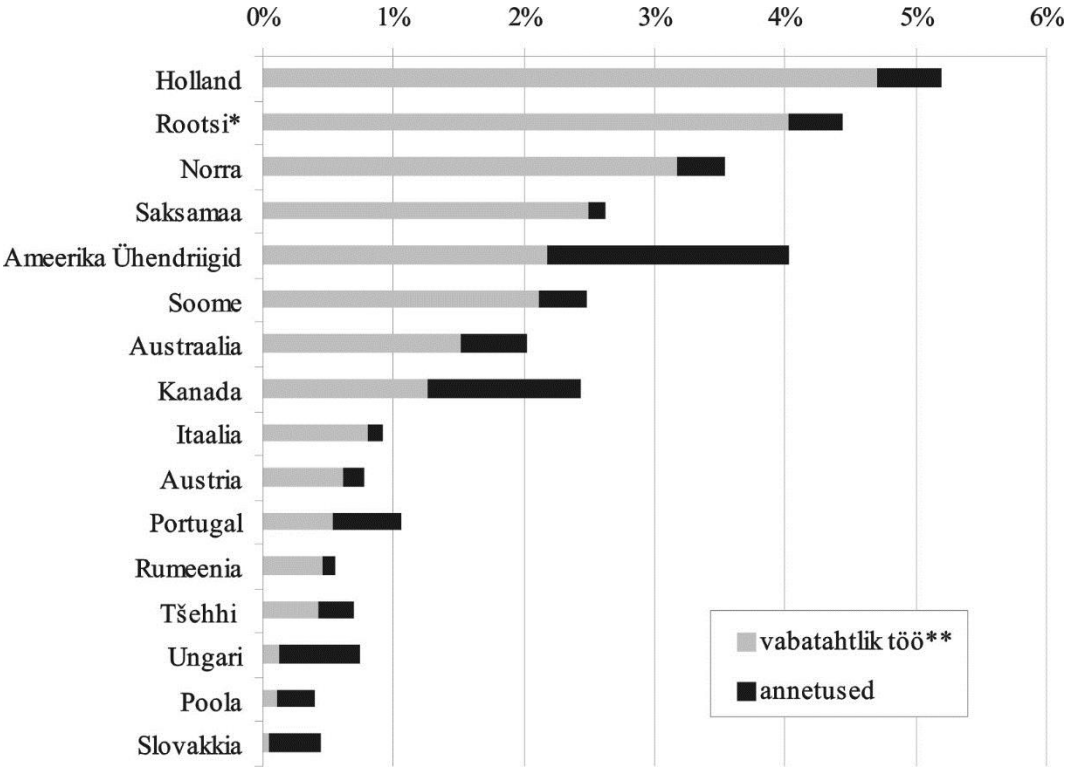
Regulaarse vabatahtliku töö väärtus miinimumpalga meetodil on 0,2 protsenti sisemajanduse kogutoodangust (SKT). Tegemist on lihtsaima hinnanguga vabatahtliku töö majanduslikule väärtusele. Koos ühekordsete vabatahtlikega ja teadvustamata vabatahtliku tööga on nimetatud väärtus 0,33 protsenti SKT-st.

Keskmise palga meetodil on vastav näitaja 0,56 protsenti SKT-st. Tegemist on rahvusvaheliselt enim kasutatava meetodiga vabatahtliku tegevuse väärtuse hindamisel. Koos ühekordsete vabatahtlikega ning teadvustamata vabatahtliku tööga on nimetatud väärtus 0,91 protsenti SKT-st.

Vabatahtliku töö väärtus sektori palga meetodil oli 2010. aastal 0,33 protsenti SKT-st. Käsitletud hinnangutest on sel puhul tegemist kõige täpsema hinnanguga vabatahtliku tegevuse majanduslikule väärtusele. Koos ühekordsete vabatahtlikega ja teadvustamata vabatahtliku tööga on nimetatud väärtus 0,54 protsenti SKT-st.

Annetamise majandusliku väärtuse hindamine on vabatahtliku töö väärtuse hindamisest selles mõttes lihtsam, et pole tarvis teha eeldust selle hüpoteetilise väärtuse kohta. Kui annetus on rahaline, loetakse annetuse suuruseks selle raha hulk, kui annetatakse mitterahaline vara, loetakse annetuse väärtuseks selle turuhind. Eesti maksu- ja tolliameti andmete kohaselt deklareerisid organisatsioonid annetusi ja kingitusi aastail 2008–2009 keskmiselt 22 miljoni euro väärtuses, mis on ligikaudu 0,16 protsenti SKT-st. Annetajate osakaal oli 2009. aastal ligikaudu 5,4 protsenti elanikkonnast.

Viimane laiapõhjalisem uuring (joonis 1), mille käigus tehti vabatahtliku töö ja annetamise kohta rahvusvaheline võrdlus, näitab, et praeguse seisu järgi on annetamine ja vabatahtlik töö Eestis suhteliselt väikesemahulised. Arenenud lääneriigid panustavad heategevusse vabatahtliku töö vormis 1–4 protsenti ning annetustena täiendavalt kuni 2 protsenti SKT-st. Heategevuse maht Eestis on võrreldav Tšehhi ja Rumeenia heategevuse mahtudega. Täiendavalt tuleb arvestada sellega, et välja toodud rahvusvaheline võrdlusbaas on ligi 10 aastat vana.



*Andmed vabatahtliku töö/annetuste kohta religioossetele organisatsioonidele ei ole kättesaadavad.

** Vabatahtliku tegevuse suhe SKT-sse on kohandatud selliselt, et see arvestaks teadvustamata vabatahtliku töö väärtusega.

Märkus: Baasaasta varieerub riigiti.

ALLIKAS: Johns Hopkins Comparitive Nonprofit Sector Project. – http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=9&sub=3&tri=8

Heategevuse ühiskondlik mõju

Heategevuse ühiskondlike mõjude käsitlemise ja hindamise eesmärk on parandada arusaama selle väärtusest ning pakkuda argumentatsioonimaterjali poliitika kujundamiseks ja valdkonna edendamiseks. Heategevuse ühiskondlikku mõju saab vaadelda peamiselt kolmel tasandil: ühiskonna (nii riigi kui ka kogukonna), vabatahtliku või annetaja (nii organisatsiooni kui ka indiviidi) ja kasusaaja tasandil (GHK 2010).

Vabatahtlikud ja annetajad panustavad oma tegevusega tihti ühiskonna poolt heaks kiidetud majanduslike ja sotsiaalsete eesmärkide täitmisse. Nendeks eesmärkideks võivad olla sotsiaalne sidusus, sotsiaalne kaasatus, lõimumine jms. Mitmest riigist on tõendeid, et heategevus aitab nimetatud eesmärkide täitmisele kaasa. Samuti on leitud, et heategevus võib edendada kohalikku ja regionaalarengut.

Sissetulekute suurenev ebavõrdsus ja tööturu võimalused, üleilmastumine, muutused eetikas ja kultuuripärandis ning kasvav eraldatus seavad kahtluse alla nüüdisühiskondade sotsiaalse sidususe. Kolmas sektor lubab suuremat sidusust, luues sotsiaalsed normid altruismile, usaldusele ja teineteisega arvestamisele. Täiendavalt on paljud argumenteerinud, et usaldus ehk sotsiaalne kapital, mis on loodud vabatahtliku tegevuse kaudu, edendab majanduskasvu ja tehnoloogilist arengut sellega, et vähendab majanduslikke tehingukulusid.

Siiski on kausaalsus heategevuse ning ühiskondliku mõju väljundite (sotsiaalne sidusus, kodanikuaktiivsus, usaldus, koostöö jms) vahel valdkonna kirjandusest lähtudes lahtine. Esiteks võib vaadelda lähemalt heategevuse mõju sotsiaalsele sidususele Kanada näitel (Woolley 1998). Ühe olulise tulemusena leiti uuringus, et igasugune seos sotsiaalse sidususe ja heategevuse vahel kehtib ainult uuritava ühiskonna kohta ehk teisisõnu ei ületa kultuuripiire. Samuti leiti, et need seosed sõltuvad mitmetest teguritest, näiteks sotsiaaldemograafilisest taustast (inimese sugu, vanus, abielustaatus jms), kultuuri eripäradest ning ka sellest, millistes organisatsioonides inimestele meeldib osaleda.

Usalduse ja heategevuse vahelised seosed on samuti lahtised (Bekkers 2006). Põhjaliku uurimistöö käigus leiti Hollandi näitel, et usaldus on üle aja palju stabiilsem kui heategevus, mis viitab vaid nõrgale seosele kahe näitaja vahel. Selleks vaadeldi erinevaid näitajaid aastail 2002–2006 ning uuriti nendevahelisi seoseid. Tavateadmise järgi muudab heategevus inimesed usaldavamaks, kuid uuringu järeldus oli, et need, kes vähem usaldavad, lõpetavad heategevuse kiiremini ära.

Selged seosed puuduvad

Usaldusega on tihedalt seotud sotsiaalse kapitali mõiste. Seoseid vabatahtliku tegevuse ja sotsiaalse kapitali ning kodanikuaktiivsuse vahel on uuritud ühes Ameerika Ühendriikide osariigis (Vermontis) (Isham *et al* 2004). Kasutades unikaalset andmekogumit, uuriti tegureid, mis mõjutavad vabatahtliku tegevuse ja sotsiaalse kapitali ning kodanikuaktiivsuse seoseid. Tulemuseks on, et vabatahtlik tegevus mõjutab positiivselt sotsiaalse kapitali hulka ja kodanikuaktiivsust juhul, kui vabatahtlikuna töötatakse religioosses või sotsiaalteenuste organisatsioonis. Sarnane mõju on, kui vabatahtlikku tegevust laiendatakse või kui tegemist on naissoost isikuga, kellel on kõrgharidus ning kelle pere koosneb kahest vanemast.

Uuringu käigus tõdetakse, et need seosed on nõrgad, ning sotsiaalse kapitali suurendamiseks ja kodanikuaktiivsuse tõstmiseks on tõhusamaid meetodeid kui heategevuse soodustamine. Teistpidi kinnitavad mitmed uuringud, et positiivsed seosed heategevuse ja sotsiaalse kapitali vahel on siiski olemas (Mayer 2003). Nii argumenteeritakse Lõuna-Austraalia näitel, et heategevus tõstab suurema sotsiaalse kapitali kaudu elukvaliteeti ja elanike haridustaset, vähendab suremust ja kuritegevust ning aitab kaasa majanduskasvule. Samas on see argumentatsioon pigem teoreetiline, tuginedes peamiselt varasematele töödele teistes piirkondades, mitte mõõtmistele Lõuna-Austraalias.

Selle kõige põhjal võib järeldada, et seosed heategevuse ja sotsiaalse väärtuse väljundite vahel on ebaselged nii teoreetiliselt kui ka empiiriliselt. Põhjusena võib kokkuvõttes nimetada kultuuri ja sotsiaaldemograafilisi eripärasid. Kuivõrd need eripärad eksisteerivad, ei saa kusagil tugineda ainult teiste riikide kogemusele. Seetõttu kuigi heategevusega kaasnevad võimalikud positiivsed mõjud ja tagajärjed on igal juhul tervitatavad, peame nende paremaks mõistmiseks ja juhtimiseks nii seoseid kui ka võimalusi nende seoste hindamiseks lähemalt uurima just Eestis.

Praegused andmestikud ei anna meile heategevuse ühiskondliku mõju hindamiseks piisavat sisendit. Omaette küsimus on, kas riigi tasandil on üldse mõistlik heategevuse ühiskondlikku väärtust hinnata. Võib-olla oleks tulemuslikum hinnata seda organisatsioonide tasandil. Selle hõlbustamiseks tuleks välja töötada hindamismetoodika mudelid, mida on võimalik eri valdkondades tegutsevatel ühendustel kasutada. Eeskujuna tasuks vaadata Hollandis arendatud Well Venture Monitori (http://www.wellventuremonitor.nl/Background.aspx?Num=1).

Üldiselt saab organisatsiooni tasandil ühiskondliku väärtuse hindamiseks vajalikud andmed intervjueerides või korraldades fookusgruppe organisatsiooni liikmete ja nende sihtrühmade seas, kellele nende tegevus on suunatud. Vastused oskuslikult sõnastatud küsimustele

peaksid andma piisavalt infot, et luua narratiiv ja võimalikud põhjuslikud seosed heategevuse ja erinevate ühiskondliku mõju väljundite vahel. Samal ajal eksisteerivad teatud asjakohased strateegilised indikaatorid, mida tuleks pikemat aega ja regulaarselt monitoorida. Seni on teadmisi kogutud pigem ühekordsete ettevõtmistena, kuid tähtsad on just regulaarsus ja järjepidevus, sest vaid selliselt saab täpsemalt hinnata heategevuse iseloomu, dünaamikat, põhjuslikke seoseid heategevuse ja ühiskondliku mõju väljundite vahel ning ka heategevuse ühiskondlikku mõju tervikuna.

Heategevuse väärtustamine Eestis

Viimane Eesti kodanikuühiskonna arengukava (Siseministeerium 2011) seab muu hulgas heategevust puudutavaks eesmärgiks selle, et annetused on regulaarsed, läbimõeldud ja suurenevas mahus ning et vabatahtlik tegevus on ühiskonnas soodustatud, tunnustatud ja väärtustatud.

Praxise ja TNS Emori tehtud uuring vabatahtlikust tööst (Praxis, TNS Emor 2009) toob välja mitmed seaduspärasused, mis puudutavad vabatahtliku töö väärtustamist erinevate osalejate poolt. Selles uuringus loodud tüpoloogia järgi jagunevad vabatahtlikud kaheks. Esimest tüüpi vabatahtlikke saab iseloomustada järgmiselt: väheaktiivne, konkreetsel tegevusel või sotsiaalsel võrgustikul põhinev vabatahtlik. Teist tüüpi vabatahtlikud on aktiivsed, löövad kaasa projektides ja on orienteeritud uute kogemuste saamisele. Kolmandat tüüpi inimesed ei osale vabatahtlikes tegevustes.

Esimest tüüpi vabatahtlikud suhtuvad vabatahtlikku tegevusse väga soosivalt: peaaegu kõik selle rühma vabatahtlikud leiavad, et see on vajalik ühiskonna ja inimese jaoks ning et vabatahtlik tegevus on Eestis hea mainega ja inimesed väärtustavad seda. Samal ajal ollakse kriitilised riigi suhtes: ainult 38 protsenti selle tüübi esindajatest leiab, et riik väärtustab vabatahtlikku tegevust. Veel vähem on neid, kelle arvates on vabatahtlik tegevus õigusaktidega piisavalt reguleeritud ja soodustatud. Ka võiks olla suurem tugistruktuuride (näiteks koolituskeskused või muud tugiüksused) toetus.

Noorim vanuserühm (15–24 aastat) on vabatahtliku tegevuse suhtes positiivsema hoiakuga kui vanemad, nõustudes palju rohkem eeltoodud hoiakutega. Vanemaealised (65 aastat ja vanemad) jäävad paljudes aspektides teistest vanuserühmadest enam vastuse võlgu, kuid usuvad siiski, et vabatahtlik tegevus on ühiskonnas hea mainega ja vajalik nii inimeste kui ka ühiskonna üldiseks arenguks. Ka keskealised suhtuvad vabatahtlikku tegevusse soosivalt, kuid leiavad, et tööandjad võiksid seda rohkem väärtustada.

Meeste ja naiste hoiakutes erisusi ei avaldu. Suured erinevused ilmnevad aga tulenevalt vabatahtlike rahvusest – nimelt on eestlased vabatahtliku tegevuse suhtes palju soosivamad kui teistest rahvusest inimesed. Näiteks usuvad eestlased muulastest enam, et vabatahtlik tegevus on üha kasvav trend ning et see on vajalik ja ühiskonnas hea mainega. Muust rahvusest selle rühma vabatahtlikest ei osanud nendes küsimustes paljud seisukohta võtta.

Kes mida tähtsaks peab

Esimest tüüpi ehk vähem aktiivsete vabatahtlike kohta võib eri ühiskonnagruppide rakendamise kohta öelda järgmist. Väiksema sissetulekuga inimestel ja lihttöölistel on oluline tunda ennast vajalikuna. Tõenäoliselt ei paku aga töö piisavalt võimalusi neid huvitavaks vabatahtlikuks tegevuseks. Nooremaid (15–34-aastaseid) ja keskharidusega vabatahtlikke huvitavad eelkõige võimalused saada uusi teadmisi ja kogemusi ning tõsta tööturul enda konkurentsivõimet, mistõttu on oluline pakkuda neile õpiprotsessi – juhendada ja koolitada ning anda panuse kohta tagasisidet. Vanemaid inimesi (50–64-aastaseid) huvitab eelkõige võimalus teisi aidata, seetõttu saab neid rakendada näiteks sotsiaalvaldkonnas. 35–49-aastaste arvates ei väärtusta tööandjad vabatahtlikku tegevust piisavalt, seega oleks vaja tõsta nii vabatahtliku tegevuse ja erialase kogemuse väärtust kui ka luua võimalusi tööpäeva asendamiseks vabatahtliku tegevusega. Et mitte-eestlased on vähe kursis vabatahtliku tegevuse võimalustega, tasub kommunikatsiooni planeerimisel neile eraldi tähelepanu pöörata.

Nii nagu esimese vabatahtlike tüübi puhul, leiavad peaaegu kõik teise tüübi vabatahtlikud, et vabatahtlik tegevus on üldiselt vajalik nii inimestele kui ka ühiskonnale, samuti usutakse, et see on ühiskonnas hea mainega ja üha kasvav trend. Esimese tüübiga võrreldes on nad aga riigi tegevuse suhtes vähem kriitilised. Ka tugistruktuuride olemasolu suhtes on teise tüübi vabatahtlike arvamus positiivsem. See tähendab, et nende hulgas on rohkem neid, kelle arvates on praegune vabatahtlik tegevus tugistruktuuridega piisavalt toetatud. Võib eeldada, et teist tüüpi vabatahtlike kokkupuude organisatsioonide ja valdkonnaga on tihedam, nad on valdkonna arengutest paremini informeeritud ning seega on nende hinnang positiivsem. Statistiliselt olulisi erisusi sotsiaaldemograafilises taustas ei saa siinkohal samuti välja tuua, ka teine vabatahtlike tüüp on oma hoiakutelt võrdlemisi ühtne.

Samuti usub enamik mittevabatahtlikest, et vabatahtlik tegevus on vajalik nii inimesele kui ka ühiskonnale, kuid nende osatähtsus on vabatahtlikega võrreldes väiksem. Sama tendents ilmneb peaaegu kõigis muudes küsitluses vaadeldud vabatahtliku tegevuse maine aspektides, välja arvatud vabatahtliku tegevuse väärtustamine riigi poolt. Viimast aspekti on nii vabatahtlikud kui ka mittevabatahtlikud hinnanud suhteliselt madalalt – ainult 38 protsenti nõustub täiesti või pigem selle väitega. Umbes pooled vastajad, sealhulgas nii vabatahtlikud kui ka mittevabatahtlikud, leiavad, et vabatahtlikku tegevust väärtustavad muud osapooled: avaliku arvamuse liidrid ja tööandjad. Märksa enam on aga neid, kelle arvates väärtustavad teised inimesed vabatahtlikku tegevust. Ka siinkohal on mittevabatahtlike hulgas neid vastajaid vähem, kuid mitte nii olulisel määral. Sarnaselt vabatahtlikega leiavad vähesed mittevabatahtlikud, et vabatahtlik tegevus on õigusaktidega piisavalt reguleeritud ning et tugistruktuurid, näiteks koolitus- ja tugikeskused, toetavad seda küllaldaselt.

Kellest võtta eeskuju

Tulemustele tuginevalt soovitab eespool nimetatud uuring riigi tasandil töötada vabatahtliku tegevuse arendamisega süsteemsemalt, avalikustada valdkonnaga seotud edusamme ja arenguid, näiteks tunnustada regulaarselt avalikkuses vabatahtlikke ja nende tegusid. Heaks

algatuseks on ka antud uuringu tulemuste jagamine kõikide ühenduste ja avaliku sektori asutustega, et edaspidi oleks ühtlustatud arusaam vabatahtlikkusest, kasutatavast terminoloogiast ning takistustest vabatahtlikkuse kiiremas arengus. Samuti on tulemuslik siduda vabatahtlik tegevus ühiskonnas aktuaalsete ja oluliste teemadega, mis täidab peale vabatahtliku tegevuse arengu ka muid eesmärke, näiteks töötute rakendamist.

Kui vabatahtliku töö väärtustamise kohta on Eestis tehtud mõni uuring, siis annetamise kohta pilt nii selge pole. Kuigi annetamist ei toimuks annetajate ja annetuste vajajateta, on annetamise tuleviku seisukohalt kõige tähtsam annetamise maine väärtustamine ning selle kujundamine meie käitumis- ja mõtlemiskultuuri osaks. Annetamine toimib, kui ettevõtted, kodanikud ja avalik sektor näevad selles võimalust anda oma panus ühiskonna parandamisse ja elukvaliteedi tõstmisse.

Maailmas on riike, kellelt võtta eeskuju. Näiteks Kanadas, Suurbritannias ja Uus-Meremaal on ammu mõistetud, et annetamine eeldab kollektiivset tegutsemist, mis areneb ja paraneb, kui kõik tegutsevad koos, sest ainult ühe osapoole katsed ei ole piisavad. Kui avalik sektor (seadusandja ja täitevvõim), ühendused (annetuste kogujad, kasutajad ja aruandjad) ning annetajad (nii üksikisikud kui ka ettevõtted) usuvad, et annetamine on võimalus arendada ühiskonda ja selle kaudu ka oma heaolu ning kujutab endast tähtsat ja ühiskonna küpsust näitavat tegevust, siis oleme mitu sammu lähemal arenenud heaoluühiskonnale ja teistest Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest kodanikuühiskonna arengus ees.

Annetamist aitavad väärtustada järjepidev kommunikatsioon, heade lugude rääkimine, annetuskeskkonnad ning rahaliste vahendite eraldamine annetamise edendamiseks. 2008. aastal alanud ülemaailmne finantskriis jättis oma jälje inimeste suhtumisse, sealhulgas nende suhtumisse ühendustesse. Kriisijärgne aeg muudab inimesed valivamaks, sundides rohkem mõtlema, kellele annetada. Inimesed eelistavad lihtsaid ja arusaadavaid asju, hoidudes arusaamatutest ühendustest. Annetajad valivad ühenduse mitte ainult selle eesmärgi ja saavutuste, vaid ka haldus- ja valitsemissuutlikkuse järgi. Inimesed ei toeta enam iga toredat või kurvaks tegevat algatust ega tee mõtlemata nende heaks vabatahtlikku tööd, vaid otsivad ja soovivad läbipaistvaid, arusaadavaid, legitiimseid ning oma tegevusest ja rahast aru anda suutvaid ühendusi, kelle tegevusel on nähtav ja positiivne mõju (Flatters, Willmott 2009).

Poliitikasoovitused

1. Rahvusvahelise Tööjõu Organisatsiooni (ILO) soovituse kohaselt tuleks Eesti tööjõu-uuringusse lisada vabatahtliku töö moodul, mis põhineks ILO väljatöötatud küsimustikul.

2. Järjepidevalt uurida ja hinnata heategevusega seotud hoiakuid ja väärtusi ning selle sotsiaalse mõju väljundeid, lõimides hindamise leibkonna uuringutesse ja *omnibus*-küsitlustesse.

3. Toetada kodanikuühenduste püüdlusi oma tegevuse sotsiaalse mõju hindamiseks.

4. Koostada annetamise edendamise programm olemasolevatele vabaühendustele, kes viivad ellu töörühma seatud ülesandeid, teavitavad annetamisest, korraldavad üritusi, tunnustavad annetajaid, annavad välja annetamise almanahhi, korraldavad koolitusi ja valmistavad ette annetamise uuringuid.

5. Teha annetamise statistika ja andmed täies mahus kättesaadavaks.

6. Koostada annetamise hea tava, et annetuste kogujate (ühenduste) tegevus – annetuste kogumine, kasutamine ja aruandlus – oleks eetiline, aus ja läbipaistev ning omakasupüüdmatu.

7. Leppida kokku, millistele ühendustele tehtavad annetused võivad saada maksusoodustusi.

8. Kaaluda ettevõtete annetuste maksuvabastuse määra tõstmist ja eraisikute annetuste maksutagastuse suurendamist.

Artikli autor usub, et nende ja muude käsitletud uuringutes toodud soovituste rakendamine aitab heategevust väärtustada. Teades heategevuse ulatust ja iseloomu, saab sellele suuremat tähelepanu pöörata, seda efektiivsemalt juhtida, poliitikakujundust parandada ning kokkuvõttes suuremat ühiskondlikku väärtust luua.Joonis 1. Vabatahtliku töö ja annetuste majanduslik väärtus suhtena SKT-sse valitud riikides, keskmine aastatel 1995–2002

Kasutatud kirjandus

Bekkers, R. (2006). Trust and Volunteering: Selection or Causation? Evidence from a Four Year Panel Study. Amsterdam: VU University Amsterdam. – http://www.fss.uu.nl/soc/homes/bekkers/trustandvolunteering.pdf

Flatters, P., Willmott, M. (2009). Understanding the Post-Recession Consumer. Harvard Business Review, July–August, pp 106–112. Eesti keeles: Kuidas mõista masu-järgset tarbijat. – Director, 2009, september.

GHK (2010). Volunteering in the EU. Final Report. Brussels: Educational, Audiovisual & Culture Executive Agency (EAC-EA), Directorate General Education and Culture (DG EAC).

Isham, J., Kolodinsky, J., Kimberly, G. (2004). Effects of Volunteering for Nonprofit Organizations on Social Capital Formation: Evidence from a Statewide Survey. Middlebury: Middlebury College Economics Discussion Paper no 03-05r.

Kaarna, R., Noor, K. (2011). Ülevaade vabatahtliku töö majandusliku ja sotsiaalse väärtuse hindamise võimalustest. Tallinn: Praxis. – http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/VKP_VABAmet_l6ppraport.pdf

Mayer, P. (2003). The Wider Economic Value of Social Capital and Volunteering in South Australia. Adelaide: University of Adelaide, Politics Department.

Mänd, K., Noor, K., Uus, M., Uudelepp, A. (2011). Väärikaks ja õnnelikuks: annetamise analüüs ja soovitused. Tallinn: Praxis. – http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/Annetamise_analyys_Praxis_2011_fin.pdf

Praxis, TNS Emor (2009). Vabatahtlikus tegevuses osalemine Eestis. II osa. Tallinn: Praxis, TNS Emor. – http://praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanike%C3%BChiskond/Vabatahtlikus_tegevuses_osalemise_uuring/Vabatahtlike_uuring_II_osa_Loplik.pdf

Siseministeerium (2011). Eesti kodanikuühiskonna arengukava. Tallinn: Siseministeerium. – https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/siseministeerium/kodanikuyhiskonna%20arengukava%202011-2014.pdf

Statistikaamet (2011). Ajakasutuse uuring. Metoodika raport. Tallinn: Statistikaamet. – http://www.stat.ee/dokumendid/52287

Woolley, F. (1998). Social Cohesion and Voluntary Activity: Making Connections. Ottawa: Paper prepared for Conference on the State of Living Standards and the Quality of Life in Canada: Perspectives and Prospective.

Kakskümmend aastat Balti koostööd

Laine Randjärv (RiTo 24), Riigikogu aseesimees, Balti Assamblee president

Balti riikide koostöös on esmatähtis keskenduda regionaalsetele, kõiki kolme Balti riiki – Eestit, Lätit ja Leedut – hõlmavatele projektidele.

Balti koostöö on kestnud juba kakskümmend aastat. Meie kolme vabadust ihkava riigi taasiseseisvumise eel moodustunud ühisrinne ja vabanemisjärgsel ajal kujunenud kolme rahva koostöö on maailma ajaloos silmapaistvamaid riikidevahelise ühistegevuse näiteid. Balti kett selle sümbolina on kindlasti enim imetlust ja hämmastust tekitanud aktsioon. 2009. aasta juulis kanti see UNESCO maailma mälu registrisse.

Balti uue ärkamisaja tuultes alustasid Eesti, Läti ja Leedu rahvarinne kolmepoolset koostööd, et mõjutada NSV Liidus toimuvaid protsesse, esindada Balti riikide huvisid rahvusvahelisel tasandil ja lahendada ühiseid probleeme. 1980. aastate lõpus ja 1990. aastate alguses väljendati selgelt oma emotsionaal-set kuulumist Balti piirkonda. Pärast Balti riikide taasiseseisvuse tunnustamist otsustati töötada ühiselt välja Balti koostöömudel. Põhjamaade ja Beneluxi riikide piirkondliku koostöö kogemustele ja traditsioonidele tuginedes loodi Tallinnas 8. novembril 1991 Balti Assamblee.

Aastail 1992–1995 olid koostöö peamised eesmärgid Balti riikide iseseisvuse tugevdamine ja nende rahvusvahelisele areenile tagasipöördumise toetamine. Sel ajal said Balti Assamblee tähtsaimaiks -tegevusvaldkondadeks välisabi kooskõlastamine, ühise infosüsteemi loomine, ühise energiavarustusstrateegia kavandamine, seaduste ühtlustamine ning piiriületusprotseduuride ja tolliküsimuste koordineerimine. Assamblee tegevus aitas kaasa NSV Liidu vägede Balti riikidest väljaviimisele ja uute rahvusvaheliste partnerlussuhete kujundamisele. 30. mail 1992 kirjutati alla koostööleping Põhjamaade Nõukoguga ja 18. novembril 1994 Beneluxi parlamendiga. Selle ajajärgu olulisemaid sündmusi oli ka Balti Assamblee kirjandus-, kunsti- ja teadusauhinna asutamine 31. oktoobril 1993, millega sooviti toetada piirkondliku identiteedi ja ühiste kultuuritraditsioonide arengut.

Enne ja pärast Euroopaga lõimumist

Pärast Euroopa Liiduga assotsiatsioonilepingute allakirjutamist 1995. aastal algas Balti Assamblee tegevuses uus ajajärk. Kuigi alguses näis Balti riikidele, et omavaheline koostöö takistab nende lõimumist Euroopa Liiduga, mõistsid nad varsti, et paljusid piiriüleseid küsimusi saab lahendada piirkondlikul tasandil koos töötades. Aastail 1995–2002 tegeles

Balti Assamblee aktiivselt Balti riikide seaduste Euroopa Liidu nõuetega kooskõlla viimisega, edendades sel viisil lõimumist Euroopa Liidu ja NATO-ga. Balti koostöö keskendus riigikaitsele, haridusele, kultuurile ja teadusele ning piiriületuse ja kaubanduspoliitikaga seonduvale. Arendati koostööd Põhjamaade Nõukogu ja Beneluxi parlamendiga, sest nii Põhjamaad kui ka Beneluxi riigid osutasid meile poliitilist ja majanduslikku toetust, aidates leida investeeringuid mitmesuguste projektide jaoks. Samuti jagasid nad meiega oma kogemusi Euroopa Liidu ja NATO-ga lõimumisel.

Aastail 2003–2007 kujundati Balti koostöö uusi suundi ja uut strateegiat. Selle vajaduse põhjustas muutunud olukord: Balti -riikide lõimumine Euroopa Liidu ja NATO-ga, piirkondliku koostöö arendamise suhtes tekkinud üldine ebakindlus, üleilmastumise kasvav mõju ning enamikus rahvusvahelistes organisatsioonides toimunud olulised ümberkorraldused. Balti Assamblee ulatusliku reformimisega sooviti saavutada mitmeid eesmärke: esiteks, määrata kindlaks Balti parlamentaarse koostöö uued sihid ja tegevuskavad; teiseks, viia läbi struktuurireform, et kiiremini, tõhusamalt ja paindlikumalt reageerida uutele riigisisestele ja välistele ülesannetele; kolmandaks, kooskõlastada paremini parlamentide ja valitsuste tegevust; neljandaks, tihendada Balti Assamblee ja rahvusparlamentide vastastikust suhtlemist, eeskätt komisjonide tasandil.

Aastatel 2003–2007 oli Balti Assamblee istungite päevakorras ka teisi Balti riikide jaoks olulisi küsimusi, millest kõige aktuaalsemad olid koostöö hariduse, teaduse ja kultuuri valdkonnas, seisukohtade määratlemine suhetes rahvusvahelise poliitika kujundajatega, keskkonnakaitse, infotehnoloogia arendamine, ühine tööturg ja ränne.

Uued tegevussuunad ja juhenddokumendid

Koos Põhjamaade Nõukoguga asus Balti Assamblee aktiivselt edendama Läänemere piirkonna sotsiaal-majanduslikku lõimumist, rõhutades asjaolu, et Balti ja Põhjamaade piirkondlike organisatsioonide koostöö annab lisaväärtust Euroopa Liidu arengule, eriti suhetes Euroopa Liidu naaberriikidega. Balti Assamblee ja Beneluxi parlamendi koostöö olulisteks valdkondadeks said Balti riikide Schengeni alaga liitumisega seotud küsimused, majandusliku koostöö tihendamine piirkonnas ja piiriülene koostöö.

2007. aasta lõpus ja 2008. aasta alguses koostatud uued juhenddokumendid – Euroopa Liidu Läänemere-strateegia, NB8 (Nordic-Baltic-Eight) tarkade meeste aruanne Balti riikide ja Põhjamaade koostööst ning Thorvald Stoltenbergi raport – andsid Balti koostööle uusi suundi. Märgatavat mõju avaldas Balti koostöö tegevuskavale ja vormidele ka ülemaailmne

majanduskriis, mille taustal ilmnes selgelt riikide ja piirkondade vastastikune sõltuvus. Iga üksiku Balti riigi vahendid kestva arengu tagamiseks on piiratud, seepärast keskendus Balti Assamblee järgmistele küsimustele: esiteks, ühtse raha- ja eelarvepoliitika kujundamine; teiseks, ühtse ettevõtlust toetava poliitika kujundamine; kolmandaks, uute tehnoloogiate arenduse, uuendustegevuse, hariduse ja inimvara käsitlemise ühiste seisukohtade väljatöötamine; neljandaks, ühtse energiaturu ja taastuvenergia kasutamise ühisprojektide arendamine. Samuti hakkas assamblee ellu viima Euroopa Liidu naabruspoliitika algatusi, luues koostöövõrgustikke GUAM-i – Gruusia, Ukraina, Aserbaidžaani ja Moldova – Parlamentaarse Assamblee riikidega.

Iga organisatsiooni tugevust näitab tema võime areneda ja uueneda. Arenemas ja uuenemas on ka 20 aastat tagasi sündinud Balti Assamblee. 2011. aasta sügisel arutasime koos Läti ja Leedu kolleegidega Balti riikide parlamentaarses koostöös muudatuste tegemist ning otsustasime üksmeelselt viia assamblee põhikirja paranduse, et rahvusdelegatsioonide moodustamisel tuleks lähtuda enam parlamendikomisjonide liikmesusest ning minna järk-järgult üle parlamendikomisjonide otsekoostööle. Lepiti kokku ka järgmise, 2012. aasta prioriteetides ning otsustati keskenduda kõiki Balti riike hõlmavatele, piirkondliku tähtsusega projektidele ning taotleda nende ühisrahastamist Euroopa Liidu tõukefondidest. Balti Assamblee on tõestanud igati oma olulisust nii riigisisesel, piirkondlikul kui ka rahvusvahelisel tasandil. Uuenenud Balti Assamblee peab kindlustama võimalikult tõhusa parlamentaarse koostöö, aitama kaasa probleemide lahendamisele ning edendama parlamentaarsete vahenditega ühiskonna heaolu ja konkurentsivõimet.

Ülemnõukogu – valguses ja varjus

Rein Ruutsoo (RiTo 24), Tallinna Ülikooli professor

Mitme tule vahel. Koostanud Lehte Hainsalu ja Rein Järlik. Tartu: Bookmill 2011.

Lehte Hainsalu (Sööt) ja Rein Järliku koostatud raamatu kohta võib öelda, et tegemist on äärmiselt tänuväärse ja praegu veel mitte päriselt hoomatava püsiväärtusega ettevõtmisega. Ajaloolaste tänu väärib iga saadik, kes on päästnud killu meie rahva ajaloost. Meie poliitilise mineviku parem mõistmine on oluline mitte ainult tunnetuslikust vaatenurgast, vaid sel on ka suur praktiline väärtus (ajalugu kui õpetaja?). Seega on tegemist rahvusliku varandusega, mille hooldamine (säilitamine, kogumine jne) peaks mahtuma rahvuslikku mälupoliitikasse. Sedalaadi talletustöö peaks olema osa riiklikust poliitikast, riiklike mäluprogrammide objekt.

Vastuhakk mälupoliitikale

Mõneti võib mõista, miks siiani on olnud mälestuste koondajate huvi keskmes küüditamise, sõjajärgsete aastate jms ajalugu. Neid aastaid mäletavate inimeste hulk on vähenenud väga kiiresti ja tuleb päästa, mis veel päästa annab. Ka 20. Augusti Klubist väljalangenuid on õige arvukalt. Kümmekonna aasta pärast saanuks see raamat juba poole õhem. Mis veel täpsemat ja ulatuslikumat talletamist väärib kui Eesti riikluse ajaloo pöördepunktid!

Mitte kõik selles raamatus oma loo jutustada jõudnud ei kuulu 20. Augusti Klubisse. Kuid selle eest, et Jüri Raidla, Heido Vitsuri, Jaak Alliku, Artur Kuznetsovi ja teiste arutlused on jõudnud lugejani, tuleb kiita neid kõiki. Muidugi on panus autoriti olnud erinev. Kõrvuti väga põhjalike tagasivaadetega on ka mälukilluga piirdunuid. Kõigil, kellel on midagi hinge taga või hinge peal, on olnud võimalus see ära rääkida. Ajalugu peab kõnelema mitmel häälel. Vahel tundub, et see polegi endastmõistetav. Nii nagu Eestis on peajoone ajalugu (selle olemasolu väidavad arvukad kaastööd teinud), näib vahel väärtustatavat just selle peajoone mälestusi. Mäluraamatute retsensioonides võib kohata koguni katseid liigitada meenutusi nn õigeiks ja vähem õigeiks.

Oleks äärmiselt ülekohtune kodanikualgatuse korras ligi 700 lehekülje paksuse raamatu koostajatele ette heita, et üks või teine kolleeg pole selles esindatud. Tean, et vähegi kaastöövalmite autorite kaasamisega nähti tõsiselt vaeva. Raamatu valmimisele kaasa-aidanuid ja mittepanustajaid on tollase identiteedi järgi keeruline täpselt liigitada. Tundub, et kaasalöömise ind on olnud väiksem Eesti Komitee vaateid kaitsnud saadikuil. Igatahes seni vaikijate leeri jäänuid arvestades on kusagil ootamas veel vähemalt teise raamatu jagu mälestusi. Maksab olla optimist, pidades silmas sedagi, et väga paljud neist, näiteks Andres Ammas, Mart Laar jt, on olnud siis ja on ka nüüd väga viljakad kirjamehed. Mitte-eestlaste hääle peaaegu täielik puudumine mitte ainult selles raamatus, vaid memuaristikas üldse ähvardab aga kahjustada möödaniku, lähiajaloo mõistmist laiemalt. Tean, et ka siin oli tegemist peaaegu ületamatute barjääridega. Inimeste motiivid, hirmud, ootused jms pole väiksema kaaluga kui käitumuslikud faktid (ingl *hard facts*). Eriti ilmne on see siis, kui mentaalsed seisundid moodustavad püsivaid käitumist kujundavaid konstellatsioone. Kuid sedalaadi motiive, arusaamu jms avavat teavet saab valdavalt ainult mälestustest. 20.

augustil sisuliselt Eesti iseseisvumise vastu seisnuil oli juba väljakujunenud käitumismuster. See kordas 1990. aasta märtsis üleminekuperioodi ja uue riikliku sümboolika mittetoetamist. Kuid need ligi veerandsada mitte-eestlasest saadikut, kes Eesti Vabariigi sündi otsustasid kõrvalt vaadata, ei moodusta siiski üht terviklikku musta auku. Mõtteainet annab mitte ainult sõjaväelasest luurejuhi Sergei Volkovi poolt teabe vahendamine Ülo Nugisele. Jaak Alliku tähelepaneku kohaselt oli "enamik venekeelseid saadikuid (ohvitseridega eesotsas) parlamentaarse demokraatia kaitsel, kui venekeelne lumpen 15. mail 1990. aastal ründas Toompead" (Allik, lk 118).

Mõistetav, et minevikuski eri leeridesse kuulunud lugejaile võivad mälestustes mõned faktid ja hinnangud meeldida vähem, teised enam. Ajaloolase vaatenurgast on nende mingisse paremusjärjekorda või isegi nn õigemate järjestusse seadmine üsna sisutu tegevus. Mälestusjutustuste žanris pole õigesti või valesti arvamist (kui ei moonutata või ignoreerita üldtuntud tõsiasju), pole õigesti mäletamise narratiivi monopoli. Uus teadmine tekib mitte ainult jagatud faktiteabest, vaid eelkõige faktide/möödaniku isikupärasest mõtestamisest. Meenutaja tõe väärtus on enamasti kui teada faktide mõtestaja väärtus. Mõtestajal on õigus oma mälu usaldada, hinnangud, seostused, mällujäänud seikade väärtustamine jms on aga mäletaja jutustaja täielik voli. See, kuidas ja mida meenutaja rõhutab, pole nn müra tunnetuse teel, vaid on uurijatele väärtuslik interpreteerimise objekt ja täiendav teabeallikas möödaniku kohta. Hinnangu mälestustele annavad tegelikult aegade jooksul ajaloolased, neid mälupilte uurimispraktikas kasutades või mitte kasutades, see tähendab meenutuste väärtust kujundades, neile kaalu andes (ajaloolased võivad mälestused ka kahtluse alla panna, see tähendab nende väärtuse tühistada). Selle raamatu väärtuse mõõtmine aegade kaalul seisab seega veel ees. Võtkem siinkirjutatut üksnes ühe muljena, aga ka näitena, mida sellest koguteosest avastada annab.

Ülemnõukogu lugu ja ajaloo kirjutamine

Ajalugu ilma allikateta kirjutada ei saa. Osa võimalikest allikaist saame pärandiks minevikult nn evidentsidena (dokumendid, kirjad jne). Teine osa allikatest tekib ainult sihipäraste pingutuste tulemusena. Mälestuste kogumine ja korrastamine on üks minevikult päritud ajalooallikate täiendamise viise. Nimetatud koguteos täidabki (kui otsustada kirjapandu kaalu alusel) tõsist vaakumit või veelgi enam, see on mitmeti isegi protest Ülemnõukogu tegevuse vähemalt küsitava, aga kohati selgelt mitteadekvaatse valgustamise vastu.

Jätkuvalt tehakse, nagu sedastab Arvo Junti, "katseid tollase Ülemnõukogu tähendust ja rolli olematuks teha ning naeruvääristada" (Junti, lk 98). Ülemnõukogu tegevuse vildakagi valgustamise põhjuste hindamisel lähevad aga arvamused lahku. Indrek Toome arvates on probleemid eelkõige kognitiivsed. Negatiivne suhtumine johtuvat tõigast, et "tänase põlvkonna mitmel ajaloolasel ja uurijal puudub sageli selge arusaam Nõukogude Liidu totalitaarse võimuorganisatsiooni toimimisest" (Toome, lk 133). Arno Almanni ja Arnold Rüütli arutlustes kumab läbi juba osundus tahtlikulegi tegevusele, soovile mitte aru saada sellest, millistes oludes tegutseti ja milliste probleemide ees seisti. Eriti rafineeritult peidetakse Ülemnõukogu rolli näiteks konstateeringuga, et iseseisvuse olla "taastanud rahvas" (Rüütel, Almann, lk 20). Autorid leiavad, et konkreetsed teod viisid ellu ikka Eesti

iseseisvuse taastamise eest võidelnud institutsioonid. Eesti tulevik oleks rahva tahtele vaatamata võinud kujuneda hoopis teistsuguseks, kui Ülemnõukogu koosseis olnuks teine või kui 20. augustil poleks otsustavust üles näidatud. Sama meelt on ka Ülo Nugis. "Ükski teine institutsioon või rahvaliikumine poleks saanud Eesti iseseisvust taastada ja teda Nõukogude Liidu riigivõimu alt rahumeelselt ning verevalamiseta välja tuua." (Nugis, lk 61.)

Kompromissitu radikaalrahvusliku mõttelaadi esindaja Ülemnõukogus Johannes Kass peab vajalikuks oma meenutused (ilmselt kirja pandud juba 1992. aastal) lõpetada järgmise ajalookäsitluse korrektsiooni sooviga: "Kui Eesti Kongressi saadik ütlen: suur tänu Eesti Kongressile eesmärgi sõnastamise eest Eesti riikluse taastamisel. Kuid ärge pidage end Eesti iseseisvuse tegelikuks taastajaks, nagu välismaal levivatest brošüüridest lugeda on. Lõviosa koormast ja vastutusest kandis aastatel 1990–92 Toompeal tegutsenud Ülemnõukogu." (Kass, lk 170.)

Mitmed Ülemnõukogu liikmed aga leiavad, et probleem pole pelgas eksiarvamuses, vaid nende vastu on ammused poliitilised vastased juba pikemat aega arendanud laimukampaaniat. "Masendav, ikka enam hakkab meie poolt taas iseseisvaks kuulutatud Eesti Vabariigis ilmuma trükiseid, millest tuleb välja, et kui poleks olnud Kelamit ja Rumessenit, Lauristini ja Hännit, siis poleks Eestimaal mitte midagi toimunudki, ja meie, Ülemnõukogu ülejäänud liikmed, tegime suures saalis ainult puuksu ..." (Lippmaa, lk 226.) Sama teemat läbivalt kogu oma avaldatud mälupildi ulatuses arendanud Heinz Valgu teksti tunneb selle kordumatus emotsionaalsuses ära ka autorit vaatamata. "Tänaseks on endiste eestikomiteelaste massiivne propaganda ja häbitu vale, mis kestab muide edasi, viinud selleni, et võib-olla pole kaugel see aeg, kui Riigikogu otsusega kuulutatakse Eesti iseseisvuse poolt hääletanud ülemnõukogulased riiklikeks kurjategijaiks, jättes sellest nimistust loomulikult välja need "tublid isamaalased", kes Ülemnõukogu kuritegu vältida püüdsid." (Valk, lk 192.) Arvo Sirendi pühendab terveid lehekülgi oma kaasvõitlejate halvustamise propagandistliku mehhanismi avamisele, võttes selle kokku järgmiselt: "Nii tõeline kui näiline edu päädis hinnangutes sügavalt naivistliku mustvalge maailmakäsitlusega – kõik, mis läks korda, see oli meie teene, kõik mis ebaõnnestus, oli kellegi teise süü. Vastasseis siseriigis sai aluseks jaotusele edumeelseteks ja tagurlikeks, uuteks ja endisteks, sinimustvalgeteks ja punasteks (roosadeks), lõpuks valgeteks ja mustadeks. Kes pole meiega, need on meie vastu. Viimastest lubati Lenini eeskujul plats puhtaks teha ..." (Sirendi, lk 612.)

Et 20. Augusti Klubi teekaaslastel on olnud pikk tee käia lihtsagi tunnustamiseni, sellele viitab meie riikluse taastamise suurpäeva, 20. augusti tähistamise või üldse tunnustamise keerukas (aja)lugu. Konsensusele jõudmine suursündmuse ja selle osaliste väärikuse kaitsmisel on olnud uskumatult vaevaline ja häbiväärselt kõnekas. 1998. aastal saavutati, et taasiseseisvumispäeva tähistati riiklikult, ning alles 2000. aastal kogunes 20. Augusti Klubi (see tähendab Eesti Vabariigi taastajad) pidulikult Riigikogu juhatuse loal (!) Toompea Valges saalis. Millised poleks ka sedalaadi asjade käigu selgitused, on kirjeldatu teravas kontrastis meie saatusekaaslaste ja samuti 1991. aasta augustil oma riigi iseseisvuse taastanud saadikute staatusega Lätis. Leedust ei maksa üldse kõnelda. Hinnangute argumenteerimisest, nende emotsionaalsest tonaalsusest ja sõnakasutusest hoolimata

osutavad läbivad motiivid, et see raamat peaks olema signaal ajaloolastele. Näib, et aeg on küps anda riigi taastajate tööle akadeemiline hinnang!

Käesolev juubeliaasta näib osutavat, et on tekkimas suundumus politikaanlusele lõpuks kriips alla tõmmata. Suhtumise muutumise taust on aga ilmselt ajaloo väärtustamise väline, nii nagu oli seda ka mälupoliitikaga manipuleerimine. Nimelt on nende inimeste hulk, kelle poliitilist kapitali 20. augusti esiletõstmine ja koos sellega Ülemnõukogu tegevuse väärtustamine võiks suurendada, juba piisavalt väike.

Ülemnõukogu ja Eesti Kongess

Keskseid teemasid on üsna heterogeensest materjalist päris raske koondada. Kuid üks läbiv ja samas võtmeteema on lähiajaloos üsna dramaatilised ja põletikulised Eesti Kongressi (Komitee) ja Ülemnõukogu suhted. Enamik selle raamatu kaastöölistest, kes olid mõlema institutsiooniga süvakokkupuutes, ei saa sellest lõigust oma eluloos plahvatamata üle ega ümber. Tõsi ta on: tegemist on Eesti lähiajaloo keskse draamaga, mõnede jaoks ilmselt kestva traumaga või traumajärgse seisundiga. Eesti saatusele oleks nii mõnegi vastasseisu teistsugune lahend võinud olla hukatuslik.

Seni on Eesti Komitee vaatenurgast nende aegade ning Eesti Komitee ja Ülemnõukogu suhete meenutajad ja sellest kirjutajad jätnud mulje, et okupatsiooniorganisse valitud saadikud lihtsalt ajasid oma ("kolmanda vabariigi") joont või valdavalt tahtsid Eesti Komitee põhja lasta. Mispidi raamatut ka kätte ei võta, ei saa lahti muljest, et ega Eesti kodanikkonna esindajad nendega koostööd just ülearu kergeks ei teinud. "Teretulnud me neil [Eesti Komitee] istumistel just ei olnud, igatahes enamus meist kindlasti mitte. Rahvarinnet esindasid 21 ülemnõukogulase hulgas koguni 16 inimest ja Rahvarinne oli Eesti Komitees niisugune sõna, mida mõni sai suhu võtta ainult väga suure vihaga. Kui Toompealt kord istungi lõppedes asutasime üheskoos koosolekule minema, küsis Enn Leisson: *Kas läheme ja laseme Eesti Komitees jälle näo korralikult täis sõimata?* Tõepoolest, ikka väga harva möödus mõni koosolek nii, et Ülemnõukogu millegi eest ei tänitatud." (Järlik, lk 433–434.)

Eriti halb õnn oli juristil ja väga leebel inimesel Jüri Rätsepal. "Ega ei ole just kerge meenutada kallite kaaskodanike süsteemivabalt pealkirjastatud ja tihti luululistele alustele upitatud hinnanguid Ülemnõukogu mõnegi seniajani kehtiva õigusakti kohta, kus heal juhul avastati selle akti "õigustühisus", halvemal juhul aga selles kajastuv "rahvuslik reetmine". Ühele Eesti Komitee koosolekule Kirjanike Maja musta laega saalis jõudsin muude kohustuste tõttu hilinemisega, aga just väga õnnetul hetkel. Mu häbelike sisenemisliigutuste ajal oli saali esiridade vahel püsti enda mingi teema kallal maruvihaseks kõnelnud kolleeg Avo Kiir, kellest teadsin, et ta on Iisaku koguduse õpetaja. Ta just hõikas minu jaoks ootamatu üldhinnangu: *Need kommunistid ja rahvarindelased on kõik ühesugused närukaelad*. See jutlus ei olnud minu kõrvadele ja ma sulgesin ukse väljastpoolt, arvatavasti häälekalt." (Rätsep, lk 74.) Jüri Rätsepal jätkus ka edaspidiseks paksu nahka, et komitee tööst osa võtta. Paljud aga panid selle kontori ukse enda järel jäädavalt kinni.

Jaan Lippmaa koondab ligi kahe aasta kogemuste loetelu üldnimetuse alla "Eesti Komitee iiveldamapanev sõda Ülemnõukogu vastu" (Lippmaa, lk 225). Vello Pohla kogu panus

käesolevasse koguteosesse ongi peakirja all “Kahe rinde kodusõda ja Eesti Vabariigi Ülemnõukogu”. Pohla analüüs keskendub argumentidele toetamaks väidet, et “Eesti Ülemnõukogu täitis täiel määral Taastava Kogu ülesandeid” (Pohla, lk 198). Jüri Rätsep annab huvitava tunnistuse selle kohta, kuidas Edgar Savisaar, kelle eemalolekut väga pahaks pandi, Eesti Komitee tööst kõrvale jäi. Mitu tundi “pahupidi pööratud poliitpäeva stiilis”, nagu Rätsep seda tajus, kulgenud istungilt oma lahkumist selle vaheajal põhjendas Savisaar talle nii: “*Jüri, kui sind siin see jama huvitab, istu edasi!* Teadsin oma muude kohalolekute tõttu, millise kärsituvõitu tempoga kulgesid nondel aegadel Savisaare enda korraldatud kohtumised ja nõupidamised ning kui tihedalt ta neid oma kladesse reastas. Enne ega pärast seda ta Eesti Komitee juhatuse koosolekutel ei käinud. Neile, kes tolleaegse Valitsuse töögraafikute pingega kursis olid, ei tundunud ühest vähemviljakast kriitikale orienteeritud mõtisklemiskohast loobumine üldse kuigi ebaloomulik.” (Rätsep, lk 75.)

Ka väljaspool komiteed tehti Ülemnõukogu töö üsna keerukaks. Tõnis Mets meenutab, kuidas Moskva survel toimunud majanduse allakäigu tõttu rahva rahulolematuse kasvu ära kasutades sagenesid tagasiastumise nõudmistega komiteelaste rünnakud Ülemnõukogu vastu. “Komiteelased Kelam ja Vill korraldasid häbi tundmata Toompea lossi ees vilekoore, lõuates: *Reeturid, reeturid, välja, välja!* Ja niimoodi väsimatult täna, homme ja mitu nädalat jutti.” (Mets, lk 127.) Pole õige arvata, nagu sellest vahel mulje jäetakse, et suhete teravnemise aluseks oli vaid maailmavaateline või taktikaline erinevus poliitika tegemise viisidest. Isegi tõsine radikaalrahvuslane Johannes Kass, kes andis Ülemnõukogule nõu okupatsiooni eest kogu vene rahvas vastutavaks teha, leiab: “Komitee juhtkond eesotsas Kelamiga hindas Eesti Kongressi võimalusi üle, nad ei olnud läbinägelikud reaalpoliitikas Venemaaga. Vaadati Lääne poole ja loodeti nende abile. Selle asemel, et olla Eesti kodanike suurühendusena toeks Ülemnõukogule, oldi sellega egoistlikult (et mitte öelda rumalalt) vastasseisus.” (Kass, lk 168.) Kui maailmavaade ei etendanudki vastasseisu põhjana otsustavat rolli, siis tekib küsimus: milles asi? Nagu mitmed ülemnõukogulased (Nugis, Rätsep, Hainsalu, Pohla jt) oma tähelepanekute kohaselt otse osutavad, oli selleks põlev soov vahendeid valimata võimu juurde pääseda.

Raamatu üks varjatud või koguni avalik agenda ongi nn kaitsekõned või õigustuskõned Ülemnõukogu olemasolule üldse või tegevustaktikale. Tõsi, ka taktikalised kompromissid peidavad endas alati eesmärkide ohustamise riski, see on poliitikategemise tõsiasju. Kuid veelgi kaalukam on raskete valikute puhul üks teine argument: absoluutselt ebasümmeetrilistes võimusuhetes võib edu loota ainult kõiki võimalusi maksimaalselt ära kasutades. Ülemnõukogu taktikat võiks politoloogia keeles just nii kokku võtta.

Ülemnõukogu saadikute tagasivaates

Ülemnõukokku kandideerimine oli olnud enamikule Toompeale siirdunuist, tihti juba endale enam tegutsemisruumi ja -vabadust pakkuvas maailmas koha leidnuile, rohkem või vähem dramaatiline, aga sisemiselt kohustav valik. “Paljud meist põletasid enda järel kõik sillad, sest me uskusime, et kui meil ei õnnestu vabadust veel koju tuua, toome selle kodule ometi palju lähemale,” on tollased valikud kokku võtnud raamatu koostajaid Rein Järlik (Järlik, lk 467). Oma kodukohast (näiteks Pärnust) alustati esmaspäeviti teekonda liinibussiga ja nii

mõnelgi oli palk eelmisest töökohast saadud keskmise ametniku palgast väiksem (Kõo, lk 311). 20. august seadis aga hoopis teised valikud. "Linnaliinil sõit viis piki Mai tänavat otse koduakende alt mööda ja sealtsamast sain ma ka nonde aegade esimese, alatiseks meelde jääva emotsiooni: tütar Karin seisis köögiakna juures ja lehvitas mulle lahkumiseks järele." (Kõo, lk 311.) "Aga mina ise, seal bussis seismas ja tugitorust ühe käega kinni hoides, teisega vastu lehvitamas – mida mõtlesin mina? […] Arvan, et ma eriti ei eksi, kui mahutan kõik toonased mõtted ühte lühikesse lausesse, mis võiks välja näha umbes nii: *Ei tea, kas ma veel kunagi siia tagasi saan?*" (Kõo, lk 312.)

Jah, kogu Eesti vabanemistee oleks võinud minna hoopis valusamalt ja võimalik, et kulgeda põhimõtteliselt hoopis teisiti. Selles, et see just nii (ohvriteta) läks, on tollaste saadikute teened aegumatud. Kuid meil, Eestil ja teistel Baltimaade rahvastel, oli seekord tohutult õnne. Just selle perspektiivi, impeeriumi varingu esilekutsumise edukuse kõrvalejätmine annab nn tõeliste vabaduse toojate oreooli neile, kes kinnitavad, et Eesti vabanemine oli vältimatu ja sõltus peamiselt sellest, kui kõva häälega seda Läänes nõuda.

Dramaatiliste augustipäevade kirjeldused vääriksid eraldi analüüsi. Mõnel saadikul läks ärevusest kõht lahti, mõnda haarasid ikkagi sisemised kõhklused: iseseisvuse taastamisele aluse pannud dokumentidele kogunesid allkirjad ootamatult visalt. Õige mitmed osalised meenutavad (nimesid delikaatselt nimetamata) endagi rahvuskaaslastest tuttavaid, kes 20. augusti hommikul, punalipp käes, olid juba rutanud maantee äärde tankette tervitama või siis hiilisid parteikomiteesse, et kaotatud võim tagasi võtta. 20. augusti õhtul vormistas Ülemnõukogu aga oma raskete pingutuste väärilise dokumendi.

Ülemnõukogu juhatanud Ülo Nugise mõnest repliigist jääb küll vahel mulje, et parema meelega oleks ta ehk isegi Eesti Kongressi või Komitee tööd juhtinud, aga Ülemnõukogu tööd hindab ta kõrgelt. "Tagantjärele tundub endalegi, et nende kahe ja poole aasta jooksul, mis meile anti, tegime me ära vist kõik, mida üldse oli võimalik teha." (Nugis, lk 61.) Täpselt sama meelt on Johannes Kass (Kass, lk 169) ja nii või teisiti kõik selles raamatus tagasivaate teinud Ülemnõukogu liikmed. Vello Pohla formuleerib koguni, et "Eesti Ülemnõukogu täitis täiel määral Taastava Kogu ülesandeid" (Pohla, lk 198).

Erinevalt paljudest uustulnukatest märkab mitmete ametite karastusega Indrek Toome, et iseseisvuse taastanud kogu tööd kahjustas liigne Läänele panustamine. "Huvitav oli jälgida Toompeale valitud seltskonda. Tekkis tunne, et oma "tööpäevade" sisustamiseks pole paljudel rahvasaadikutel Eestit ega selle pinnal toimuvat vaja. Seda asendas väga kõrge enesehinnang ja tühipaljas targutamine. Tasapisi hakkasid siiski kogemused tulema, ka koostöö hakkas laabuma ja Ülemnõukogu juhataja Ülo Nugise karmikäelisel juhtimisel tehti viimases Ülemnõukogus lõppkokkuvõttes minu arvates tööd hindele *hea*." (Toome, lk 152.) Kuidas Ülemnõukogu töö rakendus ja kuidas aegamööda vormusid arusaamad sellest, kui oluliselt mõjutavad töökorralduse tehnilised alusreeglid ka poliitilist tulemit, annab väga hea ülevaate Küllo Arjakas mälestuslisanduses "Iga amet tahab õppimist" (Arjakas, lk 245–280).

Tänapäeva noorele lugejale, keda on harjutatud nn kolhoosiesimeeste toimetamisi (kolm majandijuhti on ka oma meenutused selles raamatus kirja pannud), kõike nõukogudega

seotut jms üksnes mustades värvides nägema, jääb arvatavasti arusaamatuks, et Ülemnõukogu poliitiline kultuur ja vist ka sisemine haritus üldse võis tunduda (ehk oligi) mitmeti kõrgem kui 1992. aastal valitud Eesti Vabariigi kodanike esinduskogul. "Kui veel tagasi vaadata, puudus Ülemnõukogu töös ka järgnevas Riigikogus normiks tehtud enamuse ülerullimine vähemusest, opositsiooni blokeerimine ning vähemuse enesekehtestamise ning -kaitse kiuslik, pahatahtlik halvustamine kuni personaalsete rünnakuteni." (Junti, lk 107.) Jaak Allik leiab koguni, et "kuigi meie seisukohad ja eesmärgid olid kohati diametraalselt vastupidised, ei mäleta ma Ülemnõukogu tegevuse päevilt isiklikku vaenu eesti- ja venekeelsete saadikute vahel. Igatahes mitte sellist, mida ma olen pidanud Toompeal korduvalt kogema neil aastail, kui saalis olid ainult eestikeelsed rahvaesindajad" (Allik, lk 118–119). Jah, nüüd jõudsid arvukalt Toompea saali ka need, kes enne olid olnud sõnakad Kirjanike Maja saalis.

Kõrvuti vaenulikkuse avaldustega läks käima "raudsel käel juhitud teerull, enesekindlaid, kuigi tihti mitte just kõige argumenteeritumaid otsustusi idandati komisjonidele üllatusekski tagatoas" (Rätsep, lk 94). Võib arvata, et lisaks kõigele muule pehmendab mõningaid mälestuste tonaalsusi ka ajastu kontekst, mis muudab väikesed asjad või väiklased asjaolud väiksemateks ja suuremad asjad nende tõelist tähtsust väärivateks. Aga see oli aeg, kui ühises hädas veel selgi kokku pandi. "Aga kui ma kõigile Toompea-aastatele tagasi mõtlen, oli kõige ilusam aeg siiski Ülemnõukogus oldud aeg. Kuigi juhtus kõike, kuigi meeldiva kõrval oli ka ebameeldivat, olid need kaks ja pool aastat minu jaoks nagu VABADUSE LAUL, mis alatiseks hinge helisema jääb," võtab Rein Järlik kokku erakordsed aastad, mis andsid talle tänuväärset jõudu olla ka selle raamatu kokkupanijaid (Järlik, lk 472).

Viidatud järgmistele raamatus "Mitme tule vahel" avaldatud meenutustele:

Jaak Allik. Eeltöö ja tulemused, lk 111–120.

Küllo Arjakas. Iga amet tahab õppimist, lk 245–280.

Arvo Junti. Me olime valmis taas riigiks saama, lk 97–110.

Rein Järlik. Pöördeline aeg isiklikus vaatenurgas, lk 351–472.

Johannes Kass. Johannese võitlused, lk 163–170.

Ahti Kõo. Kuidas ma Toompeale jõudsin, lk 305–316.

Jaan Lippmaa. Kaks päeva poliitilises udus, lk 223–226.

Tõnis Mets. Rännak läbi vaevamägede maa, lk 121–130.

Vello Pohla. Kahe rinde kodusõda ja Eesti Vabariigi Ülemnõukogu, lk 193–204.

Ülo Nugis. Parlamentarismi kiirkursus, lk 39–62.

Jüri Rätsep. Olime omariikluse usku, lk 63–96.

Arnold Rüütel, Arno Almann. Tähiseid ja karisid Eesti iseseisvuse taastamise teel, lk 9–38.

Arvo Sirendi. Tõde ja vabadus, demokraatia ja progress, lk 605–622.

Indrek Toome. Ei saanud ajale jalgu jääda, lk 131–162.

Heinz Valk. Kerge algus, vaevarohke lõpp, lk 171–192.

Tagasivaade XI Riigikogu töödele ja tegemistele

Marika Kirch (RiTo 24), Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik

Riigikogu XI koosseis: statistikat ja ülevaateid. Peatoimetaja Aaro Mõttus. Tallinn, 2011.

XI Riigikogu lõpetas oma töö 2011. aasta kevadel. Alates VII Riigikogust on Riigikogu Kantselei koostöös Eesti Rahvusraamatukoguga jäädvustanud meie parlamendi tähtsamad tööd ja tegemised statistikakogumikuna. Seekordne väljaanne on kolmas.

Raamat jaguneb artiklite ja statistikaosaks. Esimene osa koosneb kolmest artiklist. Euroopa Liidu asjade komisjoni nõuniku-sekretariaadijuhataja Olev Aarma artikkel "Riigikogu ja Euroopa Liidu asjad: siseriiklik menetlus ja Lissaboni lepingust tulenevad uued võimalused" käsitleb Eesti Euroopa Liiduga ühinemise mõju Riigikogu töökorraldusele. Autor analüüsib Euroopa Liidu liikmesriikide parlamentidele antud uut pädevust kontrollida subsidiaarsuse põhimõttest kinnipidamist. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses tehtud muudatuste kohaselt on subsidiaarsuse kontrolli algatajaks Euroopa Liidu asjade komisjon. Artiklist saab teada, kuidas on subsidiaarsuse järelevalve küsimus lahendatud meil ja teistes Euroopa Liidu liikmesriikides.

Õigusnõunik Silver Sära on kirjutanud ülevaate tähtsamatest õigusaktidest, mille mõju Eesti elule on eeldatavalt kõige suurem või mis on muudel põhjustel pälvinud rohkesti avalikkuse tähelepanu. Näiteks muudeti Eesti Vabariigi põhiseadust (preambulis eesti keele säilimine läbi aegade kui põhiseaduse olulisimaid eesmärke), ratifitseeriti Lissaboni leping, aga menetleti ka teisi Eesti elu tugevasti mõjutavaid seadusi nagu uus töölepingu seadus, perekonnaseadus, täiendused pensionikindlustuse seaduses jne. Kokku võttis parlament vastu 556 seadust.

Peale seaduste vastuvõtmise on Riigikogul muidki ülesandeid. Olulisemaid on suhtlemine avalikkusega, aruandmine rahvale riigi olukorra kohta, rahva tahte viimine valitsuseni. Artiklis "Parlamentaarne kontroll ja arutlev parlament" analüüsib õigus- ja analüüsiosakonna nõunik Riho Kangur Riigikogu võimet näha tähtsaid ühiskondlikke probleeme, mis jäävad väljapoole parlamendi klassikalist seadusandlikku tegevust (seadusloome, parlamentaarne kontroll täitevvõimu üle, kõrgete riigiteenistujate ametissenimetamine), arutleda nende üle ning pakkuda lahendusi. Parlament peaks tänapäeval üha rohkem kujunema poliitilise debati keskpunktiks, kus rahvaesindajad osalevad aktiivse mõttevahetuse käigus poliitikate ja strateegiliste otsuste kujundamisel. Autor jõuab järeldusele, et XI Riigikogu tööle oli iseloomulik laialdasem ekspertide kaasamine ning ministrite regulaarselt toimuvate tööülevaadete ärakuulamine, mis rõhutab Riigikogu kui ühiskonna arenguideede koondaja ja suunaja rolli.

Raamatu statistikaosa ülesehitus järgib üldjoontes 2004. aastal ilmunud kogumiku "Riigikogu VII–IX koosseis: statistikat ja kommentaare" struktuuri. Statistikaosa paremaks

mõistmiseks on tabelitele lisatud märkusi. Võrdluseks on toodud eelmiste Riigikogu koosseisude valimiste jm võrreldavat statistikat. Ülevaatlikkuse huvides on lisatud jooniseid.

Statistikaosa jaguneb neljaks alajaotiseks. Esimesest leiab infot Riigikogu valimiste ja liikmete kohta. Esitatud on kõigi XI Riigikogus töötanud liikmete üldandmed, samuti ülevaade nende tööst komisjonides ja fraktsioonides. Teises osas antakse ülevaade juhatuse valimistest, tuuakse ära juhatuse otsuste statistika ning komisjonide, fraktsioonide ja delegatsioonide koosseisud. Kolmandas osas on välja toodud tööaja ja õigusloome statistika, põhiseaduse ja Riigikogu töökorralduse muutmise ning riigieelarvega seotu. Neljas osa võtab kokku Riigikogu muu tegevuse, mille all vaadeldakse Vabariigi Presidendi, valitsuse, Riigikontrolli, õiguskantsleri, Riigikohtu ja riiklike finantsasutustega seotut. Sealt leiab materjali ka parlamentaarse kontrolli ning ametiisikute nimetamise ja vabastamise kohta.

Kogutud andmete esitamise loogika ja jaotus on kolme väljaande lõikes püütud samaks jätta, kuid iga järgmise koosseisu tegevuse kirjeldamine ja statistika esitamine muudab siiski mingil määral tabelite vormi. Iga uue koosseisuga on Riigikogu töö muutunud mitmetahulisemaks, juurde on tulnud uusi töövorme. Ka käesolevas kogumikus on eelmisega võrreldes mõned uued tabelid. Euroopa Liidu asjade menetluse kohta on kaks tabelit – Euroopa Liidu õigusaktide eelnõude kohta Eesti valitsusele esitatud seisukohad ning Euroopa Liidu asjade komisjonile või väliskomisjonile esitatud arvamused. Riigikogu komisjoni uus töövorm on komisjonide raportid ja seetõttu on ka vastav alajaotus toodud statistikasse. Riigikohtu tabel on nüüd põhjalikum: eraldi on toodud seaduste põhiseadusele vastavuse kontrolli algatamine ja lahendi tulemus. Valdavas osas on andmete esitamise vorm samasugune kui eelmises kogumikus.

Koostajate eesmärk on olnud andmete esitamise käepärasus ja võimalus võrrelda erinevate Riigikogu koosseisude statistikat koondtabelites. Võrdlusest selgub, et algatatud seaduseelnõude arv on kahanenud, kuid sealjuures on viimase kolme (IX–XI) Riigikogu koosseisu jooksul vastuvõetud seaduseelnõude osakaal (protsent algatatuist) enam-vähem muutumatu. Seaduseks on saanud ikka 70–71 protsenti eelnõudest. Võrreldes eelmise koosseisuga on tunduvalt vähenenud liikmete algatatud eelnõude arv. Fraktsioonid on algatanud eelnõusid enam-vähem sama palju kui eelmises koosseisus, kuid vastu on võetud vähem. Vähem on menetletud ka välislepingutega seotud seaduseelnõusid.

XI Riigikogus ei moodustatud ühtki probleem- või uurimiskomisjoni, ka nende moodustamise katseid oli eelmise koosseisuga võrreldes vähem. Veidi vähenes välisdelegatsioonide arv, see-eest moodustati tunduvalt rohkem parlamendirühmi (X Riigikogus 36, XI Riigikogus 60). Kasvas ka muude ühenduste arv.

Kui esimene statistikakogumik, mis koondas kaante vahele VII–IX Riigikogu töö, pani proovile tegijate kannatuse kõigi andmete kokkuotsimisel Riigikogu stenogrammidest ja protokollidest, siis selle kogumiku koostamiseks vajalik materjal on põhiliselt saadud juba Riigikogu kodulehelt. Aastatega on Riigikogu töö muutunud heas mõttes rutiinseks, kergemini klassifitseeritavaks ja avalikkusele nähtavamaks. Samas on koostajad mõne üksikküsimuse väljaselgitamiseks või mõne arvu täpsustamiseks näinud vaeva rohkem kui see tabelitest välja paistab.

Eesti parlamentarismi tutvustamisele väljaspool Eestit aitab mõnevõrra kaasa ingliskeelse kokkuvõtte lisamine. Koostajad loodavad, et raamatust on abi politoloogidele, üliõpilastele, ajakirjanikele või lihtsalt Riigikogu tööst huvitatud inimestele. Riigikogu töö analüüs aitab ilmestada sisukamaid arutelusid parlamentarismi üldiste väärtuste ja meie parlamendi tegevuse üle.

Parlamentaarsed uudised

Piret Viljamaa (RiTo 24), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2011. aasta maist novembrini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud BNS-i (www.bns.ee), teiste uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide kodulehtedel leiduvaid materjale.

Ameerika Ühendriigid

Oktoobris kiitis Ameerika Ühendriikide Esindajatekoda heaks vabakaubanduslepingud Lõuna-Korea, Colombia ja Panamaga, millele president Barack Obama oli kaks aastat püüdnud saada demokraatide suuremat toetust. Eksportijatele avab see lepingu pooldajate sõnul avaramad võimalused üle mitme aastakümne. Näiteks Lõuna-Koreaga sõlmitud leping kaotab tollimaksu kahelt kolmandikult Ameerika Ühendriikide põllumajandustoodangult. Lepingute pooldajad loodavad, et tollide kaotamine aitab säilitada 380 000 töökohta, vastaste sõnul aga hoopis 159 000 töökohta kaob. Kõige rohkem vastuhääli sai leping Colombiaga: Senatis oli selle poolt 66 ja vastu 33 senaatorit ning Esindajatekojas poolt 262 ja vastu 167 saadikut.

Paar päeva varem oli Senat keeldunud edasi menetlemast presidendi 447 miljardi dollari suurust majanduse päästeplaani. Uute töökohtade loomise ja vanade töökohtade koondamise vähendamise kõrval kavatseti moderniseerida riiklikke koole ja arendada infrastruktuuri ning jätkata ka toetuse maksmist töötuile. President Barack Obama teatas seepeale, et paneb töötust vähendavad meetmed ükshaaval hääletusele. Plaani toetas 50 senaatorit, vaja oleks olnud 60 poolthäält. Vastuhääli anti 49.

Äripäev, 12.10.2011, “Senat kukutas Obama töötusega võitlemise plaani läbi”. – http://www.ap3.ee/article/2011/10/12/senat-kukutas-obama-tootusega-voitlemise-plaani-labi

Bloomberg, 13.10.2011, “Congress approves biggest U.S. trade agreement since 1994”. – http://www.bloomberg.com/news/2011-10-13/south-korea-colombia-panama-trade-pacts-reached-under-bush-pass-congress.html

Armeenia

Mais võttis Armeenia parlament vastu väeteenistuse seaduse muudatused, mis tõstavad ajateenistusse kutsumise vanuse 18-lt 19 aastale. Teenistusse kutsumise ea tõstmise tingis üleminek 12-klassilisele koolihariduse.

Interfax-BNS, 12.05.2011, “Armeenias tõuseb ajateenistusse kutsumise iga”.

Bahrein

Bahreini järelvalimiste tulemusel sai parlamendi 40-liikmelisse alamkotta kolm naist. Esimest korda valiti naine Bahreini parlamenti 2006. aastal. Praegustel järelvalimistel kandideeris 18 vabale kohale üheksa naist, neist esimese parlamenti pääsenu Sawsan Taqawiga samas piirkonnas kandideerinud meeskandidaat loobus tema kasuks. Kampaania ajal lõigati Sawsan Taqawi plakatitelt välja tema nägu ja vaimulikud esinesid üleskutsetega naiste poolt mitte hääletada, samal ajal täheldati naisvalijate aktiviseerumist.

China Daily, 2.10.2011, “Two Bahraini women elected as MP in by-election”. - http://www.chinadaily.com.cn/xinhua/2011-10-02/content_3964700.html

Bulgaaria

Bulgaaria soovib vabaneda suursaadikutena töötavatest kommunismiajastu luureagentidest. Lugu sai alguse 2010. aasta detsembris, kui välisministeerium avalikustas dokumendid, millest selgus, et üle 40 protsendi Bulgaaria saatkondade ja välisesinduste juhtidest on endised salateenistuse agendid. Pärast selle fakti teatavakstegemist kavatses välisminister Nikolai Mladenov osa neist koju tagasi kutsuda, kuid president Georgi Parvanovi vastuseisu tõttu see ei õnnestunud. Juulis võttis parlament vastu seadusemuudatused, mis keelasid endistel agentidel suursaadikuna töötamise ja täpsustasid välisministri rolli. President Georgi Parvanov, kes avalikuks tulnud dokumentide järgi oli kommunismiperioodil tegutsenud agendinime Gotse all, kasutas oma vetoõigust. Septembri algul võttis parlament seadusemuudatused uuesti vastu. Mõni päev hiljem andsid 56 opositsiooni parlamendiliiget asja Konstitutsioonikohtusse, süüdistades võime diskrimineerimises. Muudatused lükkuvad edasi kohtuotsus teatavakstegemiseni.

AFP-BNS, 9.09.2011, “Bulgaaria katse diplomaatilist korpust puhastada jõudis kohtusse”;

The Sofia Echo, 9.09.2011, “Bulgarian opposition MPs taking Diplomatic Service Act amendments to the Constitutional Court”. - http://sofiaecho.com/2011/09/09/1153094_bulgarian-opposition-mps-taking-diplomatic-service-act-amendments-to-the-constitutional-court

Egiptus

Egiptuses anti kohtu alla 25 inimest, sealhulgas parlamendi alamkoja Rahvaassamblee endine spiiker Ahmed Fathi Sorour ja ülemkoja spiiker Safwat Sherif, keda süüdistatakse veebruaris massimeeleavalduste laialiajamiseks kaamelirünnaku korraldamises. Kohtualused palkasid 2. veebruaril, 18-päevase ülestõusu otsustaval hetkel vägivallatsejad, kes istusid kaamelite ja hobuste selga ning kihutasid läbi Tahriri väljakul protestiva rahvahulga.

Reuters-BNS, 7.07.2011, “Egiptuses anti kohtu alla 25 kaamelirünnakus süüdistatavat”.

Gruusia

Gruusia parlament võttis vastu seadusemuudatused, millega keelustati natsistlikud ja kommunistlikud sümbolid ning piirati endiste NSV Liidu Riikliku Julgeoleku Komitee (KGB) agentide ja Kommunistliku Partei juhtivliikmete võimalusi riiklikult olulistel kohtadel töötada.

Luuakse komisjon, mis analüüsib Nõukogude sümbolite esinemist kohanimedes ja arhitektuuris ning otsustab nimede muutmise või ehitiste lammutamise üle. Teine komisjon, mille liikmed nimetab president ja kuhu kuuluvad ka kõigi parlamendifraktsioonide esindajad, peab poole aasta jooksul koostama agentide ja juhtivate parteiametnike nimekirja. Need isikud ei tohi edaspidi töötada seadusandliku ja täitevvõimu esindajana ega julgeolekunõukogu liikmena. Pärast seaduse jõustumist peavad kõnealused isikud kuu aja jooksul töölt lahkuma, vastasel korral nende andmed avalikustatakse. Valimistel võivad nad kandideerida ainult pärast nende kohta käivate andmete avaldamist. Opositsiooni kuuluvad poliitikud suhtusid meetmetesse erinevalt – mõned toetasid, mõned kartsid, et neid kasutatakse poliitiliste vastaste nurkaajamiseks.

ITAR-TASS, 1.06.2011, “Georgian parliament bans Communist, Nazi symbols”. – http://www.itar-tass.com/en/c32/155150.html

Gruusia parlamendi spiiker David Bakradze on sotsiaalmeedia aktiivne kasutaja ning on sellise kommunikatsiooni edasiseks propageerimiseks oma Facebooki lehe kasutajatega ka isiklikult kohtunud. Ta andis lubaduse (mille ka täitis), et kui tema Facebooki sõprade arv ületab 10 000, valib ta nende seast välja kümme juhuslikku ja õhtustab koos nendega. Hiljem on ta kohtunud oma Facebooki lehe sagedaste külastajatega.

David Bakradze nimetas sotsiaalvõrgustike kasutamist prioriteetseks ja lisas oma lehele arvutimängu, milles iga kasutaja võib parlamendispiikriks kandideerida. Mängus osaleja saab kandideerimisel postitada sinna oma programmi ja vastata valijate küsimustele, 45 päeva pärast valitakse “spiiker”, kellel võimaldatakse veeta üks päev David Bakradzega ja osaleda koos temaga selle päeva kohtumistel.

NEWS.am, 8.08.2011, “Georgian parliament speaker will dine with 10 Facebook friends”. – http://news.am/eng/news/70376.html

Parliament of Georgia, 21.09.2011, “The Chairman of the Parliament of Georgia, David Bakradze met with the Facebook friends”. – http://www.parliament.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=1128&info_id=32715

Holland

Juunis kiitis Hollandi parlamendi alamkoda heaks seaduseelnõu, mille kohaselt ei tohi uimastamata loomi ohverdada. Eelnõu peab enne jõustumist heaks kiitma ka ülemkoda. Hollandi moslemite ja juutide esindajate sõnul takistab seadusemuudatus neil oma

religioossete traditsioonide järgimist. Eelnõus on siiski punkt, mille kohaselt võivad nad oma tavade järgi edasi talitada, kui neil õnnestub tõestada, et see ei tekita loomale piinu. Usulistel eesmärkidel hukatakse Hollandis eri allikate väitel aastas 250 000 kuni ligi 2 miljonit looma ja lindu.

Seadusemuudatuse algatas loomade õiguste eest seisev partei, millel on 150-kohalises parlamendis kaks esindajat. Eelnõu sai alamkojas 116 poolt- ja 30 vastuhäält.

Postimees, 29.06.2011, "Hollandis keelatakse loomade ohverdamine enne neid uimastamata". – http://www.postimees.ee/482902/hollandis-keelatakse-loomade-ohverdamine-enne-neid-uimastamata

Horvaatia

Oktoobris võttis Horvaatia parlament vastu seaduse, millega kuulutatakse õigustühiseks Serbias Horvaatia kodanikele 1991.–1995. aasta sõjaroimade eest määratud kohtuotsused. Seaduse vastuvõtmist toetas 153-kohalise parlamendi 72 liiget. Opositsioon ei hääletanud, sest boikoteerib parlamendi tegevust valitsevate konservatiividega puhkenud tüli tõttu. Eelnõu võeti vastu pärast seda, kui septembris oli mitmele ametnikule ja veteranirühmitusele esitatud süüdistus sõjaroimade sooritamises. Euroopa Liidu kandidaatriigi Horvaatia olulisemaid vastuvõtukriteeriume on koostöö ÜRO sõjaroimatribunaliga ja sõjaroimade uurimine. Euroopa Liit väljendas muret, et eelnõu tõstatab tõsiseid küsimusi, seda on kritiseerinud ka Horvaatia president Ivo Josipović ja riigiprokurör Mladen Bajić. Viimane hoiatas, et see tuleb kasuks ainult sõjakurjategijatele ja teeb tegelikult lõpu Horvaatia ja Serbia koostööle sõjaroimajuhtumite vallas.

AFP-BNS, 21.10.2011, "Horvaatia kiitis heaks Serbia sõjaroimaseaduste eiramise eelnõu".

Itaalia

Septembris võttis Itaalia parlament vastu valitsuse kärpekava. Mitu korda ümber tehtud kokkuhoiuplaan näeb ette riigieelarve tasakaalustamist 2013. aastaks ning see koostati Euroopa Keskpanga ja teiste eurotsooni liikmesriikide survel. Seadus näeb ette käibemaksu tõstmise 20 protsendilt 21-le, pensionireformi (alates 2014. aastast tõuseb erasektoris töötavate naiste pensioniiga 60-lt eluaastalt 65-le) ja kõrge sissetulekuga inimeste suurema maksustamise. Kokkuhoiukava vastu toimus ametiühingute üldstreik ja Senati ees hääletuse ajal meeleavaldus. Umbes pool tuhat meeleavaldajat üritas Senati hoone ees politsei barrikaadidest läbi murda. Ülemkoja esimees Renato Schifani peatas hääletuse, tänas politseid ja mõistis vägivalla hukka. Senat kiitis 54 miljardi euro suuruse programmi sama päeva õhtul heaks 165 poolt- ja 141 vastuhäälega. Nädal hiljem kiitis kokkuhoiuplaani heaks ka alamkoda, kus seda toetas 314 ning vastu hääletas 300 alamkoja liiget. Tulemus oli ootuspärane, sest sellele eelnenud usaldushääletusel sai valitsus alamkoja toetuse.

Reuters-BNS, 8.09.2011, "Itaalia Senat kiitis valitsuse kärpekava heaks";

Reuters-BNS, 15.09.2011, "Itaalia parlament kiitis kärpekava heaks".

Kanada

Mai algul toimusid Kanadas parlamendi alamkoja ennetähtaegsed valimised. Märtsis oli alamkoda avaldanud peaminister Stephen Harperi valitsusele umbusaldust. Senine vähemusvalitsus pidi eelarvete ja teiste oluliste seaduste vastuvõtmisel tegema koostööd opositsioonierakondadega. Enne valimisi teatas peaminister, et vajab alamkojas enamust, et keskenduda majanduse taastamisele ja hoida maksud madalal. Peaminister Stephen Harperi konservatiivid said 308-kohalises alamkojas 166 kohta. Uute Demokraatide rekordilised 103 kohta muutis nad peamiseks opositsioonijõuks. Ajalooliselt Kanada poliitikas olulist rolli mänginud Liberaalne Partei sai ainult 34 kohta. Juunis valiti uueks spiikriks 32-aastane Andrew Scheer, kes on Kanada ajaloos kõige noorem spiiker.

Reuters-BNS, 3.05.2011, "Kanada konservatiivid võivad alamkojas saada absoluutse enamuse";

Elections Canada. – http://www.elections.ca/scripts/ovr2011/default.html

Kasahstan

Septembris kiitis Kasahstani parlamendi ülemkoda heaks usuühenduste registreerimisnõudeid karmistava seaduseelnõu, mida inimõiguslased olid kutsunud tagasi lükkama, nimetades seda repressiivseks ja usuvabadusi kitsendavaks. Kõik usuorganisatsioonid saadetakse laiali ning need tuleb uuesti registreerida. Uue korra kohaselt peab kohaliku usuühenduse registreerimiseks olema tal vähemalt 50 täisealist liiget, regionaalsel ühendusel 500 ja üleriigilisel 5000 liiget. Seaduse kriitikuid pahandas ka kiirus, millega seaduseelnõu läbi suruti. Seaduse toetajad, kaasa arvatud president Nursultan Nazarbajev, põhjendavad seadusemuudatuste vajalikkust äärmusluse vastu võitlemisega. Seadus keelustab religioossed ühendused, mis soodustavad perekondade lagunemist, nõuavad liikmetelt usuühendusele raha annetamist ning kahjustavad kodanike moraali ja tervist. Kasahstanis on siiani suudetud vältida islamiäärmuslikku vägivalda, mida on esinenud Kesk-Aasia riikides, ent viimasel ajal on seal korraldatud plahvatusi ja toimunud kokkupõrkeid hästirelvastatud vägivallatsejatega.

AP-Interfax-BNS, 29.09.2011, "Kasahstani parlamendi ülemkoda kiitis heaks kitsendava ususeaduse".

Kreeka

Majanduskriisis vaevlevas Kreekas on viimastel kuudel olnud valitsuse kavandatud kokkuhoiumeetmete vastu ridamisi streike ja meeleavaldusi. Suvel kiitis Kreeka parlament heaks kokkuhoiuplaani, mis näeb Euroopa Liidu ja Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) teise päästepaketi tingimusena viieks aastaks ette kärpeid, maksutõusu ja riigivara müüki. Pärast hääletust loopisid meeleavaldajad valitsevasse sotsialistlikku parteisse kuuluva parlamendiliikme Alexandros Athanassiadise pihta pudeleid ja toole, sest vastupidi oma varasemale lubadusele hääletas ta valitsuse kärpekava poolt.

Peaminister Georgios Papandreoul on plaanis riigi pankrotistumise vältimiseks kärpida valitsuskulutusi 2015. aastani 28,4 miljardi euro võrra ja teenida erastamiselt kuni 50 miljardit eurot. Kavas on vähendada pensione ja avaliku sektori töötajate hulka. Siiani on Kreekas lisaraha püütud leida pigem uute maksude kehtestamisega.

Septembris kehtestas parlament kinnisvaramaksu, seda pooldas 154 valitsuspartei PASOK liiget, vastu hääletas 142 parlamendiliiget. Raskete majandusolude tõttu pole aga täies mahus õnnestunud kätte saada isegi 2009. ja 2010. aasta makse. Kreeka majandusraskused ohustavad ka Itaaliat ja Hispaaniat ning halvimal juhul kogu euroala.

Oktoobris võttis parlament 154 poolt- ja 144 vastuhäälega vastu järgmise kokkuhoiueelnõu, mis näeb ette kollektiivlepete muutmist, maksusoodustuste vähendamist, riigiametnike uut palgasüsteemi ja tuhandete avaliku sektori töötajate ajutist koondamist. Kreeka peaminister Georgios Papandreou tegi ettepaneku korraldada Euroopa Liidu järjekordse abipaketi üle rahvahääletus, hiljem aga lubas, et kui opositsioon teda usaldushääletusel toetab, rahvahääletust ei korraldata. Usaldushääletusel toetas valitsuse jätkamist 153 parlamendiliiget (vastuhääli anti 144), kuid peaminister otsustas ikkagi tagasi astuda.

Reuters-AFP-BNS, 29.06.2011, “Kreeka meeleavaldajad ründasid tänaval seadusandjat”;

Reuters-BNS, 2.07.2011, “Kreeka opositsioon lubab uue päästepaketi vastu hääletada”;

Ekathimerini, 27.09.2011, “PASOK passes key property tax bill”. – http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsite1_1_27/09/2011_408314

AFP-AP-BNS, 21.10.2011, “Kreeka parlament kiitis vaidlusaluse kokkuhoiueelnõu heaks”.

Kõrgõzstan

Juunis ei andnud Kõrgõzstani parlament nõusolekut Kamtšõbek Tašijevilt saadikupuutumatuse äravõtmiseks. Partei Ata-Džurt juhi Kamtšõbek Tašijevi vastu esitati kriminaalsüüdistus märtsis kakluse käigus parlamendiliikmele Bakhadõr Suleimanovile tekitatud kehavigastuste tõttu. Suleimanov vajas pärast tüli Tašijeviga haiglaravi, tal tuvastati peaajupõrutus, ninaluumurd, kuulmislangus ja hingamisraskused. Parlament otsustas, et süüdimõistmiseks pole enam vajadust, sest tüli osapooled olid vahepeal ära leppinud. Kamtšõbek Tašijevi väitel oli tegemist katsega teda kui tulevast presidendikandidaati diskrediteerida. Septembris esitaski ta presidendiks kandideerimiseks vajalikud toetusallkirjad, presidendivalimistel jäi ta kolmandaks.

Interfax, 30.06.2011, “Kyrgyz parliament denies prosecution of Ata-Zhurt party leader”. – http://www.interfax.com/newsinf.asp?id=255838

Küpros

Augustis kiitis Küprose parlament heaks kärpekava, et võidelda alandatud riigireitingu ja kõrgete laenukulude vastu. Parlamendi enamuse toetusel otsustati vähendada riigisektori

töötajate palku. Ühehäälselt otsustati kehtestada lisamaksud kõige kõrgemate sissetulekute saajatele, samuti muudetakse kinnisvaratehingute maksuarvestussüsteemi. Riigi fiskaalprobleemid sattusid suurema tähelepanu alla pärast juulis toimunud võimsat plahvatust, mis purustas saare suurima elektrijaama ja põhjustas energiakriisi. See võimendas koalitsioonisiseseid erimeelsusi ja viis valitsuskriisini. Küprose majandus on tihedalt seotud võlgades vaevleva Kreekaga.

Reuters-BNS, 26.08.2011, "Küprose parlament kiitis heaks kärpekava".

Leedu

Mais ei võtnud Leedu Seim saadikupuutumatust Korra ja Õigluse Partei liikmelt Evaldas Lementauskaselt, keda süüdistati altkäemaksu andmises. Kohus ei saanud seetõttu jätkata tema 2008. aastal algatatud kohtuasja menetlemist ja lõpetas selle. Saadikupuutumatuse võtmise poolt hääletas 68 Seimi liiget – kolme võrra vähem, kui oleks olnud vaja otsuse langetamiseks. Lementauskas ütles enne hääletust, et tunneb ennast provokatsiooni ohvrina, ning eitas Vilniuse volikogu liikmele Vidas Urbonavičiusele altkäemaksu andmist ja pakkumist.

BNS, 10.05.2011, "Leedu Seim ei võtnud kohtu all olevalt saadikult puutumatust".

Juunis otsustas Leedu Seim tõsta nii meeste kui ka naiste pensioniea 65 eluaastale. 60 Seimi liiget hääletas seadusemuudatuste poolt, vastu oli 42. Pensioniiga tõstetakse järk-järgult, alates 2012. aastast igal aastal nelja kuu kaupa. Seni said Leedu naised pensionile 60- ja mehed 62,5-aastaselt. Pensioniea tõstmise vastased imestasid, et muudatuste vastuvõtmisele ei eelnenud laiemat diskussiooni.

ITAR-TASS, 9.06.2011, "Lithuanian parliament raises retirement age for men and women". - http://www.itar-tass.com/en/c32/161968.html

Juunis võttis Leedu Seim vastu Teise maailmasõja ajal natside hõivatud ning hiljem nõukogude võimude valdusse jäänud juudi usuühenduste varade hüvitamise seaduse ja otsustas luua selleks 128 miljoni liti (37 miljoni euro) suuruse fondi. Seaduse vastuvõtmise poolt hääletas 82 Seimi liiget, seitse oli vastu. Nimetatud teema on Leedus olnud päevakorral juba kakskümmend aastat. Fondist tehakse väljamakseid 2013. aastast 2023. aastani, fondi hakkavad haldama Leedu juudiorganisatsioonid, kes võivad raha kasutada usu-, kultuuri-, spordi-, tervishoiu-, haridus- ja teadustegevuseks. 3 miljonit litti on ette nähtud Teise maailmasõja ajal Leedus elanud juutide abistamiseks.

BNS, 21.06.2011, "Leedu Seim võttis vastu juudi usuühenduste varade hüvitamise seaduse";

Parliamentary Mirror, 12.09.2011, "Seimas passed the law on compensations to the jewish religious communities". - http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_ivairus.pmirror_arch

Lõuna-Sudaan

9. juulil lisandus maailma riikide hulka Lõuna-Sudaan. Iseseisvusdeklaratsioon kinnitas riigi demokraatlikku riigikorda ning etnilist ja usulist mitmekesisust. President Salva Kiir allkirjastas ajutise põhiseaduse ja andis ametivande riigi esimese presidendina. Augusti algul kuulutas president oma otsuses, et senine 170-liikmeline seadusandlik kogu reorganiseeritakse kahekojaliseks parlamendiks, mille alamkojal on 332 ja ülemkojal 50 liiget. Parlamenti kuuluvad ka varem Lõuna-Sudaani aladelt Sudaani parlamenti valitud 96 liiget. Lisaks nimetas president parlamenti 66 liiget. Ülemkoja liikmetest 30 nimetas president, 20 olid endise Sudaani osariikide nõukogu liikmed.

AFP-BNS, 9.07.2011, "Lõuna-Sudaan kuulutas end ametlikult iseseisvaks";

Inter-Parliamentary Union, "South-Sudan". - http://www.ipu.org/parline-e/reports/2390_A.htm

Läti

Mais algatas Läti president Valdis Zatlers Seimi laialisaatmise. President põhjendas seda sooviga muuta poliitilist kultuuri ning nimetas tõeliseks häirekellaks parlamendi otsust mitte anda luba ärimehe ja parlamendiliikme Ainārs Šlesersi kodu läbiotsimiseks. Läti põhiseaduse kohaselt kuulutatakse Seimi laialisaatmise algatamise korral välja rahvahääletus. Juuni algul valis Seim 53 poolthäälega uueks presidendiks Andris Bērziņši, vastuhääli anti 44.

Juulis toimunud referendumil toetas parlamendi laialisaatmist üle 94 protsendi valijatest. Seimi endine koosseis jõudis tegutseda vähem kui aasta.

Seimi valimised toimusid septembris, vasakpoolne ühendus Üksmeele Keskus sai 31 kohta, suvel loodud Zatlersi Reformipartei 22, Ühtsus 20, rahvuslaste ühendus Kõik Lätile – Isamaale ja Vabadusele 14 ning Roheliste ja Talurahva Liit 13 kohta. Valimisaktiivsus oli 59,5 protsenti. Oktoobris kinnitas Seim ametisse kolmandat korda peaministriks saanud Valdis Dombrovskise uue valitsuse.

BNS, 28.05.2011, "Läti president algatas Seimi laialisaatmise";

BNS, 2.06.2011, "Läti uus president karjuti Seimi juures maha";

BNS, 25.10.2011, "Läti Seim nimetas Dombrovskise uue valitsuse ametisse".

Septembris kiitis Läti Seim heaks seadusemuudatused, mis kohustavad meediaväljaandeid avalikustama nende tõelisi omanikke. Ettevõtteregistrisse tuleb esitada andmed tulusaajate kohta, meediaväljaannete registreerimisel edaspidi lisada ka põhjalikud andmed asutajate ja väljaandjate, nii juriidiliste kui ka füüsiliste isikute kohta. Seadusemuudatuse kohaselt võib meediavahendina registreerida ka internetiportaale, ent see ei ole esialgu kohustuslik. Lisati punkt, mille kohaselt toimetaja või peatoimetaja on oma ametikohustusi täites toimetuslikult sõltumatu. Loodetakse, et seadus aitab muuta Läti meediakeskkonda läbipaistvamaks ja vähem mõjutustele alluvaks, samuti soodustab ajakirjanike sõltumatust. Seadusemuudatused tehti Läti Ajakirjanike Liidu ettepanekul.

BNS, 22.09.2011, “Läti meediaväljaanded peavad hakkama omanikke avalikustama”.

Läti Seim keelustas täielikult surmanuhtluse, ratifitseerides Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 13. protokolli. Poolt hääletas 77 Seimi liiget, vastu oli neli. Läti allkirjastas protokolli juba 2002. aastal, kuid ei olnud seda ratifitseerinud. Tänavu märtsis palus justiitsministeerium selles küsimuses seisukohta parlamendikomisjonidelt. Seimi väliskomisjon, inimõiguste komisjon, õiguskomisjon ning kaitse- ja siseasjade komisjon toetasid surmanuhtluse täielikku keelustamist ja soovitasid esitada 2008. aastal koostatud eelnõude paketi parlamendile kinnitamiseks.

Läti kriminaalseadus nägi seni karistusena ette surmanuhtluse tapmise eest eriti raskendavatel asjaoludel sõjaajal ning sedagi vaid täisealistele meestele. Seega ei saanud rahuajal Lätis surmanuhtlust rakendada. Alates 1996. aastast kehtis Lätis surmanuhtlusele moratoorium.

BNS, 13.10.2011, “Läti keelustas täielikult surmanuhtluse”.

Makedoonia

Juunis toimusid Makedoonias ennetähtaegsed valimised. Opositsiooni kuuluv SDSM nõudis parlamendi laialiminekut pärast seda, kui valitsuse suhtes kriitiline eratelekanal A1 TV oli eelmisel aastal sattunud politseiuurimise alla ja selle pangaarved olid külmutatud. Valimisvõidu sai senine parempoolne võimuliit, kes lubas jätkata poliitilisi ja majandusreforme, mis kiirendaksid riigi ühinemist Euroopa Liidu ja NATO-ga. Rohkem kui 20 parteist koosnev VMRO-DPMNE valimisliit sai 123-kohalises parlamendis 56 ning 14 parteist koosnev vasakpoolne SDSM 42 kohta. Etniliste albaanlaste Demokraatlik Integratsiooniliit sai 15 kohta. 8 kohta sai Albaanlaste Demokraatlik Partei, kes eelmises koosseisus boikoteeris parlamenditööd rohkem kui aasta vältel, et läbi suruda albaania keele kehtestamist teise riigikeelena. Valimisaktiivsus oli 63,5 protsenti. Esimest korda oli välismaal elavatel makedoonlastel õigus valida kolm parlamendiliiget, varem oli parlament 120-kohaline. Valitsusjuhina jätkas senine peaminister Nikola Gruevski.

AFP-BNS, 6.06.2011, “Makedoonia valimistel saavutas võidu võimuliit”;

Inter-Parliamentary Union, “The Former Yugoslav Republic of Macedonia”. - http://www.ipu.org/parline-e/reports/2313_E.htm

Malta

Mais toimus Maltal mittesiduv referendum lahutuse legaliseerimiseks. Sellele oli eelnenud pikaajaline diskussioon – aasta varem esitas parlamendiliige Jeffrey Pullicino Orlando Iiri mudelil põhineva lahutust võimaldava eelnõu, mis eeldab, et lahutuse algatajad on eelnevalt vähemalt neli aastat eraldi elanud. Lahutuse legaliseerimise poolt hääletas 52,7 protsenti hääletanutest.

Juulis võttis Malta parlament lahutust lubava seaduse vastu. Seaduse poolt oli 52 ja vastu 11 parlamendiliiget. Peaminister Lawrence Gonzi oli seadusemuudatuse vastu. Katoliiklik Malta oli viimaseid riike (peale Filipiinide ja Vatikani), kus lahutus polnud lubatud. Lahutamine polnud Maltal seni küll täiesti võimatu, kuid selleks tuli pöörduda kohtusse, abielu kirikus kehtetuks tunnistada või välismaal lahutada. 400 000 elanikuga riigis esitati esimese nädala jooksul pärast seaduse jõustumist 20 abielu lahutamise avaldust.

AFP-BNS, 25.07.2011, "Malta parlament kiitis heaks lahutust lubava seaduse";

Times of Malta, 26.07.2011, "Historic vote ushers in divorce". - http://www.timesofmalta.com/articles/view/20110726/local/Historic-vote-ushers-in-divorce.377401

Poola

Poola Seimis põhjustasid elavat arutelu peredele suunatud toetusmeetmete ja kasuvanemate seaduse muudatused. Senat lisas seadusele muudatusettepaneku, millega taheti keelustada homoseksuaalse sättumusega isiku kasuvanemaks hakkamine ja perelastekodu pidamine. Piotr Kaleta ettepanekut toetas 39 ja selle vastu oli 37 senaatorit. Alamkojas Seimis aga hääletati muudatusettepanek uuesti eelnõust välja. Muudatusettepanekut toetasid konservatiivse Seaduse ja Õigluse Partei liikmed. Ettepaneku pooldajad väitsid, et see kaitseb laste huve, vastased aga ei suutnud ette kujutada olukorda, kus iga kasuvanemaks pürgija peab tõestama, et ta pole homoseksuaalne. Menetletava seaduseelnõu eesmärk on vähendada suurte lastekodude hulka.

Polskie Radio: thenews.pl, 10.06.2011, "Gays in Poland can be foster parents". - http://www.thenews.pl/1/9/Artykul/25429,Gays-in-Poland-can-be-foster-parents

Oktoobris toimunud parlamendivalimised võitis praegune võimuerakond Kodanikeplatvorm, kes sai 460-kohalises Seimis 207 kohta, opositsiooniline Seaduse ja Õigluse Partei 157 kohta. Uus partei Palikoti Liikumine sai Seimis 30 mandaati. Sajakohalises Senatis sai Kodanikeplatvorm 63 ning Seaduse ja Õigluse Partei 31 kohta. Valimisaktiivsus oli 48,9 protsenti.

PAP-BNS, 11.10.2011, "Poola parlamendivalimised võitis Kodanikeplatvorm".

Portugal

Märtsis esitas majandusraskustes Portugali peaminister José Sócrates parlamendile kokkuhoiukava, mis oli aasta jooksul juba neljas. Opositsiooni vastuseisu tõttu astus peaminister tagasi ja president kuulutas poliitilise stabiilsuse taastamiseks välja erakorralised parlamendivalimised, mis toimusid juunis. Valimised võitis paremtsentristlik Sotsiaaldemokraatlik Partei (PPD/PSD), kes edestas oma pearivaali Sotsialistlikku Parteid. Senine opositsioonijõud PPD/PSD sai 230-liikmelises parlamendis 108, sotsialistid aga 74 kohta. Kolmanda tulemuse saavutas konservatiivne CDS-PP – 24 kohta. Valimisaktiivsus oli 58 protsenti. Uueks peaministriks sai PPD/PSD juht Pedro Passos Coelho.

Uus parlamendikoosseis proovis kaks korda asjatult spiikrit valida, kuid esimest korda 35 aasta jooksul lükati spiikrikandidaat, sotsiaaldemokraat Fernando Nobre, tagasi. Spiikriks valiti Maria da Assunção Andrade Esteves, esimest korda Portugali ajaloos sai selle ametikoha naine.

Postimees, 6.06.2011, "Portugali sotsialistid tunnistasid valimiskaotust". – http://www.postimees.ee/?id=460950

Inter-Parliamentary Union, "Portugal". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2257_E.htm

Prantsusmaa

Ligikaudu poole Senati koosseisu, 170 liikme kaudsetel valimistel saatis edu vasakpoolseid. Napi ülekaalu saavutas Sotsialistlik Partei koos oma kommunistidest ja rohelistest liitlastega. See on tõsine tagasilöök järgmisel aastal tagasivalimist taotlevale paremtsentristist presidendile Nicolas Sarkozyle. Alates 1958. aastast, kui kindral Charles de Gaulle viienda vabariigi asutas, olid Senatis ülekaalus parempoolsed.

Senati valivad ligikaudu 72 000 valijameest kuueks aastaks, iga kolme aasta tagant vahetub pool koosseisust. Varem valiti senaatorid üheksaks aastaks ja koosseis uuenes kolmandiku kaupa, praegused valimised olid esimesed, mis toimusid uue korra järgi. Muutus ka senaatorite arv – senise 343 asemel 348.

AFP-BNS, 25.09.2011, "Prantsuse sotsialistid said Senatis enamuse".

Saksamaa

Juunis avas *Bundestag* araabiakeelse kodulehe, et anda sel moel oma panus nn araabia kevade demokraatialiikumisse. *Bundestag*'i spiikri Norbert Lammerti sõnul on araabiakeelse kodulehe eesmärk pakkuda informatsiooni demokraatlikust protsessist ja parlamentaarse korra toimimisest. Näiteks saavad huvilised lugeda selgitusi Saksamaa valimissüsteemi, esindusdemokraatia ja põhiseaduse kohta.

Postimees, 7.06.2011, "Saksa parlament sai araabiakeelse kodulehe". – http://www.postimees.ee/?id=462488

Suvel nõustusid mõlemad Saksamaa parlamendi kojad valitsuse plaaniga, mis näeb ette tuumaenergiast loobumise 2022. aastaks. Juunis hääletas eelnõu poolt 513 ja vastu 79 *Bundestag*'i liiget, juulis kiitis selle heaks ka *Bundesrat*. Tuumajaamade asemel on kavas rajada uusi kivisöel ja maagaasil töötavaid elektrijaamu, samuti kasutada laialdasemalt tuuleenergiat. Seaduse vastuvõtmise otsene ajend oli Jaapani Fukushima tuumajaamas toimunud õnnetus. Vahetult pärast seda suleti Saksamaal seitse kõige vanemat reaktorit. Saksamaa on esimesi suuri tööstusriike, kes pärast Jaapani katastroofi on otsustanud tuumaenergiast loobuda. Tuumaenergia moodustab ligikaudu 22 protsenti Saksamaa energiavajadusest.

AFP-BNS, 30.06.2011, “Saksa parlament kiitis heaks tuumaenergiast loobumise”;

AFP-BNS, 8.07.2011, “Saksamaa loobub tuumaenergiast 2022. aastaks”.

Soome

Põlissoomlaste fraktsiooni liikmete väljaütlemised on põhjustanud mitu skandaali. Soome poliitikavaatlejad arvavad, et poliitiliselt kogenematud Põlissoomlased on kerge märklaud, sest kalduvad end liiga otseselt väljendama. Teuvo Hakkaraineni kasutatud sõna “neeger” põhjustas fraktsioonisiseste eeskirjade kehtestamise, milliseid sõnu on soovitatav vältida. Septembris kirjutas Jussi Halla-aho oma Facebooki lehel, et Kreeka probleemide lahendamiseks sobiks sõjaväehunta, ja leidis, et sealsed streikijad ja meeleavaldajad tuleks tankidega korrale kutsuda. Seepeale eemaldati ta ajutiselt fraktsiooni tööst ning ta teatas, et loobub mõneks ajaks Facebooki postitustest. Samal ajal pole teised poliitikud Põlissoomlasi kritiseerides kuigi tagasihoidlikud olnud. Põlissoomlaste fraktsiooni lõhestavad erimeelsused, Halla-aho ja Timo Soini on juba pikemat aega erinevatel seisukohtadel ning on isegi spekuleeritud, et fraktsioon võib laguneda. Partei juht Timo Soini mõistab, et Soomes äärmuslikele vaadetele kohta ei ole.

Talouselämä, 15.09.2011, “Miksi Soini iskee Halla-ahoa?”. – http://www.talouselama.fi/uutiset/miksi+soini+iskee+hallaahoa/a686314

MTV3.fi, 25.10.2011, “Teuvo Hakkaraisen kootut mediaskandaalit”. – http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/2011/10/1419194/teuvo-hakkaraisen-kootut-mediaskandaalit

Suurbritannia

Parlamendi alamkoja kultuuri-, meedia- ja spordikomitee on püüdnud selgust tuua riiki vapustanud meediaskandaali, mida on nimetatud Suurbritannia kõigi aegade suurimaks. Juulis kutsuti parlamendikomitee ette aru andma tabloidi News of the World omanikud ja juhid Rupert Murdoch ning tema poeg James Murdoch. Väljaanne suleti juulis, kui tuli avalikuks, et üks reporteritest oli palganud eradetektiivi, et pealt kuulata inimeste telefonide kõnepostide teateid. Juba 2007. aastal mõisteti vangi sama lehe ajakirjanik Clive Goodman, kes kuulas pealt kuningliku perekonna töötajate telefone. Ajalehe tollane juht Les Hinton väitis, et tal polnud ebaseaduslikust pealtkuulamisest aimugi, kuid Clive Goodmanile maksti 250 000 naela lahkumishüvitist. Nüüd on mitu endist töötajat tunnistanud, et pealtkuulamine oli lehe ametlik poliitika, seda kasutati laialdaselt ja seetõttu oli väljaanne väga hästi informeeritud.

Briti parlamendiliikmete ette astunud Rupert ja James Murdoch vastasid skandaali puudutavatele küsimustele, otseülekanne edastati kogu rahvale. Küsitluse ajal üritas aktivist ja koomik Jonathan May-Bowles Rupert Murdochile näkku visata taldrikut habeme-ajamisvahuga. Rupert Murdochi naine Wendi Deng takistas teda, kuni ainus ruumis viibinud politseinik mehe vahistas. Spiiker John Bercow tunnistas turvameetmete puudujääke ja lubas uurida võimalust neid parandada. Parlamendikomitee jätkab tunnistajate ülekuulamist.

Skandaali on segatud mõjuvõimsaid isikuid, ametist on lahkunud muuhulgas ka kaks Londoni politseijuhti.

AFP-BNS, 14.07.2011, "Briti parlament kutsus Murdochid ametlikult aru andma";

AFP-BNS, 20.07. 2011, "Briti parlament käskis Murdochi ründamise asjus uurimist alustada";

Reuters, 24.10.2011, "UK parliament recalls James Murdoch over hacking". - http://www.reuters.com/article/2011/10/24/us-britain-hacking-idUSTRE79N3I620111024

Augustis pidi parlamendi alamkoda Londonis puhkenud rahutuste tõttu oma suvepuhkuse katkestama. Rahutused algasid 6. augustil, kui politseinik tappis 29-aastase mehe. Tapetu lähedaste osavõtul toimunud protestimarss muutus vägivaldseks ning vandaalitsemine levis ka Liverpooli, Bristolisse ja Birminghami. Parlamendi erakorralisel istungil esines rahutuste teemal peaminister David Cameron. Mitu parlamendiliiget süüdistasid politseid ebakompetentsuses. Cameron lubas, et vajaduse korral kasutavad politseijõud veekahureid. Londoni tänavatele toodi tavapärase 6000 asemel 16 000 politseinikku. Kui varasemad põlvkonnad on politseinikke respekteerinud, siis nüüd toodi esile, et märatsevad noored süüdistasid politseinikke rassistlikkuses – see ei tulenenud aga mitte politsei institutsioonist, vaid ühiskonnas toimunud muutustest.

Reuters-AFP-BNS, 9.08.2011, "Cameron kutsub rahutuste tõttu parlamendi puhkuselt tagasi";

The New York Times, 11.08.2011, "Politicians and protesters assail British police". - http://www.nytimes.com/2011/08/12/world/europe/12police.html?pagewanted=all

Septembris võttis alamkoda 316 häälega vastu valitsuse algatatud tervishoiusüsteemi reformiva eelnõu. Vastu oli 251 alamkoja liiget. Reform avab meditsiinivaldkonna konkurentsile, peaministri David Cameroni sõnul tahetakse anda inimestele valikuvõimalus. Privatiseerimine on tekitanud ühiskonnas diskussiooni. Mõned ametiühingud on selle vastu, kartes riigi tervishoiusüsteemi amerikaniseerumist, pidades silmas, et see võib muutuda valdavalt eratervisekindlustustel põhinevaks. Mahukale eelnõule tehti alamkojas üle 1000 muudatusettepaneku. Eelnõu menetlemine jätkub Lordide Kojas.

Le Monde, 8.09.2011, "Les députés britanniques adoptent une réforme du système de santé contestée". - http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/09/07/les-deputes-britanniques-adoptent-une-reforme-du-systeme-de-sante-contestee_1569120_3214.html

UK Parliament Website, "Health and Social Care Bill 2010-11". - http://services.parliament.uk/bills/2010-11/healthandsocialcare.html

Šveits

Septembris hääletas Šveitsi parlamendi ülemkoda valitsuse ettepaneku poolt, mille kohaselt lõpetatakse tuumaenergia kasutamine 2034. aastal. Alamkoda kiitis selle heaks juba juunis.

Valitsuse plaani kohaselt suletakse Beznau I tuumajaam 2019. aastal, Beznau II ja Mühleberg 2022. aastal, Gösgen 2029. ja Leibstadti tuumajaam 2034. aastal. Praegu toodavad need 40 protsenti riigi elektrienergiast. Šveitsi valitsus loodab, et see otsus soodustab taastuvenergia kasutamist ja suurendab tööhõivet.

AFP-BNS, 28.09.2011, "Šveitsi parlament otsustas aastal 2034 tuumaenergiaga lõpetada".

Šveitsi parlamendi alamkoda kiitis heaks eelnõu, mis keelab burka ja teiste nägu varjavate riietusesemete kandmise avalikes kohtades, kaasa arvatud ühistranspordis. Alamkoda kiitis eelnõu heaks 101 poolt- ja 77 vastuhäälega. Eelnõu vajab veel ülemkoja heakskiitu. Eelnõu esitas paremäärmusliku Šveitsi Rahvapartei poliitik Oskar Freysinger, kes põhjendas seda suurenenud tänavakuritegevusega. Burkad on keelatud ametiisikutega kohtumisel ja ühistranspordis, samuti on võimudel luba piirata kaetud näoga isikute juurdepääsu avalikele hoonetele. Prantsusmaa oli esimene Euroopa riik, kus avalikes kohtades burka kandmine ära keelati, mõni kuu hiljem tegi sama Belgia.

AFP-BNS, 28.09.2011, "Šveitsi parlamendi alamkoda toetas burkakeeldu".

Oktoobris toimusid Šveitsi parlamendi alamkoja valimised. Esimest korda viimase 20 aasta jooksul ei kasvanud immigrantidevastase Šveitsi Rahvapartei toetus, traditsioonilises poliitikas pettunud valijad otsustasid oma toetuse anda pigem väikestele ja kogenematutele parteidele. Rahvapartei sai 200-kohalises alamkojas 54 kohta ning on endiselt riigi suurima toetajaskonnaga partei. Teise tulemuse said vasaktsentristlikud sotsiaaldemokraadid 46 kohaga. Pooldajaid kaotasid vabad demokraadid (nüüd 30 kohta) ja kristlikud demokraadid (28 kohta). Valimiste suurimad võitjad olid aga Roheline Liberaalne Partei 12 kohaga ja Rahvaparteist 2008. aastal lahku löönud konservatiivsed demokraadid 9 kohaga. Sisserände teemale lisaks pandi valimiskampaanias suurt rõhku tugevale Šveitsi frangile ja Fukushima tragöödia järgsele umbusule tuumaenergia suhtes, mis aitas roheliste parteidel oma toetust kasvatada. Valimisaktiivsus oli 49,1 protsenti.

Reuters-BNS, 24.10.2011, "Šveitsi immigrantidevastane partei kaotas toetust";

Swissinfo, 24.10.2011, "Major parties get a slap in the face". - http://www.swissinfo.ch/eng/Specials/Elections_2011/News/Major_parties_get_a_slap_in_the_face.html?cid=31422422

Inter-Parliamentary Union, "Switzerland: Nationalrat". - http://www.ipu.org/parline-e/reports/2305_E.htm

Taani

Juulis kiitis Taani parlamendi rahanduskomisjon heaks valitsuse plaani taastada alaline piirikontroll, et võidelda ebaseaduslike kaupade ja narkootikumide sisseveoga. Komisjoni heakskiit on siduv. Otsus oli ootuspärane, sest komisjoni koosseisus on üheksa koalitsiooni ja kaheksa opositsiooni kuuluvat seadusandjat. Opositsioonil õnnestus plaani heakskiitmist mõnda aega takistada, kuid eelnõu, millega taheti tollikontrolli taastamine peatada, lükati

parlamendis 55 häälega 50 vastu tagasi. Juba 5. juulil lisandus Taani-Saksamaa ja Taani-Rootsi piirile 50 tollitöötajat. Piirikontrolli taastamine on Euroopa Liidus esile kutsunud teravat kriitikat. Euroopa Komisjon ja Saksamaa on seisukohal, et kava on vastuolus Schengeni viisaruumi eeskirjadega. Septembris kaitses Euroopa Komisjon ettepanekut anda Brüsselile suurem sõnaõigus sekkuda Schengeni viisaruumiga liitunud riikide piirikontrolli taastamisse. Ettepaneku kohaselt võiksid riigid piirikontrolli taastada viieks päevaks terroriohu või ootamatu immigrantidelaine puhul, kuid pikemaks perioodiks tuleks luba saada Brüsselist.

AFP-BNS, 1.07.2011, "Taani parlamendikomisjon kiitis piirikontrolli taastamise plaani heaks";

AFP-BNS, 14.09.2011, "Brüssel kaitseb Schengeni tsooni".

Septembris toimusid Taanis erakorralised parlamendivalimised. Kümmekond aastat võimul olnud paremtsentristlik koalitsioon kaotas vasaktsentristlikule opositsioonile. 179-kohalises *Folketing*'is said liberaalne Venstre 47, sotsiaaldemokraadid 44, Taani Rahvapartei 22, sotsiaalliberaalid 17 ja Sotsialistlik Rahvapartei 16 kohta. Sotsiaaldemokraatide juhist Helle Thorning-Schmidtist sai kuningriigi ajaloo esimene naispeaminister. Mandaadi saanute hulgas oli naiste osakaal 39,1 protsenti. Valimisaktiivsus oli 87,7 protsenti.

Inter-Parliamentary Union, "Denmark". - http://www.ipu.org/parline-e/reports/2087_E.htm

Tšehhi

Juunis võttis Tšehhi Esindajatekoda vastu välisõhu kaitse seaduse muudatuse, mille vasakpoolse opositsiooni kontrolli all olev Senat oli eelnevalt tagasi lükanud. Muudatus lubab munitsipaalvalitsustel luua madala heitkoguste tasemega tsoone, kuhu on keelatud siseneda vanadel autodel, mis saastavad õhku üle teatud piirmäära. Eelnõu algatasid parlamendiliikmed, kes on pärit Morava-Sileesiast, mis on Euroopa saastatumaid piirkondi. President Václav Klaus pani seadusele veto, põhjendades otsust seaduse kehva kvaliteediga ning nimetas seda majandusele kahjulikuks. Septembris võttis Esindajatekoda seaduse veel kord vastu ja tühistas presidendi veto.

České Noviny, 23.06.2011, "Klaus vetoes bill on low-emission zones in towns". - http://www.ceskenoviny.cz/news/zpravy/klaus-vetoes-bill-on-low-emission-zones-in-towns/655152

Prague Daily Monitor, 7.09.2011, "Environmentally unfriendly cars to be banned in polluted urban zones". - http://praguemonitor.com/2011/09/07/environmentally-unfriendly-cars-be-banned

Septembris võttis Esindajatekoda vastu valitsuse ebapopulaarse tervishoiureformi esimese osa. 103 poolthäälega võeti vastu plaan tõsta haiglapatsientide makstavat päevarahamäära ja muuta paljud ravimid tasuliseks. Samuti on kavas kehtestada lisatasu hoolduse eest, mida ei peeta hädatarvilikuks. Esindajatekoda oli muudatused heaks kiitnud juba juunis, ent Senat

lükkas need juulis tagasi. Ametiühingud ja arstid on kritiseerinud muudatust, mis lubab edaspidi parema hoolduse eest raha küsida. Seaduse allkirjastas ka president Václav Klaus. Opositsioonilised sotsiaaldemokraadid on otsustanud reformi Konstitutsioonikohtus vaidlustada.

AP-BNS, 6.09.2011, "Tšehhi alamkoda tühistas Senati veto tervishoiureformile".

Tuneesia

Nn araabia kevade sünnipaigas Tuneesias toimusid oktoobris riigi ajaloos esimesed vabad valimised. Loodavas põhiseaduslikus assamblees sai enim kohti (90) islamistlik partei Ennahda. Teisele kohale jäänud ilmalik vasaktsentristlik Vabariigi Kongress sai 217-liikmelises assamblees 30 kohta, samuti ilmalik ja vasakpoolne partei Ettakatol jäi 21 kohaga kolmandaks. Assamblee ülesanne on koostada uus põhiseadus ja nimetada ametisse president, kes moodustaks ajutise valitsuse. Samuti võib ta vastu võtta riigieelarve ja seadusi. Valimisnimekirjades olid pooled kohad mõeldud naistele. Ennahda ülekaalukas võit oli pettumus osale naisaktivistidest, kes tahavad kindlust, et ei muudeta 1956. aastast kehtivat seadust, mis andis araabia maailmas ainulaadselt naistele meestega võrdsed õigused. Valitud assamblees on naiste osakaal 22,6 protsenti, mis on võrreldav Euroopa esinduskogude omaga, kuid 49-st mandaadi saanud naisest 42 on Ennahda liikmed. Kuigi Ennahda juhid on kinnitanud, et nende eeskujuks on Türgi mudel ning nad tagavad võrdsed õigused kõigile, ei kavatse keelata turistide alkoholitarbimist ja päevitusriiete kasutamist, on islamistide valimisvõit tekitanud hirmu, et nad võivad hiljem oma poliitikat muuta.

Pärast valimistulemuste väljakuulutamist tulid Sidi Bouzidi linnas tänavatele noored, kes marssisid Ennahda peamaja juurde ja loopisid julgeolekutöötajaid kividega. Purustati hoone aknad ja uksed ning tänaval süüdati autokumme. Samalaadsetest protestimarssidest teatati ka 50 kilomeetri kaugusel asuvast Reguebi linnast, kus tunnistajate sõnul kõlas ka laske. Politsei kasutas meeleavaldajate laialiajamiseks pisargaasi. Esitati ka 104 kaebust, enamik neist puudutas neljandaks tulnud Areedha Chaabiya parteid või valimiste võitjat, islamistlikku Ennahdat.

BBC News, 27.10.2011, "Tunisia's islamist Ennahda party wins historic poll". - http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-15487647

Bloomberg, 27.10.2011, "Tunisia election raises hopes for Arab women and democracy: view". - http://www.bloomberg.com/news/2011-10-26/view-tunisia-election-raises-hopes-for-arab-women-democracy.html

AP-BNS, 30.10.2011, "Tuneesia valimistulemuste kohta on esitatud 104 kaebust".

Türgi

Juunis toimunud erakorralised parlamendivalimised võitis taas ülivõimsalt Türgi kauaaegne peaminister Recep Tayyip Erdoğan, kes soovib muuta riigi põhiseadust. Õigluse ja Arengupartei sai 550-liikmelises esinduskogus 326 kohta. 367 kohta oleks andnud parteile

kahekolmandikulise enamuse, mis on vajalik põhiseaduse muutmiseks. Peamine opositsioonierakond Vabariiklik Rahvapartei sai 135 ning Rahvusliikumise Partei 53 kohta. Avaistungit boikoteerisid 170 opositsiooni kuuluvat parlamendiliiget, kes protestisid selle vastu, et valimiskomisjon tühistas vangis olevate kandidaatide mandaadid. Naiste osakaal parlamendis on 14,2 protsenti. Valimisaktiivsus oli 83,2 protsenti.

Inter-Parliamentary Union, "Turkey". - http://www.ipu.org/parline-e/reports/2323_E.htm

Ukraina

Mais toimus Ukraina Ülemraada istungi ajal järjekordne kaklus, mille käigus valitsusenamust esindav asespiiker Adam Martõnjuk kägistas opositsioonisaadikut Oleg Ljaškot, kes palus sõna päevakorraväliselt. Mõlemad on skandaalse kuulsusega. Pärast eitava vastuse saamist solvas Oleg Ljaško Martõnjukki, nimetades teda variseriks. Seepeale Martõnjuk vihastas, haaras Ljaškol kõrist ja tõukas ta üle meetrikõrguse barjääri presiidiumi. Vahele astunud kommunistid ja Regioonide Partei liikmed lahutasid kaklejad.

ERR Uudised, 19.05.2011, "Video: Ukraina Ülemraadas kakeldi jälle". - http://uudised.err.ee/index.php?06229049

Juunis keeldus Ukraina Ülemraada arutusele võtmast välislepingu tühistamise eelnõu. Venemaa ja Ukraina vahel sõlmitud leping lubab Venemaa Musta mere laevastikul jääda Ukrainasse 2042. aastani. Küsimuse päevakorda võtmise poolt hääletas 113 Ülemraada liiget, otsuse vastuvõtmiseks oli vaja vähemalt 226 häält. Eelnõu algataja oli opositsioonierakonna Meie Ukraina liige Andrei Parubi, kes nimetas lepingut põhiseaduse- ja riigivastaseks. Spiiker Volodõmõr Lõtvõn ütles pärast hääletamist, et edaspidi ei tohiks selliseid eelnõusid menetlusse võtta, sest välislepingute tühistamist ei saa algatada parlamendiliikmed, vaid ainult valitsus või president. President Viktor Janukovitš ütles lepingu vajalikkust põhjendades, et Ukraina saab tänu lepingule Venemaalt neli miljardit dollarit aastas.

Interfax-BNS, 15.06.2011, "Ukraina parlament keeldus laevastikuleppe tühistamise arutelust".

Ukraina Ülemraada opositsioon proovib leida võimalusi ekspeaministri Julia Tõmošenko ja endise siseministri Juri Lutsenko amnesteerimiseks. Julia Tõmošenkole määrati seitsme aasta pikkune vanglakaristus riigile gaasilepetega 1,5 miljardi grivna (129 miljoni euro) suuruse kahju tekitamise eest. Juri Lutsenko on kohtu all süüdistatuna suuremahulises riigi vara riisumises, ametivolituste ületamises ning võltsitud dokumentide kasutamises. Meie Ukraina / Rahva Omakaitse fraktsiooni kuuluv Gennadi Moskal algatas nende amnesteerimiseks eelnõu, kuid võttis selle hiljem tagasi. Ülemraadas on menetlusel presidendi algatatud eelnõu, mis dekriminaliseeriks teatud majandus- ja administratiivkuriteod, nende eest võiks edaspidi määrata vaid rahatrahvi. Eelnõu teine lugemine lükati edasi, et koalitsiooni ja opositsiooni seisukohtades konsensusele jõuda.

Interfax-BNS, 13.09.2011, “Ukraina parlamendis registreeriti Tõmošenko amnesteerimise eelnõu”;

Jurist: Legal News & Research, 4.11.2011, “Ukraine parliament delays vote on law that could release ex-PM Tymoshenko”. – http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/

Verkhovna Rada of Ukraine, 4.11.2011, “Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine …”. – http://portal.rada.gov.ua/rada/control/en/publish/article/info_left?art_id=288901&cat_id=105995

Ungari

Ungari parlament võttis riigikassa tulude suurendamiseks vastu nn krõpsude maksu seaduse, mis kehtestab täiendava maksukoormuse ebatervislikele pakendatud toiduainetele. Septembri algul hakkas kehtima lisamaks kõrge suhkru-, soola- ja süsivesikute sisaldusega toodetele ning toodetele, mis sisaldavad rohkem kui 20 milligrammi kofeiini 100 milliliitri kohta (v.a kohvile). Näiteks tuleb maksta aktsiisi viis forintit (0,02 eurot) kõrge suhkrusisaldusega jookide liitri kohta. Kõrgemat aktsiisimäära ei kehtestatud kiirtoidule. Parlament kiitis eelnõu heaks 255 poolthäälega, vastu oli 54 parlamendiliiget.

AFP-BNS, 11.07.2011, “Ungari kehtestab “hamburgerimaksu” ebatervislikele toiduainetele”;

The Budapest Times, 17.07.2011, “MPs pass chips tax on unhealthly snacks”. – http://www.budapesttimes.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=19780&Itemid=159

Ungari parlament võttis saadikupuutumatuse sotsialistist ekspeaministrilt Ferenc Gyurcsánylt, keda ähvardab süüdistus võimu kuritarvitamises. Saadikupuutumatuse võtmine endiselt peaministrilt on esmakordne pärast demokraatlikule riigikorrale üleminekut. Gyurcsánylt puutumatuse võtmise poolt hääletas 306 parlamendiliiget, 52-liikmeline sotsialistide fraktsioon oli ettepaneku vastu. Praeguse paremtsentristliku valitsuse süüdistused on seotud Budapesti lähedale kavandatud miljardidollarilise kasiinoprojektiga.

Oktoobris teatas Ferenc Gyurcsány uue opositsioonierakonna Demokraatlik Koalitsioon asutamisest ning lahkus koos üheksa mõttekaaslasega Sotsialistliku Partei fraktsioonist.

AFP-BNS, 13.09.2011, “Ungari ekspeaministrilt võeti puutumatus”;

AFP-BNS, 22.10.2011, “Endine Ungari peaminister asutas uue erakonna”.

Uruguai

Uruguai senaator Rafael Michelini tegi ettepaneku eraldada riigieelarvest raha Armeenia 1915. aasta genotsiidi muuseumi rajamiseks. Planeeritav muuseum peaks pakkuma informatsiooni genotsiidi ning Uruguai armeenlaste kogukonna ajaloo ja kultuuri kohta.

Seaduseelnõu pole veel vastu võetud, kuid parlamendiliikmed suhtuvad ettepanekusse toetavalt.

PanARMENIAN Network, 14.10.2011, "Armenian Genocide museum to be established in Uruguay". - http://www.panarmenian.net/eng/news/80837/

Valgevene

Juulis jõudis Valgevene parlamendi menetlusse seaduseelnõu, mis laiendab tunduvalt julgeolekujõudude volitusi. Oktoobris võttis parlament selle vastu. Seadusemuudatus on suunatud nn vaikivate protestiaktsioonide vastu, mida Aleksandr Lukašenka režiimi vastased korraldasid avalikus ruumis. Algatusrühma "Revolutsioon suhtlusvõrgustike kaudu" eestvedamisel kogunesid inimesed väljakutele või kaubanduskeskustesse ning seisid vaikides paigal või aplodeerisid. Seadusemuudatuste alusel liigitub aga kodanike massiline viibimine kokkulepitud kohas ja ajal ning nii mingi tegevuse sooritamine kui ka tegevusetus oma ühiskondlik-poliitiliste vaadete väljendamiseks pikettimise alla ning selleks tuleb munitsipaalvõimudelt luba taotleda. Vaikimisaktsioonide eestvedajaid ähvardab vastutuselevõtmine loata massiürituse korraldamise eest. Julgeolekuüksustel on õigus seaduserikkumise kahtluse korral tungida organisatsioonide ruumidesse või eraisikute kodudesse ning keelustada valitsusväliste organisatsioonide finantseerimine välismaalt.

Interfax-BNS, 29.07.2011, "Valgevenes hakatakse "massilise tegevusetuse" eest trahvima";

RT, 13.10.2011, "Belarus boosts KGB powers, outlaws protests". - http://rt.com/politics/belarus-kgb-freedom-ban-767/

Venemaa

Juunis võtsid nii Riigiduuma kui ka Föderatsiooninõukogu vastu maksuseaduse muudatused, mis kaotavad üksikisiku tulumaksu väiketalunikelt, kes müüvad oma põllumajandussaadusi. Maksu ei pea maksma ka riiklikelt põllumajandustoetustelt. Muudatused puudutavad ainult neid talupidajaid, kes ei kasuta palgatöölisi ning kellel on vähem kui pool hektarit maad. President Dmitri Medvedev allkirjastas seaduse.

ITAR-TASS, 21.06.2011, "Medvedev signs law cancelling taxes for owners of private subsidiary farms". - http://www.itar-tass.com/en/c154/170090.html

Venemaa president Dmitri Medvedev kuulutas välja seaduse, mis alandab parteide lävendit parlamendi alamkotta pääsemiseks seitsmelt protsendilt viiele. Seadus jõustub 2013. aasta algul, seega toimuvad järgmised Riigiduuma valimised veel vana korra alusel. Tegemist on presidendi enda algatatud seaduseelnõuga, mille ta esitas parlamendile juuni lõpul. Madalam lävend annab võimaluse väiksematele parteidele, Riigiduumas toimunud aruteludel pakuti välja ka kolmeprotsendilist valimiskünnist.

Interfax-BNS, 21.10.2011, "Medvedev kuulutas välja parteide valimiskünnist alandava seaduse".

Venemaa parlament piiras abordi tegemise aega. Algse eelnõu kohaselt, mida toetasid õigeusu kiriku esindajad, oleks aborti soovinud abielunaine pidanud küsima selleks luba oma mehelt. Oktoobris vastu võetud seadusepiirangud on leebemad – aborti võib teha 12 nädalani ning pärast seda meditsiinilistel näidustustel. Sooviavalduse esitamise järel peab naine vestlema psühholoogiga ja nädal aega oma otsuse üle mõtlema. Seadusemuudatuse eesmärk on Venemaa demograafilise olukorra parandamine. Naisõiguslased protestisid muudatuste vastu ja leidsid, et need halvendavad naiste olukorda. Venemaal tehakse kõige rohkem aborte maailmas, kuid seadusemuudatused ei lahenda sotsiaalseid probleeme, mis on sellise olukorra põhjustanud.

The Moscow News, 15.08.2011, “Russian women alarmed by new abortion laws”. – http://www.themoscownews.com/society/20110815/188926434.html

Parlamentaarsed uudised

Piret Viljamaa (RiTo 24), Eesti Rahvusraamatukogu parlamendiinfo keskuse infospetsialist

Välisriikide parlamentide uudiseid 2011. aasta maist novembrini.

Uudistest valiku tegemisel on kasutatud BNS-i (www.bns.ee), teiste uudisteagentuuride ja meediaväljaannete ning parlamentide kodulehtedel leiduvaid materjale.

Ameerika Ühendriigid

Oktoobris kiitis Ameerika Ühendriikide Esindajatekoda heaks vabakaubanduslepingud Lõuna-Korea, Colombia ja Panamaga, millele president Barack Obama oli kaks aastat püüdnud saada demokraatide suuremat toetust. Eksportijatele avab see lepingu pooldajate sõnul avaramad võimalused üle mitme aastakümne. Näiteks Lõuna-Koreaga sõlmitud leping kaotab tollimaksu kahelt kolmandikult Ameerika Ühendriikide põllumajandustoodangult. Lepingute pooldajad loodavad, et tollide kaotamine aitab säilitada 380 000 töökohta, vastaste sõnul aga hoopis 159 000 töökohta kaob. Kõige rohkem vastuhääli sai leping Colombiaga: Senatis oli selle poolt 66 ja vastu 33 senaatorit ning Esindajatekojas poolt 262 ja vastu 167 saadikut.

Paar päeva varem oli Senat keeldunud edasi menetlemast presidendi 447 miljardi dollari suurust majanduse päästeplaani. Uute töökohtade loomise ja vanade töökohtade koondamise vähendamise kõrval kavatseti moderniseerida riiklikke koole ja arendada infrastruktuuri ning jätkata ka toetuse maksmist töötuile. President Barack Obama teatas seepeale, et paneb töötust vähendavad meetmed ükshaaval hääletusele. Plaani toetas 50 senaatorit, vaja oleks olnud 60 poolthäält. Vastuhääli anti 49.

Äripäev, 12.10.2011, “Senat kukutas Obama töötusega võitlemise plaani läbi”. – http://www.ap3.ee/article/2011/10/12/senat-kukutas-obama-tootusega-voitlemise-plaani-labi

Bloomberg, 13.10.2011, “Congress approves biggest U.S. trade agreement since 1994”. – http://www.bloomberg.com/news/2011-10-13/south-korea-colombia-panama-trade-pacts-reached-under-bush-pass-congress.html

Armeenia

Mais võttis Armeenia parlament vastu väeteenistuse seaduse muudatused, mis tõstavad ajateenistusse kutsumise vanuse 18-lt 19 aastale. Teenistusse kutsumise ea tõstmise tingis üleminek 12-klassilisele koolihariduse.

Interfax-BNS, 12.05.2011, “Armeenias tõuseb ajateenistusse kutsumise iga”.

Bahrein

Bahreini järelvalimiste tulemusel sai parlamendi 40-liikmelisse alamkotta kolm naist. Esimest korda valiti naine Bahreini parlamenti 2006. aastal. Praegustel järelvalimistel kandideeris 18 vabale kohale üheksa naist, neist esimese parlamenti pääsenu Sawsan Taqawiga samas piirkonnas kandideerinud meeskandidaat loobus tema kasuks. Kampaania ajal lõigati Sawsan Taqawi plakatitelt välja tema nägu ja vaimulikud esinesid üleskutsetega naiste poolt mitte hääletada, samal ajal täheldati naisvalijate aktiviseerumist.

China Daily, 2.10.2011, “Two Bahraini women elected as MP in by-election”. - http://www.chinadaily.com.cn/xinhua/2011-10-02/content_3964700.html

Bulgaaria

Bulgaaria soovib vabaneda suursaadikutena töötavatest kommunismiajastu luureagentidest. Lugu sai alguse 2010. aasta detsembris, kui välisministeerium avalikustas dokumendid, millest selgus, et üle 40 protsendi Bulgaaria saatkondade ja välisesinduste juhtidest on endised salateenistuse agendid. Pärast selle fakti teatavakstegemist kavatses välisminister Nikolai Mladenov osa neist koju tagasi kutsuda, kuid president Georgi Parvanovi vastuseisu tõttu see ei õnnestunud. Juulis võttis parlament vastu seadusemuudatused, mis keelasid endistel agentidel suursaadikuna töötamise ja täpsustasid välisministri rolli. President Georgi Parvanov, kes avalikuks tulnud dokumentide järgi oli kommunismiperioodil tegutsenud agendinime Gotse all, kasutas oma vetoõigust. Septembri algul võttis parlament seadusemuudatused uuesti vastu. Mõni päev hiljem andsid 56 opositsiooni parlamendiliiget asja Konstitutsioonikohtusse, süüdistades võime diskrimineerimises. Muudatused lükkuvad edasi kohtuotsus teatavakstegemiseni.

AFP-BNS, 9.09.2011, “Bulgaaria katse diplomaatilist korpust puhastada jõudis kohtusse”;

The Sofia Echo, 9.09.2011, “Bulgarian opposition MPs taking Diplomatic Service Act amendments to the Constitutional Court”. - http://sofiaecho.com/2011/09/09/1153094_bulgarian-opposition-mps-taking-diplomatic-service-act-amendments-to-the-constitutional-court

Egiptus

Egiptuses anti kohtu alla 25 inimest, sealhulgas parlamendi alamkoja Rahvaassamblee endine spiiker Ahmed Fathi Sorour ja ülemkoja spiiker Safwat Sherif, keda süüdistatakse veebruaris massimeeleavalduste laialiajamiseks kaamelirünnaku korraldamises. Kohtualused palkasid 2. veebruaril, 18-päevase ülestõusu otsustaval hetkel vägivallatsejad, kes istusid kaamelite ja hobuste selga ning kihutasid läbi Tahriri väljakul protestiva rahvahulga.

Reuters-BNS, 7.07.2011, “Egiptuses anti kohtu alla 25 kaamelirünnakus süüdistatavat”.

Gruusia

Gruusia parlament võttis vastu seadusemuudatused, millega keelustati natsistlikud ja kommunistlikud sümbolid ning piirati endiste NSV Liidu Riikliku Julgeoleku Komitee (KGB) agentide ja Kommunistliku Partei juhtivliikmete võimalusi riiklikult olulistel kohtadel töötada.

Luuakse komisjon, mis analüüsib Nõukogude sümbolite esinemist kohanimedes ja arhitektuuris ning otsustab nimede muutmise või ehitiste lammutamise üle. Teine komisjon, mille liikmed nimetab president ja kuhu kuuluvad ka kõigi parlamendifraktsioonide esindajad, peab poole aasta jooksul koostama agentide ja juhtivate parteiametnike nimekirja. Need isikud ei tohi edaspidi töötada seadusandliku ja täitevvõimu esindajana ega julgeolekunõukogu liikmena. Pärast seaduse jõustumist peavad kõnealused isikud kuu aja jooksul töölt lahkuma, vastasel korral nende andmed avalikustatakse. Valimistel võivad nad kandideerida ainult pärast nende kohta käivate andmete avaldamist. Opositsiooni kuuluvad poliitikud suhtusid meetmetesse erinevalt – mõned toetasid, mõned kartsid, et neid kasutatakse poliitiliste vastaste nurkaajamiseks.

ITAR-TASS, 1.06.2011, “Georgian parliament bans Communist, Nazi symbols”. – http://www.itar-tass.com/en/c32/155150.html

Gruusia parlamendi spiiker David Bakradze on sotsiaalmeedia aktiivne kasutaja ning on sellise kommunikatsiooni edasiseks propageerimiseks oma Facebooki lehe kasutajatega ka isiklikult kohtunud. Ta andis lubaduse (mille ka täitis), et kui tema Facebooki sõprade arv ületab 10 000, valib ta nende seast välja kümme juhuslikku ja õhtustab koos nendega. Hiljem on ta kohtunud oma Facebooki lehe sagedaste külastajatega.

David Bakradze nimetas sotsiaalvõrgustike kasutamist prioriteetseks ja lisas oma lehele arvutimängu, milles iga kasutaja võib parlamendispiikriks kandideerida. Mängus osaleja saab kandideerimisel postitada sinna oma programmi ja vastata valijate küsimustele, 45 päeva pärast valitakse “spiiker”, kellel võimaldatakse veeta üks päev David Bakradzega ja osaleda koos temaga selle päeva kohtumistel.

NEWS.am, 8.08.2011, “Georgian parliament speaker will dine with 10 Facebook friends”. – http://news.am/eng/news/70376.html

Parliament of Georgia, 21.09.2011, “The Chairman of the Parliament of Georgia, David Bakradze met with the Facebook friends”. – http://www.parliament.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=1128&info_id=32715

Holland

Juunis kiitis Hollandi parlamendi alamkoda heaks seaduseelnõu, mille kohaselt ei tohi uimastamata loomi ohverdada. Eelnõu peab enne jõustumist heaks kiitma ka ülemkoda. Hollandi moslemite ja juutide esindajate sõnul takistab seadusemuudatus neil oma

religioossete traditsioonide järgimist. Eelnõus on siiski punkt, mille kohaselt võivad nad oma tavade järgi edasi talitada, kui neil õnnestub tõestada, et see ei tekita loomale piinu. Usulistel eesmärkidel hukatakse Hollandis eri allikate väitel aastas 250 000 kuni ligi 2 miljonit looma ja lindu.

Seadusemuudatuse algatas loomade õiguste eest seisev partei, millel on 150-kohalises parlamendis kaks esindajat. Eelnõu sai alamkojas 116 poolt- ja 30 vastuhäält.

Postimees, 29.06.2011, "Hollandis keelatakse loomade ohverdamine enne neid uimastamata". – http://www.postimees.ee/482902/hollandis-keelatakse-loomade-ohverdamine-enne-neid-uimastamata

Horvaatia

Oktoobris võttis Horvaatia parlament vastu seaduse, millega kuulutatakse õigustühiseks Serbias Horvaatia kodanikele 1991.–1995. aasta sõjaroimade eest määratud kohtuotsused. Seaduse vastuvõtmist toetas 153-kohalise parlamendi 72 liiget. Opositsioon ei hääletanud, sest boikoteerib parlamendi tegevust valitsevate konservatiividega puhkenud tüli tõttu. Eelnõu võeti vastu pärast seda, kui septembris oli mitmele ametnikule ja veteranirühmitusele esitatud süüdistus sõjaroimade sooritamises. Euroopa Liidu kandidaatriigi Horvaatia olulisemaid vastuvõtukriteeriume on koostöö ÜRO sõjaroimatribunaliga ja sõjaroimade uurimine. Euroopa Liit väljendas muret, et eelnõu tõstatab tõsiseid küsimusi, seda on kritiseerinud ka Horvaatia president Ivo Josipović ja riigiprokurör Mladen Bajić. Viimane hoiatas, et see tuleb kasuks ainult sõjakurjategijatele ja teeb tegelikult lõpu Horvaatia ja Serbia koostööle sõjaroimajuhtumite vallas.

AFP-BNS, 21.10.2011, "Horvaatia kiitis heaks Serbia sõjaroimaseaduste eiramise eelnõu".

Itaalia

Septembris võttis Itaalia parlament vastu valitsuse kärpekava. Mitu korda ümber tehtud kokkuhoiuplaan näeb ette riigieelarve tasakaalustamist 2013. aastaks ning see koostati Euroopa Keskpanga ja teiste eurotsooni liikmesriikide survel. Seadus näeb ette käibemaksu tõstmise 20 protsendilt 21-le, pensionireformi (alates 2014. aastast tõuseb erasektoris töötavate naiste pensioniiga 60-lt eluaastalt 65-le) ja kõrge sissetulekuga inimeste suurema maksustamise. Kokkuhoiukava vastu toimus ametiühingute üldstreik ja Senati ees hääletuse ajal meeleavaldus. Umbes pool tuhat meeleavaldajat üritas Senati hoone ees politsei barrikaadidest läbi murda. Ülemkoja esimees Renato Schifani peatas hääletuse, tänas politseid ja mõistis vägivalla hukka. Senat kiitis 54 miljardi euro suuruse programmi sama päeva õhtul heaks 165 poolt- ja 141 vastuhäälega. Nädal hiljem kiitis kokkuhoiuplaani heaks ka alamkoda, kus seda toetas 314 ning vastu hääletas 300 alamkoja liiget. Tulemus oli ootuspärane, sest sellele eelnenud usaldushääletusel sai valitsus alamkoja toetuse.

Reuters-BNS, 8.09.2011, "Itaalia Senat kiitis valitsuse kärpekava heaks";

Reuters-BNS, 15.09.2011, "Itaalia parlament kiitis kärpekava heaks".

Kanada

Mai algul toimusid Kanadas parlamendi alamkoja ennetähtaegsed valimised. Märtsis oli alamkoda avaldanud peaminister Stephen Harperi valitsusele umbusaldust. Senine vähemusvalitsus pidi eelarvete ja teiste oluliste seaduste vastuvõtmisel tegema koostööd opositsioonierakondadega. Enne valimisi teatas peaminister, et vajab alamkojas enamust, et keskenduda majanduse taastamisele ja hoida maksud madalal. Peaminister Stephen Harperi konservatiivid said 308-kohalises alamkojas 166 kohta. Uute Demokraatide rekordilised 103 kohta muutis nad peamiseks opositsioonijõuks. Ajalooliselt Kanada poliitikas olulist rolli mänginud Liberaalne Partei sai ainult 34 kohta. Juunis valiti uueks spiikriks 32-aastane Andrew Scheer, kes on Kanada ajaloos kõige noorem spiiker.

Reuters-BNS, 3.05.2011, "Kanada konservatiivid võivad alamkojas saada absoluutse enamuse";

Elections Canada. – http://www.elections.ca/scripts/ovr2011/default.html

Kasahstan

Septembris kiitis Kasahstani parlamendi ülemkoda heaks usuühenduste registreerimisnõudeid karmistava seaduseelnõu, mida inimõiguslased olid kutsunud tagasi lükkama, nimetades seda repressiivseks ja usuvabadusi kitsendavaks. Kõik usuorganisatsioonid saadetakse laiali ning need tuleb uuesti registreerida. Uue korra kohaselt peab kohaliku usuühenduse registreerimiseks olema tal vähemalt 50 täisealist liiget, regionaalsel ühendusel 500 ja üleriigilisel 5000 liiget. Seaduse kriitikuid pahandas ka kiirus, millega seaduseelnõu läbi suruti. Seaduse toetajad, kaasa arvatud president Nursultan Nazarbajev, põhjendavad seadusemuudatuste vajalikkust äärmusluse vastu võitlemisega. Seadus keelustab religioossed ühendused, mis soodustavad perekondade lagunemist, nõuavad liikmetelt usuühendusele raha annetamist ning kahjustavad kodanike moraali ja tervist. Kasahstanis on siiani suudetud vältida islamiäärmuslikku vägivalda, mida on esinenud Kesk-Aasia riikides, ent viimasel ajal on seal korraldatud plahvatusi ja toimunud kokkupõrkeid hästirelvastatud vägivallatsejatega.

AP-Interfax-BNS, 29.09.2011, "Kasahstani parlamendi ülemkoda kiitis heaks kitsendava ususeaduse".

Kreeka

Majanduskriisis vaevlevas Kreekas on viimastel kuudel olnud valitsuse kavandatud kokkuhoiumeetmete vastu ridamisi streike ja meeleavaldusi. Suvel kiitis Kreeka parlament heaks kokkuhoiuplaani, mis näeb Euroopa Liidu ja Rahvusvahelise Valuutafondi (IMF) teise päästepaketi tingimusena viieks aastaks ette kärpeid, maksutõusu ja riigivara müüki. Pärast hääletust loopisid meeleavaldajad valitsevasse sotsialistlikku parteisse kuuluva parlamendiliikme Alexandros Athanassiadise pihta pudeleid ja toole, sest vastupidi oma varasemale lubadusele hääletas ta valitsuse kärpekava poolt.

Peaminister Georgios Papandreoul on plaanis riigi pankrotistumise vältimiseks kärpida valitsuskulutusi 2015. aastani 28,4 miljardi euro võrra ja teenida erastamiselt kuni 50 miljardit eurot. Kavas on vähendada pensione ja avaliku sektori töötajate hulka. Siiani on Kreekas lisaraha püütud leida pigem uute maksude kehtestamisega.

Septembris kehtestas parlament kinnisvaramaksu, seda pooldas 154 valitsuspartei PASOK liiget, vastu hääletas 142 parlamendiliiget. Raskete majandusolude tõttu pole aga täies mahus õnnestunud kätte saada isegi 2009. ja 2010. aasta makse. Kreeka majandusraskused ohustavad ka Itaaliat ja Hispaaniat ning halvimal juhul kogu euroala.

Oktoobris võttis parlament 154 poolt- ja 144 vastuhäälega vastu järgmise kokkuhoiueelnõu, mis näeb ette kollektiivlepete muutmist, maksusoodustuste vähendamist, riigiametnike uut palgasüsteemi ja tuhandete avaliku sektori töötajate ajutist koondamist. Kreeka peaminister Georgios Papandreou tegi ettepaneku korraldada Euroopa Liidu järjekordse abipaketi üle rahvahääletus, hiljem aga lubas, et kui opositsioon teda usaldushääletusel toetab, rahvahääletust ei korraldata. Usaldushääletusel toetas valitsuse jätkamist 153 parlamendiliiget (vastuhääli anti 144), kuid peaminister otsustas ikkagi tagasi astuda.

Reuters-AFP-BNS, 29.06.2011, “Kreeka meeleavaldajad ründasid tänaval seadusandjat”;

Reuters-BNS, 2.07.2011, “Kreeka opositsioon lubab uue päästepaketi vastu hääletada”;

Ekathimerini, 27.09.2011, “PASOK passes key property tax bill”. – http://www.ekathimerini.com/4dcgi/_w_articles_wsite1_1_27/09/2011_408314

AFP-AP-BNS, 21.10.2011, “Kreeka parlament kiitis vaidlusaluse kokkuhoiueelnõu heaks”.

Kõrgõzstan

Juunis ei andnud Kõrgõzstani parlament nõusolekut Kamtšõbek Tašijevilt saadikupuutumatuse äravõtmiseks. Partei Ata-Džurt juhi Kamtšõbek Tašijevi vastu esitati kriminaalsüüdistus märtsis kakluse käigus parlamendiliikmele Bakhadõr Suleimanovile tekitatud kehavigastuste tõttu. Suleimanov vajas pärast tüli Tašijeviga haiglaravi, tal tuvastati peaajupõrutus, ninaluumurd, kuulmislangus ja hingamisraskused. Parlament otsustas, et süüdimõistmiseks pole enam vajadust, sest tüli osapooled olid vahepeal ära leppinud. Kamtšõbek Tašijevi väitel oli tegemist katsega teda kui tulevast presidendikandidaati diskrediteerida. Septembris esitaski ta presidendiks kandideerimiseks vajalikud toetusallkirjad, presidendivalimistel jäi ta kolmandaks.

Interfax, 30.06.2011, “Kyrgyz parliament denies prosecution of Ata-Zhurt party leader”. – http://www.interfax.com/newsinf.asp?id=255838

Küpros

Augustis kiitis Küprose parlament heaks kärpekava, et võidelda alandatud riigireitingu ja kõrgete laenukulude vastu. Parlamendi enamuse toetusel otsustati vähendada riigisektori

töötajate palku. Ühehäälselt otsustati kehtestada lisamaksud kõige kõrgemate sissetulekute saajatele, samuti muudetakse kinnisvaratehingute maksuarvestussüsteemi. Riigi fiskaalprobleemid sattusid suurema tähelepanu alla pärast juulis toimunud võimsat plahvatust, mis purustas saare suurima elektrijaama ja põhjustas energiakriisi. See võimendas koalitsioonisiseseid erimeelsusi ja viis valitsuskriisini. Küprose majandus on tihedalt seotud võlgades vaevleva Kreekaga.

Reuters-BNS, 26.08.2011, "Küprose parlament kiitis heaks kärpekava".

Leedu

Mais ei võtnud Leedu Seim saadikupuutumatust Korra ja Õigluse Partei liikmelt Evaldas Lementauskaselt, keda süüdistati altkäemaksu andmises. Kohus ei saanud seetõttu jätkata tema 2008. aastal algatatud kohtuasja menetlemist ja lõpetas selle. Saadikupuutumatuse võtmise poolt hääletas 68 Seimi liiget – kolme võrra vähem, kui oleks olnud vaja otsuse langetamiseks. Lementauskas ütles enne hääletust, et tunneb ennast provokatsiooni ohvrina, ning eitas Vilniuse volikogu liikmele Vidas Urbonavičiusele altkäemaksu andmist ja pakkumist.

BNS, 10.05.2011, "Leedu Seim ei võtnud kohtu all olevalt saadikult puutumatust".

Juunis otsustas Leedu Seim tõsta nii meeste kui ka naiste pensioniea 65 eluaastale. 60 Seimi liiget hääletas seadusemuudatuste poolt, vastu oli 42. Pensioniiga tõstetakse järk-järgult, alates 2012. aastast igal aastal nelja kuu kaupa. Seni said Leedu naised pensionile 60- ja mehed 62,5-aastaselt. Pensioniea tõstmise vastased imestasid, et muudatuste vastuvõtmisele ei eelnenud laiemat diskussiooni.

ITAR-TASS, 9.06.2011, "Lithuanian parliament raises retirement age for men and women". - http://www.itar-tass.com/en/c32/161968.html

Juunis võttis Leedu Seim vastu Teise maailmasõja ajal natside hõivatud ning hiljem nõukogude võimude valdusse jäänud juudi usuühenduste varade hüvitamise seaduse ja otsustas luua selleks 128 miljoni liti (37 miljoni euro) suuruse fondi. Seaduse vastuvõtmise poolt hääletas 82 Seimi liiget, seitse oli vastu. Nimetatud teema on Leedus olnud päevakorral juba kakskümmend aastat. Fondist tehakse väljamakseid 2013. aastast 2023. aastani, fondi hakkavad haldama Leedu juudiorganisatsioonid, kes võivad raha kasutada usu-, kultuuri-, spordi-, tervishoiu-, haridus- ja teadustegevuseks. 3 miljonit litti on ette nähtud Teise maailmasõja ajal Leedus elanud juutide abistamiseks.

BNS, 21.06.2011, "Leedu Seim võttis vastu juudi usuühenduste varade hüvitamise seaduse";

Parliamentary Mirror, 12.09.2011, "Seimas passed the law on compensations to the jewish religious communities". - http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_ivairus.pmirror_arch

Lõuna-Sudaan

9. juulil lisandus maailma riikide hulka Lõuna-Sudaan. Iseseisvusdeklaratsioon kinnitas riigi demokraatlikku riigikorda ning etnilist ja usulist mitmekesisust. President Salva Kiir allkirjastas ajutise põhiseaduse ja andis ametivande riigi esimese presidendina. Augusti algul kuulutas president oma otsuses, et senine 170-liikmeline seadusandlik kogu reorganiseeritakse kahekojaliseks parlamendiks, mille alamkojal on 332 ja ülemkojal 50 liiget. Parlamenti kuuluvad ka varem Lõuna-Sudaani aladelt Sudaani parlamenti valitud 96 liiget. Lisaks nimetas president parlamenti 66 liiget. Ülemkoja liikmetest 30 nimetas president, 20 olid endise Sudaani osariikide nõukogu liikmed.

AFP-BNS, 9.07.2011, "Lõuna-Sudaan kuulutas end ametlikult iseseisvaks";

Inter-Parliamentary Union, "South-Sudan". - http://www.ipu.org/parline-e/reports/2390_A.htm

Läti

Mais algatas Läti president Valdis Zatlers Seimi laialisaatmise. President põhjendas seda sooviga muuta poliitilist kultuuri ning nimetas tõeliseks häirekellaks parlamendi otsust mitte anda luba ärimehe ja parlamendiliikme Ainārs Šlesersi kodu läbiotsimiseks. Läti põhiseaduse kohaselt kuulutatakse Seimi laialisaatmise algatamise korral välja rahvahääletus. Juuni algul valis Seim 53 poolthäälega uueks presidendiks Andris Bērziņši, vastuhääli anti 44.

Juulis toimunud referendumil toetas parlamendi laialisaatmist üle 94 protsendi valijatest. Seimi endine koosseis jõudis tegutseda vähem kui aasta.

Seimi valimised toimusid septembris, vasakpoolne ühendus Üksmeele Keskus sai 31 kohta, suvel loodud Zatlersi Reformipartei 22, Ühtsus 20, rahvuslaste ühendus Kõik Lätile – Isamaale ja Vabadusele 14 ning Roheliste ja Talurahva Liit 13 kohta. Valimisaktiivsus oli 59,5 protsenti. Oktoobris kinnitas Seim ametisse kolmandat korda peaministriks saanud Valdis Dombrovskise uue valitsuse.

BNS, 28.05.2011, "Läti president algatas Seimi laialisaatmise";

BNS, 2.06.2011, "Läti uus president karjuti Seimi juures maha";

BNS, 25.10.2011, "Läti Seim nimetas Dombrovskise uue valitsuse ametisse".

Septembris kiitis Läti Seim heaks seadusemuudatused, mis kohustavad meediaväljaandeid avalikustama nende tõelisi omanikke. Ettevõtteregistrisse tuleb esitada andmed tulusaajate kohta, meediaväljaannete registreerimisel edaspidi lisada ka põhjalikud andmed asutajate ja väljaandjate, nii juriidiliste kui ka füüsiliste isikute kohta. Seadusemuudatuse kohaselt võib meediavahendina registreerida ka internetiportaale, ent see ei ole esialgu kohustuslik. Lisati punkt, mille kohaselt toimetaja või peatoimetaja on oma ametikohustusi täites toimetuslikult sõltumatu. Loodetakse, et seadus aitab muuta Läti meediakeskkonda läbipaistvamaks ja vähem mõjutustele alluvaks, samuti soodustab ajakirjanike sõltumatust. Seadusemuudatused tehti Läti Ajakirjanike Liidu ettepanekul.

BNS, 22.09.2011, “Läti meediaväljaanded peavad hakkama omanikke avalikustama”.

Läti Seim keelustas täielikult surmanuhtluse, ratifitseerides Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 13. protokolli. Poolt hääletas 77 Seimi liiget, vastu oli neli. Läti allkirjastas protokolli juba 2002. aastal, kuid ei olnud seda ratifitseerinud. Tänavu märtsis palus justiitsministeerium selles küsimuses seisukohta parlamendikomisjonidelt. Seimi väliskomisjon, inimõiguste komisjon, õiguskomisjon ning kaitse- ja siseasjade komisjon toetasid surmanuhtluse täielikku keelustamist ja soovitasid esitada 2008. aastal koostatud eelnõude paketi parlamendile kinnitamiseks.

Läti kriminaalseadus nägi seni karistusena ette surmanuhtluse tapmise eest eriti raskendavatel asjaoludel sõjaajal ning sedagi vaid täisealistele meestele. Seega ei saanud rahuajal Lätis surmanuhtlust rakendada. Alates 1996. aastast kehtis Lätis surmanuhtlusele moratoorium.

BNS, 13.10.2011, “Läti keelustas täielikult surmanuhtluse”.

Makedoonia

Juunis toimusid Makedoonias ennetähtaegsed valimised. Opositsiooni kuuluv SDSM nõudis parlamendi laialiminekut pärast seda, kui valitsuse suhtes kriitiline eratelekanal A1 TV oli eelmisel aastal sattunud politseiuurimise alla ja selle pangaarved olid külmutatud. Valimisvõidu sai senine parempoolne võimuliit, kes lubas jätkata poliitilisi ja majandusreforme, mis kiirendaksid riigi ühinemist Euroopa Liidu ja NATO-ga. Rohkem kui 20 parteist koosnev VMRO-DPMNE valimisliit sai 123-kohalises parlamendis 56 ning 14 parteist koosnev vasakpoolne SDSM 42 kohta. Etniliste albaanlaste Demokraatlik Integratsiooniliit sai 15 kohta. 8 kohta sai Albaanlaste Demokraatlik Partei, kes eelmises koosseisus boikoteeris parlamenditööd rohkem kui aasta vältel, et läbi suruda albaania keele kehtestamist teise riigikeelena. Valimisaktiivsus oli 63,5 protsenti. Esimest korda oli välismaal elavatel makedoonlastel õigus valida kolm parlamendiliiget, varem oli parlament 120-kohaline. Valitsusjuhina jätkas senine peaminister Nikola Gruevski.

AFP-BNS, 6.06.2011, “Makedoonia valimistel saavutas võidu võimuliit”;

Inter-Parliamentary Union, “The Former Yugoslav Republic of Macedonia”. - http://www.ipu.org/parline-e/reports/2313_E.htm

Malta

Mais toimus Maltal mittesiduv referendum lahutuse legaliseerimiseks. Sellele oli eelnenud pikaajaline diskussioon – aasta varem esitas parlamendiliige Jeffrey Pullicino Orlando Iiri mudelil põhineva lahutust võimaldava eelnõu, mis eeldab, et lahutuse algatajad on eelnevalt vähemalt neli aastat eraldi elanud. Lahutuse legaliseerimise poolt hääletas 52,7 protsenti hääletanutest.

Juulis võttis Malta parlament lahutust lubava seaduse vastu. Seaduse poolt oli 52 ja vastu 11 parlamendiliiget. Peaminister Lawrence Gonzi oli seadusemuudatuse vastu. Katoliiklik Malta oli viimaseid riike (peale Filipiinide ja Vatikani), kus lahutus polnud lubatud. Lahutamine polnud Maltal seni küll täiesti võimatu, kuid selleks tuli pöörduda kohtusse, abielu kirikus kehtetuks tunnistada või välismaal lahutada. 400 000 elanikuga riigis esitati esimese nädala jooksul pärast seaduse jõustumist 20 abielu lahutamise avaldust.

AFP-BNS, 25.07.2011, "Malta parlament kiitis heaks lahutust lubava seaduse";

Times of Malta, 26.07.2011, "Historic vote ushers in divorce". - http://www.timesofmalta.com/articles/view/20110726/local/Historic-vote-ushers-in-divorce.377401

Poola

Poola Seimis põhjustasid elavat arutelu peredele suunatud toetusmeetmete ja kasuvanemate seaduse muudatused. Senat lisas seadusele muudatusettepaneku, millega taheti keelustada homoseksuaalse sättumusega isiku kasuvanemaks hakkamine ja perelastekodu pidamine. Piotr Kaleta ettepanekut toetas 39 ja selle vastu oli 37 senaatorit. Alamkojas Seimis aga hääletati muudatusettepanek uuesti eelnõust välja. Muudatusettepanekut toetasid konservatiivse Seaduse ja Õigluse Partei liikmed. Ettepaneku pooldajad väitsid, et see kaitseb laste huve, vastased aga ei suutnud ette kujutada olukorda, kus iga kasuvanemaks pürgija peab tõestama, et ta pole homoseksuaalne. Menetletava seaduseelnõu eesmärk on vähendada suurte lastekodude hulka.

Polskie Radio: thenews.pl, 10.06.2011, "Gays in Poland can be foster parents". - http://www.thenews.pl/1/9/Artykul/25429,Gays-in-Poland-can-be-foster-parents

Oktoobris toimunud parlamendivalimised võitis praegune võimuerakond Kodanikeplatvorm, kes sai 460-kohalises Seimis 207 kohta, opositsiooniline Seaduse ja Õigluse Partei 157 kohta. Uus partei Palikoti Liikumine sai Seimis 30 mandaati. Sajakohalises Senatis sai Kodanikeplatvorm 63 ning Seaduse ja Õigluse Partei 31 kohta. Valimisaktiivsus oli 48,9 protsenti.

PAP-BNS, 11.10.2011, "Poola parlamendivalimised võitis Kodanikeplatvorm".

Portugal

Märtsis esitas majandusraskustes Portugali peaminister José Sócrates parlamendile kokkuhoiukava, mis oli aasta jooksul juba neljas. Opositsiooni vastuseisu tõttu astus peaminister tagasi ja president kuulutas poliitilise stabiilsuse taastamiseks välja erakorralised parlamendivalimised, mis toimusid juunis. Valimised võitis paremtsentristlik Sotsiaaldemokraatlik Partei (PPD/PSD), kes edestas oma pearivaali Sotsialistlikku Parteid. Senine opositsioonijõud PPD/PSD sai 230-liikmelises parlamendis 108, sotsialistid aga 74 kohta. Kolmanda tulemuse saavutas konservatiivne CDS-PP – 24 kohta. Valimisaktiivsus oli 58 protsenti. Uueks peaministriks sai PPD/PSD juht Pedro Passos Coelho.

Uus parlamendikoosseis proovis kaks korda asjatult spiikrit valida, kuid esimest korda 35 aasta jooksul lükati spiikrikandidaat, sotsiaaldemokraat Fernando Nobre, tagasi. Spiikriks valiti Maria da Assunção Andrade Esteves, esimest korda Portugali ajaloos sai selle ametikoha naine.

Postimees, 6.06.2011, "Portugali sotsialistid tunnistasid valimiskaotust". – http://www.postimees.ee/?id=460950

Inter-Parliamentary Union, "Portugal". – http://www.ipu.org/parline-e/reports/2257_E.htm

Prantsusmaa

Ligikaudu poole Senati koosseisu, 170 liikme kaudsetel valimistel saatis edu vasakpoolseid. Napi ülekaalu saavutas Sotsialistlik Partei koos oma kommunistidest ja rohelistest liitlastega. See on tõsine tagasilöök järgmisel aastal tagasivalimist taotlevale paremtsentristist presidendile Nicolas Sarkozyle. Alates 1958. aastast, kui kindral Charles de Gaulle viienda vabariigi asutas, olid Senatis ülekaalus parempoolsed.

Senati valivad ligikaudu 72 000 valijameest kuueks aastaks, iga kolme aasta tagant vahetub pool koosseisust. Varem valiti senaatorid üheksaks aastaks ja koosseis uuenes kolmandiku kaupa, praegused valimised olid esimesed, mis toimusid uue korra järgi. Muutus ka senaatorite arv – senise 343 asemel 348.

AFP-BNS, 25.09.2011, "Prantsuse sotsialistid said Senatis enamuse".

Saksamaa

Juunis avas *Bundestag* araabiakeelse kodulehe, et anda sel moel oma panus nn araabia kevade demokraatialiikumisse. *Bundestag*'i spiikri Norbert Lammerti sõnul on araabiakeelse kodulehe eesmärk pakkuda informatsiooni demokraatlikust protsessist ja parlamentaarse korra toimimisest. Näiteks saavad huvilised lugeda selgitusi Saksamaa valimissüsteemi, esindusdemokraatia ja põhiseaduse kohta.

Postimees, 7.06.2011, "Saksa parlament sai araabiakeelse kodulehe". – http://www.postimees.ee/?id=462488

Suvel nõustusid mõlemad Saksamaa parlamendi kojad valitsuse plaaniga, mis näeb ette tuumaenergiast loobumise 2022. aastaks. Juunis hääletas eelnõu poolt 513 ja vastu 79 *Bundestag*'i liiget, juulis kiitis selle heaks ka *Bundesrat*. Tuumajaamade asemel on kavas rajada uusi kivisöel ja maagaasil töötavaid elektrijaamu, samuti kasutada laialdasemalt tuuleenergiat. Seaduse vastuvõtmise otsene ajend oli Jaapani Fukushima tuumajaamas toimunud õnnetus. Vahetult pärast seda suleti Saksamaal seitse kõige vanemat reaktorit. Saksamaa on esimesi suuri tööstusriike, kes pärast Jaapani katastroofi on otsustanud tuumaenergiast loobuda. Tuumaenergia moodustab ligikaudu 22 protsenti Saksamaa energiavajadusest.

AFP-BNS, 30.06.2011, “Saksa parlament kiitis heaks tuumaenergiast loobumise”;

AFP-BNS, 8.07.2011, “Saksamaa loobub tuumaenergiast 2022. aastaks”.

Soome

Põlissoomlaste fraktsiooni liikmete väljaütlemised on põhjustanud mitu skandaali. Soome poliitikavaatlejad arvavad, et poliitiliselt kogenematud Põlissoomlased on kerge märklaud, sest kalduvad end liiga otseselt väljendama. Teuvo Hakkaraineni kasutatud sõna “neeger” põhjustas fraktsioonisiseste eeskirjade kehtestamise, milliseid sõnu on soovitatav vältida. Septembris kirjutas Jussi Halla-aho oma Facebooki lehel, et Kreeka probleemide lahendamiseks sobiks sõjaväehunta, ja leidis, et sealsed streikijad ja meeleavaldajad tuleks tankidega korrale kutsuda. Seepeale eemaldati ta ajutiselt fraktsiooni tööst ning ta teatas, et loobub mõneks ajaks Facebooki postitustest. Samal ajal pole teised poliitikud Põlissoomlasi kritiseerides kuigi tagasihoidlikud olnud. Põlissoomlaste fraktsiooni lõhestavad erimeelsused, Halla-aho ja Timo Soini on juba pikemat aega erinevatel seisukohtadel ning on isegi spekuleeritud, et fraktsioon võib laguneda. Partei juht Timo Soini mõistab, et Soomes äärmuslikele vaadetele kohta ei ole.

Talouselämä, 15.09.2011, “Miksi Soini iskee Halla-ahoa?”. – http://www.talouselama.fi/uutiset/miksi+soini+iskee+hallaahoa/a686314

MTV3.fi, 25.10.2011, “Teuvo Hakkaraisen kootut mediaskandaalit”. – http://www.mtv3.fi/uutiset/kotimaa.shtml/2011/10/1419194/teuvo-hakkaraisen-kootut-mediaskandaalit

Suurbritannia

Parlamendi alamkoja kultuuri-, meedia- ja spordikomitee on püüdnud selgust tuua riiki vapustanud meediaskandaali, mida on nimetatud Suurbritannia kõigi aegade suurimaks. Juulis kutsuti parlamendikomitee ette aru andma tabloidi News of the World omanikud ja juhid Rupert Murdoch ning tema poeg James Murdoch. Väljaanne suleti juulis, kui tuli avalikuks, et üks reporteritest oli palganud eradetektiivi, et pealt kuulata inimeste telefonide kõnepostide teateid. Juba 2007. aastal mõisteti vangi sama lehe ajakirjanik Clive Goodman, kes kuulas pealt kuningliku perekonna töötajate telefone. Ajalehe tollane juht Les Hinton väitis, et tal polnud ebaseaduslikust pealtkuulamisest aimugi, kuid Clive Goodmanile maksti 250 000 naela lahkumishüvitist. Nüüd on mitu endist töötajat tunnistanud, et pealtkuulamine oli lehe ametlik poliitika, seda kasutati laialdaselt ja seetõttu oli väljaanne väga hästi informeeritud.

Briti parlamendiliikmete ette astunud Rupert ja James Murdoch vastasid skandaali puudutavatele küsimustele, otseülekanne edastati kogu rahvale. Küsitluse ajal üritas aktivist ja koomik Jonathan May-Bowles Rupert Murdochile näkku visata taldrikut habeme-ajamisvahuga. Rupert Murdochi naine Wendi Deng takistas teda, kuni ainus ruumis viibinud politseinik mehe vahistas. Spiiker John Bercow tunnistas turvameetmete puudujääke ja lubas uurida võimalust neid parandada. Parlamendikomitee jätkab tunnistajate ülekuulamist.

Skandaali on segatud mõjuvõimsaid isikuid, ametist on lahkunud muuhulgas ka kaks Londoni politseijuhti.

AFP-BNS, 14.07.2011, "Briti parlament kutsus Murdochid ametlikult aru andma";

AFP-BNS, 20.07. 2011, "Briti parlament käskis Murdochi ründamise asjus uurimist alustada";

Reuters, 24.10.2011, "UK parliament recalls James Murdoch over hacking". - http://www.reuters.com/article/2011/10/24/us-britain-hacking-idUSTRE79N3I620111024

Augustis pidi parlamendi alamkoda Londonis puhkenud rahutuste tõttu oma suvepuhkuse katkestama. Rahutused algasid 6. augustil, kui politseinik tappis 29-aastase mehe. Tapetu lähedaste osavõtul toimunud protestimarss muutus vägivaldseks ning vandaalitsemine levis ka Liverpooli, Bristolisse ja Birminghami. Parlamendi erakorralisel istungil esines rahutuste teemal peaminister David Cameron. Mitu parlamendiliiget süüdistasid politseid ebakompetentsuses. Cameron lubas, et vajaduse korral kasutavad politseijõud veekahureid. Londoni tänavatele toodi tavapärase 6000 asemel 16 000 politseinikku. Kui varasemad põlvkonnad on politseinikke respekteerinud, siis nüüd toodi esile, et märatsevad noored süüdistasid politseinikke rassistlikkuses – see ei tulenenud aga mitte politsei institutsioonist, vaid ühiskonnas toimunud muutustest.

Reuters-AFP-BNS, 9.08.2011, "Cameron kutsub rahutuste tõttu parlamendi puhkuselt tagasi";

The New York Times, 11.08.2011, "Politicians and protesters assail British police". - http://www.nytimes.com/2011/08/12/world/europe/12police.html?pagewanted=all

Septembris võttis alamkoda 316 häälega vastu valitsuse algatatud tervishoiusüsteemi reformiva eelnõu. Vastu oli 251 alamkoja liiget. Reform avab meditsiinivaldkonna konkurentsile, peaministri David Cameroni sõnul tahetakse anda inimestele valikuvõimalus. Privatiseerimine on tekitanud ühiskonnas diskussiooni. Mõned ametiühingud on selle vastu, kartes riigi tervishoiusüsteemi amerikaniseerumist, pidades silmas, et see võib muutuda valdavalt eratervisekindlustustel põhinevaks. Mahukale eelnõule tehti alamkojas üle 1000 muudatusettepaneku. Eelnõu menetlemine jätkub Lordide Kojas.

Le Monde, 8.09.2011, "Les députés britanniques adoptent une réforme du système de santé contestée". - http://www.lemonde.fr/europe/article/2011/09/07/les-deputes-britanniques-adoptent-une-reforme-du-systeme-de-sante-contestee_1569120_3214.html

UK Parliament Website, "Health and Social Care Bill 2010-11". - http://services.parliament.uk/bills/2010-11/healthandsocialcare.html

Šveits

Septembris hääletas Šveitsi parlamendi ülemkoda valitsuse ettepaneku poolt, mille kohaselt lõpetatakse tuumaenergia kasutamine 2034. aastal. Alamkoda kiitis selle heaks juba juunis.

Valitsuse plaani kohaselt suletakse Beznau I tuumajaam 2019. aastal, Beznau II ja Mühleberg 2022. aastal, Gösgen 2029. ja Leibstadti tuumajaam 2034. aastal. Praegu toodavad need 40 protsenti riigi elektrienergiast. Šveitsi valitsus loodab, et see otsus soodustab taastuvenergia kasutamist ja suurendab tööhõivet.

AFP-BNS, 28.09.2011, "Šveitsi parlament otsustas aastal 2034 tuumaenergiaga lõpetada".

Šveitsi parlamendi alamkoda kiitis heaks eelnõu, mis keelab burka ja teiste nägu varjavate riietusesemete kandmise avalikes kohtades, kaasa arvatud ühistranspordis. Alamkoda kiitis eelnõu heaks 101 poolt- ja 77 vastuhäälega. Eelnõu vajab veel ülemkoja heakskiitu. Eelnõu esitas paremäärmusliku Šveitsi Rahvapartei poliitik Oskar Freysinger, kes põhjendas seda suurenenud tänavakuritegevusega. Burkad on keelatud ametiisikutega kohtumisel ja ühistranspordis, samuti on võimudel luba piirata kaetud näoga isikute juurdepääsu avalikele hoonetele. Prantsusmaa oli esimene Euroopa riik, kus avalikes kohtades burka kandmine ära keelati, mõni kuu hiljem tegi sama Belgia.

AFP-BNS, 28.09.2011, "Šveitsi parlamendi alamkoda toetas burkakeeldu".

Oktoobris toimusid Šveitsi parlamendi alamkoja valimised. Esimest korda viimase 20 aasta jooksul ei kasvanud immigrantidevastase Šveitsi Rahvapartei toetus, traditsioonilises poliitikas pettunud valijad otsustasid oma toetuse anda pigem väikestele ja kogenematutele parteidele. Rahvapartei sai 200-kohalises alamkojas 54 kohta ning on endiselt riigi suurima toetajaskonnaga partei. Teise tulemuse said vasaktsentristlikud sotsiaaldemokraadid 46 kohaga. Pooldajaid kaotasid vabad demokraadid (nüüd 30 kohta) ja kristlikud demokraadid (28 kohta). Valimiste suurimad võitjad olid aga Roheline Liberaalne Partei 12 kohaga ja Rahvaparteist 2008. aastal lahku löönud konservatiivsed demokraadid 9 kohaga. Sisserände teemale lisaks pandi valimiskampaanias suurt rõhku tugevale Šveitsi frangile ja Fukushima tragöödia järgsele umbusule tuumaenergia suhtes, mis aitas roheliste parteidel oma toetust kasvatada. Valimisaktiivsus oli 49,1 protsenti.

Reuters-BNS, 24.10.2011, "Šveitsi immigrantidevastane partei kaotas toetust";

Swissinfo, 24.10.2011, "Major parties get a slap in the face". - http://www.swissinfo.ch/eng/Specials/Elections_2011/News/Major_parties_get_a_slap_in_the_face.html?cid=31422422

Inter-Parliamentary Union, "Switzerland: Nationalrat". - http://www.ipu.org/parline-e/reports/2305_E.htm

Taani

Juulis kiitis Taani parlamendi rahanduskomisjon heaks valitsuse plaani taastada alaline piirikontroll, et võidelda ebaseaduslike kaupade ja narkootikumide sisseveoga. Komisjoni heakskiit on siduv. Otsus oli ootuspärane, sest komisjoni koosseisus on üheksa koalitsiooni ja kaheksa opositsiooni kuuluvat seadusandjat. Opositsioonil õnnestus plaani heakskiitmist mõnda aega takistada, kuid eelnõu, millega taheti tollikontrolli taastamine peatada, lükati

parlamendis 55 häälega 50 vastu tagasi. Juba 5. juulil lisandus Taani-Saksamaa ja Taani-Rootsi piirile 50 tollitöötajat. Piirikontrolli taastamine on Euroopa Liidus esile kutsunud teravat kriitikat. Euroopa Komisjon ja Saksamaa on seisukohal, et kava on vastuolus Schengeni viisaruumi eeskirjadega. Septembris kaitses Euroopa Komisjon ettepanekut anda Brüsselile suurem sõnaõigus sekkuda Schengeni viisaruumiga liitunud riikide piirikontrolli taastamisse. Ettepaneku kohaselt võiksid riigid piirikontrolli taastada viieks päevaks terroriohu või ootamatu immigrantidelaine puhul, kuid pikemaks perioodiks tuleks luba saada Brüsselist.

AFP-BNS, 1.07.2011, "Taani parlamendikomisjon kiitis piirikontrolli taastamise plaani heaks";

AFP-BNS, 14.09.2011, "Brüssel kaitseb Schengeni tsooni".

Septembris toimusid Taanis erakorralised parlamendivalimised. Kümmekond aastat võimul olnud paremtsentristlik koalitsioon kaotas vasaktsentristlikule opositsioonile. 179-kohalises *Folketing*'is said liberaalne Venstre 47, sotsiaaldemokraadid 44, Taani Rahvapartei 22, sotsiaalliberaalid 17 ja Sotsialistlik Rahvapartei 16 kohta. Sotsiaaldemokraatide juhist Helle Thorning-Schmidtist sai kuningriigi ajaloo esimene naispeaminister. Mandaadi saanute hulgas oli naiste osakaal 39,1 protsenti. Valimisaktiivsus oli 87,7 protsenti.

Inter-Parliamentary Union, "Denmark". - http://www.ipu.org/parline-e/reports/2087_E.htm

Tšehhi

Juunis võttis Tšehhi Esindajatekoda vastu välisõhu kaitse seaduse muudatuse, mille vasakpoolse opositsiooni kontrolli all olev Senat oli eelnevalt tagasi lükanud. Muudatus lubab munitsipaalvalitsustel luua madala heitkoguste tasemega tsoone, kuhu on keelatud siseneda vanadel autodel, mis saastavad õhku üle teatud piirmäära. Eelnõu algatasid parlamendiliikmed, kes on pärit Morava-Sileesiast, mis on Euroopa saastatumaid piirkondi. President Václav Klaus pani seadusele veto, põhjendades otsust seaduse kehva kvaliteediga ning nimetas seda majandusele kahjulikuks. Septembris võttis Esindajatekoda seaduse veel kord vastu ja tühistas presidendi veto.

České Noviny, 23.06.2011, "Klaus vetoes bill on low-emission zones in towns". - http://www.ceskenoviny.cz/news/zpravy/klaus-vetoes-bill-on-low-emission-zones-in-towns/655152

Prague Daily Monitor, 7.09.2011, "Environmentally unfriendly cars to be banned in polluted urban zones". - http://praguemonitor.com/2011/09/07/environmentally-unfriendly-cars-be-banned

Septembris võttis Esindajatekoda vastu valitsuse ebapopulaarse tervishoiureformi esimese osa. 103 poolthäälega võeti vastu plaan tõsta haiglapatsientide makstavat päevarahamäära ja muuta paljud ravimid tasuliseks. Samuti on kavas kehtestada lisatasu hoolduse eest, mida ei peeta hädatarvilikuks. Esindajatekoda oli muudatused heaks kiitnud juba juunis, ent Senat

lükkas need juulis tagasi. Ametiühingud ja arstid on kritiseerinud muudatust, mis lubab edaspidi parema hoolduse eest raha küsida. Seaduse allkirjastas ka president Václav Klaus. Opositsioonilised sotsiaaldemokraadid on otsustanud reformi Konstitutsioonikohtus vaidlustada.

AP-BNS, 6.09.2011, "Tšehhi alamkoda tühistas Senati veto tervishoiureformile".

Tuneesia

Nn araabia kevade sünnipaigas Tuneesias toimusid oktoobris riigi ajaloos esimesed vabad valimised. Loodavas põhiseaduslikus assamblees sai enim kohti (90) islamistlik partei Ennahda. Teisele kohale jäänud ilmalik vasaktsentristlik Vabariigi Kongress sai 217-liikmelises assamblees 30 kohta, samuti ilmalik ja vasakpoolne partei Ettakatol jäi 21 kohaga kolmandaks. Assamblee ülesanne on koostada uus põhiseadus ja nimetada ametisse president, kes moodustaks ajutise valitsuse. Samuti võib ta vastu võtta riigieelarve ja seadusi. Valimisnimekirjades olid pooled kohad mõeldud naistele. Ennahda ülekaalukas võit oli pettumus osale naisaktivistidest, kes tahavad kindlust, et ei muudeta 1956. aastast kehtivat seadust, mis andis araabia maailmas ainulaadselt naistele meestega võrdsed õigused. Valitud assamblees on naiste osakaal 22,6 protsenti, mis on võrreldav Euroopa esinduskogude omaga, kuid 49-st mandaadi saanud naisest 42 on Ennahda liikmed. Kuigi Ennahda juhid on kinnitanud, et nende eeskujuks on Türgi mudel ning nad tagavad võrdsed õigused kõigile, ei kavatse keelata turistide alkoholitarbimist ja päevitusriiete kasutamist, on islamistide valimisvõit tekitanud hirmu, et nad võivad hiljem oma poliitikat muuta.

Pärast valimistulemuste väljakuulutamist tulid Sidi Bouzidi linnas tänavatele noored, kes marssisid Ennahda peamaja juurde ja loopisid julgeolekutöötajaid kividega. Purustati hoone aknad ja uksed ning tänaval süüdati autokumme. Samalaadsetest protestimarssidest teatati ka 50 kilomeetri kaugusel asuvast Reguebi linnast, kus tunnistajate sõnul kõlas ka laske. Politsei kasutas meeleavaldajate laialiajamiseks pisargaasi. Esitati ka 104 kaebust, enamik neist puudutas neljandaks tulnud Areedha Chaabiya parteid või valimiste võitjat, islamistlikku Ennahdat.

BBC News, 27.10.2011, "Tunisia's islamist Ennahda party wins historic poll". - http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-15487647

Bloomberg, 27.10.2011, "Tunisia election raises hopes for Arab women and democracy: view". - http://www.bloomberg.com/news/2011-10-26/view-tunisia-election-raises-hopes-for-arab-women-democracy.html

AP-BNS, 30.10.2011, "Tuneesia valimistulemuste kohta on esitatud 104 kaebust".

Türgi

Juunis toimunud erakorralised parlamendivalimised võitis taas ülivõimsalt Türgi kauaaegne peaminister Recep Tayyip Erdoğan, kes soovib muuta riigi põhiseadust. Õigluse ja Arengupartei sai 550-liikmelises esinduskogus 326 kohta. 367 kohta oleks andnud parteile

kahekolmandikulise enamuse, mis on vajalik põhiseaduse muutmiseks. Peamine opositsioonierakond Vabariiklik Rahvapartei sai 135 ning Rahvusliikumise Partei 53 kohta. Avaistungit boikoteerisid 170 opositsiooni kuuluvat parlamendiliiget, kes protestisid selle vastu, et valimiskomisjon tühistas vangis olevate kandidaatide mandaadid. Naiste osakaal parlamendis on 14,2 protsenti. Valimisaktiivsus oli 83,2 protsenti.

Inter-Parliamentary Union, "Turkey". - http://www.ipu.org/parline-e/reports/2323_E.htm

Ukraina

Mais toimus Ukraina Ülemraada istungi ajal järjekordne kaklus, mille käigus valitsusenamust esindav asespiiker Adam Martõnjuk kägistas opositsioonisaadikut Oleg Ljaškot, kes palus sõna päevakorraväliselt. Mõlemad on skandaalse kuulsusega. Pärast eitava vastuse saamist solvas Oleg Ljaško Martõnjukki, nimetades teda variseriks. Seepeale Martõnjuk vihastas, haaras Ljaškol kõrist ja tõukas ta üle meetrikõrguse barjääri presiidiumi. Vahele astunud kommunistid ja Regioonide Partei liikmed lahutasid kaklejad.

ERR Uudised, 19.05.2011, "Video: Ukraina Ülemraadas kakeldi jälle". - http://uudised.err.ee/index.php?06229049

Juunis keeldus Ukraina Ülemraada arutusele võtmast välislepingu tühistamise eelnõu. Venemaa ja Ukraina vahel sõlmitud leping lubab Venemaa Musta mere laevastikul jääda Ukrainasse 2042. aastani. Küsimuse päevakorda võtmise poolt hääletas 113 Ülemraada liiget, otsuse vastuvõtmiseks oli vaja vähemalt 226 häält. Eelnõu algataja oli opositsioonierakonna Meie Ukraina liige Andrei Parubi, kes nimetas lepingut põhiseaduse- ja riigivastaseks. Spiiker Volodõmõr Lõtvõn ütles pärast hääletamist, et edaspidi ei tohiks selliseid eelnõusid menetlusse võtta, sest välislepingute tühistamist ei saa algatada parlamendiliikmed, vaid ainult valitsus või president. President Viktor Janukovitš ütles lepingu vajalikkust põhjendades, et Ukraina saab tänu lepingule Venemaalt neli miljardit dollarit aastas.

Interfax-BNS, 15.06.2011, "Ukraina parlament keeldus laevastikuleppe tühistamise arutelust".

Ukraina Ülemraada opositsioon proovib leida võimalusi ekspeaministri Julia Tõmošenko ja endise siseministri Juri Lutsenko amnesteerimiseks. Julia Tõmošenkole määrati seitsme aasta pikkune vanglakaristus riigile gaasilepetega 1,5 miljardi grivna (129 miljoni euro) suuruse kahju tekitamise eest. Juri Lutsenko on kohtu all süüdistatuna suuremahulises riigi vara riisumises, ametivolituste ületamises ning võltsitud dokumentide kasutamises. Meie Ukraina / Rahva Omakaitse fraktsiooni kuuluv Gennadi Moskal algatas nende amnesteerimiseks eelnõu, kuid võttis selle hiljem tagasi. Ülemraadas on menetlusel presidendi algatatud eelnõu, mis dekriminaliseeriks teatud majandus- ja administratiivkuriteod, nende eest võiks edaspidi määrata vaid rahatrahvi. Eelnõu teine lugemine lükati edasi, et koalitsiooni ja opositsiooni seisukohtades konsensusele jõuda.

Interfax-BNS, 13.09.2011, “Ukraina parlamendis registreeriti Tõmošenko amnesteerimise eelnõu”;

Jurist: Legal News & Research, 4.11.2011, “Ukraine parliament delays vote on law that could release ex-PM Tymoshenko”. – http://jurist.law.pitt.edu/paperchase/

Verkhovna Rada of Ukraine, 4.11.2011, “Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine …”. – http://portal.rada.gov.ua/rada/control/en/publish/article/info_left?art_id=288901&cat_id=105995

Ungari

Ungari parlament võttis riigikassa tulude suurendamiseks vastu nn krõpsude maksu seaduse, mis kehtestab täiendava maksukoormuse ebatervislikele pakendatud toiduainetele. Septembri algul hakkas kehtima lisamaks kõrge suhkru-, soola- ja süsivesikute sisaldusega toodetele ning toodetele, mis sisaldavad rohkem kui 20 milligrammi kofeiini 100 milliliitri kohta (v.a kohvile). Näiteks tuleb maksta aktsiisi viis forintit (0,02 eurot) kõrge suhkrusisaldusega jookide liitri kohta. Kõrgemat aktsiisimäära ei kehtestatud kiirtoidule. Parlament kiitis eelnõu heaks 255 poolthäälega, vastu oli 54 parlamendiliiget.

AFP-BNS, 11.07.2011, “Ungari kehtestab “hamburgerimaksu” ebatervislikele toiduainetele”;

The Budapest Times, 17.07.2011, “MPs pass chips tax on unhealthly snacks”. – http://www.budapesttimes.hu/index.php?option=com_content&task=view&id=19780&Itemid=159

Ungari parlament võttis saadikupuutumatuse sotsialistist ekspeaministrilt Ferenc Gyurcsánylt, keda ähvardab süüdistus võimu kuritarvitamises. Saadikupuutumatuse võtmine endiselt peaministrilt on esmakordne pärast demokraatlikule riigikorrale üleminekut. Gyurcsánylt puutumatuse võtmise poolt hääletas 306 parlamendiliiget, 52-liikmeline sotsialistide fraktsioon oli ettepaneku vastu. Praeguse paremtsentristliku valitsuse süüdistused on seotud Budapesti lähedale kavandatud miljardidollarilise kasiinoprojektiga.

Oktoobris teatas Ferenc Gyurcsány uue opositsioonierakonna Demokraatlik Koalitsioon asutamisest ning lahkus koos üheksa mõttekaaslasega Sotsialistliku Partei fraktsioonist.

AFP-BNS, 13.09.2011, “Ungari ekspeaministrilt võeti puutumatus”;

AFP-BNS, 22.10.2011, “Endine Ungari peaminister asutas uue erakonna”.

Uruguai

Uruguai senaator Rafael Michelini tegi ettepaneku eraldada riigieelarvest raha Armeenia 1915. aasta genotsiidi muuseumi rajamiseks. Planeeritav muuseum peaks pakkuma informatsiooni genotsiidi ning Uruguai armeenlaste kogukonna ajaloo ja kultuuri kohta.

Seaduseelnõu pole veel vastu võetud, kuid parlamendiliikmed suhtuvad ettepanekusse toetavalt.

PanARMENIAN Network, 14.10.2011, "Armenian Genocide museum to be established in Uruguay". - http://www.panarmenian.net/eng/news/80837/

Valgevene

Juulis jõudis Valgevene parlamendi menetlusse seaduseelnõu, mis laiendab tunduvalt julgeolekujõudude volitusi. Oktoobris võttis parlament selle vastu. Seadusemuudatus on suunatud nn vaikivate protestiaktsioonide vastu, mida Aleksandr Lukašenka režiimi vastased korraldasid avalikus ruumis. Algatusrühma "Revolutsioon suhtlusvõrgustike kaudu" eestvedamisel kogunesid inimesed väljakutele või kaubanduskeskustesse ning seisid vaikides paigal või aplodeerisid. Seadusemuudatuste alusel liigitub aga kodanike massiline viibimine kokkulepitud kohas ja ajal ning nii mingi tegevuse sooritamine kui ka tegevusetus oma ühiskondlik-poliitiliste vaadete väljendamiseks pikettimise alla ning selleks tuleb munitsipaalvõimudelt luba taotleda. Vaikimisaktsioonide eestvedajaid ähvardab vastutuselevõtmine loata massiürituse korraldamise eest. Julgeolekuüksustel on õigus seaduserikkumise kahtluse korral tungida organisatsioonide ruumidesse või eraisikute kodudesse ning keelustada valitsusväliste organisatsioonide finantseerimine välismaalt.

Interfax-BNS, 29.07.2011, "Valgevenes hakatakse "massilise tegevusetuse" eest trahvima";

RT, 13.10.2011, "Belarus boosts KGB powers, outlaws protests". - http://rt.com/politics/belarus-kgb-freedom-ban-767/

Venemaa

Juunis võtsid nii Riigiduuma kui ka Föderatsiooninõukogu vastu maksuseaduse muudatused, mis kaotavad üksikisiku tulumaksu väiketalunikelt, kes müüvad oma põllumajandussaadusi. Maksu ei pea maksma ka riiklikelt põllumajandustoetustelt. Muudatused puudutavad ainult neid talupidajaid, kes ei kasuta palgatöölisi ning kellel on vähem kui pool hektarit maad. President Dmitri Medvedev allkirjastas seaduse.

ITAR-TASS, 21.06.2011, "Medvedev signs law cancelling taxes for owners of private subsidiary farms". - http://www.itar-tass.com/en/c154/170090.html

Venemaa president Dmitri Medvedev kuulutas välja seaduse, mis alandab parteide lävendit parlamendi alamkotta pääsemiseks seitsmelt protsendilt viiele. Seadus jõustub 2013. aasta algul, seega toimuvad järgmised Riigiduuma valimised veel vana korra alusel. Tegemist on presidendi enda algatatud seaduseelnõuga, mille ta esitas parlamendile juuni lõpul. Madalam lävend annab võimaluse väiksematele parteidele, Riigiduumas toimunud aruteludel pakuti välja ka kolmeprotsendilist valimiskünnist.

Interfax-BNS, 21.10.2011, "Medvedev kuulutas välja parteide valimiskünnist alandava seaduse".

Venemaa parlament piiras abordi tegemise aega. Algse eelnõu kohaselt, mida toetasid õigeusu kiriku esindajad, oleks aborti soovinud abielunaine pidanud küsima selleks luba oma mehelt. Oktoobris vastu võetud seadusepiirangud on leebemad – aborti võib teha 12 nädalani ning pärast seda meditsiinilistel näidustustel. Sooviavalduse esitamise järel peab naine vestlema psühholoogiga ja nädal aega oma otsuse üle mõtlema. Seadusemuudatuse eesmärk on Venemaa demograafilise olukorra parandamine. Naisõiguslased protestisid muudatuste vastu ja leidsid, et need halvendavad naiste olukorda. Venemaal tehakse kõige rohkem aborte maailmas, kuid seadusemuudatused ei lahenda sotsiaalseid probleeme, mis on sellise olukorra põhjustanud.

The Moscow News, 15.08.2011, “Russian women alarmed by new abortion laws”. – http://www.themoscownews.com/society/20110815/188926434.html

Gráinne de Búrca – Euroopa Liidu õiguse ekspert

Margit Brückel (RiTo 24), Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse

"EU law: text, cases and materials", mille viies trükk ilmus 2011. aasta augustis, on mõjukaim ingliskeelne Euroopa Liidu õiguse õpik ning Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse enim nõutud raamat. Mahuka, 1200-leheküljelise teose autorid on Paul Craig ja Gráinne de Búrca (s 1966). Kes on see iirlanna, kes Euroopa Liidu õigust on õpetanud ülikoolides nii siin- kui ka sealpool Atlandit ning kelle publikatsioonide hulk küündib kuuekümneni?

De Búrca alustas õigusteaduse õpinguid oma kodumaal Dublini ülikooli kolledžis, magistrikraadi omandas Michigani ülikoolis. 23-aastasena sai temast üks nooremaid Oxfordi ülikooli teadureid ja kümme aastat hiljem nooremaid professoreid. De Búrca Euroopa-perioodi oluline teetähis on töö Euroopa ülikooli instituudis Firenzes, kus ta oli esimesi naissoost õigusteaduse professoreid ning õpetamisele lisaks pidas ka Euroopa õiguse akadeemia kaasjuhi ametit. Euroopa ülikooli instituudi asutasid 1972. aastal Euroopa Ühenduse loonud kuus riiki ning töö selles uurimisasutuses oli de Búrca jaoks unistuse täitumine. 2006. aastal suundus de Búrca Ameerika Ühendriikidesse, kus ta õpetas Fordhami ja Harvardi ülikooli õigusteaduskonnas. Alates 2011. aasta sügissemestrist on Gráinne de Búrca New Yorgi ülikooli õigusteaduse professor.

Teadlase sõnul on Euroopa Liidu õigus ajalooline protsess, meie silme all aset leidev lõimumine. De Búrca peab Euroopa Liitu paeluvaks iseseisvaks majanduslikuks ja poliitiliseks jõuks. See on regionaalne kaubandus-, inimõiguste ja riigiõiguse süsteem. Euroopa Liit on maailma suurim kaubandusblokk ning finantskriisist hoolimata näevad paljud liidud, sealhulgas ASEAN, Aafrika Liit ja Mercosur, Euroopa Liitu kõige edukama regionaalse majandusühendusena.

Maastrichti lepinguga võeti kasutusele ühisraha, kuid de Búrca sõnul on Euroopa majandusliku lõimumise projektist saanud poliitiline projekt. Laienemine majandusliidust poliitiliseks ei toimunud pingeteta ning 2008. aasta finantskriis viis need pinged täiesti uuele tasemele. Mõned on küll ennustanud ühisraha ja Euroopa projekti lõppu, kuid de Búrca ei näe keerulistest aegadest hoolimata Euroopa Liidu eksistentsile ohtu. Ta on kindel, et poliitiline eliit ei kaota usku Euroopa projekti. Ohuks peab teadlane valitsuste ja kodanike võõrandumist, milles näeb Euroopa tuleviku destabiliseerijat.

Lisaks Euroopa Liidu õigusele kuuluvad de Búrca huviorbiiti inimõiguste Euroopa regulatsioon ning Euroopa ja piiriülene valitsemine. Talle teevad muret immigrantidevastased meeleolud, mis tema hinnangul tulid ilmsiks juba enne 2010. aasta suvel asetleidnud romade väljasaatmist Prantsusmaalt. Sellised ilmingud on risti vastu ideedele, millele Euroopa Liit on rajatud. Tihti on Kesk- ja Ida-Euroopast pärit töötajate vastu suunatud immigrantide vastased arvamusavaldused looritatud natsionalistliku retoorikaga. Tugeva rahvusliku identiteedi ja suveräänsuse tunde tõttu ei mõista paljud eurooplased, et liikmesriike ühendav poliitiline ja valitsemisvõrgustik tugevneb iga päevaga. Sageli ei teadvustata, kuidas sünnivad Euroopa Liidu õigusaktid ja poliitikad, sest kodanikud

ei taju, kui suurt osa nende igapäevaelust mõjutab Euroopa-tasandi valitsemine. Järjest raskem on leida teemat, mis on reguleeritud ainult riigi või ainult Euroopa tasandil.

Gráinne de Búrca on kirjutanud ja toimetanud üheksa raamatut ning kirjutanud üle viiekümne teadusartikli või raamatupeatüki. Ta on ajakirjade *Journal of Common Market Studies* ja *European Law Journal* toimetuskolleegiumi liige ning sarja *Oxford Monographs in European Law* kaastoimetaja. Kolleegide hinnangul on de Búrca õigusanalüüs täpne ja loominguline. Ta on teadlane, kes tunneb Euroopa Liidu õiguse keerukusi ja nüansse ning räägib kaasa selle kujundamisel.

Kasutatud allikad

Gráinne de Búrca. – https://its.law.nyu.edu/facultyprofiles/profile.cfm?personID=31563

Introducing Gráinne de Búrca, Professor of Law. – http://blogs.law.nyu.edu/magazine/2011/introducing-grainne-de-burca/

Living history: Gráinne De Burca studies the European Union. – http://www.law.harvard.edu/news/spotlight/ils/related/grainne-de-burca-living-history.html

Autoritest

Erkki Bahovski, Eesti Välispoliitika Instituudi juhatuse liige

Sündinud 1970 Tallinnas. *Haridus:* ajalugu ja võõrkeeled, 1989–1992 Eesti Humanitaarinstituut; ajalugu, 1999 Tartu Ülikool; täienduskoolitus Oxfordis *Reuters Foundation*'i juures 2004. *Töö:* AS-i Dialoog soome keele õpetaja 1994–95; Postimehe välisuudiste toimetaja 1995–97, välisuudiste osakonna vanemtoimetaja 1998–2000, toimetaja 2000, osakonnajuhataja 2001–06, arvamustoimetaja 2006–08; Euroopa Komisjoni Eesti esinduse meedianõunik 2008–11; Eesti Välispoliitika Instituudi juhatuse liige.

Margit Brückel, Eesti Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist

Sündinud 1977 Tallinnas. *Haridus:* sotsiaalteaduste magister (infoteadus), 2009 Tallinna Ülikool. *Töö:* Maksu- ja Tolliameti maksude osakond 1997–2006; Rahvusraamatukogu Euroopa Liidu infokeskuse infospetsialist 2006–.

Raul Eamets, Tartu Ülikooli rahvamajanduse instituudi juhataja, professor

Sündinud 1964 Pärnus. *Haridus:* õigusteadus, 1987 Tartu Ülikool; majandusteaduse magister 1993, PhD (majandusteadus) 2001, Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli stažööruurija 1987–89, rahvamajanduse ja ettevõttemajanduse üldteooria instituudi assistent 1993–95, rahvamajanduse instituudi lektor 1995–2001 ja dotsent 2001–04, majandusteaduskonna teadusprodekaan 1998–2000 ja 2002–05, rahvamajanduse instituudi makroökonoomika õppetooli hoidja, dotsent 2004–05 ja õppetooli juhataja, professor 2005–06, rahvamajanduse instituudi juhataja, professor 2005–. Olnud paljude rahvusvaheliste organisatsioonide nagu ILO, Maailmapanga, OECD, Euroopa Komisjoni, Euroopa Fondi ekspert.

Madis Ernits, Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik

Sündinud 1971 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus, 1989–91 Tartu Ülikool; 1991–96 Kieli Ülikool; esimene juriidiline riigieksam 1996 Schleswigis; LL.M. 1998, Helsingi Ülikool; juriidiline ettevalmistusteenistus Kieli ringkonnakohtu juures 1998–2001; teine juriidiline riigieksam 2001 Hamburgis (kutsemagister). *Töö:* Justiitsministeerium 1996–99; Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi nõunik 2000–02; Kieli Ülikooli õigusteaduskonna avaliku õiguse ja õigusfilosoofia õppetooli teaduslik kaastööline 2002; õiguskantsleri kantselei nõunik 2002, III osakonna juhataja-nõunik 2002–03, õiguskantsleri asetäitja-nõunik 2003–10; Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik 2011–.

Kerly Espenberg, Tartu Ülikooli Euroopa kolledži juhataja kohusetäitja

Sündinud 1982 Võrus. *Haridus:* majandusteaduse bakalaureus 2001, majandusteaduse magister 2005, Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli majandusteaduskonna referent 2003–07; politsei- ja piirivalveameti strateegiaanalüütik 2007–09; Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike

rakendusuuringute keskuse programmijuht 2009–11; Tartu Ülikooli Euroopa kolledži juhataja kohusetäitja 2011–.

Kaarel Haav, Tallinna Tehnikaülikooli õppejõud

Sündinud 1946 Avinurmes. *Haridus:* ajalugu, 1968 Tartu Ülikool; psühholoogiakandidaat, 1979 Leningradi Ülikool. *Töö: Estonian Business School*'i juhtivteadur 1989–90; Eesti Ametiühingute Keskliidu teadus- ja arenduskeskuse osakonnajuhataja 1990–91; mitmes Euroopa (Kopenhaageni, Warwicki, Manchesteri, Cambridge'i, Helsingi jt) ülikoolis külalisteadlane 1992–97; Riigikogu Kantselei nõunik 1998–2000; Mainori majanduskooli sotsiaalteaduste professor 1999–2002; Tartu Ülikooli haridusteaduskonna teadur 2004–07; Rahvusvahelise Ülikooli Audentes erakorraline dotsent 2007–09; Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskonna lepinguline dotsent 2009–. *Ühendused:* Eesti Sotsioloogia Seltsi juhatus; Rahvusvahelise Sotsioloogia Assotsiatsiooni osalusdemokraatia töökomitee; Haridusfoorumi toimkond; Pedagoogika Selts; Euroopa Kodanikuhariduse Assotsiatsioon.

Imbi Henno, Haridus- ja Teadusministeeriumi üldhariduse osakonna õppekava talituse peaekspert

Sündinud 1957 Kohtla-Järvel. *Haridus:* bioloog-biokeemik, 1980 Tartu Ülikool; kasvatusteaduste teadusmagister, 2003 Tallinna Pedagoogikaülikool. *Töö:* Tallinna botaanikaaia insener 1980–92; Tallinna 8. keskkooli bioloogia ja geograafia õpetaja 1993–99; Haridusministeeriumi loodusainete ja keskkonnakasvatuse peaekspert 1999–2001; eksami- ja kvalifikatsioonikeskuse õppekavade ja eksamite osakonna loodusainete ja keskkonnakasvatuse peaspetsialist 2001–08; Tallinna Reaalkooli bioloogia ja geograafia õpetaja 2001–10; Tallinna Ülikooli lektor 2004–. PISA 2006 koordinaator. Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja ÜRO Euroopa Majanduskomisjoni (UNECE) säästvat arengut toetava hariduse ellurakendamise rahvusvahelises juhtgrupis. *Ühendused:* UNESCO Eesti Rahvusliku Komisjoni nõukoda.

Katrin Humal, Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse analüütik

Sündinud 1988 Kuressaares. *Haridus:* majandusteaduse bakalaureus, 2011 Tartu Ülikool; majandusteaduse magistriõpe 2011–, Tallinna Tehnikaülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse analüütik 2010–.

Andres Jõesaar, meedia ja kommunikatsiooni doktor

Sündinud 1959 Tallinnas. *Haridus:* peenmehaanikainsener, 1982 Tallinna Polütehniline Instituut; õpingud *United States Telecommunications Training Institute*'is 1991; meedia ja kommunikatsiooni magister 2005, meedia ja kommunikatsiooni doktor 2011, Tartu Ülikool. *Töö:* ENSV Riikliku Televisiooni- ja Raadiokomitee informatsiooni- ja arvutuskeskuse insener, osakonnajuhataja 1982–89; Eesti Raadio reklaamiosakonna juhataja 1989–90; Eesti Televisiooni reklaamiosakonna juhataja 1990–92; AS-i Reklaamitelevisioon ärijuht 1992–95; AS-i TV3 juhatuse esimees 1996–2000; Tele 2 Eesti AS-i äriklientuuri- ja meediateenuste direktor 2000–11; Eesti Rahvusringhäälingu nõukogu liige 2000–; Tartu Ülikooli lektor 2006–

; Tallinna Ülikooli Balti Filmi- ja Meediakooli lektor 2008-. *Ühendused:* Eesti Kultuuri Koda; Eesti Akadeemiline Ajakirjanduse Selts; Ringhäälingunõukogu esindaja Euroopa Ringhäälingute Regulaatorite Liidus (EPRA) 2000-; Euroopa Nõukogu massimeedia direktoraadi *on-line* meedia ja demokraatiaekspertide töörühma juht 2001-04, uue meedia ekspertide töörühma liige 2009-; Euroopa Nõukogu töögrupi e-Governance liige.

Risto Kaarna, Poliitikauuringute keskuse Praxis majanduspoliitika analüütik

Sündinud 1985 Tallinnas. *Haridus:* majandusteaduse bakalaureus 2007, majandusteaduse magister 2010, Tartu Ülikool; majandusteaduse doktoriõpe 2010-, Tartu Ülikool. *Töö:* Poliitikauuringute Keskuse Praxis töö- ja sotsiaalpoliitika analüütik 2009-10, majanduspoliitika analüütik 2010-.

Kristjan Kaldur, Balti Uuringute Instituudi analüütik

Sündinud 1982 Kohtla-Järvel. *Haridus:* riigiteaduste bakalaureus 2006, võrdleva poliitika magister 2008, Tartu Ülikool. Täiendanud ennast 2005 Lüneburgi Ülikoolis ja 2008 Thbilisi Ülikoolis politoloogia alal. *Töö:* Balti Uuringute Instituudi analüütik 2007-; Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi õppeülesande täitja 2009-.

Kristina Kallas, Balti Uuringute Instituudi juhatuse liige

Sündinud 1976 Ida-Virumaal. *Haridus:* ajalugu, 2000 Tartu Ülikool; ajaloomagister, 2002 Kesk-Euroopa Ülikool Budapestis; doktoriõpe 2005-, Tartu Ülikooli riigiteaduste instituut. *Töö:* Sihtasutuse Archimedes Euroopa Liidu teadus- ja innovatsiooniprogrammi rahvuslik kontaktisik 1998-2002; Hill & Knowlton Eesti ühiskondlike teavituskampaaniate läbiviija, vanemekspert 2002-06; Tartu Ülikooli riigiteaduste instituudi lektor 2007-08; Balti Uuringute Instituudi juhatuse liige 2007-. Vabatahtlikuna töötanud 2008-09 Ühiskonna, Majanduse ja Keskkonna Uurimise Instituudis Vietnamis Hanois.

Marika Kirch, Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakonna nõunik

Sündinud 1951 Pärnus. *Haridus:* sotsiaalpsühholoogia, 1975 Tartu Ülikool; sotsioloogiakandidaat, 1984 Moskva Sotsioloogiainstituut. Täienduskoolitus: *Forschungsinstitut für Sicherheit* (*Stiftung für Politik und Wissenschaft*), Ebenhausen - München 1994; Michigani Ülikool (*Centre for Russian and East European Studies*) 1996; *Gustav Stresemann Institute*, Bonn 1999; Euroopa Parlament, DG 4, 2002. *Töö:* Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituudi sotsioloogia osakonna teadur 1975-88; Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi vanemteadur 1988-94; Haridusministeeriumi teaduse ja ülikoolide osakonna peaekspert 1995-97; Riigikogu Kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakonna nõunik 1997-2009, õigus- ja analüüsiosakonna nõunik 2009-.

Rauno Kiris, Tartu Ülikooli õigusteaduskonna magistrant

Sündinud 1989 Tartus. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus, 2011 Tartu Ülikool; õigusteaduse magistriõpe 2011-, Tartu Ülikool.

Jürgen Ligi, rahandusminister

Sündinud 1959 Tartus. *Haridus:* geograafia, 1982, ja välismajandus, 1993 Tartu Ülikool; *Estonian Business School* (MBA programm) 1994–96. *Töö:* Riikliku Plaanikomitee Plaaniinstituudi ökonomist 1982–89; Saaremaa Agrotööstuskoondise peaspetsialist 1989–90; Kaubandus-Tööstuskoja Saaremaa osakonna juhataja 1990–91; Kaarma Vallavalitsuse majandusnõunik 1992–93; EVEA Panga Kuressaare filiaali juhataja 1993–95; kaitseminister 2005–07; VIII–XI Riigikogu liige (1995–2005, 2007–09); rahandusminister 2009–. *Ühendused:* Eesti Reformierakond.

Jaanika Meriküll, Eesti Panga analüütik

Sündinud 1978 Tallinnas. *Haridus:* majandusteaduse bakalaureus 2000, majandusteaduse magister 2003, majandusteaduse doktor 2009, Tartu Ülikool. *Töö:* Tartu Ülikooli majandusteaduskonna teadur 2005–10; Eesti Panga analüütik 2010–.

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–.

Andres Parmas, Riigikohtu kriminaalkolleegiumi nõunik

Sündinud 1977 Tartus. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus 2002, õigusteaduse magister 2005, Tartu Ülikool; õigusteaduse doktoriõpe 2005–, Tartu Ülikool. *Töö:* Riigikohtu õigusteabe osakonna peaspetsialist 1999–2002, kriminaalkolleegiumi nõunik 2003–; Tartu Ülikooli karistusõiguse lektor 2008–.

Katrin Pihor, Poliitikauuringute Keskuse Praxis hindamisekspert-projektijuht

Sündinud 1976 Haapsalus. *Haridus:* majandusteaduse bakalaureus 1998, majandusteaduse magister 2001, Tartu Ülikool; majandusteaduse doktoriõpe 2001–, Tartu Ülikool. *Töö:* Rahandusministeeriumi rahvusvaheliste suhete osakonna peaspetsialist 2001–02; Tartu Ülikooli Euroopa kolledži lektor 2002–04 ja asedirektor 2004–07; Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse teadur 2007–08; Poliitikauuringute Keskuse Praxis hindamisekspert-projektijuht 2010–. *Ühendused:* Eesti Hindamise Ühingu ESTES juhatuse liige.

Laine Randjärv, Riigikogu aseesimees

Sündinud 1964 Moskvas. *Haridus:* koorijuht ja muusikaõpetaja, 1983 Heino Elleri nimeline Tartu Muusikakool; koorijuht ja muusikaõpetaja, 1989 Tallinna Konservatoorium; muusikamagister, 1996 Eesti Muusikaakadeemia; ajaloo doktoriõpe 2005–, Tartu Ülikool. *Töö:* Heino Elleri nimelise Muusikakooli õpetaja 1985–98; Tartu Linnavalitsuse

kultuuriteenistuse peaspetsialist 1992–98; Tartu Õpetajate Seminari kooriliteratuuri ja -juhtimise õppejõud 1994–97; Eesti Muusikaakadeemia Tartu filiaali juhataja 1997–98; Vanemuise Kontserdimaja direktor 1998–2002; Tartu Linnavalitsus: abilinnapea 2002–04, linnapea 2004–07; kultuuriminister 2007–11; XII Riigikogu aseesimees 2011–. *Ühendused:* Eesti Reformierakond; Tartu Hansa Rotary klubi asutajaliige 2004; Lauluselts Convivo; Läänemere Linnade Liit (asepresident 2005); Balti Assamblee president 2011–.

Janno Reiljan, Tartu Ülikooli välismajanduse 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 professor 1992–99 ja 2007– (1999–2007 erakorraline professor); 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, infonõunik 1998–; Riigikogu Toimetiste peatoimetaja 2005–.

Rein Ruutsoo, Tallinna Ülikooli poliitikateooria professor

Sündinud 1947 Tallinnas. *Haridus:* ajaloolane (filosoofia ajalugu), 1971 Tartu Ülikool; filosoofiakandidaat, 1978 Läti Ülikool; PhD (sotsiaalteadused), 2002 Lapi Ülikool. *Töö:* Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituudi aspirant ja nooremteadur 1971–83; Eesti Rahvusraamatukogu 1983–88; **Eesti** Kongressi ja Eesti Komitee liige 1990; Põhiseaduse Assamblee liige 1991–92; Eesti Teaduste Akadeemia Filosoofia, Sotsioloogia ja Õiguse Instituudi, 1988–94, ja Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudi vanemteadur 1995–98; Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna korraline professor 1998–2003; Tallinna Ülikooli poliitikateooria professor ja Helsingi Ülikooli sotsioloogia abiprofessor 2003–. *Ühendused:* Eestimaa Rahvarinde volikogu 1988–91; Eesti Sotsiaaldemokraatliku Partei asutajaid 1990.

Michael Stolleis, Maini-äärse Frankfurdi Goethe Ülikooli emeriitprofessor

Sündinud 1941 Saksamaal Reini-äärses Ludwigshafenis. *Haridus:* õppinud õigusteadust Heidelbergis, Würzburgis ja Münchenis 1961–65; õigusteaduse doktor, 1967 München. *Töö:* Maini-äärse Frankfurdi Goethe Ülikooli avaliku õiguse ja uuema õigusajaloo professor 1974–2006; Max Plancki Euroopa Õigusajaloo Instituudi direktor 1992–2009.

Tiina Titma, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituudi doktorant

Sündinud 1964 Tartus. *Haridus:* farmaatsia, 2008 Tallinna Tervishoiu Kõrgkool; õigusteadus, 2010 Tartu Ülikooli õigusinstituut; proviisor, 2010 Tartu Ülikool; rahvusvaheliste suhete magistriõpe 2009–11, Tallinna Ülikool; õigusteaduse magister, 2011 Tallinna Ülikooli õigusakadeemia; doktoriõpe 2011–, Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituut. *Töö:* Mürgistusteabekeskus (Kemikaalide Teabekeskus) 2008–10; Luisa Tõlkebüroo 2009.

Andres Tupits, Advokaadibüroo Sorainen jurist

Sündinud 1976 Jõgeval. *Haridus:* õigusteaduse bakalaureus, 1998 Tartu Ülikool; LL.M. 1999 Lundi Ülikool; Euroopa Liidu õiguse täienduskoolitus, 2003 *Copenhagen Business School*; PhD äriõiguse alal, 2011 Londoni Ülikool, *Queen Mary College. Töö:* Tartu Ülikooli tsiviilõiguse lektor 1996–97, EL-i õiguse ja pangandusõiguse õppejõud 2011–; Advokaadibüroo Raidla ja Partnerid jurist 1997–98; Eesti Panga jurist 1999–2003; Euroopa Keskpanga õigusnõunik 2003–09, vanemõigusnõunik 2010; Advokaadibüroo Sorainen jurist 2011–. *Ühendused:* Eesti Juristide Liit; AMEAL (*Alumni of Master of European Affairs of the University of Lund*); korporatsioon Fraternitas Estica.

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–.

Margit Vutt, Riigikohtu eraõiguse kohtupraktika analüütik

Sündinud 1968 Tallinnas. *Haridus:* õigusteadus 1992 (*cum laude*), PhD (õigusteadus) 2011, Tartu Ülikool. *Töö:* Juristibüroo Fides jurist 1992–2006; Riigikohtu õigusteabe osakonna eraõiguse kohtupraktika analüütik 2006–; Tartu Ülikooli õigusteaduskonna õppeülesande täitja (ühinguõigus) 2007–. *Ühendused:* Vabatahtliku Tegevuse Arenduskeskus.

Kunstnikust

Laura Põld, maali- ja videokunstnik

Sündinud 1984 Tallinnas. *Haridus:* keraamika bakalaureus, 2007 Eesti Kunstiakadeemia; maalikunsti magister, 2010 Tartu Ülikool; Katrina Daschneri klass *Performance and the performative*, 2011 Salzburgi *International Summer Academy* (Austria); residentuur 2010 *Schloss Laudon*'is (Viin) ja 2011 *Atelierhaus Salzamt*'is (Linz, Austria). *Töö:* Vanalinna Hariduskolleegiumi keraamikaõpetaja 2005–06; Tartu Ülikooli Viljandi Kultuuriakadeemia lektor 2010–11. *Ühendused:* Eesti Kunstnike Liit, Tartu Kunstnike Liit. Esinenud näitustel aastast 2009. Rühmanäitused 2009 Heidelbergis, 2010 Riias, Berliinis ja Brandenburgis, 2011 Varssavis, Vilniuses jm.

Contents in English

Editor-in-chief's column
Helle Ruusing – Frightened Money

I. Essay
Michael Stolleis – Barataria, the Island of Wonders. Sancho Panza and the Art of Government

II. Politics
EUROPEAN DEBT CRISIS
RiTo conversation circle – The European Union Debt Crisis – Economic or Political Crisis?
REFUGEE POLICY
Kristina Kallas – Estonian Asylum Policy in the European Perspective
Kristjan Kaldur – Integration of Refugees into the Estonian Society: Problems and Solutions

III. Constitutional institutions
STATE FEES
Margit Vutt – High Court Fee as an Impediment to Access to a Court in Civil Proceedings

IV. Studies and opinions
ECONOMY
Janno Reiljan, Ingra Paltser – Estonia's International Position in Different Areas of Innovation Policy* 201
Jaanika Meriküll, Katrin Pihor, Katrin Humal, Kerly Espenberg, Raul Eamets – Need for Labour Force in the Estonian Energy Sector and the Possibilities for Covering It in 2011–2020* 202
POST-SENTENCE DETENTION
Rauno Kiris, Andres Parmas – Post-Sentence Detention Unconstitutional – What Now? 203
CONSTITUTION
Madis Ernits – Fundamental Constitutional Principles
COUNTERFEIT MEDICATIONS
Tiina Titma – International Cooperation in Preventing the Distribution of Counterfeit Medications
PUBLIC BROADCASTING
Andres Jõesaar – Financing and Viewing Rate of the Estonian Public Broadcasting
EDUCATION
Imbi Henno – Differentiation of Pupils and the Success of Education System
Kaarel Haav – Political Education in Estonian Schools 1920–2010

V. Civil society and state authority
CHARITY
Risto Kaarna – The Economic Value, Impact and Valuing of Charity

VI. International parliamentary relations
BALTIC ASSEMBLY
Laine Randjärv – Twenty Years of Baltic Cooperation

VII. Literature and databases
SUPREME COUNCIL OF ESTONIA
Rein Ruutsoo – The Supreme Council – in Light and in Shadow
XI RIIGIKOGU
Marika Kirch – Looking Back on the Work and Activities of the XI Riigikogu

VIII. Contributors

IX. Contents in English
X. Summaries in English
XI. Index of names

RiTo 24 art gallery

Laura Põld – Falling: Catching Myself Falling (2011, acrylic paint, textile, embroidery, 70 × 70 cm) 7
Laura Põld – Feeling New (2011, acrylic paint, textile, embroidery, 70 × 70 cm) 19
Laura Põld – Feeling Worn Out (2011, acrylic paint, textile, embroidery, 70 × 70 cm) 45
Laura Põld – To Paint a Bird's Portrait (after a poem by Jacques Prévert) (2010, textile, video projection, embroidery, 435 × 145 cm) 55
Laura Põld – To Paint a Bird's Portrait (after a poem by Jacques Prévert) (2010, textile, video projection, embroidery, 435 × 145 cm). Detail 143
Laura Põld – Scene with an Apple (2010, installation, 600 × 200 cm) 153
Laura Põld – Scene with an Apple (2010, installation, 600 × 200 cm) 157
Laura Põld – Bed (2010, acrylic paint, canvas, 200 × 200 cm) 185
Laura Põld – Bed: Variations (Snow White and One Boy) (2010, video stills) 193
Laura Põld – Bed: Variations (Snow White and One Boy) (2010, video stills) 209

* Prereviewed research paper.

Summaries

EDITOR-IN-CHIEF'S COLUMN

Frightened Money

Helle Ruusing, Editor-in-Chief, Information Adviser of the Information Service of the Chancellery of the Riigikogu

Money is looking for a refuge. Government bonds that until now were reliable are not trusted any longer; the bonds of some European states have been declared trash by rating agencies. The investors have panicked and the measures meant for calming them down in some cases last only for twenty four hours. It is thought that Europe is going through one of the most difficult periods since the end of World War II. With the help of the media, the panic is even more intensified. It is said that the euro will disappear and the EU will disintegrate. General decline of Europe, decrease of competitiveness, new economic and political centres, growing markets are also spoken about. The fearful picture is somewhat exaggerated. European economy is still the second largest in the world; China's success story is connected with both the USA and Europe. World economy is global. In shorter perspective somebody somewhere may profit from Europe's problems, but crisis of trust tends to spread quickly. It is in everyone's interest to stop it. The failure of public sector to control the finances of states effectively is just one of the reasons of debt crisis. At a more human level, the reason was the greed of investors. If somebody somewhere promised an extremely favourable interest upon borrowed money, then why not give a loan. The fact that the lender also risks was forgotten. Unfortunately it is so that the problems of private sector in the situation of crisis very quickly become the problems of public sector, especially as the investor in today's Europe is an ordinary citizen. The same person who votes at elections.

The issue of the future of the European Union is being discussed. Once again the United States of Europe are spoken about as the most pragmatic solution. But it is not at all clear how to reach it. Fundamental agreements cannot be changed in months or even in a year. In the crisis situation the existing European institutions, like the Council, the Commission and the Parliament, have not achieved much. Decisions are made at the meetings of heads of states and governments. The economic government of Europe is led from Berlin. At the same time the democratic culture in Europe is based on nation states, the governments are responsible to national parliaments. The Europeans are warned about the reduction of democracy and the so-called coup of technocrats.

In Estonia we love to repeat how much our economy is in order, how right we were in making budget cuts. We are set as an example to other states. At the same time we forget to admit publicly that in our country we did not have to save banks or enliven economy during the economic crisis. Fortunately this was done by our richer neighbours who also solved for us the greatest social problem, the unemployment. The housewife's housekeeping notebook where all expenses and incomes are nicely in balance has not been used in our households for a long time. Probably there is no household in Estonia that does not have a loan. There is nothing essentially evil in borrowing as long as you are able to pay back the loan. Hoping that the world will return to natural economy would be useless. Considering the future of Europe, we should worry about democracy more than about money. Because the countries

where the economy grows faster than in Europe, the countries that are set as examples to us are far from democracy.

ESSAY

Barataria, the Island of Wonders. Sancho Panza and the Art of Government

Michael Stolleis, Professor Emeritus, Goethe University Frankfurt-am-Main

In the second part of Cervantes's famous novel about the adventures of Don Quixote and Sancho Panza, the latter is appointed governor of the island Barataria. For one week he – as judge and grantor of police mandates – beliefs in his qualities as an administrator. In the 20s of the last century the German-Argentinean utopian Silvio Gesell, who was minister of finance during the Munich Revolution of 1919 for one week, revisits this picture of Barataria again, but without mentioning Cervantes to preach a financial industry without tax (demurrage currency) as well as the abolition of landed property. Since then there have always been experiments with demurrage currency and community currency. Gesell's son Carlos who lived in Argentina founded the bathing resort Villa Gesell after the Second World War and he tried to re-launch mandates in the manner of Sancho Panza (ban on playing and alcohol) – for vain in the end.

POLITICS

European Debt Crisis

The European Union Debt Crisis – Economic or Political Crisis?

Riigikogu Toimetised conversation circle

In Riigikogu Toimetised conversation circle on 21 November, three experts discussed the European debt crisis, and the future of the European Union and the common European currency. The experts participating in the conversation circle were the Minister of Finance Jürgen Ligi (Estonian Reform Party), Member of the Board of the Estonian Foreign Policy Institute Erkki Bahovski and lawyer Andres Tupits. RiTo Editor-in-Chief Helle Ruusing acted as the moderator and compiled a summary of the discussion.

In reply to the question on how to define the European debt crisis, the participants of the conversation circle expressed the opinion that the shortest way to define it was as distrust in the governments and their bonds. It is the lack of confidence in bonds that has caused first of all the increase of interest rates for states that are in trouble and the decrease in value of their bonds. All else, including the decline in investments and consumer security and cooling of economy, is an accompanying factor. All problems start from the fact that for a long time the expenditures of states have been larger than their revenues. The expenditures are very rigid, and when the revenues decreased, the expenditures could not be cut but rather there was a tendency to increase them. In the so-called welfare states, comfortable life is guaranteed to people in spite of the situation of economy, and they are very used to it. Also the fact that some states are not able to properly collect taxes from their citizens and therefore their revenues are to a large extent based on loans has a role here. The possible introduction of common European bonds, that has been much discussed lately, was considered a good idea in itself, but contradicting the principle enshrined in the fundamental agreements of the European Union that a Member State is not responsible for the obligations

of other Member States, and each state deals with its budget and economy by itself. The participants in the conversation circle did not doubt the future of the common European currency, but expressed the opinion that although the euro zone had a million things to think about at the moment, the euro would endure. By its exchange rate, euro continues to be a very strong currency and has not dropped anywhere, and is still the second largest currency in the world. Naturally there will be some changes in the euro zone and the EU, and no one can predict yet what they will be like, but the political will to keep up the euro is there. In the opinion of the participants in the conversation circle, the fact that some states have failed in performing their tasks does not mean that euro is a bad project. On the contrary, the euro is a project to invest in. If nobody invested in it, there would be many times more problems.

Refugee Policy

Estonian Asylum Policy in the European Perspective

Kristina Kallas, Member of the Board, Institute of Baltic Studies

The article analyses different aspects of the Estonian asylum policy, first of all focusing on the conditions of receiving the asylum seekers. The constantly increasing number of asylum seekers in Estonia has brought along the situation where the existing Reception Centre for Asylum Seekers can no longer receive all the people who need accommodation and provide them all necessary services, especially in regard to asylum seekers with special needs. Surveys prove that Estonia is at the moment not ready to receive additional refugees within the framework of the EU resettlement programme, which at present has been joined by only ten states. At the same time the pressure to join this solidarity measure to the states not participating in the programme is constantly increasing both from the European Commission and from the Southern European Member States that are always having problems with the great number of refugees. Due to these processes, Estonia has to reform its system of receiving asylum seekers in the coming years. It is necessary to establish a primary reception centre for refugees and to clarify either at legislative or a government regulation level the access of asylum seekers to free services, as well as define the services necessary for asylum seekers with special needs.

Integration of Refugees into the Estonian Society: Problems and Solutions

Kristjan Kaldur, Analyst, Institute of Baltic Studies

Estonia has received refugees and implemented asylum policy only since 1997, when the first Refugees Act entered into force. In spring 2011 the Institute of Baltic Studies conducted a research commissioned by the Ministry of the Interior in order to analyse the current situation of the refugees living in Estonia. It was the first study where the refugees were taken into the focus of integration. In the framework of the study, 21 personal interviews with refugees and one focus group interview with the support persons of refugees were conducted. The study report is available at www.ibs.ee. The article and the study on which it was based show that the integration of persons who have been granted international

protection into the Estonian society has so far not been successful, because the procedure provided in the Act on Granting International Protection to Aliens for receiving persons who have been granted international protection does not work, and the assistance for settling down and integration into the Estonian society offered to the persons who have been granted international protec-tion is not systematic and is based on single cases. Also there is no systematic forwarding of information to those who have been granted international protection, which results in their unawareness of their rights and obligations and the services offered to them, as well as of other assistance. The awareness of the Estonian officials (public servants and officials of local governments) of the persons who have been granted international protection is ex-tremely low and their attitude is often rather repelling. The refugees' access to language courses is insufficient, therefore only one of the tens of refugees who took part in the study has had the opportunity to attend free language courses; there are also shortcomings in the integration of the persons who have been granted international protection into the labour market. After having been granted protection, the refugees have difficulties in finding regis-tered place of residence, which in its turn is an obstacle for their participation in the em-ployment training offered by the Unemployment Insurance Fund or the Estonian Language Courses organised by the Integration Foundation.

CONSTITUTIONAL INSTITUTIONS

State Fees

High Court Fee as an Impediment to Access to a Court in Civil Proceedings

Margit Vutt, Private Law Analyst, Supreme Court of Estonia

The article is based on the court practice analysis entitled "High court fee as an impediment to access to justice", conducted by the Legal Information Department of the Supreme Court. According to the Constitution of Estonia everyone has the right to the protection of the state and of the law. The guarantee of rights and freedoms is the duty of the legislative, executive and judicial powers, and of local governments. Everyone whose rights and freedoms are violated has the right of recourse to the courts. Access to justice as a fundamental right is also protected by Article 6 of European Convention of Human Rights that foresees the right to a fair trial.

When evaluating whether the access to justice is guaranteed or not, one must take into ac-count several aspects. One of those is the cost of justice and therefore excessive court fees can also block the right to apply to court. The article focuses on the essence and purpose of a court fee and its aim is to find out what have been the main principles of establishing the rates of court fees in Estonia and what should be taken into account when introducing similar rules in the future. At the moment Estonian legislation lacks calculations that would help to determine the appropriate level of state fees.

The analysis shows that the main idea in establishing court fees is the cost principle. But this principle is at the moment only declarative as our legislation is lacking relevant calculations. It is true that almost every country levies some charge for use of its courts, but the rates of Estonian court fees tend to be very high compared to most of the other European countries. Several norms of Estonian Code of Civil Procedure and State Fees Act have lately been declared unconstitutional by the Supreme Court of Estonia and more similar cases are pend-

ing. The legislator has yet not managed to react to the Supreme Court's implications to carefully analyse and correct the system of the court fees.

STUDIES AND OPINIONS

Economy

Estonia's International Position in Different Areas of Innovation Policy*

Janno Reiljan, Professor of International Economics, University of Tartu
Ingra Paltser, Assistant, Chair of Public and International Economy, University of Tartu

Innovation policy is essential for ensuring a country's development and continuous enhancement of innovation performance. The aim of this paper was to empirically analyse the position of Estonia in different innovation policy areas in comparison to other European countries. 17 different indicators that characterise the activities of the public sector in promoting innovation were used in principal component analysis to reveal the structure of the public sector activities in promoting innovation. The component analysis revealed that the activities of the public sector in promoting innovation could be characterised by six components: creating appropriate legal and educational environment; funding R&D in government sector and in higher education sector; mediating financial support from the European Union and by cooperating with companies; financing innovation activities in enterprises on the central government level and also on the local and regional level. Analysis of the position of Estonia in these policy areas revealed that in comparison to other European countries, the public sector in Estonia enhances the overall framework for innovation above the European average and R&D in higher education sector is carried out above the average level. But the position of R&D in government sector in Estonia is weak, only a small proportion of innovative enterprises in Estonia get financial support for innovation from the public sector (including the European Union); and universities and public sector agencies in Estonia cooperate with companies for innovation activities only to a small degree. The component analysis also showed that of the European countries, in Portugal, followed by Belgium, the United Kingdom and Malta, the activities of the public sector in promoting innovation are the most similar to Estonia. The most distinct innovation policy is implemented in Iceland, Finland and Austria. These findings are definitely surprising and in order to understand the essence and the implementation of different innovation policy areas, a deeper analysis is needed.

Need for Labour Force in the Estonian Energy Sector and the Possibilities for Covering It in 2011–2020*

Jaanika Meriküll, Researcher, Bank of Estonia (Eesti Pank)
Katrin Pihor, Evaluation Expert – Project Manager, Praxis Center for Policy Studies
Katrin Humal, Analyst, Centre for Applied Social Sciences, University of Tartu
Kerly Espenberg, Acting Director, University of Tartu EuroCollege
Raul Eamets, PhD, Professor, Head, Institute of Economics, University of Tartu

The article focuses on the labour demand in the Estonian energy sector in a 10-year perspec-tive. The energy sector is a key to every country's economic development, but so far the demand for labour in this sector has not been studied explicitly; in fact, earlier the sector had not even been defined. The combining of both quantitative and qualitative methods in

the analysis upgrades the value of results and enables to make suggestions regarding the coop-eration of educational establishments and the enterprises of the sector, while also providing an elaborate methodology for conducting similar studies in other sectors when the sector comprises more than one single industry.
The quantitative part of the analysis uses microdata collected directly from enterprises, and covers altogether 55% of the labour force in the sector. It consists of three steps: charting the current structure of the labour force, forecasting growth demand (with a scenario-based approach), and forecasting replacement demand. The qualitative analysis is based on interviews with managers and personnel managers from the sector and focuses on the quality of the labour force.
The supplementary labour demand in the next 10 years varies from 4900 to 7400 employees, depending on the scenario. Most likely, the actual need for additional workforce will be between 6600 and 7000 employees. The scarcity of specialists with higher education and the excess of graduates of vocational schools can be expected in the fields of mining and beneficiation, mechanics and metal work, and electronics and automatics. As in the next 15 years the share of people reaching the age of retirement will be above average in the energy sector, more than 70% of the supplementary labour demand accrues from the need to replace current employees.
Therefore, it is important to increase the attractiveness of the curricula related to energetics and reduce the numbers of dropouts. Graduates of vocational schools should also be encouraged to continue their studies and get higher education. Continuous cooperation is required between educational establishments and the companies in the sector in order to increase the quality of traineeships, which are crucial for acquiring the necessary skills for working in the sector. Another opportunity would be introducing Industrial Master's programmes which would enable to associate work and studies. The existing curricula should incorporate more components related to entrepreneurship, marketing, management, planning and automation of production, IT, and quality management, all of which would need to consider the specifics of the sector.
It is crucial to develop curricula in cooperation with entrepreneurs, which could be done with the assistance of industry associations. The managers and top specialists of different fields should be involved in teaching, as their experience would help create a link between theo-retical knowledge and its application in practice. At the same time, practice should be more valued in the career models of the teaching staff. Teachers and lecturers should regularly attend training days or internships in enterprises to keep their knowledge of new technologies and practices up-do-date.

Post-Sentence Detention
Post-Sentence Detention Unconstitutional – What Now?

Rauno Kiris, Master's Candidate, Faculty of Law, University of Tartu
Andres Parmas, Adviser to the Criminal Chamber, Supreme Court of Estonia, Lecturer of Criminal Law, University of Tartu

On 21 June 2011, the general assembly of the Supreme Court of Estonia in Case No. 3-4-1-16-10 declared the institution of post-sentence detention, established for dealing with dangerous repeat offenders, to be unconstitutional. The purpose of the article is to draft

possible answers to the question “How will the problem of habitual criminals that are dangerous to the society be dealt with in the future?”
The existing system of sanctions is unable to offer solution to the problem of habitual criminals that are dangerous to the society because the existing model guilt-based punishment does not allow for adequate consideration of the dangerousness of a person in sentencing of punishment; the punishment based only on the guilt of a person is not always enough for ensuring the safety of society. The attempts to aggravate the punishments of repeat offenders within the framework of sanctions would result in the general increase of the repressiveness of punishments, and would therefore be undesirable. As possible further solutions, the Penal Code could be amended by adding special parts (in particular, the qualified necessary elements of a criminal offence for repeat offenders) or the General Part of the Penal Code could be modified (subsection 56(1) amended or special provisions on punishments added for qualified recidivism), in order to allow for implementing the possibilities offered by monistic approach. Unfortunately none of these solutions is without drawbacks. Monistic solution of adding a special part would require the imposing of extremely repressive consequences also to persons who have committed acts that would bring along much lighter sanctions if the judge were left more freedom for assessment. The solution involving the General Part – amending subsection 56(1) of the Penal Code as regards to habitual criminals – in its turn seems to be precluded by the structure of the argumentation of the general assembly in the Case the article is based on.

Constitution

Fundamental Constitutional Principles

Madis Ernits, Adviser, Research Department, Chancellery of the Riigikogu

This article discusses the fundamental principles of the Estonian Constitution from the viewpoint of the jurisprudence and legal literature of the Supreme Court of Estonia. The author identifies the principles of human dignity, democracy, rule of law and welfare statism as the fundamental constitutional principles in the practice of the Supreme Court. However, the catalogue is not necessarily final; its completeness is not claimed by the Supreme Court either. Several authors of legal literature have proposed their own catalogues of the fundamental principles of the Constitution – Rait Maruste, Heinrich Schneider, Kalle Merusk, Uno Lõhmus, Taavi Annus and Robert Alexy. In addition to the aforementioned, there was also an expertise by the Constitutional Law Workshop on the European Constitutional Treaty that attempted to review the subject matter. Each proposed catalogue differs from the catalogue of the Supreme Court and from each other. Further, the author examines the differences between them and concludes that the most appropriate starting point for future discussions is the catalogue of the Supreme Court, which includes human dignity, democracy, rule of law and welfare statism. The author recommends regarding the principle of Estonian identity as one of the fundamental constitutional principles. The Supreme Court recognizes the latter as a principle, but not as a fundamental principle. Thus, the catalogue of the fundamental constitutional principles remains open.

Counterfeit Medications

International Cooperation in Preventing the Distribution of Counterfeit Medications

Tiina Titma, Doctoral Candidate, Institute of Political Science and Governance, Tallinn University

The article is based on the master's thesis on the Council of Europe Convention on Counterfeiting of Medical Products and Similar Crimes involving Threats to Public Health and related legal aspects. The reader is introduced some results of this analysis, including results that are important for Estonia. As it is known, there is a widespread trend in the world to synthesise and market different substances having an effect on organisms, including psychotrophic substances that have not been included in the lists of narcotic drugs and psychotrophic substances. In order to maximise profit, the regulations on minimising threats to public health are not observed, and in several countries such regulations are insufficient. The profit gained in marketing such substances and the risk of punishment are not in correlation to the threat to public health. The European Court of Justice has taken the position that the responsibility of a state for protecting the rights of persons does not depend on whether or not the state has integrated European law into its law. In many states there is no definition of counterfeit medication. Production of counterfeit medications has become a remarkable source of profit for organised crime and terrorist groups. The author finds that in the interests of public health it is again necessary to pay closer attention to the sphere of medical products, which up to now has been one of the most regulated and reliable spheres, and on which the health of us all depends.

Public Broadcasting

Financing and Viewing Rate of the Estonian Public Broadcasting

Andres Jõesaar, Doctor of Media and Communications

The European Parliament Resolution adopted in November 2010 emphasises that in order to provide modern technologies and services to the wider public, the Member States must allocate appropriate funding to public service media. It means that in the shaping of media policy, the national parliaments and the ministers responsible for media must create such conditions for financing public service broadcasting that the serving of public interests is guaranteed. Public media has a special role in the protection of smaller, unique national cultures and languages that are the most vulnerable to the effects of globalisation and commercialisation. This also applies to the three Baltic States Estonia, Latvia and Lithuania. Besides mainstream entertainment, the commercial channels of larger countries may find money also for attracting smaller interest groups, while the commercial organisations acting on a media landscape with very limited financial resources focus on maximising their profit with the support of mass production entertainment. The author emphasises that in such a situation, it is necessary to have a firm legal framework for the functioning of public broadcasting and an adequate financing system for guaranteeing its development. In Estonia, the first condition is met but as regards the second condition, we still have a long way to go to meet the European standards.

Education

Differentiation of Pupils and the Success of Education System

Imbi Henno, Chief Expert, Ministry of Education and Research, coordinator of PISA 2006

Twice, in 2006 and in 2009, the Estonian education system has been assessed according to the comparative evaluation of the school pupils' scholastic performance PISA (Program for International Student Assessment), coordinated by the Organisation of Economic Cooperation and Development (OECD). In general, the Estonian educational system is considered successful by PISA study reports, because the pupils' achievements are above the OECD average and the effect of their social-economic background on their educational achievement is lower than the average of the OECD states. Without doubt, the principle of comprehensive school applied in Estonia and also the relatively large autonomy of schools have contributed to these important results. Now it is time to first of all increase the resources invested in education or to redistribute the existing resources more purposefully. At the same time, the schools should be guaranteed the right to make decisions regarding their curriculum and grading also in the future, while restricting the competition for pupils between schools. It is important that no changes were made in the Estonian education system that would weaken the existing effect of equal opportunities. Admission tests for pupils entering the first class, early specialisation or an extensive choice of schools could be examples of that.

Political Education in Estonian Schools 1920–2010

Kaarel Haav, Lecturer, Tallinn University of Technology

In Estonia people have many possibilities to take part in the political processes but they must have thorough knowledge and much free time for that. The foundation for political literacy must be laid already at the general education school where it is possible to connect the theory and practice of political education. Education in democracy should establish a theoretical basis and give an overview of the main problems and concepts. There should also be relevant curricula and textbooks dealing with democratic processes and problems for the senior classes of basic schools and upper secondary schools. A curriculum that is based on social-scientific foundation and that can be used for interconnecting the pupil and the school, the citizen and the state and the theory and practice is actually also a theory for the development of a pupil. The curricula and textbooks currently used in Estonia have the same faults that can be noted in other countries and also in the concept of citizen education in Europe. The latter defines the main spheres, conceptions and values, but does not deal with the system of basic concepts. Therefore the mutual interconnections between an individual, the society and culture remain unopened. Acquiring the system of basic concepts helps a person use his or her possibilities and evaluate the activities and aspirations of politicians.

CIVIL SOCIETY AND STATE AUTHORITY

Charity

The Economic Value, Impact and Valuing of Charity

Risto Kaarna, Analyst of Tax and Budget Policy, Praxis Center for Policy Studies

The article gives an overview of two recent studies on philanthropy in Estonia, one about volunteering and the other about charitable giving. It discusses the economic value of Estonian philanthropy, its broader impact on society and how it is valued by different groups. Depending on the methods used, volunteering added 0.3–0.9% to Estonian GDP in 2010

while charitable giving was up to 0.2% of GDP. For more advanced countries, the same figures were up to 4% and 2% respectively (latest data is more than ten years old). To better understand, promote and value philanthropical activities, a number of policy recommendations have been made. Firstly, more consistent and regular data should be collected which would allow for more comprehensive studies to be made. This way questions about the link between philanthropy and, for instance, social cohesion, social capital, trust, civic activism, etc. could be better answered. Secondly, development of programs and best practice examples for NGOs is needed which would promote philanthropy and make the processes better understood. Thirdly, more clarity should be brought into the matter of tax subsidies for phil-anthropic activities so that people would know their philanthropic contribution is welcome and considered. The list goes on, but philanthropy could be both an indicator of and a stimu-lus for the development of a society, so more knowledge about it and consideration for it is needed.

INTERNATIONAL PARLIAMENTARY RELATIONS

Baltic Assembly

Twenty Years of Baltic Cooperation

Laine Randjärv, Vice President of the Riigikogu, President of the Baltic Assembly

The parliamentary cooperation of the three Baltic States Estonia, Latvia and Lithuania, the foundations of which were laid by the establishing of the Baltic Assembly in 1991 in Tallinn, has in two decades undergone several changes. The economic crisis that started during the last decade has noticeably influenced the Baltic cooperation. On the background of the crisis, the mutual interdependence of states and regions became especially clear. As the resources of each Baltic state alone for ensuring sustainable development are limited, the Baltic Assembly at that time concentrated first of all on shaping common monetary and fiscal policy as well as common policy for supporting business, and also developing of common energy market and joint projects connected with the use of renewable energy. In autumn 2011 it was unanimously decided to amend the Statutes of the Assembly so that the new principle for forming national delegations would connect the membership in a delegation with the membership in parliamentary committees. Also the priorities for 2012 were established, where it was decided to focus on the projects of regional importance that include all Baltic States and involve applying for joint financing from the EU structural funds.

LITERATURE AND DATABASES

Supreme Council of Estonia

The Supreme Council – in Light and in Shadow

Rein Ruutsoo, Professor, Tallinn University

It may be said that the book “Mitme tule vahel” (“Between Many Fires”), Tartu, 2011), compiled by Lehte Hainsalu and Rein Järlik, is an undertaking that deserves extreme gratitude and has a permanent value that cannot yet be fully understood. Every deputy who has saved a bit of the history of the people of Estonia is worthy of the gratitude of historians. It is hard to classify those who contributed to the making of the book and those who did not by their identities in those times. It seems that the deputies who supported the views of the

Committee of Estonia were more reluctant to participate. It is understandable that the readers who belonged to different camps in the past may like some facts and assessments more in their recollections, and some less. From the viewpoint of a historian, putting them in a ranking list or listing them by correctness is a rather pointless activity. In the genre of memories there are no correct or wrong opinions if universally known facts are not distorted or ignored, there is no monopoly on the narrative of remembering correctly. New knowledge arises not only from shared factual information, but first of all from the individual interpretation of the facts/past. The historians give an assessment to the memories in the course of time by using or not using them in their research, that is, by shaping the value of memories, by giving them weight (historians may also put memories to doubt, i.e. annul their value). Thus measuring the value of this book on the scales of time is still ahead. It is impossible to write history without the sources. Some of the potential sources we inherit from the past as evidence (documents, letters, etc.), others are created only as a result of purposeful efforts. Collecting and organising of memories is one way of complementing the sources of history inherited from the past. This collection fills a serious vacuum, or even more, in many ways it is a protest against describing the activities of the Supreme Council in a questionable and sometimes clearly inadequate way. The authors are of the opinion that concrete acts were carried out by the institutions that fought for restoring the independence of Estonia. In spite of the will of the people, the future of Estonia might have been completely different if there had been other people in the Supreme Council or if no determination had been demonstrated on 20 August 1991. Despite the argumentation of assessments, their emotional tone and the use of vocabulary, the prevailing motives determine that this book should be a signal to historians. It seems that the time is ripe to give an adequate assessment to the work of the restorers of our statehood.

XI Riigikogu

Looking Back on the Work and Activities of the XI Riigikogu

Marika Kirch, Adviser, Research Department, Chancellery of the Riigikogu

The XI Riigikogu finished its work in spring 2011. Since the VII Riigikogu, the Chancellery of the Riigikogu in cooperation with the National Library of Estonia has recorded the most important activities of our parliament in a statistics collection. This publication ("Riigikogu XI koosseis: statistikat ja ülevaateid" ("The XI Riigikogu: Statistics and Surveys"), Edi-tor-in-Chief Aaro Mõttus. Tallinn, 2011) is the third.

The book is divided into an articles section and a statistics sections. The aim of the authors was the readily accessible presentation of data and the possibility to compare the statistics of different compositions of the Riigikogu in consolidated tables.

The authors hope the book will be of use to the political scientists, students, journalists or simply to people interested in the work of the Riigikogu. The analysis of the work of the Riigikogu helps to add colour to the discussions about the general values of parliamentarian-ism and the activities of the Estonian parliament. The collection has a summary in English that enables to introduce Estonian parliamentarianism beyond Estonia.

* Prereviewed research paper.

Nimeregister

Aarma, Olev 166
Aaviksoo, Berit 96
Acratillo, Juan vt Gesell, Carlos
Aisopos 14
Alexy, Robert 96, 98, 100, 103, 204
Algma (Adamson), Toomas 135, 137
Allik, Jaak 159, 160, 164
Almann, Arno 160
Ammas, Andres 159
Andresen, Lembit 136
Annus, Taavi 98, 100, 103, 204
Arendt, Hannah 135
Aristoteles 14, 136
Arjakas, Küllo 164
Asson, Emma 137
Athanassiadis, Alexandros 171
Bahovski, Erkki 5, 21, 22, 24, 26–30, 187, 198
Bajić, Mladen 170
Bakradze, David 169, 170
Balčytienė, Auksė 118
Bercow, John 176
Bērziņš, Andris 173
Biesta, Gert 135
Born, Georgina 115
Brevini, Benedetta 115
Brückel, Margit 183, 187
Calabrese, Giuseppe 59
Cameron, David 177
Cervantes Saavedra, Miguel de 10–12, 198
Craig, Paul 183
De Búrca, Gráinne 183, 184
Delattre, Jean-Marie 110
Dewey, John 135
Dombrovskis, Valdis 173
Dosi, Giovanni 58
Drechsler, Wolfgang 100
Eamets, Raul 71, 187, 202
Edler, Jakob 60
Edquist, Charles 58, 59, 61
Erdoğan, Recep Tayyip 179
Ernits, Madis 95, 187, 204
Espenberg, Kerly 71, 187, 202
Esteves, Maria da Assunção Andrade 175

Fengler, Susanne 121
Freysinger, Oskar 177
Gaulle, Charles de 175
Georghiou, Luke 60
Gesell, Carlos 9–11, 15, 198
Gesell, Silvio (Johann) 9–11, 15, 198
Gonzi, Lawrence 174
Goodman, Clive 176
Gruevski, Nikola 174
Gyurcsány, Ferenc 181
Haav, Kaarel 135, 187, 206
Hainsalu (Sööt), Lehte 159, 163, 207
Hakkarainen, Teuvo 176
Halla-aho, Jussi 176
Harper, Stephen 171
Held, Richard 135
Henno, Imbi 124, 188, 205
Hinton, Les 176
Hirte, Heribert 48
Humal, Katrin 71, 188, 202
Hänni, Liia 161
Janukovitš, Viktor 180
Josipović, Ivo 170
Junti, Arvo 160, 164
Justinianus I 12, 13
Jõesaar, Andres 114, 188, 205
Jõks, Allar 101
Järlik, Rein 159, 163, 164, 207
Kaarna, Risto 145, 188, 206
Kaldur, Kristjan 38, 188, 200
Kaleta, Piotr 174
Kallas, Kristina 31, 188, 199
Kangur, Riho 166
Kass, Johannes 161, 163, 164
Kelam, Tunne 161–163
Kennedy, Margrit 15
Kergandberg, Eerik 101
Kiir, Avo 162
Kiir Mayardit, Salva 173
Kirch, Marika 166, 189, 208
Kiris, Rauno 86, 189, 203
Klaassen, Mait 101
Klaus, Václav 178, 179
Kleis, Richard 135, 137
Kull, Ants 95

Kuntze, Uwe 60
Kurfeldt, Aita 12
Kuznetsov, Artur 159
Kõo, Ahti 163
Kõve, Villu 101
Käis, Johannes 136
Laar, Mart 159
Laffranque, Julia 98
Lammert, Norbert 175
Lang, Rein 101
Laur, Jarno 101
Lauristin, Marju 161
Leisson, Enn 162
Lementauskas, Evaldas 172
Lenin, Vladimir 161
Lepikson, Robert 101
Ligi, Jürgen 5, 21–30, 189, 198
Lind, Sten 89
Lippmaa, Jaan 161, 162
Ljaško, Oleg 180
Lukašenka, Aleksandr 181
Luther, Martin 136
Lutsenko, Juri 180
Lõhmus, Uno 98, 100, 101, 204
Lõtvõn, Volodõmõr 180
Madise, Ülle 101
Martõnjuk, Adam 180
Maruste, Rait 89, 95, 96, 98, 101, 103, 204
Marx, Karl 9, 10, 138
May-Bowles, Jonathan 176
McQuail, Denis 114, 115
Medvedev, Dmitri 181
Meriküll, Jaanika 71, 189, 202
Merusk, Kalle 98, 99, 204
Mets, Tõnis 162
Meyer-Krahmer, Frieder 60
Michal, Kristen 101
Michelini, Rafael 181
Michels, Robert 135
Mladenov, Nikolai 169
Moskal, Gennadi 180
Murdoch, James 176
Murdoch, Rupert 176
Mõistlik, Siim 98
Mõttus, Aaro 166, 208

Mälksoo, Lauri 101
Mölder (Möller), August 137
Möldre, Leili 139
Narits, Raul 95, 98
Nazarbajev, Nursultan 171
Nobre, Fernando 175
Nugis, Ülo 160, 163, 164
Nutt, Mart 101
Obama, Barack 168
Olenko, Katrin 139
Oppenheimer, Franz 9
Paltser, Ingra 57, 189, 201
Papandreou, Georgios 171
Parijõgi, Jüri 135, 137
Parmas, Andres 86, 189, 203
Parub, Andrei 180
Parvanov, Georgi 169
Passos Coelho, Pedro 175
Pessoa, Fernando 10
Pihor, Katrin 71, 189, 202
Pikamäe, Priit 93
Platon 136
Pohla, Vello 162–164
Porter, Michael 58
Prants, Koit 101
Prosser, Tony 115
Pullicino Orlando, Jeffrey 174
Põder, Kaire 130, 131
Põld, Laura 7, 19, 45, 55, 143, 153, 157, 185, 192, 193, 209
Raidla, Jüri 159
Randjärv, Laine 155, 190, 207
Rask, Märt 101
Raudla, Heiki 139
Rehn, Olli 25
Reiljan, Janno 57, 101, 190, 201
Reinsalu, Urmas 101
Reith, John 114
Reps, Mailis 101
Rolfo, Secondo 59
Rumessen, Vardo 161
Ruß-Mohl, Stephan 121
Ruusing, Helle 5, 21–23, 25–30, 190, 197, 198
Ruutsoo, Rein 159, 190, 207
Räni, Krista 9
Rätsep, Jüri 162, 163

Räägo (Rägo), Richard 135, 137
Rüütel, Arnold 160
Sarkozy, Nicolas 175
Savisaar, Edgar 162
Savisaar, Vilja 101
Scheer, Andrew 171
Schifani, Renato 170
Schneider, Heinrich 98, 99, 103, 204
Scholz, Johannes-Michael 11
Schuman, Robert 29
Schumpeter, Joseph A. 58
Sepp, Evelyn 101
Sherif, Safwat 169
Sirendi, Arvo 161
Sisask, Siiri 101
Sócrates, José 175
Soini, Timo 26, 176
Solon 13
Sorour, Ahmed Fathi 169
Stalin, Jossif 138
Stirner, Max 10
Stolleis, Michael 5, 9, 190, 198
Stoltenberg, Thorvald 156
Suleimanov, Bakhadõr 172
Sära, Silver 166
Šlesers, Ainārs 173
Zatlers, Valdis 173
Taqawi, Sawsan 168
Tašijev, Kamtšõbek 172
Thorning-Schmidt, Helle 178
Titma, Tiina 105, 190, 204
Toome, Indrek 160, 164
Toots, Anu 124, 135, 139–140
Tupits, Andres 5, 21–23, 25–30, 190, 198
Tõmošenko, Julia 180
Urbonavičius, Vidas 172
Vaher, Ken-Marti 101
Vahtre, Lauri 139
Valdmaa, Sulev 139
Valk, Heinz 161
Varul, Paul 96
Wieczorek, Anna 60
Viljamaa, Piret 168, 191
Vill, Robert 162
Vitsur, Heido 159

Woessmann, Ludger 125
Volkov, Sergei 160
Vutt, Margit 47, 191, 200
Üprus, Avo 101